

บทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุน
ในกิจการของรัฐ เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

Role of Expressway Authority of Thailand on Public Private Partnership for
Thailand Infrastructure Development

¹รักษา พุทธรักษา (Raksa Phuttharaksa)

²ติน ปรัชญพฤทธิ (Tin Prachyapruit)

³ทิพรัตน์ บุปผะศิริ (Tipparrat Bubpasiri)

⁴กฤษณา เชยพันธุ์ (Krisana Choeypun)

มหาวิทยาลัยรามคำแหง (Ramkhamhaeng University)

Email: rphuttharaksa@gmail.com

Received July 23, 2018; Revised August 5, 2018; Accepted September 15, 2019

Abstract

The purpose of the study are to study the roles of the expressway and rapid Transit of Thailand and private sector in the investment of the infrastructure of the Authority, to find out appropriate role of the undertaking, and to research problems and obsearchs faced by the Authority. Via qualitative methods. Data were collected by in-depth interviews of this involved in the projects, purposively selected. It was found from the study that: (1) The Past roles of the Authority are to responsible for ground and underground transportation facility ties by ways of planning and operating them in evidence with the Act, rules and regulations and under the guidance and direction of the Minister in charge. The Authority is, in short, responsible for designing project proposal, project implementation and supervision and monitor of the projects (2) Its main roles were to set forth in the Act on state-owned enterprise, B.E. 2556; in it, the Authority has the project implementation role vid a vis monitoring and follow-up roles and role in revising the contract (4) There are 3 projects responsible by the Authority Kathu-Patong in Phuket, Rama3-Daokhanong and Stage 3 northbound. (3) As to problems and Obstacles faced by the Authority, it has be succinctly stated as follows: (1) The Authority Should be will aware of problems and Obstacles faced by it and resolve them accordingly with speed and effectiveness; (2) The reform of the authority structure should be in place; and (3) participation of the civil society in this matter is a must for the Authority in the year to come.

Keywords: Role, Expressway Authority of Thailand

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาบทบาทที่ผ่านมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (2) เพื่อสังเคราะห์บทบาทที่เหมาะสมของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (3) เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุน โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research methodology) ผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) ในการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการคัดเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling) ได้แก่ ผู้บริหารและบุคลากรจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รวมถึงหน่วยงาน ภาคเอกชนที่ลงทุนหรือให้ความร่วมมือในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ เป็นผู้ให้ข้อมูลหลัก เพื่อให้ได้ข้อมูลที่มีคุณสมบัติตรงตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ผลการศึกษา มีดังนี้

1. ผลการศึกษาบทบาทที่ผ่านมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในอดีตจะเป็นบทบาทของการเป็นหน่วยงานที่จัดการให้มีโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีหน้าที่ในการสร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจอันเกี่ยวกับการขนส่งโดยสารทางเดียวและรถใต้ดิน ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปของกิจการ ภายหลังมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 การทางพิเศษแห่งประเทศไทยถูกกำหนดให้มี (1) บทบาทในการเสนอโครงการ (2) บทบาทการดำเนินโครงการ และ (3) บทบาทการกำกับดูแลและติดตาม

2. ผลการศึกษาบทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ผู้วิจัยได้ศึกษาพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 พบว่าข้อกำหนดนั้นกำหนดให้มีการปรับบทบาทของหน่วยงาน เป็นหน่วยงานด้านการปฏิบัติการ (Operator) มีหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีบทบาทดังนี้ (1) บทบาทในการเสนอโครงการ (2) บทบาทในการดำเนินโครงการ (3) บทบาทในการคัดเลือกภาคเอกชน (4) บทบาทในการกำกับดูแลและติดตามผล และ (5) บทบาทในการแก้ไขและทำสัญญาใหม่ ซึ่งผู้วิจัยได้ศึกษาบทบาทของหน่วยงานในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนและแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ โดยมีการศึกษาการดำเนินโครงการจำนวน 3 โครงการ (1) โครงการทางพิเศษกะทู้-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต (2) โครงการทางพิเศษดาวคะนอง – พระราม 3-วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานครด้านตะวันตก และ (3) โครงการทางพิเศษขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E-W corridor ด้านตะวันออก

3. ผลการศึกษาปัญหาอุปสรรคของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ได้กำหนดประเด็นในการศึกษาโดยมีรายละเอียดดังนี้ (1) ปัญหาด้านกฎหมาย (2) ปัญหาด้านความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศ (3) ปัญหาด้านการเมือง และ (4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

4. ข้อเสนอแนะและส่งเสริมบทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน (1) การทางพิเศษแห่งประเทศไทยควรตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นและควรเร่งแก้ไขปัญหาย่างเร่งด่วน (2) การทางพิเศษแห่งประเทศไทยควรมีการปฏิรูปโครงสร้าง และ (3) การทางพิเศษแห่งประเทศไทยควรส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ให้เข้ามามีบทบาทในคณะกรรมการกำกับดูแล

คำสำคัญ: บทบาท, การทางพิเศษแห่งประเทศไทย

บทนำ

การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาว แต่เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมาก ซึ่งหากเป็นการลงทุน จากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถระดมเงินทุนได้เพียงพอเนื่องจากข้อจำกัดใน ด้านการระดมทุนและการดำเนินนโยบายด้านการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพการคลังของประเทศด้วย การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน Public Private Partnership (PPP) เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการดำเนินโครงการ ในด้านการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและพัฒนาคุณภาพการบริการ การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนในโครงการภาครัฐต่าง ๆ นั้น จากงานวิจัยของธนาคารโลกพบว่า ช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ถึง ปี ค.ศ. 2001 นั้นในประเทศที่กำลังพัฒนา มีโครงการภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการระบบโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ เช่น การขนส่ง โทรคมนาคม พลังงาน ระบบน้ำ เป็นต้น ที่ใช้การร่วมลงทุนจากภาคเอกชนมากกว่า 2,500 โครงการ มีมูลค่ารวมมากกว่า 31 ล้านล้านบาท จนถึงปี ค.ศ. 1997 ซึ่งเป็นช่วงเวลาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลกทำให้มีการชะลอการร่วมลงทุน สถานการณ์ปัจจุบันรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ มีแนวทางการบริหารประเทศอิงตามเศรษฐกิจกระแสหลัก โดยมีนโยบายการให้เอกชนร่วมลงทุนในโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ โดยใช้รูปแบบการร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ Public Private Partnership (PPP) การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ก่อตั้งขึ้นตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515 เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้สังกัดกระทรวงมหาดไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการก่อสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษ บำรุงรักษาทางพิเศษ จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับระบบขนส่งมวลชน ตลอดจนการดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ ภายหลังมีการปฏิรูประบบราชการ ได้มีการโอนการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ไปสังกัดกระทรวงคมนาคม ตั้งแต่วันที่ 3 ตุลาคม พ.ศ. 2545 ปัจจุบันการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ที่ให้บริการทางพิเศษเพื่อเชื่อมต่อเส้นทางคมนาคมสำคัญต่าง ๆ เนื่องจากที่ผ่านมา ประเทศไทยยังจำเป็นต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคจำนวนมาก แต่ด้วยข้อจำกัดเรื่องงบประมาณ จึงทำให้ไม่สามารถลงทุนพัฒนาประเทศได้พร้อมกันทุกด้าน ดังนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย จึงได้มีการพิจารณารูปแบบการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน นั่นคือ รูปแบบการให้เอกชนร่วมลงทุน หรือ Public Private Partnerships (PPP) มานำเสนอให้แก่รัฐบาล ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องเลือกรูปแบบ PPP ที่เหมาะสมและพิจารณาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่มีอยู่ รวมถึงการพิจารณาแหล่งเงินทุนจากแหล่งอื่น เช่น การจัดตั้งกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาประเทศมาเป็นเครื่องมือทางการเงิน ซึ่งทั้ง 2 แนวทางที่กล่าวมานั้นเป็นการดำเนินงานเพื่อลดภาระการคลังของประเทศ และไม่กระทบต่อพีดานหนี้สาธารณะ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลมีศักยภาพการลงทุนที่สูงขึ้น เนื่องจากไม่ต้องแบกรับภาระการลงทุนหรือภาระหนี้ที่จะเกิดขึ้น ทำให้การพัฒนาโครงการทำได้รวดเร็ว การถ่ายโอนความเสี่ยงให้ภาคเอกชนนั้นเป็นจุดประสงค์หลักของ PPP เนื่องจากภาคเอกชน สามารถบริหารจัดการความเสี่ยงได้มีประสิทธิภาพกว่าภาครัฐ จากความเป็นมาดังกล่าว ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาความร่วมมือระหว่างภาครัฐ และภาคเอกชน โดยมุ่งศึกษาบทบาทที่ผ่านมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ปัญหาอุปสรรคของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ซึ่งผลการศึกษาวินิจฉัยครั้งนี้เป็นการเสนอแนะรูปแบบบทบาทที่เหมาะสมของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนและแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ สอดคล้องต่อนโยบายภาครัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานการคมนาคมขนส่งและระบบโลจิสติกส์ อย่างบูรณาการ

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทที่ผ่านมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย
2. เพื่อสังเคราะห์บทบาทที่เหมาะสมของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย
3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

ขอบเขตการวิจัย

1. ศึกษาโครงการตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุน
 - 1.1 โครงการทางพิเศษกะทู้-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต
2. ศึกษาโครงการตามแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ
 - 2.1 โครงการทางพิเศษดาวคะนอง-พระราม 3-วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานครด้านตะวันตก
 - 2.2 โครงการทางพิเศษชั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E-W corridor ด้านตะวันออก

ทบทวนวรรณกรรม

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาทฤษฎีบทบาทของ Mintzberg (1989) ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าหน้าที่การจัดการ มี 4 ด้าน 1) หน้าที่การจัดการองค์การ 2) หน้าที่การวางแผน 3) หน้าที่การโน้มนำ 4) หน้าที่การควบคุม โดย Mintzberg เห็นว่าบทบาทของการจัดการสามารถจัดแบ่งได้เป็น 3 กลุ่มหรือที่เรียกว่า บทบาทด้านการจัดการของ Mintzberg (Mintzberg's managerial roles) ได้แก่ บทบาทด้านระหว่างบุคคล (interpersonal roles), บทบาทด้านข้อมูล (informational roles), บทบาทด้านการตัดสินใจ (decisional roles) โดยแต่ละกลุ่มของบทบาท มีบทบาทย่อยดังนี้ บทบาทระหว่างบุคคล (interpersonal roles) เป็นบทบาทด้านการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลประกอบด้วย บทบาทย่อยได้แก่ 1) บทบาทตามตำแหน่ง (figurehead) ทำหน้าที่ประจำวันต่าง ๆ ตามระเบียบที่เกี่ยวกับกฎหมาย หรือตามที่สังคมกำหนดเช่นการต้อนรับแขกขององค์กรลงนามในเอกสารตามกฎหมาย เป็นต้น 2) บทบาทผู้นำ (leader) ต้องรับผิดชอบสร้างแรงจูงใจและกระตุ้นการทำงานของพนักงานรับผิดชอบในการจัดหาคนฝึกอบรมและงานที่เกี่ยวข้องอื่น ๆ 3) บทบาทการสร้างสัมพันธภาพ (liaison) โดยสร้างเครือข่ายภายในและภายนอกเพื่อการกระจายข้อมูลให้ทั่วถึงบทบาทด้านข้อมูล (informational roles) เป็นบทบาทด้านการกระจายและส่งผ่านข้อมูล 4) เป็นผู้ติดตาม ประเมินผล (monitor) เป็นการติดตามเลือกรับข้อมูล (ซึ่งมักจะเป็นเหตุการณ์ปัจจุบัน) เพื่อเข้าใจความเคลื่อนไหวขององค์กรและสิ่งแวดล้อม เป็นเสมือนศูนย์กลางของระบบ 5) เป็นผู้กระจายข้อมูล (disseminator) รับบทบาทส่งผ่านข้อมูลไปยังพนักงานในองค์กร บางข้อมูลก็เกี่ยวกับข้อเท็จจริง บางข้อมูลเกี่ยวกับการแปลผลและรวบรวมความแตกต่างกันที่เกิดขึ้นในองค์กร 6) เป็นโฆษก (spokesperson) ทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์ ส่งต่อข้อมูลไปยังหน่วยงานภายนอก เกี่ยวกับ แผนงาน นโยบาย กิจกรรม และผลงานขององค์กร เช่น เป็นผู้เชี่ยวชาญในอุตสาหกรรม บทบาทด้านการตัดสินใจ (decisional roles) ทำหน้าที่ตัดสินใจในการดำเนินงานขององค์กร 7) เป็นผู้ประกอบการ (entrepreneur) หาโอกาสและริเริ่มสิ่งใหม่ ๆ เช่น การปรับปรุงโครงการ เพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น คำแนะนำเกี่ยวกับการออกแบบโครงการ โดยการทำให้มีการทบทวนและกำหนดกลยุทธ์ เพื่อพัฒนาโปรแกรมใหม่ ๆ 8) เป็น

ผู้จัดการความสงบเรียบร้อย (disturbance handler) รับผิดชอบแก้ไขการดำเนินงานเมื่อองค์การเผชิญกับความไม่สงบเรียบร้อย โดยการทบทวนและกำหนดกลยุทธ์ที่เกี่ยวข้องกับความไม่สงบและวิกฤติการณ์ในองค์การ 9) เป็นผู้จัดสรรทรัพยากร (resource allocator) เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ในองค์การ เช่น ทำการตัดสินใจและอนุมัติในประเด็นที่สำคัญต่าง ๆ ขององค์การ โดยจัดลำดับ และกระจายอำนาจ ดูแลกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับเรื่องงบประมาณ และจัดการเกี่ยวกับการทำงานของพนักงาน 10) เป็นผู้ต่อรอง (negotiator) รับผิดชอบในการเป็นตัวแทนต่อรองในเรื่องสำคัญขององค์การ เช่น มีส่วนร่วมในการทำสัญญากับสหภาพแรงงานขององค์การ หรือการต่อรองกับผู้จัดหา (suppliers) ในกรณีที่ทำการวิเคราะห์ผู้กำหนดนโยบาย ผู้วิจัยได้ใช้ทฤษฎีของ Kenneth & Spencer (1983) ซึ่งได้กล่าวเกี่ยวกับบทบาทคือการกระทำหรือพฤติกรรมของสมาชิกหรือบุคคล กล่าวได้ว่ามี 3 บทบาท 1. บทบาทในการกำหนดเป้าหมาย 2. บทบาทในการสนับสนุนหรือชมเชย 3. บทบาทในการประนีประนอมหรือดำเนิน ตัดสิน ในประเด็นของการวิเคราะห์การกระจายอำนาจในระบบราชการ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับบทบาท โดย Chatchawan (2012) กล่าวถึงบทบาท และเครื่องมือของตัวแสดงทางการเมืองต่าง ๆ ในการเมือง ของกระบวนการกระจายอำนาจ จากการที่บทความนี้ได้ทำการศึกษาถึงการเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจผ่านบทบาทของตัวแสดงต่าง ๆ ที่สำคัญทำให้ได้ข้อสรุปพื้นฐานสำคัญที่ว่าตัวแสดงทางการเมืองที่ทำการศึกษานั้นต่างมีบทบาทที่เข้มแข็งมากน้อยแตกต่างกันออกไป

ระบบราชการ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับแนวคิดของ Weber (1974) ซึ่งได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดองค์การแบบ ระบบราชการ หรือ Bureaucracy ขึ้นมา ข้อสมมติฐาน องค์การแบบระบบราชการเป็นองค์การที่ดีที่สุดและมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประหยัดที่สุดเหตุผล 1) ยึดหลักการบริหารที่อาศัยความมีเหตุผล และ ความถูกต้องตามกฎหมายในการปฏิบัติงาน 2) มีการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามตัวบทกฎหมาย 3) อาศัยหลักความรู้ความสามารถ (ระบบคุณธรรม) เป็นเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล 4) สามารถพยากรณ์พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ได้ Weber กล่าวถึง ระบบราชการ (bureaucracy) เป็นรูปแบบโครงสร้างของการจัดองค์การขนาดใหญ่ที่สามารถนำไปใช้เป็นวิธีการในการจัดองค์การได้ทั้งในภาครัฐและเอกชน ไม่ใช่ระบบการบริหารที่ใช้ในองค์การภาครัฐเท่านั้น แต่ในองค์การภาคเอกชนขนาดใหญ่ก็นำไปใช้ด้วย Bureaucracy จึงเป็นระบบการบริหารระบบหนึ่งที่นิยมนำไปใช้ในองค์การขนาดใหญ่ที่มีคนจำนวนมาก โดยมีกลไกการบริหาร (administrative apparatus) เป็นกลไกการควบคุม และทำหน้าที่เป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำและกลุ่มชนที่ถูกปกครอง กลไกการบริหาร ต้องมีรูปแบบที่เหมาะสมกับรูปแบบแห่งอำนาจที่ผู้นำในสังคมนั้นใช้อยู่ รูปแบบแห่งการใช้อำนาจในการปกครองบังคับบัญชา ตามแนวคิดของ Weber แบ่งเป็น 3 รูปแบบ 1) Charismatic Domination รูปแบบการใช้อำนาจเฉพาะตัวแบบอาชญากรรมมี กลไกการบริหารที่ใช้คือ Dictatorship, communal 2) Traditional domination รูปแบบการใช้อำนาจแบบประเพณีนิยม 3) Feudal/ Patrimonial (ระบบศักดินา/เจ้าขุนมูลนาย) รูปแบบการใช้อำนาจตามกฎหมาย (Legal domination) องค์การแบบระบบราชการตามแนวคิดของ Weber จะประกอบด้วยโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ 7 ประการดังนี้ 1) ลำดับชั้น (hierarchy) 2) รับผิดชอบต่อ (responsibility) 3) หลักแห่งความสมเหตุสมผล (rationality) 4) การมุ่งสู่ผลสำเร็จ (achievement orientation) 5) หลักการทำให้เกิดความแตกต่างหรือความชำนาญเฉพาะด้าน (differentiation, specialization) 6) หลักระเบียบวินัย (discipline) 7) ความเป็นวิชาชีพ (professionalization) จากนั้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมของระบบการบริหารหน่วยราชการและข้าราชการ โดยหยิบยกในประเด็นการวิเคราะห์ของ Prachyapruit (2010) ที่ได้กล่าวถึงการศึกษาปรากฏการณ์หรือพฤติกรรมของระบบการบริหารหน่วยราชการและข้าราชการ โดยอาศัยผลงานของ J. S. JUN เป็นจุดเริ่มต้นและจะพยายามเสริมด้วยผลงานอื่น ๆ ที่ช่วยให้ความกระจ่างแก่การศึกษาในทฤษฎีที่น่าจะมีความเป็นไปได้ที่จะใช้เป็นแนวทางในการศึกษาปรากฏการณ์หรือ

พฤติกรรมของระบบการบริหารหน่วยงานราชการและข้าราชการในปัจจุบันน่าจะได้แก่ทฤษฎีดังต่อไปนี้ คือ 1) ทฤษฎีโครงสร้าง-ภารกิจ 2) ทฤษฎีปริสมาติด 3) ทฤษฎีระบบราชการ 4) ทฤษฎีการขยายตัวเป็นระบบข้าราชการและการให้ระบบราชการมีความเป็นราชการน้อยลง 5) ทฤษฎีองค์การและความเปลี่ยนแปลงทางองค์การ มาใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยในครั้งนี้เพื่อให้ได้วัตถุประสงค์ของการวิจัย

แนวความคิดการร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชน การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งในการพัฒนาเศรษฐกิจที่จะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศในระยะยาวแต่เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวต้องใช้เม็ดเงินจำนวนมากมหาศาลซึ่งหากเป็นการลงทุนจากภาครัฐเพียงฝ่ายเดียวอาจไม่สามารถระดมเงินทุนได้เพียงพอ เนื่องจากข้อจำกัดในด้านการระดมทุน และการดำเนินนโยบายด้านการลงทุนที่ต้องคำนึงถึงเสถียรภาพการคลังของประเทศด้วย การร่วมลงทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Public Private Partnership: PPP) เป็นรูปแบบการดำเนินงานที่ภาครัฐเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ โดยการดำเนินโครงการในด้านการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการดำเนินงานและบริการโดยมุ่งเน้นการให้บริการที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่ากับต้นทุนมากกว่าภาครัฐจะเป็นเจ้าของหรือดำเนินการโดยภาครัฐเอง (Susomboon, 2015) การให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนในโครงการภาครัฐต่าง ๆ นั้นเป็นแนวโน้มที่เด่นชัดในทศวรรษที่ผ่านมาทั้งในทุกรัฐ ประเทศ งานวิจัยของธนาคารโลก พบว่า ช่วงตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 ถึง 2001 นั้นในประเทศที่กำลังพัฒนามีโครงการภาครัฐโดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการระบบโครงสร้างพื้นฐานในด้านต่าง ๆ (การขนส่ง โทรคมนาคม พลังงาน ระบบน้ำ และอื่น ๆ) ที่ใช้การร่วมลงทุนจากภาคเอกชนมากกว่า 2,500 โครงการ มีมูลค่ารวมมากกว่า 775 พันล้านเหรียญสหรัฐอเมริกา หรือประมาณ 31 ล้านล้านบาท แนวโน้มของการให้เอกชนร่วมลงทุนนั้นเริ่มเด่นชัดเพิ่มมากขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1990 และเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ จนถึงจุดสูงสุดที่ปี ค.ศ. 1997 แล้วค่อย ๆ ลดลงเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นช่วงเวลาเกิดวิกฤตเศรษฐกิจทั่วโลก ในประเทศที่พัฒนาแล้วก็มีแนวโน้มการให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนในโครงการภาครัฐมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศสหราชอาณาจักร ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายอย่างชัดเจนในการให้เอกชนร่วมลงทุนโครงการพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐบาล ซึ่งเรียกว่า Private Finance Initiative scheme (PFI) ใน สหราชอาณาจักรประเทศเดียวตั้งแต่ปีค.ศ. 1984 ถึง ค.ศ. 2004 มีโครงการที่ให้เอกชนร่วมลงทุนมากกว่า 600 โครงการเป็นจำนวนเงินลงทุนทั้งสิ้นมากกว่า 40,000 ล้านบาท (Charoenpompattana, 2008)

พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทยนั้นได้รับการวางรากฐานมาจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ตามวัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) โดยมีช่วงเวลาของแผน 6 ปี ช่วงแรก (2504-2506) และช่วงหลัง (2507-2509) ภายใต้การบริหารประเทศของรัฐบาลชุดที่ 30 ภายใต้การนำของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ และรัฐบาลชุดที่ 31 ภายใต้การนำของจอมพลถนอม กิตติขจร ซึ่งตามแผนพัฒนาฯ ฉบับดังกล่าวรัฐบาลจะถือเอาการเจริญเติบโตและเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เพื่อเป็นรากฐานในการพัฒนาประเทศเพื่อให้สามารถรองรับการขยายตัวภาคอุตสาหกรรมและธุรกิจการค้า ดังนั้น วัตถุประสงค์ของแผนพัฒนาฯ จะเป็นการยกมาตรฐานคุณภาพชีวิตของประชาชนให้มีระดับสูงขึ้น ส่งเสริมการผลิตด้านการเกษตรทั้งปริมาณและคุณภาพโดยเฉพาะพืชเศรษฐกิจ จนเข้าสู่ยุคเศรษฐกิจไทยบนเส้นทางแห่งความรุ่งโรจน์ (พ.ศ. 2530-2532) ที่มีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับ 10.5% โดยประมาณ ซึ่งความรุ่งโรจน์ในห้วงเวลาดังกล่าวเกิดมาจากปัจจัย คือ (1) การฟื้นตัวของระบบทุนนิยมโลก (2) การเติบโตของภาคส่งออก (3) การขยายตัวการลงทุนภายในประเทศ (4) การขยายตัวของรายจ่ายในการบริโภค ซึ่งห้วงเวลาของความรุ่งโรจน์ของยุคเศรษฐกิจไทยนั้นอยู่ภายใต้การบริหาร ของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ หลังการรัฐประหาร 23 ก.พ. 2534 รัฐบาลที่คณะรัฐประหารตั้งขึ้นโดยมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นนายกรัฐมนตรี ได้จัดทำ “พระราชบัญญัติ

ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535” เมื่อวันที่ 8 เมษายน พ.ศ. 2535 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการร่วมดำเนินงานระหว่างรัฐและเอกชน โดยโครงการก่อสร้าง ทางพิเศษภายใต้ พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มีจำนวน 3 โครงการ โดยมี บริษัท ทางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) ซึ่งเป็นภาคเอกชนเพียงรายเดียว ที่เข้าร่วมงานในกิจการ ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ห้วงเวลาของการพัฒนาประเทศหลังจากยุค พ.ศ. 2540 (วิกฤติต้มยำกุ้ง) ทุกรัฐบาลพยายามรักษาเสถียรภาพทางการเงินโดยมีการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (privatization) เพื่อให้เกิดการแข่งขันและมีความเป็นเอกชนมากขึ้น โดยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2559 โครงการสนามบินสุวรรณภูมิ เป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของภาครัฐเพียงโครงการเดียว และเป็นโครงการที่รัฐจัดหาเงินกู้มาลงทุนดำเนินการโครงการดังกล่าวฯ หลังการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้มีการปฏิรูปโครงสร้างทางเศรษฐกิจ โดยมีการกำหนดแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2579) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2558 เห็นชอบให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อร่างแผนงานกำหนดเป้าหมายและขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ในการพัฒนาประเทศสู่ความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืน ในระดับรองลงมานั้นจะให้ทุกหน่วยงานจัดทำแผนยุทธศาสตร์ระยะ 5 ปีเพื่อให้บรรลุเป้ากับแผนยุทธศาสตร์ชาติ โดยต้องสอดคล้องกับการพัฒนา ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) โดยมุ่งเน้นการพัฒนาการก่อสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะ ภายใต้กรอบการร่วมทุนตาม พ.ร.บ.ร่วมทุน ฯ พ.ศ.2556 อีกทั้งยังเป็น การรักษาเสถียรภาพทางการเงิน การคลังของประเทศ และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศโดยมีการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุน กับประเทศต่าง ๆ ด้วยความมุ่งหมายให้มีการกำหนดนโยบายของรัฐให้ชัดเจนในการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ซึ่งใช้ระเบียบวิธี วิจัยเชิงคุณภาพเป็นแนวทางในการอธิบายปรากฏการณ์เพื่อตอบคำถามการวิจัย ผู้วิจัยได้ กำหนดรูปแบบการวิจัย ดังนี้

1. การศึกษาข้อมูลเอกสาร (Documentary study) ผู้วิจัยใช้กระบวนการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยการวิเคราะห์ ข้อมูลจากการศึกษาเอกสาร ทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง โดยเริ่มต้น จากการศึกษาแนวคิดโดยนัย ทั้ง ทางความหมาย ปรัชญา และกระบวนการที่เกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การร่วมลงทุนระหว่าง รัฐวิสาหกิจและการพัฒนารัฐวิสาหกิจ

2. การสัมภาษณ์ (Interview) ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้พิจารณาคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการคัดเลือกแบบเจาะจง ได้แก่ ผู้บริหารและบุคลากรการทางพิเศษแห่งประเทศไทย หน่วยงานภาครัฐ ตัวแทนภาคเอกชน และนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิ มาเป็นตัวแทนหลักในการให้ข้อมูลการศึกษาวิจัย จำนวน 15 ราย

3. การสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant observation) โดยการ สังเกตการณ์นี้จะนำมาผนวกกับข้อมูลที่ได้จากการวิจัยเอกสาร และการสัมภาษณ์เชิงลึก

เครื่องมือที่ใช้ในการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยได้ใช้แบบสัมภาษณ์ โดยผู้วิจัยได้สร้างแบบสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) แบบกึ่งมีโครงสร้าง (semi structured interview) ซึ่งเป็นการออกแบบการสัมภาษณ์ที่มีการวางแผนไว้

ล่วงหน้า เพื่อให้มีแนวคำถามที่ชัดเจน สัมภาษณ์กลุ่มเป้าหมายโดยใช้แนวคำถามเดียวกัน ทั้งหมด โดยแนวคำถามจะเป็นคำถามปลายเปิดและยืดหยุ่น

การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล เมื่อได้ข้อมูลแล้ว ได้ทำการตรวจสอบข้อมูลแบบ “Triangulation” หรือ “การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า” (Denzin, 1978 Cited in Chantawanit, 2013) เป็นการใช้กระบวนการวิธีที่หลากหลาย (The multiple-method approach) ในการ ตรวจสอบและวิเคราะห์ข้อมูลประกอบด้วย ดังนี้ (1) การตรวจสอบสามเส้าด้านข้อมูล (Data triangulation) (2) การตรวจสอบสามเส้าด้านผู้วิจัย (Investigator triangulation) (3) การตรวจสอบสามเส้าด้านทฤษฎี (Theory triangulation) (4) การตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological triangulation)

ผลการวิจัย

1. เพื่อศึกษาบทบาทที่ผ่านมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ทำการแบ่งการศึกษาและวิเคราะห์การศึกษา บทบาทที่ผ่านมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ออกเป็น 2 ช่วง โดยในช่วงที่ 1 (พ.ศ.2515-2534) ของการจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยนั้น บทบาทที่ผ่านมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยนั้นซึ่งในอดีตจะเป็นบทบาทของการเป็นหน่วยงานที่จัดการให้มีโครงสร้างพื้นฐาน มีหน้าที่การจัดตั้งในการ สร้างหรือจัดให้มีด้วยวิธีการใด ๆ ตลอดจนบำรุงและรักษาทางพิเศษ ดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ ซึ่งเป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่ขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีเจ้าสังกัด โดยรัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับโดยทั่วไปของกิจการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย โดยในช่วงที่ 1 นั้นโครงการก่อสร้างทางพิเศษได้รับการอนุมัติงบประมาณการก่อสร้างจากภาครัฐ ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์บทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในช่วงที่ 1 โดยผู้วิจัยได้หยิบยกนำเอาทฤษฎีบทบาทของ Mintzberg มาทำการวิเคราะห์ถึงบทบาทของ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่า บทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย นั้นเป็นไปตามทฤษฎีของ Mintzberg อันประกอบด้วย หน้าที่ในการจัดการทั้ง 4 ประการ 1) หน้าที่ในการวางแผน 2) หน้าที่ในการจัดองค์การ 3) หน้าที่ในการโน้มนำ 4) หน้าที่ในการควบคุม ซึ่งหลังจากที่ได้ทำการวิเคราะห์หน้าที่ในการจัดการ ทั้ง 4 ประการแล้วนั้น ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์บทบาทของ ผู้ว่าการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในด้านการจัดการโดยวิเคราะห์บทบาท ด้านระหว่างบุคคลที่สามารถแสดงบทบาทตามตำแหน่งได้ อย่างตรงประเด็นทั้งการแสดงความรับผิดชอบของหน่วยงาน และการแสดงบทบาทหน้าที่การประสานงานกับทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการสร้างทางพิเศษให้เป็นไปตามความคาดหวังของรัฐบาล ซึ่งในส่วนบทบาทของผู้กำหนดนโยบายนั้น ผู้วิจัยได้นำเอาทฤษฎีบทบาทของ Kenneth & Spencer (1983) มาอธิบายเกี่ยวกับบทบาทของผู้กำหนดนโยบาย ได้ดังนี้ บทบาทของผู้กำหนดนโยบายในด้านการกำหนดเป้าหมายของโครงการ (Goal) รวมถึงบทบาทในการสนับสนุนโครงการในทุก ๆ ด้าน และบทบาทสุดท้ายของผู้กำหนดนโยบาย คือ บทบาทในการประนีประนอมหรือดำเนินคดี (เป็นผู้เจรจากรณีเกิดความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน)

ช่วงที่ 2 (พ.ศ.2535-2556) หลังการบังคับใช้ พ.ร.บ.ร่วมมั่งงาน พ.ศ. 2535 การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ถูกกำหนดให้มีบทบาทในการเสนอโครงการ บทบาทการดำเนินโครงการ บทบาทการกำกับดูแลและติดตาม ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงาน ภายใต้ พ.ร.บ.ร่วมมั่งงาน พ.ศ.2535 โดยการปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานนั้น ผู้วิจัยได้หยิบยกทฤษฎีองค์การและการเปลี่ยนแปลงขององค์การ ของนักทฤษฎี J.S.Jun มาอธิบาย กล่าวได้ว่าเป็น

การปรับเปลี่ยนแบบ “เกมมา” คือ ความเปลี่ยนแปลง แบบถอนรากถอนโคน ประเด็นนี้เกี่ยวเนื่องกับการจัดตั้ง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งในเบื้องต้นทางภาครัฐได้มีการกำหนดความรับผิดชอบและเป้าหมายองค์กรอย่างชัดเจน โดยในอดีตนั้นเป็นหน่วยงานที่จัดการให้มีโครงสร้างพื้นฐาน บทบาทที่ได้รับดังกล่าวส่งผลต่อโครงสร้างองค์กร บุคลากร กระบวนการทำงานและวัฒนธรรมองค์กร เมื่อเวลาผ่านไปบทบาทในการเป็นผู้กำกับกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานก็ค่อย ๆ กลายเป็นหน้าที่ในการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน ในฐานะ Operator หรือแม้กระทั่งการเป็นผู้กำกับการให้บริการ (Regulator) ความสามารถของบุคลากร หรือความสามารถขององค์กร (skill set) อาจจะไม่สอดคล้องกับบทบาทหรือหน้าที่ ในการปรับเปลี่ยนบทบาทอาจจะทำให้หน่วยงานมีสภาพการบริหารที่คล่องตัวขึ้น (corporatization) แต่ปัญหาที่แท้จริงคือพนักงานของหน่วยงาน ยังขาดความเข้าใจถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง บทบาทของหน่วยงาน ทำให้ไม่มีการปรับแผน การสร้างแผนธุรกิจใหม่ การสร้างหน่วยงานใหม่ หรือการปรับเปลี่ยน กฎระเบียบภายในและภายนอก เพื่อเพิ่มความคล่องตัวในการดำเนินธุรกิจ จากสถิติชี้ให้เห็นชัดถึงจำนวนกิโลเมตร ก่อสร้างที่ลดลงทุกปีเปรียบเทียบกับจำนวนผู้ใช้ทางพิเศษที่เพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี แสดงให้เห็นถึงปัญหาของหน่วยงาน และความสามารถในการบริหารจัดการ

2. เพื่อสังเคราะห์บทบาทที่เหมาะสมของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการให้เอกชนร่วมลงทุน ในกิจการของรัฐ เพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

ผู้วิจัยได้ทำการศึกษา พระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 นั้นเป็นข้อกำหนดที่กำหนดให้หน่วยงานการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เป็นหน่วยงานปฏิบัติการ (OPERATOR) มีหน้าที่หลักคือการบริหารจัดการโครงสร้างพื้นฐาน โดยมีบทบาท ดังนี้ 1) บทบาทในการเสนอโครงการ 2) บทบาทในการดำเนินโครงการ 3) บทบาทในการคัดเลือกภาคเอกชน 4) บทบาทในการกำกับดูแลและติดตามผล 5) บทบาทในการแก้ไข และทำสัญญาใหม่ หลังจากการศึกษาข้อกำหนด ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาดำเนินโครงการ โดยทำการศึกษา โครงการก่อสร้างทางพิเศษ ที่อยู่ในขั้นตอนการดำเนินโครงการ มีรายละเอียดดังนี้ 1) โครงการทางพิเศษกะทุ่ม-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต 2) โครงการทางพิเศษดาวคะนอง-พระราม 3-วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานครด้านตะวันตก 3) โครงการทางด่วนขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E-W corridor ด้านตะวันออก จังหวัดกรุงเทพฯ รัฐบาลได้กำหนด แนวทางการลงทุนออกเป็น 2 แนวทางคือ 1) การลงทุนตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุน 2) กองทุนรวม โครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศ ซึ่งทั้ง 2 แนวทางนั้น เป็นนโยบายให้หน่วยงานไปศึกษาความเป็นไปได้ของ โครงการ และศึกษาต้นทุนทางการเงินเพื่อนำมาเปรียบเทียบในการดำเนินโครงการ

ศึกษาบทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการดำเนินโครงการการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ (กะทุ่ม-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต)

จากการศึกษาดำเนินโครงการสรุปได้ว่า โครงการตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนใน โครงการก่อสร้างทางพิเศษกะทุ่ม-ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต ยังไม่ได้ข้อสรุปของโครงการอาจมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน ในการดำเนินโครงการ เป็นกรมทางหลวง และใช้งบประมาณก่อสร้างจากภาครัฐ ผู้วิจัยได้ค้นพบปัญหาที่เกิดขึ้นใน การดำเนินโครงการ 2 ประเด็น 1) หลักเกณฑ์บริษัทรับจ้างประเมินโครงการ 2) การแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่าย การเมือง

ศึกษาบทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการดำเนินโครงการทางพิเศษ (ดาวคะนอง - พระราม 3-วงแหวนรอบนอก กรุงเทพมหานครด้านตะวันตก)

จากการศึกษาการดำเนินโครงการสรุปได้ว่า สหภาพแรงงานการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ออกมาคัดค้านการขายหน่วยลงทุนกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศ เนื่องจากการขาดความเข้าใจในแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุน ทำให้มีการเลื่อนแผนงานออกไปจนกว่าจะมีการขายหน่วยลงทุนกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศ

ศึกษาบทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการดำเนินโครงการ (ทางพิเศษขั้นที่ 3 สายเหนือตอน N2 และ E-W corridor ด้านตะวันออก)

จากการศึกษาการดำเนินโครงการสรุปได้ว่าโครงการดังกล่าว มีปัญหาด้านการบูรณาการการทำงานร่วมกันของหน่วยงาน ทำให้ยังไม่ได้ข้อสรุปของโครงการ อีกทั้งยังต้องรอการอนุมัติและมติคณะรัฐมนตรี เห็นชอบในหลักการ รวมถึงรอการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด ในกรณีพิพาท ที่เจ้าของที่ดินฟ้องหน่วยงานเพื่อขอคืนที่ดิน

3. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของประเทศไทย

ปัญหาและอุปสรรคของการทางพิเศษแห่งประเทศไทยในการดำเนินโครงการ จากการศึกษาคำดำเนินโครงการ ผู้วิจัยได้ค้นพบปัญหาและอุปสรรค โดยมีรายละเอียดทั้งหมด 4 ด้าน ดังนี้

1) ปัญหาด้านกฎหมาย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์สรุปปัญหาโดยแบ่งออกเป็น 4 ประเด็น 1) หลักเกณฑ์บริษัทรับจ้างประเมินโครงการ 2) หลักเกณฑ์ในการประมูลโครงการ 3) หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งกองทุน 4) การฟ้องร้องขอคืนที่ดิน

2) ปัญหาด้านความเชื่อมั่นของนักลงทุนต่างประเทศ

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์สรุปปัญหาออกมาทั้งหมด 2 ประเด็น 1) รูปแบบการปกครอง 2) ศักยภาพของผู้ประกอบการ

3) ปัญหาด้านการเมือง

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์สรุปปัญหาออกมาทั้งหมด 2 ประเด็น 1) การแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายการเมือง 2) การแทรกแซงทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์

4) ปัญหาด้านการบริหารจัดการ

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์สรุปปัญหาออกมาทั้งหมด 3 ประเด็น 1) การบูรณาการการทำงานของหน่วยงาน 2) การบริหารจัดการภายในองค์กร 3) การโยกย้ายผู้ว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

อภิปรายผล

อภิปรายผลการวิจัยเชิงประจักษ์

หลังจากผู้วิจัยศึกษาบทบาทที่ผ่านมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย และศึกษากระบวนการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจด้วยการบริหารงานด้านกฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ โดยจากการศึกษาการดำเนินโครงการก่อสร้างทางพิเศษ ตามแผนยุทธศาสตร์การให้เอกชนร่วมลงทุนและแผนยุทธศาสตร์รัฐวิสาหกิจ ผู้วิจัยได้ค้นพบว่าในการดำเนินโครงการตามแผนยุทธศาสตร์อาจทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ประสบปัญหาในการดำเนินโครงการก่อสร้างทางพิเศษเนื่องจากประเด็นการฟ้องร้องขอคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิม ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลปกครองสูงสุด โดยเป็นอำนาจของศาลซึ่งพิจารณาตามหลักการของกฎหมาย อาจส่งผลกระทบต่อหลังจากการระดมเงินทุนจาก

การขายหน่วยลงทุนกองทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่ออนาคตประเทศ ซึ่งหากมีการระดมเงินทุนแล้วสามารถดำเนินโครงการก่อสร้างทางพิเศษได้เพียง 1 โครงการ จะทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีต้นทุนทางการเงินที่สูงขึ้นกว่าการกู้เงินพันธบัตรรัฐบาลมาลงทุนก่อสร้าง ถึงแม้ว่าการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จะมีการดำเนินโครงการอื่นที่อยู่ในขั้นตอนการดำเนินโครงการก็จะต้องมีขั้นตอนการพิจารณาและขั้นตอนการส่งเรื่องให้คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติในหลักการ ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาในการดำเนินการ ด้วยเหตุนี้อาจส่งผลกระทบต่อสถานะในการดำเนินธุรกิจของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

อภิปรายผลการวิจัยเชิงการเมือง

บทบาทของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ ผู้วิจัยพบว่าทุกครั้งที่สถานการณ์ของสังคมที่เกิดวิกฤติความขัดแย้งทางการเมือง ทหารจะเข้ามามีบทบาทกับการเมืองไทย โดยจะมอบผลิตผลให้สังคมคือการวางรากฐานของสังคม (กฎหมาย) และการกำหนดกฎเกณฑ์บริบทในสังคม (บทบาทของหน่วยงาน) อันเป็นการกระจายอำนาจระบอบราชการให้มีความทันสมัยสอดคล้องกับการบริหารประเทศอิงตามเศรษฐกิจกระแสหลัก ซึ่งเป็นการนำเอาระบบการบังคับบัญชาของระบบทหารมาบังคับใช้ในระบอบราชการ เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง ด้านความเข้มข้นหรือเบาบางของทหารกับการเมืองไทย ผู้วิจัยสามารถอธิบายได้ว่าเมื่อมีความเข้มข้นทางด้านบทบาทของทหารกับการเมืองไทย จะทำให้การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีความเบาบางลง และเมื่อการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมีความเข้มข้นมากขึ้นในการเมืองไทย บทบาทของทหารในการเมืองจะเบาบางลง แต่เมื่อไหร่ก็ตามที่เกิดวิกฤติทางการเมืองบทบาทของทหารจะทวีความเข้มข้นมากยิ่งขึ้น ทั้งในด้านการเมืองและระบอบราชการ ทหารจะเข้ามามีบทบาทอย่างมากในการวางรากฐานของสังคม (กฎหมาย) ให้เคร่งครัดมากยิ่งขึ้นไปอีกระดับ รวมถึงทหารจะเข้ามาควบคุมกำหนดกฎเกณฑ์บริบทในสังคม (บทบาทของหน่วยงาน) ด้วยกลไกของระบอบราชการให้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น และมีการกระจายอำนาจในระบอบราชการให้มากยิ่งขึ้น เพื่อเป็นการสร้างกำแพงป้องกันการแทรกแซงทางการเมือง หรือป้องกันการครอบงำระบอบราชการด้วยการแทรกแซงทางการเมือง

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในด้านการปฏิบัติ

1. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ควรพิจารณาหลักเกณฑ์ของบริษัทรับจ้างการประเมินโครงการให้มีมาตรฐานและเป็นที่ยอมรับของนักลงทุนต่างประเทศ
2. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ควรพิจารณาหลักเกณฑ์การประมูลงานโครงการ และหลักเกณฑ์การกำหนดคุณสมบัติของผู้เข้าร่วมประมูลและการแบ่งขนาดของงาน
3. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ควรปฏิบัติตามแผนงาน (Action Plan) ให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เพื่อป้องกันการแทรกแซงทางการเมืองจากฝ่ายทางการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์
4. การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ควรที่จะเร่งพัฒนาองค์ความรู้และสร้างความเข้าใจให้แก่พนักงานในการปรับเปลี่ยนบทบาทขององค์กร รวมถึงการปรับโครงสร้างองค์กร ให้มีความสอดคล้องกับการเป็นหน่วยงานด้านการปฏิบัติการ (Operator)

ข้อเสนอแนะในด้านการส่งเสริมบทบาท

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ควรนำเสนอการแต่งตั้ง ตัวแทนภาคประชาชนเข้าไปมีบทบาทในขั้นตอน คณะกรรมการกำกับดูแลต่อรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคม เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 มาตรา 77

ข้อเสนอแนะในด้านการส่งเสริมบทบาทของภาครัฐ

ควรจัดให้มีการอบรมเกี่ยวกับกฎหมายการเงินและความรู้ทางการเงินในยุคโลกาภิวัตน์

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยคัดเลือกกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญ ในการสัมภาษณ์เชิงลึก โดยการคัดเลือกแบบเจาะจง การวิจัยครั้งต่อไปควรศึกษาในทฤษฎีพวกพ้องนิยม และทฤษฎีกลุ่มทุนนิยมพวกพ้องใน สังคมไทยจะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุดทางวิชาการ

ประโยชน์ที่ได้รับการวิจัย

1. ทำให้ทราบบทบาทที่เหมาะสมของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานภาครัฐ คือ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และภาคเอกชนนำไปดำเนินการ บริหารภายในองค์กร

2. ทำให้ทราบปัญหาอุปสรรคของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ เพื่อจะได้เป็นข้อสังเกตและข้อเสนอแนะให้กับ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย และเอกชนนำไปปรับปรุงแก้ไขต่อไป

3. เป็นประโยชน์ในเชิงวิชาการและใช้เป็นกรณีศึกษารูปแบบที่เหมาะสมในการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เพื่อการวิจัยต่อยอดในเรื่องการร่วมลงทุนระหว่าง ภาครัฐและเอกชนในประเทศไทยต่อไป

References

- Chatchawan, S. (2012). *Politics in the decentralization process: a study of the roles of academics, civil servants, politicians, and people*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Charoenpornpattana, S. (2008). *Public Private Partnership (PPP)*. Retrieved June 20, 2016, from https://chsanti.files.wordpress.com/2008/10/ppp_concept_santi.doc
- Chantawanit, S. (2013). *Documentary analysis in qualitative research*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Denzin, N. K. (1978). *The research act: A theoretical introduction to sociological methods*. New York: McGraw-Hill.
- Expressway Authority of Thailand Act B.E. 2550 (2007). The Government Gazette, 125(4a).
- Kenneth, H. B., & Spencer, J. (1983). *The one minutes manager*. New York: Berkley Books.
- Mintzberg, H. (1989). *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*. New York: Free Press.
- State Enterprise Policy Office. (2017). *Strategic State Enterprise Plan*. Bangkok: State Enterprise Policy Office.

- Susomboon, C. (2015). *Joint investment between public and private sectors, and development of Science, Technology and Innovation of the country*. Retrieved June 20, 2016, from <http://www.sti.or.th/uploads/content>
- Prachyapruit, T. (2010). *Comparative Public Administrations: Tools for managing and development the country*. Bangkok: Intapas.
- Prachyapruit, T. (2012). *Development administration*. Bangkok: Chulalongkorn University.
- Private Investments in State Undertakings Act B.E. 2556 (2013). The Government Gazette, 130 (31a).
- Public Private Partnership Strategic Plan B.E. 2560–2564 (2017–2021). The Government Gazette, 134 (325d).
- Weber, M. (1947). *The Theory of Social and Economic Organizations*. New York: The Free Press.