

การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระบบรถไฟฟ้าขนส่งของไทย

Public Private Partnerships in Thai Electric Rail Transit System

บุรณจิตร แก้วศรีมุล¹

Buranajit Keawsrimol¹

Received: 10 July 2019

Revised: 28 September 2019

Accepted: 2 November 2019

บทคัดย่อ

บทความนี้ต้องการนำเสนอแนวคิดและรูปแบบเกี่ยวกับการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ในฐานะที่เป็นเครื่องมือสำคัญที่ภาครัฐแนวใหม่นำมาใช้ในการทำงานเพื่อจัดหาและให้บริการสาธารณะ อีกทั้งเป็นเครื่องมือสำคัญที่ปรับโครงสร้างและระบบราชการให้มีความยืดหยุ่นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยภาครัฐของไทยได้นำการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนมาใช้ในการจัดหาสินค้าและบริการ สาธารณะมากขึ้นโดยเฉพาะในกิจการ “รถไฟฟ้า” โดยในปัจจุบัน รัฐบาลไทยใช้การจัดการร่วมระหว่าง ภาครัฐและเอกชนมาใช้ในการจัดการรถไฟฟ้า 3 รูปแบบหลักได้แก่ รูปแบบ 1. Built Operate Transfer: BOT ใช้ในรถไฟฟ้าบีทีเอส 2. Built Own Operate Transfer: BOOT ใช้ในรถไฟฟ้าเอ็มอาร์ทีและรถไฟฟ้า สายสีม่วงและเส้นทางที่กำลังก่อสร้าง และ 3. Built Transfer Operate: BTO ใช้ในรถไฟฟ้าสายเชื่อมต่อ สนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งการนำวิธีการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนมาใช้ส่งผลให้ภาครัฐสามารถ ทำงานในการจัดหาและให้บริการรถไฟฟ้าได้ดีขึ้น

คำสำคัญ : การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน, รถไฟฟ้าขนส่ง

Abstract

Public Private Partnerships (PPP) are creative and important tools currently in use by the new government to procure and implement public infrastructure. The partnerships change structure to create flexibility and efficiency. Nowadays, the Thai government is being encouraged to increase its use of PPPs to acquire goods and public services, buildings and a modern transit system are typical examples of PPP interaction. Currently, the PPPs associated with the existing Transit System network' are used in 3 aspects: (1) Build Operate, and Transfer: BOT is used in the Bangkok Transit System Sky Train, (2) Build, Own Operate, and Transfer: BOOT is used in the Mass Rapid Transit Subway, Mass Rapid Transit Sky Train and other in-progress lines, and

¹ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏ บ้านสมเด็จเจ้าพระยา

¹ Assistant Professor, Public Administration, Faculty of Humanities and social sciences, Bansomdejchaopraya Rajabhat University

(3) Build, Transfer, Operate: BTO is used in the Airport Rail Link System. Finally PPP motivates the government to provide an electric rail system and increase the quality of service.

Keywords: Public Private Partnership, Electric Rail Transit

บทนำ

หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของภาครัฐ คือ การจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่พลเมืองในประเทศเพื่อก่อให้เกิดคุณภาพชีวิตที่ดี และพัฒนาประเทศ โดยการทำงานในอดีตรัฐจะเป็นผู้จัดหาสินค้าและบริการด้วยตนเองเป็นหลัก ซึ่งต้องพบกับข้อจำกัดทั้งทางด้านโครงสร้างและกฎระเบียบราชการที่ทำให้การจัดหาสินค้าและบริการเป็นไปอย่างล่าช้า ไม่ตอบสนองความต้องการและขาดประสิทธิภาพ

ทั้งนี้ตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาสถานการณ์ที่รัฐต้องเผชิญคือ สภาพแวดล้อมทางการบริหารเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี รวมถึงข้อเรียกร้องของประชาชนมีมากและสลับซับซ้อนขึ้น ในขณะที่ทรัพยากรของภาครัฐยังคงมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้รัฐต้องปรับตัวหาเครื่องมือ วิธีการในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ ซึ่งเครื่องมืออย่างหนึ่งที่รัฐบาลหลายประเทศนำมาใช้แล้วประสบความสำเร็จอย่างกว้างขวางคือ การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน (Feigenbaum, Henig, & Hamnett, 1999, pp. 2-3)

สำหรับไทยมีประสบการณ์การนำวิธีการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยพบชัดเจนในโครงการด้านการคมนาคมขนาดใหญ่ เช่น การสร้างทางด่วน รวมไปถึงรถไฟฟ้าเส้นทางต่างๆ (คงขวัญ คีลา, 2553, หน้า 2) และเมื่อพิจารณายุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศจะพบว่ารัฐบาลให้ความสำคัญกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการคมนาคมโดยเฉพาะการเร่งก่อสร้างรถไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยตั้งแต่ปี พ.ศ.

2535 ถึงปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าทั้งสิ้น 14 โครงการ คิดเป็นมูลค่าโดยประมาณกว่า 868,277 ล้านบาท (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เรื่อง แผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558-2562, 2558, หน้า 1-2) ซึ่งโครงการก่อสร้างรถไฟฟ้าทั้งหมดล้วนใช้วิธีการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนเข้ามามีจัดการ ดังนั้นบทความฉบับนี้จึงมีความสนใจอย่างยิ่งที่จะกล่าวถึงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับ “การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระบบรถไฟฟ้าขนส่งของไทย”

การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนคืออะไร

การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนมาจากคำศัพท์ในภาษาอังกฤษ คือ Public Private Partnerships : PPP หรือ P3 หมายถึง “การประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนในการทำงานเพื่อจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะ” โดยวิธีการทำงานดังกล่าวถือว่าเป็นเครื่องมือใหม่ในการจัดการภาครัฐ ที่เข้ามาแทนที่แนวทางการทำงานของระบบราชการแนวดั้งเดิมที่เคยขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศทั้งหมดโดยภาครัฐ (Hodge & Greve, 2010) ทั้งนี้ การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นการจัดการในรูปแบบลูกผสม (Hybrid) ระหว่างความเป็นเจ้าของโครงการโดยหน่วยงานภาครัฐ ร่วมกับภาคเอกชนในการร่วมลงทุนและป้อนวัตถุดิบการผลิตรวมถึงใช้วิธีการจัดการแบบภาคเอกชน (Perry & Rainey, 1988) โดยการทำงานจะเป็นไปภายใต้สัญญาที่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนจะร่วมกัน

ตกลง เพื่อจัดหาและผลิตสินค้าและบริการสาธารณะ และจะมีการกระจายทั้งผลประโยชน์และความเสี่ยงร่วมกัน (Forrer, 2010) และใช้ความสามารถของแต่ละฝ่ายที่แตกต่างกันเพื่อเอื้อประโยชน์กัน ได้แก่ ภาคเอกชนจะได้ประโยชน์จากรัฐในการสนับสนุนเชิงยุทธศาสตร์ เพื่อที่จะได้มีความมั่นใจและมีความมั่นคงในการตัดสินใจในการลงทุนของหน่วยงาน และเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ทางธุรกิจจากการทำงานร่วมกับรัฐ ในขณะที่ภาครัฐได้ประโยชน์จากความเป็นมืออาชีพและมีประสิทธิภาพในการทำงานเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนจากการทำงานของภาคเอกชน (Savas, 2000) ในปัจจุบันการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนได้ขยายขอบเขตไปสู่การผลิตสินค้าและให้บริการสาธารณะในหลายมิติทั้งด้านโครงสร้างพื้นฐานเช่น ถนน ทางด่วน รถไฟฟ้า สะพาน อุโมงค์ ระบบการจัดการน้ำเสียฯ ด้านสังคมเช่น โรงพยาบาล โรงเรียน ระบบประกันสุขภาพ รวมไปถึงการพัฒนาเศรษฐกิจ เช่น ระบบไฟฟ้าพลังงานฯ จึงกล่าวได้ว่า การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน มีความสำคัญในฐานะเป็นเครื่องมือของภาครัฐสมัยใหม่ในการเพิ่มศักยภาพ และขยายขอบเขตของรัฐในการจัดหาและให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ สะดวก รวดเร็วและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มากที่สุดนั่นเอง

หากจะพิจารณา การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในมุมมองของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ถือเป็นเครื่องมือการจัดการภาครัฐที่ประยุกต์เอาหลักการแนวคิดของวิชาหรือศาสตร์ (Sciences) ด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เช่น แนวคิดการตลาดภาครัฐ แนวคิดธรรมาภิบาล แนวคิดสถาบันแนวใหม่ แนวคิดตัวการ-ตัวแทนฯ มาลงมือปฏิบัติอย่างจริงจังในการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน เป็นเครื่องมือการปฏิรูประบบราชการทั้งในเชิงโครงสร้างและระบบการบริหาร เพราะ 1) ในเชิง

โครงสร้างพบว่าการทำงานในรูปแบบ การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน นั้นภาครัฐต้องทลายระบบราชการโดยการยอมรับแนวคิดทฤษฎีองค์การที่ขึ้นำการจัดการองค์การในยุคสมัยใหม่ที่เน้นลดความสูงชันของโครงสร้าง ลำดับการบังคับบัญชาลงให้แบนราบ เพื่อก่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงาน อาทิ แนวคิดสถาบันแนวใหม่ที่อธิบายว่าหน้าที่ในการจัดหาหรือให้บริการสาธารณะในสมัยปัจจุบันนั้น ไม่จำเป็นต้องผูกติดกับภาครัฐอีกต่อไป จึงเกิดการเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่รัฐ เช่น รัฐวิสาหกิจ เอกชน เข้ามาทำงานร่วมกับรัฐ ทำให้ลักษณะโครงสร้างองค์การที่เคยทำงานแบบราชการที่ใหญ่โตเพียงหนึ่งเดียว ต้องมีการแตกตัวโดยมีหน่วยงานขนาดเล็กหลายหน่วยงานมารองรับการทำงาน และเปลี่ยนรูปแบบการสั่งการจากบนลงล่างตามลำดับชั้นบังคับบัญชาในองค์การเป็นการแทนที่ด้วยรูปแบบการทำงานในแนวนอนโดยใช้การประสานความร่วมมือภายในเครือข่ายแทนเพราะถือหลักการว่ารัฐดึงเอกชนมาเป็นพันธมิตร (Partner) มิใช่ดึงมาเพื่อเป็นผู้ใต้บังคับบัญชาในแนวดิ่งของหน่วยงานราชการ และหน่วยงานเครือข่ายต่างผูกพันกันด้วยสัญญาตามกลไกการทำงานแบบภาคเอกชน 2) ในส่วนการปรับระบบการทำงานนั้น การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน มีการนำวิธีคิดและวิธีการทำงานแบบภาคเอกชนมาใช้เพื่อความสะดวกและความยืดหยุ่น โดยเฉพาะในเรื่องงบประมาณ รัฐใช้วิธีการระดมการลงทุนจากภาคเอกชน รวมไปถึงการใช้เทคโนโลยี นวัตกรรมและความเชี่ยวชาญ ทักษะเฉพาะด้านของบุคลากรภาคเอกชนมาใช้ในการดำเนินงาน มีการลดกฎระเบียบภาครัฐราชการ หันมาใช้กลไกการตลาดในการผลิตสินค้าและให้บริการลูกค้าให้เกิดความพึงพอใจมากที่สุด (Greve & Hodge, 2005) สิ่งเหล่านี้สามารถช่วยให้ภาครัฐทำงานได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ และเกิดผลงานตอบสนองประชาชนได้มากยิ่งขึ้น (Savas, 2000) และนี่เป็นสาเหตุที่ การจัดการร่วมระหว่าง

ภาครัฐและเอกชน ได้กลายเป็นเครื่องมือที่ได้เข้ามามีบทบาทและขยายขอบเขตในการทำงานของภาครัฐในประเทศต่างๆ

รูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน

รูปแบบของการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน สามารถจำแนกได้หลากหลายตามลักษณะของกิจกรรมที่เกิดขึ้นในการจัดหาและให้บริการสินค้าสาธารณะที่ระบุในสัญญา ตั้งแต่การออกแบบ (Design) การระดมทุน (Financing) การก่อสร้าง (Build) การดำเนินหรือจัดให้บริการ (Operate) การถือครองกรรมสิทธิ์ (Owned) การบำรุงรักษาโครงการ (Maintain) การจัดการ (Management) การโอนทรัพย์สิน (Transfer) (Kaparos, 2005) กระบวนการเหล่านี้จะนำมาสู่รูปแบบความร่วมมือที่หลากหลาย ซึ่งสามารถสรุปรูปแบบหลักๆ ดังนี้ (Koven & Strother, 2008)

1. รูปแบบ Build-Operate-Transfer (BOT) คือ รูปแบบการจัดการที่ภาครัฐให้สัมปทานแก่เอกชนในการลงทุน ก่อสร้าง และให้บริการไปจนกระทั่งสิ้นสุดสัญญาจึงโอนกรรมสิทธิ์คืนแก่รัฐ

2. รูปแบบ Build-Own-Operate-Transfer (BOOT) หรือ Designed-Build-Finance-Operate (DBFO) คือรูปแบบการจัดการที่รัฐให้เอกชนร่วมดำเนินการตั้งแต่การออกแบบ ลงทุน ก่อสร้าง และรัฐให้สัมปทานเอกชนจัดการและให้บริการสาธารณะ เมื่อหมดสัญญาจะโอนกรรมสิทธิ์คืนรัฐ

3. รูปแบบ Build- Transfer-Operate (BTO) คือ รูปแบบการจัดการที่ภาครัฐให้เอกชนทำการลงทุน ก่อสร้างในสินค้าสาธารณะ เมื่อสร้างเสร็จภาครัฐจะรับซื้อและถ่ายโอนกรรมสิทธิ์การถือครองมาจากภาคเอกชนให้ภาครัฐเป็นผู้ถือครองพร้อมกับรัฐทำการจัดการและให้บริการด้วยตนเอง

4. รูปแบบ Build-Own-Operate (BOO) คือรูปแบบการจัดการที่ภาคเอกชนเป็นผู้ลงทุน ออกแบบ ก่อสร้าง ดำเนินการ บำรุงรักษา ถือครองทรัพย์สินและให้บริการ จากนั้นภาครัฐจะขอรับซื้อสินทรัพย์จากเอกชน แต่ไม่มีกำหนดระยะเวลาในการโอนย้ายทรัพย์สินให้รัฐ

ทั้งนี้สามารถสรุปรูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนเมื่อจำแนกตามลักษณะของกิจกรรมสำคัญที่เกิดขึ้นในการจัดการและให้บริการสินค้าสาธารณะได้ตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 แสดงรูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนเมื่อจำแนกตามลักษณะกิจกรรมที่สำคัญ

กิจกรรม	รูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน			
	BOT	BOOT	BTO	BOO
ออกแบบ	เอกชน	รัฐ	รัฐ	เอกชน
ก่อสร้าง	เอกชน	เอกชน	เอกชน	เอกชน
ลงทุน	เอกชน	รัฐ/เอกชน	เอกชน	เอกชน
ถือครอง	เอกชน	เอกชน	รัฐ	เอกชน
จัดการ	เอกชน	เอกชน	รัฐ	เอกชน
ถือครอง/โอนกรรมสิทธิ์	เอกชน	รัฐ/เอกชน	รัฐ	เอกชน

ประโยชน์ของการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน

1. ขยายขอบเขตความสามารถในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของ

ประเทศ และกระตุ้นให้เกิดการผลิตสินค้าและบริการขนานใหญ่ของประเทศ

2. ก้าวข้ามข้อจำกัดด้านการเงินและลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐโดยการระดมทุนมาจากเอกชน

3. ยกระดับการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพตามกลไกการตลาด ผลประโยชน์ตกที่ผู้รับบริการ
4. เกิดการถ่ายทอดและแบ่งปันความรู้ประสบการณ์ ทรัพยากรจากการทำงานร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน
5. ค้นหาวัตรกรรมการทำงานรูปแบบใหม่ที่ยืดหยุ่นไม่ยึดติดกับระบบการทำงานแบบภาครัฐการแนวตั้งเดิม และมีความสามารถปรับตัวเพื่อให้ทันกับสภาพแวดล้อม

การนำวิธีการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนมาใช้พัฒนารถไฟฟ้าขนส่งมวลชน

ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกได้นำวิธีการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนไปใช้ในการจัดหาสินค้าและบริการสาธารณะอย่างแพร่หลาย (Hodge & Greve, 2010) ทั้งในประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ทั้งนี้เพราะรัฐบาลทุกประเทศมีความต้องการขยายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศ ท่ามกลางข้อจำกัดทางการเงินและเทคโนโลยีของรัฐบาล รวมทั้งตระหนักถึงพลังทางการเงินและการแข่งขันของภาคเอกชนที่ขับเคลื่อนตามกลไกการตลาดที่ส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศที่เด่นชัด เช่น ฝรั่งเศสได้นำระบบ การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ไปใช้ในการก่อสร้างเครือข่ายทางหลวงแผ่นดินทั้งหมดในประเทศรวมทั้งรถไฟฟ้าในเขตเมืองใหญ่ของประเทศ (Kaparos, 2005) หรือ ตัวอย่างประเทศในเอเชีย เช่น ฮองกง สิงคโปร์ที่สร้างรถไฟฟ้าด้วยการลงทุนจากภาคเอกชน (Zhu & Liu, 2004) โดยรูปแบบ การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ที่นำมาใช้ในแต่ละประเทศอาจมีความแตกต่างกันออกไปตามข้อจำกัดและข้อตกลงระหว่างภาครัฐและเอกชนของประเทศนั้น

ประเทศไทยตระหนักถึงพลังการทำงานของภาครัฐโดยการนำวิธีการ การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน มาใช้ในการขยายการจัดหาและให้บริการสาธารณะโดยเฉพาะในการพัฒนาระบบไฟฟ้าขนส่งมวลชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล เพราะถือเป็นเครื่องจักรสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาของเมืองหลวงของประเทศ ซึ่งหากพิจารณายุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศระยะยาว จะพบว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบายและแผนให้มีการเร่งรัดการดำเนินงาน ในโครงการด้านรถไฟฟ้าขนส่งในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ตั้งแต่ปี 2535 ถึงปี พ.ศ. 2562 มีจำนวนโครงการทั้งสิ้น 14 โครงการ คิดเป็นมูลค่าโดยประมาณกว่า 868,277 ล้านบาท (ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558-2562) แต่ข้อเท็จจริงที่รัฐบาลต้องประสบคือ การสร้างรถไฟฟ้าในแต่ละเส้นทางจำเป็นต้องอาศัยเทคโนโลยีขั้นสูง เครื่องมือ อุปกรณ์ และบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะและสำคัญที่สุดคือ ต้นทุนในการก่อสร้างรถไฟฟ้า นั้นมีมูลค่าสูง กล่าวคือ หากจะสร้างรถไฟฟ้าบนดิน ต้องใช้งบประมาณเฉลี่ย 2,000 ล้านบาท/กิโลเมตร และรถไฟฟ้าใต้ดินเฉลี่ย 5,000 ล้านบาท/กิโลเมตร (สามารถ ราชพลสิทธิ์, 2550:55) ดังนั้นรัฐบาลส่วนใหญ่จำเป็นต้องแสวงหาความร่วมมือจากรัฐวิสาหกิจหรือเอกชน เพื่อระดมทุนและอาศัยการจัดการร่วมกัน โดยเฉพาะความต้องการพึ่งพาเครื่องมือ เทคโนโลยี นวัตกรรม ความชำนาญจากบุคลากรภาคเอกชนในการก่อสร้างรถไฟฟ้า รวมทั้งความเชี่ยวชาญในการจัดการของเอกชนมาใช้ในการทำงานให้เกิดประสิทธิภาพมากที่สุด (Kapperler & Nemoz, 2010)

พัฒนาการระบบรถไฟฟ้าขนส่งของไทย

รัฐบาลไทยได้นำการจัดการแบบ การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน มาใช้ในการจัดหา

และให้บริการรถไฟฟ้าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 โดยในครั้งนั้นรัฐบาลนำโดย พล.ช.ชวน หลีกภัย ได้เริ่มนำแนวคิดดังกล่าวมาทดลองใช้ในระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร โดยมอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของโครงการและกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดูแลพื้นที่เป็นเจ้าภาพในการกำกับควบคุมดูแลโครงการ ทำการศึกษาความเป็นไปได้ และช่องทางในการลงทุนโดยการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนมาร่วมลงทุนในกิจการรถไฟฟ้า ซึ่งในขณะนั้นมีบริษัทเอกชนเพียงแห่งเดียวที่มีศักยภาพและเป็น “ผู้กล้า” ร่วมลงทุน กับรัฐ คือบริษัทกรุงเทพมหานครและกลุ่มธนาคาร (กิตติภานต์ จอมดวง จารุพลวรกุล, สัมภาษณ์) เป็นการลงทุนโดยภาคเอกชน 100 % จนกลายเป็นรถไฟฟ้าสายแรกที่ใช้การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน จนต่อมาสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม มีนโยบายในการขยายระบบขนส่งไฟฟ้าในเขตกรุงเทพและปริมณฑล ประกอบกับประเทศไทยเริ่มใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ.2535 และมีการปรับปรุงเป็น พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

พ.ศ.2556 ทำให้เกิดการเปิดกว้างในการดำเนินงานในรูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนมากขึ้น จนในปัจจุบัน (พ.ศ. 2562) ประเทศไทยมีรถไฟฟ้าที่ก่อสร้างแล้วเสร็จและเปิดให้บริการจำนวน 4 เส้นทาง ได้แก่ 1. รถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานคร หรือ รถไฟฟ้า BTS 2. รถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคลหรือรถไฟฟ้า MRT 3. รถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงค์ และ 4. รถไฟฟ้ามหานคร สายเฉลิมรัชมงคล หรือรถไฟฟ้าสายสีม่วง ซึ่งทุกเส้นทางแล้วใช้วิธีการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนจัดการทั้งสิ้น แต่รูปแบบที่นำมาใช้ในแต่ละเส้นทางนั้นแตกต่างกันออกไปภายใต้เงื่อนไขสำคัญ ๆ เช่น มูลค่าการลงทุนของโครงการขีดความสามารถในการระดมทุนของภาคเอกชนศักยภาพตลาดทุนและศักยภาพของภาคเอกชนที่มีอยู่ในประเทศ ตลอดจนภาวะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้นว่าควรจะต้องอาศัยการร่วมทุนในรูปแบบใด เป็นต้น ด้วยเงื่อนไขดังกล่าวจึงส่งผลให้การพิจารณาเลือกรูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนของรถไฟฟ้าแต่ละเส้นทางแตกต่างกันออกไป (สามารถ ราชพลสิทธิ์, 2550:54) ทั้งนี้ที่ใช้ในประเทศไทยปัจจุบันพบจำนวน 3 รูปแบบตามที่แสดงในตารางที่ 2 ดังนี้

ตารางที่ 2 แสดงรูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในรถไฟฟ้าสายต่างๆ ของประเทศไทย

กิจกรรมหลัก	รถไฟฟ้า			
	BTS	MRT	Airport Rail Link	สายสีม่วง
	(BOT)	(BOOT)	(BTO)	(BOOT)
ออกแบบ	รัฐ	รัฐ	รัฐ	รัฐ
ลงทุน	เอกชน 100%	รัฐ/เอกชน 80:20	เอกชน (รัฐรับซื้อคืน)	รัฐ/เอกชน 80:20
ก่อสร้าง	เอกชน	เอกชน	เอกชน	เอกชน
ถือครองโครงสร้าง	เอกชน	รัฐ	รัฐ	รัฐ
ถือครองระบบเดินรถ	เอกชน	เอกชน	รัฐ	เอกชน
จัดการและให้บริการ	เอกชน	เอกชน	รัฐ	เอกชน
ซ่อมบำรุง	เอกชน	เอกชน	รัฐ	เอกชน
สัมปทานจัดการและให้บริการ	30 ปี	25 ปี	-	30 ปี

1. รูปแบบ BOT : Build Operate Transfer ซึ่งนำมาใช้ในการจัดหาและบริการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครหรือรถไฟฟ้า BTS รวมทั้งรถไฟฟ้าส่วนต่อขยายสายสีเขียวทั้งหมด ซึ่งภาครัฐโดยกรุงเทพมหานครให้สัมปทานบริษัทเอกชน ได้แก่ บริษัท ธนായ จำกัด หรือต่อมาได้เปลี่ยนชื่อเป็นบริษัท บีทีเอส กรุ๊ป โฮลดิ้งส์ จำกัด (มหาชน) ในการลงทุนก่อสร้างโดยใช้งบประมาณทั้งหมดจากภาคเอกชน ภายหลังก่อสร้างเสร็จรัฐบาลเปิดให้ภาคเอกชนสัมปทานระบบการเดินรถและให้บริการรถไฟฟ้าโดยมีระยะเวลาสัญญา 30 ปี และจะโอนกรรมสิทธิ์การจัดการกลับคืนสู่รัฐบาลเมื่อหมดสัมปทาน (บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน), 2562)

2. รูปแบบ BOOT: Build Owned Operate Transfer หรือ DBOT: Designed Build Operate Transfer นำมาใช้ในการจัดการรถไฟฟ้ามหานครหรือรถไฟฟ้า MRT และรถไฟฟ้าสายสีม่วง รวมถึงรถไฟฟ้าอีกหลายเส้นทางของประเทศไทยที่กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการก่อสร้างในปัจจุบัน ซึ่งรถไฟฟ้า MRT มีภาครัฐเป็นหน่วยงานเจ้าของโครงการ โดยได้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาเพื่อรับผิดชอบดำเนินงานคือ การรถไฟฟ้ามหานครเป็นผู้ลงทุนในการก่อสร้างโครงสร้างเส้นทาง โดยรัฐบาลเป็นผู้ประกันในการกู้เงินลงทุนในการก่อสร้างและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนร่วมประมูลในการออกแบบและก่อสร้างร่วมกับรัฐ ภายหลังจากก่อสร้างเสร็จรัฐจะเป็นเจ้าของโครงสร้างรถไฟฟ้าและเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนได้แก่บริษัททางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) เข้ามาสัมปทานลงทุนจัดหาและติดตั้งระบบการเดินรถและเข้ามาจัดการให้บริการ โดยมีระยะเวลาสัมปทาน 30 ปี หลังจากหมดอายุสัมปทานกรรมสิทธิ์ในระบบการเดินรถและการจัดการจะโอนกลับคืนมายังภาครัฐ (การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย, 2562)

3. รูปแบบ Build Transfer Operate หรือ BTO นำมาใช้ในการจัดการรถไฟฟ้าสายเชื่อมต่อท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ หรือ Airport Rail Link เป็นรูปแบบที่ภาครัฐโดยการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) เปิดให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมลงทุนในการก่อสร้างในลักษณะกลุ่มกิจการร่วมค้า อันประกอบด้วยบริษัท บี กริม อินเตอร์เนชั่นแนล จำกัด บริษัท Siemens Aktiengesellschaft จำกัด บริษัท ซีเมนต์ จำกัด บริษัท ชีโน-ไทย เอ็นจิเนียริ่ง แอนด์ คอนสตรัคชั่น จำกัด (มหาชน) โดยภายหลังก่อสร้างเสร็จรัฐจะรับซื้อโครงสร้างพื้นฐานคืนจากภาคเอกชนทั้งหมด และรัฐเป็นผู้ถือครองพร้อมกับจัดการรถไฟฟ้าและระบบการเดินรถ และให้บริการเดินรถด้วยตัวเอง (บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด, 2562)

ข้อสังเกตที่น่าสนใจ เกี่ยวกับการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน ในกิจการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนของไทย

เมื่อพิจารณาจากข้อมูลพัฒนาการระบบรถไฟฟ้าขนส่งของไทย จะพบว่าตั้งแต่จุดเริ่มต้นในการก่อสร้างรถไฟฟ้าสายแรกของไทยในปี พ.ศ. 2542 จนกระทั่งถึงปัจจุบันในปี พ.ศ. 2562 นั้นสามารถตั้งข้อสังเกตที่น่าสนใจ ได้ดังนี้

1. รูปแบบจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนที่ใช้ในระบบรถไฟฟ้าไทยแต่ละเส้นทางมีความแตกต่างออกไป โดยแบ่งเป็น 3 รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีข้อดีและข้อเสียที่แตกต่างกัน ได้แก่

1) การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในรูปแบบ BOT ในรถไฟฟ้า BTS ใช้การลงทุนโดยภาคเอกชน 100% และเปิดโอกาสให้เอกชนสัมปทานจัดการและให้บริการ โดยรายได้ไม่ต้องส่งคืนให้รัฐตลอดเวลา 30 ปี (พ.ศ.2542-2572) ซึ่งวิธีการแบบนี้รัฐต้องมีข้อเสนอที่จูงใจภาคเอกชนให้มาลงทุนให้กับรัฐ รวมทั้งต้องหาวิธีการสร้างแรงจูงใจและมาตรการช่วยเหลือเอกชน เช่น

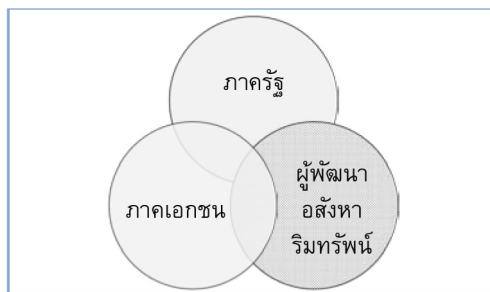
การแสวงหาประโยชน์จากการพัฒนาที่ดินในเขตเส้นทางรถไฟไฟฟ้า ข้อดีของวิธีการนี้คือรัฐสามารถสร้างรถไฟไฟฟ้าให้บริการประชาชนโดยไม่ต้องลงทุนเอง และไม่ต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะ ผลักภาระให้กับภาคเอกชน และยังใช้ความสามารถและความเป็นมืออาชีพของภาคเอกชนมาทำงานแทนรัฐ แต่ข้อเสียคือเอกชนมีสิทธิในโครงสร้างพื้นฐานรถไฟไฟฟ้า และรายได้จากการให้บริการทั้งหมดจะตกแก่เอกชนตลอดระยะเวลาสัมปทาน

2) การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในรูปแบบ DBOT หรือ BOOT ในรถไฟฟ้ายาน สิ้นเงินและสีม่วง โดยมีเจ้าของโครงการคือการรถไฟฟ้ายานส่งมวลชนแห่งประเทศไทยหรือ รฟม. ใช้การลงทุนสัดส่วนระหว่างรัฐ:เอกชน อยู่ที่ 80:20 โดยภาครัฐลงทุนในระบบโครงสร้างพื้นฐานในส่วนระบบการเดินรถเป็นการลงทุนโดยภาคเอกชน รูปแบบนี้รัฐเป็นผู้ถือครองโครงสร้างพื้นฐาน ส่วนเอกชนสามารถใช้สิทธิในระบบรถไฟไฟฟ้าและจัดการเดินรถได้ แต่ต้องแบ่งปันรายได้ให้แก่รัฐ ข้อดีของรูปแบบนี้คือ รัฐใช้ความเชี่ยวชาญจากเอกชนในการจัดการและให้บริการ และมีรายได้ส่วนหนึ่งแบ่งคืนให้กับรัฐ และรัฐยังคงเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานเส้นทางและสถานี ข้อเสียคือ การลงทุนเกือบทั้งหมดเป็นของรัฐ ซึ่งต้องแบกรับภาระหนี้สาธารณะในระยะยาว

3) รูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนแบบ BTO ในรถไฟฟ้ายาน Airport Rail Link คือการให้ภาคเอกชนลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและภาครัฐรับซื้อโครงสร้างพื้นฐานคืนจากเอกชนแล้วรัฐนำมาจัดการและให้บริการเอง รูปแบบนี้รัฐให้เอกชนลงทุนในการดำเนินงานในเบื้องต้น แต่ทั้งนี้ภาครัฐต้องรับซื้อคืนทั้งหมดซึ่งหมายถึงต้องแบกรับภาระหนี้เช่นกัน และเมื่อรัฐซื้อคืน ข้อดีคือ รัฐจะมีสิทธิในโครงสร้างพื้นฐานเส้นทางและสถานี และมีอำนาจในการตัดสินใจบริหารจัดการโดยเบ็ดเสร็จ ในขณะที่มีข้อเสียคือ เมื่อรัฐนำมาจัดการและให้บริการเอง พบว่ารัฐยังขาดความเชี่ยวชาญ ความ

เป็นมืออาชีพในการจัดการและให้บริการ ขาดเครื่องมือและเทคโนโลยี จึงทำให้พบว่า รถไฟฟ้าแอร์พอร์ตลิงค์เกิดปัญหาเกี่ยวกับระบบการเดินรถ ปัญหาความเสื่อมสภาพของตัวรถ และปัญหาการให้บริการที่ไม่ได้มาตรฐาน เช่น ระยะเวลาในการรอคอยรถ และระยะห่างระหว่างขบวนไม่เป็นไปตามตารางเวลาที่กำหนดไว้ เป็นต้น

2. พบว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระบบรถไฟฟ้ายานที่สำคัญได้แก่ ภาครัฐ ภาคเอกชน และบริษัทด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ โดยบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐและเอกชน มีบทบาทหน้าที่ชัดเจนตามสัญญาสัมปทาน แต่ในส่วนของ บริษัทด้านการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์นั้นไม่ได้มีหน้าที่ทางกฎหมาย แต่มีบทบาทสำคัญเกี่ยวข้องกับการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในเส้นทางรถไฟฟ้ายาน ดังแสดงในแผนภาพที่ 1 ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แสดงภาคีหลักที่เข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนารถไฟฟ้าของไทย

ภาครัฐ เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทหน้าที่สำคัญ และมีบทบาทชัดเจนในฐานะเป็นเจ้าของโครงการ หน้าที่หลักของภาครัฐนับตั้งแต่การกำหนดนโยบาย ได้แก่ นโยบายด้านการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในกิจการสาธารณะ นโยบายด้านการขนส่งมวลชน นโยบายด้านการพัฒนาระบบขนส่งกับการพัฒนาเมืองฯ และบทบาทในการร่วมมือกับเอกชนในการจัดสรรและให้บริการรถไฟฟ้า ตั้งแต่ การออกแบบ การลงทุน

การก่อสร้าง การบริหารจัดการ และการให้บริการ โดยอาจจะแตกต่างกันออกไปขึ้นอยู่กับรูปแบบของการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน

ภาคเอกชน เป็นตัวแสดงที่มีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมาย โดยส่วนใหญ่เอกชนจะมีบทบาทหน้าที่ตั้งแต่การเข้ามาร่วมในการออกแบบ ลงทุน และก่อสร้าง จัดหาและติดตั้งระบบการเดินรถ ลงมือบริหารจัดการและให้บริการรถไฟฟ้าซ่อมบำรุงฯ ซึ่งกิจกรรมทั้งหมดจะเป็นไปภายใต้สัญญาสัมปทานที่ทำไว้กับภาครัฐ แต่บทบาทที่ชัดเจนที่สุดของภาคเอกชนคือ การร่วมลงทุน โดยเฉพาะเส้นทางบีทีเอส ลงทุนโดยเอกชน 100% ส่วนเส้นทางอื่นลงทุนร่วมกันระหว่างรัฐและเอกชน สัดส่วน รัฐ:เอกชน เท่ากับ 80:20 ซึ่งประสบการณ์ที่พบในหลายประเทศรัฐจะต้องมีข้อตกลงในการจัดสรรผลประโยชน์และกระจายความเสี่ยงกับภาคเอกชนที่สามารถดึงดูดใจให้เอกชนเข้ามาร่วมทำงานกับรัฐ ซึ่งโดยส่วนใหญ่ภาครัฐจะสร้างแรงดึงดูดใจโดยวิธีการลดภาษีในการจัดซื้อวัสดุ ก่อสร้าง ตัวรถ ระบบรางและ ภาษีการนำเข้าระบบการเดินรถทั้งหมด และให้สิทธิในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ตามแนวเส้นทางรถไฟฟ้า เพื่อให้บริษัทเอกชนรายนั้นสามารถแสวงหากำไรในการอยู่รอด

ผู้ออกอสังหาริมทรัพย์ สำหรับในประเทศไทยตัวแสดงนี้ยังไม่ได้มีหน้าที่ตามกฎหมาย เพียงแต่มีบทบาทสำคัญในการกระตุ้นการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในเส้นทางที่รถไฟฟ้าวิ่งผ่าน ซึ่งหากเป็นในต่างประเทศอาจจะมาในรูปแบบของบริษัทได้รับสัมปทานจัดการให้บริการรถไฟฟ้า หรืออาจจะเป็นภาคส่วนที่สามที่เข้ามาเกี่ยวข้องเพื่อทำหน้าที่ในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะ ซึ่งหากมองในเชิงการพัฒนาเมือง รัฐบาลมองว่าวิธีการดังกล่าวเป็นการพัฒนาเพื่อเพิ่มมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อนำไปสู่การกระตุ้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ การขยายตัวของเมือง อีกทั้งยังเป็นการกระจายความเจริญของเมืองออกไปรอบ

นอก กระจายความเจริญเติบโตของเมือง สร้างการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจและสร้างคุณภาพสังคมที่ดีขึ้น ส่วนในมุมมองของเอกชนผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์จะได้ประโยชน์จากผลกำไรที่จะเกิดขึ้นในการขายอสังหาริมทรัพย์นั้น

3. หากพิจารณาการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในระบบรถไฟฟ้าของไทย ในมุมมองวิชาการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (บูรณจิตร แก้วศรีมด, 152) สามารถกล่าวได้ว่า วิธีการนี้เป็นเครื่องมือสำคัญอย่างหนึ่งที่สามารถช่วยในการปฏิรูประบบราชการ กล่าวคือ

เกิดการปฏิรูประบบราชการในเชิงโครงสร้างตามแนวคิดสถาบันแนวใหม่ สังเกตได้ว่าการจัดหาและบริการรถไฟฟ้าในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การก่อสร้าง การให้บริการ และการถือครองและการถ่ายโอน จะมีการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน แสดงให้เห็นว่ารัฐได้ทำลายโครงสร้างเดิมและเปิดช่องให้ตนเองได้ออกจากโครงสร้างของสถาบันแนวเก่าที่ยึดติดว่าการจัดหาสินค้าบริการจะต้องดำเนินการโดยภาครัฐเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ไปสู่แนวคิดในรูปแบบสถาบันแนวใหม่ โดยไม่ต้องยึดติดกับการทำงานในโครงสร้างระบบราชการแบบเดิม รัฐใช้วิธีการทำงานร่วมกับภาคส่วนอื่นที่ไม่ใช่หน่วยงานภาครัฐ โดยหน่วยงานเหล่านั้นล้วนอยู่นอกโครงสร้างและกฎระเบียบของระบบราชการ ซึ่งการทำในลักษณะดังกล่าวส่งผลให้โครงสร้างเดิมของระบบราชการมีขนาดเล็กลง มีแนวโน้มที่จะแบนราบและกระจายออกเป็นเครือข่ายการทำงานกับภาคเอกชนมากขึ้น ส่งผลให้การทำงานย่อมมีความคล่องตัวมากขึ้น

การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนนั้น รัฐ-เอกชน ไม่ได้สัมพันธ์กันตามหลักลำดับชั้นราชการในรูปแบบผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา แต่ทั้งสองฝ่ายผูกพันกันด้วย "สัญญา" ซึ่งรัฐไม่ได้ควบคุมเอกชนด้วยการสั่งการหรือใช้กฎระเบียบมาบังคับ แต่ทั้งสองฝ่ายกำลังควบคุมกันด้วยสัญญาในข้อตกลง บนพื้นฐานแนวคิด ตัวการ-

ตัวแทน โดยมีรัฐเป็นตัวแทนที่เป็นเจ้าของสินค้าและบริการสาธารณะนั้นแทนประชาชน และมีภาคเอกชนเป็นตัวการที่เข้ามายื่นข้อเสนออย่างสมัครใจในการมีส่วนร่วมในการจัดการสินค้าและบริการสาธารณะ ดังนั้นเพื่อผลประโยชน์ของทั้งสองฝ่าย และป้องกันความผิดพลาดและบิดพลิ้วในการทำงานร่วมกัน ทั้งรัฐและเอกชนจึงต้องร่วมกันร่างสัญญาสัมปทานที่มีความละเอียด ครอบคลุม เพื่อก่อให้เกิดการทำงานร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น กล่าวคือ ไม่ควบคุมด้วยกฎหมาย แต่เปลี่ยนมาควบคุมด้วยสัญญาที่มีความยืดหยุ่นมากกว่า

ด้านการปฏิรูปในเชิงระบบการทำงาน สังเกตได้ว่า การจัดการร่วมภาครัฐและเอกชนในรถไฟฟ้า นั้น โดยส่วนใหญ่รัฐไม่ได้เป็นผู้ให้บริการเอง แต่รัฐได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาสัมปทาน “ให้บริการรถไฟฟ้า” โดยเชื่อว่าการให้เอกชนมาทำงานให้บริการแทนรัฐ ย่อมมีความรับผิดชอบในการทำงานและมีความเป็นมืออาชีพ และคิดแบบผู้ประกอบการมากกว่าภาครัฐ ที่ไม่ยึดติดกับระบบการทำงานแบบราชการดั้งเดิม เอกชนย่อมมีการนำแนวคิดการตลาดมาประยุกต์ใช้ในการให้บริการรถไฟฟ้า เน้นสร้างการให้บริการที่ดี มีคุณภาพ รถไฟฟ้าที่สะดวก รวดเร็ว ไม่รอนาน มีการส่งเสริมการขาย เช่น บัตรรายเดือน บัตรนักศึกษา เพื่อสร้างความพึงพอใจให้ลูกค้าและดึงดูดให้ลูกค้ามาใช้บริการรถไฟฟ้ามากขึ้น ทำให้สามารถสร้างรายได้และสร้างกำไรให้คุ้มค่ากับเงินที่ลงทุนไป ซึ่งทั้งหมดนี้สุดท้ายผลประโยชน์ย่อมตกกับประชาชนและรัฐ

และหากพิจารณาการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนตามแนวคิดธรรมาภิบาล เครื่องมือนี้จะชัดเจนในเรื่องของความประหยัด และก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพแก่รัฐ กล่าวคือ การดึงภาคเอกชนมาลงทุนร่วมกับรัฐย่อมประหยัดงบประมาณของรัฐได้ส่วนหนึ่ง และ ที่สำคัญเอกชนย่อมมีจิตใจให้บริการรถไฟฟ้าที่มีความสะดวก รวดเร็ว ทันสมัย รวมถึงการรับฟังเสียงจาก

ประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งสอดคล้องกับหลักธรรมาภิบาลในด้านการมีส่วนร่วมอีกด้วย

สรุปและอภิปราย

รูปแบบการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนในกิจการรถไฟฟ้าไทยทั้ง 4 เส้นทางในปัจจุบัน สามารถแบ่งออกเป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ 1. รูปแบบ BOT ให้ภาคเอกชนลงทุน 100% ในโครงสร้างพื้นฐานและระบบการเดินรถ และให้เอกชนสัมปทานเดินรถ พบในรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนกรุงเทพมหานครหรือรถไฟฟ้า BTS 2. รูปแบบ BOOT หรือ DBOT โดยภาครัฐลงทุนร่วมกับเอกชน แบบ 80:20 และให้เอกชนสัมปทานจัดการ พบในรถไฟฟ้าสายสีน้ำเงินและสายสีม่วง และอีกหลายเส้นทางที่กำลังจะเกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร และ 3. รูปแบบ BTO ให้เอกชนลงทุนแล้วรัฐรับซื้อคืนมาบริหารจัดการเอง พบในรถไฟฟ้า Airport Rail Link โดยทั้ง 3 รูปแบบมีวิธีการลงทุน และวิธีการบริหารจัดการที่แตกต่างกันออกไป ยังให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนผู้รับบริการ และเกิดผลประโยชน์แก่ภาคเอกชนและรัฐแตกต่างกันออกไปด้วย

กุญแจสำคัญอย่างหนึ่งของการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชน คือ การร่วมมือต้องเป็นไปในรูปแบบของ “พันธมิตรหรือหุ้นส่วน” หรือ “Partner” ที่มีการทำสัญญาร่วมกัน ดังนั้นจึงต้องร่วมมือทำงานท่ามกลางข้อจำกัดและจุดแข็งของกันและกันและต้องเอื้อผลประโยชน์ให้เกิดขึ้นทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และต้องไม่ละทิ้งประโยชน์สาธารณะด้วย ดังนั้น รัฐต้องเข้าใจในข้อจำกัดของตนโดยเฉพาะด้านการเงินและความเชี่ยวชาญในการจัดการและให้บริการรถไฟฟ้า ซึ่งจำเป็นต้องพึ่งภาคเอกชน ในขณะที่เอกชนเองก็ต้องใจกว้างและตระหนักว่า รถไฟฟ้าคือสินค้าสาธารณะ ถึงแม้รัฐจะให้สิทธิ์เข้ามาลงทุนร่วมกันแต่ต้องมีเงื่อนไขสำคัญคือการลงทุนร่วมกับรัฐนั้นย่อมเสี่ยงต่อผล

ตอบแทนในรูปแบบตัวเงินที่จะได้รับ โดยเฉพาะการลงทุนในด้านการขนส่งนั้นเอกชนอาจจะไม่ได้รับผลกำไรจากการเก็บค่าโดยสาร แต่จะได้รับกลับมาในรูปแบบอื่น ๆ ทางอ้อม เช่น จากการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์รอบแนวระยะเส้นทางรถไฟฟ้า ดังนั้นกฎเกณฑ์สำคัญที่ภาครัฐจะต้องตั้งเงื่อนไขร่วมมือในการพัฒนาระบบไฟฟ้าขนส่งและพัฒนาเมืองควบคู่กันก็คือ ภาครัฐจะต้องให้สิทธิเอกชนในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ในแนวเส้นทางรถไฟฟ้าภายในขอบเขตสัญญาด้วย ซึ่งการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ควบคู่กับระบบขนส่งที่ดีย่อมก่อให้เกิดการพัฒนาเมือง ซึ่งที่สุดผลประโยชน์จะตกที่ประชาชน

การจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนนับได้ว่าเป็นเครื่องมือการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่มีประสิทธิภาพ เหมือนการยิงปืนนัดเดียวได้นก

3 ตัว คือ รัฐได้ใช้ประโยชน์จากเอกชนในด้านการเงินและความสามารถในการจัดการเข้ามาจัดหาและให้บริการรถไฟฟ้า เอกชนได้ประโยชน์จากรัฐจากการเพิ่มโอกาสในการพัฒนาธุรกิจและขยายโครงการในอนาคต และสุดท้ายประชาชนได้ใช้รถไฟฟ้าและบริการสาธารณะแบบมีอาชีพร่วม “เพราะคุณค่าของการจัดการร่วมระหว่างภาครัฐและเอกชนคือ รัฐก็ได้บรรลุแนวทางการทำงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและพัฒนาประเทศ เอกชนก็ได้กำไรและโอกาสทางธุรกิจจากการร่วมลงทุนกับรัฐ ประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีเหมาะสมกับภาษีที่จ่ายให้รัฐ และเป้าหมายสุดท้ายคือจะต้องก่อให้เกิดความมีประสิทธิภาพในการใช้ทรัพยากรของประเทศและมีเกิดการพัฒนาประเทศโดยภาพรวม

เอกสารอ้างอิง

- การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. (2562). ประวัติความเป็นมาของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2562, จาก https://www.mrta.co.th/th/about_mrta/history/.
- กิตติกานต์ จอมดวง จารุวรรณกุล. (2561 มิถุนายน 4). ผู้อำนวยการกองการขนส่ง สำนักงานการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์.
- คงขวัญ ศิลา. (2553). บทวิเคราะห์ เรื่อง ความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public Private Partnership-PPP) นวัตกรรมการคลังแห่งอนาคต. กรุงเทพมหานคร: กระทรวงการคลัง, สำนักนโยบายเศรษฐกิจมหภาค.
- บูรณจิตร แก้วศรีมด. (2558). รัฐประศาสนศาสตร์ในความหมายใหม่ (New Public Administration). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์บริษัท สหธรรมิก จำกัด, 2558.
- บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน). (2562). ข้อมูลประวัติความเป็นมา. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2562, จาก <https://www.bts.co.th/info/info-history.html>.
- บริษัทรถไฟฟ้า ร.ฟ.ท. จำกัด. (2562). เกี่ยวกับโครงการ. ค้นเมื่อ 15 มกราคม 2562, จาก <http://www.srtet.co.th/index.php/th/about-history/about-project>.
- ประกาศคณะกรรมการนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2558-2562. (2558). สามารถ ราชพลสิทธิ์. (2550). เปิดประมูลไฟฟ้าที่คนกรุงเทพต้องรู้. อัมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง. กรุงเทพฯ.
- Forrer etl. (2010). *Public Private Partnership and The Public Accountability Question*. Public Administration Review 70(3): 475-484.
- Greve, C and Hodge, G (2005). *The Challenge of Public Private Partnerships*. Edward Elgar Publishing, Inc. Massachusetts. USA.(1-4).

- Hodge, G and Greve, C (2010). *International Handbook on Public-Private Partnerships*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Kaparos, G. S. (2005). *Protecting the public interest in Public Private Partnerships for the delivery of very large transport project: the case of Athens Ring Road*. University College London. England.
- Kappeler, A and Nemoz, M. (2010). "Public-private partnerships in europe - before and during the recent financial crisis." *Economic and Financial Reports 2010/4*, European Investment Bank, Economic and Financial Studies.
- Koven, S.G. and Stroher, S.C. (2008). *Public Private Partnership in Developing Counties*. Encyclopedia of Public Administration and Policy DOI.10.1081./E-EAP-120039554. (1964-1973).
- Perry, L.J and Rainey, G. (1988). The Public-Private Distinction in Organization Theory: A Critique and Research Strategy.(13). *Academic of Management Review*. (182-201).
- Savas, E.S. (2000). *Privatization and Public Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers, Seven Bridges Press.
- Zhu, X and Liu, S. (2004). Analysis of the impact of the MRT system on accessibility in Singapore using an integrated GIS tool. *Journal of Transport Geography*. 12(2004).