

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 7 กุมภาพันธ์ 2539

โครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ กับการอุดหนุนของรัฐ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

มติของคณะทำงานพิจารณาข้อเรียกร้องของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เกี่ยวกับโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ อันมีรองนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) เป็นประธานเมื่อวันศุกร์ที่ 2 กุมภาพันธ์ 2539 ก่อให้เกิดเสียงวิพากษ์วิจารณ์โดยทั่วไปว่าเป็นมติที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินเพียงใด

เมื่อบริษัท ดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด ซึ่งได้รับสัมปทานการสร้างทางยกระดับระหว่างดินแดนถึงดอนเมือง เกิด 'ถอดใจ' ละทิ้งกิจการ เนื่องจากรายได้มิได้เป็นไปตามเป้าหมาย โดยที่บริษัทกล่าวหาว่า การที่บริษัทประสบภาวะขาดทุนเป็นเพราะรัฐบาลมีอาจจัดหาพื้นที่สำหรับการขึ้น-ลงทางยกระดับบริเวณหลักสี่และบริเวณมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ตามที่ต้องการได้ บริษัทมิได้ยอมรับว่า การที่รายได้ต่ำกว่าเป้าหมายส่วนหนึ่งเกิดจากความผิดพลาดในการประมาณการ ซึ่งอาจเป็นส่วนสำคัญก็เป็นไปได้

การให้สัมปทานโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์มีมาแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ แต่ผู้รับสัมปทานเตะถ่วงการลงนามในสัญญาเรื่อยมา และเพิ่งจะลงนามในสัญญาสัมปทานเมื่อวันที่ 21 สิงหาคม 2532 ภายหลังจากที่หน่วยงานเกี่ยวข้องการลงนามอยู่หลายปี เหตุใดผู้รับสัมปทานจึงไม่เร่งรีบลงนามในสัญญาสัมปทาน คำอธิบายประการหนึ่งก็คือ ผู้รับสัมปทานไม่แน่ใจในผลตอบแทนของโครงการ นอกจากนี้ ผู้รับสัมปทานยังมีปัญหาในการแสวงหาเงินลงทุนอีกด้วย

เมื่อมีปัญหาเกี่ยวกับการสร้างทางขึ้น-ลงทางยกระดับบริเวณหลักสี่และบริเวณมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ รัฐบาลบรรหารระงับข้อพิพาทด้วยการรับปากที่จะหาผู้ประกอบการรายอื่นมาครอบกิจการของบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด พร้อมทั้งผ่อนปรนเงื่อนไขในสัญญาสัมปทาน เพื่อเกื้อประโยชน์แก่ผู้ประกอบการรายใหม่มากขึ้น กลุ่มธุรกิจของนายเจริญ สิริวัฒนภักดี ได้รับเชื้อเชิญให้พิจารณาข้อเสนอนี้ แต่มีอาจตกลงกันได้ ในราคาหุ้นที่จะซื้อจะขาย ในขณะที่กลุ่มนายเจริญต้องการซื้อในราคาพาร์หุ้นละ 10 บาท กลุ่มผู้ประกอบการ

เดิมต้องการขายในราคาหุ้นละ 15.75 บาท เมื่อการครบกิจการมีอาจตกลงกันได้ การเจรจา ก็ยุติลง

เครื่องเจริญโภคภัณฑ์เป็นรายต่อมาที่พิจารณาข้อเสนอการครบกิจการ บริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์ เครื่องเจริญโภคภัณฑ์เลือกใช้ยุทธวิธีการเจรจา 2 ด้าน ด้านหนึ่งเจรจากับบรรดาเจ้าหน้าที่ของบริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์ เพื่อลดภาระการชำระหนี้ อีกด้านหนึ่งเจรจากับรัฐบาลเพื่อขอสิทธิประโยชน์เพิ่มขึ้น ความสำเร็จในการเจรจาทั้งสองด้านนี้จะเป็ปัจจัยสำคัญประกอบการตัดสินใจว่า เครื่องเจริญโภคภัณฑ์จะเข้าครบกิจการของบริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์หรือไม่

บริษัท ซี.พี. แลนด์ จำกัด อันเป็นบริษัทประกอบธุรกิจสังหาริมทรัพย์ในเครื่องเจริญโภคภัณฑ์ ยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลรวม 7 ข้อ ดังต่อไปนี้

(1) รัฐบาลจักต้องพิจารณาสร้างทางเชื่อมกับทางด่วนชั้นที่หนึ่งบริเวณดินแดง และทางด่วนชั้นที่สองบริเวณมักกะสัน โดยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) จักต้องช่วยออกค่าก่อสร้าง 50% ซึ่งประมาณว่าแต่ละจุดตก 300 ล้านบาท ในการนี้ กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ยอมสละสิทธิ์ส่วนแบ่งค่าผ่านทาง

(2) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ขอสร้างส่วนขยายต่อออกไปอีก 5.2 กิโลเมตร

(3) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ขอขยายโครงการไปจนถึงบริเวณสนามบินดอนเมือง ภายหลังจากที่การสร้างส่วนต่อขยายแล้วเสร็จ ทั้งนี้ประมาณว่า จะต้องใช้งบประมาณ 3,000 ล้านบาท

(4) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ขอสร้างทางด่วนอีก 22 กิโลเมตร โดยแบ่งเป็น 2 ช่วง ช่วงแรกจากจุดสิ้นสุดส่วนต่อขยายตามข้อ (2) ไปจนถึงบริเวณรังสิต รวม 7 กิโลเมตร และช่วงที่สองจากรังสิตจนถึงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต รวม 15 กิโลเมตร ในการนี้ บริษัทฯ จะสละสิทธิ์การเรียกร้องให้รัฐบาลจัดหาพื้นที่สำหรับการขึ้น-ลงทางยกระดับบริเวณหลักสี่และบริเวณมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ และการเรียกร้องค่าเสียโอกาส รวมทั้งการทุบสะพานลอยจะให้รัฐบาล เป็นผู้พิจารณาตัดสินใจเอง

(5) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ขอยืดอายุสัมปทานเป็น 30 ปี โดยให้เริ่มนับใหม่หลังจากที่การก่อสร้างส่วนต่อขยาย 5.2 กิโลเมตรเสร็จสิ้นแล้ว ทั้งนี้คาดว่าจะใช้เวลาก่อสร้าง 18 เดือน

(6) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ขอให้รัฐบาลสนับสนุนการหาเงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำ (soft loan) รวม 5,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 3% ระยะเวลาปลอดดอกเบี้ย 2 ปี โดยเริ่มจ่ายดอกเบี้ยในปีที่ 3 และจ่ายทุก 6 เดือน เงินกู้อัตราดอกเบี้ยต่ำนี้จะนำไปชำระหนี้เงินกู้ต่างประเทศ 3,000 ล้านบาท และค่าก่อสร้าง 1,360 ล้านบาท

(7) กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ขอปรับค่าผ่านทางให้เท่ากับค่าทางด่วนในปัจจุบัน คือ 30 บาท

คณะทำงานฯ อันมีนายสมัคร สุนทรเวช เป็นประธาน มีปรัชญาการถือประโยชน์แก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์อย่างเต็มที่ เพื่อให้สามารถเข้าครอบงำกิจการของบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ ได้สำเร็จ ดังจะเห็นได้จากการโอนอ่อนตามข้อเรียกร้องของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เกือบทั้งหมด ยกเว้นข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการยกเว้นไม่เสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

หากคณะรัฐมนตรีเห็นชอบตามมติของคณะทำงานฯ กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์จะได้รับผลประโยชน์อย่างมหาศาลจากการครอบงำกิจการครั้งนี้

ประการแรก ทางยกระดับดินแดง-ดอนเมือง ซึ่งเดิมมีระยะทางเพียง 15 กิโลเมตรเศษ จะขยายไปจนถึงอนุสรณ์สถานแห่งชาติ รวมเป็น 20 กิโลเมตรเศษ และมีความเป็นไปได้สูงที่เส้นทางสัมปทานจะขยายไปจนถึงมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ศูนย์รังสิต รวมระยะทางทั้งสิ้น 42 กิโลเมตร การขยายเส้นทางสัมปทานดังกล่าวนี้มีผลต่อรายได้ของโครงการโดยตรง

ประการที่สอง การขยายอายุสัมปทานเป็น 30 ปีนับจากการสร้างส่วนขยาย 5.2 กิโลเมตรแล้วเสร็จ ซึ่งกินเวลาการก่อสร้าง 18 เดือน ดังนั้น อายุสัมปทานจะสิ้นสุดในปี 2570 แทนที่จะเป็นปี 2561 ตามสัญญาสัมปทานเดิม การขยายอายุสัมปทานย่อมมีผลในการเพิ่มพูนรายได้ของโครงการ

ประการที่สาม การเพิ่มค่าผ่านทางในระดับเดียวกับทางด่วนพิเศษ (30 บาท สำหรับ รถหนึ่ง) มีผลเท่ากับการปรับค่าผ่านทาง 50% จากอัตราเริ่มต้น ตามสัญญาสัมปทานเดิม ผู้รับสัมปทานจักต้องคงค่าผ่านทางในอัตราเริ่มต้นเป็นเวลา 8 ปี โดยอนุญาตให้เพิ่มค่าผ่านทาง 5 บาทในปีที่ 9 และอีก 5 บาทในปีที่ 14 จนถึงอายุสัมปทาน (25 ปี) แต่ผู้รับสัมปทานอาจร้องขอให้ปรับค่าผ่านทาง หากมีการเปลี่ยนแปลงหรือเหตุอันกระทบต่อรายได้ของผู้รับสัมปทาน ข้อเรียกร้องในการปรับค่าผ่านทางโดยทันที จาก 20 บาทเป็น 30 บาทสำหรับรถหนึ่ง เป็นข้อเรียกร้องในการย่นย่อเวลาถึง 13 ปีตามสัญญาสัมปทานเดิม

ประการที่สี่ สัญญาสัมปทานเดิมมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการสร้างทางยกระดับ เชื่อมต่อกับทางด่วนพิเศษบริเวณดินแดง แต่ไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการสร้างทางเชื่อมบริเวณมักกะสัน ข้อเรียกร้องให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยร่วมรับภาระการก่อสร้าง 50% นับเป็นข้อเรียกร้องที่เป็นธรรม แต่โครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ก็ได้ประโยชน์จากการสร้างทางเชื่อมทั้งสองโดยมิพักต้องสงสัย

ประการที่ห้า การจัดสรรเงินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์จำนวน 5,000 ล้านบาท โดยคิดดอกเบี้ยในอัตรา 3% ต่อปี จะทำให้กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ได้รับ

เงินอุดหนุนดอกเบี้ยในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) ไม่น้อยกว่าปีละ 600 ล้านบาท หากรัฐบาลบังคับให้บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ธนาคารกรุงไทย และ/หรือธนาคารออมสินจัดสรรสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ นโยบายดังกล่าวนี้ย่อมสร้างความอ่อนแอทางการเงินแก่สถาบันการเงินเหล่านี้ หากรัฐบาลสั่งให้ธนาคารแห่งประเทศไทย ดำเนินการช่วยเหลือโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ ธนาคารแห่งประเทศไทยก็จะกลายเป็นกลไกในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) ของนักเลือกตั้ง ซึ่งจะมีผลกระทบต่อสถานะของธนาคารแห่งประเทศไทยในระยะยาว

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ คณะทำงานฯสนใจแต่การจัดสรรผลประโยชน์แก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ โดยมีได้สนใจเรียกร้องผลประโยชน์จากโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์คืนแก่แผ่นดินแม้แต่น้อย หากรัฐบาลต้องให้ผลประโยชน์แก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์มากมายถึงเพียงนี้ ก็ควรที่จะทบทวนเงื่อนไขการแบ่งปันผลประโยชน์ด้วย ตามสัญญาสัมปทานเดิม ในช่วง 21 ปีแรก ผู้รับสัมปทานไม่ต้องแบ่งปันผลประโยชน์แก่รัฐบาล เฉพาะช่วง 4 ปีสุดท้ายเท่านั้นที่ผู้รับสัมปทานจักต้องแบ่งรายได้เป็นรายเดือนแก่กรมทางหลวงเป็นจำนวนเมื่อรวมกันทั้งปีเท่ากับ 50% ของกำไรสุทธิ เมื่อสิ้นสุดอายุสัมปทาน ทางยกระดับตกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ

เมื่อรัฐบาลเปรมตัดสินใจให้สัมปทานโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์แก่เอกชนนั้น เป็นช่วงเวลาที่เกิดวิกฤติการณ์เงินคงคลังยังไม่ลืมนอกจากความทรงจำ และลัทธิเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo Liberalism) กำลังแผ่อิทธิพลทั่วโลก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระแสการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) แต่เมื่อรัฐบาลลงนามในสัญญาสัมปทานโครงการนี้ ฐานะการคลังของรัฐบาลเข้มแข็งพอที่จะเป็นผู้ลงทุนเอง เหตุผลเพียงประการเดียวที่จะสนับสนุนการให้สัมปทานแก่เอกชน ก็คือความเชื่อที่ว่า เอกชนสามารถประกอบการอย่างมีประสิทธิภาพมากกว่ารัฐบาล

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า หากรัฐบาลต้องปรนเปรอเอกชนมากมายถึงปานนี้ เพียงเพื่อให้ลงทุนในกิจการสาธารณูปโภค เหตุใดรัฐบาลจึงไม่เป็นผู้ลงทุนเสียเอง ในเมื่อฐานะการคลังเอื้ออำนวย

กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์มีสิทธิที่จะเรียกร้องผลประโยชน์ของตนได้ แต่รัฐบาลมีหน้าที่พิจารณาข้อเรียกร้องโดยยึดถือผลประโยชน์ของแผ่นดินเป็นสำคัญ ในบรรดาข้อเรียกร้องของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ทั้งหมด ข้อเรียกร้องที่พอยอมรับได้ก็คือ ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการร่วมรับภาระการสร้างทางเชื่อมกับทางด่วนพิเศษ และข้อเรียกร้องเกี่ยวกับการขยายเส้นทางสัมปทาน แต่ข้อเรียกร้องที่มิอาจยอมรับได้เลย ก็คือ ข้อเรียกร้องเกี่ยวกับสินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำ

เหตุใดรัฐบาลจึงต้องจ่ายเงินอุดหนุนในรูปแบบแฝงแก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ไม่น้อยกว่าปีละ 600 ล้านบาท ?