

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของโครงการก่อสร้างสะพานข้ามทะเลสาบสงขลา

ตามแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2520-2524) ต้องการให้สงขลา-หาดใหญ่ เป็นเมืองหลักของภาคใต้ทางฝั่งตะวันออก จึงได้เร่งการพัฒนาเมืองสงขลาให้เป็นเมืองหลัก เพื่อเป็นแหล่งสกัดการอพยพของประชากรจากชนบทเข้าสู่กรุงเทพมหานคร และเพื่อเป็นศูนย์กลางที่จะกระจายความเจริญออกไปสู่ชนบทด้วย

สงขลามีเส้นทางสำคัญเชื่อมโยงกันดังนี้คือ

- ก. สงขลา-หาดใหญ่ (ทางหลวง # 407) ระยะทางประมาณ 30 กิโลเมตร
- ข. สงขลา-นครศรีธรรมราช (ทางหลวง # 4083) ระยะทางประมาณ 165 กิโลเมตร เป็นทางเลียบชายฝั่งทะเล ผู้สัญจรและยานพาหนะจะต้องข้ามทะเลสาบสงขลาโดยแพขนานยนต์ ซึ่งบริการโดยกรมทางหลวง
- ค. สงขลา-จนะ-เทพา เป็นทางเลียบชายฝั่งทะเล ช่วยให้การเดินทางจากสงขลาไปปัตตานีและนราธิวาสเร็วขึ้นกว่าเดิม

ปัจจุบันเส้นทางสงขลา-นครศรีธรรมราช (# 4083) มีความสำคัญมากขึ้นทั้งด้านการขนส่งสินค้าเกษตรกรรม การขนส่งสินค้าอุตสาหกรรม ตลอดจนการเดินทางท่องเที่ยวและทำธุรกิจ ต้องใช้เส้นทางสายนี้มาก ทำให้ปริมาณยานพาหนะเพิ่มมากขึ้น และกรมทางหลวงก็ได้รับการร้องเรียนจากประชาชนผู้ใช้แพขนานยนต์อยู่เนื่อง ๆ ว่าได้รับความเดือดร้อนในการที่จะต้องรอข้ามแพขนานยนต์ ประกอบกับได้มีอุบัติเหตุรถยนต์ตกจากแพหลายครั้ง เพราะสภาพแพที่ใช้อยู่เก่ามาก และให้ความปลอดภัยไม่เพียงพอทำให้สูญเสียชีวิตและทรัพย์สินจำนวนมาก ในเรื่องนี้ทางเขตการทางสงขลาได้เคยรายงานมายังกรมทางหลวงเพื่อขอตั้งงบประมาณสร้างอุโมงค์ข้ามแพขนานยนต์ และต่อแพเพิ่มขึ้นอีกในปี พ.ศ. 2516 เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนและแก้ไขอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น กรมทาง

หลวงจึงได้มีคำสั่งให้กองวางแผนพิจารณาเรื่องนี้โดยตรง ซึ่งได้พิจารณาถึงผลจากการลงทุนแล้ว ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายในการลงทุนและค่าใช้จ่ายประจำ ตลอดจนการตั้งอัตราค่าส่งเจ้าหน้าที่ให้เพียงพอนั้นยังไม่เหมาะสมที่จะลงทุน อีกประการหนึ่งการต่อแพขนานยนต์เพิ่มขึ้นก็เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น สำหรับการแก้ไขปัญหาระยะยาวของวางแผนได้เสนอโครงการก่อสร้างทางเชื่อมต่อระหว่างทางสายเขาแดง-ระนอง กับฝั่งอำเภอเมืองสงขลาและอำเภอหาดใหญ่เป็น 2 กรณีคือ

ก. สายควนเคียง-ปากจำ-บรรจบทางหลวงหมายเลข 4083

ข. สายแยกทางหลวงหมายเลข 407- เกาะยอ-บรรจบทางหลวงหมายเลข 4083

ในปี พ.ศ. 2518 เป็นปีที่อยู่ในระหว่างการจัดทำโครงการก่อสร้างและบูรณะทางหลวง 5 ปี ตามแผนพัฒนา ฉบับที่ 4 นั้น ได้พิจารณาแล้วเห็นว่า กรณีที่ 1 สัมควรลงทุน เนื่องจากง่ายต่อการก่อสร้าง ค่าลงทุนถูก และเป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาว อย่างไรก็ตามยังเป็นการแก้ไขที่ไม่ถูกต้องนัก ถ้าพิจารณาจากด้านความต้องการของประชาชนที่จะเข้าสู่ตัวเมืองสงขลาและหาดใหญ่ เพราะต้องเดินทางเป็นระยะทางไกลกว่าและเสียเวลามากกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับการรอคอยแพขนานยนต์ที่จุดเดิม ซึ่งขณะนั้นไม่ได้พิจารณาถึงภาวะแวดล้อม (Physical conditions) ของกรณีที่ 2 เพราะมีข้อวิตกในเรื่องความลึกของทะเลสาบ สภาพดินอ่อนบริเวณริมฝั่งทะเลสาบและสะพานซึ่งมีความยาวมาก จึงได้ระงับข้อเสนอกกรณีที่ 2 ไว้เป็นการชั่วคราว

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 กรมทางหลวงได้มีการติดต่อและประสานงานกับคณะกรรมการของสภาพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ทราบว่าจะมีการก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกเพื่อขนถ่ายสินค้าเข้าออกระหว่างประเทศ ซึ่งบริเวณที่ถูกเลือกเพื่อการก่อสร้างมีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการสร้างทางเชื่อมระหว่างทางสายเขาแดง-ระนอง (เป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงหมายเลข 4083) กับอำเภอเมืองสงขลาและอำเภอหาดใหญ่ จากรายงานการศึกษาของกรมเจ้าท่าที่เกี่ยวข้องกับสถานที่ที่จะก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึก ได้เข้ามาพิจารณาร่วมกับผลการสำรวจเบื้องต้น (Reconnaissance Surveys) โดยเจ้าหน้าที่กองวางแผนกรมทางหลวง ในที่สุดมีความเห็นว่า ร่องน้ำบริเวณรอบ ๆ เกาะยอมีความลึกไม่มาก ซึ่งมีทางเป็นไปใต้ที่จะสร้างคันทางหรือสะพานผ่านช่องน้ำตอมนี่ ดังนั้น จึงเห็นควรให้ระงับโครงการกรณีที่ 1 ไว้ก่อน สำหรับโครงการกรณีที่ 2 มีส่วนเป็นไปใต้มากที่สุดจึงทำการศึกษาโดยละเอียด

กรมทางหลวงได้เลือกวิธีการก่อสร้างสะพานข้ามทะเลสาบเป็น 2 ช่วง เริ่มกิโลเมตร 0 + 000 แยกจากทางหลวงหมายเลข 407 ที่กิโลเมตร 10 + 375 (จากสงขลา) บ้านน้ำกระจาย ตัดข้ามทะเลสาบ (ช่วงแรก) ขึ้นเกาะยอ และตัดข้ามทะเลสาบ (ช่วงหลัง) ผ่านบ้านเขาเขียว บรรจบทางหลวงหมายเลข 4083 ที่กิโลเมตร 1 + 626 (จากเขาแดง) ความยาวของสะพาน ช่วงแรกประมาณ 1 กิโลเมตร และช่วงหลังประมาณ 1.84 กิโลเมตร

การก่อสร้างสะพานได้ตั้งเป้าหมายไว้ว่าจะพยายามเลือกวิธีการก่อสร้างที่ทำให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและนิเวศน์วิทยาทางน้ำน้อยที่สุด หรือไม่เกิดขึ้นเลย ซึ่งกรมทางหลวงได้เลือกวิธีการก่อสร้างเป็นสะพานโปรง เพิ่มความกว้างทั้ง 2 ช่องน้ำที่ข้ามทะเลสาบ

ปัญหาเงินลงทุนสำหรับการก่อสร้าง

การก่อสร้างสะพานเริ่มแรกจะใช้เงินงบประมาณของกรมทางหลวง เมื่อ พ.ศ. 2522 มีการประกวดราคา แต่ปรากฏว่าราคาสูงเกินไปจึงถูกระงับ ในปี พ.ศ. 2523 เกิดวิกฤตการณ์ภาวะตึงเครียดทางงบประมาณของประเทศ ซึ่งไม่สามารถตั้งงบประมาณดำเนินการได้อีก และเมื่อต้นปีพ.ศ. 2524 กรมทางหลวงได้พิจารณาโครงการนี้ใหม่ และคาดว่าจะสร้างในปี พ.ศ. 2526 โดยใช้งบประมาณของกรมทางหลวง แต่หลังจากนั้นไม่นานธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank หรือ A.D.B.) มีความสนใจในโครงการนี้ จึงส่งผู้แทนมาประเมินผลโครงการระหว่างวันที่ 26 กรกฎาคม - 12 สิงหาคม พ.ศ. 2524 และเสนอให้กู้เงินเพื่อการก่อสร้างเพราะเห็นว่าเป็นโครงการที่เสริมรับกับโครงการก่อสร้างท่าเทียบเรือน้ำลึกเพื่อขนถ่ายสินค้าเข้าออกระหว่างประเทศ ซึ่งโครงการท่าเรือน้ำลึกจะทำการก่อสร้างประมาณเดือนกันยายน 2526 แล้วเสร็จประมาณเดือนมิถุนายน 2529 A.D.B. จะให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน โดยให้ถือเป็นส่วนหนึ่งของโครงการเงินกู้ท่าเทียบเรือน้ำลึกสงขลา ทั้งนี้ได้มีข้อตกลงในการเจรจาเงินกู้สำหรับก่อสร้างท่าเรือน้ำลึกว่า "รัฐบาลไทยจะต้องรับประกันว่า ถนนที่เชื่อมระหว่างสงขลา-หาดใหญ่ กับเขาแดงด้านนอก จะแล้วเสร็จก่อนการพัฒนาท่าเรือน้ำลึกสงขลาขั้นแรก (สำรวจ-ออกแบบ) จะสำเร็จลง และเมื่อโครงการก่อสร้างสะพานแล้วเสร็จจะต้องเลิกการดำเนินงานแพขนานยนต์"

โครงการก่อสร้างสะพานข้ามทะเลสาบสงขลา จะต้องใช้เงินลงทุนเป็นค่าก่อสร้างทั้งสิ้น ประมาณ 310 ล้านบาท ซึ่งธนาคารพัฒนาเอเชีย หรือ A.D.B. ให้อุปทาน 229 ล้านบาท (9,956 ล้านดอลลาร์สหรัฐอเมริกา) กำหนดระยะเวลาปลอดหนี้ 5 ปี ระยะเวลาใช้คืน 25 ปี และรัฐบาลจะต้องจัดสรรเงินงบประมาณเองในส่วนที่ยังขาดอยู่

ความมุ่งหมายของวิทยานิพนธ์

สงขลาเป็นจังหวัดหนึ่งที่เป็นเมืองพักผ่อนท่องเที่ยวและเป็นเมืองท่าที่สำคัญทางภาคใต้ของประเทศไทย มีอาณาเขตใหญ่เป็นศูนย์กลางการค้าที่สำคัญของภาคใต้ การกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมไปสู่ท้องถิ่นเหล่านี้เป็นสิ่งสำคัญที่ทำให้การพัฒนาประเทศบรรลุตามเป้าหมายของแผนพัฒนาฉบับที่ 4 และฉบับที่ 5 ทั้งนี้ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้มีการพัฒนาอย่างรวดเร็วก็คือการคมนาคมที่สะดวก รวดเร็ว และปลอดภัย ดังนั้นโครงการสร้างสะพานข้ามทะเลสาบสงขลาจึงเป็นโครงการสำคัญที่ทำให้สงขลามีการคมนาคมที่สะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยขึ้น แต่โครงการดังกล่าวจะต้องลงทุนด้วยเงินจำนวนมาก และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในสภาพภูมิประเทศบางส่วนของจังหวัดสงขลา โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่เกาะยอ ผู้เขียนเห็นว่าโครงการสร้างสะพานข้ามทะเลสาบสงขลานี้เป็นที่น่าสนใจ และควรวิเคราะห์โครงการ โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะศึกษาดังต่อไปนี้คือ

- ก. เพื่อศึกษาถึงหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาการลงทุนในโครงการก่อสร้างสะพานข้ามทะเลสาบสงขลา
- ข. เพื่อศึกษาถึงผลที่จะเกิดขึ้นในด้านต่าง ๆ เนื่องมาจากการลงทุนในโครงการดังกล่าว ได้แก่ ด้านความสัมพันธ์กับท่าเทียบเรือน้ำลึกสงขลา ผลต่อการเกษตรกรรม การอุตสาหกรรมและเหมืองแร่ การประมง การท่องเที่ยว การคมนาคม สภาพแวดล้อม และนิเวศน์วิทยา
- ค. เพื่อศึกษาว่าถ้าจะมีการเก็บค่าผ่านทางตามอัตราที่ปรากฏอยู่ในขณะนี้ (อัตราปัจจุบันของแพขนานยนต์) จะเหมาะสมหรือไม่และเป็นภาระแก่งบประมาณของรัฐบาลเท่าใด

ง. ถ้าจะไม่ให้เป็นภาระแก่งบประมาณของรัฐบาลมากเกินไปควร เก็บค่าผ่านทางสำหรับรถประเภทต่าง ๆ เท่าใด

จ. ถ้าสมมุติว่าโครงการนี้จะลงทุนโดยเอกชนซึ่งจะต้องมีกำไรพอสำหรับการดำเนินงาน และจ่ายเป็นเงินปันผลแก่ผู้ถือหุ้นจะต้อง เรียกเก็บค่าผ่านทางในอัตราเท่าใด

ฉ. การลงทุนในโครงการนี้ ทั้งที่เป็นโครงการของรัฐบาลและเอกชนจะคืนทุนในปี

ขอบเขตการวิจัย

ก. จะศึกษาถึงการบริการแพชานานยนต์ของกรมทางหลวงในการข้ามทะเลสาบสงขลา ว่ามีขั้นตอนในการดำเนินงานอย่างไร เกิดรายได้และค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานเท่าใด โดยจะเก็บข้อมูลย้อนหลัง 4 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2520 ถึง พ.ศ. 2523 ตลอดจนศึกษาถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานแพชานานยนต์

ข. ในการศึกษาถึงความเป็นไปได้ของโครงการสร้างสะพานข้ามทะเลสาบสงขลา ทั้งในกรณีที่ เป็นโครงการของรัฐบาลและโครงการเอกชนนั้น การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนใหญ่จะอยู่ในอายุของโครงการสร้างสะพานข้ามทะเลสาบสงขลา คือเริ่มจากปี 2529 ถึง 2548 ยกเว้นในบางกรณีซึ่งจำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลก่อนเริ่มโครงการและหลังจากโครงการสิ้นสุดแล้ว ในกรณีดังกล่าวจึงเริ่มจากปี 2523 ถึง ปี 2550

วิธีการดำเนินการค้นคว้าและวิจัย

การค้นคว้าและวิจัยจะกระทำโดย

ก. ศึกษาจากเอกสาร ได้แก่

1. ตำราวิชาการ เช่น หนังสือเกี่ยวกับการวิเคราะห์และประเมินโครงการ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนและโครงการ ฯลฯ

2. เอกสารและรายงานของทางราชการ ซึ่งเป็นของหน่วยงานโครงการ กองวางแผน กรมทางหลวง และหน่วยงานราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ เกษตรกรรม จังหวัดสงขลา องค์การส่งเสริมการท่องเที่ยวจังหวัดสงขลา กองการยาง กรมวิชาการเกษตร

ข. หาข้อมูลโดยตรง โดยการสัมภาษณ์บุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบและเกี่ยวข้องในเรื่องของการบริการแพชานานยนต์ และผู้พิจารณาลงทุนโครงการก่อสร้างสะพาน ซึ่งอยู่ในฐานะที่จะให้คำอธิบายและข้อเท็จจริงได้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการค้นคว้าและวิจัย

ก. ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์ที่นำมาใช้ในการพิจารณาสำหรับการลงทุนโครงการสร้างสะพาน ซึ่งดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐบาล

ข. ทำให้ทราบถึงการตั้งอัตราค่าผ่านทางที่เหมาะสม และระยะเวลาคืนทุนจากค่าผ่านทางตามอัตราที่กำหนด

ค. ทำให้ทราบว่าโครงการสร้างสะพานนี้มีผลดีและผลเสียอย่างไร เพื่อให้ผู้ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ในโครงการสร้างสะพานอื่น ๆ ใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหรือใช้เปรียบเทียบกับโครงการที่ตนกำลังทำการวิเคราะห์เพื่อให้เกิดประโยชน์ที่สุด

ง. ทำให้ทราบว่าถ้าจะนำหลักเกณฑ์การวิเคราะห์ทางด้านการเงินมาวิเคราะห์ในโครงการสร้างสะพานนี้จะทำได้อย่างไร และมีผลอย่างไร

จ. ทำให้ทราบว่าถ้าโครงการนี้จะลงทุนโดยเอกชนจะมีทางเป็นไปได้เพียงใด

ศูนย์วิทยพัชกร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย