

รายงานการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

ร่างพระราชบัญญัติ : ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ.

☒ กฎหมายใหม่ ☐ แก้ไข/ปรับปรุง ☐ ยกเลิก

หน่วยงานของรัฐผู้เสนอร่างกฎหมาย : กรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม

ความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

☒ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติในเรื่อง

ยุทธศาสตร์ที่ ๗ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบโลจิสติกส์

เป้าหมายระดับยุทธศาสตร์ : เป้าหมายที่ ๒ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านระบบขนส่ง

ตัวชี้วัด ๒.๑ สัดส่วนปริมาณการขนส่งสินค้าทางรางต่อปริมาณการขนส่งสินค้าทั้งหมดภายในประเทศ
เพิ่มขึ้นจากร้อยละ ๑.๔ เป็นร้อยละ ๔ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔

๒.๒ สัดส่วนของผู้ใช้ระบบรถไฟฟ้าต่อปริมาณการเดินทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
จากร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๑๕ ในปี พ.ศ. ๒๕๖๔

☒ สอดคล้องกับแผนการปฏิรูปประเทศในเรื่อง

การปฏิรูปประเทศด้านการเพิ่มความสามารถทางการแข่งขันของประเทศ

หัวข้อย่อย ๑.๒ : การรวมกลุ่มในภูมิภาค (Regional Integration)

ประเด็นการปฏิรูปที่ ๙ Connectivity : พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในประเทศ

ส่วนที่ ๑

เหตุผลความจำเป็นที่ต้องตรากฎหมายและผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๑. สภาพปัญหา สาเหตุของปัญหา และผลกระทบของปัญหา

๑.๑ ปัญหาคืออะไร สาเหตุปัญหาคืออะไร และผลกระทบของปัญหาคืออะไร

ปัจจุบันการขนส่งทางรางได้เข้ามามีบทบาทสำคัญมากยิ่งขึ้นต่อระบบคมนาคมขนส่งของไทย เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่าเป็นระบบขนส่งที่มีความปลอดภัยสูงกว่า และมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการขนส่งต่ำกว่า ระบบการขนส่งทางถนน โดยรัฐบาลมีนโยบาย ยุทธศาสตร์ แผนงาน และโครงการที่จะลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางอย่างต่อเนื่องและใช้จำนวนเงินลงทุนที่สูง แต่การบริหารจัดการด้านการขนส่งทางรางของประเทศยังไม่ได้มีการพัฒนาอย่างเป็นระบบให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน เพราะยังไม่มีหน่วยงานกลางรับผิดชอบกำกับดูแลให้ระบบรางทั้งประเทศมีมาตรฐานเดียวกัน โดยที่ปัจจุบันได้มีการจัดตั้งกรมการขนส่งทางรางขึ้นภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคม ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานส่วนกลางในการเสนอแนะนโยบาย กำหนดยุทธศาสตร์ วางแผนโครงข่าย บริหารงานด้านการขนส่งทางรางของประเทศ กำหนดและกำกับดูแลมาตรฐาน ระเบียบทางด้านความปลอดภัย ด้านการซ่อมบำรุง และด้านการประกอบกิจการ รวมทั้งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางรางของประเทศให้สามารถแข่งขันและเชื่อมต่อการขนส่งระบบอื่นและประเทศเพื่อนบ้าน

แต่กลับยังไม่มีบทบัญญัติของกฎหมายในการควบคุม กำกับดูแลกิจการขนส่งทางราง ให้สามารถยกระดับมาตรฐาน อุตสาหกรรมการขนส่งทางราง บริหารจัดการการขนส่งทางรางอย่างเป็นระบบ สอดคล้องกับการพัฒนาการขนส่ง รูปแบบอื่นๆ ให้เป็นโครงข่ายเดียวกันอย่างสมบูรณ์

๑.๒ เหตุใดรัฐจึงควรแทรกแซงในเรื่องนี้

เนื่องจากกระทรวงคมนาคมได้ดำเนินการตามนโยบายสำคัญและแผนงานด้านการพัฒนาระบบ การขนส่งทางรางของรัฐบาลในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ และการลงทุนในโครงการพื้นฐานทางรางที่มี มูลค่าสูง เพื่อการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางให้ได้มาตรฐานและระเบียบทางด้านความปลอดภัย ด้านการซ่อม บำรุงทาง และด้านการประกอบกิจการ ครอบคลุมการพัฒนาระบบรางให้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งระบบ ลดความ สูญเปล่าในการเดินทางและการขนส่ง ช่วยแก้ปัญหาการจราจรให้มีความคล่องตัว เชื่อมโยงโครงข่ายระบบขนส่ง ภายในประเทศและพัฒนาจุดเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้าน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญที่กระจายความเจริญไปสู่ ภูมิภาคอย่างยั่งยืน

๒. วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซง

วัตถุประสงค์และเป้าหมายของการแทรกแซงคืออะไร

เพื่อให้มีการดำเนินการด้านนโยบาย (Policy Advisor) และด้านกำกับดูแล (Regulator) มาตรฐาน ด้านระบบการขนส่งทางรางอย่างชัดเจน เพื่อให้เกิดมาตรฐานความปลอดภัย มาตรฐานการซ่อมบำรุงทาง และมาตรฐานการประกอบกิจการให้มีการบริการโครงสร้างอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม การจัดให้มีการประกัน ความเสียหายที่เกิดขึ้นแก่ผู้โดยสารหรือสินค้า การจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกแก่คนโดยสาร รวมทั้งคนทุพพลภาพ คนพิการ สตรีมีครรภ์ และเด็ก การพัฒนาและการบริหารจัดการให้ระบบรางเป็นโครงข่ายหลักของประเทศ อันจะส่งผลต่อคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ประชาชนจากการได้รับความสะดวกปลอดภัยในการเดินทาง และบริการที่มี มาตรฐานเหมาะสม เช่น สะอาด ตรงเวลา ความสะดวกสบาย ประหยัดพลังงาน ลดมลพิษทางอากาศ และความ คุ่มค่าจากการใช้ทรัพยากรร่วมกัน โดยการแบ่งปันและร่วมมือกันเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าต่อการบริการภาครัฐและ ประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชน

๓. การแก้ปัญหาในปัจจุบัน

๓.๑ วิธีการแก้ปัญหาที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบันคืออะไร

กรมการขนส่งทางรางถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้สังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อต้องการให้มีหน่วยงาน กำกับดูแลและรับผิดชอบด้านการขนส่งทางราง ทำหน้าที่กำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางราง กำหนด มาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัย โครงสร้างอัตราค่าบริการที่เป็นธรรม การลงทุน การบำรุงรักษา และ การบริหารจัดการ ซึ่งเป็นระบบขนส่งที่ส่งผลกระทบสำคัญต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศและการ ยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีบทบัญญัติกฎหมายที่กำหนดหน้าที่และอำนาจให้กรมการ ขนส่งทางรางกำกับดูแลและปฏิบัติการดังกล่าว จึงอาศัยอำนาจฝ่ายบริหาร (เสนอเรื่องผ่านปลัดกระทรวง คมนาคม) ดำเนินการกำกับดูแลหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางรางในสังกัดกระทรวงคมนาคม

๓.๒ ต่างประเทศแก้ปัญหาอย่างไร (ถ้ามี) และการดำเนินการดังกล่าวเหมาะสมกับสังคมไทยหรือไม่อย่างไร

- แนวทางการกำกับดูแลการประกอบกิจการขนส่งทางรางของสหภาพยุโรป สหราชอาณาจักร ประเทศญี่ปุ่น และประเทศสิงคโปร์ มีรายละเอียดตามประเด็น ดังนี้

ญี่ปุ่น

การขนส่งทางรางของประเทศญี่ปุ่น แม้ว่าจะมีการแบ่งแยกแบบ Vertical integration คือ ผู้ประกอบการเดินรถและเจ้าของโครงสร้างพื้นฐานจะเป็นรายเดียวกัน โดยผูกขาดกันตามพื้นที่ก็ตาม กฎหมายญี่ปุ่นพยายามทำให้เกิดการแข่งขันด้านประสิทธิภาพการประกอบกิจการระหว่างบริษัทเดินรถแต่ละบริษัท โดย Ministry of Land, Infrastructure, Transport and Tourism (MLIT) จะเป็นผู้พิจารณาประสิทธิภาพการประกอบการเพื่อกำหนดอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสม นอกจากนี้ กิจการเดินรถไประหว่างเมืองยังต้องแข่งขันกับการขนส่งรูปแบบอื่น ทั้งทางเครื่องบิน ทางรถ และทางเรือ ซึ่งผู้ประกอบการเดินรถไฟภาคเอกชนจะต้องแข่งขันในการเสนอบริการที่มีคุณภาพที่ดีกว่า ราคาค่าบริการที่ถูกลงกว่า หรือการจัดการต้นทุนที่ดีกว่า เพื่อให้ธุรกิจสามารถดำรงอยู่ต่อไปได้ เพราะรัฐบาลไม่ได้ให้การอุดหนุนกิจการส่วนใหญ่ตั้งแต่เมื่อครั้งผูกขาดการประกอบกิจการโดยรัฐวิสาหกิจอีกต่อไป ดังนั้น การขนส่งทางรางในประเทศญี่ปุ่นจึงมีการบริหารที่มีประสิทธิภาพมากขึ้นกว่าเมื่อประกอบกิจการโดยรัฐวิสาหกิจ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการทำให้เกิดการแข่งขันระหว่างการขนส่งรูปแบบอื่น ทำให้เกิดการแข่งขันในตลาดขนส่งขึ้นได้ โดยไม่ต้องเพิ่มจำนวนของผู้ประกอบการเดินรถขนส่งทางรางในพื้นที่เดียวกัน นอกจากนี้ การทำให้ JR East, JR Central, JR West และ JR Kyushu เป็นบริษัทเอกชนก็สามารถทำลายข้อจำกัดในการดำเนินธุรกิจ และก่อให้เกิดแรงจูงใจที่จะทำให้การจัดการและการดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น เนื่องจากไม่สามารถปล่อยให้กิจการขาดทุนเพื่อรอรับการอุดหนุนจากรัฐบาลเหมือนดังเช่นสมัยดำเนินการผูกขาดกิจการเดินรถไประหว่างเมืองโดยรัฐวิสาหกิจ

สำหรับกรณีที่มีการบริหารกิจการเดินรถไฟแบบ Vertical Separation ต่างจากรถไฟความเร็วปกติ เนื่องจากเงินลงทุนโครงสร้างพื้นฐานที่สูงมาก และต้องใช้เวลาในการคืนทุนอย่างน้อย ๓๐ ปี The Japan Railway Construction, Transport and Technology Agency (JRTT) จึงเป็นหน่วยงานเดียวที่รับผิดชอบในด้านการก่อสร้างและเป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน ขณะที่ผู้ประกอบการเดินรถจ่ายค่าเช่าให้กับ JRTT โดยบริษัท JR ที่เข้าใช้ทางเพื่อประกอบกิจการขนส่ง ดังนั้นรถไฟความเร็วสูงจึงมีการแบ่งแยกผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งออกจากผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานภายหลัง ค.ศ. ๒๐๐๓ แต่การให้บริการเดินรถไฟขนส่งก็ยังคงเป็นการประกอบกิจการของกลุ่มบริษัท JR อีกทั้งระบบกฎหมายญี่ปุ่นก็ไม่ได้มีการส่งเสริมให้มีผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งรายอื่นมาให้บริการแข่งขันบนทางรถไฟความเร็วสูงนี้แต่อย่างใด เพราะให้อำนาจผู้ประกอบการเดินรถไฟขนส่งเป็นผู้จัดการตารางเดินรถไฟได้เอง ทั้งยังไม่มีหลักเกณฑ์บังคับว่าผู้ประกอบการโครงสร้างพื้นฐานจะต้องเปิดให้เอกชนรายอื่นเข้ามาใช้ทางรถไฟความเร็วสูงนี้ได้โดยไม่มีการเลือกปฏิบัติ ทำให้ผู้ประกอบการรายเล็กไม่สามารถเข้าสู่ตลาดได้ ส่งผลให้กลุ่มบริษัท JR เป็นผู้ผูกขาดกิจการเดินรถไฟไประหว่างเมืองทั้งระบบรถไฟความเร็วปกติและระบบรถไฟความเร็วสูง ด้วยสภาพการผูกขาดการประกอบกิจการเดินรถไฟของเอกชนในพื้นที่ต่าง ๆ หรือการเดินรถสายต่างๆ เช่นนี้ ภาครัฐจึงมีอำนาจควบคุมกำกับกิจการดังกล่าวเป็นอย่างมากเพราะยังคงถือหุ้น

ของทั้ง ๔ บริษัท ได้แก่ JR-Hokkaido JR-Shikoku JR-Kyushu และ JRTT เพื่อการคุ้มครองประชาชนผู้ให้บริการให้สามารถให้บริการขนส่งทางรางที่มีคุณภาพ และมีราคาโดยสารที่เหมาะสมได้

สหราชอาณาจักร

การปฏิรูปการรถไฟในปี ค.ศ. ๑๙๙๓ เป็นการเปลี่ยนแปลงอุตสาหกรรมการรถไฟของสหราชอาณาจักรครั้งสำคัญ จนก่อให้เกิดกระบวนการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมอีกครั้งในการให้บริการ และทำให้การขนส่งทางรางถูกแบ่งออกเป็นสองส่วนหลัก ได้แก่ ส่วนที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานระบบขนส่งทางราง (ทาง, สัญญาณ สะพาน, อุโมงค์, สถานี และโรงเก็บรถราง) โดยเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัท Network Rail ในปัจจุบัน และส่วนผู้ประกอบกิจการให้บริการขนส่งทางรางบนโครงข่ายดังกล่าวซึ่งให้สิทธิต่อผู้ประกอบการภาคเอกชน ทั้งยังกำหนดหน่วยงานในการกำกับดูแลเพื่อส่งเสริมการแข่งขัน และให้เป็นธรรมทั้งแก่ผู้ประกอบการและผู้โดยสาร โดยมีกฎหมาย The Railway Act ๑๙๙๓ เป็นแนวทางหลักในการควบคุมการบริหารจัดการการขนส่งทางรางจนถึงปัจจุบัน จะเห็นว่า การวางรากฐานจากในอดีตส่งผลให้มียาได้จากการบริหารโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นจาก ๖,๒๕๙ ล้านปอนด์ เป็น ๖,๕๘๐ ล้านปอนด์ ใน ค.ศ. ๒๐๑๗ และ ๒๐๑๘ ตามลำดับ

สหภาพยุโรป

การแก้ไขปัญหในสหภาพยุโรปที่สามารถนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย คือ การที่ประเทศไทยประสบปัญหาการขาดประสิทธิภาพในการให้บริการในอุตสาหกรรมรถไฟก่อนการปฏิรูป เห็นได้จากผลประกอบการของการรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) ที่มีผลประกอบการขาดทุนสะสมต่อเนื่องหลายปี ทำให้องค์กรต้องขอรับการสนับสนุนจากภาครัฐเพิ่มขึ้น และประสิทธิภาพในการให้บริการลดลง คล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นกับอุตสาหกรรมรถไฟของประเทศไทยในสหภาพยุโรปเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๐ ดังนั้น ประเทศไทยควรจะนำเอาหลักการในการปฏิรูปองค์กรด้วยการแบ่งแยกองค์กรแนวตั้ง (Vertical Separation) มาใช้เพื่อทำให้เกิดการแข่งขันที่มากขึ้น ในอุตสาหกรรมอื่นจะทำให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการเพิ่มมากขึ้น ความสำเร็จนั้นสามารถเห็นได้จากส่วนแบ่งในตลาดขนส่งผู้โดยสารทางรางในสหภาพยุโรปที่เพิ่มมากขึ้นภายหลังจากปฏิรูป โดยในช่วงเริ่มต้นของการปฏิรูป (ค.ศ. ๑๙๙๕ - ๒๐๐๓) ส่วนแบ่งในตลาดขนส่งผู้โดยสารทางรางของสหภาพยุโรปลดลงจากร้อยละ ๖.๖ เป็นร้อยละ ๕.๗ จากนั้นส่วนแบ่งในตลาดขนส่งผู้โดยสารทางรางมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และอยู่ที่ร้อยละ ๖.๘ ใน ค.ศ. ๒๐๑๕

สิงคโปร์

การแก้ไขปัญหในสิงคโปร์ที่สามารถนำมาปรับใช้ในบริบทของประเทศไทย คือ สิงคโปร์ เริ่มให้บริการระบบ MRT ในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ โดยมีหน่วยงานของรัฐ Land Transport Authority (LTA) ในปัจจุบัน เป็นเจ้าของโครงสร้างพื้นฐาน มีหน้าที่รับผิดชอบตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้าง การเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา และรัฐยังได้ก่อตั้งบริษัท Singapore Mass Rapid transit: SMRT เพื่อเข้ามาเตรียมให้บริการระบบ MRT โดยมีหน้าที่เป็นผู้กำกับดูแลการให้บริการ ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ LTA เล็งเห็นว่า การแข่งขันในการให้บริการเกิดขึ้นน้อยเกินไป จึงได้นำเอา SBS Transit (SBST) ซึ่งเดิมเป็นผู้ให้บริการรถประจำทางเพียงอย่างเดียว เข้ามามีส่วนร่วมในการให้บริการเส้นทางสายตะวันออกเฉียงเหนือเพื่อเพิ่มการแข่งขันในการให้บริการ

ใน ค.ศ. ๒๐๐๘ ได้มีการเผยแพร่ New Rail Financing Framework (NRFF) ในแผนแม่บทการขนส่งทางบก (Land Transport Master Plan) เป็นแผนการทำงานระบบรางแบบใหม่ของสิงคโปร์ โดยวัตถุประสงค์ของ NRFF คือ การแก้ไขปัญหาการลงทุนที่น้อยเกินไป (Underinvestment) ของภาคเอกชน โดยมีเหตุผลในการ

ปฏิรูป คือเมื่อผู้ประกอบการต้องแบกรับความเสี่ยงทั้งหมดในการดำเนินงานทั้งการเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในระบบรางและการให้บริการด้วย ทำให้ผู้ประกอบการไม่สามารถลงทุนขยายโครงข่ายเพิ่มเติมได้มากนัก เนื่องจากเป้าหมายของเอกชน คือ การพยายามทำกำไรให้ได้มากที่สุด (Profit maximization) จึงทำให้ระบบไม่สามารถตอบสนองต่อการเพิ่มขึ้นของผู้โดยสารได้เพียงพอ รัฐบาลโดย The Rapid Transit System Act จึงได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมและนำ NRFF มาปรับใช้และเริ่มดำเนินการใน ค.ศ. ๒๐๑๑ โดยมีตารางสรุปการเปลี่ยนแปลงได้ดังนี้

เรื่อง	ก่อนแผน NRFF	หลังแผน NRFF
ระยะเวลาสัญญา	มีระยะเวลา ๓๐ - ๔๐ ปี	มีระยะเวลา ๑๕ ปี และต่ออายุทุก ๕ ปี
โครงสร้างพื้นฐาน	LTA เป็นเจ้าของ และตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้าง การเปลี่ยนและการพัฒนา ในขณะที่ SMRT Trains และ SMRT Light Rail รับผิดชอบในการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานทางรถไฟ	LTA เป็นเจ้าของและตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างทดแทนและพัฒนา ในขณะที่ SMRT Trains ยังคงรับผิดชอบในการบำรุงรักษา
ทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานในระบบราง	SMRT Trains และ SMRT Light Rail เป็นเจ้าของ และตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างการเปลี่ยนแปลงและการพัฒนา	LTA เป็นเจ้าของและตัดสินใจเกี่ยวกับการสร้างทดแทนและพัฒนา ในขณะที่ SMRT Trains ยังคงรับผิดชอบในการบำรุงรักษา
ความเสี่ยงด้านรายได้	ความเสี่ยงด้านรายได้โดยผู้โดยสารและรายได้ที่ไม่เป็นรายได้โดยผู้โดยสารที่เป็นความรับผิดชอบของ SMRT Trains และ SMRT Light Rail	LTA แบ่งความเสี่ยงด้านรายได้จากค่าโดยสารกับ SMRT Trains
ความเสี่ยงที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ทางกฎหมาย	การดูแลความเสี่ยงทั้งหมดเป็นหน้าที่รถไฟ SMRT และ SMRT Light Rail	หากมีการเปลี่ยนแปลงกฎระเบียบใหม่ นำโดย LTA หลังจากวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๐๑๖ ที่มีผลในการเปลี่ยนแปลงต้นทุน หรือรายได้ LTA อาจให้เงินช่วยเหลือแก่รถไฟ SMRT (ถ้าค่าใช้จ่ายรถไฟเพิ่มขึ้นหรือรายได้ลดลง) หรือ SMRT รถไฟต้องคืนเงินให้แก่ LTA (ถ้า SMRT มีค่าใช้จ่ายลดลงหรือมีรายได้เพิ่มขึ้น)
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	ไม่มีค่าธรรมเนียมใบอนุญาต	SMRT Trains จ่ายค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรายปีให้แก่ Railway Sink Fund ซึ่งจะช่วยเหลือค่าใช้จ่ายในการสร้างทดแทน และพัฒนาสินทรัพย์ดำเนินงาน
อัตราค่าโดยสาร	ควบคุมโดยคณะกรรมการการขนส่งสาธารณะ	

ที่มา: Land Transport Authority of Singapore (๒๐๑๖)

๔. การรับฟังความคิดเห็น

- ☒ ได้รับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องแล้ว
- ☒ ได้นำผลการรับฟังความคิดเห็นมาประกอบการวิเคราะห์ผลกระทบแล้ว

๕. ความสัมพันธ์หรือความใกล้เคียงกับกฎหมายอื่น

ร่างกฎหมายนี้มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกับกฎหมายอื่นหรือไม่ อย่างไร

กฎหมายที่มีความสัมพันธ์หรือใกล้เคียงกัน มีดังนี้

- ๕.๑ พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. ๒๕๒๒
- ๕.๒ พระราชบัญญัติการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๔๓
- ๕.๓ พระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๔๙๔
- ๕.๔ พระราชบัญญัติจัดวางการรถไฟและทางหลวง พระพุทธศักราช ๒๔๖๔
- ๕.๕ พระราชบัญญัติการเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗

๖. ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๖.๑ กฎหมายนี้จำกัดสิทธิหรือเสรีภาพ หรือก่อให้เกิดหน้าที่หรือภาระอะไรแก่ใครบ้าง

- ประชาชนผู้ใช้บริการระบบขนส่งทางราง ซึ่งถูกกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ว่าด้วยความปลอดภัยในชีวิต ร่างกายและทรัพย์สิน การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยบริเวณสถานี
- ผู้ประกอบกิจการขนส่งทางราง ซึ่งถูกกำหนดหน้าที่ไว้หลายประการ เช่น มีหน้าที่ปฏิบัติตามหมวด ๔ การกำกับดูแลการประกอบกิจการ ส่วนที่ ๒ หน้าที่ของผู้ประกอบกิจการขนส่งทางราง และหมวด ๘ การจดทะเบียนรถขนส่งทางราง โดยหากฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามอาจถูกดำเนินมาตรการลงโทษปรับทางปกครอง/อาจได้รับโทษทางอาญา เป็นต้น
- หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการด้านการขนส่งทางราง การรถไฟแห่งประเทศไทย (รฟท.) การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) / ส่วนราชการอิสระซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดระบบบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการให้สัมปทานหรือทำสัญญาว่าจ้างผู้ใดเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางรางแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ใช้บังคับ จะต้องดำเนินการภายใต้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ.

๖.๒ มีมาตรการป้องกัน แก้อันตราย ค้ำครอง หรือเยียวยาให้แก่ผู้ได้รับผลกระทบตาม ๖.๑ อย่างไร

- มีการกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถร้องเรียนกรณีผู้โดยสารหรือผู้ใช้บริการ หรือบุคคลอื่นได้รับความเดือดร้อนจากการประกอบกิจการขนส่งทางราง
- มีการกำหนดหลักเกณฑ์กรณีที่ได้รับสัมปทานหรือผู้ทำสัญญาว่าจ้างเดินรถทำความตกลงกับการรถไฟแห่งประเทศไทย หรือการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย หรือกรุงเทพมหานคร หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเปลี่ยนแปลงสัญญาสัมปทานหรือสัญญานั้น ให้เป็นการได้รับใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. โดยให้ได้รับสิทธิประกอบกิจการขนส่งทางรางตามขอบเขตการให้บริการเดิมที่คู่กรณีได้ตกลงกัน
- มีการกำหนดหลักเกณฑ์กรณีการประกอบกิจการขนส่งทางรางของการรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย กรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีการให้สัมปทานหรือทำสัญญาว่าจ้างผู้ใดเป็นผู้ประกอบกิจการขนส่งทางรางแล้วก่อนวันที่พระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ใช้บังคับ ให้ผู้ได้รับสัมปทานหรือผู้ทำสัญญาว่าจ้างเดินรถยังคงมีสิทธิในการประกอบกิจการขนส่งทางรางตามขอบเขตและสิทธิที่มีอยู่เดิมตามที่ได้รับสัมปทานหรือสัญญาว่าจ้างเดินรถนั้นต่อไป จนกว่าสัมปทานหรือสัญญาดังกล่าวจะสิ้นสุดลง

๖.๓ กฎหมายนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศ สังคม หรือประชาชนอย่างไร

- พัฒนาคุณภาพบริการระบบขนส่งทางราง โดยส่งเสริมให้เกิดการบริหารการเดินรถและการให้บริการที่ทำให้ระบบการขนส่งทางรางมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น สามารถให้บริการด้วยความถี่ที่เหมาะสมต่อความต้องการใช้บริการในกรณีการขนส่งผู้โดยสาร และเพิ่มความถี่ของการให้บริการขนส่งสินค้าทางราง ตลอดจนกำหนดแนวทางการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐานที่นำไปสู่การเพิ่มสัดส่วนของระบบราง และสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ใช้บริการ

- นอกจากการส่งเสริมด้านมาตรฐาน การให้บริการ และการซ่อมบำรุงแล้ว เป้าหมายสำคัญของการพัฒนาระบบการขนส่งทางราง คือการอำนวยความสะดวกในการขนส่งทั้งผู้โดยสารและสินค้า ยังได้รับความนิยมในการใช้บริการมากเท่าใด ย่อมหมายถึงรายได้จากการขนส่งที่เพิ่มขึ้น และมีอัตราค่าบริการต่อหน่วยที่เหมาะสม อันจะจูงใจให้เกิดการพัฒนาคุณภาพของระบบให้ดียิ่งขึ้น ทั้งด้านความตรงต่อเวลา ความน่าเชื่อถือ ประสิทธิภาพของระบบ และการเชื่อมโยงกับการขนส่งรูปแบบอื่น

- การส่งเสริมให้เกิดการแข่งขันของตลาดภายในประเทศ ซึ่งผู้ที่ต้องการเป็นผู้ประกอบการทุกราย ไม่ว่าจะเป็นรัฐหรือเอกชน มีสิทธิแข่งขันเพื่อรับใบอนุญาตฯ ที่เท่าเทียมกัน จึงจำเป็นต้องมีการพัฒนากลไกการกำกับดูแลที่สนับสนุนให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม และนำไปสู่การพัฒนาคุณภาพการประกอบการอย่างเป็นรูปธรรม

๗. ความพร้อมและต้นทุนของรัฐในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

๗.๑ หน่วยงานผู้รับผิดชอบ : กรมการขนส่งทางราง กระทรวงคมนาคม

๗.๒ มีแนวทางและระยะเวลาเตรียมการในการปฏิบัติตามหรือบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

มีการกำหนดให้ (ร่าง) พระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดเก้าสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อเตรียมการสร้างการรับรู้ ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง

และมีการนำเทคโนโลยีมาใช้อำนวยความสะดวกหรือลดขั้นตอนและค่าใช้จ่ายในการดำเนินการหรือไม่

- ไม่มี -

๗.๓ มีแนวทางและระยะเวลาในการสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามและการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายอย่างไร

เริ่มตั้งแต่ช่วงเวลาที่มีการตรากฎหมายไปจนถึงก่อนกฎหมายจะมีผลใช้บังคับ กรมการขนส่งทางรางสามารถดำเนินการประชาสัมพันธ์เน้นย้ำสาระสำคัญของกฎหมายนี้เพื่อสร้างการรับรู้และความเข้าใจไปยังเจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกิจการขนส่งทางราง ตลอดจนประชาชนทั่วไป ตามช่องทางสื่อสารต่างๆ ได้อีกครั้ง

๗.๔ ต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่คาดว่าจะต้องใช้ในการปฏิบัติตามและบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายในระยะ ๓ ปีแรก เป็นจำนวน ๔๒๗,๘๘๘,๔๒๘.๐๐ บาท (บุคลากรและเครื่องมือ) อัตราค่าจ้างที่ต้องใช้ ๒๐๓ อัตรา

อัตราค่าจ้างที่มีอยู่แล้ว ๑๐๖ อัตรา (ข้าราชการ ๘๔ อัตรา พนักงานราชการ ๒๒ อัตรา) อัตราค่าจ้างที่ต้องเพิ่มขึ้น ๔๗ อัตรา (ข้าราชการ ๔๒ อัตรา พนักงานราชการ ๕ อัตรา)

(รายละเอียดการคำนวณต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายของรัฐปรากฏตามเอกสารแนบท้าย)

๘. ผลกระทบโดยรวมที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย

๘.๑ ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ

- การมีกฎหมายในการกำกับดูแลระบบการขนส่งทางราง จะทำให้เอกชนสามารถเข้ามาประกอบกิจการเดินรถขนส่งทางรางในเส้นทางที่มีความจุทางเหลืออยู่ได้ ส่งผลให้เกิดการแข่งขันในการประกอบกิจการขนส่งทางราง และการกำหนดค่าบริการอย่างเป็นธรรมจะทำให้ราคาค่าบริการอยู่ในระดับที่เหมาะสม สามารถแข่งขันได้กับการขนส่งในรูปแบบอื่นๆ ทำให้ต้นทุนโลจิสติกส์โดยรวมของประเทศไทยลดลง สร้างความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศไทยให้เพิ่มมากขึ้นได้ นอกจากนี้การกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการเชื่อมต่อการขนส่งทางราง กับการขนส่งทางอากาศ การขนส่งทางน้ำ สถานีขนส่งทางบก ศูนย์กระจายสินค้า ที่พักสินค้า ท่าเรือบก นิคมอุตสาหกรรม และส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จะทำให้ประเทศไทยสามารถพัฒนาการเชื่อมต่อบริเวณคมนาคมกับประเทศเพื่อนบ้านและพัฒนาโครงข่ายเชื่อมต่อบริเวณคมนาคมด้านอื่นๆ โอกาสนี้จะสามารถทำให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจของภูมิภาคได้

๘.๒ ผลกระทบต่อสังคม

- การมีกฎหมายในการกำกับดูแลระบบการขนส่งทางราง ในด้านการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี และการจัดทำแผนการพัฒนาการขนส่งทางรางที่มีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดการขยายโครงข่ายทางรถไฟที่ครอบคลุมและเข้าถึงง่ายที่สุด เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีรถไฟให้สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างสูงสุด ส่งผลให้เกิดการพัฒนาเมืองใหม่ ลดความแออัดของประชากรในเขตเมือง ทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการขนส่งทางรางที่มีคุณภาพ อันจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตและภาคธุรกิจการท่องเที่ยว

๘.๓ ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาวะ

- การมีกฎหมายในการกำกับดูแลระบบการขนส่งทางราง ทั้งการกำกับดูแลด้านความปลอดภัย ด้านการให้บริการ และด้านราคาค่าบริการ จะช่วยยกระดับการขนส่งทางราง ให้มีมาตรฐานการบริการและมาตรฐานด้านความปลอดภัยที่ดียิ่งขึ้น ในราคาที่เหมาะสม ส่งผลให้ประชาชนหันมาใช้บริการขนส่งทางรางในการเดินทาง และปรับเปลี่ยนโหมดในการเดินทางจากรถยนต์ส่วนตัวมาใช้บริการขนส่งทางรางมากยิ่งขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อสิ่งแวดล้อม และสุขภาวะที่ดีขึ้น เนื่องจากการขนส่งทางรางมีอัตราการปล่อยมลพิษสู่สิ่งแวดล้อมต่อคนที่น้อยกว่ารถยนต์ส่วนบุคคล ลดปัญหา P.M ๒.๕ และลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เกิดจากการขนส่ง อันเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไขอย่างเร่งด่วนในปัจจุบัน

๘.๔ ผลกระทบอื่นที่สำคัญ

- ไม่มี -

ส่วนที่ ๒

เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการ
การกำหนดโทษทางอาญา และการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจ

๙. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบอนุญาต

กิจการขนส่งทางรางเป็นกิจการที่กระทบต่อประโยชน์สาธารณะโดยตรง และความปลอดภัยของผู้โดยสารเป็นสำคัญ ตลอดจนอาจกระทบถึงความมั่นคงของรัฐ จึงมีความจำเป็นต้องพิจารณาคุณสมบัติผู้ที่เข้ามาเป็น

ผู้ประกอบการขนส่งทางรางผ่านการให้ใบอนุญาตประกอบการแต่ละประเภท ทั้งนี้ ได้กำหนดเงื่อนไขการให้ใบอนุญาตแก่ผู้ประกอบการแต่ละรายผ่านใบอนุญาต โดยเงื่อนไขการประกอบการจะรวมถึงมาตรฐานการประกอบการด้านเทคนิค ประสิทธิภาพการให้บริการ และการคุ้มครองผู้โดยสาร เป็นต้น

๑๐. เหตุผลความจำเป็นในการใช้ระบบคณะกรรมการ

ร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. ได้กำหนดให้มีคณะกรรมการต่างๆ รวม ๓ คณะ ได้แก่ คณะกรรมการนโยบายการขนส่งทางราง คณะกรรมการจัดสรรเวลาการเดินทางขนส่งทางราง และคณะกรรมการสอบสวนอุบัติเหตุของการขนส่งทางราง

สืบเนื่องจากร่างพระราชบัญญัติการขนส่งทางราง พ.ศ. เป็นกฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่ มิใช่กฎหมายที่ปรับปรุงหรือแก้ไขเพิ่มเติมจากกฎหมายเดิมที่ใช้บังคับอยู่ก่อนแล้ว และยังได้นำมาตรฐานการตรวจสอบ/กำกับดูแลการดำเนินกิจการขนส่งทางรางตามแนวทางของต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จ กับมาตรฐานการตรวจสอบ/กำกับดูแลเกี่ยวกับการเดินอากาศ (เฉพาะส่วนที่สอดคล้องกับบริบทการขนส่งทางราง) มากำหนดในบทบัญญัติของ ร่างกฎหมาย ส่งผลให้กรมการขนส่งทางรางในฐานะหน่วยงานหลักซึ่งมีหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินกิจการขนส่งทางรางทั้งประเทศมีภารกิจหลากหลายด้าน ทั้งยังมีความยุ่งยากซับซ้อนขึ้น จึงจำเป็นต้องมีผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในแต่ละด้านมาร่วมปฏิบัติภารกิจนั้นๆ เพื่อให้เกิดความเชื่อมั่น เช่น การกำหนดนโยบายและ ทิศทางการพัฒนาระบบการขนส่งทางรางของประเทศ การเห็นชอบโครงการการขนส่งทางราง เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศและประชาชน การกำหนดอัตราค่าโดยสารที่เป็นธรรมต่อผู้ใช้บริการ รวมถึง ผู้ให้บริการ และส่งเสริมสนับสนุนให้ในอนาคตมีการใช้ระบบขนส่งทางรางเพิ่มมากขึ้น โดยเป็นการประหยัดต้นทุนของประเทศ ส่วนการสืบสวนสอบสวนอุบัติเหตุทางราง เพื่อการกำกับดูแลหน่วยงานในระบบราง และการกำหนดมาตรฐาน ด้านการขนส่งทางราง เพื่อนำผลมาวิเคราะห์สาเหตุแล้วนำมาจัดทำหรือปรับปรุงหลักเกณฑ์/แนวทางป้องกันอุบัติเหตุในอนาคต สำหรับการจัดสรรเวลาการเดินทางขนส่งทางราง เพื่อให้การบริหารโครงสร้างพื้นฐาน และการเดินทางของประชาชนรวมถึงการขนส่งสินค้าทางรางมีประสิทธิภาพและมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน อีกทั้ง เพื่อให้การกำกับดูแลการประกอบการขนส่งทางราง มีความเป็นกลาง มีหลักเกณฑ์ และมาตรฐานในรูปแบบเดียวกัน จึงมีความจำเป็นต้องจัดตั้งคณะกรรมการทั้ง ๓ คณะขึ้น

๑๑. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดโทษทางอาญา

เนื่องจากการขนส่งทางรางเป็นการขนส่งสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับประชาชน สิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ และสังคม ทั้งทางตรงและทางอ้อม หากปล่อยให้บุคคลใดดำเนินการในลักษณะที่จะเป็นภัยต่อระบบการขนส่งทางรางตามที่กฎหมายกำหนด ย่อมส่งผลกระทบต่อหลายส่วนที่เกี่ยวข้องในวงกว้าง จึงจำเป็นต้องมีการกำหนดโทษอาญาต่อการกระทำความผิดเกี่ยวกับการขนส่งทางราง เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันการกระทำอันจะส่งผลกระทบต่อหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อการขนส่งทางราง

๑๒. เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลพินิจในการออกคำสั่งทางปกครองหรือดำเนินกิจการทางปกครอง

เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐสามารถพิจารณาใช้ดุลพินิจในการปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างเหมาะสมหรือตามสมควรแก่กรณี

ข้าพเจ้าขอรับรองว่าข้อมูลที่ปรากฏในรายงานนี้เป็นข้อมูลที่ได้จากการตรวจสอบและวิเคราะห์อย่างถี่ถ้วนแล้ว



(นายพิเชฐ คุณาธรรมรักษ์)

อธิบดีกรมการขนส่งทางราง

๙ ตุลาคม ๒๕๖๖

กรมการขนส่งทางราง

นายชนินทร์ ันดา

ผู้อำนวยการกองกฎหมาย

โทร. ๐ ๒๑๖๔ ๒๖๒๖ ต่อ ๒๑๐๐

อีเมล watsamon.kae@drt.go.th