



บทที่ 1

บทนำ

ประวัติความเป็นมาของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยหรือเรียกโดยย่อว่า กทพ. (The Expressway and Rapid Transit Authority of Thailand or ETA) เป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษ ตลอดจนดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ เพื่อแก้ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร โดยเหตุที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองซึ่งเจริญขึ้นอย่างรวดเร็วโดยมิได้มีการวางผังเมืองที่ดีไว้ล่วงหน้า จึงทำให้เกิดปัญหาสำคัญ ๆ เช่น แหล่งที่อยู่อาศัยอยู่รวมกับย่านธุรกิจ การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม ฯลฯ นอกจากนี้มิได้มีการเตรียมสร้างถนนหนทางไว้รองรับความเจริญทางธุรกิจ ทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัด ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายทางเศรษฐกิจของประเทศเป็นจำนวนมาก เนื่องจากต้องนำเข้าน้ำมันจากต่างประเทศปีละเป็นพัน ๆ ล้านบาท รัฐบาลได้ตระหนักถึงปัญหานี้และเห็นว่าหากปล่อยทิ้งไว้ก็จะทำให้เกิดความสูญเสียทางด้านเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น และจะทำให้การแก้ไขยากยิ่งขึ้นด้วย ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2509 จึงได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นชุดหนึ่งเพื่อหาทางแก้ปัญหาดังกล่าว เรียกว่า "คณะกรรมการพิจารณาสำรวจแก้ไขเทศซ์ขัดข้องและวางแผนการจราจรทางบก" คณะกรรมการชุดนี้ได้ติดต่อไปยังรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ในปี พ.ศ. 2512 เพื่อขอผู้เชี่ยวชาญมาช่วยทำการศึกษา สำรวจ และวางแผนแม่บทสำหรับแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร โดยร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ของไทย ได้แก่ สำนักวางแผนจราจรนครหลวง สภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร กรมทางหลวงและ กรมตำรวจ คณะทำงานทั้งหมดเริ่มดำเนินการเมื่อเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2514 จากการศึกษาคณะทำงานได้เสนอแผนแม่บทในการแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครไว้เป็น 3 ระยะคือ

1. แผนระยะสั้น (Short-Term-Program) เป็นโครงการที่จะต้องทำโดยเร่งด่วนตามบริเวณถนนที่มีการจราจรคับคั่ง เช่น ก่อสร้างสะพานลอยตามทางแยกต่าง ๆ

ปรับปรุงทางแยกและวงเวียนต่าง ๆ เพื่อให้สามารถรับการจราจรได้เพิ่มขึ้น จัดระบบเดินรถทางเดียว ก่อสร้างถนนใหม่ ก่อสร้างถนนซอยเชื่อมกับถนนใหญ่ จัดระบบการควบคุมการจราจรโดยเครื่องคอมพิวเตอร์ และการจัดระบบสัญญาณไฟจราจรที่สัมพันธ์กัน (Traffic Signal Synchronization) จัดสายสัมปทานรถยนต์โดยสารใหม่ ตลอดจนจัดทางวิ่งเฉพาะสำหรับรถโดยสารประจำทาง (Bus Lane)

2. แผนระยะกลาง (Medium-Term-Program) เนื่องจากแผนระยะสั้นไม่สามารถที่จะแก้ปัญหาการจราจรได้โดยสิ้นเชิง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เมื่อจำนวนประชากรและยานพาหนะยังมีอัตราสูงขึ้นในแต่ละปี จึงจำเป็นต้องมีแผนระยะกลางรองรับแผนระยะสั้นต่อไป แผนระยะกลางนี้แบ่งออกเป็น

2.1 ก่อสร้างระบบทางด่วน 3 สาย คือสายดินแดง-ท่าเรือ สายบางนา-ท่าเรือ และสายดาวคะนอง-ท่าเรือ เพื่อเชื่อมทางหลวงแผ่นดินจากภาคเหนือ ภาคใต้และภาคตะวันออก อันได้แก่ถนนวิภาวดีรังสิต ถนนธนบุรี-ปากท่อ และถนนบางนา-ตราด เข้ากับกรุงเทพมหานคร

2.2 ก่อสร้างระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน 3 สาย คือสายพระโขนง-หัวลำโพง-บางซื่อ สายดาวคะนอง-สะพานพุทธ-มักกะสัน และสายวงเวียนใหญ่-สาทร-ลาดพร้าว เพื่อให้บริการแก่ประชาชนผู้ไม่มีรถยนต์ส่วนตัวใช้

2.3 ก่อสร้างถนนใหม่เชื่อมต่อกับถนนเดิมในกรุงเทพมหานคร

3. แผนระยะยาว (Long-Term-Program) เป็นแผนพัฒนาต่อจากแผนระยะกลาง เพื่อแก้ปัญหาการจราจรในอนาคต เช่น วางนโยบายการใช้ที่ดิน (Land Use) นโยบายการจัดโครงข่ายถนน (Transport Network) นโยบายเกี่ยวกับการขนส่ง (Transport Policy) และวางแผนการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนชานเมือง เป็นต้น

จากแผนระยะกลางและระยะยาว มีโครงการสำคัญอยู่ 2 โครงการคือ

- โครงการระบบทางด่วน ซึ่งเชื่อมทางหลวงภาคต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ทำให้การจราจรสะดวกขึ้นเพราะไม่ต้องผ่านเข้าถนนต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานคร
- โครงการระบบขนส่งมวลชน เป็นการบริการรถประจำทางที่สะดวก รวดเร็วและปลอดภัย ผู้ใช้บริการสามารถไปถึงจุดหมายปลายทางได้ตามกำหนดเวลาที่แน่นอน

แต่เนื่องจากโครงการทั้ง 2 นี้ต้องใช้เงินลงทุนนับพันล้านบาท ซึ่งรัฐบาลไม่มีเงินเพียงพอ จึงจำเป็นต้องใช้เงินกู้ทั้งจากในและนอกประเทศ เพื่อนำมาก่อสร้างทางระบบใหม่ ซึ่งเป็นถนนที่เรียกเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง (Toll Road) มาใช้คืนเงินกู้ รัฐบาลในขณะนั้นมีความเห็นว่าควรจะต้องยกระดับขึ้นมารับผิดชอบโดยตรงในการหาแหล่งเงินกู้และดำเนินการตามโครงการต่อไป ดังนั้น ในวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2514 คณะกรรมการพิจารณาสำรวจแก้ไขเขตขัดข้องและวางแผนการจราจรทางบก จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทาง" ซึ่งเมื่อศึกษาจนมาระยะหนึ่ง ก็มีความเห็นว่า นอกจากการจัดตั้งองค์การขึ้นแล้ว ยังควรริบพิจารณาวางโครงการและดำเนินการหาแหล่งเงินกู้ เพราะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก การดำเนินการต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญทั้งในและต่างประเทศ รวมทั้งต้องดำเนินการเกี่ยวข้องไปถึงทรัพย์สินของประชาชนเป็นจำนวนมากด้วย จึงมีความเห็นว่าควรจะต้องดำเนินงานในลักษณะถาวร ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบด้วย จึงได้จัดตั้ง "คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทาง" ขึ้นเมื่อวันที่ 21 กันยายน พ.ศ. 2514 โดยมีนายถวิล สุนทรศารทูล รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้นเป็นประธาน และมีกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนจากหน่วยราชการต่าง ๆ อีก 14 ท่าน

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทาง มีความเห็นว่า ควรจะจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทางขึ้นโดยเร็วที่สุด จึงแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 คณะ เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม พ.ศ. 2514 คือ

1. คณะกรรมการพิจารณาจัดรูปองค์การเก็บค่าผ่านทาง เพื่อทำหน้าที่ศึกษาจัดแผนงาน แบ่งส่วนงาน พิจารณาขอเขตการดำเนินงาน สายการบังคับบัญชา ตลอดจนกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์การเก็บค่าผ่านทางด้วย
2. คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายองค์การเก็บค่าผ่านทาง ทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การ โดยทางกระทรวงมหาดไทยได้ส่งเจ้าหน้าที่ไปดูงานด้านกฎหมายและการดำเนินงานขององค์การเก็บค่าผ่านทางในประเทศญี่ปุ่นและเกาหลี เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาด้วย

คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายองค์การเก็บค่าผ่านทาง ได้พิจารณาและปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติอยู่หลายครั้ง เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่สุด จึงได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ "การทางพิเศษแห่งประเทศไทย" ต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทางเพื่อให้ความเห็นชอบ และส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป แต่เนื่องจากในขณะนั้นเป็นสมัยคณะปฏิวัติ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้ยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเป็นประกาศคณะปฏิวัติ และได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน พ.ศ. 2515

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เนื่องจากการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จัดตั้งขึ้น เพื่อดำเนินการก่อสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษตลอดจนดำเนินการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ เพื่ออำนวยความสะดวกและรวดเร็วในการจราจรและการขนส่ง ช่วยขจัดปัญหาและอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวกับเส้นทางการคมนาคมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรุงเทพมหานคร ซึ่งในปัจจุบันอยู่ในสภาพที่ไม่อาจอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการจราจรและการขนส่งได้เท่าที่ควร

ทางพิเศษตามที่กำหนดไว้ในแผนแม่บท เพื่อแก้ปัญหการจราจรในกรุงเทพมหานคร คือ ระบบทางด่วน 3 สาย ได้แก่ สายดินแดง-ท่าเรือ สายบางนา-ท่าเรือ และสายดาวคะนอง-ท่าเรือ และระบบรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน 3 สาย ได้แก่ สายพระโขนง-หัวลำโพง-บางซื่อ สายดาวคะนอง-สะพานพุทธ-มักกะสัน และสายวงเวียนใหญ่-สาทร-ลาดพร้าว ซึ่งในปัจจุบันการทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินการก่อสร้างแล้ว เสร็จและ เปิดบริการทางพิเศษได้เพียงทางด่วนสายดินแดง-ท่าเรือ และสายบางนา-ท่าเรือ เท่านั้น และจากการที่โครงการทางด่วนเป็นโครงการใหม่ที่ประเทศไทยยังไม่เคยมีมาก่อน ลักษณะการดำเนินงานและต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนก็แตกต่างจากกิจการอื่น ๆ ดังนั้น การศึกษาเรื่องต้นทุนการดำเนินงานทางด่วน จึงมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาถึงประเภทและจำนวนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานทางด่วน
2. เพื่อวิเคราะห์ต้นทุนการดำเนินงานทางด่วน เพื่อใช้ในการควบคุมการดำเนินงาน การวางแผน และการตัดสินใจ
3. เพื่อเปรียบเทียบต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนทั้ง 2 สายว่า จะเท่ากันหรือแตกต่างกันอย่างไร เพราะเหตุไร

4. เพื่อศึกษาผลตอบแทนจากการดำเนินงานทางด่วน

สมมติฐานของการศึกษา

การศึกษานี้ตั้งสมมติฐานไว้คือ ต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนต่อกิโลเมตรของทางด่วนแต่ละสายไม่เท่ากันในแต่ละปี

วิธีการศึกษาและค้นคว้า

1. ได้ทำการศึกษาข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

ก. ข้อมูลปฐมภูมิ ดำเนินการสอบถามรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เพื่อรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

ข. ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นการศึกษาค้นคว้าเกี่ยวกับต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนจากงบการเงินประจำปีของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย รวมทั้งการศึกษาค้นคว้าข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

2. นำข้อมูลที่ได้อามาวิเคราะห์เพื่อศึกษาลักษณะของต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนในลักษณะดังนี้

2.1 จำแนกต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนในแต่ละปีออกเป็นต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนแต่ละสาย คือสายดินแดง-ท่าเรือ และสายบางนา-ท่าเรือ

2.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างต้นทุนแต่ละประเภทกับต้นทุนการดำเนินงานทางด่วนของทางด่วนแต่ละสาย

2.3 วิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนการบริการทางด่วน 2 สาย

2.4 วิเคราะห์ผลตอบแทนจากการดำเนินงานทางด่วน


ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ทำให้ทราบถึงประเภทและลักษณะของค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินงานทางด่วน อันจะเป็นประโยชน์ต่อการควบคุมค่าใช้จ่าย

2. ทำให้มีข้อมูลที่จะนำไปใช้ในการประมาณค่าใช้จ่าย เพื่อประโยชน์ในการวางแผนงานในอนาคต
3. ทำให้มีข้อมูลที่จะนำไปประกอบการพิจารณาในการกำหนดอัตราค่าผ่านทาง

นิยามศัพท์

คำว่า "ต้นทุนการดำเนินงานทางด่วน" ในที่นี้จะหมายถึง ค่าใช้จ่ายทั้งหมดที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานทางด่วน รวมทั้งค่าเสื่อมราคาสินทรัพย์ถาวรทั้งหลาย



ศูนย์วิทยพัชร์พยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย