

รถไฟรางคู่ : การปฏิรูประบบรางสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2

สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นส่วนสำคัญในการวางรากฐานการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อเพิ่มศักยภาพการแข่งขันและดึงดูดการลงทุน อีกทั้งช่วยพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน ดังนั้นทุกรัฐบาลจึงมีนโยบายด้านการคมนาคมเป็นจุดสนใจที่น่าติดตามทั้งแง่มุมมองของการพัฒนาด้านความเป็นอยู่ การเดินทาง การค้าขาย การขนส่งที่จะได้รับความสะดวกสบายและการติดตามด้านการใช้งบประมาณเนื่องจากมีงบการลงทุนที่สูงและปัจจุบันแผนการพัฒนาจะต้องมีการเชื่อมต่อกับประเทศเพื่อนบ้านเพื่อแสดงความพร้อมต่อการเป็นส่วนหนึ่งของประชาคมอาเซียน

ดังนั้น การปฏิรูประบบรางคู่จึงคำนึงถึงการเชื่อมต่อการเดินทางและขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการให้บริการของประตูการขนส่งที่มีศักยภาพและปรับปรุงโครงข่ายเชื่อมโยงเพื่อรองรับการเข้าสู่ประชาคมอาเซียน การพัฒนาระบบรางคู่จึงเป็นการพัฒนารูปแบบการขนส่ง ซึ่งที่ผ่านมาประเทศไทยมุ่งงบประมาณลงทุนการขนส่งทางถนนมาโดยตลอด ซึ่งการขนส่งทางถนนมีต้นทุนการขนส่งสูงและผันแปรตามราคาน้ำมัน หากต้องการลดต้นทุนการขนส่ง การพัฒนาระบบรางจึงเป็นระบบการขนส่งที่สมควรได้รับการปรับปรุง เนื่องด้วยเป็นรูปแบบที่มีต้นทุนต่อหน่วยที่ต่ำกว่า ดังนั้น ควรมีการปฏิรูประบบรางให้เป็นการขนส่งหลัก (Main Line) เพื่อส่งเสริมให้ผู้ประกอบการหันมาใช้ระบบดังกล่าวเพื่อลดต้นทุนด้านการขนส่งและผลักดันให้การขนส่งทางถนนเป็นระบบสนับสนุน (Feeder)

ดังนั้นในยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ.2558-2565 ประกอบด้วย 5 แผนงาน ซึ่งกระทรวงคมนาคมได้บูรณาการความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมเพื่อสร้างรากฐานความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม ความปลอดภัยในการเดินทางและขนส่ง (กระทรวงคมนาคม ,2557,น.8) สร้างโอกาสในการเป็นประชาคมอาเซียนและสร้างความพร้อมกับการเป็นศูนย์กลาง (Hub) ของการคมนาคมขนส่งของภูมิภาค เชื่อมต่อการเดินทางและขนส่งกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยแผนงานดังกล่าวมีประเด็นในการพัฒนาระบบราง ดังนี้

แผนงานการพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง

การพัฒนาโครงข่ายรถไฟระหว่างเมือง เป็นการปรับปรุงระบบ อุปกรณ์และโครงสร้างพื้นฐานการขนส่งทางรางและพัฒนาระบบรถไฟทางคู่ที่มีความพร้อมดำเนินการ 6 สายแรก และเร่งผลักดันให้สามารถดำเนินการก่อสร้างทางคู่ขนาดรางมาตรฐาน (Standard Gauge) เชื่อมกับประเทศเพื่อนบ้านและสาธารณรัฐประชาชนจีน (จีนตอนใต้) เพื่อให้รถไฟเป็นทางเลือกของการเดินทางและสร้างความได้เปรียบในการแข่งขันของประเทศ โดยการสร้างรางรถไฟทางคู่ขนานกับสายเดิม (สร้างทางรถไฟเพิ่มขึ้นอีก 1 ราง จากเดิมที่มีอยู่แล้ว 1 ราง) มีขนาดราง 1 เมตร เชื่อมต่อกับโครงข่ายทางรถไฟเดิมของการรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) รวมทั้งสิ้น 6 เส้นทาง วงเงิน 127,472 ล้านบาท

โครงการทางคู่ (Meter Gauge)			
โครงการ	ระยะทาง (กม.)	วงเงิน (ล้านบาท)	ระยะเวลาดำเนินโครงการ
เส้นทางที่มีการจราจรหนาแน่นและเป็นเส้นทางหลักในการขนส่งสินค้า			
1) ชุมทางจิระ - ขอนแก่น	185	26,007	2558 - 2561
2) ประจวบคีรีขันธ์ - ชุมพร	167	17,293	2558 - 2561
3) นครปฐม - หัวหิน	165	20,038	2558 - 2561
4) มาบกะเบา - นครราชสีมา	132	29,855	2559 - 2563
5) ลพบุรี - ปากน้ำโพ	148	24,842	2559 - 2563
6) หัวหิน - ประจวบคีรีขันธ์	90	9,437	2559 - 2563
5 สาย + 1 สาย	887	127,472	2563

ประโยชน์ที่จะได้รับ

- ❖ โครงการขยายรถไฟครอบคลุมขึ้นอีก 6 จังหวัด ทางคู่เพิ่มขึ้นอีก 1,300 กิโลเมตร
- ❖ เพิ่มความเร็วในการเดินรถ (รถสินค้าจาก 29 กิโลเมตร/ชั่วโมง เป็น 600 กิโลเมตร/ชั่วโมง และ รถด่วนพิเศษจาก 50 กิโลเมตร/ชั่วโมง เป็น 100 กิโลเมตร/ชั่วโมง)
- ❖ เพิ่มน้ำหนักลงเพลาทำให้สามารถเพิ่มการขนส่งได้ร้อยละ 25 ต่อขบวน
- ❖ สัดส่วนการขนส่งทางรถไฟในประเทศจะเพิ่มขึ้นจากเดิม ร้อยละ 1.5 เป็นร้อยละ 5 ในปี 2553
- ❖ ประชาชนเข้าถึงรถไฟได้ง่ายขึ้น การเดินทางและขนส่งด้วยรถไฟตรงเวลาและปลอดภัยมากขึ้น
- ❖ โครงการของไทยสามารถเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้านและจีนตอนใต้ได้มากยิ่งขึ้น(กระทรวงคมนาคม,2557,น.9)

หากสามารถขยายทางคู่ 6 เส้นทางได้ตามแผน จะทำให้ขบวนรถไฟที่ให้บริการวันละ 288 เที่ยวต่อวัน เพิ่มเป็น 800 เที่ยวต่อวัน (ไทยโพสต์,2557)

การสร้างรางรถไฟทางคู่สายใหม่ เป็นการก่อสร้างรถไฟรางคู่โดยใช้การสร้างทางรถไฟขนาดทางมาตรฐานกว้าง ขนาด 1.435 เมตร (Standard Gauge) ซึ่งเท่ากับรางของรถไฟความเร็วสูง ขับเคลื่อนด้วยพลังงานไฟฟ้า มีความเร็วสูงสุด 160 กิโลเมตรต่อชั่วโมงซึ่งน้อยกว่ารถไฟความเร็วสูงที่มีความเร็วสูงสุด 250 - 300 กิโลเมตรต่อชั่วโมง เพื่อไว้เชื่อมต่อกับประเทศจีนตอนใต้ ซึ่งเป็นการปรับแผนสร้างรถไฟฟ้าแทนรถไฟความเร็วสูง (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์,2557) จำนวน 2 เส้นทาง ได้แก่ เส้นทางหนองคาย - นครราชสีมา - ท่าเรือแหลมฉบัง ระยะทาง 737 กิโลเมตร วงเงิน 392,570 ล้านบาท และเส้นทางเชียงใหม่ - เด่นชัย - บ้านภาชี ระยะทาง 655 กิโลเมตร วงเงิน 348,890 ล้านบาท ขั้นตอนในช่วงแรกจะมีการว่าจ้างศึกษาเพื่อปรับแบบและกำหนดแผนการก่อสร้างจากเดิมที่มีการศึกษาก่อสร้างรถไฟความเร็วสูง

ตารางแสดงการสร้างทางรถไฟรางคู่สายใหม่

เส้นทาง	ระยะทาง (กิโลเมตร)	งบประมาณ (ล้านบาท)	ระยะเวลาดำเนินการ
หนองคาย-โคราช-สระบุรี- แหลมฉบัง-มาบตาพุด	737	392,570	ปี 2558-2564
เชียงใหม่-เด่นชัย-บ้านภาชี- แหลมฉบัง	655	348,890	
รวม	1,392	741,460	

ที่มา : หนังสือพิมพ์ข่าวสด. อภิเมหาโปรเจกต์"คสช." กับ"2ล้านล้าน"รัฐบาลปู. วันที่ 30 สิงหาคม 2557.

ความคุ้มค่าทางเศรษฐศาสตร์

ในแง่ของเศรษฐศาสตร์ ประเทศไทยมีต้นทุนโลจิสติกส์สูงกว่าประเทศทางตะวันตกและอีกหลายๆ ประเทศในเอเชียมาก ส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันและต้นทุนการผลิตของไทย โดยต้นทุนโลจิสติกส์ของไทยในปี 2555 มีสัดส่วนถึง 15.20% ของ GDP ขณะเดียวกันประเทศไทยเราก็มีการใช้พลังงานเทียบเท่ากับน้ำมันถึง 73 ล้านตัน โดยในจำนวนนี้ใช้ในภาคขนส่งถึง 35.60% ซึ่งจะเห็นว่าสัดส่วนของการใช้พลังงานในภาคการขนส่งสูงมากเกือบเท่ากับภาคอุตสาหกรรม ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นเพราะการคมนาคมขนส่งที่ผ่านมาเป็นการพึ่งพาการขนส่งทางถนนสูงกว่า 87% ของการขนส่งทั้งหมด (แอดมิน, 2556) หากทางรัฐบาลลงทุนรถไฟระบบราง นอกจากจะเกิดประโยชน์จากการลงทุนแล้ว ยังสามารถช่วยลดพลังงานบนท้องถนนในปัจจุบันที่มีอัตราการใช้รถยนต์เพิ่มขึ้นทุกปีได้อีกด้วย

แนวทางการปฏิรูประบบรางคู่

การปฏิรูประบบราง นอกจากการพัฒนาด้านโครงสร้างพื้นฐานและด้านการบริหารก็เป็นสิ่งที่ต้องดำเนินการควบคู่ไปด้วยกัน จึงจะทำให้การปฏิรูปสัมฤทธิ์ผล เนื่องจากการลงทุนโครงสร้างระบบรางต้องใช้เงินลงทุนที่มหาศาลในขณะที่การรถไฟแห่งประเทศไทยประสบกับปัญหาขาดทุนสะสมต่อเนื่อง จึงมีนักวิชาการเสนอให้การรถไฟแห่งประเทศไทยควรแบ่งส่วนลงทุนโครงสร้างพื้นฐานและการเดินรถ ออกจากกัน ภายใต้แนวคิดการปฏิรูปการรถไฟ ดังนี้

1.ด้านการบริหาร

แนวทางปฏิรูป

1) บุคลากร ขณะนี้หน่วยงานเริ่มขาดแคลนและขาดการเรียนรู้เพิ่มเติม โดยเมื่อปี พ.ศ. 2541 คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้ ร.ฟ.ท. รับพนักงานได้ไม่เกิน 5% ของจำนวนที่เกษียณ ส่งผลให้พนักงานขาดแคลน เช่น กลุ่มวิศวกร แต่ปริมาณงานยังเป็นปกติ ซึ่งการขาดแคลนพนักงานดังกล่าวนี้ ปัจจุบันยังไม่สามารถจ้างพนักงานเพิ่มเติมอย่างเป็นระบบได้ เพราะไม่มีอัตรากำลังรองรับ (ปัจจุบันเหลือพนักงานประมาณ 11,000 คน) (กรุงเทพธุรกิจ , 2557)

2) **โครงสร้างการบริหารงาน** ต้องปรับปรุงใหม่โดยเน้นบริหารจัดการแบบภาคเอกชน ที่จะต้องสามารถสร้างการเดินรถที่มีประสิทธิภาพ เพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและมีผลประกอบการที่มีกำไรมากกว่าการแบกรับสภาพการขาดทุนอย่างที่เป็นอยู่

ซึ่งรายงานของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้เสนอแนะแนวทางการปฏิรูปการขนส่งทางรถไฟเชิงโครงสร้าง โดยมุ่งการปฏิรูปในกิจกรรมหลักของระบบราง 3 ด้าน คือ

(1) การพัฒนาระบบโครงข่าย (Network Development)

(2) การบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและจัดการเดินรถ (Infrastructure Maintenance and Operation : IMO) และ

(3) การเดินรถ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552, น.10)

3) **การนำที่ดินของ ร.ฟ.ท. มาใช้ให้เกิดประโยชน์** รวมถึงความชัดเจนของสัญญาเช่าที่ดินที่หมดอายุไปแล้ว หรือสัญญาที่ยังไม่จ่ายเงินตามกำหนด เพื่อนำรายได้จากทรัพย์สินเหล่านี้มาชดเชยการขาดทุนเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดหารายได้จากการบริหารที่ดิน ซึ่งมีอยู่กว่า 233,860 ไร่ และใช้ในการเดินรถเพียง 198,674 ไร่ เป็นที่ดินที่สามารถหาประโยชน์เชิงพาณิชย์จำนวน 36,302 ไร่ โดยปัจจุบัน ร.ฟ.ท.มีรายได้จากการบริหารที่ดินเพียง 2,000 ล้านบาท/ปี ซึ่งถือว่าต่ำมาก (กรุงเทพธุรกิจ , 2557)

4) **การลงทุนเพื่อจัดทำระบบรางคู่** ปัจจุบันไทยสามารถลงทุนระบบรางคู่ได้ โดยมีภาคเอกชนพร้อมลงทุน โดยรูปแบบการลงทุนและการดำเนินการโครงการสามารถทำได้หลายรูปแบบ อาทิ

(1) หน่วยงานรัฐดำเนินการเองเบ็ดเสร็จ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) ที่ได้จัดตั้งบริษัทรถไฟ ร.ฟ.ท. จำกัด ขึ้นมาลงทุนและบริหารรถไฟฟ้ายกระดับและรถไฟชานเมือง

(2) รูปแบบ PPP Net Cost การรถไฟฟ้ายานขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย (รฟม.) มีโครงการรถไฟฟ้ายานขนส่งที่ รฟม.ลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ระบบรางและสถานีให้ (80 %) ก่อนให้เอกชนเข้ามาลงทุนในระบบรถไฟฟ้ายานขนส่งสัมปทาน เช่น รถไฟใต้ดินสายเฉลิมรัชมงคล (หัวลำโพง-บางซื่อ) ที่ให้สัมปทานแก่บริษัท รถไฟฟ้ากรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือ BMCL

นอกจากนี้ยังมีรูปแบบการลงทุนที่ต่างออกไปจากแนวทางข้างต้น โดยมีทั้งที่รัฐดำเนินการลงทุนในส่วนของงานโครงสร้างพื้นฐานเอง และให้เอกชนบริหารโครงการให้ (PPP Gross Cost) และที่รัฐให้สัมปทานแก่บริษัทเอกชนดำเนินการลงทุนทั้งหมด Build Operate to Transfer : BOT

5) **การพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยีเป็นของตนเอง** ซึ่งปัญหานี้ส่งผลในระยะยาวเพราะประเทศไทยจะขาดการพัฒนาเทคโนโลยีในการสร้างสรรค์และดูแลซ่อมบำรุงเป็นของตนเอง ทำให้เราต้องพึ่งพาการจัดซื้อหัวรถจักร นำเข้าอะไหล่จากประเทศต้นแบบเป็นงบประมาณที่สูง ดังนั้นการส่งเสริมและพัฒนาให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนาระบบราง จำเป็นที่ภาครัฐจะต้องตั้งศูนย์ความเป็นเลิศในการวิจัยและพัฒนาด้านหัวรถจักร อะไหล่ชิ้นส่วนและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับรถไฟ และจัดตั้งศูนย์หรือสถาบันเพื่อการพัฒนาบุคลากรและเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับรถไฟ ดังเช่น ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนที่จัดตั้ง China Academy of Railway Sciences และมาเลเซียได้จัดตั้ง Malaysia Railway Academy (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2552, น.9)

2. ด้านโครงสร้างระบบขนส่ง

จากปัญหาหลักในปัจจุบันของระบบรางที่เป็นรางเดี่ยว ก่อให้เกิดความล่าช้าหรือการไม่ตรงต่อเวลาของการขนส่งสินค้าและการเดินทาง ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น จึงมีแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างระบบการขนส่งทางรางขึ้น ดังนี้

แนวทางปฏิรูป

แผนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทยตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 27 เมษายน 2553 คณะรัฐมนตรีรับทราบผลการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีเศรษฐกิจ ครั้งที่ 5/53 และเห็นชอบแผนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการรถไฟแห่งประเทศไทย ระยะเร่งด่วน (พ.ศ. 2553-2557) วงเงิน 1.7 แสนล้านบาท (สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี, 2553) โดยแบ่งแผนเป็น 3 ระยะ ดังนี้ ซึ่งแผนดังกล่าวถูกบรรจุไว้ในยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558-2565 ตามที่กล่าวไว้ข้างต้น

ประโยชน์ที่จะได้รับ

1. เป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ ส่งผลต่อการเพิ่มความสามารถในการรองรับปริมาณการขนส่งสินค้าทั้งภายในประเทศ จากชายแดนหรือสินค้าผ่านแดนและผู้โดยสารหรือนักท่องเที่ยวได้มากขึ้น ส่งผลต่อรายได้ของประเทศ

2. สามารถประหยัดพลังงานมากกว่าการขนส่งทางถนนหรือรถยนต์ ทำให้ลดต้นทุนการขนส่ง

3. การลงทุนก่อสร้างระบบรางคู่ เป็นการลงทุนขนาดใหญ่ก่อให้เกิดการจ้างงาน เกิดรายได้ของประชากร เป็นผลดีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

4. การเชื่อมโยงเครือข่ายคมนาคมในอาเซียนเมื่อเสร็จสมบูรณ์ มีการเชื่อมโยงระหว่างภูมิภาคต่างๆ ของประเทศและประเทศเพื่อนบ้าน ย่อมทำให้ประเทศไทยเป็นศูนย์กลางด้านการคมนาคมขนส่ง ซึ่งจะเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ จากการลดต้นทุนจากการขนส่ง

สำหรับการเชื่อมโยงระบบรางกับประเทศเพื่อนบ้านนั้น จำเป็นต้องพิจารณาว่าควรสร้างรางขนาดเท่าใดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด กล่าวคือ หากความกว้างของรางขนาด 1.435 เมตร ซึ่งเป็นระดับมาตรฐานโลก (one standard gauge) เพื่อสามารถเชื่อมต่อกับจีนได้ หรือ รางขนาด 1 เมตร (one meter gauge) ซึ่งเป็นขนาดรางในประเทศปัจจุบัน โดยทั้งประเทศรวมระยะทางประมาณ 4,035 กิโลเมตร อีกทั้งประเทศที่มีพรมแดนติดกับไทยในอาเซียน เช่น มาเลเซีย ลาว เวียดนาม ต่างก็มีขนาดราง 1 เมตรเช่นกัน

ดังนั้นโครงการสร้างรถไฟรางคู่ จะเป็นอีกก้าวของการพัฒนาการรถไฟของไทยโดยเริ่มจากปฏิรูปโครงสร้างพื้นฐานให้มีความทันสมัยและการพัฒนาโครงสร้างการบริหารให้มีความคล่องตัวมากขึ้น อนาคตของการเป็นศูนย์กลางคมนาคมขนส่งในภูมิภาคอาเซียน

บรรณานุกรม

กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. “คสช.ดันรถไฟรางคู่ 8 เส้นทาง8.6แสนล.” 30 กรกฎาคม 2557 ข้อมูลออนไลน์
<http://www.bangkokbiznews.com/home/detail/finance/finance/20140730/595962/A5..html>

กระทรวงคมนาคม. ยุทธศาสตร์การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของไทย พ.ศ. 2558 – 2565.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ. (2552). รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง ความพร้อมของรถไฟไทยกับการก้าวสู่
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฉบับที่ 74. กรุงเทพฯ, น. 10.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ. (2552). รายงานที่ตีอาร์ไอ เรื่อง ความพร้อมของรถไฟไทยกับการก้าวสู่
ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ฉบับที่ 74. กรุงเทพฯ, น. 9.

สหภาพฯ รฟท.ชงตั้งบริษัทลูกหารายได้. (วันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2557). กรุงเทพธุรกิจ, น.6