



บทที่ 7

สรุปและข้อเสนอแนะ

การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเป็นรัฐวิสาหกิจสังกัดกระทรวงมหาดไทย จัดตั้งขึ้นตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 290 ลงวันที่ 29 พฤศจิกายน 2515 ทำหน้าที่ดำเนินการก่อสร้าง หรือจัดให้มีทางพิเศษ บำรุงรักษาทางพิเศษ จัดดำเนินการหรือควบคุมธุรกิจเกี่ยวกับระบบการขนส่งมวลชน เพื่ออำนวยความสะดวกและความรวดเร็วในการจราจรและการขนส่ง ช่วยจัดปัญหาและอุปสรรคเกี่ยวกับเส้นทางคมนาคม ดังนั้น การทางพิเศษแห่งประเทศไทยจึงได้จัดทำโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ขึ้นเป็นโครงการแรก มีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร และเพื่อเชื่อมโยงทางหลวงแผ่นดินสายประธานทางภาคเหนือ ภาคใต้ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือเข้าด้วยกัน โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 มีระยะทาง 27.1 กิโลเมตร ค่าก่อสร้างทั้งสิ้น 7,444 ล้านบาท โดยแบ่งเป็น 3 สาย ได้แก่ สายดินแดง-ท่าเรือ ระยะทางทั้งสิ้น 8.9 กิโลเมตร ต้นทุนการก่อสร้างทางด่วนและอุปกรณ์ต่าง ๆ ประมาณ 1,618 ล้านบาท เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2524 สายบางนา-ท่าเรือ ระยะทางทั้งสิ้น 7.9 กิโลเมตร ต้นทุนการก่อสร้างทางด่วนและอุปกรณ์ต่าง ๆ ประมาณ 1,361 ล้านบาท เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2526 และสายดาวคะนอง-ท่าเรือระยะทางทั้งสิ้น 10.3 กิโลเมตร ต้นทุนการก่อสร้างทางด่วนและอุปกรณ์ต่าง ๆ ประมาณ 4,465 ล้านบาท เปิดให้บริการวันที่ 5 ธันวาคม 2530

การศึกษาต้นทุนและอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 มีวัตถุประสงค์ที่จะวิเคราะห์เปรียบเทียบต้นทุนและอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนของทางด่วนแต่ละสาย เปรียบเทียบอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ก่อนและหลังเปิดดำเนินการทางด่วนสายดาวคะนอง-ท่าเรือ วิเคราะห์จุดคุ้มทุนของการดำเนินงานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ขอบเขตของการศึกษาเป็นการศึกษารวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับรายได้และต้นทุนการดำเนินงานที่เกิดขึ้นตั้งแต่ปีงบประมาณ 2528-2532 โดยแบ่งข้อมูลออกตามสายทางในโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ได้แก่ สายดินแดง-ท่าเรือ สายบางนา-ท่าเรือ และสายดาวคะนอง-ท่าเรือ ผลการศึกษาสรุปได้ดังนี้

ต้นทุนการดำเนินงานของโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ประกอบด้วย ต้นทุนทางตรง ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการบริการทางด่วนและค่าใช้จ่ายทางการเงิน และต้นทุนทางอ้อม ได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการบริหาร

ค่าใช้จ่ายในการบริการทางด่วน หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเนื่องจากการเปิดบริการทางด่วนทั้ง 3 สายในโครงการ แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทางด่วนและ

อาคารด่านเก็บค่าธรรมเนียมผ่านทาง ค่าใช้จ่ายในการควบคุมระบบทางด่วน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับยานพาหนะที่ใช้ในโครงการ

ค่าใช้จ่ายทางการเงิน หมายถึง ค่าดอกเบี้ย ค่าใช้จ่ายในการจำหน่ายพันธบัตร ผลขาดทุนจากการปรับปรุงระบบการแลกเปลี่ยนเงินตราตัดบัญชี ผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนตัดบัญชี และผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยน ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการกู้เงินมาเพื่อใช้ในการก่อสร้างทางด่วน

ค่าใช้จ่ายในการบริหาร หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่มีได้เกี่ยวข้องกับบริการทางด่วน แต่เป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเพื่อให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของโครงการเป็นไปได้โดยเรียบร้อย

ต้นทุนการดำเนินงานของโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ในปีงบประมาณ 2528-2532 เท่ากับ 303.4 332.0 342.7 674.5 และ 669.1 ล้านบาท ตามลำดับ ประกอบด้วยต้นทุนการดำเนินงานของทางด่วนสายดินแดง-ท่าเรือ เท่ากับ 179.3 183.1 190.1 209.5 และ 201.6 ล้านบาท ตามลำดับ สายบางนา-ท่าเรือ เท่ากับ 124.1 148.9 152.6 203.3 และ 148.9 ล้านบาท ตามลำดับ และสายดาวคะนอง-ท่าเรือ ซึ่งเปิดดำเนินการตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2531 เป็นต้นมา มีต้นทุนการดำเนินงานเท่ากับ 261.7 ล้านบาท และ 318.6 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2532

โครงสร้างของต้นทุนการดำเนินงานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายทางการเงินประมาณร้อยละ 54-64 ของต้นทุนการดำเนินงาน รองลงมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการทางด่วนประมาณร้อยละ 28-37 ของต้นทุนการดำเนินงาน และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารอีกประมาณร้อยละ 7-13 ของต้นทุนการดำเนินงาน ส่วนโครงสร้างของต้นทุนการดำเนินงานของทางด่วนทั้ง 3 สาย มีลักษณะคล้ายคลึงกัน และคล้ายกับโครงสร้างของต้นทุนการดำเนินงานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 คือ ส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายทางการเงินอยู่ในระหว่างร้อยละ 46-68 ของต้นทุนการดำเนินงาน รองลงมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการทางด่วนระหว่างร้อยละ 23-38 ของต้นทุนการดำเนินงาน และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารอีกประมาณร้อยละ 5-16 ของต้นทุนการดำเนินงานของแต่ละสายทาง

จากการศึกษาแนวโน้มของต้นทุนการดำเนินงานของโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 โดยการเปรียบเทียบต้นทุนการดำเนินงานของโครงการดังกล่าวในปีต่าง ๆ และใช้ต้นทุนการดำเนินงานปีงบประมาณ 2528 เป็นปีฐานปรากฏว่า ช่วงปีงบประมาณ 2529-2530 ต้นทุนการดำเนินงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 9-12 และเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 122 หลังจากเปิดดำเนินการทางด่วนสายดาวคะนอง-ท่าเรือ ในปีงบประมาณ 2531 แล้ว เมื่อพิจารณาแนวโน้มของต้นทุนการดำเนินงานของทางด่วนแต่ละสายแล้วปรากฏว่า ต้นทุนการดำเนินงานของทั้ง 3 สาย มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับต้นทุน

การดำเนินงานในปีงบประมาณ 2528 โดยสายดินแดง-ท่าเรือ ต้นทุนการดำเนินงานเพิ่มขึ้นร้อยละ 2-17 สายบางนา-ท่าเรือ เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 เว้นแต่ปีงบประมาณ 2531 เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 63.79 เนื่องจากเกิดผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนสูง และ สายดาวคะนอง-ท่าเรือ เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 21.7

เมื่อเปรียบเทียบต้นทุนการดำเนินงานต่อกิโลเมตรต่อปี ของทางด่วนแต่ละสายแล้ว ปรากฏว่า ปีงบประมาณ 2528-2530 ทางด่วนสายดินแดง-ท่าเรือ มีต้นทุนการดำเนินงานต่อกิโลเมตรต่อปี ประมาณ 20-21 ล้านบาท สูงกว่าสายบางนา-ท่าเรือ ซึ่งมีต้นทุนการดำเนินงานต่อกิโลเมตรต่อปีประมาณ 15-19 ล้านบาท เนื่องจากสายดินแดง-ท่าเรือมีค่าใช้จ่ายทางการเงินสูงกว่าสายบางนา-ท่าเรือ ปีงบประมาณ 2531 เมื่อเปิดดำเนินการทางด่วนสายดาวคะนอง-ท่าเรือแล้ว ทางด่วนสายบางนา-ท่าเรือ มีต้นทุนการดำเนินงานต่อกิโลเมตรต่อปีเท่ากับ 25.7 ล้านบาท สูงกว่าสายดาวคะนอง-ท่าเรือ และสายดินแดง-ท่าเรือ ซึ่งมีต้นทุนการดำเนินงานต่อกิโลเมตรต่อปีเท่ากับ 25.4 และ 23.5 ล้านบาท ตามลำดับ เนื่องจากสายบางนา-ท่าเรือมีผลขาดทุนจากอัตราแลกเปลี่ยนเงินตราสูง สำหรับปีงบประมาณ 2532 ทางด่วนสายดาวคะนอง-ท่าเรือ มีต้นทุนการดำเนินงานต่อกิโลเมตรต่อปี เท่ากับ 30.9 ล้านบาทสูงกว่าสายดินแดง-ท่าเรือ และสายบางนา-ท่าเรือ ซึ่งมีต้นทุนการดำเนินงานต่อกิโลเมตรต่อปีเท่ากับ 22.6 และ 18.9 ล้านบาท ตามลำดับ เนื่องจากสายดาวคะนอง-ท่าเรือเสียดอกเบี้ยจ่ายสูงขึ้น

ในปีงบประมาณ 2528-2532 โครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานคิดเป็นอัตราร้อยละ 21-45 ของรายได้ เมื่อเปรียบเทียบผลตอบแทนจากการดำเนินงานของแต่ละสายทางแล้วปรากฏว่า ทางด่วนสายดินแดง-ท่าเรือ ให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานในอัตราร้อยละ 48-59 ของรายได้ สูงกว่าสายบางนา-ท่าเรือ ซึ่งให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานในอัตราร้อยละ 17-53 ของรายได้ ส่วนทางด่วนสายดาวคะนอง-ท่าเรือ ซึ่งเปิดดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ 2531 เกิดผลขาดทุนจากการดำเนินงานในอัตราร้อยละ 83 ของรายได้ และในปีงบประมาณ 2532 ขาดทุนร้อยละ 45 ของรายได้ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

ในปีงบประมาณ 2528-2530 ถ้าพิจารณาเงินลงทุนรวมค่าที่ดินแล้วอัตราผลตอบแทนจากการลงทุนโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 เท่ากับร้อยละ 6.04 6.53 และ 8.52 นับว่าสูงขึ้นทุกปี แต่เมื่อเปิดดำเนินการทางด่วนสายดาวคะนอง-ท่าเรือในปีงบประมาณ 2531 แล้ว อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนลดลงเหลือร้อยละ 2.23 ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นร้อยละ 4.40 ในปีงบประมาณ 2532 จากการวิเคราะห์อัตราผลตอบแทนของสินทรัพย์สุทธิของแต่ละสายทางปรากฏว่า ทางด่วนสายดินแดง-ท่าเรือให้อัตราผลตอบแทนประมาณร้อยละ 8.94-16.41 ของสินทรัพย์สุทธินับว่าสูงกว่าสายบางนา-ท่าเรือ ซึ่งมีอัตราผลตอบแทน

ประมาณร้อยละ 2.06-11.88 ส่วนทางด้านสายดาวคะนอง-ท่าเรือ อัตราผลตอบแทนจากการลงทุนมีค่าติดลบ 2.38-2.00 เนื่องจากมีผลขาดทุน

อย่างไรก็ตามจากการคำนวณจุดคุ้มทุนของโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ปรากฏว่า ในปีงบประมาณ 2528-2532 จุดคุ้มทุนของโครงการเท่ากับ 27.02 29.59 30.62 60.3 และ 59.21 ล้านบาท ตามลำดับ ต่ำกว่าปริมาณรถยนต์ที่ใช้บริการทางด่วนที่เกิดขึ้นจริงในแต่ละปี และเมื่อประมาณการต้นทุนและรายได้จากการดำเนินงานของโครงการในช่วงปีงบประมาณ 2533-2537 ภายใต้สมมติฐานที่ว่า การทางพิเศษแห่งประเทศไทยยังคงเก็บค่าผ่านทางในอัตราที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ปรากฏว่าโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 จะให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานประมาณ 326.68-741.12 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 30.78-50.89 ของรายได้ นับว่าโครงการนี้ให้ผลตอบแทนจากการดำเนินงานเป็นที่น่าพอใจ นอกจากนี้แล้วการดำเนินงานโครงการนี้ยังได้ช่วยแก้ปัญหาการจราจรที่คับคั่งในกรุงเทพมหานคร และอำนวยความสะดวกรวดเร็วในการคมนาคมขนส่งจากภาคหนึ่ง ไปยังภาคอื่น ๆ ของประเทศ และมายังกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาผลตอบแทนจากการลงทุนโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ระหว่างปีงบประมาณ 2532-2533 และจากการประมาณผลตอบแทนจากการดำเนินงานของโครงการในช่วงปีงบประมาณ 2533-2537 ทำให้ทราบว่าโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ให้ผลตอบแทนคุ้มกับการลงทุน และผลตอบแทนมีแนวโน้มสูงขึ้นด้วย การโอนโครงการนี้หรือการให้สัมปทานแก่โครงการอื่นที่จะดำเนินการใหม่แก่เอกชนจึงมีความเป็นไปได้ ดังนั้น รัฐบาลควรให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในโครงการระบบทางด่วนมากยิ่งขึ้น และสำหรับการที่จะโอนโครงการระบบทางด่วนขั้นที่ 1 ไปให้เอกชนดำเนินงานต่อ การทางพิเศษแห่งประเทศไทยสามารถนำผลการศึกษาค้นคว้าไปใช้ประกอบในการกำหนดเกณฑ์การพิจารณาผลตอบแทนที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทยควรจะได้รับ