

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมาย

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง	
ปัญหาที่มีความจำเป็นต้องแก้ไข	การพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่แก้ไขปัญหา	สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กระทรวงคมนาคม
บทสรุปโดยย่อ	
รัฐได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งทางรางทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล และในภูมิภาคเป็นมูลค่าสูง แต่การพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนทางรางให้สอดคล้องกับการลงทุนดังกล่าวยังไม่เกิดผลเป็นรูปธรรม เนื่องจากยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บูรณาการการพัฒนาที่ดิน การผังเมือง และการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางรางเข้าด้วยกัน และยังไม่มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และอำนาจขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit - Oriented Development หรือ TOD) ได้อย่างเป็นเอกภาพ การอาศัยกฎหมายด้านการพัฒนาเมืองและการผังเมืองที่มีอยู่เดิมไม่อาจตอบสนองต่อการพัฒนาเมืองตามแนวคิด TOD ได้อย่างเพียงพอ ทั้งในแง่หน้าที่และอำนาจกระจายอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานหลายแห่ง ขั้นตอนการอนุมัติและการอนุญาตซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน มาตรการและเครื่องมือตามกฎหมายที่มีอยู่ไม่เพียงพอต่อการรวบรวมที่ดินและการนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนของรัฐกลับมาใช้ประโยชน์สาธารณะ (Value Capture) ตลอดจนไม่มีแหล่งเงินทุนเฉพาะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงการ จึงสมควรตราพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ. ขึ้นโดยมีสาระสำคัญ คือ กำหนดวัตถุประสงค์และขอบเขตของการพัฒนาพื้นที่ในระยะไม่เกิน ๕๐๐ เมตรนับจากพื้นที่ของโครงสร้างพื้นฐาน กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางรางเป็นกลไกระดับนโยบาย ให้มีสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางรางเป็นหน่วยงานหลัก กำหนดกระบวนการยื่นขอและอนุมัติโครงการไว้ ณ จุดเดียว กำหนดให้ผังเมืองสอดคล้องกับแผนผังโครงการที่ได้รับอนุมัติ กำหนดมาตรการรวบรวมที่ดิน และการนำที่ราชพัสดุมาใช้ประโยชน์ กำหนดระยะเวลาการเช่าสิ่งหาริมทรัพย์ไม่เกิน ๕๐ ปี และจัดตั้งกองทุนพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางรางเพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงการ การตราพระราชบัญญัตินี้จะทำให้การลงทุนของรัฐในโครงสร้างพื้นฐานทางรางเกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคมมากขึ้น ประชาชนเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนได้โดยสะดวก ปลอดภัย และเท่าเทียม ชุมชนเดิมในพื้นที่ได้รับการดูแลอย่างเป็นระบบ และการขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างมีทิศทาง จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้	
ข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณา	
ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ มีข้อสังเกตเพื่อประกอบการพิจารณา ดังนี้ - ประเด็นที่มีผู้ไม่เห็นด้วยในสัดส่วนสูงที่สุดจากการรับฟังความคิดเห็น คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบาย ซึ่งเน้นผู้แทนภาครัฐส่วนกลางเป็นหลัก แม้สำนักงานจะชี้แจงว่ากลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจและคณะกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๔) เปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและภาคประชาสังคมเข้าร่วมได้ แต่กลไกดังกล่าวขึ้นอยู่กับดุลพินิจ	

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

- ของคณะกรรมการนโยบาย จึงควรพิจารณากำหนดหลักประกันการมีส่วนร่วมของผู้แทนท้องถิ่น และผู้ได้รับผลกระทบไว้ในกฎหมายหลักหรือกฎหมายลำดับรองให้ชัดเจน
- มาตรา ๒๕ (๔) ให้อำนาจยกเว้นข้อกำหนดหรือข้อจำกัดตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายอื่น เฉพาะในขอบเขตพื้นที่ของโครงการที่ได้รับอนุมัติ จึงควรกำหนดกรอบการใช้อำนาจไว้ในกฎหมายลำดับรองให้ชัดเจนว่า การยกเว้นดังกล่าวทำได้เฉพาะข้อจำกัดทางกายภาพหรือข้อบังคับผังเมืองทั่วไป โดยต้องไม่ลดทอนมาตรฐานความมั่นคงแข็งแรงและมาตรฐานการป้องกันอัคคีภัย และต้องไม่กระทบต่อสิทธิของเอกชนที่มีอยู่ ก่อน เพื่อให้สอดคล้องกับเงื่อนไขตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
 - ควรกำหนดแนวปฏิบัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างพระราชบัญญัตินี้กับกฎหมายอื่นในลำดับศักดิ์เดียวกัน โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน เพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งเรื่องอำนาจกำกับดูแลที่ทับซ้อนกัน และควรกำหนดวิธีการที่หน่วยงานของรัฐอื่น และเจ้าพนักงานท้องถิ่นจะถือปฏิบัติตามมาตรา ๒๕ ให้เป็นรูปธรรม
 - การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาโครงการควรใช้เป็นมาตรการสุดท้ายเมื่อไม่อาจรวบรวมที่ดินโดยวิธีอื่นได้ และควรกำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาความจำเป็นและการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบไว้ให้ชัดเจน
 - ควรให้ความสำคัญแก่แผนการพัฒนาและแผนการอนุรักษ์และฟื้นฟูที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งอยู่อาศัยหรือเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐอยู่ก่อน โดยมีข้อเสนอจากการรับฟังความคิดเห็นให้พิจารณาจัดสรรที่อยู่อาศัยราคาที่เหมาะสมได้ภายในพื้นที่โครงการเป็นลำดับแรกก่อนการจัดหาในพื้นที่ต่อเนื่อง
 - ควรพิจารณากำหนดเพดานอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนไว้ในกฎหมายแม่บทหรือกำหนดหลักเกณฑ์เพดานที่ชัดเจนในกฎหมายลำดับรอง เพื่อป้องกันการผลักภาระต้นทุนไปยังประชาชนผู้ใช้บริการ ประกอบกับควรกำหนดให้เปิดเผยสถานะทางการเงินและผลการอนุมัติใช้เงินกองทุนต่อสาธารณะ และกำหนดมาตรการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของกรรมการบริหารกองทุนให้ชัดเจน
 - การจัดตั้งสำนักงานและกองทุนย่อมก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณและอัตราค่าจ้าง จึงควรจัดทำแผนอัตราค่าจ้าง แผนการเงิน และแนวทางการหารายได้ของสำนักงานและกองทุน เสนอประกอบการพิจารณาด้วย
 - ควรพิจารณาความเชื่อมโยงและมีให้เกิดความซ้ำซ้อนกับกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก
 - เนื่องจากสาระสำคัญหลายประการที่ผู้แสดงความคิดเห็นห่วงกังวลถูกกำหนดให้ไปปรากฏในกฎหมายลำดับรอง จึงควรเร่งจัดทำร่างพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศที่จำเป็นให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และควรเสนอกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองดังกล่าว ประกอบการพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ด้วย

ส่วนที่ ๑ การระบุปัญหา

๑. ปัญหาคืออะไร

ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายเฉพาะที่บูรณาการการพัฒนาที่ดินและการผังเมืองเข้ากับการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนทางราง และไม่มีหน่วยงานหลักที่มีหน้าที่และอำนาจขับเคลื่อนการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบ

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
โครงสร้างพื้นฐานทางรางอย่างเป็นเอกภาพ เป็นเหตุให้การใช้ประโยชน์ที่ดินในและโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนทางรางไม่เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การเชื่อมต่อระหว่างสถานีกับพื้นที่โดยรอบขาดความต่อเนื่อง และรัฐไม่อาจนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนในระบบรางกลับมาใช้ประโยชน์สาธารณะได้ การพัฒนาพื้นที่ในรูปแบบ TOD จึงไม่อาจเกิดผลเป็นรูปธรรม
๒. สาเหตุของปัญหาคืออะไร ปัญหาดังกล่าวมีสาเหตุสำคัญ ดังนี้ - การขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) การเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองอย่างต่อเนื่อง และการกระจุกตัวของประชากรในตัวเมืองก่อให้เกิดปัญหาชุมชนแออัด ปัญหาด้านการคมนาคม และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ส่งผลให้เมืองขยายตัวออกไปโดยไม่สัมพันธ์กับโครงข่ายระบบขนส่งมวลชน การลงทุนของรัฐในระบบรางจึงไม่ถูกใช้ประโยชน์เต็มศักยภาพ และเพิ่มความยากในการบริหารจัดการของรัฐตามยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ซึ่งมุ่งพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางรางให้เป็นระบบการเดินทางหลักที่มีประสิทธิภาพของประเทศ - การไม่มีกฎหมายเฉพาะและหน่วยงานหลัก การพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบสถานีต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างกัน โดยไม่มีหน่วยงานใดมีหน้าที่และอำนาจบูรณาการการดำเนินงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และแปลงแผนไปสู่ผลสำเร็จในทางปฏิบัติได้ - ความซ้ำซ้อนและความล่าช้าของขั้นตอนตามกฎหมาย ผู้พัฒนาโครงการต้องขออนุมัติและอนุญาตจากหน่วยงานหลายแห่งตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ซึ่งแต่ละขั้นตอนไม่มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอน - การขาดเครื่องมือในการรวบรวมที่ดินและเครื่องมือทางการเงิน รัฐไม่มีกลไกตามกฎหมายที่จะรวบรวมที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี ไม่มีกลไกนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนในระบบรางกลับมาเป็นรายได้ และไม่มีแหล่งเงินทุนเฉพาะเพื่อสนับสนุนการจัดทำรายละเอียดโครงการและการลงทุนของผู้พัฒนาโครงการ
๓. ขอบเขตและขนาดของปัญหามีมากน้อยเพียงใด และมีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Evidence) อย่างเพียงพอหรือไม่ว่าปัญหานี้เกิดขึ้นจริง ขอบเขตของปัญหา ปัญหานี้ครอบคลุมพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางรางในระยะไม่เกิน ๕๐๐ เมตรนับจากพื้นที่ของโครงสร้างพื้นฐาน อันเป็นระยะที่ประชาชนเข้าถึงสถานีได้โดยการเดินเท้า ซึ่งเป็นปัญหาระดับโครงสร้างที่เกิดขึ้นกับสถานีขนส่งมวลชนทางรางทั่วประเทศ ทั้งโครงข่ายรถไฟฟ้าในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โครงข่ายรถไฟฟ้าทางคู่ และโครงข่ายรถไฟความเร็วสูงในเมืองภูมิภาค ทำให้การเชื่อมต่อระหว่างระบบขนส่งกับพื้นที่อยู่อาศัยไม่เป็นระบบ ขนาดของปัญหา การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีในปัจจุบันต้องดำเนินการภายใต้กฎหมายหลายฉบับ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งเป็นอุปสรรคและทำให้เกิดความล่าช้าอย่างมาก เมื่อไม่มีกลไกการพัฒนาพื้นที่ตามแนวคิด TOD รัฐย่อมเสียโอกาสในการนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน (Value Capture) กลับมาใช้พัฒนาระบบขนส่งมวลชนและอุดหนุนค่าโดยสาร ส่งผลให้ประชาชนขาดความสะดวกและความปลอดภัยในการเข้าถึงสถานี เนื่องจากขาดการจัดทำระบบสาธารณูปโภคที่ต่อเนื่องและเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

มีหลักฐานหรือข้อมูลเชิงประจักษ์อย่างเพียงพอว่าปัญหาได้เกิดขึ้นจริง มีข้อมูลทางสถิติพิจารณาประกอบ ดังนี้

- ความไม่สอดคล้องกันระหว่างจำนวนผู้โดยสารระบบขนส่งมวลชนทางรางกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยรอบสถานีในปัจจุบัน โดยสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะยังต่ำกว่าเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ แม้รัฐจะขยายโครงข่ายอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๘๐) (ฉบับแก้ไขเพิ่มเติม) ประเด็น (๐๗) โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และดิจิทัล เป้าหมายและตัวชี้วัดของแผนแม่บทย่อยที่ ๗.๑ โครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม และระบบโลจิสติกส์ ได้กำหนดค่าเป้าหมายการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองเพิ่มขึ้น และกำหนดตัวชี้วัดสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองต่อการเดินทางในเมืองทั้งหมดของการเดินทางในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๖๖ - ๒๕๗๐ ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ แต่สัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปี พ.ศ. ๒๕๖๘ คิดเป็นร้อยละ ๑๒.๔๘ เท่านั้น
- ที่ดินโดยรอบสถานีหลายแห่งยังเป็นที่ดินรกร้างหรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มศักยภาพ ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้โดยสารและมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นจากการลงทุนของรัฐ
- โครงการพัฒนาพื้นที่ของหน่วยงานของรัฐหลายโครงการต้องหยุดชะงัก เนื่องจากติดข้อจำกัดในการนำที่ราชพัสดุหรือที่ดินของหน่วยงานของรัฐไปใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ และติดข้อกำหนดผังเมืองที่ไม่สอดคล้องกับรูปแบบการพัฒนาพื้นที่แบบผสมผสาน
- ปรากฏข้อร้องเรียนของชุมชนซึ่งอยู่อาศัยหรือเช่าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทยบริเวณริมทางรถไฟเกี่ยวกับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่ อันแสดงว่าการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีที่ผ่านมา ยังขาดกระบวนการรองรับผู้ได้รับผลกระทบอย่างเป็นระบบ
- พื้นที่เป้าหมายสถานีรถไฟทางคู่/รถไฟความเร็วสูงที่มีศักยภาพในการพัฒนาตามแนวคิด TOD จำนวน ๑๗๗ แห่ง มีพื้นที่จำนวนมากที่อยู่นอกเขตผังเมืองรวมหรือผังชุมชน อีกทั้งผังเมืองในปัจจุบันยังขาดการปรับปรุงเพื่อรองรับการพัฒนาอย่างเหมาะสมและสมดุลในเชิงสภาพ และศักยภาพของพื้นที่ ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม สิ่งแวดล้อม และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น โดยสนับสนุนการมีส่วนร่วมของชุมชนและท้องถิ่น

๔. ปัญหาดังกล่าวเกิดผลกระทบด้านใดบ้าง อย่างไร

ปัญหานี้ก่อให้เกิดผลกระทบในวงกว้าง และผลกระทบเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ ดังนี้

ทางเศรษฐกิจ : รัฐสูญเสียรายได้จากการพัฒนาพื้นที่ (Value Capture Failure) เนื่องจากไม่มีกลไกในการดึงมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นจากการลงทุนในระบบรางกลับมาเป็นรายได้เพื่ออุดหนุนค่าโดยสารหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานอื่น รวมถึงต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) จากที่ดินโดยรอบสถานีที่มีศักยภาพสูงแต่ถูกปล่อยทิ้งรกร้างหรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ ซึ่งถือเป็นต้นทุนที่สังคมเสียไปโดยเปล่าประโยชน์ ทั้งยังทำให้ต้นทุนการเดินทางและต้นทุนโลจิสติกส์ของประเทศสูงกว่าที่ควรจะเป็น

ทางสังคม : เมื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบราง ประชาชนย่อมต้องพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคลต่อไป อันนำไปสู่ปัญหาการจราจรติดขัดที่รุนแรงขึ้น ประกอบกับการขาดการบังคับใช้หลักการออกแบบเพื่อคนทั้งมวล (Universal Design) ทำให้กลุ่มเปราะบาง เช่น คนพิการและผู้สูงอายุ เข้าถึงระบบขนส่งได้ยากลำบาก รวมทั้งชุมชนโดยรอบสถานีขาดการพัฒนาอย่างเป็นระบบ ชุมชนเดิมจึงอาจได้รับผลกระทบจากความไม่ปลอดภัยหรือการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ไม่มีประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
ทางสิ่งแวดล้อม : การที่ประชาชนต้องพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคลทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ โดยเฉพาะฝุ่นละอองขนาดเล็กไม่เกิน ๒.๕ ไมครอน และการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากภาคการขนส่ง ทั้งการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทางยังทำให้สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่สีเขียวโดยไม่จำเป็น ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน : การที่หน้าที่และอำนาจกระจายอยู่ในหลายหน่วยงานทำให้การดำเนินโครงการล่าช้า เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้จ่ายงบประมาณ และไม่อาจกำกับติดตามผลสัมฤทธิ์ของการลงทุนได้อย่างเป็นระบบ
๕. ใครได้รับผลกระทบจากปัญหา ผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาแบ่งได้เป็นสามกลุ่มหลัก ได้แก่ ประชาชน ผู้ประกอบการ และหน่วยงานของรัฐ โดยมีรายละเอียด ดังนี้ - ผู้อยู่อาศัยในชุมชนโดยรอบสถานี ซึ่งได้รับผลกระทบจากการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่ไม่มีประสิทธิภาพและขาดความต่อเนื่อง - ผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางซึ่งอยู่อาศัยหรือเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐโดยรอบสถานี ซึ่งอาจได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่โดยไม่มีมาตรการรองรับด้านที่อยู่อาศัย - ผู้เดินทางและผู้โดยสารระบบขนส่งมวลชนทางราง ซึ่งประสบความไม่สะดวกในการเข้าถึงสถานีและอาจมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มสูงขึ้นหากขาดการสนับสนุนจากรัฐ - เจ้าของที่ดินและผู้ประกอบการในพื้นที่โดยรอบสถานี ซึ่งไม่อาจพัฒนาที่ดินได้เต็มศักยภาพเพราะข้อจำกัดตามกฎหมายและความไม่แน่นอนของขั้นตอนการอนุญาต - หน่วยงานของรัฐในฐานะผู้ลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางราง ซึ่งต้องลงทุนมหาศาลแต่ไม่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งก่อให้เกิดผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและชุมชนในพื้นที่ และก่อปัญหาการเจริญเติบโตของเมืองอย่างไร้ทิศทาง - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องรับภาระในการจัดทำและบำรุงรักษาระบบสาธารณูปโภคโดยรอบสถานี โดยไม่มีแหล่งรายได้ที่สัมพันธ์กับมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น - ประเทศโดยรวม ซึ่งสูญเสียความคุ้มค่าจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสูญเสียขีดความสามารถในการแข่งขัน
๖. กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันสามารถจัดการกับปัญหานี้ได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้ เพราะเหตุใดกฎหมายฉบับนั้นจึงยังไม่เหมาะสม กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันไม่อาจจัดการกับปัญหานี้ได้ เนื่องจากบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกระจายอยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ไม่มีการกำหนดหน่วยงานหลักที่จะใช้เครื่องมือและกลไกด้านกฎหมายเพื่อดำเนินการขับเคลื่อนการพัฒนา TOD ให้เกิดผลสำเร็จเป็นรูปธรรมได้อย่างเป็นเอกภาพ ประกอบกับกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์เฉพาะของตนซึ่งมิได้ออกแบบมาเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบสถานีขนส่งมวลชนทางราง จึงมีข้อจำกัดในการนำมาใช้ ดังนี้ - กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง การจัดทำและการแก้ไขผังเมืองรวมมีขั้นตอนและใช้ระยะเวลานาน ไม่ยืดหยุ่นพอที่จะรองรับการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีซึ่งต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับกำหนดเวลาเปิดให้บริการของระบบขนส่งทางราง ทั้งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินและอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินตามผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่ยังไม่สนับสนุนการพัฒนาแบบผสมผสานที่มีความหนาแน่นสูงโดยรอบสถานี

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

- กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ใช้บังคับได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นเพื่อประโยชน์สาธารณะตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และเมื่อได้ใช้ประโยชน์ตามวัตถุประสงค์นั้นแล้ว ย่อมไม่อาจนำที่ดินไปพัฒนาเพื่อวัตถุประสงค์อื่นได้ ส่วนกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ต้องอาศัยความยินยอมของเจ้าของที่ดินในสัดส่วนสูงและใช้ระยะเวลานาน จึงไม่อาจใช้รวบรวมที่ดินโดยรอบสถานีได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านอาคารและที่ดิน ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ มีข้อกำหนดเกี่ยวกับที่ว่างแนวถอยร่น และจำนวนที่จอดรถ ซึ่งไม่สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่แบบผสมผสานที่มุ่งส่งเสริมการเดินทางด้วยระบบราง ทั้งการนำที่ราชพัสดุหรือที่ดินของหน่วยงานของรัฐไปให้เอกชนใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์ยังมีหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่เป็นอุปสรรค และระยะเวลาการเช่าตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และกฎหมายว่าด้วยการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมไม่จูงใจให้เอกชนลงทุนระยะยาว
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องด้านสิ่งแวดล้อม การพิจารณาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมตามกฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติไม่มีกรอบระยะเวลาที่แน่นอนสำหรับโครงการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานี ประกอบกับจำนวนผู้ชำนาญการมีจำกัด ทำให้การพิจารณาล่าช้าและกระทบต่อกำหนดเวลาของโครงการ
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการร่วมลงทุนกับเอกชน กระบวนการตามกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนมีหลายขั้นตอนและใช้ระยะเวลานาน ซึ่งไม่สอดคล้องกับโครงการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีที่มีขนาดและลักษณะแตกต่างกันเป็นรายโครงการ
- กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประชุมและการแสดงข้อคิดเห็นของประชาชน หลักเกณฑ์การรับฟังความคิดเห็นกระจายอยู่ในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับและมีมาตรฐานแตกต่างกัน จึงไม่มีกระบวนการกลางที่ประกันการมีส่วนร่วมของชุมชนซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีอย่างเป็นระบบ

ด้วยเหตุดังกล่าว กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันจึงยังไม่เหมาะสมและไม่เพียงพอที่จะจัดการกับปัญหานี้ได้ สมควรตรากฎหมายขึ้นใหม่เป็นการเฉพาะ

๗. ในต่างประเทศมีปัญหานี้เกิดขึ้นหรือไม่ ถ้ามี ต่างประเทศดำเนินการแก้ไขอย่างไร (ทั้งที่ใช้มาตรการทางกฎหมายและไม่ใช้มาตรการทางกฎหมาย)

จากการศึกษารูปแบบการจัดการในต่างประเทศ พบว่าหลายประเทศเผชิญปัญหาการขยายตัวของเมืองอย่างไม่มีทิศทาง (Urban Sprawl) และความไม่เชื่อมโยงระหว่างที่อยู่อาศัยกับระบบขนส่งมวลชน เช่นเดียวกับประเทศไทย โดยมีการใช้แนวทางแก้ไขทั้งในเชิงนโยบายและมาตรการทางกฎหมาย ด้วยการกำหนดให้มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบจัดทำแผนแม่บทเพื่อเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนา TOD และมีกฎหมายและมาตรการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อน กำกับ ติดตาม และสนับสนุนการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ให้สามารถดำเนินการตามแผนไปสู่ผลสำเร็จเป็นรูปธรรม ดังนี้

- ญี่ปุ่น ใช้กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment Act) ควบคู่กับกฎหมายว่าด้วยมาตรการพิเศษเพื่อการฟื้นฟูเมือง (Act on Special Measures concerning Urban Renaissance) ซึ่งเปิดให้รัฐ เจ้าของที่ดิน และเอกชนผู้ลงทุนร่วมกันรวบรวมที่ดินเพื่อนำมาจัดรูปที่ดิน แล้วกันที่ดิน

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

บางส่วนไว้เป็นสาธารณูปโภคและบางส่วนไปพัฒนาเชิงพาณิชย์เพื่อนำรายได้มาสนับสนุนโครงการพัฒนาด้านการขนส่ง ทั้งกำหนดเขตพิเศษที่ผ่อนคลायข้อจำกัดด้านอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดินให้สูงกว่าปกติ

- สาธารณรัฐเกาหลี ใช้กฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมือง (Urban Development Act) ซึ่งกำหนดวิธีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Replotting) และให้อำนาจหน่วยงานผู้รับผิดชอบกำหนดเขตพัฒนาเมืองโดยรอบสถานี พร้อมทั้งใช้กลไกการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชนในการพัฒนาพื้นที่
- สหรัฐอเมริกา ไม่มีกฎหมายกลางฉบับเดียว แต่ใช้การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเฉพาะโดยรอบสถานีขนส่งมวลชน (Transit - Oriented Development Overlay Zoning) ในระดับมลรัฐและระดับท้องถิ่น เพื่ออนุญาตให้มีความหนาแน่นของอาคารสูงกว่าปกติและลดข้อกำหนดจำนวนที่จอดรถเพื่อกระตุ้นให้ประชาชนใช้ระบบราง ประกอบกับใช้เครื่องมือทางการเงิน เช่น การนำภาษีจากส่วนต่างมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Tax Increment Financing) มาลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานโดยรอบสถานี
- สาธารณรัฐสิงคโปร์ ใช้กลไกของหน่วยงานหลัก คือ Urban Redevelopment Authority ในการจัดทำผังแม่บท (Master Plan) ซึ่งกำหนดความหนาแน่นของการพัฒนาให้สัมพันธ์กับที่ตั้งของสถานีขนส่งมวลชน และใช้กฎหมายว่าด้วยการได้มาซึ่งที่ดิน (Land Acquisition Act) ในการรวบรวมที่ดินเพื่อการพัฒนา

แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งกำหนดให้มีหน่วยงานหลักและคณะกรรมการนโยบายเป็นกลไกขับเคลื่อน มีกระบวนการอนุมัติโครงการที่รวมขั้นตอนไว้ ณ จุดเดียว มีมาตรการรวบรวมที่ดินและการปรับผังเมืองให้สอดคล้องกับแผนผังโครงการ และมีกองทุนเป็นเครื่องมือทางการเงิน โดยได้ปรับให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย ทั้งในด้านโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินและการคุ้มครองสิทธิของชุมชนเดิมในพื้นที่

ส่วนที่ ๒ วัตถุประสงค์

๑. วัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรมคืออะไร

การตราพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ. มีวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาที่เป็นรูปธรรม ดังต่อไปนี้

- เพื่อแก้ไขปัญหาการเจริญเติบโตของเมืองแบบไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) ซึ่งก่อปัญหาต่าง ๆ ของเมือง เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาคอนgestion และปัญหาจราจร โดยเป็นการพัฒนาเมืองให้มีความกระชับ ส่งเสริมให้พื้นที่มีศักยภาพในการพัฒนา และให้ระบบคมนาคมขนส่งทางรางและระบบโครงข่ายการเดินทางมีประสิทธิภาพ ควบคู่กับการเพิ่มมูลค่าให้แก่ที่ดิน
- เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาจราจรและลดการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล ลดการก่อมลพิษ และส่งเสริมให้ประชาชนหันมาใช้ระบบขนส่งสาธารณะ โดยมีระบบขนส่งทางรางเป็นแกนหลักและระบบขนส่งขนาดรองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมเชื่อมโยงเป็นโครงข่ายการเดินทางที่ครอบคลุมพื้นที่รวมทั้งส่งเสริมการเดินทางที่รองรับคนทุกคนตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน
- เพื่อมุ่งเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สร้างชุมชนที่มีคุณภาพเหมาะสมแก่ผู้อยู่อาศัย และส่งเสริมการประกอบพาณิชยกรรมเพื่อเพิ่มความสามารถในการแข่งขันทางธุรกิจให้แก่ศูนย์กลาง
- เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของคนในชุมชนโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางรางให้มีคุณภาพชีวิตและสุขภาพจิตที่ดีขึ้น

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
- เพื่อช่วยกระจายความเจริญสู่ท้องถิ่น ลดความแออัดในเมือง และส่งผลให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้มากขึ้นในระยะยาว - เพื่อกำหนดหน่วยงานหลักที่มีความรู้ความเข้าใจเพียงพอ และทำหน้าที่ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอื่น อันเป็นการเพิ่มเอกภาพและประสิทธิภาพในการดำเนินงาน - เพื่อให้หน่วยงานของรัฐมีมาตรการและเครื่องมือที่สอดคล้องและเหมาะสมต่อการพัฒนาโครงการตามรูปแบบ TOD อย่างแท้จริง เช่น การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่อย่างเหมาะสม และเต็มประสิทธิภาพ การสนับสนุนมาตรการทางกฎหมายเฉพาะเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาตามผังเมือง และการส่งเสริมด้านภาษีและการลงทุน - เพื่อให้มีกลไกที่มีประสิทธิภาพในการนำมูลค่าเพิ่มหรือผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาพื้นที่ตามแนวโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งทางรางกลับมาพัฒนาและสนับสนุนระบบขนส่งทางรางได้โดยตรง เพื่อให้ระบบขนส่งทางรางซึ่งรัฐต้องลงทุนในมูลค่ามหาศาลมีความยั่งยืน มีมาตรฐาน และคุณภาพการบริการที่ดี และสามารถอุดหนุนให้มีอัตราค่าโดยสารที่สมเหตุสมผล โดยการจัดตั้งกองทุนขึ้นเพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงการ โดยมีเป้าหมายที่วัดผลได้ ได้แก่ การพิจารณาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานที่ถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน การลดระยะเวลาการพิจารณาอนุมัติโครงการ และการเพิ่มสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งมวลชนทางรางในพื้นที่โครงการ (ค่าเป้าหมายเชิงตัวเลขเป็นประมาณการเบื้องต้น หน่วยงานควรกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายเพิ่มเติมให้ชัดเจน)
๒. ความเหมาะสมของวัตถุประสงค์ ๒.๑ วัตถุประสงค์สอดคล้องกับการแก้ไขปัญหาหรือจัดการกับปัญหาหรือไม่ สอดคล้อง เนื่องจากวัตถุประสงค์ข้างต้นมุ่งแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาโดยตรง กล่าวคือ การกำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายและสำนักงานเป็นการแก้ปัญหาการไม่มีหน่วยงานหลัก การกำหนดกระบวนการยื่นขอและอนุมัติโครงการไว้ ณ จุดเดียวพร้อมกรอบระยะเวลาเป็นการแก้ปัญหาความซ้ำซ้อนและความล่าช้าของขั้นตอนตามกฎหมาย การกำหนดให้ผังเมืองสอดคล้องกับแผนผังโครงการและการให้มีมาตรการรวบรวมที่ดินเป็นการแก้ปัญหาข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ และการจัดตั้งกองทุนเป็นการแก้ปัญหาการขาดแหล่งเงินทุนและกลไกการนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นกลับคืนสู่รัฐ ทั้งนี้ วัตถุประสงค์ดังกล่าวสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี (พ.ศ. ๒๕๖๑ - ๒๕๘๐) ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ ๗ โครงสร้างพื้นฐาน ระบบโลจิสติกส์ และระบบดิจิทัล และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๓ หมายเหตุที่ ๘ ไทยมีพื้นที่และเมืองอัจฉริยะที่น่าอยู่ ปลอดภัย เดิมน้อยได้อย่างยั่งยืน ๒.๒ มีข้อจำกัดใดบ้างที่อาจทำให้รัฐไม่สามารถดำเนินการจนบรรลุวัตถุประสงค์ ด้านทรัพยากร เจ้าหน้าที่ของรัฐมีไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการติดตาม กำกับดูแล และตรวจสอบโครงการที่กระจายอยู่ตามสถานที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ทั้งการจัดตั้งสำนักงานขึ้นใหม่ต้องใช้ระยะเวลาในการสรรหาบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้านการผังเมือง การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และการเงินการลงทุน

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
ด้านเศรษฐกิจ รัฐต้องใช้เงินลงทุนสูงในการพัฒนาพื้นที่ การจัดทำแผนผังโครงการและระบบสาธารณูปโภค รวมทั้งการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่สำนักงานและกองทุนในระยะเริ่มต้น ซึ่งอยู่ภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณของประเทศ ด้านสังคม การพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนเดิม นำไปสู่การคัดค้านหรือปัญหาการเวนคืนที่ดินที่ซับซ้อน ซึ่งกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ จึงต้องดำเนินการโดยคำนึงถึงหลักความจำเป็นและความได้สัดส่วน ด้านการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน การพัฒนาพื้นที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐหลายแห่งซึ่งมีภารกิจและกฎหมายเฉพาะของตน หากไม่ได้รับความร่วมมืออย่างเพียงพอ หรือกฎหมายลำดับรองที่จำเป็นออกไม่ทัน อาจทำให้ไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามกำหนดเวลา
ส่วนที่ ๓ ทางเลือกในการแก้ปัญหา
ทางเลือกที่ ๑ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ.
๑. ทางเลือกนี้มีกลไกการดำเนินการอย่างไร ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางรางเป็นกลไกระดับนโยบาย โดยมีสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นฝ่ายเลขานุการ ทำหน้าที่จัดทำแผนแม่บทและแนวทางการพัฒนาพื้นที่ ประสานงานและกำกับติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ การขับเคลื่อนอาศัยกลไกความร่วมมือ บันทึกข้อตกลงระหว่างหน่วยงาน และการใช้อำนาจตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานมีอยู่เดิม
๒. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้ให้ความเห็นชอบระเบียบและนโยบาย ส่วนหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมโยธาธิการและผังเมือง การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้ามหานครแห่งประเทศไทย กรมธนารักษ์ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะของตน โดยสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรทำหน้าที่ประสานงานและเสนอแนะเชิงนโยบายเท่านั้น มิได้มีอำนาจสั่งการหรืออนุมัติโครงการแทนหน่วยงานอื่น
๓. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่ สนับสนุนให้ปฏิบัติตามโดยสมัครใจ เนื่องจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีผลผูกพันเฉพาะราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ไม่อาจบังคับให้เอกชนหรือเจ้าของที่ดินดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ การเข้าร่วมของภาคเอกชน กลุ่มองค์กร และผู้ประกอบการวิชาชีพ จึงเป็นไปโดยความสมัครใจทั้งสิ้น และไม่มีมาตรการจูงใจหรือสภาพบังคับตามกฎหมายรองรับ
๔. ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีอย่างไรบ้าง ประชาชนและผู้เกี่ยวข้องได้รับประโยชน์ในระดับหนึ่ง กล่าวคือ มีเวทีบูรณาการระดับนโยบายและมีแผนแม่บทเป็นกรอบขึ้นากการพัฒนาพื้นที่ ทำให้หน่วยงานของรัฐมีทิศทางการดำเนินงานที่สอดคล้องกันมากขึ้น ดำเนินการได้รวดเร็วเพราะไม่ต้องผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ และใช้งบประมาณน้อยกว่าการจัดตั้งหน่วยงานขึ้นใหม่ อย่างไรก็ดี ประโยชน์ดังกล่าวยังจำกัด เพราะไม่อาจลดขั้นตอนตามกฎหมายหรือแก้ไขข้อจำกัดของกฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ได้

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
๕. ทางเลือกนั้นมีผลกระทบต่อใครบ้าง - ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งต้องจัดส่งข้อมูล เข้าร่วมประชุม และปรับแผนงานให้สอดคล้องกับแผนแม่บท อันเป็นภาระด้านบุคลากรและงบประมาณที่เพิ่มขึ้น - ส่งผลกระทบต่อภาคเอกชนและเจ้าของที่ดินอย่างจำกัด เนื่องจากระเบียบไม่มีสภาพบังคับต่อเอกชน - ส่งผลกระทบต่อประชาชนในพื้นที่อย่างจำกัด เนื่องจากปัญหาความล่าช้าของขั้นตอนตามกฎหมายและการขาดมาตรการรองรับชุมชนเดิมยังคงอยู่เช่นเดิม
๖. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย ทางเลือกนั้นสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ กระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมาย เนื่องจากนายกรัฐมนตรีมีอำนาจออกระเบียบปฏิบัติราชการได้ตามมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ แต่มีข้อจำกัดที่สำคัญคือ ระเบียบดังกล่าวมีสถานะเป็นกฎหมายลำดับรอง จึงใช้บังคับได้เฉพาะกับราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ไม่อาจบังคับให้เอกชนดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ ไม่อาจยกเว้นหรือผ่อนคลายเป็นข้อกำหนดตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติ เช่น กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง และกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ไม่อาจจัดตั้งนิติบุคคลหรือกองทุน และไม่อาจกำหนดให้เรียกเก็บเงินสมทบจากผู้พัฒนาโครงการได้
๗. ทางเลือกนั้นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ โดยกำหนดให้ฝ่ายเลขานุการรายงานผลการดำเนินงานต่อคณะกรรมการนโยบายและต่อคณะรัฐมนตรีตามระยะเวลาที่กำหนด และเผยแพร่แผนแม่บทและรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะ ทั้งนี้ การตรวจสอบดังกล่าวเป็นการตรวจสอบภายในฝ่ายบริหารเท่านั้น ไม่มีกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรภายนอกหรือโดยรัฐสภา
๘. ทางเลือกนั้นจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่ ปฏิบัติได้เพียงบางส่วน กล่าวคือ สามารถจัดทำแผนแม่บทและประสานงานระหว่างหน่วยงานได้ แต่ไม่อาจแก้ไขข้อจำกัดตามกฎหมายอันเป็นสาเหตุของปัญหาได้ จึงมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกนี้ได้ เช่น เมื่อการดำเนินการตามแผนแม่บทขัดหรือแย้งกับกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานใด หน่วยงานนั้นย่อมต้องปฏิบัติตามกฎหมายเฉพาะของตนก่อน หรือเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายของรัฐบาล ระเบียบดังกล่าวอาจถูกยกเลิกหรือแก้ไขได้โดยง่าย
๙. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายหรือไม่ ถ้าไม่ใช่ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้คืออะไร ยังมีปัญหาและอุปสรรคในการบังคับการให้เป็นไปตามระเบียบ กล่าวคือ (๑) ระเบียบไม่มีสภาพบังคับต่อเอกชนและไม่มีบทกำหนดโทษ (๒) ไม่อาจยกเว้นข้อจำกัดตามกฎหมายในระดับพระราชบัญญัติที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาโครงการ (๓) ไม่อาจจัดตั้งกองทุนหรือเรียกเก็บเงินสมทบเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงการ และ (๔) ไม่อาจกำหนดหน้าที่ให้หน่วยงานของรัฐอื่นดำเนินการนอกเหนือจากหน้าที่และอำนาจตามกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานนั้นได้

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
ทางเลือกที่ ๒ การตราพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ.
๑. ทางเลือกนั้นมีกลไกการดำเนินการอย่างไร ตราพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ. โดยมีกลไกการดำเนินการ ดังนี้ - ประกาศกำหนดโครงสร้างพื้นฐานที่สามารถพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบได้ และกำหนดขอบเขตพื้นที่ในระยะไม่เกิน ๕๐๐ เมตรนับจากพื้นที่ของโครงสร้างพื้นฐาน เว้นแต่มีความจำเป็นและได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี - ให้มีคณะกรรมการนโยบายส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย อนุมัติโครงการ และให้ความเห็นชอบแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินและแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค - ให้มีสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง ซึ่งเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ ทำหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ พิจารณาคำขอ ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐ และกำกับติดตามการพัฒนาโครงการ - กำหนดบุคคลหรือหน่วยงานซึ่งมีสิทธิยื่นขอพัฒนาโครงการ และรายละเอียดของโครงการที่ต้องยื่นต่อสำนักงาน รวมทั้งผลการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง - เมื่อคณะกรรมการนโยบายอนุมัติโครงการแล้ว ให้ผังเมืองที่ใช้บังคับอยู่สอดคล้องกับแผนผังโครงการ และให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องดำเนินการให้ความเห็นชอบ อนุมัติ อนุญาต หรือยกเว้นข้อจำกัดตามกฎหมายอื่น โดยให้มีผลเฉพาะในขอบเขตพื้นที่ของโครงการที่ได้รับอนุมัติเท่านั้น - กำหนดมาตรการรวบรวมที่ดินโดยวิธีซื้อ แลกเปลี่ยน จัดรูปที่ดิน หรือวิธีการอื่น โดยให้การเวนคืนเป็นมาตรการสุดท้าย และกำหนดให้การเช่าและการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพัฒนาโครงการมีกำหนดเวลาไม่เกิน ๕๐ ปี - จัดตั้งกองทุนพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางรางเพื่อส่งเสริมการพัฒนาโครงการ โดยให้ผู้พัฒนาโครงการนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นรายปี
๒. รัฐและหน่วยงานของรัฐมีบทบาทอย่างไรบ้าง รัฐมีบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบายและอนุมัติโครงการโดยคณะกรรมการนโยบาย เป็นผู้กำกับดูแลและติดตามประเมินผลโดยสำนักงาน และเป็นผู้สนับสนุนการดำเนินโครงการ โดยหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องมีหน้าที่จัดหาโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการตามที่กำหนดในโครงการ จัดสรรงบประมาณ และจัดหาแหล่งเงินที่จำเป็น ให้ความเห็นชอบ อนุมัติ หรืออนุญาตตามขอบหน้าที่และอำนาจของตนโดยรวดเร็ว และให้ความเห็นชอบการนำที่ราชพัสดุหรือที่ดินของหน่วยงานของรัฐมาใช้ในการพัฒนาโครงการ ทั้งนี้ ต้องไม่เป็นการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ราชพัสดุหรือที่ดินของหน่วยงานของรัฐให้แก่เอกชน
๓. ทางเลือกดังกล่าวจะสนับสนุนให้กลุ่มองค์กรหรือวิชาชีพปฏิบัติตามโดยสมัครใจหรือไม่ สนับสนุนให้ปฏิบัติตามโดยสมัครใจ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มิได้บังคับให้ผู้ใดต้องพัฒนาโครงการ แต่ใช้วิธีจูงใจ กล่าวคือ ผู้ขอพัฒนาโครงการที่ได้รับอนุมัติจะได้รับสิทธิประโยชน์ตามที่คณะกรรมการนโยบายกำหนด ได้รับการยกเว้นข้อจำกัดตามกฎหมายอื่นเฉพาะในขอบเขตพื้นที่โครงการ ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากกองทุน และได้รับความสะดวกจากกระบวนการอนุมัติที่รวมไว้ ณ จุดเดียว ซึ่งเป็นแรงจูงใจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ สมาคมที่จัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการจัดรูปที่ดิน นิติบุคคล

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
ที่มีวัตถุประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ และผู้ประกอบการขนส่งทางราง เข้าสู่กระบวนการตามกฎหมายนี้โดยสมัครใจ
๔. ประโยชน์ของประชาชนและผู้เกี่ยวข้องมีอะไรบ้าง ประชาชนได้รับประโยชน์จากโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภคโดยรอบสถานีที่มีความต่อเนื่องและเข้าถึงได้โดยสะดวกและปลอดภัย ผู้โดยสารได้รับประโยชน์จากค่าใช้จ่ายในการเดินทางที่เหมาะสมเนื่องจากเงินกองทุนสามารถนำไปใช้อุดหนุนค่าโดยสารในส่วนการคมนาคมขนส่งได้ ชุมชนผู้มีรายได้น้อยเดิมในพื้นที่ได้รับประโยชน์จากแผนการพัฒนาหรือแผนการอนุรักษ์และฟื้นฟูที่อยู่อาศัยซึ่งต้องจัดให้มีขึ้นพร้อมกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน ผู้พัฒนาโครงการได้รับประโยชน์จากความชัดเจนและความรวดเร็วของกระบวนการอนุญาต และรัฐได้รับประโยชน์จากความคุ้มค่าของการลงทุนในระบบรางและรายได้ที่นำกลับมาพัฒนาระบบขนส่งมวลชน
๕. ทางเลือกนั้นมีผลกระทบต่อใครบ้าง - ส่งผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินและผู้ครอบครองที่ดินในพื้นที่โครงการ ซึ่งอาจถูกจำกัดสิทธิจากการรวบรวมที่ดินหรือการเวนคืน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติกำหนดให้การเวนคืนกระทำได้เฉพาะกรณีที่มีความจำเป็นอย่างยิ่งและเมื่อวิธีการรวบรวมที่ดินโดยวิธีอื่นไม่อาจกระทำได้ - ส่งผลกระทบต่อผู้อยู่อาศัยหรือผู้เช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐในพื้นที่โครงการ ซึ่งหน่วยงานของรัฐต้องได้รับความยินยอมจากบุคคลดังกล่าวก่อน และผู้ขอพัฒนาโครงการต้องจัดให้มีแผนการพัฒนาหรือแผนการอนุรักษ์และฟื้นฟูที่อยู่อาศัยรองรับ - ส่งผลกระทบต่อผู้ขอพัฒนาโครงการ ซึ่งมีหน้าที่จัดทำรายละเอียดโครงการ จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง และนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุนเป็นรายปี - ส่งผลกระทบต่อหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีหน้าที่ต้องให้ความเห็นชอบ อนุมัติ หรืออนุญาตโดยรวดเร็ว และอาจต้องแก้ไขปรับปรุงผังเมืองให้สอดคล้องกับแผนผังโครงการ - ส่งผลกระทบต่องบประมาณแผ่นดิน จากการจัดตั้งสำนักงานและการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่กองทุนในระยะเริ่มต้น
๖. กรณีเป็นทางเลือกอื่นนอกจากการออกกฎหมาย ทางเลือกนั้นสามารถกระทำได้โดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ - เป็นทางเลือกในการออกกฎหมายจึงไม่ต้องตอบคำถามนี้
๗. ทางเลือกนั้นจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อความโปร่งใสหรือเพื่อทราบผลจากการปฏิบัติหรือไม่ และการตรวจสอบจะเกิดขึ้นอย่างไร จำเป็นต้องมีการตรวจสอบ โดยร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดกลไกไว้แล้ว ได้แก่ ให้สำนักงานกำกับติดตาม และรายงานความคืบหน้าในการพัฒนาโครงการต่อคณะกรรมการนโยบายอย่างน้อยทุกสามเดือน ให้สำนักงานจัดทำรายงานประจำปีเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภาเพื่อทราบ ให้มีคณะกรรมการตรวจสอบและการตรวจสอบภายในเป็นประจำ ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือผู้สอบบัญชีอิสระที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินให้ความเห็นชอบเป็นผู้สอบบัญชี และให้เผยแพร่งบการเงินที่ผู้สอบบัญชีรับรองแล้วต่อสาธารณะ
๘. ทางเลือกนั้นจะสามารถปฏิบัติได้จริงหรือไม่ อย่างไร และจะมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามทางเลือกหรือไม่ ปฏิบัติได้จริง เนื่องจากได้กำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบ กระบวนการ และกรอบระยะเวลาไว้อย่างชัดเจน ทั้งกำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรเป็นที่ปรึกษาแก่สำนักงาน

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
ในระหว่างระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงาน อย่างไรก็ตาม อาจมีเหตุให้ไม่ปฏิบัติตามได้ในกรณีที่กฎหมายลำดับรองและประกาศที่จำเป็นออกไม่ทัน หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องยังไม่มี ความเข้าใจในหน้าที่ตามกฎหมายนี้ ซึ่งแก้ไขได้ด้วยการเร่งจัดทำกฎหมายลำดับรองและการสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าหน้าที่
๙. กรณีทางเลือกเป็นการออกกฎหมาย ถ้าร่างกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ หน่วยงานจะสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายโดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคทางด้านการบังคับใช้กฎหมายใช่หรือไม่ ถ้าไม่ใช่ ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวนี้คืออะไร หน่วยงานสามารถบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายได้ แต่ยังมีปัญหาและอุปสรรคที่ต้องเตรียมการ ได้แก่ (๑) ต้องออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศของคณะกรรมการนโยบาย และของสำนักงานอีกหลายฉบับ (๒) ต้องจัดตั้งสำนักงานและสรรหาบุคลากรที่มีความรู้เฉพาะด้าน (๓) ต้องสร้างความเข้าใจแก่หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบ อนุมัติ หรืออนุญาตภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด และ (๔) ต้องวางแผนปฏิบัติเกี่ยวกับการยกเว้นข้อจำกัดตามกฎหมายอื่นให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดข้อโต้แย้งในทางปฏิบัติ
ส่วนที่ ๔ การประเมินทางเลือก
ทางเลือกที่ ๑ การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ
- ต้นทุน ต้นทุนของภาครัฐ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำแผนแม่บทและการศึกษาที่เกี่ยวข้อง ค่าเบี้ยประชุมของคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการ และค่าใช้จ่ายในการประสานงานและติดตามผล ประมาณการเบื้องต้นในระยะ ๓ ปีแรก ไม่เกิน ๓๐ ล้านบาท โดยใช้อัตราค่าจ้างที่มีอยู่เดิมของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (ประมาณการ - โปรดตรวจสอบกับข้อมูลค่าใช้จ่ายจริงของหน่วยงาน) ต้นทุนของภาคเอกชนและประชาชน ไม่มีต้นทุนโดยตรง เนื่องจากระเบียบไม่ก่อให้เกิดหน้าที่แก่เอกชน ต้นทุนค่าเสียโอกาส เป็นต้นทุนที่สูงที่สุดของทางเลือกนี้ กล่าวคือ เมื่อไม่อาจแก้ไขข้อจำกัดตามกฎหมายได้ ปัญหาความล่าช้าของขั้นตอนการอนุญาต การไม่อาจรวบรวมที่ดินเพื่อการพัฒนา และการไม่อาจนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นกลับมาเป็นรายได้ของรัฐ ย่อมยังคงอยู่ต่อไป - ประโยชน์ เกิดการบูรณาการเชิงนโยบายระหว่างหน่วยงานของรัฐและมีแผนแม่บทเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนาพื้นที่ ดำเนินการได้รวดเร็วและใช้งบประมาณน้อย แต่ไม่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง จึงมีผลประโยชน์สุทธิต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับต้นทุนค่าเสียโอกาสที่ต้องแบกรับต่อไป
ทางเลือกที่ ๒ การตราพระราชบัญญัติฯ
- ต้นทุน ต้นทุนของภาครัฐ ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดตั้งและดำเนินงานของสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง ทั้งค่าตอบแทนบุคลากร ค่าเช่าสถานที่ และค่าครุภัณฑ์ ประมาณการเบื้องต้นในระยะ ๓ ปีแรก จำนวนประมาณ ๓๐๐ ล้านบาท และอัตราค่าจ้างที่ต้องใช้ประมาณ ๘๐ อัตรา ต้นทุนของกองทุน ได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาลในระยะเริ่มต้น ก่อนที่กองทุนจะมีรายได้จากเงินสมทบของผู้พัฒนาโครงการ ประมาณการเบื้องต้นจำนวนประมาณ ๕๐๐ ล้านบาท

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
ต้นทุนของภาคเอกชน ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการจัดทำรายละเอียดโครงการ รายงานการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ทางการเงิน การรับฟังความคิดเห็นของผู้ซึ่งเกี่ยวข้อง และเงินสมทบที่ต้องนำส่งเข้ากองทุนเป็นรายปี ต้นทุนทางสังคม ได้แก่ ผลกระทบต่อชุมชนเดิมและผู้ถูกเวนคืน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดมาตรการเยียวยาและกระบวนการมีส่วนร่วมไว้รองรับแล้ว - ประโยชน์ รัฐสามารถนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนในระบบรางกลับมาเป็นรายได้เพื่ออุดหนุนค่าโดยสารและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ระยะเวลาในการอนุมัติและอนุญาตโครงการลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ที่ดินโดยรอบสถานีถูกใช้ประโยชน์เต็มศักยภาพ ประชาชนเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนได้สะดวกและปลอดภัยยิ่งขึ้น จำนวนผู้ใช้ระบบรางเพิ่มขึ้น ปัญหาการจราจรและมลพิษลดลง และการขยายตัวของเมืองเป็นไปอย่างมีทิศทาง ซึ่งประโยชน์ดังกล่าวมีมูลค่าสูงกว่าต้นทุนที่ต้องใช้อย่างมีนัยสำคัญ
ส่วนที่ ๕ ทางเลือกที่ได้รับการคัดเลือกแล้ว
เพื่อพิจารณาทางเลือกใดที่ได้รับการประเมินแล้วว่าเหมาะสมที่สุดในการนำมาแก้ไขปัญหาตามส่วนที่ ๔ แล้วตอบคำถามเกี่ยวกับทางเลือกนั้น ดังต่อไปนี้
๑. ทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นคืออะไร เป็นมาตรการอื่นที่ไม่ใช่กฎหมายหรือเป็นมาตรการทางกฎหมาย จากการประเมินทางเลือกตามส่วนที่ ๔ ปรากฏว่าทางเลือกที่ ๑ แม้มีต้นทุนต่ำและดำเนินการได้รวดเร็ว แต่ไม่อาจแก้ไขข้อจำกัดตามกฎหมายอันเป็นสาเหตุของปัญหาได้ ส่วนทางเลือกที่ ๒ แม้มีต้นทุนสูงกว่า แต่ให้ผลประโยชน์สูงกว่าอย่างมีนัยสำคัญและแก้ไขปัญหาได้ตรงตามสาเหตุ ทางเลือกที่ได้รับการเลือก คือ ทางเลือกที่ ๒ การตราพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ. โดยเป็นทางเลือกที่เป็นมาตรการทางกฎหมาย
๒. กรณีทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นไม่ใช่มาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้ - ทางเลือกที่ได้รับการเลือกเป็นมาตรการทางกฎหมาย จึงไม่ต้องตอบคำถามตามข้อ ๒.๑ ถึงข้อ ๒.๓ ๒.๑ มาตรการที่นำมาใช้ในการแก้ปัญหาคืออะไร ๒.๒ วิธีการที่นำมาใช้นั้นมีสาระสำคัญอย่างไร ๒.๓ รัฐและหน่วยงานของรัฐมีส่วนร่วมอย่างไรในการดำเนินการมาตรการนั้น
๓. กรณีทางเลือกที่ได้รับการเลือกนั้นเป็นมาตรการทางกฎหมาย ให้ตอบคำถามดังต่อไปนี้ ๓.๑ กรณีที่เป็นการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้วเพื่อแก้ไขปัญหา - มิใช่กรณีการแก้ไขกฎหมายที่มีอยู่แล้ว แต่เป็นการตรากฎหมายขึ้นใหม่ อย่างไรก็ดี ได้พิจารณากฎหมายที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องแล้ว ดังนี้ ๓.๑.๑ กฎหมายที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้องซึ่งอาจนำมาปรับปรุงเพื่อแก้ปัญหานี้ ได้แก่ กฎหมายฉบับใดบ้าง กฎหมายที่มีขอบข่ายเกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุ กฎหมายว่าด้วยการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ กฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางราง

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

๓.๑.๒ เพราะเหตุใดกฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้น จึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม

กฎหมายที่เกี่ยวข้องเหล่านั้นไม่อาจแก้ไขปัญหาได้อย่างเหมาะสม เนื่องจากกฎหมายแต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์เฉพาะของตนและอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างกัน การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องกันย่อมต้องใช้ระยะเวลานาน และแม้จะแก้ไขได้ก็ยังไม่มียุทธศาสตร์หลักที่มีหน้าที่และอำนาจบูรณาการการดำเนินงาน ทั้งไม่อาจจัดตั้งกองทุนและกำหนดกลไกการนำมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นกลับคืนสู่รัฐไว้ในกฎหมายฉบับใดฉบับหนึ่งได้

๓.๑.๓ กฎหมายที่นำมาปรับปรุงแก้ไขคือกฎหมายฉบับใด และเนื้อหาที่จะทำการแก้ไขปรับปรุงคืออะไร

- ไม่ใช่กรณีตามข้อนี้

๓.๑.๔ กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง

- ไม่ใช่กรณีตามข้อนี้

๓.๑.๕ กฎหมายที่แก้ไขแล้วนั้นจะมีบทบาทในการแก้ปัญหาอย่างไร

- ไม่ใช่กรณีตามข้อนี้

๓.๒ กรณีที่เป็นการตรากฎหมายออกมาใหม่

- เป็นกรณีการตรากฎหมายออกมาใหม่

๓.๒.๑ กฎหมายที่ต้องตราออกมานั้นมีเนื้อหาอย่างไร

ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ. มีเนื้อหาแบ่งออกเป็น ๖ หมวด กับบทเฉพาะกาล ได้แก่ หมวด ๑ บททั่วไป กำหนดโครงสร้างพื้นฐานและขอบเขตพื้นที่ที่พัฒนาได้ วัตถุประสงค์ของการพัฒนาโครงการ กรอบระยะเวลาการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม และการเสนอปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรค หมวด ๒ คณะกรรมการนโยบาย กำหนดองค์ประกอบ คุณสมบัติและลักษณะต้องห้าม วาระการดำรงตำแหน่ง และหน้าที่และอำนาจ หมวด ๓ สำนักงาน กำหนดให้มีสำนักงานซึ่งเป็นนิติบุคคลที่เป็นหน่วยงานของรัฐ พร้อมทั้งหน้าที่และอำนาจ เลขาธิการ รายได้ การบัญชี และการตรวจสอบ หมวด ๔ การพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง กำหนดผู้มีสิทธิยื่นขอพัฒนาโครงการ รายละเอียดของคำขอ การพิจารณาอนุมัติ แผนผังการพัฒนา ความสอดคล้องของผังเมือง หน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ การรวบรวมที่ดิน การเช่าอสังหาริมทรัพย์ และการนำส่งเงินสมทบ หมวด ๕ กองทุน กำหนดการจัดตั้ง วัตถุประสงค์ แหล่งที่มาของเงิน คณะกรรมการบริหารกองทุน และการใช้จ่ายเงินกองทุน หมวด ๖ การกำกับดูแล กำหนดให้สำนักงานติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลโครงการ และบทเฉพาะกาล กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร เป็นที่ปรึกษาแก่สำนักงานในระหว่างระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่ได้มีการจัดตั้งสำนักงาน

๓.๒.๒ กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นอาจก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชนหรือไม่ อย่างไรบ้าง

ก่อให้เกิดผลกระทบแก่ประชาชน กล่าวคือ เป็นการจำกัดสิทธิและเสรีภาพของบุคคลในทรัพย์สิน ซึ่งมาตรา ๒๖ ประกอบกับมาตรา ๓๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยบัญญัติให้กระทำได้โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ในกรณีการรวบรวมที่ดินและการเวนคืนเพื่อการพัฒนาโครงการ และก่อให้เกิดหน้าที่แก่ผู้ขอพัฒนาโครงการในการจัดทำรายละเอียดโครงการ การรับฟังความคิดเห็น และการนำส่งเงินสมทบเข้ากองทุน ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติได้กำหนดมาตรการคุ้มครองไว้แล้ว ได้แก่ การกำหนดให้ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ผู้มีสิทธิ ผู้ครอบครอง และผู้อยู่อาศัยในที่ดิน การกำหนดให้การเวนคืนเป็นมาตรการสุดท้าย การกำหนดให้ต้องจัดทำแผนการพัฒนาหรือแผนการอนุรักษ์

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง
และพื้นที่อยู่อาศัยรองรับผู้มีรายได้น้อยเดิมในพื้นที่ และการกำหนดให้มีตัวแทนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในคณะทำงานไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม ๓.๒.๓ กฎหมายที่ตราขึ้นนั้นจะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาอย่างไร กฎหมายที่ตราขึ้นจะมีบทบาทในการแก้ไขปัญหา โดยทำให้มีหน่วยงานหลักและกลไกระดับนโยบายที่บูรณาการการพัฒนาที่ดิน การผังเมือง และระบบขนส่งมวลชนทางรางเข้าด้วยกัน ลดความซ้ำซ้อนและระยะเวลาของขั้นตอนการอนุมัติและการอนุญาต ทำให้ผังเมืองสอดคล้องกับแผนผังโครงการที่ได้รับอนุมัติ เปิดให้รวบรวมที่ดินและนำที่ราชพัสดุมาใช้ประโยชน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และสร้างแหล่งเงินทุนเฉพาะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาโครงการและอุดหนุนค่าโดยสาร อันเป็นการแก้ไขที่สาเหตุของปัญหาโดยตรง
ส่วนที่ ๖ การรับฟังความคิดเห็น
๖.๑ การรับฟังความคิดเห็นขั้นรับฟังปัญหา ๑. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่ มีการจัดรับฟังความคิดเห็นในขั้นรับฟังปัญหา ก่อนการยกร่างพระราชบัญญัติ ๒. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้ ๒.๑ การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด จัดทำขึ้นในรูปแบบการประชุมกลุ่มย่อยและการสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และการสำรวจความคิดเห็นด้วยแบบสอบถามในพื้นที่กรุงเทพมหานครและพื้นที่ศึกษานำร่องในภูมิภาค ประกอบด้วย การประชุมกลุ่มย่อยเชิงวิชาการในส่วนกลาง ครั้งที่ ๑ ด้านผังเมืองและชุมชนเมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๒ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๒.๐๐ น. ณ ห้องเปียงก้า โรงแรมบางกอกฮิลล์ กรุงเทพมหานคร การประชุมเกี่ยวกับองค์กรและกฎหมาย TOD เมื่อวันที่ ๒ กันยายน ๒๕๖๒ เวลา ๑๓.๓๐ - ๑๖.๐๐ น. ณ ห้องเปียงก้า โรงแรมบางกอกฮิลล์ กรุงเทพมหานคร การประชุมกลุ่มย่อยเชิงวิชาการในส่วนกลาง ครั้งที่ ๓ ด้านกฎหมาย เมื่อวันที่ ๓ กันยายน ๒๕๖๒ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๒.๐๐ น. ณ ห้องเปียงก้า โรงแรมบางกอกฮิลล์ กรุงเทพมหานคร การประชุมกลุ่มย่อย (ร่างแผนพัฒนา TOD ประเทศไทย) ในประเด็นด้านองค์กรและกฎหมายโครงการศึกษาพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๖๓ เวลา ๐๘.๓๐ - ๑๒.๐๐ น. ณ ห้องบอลรูม ๑ โรงแรมอีสตินปทุมไท กรุงเทพมหานคร เพราะเป็นการรับฟังปัญหา ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน ให้มีความครอบคลุมประกอบการดำเนินการศึกษาด้านการพัฒนาเครื่องมือด้านกฎหมายที่เหมาะสมต่อการพัฒนา TOD ด้วย ๒.๒ บุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น - หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงคมนาคม กรมการขนส่งทางราง กรมโยธาธิการและผังเมือง กรมธนารักษ์ การรถไฟแห่งประเทศไทย การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา (ในกรณีต้นแบบการพัฒนา TOD จังหวัดชลบุรี จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดพระนครศรีอยุธยา) - สถาบันการศึกษาและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการผังเมืองและการพัฒนาเมือง - ภาคเอกชน ได้แก่ ผู้ประกอบกิจการขนส่งทางราง ผู้ประกอบธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และสมาคมวิชาชีพที่เกี่ยวข้อง - ภาคประชาสังคมและประชาชนในพื้นที่โดยรอบสถานี โดยเฉพาะชุมชนผู้มีรายได้น้อยซึ่งอยู่อาศัยหรือเช่าที่ดินของหน่วยงานของรัฐ

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

๒.๓ ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

- การพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีต้องดำเนินการตามกฎหมายหลายฉบับ ทำให้เกิดความล่าช้าและความไม่แน่นอน
- ไม่มีหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบการพัฒนาพื้นที่โดยรอบสถานีอย่างเป็นทางการ
- ข้อกำหนดตามผังเมืองและกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารไม่สอดคล้องกับการพัฒนาพื้นที่แบบผสมผสานโดยรอบสถานี
- ข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ไม่อาจนำที่ดินที่ได้มาจากการเวนคืนไปใช้ผิดวัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนหรือใช้ในเชิงพาณิชย์ และข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินที่ผู้ริเริ่มต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินและต้องจดทะเบียนเป็นสมาคม
- ข้อจำกัดของกฎหมายว่าด้วยการจัดทำผังเฉพาะ ซึ่งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่เป็นผู้ดำเนินการ และใช้ระยะเวลาตามขั้นตอนของกฎหมายเป็นเวลานาน ประกอบกับหลายท้องถิ่นยังขาดองค์ความรู้หรือศักยภาพในการริเริ่มการพัฒนาพื้นที่ตามหลักการ TOD
- ข้อจำกัดในการนำที่ราชพัสดุและที่ดินของหน่วยงานของรัฐมาใช้ประโยชน์ และระยะเวลาการเช่าที่ไม่จูงใจให้เอกชนลงทุนระยะยาว
- ความกังวลของชุมชนเดิมเกี่ยวกับการถูกโยกย้ายและการขาดมาตรการรองรับด้านที่อยู่อาศัย
- การไม่มีแหล่งเงินทุนเฉพาะสำหรับการจัดทำรายละเอียดโครงการและการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคโดยรอบสถานี

๒.๔ หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร

หน่วยงานได้ประมวลสภาพปัญหาและข้อเสนอแนะที่ได้รับมาใช้เป็นฐานในการกำหนดปัญหาวัตถุประสงค์ และทางเลือกในการแก้ปัญหา และนำมากำหนดเป็นหลักการของร่างพระราชบัญญัติ โดยเฉพาะการกำหนดให้มีหน่วยงานหลักและคณะกรรมการนโยบาย การรวมขั้นตอนการอนุมัติและการอนุญาตไว้ ณ จุดเดียว การกำหนดให้ผังเมืองสอดคล้องกับแผนผังโครงการ การกำหนดระยะเวลาการเช่าไม่เกิน ๕๐ ปี การจัดตั้งกองทุน และการกำหนดให้ต้องมีแผนรองรับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยเดิมในพื้นที่ เพราะข้อคิดเห็นดังกล่าวสะท้อนสาเหตุของปัญหาโดยตรง

๓. กรณีไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล

- ไม่ใช่กรณีตามข้อนี้ เนื่องจากได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นในขั้นรับฟังปัญหาแล้ว

๖.๒ การรับฟังความคิดเห็นที่มีต่อร่างกฎหมาย

๑. การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายครั้งนี้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือไม่

มีการจัดรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ รวม ๒ ครั้ง ผ่านเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย

๒. กรณีจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น ให้ตอบคำถามต่อไปนี้

๒.๑ การรับฟังความคิดเห็นนั้นจัดขึ้นในรูปแบบใด เพราะเหตุใด

จัดทำขึ้นในรูปแบบการทำแบบสำรวจความคิดเห็นสาธารณะและการเปิดให้ส่งข้อคิดเห็นผ่านเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย (<https://www.law.go.th>) และผ่านการเชื่อมต่อเว็บไซต์ของกระทรวงคมนาคม (<https://www.mot.go.th>) และเว็บไซต์ของ สนข. (<https://www.otp.go.th>) โดยการรับฟังความคิดเห็น ครั้งที่ ๑ ระหว่างวันที่ ๑ - ๓๐ เมษายน ๒๕๖๔ รวม ๓๐ วัน มีผู้แสดงความคิดเห็นจำนวน ๖๗ ราย และการรับฟังความคิดเห็นครั้งที่ ๒ ระหว่างวันที่ ๑๔ กรกฎาคม ๒๕๖๔ ถึงวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๖๔ รวม ๓๑ วัน มีผู้แสดงความคิดเห็นจำนวน ๙ ราย ประกอบกับการจัดเวทีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่าง

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

พระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ. ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ภาคประชาสังคม และประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ริมทางรถไฟหรือเข้าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ในกรุงเทพมหานคร จังหวัดขอนแก่น และจังหวัดสงขลา

ที่ใช้รูปแบบดังกล่าวเนื่องจากการรับฟังผ่านระบบกลางทางกฎหมายเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๗๗ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๔ เมษายน ๒๕๖๐ เรื่อง แนวทางการจัดทำและเสนอร่างกฎหมาย ทั้งทำให้ผู้เกี่ยวข้องทั่วประเทศเข้าถึงร่างกฎหมายได้โดยสะดวก ส่วนการจัดเวทีในพื้นที่ทำให้ได้รับความคิดเห็นจากผู้ที่จะได้รับผลกระทบโดยตรง

๒.๒ บุคคลที่เกี่ยวข้องกลุ่มใดบ้างเข้าร่วมรับฟังความคิดเห็น

- การรับฟังผ่านเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมาย มีกลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป
- เวทีการรับฟังความคิดเห็นในพื้นที่ มีผู้เข้าร่วมจากหน่วยงานของรัฐ เช่น สำนักงานคณะกรรมการนโยบายเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก กรุงเทพมหานคร สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และสำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
- สถาบันการศึกษา เช่น จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มหาวิทยาลัยมหิดล มหาวิทยาลัยทักษิณ และมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และสมาคมวิชาชีพ เช่น สมาคมสถาปนิกผังเมืองไทย
- ภาคเอกชน เช่น บริษัททางด่วนและรถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BEM) บริษัทระบบขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) (BTSC) บริษัทอีสเทิร์น บางกอกโมโนเรล จำกัด (EBM) และบริษัทนอร์ทเทิร์น บางกอกโมโนเรล จำกัด (NBM)
- ตัวแทนประชาชนกลุ่มเปราะบางที่อาจได้รับผลกระทบ เช่น กลุ่มชบวณคนจนเพื่อสิทธิที่ดินและที่อยู่อาศัย เครือข่ายพัฒนาสิทธิชุมชนภาคใต้ มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย และเครือข่ายชุมชนริมราง
- ประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ริมทางรถไฟหรือเข้าที่ดินของการรถไฟแห่งประเทศไทย และประชาชนทั่วไป

๒.๓ ประเด็นปัญหาที่หยิบยกขึ้นระหว่างการรับฟังความคิดเห็นมีอะไรบ้าง

การรับฟังความคิดเห็นได้กำหนดประเด็นสอบถามความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติไว้ ๑๓ ประเด็น ดังนี้

- วัตถุประสงค์ในการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานตามกฎหมายมีความเหมาะสมและครอบคลุมต่อการดำเนินโครงการอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
- ระยะเวลาพิจารณาให้ความเห็นหรือความเห็นชอบรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมของโครงการ ซึ่งต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน ๑๒๐ วันนับแต่วันที่ได้รับรายงานที่ถูกต้องและมีข้อมูลครบถ้วน มีความเหมาะสมแล้วหรือไม่
- คณะกรรมการนโยบายส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางรางมีความเหมาะสมต่อการปฏิบัติงานและการพัฒนาโครงการได้อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
- บทบาทหน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง มีความเหมาะสมและครอบคลุมเพียงพอต่อการปฏิบัติงานหรือไม่
- หน้าที่และอำนาจของสำนักงานส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง มีความครอบคลุมเพียงพอต่อการกำกับดูแลโครงสร้างพื้นฐานหรือไม่
- บุคคลหรือหน่วยงานซึ่งมีสิทธิขออนุญาตพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานนั้นมีความเหมาะสมต่อการพัฒนาโครงการหรือไม่

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

- เอกสารและรายละเอียดที่ผู้พัฒนาโครงการจะต้องยื่นต่อสำนักงานเพื่อขออนุญาตพัฒนาโครงการ มีความเหมาะสมและรัดกุมเพียงพอต่อการพัฒนาโครงการตามวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
- ระบบสาธารณูปโภคที่จะต้องเชื่อมโยงกับโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน มีความเหมาะสมและครอบคลุมเพียงพอแล้วหรือไม่
- การจัดให้หน่วยงานของรัฐอื่นที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการดำเนินการตามโครงการมีหน้าที่ช่วยเหลือในกรณีต่าง ๆ ที่จำเป็น เพื่อให้โครงการดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว มีความเหมาะสมหรือไม่
- การกำหนดระยะเวลาการเช่าและการให้เช่าอสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในการพัฒนาโครงการตามวัตถุประสงค์และหลักการของ TOD ไม่เกิน ๕๐ ปี โดยไม่ให้น้ำระยะเวลาตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ มาใช้ มีความเหมาะสมหรือไม่
- วิธีการและอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนส่งเสริมการพัฒนาโครงการ มีความเหมาะสมหรือไม่
- วัตถุประสงค์ในการใช้เงินจากกองทุนส่งเสริมการพัฒนาโครงการ มีความเหมาะสมและครอบคลุมต่อการพัฒนาโครงการหรือไม่
- คณะกรรมการกองทุนส่งเสริมการพัฒนาโครงการ มีความเหมาะสมหรือไม่

ผลการแสดงความคิดเห็นในภาพรวม ผู้แสดงความคิดเห็นเห็นด้วยในสัดส่วนระหว่างร้อยละ ๖๖.๖๗ ถึงร้อยละ ๑๐๐ ของผู้ตอบในแต่ละประเด็น โดยประเด็นที่มีผู้ไม่เห็นด้วยในสัดส่วนสูงที่สุด คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบาย (ร้อยละ ๓๓.๓๓) รองลงมา คือ กรอบระยะเวลาการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (ร้อยละ ๑๖.๖๗) ส่วนประเด็นวัตถุประสงค์ของการพัฒนาพื้นที่และระยะเวลาการเช่าไม่เกิน ๕๐ ปี ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย

ประเด็นข้อห่วงกังวลและข้อเสนอแนะที่สำคัญซึ่งผู้แสดงความคิดเห็นหยิบยกขึ้น มีดังนี้

- องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบายเน้นผู้แทนภาครัฐส่วนกลางเป็นหลัก โดยไม่มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่โครงการ ผู้แทนภาคประชาสังคม ผู้แทนคนพิการและผู้สูงอายุ หรือผู้แทนสมาคมวิชาชีพด้านสถาปัตยกรรมและการผังเมือง
- หน้าที่และอำนาจของคณะกรรมการนโยบายตามมาตรา ๑๓ โดยเฉพาะการอนุมัติสิทธิประโยชน์การให้ความเห็นชอบแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการร่วมลงทุนกับเอกชน อาจกระทบต่ออำนาจการวางผังเมืองและการบริหารจัดการพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การยกเว้นข้อกำหนดหรือข้อจำกัดตามกฎหมายอื่นตามมาตรา ๒๕ (๔) อาจกระทบต่อมาตรฐานความปลอดภัยของอาคารและสิทธิของเอกชนที่มีอยู่ก่อน ทั้งอาจเกิดปัญหาในทางปฏิบัติของเจ้าพนักงานท้องถิ่นซึ่งใช้อำนาจตามกฎหมายเฉพาะของตน
- ความสัมพันธ์ระหว่างร่างพระราชบัญญัตินี้กับกฎหมายอื่นในลำดับศักดิ์เดียวกันที่ใช้บังคับอยู่ก่อน โดยเฉพาะกฎหมายว่าด้วยการร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน และขอบเขตอำนาจของการรถไฟฯขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยในการพัฒนาพื้นที่ในสถานี
- กรอบระยะเวลา ๑๒๐ วันในการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม มีทั้งความเห็นที่เหมาะสมและความเห็นว่าสั้นเกินไปสำหรับโครงการขนาดใหญ่ที่มีความซับซ้อนสูง

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง

- การเปิดให้นิติบุคคลเอกชนยื่นขอพัฒนาโครงการได้โดยตรงตามมาตรา ๑๙ (๓) และ (๕) อาจเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุนอสังหาริมทรัพย์ขนาดใหญ่และนำไปสู่การเก็งกำไรที่ดินโดยรอบสถานี
- กรณีที่ผู้ขอพัฒนาโครงการไม่อาจได้รับความยินยอมจากหน่วยงานของรัฐตามมาตรา ๒๐ (๕) อาจนำไปสู่การใช้อำนาจรัฐบีบบังคับผู้เช่าหรือชุมชนเดิมในภายหลัง
- การจัดที่อยู่อาศัยรองรับผู้มีรายได้น้อยเดิมใน “พื้นที่ต่อเนื่อง” อาจถูกใช้เป็นเหตุย้ายชุมชนออกไปไกลจากสถานี จึงมีข้อเสนอให้จัดสรรที่อยู่อาศัยราคาต่ำที่เข้าถึงได้ภายในพื้นที่โครงการเป็นลำดับแรก
- ระยะเวลาการเช่าไม่เกิน ๕๐ ปี มีทั้งความเห็นเห็นว่าเหมาะสมกับระยะเวลาคืนทุน และความเห็นว่ายาวเกินไปจนอาจเป็นการผูกขาดที่ดินของรัฐ โดยเสนอให้ลดเหลือไม่เกิน ๓๐ ปีและทบทวนเป็นรอบ
- ควรกำหนดเพดานอัตราเงินสมทบเข้ากองทุนไว้ในกฎหมายแม่บทให้ชัดเจน และควรเปิดเผยสถานะทางการเงินและผลการอนุมัติใช้เงินกองทุนต่อสาธารณะเป็นรายไตรมาส
- การนำเงินกองทุนไปให้ความช่วยเหลือหรือให้กู้ยืมแก่ผู้ขอพัฒนาโครงการที่เป็นเอกชน อาจเข้าข่ายการเอื้อประโยชน์ จึงมีข้อเสนอให้จำกัดไว้เฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สหกรณ์ชุมชนหรือโครงการเพื่อสังคม
- สำนักงานยังไม่มีอำนาจบังคับการ ระวังการดำเนินการ หรือลงโทษทางปกครอง ทำให้การกำกับดูแลอาจขาดสภาพบังคับในทางปฏิบัติ
- คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ โดยเฉพาะการกำหนดอายุไม่ต่ำกว่าสี่สิบห้าปี และข้อห้ามตามมาตรา ๑๑ (๘) และ (๑๓) อาจเป็นข้อจำกัดเกินกว่าลักษณะต้องห้ามทั่วไป

๒.๔ หน่วยงานได้ดำเนินการอย่างไรต่อการประเด็นปัญหานั้น เพราะอะไร

สำนักงานได้พิจารณาความเห็นและข้อเสนอแนะทุกประเด็น และได้จัดทำคำชี้แจงเหตุผลรายประเด็นไว้ในรายงานสรุปผลการรับฟังความคิดเห็นแล้ว โดยแบ่งการดำเนินการเป็นสองแนวทาง ดังนี้

(๑) ประเด็นที่เห็นสมควรคงไว้ตามร่างพระราชบัญญัติ พร้อมชี้แจงเหตุผลความเหมาะสมประกอบ เช่น วัตถุประสงค์ตามมาตรา ๗ องค์ประกอบของคณะกรรมการนโยบาย โดยชี้แจงว่ากลไกคณะกรรมการเฉพาะกิจและคณะอนุกรรมการตามมาตรา ๑๓ (๙) เปิดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้แทนภาคประชาชนในพื้นที่เข้าร่วมได้อยู่แล้ว หน้าที่และอำนาจของสำนักงานซึ่งแยกบทบาทผู้ประสานส่งเสริมออกจากผู้ใช้อำนาจสั่งการ ผู้มีสิทธิยื่นขอพัฒนาโครงการตามมาตรา ๑๙ กรอบระยะเวลาการพิจารณารายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม ๑๒๐ วัน ระยะเวลาการเช่าไม่เกิน ๕๐ ปี และการจัดที่อยู่อาศัยรองรับผู้มีรายได้น้อยเดิมในพื้นที่โครงการหรือพื้นที่ต่อเนื่องตามมาตรา ๒๒ (๔)

(๒) ประเด็นที่รับไปประกอบการพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายลำดับรอง เช่น กรอบและหลักเกณฑ์การประกาศกำหนดวัตถุประสงค์เพิ่มเติมตามมาตรา ๗ (๖) หลักเกณฑ์การยกเว้นข้อกำหนดหรือข้อจำกัดตามมาตรา ๒๕ (๔) ซึ่งต้องไม่ลดทอนมาตรฐานความมั่นคงแข็งแรงและมาตรฐานการป้องกันอัคคีภัยตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร และต้องไม่กระทบต่อสิทธิของเอกชนที่มีอยู่ก่อน หลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการร่วมลงทุนกับเอกชนตามมาตรา ๑๓ (๗) และมาตรา ๑๔ กรอบระยะเวลาการอนุมัติและการอนุญาตของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง หลักเกณฑ์เพดานอัตราเงินสมทบเข้ากองทุน หลักเกณฑ์การต่ออายุการเช่าและการโอนสิ่งปลูกสร้างเมื่อสิ้นสุดสัญญา คุณสมบัติด้านฐานะทางการเงินและประสบการณ์ของผู้ขอพัฒนาโครงการ มาตรการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ของกรรมการบริหารกองทุน ข้อกำหนดเชิงเทคนิคด้านพลังงานหมุนเวียนและเมืองคาร์บอนต่ำ และหลักเกณฑ์การพัฒนาพื้นที่ในระยะเกิน ๕๐๐ เมตร

การวิเคราะห์ผลกระทบในการออกกฎหมายการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง	
ทั้งนี้ ได้เผยแพร่ผลการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติให้ประชาชนรับทราบทางเว็บไซต์ระบบกลางทางกฎหมายแล้ว และสำนักงานจะนำผลการรับฟังความคิดเห็นไปประกอบการพิจารณาปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติในขั้นตอนต่อไป ๒.๕ กรณีไม่ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็น โปรดระบุเหตุผล - ไม่ใช่กรณีตามข้อนี้ เนื่องจากได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติแล้ว	
ส่วนที่ ๗ แหล่งอ้างอิง	
รายงานผลการศึกษาโครงการศึกษาพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (สนข., ๒๕๖๔) (https://reports.otp.go.th/project.php?id=๑๒)	
ส่วนที่ ๘ ภาคผนวก	
ผลวิเคราะห์ความสอดคล้องของผังเมืองรวมกับการพัฒนา TOD ของพื้นที่รอบสถานีที่มีศักยภาพในการพัฒนา TOD ๑๗๗ แห่ง จำแนกตามสายทาง ภายใต้โครงการศึกษาพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (สนข., ๒๕๖๔) ฉบับแผนแม่บทการพัฒนาเมืองกับระบบโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง (Master Plan) หน้า ๔ - ๖๑ ถึง ๔ - ๖๕	
ส่วนที่ ๙ ร่างกฎหมาย	
ร่างพระราชบัญญัติการพัฒนาพื้นที่ในและโดยรอบโครงสร้างพื้นฐานทางราง พ.ศ.	
หัวหน้าหน่วยงานที่จัดทำ RIA ลงนามรับรอง	(นายจิรโรจน์ ศุภรัตน์) ผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร
รัฐมนตรีลงนามรับรอง	(นายพิพัฒน์ รัชกิจประการ) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม
วันเดือนปีที่จัดทำ	วันที่ เดือนตุลาคม พ.ศ. ๒๕๖๙