

ประวัติ ที่มา และการจัดตั้ง

ทางพิเศษ หมายถึง ทางหรือถนนซึ่งจัดสร้างขึ้นใหม่ไม่ว่าในระดับพื้นดิน หรือพื้นน้ำ เพื่ออำนวยความสะดวกในการจราจรเป็นพิเศษ และหมายรวมถึงทางซึ่งใช้สำหรับระบบขนส่งมวลชน สะพาน อุโมงค์ เรือสำหรับขนส่งรถข้ามฟาก ท่าเรือสำหรับขึ้นลงรถ ทางเท้า ที่จอดรถ ไหล่ทาง เขื่อนกันน้ำ ท่อ ทางระบายน้ำ กำแพงกันดิน รั้วเขตหลักระยะ สัญญาณจราจร เครื่องหมายจราจร และอาคารหรือสิ่งอื่น ๆ อันเป็นอุปกรณ์เกี่ยวกับงานทางพิเศษ<sup>๑</sup>

สืบเนื่องมาจาก การที่กรุงเทพมหานครเจริญเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วโดยมิได้มีการควบคุมให้เป็นไปตามข้อกำหนดของการวางผังเมืองที่ดี จึงเกิดปัญหาสำคัญ ๆ ขึ้นมาหลายประการ เช่น การใช้ที่ดินไม่เหมาะสม บริการทางด้านสาธารณสุขไม่เพียงพอ การขาดแคลนที่อยู่อาศัย และปัญหาที่ร้ายแรงคือ ปัญหาการจราจรและการขนส่งติดขัดซึ่งเห็นกันอยู่ทุกวันนี้ ปัญหานี้ก่อให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจอย่างยิ่ง ซึ่งหากจะคำนวณเป็นตัวเงินก็ตกปีละนับพันล้านบาท ดังนั้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ รัฐบาลจึงตั้งคณะกรรมการพิจารณาสำรวจแก้ไขขัดข้องและวางแผนการจราจรทางบกขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหานี้ และต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๑๒ คณะกรรมการชุดนี้ได้เสนอความเห็นต่อรัฐบาลขอให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติติดต่อขอความช่วยเหลือจากรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันให้ส่งผู้เชี่ยวชาญมาทำการสำรวจศึกษาและวางแผนแม่บทสำหรับการจราจรในกรุงเทพมหานคร

หลังจากนั้น รัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมันได้ส่งคณะผู้เชี่ยวชาญมาร่วมงานกับหน่วยราชการฝ่ายไทย โดยมีสำนักงานวางแผนจราจรนครหลวง สังกัดกระทรวงมหาดไทย เป็นเจ้าของเรื่อง มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายไทยจากหน่วยราชการหลายแห่ง เช่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร กรมทางหลวง และกรมตำรวจ

<sup>๑</sup> ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๐, ราชกิจจานุเบกษา, ฉบับพิเศษ เล่มที่ ๘๔, ตอนที่ ๑๘๒, ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๕.

ร่วมงานวางแผนแม่บทเพื่อแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครในเดือน มิถุนายน ๒๕๑๔

การวางแผนแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครในครั้งนี้ ศึกษาครอบคลุมแหล่งชุมชนต่าง ๆ ที่มีความผูกพันทางเศรษฐกิจ และสังคมซึ่งเป็นบริเวณที่มีอิทธิพลต่อการจราจรของกรุงเทพมหานครด้วย ได้แก่ จังหวัดนนทบุรี ด้านใต้ของจังหวัดปทุมธานี จังหวัดสมุทรปราการ และพื้นที่บริเวณกรุงเทพมหานคร รวมเป็นพื้นที่ ๓,๑๕๗ ตารางกิโลเมตร เรียกว่า "เขตนครหลวง"

คณะผู้เชี่ยวชาญได้ศึกษารายละเอียดของการขนส่ง และคมนาคมทั้งทางถนน ทางรถไฟ ทางน้ำ และสำรวจการเดินทาง (จุดต้นทาง - ปลายทาง) ของผู้คนที่อยู่ในเขตนครหลวง พร้อมทั้งทำการคาดคะเนการเดินทางของประชาชนในอนาคต ปี พ.ศ. ๒๕๒๓ และ ปี พ.ศ. ๒๕๓๓ เพื่อนำมาใช้วางแผนระบบถนน ระบบขนส่งมวลชนในอนาคตสำหรับกรุงเทพมหานคร

จากผลการศึกษาของคณะทำงานคณะนี้ ได้เสนอแผนงานรวม ๓ แผนคือ

๑. แผนระยะสั้น เป็นงานที่จะต้องรีบทำเร่งด่วนเพื่อแก้ไขสภาพของถนนที่มีการจราจรติดขัดมากที่สุด ซึ่งแผนนี้ได้เสนอรายงานต่อสำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ให้ก่อสร้างสะพานลอยชั่วคราวที่ทางแยกยมราช ปรับปรุงทางแยกเพื่อให้สามารถรับปริมาณการจราจรได้เพิ่มขึ้น ที่สี่แยกศาลาแดง วงเวียนราชเทวี ทางแยกเจริญผล ทางแยกราชประสงค์ ทางแยกสะพานควาย ฯ เสนอให้จัดสายสัมปทานรถยนต์โดยสารใหม่ เปลี่ยนการจัดระบบให้เดินรถทางเดียวใหม่ในย่านเยาวราช ห้ามรถแท็กซี่และสามล้อเครื่องผ่านสะพานพุทธฯ ในระหว่างชั่วโมงคับคั่ง อีกทั้งเสนอให้การปฏิบัติงานด้านกฎหมายควบคุมการจราจรให้เคร่งครัดกว่าที่เป็นอยู่ในขณะนั้น

๒. แผนระยะกลาง ได้แก่ การก่อสร้างระบบทางด่วน ๓ สาย คือ สายดินแดง - ท่าเรือ สายบางนา - ท่าเรือ สายดาวคอง - ท่าเรือ เพื่อเชื่อมโยงทางหลวงแผ่นดินสายประธานจากภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเข้าด้วยกัน และการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ๓ สายคือ สายพระโขนง - หัวลำโพง - บางซื่อ สายดาวคอง - สะพานพุทธฯ - มัถกะสัน และสายวงเวียนใหญ่ - สะพานสาธร - มัถกะสัน - ลาดพร้าว ซึ่งงานส่วนนี้อยู่ในโครงการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

๓. แผนระยะยาว เป็นที่จะพัฒนาจากแผนระยะกลาง ซึ่งเป็นเป้าหมายที่ได้รับจากการวิเคราะห์นโยบายต่าง ๆ ด้วยวิธีทางด้านเศรษฐกิจ นโยบายต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่นโยบายการใช้ที่ดิน นโยบายการจัดโครงข่ายถนน และนโยบายเกี่ยวกับการขนส่ง งานในแผนนี้จะมีการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนเพิ่มขึ้นอีกสายหนึ่งคือ สายพหลโยธิน จากจังหวัดนนทบุรีข้ามมายังสถานีขนส่งสายเหนือ ไปตามถนนพหลโยธิน ถนนพญาไท ข้ามถนนสาทร ไปจดถนนรัชดาภิเษก ระหว่างถนนนางลิ้นจี่กับถนนสาธุประดิษฐ์ และต่อแนวทางระบบขนส่งมวลชนเดิม ๓ สายอีกบางส่วน โครงการที่สำคัญในแผนระยะกลาง และระยะยาวซึ่งเกี่ยวกับงานทางพิเศษมีอยู่ ๒ โครงการคือ ระบบทางด่วนเพื่อเชื่อมโยงทางหลวงที่มาจากแต่ละภาค เข้าด้วยกัน ระบบนี้มีเพื่อบริการรถยนต์ส่วนตัวและรถบรรทุก และระบบขนส่งมวลชนเพื่อบริการผู้ที่ไม่มียานยนต์ส่วนตัวใช้ให้สามารถเดินทางไปสู่จุดหมายปลายทางตามกำหนดเวลาที่แน่นอน ด้วยความสะดวกรวดเร็วและปลอดภัย

เนื่องจากโครงการทั้งสองนี้เป็นงานใหม่จะต้องใช้เงินหลายพันล้านบาท รัฐบาลในขณะนั้นตระหนักถึงภาระทางการเงิน และเห็นว่าเพื่อไม่ให้รัฐต้องใช้ภาษีอากรจากประชาชนทั้งหมดมาลงทุนก่อสร้างโครงการนี้โดยออกเงินให้กรมทางหลวง หรือให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ก่อสร้าง รัฐบาลในสมัยนั้นจึงได้แต่งตั้ง คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทาง" ขึ้น โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นเจ้าของเรื่อง เพื่อพิจารณาจัดตั้งองค์การ เอกเทศขึ้นดำเนินการก่อสร้างทางพิเศษ โดยใช้เงินกู้เป็นส่วนใหญ่แล้วจัดเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางใช้คืน

คณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทาง ได้ประชุมปรึกษาในหลักการและวางแนวทางดำเนินการจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทาง และได้ตั้งอนุกรรมการ ๒ คณะ เมื่อวันที่ ๒๐ ตุลาคม ๒๕๑๔ คือคณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายองค์การเก็บค่าผ่านทาง และคณะอนุกรรมการพิจารณารูปองค์การเก็บค่าผ่านทาง

คณะอนุกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายองค์การเก็บค่าผ่านทาง ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติ "การทางพิเศษแห่งประเทศไทย" ต่อคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งองค์การเก็บค่าผ่านทางเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ และได้ส่งให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาต่อไป แต่เนื่องด้วยในขณะนั้น

เป็นรัฐบาลของคณะปฏิวัติ คณะกรรมการกฤษฎีกาจึงได้กร่างแก้ไขจากรูปพระราชบัญญัติเดิมแปลงรูปเป็นประกาศของคณะปฏิวัติและได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๕๐ ลงวันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษานับพิเศษ เล่มที่ ๘๘ ตอนที่ ๑๘๒ วันที่ ๒๕ พฤศจิกายน ๒๕๑๕ จัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้น เรียกชื่อย่อว่า กทพ. หรือ Expressway and Rapid Transit Authority of Thailand เรียกย่อ ๆ ว่า "ETA" ขึ้น ให้ดำเนินงานในรูปรัฐวิสาหกิจ อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย ให้ดำเนินการศึกษา สำรวจ ออกแบบและก่อสร้างทางพิเศษ ตามที่คณะผู้เชี่ยวชาญเยอรมันได้เสนอไว้ และมอบอำนาจให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย เก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางและค่าบริการในการใช้รถที่เคลื่อนที่โดยรางเดี่ยว (monorail) หรือรถใต้ดิน (subway) โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะดำเนินการก่อสร้างหรือจัดให้มีทางพิเศษ บำรุงรักษาทางพิเศษ จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับระบบการขนส่งมวลชน ตลอดจนดำเนินงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับทางพิเศษ เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการจราจรและการขนส่งเป็นพิเศษ ช่วยขจัดปัญหาและอุปสรรคในส่วนที่เกี่ยวกับเส้นทางคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในบริเวณกรุงเทพมหานคร ซึ่งปัจจุบันตกอยู่ในสภาพที่ไม่อาจให้บริการความสะดวกรวดเร็วในการจราจรและการขนส่งได้เท่าที่ควร

คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติตั้งคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยรวม ๑๑ นาย เมื่อวันที่ ๑๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๖ ตามข้อเสนอแนะของกระทรวงมหาดไทยและได้มีประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๑๖ แต่งตั้งคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยขึ้น ทำหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลกิจการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

สำนักงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย เดิมใช้อาคารที่ทำการกองการศึกษาประชาชน (เดิม) ถนนสามเสน ศรียาน กรุงเทพมหานคร ปัจจุบันได้ย้ายที่ทำการถาวรมาที่อาคาร ๕ ชั้น เยื้องกรมป่าไม้ ถนนพหลโยธินแขวงลาดยาว เขตบางเขน กรุงเทพมหานคร

การจัดตั้งองค์การให้รับผิดชอบงาน ทางพิเศษโดยเฉพาะทางด่วนและเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทางนี้ ได้กระทำกันในต่างประเทศมานานแล้ว สำหรับในภาคตะวันออกนี้ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ได้จัดตั้ง Japan Highway Public Corporation, Tokyo Expressway Corporation

และ Osaka Expressway Corporation เกาหลีก็ได้จัดตั้ง Korea Highway Corporation และในไต้หวันก็ได้จัดตั้ง Taiwan Area Freeway Construction Bureau

โครงการก่อสร้างทางพิเศษทั้งระบบทางด่วนและระบบขนส่งมวลชนนี้สภาพพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติได้บรรจุอยู่ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐-๒๕๒๔) และได้พิจารณาเสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี ขอให้มีการศึกษาและสำรวจรายละเอียดความเหมาะสมต่าง ๆ อย่างรอบคอบ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างคุ้มค่าที่สุด ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติในหลักการเมื่อวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๑๗ ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยดำเนินการตามขั้นตอนที่คณะกรรมการบริหารสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ เสนอ

ก. ระบบทางด่วนขั้นที่ ๑

ระบบทางด่วนคือ ระบบถนนหรือทางซึ่งจัดสร้างให้เป็นทางวิ่งสำหรับรถยนต์ มีการควบคุมการจราจรเข้าหรือออก คืออนุญาตให้รถยนต์เข้าหรือออกจากทางได้เฉพาะจุดที่ทำทางเข้าหรือออกไว้เท่านั้น บริเวณที่ทางด่วนตัดกับถนนเดิมจะทำการก่อสร้างเป็นทางแยกต่างระดับเพื่อป้องกันมิให้รถยนต์มีโอกาสชนกัน ด้านข้างของทางด่วนจะมีรั้วกันสองข้างทาง เพื่อป้องกันคนหรือสัตว์เข้าไปกีดขวางทางจราจรโดยเด็ดขาด นอกจากนั้นยังมีการควบคุมปริมาณรถยนต์บนทางด่วน เพื่อช่วยให้รถยนต์วิ่งได้ด้วยความเร็วสูงและมีการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ดังนั้นทางด่วนจึงเป็นถนนที่รถยนต์นั่ง รถยนต์โดยสาร และรถยนต์บรรทุก สามารถวิ่งไปสู่จุดหมายปลายทางได้รวดเร็วและปลอดภัย

ระบบทางด่วนนี้เชื่อมทางหลวงแผ่นดิน ๓ สายคือ ถนนวิภาวดีรังสิตหรือถนนสุขเปอรไฮเวย์เดิม (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๑) ซึ่งเป็นสายเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือ สายตะวันออกคือถนนบางนา - ตราด (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๔) สายใต้คือ ถนนธนบุรี-ปากท่อ (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข ๓๕) ยวดยานต่าง ๆ สามารถใช้ทางด่วนทั้ง ๓ สายติดต่อไปยังภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้โดยตรงไม่ต้องผ่านเข้ามาแออัดอยู่ในกรุงเทพมหานครดังปัจจุบันนี้

๑ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, โครงการก่อสร้างระบบเศรษฐกิจและระบบขนส่งมวลชน, (กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์มหาดไทย กรมราชทัณฑ์, ๒๕๐๖), หน้า ๑.

ระบบทางด่วนชั้นที่ ๑ ประกอบด้วย ทางด่วน ๓ สายคือ

๑. สายดินแดง - ท่าเรือ ทางสายนี้จะ เป็นทางเหนือระดับพื้นดิน เริ่มจากบริเวณ ทางแยกดินแดง ยกกระดับข้ามโรงงานรถไฟมักกะสัน ข้ามถนนเพชรบุรีตัดใหม่ ข้ามถนนสุขุมวิท แล้วลดระดับลงเป็นทางระดับพื้นดิน มาตามทางรถไฟสายมักกะสัน แล้วยกยกระดับข้ามถนนพระรามสี่ ไปสิ้นสุดที่ท่าเรือคลองเตย ทางสายนี้เปิดให้รถยนต์เข้าออกได้เฉพาะที่สามแยกดินแดง ถนน- เพชรบุรีตัดใหม่ ถนนสุขุมวิท ถนนพระรามสี่ เป็นถนน ๖ ช่องการจราจรระยะทางสายนี้ยาวประมาณ ๘.๔ กิโลเมตร

๒. สายบางนา - ท่าเรือ ทางสายนี้ เริ่มจากถนนเกษมราษฎร์ ยกกระดับเชื่อมกับ ทางด่วนสายดินแดง - ท่าเรือ ไปตามถนนอาจณรงค์ และตัดข้ามถนนอาจณรงค์ ข้ามคลองหัวลำ- โพงบริเวณพระโขนง และข้ามซอยสุขุมวิท ๖๐ ลดระดับลงสู่พื้นดินไปทางทิศตะวันออกระหว่างถนน สุขุมวิท และทางรถไฟสายปากน้ำเดิม ผ่านซอยสุขุมวิท ๖๒ และไปสิ้นสุดที่สี่แยกบางนา ทาง สายนี้เปิดให้รถยนต์เข้าออกได้เฉพาะที่ ถนนเกษมราษฎร์ ถนนอาจณรงค์ สุขุมวิท ๖๒ และสี่แยก บางนา เป็นถนน ๖ ช่องการจราจร ระยะทางสายนี้ยาวประมาณ ๗.๔ กิโลเมตร

๓. สายดาวคนอง - ท่าเรือ ทางสายนี้เริ่มจากถนนสายธนบุรี - ปากท่อ ประมาณ กม.ที่ ๓ จากสามแยกดาวคนองไปข้ามถนนสุขสวัสดิ์ แล้วข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่บริเวณวัดไทโร ข้ามถนนเสียบแม่น้ำเจ้าพระยา ผ่านถนนสาธุประดิษฐ์ ไปบรรจบกับทางด่วนสายดินแดง - ท่าเรือ ที่ทางแยกถนนนางลิ้นจี่ ในทางด่วนสายนี้จำเป็นต้องสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาขึ้นอีก ๑ แห่ง บริเวณวัดไทโร ทางสายนี้เปิดให้รถยนต์เข้าออกได้เฉพาะที่ถนนนางลิ้นจี่ ถนนสาธุประดิษฐ์ ถนน เสียบแม่น้ำ (ถนนรัชดาภิเษก) ถนนสุขสวัสดิ์ และที่ทางหลวงสายธนบุรี - ปากท่อ เป็น ๖ ช่อง การจราจร ระยะทางสายนี้ยาวประมาณ ๑๐.๓ กิโลเมตร

#### ประโยชน์ของระบบทางด่วน

ทางด่วนสามารถช่วยบรรเทาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานครได้อย่างดี โดยสามารถ ลดจำนวนรถยนต์ที่วิ่งอยู่ในกรุงเทพมหานครได้ ๒ ประการคือ

ก. ลดปริมาณรถยนต์บรรทุก และรถยนต์ส่วนตัวในบริเวณกรุงเทพฯ ที่ต้องการติดต่อ

ระหว่างภาคเหนือ ตะวันออกเฉียงเหนือ กับภาคตะวันออก หรือภาคใต้โดยตรงออกไปจากบริเวณทั่วไปใน กทม. โดยจะขึ้นไปใช้ทางด่วนแทน

ข. ลดจำนวนยวดยานในบริเวณถนนที่ใกล้เคียงกับทางด่วน กล่าวคือ เมื่อผู้ขับรถยนต์ต้องการจะเดินทางออกไปนอกเมืองจะหันมาใช้ระบบทางด่วนที่จะใช้ถนนเดิมโดยทั่วไป เนื่องจากใช้เวลาสั้นกว่า และยวดยานไม่ติดขัด และในทำนองเดียวกัน เมื่อยวดยานนอกเมืองต้องการเข้าไปในบริเวณ กทม. ก็จะใช้ทางด่วนเช่นกัน

นอกจากนี้ ระบบทางด่วนจะช่วยให้การขนส่งสินค้าเข้าและออกผ่านท่าเรือกรุงเทพฯ มีความคล่องตัวมากขึ้น โดยที่รถบรรทุกสินค้าสามารถที่จะ เข้าถึงบริเวณท่าเรือได้โดยสะดวกตลอดเวลา ทำให้ปริมาณการขนส่งสินค้าระหว่างท่าเรือ และภาคต่าง ๆ ของประเทศเพิ่มปริมาณมากขึ้นโดยเสียค่าใช้จ่ายน้อยลง ทางด่วนนี้จะมีส่วนช่วยส่งเสริม เศรษฐกิจของรัฐเป็นอย่างมาก

ผลประโยชน์ต่อสังคม และ เศรษฐกิจ

โครงการก่อสร้างระบบทางด่วนไม่ว่าจะเก็บหรือไม่เก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง จะให้ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจต่อสังคมคุ้มค่าแก่การลงทุน

ผลตอบแทนดังกล่าวออกมาในรูปของการประหยัดเงินของชาติ กล่าวคือ เมื่อการจราจรคล่องตัวขึ้นก็จะลดค่าใช้จ่ายในการเดินทางของรถแต่ละคันลงได้ เช่น ค่าน้ำมัน ค่าสึกหรอ ค่าบำรุงรักษา ฯลฯ ตลอดจนค่าของเวลาที่ผู้ใช้รถแต่ละคนต้องเสียไปด้วย การประหยัดค่าใช้จ่ายทั้งหมดเหล่านี้ มิใช่เป็นประโยชน์เฉพาะผู้ใช้ทางด่วนเท่านั้น แต่เป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เดินทางอยู่ในระบบการจราจรทั้งระบบด้วย เพราะ เมื่อรถจำนวนหนึ่งหันไปใช้ทางด่วนเนื่องมาจากสามารถเดินทางได้อย่างรวดเร็ว ก็จะทำให้ปริมาณในถนนอื่น ๆ ลดลงไป การจราจรบริเวณอื่นก็คล่องตัวตามไปด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่งผลประโยชน์ตอบแทนของระบบทางด่วนเป็นประโยชน์ที่สังคมทั้งหมดได้รับ มิใช่ผลประโยชน์เฉพาะผู้ใช้ทางด่วน และหากการก่อสร้างระบบทางด่วนตามแบบที่มีการเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง เสร็จทันปี ๒๕๒๓ สังคมจะสามารถประหยัดเงินค่าใช้จ่ายจากรถทุกคันในระบบได้เป็นเงินถึงประมาณ ๖๐๐ ล้านบาท ในปีแรก และจะเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี เพราะมีจำนวนยวดยานเพิ่ม

ปริมาณขึ้น ในปี ๒๕๒๓ ได้ประมาณการว่าระบบทางด่วนจะสามารถประหยัดเศรษฐกิจของประเทศ ได้ประมาณ ๔๔๐ ล้านบาท ถ้าหากมีการก่อสร้างระบบถนนใน กทม. ให้มีความคล่องตัวพอสมควร แต่ถ้ายากก่อสร้างระบบถนนใน กทม. ไม่เป็นไปตามแผนแล้ว ระบบทางด่วนก็จะสามารถประหยัด เศรษฐกิจของประเทศมากขึ้นกว่าจำนวนดังกล่าวแล้วอาจจะถึง ๒ เท่าตัว ฉะนั้นจึงเห็นได้ชัดว่ามีความจำเป็นที่จะต้องก่อสร้างระบบทางด่วนให้เสร็จโดยเร็วที่สุด เพื่อคลี่คลายปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพมหานคร

#### ข. ระบบขนส่งมวลชนขั้นที่ ๑

ระบบขนส่งมวลชนหมายถึง ระบบขนส่งสาธารณะในบริเวณพื้นที่ที่มีผู้คนอาศัยอยู่หนาแน่น การขนส่งระบบนี้จะบริการผู้ที่ไม่มีรถยนต์ส่วนตัว หรือผู้ที่มีรถยนต์ส่วนตัวแต่ไม่ประสงค์จะใช้ให้เดินทางจากต้นทางไปสู่จุดหมายปลายทางครั้งละจำนวนมาก ๆ ด้วยตารางการเดินทางที่แน่นอนด้วยความสะดวก รวดเร็ว และปลอดภัยบนแนวทางที่สร้างไว้เฉพาะซึ่งอาจจะ เป็นทางที่อยู่ระดับพื้นดิน ยกยกระดับเหนือพื้นดิน หรือเป็นทางที่อยู่ใต้ดินก็ได้ ยานพาหนะที่ใช้ขนส่งผู้โดยสารเหล่านี้ได้แก่ รถไฟฟ้า<sup>๑</sup>

ระบบขนส่งมวลชน ต่างจากระบบรถยนต์โดยสารที่ให้บริการตามปกติทุกวันนี้คือ ระบบรถยนต์โดยสารไม่สามารถให้บริการแก่ผู้โดยสารได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากปัญหาการจราจรที่ติดขัด แต่ในการจัดระบบขนส่งมวลชนนี้ จะต้องก่อสร้างทางพิเศษขึ้นใหม่ โดยเฉพาะสำหรับพาหนะที่จะใช้รับส่งผู้โดยสาร การเลือกแนวทางสำหรับระบบขนส่งมวลชนต้องเลือกแนวทางที่มีผู้คนเดินทางหนาแน่นและกระจายสายทางให้สะดวกต่อผู้โดยสาร ขณะเดียวกันต้องประสานงานกับหน่วยงานที่ให้บริการขนส่งสาธารณะอื่น ๆ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย องค์การขนส่งมวลชน กล่าวคือเมื่อระบบขนส่งมวลชนพร้อมที่จะให้บริการแก่ประชาชนแล้ว องค์การขนส่งมวลชนจะร่วมมือจัดสายรถเมล์ใหม่ เพื่อป้อนผู้โดยสารเข้าสู่สถานีของระบบขนส่งมวลชน หรือจากสถานีไปสู่จุดหมายปลายทาง เช่นกัน การรถไฟฯ จะประสานโครงการโดยนำผู้โดยสารจากระยะไกลที่เข้ามาทำงานใน กทม. เข้าสู่สถานีร่วมระหว่างรถไฟ และระบบขนส่งมวลชน เช่นที่ดอนเมือง บางซื่อ หัว

<sup>๑</sup> Ibid, หน้า ๘.



ลำโพง มังกะสัน และวงเวียนใหญ่ เป็นต้น

ผลดีที่จะตามมา เมื่อมีระบบขนส่งมวลชนคือ

ก. ลดปัญหาการจราจรคับคั่ง ทำให้การขับขี่รถยนต์ในท้องถนนสะดวกสบาย และมีความปลอดภัยมากขึ้น อีกทั้งประหยัดเศรษฐกิจของชาติด้วย

ข. ประหยัดเงินงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้ในการขยายถนนให้กว้างขวาง เพื่อรับปริมาณและการใช้รถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้น

เมื่อโครงการนี้แล้วเสร็จจะสามารถให้ความสะดวกแก่ประชาชนที่ไม่มีรถยนต์ใช้ได้ถึง ๘๕% ทั้งนี้หมายถึงผู้โดยสารที่ใช้บริการรถยนต์โดยสารในปัจจุบันซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากจะเปลี่ยนมาใช้บริการนี้ด้วย สำหรับผู้ใช้รถยนต์ส่วนหนึ่งก็จะหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชนนี้ เพราะให้ความรวดเร็ว ปลอดภัย และประหยัดกว่า

ระบบขนส่งมวลชนขั้นที่ ๑ ประกอบด้วยเส้นทาง ๓ สายคือ

๑. สายพระโขนง - บางซื่อ มีระยะทางยาวประมาณ ๒๑ กิโลเมตร โดยเริ่มต้นที่ถนนสุขุมวิท บริเวณพระโขนงไปตามเส้นทางรถไฟสายปากน้ำเดิม เข้าถนนพระราม ๔ ผ่านสวนลุมพินี สามย่าน ถึงหัวลำโพง แล้วเลี้ยวขวาไปตามแนวคลองผดุงกรุงเกษมไปจนถึงถนนสามเสน แล้วเลี้ยวขวาไปตามถนนสามเสนจนถึงถนนประชาราษฎร์สาย ๒ แล้วเลี้ยวขวาไปตามถนนประชาราษฎร์สาย ๒ ไปสิ้นสุดที่บริเวณสถานีรถไฟบางซื่อ

๒. สายวงเวียนใหญ่ - ลาดพร้าว มีระยะทางประมาณ ๑๘ กิโลเมตร โดยเริ่มต้นที่ถนนพระเจ้าตากสิน ใต้วงเวียนใหญ่ไปประมาณ ๑๐๐ เมตร แล้วไปตามแนวกลางของถนนใหม่ซึ่งจะเชื่อมระหว่างวงเวียนใหญ่กับสะพานสาทร แล้วข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่สะพานสาทร ซึ่งกำลังดำเนินการก่อสร้างอยู่ โดยมีสะพานสำหรับระบบขนส่งมวลชนอยู่ตรงกลางแล้วไปตามแนวคลองสาทร เลี้ยวขวาที่วงเวียนวิฑู ไปตามถนนพระราม ๔ แล้วเลี้ยวซ้ายไปตามแนวทางรถไฟสายแม่น้ำจนถึงบริเวณสถานีรถไฟมังกะสัน แล้วเลี้ยวขวาเลียบไปตามทางรถไฟสายตะวันออกจนถึงสี่แยกกอโคก แล้วจึงเลี้ยวไปตามเกาะกลางของถนนรัชดาภิเษกไปสิ้นสุดที่ลาดพร้าว

๓. สายดาวคนอง - มั๊กกะสัน มีระยะทางประมาณ ๑๔ กิโลเมตร โดยเริ่มต้นที่ถนนพระเจ้าตากสินตรงบริเวณดาวคนองไปตามเกาะกลางถนน ผ่านวงเวียนใหญ่แล้วข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่สะพานพุทธฯ ใหม่ (ซึ่งจะก่อสร้างข้ามสะพานพุทธฯ เดิม) แล้วไปตามแนวคลองโอ่งอ่างจนถึงผ่านฟ้า แล้วเลี้ยวไปตามถนนนครสวรรค์ ผ่านหน้าสนามม้า แล้วเลี้ยวขวาไปตามแนวทางรถไฟสายอรัญประเทศ ไปสิ้นสุดที่บริเวณสถานีรถไฟมั๊กกะสัน

#### ค. ระบบขนส่งมวลชนชานเมือง

ระบบขนส่งมวลชนชานเมือง หมายถึง การให้บริการการขนส่งสาธารณะในเขตชานเมือง เป็นระบบที่มีประสิทธิภาพและประหยัด เศรษฐกิจส่วนรวมแก่ผู้ไม่มีรถยนต์ส่วนตัว และผู้ไม่ต้องการใช้รถยนต์ส่วนตัว ยวดยานที่ใช้บริการจะเป็นไปได้ตั้งแต่รถยนต์สองแถวขนาดเล็ก ๆ หรือรถยนต์สองแถวขนาดกลาง ไปจนถึงรถประจำทางขนาดมาตรฐาน และรถไฟฟ้าขนาดเบา ระบบขนส่งมวลชนชานเมืองนี้อาจจะประกอบด้วยรถชนิดต่าง ๆ ดังกล่าวซึ่งจัดเข้าเป็นระบบให้บริการแก่ประชาชนโดยมีประสิทธิภาพสูงสุด

วัตถุประสงค์ของโครงการระบบขนส่งมวลชนชานเมือง

ก. เพื่อปรับปรุงการจราจรของประชาชนส่วนใหญ่ผู้ใช้บริการขนส่งสาธารณะให้สามารถเดินทางเข้าออกระหว่างเขตเมือง และชานเมืองอย่างรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

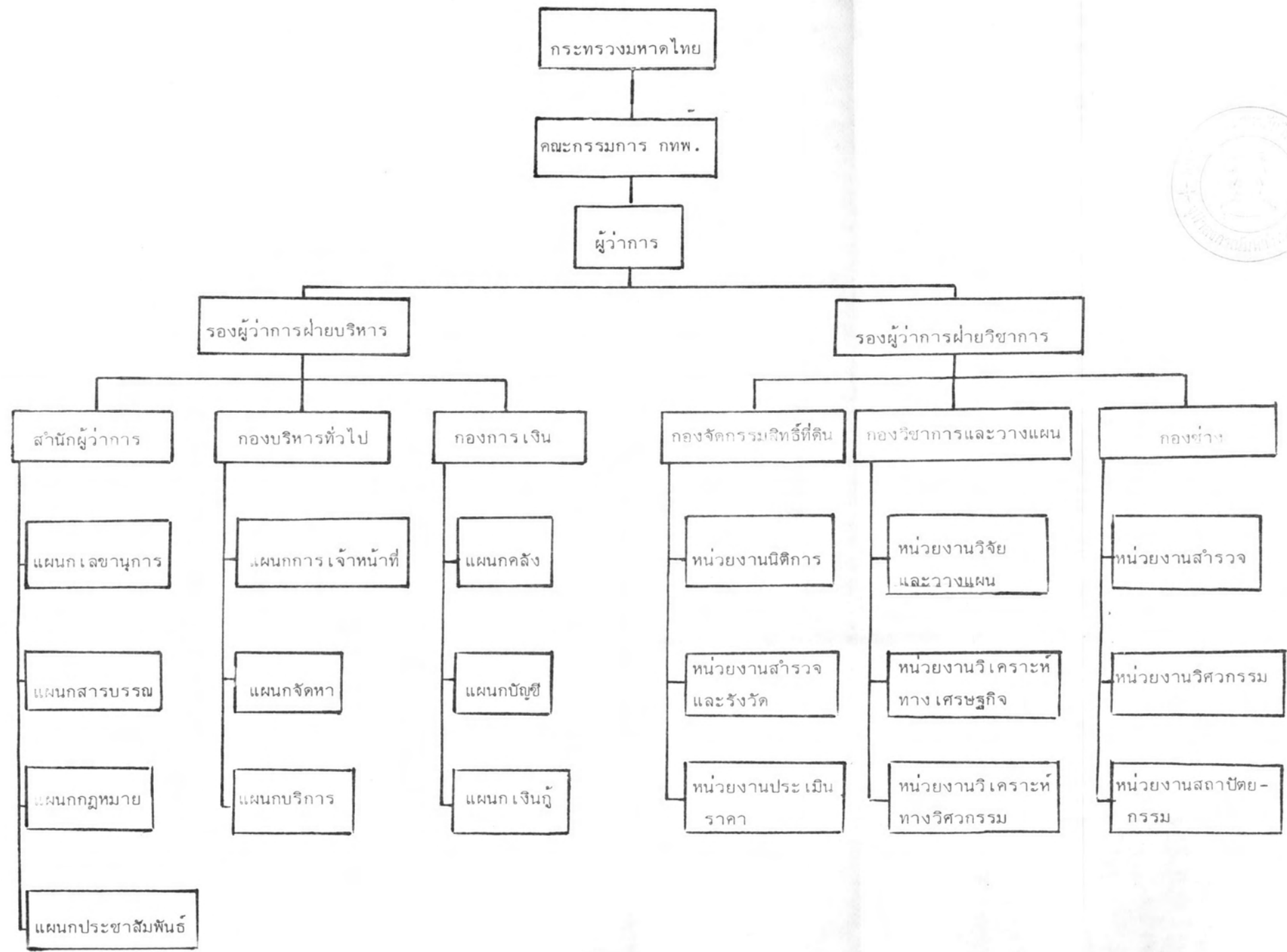
ข. จัดระบบการขนส่งมวลชนที่ประหยัด และมีประสิทธิภาพที่สุด เพื่อให้บริการประชาชนส่วนใหญ่ในเขตนครหลวง และเมืองบริวาร โดยประสานโครงการระบบขนส่งในเมือง

๓ สายแรก

ค. เพื่อลดสภาพการสูญเสียทางเศรษฐกิจ อันเนื่องมาจากปัญหาการขนส่งและการจราจรติดขัด

#### อำนาจของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย กฎหมายได้ให้อำนาจในการปฏิบัติงานของ กทพ. ไว้กว้าง ๆ ดังนี้



๑. สร้าง ชื่อ จัดหา รับโอน จำหน่าย เช่า แลกเปลี่ยน ยืม ให้ยืม และ  
ดำเนินงานเกี่ยวกับเครื่องใช้บริการ และสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ของ กทพ.

๒. ชื่อ จัดหา จำหน่าย เช่า ให้เช่าชื่อ แลกเปลี่ยน ถือกรรมสิทธิ์ครอบครอง  
หรือดำเนินงานเกี่ยวกับทรัพย์สินใด ๆ

๓. วางแผน สำรอง ออกแบบเกี่ยวกับการสร้างหรือขยายทางพิเศษ

๔. เรียกเก็บค่าผ่านทางพิเศษ และค่าบริการขนส่งบนทางพิเศษ

๕. กู้ยืมหรือลงทุน

๖. ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

ทุนดำเนินการของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ประกอบด้วย

๑. เงิน หรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาล บุคคลอื่น หรือเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ

๒. เงินกู้

๓. ออกพันธบัตร หรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

การบริหารงาน

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยมีฐานะ เป็นนิติบุคคลดำเนินงานในรูปรัฐวิสาหกิจ อยู่ภาย  
ใต้ความควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การบริหารงานของ กทพ. เป็นไปในรูปของ  
คณะกรรมการ เรียกว่า "คณะกรรมการ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย" เรียกย่อ ๆ ว่า คณะ  
กรรมการ กทพ. ประกอบด้วยประธานกรรมการ ๑ คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า ๗ คน แต่  
ไม่เกิน ๙ คน ทั้งนี้ไม่รวมผู้ว่าการ ซึ่งเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คณะกรรมการนี้ แต่งตั้งโดย  
คณะรัฐมนตรี

คณะกรรมการ กทพ. มีอำนาจหน้าที่ดังนี้

๑. กำหนดนโยบาย

๒. ควบคุมดูแลกิจการทั่วไปของ กทพ.

๓. ออกระเบียบ หรือข้อบังคับในการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ

๔. ออกระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงานของ กทพ.

- ๕. ออกระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการเก็บค่าผ่านทางพิเศษ
- ๖. ออกระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับค่าบริการในการใช้บริการขนส่งมวลชน

กทพ. มีผู้ว่าการ ซึ่งคณะกรรมการ กทพ. เป็นผู้แต่งตั้ง โดยได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี ทำหน้าที่บริหารกิจการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของ กทพ. และมีอำนาจบังคับบัญชา พนักงานและลูกจ้างของ กทพ.

การจัดองค์การของ กทพ.

นับแต่ได้จัดตั้ง กทพ. ขึ้นมา (พ.ศ. ๒๕๑๕) จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. ๒๕๒๓) กทพ. จัดแบ่งส่วนงานเป็น ๖ กอง (โปรดดูแผนภูมิที่ ๒ ประกอบ) คือ

๑. สำนักผู้ว่าการ มีหน้าที่และรับผิดชอบในการปฏิบัติงานด้านธุรการให้เป็นไปตามนโยบาย คำสั่ง และระเบียบแบบแผน ติดต่อดำเนินการ ประสานงานกับหน่วยงานอื่น เป็นเจ้าหน้าที่ฝ่ายงาน สารบรรณ งานกฎหมาย งานประชาสัมพันธ์ งานวิจัยและแนะนำพิจารณาถ่วงดุล เสนอความคิดเห็นต่อผู้ว่าการ เพื่อพิจารณาสั่งการ ให้หน่วยงานในสังกัดดำเนินการ ติดตามผลการปฏิบัติงานติดต่อประสานงานทั้งภายในและภายนอกประเทศ ทำหน้าที่ทางด้านเลขานุการของที่ประชุมคณะกรรมการ กทพ. ดำเนินการเกี่ยวกับการประชุมบันทึก และจัดทำรายงานการประชุม

สำนักผู้ว่าการ แบ่งออกเป็น ๔ แผนก คือ แผนกเลขานุการ แผนกสารบรรณ แผนกกฎหมาย แผนกประชาสัมพันธ์

๒. กองบริหารทั่วไป มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินงานด้านการบริหารงานบุคคลของ กทพ. ด้านงานจ้างเหมาและงานจัดหาทรัพย์สินของ กทพ. แบ่งออกเป็น ๓ แผนก คือ แผนกการเจ้าหน้าที่ แผนกจัดหา แผนกบริการ

๓. กองการเงิน มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเงินของ กทพ. ทั้งในด้านการจัดงบประมาณและงบลงทุนประจำปี การกู้ยืมทั้งในประเทศและต่างประเทศ การจัดเก็บรายได้ การเบิกจ่าย ตลอดจนการเก็บรักษาเงิน รวมทั้งการจัดทำบัญชีและงบการเงินให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบังคับและระเบียบที่กำหนดไว้

กองการเงิน แบ่งออกเป็น ๓ แผนก คือ แผนกคลัง แผนกบัญชี แผนกเงินกู้

๔. การจัดการทรัพย์สินที่ดิน มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินงานที่เกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน และอสังหาริมทรัพย์อื่นที่จำเป็น หรือเพื่อประโยชน์แก่งานก่อสร้างหรือขยายทางพิเศษ รวมตลอดถึงกิจการอื่น ๆ ของ กทพ.

กองจัดการทรัพย์สินที่ดิน แบ่งออกเป็น ๓ หน่วยงาน คือ หน่วยงานนิติการ หน่วยงานสำรวจและรังวัด หน่วยงานประเมินราคา

๕. กองวิชาการและวางแผน มีหน้าที่และรับผิดชอบในด้านวิชาการและวางแผน และจัดทำโครงการทางพิเศษทั้งระบบทางด่วนและระบบขนส่งมวลชน โดยศึกษาวิเคราะห์ความเหมาะสมทั้งในด้านเศรษฐกิจและวิศวกรรม ศึกษาทางด้าน การจราจร เพื่อวางโครงการก่อสร้าง ปรับปรุงหรือขยายทางพิเศษ โดยมีเป้าหมาย เพื่อให้ระบบทางด่วนและระบบขนส่งมวลชนมีประสิทธิภาพสูง พิจารณาคำเนินการเกี่ยวกับเงินกู้ทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

กองวิชาการและวางแผน แบ่งออกเป็น ๓ หน่วยงาน คือ หน่วยงานวิจัยและวางแผน หน่วยงานวิเคราะห์ทางเศรษฐกิจ หน่วยงานวิเคราะห์ทางวิศวกรรม

๖. กองช่าง มีหน้าที่และรับผิดชอบในการดำเนินงานเกี่ยวกับการสำรวจและออกแบบ ทั้งทางด้านวิศวกรรมและสถาปัตยกรรม จัดทำแบบแปลนรายละเอียด และข้อกำหนดต่าง ๆ สำหรับทางพิเศษ ทั้งระบบทางด่วนและระบบขนส่งมวลชน และอาคารอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับงานของ กทพ.

กองช่าง แบ่งออกเป็น ๓ หน่วยงาน คือ หน่วยงานสำรวจ หน่วยงานวิศวกรรม หน่วยงานสถาปัตยกรรม

ปัญหาการดำเนินงานของกรมการทางพิเศษแห่งประเทศไทย

เป็นที่ทราบแล้วว่า ปัจจุบันนี้ทุกประเทศไม่ว่าประเทศประชาธิปไตย หรือคอมมิวนิสต์จะมีการประกอบวิสาหกิจโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือที่เรียกกันว่า รัฐวิสาหกิจอยู่จำนวนหนึ่งเสมอ ซึ่งในการที่รัฐบาลเข้าทำรัฐวิสาหกิจนั้น ส่วนใหญ่ได้เข้าจัดทำด้วยความจำเป็น หาได้ยึดถือแนวความ

คิด อุดมคติใด ๆ เป็นเครื่องชักจูงไม่ หากแต่รัฐบาลได้เผชิญกับสถานการณ์ที่เอกชนไม่สามารถ หรือไม่เต็มใจจัดทำวิสาหกิจอันเป็นสิ่งสำคัญในผลประโยชน์ส่วนรวมของชาติ ในกรณีเช่นนี้ ทางเลือกอย่างอื่นของรัฐบาลย่อมไม่มีสาเหตุที่เอกชนไม่สามารถหรือไม่เต็มใจจัดทำวิสาหกิจ อาจมีได้หลายประการ เช่น การขาดเงินทุนโดยเฉพาะงานใหญ่ ๆ ขาดสถาบันการเงินที่จะสนับสนุนเงินทุนแก่เอกชนขาดบุคคลผู้ทรงวิทยาการ ผู้ชำนาญในการจัดการ ผู้ชำนาญการตลาด และนักบริหารที่สามารถในสภาพการณ์เช่นนี้ วิสาหกิจโดยเฉพาะโครงการใหญ่ ๆ อาจต้องเริ่มต้นโดยรัฐบาล มิฉะนั้น ก็อาจจะไม่มีการเริ่มต้นได้เลย

การทางพิเศษแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นองค์การรัฐวิสาหกิจที่เกิดขึ้นใหม่ ก็มีการจัดตั้งจากพื้นฐานดังกล่าวโดยประกาศคณะปฏิวัติ แต่ก็เชื่อว่าจะสามารถดำเนินการได้โดยราบรื่น ตรงกันข้าม กทพ. ประสบปัญหามากมายในลักษณะที่แตกต่างกันออกไป จากการตอบแบบสอบถาม การสัมภาษณ์และการสังเกตการปฏิบัติงาน อาจจะแยกปัญหาออกเป็นพวกใหญ่ ๆ ๔ ลักษณะคือ

๑. ปัญหาด้านการเงิน

จากการศึกษาการบริหารงานคลังของ กทพ. พบว่า กทพ. ต้องปฏิบัติเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ในการเสนอขอลงทุน หรือขอเปลี่ยนแปลงก็ต้องเสนอไปยังคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผ่านกระทรวงเจ้าสังกัด โดยมีคณะอนุกรรมการของคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ซึ่งประกอบด้วย ผู้แทนสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ผู้แทนสำนักงบประมาณ ผู้แทนกระทรวงการคลัง ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ทำหน้าที่พิจารณาขอลงทุนของรัฐวิสาหกิจ และนำความเห็นเสนอคณะกรรมการบริหารสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยเชิญผู้แทนกระทรวงเจ้าสังกัด ในที่นี้คือกระทรวงมหาดไทย มาร่วมด้วยในแต่ละปี สภาพัฒนาฯ จะทำการตรวจสอบดูว่าในงบประมาณที่ผ่านมา ได้มีการปฏิบัติตามงบประมาณที่ตั้งไว้เพียงใด และถ้าเห็นว่ารายการใดไม่เหมาะสมกับสภาวะเศรษฐกิจในขณะนั้นแล้วก็จะนำความเห็นเสนอคณะรัฐมนตรีให้พิจารณาระงับงานนั้นเสีย

---

น.ส.ศิริกุล ชัยรัตน์ และคนอื่น ๆ , บทบาทและการบริหารงานของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย, (ภาคนิพนธ์ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๗) หน้า

จึงเห็นได้ว่า วิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอขอลงทุน หรือขอเปลี่ยนแปลงงบประมาณแม้แต่เพียงเรื่องเล็ก ๆ ของ กทพ. ก็จะต้องทำเป็นเรื่องที่ยุ่งยาก ซับซ้อนใช้เวลาในการดำเนินการดังกล่าวมากมาย ต้องสิ้นเปลืองทั้งกำลังคน และเวลาเกินความจำเป็น ซึ่งควรแก้ไขให้เกิดความคล่องตัวมากกว่าที่ปฏิบัติอยู่ในปัจจุบันนี้

สำหรับในส่วนงบทำการนั้น มีความคล่องตัวพอสมควร ทั้งนี้เนื่องจาก หมวดเงินทุนดำเนินการซึ่งอยู่ในงบทำการ มิได้ระบุไว้ตายตัวว่าเป็นค่าใช้จ่ายในด้านใด แต่จะต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการ กทพ. ก่อน แสดงให้เห็นว่า มีงบประมาณส่วนหนึ่งเป็นทุนดำเนินการไว้ใช้จ่ายในกรณีจำเป็น หรือเร่งด่วน โดยมีต้องแสดงรายการอย่างละเอียด แต่ก็สามารถคลุมรายจ่ายแต่ละประเภทได้ภายในวงเงินงบประมาณ

นอกจากนั้น ยังมีเงินอีกประเภทหนึ่งซึ่งอำนวยความสะดวกเร็วในด้านการใช้จ่ายเพื่อความคล่องตัวในการปฏิบัติงานอีกอย่างหนึ่งคือ เงินทรงจ่าย ตามข้อบังคับของ กทพ. ฉบับที่ ๑๓ ว่าด้วยเงินทรงจ่ายนั้น ได้ให้คำนิยามของเงินทรงจ่ายไว้ว่า เป็นเงินที่ กทพ. ได้รับจากงบประมาณเพื่อทรงจ่ายเกี่ยวกับงานของ กทพ. ไปพลางก่อน แล้วจึงเบิกเงินงบประมาณ หรือเงินทุนดำเนินการแล้วแต่กรณีชดใช้ เงินทรงจ่ายจะจ่ายขาดมิได้

เงินทรงจ่ายที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายของแผ่นดินนั้น จะเก็บรักษาไว้ที่ทำการกองการเงิน กทพ. ได้ไม่เกินห้าพันบาท จำนวนเงินที่เกินกว่า ให้ฝากเข้าบัญชีเงินฝาก ณ ธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งจำนวน

จึงเห็นได้ว่า การบริหารงานคลังของ กทพ. ยังอยู่ภายใต้การควบคุมการใช้จ่ายเงินจากองค์การภายนอก และการเบิกจ่ายเงินจากกระทรวงการคลัง เป็นไปตามระเบียบการเบิกจ่ายซึ่งวางไว้สำหรับส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจทั่วไป แต่อย่างไรก็ตาม ในการบริหารงานคลังของ กทพ. ก็นับว่ายังมีความคล่องตัว และมีอิสระมากกว่าหน่วยราชการ เนื่องจากการทำงบประมาณของ กทพ. นั้นมีทั้งแบบที่แจ่งเป็นหมวด และมีบางหมวดที่ไม่ต้องแจ่งรายละเอียด เช่น หมวดทุนดำเนินการและในหมวดต่าง ๆ ก็สามารถใช้ปนกันได้ นอกจากนี้ ยังมีเงินทรงจ่ายซึ่งเป็นเงินสำรองจ่ายสำหรับกิจการที่เร่งด่วน และยังไม่สามารถเบิกจ่ายจากกระทรวงการคลัง ก็ได้ให้ กทพ. ใช้จ่ายจาก



เงินทรงจ่ายไปก่อน เมื่อเบิกจ่ายได้แล้วจึงขอใช้ เพราะเงินทรงจ่ายนี้มีได้จ่ายขาด

และตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๕๐ ข้อ ๕๐ ยังให้ความคล่องตัวแก่ กทพ. ในการวางระบบบัญชีที่เหมาะสมสำหรับกิจการสาธารณูปโภค ซึ่งแสดงให้เห็นว่า กทพ. สามารถกำหนดหรือวางรูปแบบของระบบบัญชีขึ้นใช้ภายใน กทพ. เพื่อให้เหมาะแก่หน่วยงาน ซึ่งเรื่องนี้นับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก เพราะ กทพ. เป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีแนวโน้มเป็นธุรกิจมากกว่าราชการ ระบบบัญชีก็ควรมีการกำหนดขึ้นใหม่สำหรับงานของ กทพ. เพื่อความเหมาะสมและความคล่องตัวสำหรับกิจการที่เป็นทั้งธุรกิจ

ส่วนเรื่องการบริหารเงินกู้ของ กทพ. นั้น ในระยะระหว่างปีปฏิทิน ๒๕๑๔ - ๒๕๒๒ เน้นหนักเรื่อง การตัดสินใจเกี่ยวกับการจัดหาเงินทุนมาใช้จ่ายตามโครงการทางพิเศษระบบทางด่วน และระบบขนส่งมวลชน แหล่งที่มาของเงินทุน ได้แก่ เงินทุนจากรัฐบาล เงินกู้จากกองทุนความร่วมมือทางเศรษฐกิจและวิชาการแห่งประเทศไทย (OECF) สถาบันเครดิตเพื่อการบูรณะแห่งรัฐบาลสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน (KFW) และเงินกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด

ผู้บริหารของ กทพ. เป็นผู้ทำหน้าที่ในบทบาทของผู้บริหารการเงินองค์การ กล่าวคือ ต้องเตรียมเงินลงทุนเพื่อนำมาใช้จ่ายเป็นค่างานตามโครงการก่อสร้างทางพิเศษระบบทางด่วน สายดินแดง - ท่าเรือ และสายบางนา - ท่าเรือ ตามแผนการเงินที่วางไว้ และสนองงานตามโครงการอื่น ๆ ด้วย โดยมีกระทรวงการคลังให้ความสนับสนุนในฐานะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้

ปัญหาของการบริหารเงินกู้ของ กทพ. คือ การที่ผู้บริหารไม่สามารถนำทางการหมุนเวียนของเงินทุนไปสู่หนทางที่ได้วางแผนไว้ กรณีเช่นนี้เกิดขึ้นจากความล่าช้าของคณะรัฐมนตรีในการอนุมัติให้ กทพ. ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่ง ในเมื่อการขออนุมัติดำเนินการนั้นได้กำหนดเป็นแผนงานไว้แน่นอนและมีความสัมพันธ์กับการดำเนินงานอื่น ๆ ความล่าช้าที่ผิดปกตินี้ทำให้แผนการเงินของ กทพ. ไม่เป็นไปตามความมุ่งหมายและทำให้ค่าใช้จ่ายในการลงทุนมากกว่าที่ประมาณไว้เดิมมาก ตัวอย่างที่เห็นได้คือความล่าช้าในการอนุมัติให้ กทพ. ว่าจ้างบริษัทผู้รับเหมาให้ติดตั้งอุปกรณ์เก็บค่าผ่านทางและ

สัมภาษณ์ จิรณี หังสพฤกษ์, พนักงานบริหารทั่วไป ๗ กองช่าง การทางพิเศษแห่งประเทศไทย, ๑๓ มีนาคม ๒๕๒๔.

สัญญาไฟจราจรบนทางด่วนสายดินแดง - ท่าเรือ ซึ่งมีผลทำให้แผนงานที่กำหนดไว้เดิมไม่สัมพันธ์กัน คือการก่อสร้างตัวทางด่วนแล้วเสร็จพร้อมที่จะเปิดบริการประชาชนได้ แต่ไม่สามารถเก็บค่าผ่านทาง และเปิดบริการได้เฉพาะเวลากลางวันเท่านั้น เนื่องจากอุปสรรคเก็บค่าผ่านทางและสัญญาไฟจราจร ยังติดตั้งไม่แล้วเสร็จ ทำให้ กทพ. ต้องสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้รับตามที่คาดการณ์ไว้เป็นจำนวนมาก

## ๒. ปัญหาเกี่ยวกับนโยบาย

ตามที่กล่าวมาแล้วว่า กทพ. เป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค โดยมีทุนทั้งหมด เป็นของรัฐ และรัฐเป็นผู้ริเริ่มจัดตั้งขึ้นมา เหตุนี้รัฐจึงเข้ามามีอิทธิพลในการกำหนดนโยบายของ กทพ. โดยตรง และมีกลไกในการบริหารจากหน่วยงานราชการที่สำคัญได้แก่ สภาพัฒนาการเศรษฐกิจ แห่งชาติ สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง และคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น

จริงอยู่คณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทย มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบาย และควบคุมดูแลกิจการทั่ว ๆ ไปของ กทพ. แต่การกำหนดนโยบายนี้ต้องสอดคล้องกับนโยบายของ รัฐบาลในการพัฒนาประเทศ และกระทรวงมหาดไทยซึ่งเป็นกระทรวงเจ้าสังกัด ขอบเขตการกำหนด นโยบายของคณะกรรมการจึงแคบมาก และไม่สามารถกำหนดนโยบายระยะยาวได้ ทั้งนี้เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายทางเศรษฐกิจของรัฐบาลแต่ละชุด ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ขณะนี้คือ นโยบายเกี่ยวกับการดำเนินงานก่อสร้างระบบขนส่งมวลชน ซึ่งขณะนี้ยังไม่สามารถกำหนด ให้แน่นอนว่า

๑. ให้ กทพ. ดำเนินการเอง ลงทุนโดยใช้แหล่งเงินกู้ระหว่างประเทศและว่าจ้างผู้รับ เหมาก่อสร้างหรือผู้เสนอขายอุปกรณ์รถไฟฟ้า เสนอเงินกู้มาด้วยโดยรัฐบาลเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้

๒. ให้เอกชนดำเนินการเองทั้งหมด โดยให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนทั้งโครงการและให้ สัมปทานในการเดินรถ และเก็บค่าโดยสาร

---

สัมภาษณ์ บุญยั้ง ไยถาวร, หัวหน้าหน่วยงานวิศวกรรม กองช่าง การทางพิเศษแห่ง ประเทศไทย, ๕ มีนาคม ๒๕๒๔.

๓. ให้รัฐบาลและ เอกชนดำเนินการร่วมกันในลักษณะร่วมค้าแบบบริษัทมหาชน

ในเรื่องการดำเนินงานระบบขนส่งมวลชนนี้ คณะรัฐมนตรีได้เคยมีมติเมื่อวันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๑๔ เรื่องเป้าหมายและแผนจราจร โดยเร่งรัดให้ระบบขนส่งมวลชนดำเนินการได้ภายใน ๕ ปี ต่อมาเมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๑๔ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ กทพ. ดำเนินการก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนรวมทั้งหาแหล่งเงินทุนเอง โดยให้ใช้ระบบรถยนต์โดยสารวิ่งบริการไปก่อน แล้วเปลี่ยนเป็น รถไฟฟ้า ๓ สาย คือ สายพระโขนง - หัวลำโพง - สามเสน - บางซื่อ สายวงเวียนใหญ่ - สาทร - ลาดพร้าว และสายดาวคนอง - สะพานพุทธยอดฟ้า - มัถกะสัน และวันที่ ๓ สิงหาคม ๒๕๒๐ คณะรัฐมนตรีได้ลงมติให้แก้ไขมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒ มีนาคม ๒๕๑๔ ให้ใช้ระบบไฟฟ้าเพียงระบบเดียว วันที่ ๒๓ มกราคม ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติให้ กทพ. เลือกรถไฟฟ้าเป็นระบบรถสำหรับระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร และอนุมัติให้ กทพ. ทำการว่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาให้ออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมสำหรับระบบรถไฟฟ้า และดำเนินการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินตามความจำเป็น เมื่องานออกแบบรายละเอียดทางวิศวกรรมระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานคร ดำเนินการไปได้ประมาณ ๔๐ % กทพ. จึงเสนอขออนุมัติก่อสร้างระบบขนส่งมวลชนขั้นที่ ๑ ทั้ง ๓ สาย โดยขอให้รัฐบาลให้เงินอุดหนุน ๔๐ % ของค่าลงทุนทั้งหมด ส่วนที่เหลือให้ กทพ. กู้ยืมจากกองทุนความร่วมมือทาง เศรษฐกิจและวิชาการแห่งประเทศไทย และสถาบันเครดิตเพื่อการบูรณะแห่ง รัฐบาลสหพันธสาธารณรัฐเยอรมัน และแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ตามความจำเป็น โดยให้ กทพ. เป็นผู้ชำระเงินทุนเองและในระหว่างที่ยังไม่สามารถเบิกจ่ายเงินทุนจากแหล่งต่าง ๆ ข้างต้นนี้ได้ ให้ กทพ. กู้เงินจากสถาบันการเงินในประเทศโดยวิธี เบิกเงิน เก็บบัญชีมาใช้เป็นค่าก่อสร้างก่อนภายในวงเงินไม่เกิน ๒๐๐ ล้านบาท โดยให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำประกัน

แต่คณะรัฐมนตรีได้มีมติในวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๒๓ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติรับไปพิจารณาอีกครั้งหนึ่งโดยให้พิจารณาข้อสังเกตุของคณะรัฐมนตรี เรื่อง การให้สัมปทานเอกชนมาลงทุนตามโครงการนี้ และความเหมาะสมของการใช้รถไฟฟ้าสำหรับระบบขนส่งมวลชน

ความไม่แน่นอนในนโยบายของรัฐบาล มีผลกระทบต่อการทำงานของ กทพ. เป็น

อย่างยิ่ง เพราะไม่สามารถวางแผนระยะยาวต่อเนื่องได้ อันเป็นข้อบกพร่องที่ร้ายแรงของการดำเนินงานธุรกิจในลักษณะองค์การรัฐวิสาหกิจ เพราะโครงการของ กทพ. แต่ละโครงการที่จะทำให้ผลงานของ กทพ. เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดได้นั้นจะต้องใช้เวลานานมาก ถ้านโยบายจำต้องเปลี่ยนแปลงไปภายในระยะสั้นแล้ว การดำเนินงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ยังไม่แล้วเสร็จก็ต้องเปลี่ยนไปตามนโยบายด้วย และถ้าหากผลของการเปลี่ยนแปลงนโยบายทำให้ต้องระงับโครงการใดลงแล้วก็จะทำให้ต้องเสียเงินที่ดำเนินการไปแล้วโดยเปล่าประโยชน์

การเปลี่ยนแปลงในนโยบายของรัฐบาลซึ่งมีผลกระทบต่อการณ์นโยบายของ กทพ. นี้ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนแก่การดำรงอยู่ของ กทพ. และบั่นทอนกำลังใจของผู้บริหารตลอดจนพนักงานทุกระดับเป็นอย่างมาก เพราะสภาวะเช่นนี้ทำให้ผู้บริหารและพนักงานไม่แน่ใจว่า กทพ. จะได้รับการส่งเสริมหรือถูกจำกัด

### ๓. ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน

ในการดำเนินงานของ กทพ. นั้นจะต้องมีการประสานงานในด้านต่าง ๆ กัน ซึ่งมีทั้งการประสานงานของหน่วยงานต่าง ๆ ภายใน กทพ. เอง การประสานงานระหว่างรัฐวิสาหกิจด้วยกัน ระหว่าง กทพ. กับองค์การของรัฐบาล และระหว่าง กทพ. กับเอกชน

ในการประสานงานภายใน กทพ. นั้น มีปัญหาจากความไม่ชัดเจนในการกำหนดขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบและลักษณะงานของพนักงานแต่ละตำแหน่ง อีกทั้งการแบ่งส่วนงานและการจัดองค์การยังไม่เหมาะสมและไม่เด่นชัด ทำให้เกิดการขัดแย้งในการปฏิบัติงานประจำวัน และไม่ได้รับความร่วมมือในการประสานงานดีเท่าที่ควร อย่างไรก็ตาม ขณะนี้ กทพ. อยู่ในระหว่างการจัดรูปองค์การให้เหมาะสมกับลักษณะงานและปริมาณงานที่กำลังจะเปลี่ยนไปเมื่อเปิดบริการทางด่วนแล้ว ซึ่งจะกล่าวถึงต่อไป

โครงการของ กทพ. จำเป็นต้องดำเนินการเกี่ยวข้องกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เช่น กรมที่ดิน กรุงเทพมหานคร การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย ทั้งนี้เนื่องจากต้อง

ขอความร่วมมือในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ในการระบายน้ำให้ท่วมบริเวณก่อสร้างและบริเวณที่พักอาศัยของประชาชนใกล้เคียงบริเวณก่อสร้าง และการย้ายสาธารณูปโภคออกจากเขตทาง การประสานงานกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ นี้ เป็นสิ่งที่จำเป็นต้องดำเนินการในลักษณะที่เร่งด่วน เพื่อให้การก่อสร้างสามารถดำเนินไปตามแผนงานที่วางไว้ อันจะเป็นประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวม

เท่าที่ปฏิบัติมา การประสานงานกับรัฐวิสาหกิจด้วยกันมักจะได้รับความร่วมมือด้วยดีและรวดเร็ว แต่การประสานงานกับส่วนราชการมักจะมีปัญหาทั้งนี้เนื่องจากหน่วยงานราชการจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบวิธีโดยเคร่งครัดซึ่งต้องใช้เวลามากและการจัดส่วนงานของส่วนราชการมักจะไม่เด่นชัด มีลักษณะงานซ้ำซ้อนกันมากทำให้การติดต่อประสานงานกับส่วนราชการต้องใช้เวลามาก

ส่วนการประสานงานกับเอกชนนั้น ปกติ เอกชนดำเนินการโดยหวังให้ได้กำไรให้มากที่สุด และพยายามหลบเลี่ยงระเบียบวิธีปฏิบัติงานของ กทพ. อยู่เสมอ ทั้งนี้เพื่อความรวดเร็ว และบางครั้งระเบียบวิธีดังกล่าวอาจทำให้เอกชนได้กำไรน้อยลง แม้ว่าการก่อสร้างตามโครงการต่าง ๆ ของ กทพ. ก็ตาม บริษัทผู้รับเหมามักจะพยายามหาทางหลบเลี่ยงระเบียบวิธีเสมอ กทพ. จึงต้องจัดเจ้าหน้าที่ไว้คอยควบคุม ตรวจสอบให้เอกชนดำเนินการไปตามระเบียบวิธีที่วางไว้ และพยายามหามาตรการที่จะให้ได้รับความร่วมมือจากเอกชนเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกันก็ต้องไม่ทำให้งานผิดระเบียบวิธีปฏิบัติ

#### ๔. ปัญหาด้านการบริหารทั่วไป

โดยหลักการแล้ว เมื่อกล่าวถึงการบริหาร ย่อมหมายถึงเรื่องการเงิน เรื่องนโยบาย เรื่องการประสานงาน งานบุคคล และรวมถึงการจัดองค์การด้วย ซึ่งได้กล่าวถึงปัญหาด้านการเงิน นโยบาย และการประสานงานแล้ว ปัญหาที่จะกล่าวถึงต่อไปคือปัญหาด้านการจัดองค์การและการบริหารงานบุคคล

ปัญหาการจัดองค์การ เป็นปัญหาขั้นมูลฐานที่สำคัญที่สุด และจะมีผลต่อเนื่องกับปัญหาด้านอื่น ๆ อันมีผลกระทบต่อความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลของ กทพ. ในที่สุด ซึ่งขณะนี้ กทพ. กำลังประสบปัญหาดังกล่าว แต่เนื่องจาก กทพ. เป็นรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นใหม่ กทพ. จึงพยายามจัด

องค์การตามแบบการบริหารการพัฒนา คือให้มีสมรรถนะในการปรับตัวให้เข้ากับการเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดขึ้น และสามารถดำเนินการกับการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อความอยู่รอดของ กทพ. เอง ขณะนี้ กทพ. จึงจัดรูปองค์การใหม่เพื่อเตรียมรับงานบริหารทางด่วนเมื่อทางด่วนสายดินแดง - ท่าเรือ สามารถเปิดดำเนินการได้ในเดือนมิถุนายน ๒๕๒๔ โดย กทพ. ได้ว่าจ้างบริษัท Bureau Central d' Etudes Pour Les Equipments d' Outre-mer (B.C.E.O.M) เป็นบริษัทที่ปรึกษาด้านการจัดระบบและการบริหารเพื่อฝึกอบรมและจัดระบบงานบริหารทางด่วนขั้นที่ ๑ ในกรุงเทพมหานคร และเพื่อทำการจัดรูปองค์การและวางระบบงานบริหารทางด่วนและฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ กทพ. ให้ปฏิบัติงานบริหารทางด่วนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในเรื่องการบริหารงานบุคคลนั้น การพิจารณาสรรหาและการคัดเลือกบุคคลเพื่อบรรจุแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและคณะกรรมการของคณะกรรมการการทางพิเศษแห่งประเทศไทยนี้เป็นเรื่องของการเมืองอย่างเห็นได้ชัด จากประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔๐ ข้อ ๗ ได้ระบุไว้ว่าให้คณะรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจในการแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการอื่น ซึ่งมีใช้กรรมการโดยตำแหน่ง

ประธานกรรมการ และคณะกรรมการ กทพ. เท่าที่มีมารวมทั้งในปัจจุบันล้วนแต่เป็นข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมืองในระดับผู้ใหญ่ด้วยกันทั้งสิ้น และมีงานประจำอยู่ในความรับผิดชอบของตน เพราะฉะนั้นการที่จะอุทิศตัวเองและเวลาให้กับการบริหารงานของ กทพ. จึงมีน้อยมาก ประสิทธิภาพในการบริหารงานก็ย่อมจะด้อยลงซึ่งเข้ากับลักษณะปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลของรัฐวิสาหกิจที่มีผู้ศึกษาไว้ว่า "นอกจากความบกพร่องในชั้นผู้บริหาร ซึ่งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำเข้าไปมีบทบาทมากเกินไปแล้ว ผู้บริหารงานมักไม่ค่อยคำนึงถึงผลได้ผลเสียของรัฐวิสาหกิจ เพราะผู้บริหารงานต่างก็ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากกิจการและผู้บริหารส่วนมากก็มักมีเงินตอบแทน เช่น เงินเดือนประจำอยู่แล้ว ซึ่งแตกต่างจากธุรกิจเอกชนซึ่งผู้บริหารมักเป็นผู้掏เงินลงทุนหรือมีทุนรวมอยู่ในกิจการที่ตนบริหารจึงมีแรงผลักดันให้ผู้บริหารดำเนินงานให้ได้รับผลประโยชน์มากที่สุดเท่าที่จะมากได้ และพยายามคิดหาทางแก้ไขหรือปรับปรุงให้กิจการเจริญขึ้นอยู่

<sup>๑</sup> นักศึกษาวิชาพัฒนาการเศรษฐกิจ กลุ่มที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๐๕, "รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย"

ตลอดเวลา ดังนั้นความห่วงใย กระตือรือร้น และประสิทธิภาพในการบริหารงานจึงแตกต่างกัน" การแต่งตั้งกรรมการของคณะกรรมการ กทพ. จึงเป็นเรื่องผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่าง "ผู้แต่งตั้ง" กับ "ผู้ได้รับการแต่งตั้ง"

ในเรื่องการคัดเลือกบุคคลในระดับพนักงานของ กทพ. นั้นมีการสอบคัดเลือก เฉพาะพนักงานที่มีคุณวุฒิต่ำกว่าระดับปริญญาตรี ส่วนระดับปริญญาตรีขึ้นไปคัดเลือกโดยพิจารณาจากผลการเรียน และการสัมภาษณ์เท่านั้น เป็นการเปิดโอกาสให้ใช้ระบบอุปถัมภ์ได้เป็นอย่างดี ซึ่งตรงกับปัญหาการคัดเลือกและบรรจุบุคคลในรัฐวิสาหกิจ ซึ่ง พ.อ.จินดา ฅ สงขลา<sup>๑</sup> กล่าวไว้ว่า "รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้กลายเป็นแหล่งหากินของพวกพ้อง โดยเฉพาะพวกพ้องที่ไม่มีความรู้ความสามารถเหมาะสมกับงาน หรือกลายเป็นแหล่งพักพิงหากินของข้าราชการที่ไม่พึงประสงค์แล้ว"

ในฐานะที่ กทพ. เป็นองค์การใหม่ ย่อมต้องการความคิดเห็น ต้องการวิธีปฏิบัติงานและการจัดระบบการบริหารงานที่ทันสมัยที่สุด และเป็นโอกาสที่ดีที่จะทำได้โดยไม่ยาก จึงควรนำระบบคุณธรรมมาใช้ในการคัดเลือกบุคคลและบรรจุบุคคล คือยึดถือความรู้ความสามารถของบุคคลเป็นหลัก และเปิดโอกาสให้บุคคลทุกคนสมัครได้โดยไม่คำนึงถึง เชื้อชาติ ศาสนา พวกพ้อง และกระทำด้วยวิธีการคัดเลือกอย่างจริงจัง

สำหรับหลักเกณฑ์ในการพิจารณาการเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งของพนักงาน กทพ. นั้นพิจารณาจากความสามารถในการปฏิบัติงานของพนักงานเป็นสำคัญ แต่เนื่องจากอำนาจในการเลื่อนขั้นเงินเดือน และตำแหน่งของพนักงานอยู่ในดุลยพินิจของผู้ว่าการแต่เพียงผู้เดียว จะมีบางกรณีเท่านั้นที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการ กทพ. ดังนั้นความยุติธรรมและความเหมาะสมจึงขึ้นอยู่กับความมีคุณธรรมของผู้ว่าการ

ปัญหาสำคัญอีกประการหนึ่งคือ กทพ. ไม่ได้ให้ความสำคัญในการจัดทำคำบรรยายลักษณะงานให้ชัดเจน ทำให้พนักงานแต่ละตำแหน่งไม่ทราบว่าหน้าที่รับผิดชอบอย่างไร การมอบหมายงาน จึงเป็นไปตามความพอใจของพนักงานระดับบริหาร งานในความรับผิดชอบของแต่ละคนจึงไม่ได้สัดส่วน

<sup>๑</sup> พ.อ.จินดา ฅ"สงขลา, "ปัญหาการจัดการบุคคลในรัฐวิสาหกิจ" วารสารข้าราชการ ๑๔ (พฤษภาคม ๒๕๑๗), ๑๖.

กัน บางคนทำงานหนักและรับผิดชอบมาก ในขณะที่พนักงานคนอื่นซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันอัตราเงินเดือนเท่ากัน ไม่มีงานจะทำ

ในส่วนที่เกี่ยวกับกฎข้อบังคับ และระเบียบวินัยของ กทพ. นั้น ส่วนใหญ่เลียนแบบวินัยและระเบียบแบบแผนของทางราชการ จึงไม่ส่งเสริมให้เกิดการทำงานที่ดีแก่พนักงานเข้าตามหลักที่ว่า "รัฐวิสาหกิจมักจะดำเนินการโดยข้าราชการซึ่งมีประสบการณ์ในการบริหารงานของรัฐ มิใช่เชิงธุรกิจการค้า ราชการต้องการนักบริหารที่มีความระมัดระวังละเอียดลออ และเคารพต่อกฎข้อบังคับ แต่ธุรกิจการค้าต้องการคนกล้า มีความสำนึกและคิดคำนวณในเรื่องต้นทุน กำไร พร้อมทั้งจะประดิษฐ์คิดค้นและเสี่ยงภัย มีบางคนนี้อาจเป็นนักบริหารได้ทั้งสองประเภท แต่เป็นเพียงช้อยกเว้น นอกจากนั้น ข้าราชการมักได้รับการฝึกฝนให้ทำงานละเอียด จุกจิก ระวังให้เป็นไปตามตัวอักษรของระเบียบ ซึ่งนับได้ว่าเป็นระบบที่ไม่สามารถเข้ากับลักษณะอันเป็นรากฐานสำคัญของการบริหารรัฐวิสาหกิจให้สัมฤทธิ์ผล"<sup>๑</sup>

เรื่องสุดท้ายที่ถึงแม้ในปัจจุบันจะยังมีข้อเรื่องที่มีปัญหา แต่เชื่อได้ว่าอาจจะต้องมีขึ้นในอนาคตคือเรื่องแรงงานสัมพันธ์ซึ่งกำลังเป็นเรื่องที่มีบทบาทอย่างมากใน กทพ. ขณะนี้ ปัญหาเรื่องแรงงานสัมพันธ์ยังไม่เกิดขึ้นใน กทพ. เพราะยังเป็นองค์การใหม่ มีพนักงานและลูกจ้างน้อย แต่สำหรับอนาคตอันใกล้ เมื่อ กทพ. จะต้องจ้างพนักงานและลูกจ้างเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะลูกจ้างประเภทกรรมกร ซึ่งจำเป็นสำหรับงานบำรุงรักษาทางด่วน กทพ. ก็อาจจะต้องประสบปัญหาการต่อรองในเรื่องต่าง ๆ เช่น สวัสดิการ และอัตราค่าจ้าง เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่า ปัญหาในการดำเนินงานของ กทพ. ทั้งทางด้านการเงิน ด้านนโยบาย ด้านการประสานงาน และด้านการบริหารงานทั่วไป ตามที่กล่าวมาแล้วนั้นมีผลกระทบต่อความอยู่รอดของ กทพ. เป็นอย่างมาก ปัญหาเหล่านี้จะพิจารณาแก้ไขได้ก็โดยอาศัยการบริหารงานที่

<sup>๑</sup> เกษม จาติกวณิช, รัฐวิสาหกิจกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของชาติ, (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลในลักษณะวิชา เศรษฐกิจ, นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่น ๑๔ ประจำปีการศึกษา ๒๕๑๔-๑๕), หน้า ๔๐.



มีประสิทธิภาพ โดยผู้บริหารของ กทพ. เอง เนื่องจากผู้บริหาร กทพ. ทราบสภาพของปัญหา  
เหล่านี้ดี และความสำเร็จในการแก้ปัญหาขึ้นอยู่กับคุณธรรมจรรยา และความรับผิดชอบต่อหน้าที่  
ของบุคคลดังกล่าวว่าจะสามารถปฏิบัติงานเป็นผลดีแก่ กทพ. มากน้อยเพียงใด