

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 27 กันยายน 2538

อนาคตของสนามบินหนองงูเห่า

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ความพยายามของผู้นำพรรคความหวังใหม่ในการล้มโครงการสนามบินหนองงูเห่า ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงสถานที่ก่อสร้างท่าอากาศยานสากลแห่งที่สองตั้งแต่ต้นเดือนกันยายน 2538 ก่อนที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับสภาพภูมิประเทศของสนามบินเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2538 เสียอีก

หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่า พลเอกชวลิตอาจเสนอให้ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีพิจารณาที่ตั้งใหม่ของสนามบินนานาชาติแห่งที่สองในวันที่ 12 กันยายน 2538 แต่แล้วก็เป็นเช่นนั้นไม่ เมื่อมีการประชุมคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสากลกรุงเทพฯ แห่งที่สองในวันที่ 19 กันยายน ตกเดียวกัน พลเอกชวลิตในฐานะประธานคณะกรรมการดังกล่าวได้เอ่ยถึงการย้ายที่ตั้งไปสู่กำแพงแสน (จังหวัดนครปฐม) ในเวลาต่อมา ผู้นำพรรคความหวังใหม่ก็เสนอบางปู (จังหวัดสมุทรปราการ) และอู่ตะเภา (จังหวัดชลบุรี) เป็นทางเลือกที่สองและสาม

ภายหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรัสเกี่ยวกับปัญหาน้ำท่วมบริเวณสนามบินหนองงูเห่า นายกรัฐมนตรีก็แสดงความกระตือรือร้นในการย้ายที่ตั้งสนามบินระหว่างประเทศแห่งที่สอง ทั้งที่พระราชดำรัสดังกล่าวมิได้ทรงเอ่ยถึงการย้ายสนามบินแต่ประการใด

นายศุภชัย พานิชภักดิ์ อธิบดีรองนายกรัฐมนตรีในยุครัฐบาลนายชวน หลีกภัย และมีส่วนรับผิดชอบโครงการหนองงูเห่ามาแต่ยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ยืนยันว่าการวางแผนการสร้างสนามบินหนองงูเห่าได้คำนึงถึงปัญหาน้ำท่วมขัง และเตรียมการขุดคลองระบายน้ำอยู่แล้ว พร้อมทั้งชี้ให้เห็นว่า ประเทศที่อยู่ในที่ลุ่มต่ำกว่าระดับน้ำทะเลดังเช่นเนเธอร์แลนด์ก็ยังสามารถสร้างสนามบินได้ ขณะเดียวกัน เจ้าหน้าที่ระดับสูงทั้งในสังกัดสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และกรมการบินพาณิชย์ ต่างแสดงความเห็นคัดค้านผู้นำพรรคความหวังใหม่

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บรรดาทางเลือกที่ผู้นำพรรคความหวังใหม่เอ่ยอ้างถึง ไม่ว่าจะกำแพงแสน บางปู และอู่ตะเภา ล้วนแล้วแต่เป็นทางเลือกที่ได้พิจารณาความเหมาะสม

กันมาแล้ว บางบ่มีปัญหาดินอ่อนและน้ำท่วมขังจุดเดียวกับหนองงูเห่า จึงมีใช้ทางเลือกทดแทนหนองงูเห่า กำแพงแสนและอยู่ตะเภาอยู่ห่างไกลจากกรุงเทพฯ มากเกินไป แม้จะไม่มีปัญหาน้ำท่วมขัง แต่ความห่างไกลอาจทำลายความนิยมในการใช้สนามบิน ในกรณีของกำแพงแสน ที่ดินที่อยู่ในข่ายสร้างสนามบินเป็นที่ของทหารและพื้นที่ไม่มากพอที่จะสร้างสนามบินนานาชาติ ไม่เพียงแต่ต้องเวนคืนที่ดินเท่านั้น หากยังต้องหาสถานที่ใหม่ในการสร้างสนามฝึกพลร่มของฝ่ายทหารอีกด้วย

หากรัฐบาลตัดสินใจเลือกใช้นองงูเห่าในการสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง ต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไปโดยมิได้รับประโยชน์แม้แต่เล็กน้อย ก็คือ ใช้จ่ายที่เสียไปแล้วในโครงการหนองงูเห่า ใช้จ่ายเหล่านี้ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายในการศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ใช้จ่ายในการออกแบบ (ระบบการป้องกันน้ำท่วมอาคารผู้โดยสารและสิ่งอำนวยความสะดวก ระบบสาธารณูปโภค สถานีแปลงไฟฟ้าย่อย ระบบถนนภายในสนามบิน) ใช้จ่ายในการทดสอบปรับปรุงคุณภาพดิน ใช้จ่ายในการว่าจ้างบริษัทวิศวกรที่ปรึกษาทั่วไป ฯลฯ ใช้จ่ายเหล่านี้รวมกันไม่น้อยกว่า 1,450 ล้านบาท ทั้งนี้ยังมีได้รวมค่าใช้จ่ายในการเวนคืนที่ดิน 20,000 ไร่ ใช้จ่ายในการอพยพราษฎรและสาธารณสถาน (วัด โรงเรียน และสถานีนอนามัย) และใช้จ่ายภายในระบบราชการเกี่ยวกับการวางแผนการสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง

แต่ต้นทุนที่สังคมต้องสูญเสียไปมากกว่ารายจ่ายที่กล่าวข้างต้นนี้ ก็คือ ค่าเสียเวลาของสังคม (social opportunity cost) สนามบินนานาชาติแห่งที่สองจักต้องเปิดล่าไปอีก 3-5 ปี ไม่ทันปี 2543 ที่กำหนดไว้แต่ต้น เพราะทุกอย่างต้องเริ่มต้นใหม่หมด นับแต่การทำแผนแม่บทการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility studies) การศึกษาผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม การว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาและบริษัทผู้ออกแบบ ไปจนถึงการเวนคืนที่ดินและการอพยพราษฎร ในขณะที่มีปัญหาความล่าช้านี้ สนามบินดอนเมืองก็จะแออัดมากขึ้นเรื่อยๆ โดยมีอาจแก้ปัญหาได้

รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้ตัดสินใจเลือกหนองงูเห่าในการสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สองเมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2534 ครั้นวันที่ 20 มีนาคม 2535 ก็ลงนามว่าจ้างกลุ่มบริษัทนาโกเป็นวิศวกรที่ปรึกษาโครงการ รัฐบาลนายชวน หลีกภัย สำนักงานต่อโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเลือกกลุ่มบริษัท Murphy/Jahn เป็นผู้ออกแบบอาคารผู้โดยสารโครงการได้ เดินหน้ามาไกลเกินกว่าที่จะหันหลังกลับง่ายๆ แต่แล้วผู้นำพรรคความหวังใหม่กลับเป็นผู้นำในการทิ้งหนองงูเห่าไปเสียเฉยๆ ตลอดระยะเวลาที่รัฐบาลนายชวน หลีกภัย ดำเนินโครงการหนองงูเห่า สาธารณชนมิได้ยินเสียงคัดค้านจากพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ แม้แต่หน่วย

ทั้งๆ ที่พรรคความหวังใหม่อยู่ร่วมรัฐบาลนานกว่าครึ่งยุค ด้วยเหตุนี้เอง สาธารณชนจึงเริ่มมองหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ด้วยสายตาอันเคลือบแคลงใจ

โครงการสนามบินหนองงูเห่าผุดขึ้นในปี 2515 ด้วยความฉ้อฉล ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility study) และไม่มีการศึกษาเรื่องที่ตั้งของสนามบินนานาชาติแห่งที่สองและทางเลือกต่างๆ เท่านั้น หากรัฐบาลคณะปฏิวัติยังให้สัมปทานแก่กลุ่มบริษัทนอร์ททรอป (Northrop) โดยปราศจากการประมูลระหว่างประเทศ และโดยขัดต่อระเบียบและวินัยทางการคลัง มีหน้าที่ยังทำสัญญาในลักษณะที่รัฐบาลเป็นฝ่ายเสียประโยชน์อีกด้วย

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 กลุ่มอำนาจเก่าพยายามผลักดันโครงการสนามบินหนองงูเห่าต่อมาในยุครัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ แต่ก็ต้องเผชิญกับการคัดค้านจากขบวนการประชาชน ซึ่งผนึกกับกลุ่มขุนนางนักวิชาการ (technocrats) ที่รักชาติ รัฐบาลถนอม-ประภาสไม่รับฟังเสียงคัดค้านทั้งจากสภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวงคมนาคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการพิจารณาการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์แห่งที่สอง ซึ่งมีนายสิริลักษณ์ จันทรางศุ (ปลัดกระทรวงคมนาคมในขณะนั้น) เป็นประธาน การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองทำให้ข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการสนามบินหนองงูเห่าและบรรดาสัญญาที่รัฐบาลทำกับกลุ่มบริษัทนอร์ททรอปกลายเป็นข้อมูลสาธารณะ การเปิดโปงข้อมูลข่าวสารเหล่านี้ช่วยให้เห็นถึงการฉ้อฉลของรัฐบาลคณะปฏิวัติอย่างยิ่ง ในที่สุดบรรยากาศทางการเมืองภายในประเทศก็ไม่เอื้ออำนวยให้โครงการสนามบินหนองงูเห่าดำเนินต่อไปได้

ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับ ข้อคัดค้านประการหนึ่งก็คือ เหตุใดรัฐบาลคณะปฏิวัติจึงปักใจเลือกหนองงูเห่า โดยที่มิได้พิจารณาทางเลือกอื่นๆ นายสิริลักษณ์ จันทรางศุ ปลัดกระทรวงคมนาคม ในขณะนั้นเป็นผู้นำในการคัดค้านการตัดสินใจดังกล่าวนี้ ด้วยข้ออ้างที่ว่า หนองงูเห่ามีปัญหาน้ำท่วมขังและดินอ่อน ไม่เหมาะแก่การสร้างสนามบิน เหตุผลข้อนี้ถูกหยิบยกขึ้นมาเอ่ยอ้างในอีก 24 ปี ต่อมาโดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ

โครงการสนามบินหนองงูเห่าถูกเก็บเข้าลิ้นชักเป็นเวลาถึงสองทศวรรษ ในระหว่างนั้นมีการขยายและปรับปรุงสนามบินดอนเมืองเพื่อรองรับการขยายตัวของกรมคมนาคมและขนส่งทางอากาศ รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นผู้หยิบโครงการนี้ขึ้นมาปิดฝุ่นในปี 2534 โดยไม่มีเสียงคัดค้านจากนายไพจิตร เอื้อทวีกุล รัฐมนตรีร่วมรัฐบาล ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการคัดค้านโครงการสนามบินหนองงูเห่าในปี 2517 จนโครงการนี้ต้องเก็บเข้าลิ้นชักไปในครั้งนั้น

การที่รัฐบาลอานันท์หวนกลับมาเลือกหนองงูเห่ามิได้มีนัยว่า การตัดสินใจของรัฐบาลคณะปฏิวัติในปี 2515 เป็นการตัดสินใจที่ถูกต้อง หากแต่เป็นเพราะไม่มีทางเลือกอื่น

กระบวนการสร้างบ้านแปงเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็วในช่วงเวลาทศวรรษที่ผ่านมา
จนไม่มีที่ดินที่เหมาะสมในการสร้างสนามบิน ซึ่งต้องไม่ห่างจากกรุงเทพฯ มากนัก หากต้องเวนคืน
ที่ดิน ระบายจ่ายในการเวนคืนที่ดินที่เป็นธรรมก็ต้องอยู่ในระดับสูงยิ่ง ในประการสำคัญ รัฐบาล
ได้ใช้เงินงบประมาณในการเวนคืนที่ดินบริเวณหนองงูเห่าไปมากแล้ว หากมีการรื้อไหลในการ
เวนคืนที่ดินไปเป็นประโยชน์แก่ผู้นำคณะปฏิวัติ การรื้อไหลนั้นก็เกิดขึ้นแล้ว หากเลือกที่ตั้งใหม่
การรื้อไหลลักษณะนี้ก็ต้องเกิดขึ้นอีก ซึ่งเป็นการรื้อไหลซ้ำสอง และสิ้นเปลืองงบประมาณ
โดยใช่เหตุ อนึ่ง ปัญหาน้ำท่วมขังและดินอ่อนเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ในเชิงวิศวกรรม

การใช้อำนาจเป็นแรงผลักดันให้เกิดโครงการสนามบินหนองงูเห่าในปี 2515
แม้โครงการนี้จะถูกนำมาปิดฝุ่นด้วยความชอบธรรมในปี 2534 แต่อาจต้องสิ้นชีวิตด้วยการ
ใช้อำนาจในปี 2538