

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 24 กันยายน 2536

การเก็บค่าทางด่วนตามระยะทาง

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การเก็บค่าทางด่วนในอัตราใหม่นับตั้งแต่การเปิดใช้ทางด่วนชั้นที่สองเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2536 เป็นต้นมา ทำให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ถูกโจมตีอย่างมาก ผู้ใช้ทางด่วนบางรายต้องเสียค่าผ่านทางทั้งเที่ยวไปและกลับถึงวันละ 80 บาท ตกประมาณเดือนละ 2,400 บาท นับเป็นภาระสาหัสสำหรับชนชั้นกลาง

เสียงโจมตีอันดังขรมทำให้ กทพ. ต้องยื่นเรื่องให้บริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด พิจารณาจัดเก็บค่าผ่านทางตามระยะทางเมื่อวันที่ 8 กันยายน 2536 ปัญหาที่พึงพิจารณาก็คือ การเก็บค่าผ่านทางพิเศษตามระยะทางเป็นเรื่องที่ทำได้หรือไม่ หากทำได้ ต้องดำเนินการภายในกี่เดือนไขอะไรบ้าง สัญญาโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง ข้อ 11.2 กล่าวถึงเรื่องนี้ดังนี้

ข้อ 11.2 ค่าผ่านทางที่เป็นสัดส่วนกับระยะทาง

"บีอีซีแอล" จะว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษา เอ็มวีเอ หรือที่ปรึกษาด้านการคมนาคมที่มีมาตรฐานสากลอื่นที่ "บีอีซีแอล" จะแจ้งให้ "กทพ." ทราบ เพื่อจัดเตรียมศึกษาและให้คำแนะนำเกี่ยวกับแนวทางการจัดเก็บค่าผ่านทางสำหรับ "โครงข่ายในเขตเมือง" ก่อนการเปิดใช้งาน "พื้นที่ส่วนแรก" อย่างไรก็ดี หากจะมีการจัดเก็บค่าผ่านทางที่เป็นสัดส่วนกับระยะทาง "กทพ." กับ "บีอีซีแอล" จะต้องตกลงร่วมกันอีกครั้งก่อนการเปิดใช้งาน "พื้นที่ส่วนแรก"

สัญญาข้อ 11.2 ดังที่ยกมาอ้างข้างต้นนี้จะบออย่างชัดเจนว่า การเก็บค่าผ่านทางเป็นสัดส่วนกับระยะทางจะใช้ได้เฉพาะ "โครงข่ายในเขตเมือง" (Urban Network) ซึ่งตามคำนิยามหมายถึง ระบบทางด่วนชั้นที่หนึ่งและส่วนใดส่วนหนึ่งหรือทั้งหมดของ Section A หรือ Section B ของระบบทางด่วนชั้นที่สอง ซึ่งเปิดการจราจรระหว่างระยะเวลาของสัญญา แต่การเก็บค่าทางด่วนตามระยะทางต้องเป็นไปตามเงื่อนไขอย่างน้อย 2 ข้อ กล่าวคือ

เงื่อนไขข้อที่หนึ่ง จะต้องเป็นความตกลงใจร่วมกันระหว่าง กทพ. กับบริษัททางด่วนกรุงเทพ ทั้งนี้โดยพิจารณาข้อเสนอแนะของบริษัทที่ปรึกษาเอ็มวีเอ หรือที่ปรึกษาด้านการคมนาคมที่มีมาตรฐานสากล

เงื่อนไขข้อที่สอง การจัดเก็บค่าผ่านทางเป็นสัดส่วนกับระยะทาง จักต้องกระทำก่อนวันเปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรก

เงื่อนไขข้อที่หนึ่งนั้นไม่เป็นปัญหา เพราะเป็นช่วงเวลาที่คู่สัญญากำลังเจรจาเพื่อหาข้อตกลง แต่เงื่อนไขข้อที่สองค่อนข้างมีปัญหาว่า บัดนี้ กาลเวลาได้ผ่านวันเปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรกแล้วหรือไม่

สัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองให้คำนิยาม "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" (Priority Component Opening Date) ไว้ดังนี้

"วันที่ที่ "การก่อสร้างแล้วเสร็จ" ในส่วนของ "พื้นที่ส่วนแรก" โดยมีเงื่อนไขว่า หากส่วนหนึ่งส่วนใดของ "พื้นที่ส่วนแรก" ได้รับผลกระทบจาก "เหตุสุดวิสัย" หรือ "เหตุการณ์ที่เป็นข้อยกเว้น" อันมีผลทำให้ความแล้วเสร็จของงานไม่สามารถเป็นไปได้อีกกว่าความแล้วเสร็จของส่วนอื่น ส่วนที่ได้รับผลนี้จะไม่ถือว่ารวมอยู่ใน "พื้นที่ส่วนแรก" ทั้งนี้เพียงเพื่อวัตถุประสงค์ในการคิดคำนวณ "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" เท่านั้น

นอกจากนี้ สัญญายังได้นิยาม "พื้นที่ส่วนแรก" (Priority Component) ว่า หมายถึง พื้นที่ใน Section A และ/หรือ Section C (รวมทั้งส่วนของ Section B ที่อยู่ใน "ส่วนของพื้นที่" เลขที่ 205) ซึ่งบริษัททางด่วนกรุงเทพ ได้รับมอบก่อนหรือในวันที่ 1 มีนาคม 2533

ขอให้สังเกตว่า เมื่อถึงกำหนดการก่อสร้างเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2533 กทพ. ส่งมอบพื้นที่ให้บริษัททางด่วนกรุงเทพ ได้เพียง 1% ของพื้นที่ทั้งหมดเท่านั้น พื้นที่ที่บริษัททางด่วน กรุงเทพได้รับนี้ หากตีความตามสัญญาก็ต้องถือเป็น "พื้นที่ส่วนแรก" (Priority Component) เมื่อบริษัททางด่วนกรุงเทพก่อสร้างในพื้นที่ส่วนนี้เสร็จเรียบร้อยแล้ว และวิศวกรอิสระ (Independent Certification Engineer) ตรวจสอบทางด่วนที่สร้างเสร็จแล้ว และมีความเห็นว่าทางดังกล่าวสามารถเปิดใช้งานได้ ก็ให้ถือเป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" ด้วยเหตุที่คำนิยามตามสัญญาเป็นเช่นนี้ บริษัททางด่วนกรุงเทพ จึงถือว่า วันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 เป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" เพราะเป็นวันที่ "พื้นที่ส่วนแรก" สร้างเสร็จและได้รับการรับรองจากวิศวกรอิสระ ในขณะที่ กทพ. อ้างว่า ยังไม่ถึงกำหนด "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" เพราะการก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จทั้งระบบและยังมีทันเปิดใช้งาน จะถือเป็น "วันเปิดใช้งาน" มิได้

เมื่อพิจารณาคำนิยามและข้อตกลงตามที่ปรากฏในสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง จะเห็นได้ว่า การตีความของ กทพ. ไม่ถูกต้อง เพราะคำนิยาม "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" ตามที่ปรากฏในสัญญาบ่งบอกอย่างชัดเจนว่า ถึงจะยังไม่เปิดใช้งาน ขอแต่

เพียงให้ "พื้นที่ส่วนแรก" สร้างเสร็จและได้รับการรับรองจากวิศวกรอิสระ ก็ถือเป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" ได้

เหตุใดจึงมีการนิยามศัพท์เช่นนี้ และมีข้อตกลงที่ไม่เกื้อกูลประโยชน์ของ กทพ. เช่นนี้เป็นเรื่องยาว ซึ่งจะยังไม่กล่าวถึงในบทความนี้

หากการตีความที่ว่า วันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 เป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" เป็นการตีความที่ถูกต้อง ย่อมมีนัยสำคัญว่า การพิจารณากำหนดค่าทางด่วนเป็นสัดส่วนกับระยะเวลาทางมีอาจทำได้ เพราะล่วงเลยกำหนดเวลามาแล้ว เนื่องจากจะต้องพิจารณาเรื่องนี้ก่อนวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 ตามสัญญาข้อ 11.2

หากไม่ยอมรับการตีความของบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ที่ยึดวันที่ 13 พฤศจิกายน 2535 เป็น "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" ข้อเท็จจริงที่ กทพ. อาศัยกระบวนการยุติธรรมในการเปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สองเมื่อวันที่ 2 กันยายน 2536 ยิ่งทำให้ กทพ. ต้องเข้ามอมอับ เพราะบัดนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดแล้วว่า นับตั้งแต่วันที่ 2 กันยายน 2536 เป็นต้นมาได้มีการเปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรกแล้ว เมื่อข้อเท็จจริงเป็นเช่นนี้ เงื่อนไขที่จะเจรจาเพื่อกำหนดค่าทางด่วนตามระยะเวลาได้หมดสิ้นไปแล้ว

ด้วยเหตุผลดังที่กล่าวอ้างข้างต้นนี้ ข้อวินิจฉัยเกี่ยวกับ "วันเปิดใช้งานของพื้นที่ส่วนแรก" จึงมีความสำคัญต่อการเก็บค่าผ่านทางพิเศษเป็นสัดส่วนกับระยะเวลา

หลักการเก็บค่าทางด่วนตามระยะเวลาเป็นหลักการที่เป็นธรรม เมื่อพิจารณาจากผู้ใช้ทางด่วน ผู้เดินทางไกลควรจะเสียค่าทางด่วนมากกว่าผู้เดินทางระยะสั้น แต่หลักการดังกล่าวนี้ก็มีต้นทุนการจัดเก็บที่ต้องเสีย ทั้งที่สัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองมีข้อตกลงที่เปิดช่องให้มีการเจรจาเพื่อจัดเก็บค่าผ่านทางพิเศษเป็นสัดส่วนกับระยะทางก่อนวันเปิดใช้งานพื้นที่ส่วนแรก แต่น่าประหลาดใจที่ กทพ. มิได้สนใจหยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมาเจรจาแม้แต่น้อย ผู้บริหาร กทพ. สนใจแต่เพียงการผลักดันให้รัฐบาลปรับค่าทางด่วนจาก 10 บาท เป็น 20 บาท และ 30 บาท ตามลำดับเท่านั้น กทพ. เพิ่งจะเรียกร้องให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ พิจารณาเก็บค่าทางด่วนตามระยะเวลา เมื่อถูกโจมตีอย่างรุนแรงภายหลังจากที่ปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาทแล้ว พฤติกรรมดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงความเห็นแก่ได้ของ กทพ. ตั้งแต่ต้น หากโครงสร้างอัตราค่าทางด่วนที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันเป็นโครงสร้างที่ไม่เป็นธรรม เหตุใด กทพ. จึงยินยอมทำสัญญากับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ทั้งที่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการเก็บค่าผ่านทางที่ไม่เป็นธรรมเช่นนี้ นอกจากนี้ หาก กทพ. ยึดมั่นในหลักการเก็บค่าทางด่วนตามระยะทางตั้งแต่ต้น ก็ควรที่จะแยกเก็บค่าผ่านทางจากการใช้ระบบทางด่วนขั้นที่หนึ่งออกจากระบบทางด่วนขั้นที่สอง แม้ว่าระบบทางด่วนทั้งสองจะมีลักษณะทางกายภาพเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน แต่ก็สามารถแยกเก็บค่าผ่านทางได้ หากมีการวางแผนในการออกแบบระบบทางด่วนขั้นที่สองตั้งแต่ต้น การรวมเก็บค่าผ่าน

ทางระบบทางด่วนชั้นสองเข้าด้วยกัน มีผลเสมือนหนึ่งการขยายโอกาสขึ้นค่าผ่านทางระบบทางด่วนชั้นที่หนึ่ง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเห็นแก่ได้ของ กทพ. โดยไม่คำนึงว่า โครงสร้างอัตราค่าทางด่วนที่ปรากฏในสัญญาเป็นโครงสร้างที่เหมาะสมในแง่ของสังคมโดยส่วนรวม (social optimal rate structure) หรือไม่

บัดนี้ กทพ. พยายามแปลงโฉมเป็น 'นักบุญ' ด้วยการเรียกร้องให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯพิจารณาลดค่าทางด่วนเหลือ 20 บาทในจุดต่างๆ รวม 6 จุดที่มีระยะทางยาวประมาณ 10 กิโลเมตร แต่ 'ตราบาป' ที่ กทพ. สร้างไว้ในการทำสัญญาโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สองในลักษณะที่เสียประโยชน์แก่ประเทศไทยเป็นเรื่องที่ยากแก่การลบล้างยิ่ง

ข้อเรียกร้องต่างๆของ กทพ. ที่ไม่สอดคล้องกับข้อตกลงตามสัญญารั้งแต่จะทำให้ความขัดแย้งระหว่าง กทพ. กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ยากที่จะสะสางได้