

แนวทางการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่เกี่ยวข้องกับสัมปทานทางด่วน

สุเมธ องกิตติกุล

1. บทนำ

ทางพิเศษ หรือที่เรียกกันทั่วไปว่า “ทางด่วน” ในกรุงเทพมหานคร ดำเนินการโดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในปัจจุบันมี 7 เส้นทาง ได้แก่ ทางพิเศษเฉลิมมหานคร (ทางด่วนขั้นที่ 1) ทางพิเศษศรีรัช (ทางด่วนขั้นที่ 2) ทางพิเศษฉลองรัช (รามอินทรา-อาจณรงค์) ทางพิเศษบูรพาวิถี (ทางด่วนสายบางนา-ชลบุรี) ทางพิเศษอุดรรัถยา (ทางด่วนสายบางปะอิน-ปากเกร็ด) ทางพิเศษสายบางนา-อาจณรงค์ และทางพิเศษสายบางพลี-สุขสวัสดิ์ (วงแหวนด้านใต้-ยังไม่เปิดให้ใช้บริการ)

ทางพิเศษเหล่านี้บางเส้นทางเป็นทางพิเศษที่รัฐบาลลงทุนเองทั้งหมด บางเส้นทางเป็นเส้นทางที่รัฐร่วมการงานกับเอกชน โดยแบ่งรายได้กันระหว่างการทางพิเศษฯ และบริษัทเอกชน ตามสัญญาสัมปทาน สัญญาร่วมการงานของการทางพิเศษฯ กับบริษัทเอกชน มี 3 สัญญา ได้แก่ โครงการทางพิเศษศรีรัช (ทางด่วนขั้นที่ 2) โครงการทางพิเศษศรีรัชส่วน D (สายพระราม 9-ศรีนครินทร์) และโครงการทางพิเศษอุดรรัถยา ซึ่งทั้งสามโครงการมีเงื่อนไขต่างๆ ที่แตกต่างกันออกไป ทั้งเงื่อนไขของการแบ่งรายได้ ระยะเวลาของสัมปทาน และอัตราและการปรับอัตราค่าผ่านทาง

การปรับขึ้นค่าผ่านทางแต่ละครั้งย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน และมักจะกลายเป็นประเด็นทางการเมืองที่อ่อนไหว นอกจากนี้ ความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างการทางพิเศษฯ และเอกชนต่อประเด็นต่างๆ ในข้อสัญญามักทำให้เกิดข้อพิพาทอยู่บ่อยครั้ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่รัฐไม่อนุญาตให้มีการขึ้นค่าทางพิเศษ หรือยินยอมให้มีการก่อสร้างทางพิเศษอื่นๆ ขึ้นมาแข่งขัน ซึ่งทำให้ปริมาณการจราจรและรายได้ของเอกชนตามสัมปทานลดลงจากเดิม และเป็นเหตุให้เอกชนเรียกร้องค่าชดเชยต่างๆ เช่น ให้ชดเชยค่าเสียหายเป็นตัวเงิน หรือ ให้ต่ออายุสัญญาสัมปทานออกไปจากกำหนดเดิม ดังปรากฏเป็นข่าวในช่วงที่ผ่านมา

กล่าวโดยสรุป ประเด็นสำคัญของสัญญาสัมปทานทางด่วนที่มักก่อให้เกิดปัญหามี 3 ประเด็น ได้แก่ อัตราค่าผ่านทาง ปริมาณการจราจร และ ระยะเวลาของสัมปทาน โดยทั่วไปอัตราค่าผ่านทางและระยะเวลาของสัญญาจะถูกระบุในสัญญาสัมปทานอย่างชัดเจน รวมไปถึง

เงื่อนไขในการขึ้นค่าผ่านทางนั้นๆ ซึ่งมักอ้างอิงกับอัตราเงินเฟ้อ ส่วนปริมาณการจราจรนั้นถือว่าเป็นความเสี่ยงทางธุรกิจโดยปรกติของเอกชน นอกจากนี้ในกรณีที่รัฐมีการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อปริมาณจราจรในลักษณะที่ขัดกับเงื่อนไขในสัมปทาน

ปริมาณจราจรเป็นประเด็นที่ซับซ้อน และมีปัจจัยภายนอกเกี่ยวข้องหลายปัจจัยดังนี้

- 1) อัตราค่าทางด่วน ถ้าอัตราค่าทางด่วนเพิ่มสูงขึ้น ปริมาณการใช้ทางด่วนจะน้อยลง
- 2) ราคาค่าน้ำมัน ซึ่งเป็นปัจจัยในการใช้รถ ถ้าราคาน้ำมันสูงขึ้น ปริมาณการใช้รถก็จะน้อยลง
- 3) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ เช่น ถ้าเศรษฐกิจมีการขยายตัวมาก จะทำให้ปริมาณการใช้รถสูง ในทางกลับกัน ในกรณีที่เศรษฐกิจถดถอย จะทำให้ปริมาณการใช้รถน้อยลง
- 4) การแข่งขันระหว่างเส้นทาง หรือระบบขนส่งที่แข่งขันกัน

จะเห็นได้ว่า ปัจจัยส่วนใหญ่ที่มีผลต่อปริมาณการจราจร (ยกเว้นค่าทางด่วน) เป็นปัจจัยภายนอกซึ่งเอกชนไม่สามารถควบคุมได้ ดังจะเห็นจากการคาดการณ์ปริมาณการจราจรของโครงการต่างๆ กับปริมาณการจราจรที่เกิดขึ้นจริงมีความแตกต่างกันมาก ตารางที่ 1 เปรียบเทียบปริมาณการจราจรที่คาดการณ์และปริมาณจริงของทางด่วนศรีรัช (ทางด่วนขั้นที่ 2) จะเห็นว่าปริมาณการจราจรจริง ในช่วง 10 ปีแรกของการดำเนินการ ต่ำกว่าปริมาณการจราจรที่คาดการณ์ไว้มากกว่าเท่าตัว แต่ในช่วงหลัง ปริมาณการจราจรจริงเริ่มเพิ่มสูงขึ้นจนใกล้เคียงกับปริมาณการจราจรที่คาดการณ์ไว้

ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบปริมาณการจราจรของทางด่วนศรีรัช (ทางด่วนชั้นที่ 2)

ปี (พ.ศ.)	ปริมาณจราจร (ล้านเที่ยวต่อปี)		สัดส่วนของการคาดการณ์ต่อปริมาณการจราจรจริง
	คาดการณ์*	จริง**	
2536	139	3	2.0%
2537	152	48	31.3%
2538	189	46	24.4%
2539	212	55	25.8%
2540	235	101	42.8%
2541	223	100	44.7%
2542	231	6	2.7%
2543	239	104	43.4%
2544	245	131	53.5%
2545	245	154	62.8%
2546	241	174	72.2%
2547	242	189	78.0%
2548	243	198	81.3%
2549	244	200	81.9%
2550	244	223	91.3%

*การคาดการณ์ปริมาณการจราจรได้จากภาคผนวกในสัญญาสัมปทานโครงการระบบทางด่วนชั้นที่ 2
 ** ปริมาณการจราจรจริง ได้มาจากรายงานประจำปีและเว็บไซต์ของการทางพิเศษฯ โดยมีการปรับแก้ให้เป็นหน่วยปริมาณการจราจรเทียบเท่ารถส่วนบุคคล (passenger car unit: pcu)

อย่างไรก็ดี การคาดการณ์ปริมาณการจราจรในโครงการของรัฐต่างๆ ทั้งโครงการทางด่วนและโครงการรถไฟฟ้า มักมีการคาดการณ์ที่มากกว่าปริมาณที่จะเกิดขึ้นจริงเสมอ ดังที่เกิดขึ้นในโครงการรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคลด้วย (ดูตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบปริมาณผู้โดยสารของรถไฟฟ้าสายเฉลิมรัชมงคล

		2546	2547	2548	2549	2550
ปริมาณผู้โดยสารต่อวัน (พันคน)	คาดการณ์*	430	520	600	650	680
	จริง **	-	147***	163	158	157****
สัดส่วนของปริมาณจริงต่อปริมาณคาดการณ์		-	28%	27%	23%	23%

* การคาดการณ์ผู้โดยสาร นำมาจากสัญญาโครงการระบบรถไฟฟ้ามหานครสายเฉลิมรัชมงคล
 ** จากรายงานประจำปีของ BMCL และข้อมูลในเว็บไซต์ของ BMCL
 ** ปี 2547 เป็นปีเปิดให้บริการจริง ซึ่งเปิดให้บริการเมื่อวันที่ 3 ก.ค. 2547 รวมระยะเวลาดำเนินการของปี 2547 เป็นเวลา 182 วัน
 **** คำนวณเฉลี่ยจากจำนวนผู้โดยสารเดือน ม.ค. - พ.ค.

2. แนวทางการแก้ไขข้อพิพาทของสัมปทานทางด่วนในปัจจุบัน

ในปัจจุบัน เกิดกรณีพิพาทระหว่างเอกชนกับการทางพิเศษฯ หลายกรณี ซึ่งยังไม่ได้ข้อยุติ ทั้งกรณีพิพาทเกี่ยวกับการปรับขึ้นค่าผ่านทาง ซึ่งรัฐบาลไม่ยินยอมให้มีการปรับค่าผ่านทางขึ้นตามสัญญา และกรณีพิพาทจากการที่รัฐมีโครงการขนส่งอื่นที่มีลักษณะแข่งขันกับทางพิเศษที่เอกชนดำเนินการอยู่

ในความเห็นของผู้เขียน เอกชนมีสิทธิในการเรียกร้องค่าชดเชยในกรณีที่รัฐทำผิดสัญญา อย่างไรก็ตาม การคำนวณค่าชดเชยเป็นเรื่องที่มีความซับซ้อน เนื่องจากเกี่ยวเนื่องกับการคาดการณ์ปริมาณการจราจรที่จะเปลี่ยนแปลงตามราคา ตัวอย่างเช่น ถ้าค่าผ่านทางอยู่ที่ระดับ 40 บาท จะมีปริมาณการจราจรประมาณ 5 แสนเที่ยวต่อวัน แต่ถ้าขึ้นค่าผ่านทางเป็น 50 บาท ปริมาณการจราจรอาจจะลดลงเหลือเพียง 4 แสนเที่ยวต่อวัน ซึ่งทำให้เราจำเป็นต้องประมาณการอย่างรอบคอบในการคำนวณค่าชดเชย อย่างไรก็ตาม แนวทางในการชดเชยความเสียหายที่ผู้เขียนไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งก็คือ การเปลี่ยนค่าชดเชยในรูปตัวเงินไปเป็นการยืดอายุสัมปทาน ด้วยเหตุผลคือ วิธีดังกล่าวไม่ก่อให้เกิดความรับผิดชอบทางการเมืองและไม่มีความโปร่งใสในการชดเชย โดยอาจทำให้เกิดการชดเชยแก่เอกชนเกินกว่าระดับที่เหมาะสมได้

การยืดอายุสัมปทานอาจทำให้เกิดการชดเชยแก่เอกชนเกินกว่าระดับที่เหมาะสมได้ เนื่องจาก ปริมาณการจราจรจะเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ตามอายุสัญญา ดังตัวอย่างของทางด่วนขั้นที่ 2 ซึ่งปริมาณการจราจรเริ่มใกล้เคียงกับปริมาณการจราจรสูงสุดที่คาดการณ์ไว้คือ 245 ล้านเที่ยวต่อปี และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มขึ้นอีกเมื่อมีการขยายโครงข่ายทางด่วนอีกหลายโครงการ การยืดอายุสัมปทานจึงอาจทำให้รัฐเสียประโยชน์ในการเก็บค่าผ่านทางในอนาคต ซึ่งมีปริมาณการจราจรสูง

3. แนวทางการออกแบบสัมปทานทางด่วนในอนาคตเพื่อลดข้อพิพาท

นอกจากข้อสังเกตต่อแนวทางในการชดเชยความเสียหายในสัญญาสัมปทานในปัจจุบันแล้ว ผู้เขียนขอเสนอแนวทางเพื่อบริหารสัมปทานทางด่วนและสัมปทานระบบขนส่งในอนาคตเพื่อไม่ให้เกิดปัญหา แนวทางดังกล่าวพัฒนามาจากแนวคิดที่ Engel และ คณะ¹ ได้เสนอวิธีการประมูลสัมปทานด้านขนส่งไว้ โดยให้รัฐกำหนดขอบเขตและลักษณะทางเทคนิคของโครงการที่ชัดเจน แล้วจัดประมูลคัดเลือกเอกชนผู้รับสัมปทานที่เสนอมูลค่าเงินสนับสนุนที่ต้องการจากรัฐน้อยที่สุด โดยคิดเงินสนับสนุนนั้นในมูลค่าปัจจุบัน (Present Value) ตามวิธีที่เรียกว่า Least-Present-Value-of-Revenue Auctions

ข้อดีของวิธีนี้คือไม่ต้องมีการกำหนดอายุของสัมปทานตายตัว ซึ่งทำให้หมดปัญหาการขอต่ออายุสัมปทาน โดยสัมปทานจะหมดอายุลงโดยอัตโนมัติเมื่อผู้ได้สัมปทานสามารถจัดเก็บรายได้สะสมได้ครบตามที่เสนอขอรับการสนับสนุนจากรัฐในการประมูล วิธีนี้ยังลดความเสี่ยงในการพยากรณ์ปริมาณการจราจรของเอกชน ซึ่งจะช่วยให้ต้นทุนของโครงการลดลงไปด้วย ข้อดีอีกประการหนึ่งของวิธีนี้ก็คือนักลงทุนสามารถกำหนดค่าผ่านทางได้ตามนโยบายของตนหรือแม้กระทั่งสามารถสร้างทางด่วนหรือระบบขนส่งอื่นๆ ขึ้นมาแข่งขันได้ โดยไม่ต้องวิตกกังวลว่าจะผิดสัญญากับเอกชน จนเกิดเป็นข้อพิพาทกันเช่นในปัจจุบัน

¹ Engel, E., Fischer, R., and Galetovic, A. (2001) Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising, *Journal of Political Economy*, vol. 109, no. 5, pp. 993-1020.