



บทความวิชาการ ฉบับที่ 2/2569



฿20

ปรับกระบวนการขึ้นราคาสู่การเน้นการเข้าถึง: การประเมิน นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทด้วยข้อมูลเชิงพื้นที่

วีรวัฒน์ พิลากุล

นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ

พฤศจิกายน 2568

1. บทนำ: นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทในบริบทวิกฤตการจราจรในเขตกรุงเทพฯ

1.1 ปัญหาการจราจรและช่องว่างการใช้ขนส่งสาธารณะ

การดำเนินนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทของรัฐบาล ที่เริ่มต้นในปี 2566 สำหรับสายสีแดงและสายสีม่วง และมีแผนที่จะขยายครอบคลุมไปยังทุกสายในปี 2568 แสดงถึงความตั้งใจของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดที่รุนแรงในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล ปัญหาที่ส่งผลกระทบต่ออย่างมีนัยสำคัญต่อภาคเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม โดยความรุนแรงของปัญหาแสดงให้เห็นจากข้อมูลพฤติกรรมการเดินทางที่ยังคงพึ่งพาการส่วนบุคคลเป็นหลัก จากปริมาณการเดินทางในปี 2566 รวม 8,479.94 ล้านคน-เที่ยวต่อปี เป็นการเดินทางด้วยรถส่วนบุคคลมีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 85.54 ขณะที่การเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะมีเพียง 1,226.39 ล้านคน-เที่ยวต่อปี คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 14.46 (สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2567)

ความไม่สมดุลดังกล่าวไม่เพียงแต่สร้างภาระต่อโครงสร้างพื้นฐานถนนที่มีอยู่อย่างจำกัด แต่ยังส่งผลให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของแผนแม่บทโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมและระบบโลจิสติกส์ ภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ

ที่กำหนดไว้ว่าสัดส่วนการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะในเขตเมืองต่อการเดินทางทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของการเดินทางทั้งหมด (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2568, น. 343) โดยมีช่องว่างถึงร้อยละ 25.54 ซึ่งหมายถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทางของประชาชนเพิ่มเติมกว่า 2.1 ล้านคน-เที่ยวต่อวัน จำเป็นต้องอาศัยมากกว่าการปรับปรุงเพียงด้านเดียว แต่ต้องการการแทรกแซงที่เป็นระบบและครอบคลุมหลายมิติพร้อมกัน



ภาพที่ 1 สัดส่วนการเดินทางของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลในปี 2566

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2567, น. 83-91

หมายเหตุ : ประมวลผลโดยสำนักงบประมาณของรัฐบาล

1.2 การตอบสนองผ่านมาตรการเชิงราคา

นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท แสดงถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เน้นการแทรกแซงตลาดเป็นหลัก โดยมุ่งเป้าหมายที่การลดอุปสรรคทางการเงินเพื่อลดค่าใช้จ่ายค่าเดินทางรถไฟฟ้าสำหรับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ผลเบื้องต้นของนโยบายแสดงให้เห็นถึงความสำเร็จบางส่วนในการเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการ โดยสายสีแดงมีผู้โดยสารเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.69 จาก 27,598 คน-เที่ยวต่อวัน เป็น 34,687 คน-เที่ยวต่อวัน ส่วนสายสีม่วงเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.99 จาก 63,731 คน-เที่ยวต่อวันเป็น 66,914 คน-เที่ยวต่อวัน (กรมการขนส่งทางราง, 2568)

อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญในอัตราการเพิ่มขึ้นของผู้โดยสารรถไฟฟ้าทั้ง 2 สายชี้ให้เห็นถึงปัจจัยเชิงบริบทที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพของนโยบายที่จำเป็นต้องพิจารณาความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ นอกจากนี้ แม้จำนวนผู้โดยสารรถไฟฟ้าจะเพิ่มขึ้น แต่สัดส่วนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะโดยรวมยังคงอยู่ที่ร้อยละ 14.46 ซึ่งไม่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทางอย่างเป็นระบบที่นโยบายมุ่งหวัง จึงมีคำถามสำคัญเกิดขึ้นว่า มาตรการเชิงราคาเพียงอย่างเดียวจะเพียงพอต่อการแก้ไขปัญหาโครงสร้างของระบบขนส่งสาธารณะหรือไม่

1.3 ช่องว่างของการศึกษาและกรอบการวิเคราะห์

แม้จะมีการศึกษาเกี่ยวกับนโยบายการขนส่งสาธารณะในเขตเมืองที่หลากหลาย แต่ส่วนใหญ่มุ่งเน้นที่ตัวชี้วัดด้านปริมาณ เช่น จำนวนผู้โดยสาร รายได้ หรือความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ การศึกษาเหล่านี้ยังไม่ครอบคลุม 2 มิติสำคัญ ได้แก่ (1) การวิเคราะห์เชิงพื้นที่ที่ครอบคลุม ซึ่งพิจารณาการกระจายตัวของโครงสร้างพื้นฐานและการเข้าถึงบริการในระดับเขตและชุมชน และ (2) การวิเคราะห์ความเป็นธรรมในการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะ ซึ่งประเมินว่านโยบายเพิ่มหรือลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม

ทฤษฎีการขนส่งสาธารณะในเขตเมืองให้ความสำคัญกับแนวคิด "การเข้าถึง" (accessibility) ที่ครอบคลุม 3 มิติ ประกอบด้วย ความสามารถในการจ่าย (affordability) การเข้าถึงทางกายภาพ (physical accessibility) และความพร้อมใช้งาน (availability) นอกจากนี้ สถาบันนโยบายการขนส่งเพื่อการพัฒนา (Institute for Transportation and Development Policy : ITDP) สมาคมการขนส่งสาธารณะนานาชาติ (International Association of Public Transport หรือ Union Internationale des Transports Publics : UITP) และธนาคารโลกได้กำหนดกรอบการประเมินระบบขนส่งสาธารณะที่เป็นมาตรฐานสากลครอบคลุม 7 องค์ประกอบ รวมถึงการครอบคลุมพื้นที่ ความถี่บริการ การบูรณาการระบบ และความเป็นธรรมในการกระจายบริการ อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีการศึกษาที่น่ารอบรอบเหล่านี้มาใช้วิเคราะห์นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะในมิติการเข้าถึงเชิงพื้นที่ที่ครอบคลุมทั้ง 50 เขตของกรุงเทพมหานคร

ช่องว่างนี้มีความหมายสำคัญ โดยเมื่อพิจารณาจากลักษณะของนโยบายที่เป็นการอุดหนุนค่าโดยสารแทนการขยายโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากการอุดหนุนดังกล่าวจะเป็นประโยชน์เฉพาะผู้ที่สามารถเข้าถึงระบบรถไฟฟ้าได้เท่านั้น ซึ่งหมายความว่าประชากรในพื้นที่ที่ขาดการเข้าถึงอาจไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ โดยตรง และอาจได้รับผลกระทบเชิงลบหากนโยบายดังกล่าวส่งผลให้ระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบอื่นที่ประชาชนใช้บริการอยู่ต้องลดหรือยกเลิกการให้บริการเนื่องจากสูญเสียผู้โดยสารไปยังรถไฟฟ้า การทำความเข้าใจว่าผลประโยชน์และผลกระทบของนโยบายกระจายตัวไปยังผู้ใด และส่งผลกระทบต่อระบบขนส่งรูปแบบอื่นอย่างไร จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งต่อการประเมินทั้งประสิทธิผลและความเป็นธรรมของนโยบายอย่างแท้จริง

1.4 วัตถุประสงค์และคำถามของบทความ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อตอบคำถามการศึกษา 3 ข้อ ประกอบด้วย

- 1) นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท มีประสิทธิผลในการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะในระดับใด เมื่อพิจารณาจากการกระจายตัวเชิงพื้นที่ของโครงสร้างพื้นฐานและประชากร
- 2) การกระจายผลประโยชน์ของนโยบายเป็นไปในลักษณะใด และสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมเชิงพื้นที่หรือไม่
- 3) ประเมินระบบขนส่งสาธารณะของกรุงเทพมหานครตามมาตรฐานสากลว่ามีข้อจำกัดเชิงโครงสร้างอย่างไร และควรใช้แนวทางใดในการแก้ไข

เพื่อตอบคำถามเหล่านี้ สำนักงบประมาณของรัฐบาลจึงใช้การวิเคราะห์การเข้าถึงเชิงพื้นที่ (Spatial Accessibility Analysis) ครอบคลุมข้อมูลการเดินทางของประชากร 5,471,516 คนใน 50 เขตของกรุงเทพมหานคร

(กรุงเทพมหานคร, 2567) โดยวัดการเข้าถึงในสองระดับ (400 เมตรและ 1,000 เมตร) เพื่อประเมินความสะดวกในการเข้าถึงบริการตามมาตรฐานการออกแบบสากล รวมทั้งประเมินระบบขนส่งสาธารณะโดยรวมตามเกณฑ์ 7 มิติของ ITDP, UITP และธนาคารโลก เพื่อระบุข้อจำกัดเชิงระบบที่มาตรการเชิงราคาไม่สามารถแก้ไขได้

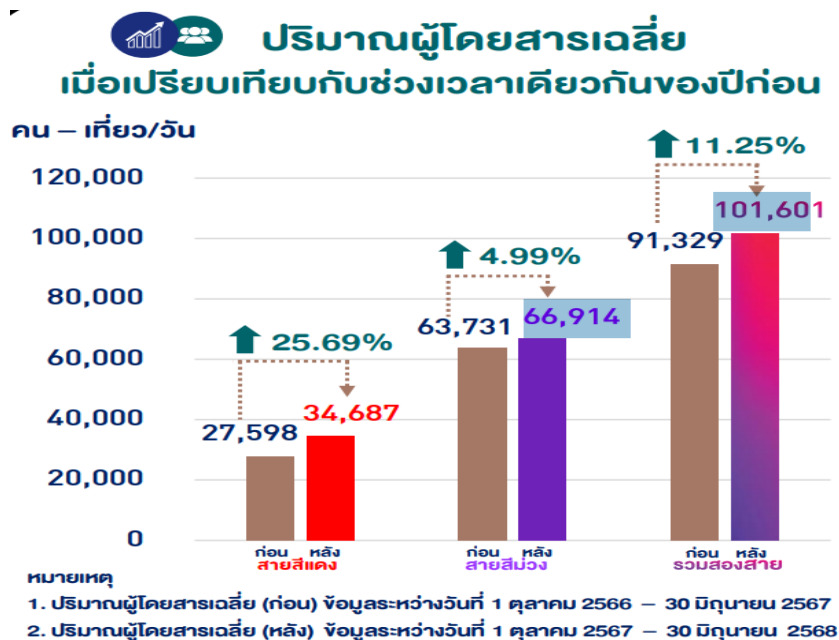
1.5 ความสำคัญของการศึกษา

การวิเคราะห์ตามข้อมูลเชิงประจักษ์นี้มีความสำคัญ 3 มิติ ประการแรก การศึกษาให้หลักฐานเชิงประจักษ์เกี่ยวกับข้อจำกัดของมาตรการเชิงราคาในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างของระบบขนส่งสาธารณะซึ่งมีนัยสำคัญต่อการออกแบบนโยบายขนส่งเมืองในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา ประการที่สอง การศึกษาเสนอกรอบแนวคิดแบบบูรณาการที่เน้น "การเข้าถึง" เป็นศูนย์กลางแทน "ราคา" ซึ่งสามารถนำไปประยุกต์ใช้ในการวางแผนระบบขนส่งเมืองอื่น ๆ ในภูมิภาคได้ ประการสุดท้าย ผลการศึกษาจะเป็นข้อมูลสำคัญสำหรับฝ่ายนิติบัญญัติและรัฐบาลในการพิจารณาทิศทางการจัดสรรงบประมาณที่จะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนหลายล้านคนในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

2. ผลกระทบเชิงบวกของนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท: ความสำเร็จที่มีข้อจำกัด

2.1 การเพิ่มขึ้นของผู้ใช้บริการในระยะสั้น

การติดตามผลการดำเนินนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท ในช่วงเดือนมิถุนายน 2568 แสดงให้เห็นถึงประสิทธิผลเชิงบวกที่ชัดเจนในประเด็นจำนวนผู้โดยสารที่เพิ่มขึ้น สำหรับสายสีแดงพบการเพิ่มขึ้นของผู้โดยสารเฉลี่ยอย่างมีนัยสำคัญจาก 27,598 คน-เที่ยวต่อวัน เป็น 34,687 คน-เที่ยวต่อวัน คิดเป็นการเพิ่มขึ้นร้อยละ 25.69 การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงช่องว่างของความต้องการต่อราคาที่สูงของระบบรถไฟฟ้าชานเมือง โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ประชาชนมีทางเลือกในการเดินทางจำกัดจะให้ความสำคัญกับราคามากกว่า



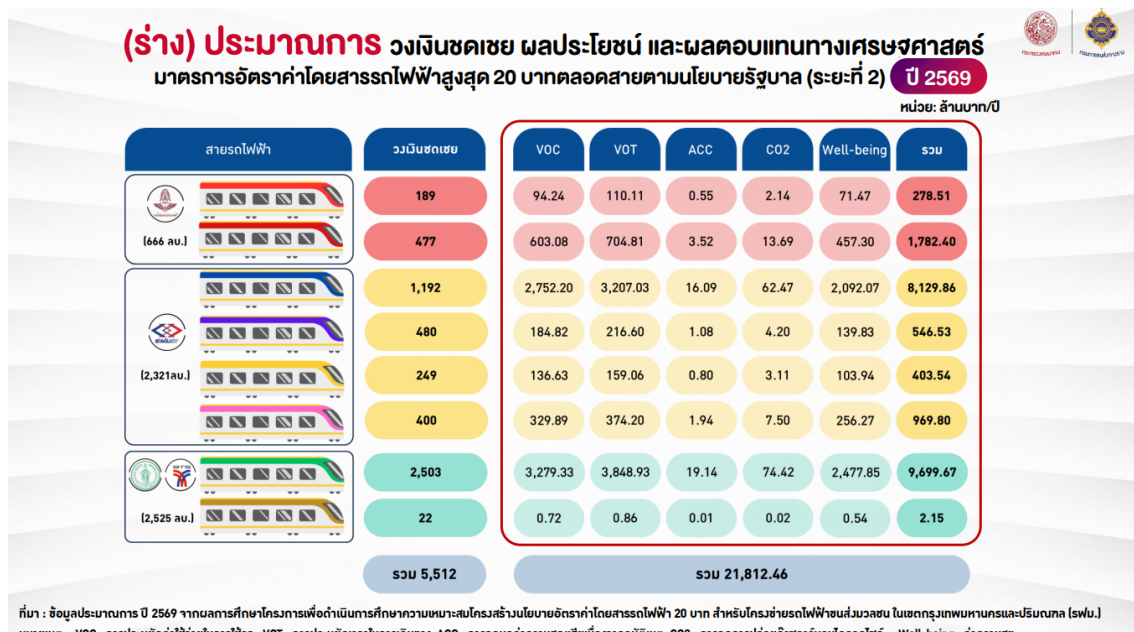
ภาพที่ 2 ปริมาณผู้โดยสารเฉลี่ยรถไฟฟ้าสายสีม่วงและสายสีแดง ก่อน-หลัง โครงการฯ

ที่มา : กรมการขนส่งทางราง, 2568, น. 3

ในทางตรงข้ามสายสีม่วงแสดงผลกระทบที่แตกต่างออกไปอย่างมีนัยสำคัญ โดยมีการเพิ่มขึ้นของผู้โดยสารเฉลี่ยเพียงร้อยละ 4.99 จาก 63,731 คน-เที่ยวต่อวัน เป็น 66,914 คน-เที่ยวต่อวัน ความแตกต่างที่สำคัญนี้อาจสะท้อนถึงปัจจัยหลายประการ รวมถึงฐานผู้ใช้บริการเดิมที่สูงกว่าทางเลือกการเดินทางที่หลากหลายมากกว่าในพื้นที่ศูนย์กลาง และระดับความอึดตัวของความต้องการที่แตกต่างกัน ข้อค้นพบนี้เป็นหลักฐานสำคัญที่ชี้ให้เห็นว่าประสิทธิภาพของมาตรการเชิงราคาขึ้นอยู่กับบริบทเฉพาะของแต่ละเส้นทางและไม่สามารถนำไปใช้ได้แบบเหมารวม

2.2 การประเมินต้นทุน-ประโยชน์และข้อจำกัดทางการเงิน

กรมการขนส่งทางรางได้ประมาณการผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมจากนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทในปี 2569 ว่าจะมีอัตราส่วนผลประโยชน์ต่อต้นทุน 3.96:1 โดยได้ประมาณการวงเงินชดเชยรวม 5,512 ล้านบาทต่อปี และคาดการณ์ว่าจะสามารถสร้างผลประโยชน์รวม 21,812.46 ล้านบาทต่อปี ผลประโยชน์ที่คำนวณได้ อาทิ การประหยัดเวลาในการเดินทาง (8,621.60 ล้านบาท) การประหยัดค่าใช้จ่ายในการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล (7,380.91 ล้านบาท) และค่าความสุข (5,599.23 ล้านบาท)



ภาพที่ 3 ประมาณการวงเงินชดเชย ผลประโยชน์ และผลตอบแทนทางเศรษฐศาสตร์ของนโยบายฯ (ระยะที่ 2)

ที่มา : กรมการขนส่งทางราง, 2568, น. 7

ทั้งนี้ สำนักงานประมาณของรัฐสภาได้ประมาณการค่าชดเชยค่าโดยสารของนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท จากการวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนผู้โดยสารของรถไฟฟ้าแต่ละสาย พบว่า ค่าชดเชยรวมอาจสูงถึง 7,583.8 - 16,999.5 ล้านบาทต่อปี ซึ่งสูงกว่าตัวเลขที่กรมการขนส่งทางรางประเมินไว้อย่างมีนัยสำคัญ ความแตกต่างนี้ชี้ให้เห็นถึงความไม่แน่นอนของภาระงบประมาณและความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีแนวทางที่ชัดเจนในการระดมแหล่งเงินทุนเพิ่มเติมที่รัฐบาลวางแผนไว้ เพื่อนำมาใช้เป็นเงินสมทบ

ในโครงการ ซึ่งแหล่งเงินทุนดังกล่าว อาทิ กองทุนส่งเสริมระบบตัวร่วม ภาษีการใช้รถยนต์ในเขตเมือง และ รายได้จากการดำเนินงานของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย เป็นต้น

นอกจากนี้ ปัญหาเชิงระบบที่สำคัญรวมถึงระบบ Central Clearing House (CCH) ที่ยังไม่เสร็จสมบูรณ์ การบูรณาการระบบการชำระเงินด้วยบัตร EMV (Europay, Mastercard และ Visa) ที่ยังไม่ครอบคลุม และความจำเป็นในการอุดหนุนอย่างต่อเนื่องที่สร้างความไม่แน่นอนด้านความยั่งยืน ข้อจำกัดเหล่านี้แสดงให้เห็นถึง ลักษณะของนโยบายที่เป็น "วิธีแก้ปัญหาชั่วคราว" มากกว่า "วิธีแก้ปัญหาระยะยาว"

ถึงแม้ว่าร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการระบบตัวร่วม พ.ศ..... จะผ่านการพิจารณาของรัฐสภาแล้ว แต่การบูรณาการระบบขนส่งสาธารณะให้เกิดขึ้นจริงยังต้องอาศัยการดำเนินงานอีกหลาย ขั้นตอนที่สำคัญ รัฐบาลจำเป็นต้องออกกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง จัดตั้งหน่วยงานกลาง เพื่อบริหารจัดการระบบ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศที่รองรับการใช้งาน ประสานงานกับผู้ให้บริการขนส่งสาธารณะทุกรูปแบบให้เข้าร่วมระบบ จัดสรรงบประมาณสนับสนุนและชดเชยค่าใช้จ่าย รวมถึงประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับรู้และเข้าใจวิธีการใช้งาน ความสำเร็จของระบบตัวร่วมจึงขึ้นอยู่กับ ความมุ่งมั่นในการขับเคลื่อนนโยบาย ความร่วมมือจากทุกภาคส่วน และการแก้ไขปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้นในระหว่างการปฏิบัติอย่างจริงจัง เพื่อให้ประชาชนสามารถเดินทางโดยระบบขนส่งสาธารณะ ได้อย่างสะดวก ราคาประหยัด และมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ตารางที่ 1 ประมาณการวงเงินชดเชยของนโยบายฯ (ระยะที่ 2)

รถไฟฟ้า	ปริมาณผู้โดยสาร (คน-เที่ยว/ปี)	ราคาต่ำสุด- สูงสุด (บาท)	ราคาเฉลี่ย (บาท)	ชดเชยต่อ คนสูงสุด (บาท)	ชดเชยต่อ คนเฉลี่ย (บาท)	ประมาณการ ชดเชยสูงสุด (บาท)	ประมาณการ ชดเชยเฉลี่ย (บาท)
Airport	45,021,216	15-45	30	25	10	1,125,530,400.00	450,212,160.00
Rail Link							
สาย สีน้ำเงิน	143,377,284	17-45	31	25	11	3,584,432,100.00	1,577,150,124.00
สายสีม่วง	21,508,224	17-42	29.5	22	9.5	473,180,928.00	204,328,128.00
สาย สีเหลือง	15,503,589	15-45	30	25	10	387,589,725.00	155,035,890.00
สายสีชมพู	20,273,514	15-45	30	25	10	506,837,850.00	202,735,140.00
สายสีแดง	7,797,803	12-42	27	22	7	171,551,666.00	54,584,621.00
สายสีเขียว	188,503,578	17-62	39.5	42	19.5	7,917,150,276.00	3,675,819,771.00
สายสีทอง	2,456,779	16	16	-	-	-	-
รวม						14,166,272,945.00	6,319,865,834.00
สมมติฐานถ้าจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นเท่ากับโครงการระยะแรกที่เพิ่ม 11.25%						15,937,057,063.13	7,109,849,063.25
สมมติฐานของสำนักงบประมาณของรัฐสภาจำนวนผู้โดยสารเพิ่ม 20% จากนโยบาย						16,999,527,534.00	7,583,839,000.00

ที่มา : สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2567, น. 73-78 (ในส่วนของสายสีเหลืองและสีชมพูมีข้อมูลการเดินทางยังไม่ครบปี จึงใช้ค่าเฉลี่ยรายปีในการประมาณการ)

หมายเหตุ : ประมาณการค่าชดเชยโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา

2.3 ข้อจำกัดพื้นฐานของการแทรกแซงเชิงราคา

การเพิ่มขึ้นของผู้โดยสารรถไฟฟ้าเพียงอย่างเดียวไม่สามารถบ่งชี้ถึงความสำเร็จของนโยบายได้อย่างครอบคลุม การประเมินผลที่แท้จริงจำเป็นต้องพิจารณาการลดลงของการใช้รถส่วนบุคคล การลดลงของปัญหาจราจร และการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทางของประชาชนโดยรวม ในขณะที่นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท สามารถดึงดูดผู้ใช้บริการใหม่ในระบบรถไฟฟ้าได้ แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาโครงสร้างของระบบขนส่งสาธารณะที่ขาดการเชื่อมต่อ ขาดการครอบคลุมพื้นที่ และขาดการบูรณาการระหว่างรูปแบบการขนส่งต่าง ๆ

เนื่องจากสัดส่วนการใช้งานโดยรวมของระบบขนส่งสาธารณะยังคงอยู่ที่ร้อยละ 14.46 ซึ่งห่างไกลจากเป้าหมายที่กำหนดไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 40 ของการเดินทางทั้งหมด แสดงให้เห็นว่าการแทรกแซงเชิงราคาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทางของประชาชน การแก้ไขปัญหาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมีการดำเนินการในหลายมิติพร้อมกัน ทั้งการปรับปรุงการเข้าถึงทางกายภาพ การขยายการครอบคลุมพื้นที่ และการพัฒนาระบบที่บูรณาการ ซึ่งจะนำไปสู่การตั้งคำถามเกี่ยวกับปัญหาโครงสร้างที่แท้จริงของระบบขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

2.4 ผลกระทบต่อระบบขนส่งสาธารณะรูปแบบอื่น

สำนักงบประมาณของรัฐสภาเห็นว่า การดำเนินนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท อาจไม่ส่งผลให้สัดส่วนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะของประชาชนเพิ่มขึ้น เนื่องจากการอุดหนุนค่าโดยสารรถไฟฟ้าอาจทำให้ประชาชนเกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการเดินทางจากระบบขนส่งสาธารณะที่ไม่ได้รับการอุดหนุนไปสู่ระบบขนส่งสาธารณะที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล การเพิ่มขึ้นของจำนวนผู้ใช้รถไฟฟ้าส่วนหนึ่งจึงอาจต้องแลกกับการลดลงของจำนวนผู้ใช้ระบบขนส่งสาธารณะในรูปแบบอื่น โดยเฉพาะรถโดยสารประจำทางที่มีสัดส่วนการให้บริการสูงที่สุด

ในขณะเดียวกันนโยบายดังกล่าวอาจทำให้ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการระบบขนส่งสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ต่าง ๆ เพิ่มขึ้น เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ที่สามารถเข้าถึงรถไฟฟ้าจะได้รับประโยชน์โดยตรงจากการอุดหนุนจากรัฐบาล แต่ประชาชนในบางพื้นที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการในระยะเดินเท้าที่สะดวกสำหรับการเดินทางในชีวิตประจำวันยังมีความจำเป็นต้องเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าในระบบขนส่งอื่นเพื่อเข้าถึงรถไฟฟ้า โดยเฉพาะประชาชนในเขตชานเมือง ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมไปใช้รถไฟฟ้ามากขึ้น อาจส่งผลให้รายได้ของผู้ประกอบการรถโดยสารประจำทางและเรือโดยสารลดลงในขณะที่ต้นทุนการดำเนินงานยังคงที่ ซึ่งอาจนำไปสู่การปรับลดความถี่ของการให้บริการหรือยกเลิกเส้นทางที่มีผลประกอบการต่ำ โดยเฉพาะเส้นทางที่เชื่อมต่อพื้นที่ชานเมืองซึ่งมีปริมาณผู้โดยสารค่อนข้างจำกัด ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวสูญเสียทางเลือกในการเดินทางที่มีอยู่เดิม และจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยรถส่วนบุคคลและมีภาระค่าใช้จ่ายในการเดินทางเพิ่มขึ้น

3. ข้อมูลปัญหาแท้จริง: ความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้าง

3.1 ความไม่สมดุลของระบบขนส่งสาธารณะ

การวิเคราะห์ภาพรวมระบบขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครทำให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างการลงทุนกับการใช้งานจริงที่มีนัยสำคัญทางโครงสร้าง จากการกระจายของการใช้บริการของระบบขนส่งสาธารณะในแต่ละรูปแบบแสดงให้เห็นว่า รถโดยสารประจำทางยังคงเป็นกระดูกสันหลังของระบบขนส่งสาธารณะ เห็นได้จากข้อมูลสำนักนโยบายและแผนการจราจรและขนส่ง (2567) ที่มีผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทางสูงถึง 1,233.54 ล้านคน-เที่ยวต่อปี คิดเป็นร้อยละ 67.51 ของระบบขนส่งสาธารณะทั้งหมด แต่ได้รับการลงทุนน้อยกว่าระบบรถไฟฟ้าซึ่งมีการลงทุนหลายแสนล้านบาท แต่มีผู้ใช้บริการรวมเพียง 418.53 ล้านคน-เที่ยวต่อปี คิดเป็นเพียงร้อยละ 22.90 ของระบบขนส่งสาธารณะ

นอกจากนี้ ความแตกต่างของการใช้บริการระหว่างรถไฟฟ้าแต่ละสายบ่งชี้ถึงผลกระทบของปัจจัยเชิงพื้นที่ รถไฟฟ้าสายสีเขียวและสายสีน้ำเงินซึ่งเชื่อมต่อพื้นที่ศูนย์กลางที่มีประชากรหนาแน่นและกิจกรรมทางเศรษฐกิจสูงมีผู้ใช้บริการมากที่สุด ขณะที่สายที่เชื่อมต่อพื้นที่ชานเมือง อาทิ สายสีแดง สายสีม่วงมีจำนวนผู้ใช้บริการจำกัด การเปลี่ยนแปลงของจำนวนผู้โดยสารยังให้ข้อมูลที่น่าสนใจ คือรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงก์มีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นในสัดส่วนสูงสุดถึงร้อยละ 182.03 และรถไฟมีผู้โดยสารเพิ่มขึ้นร้อยละ 574.24 แสดงให้เห็นถึงความต้องการที่ยังไม่ได้รับการตอบสนองในเส้นทางเฉพาะ ดังนั้นการพิจารณาการอุดหนุนค่าโดยสารจึงควรพิจารณาบริบทที่แตกต่างในแต่ละพื้นที่ด้วย

3.2 การขาดการอุดหนุนรถโดยสารประจำทางอย่างเป็นระบบ

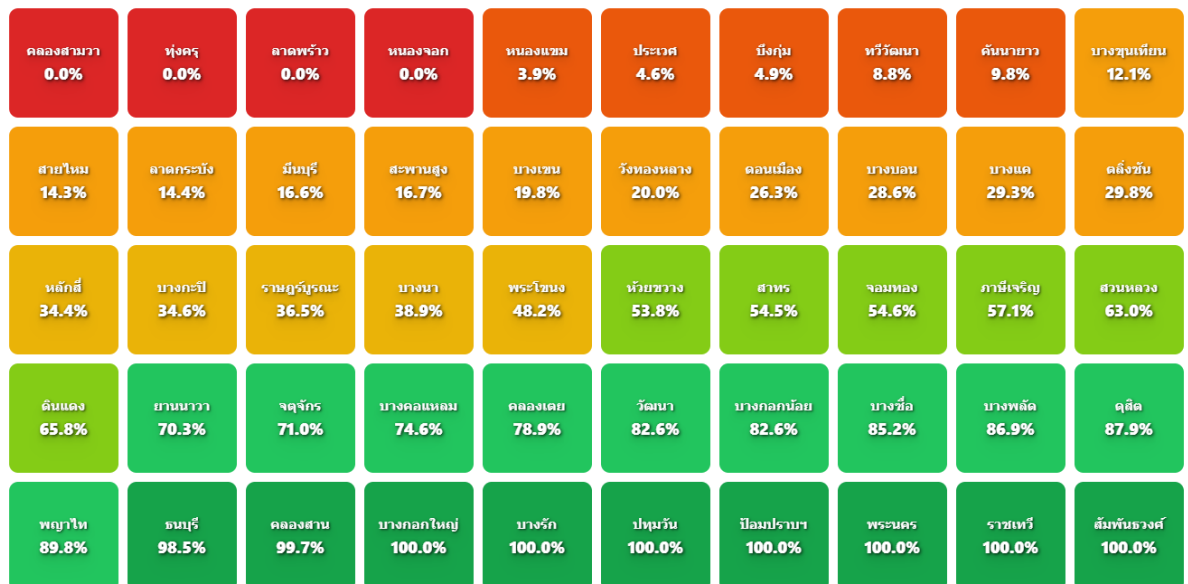
ประเด็นสำคัญที่ถูกละเลยคือรัฐบาลขาดการสนับสนุนและอุดหนุนงบประมาณให้กับรถโดยสารประจำทางที่เพียงพออย่างยาวนาน แม้ว่ารถโดยสารประจำทางจะเป็นระบบที่ประชาชนใช้บริการมากที่สุดและมีศักยภาพในการขยายการเข้าถึงพื้นที่ที่หลากหลาย แต่กลับไม่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินที่เหมาะสม ผลกระทบจากการขาดการอุดหนุนสะท้อนให้เห็นในหลายมิติ เส้นทางที่จำเป็นแต่ขาดทุน ถูกยกเลิกโดยผู้ประกอบการ สร้างพื้นที่ "ปัญหาการเข้าถึง" ที่ประชาชนต้องหันไปพึ่งพารถส่วนบุคคล คุณภาพบริการไม่ได้มาตรฐานเนื่องจากการขาดการลงทุนในการปรับปรุงยานพาหนะและโครงสร้างพื้นฐาน และการขาดการบูรณาการกับระบบรถไฟฟ้าทำให้ปัญหาการเชื่อมต่อไม่ลื่นไหลและไม่ลื่นสุดท้าย (First-mile/Last-mile) ยังไม่ได้รับการแก้ไข สาเหตุจากภาครัฐสามารถอุดหนุนทางการเงินให้กับองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเท่านั้น แต่ไม่สามารถอุดหนุนทางการเงินให้กับผู้ประกอบการเดินรถเอกชนรายอื่นด้วยข้อจำกัดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการให้เงินอุดหนุนบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2554

การเปรียบเทียบงบประมาณที่ต้องใช้ในการลงทุนในรถไฟฟ้าและการขยายเครือข่ายรถโดยสารประจำทางแสดงให้เห็นถึงความไม่สมดุลของการจัดสรรงบประมาณ ต้นทุนการขยายเครือข่ายรถโดยสารประจำทางไปยังชานเมืองต่ำกว่าต้นทุนการอุดหนุนรถไฟฟ้าอย่างมีนัยสำคัญ ขณะที่ผลตอบแทนทางสังคมในแง่ของการเข้าถึงบริการและความเป็นธรรมสูงกว่า สถานการณ์นี้แสดงให้เห็นถึงการขาดการมองภาพรวมในการพัฒนาระบบขนส่งเป็นระบบเครือข่ายที่เชื่อมโยงกัน

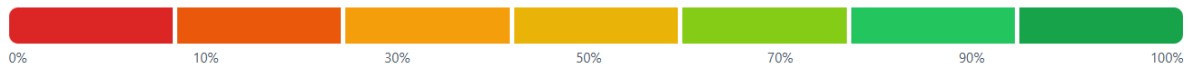
3.3 ความเหลื่อมล้ำการเข้าถึงบริการระบบขนส่งสาธารณะเชิงพื้นที่

การศึกษาการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะในกรุงเทพมหานครทำให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงและเป็นระบบ เมื่อกำหนดระยะการเดินทางเท้า 400 เมตรจากที่อยู่อาศัยเป็นมาตรฐานการเข้าถึงบริการที่สะดวก มีประชากรเพียงร้อยละ 15.03 หรือ 822,386 คน เท่านั้นที่สามารถเข้าถึงบริการระบบขนส่งสาธารณะได้ ขณะที่ประชากรมากถึง 4,649,130 คน หรือร้อยละ 84.97 ยังไม่สามารถเข้าถึงบริการในระยะที่เดินเท้าได้สะดวก ตัวเลขเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาเชิงระบบในการวางแผนและกระจายบริการขนส่งสาธารณะ

เมื่อขยายระยะการเข้าถึงเป็น 1,000 เมตร ภาพรวมมีการเปลี่ยนแปลงแต่ยังคงแสดงให้เห็นถึงปัญหาเชิงโครงสร้าง สัดส่วนประชากรที่เข้าถึงบริการเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 39.15 หรือ 2,142,210 คน แต่ก็ยังคงมีประชากร 3,329,306 คน หรือร้อยละ 60.85 ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้อย่างสะดวก การเปลี่ยนแปลงนี้แสดงให้เห็นว่าประชากรจำนวน 1,319,824 คน ต้องเดินทางมากกว่า 400 เมตรจึงจะเข้าถึงบริการได้ ซึ่งเป็นระยะทางที่อาจถือว่าไม่สะดวกสำหรับการเดินทางในชีวิตประจำวัน



สเกลสี (% การเข้าถึง)



ภาพที่ 4 ร้อยละการเข้าถึงการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะในระยะ 1,000 เมตร ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ในปี 2567

ที่มา : กรุงเทพมหานคร, 2567

หมายเหตุ : ประมวลผลโดยสำนักงบประมาณของรัฐบาล

การจำแนกเขตตามระดับการเข้าถึงบริการระบบขนส่งสาธารณะเผยให้เห็นถึงความไม่เป็นธรรมที่ชัดเจน เขตวิกฤตที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการได้ในระยะ 1,000 เมตร ประกอบด้วย เขตคลองสามวา (211,988 คน) ทุ่งครุ (124,087 คน) ลาดพร้าว (113,191 คน) และหนองจอก (184,159 คน) รวมประชากร

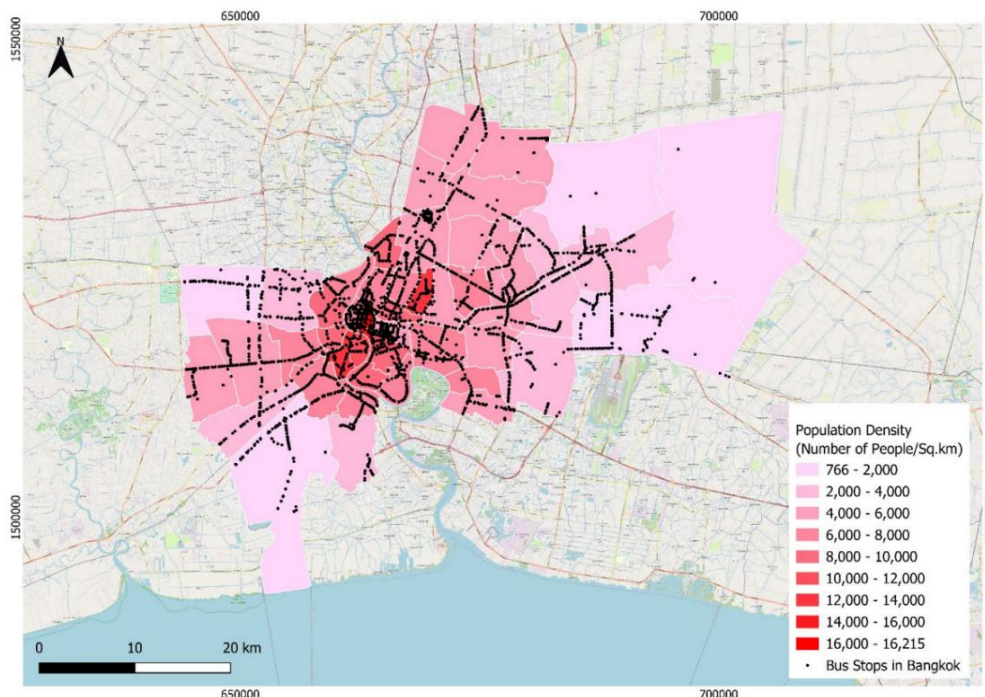
633,425 คน หรือร้อยละ 11.58 ของประชากรกรุงเทพมหานคร ในทางตรงข้าม ประชาชนในเขตพื้นที่ ศูนย์กลางเมืองสามารถเข้าถึงบริการที่เกือบสมบูรณ์ อาทิ เขตสัมพันธวงศ์ บางรัก ปทุมวัน พระนคร และราชเทวี มีการเข้าถึงบริการในระยะ 1,000 เมตรได้ร้อยละ 100

ตารางที่ 2 ร้อยละการเข้าถึงการให้บริการระบบขนส่งสาธารณะของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

ระยะการเข้าถึงระบบขนส่ง สาธารณะได้สะดวก	จำนวนประชากร ที่เข้าถึง (คน)	สัดส่วนการเข้าถึง (ร้อยละ)	จำนวนประชากรที่ ขาดการเข้าถึงสะดวก (คน)	สัดส่วนการขาด การเข้าถึง สะดวก (ร้อยละ)
ภายใน 400 เมตร	822,386	15.03	4,649,130	84.97
ภายใน 1,000 เมตร	2,142,210	39.15	3,329,306	60.85
4 เขตวิกฤต	0	0.00	633,425	11.58

ที่มา : กรุงเทพมหานคร, 2567

หมายเหตุ: ประมวลผลโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา



ภาพที่ 5 ตำแหน่งป้ายรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานคร

ที่มา : Thaithatkul, Chaemchuen & Chalermpong, 2024, P. 2

รูปแบบการกระจายบริการนี้เผยให้เห็นถึงการพัฒนาที่ไม่ครอบคลุมอย่างแท้จริง การที่มีการพัฒนาบริการหลายรูปแบบในพื้นที่ที่มีความหนาแน่นสูงเกินจำเป็นโดยเฉพาะในพื้นที่ศูนย์กลางที่มีทางเลือกในการเดินทางมากอยู่แล้ว ขณะที่ละเลยการกระจายบริการให้ครอบคลุมประชากรทุกพื้นที่อย่างทั่วถึง การวิเคราะห์แผนที่การกระจายป้ายรถประจำทางและความหนาแน่นของประชากรสนับสนุนข้อค้นพบนี้ อย่างชัดเจนว่า ป้ายรถโดยสารประจำทางมีความหนาแน่นสูงมากในพื้นที่ศูนย์กลางเมืองที่มีความหนาแน่น

ประชากร 12,000-16,215 คนต่อตารางกิโลเมตร แต่กระจายตัวอย่างเบาบางในพื้นที่ชานเมืองที่มีความหนาแน่นประชากรต่ำ 766-4,000 คนต่อตารางกิโลเมตร

4. ทฤษฎีและมาตรฐานสากล: เหตุใดมาตรการราคาจึงไม่เพียงพอ

4.1 แนวคิดการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะสามมิติ

การทำความเข้าใจข้อจำกัดของมาตรการเชิงราคาจำเป็นต้องนำแนวคิดการเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะในสามมิติที่แตกต่างกันมาวิเคราะห์ พบว่า Affordability หมายถึงความสามารถในการจ่ายค่าโดยสาร ซึ่งเป็นมิติที่นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยตรงกับประชาชนบางกลุ่ม อย่างไรก็ตามไม่สามารถแก้ไขปัญหา Accessibility ซึ่งหมายถึงการเข้าถึงทางกายภาพเกี่ยวข้องกับระยะทางจากที่อยู่อาศัยไปยังจุดให้บริการ และ Availability ซึ่งหมายถึงความพร้อมใช้งานของบริการในพื้นที่นั้น ๆ รวมถึงความถี่ของการให้บริการและความเชื่อถือได้ของระบบขนส่งสาธารณะ

จากการวิเคราะห์ข้อมูลของกรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปัญหาหลักอยู่ที่การเข้าถึงทางกายภาพ และความพร้อมใช้งาน มากกว่าความสามารถในการจ่าย การที่ประชากรร้อยละ 84.97 ไม่สามารถเข้าถึงในระยะ 400 เมตร และร้อยละ 60.85 ไม่สามารถเข้าถึงบริการระบบขนส่งสาธารณะในระยะ 1,000 เมตรได้สะดวกแสดงให้เห็นว่าปัญหาแท้จริงอยู่ที่การไม่มีบริการในพื้นที่หรือการเข้าถึงทางกายภาพที่ยากลำบาก ไม่ใช่ความสามารถในการจ่ายค่าโดยสาร แนวคิดนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการขนส่งเมืองสมัยใหม่ที่เน้นถึงความสำคัญของ "ความสามารถในการเข้าถึงก่อนประสิทธิภาพการเดินทาง" (Accessibility before Mobility) โดยการวัดความสำเร็จของระบบขนส่งควรพิจารณาจากความสามารถในการเข้าถึงโอกาสและบริการต่าง ๆ นอกจากความเร็วหรือราคาค่าโดยสารเท่านั้น

4.2 ความเท่าเทียมเชิงพื้นที่

ผลกระทบของนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทสามารถวิเคราะห์ผ่านกรอบความเท่าเทียมเชิงพื้นที่ในการกระจายทรัพยากรและโอกาส การที่นโยบายให้ประโยชน์สูงสุดแก่กลุ่มประชากรร้อยละ 15.03 ที่มีการเข้าถึงสูงและมีกิจกรรมทางเศรษฐกิจดีอยู่แล้ว ขณะที่กลุ่มประชากรร้อยละ 60.85 ที่มีการเข้าถึงต่ำไม่ได้รับประโยชน์โดยตรง สะท้อนถึงการกระจายผลประโยชน์ที่ไม่ครอบคลุม รูปแบบการกระจายนี้ขัดต่อหลักการพื้นฐานของความยุติธรรมในการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะที่ควรให้ประโยชน์สูงสุดแก่กลุ่มที่ด้อยโอกาสเป็นลำดับแรก แต่่นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทอาจเสริมสร้างความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่แล้วให้มากยิ่งขึ้น

การวิเคราะห์เชิงพื้นที่ยังเผยให้เห็นถึงสถานการณ์ที่ประชาชนในพื้นที่บางแห่งไม่สามารถเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ การศึกษา และบริการสาธารณะเนื่องจากขาดการเข้าถึงระบบขนส่งที่เหมาะสม ซึ่งเพิ่มภาระของประชาชนในพื้นที่ชานเมืองที่ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงในการเดินทางด้วยรถส่วนบุคคล และมีโอกาสในการเข้าถึงงานและบริการที่จำกัด

4.3 การประเมินตามมาตรฐานสากลของระบบขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร

การประเมินระบบขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานครตามมาตรฐานสากลของ ITDP UITP และธนาคารโลกชี้ให้เห็นข้อจำกัดเชิงระบบที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นการครอบคลุมพื้นที่บริการ

ซึ่งข้อมูลชี้ว่าเพียงร้อยละ 39.15 ของประชากรเท่านั้นที่สามารถเข้าถึงระบบขนส่งมวลชนได้สะดวกในระยะ 1,000 เมตร ซึ่งไม่เป็นไปตามมาตรฐานของ ITDP ที่ระบุว่าระบบขนส่งมวลชนควรอยู่ในระยะที่ผู้คนสามารถเดินไปถึงได้ภายใน 1 กิโลเมตร

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างที่ส่งผลต่อความถี่ของการให้บริการ ซึ่งปรากฏชัดจากสถิติการใช้รถไฟฟ้าที่มีเพียงร้อยละ 22.79 ของการใช้ระบบขนส่งสาธารณะทั้งหมด แสดงให้เห็นถึงความไม่เพียงพอของเครือข่ายและความถี่บริการตามที่ UITP ระบุว่าระบบขนส่งสาธารณะควรครอบคลุมเครือข่ายอย่างครบถ้วน เวลาให้บริการที่เหมาะสม การเข้าถึงทางภูมิศาสตร์ในทุกพื้นที่ของเมือง สถานการณ์นี้ยิ่งทวีความรุนแรงเมื่อพิจารณาการเข้าถึงในระยะ 400 เมตรได้สะดวก ซึ่งพบว่าประชากรถึงร้อยละ 84.97 ขาดการเข้าถึงในระดับดังกล่าว ซึ่งไม่สอดคล้องต่อหลักการออกแบบสากลที่มาตรฐานทั้ง 3 องค์กรให้ความสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 3 การประเมินระบบขนส่งสาธารณะกรุงเทพมหานครตามมาตรฐานสากล

องค์ประกอบ	มาตรฐานสากล	สถานะปัจจุบัน	การวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ ของ PBO
1. การครอบคลุมพื้นที่ (Coverage)	ประชากรอย่างน้อยร้อยละ 80 สามารถเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะได้ในระยะ 1,000 เมตร	ประชาชนเพียงร้อยละ 15.03 เข้าถึงบริการได้ในระยะ 400 เมตร และเพิ่มเป็นร้อยละ 39.15 ที่เข้าถึงบริการได้ในระยะ 1,000 เมตร ทั้งนี้ยังมีประชาชน 633,425 คนใน 4 เขตวิกฤตไม่สามารถเข้าถึงได้ในระยะ 1,000 เมตร	วิเคราะห์: ประชาชนเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะต่ำกว่าเป้าหมายถึงร้อยละ 40.85 แสดงให้เห็นถึงการขาดการวางแผนเชิงพื้นที่ที่ครอบคลุม และการลงทุนซึ่งมุ่งเน้นพื้นที่ศูนย์กลางที่มีบริการอยู่แล้ว ข้อเสนอแนะ: รัฐบาลควรจัดลำดับความสำคัญการลงทุนโดยเริ่มจาก 4 เขตวิกฤต (คลองสามวา พุ่งศรีลาดพร้าว หนองจอก) และเขตที่มีการเข้าถึงต่ำกว่าร้อยละ 30 โดยใช้ระบบรถโดยสารประจำทางและ BRT ที่มีต้นทุนต่ำกว่าเพื่อขยายการครอบคลุมอย่างรวดเร็ว
2. ความถี่บริการ (Frequency)	บริการที่มีความถี่สูงและครอบคลุมตลอดวัน โดยสัดส่วนการใช้งานควรสะท้อนการลงทุน	ผู้ใช้บริการรถไฟฟ้าคิดเป็นร้อยละ 22.79 ของระบบทั้งหมด ขณะที่รถโดยสารประจำทางให้บริการร้อยละ 67.52 แต่ได้รับการสนับสนุนการพัฒนาและอุดหนุนงบประมาณน้อยกว่า	วิเคราะห์: ความไม่สมดุลระหว่างการลงทุนกับการใช้งานจริงชี้ให้เห็นถึงการจัดสรรงบประมาณที่ไม่สอดคล้องกับความต้องการรถโดยสารประจำทางที่ให้บริการประชาชนส่วนใหญ่กลับขาดการสนับสนุนการพัฒนา ข้อเสนอแนะ: รัฐบาลควรปรับสมดุลการลงทุนโดยเพิ่มการสนับสนุนรถโดยสารประจำทางและระบบป้อนในรูปแบบต่าง ๆ พัฒนากลไกชดเชยระหว่างระบบเพื่อรักษาเส้นทางที่มีความสำคัญทางสังคม
3. การออกแบบสากล (Universal Design)	โครงสร้างพื้นฐานที่เข้าถึงได้สำหรับทุกคน รวมถึง	ประชากรร้อยละ 84.97 ขาดการเข้าถึงบริการในระยะ 400 เมตร	วิเคราะห์: การออกแบบโครงสร้างพื้นฐานยังไม่สอดคล้องกับหลักสากลโดยสิ้นเชิง สะท้อนการพัฒนาที่ยังไม่คำนึงถึงความ

องค์ประกอบ	มาตรฐานสากล	สถานะปัจจุบัน	การวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ ของ PBO
	ผู้สูงอายุและผู้พิการ ในระยะเดินเท้าที่ สะดวก	ไม่สอดคล้องกับ หลักการที่ทุกคน ควรสามารถเข้าถึง บริการในระยะเดินเท้า ที่สะดวก	เท่าเทียมในการเข้าถึง โดยเฉพาะกลุ่มผู้สูงอายุ และผู้พิการในพื้นที่ชานเมืองไม่สามารถ ใช้บริการได้สะดวก ข้อเสนอแนะ: กระทรวงคมนาคมควรพัฒนา ระบบขนส่งป้อน (Feeder System) ที่ เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ครอบคลุมพื้นที่ที่มี ผลต่างระหว่างการเดินทาง 400 เมตร และ 1,000 เมตร สูง เช่น เขตพญาไท บางกอกน้อย บางซื่อ พร้อมกับปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน สำหรับการเดินเท้าและการใช้จักรยาน และ จุดเปลี่ยนรูปแบบการเดินทาง
4. ความสามารถในการจ่าย (Affordability)	ค่าใช้จ่ายการ เดินทางไม่เกิน ร้อยละ 10 ของ รายได้ครัวเรือน สำหรับกลุ่มร้อยละ 20 ที่มีรายได้น้อย ที่สุด)	ปัจจุบันประชาชนในเขต กรุงเทพมหานครมี ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง เฉลี่ยสูงถึง 3,078 บาท ต่อเดือน (สำนักงานสถิติ แห่งชาติ, 2567) คิดเป็น ร้อยละ 25.65 ของ ค่าแรงขั้นต่ำซึ่งนโยบาย รถไฟฟ้า 20 บาท ช่วย ลดภาระค่าโดยสาร ให้กับประชากรร้อยละ 39.15 ที่เข้าถึงระบบได้ ในขณะที่ประชากร ร้อยละ 60.85 ไม่ได้รับ ประโยชน์โดยตรง	วิเคราะห์: สามารถแก้ปัญหาได้เฉพาะกลุ่ม ที่สามารถเข้าถึงบริการอยู่แล้ว ซึ่งส่วนใหญ่ อยู่ในพื้นที่ศูนย์กลางที่มีรายได้สูงกว่าค่าเฉลี่ย สร้างความไม่เป็นธรรมเชิงพื้นที่เนื่องจากกลุ่ม ที่มีรายได้น้อยในพื้นที่ชานเมืองไม่ได้รับ ประโยชน์ ข้อเสนอแนะ: รัฐบาลควรปรับนโยบาย เป็นการอุดหนุนแบบมีเพดานตามรายได้ หรือจำนวนเที่ยว นำงบประมาณที่ประหยัดได้ ไปขยายเครือข่ายในพื้นที่ขาดการเข้าถึง ซึ่งจะสร้างประโยชน์ต่อกลุ่มเป้าหมายที่แท้จริง
5. การบูรณาการ ระบบ (Integration)	การบูรณาการ 3 มิติ ได้แก่ ทางกายภาพ (Physical) ค่าโดยสาร (Fare) และข้อมูล (Information)	ระบบ Central Clearing House (CCH) ยังไม่สมบูรณ์ การชำระเงิน EMV ไม่ครอบคลุม ทุกรูปแบบ ขาดระบบ ข้อมูลแบบบูรณาการ	วิเคราะห์: การขาดการบูรณาการทั้ง 3 มิติ ทำให้ผู้โดยสารต้องจ่ายค่าโดยสารซ้ำเมื่อเปลี่ยน รูปแบบการเดินทาง ทำให้เกิดอุปสรรคต่อ การใช้ระบบขนส่งหลายรูปแบบร่วมกัน แม้นโยบายรถไฟฟ้า 20 บาทจะลดค่าโดยสาร รถไฟฟ้า แต่ต้นทุนรวมยังสูงหากประชาชน ต้องเปลี่ยนรูปแบบการเดินทาง ข้อเสนอแนะ: รัฐบาลควรเร่งพัฒนาระบบ CCH ให้แล้วเสร็จเป็นลำดับแรก บูรณาการการชำระ เงินทุกรูปแบบขนส่ง พัฒนาแอปพลิเคชัน

องค์ประกอบ	มาตรฐานสากล	สถานะปัจจุบัน	การวิเคราะห์และข้อเสนอแนะ ของ PBO
			MaaS สำหรับวางแผนการเดินทาง และปรับปรุงจุดเปลี่ยนถ่ายให้สะดวกขึ้น
6. ความปลอดภัยและความมั่นคง (Safety & Security)	สถานีและยานพาหนะที่ปลอดภัย มีแสงสว่างเพียงพอ และมีมาตรการป้องกันความรุนแรงทางเพศ	สถานีและยานพาหนะในเขตกรุงเทพมหานคร ยังไม่สามารถรองรับประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างปลอดภัย โดยเฉพาะจุดจอดรถโดยสารประจำทางที่มีจำนวนที่ตั้ง แสงสว่าง และสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางสำหรับผู้พิการอย่างเพียงพอ	วิเคราะห์: ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสร้างความเสี่ยงด้านความปลอดภัย โดยเฉพาะผู้หญิง ผู้สูงอายุ และเด็กในพื้นที่ขาดบริการที่อาจต้องเดินทางในเวลากลางคืนหรือรอยานพาหนะในพื้นที่เสี่ยงภัย ซึ่งนโยบายที่เน้นเฉพาะราคาไม่ได้แก้ปัญหานี้ ข้อเสนอแนะ: กระทรวงคมนาคมควรขยายบริการขนส่งสาธารณะไปยังพื้นที่ขาดการเข้าถึง ปรับปรุงแสงสว่างและความปลอดภัยบริเวณป้ายรถโดยสารประจำทางและจุดเปลี่ยนรูปแบบการเดินทาง ติดตั้งกล้องวงจรปิดและระบบแจ้งเหตุฉุกเฉิน
7. คุณภาพบริการ (Quality of Service)	มีระบบการวัดและติดตามคุณภาพบริการอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมความตรงเวลา ความสะอาด และความพึงพอใจ	ยังขาดระบบการวัดและติดตามคุณภาพบริการที่ครอบคลุมทั้งระบบ โดยเฉพาะการประเมินผลกระทบเชิงพื้นที่และความเป็นธรรมในการให้บริการ	วิเคราะห์: การขาดระบบติดตามและประเมินผลที่เป็นระบบทำให้ไม่สามารถวัดประสิทธิผลที่แท้จริงของนโยบายได้ การประเมินปัจจุบันมุ่งเน้นเพียงจำนวนผู้โดยสารในแต่ละรูปแบบการเดินทาง แต่ยังขาดการประเมินผลด้านความเป็นธรรมในการเข้าถึงการให้บริการ และผลกระทบของนโยบายต่อระบบนิเวศการขนส่งสาธารณะในภาพรวม ข้อเสนอแนะ: รัฐบาลพัฒนาการติดตามและประเมินผลที่ครอบคลุม 7 องค์ประกอบตามมาตรฐานสากล บังคับใช้การประเมินผลกระทบเชิงพื้นที่ (Spatial Impact Assessment) สำหรับโครงการใหม่ทุกโครงการ และรายงานผลต่อสาธารณะอย่างโปร่งใสเป็นประจำ

หมายเหตุ : วิเคราะห์โดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา

สำนักงบประมาณของรัฐสภาได้ประเมินระบบขนส่งสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเปรียบเทียบมาตรฐานสากล พบว่า ในมิติของความสามารถในการจ่าย แม้ว่านโยบายรถไฟไฟฟ้า 20 บาท จะสามารถแก้ไขปัญหาตามดัชนี Affordability Index ของธนาคารโลกที่กำหนดไว้ไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ครัวเรือนในกลุ่มร้อยละ 20 ที่มีรายได้น้อยที่สุด แต่ผลกระทบดังกล่าวมีขอบเขตจำกัดเฉพาะ

ผู้ที่สามารถเข้าถึงระบบได้และเดินทางแบบต่อเดียวเท่านั้น การบูรณาการระบบในแนวทางที่ UITP เสนอแนะครอบคลุมสามมิติหลัก ได้แก่ การเชื่อมต่อทางกายภาพ การรวมค่าโดยสาร และการบูรณาการข้อมูล ยังคงเป็นความท้าทายสำคัญเนื่องจากระบบ Central Clearing House (CCH) ยังไม่เสร็จสมบูรณ์

มิติด้านความปลอดภัยและความมั่นคงตามมาตรฐาน ITDP ซึ่งครอบคลุมการป้องกัน ความรุนแรงทางเพศ การออกแบบสถานีที่ปลอดภัย และขั้นตอนความปลอดภัยที่ครอบคลุม กลายเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งขึ้นเมื่อการขาดการเข้าถึงในพื้นที่ชานเมือง ส่งผลให้ประชาชนต้องใช้รถส่วนบุคคลหรือรถโดยสารสาธารณะในพื้นที่เสี่ยงภัย นอกจากนี้ สถานีและรถโดยสารสาธารณะในเขตกรุงเทพมหานคร ยังไม่สามารถรองรับประชาชนทุกกลุ่มได้อย่างปลอดภัย โดยเฉพาะจุดจอดรถโดยสารประจำทางที่มีที่ตั้ง แสงสว่าง และสิ่งอำนวยความสะดวกในการเดินทางสำหรับผู้พิการในจำนวนที่เพียงพอ สุดท้าย การขาดระบบการวัดและติดตามคุณภาพบริการตามมาตรฐาน UITP ทำให้ไม่สามารถประเมินประสิทธิภาพของระบบในภาพรวมได้อย่างแม่นยำ

การวิเคราะห์เชิงองค์รวมนี้ชี้ให้เห็นว่านโยบายเชิงราคาเพียงอย่างเดียวแก้ไขปัญหาได้เพียงหนึ่งในเจ็ดองค์ประกอบหลักของระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น ในขณะที่องค์ประกอบอื่น ๆ ยังคงมีข้อจำกัดอย่างรุนแรง ซึ่งสอดคล้องกับหลักการของมาตรฐานสากลที่เน้นการดำเนินการแบบบูรณาการมากกว่าการแก้ไขปัญหาเป็นรายประเด็น การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะที่ยั่งยืนจึงต้องอาศัยการปฏิรูปเชิงระบบที่ครอบคลุมทุกมิติมากกว่าการปรับปรุงนโยบายเพียงด้านเดียว

5. กรอบแนวคิดแบบบูรณาการ: ทางออกที่ยั่งยืน

5.1 หลักการเข้าถึงก่อนความสามารถในการจ่าย

จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์และทฤษฎีการขนส่งสาธารณะในเขตเมือง สำนักงานประมาณของรัฐสภาจึงมีข้อเสนอแนะหลักคือการเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก "การมุ่งเน้นราคา" ไปสู่ "การมุ่งเน้นการเข้าถึง" นโยบายที่มีประสิทธิภาพต้องยึดหลัก "การเข้าถึงก่อนความสามารถในการจ่าย" โดยให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาการเข้าถึงเชิงพื้นที่เป็นลำดับแรก การประยุกต์ใช้หลักการนี้หมายถึงการจัดลำดับความสำคัญในการลงทุนโดยเริ่มจากพื้นที่ที่ขาดการเข้าถึงการให้บริการมากที่สุด มากกว่าการลงทุนในเพื่อปรับปรุงบริการในพื้นที่ที่มีบริการอยู่แล้ว

สำหรับกรุงเทพมหานคร หลักการนี้หมายถึงการให้ความสำคัญสูงสุดกับการขยายบริการไปยัง 4 เขตวิกฤต (เขตคลองสามวา ทุ่งครุ ลาดพร้าว และหนองจอก) ที่มีประชากรรวม 633,425 คน การใช้หลักการนี้ไม่เพียงแต่สร้างความเป็นธรรมมากขึ้น แต่ยังมีศักยภาพในการเพิ่มฐานผู้ใช้บริการใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากประชาชนในพื้นที่เหล่านี้ปัจจุบันพึ่งพารถส่วนบุคคลเป็นหลัก การให้บริการขนส่งสาธารณะที่เข้าถึงได้จึงมีโอกาสูงที่จะทำให้ประชาชนเปลี่ยนพฤติกรรมการเดินทาง การวิเคราะห์ผลกระทบของการขยายระยะการเข้าถึงบริการจาก 400 เมตรเป็น 1,000 เมตร ให้ข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับความสำคัญของการเชื่อมต่อระหว่างไมล์แรกและไมล์สุดท้าย (First-mile และ Last-mile Connectivity)

แสดงให้เห็นว่าประชาชนเข้าถึงระบบขนส่งสาธารณะเพิ่มขึ้นร้อยละ 24.12 ทำให้เห็นโอกาสในการปรับปรุง การเชื่อมต่อสามารถเพิ่มผู้ใช้บริการระบบขนส่งสาธารณะได้อย่างมีนัยสำคัญ

5.2 การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะแบบองค์รวม

การแก้ไขปัญหาคาจรจราจรอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องมองระบบขนส่งเป็น "ระบบนิเวศ" ที่ประกอบด้วย องค์ประกอบหลายส่วนที่เชื่อมโยงกัน กรอบแนวคิดที่เสนอประกอบด้วย 4 หลักการ ดังนี้

หลักการที่ 1 การขยายการเข้าถึงเชิงพื้นที่ การลงทุนในการขยายเครือข่ายไปยังพื้นที่ที่ขาดการเข้าถึง โดยใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่ เช่น รถไฟฟ้าสำหรับเส้นทางที่มีความต้องการสูง รถเมล์ด่วน (BRT) สำหรับเส้นทางความต้องการปานกลาง และระบบรถเมล์ป้อนสำหรับการเชื่อมต่อพื้นที่ที่มีความหนาแน่นต่ำ เขตที่ได้ประโยชน์มากที่สุดจากการขยายระยะ เช่น เขตพญาไท (ร้อยละ 63.89) และบางกอกน้อย (ร้อยละ 54.07) แสดงให้เห็นถึงศักยภาพของการพัฒนาระบบขนส่งป้อน (Feeder System) หรือการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินเท้าและการใช้จักรยาน

หลักการที่ 2 การพัฒนาแบบเชื่อมต่อกับระบบขนส่ง (Transit-Oriented Development : TOD) การบูรณาการการวางผังเมืองกับการพัฒนาระบบขนส่ง โดยส่งเสริมการพัฒนาที่มีความหนาแน่นเหมาะสมและการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสานรอบสถานีและป้ายรถประจำทาง การกำหนดให้การพัฒนาโครงการขนาดใหญ่ต้องมีการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะ

หลักการที่ 3 กลยุทธ์การกำหนดราคาแบบบูรณาการ การใช้ระบบราคาที่เหมาะสมตั้งแต่ต้นทุนจริง และสร้างแรงจูงใจที่เหมาะสม รวมถึงการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนในพื้นที่ใจกลางเมือง การจำกัดจำนวนรถเข้าพื้นที่ใจกลางเมืองและกำหนดราคาจอดรถให้สอดคล้องกับนโยบายขนส่งสาธารณะ และการนำรายได้จากมาตรการเหล่านี้มาสนับสนุนการพัฒนาขนส่งสาธารณะ

หลักการที่ 4 การบูรณาการระบบขนส่งหลายรูปแบบ การสร้างระบบที่ผู้ใช้สามารถเปลี่ยนถ่ายระหว่างรูปแบบการขนส่งได้อย่างสะดวก รวมถึงระบบบัตรโดยสารและการชำระเงินแบบบูรณาการ การออกแบบจุดเชื่อมต่อที่มีประสิทธิภาพ และการพัฒนาแนวทางการแก้ไขสำหรับการเชื่อมต่อระหว่างไมล์แรกและไมล์สุดท้าย การลงทุนในการปรับปรุงการเชื่อมต่อเหล่านี้อาจให้ผลตอบแทนที่สูงกว่าการลงทุนในการลดค่าโดยสาร

5.3 แผนการดำเนินงานตามลำดับความสำคัญ

การดำเนินการต้องเป็นไปตามลำดับความสำคัญที่ชัดเจนและสอดคล้องกับทรัพยากรที่มีอยู่

ระยะสั้น (1-3 ปี): การแก้ไขเร่งด่วน โดยขยายเส้นทางรถโดยสารประจำทางและระบบรถโดยสารประจำทางด่วนเชื่อมต่อ 4 เขตวิกฤต พัฒนาระบบค่าโดยสารบูรณาการที่ครอบคลุมทุกรูปแบบการขนส่ง และปรับปรุงการเชื่อมต่อและสิ่งอำนวยความสะดวกที่จุดเปลี่ยนถ่าย

ระยะกลาง (3-7 ปี): การขยายเครือข่าย โดยขยายรถไฟฟ้าไปยังเขตการเข้าถึงต่ำตามลำดับความสำคัญ ดำเนินนโยบายการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน (TOD) อย่างเป็นระบบรอบสถานีขนส่งสาธารณะ และเริ่มระบบการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนในพื้นที่ใจกลางเมือง

ระยะยาว (7-15 ปี): การเปลี่ยนแปลงระบบ โดยพัฒนาเครือข่ายรถไฟฟ้าที่ครอบคลุมทั่วพื้นที่ สร้างรูปแบบการพัฒนาเมืองแบบหลายศูนย์กลาง และบูรณาการเทคโนโลยีใหม่ในการเชื่อมต่อและการบริหารจัดการระบบ

5.4 กลยุทธ์การบริหารจัดการอุปสงค์ผ่านการจัดแบ่งโซน

การแก้ไขปัญหาการจราจรอย่างยั่งยืนไม่ควรจำกัดอยู่เพียงการเพิ่มขีดความสามารถของระบบขนส่ง (Supply-side Management) แต่ควรรวมถึงการบริหารจัดการอุปสงค์การเดินทาง (Demand-side Management) ผ่านการปรับโครงสร้างเมืองและการกระจายกิจกรรมของเมือง แนวทางหนึ่งที่มีศักยภาพคือการจัดแบ่งโซนเมืองเพื่อลดความจำเป็นในการเดินทางระยะไกลและกระจายแรงกดดันจากการจราจรออกจากศูนย์กลางเมือง

การประยุกต์ใช้แนวคิดการพัฒนาเมืองแบบหลายศูนย์กลาง (Polycentric Urban Development) และหลักการ "เมืองขนาด 15 นาที" สามารถลดอุปสงค์การเดินทางข้ามเขตได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการจัดให้บริการและกิจกรรมหลักของชีวิตประจำวัน เช่น การทำงาน การศึกษา การรักษาพยาบาล และแหล่งจับจ่ายใช้สอย สามารถเข้าถึงได้ภายในระยะเดินทางสั้น ๆ จากที่อยู่อาศัย

สำหรับบริบทของกรุงเทพมหานคร การจัดแบ่งโซนอาจรวมถึงการกระจายหน่วยงานราชการและธุรกิจขนาดใหญ่ออกจากพื้นที่ใจกลางเมืองไปยังศูนย์กลางย่อยในแต่ละเขต การส่งเสริมการพัฒนาพื้นที่อำนาจการและพาณิชย์กรรมในเขตที่มีการเข้าถึงต่ำ เช่น เขตคลองสามวา ทุ่งครุ ลาดพร้าว และหนองจอก เพื่อสร้างโอกาสการทำงานในพื้นที่และลดความจำเป็นในการเดินทางเข้าสู่ศูนย์กลางเมือง

อย่างไรก็ตาม การดำเนินกลยุทธ์นี้จำเป็นต้องมีการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภค และสาธารณูปการอย่างครบถ้วนและสมดุลในทุกโซน เพื่อรองรับการกระจายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม การขาดการลงทุนที่เพียงพอในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งจะส่งผลให้การกระจายกิจกรรมไม่ประสบความสำเร็จและอาจสร้างความเหลื่อมล้ำรูปแบบใหม่

การบูรณาการกลยุทธ์การจัดแบ่งโซนกับการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะจะสร้างผลกระทบเชิงบวกที่เสริมกัน เมื่อการกระจายกิจกรรมลดอุปสงค์การเดินทางระยะไกล ขณะที่ระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพรองรับการเดินทางที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม การดำเนินการต้องใช้เวลายาวนานและต้องการการประสานงานระหว่างหน่วยงานหลายฝ่าย รวมถึงการมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินธุรกิจ

6. บทสรุป: บทเรียนสำคัญและแนวทางข้างหน้า

6.1 บทเรียนจากนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท

การศึกษาครั้งนี้แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่านโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท แม้จะประสบความสำเร็จในการเพิ่มจำนวนผู้ใช้บริการในระยะสั้น แต่มีข้อจำกัดพื้นฐาน 3 ประการที่สำคัญ

ประการแรก นโยบายไม่สามารถเข้าถึงผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือมากที่สุดได้ เนื่องจากประชากรร้อยละ 43.6 ที่มีการเข้าถึงต่ำไม่ได้รับประโยชน์เพราะขาดการเข้าถึงระบบรถไฟฟ้า โดยเฉพาะ

ประชากร 633,425 คนใน 4 เขตวิกฤติ (เขตคลองสามวา ทุ่งครุ ลาดพร้าว และหนองจอก) ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะได้สะดวกในระยะ 1,000 เมตร

ประการที่สอง นโยบายสร้างความไม่สมดุลในการกระจายผลประโยชน์โดยให้ประโยชน์กับผู้ที่มีฐานะดีอยู่แล้วในเขตศูนย์กลางซึ่งมีการเข้าถึงบริการร้อยละ 100 ขณะที่ประชากรในพื้นที่ชานเมืองที่มีรายได้ต่ำกลับไม่ได้รับประโยชน์ใด ๆ โดยตรง ซึ่งอาจทำให้ความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่แล้วให้รุนแรงยิ่งขึ้น

ประการที่สาม นโยบายไม่ได้แก้ไขสาเหตุแท้จริงของปัญหาการจราจรเนื่องจากปัญหาการขาดการเข้าถึงทางกายภาพ (Accessibility) และความพร้อมใช้งาน (Availability) ยังคงไม่ได้รับการแก้ไขเนื่องจากสัดส่วนการใช้ระบบขนส่งสาธารณะที่ยังคงอยู่ที่ร้อยละ 14.46 และห่างไกลจากเป้าหมายร้อยละ 40 แสดงให้เห็นว่าการแทรกแซงเชิงราคาเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอต่อการสร้างการเปลี่ยนแปลงระบบ

6.2 การเปลี่ยนกระบวนทัศน์สู่การมุ่งเน้นการเข้าถึง

ข้อจำกัดเหล่านี้เกิดจากการที่ปัญหาแท้จริงของระบบขนส่งเมืองไม่ได้อยู่ที่ความสามารถในการจ่าย (Affordability) แต่อยู่ที่การเข้าถึงทางกายภาพ (Accessibility) และความพร้อมใช้งานของบริการ (Availability) การแก้ไขปัญหายังยั่งยืนจึงจำเป็นต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก "การมุ่งเน้นราคา" ไปสู่ "การมุ่งเน้นการเข้าถึง" และใช้แนวทางแบบบูรณาการที่รวมการวางผังเมือง การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และการกำหนดราคาเข้าด้วยกัน

บทเรียนสำคัญจากการศึกษาคือความจำเป็นในการยึดหลักการ "การเข้าถึงก่อนความสามารถในการจ่าย" และ "การแก้ไขแบบครอบคลุมไม่ใช่แค่จุดเดียว" การประยุกต์ใช้หลักการเหล่านี้จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่มุ่งแก้ไขปัญหาการเข้าถึงเชิงพื้นที่เป็นลำดับแรก ใช้นโยบายราคาเป็นเครื่องมือเสริมและมุ่งเน้นความยุติธรรมเชิงพื้นที่ในการกระจายโครงสร้างพื้นฐาน

6.3 วิสัยทัศน์ระยะยาวสำหรับระบบขนส่งที่เป็นธรรม

สำหรับบริบทของกรุงเทพมหานคร ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เกิดจากการศึกษานี้รวมถึงการปรับทิศทางการจัดสรรงบประมาณจากการอุดหนุนค่าโดยสารไปสู่การขยายเครือข่าย การจัดทำแผนผังเมืองใหม่ที่เน้นการเชื่อมต่อกับขนส่ง และการใช้ข้อมูลการเข้าถึงเชิงพื้นที่เพื่อกำหนดลำดับความสำคัญของโครงการ เพื่อนำไปสู่การสร้างระบบขนส่งสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และยั่งยืน ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาการจราจรได้อย่างแท้จริงและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าสำหรับประชาชนทุกกลุ่มในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

7. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและเชิงปฏิบัติ

สำนักงานประมาณของรัฐสภาเห็นว่า การอุดหนุนระบบขนส่งสาธารณะเป็นการลงทุนที่สร้างประโยชน์สาธารณะและช่วยแก้ไขปัญหาการจราจรได้ในระยะยาว อย่างไรก็ตาม การอุดหนุนควรครอบคลุมทั้งระบบ โดยเฉพาะรถโดยสารประจำทางซึ่งให้บริการ 1,233.54 ล้านคน-เที่ยวต่อปีคิดเป็นร้อยละ 67.51 ของระบบขนส่งสาธารณะทั้งหมด และสามารถขยายการเข้าถึงได้มากกว่าระบบรถไฟฟ้าทั้งในเชิงจำนวนผู้โดยสาร เชิงพื้นที่ และเชิงความสามารถในการจ่าย

การเปลี่ยนกระบวนทัศน์จาก "การมุ่งเน้นราคา" สู่ "การมุ่งเน้นการเข้าถึง" จำเป็นต้องปรับโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณอย่างเป็นระบบ แทนที่จะใช้งบประมาณกว่า 10,000 ล้านบาทต่อปีอุดหนุนค่าโดยสารรถไฟฟ้าแบบไม่จำกัด แต่ควรแบ่งงบประมาณบางส่วนไปใช้ในการขยายเครือข่ายระบบขนส่งสาธารณะไปยังประชากรร้อยละ 60.85 ที่ยังเข้าถึงบริการไม่สะดวก การวิเคราะห์ต้นทุน-ประสิทธิผลแสดงว่าการขยายเครือข่ายรถโดยสารประจำทางไปยังพื้นที่ที่ขาดการเข้าถึงให้ผลตอบแทนต่อการลงทุนสูงกว่า เนื่องจากต้นทุนต่ำกว่าและมีความยืดหยุ่นในการปรับเส้นทาง

ดังนั้น สำนักงานงบประมาณของรัฐสภาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปสู่การสนับสนุนการพัฒนาและอุดหนุนงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม เพื่อสร้างระบบขนส่งสาธารณะที่รองรับความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มและแก้ไขปัญหาการจราจรได้อย่างยั่งยืน ซึ่งจะเป็นรากฐานสำคัญในการสร้างระบบขนส่งเมืองที่ทันสมัย เป็นธรรม และยั่งยืนสำหรับประเทศไทยในอนาคต ดังนี้

7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

7.1.1 นโยบายด้านการจัดสรรงบประมาณ

1) **รัฐบาลควรทบทวนการจัดสรรงบประมาณจากการอุดหนุนค่าโดยสารไปสู่การขยายเครือข่าย** โดยเน้นพื้นที่ขาดการเข้าถึง โดยเฉพาะเขตวิกฤตที่ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงบริการได้แม้ในระยะ 1,000 เมตร ได้แก่ เขตคลองสามวา ทุ่งครุ ลาดพร้าว และหนองจอก รวมประชากร 633,425 คน การลงทุนในระบบรถโดยสารประจำทางและระบบป้อน (Feeder System) อื่น ๆ จะสร้างความเป็นธรรมและให้ผลตอบแทนสูงกว่า เพื่อให้ประชากรร้อยละ 60.85 ที่ไม่สามารถเข้าถึงบริการได้สะดวกในระยะ 1,000 เมตรสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ซึ่งการอุดหนุนค่าโดยสารรถไฟฟ้าจึงไม่ช่วยประชาชนในกลุ่มนี้

2) **รัฐบาลควรปรับนโยบายเป็นระบบอุดหนุนรถไฟฟ้าแบบมีเพดาน** เพื่อลดภาระงบประมาณและป้องกันการใช้ประโยชน์เกินจำเป็นจากกลุ่มผู้มีฐานะดี โดยกำหนดเงื่อนไขในการอุดหนุน อาทิ กำหนดจำกัดจำนวนเที่ยวต่อเดือนที่ได้รับอุดหนุน กำหนดระยะทางสูงสุดในการเดินทาง การกำหนดค่าโดยสารเป็นโซน หรือกำหนดเกณฑ์รายได้ของประชาชนผู้ได้รับสิทธิ ซึ่งจะทำให้รัฐบาลสามารถประหยัดงบประมาณ เพื่อให้มีงบประมาณไปพัฒนาองค์ประกอบอื่นของระบบขนส่งสาธารณะที่ยังขาดการพัฒนา

7.1.2 นโยบายด้านการประเมินและติดตาม

1) **กระทรวงคมนาคมศึกษาผลกระทบข้ามระบบก่อนขยายนโยบาย** ครอบคลุมการเปลี่ยนแปลงจำนวนประชาชนที่ใช้บริการรถโดยสารประจำทางและเรือโดยสาร ผลกระทบต่อรายได้ผู้ประกอบการ และความเสี่ยงการยกเลิกเส้นทางสำคัญ เนื่องจากการสูญเสียผู้โดยสารอาจกระทบความยั่งยืนของเส้นทางจำเป็น

2) **รัฐบาลควรบังคับใช้การประเมินผลกระทบเชิงพื้นที่** สำหรับโครงการขนส่งทุกโครงการ โดยวัดการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนประชาชนที่เข้าถึงบริการ การลดลงของการใช้รถส่วนบุคคล ความพึงพอใจผู้ใช้บริการ และผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตในพื้นที่ต่าง ๆ ระบบข้อมูลที่เชื่อถือได้ และการรายงานสม่ำเสมอจะช่วยปรับปรุงนโยบายอย่างมีหลักฐาน

3) **รัฐบาลควรพัฒนาเทคโนโลยีติดตามมาตรฐานสากล** ครอบคลุม 7 องค์ประกอบของ ITDP, UITP และธนาคารโลก ประกอบด้วย การครอบคลุมพื้นที่ ความถี่บริการ การบูรณาการระบบขนส่ง สาธารณะ ความเป็นธรรมในการกระจาย ความปลอดภัย ความสามารถในการจ่าย และคุณภาพบริการ พร้อมทั้งรายงานต่อสาธารณะอย่างโปร่งใส

7.1.3 นโยบายด้านการบูรณาการระบบ

1) **รัฐบาลควรพัฒนาเทคโนโลยีระหว่างระบบ** โดยให้นำงบประมาณจากการอุดหนุน รถไฟฟ้าบางส่วนไปสนับสนุนพัฒนาเส้นทางรถโดยสารประจำทางและเรือโดยสารที่มีความสำคัญทางสังคม แต่ขาดทุน ครอบคลุมการประเมินผลประโยชน์ทางสังคมของเส้นทาง กำหนดเกณฑ์การสนับสนุนที่ชัดเจน และติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง เพื่อป้องกันการสูญเสียทางเลือกของประชาชนในพื้นที่ขาดการเข้าถึง

2) **รัฐบาลบูรณาการการวางผังเมืองกับนโยบายขนส่ง** พัฒนารอบการทำงานร่วม ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบผังเมืองและโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งสาธารณะ โดยกำหนดเป้าหมาย ร่วมเพื่อลดอุปสรรคการเดินทางระยะไกล นำมาตรการ TOD รอบสถานีขนส่งมาใช้อย่างจริงจัง และส่งเสริมการ กระจายหน่วยงานและธุรกิจออกจากพื้นที่ใจกลางเมือง

7.1.4 นโยบายด้านการมีส่วนร่วม

1) **กระทรวงคมนาคมควรสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน** โดยเฉพาะในพื้นที่ ที่ขาดการเข้าถึงบริการ ให้มีส่วนร่วมกำหนดลำดับความสำคัญการลงทุนและติดตามประเมินผล เพื่อให้ การพัฒนาตอบสนองความต้องการจริงและสร้างความเป็นเจ้าของร่วม

2) **รัฐบาลควรจัดตั้งกองทุนพัฒนาขนส่งแบบบูรณาการ** ที่มีแหล่งรายได้ที่หลากหลาย อาทิ ภาษีการใช้รถในเขตเมือง ค่าธรรมเนียมจอดรถ และรายได้จากการพัฒนาพื้นที่รอบสถานี เพื่อสร้าง ความยั่งยืนทางการเงินและลดการพึ่งพางบประมาณรัฐเพียงอย่างเดียว

7.2 ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ

7.2.1 ระยะสั้น (1-3 ปี): การแก้ไขเร่งด่วน

1) **กระทรวงคมนาคมควรขยายรถโดยสารไปยังเขตวิกฤตที่ขาดการเข้าถึง** เพื่อเพิ่ม การเข้าถึงสำหรับประชากร 633,425 คนในเขตคลองสามวา ทุ่งครุ ลาดพร้าว และหนองจอก ที่ไม่สามารถ เข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะได้ในระยะ 1,000 เมตร โดยจัดทำเส้นทางใหม่เชื่อมต่อกับสถานีรถไฟฟ้าใกล้เคียง เพิ่มจำนวนเส้นทางใหม่เพื่อให้สัดส่วนประชากรที่เข้าถึงบริการ และจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้น

2) **กระทรวงคมนาคมควรพัฒนารถโดยสารประจำทางหมวด 4 ในเขตที่มีศักยภาพ** การเข้าถึงสูง มุ่งเน้นการปรับปรุงการเชื่อมต่อไมล์แรกและไมล์สุดท้ายเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการ ได้เพิ่มขึ้น ในพื้นที่ที่มีผลต่างระหว่างการเข้าถึงในระยะ 400 เมตรและ 1,000 เมตรสูงที่สุด ในเขตพญาไท (ผลต่างร้อยละ 63.89) บางกอกน้อย (ผลต่างร้อยละ 54.07) บางซื่อ (ผลต่างร้อยละ 52.29) ดุสิต (ผลต่าง ร้อยละ 51.61) คลองเตย (ผลต่างร้อยละ 49.48) และบางพลัด (ผลต่างร้อยละ 44.37) โดยพัฒนาเส้นทาง รถเมล์ป้อน (Feeder) ที่เชื่อมต่อชุมชนเข้ากับสถานีรถไฟฟ้า พร้อมปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการเดินเท้าและการใช้จักรยาน

3) **รัฐบาลควรพัฒนาระบบค่าโดยสารบูรณาการ** ระหว่างรถไฟฟ้า รถโดยสารประจำทาง และเรือโดยสารได้โดยไม่ต้องจ่ายค่าโดยสารหลายครั้ง โดยเร่งพัฒนา Central Clearing House (CCH) บูรณาการการชำระเงิน EMV ทุกรูปแบบ และกำหนดนโยบายค่าโดยสารที่เป็นธรรม

4) **กระทรวงคมนาคมและกรุงเทพมหานครควรปรับปรุงการเชื่อมต่อที่จุดเปลี่ยนถ่าย** เพื่อลดเวลาและความยุ่งยากในการเปลี่ยนรูปแบบการเดินทาง โดยปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน (ทางเดิน หลังคา ระบบนำทาง แสงสว่าง และกล้องวงจรปิดเพื่อความปลอดภัย) จัดตั้งป้ายและป้ายรถโดยสารประจำทางที่เชื่อมต่อกับสถานีรถไฟฟ้า พัฒนาระบบข้อมูลการเดินทางและระบบแจ้งเหตุฉุกเฉินแบบเรียลไทม์

7.2.2 ระยะกลาง (3-7 ปี): การขยายเครือข่ายและการบูรณาการ

1) **รัฐบาลควรขยายรถไฟฟ้าไปยังเขตการเข้าถึงต่ำ** โดยจัดทำ/ปรับปรุงแผนการขยายเส้นทางโดยใช้ข้อมูลการเข้าถึงเชิงพื้นที่เป็นหลัก จัดลำดับความสำคัญตามจำนวนประชาชนที่ได้ประโยชน์ โดยเน้นเขตที่มีการเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะต่ำกว่าร้อยละ 30 ในระยะ 1,000 เมตร เช่น เขตหนองแขม (ร้อยละ 3.88) ประเวศ (ร้อยละ 4.61) บึงกุ่ม (ร้อยละ 4.88) ทวีวัฒนา (ร้อยละ 8.79) คันนายาว (ร้อยละ 9.85) บางขุนเทียน (ร้อยละ 12.09) สายไหม (ร้อยละ 14.35) ลาดกระบัง (ร้อยละ 14.43) และมีนบุรี (ร้อยละ 16.64) รวมทั้งศึกษาความเหมาะสมของการนำเทคโนโลยีต่าง ๆ ในแต่ละเส้นทาง เช่น รถไฟฟ้า BRT รถโดยสารประจำทางให้สอดคล้องกับความต้องการในแต่ละพื้นที่ โดยมีเป้าหมายเพิ่มสัดส่วนประชาชนที่เข้าถึงบริการในระยะ 1,000 เมตร อย่างน้อยร้อยละ 60

2) **รัฐบาลควรดำเนินนโยบาย TOD** โดยกำหนดเขตพัฒนารอบสถานีรถไฟฟ้า ป้ายรถโดยสารประจำทาง และท่าเรือโดยสารที่มีศักยภาพ รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาที่มีความหนาแน่นเหมาะสมและการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบผสมผสาน และกำหนดให้โครงการขนาดใหญ่จะต้องมีการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะ

3) **รัฐบาลควรเริ่มระบบค่าธรรมเนียมการจราจรแออัด (Congestion Pricing)** ในพื้นที่ใจกลางเพื่อลดปริมาณจราจรและสร้างรายได้สนับสนุนขนส่งสาธารณะ โดยศึกษาจากเมืองที่ประสบความสำเร็จ จัดทำการประเมินผลกระทบและรับฟังความคิดเห็นแล้วทดลองนำร่องในพื้นที่จำกัดก่อนขยายผล

7.2.3 ระยะยาว (7-15 ปี): การเปลี่ยนแปลงระบบ

1) **รัฐบาลควรพัฒนาเครือข่ายรถไฟฟ้าครอบคลุมทั่วเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล** ตามแผนแม่บทที่ปรับปรุงโดยใช้หลักการเข้าถึงเป็นหลัก เน้นการเชื่อมต่อระหว่างสายอย่างมีประสิทธิภาพ และพัฒนาเครือข่ายแบบตาข่ายแทนแบบรัศมี โดยมีเป้าหมายเพื่อเพิ่มสัดส่วนประชาชนที่เข้าถึงในระยะ 1,000 เมตร อย่างน้อยร้อยละ 80 และเพิ่มสัดส่วนการใช้ขนส่งสาธารณะอย่างน้อยร้อยละ 40

2) **รัฐบาลควรสร้างรูปแบบเมืองแบบหลายศูนย์กลาง** โดยกระจายหน่วยงานราชการ และธุรกิจไปยังศูนย์กลางย่อยในเขตต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตที่มีการเข้าถึงต่ำและมีศักยภาพการพัฒนาสูง เช่น เขตคลองสามวา หนองจอก ทุ่งครุ ลาดพร้าว และหนองแขม พัฒนาพื้นที่อำนาจการและพาณิชย์กรรม

และลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอย่างครบถ้วนและสมดุลในทุกโซน เพื่อลดอุปสงค์การเดินทางระยะไกลและกระจายแรงกดดันจากพื้นที่ใจกลาง

3) **รัฐบาลควรบูรณาการเทคโนโลยีใหม่** โดยพัฒนาแอปพลิเคชัน Mobility as a Service (MaaS) สำหรับการวางแผนการเดินทางแบบหลายรูปแบบ ใช้ปัญญาประดิษฐ์บริหารจัดการเส้นทางและเวลาที่ตามความต้องการจริง และพัฒนาระบบรถโดยสารอัตโนมัติสำหรับพื้นที่ความหนาแน่นต่ำ

สรุป: ขั้นตอนสู่ระบบขนส่งสาธารณะที่ยั่งยืน



ภาพที่ 6 สรุปขั้นตอนการพัฒนาขนส่งสาธารณะที่ยั่งยืน

หมายเหตุ : ประมวลโดยสำนักงบประมาณของรัฐสภา

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมการขนส่งทางราง. (7 สิงหาคม 2568). **ประเด็นคำถามคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ "ติดตามการบริหารงบประมาณ โครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท ตลอดสาย"** ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรมการขนส่งทางราง. ใน การประชุมคณะกรรมการการศึกษาการจัดทำและติดตามการบริหารงบประมาณ สภาผู้แทนราษฎร ครั้งที่ 72 วาระ 3.1 พิจารณา เรื่อง “ติดตามการบริหารงบประมาณโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวและแนวทางการดำเนินงานตามนโยบายรถไฟฟ้า 20 บาท ตลอดสาย”. อาคารรัฐสภา.

กรุงเทพมหานคร. (2567). **การเข้าถึงขนส่งสาธารณะ**. สืบค้น 9 กันยายน 2568 จาก

https://data.bangkok.go.th/th/dataset/trans_service

สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร. (ธันวาคม 2567). **รายงานโครงสร้างพื้นฐานคมนาคมประจำปี พ.ศ. 2566**. สืบค้น 9 กันยายน 2568 จาก

https://www.otp.go.th/uploads/tiny_uploads/PDF/2567-11/POTP-15112024-001.pdf

สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2567). **สรุปผลที่สำคัญ การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2566**. กระทรวงดิจิทัลเพื่อเศรษฐกิจและสังคม. สืบค้นเมื่อ

9 ตุลาคม 2568 จาก https://www.nso.go.th/nsoweb/storage/survey_detail/2024/20240508082744_74896.pdf

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2568). **รายงานสรุปผลการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติ ประจำปี 2567**. สืบค้นเมื่อ 9 ตุลาคม 2568 จาก

<https://www.nesdc.go.th/wordpress/wp-content/uploads/2025/06/NS67.pdf>

ภาษาต่างประเทศ

Henning, T., Essakali, M. D., & Oh, J. E. (2011). **A framework for urban transport benchmarking**. World Bank. Retrieved September 9, 2025 from

<https://documents1.worldbank.org/curated/en/427261468179966551/pdf/700910ESW0P1170arkingUrbanTransport.pdf>

Holve, V., Maffii, S., & Bosetti, S. (2022). **Planning for attractive public transport: Topic guide**. European Commission Urban Mobility Observatory. Retrieved September 9, 2025 from https://urban-mobility-observatory.transport.ec.europa.eu/system/files/2023-11/planning_for_attractive_public_transport.pdf

Institute for Transportation and Development Policy. (2024). **The BRT Standard 2024 Edition**. Retrieved September 9, 2025 from https://itdp.org/wp-content/uploads/2024/03/ITDP_BRTSTANDARD_APR2024_SINGLE-compressed.pdf

Thaithatkul, P., Chaemchuen, P., & Chalermpong, S. (2024). **Navigating Bangkok's road public transport: Modes, users, and integration**. Japan Transportation and Tourism Research Institute. Retrieved September 9, 2025 from <https://www.jttri.or.jp/CUTI-1.pdf>