

คอลัมน์ "หอคอยส่องโลก"

Financial Day ฉบับวันพุธที่ 6 มีนาคม 2539

บทบาทของรัฐกับโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

การถอนตัวของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ในการเข้าครอบกิจการบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด ก่อให้เกิดคำถามพื้นฐานเกี่ยวกับบทบาทของรัฐในการจัดสรรบริการสาธารณูปโภค

บริษัท ดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด ประสบการณ์ขาดทุนจากการลงทุนในโครงการทางยกระดับดินแดน-ดอนเมือง ซึ่งได้รับสัมปทานจากกรมทางหลวง ตามสัญญาลงวันที่ 21 สิงหาคม 2532 การขาดทุนดังกล่าวนี้ทางบริษัทกล่าวหาว่าเป็นเพราะรัฐบาลมิได้ปฏิบัติตามสัญญาในการทบทวนลดหย่อนบริเวณสี่แยกหลักสี่และสี่แยกบางเขน ในปัจจุบัน บริษัทมีภาระในการจ่ายดอกเบี้ยวันละ 3 ล้านบาท ในขณะที่มีรายได้จากการเก็บค่าผ่านทางเพียงวันละ 1 ล้านบาท จากรถประมาณ 60,000 คันต่อวัน ซึ่งต่ำกว่าประมาณการเป็นอันมาก ยังผลให้บริษัทขาดทุนวันละ 2 ล้านบาท

บริษัท ดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด เป็นธุรกิจร่วมทุนระหว่างไทย เยอรมนี และฝรั่งเศส มีทุนจดทะเบียน 3,050 ล้านบาท โดย Dyckerhoff Widmann AG แห่งเยอรมนีถือหุ้น 21% GTMI แห่งฝรั่งเศสถือหุ้น 6% ผู้ถือหุ้นฝ่ายไทยประกอบด้วยกลุ่มศรีเพ็ญพูนและพานิชชีวะ 18.7% TRR Kerry Development (ไทยรุ่งเรือง) 14% กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ 10% กลุ่มเตชะไพบูลย์ 9.3% Delta Engineering Construction 9% กลุ่มไทยสมุทรประกันภัย 2.5% ส่วนที่เหลือถือโดยสถาบันการเงิน

บริษัท ดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด กู้เงินภายในประเทศในลักษณะ syndicate loan 4,000 ล้านบาท กู้เงินจากต่างประเทศ 3,500 ล้านบาท และมีหนี้ค่าก่อสร้างประมาณ 1,300 ล้านบาท รวมเบ็ดเสร็จมีหนี้สินประมาณ 9,000 ล้านบาท ซึ่งถูกซ้ำเติมด้วยภาวะการขาดทุนอีกวันละ 2 ล้านบาท ด้วยเหตุดังนี้ บริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์จึงต้องการขายกิจการ การเจรจากับกลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี ต้องล้มเหลวลง เนื่องจากมีอาจตกลงในเรื่องราคาได้ การถอนตัวของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์นับเป็นกลุ่มที่สอง

กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ต้องการสิทธิประโยชน์เพิ่มเติมจากรัฐบาล และเสนอข้อเรียกร้อง 7 ข้อ ในบรรดาข้อเรียกร้องทั้งปวง ข้อเรียกร้องสำคัญข้อหนึ่งก็คือ การขอคืนเงินที่มี

เงินผ่อนปรน (soft loan) จำนวน 5,000 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 3% ต่อปี นายสมคร สุนทรเวช รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการพิจารณาข้อเรียกร้องของกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์พยายามผลักดันให้รัฐบาลยอมรับข้อเรียกร้องเหล่านี้ แต่ผู้นำพรรคร่วมรัฐบาลไม่เห็นด้วย เพราะการให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำมีนัยสำคัญว่า รัฐบาลให้เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝง (implicit subsidy) แก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ ซึ่งตกประมาณปีละ 600 ล้านบาท หากเงินกู้ที่มีอายุการใช้คืน 10 ปี เงินอุดหนุนในรูปแบบแฝงตกประมาณ 3,500 บาท

กระทรวงการคลังยืนยันว่ามีโอกาสให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยต่ำแก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ตามข้อเรียกร้องได้ และเสนอทางออกให้กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ออกพันธบัตรที่มีส่วนลด หรือที่เรียกว่า Discount Bond จำนวน 3,400 ล้านบาท ผ่านบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ซึ่งคิดดอกเบี้ยในอัตรา 13% ต่อปี แต่มีส่วนลดดอกเบี้ยโดยในระยะแรกของโครงการคิดดอกเบี้ยเพียง 5% ต่อปี ซึ่งจะบรรเทาภาระดอกเบี้ยได้เป็นอันมาก แต่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ไม่ยอมรับข้อเสนอนี้ และถอนตัวจากการเข้าครอบงำกิจการ

เมื่อการณเป็นเช่นนี้ รัฐบาลมีทางเลือกอย่างน้อย 2 แนวทาง *แนวทางแรก* ได้แก่ การซื้อกิจการของบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ จำกัด มาเป็นของรัฐ ปัญหาสำคัญของแนวทางนี้อยู่ที่การประเมินราคาบริษัท รวมตลอดจนปัญหาภาระหนี้สินของบริษัทที่มีอยู่เดิม *แนวทางที่สอง* ได้แก่ การเพิ่มทุนของบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ โดยให้หน่วยราชการหรือองค์กรของรัฐเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่

คณะกรรมการที่มีนายสมคร สุนทรเวช เป็นประธาน โน้มเอียงที่จะเลือกแนวทางที่สอง ด้วยการเพิ่มทุนจดทะเบียน 3,000-5,000 ล้านบาท คิดราคาหุ้นละ 10 บาท ในขั้นแรกกำหนดให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยเข้าไปเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ แต่การเมืองในรัฐบาลผสมทำให้นายสมครเปลี่ยนใจหันมาหนุนกรมทางหลวง (*The Nation*, March 4, 1996) การทางพิเศษฯ สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการสังกัดพรรคพลังธรรม (นางสุดารัตน์ เกยุราพันธุ์) เป็นผู้ดูแล การสนับสนุนให้การทางพิเศษฯเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัทดอนเมืองโทลล์เวย์ฯจึงเป็นรายการ 'เตะหมูเข้าปากหมา' เพราะเป็นที่ทราบกันดีว่า กลุ่มชินวัตรร่วมถือหุ้นในบริษัททางด่วนกรุงเทพ จำกัด (BECL) ซึ่งเป็นผู้รับสัมปทานทางด่วนพิเศษด้วย ในขณะที่กรมทางหลวงอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมสังกัดพรรคประชากรไทย (นายชัยภักดิ์ ศิริวัฒน์) การเปลี่ยนท่าทีของนายสมครสะท้อนให้เห็นการเมืองในรัฐบาลผสมเป็นอย่างดี

โครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ก่อเกิดในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ในขณะที่รัฐบาลยังมีปัญหาการขาดสภาพคล่อง อันเป็นผลจากวิกฤติการณ์ทางการเมือง 2523-2525 แต่กระบวนการให้สัมปทานยืดเยื้อยาวนาน ส่วนสำคัญเป็นเพราะผู้รับสัมปทานไม่แน่ใจว่า อัตรา

ผลตอบแทนคุ้มกับการลงทุนหรือไม่ ผู้รับสัมปทานจึงถ่วงเวลาการลงนามในสัญญาสัมปทาน จนล่วงมาถึงรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 อนุมัติโครงการทางยกระดับดินแดง-ดอนเมือง โดยให้สัมปทานแก่บริษัทดอนเมืองโกลด์เวย์ จำกัด กระนั้นก็ตาม ความขัดแย้งเกี่ยวกับรายละเอียดของสัญญามีมากจนต้องนำเรื่องให้คณะกรรมการ รัฐมนตรีฝ่ายเศรษฐกิจชี้ขาดหลายครั้งหลายครา กว่าที่จะมีการลงนามในสัญญาสัมปทาน ก็ตกวันที่ 21 สิงหาคม 2532

แม้จะมีการพิจารณาร่างสัญญาหลายรอบ แต่กระบวนการให้สัมปทานปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชน ไม่มีการศึกษาผลกระทบของโครงการที่มีต่อประชาชน ถึงจะไม่มี การเวนคืนที่ดิน แต่การทุบสะพานลอยบริเวณสี่แยกหลักสี่และสี่แยกบางเขนสร้างความเดือดร้อน แก่ประชาชนผู้ใช้เส้นทางดังกล่าวในการสัญจรอย่างมาก กระแสการคัดค้านของประชาชน จึงรุนแรงเกินกว่าการคาดคิดของรัฐบาล และเป็นสาเหตุประการหนึ่งที่ทำให้โครงการล่าช้า และ ผู้รับสัมปทานขาดรายได้ หากมีการศึกษาผลกระทบที่ตกแก่ประชาชนอย่างรอบด้าน และหา ทางแก้หรือบรรเทาปัญหาผลกระทบล่วงหน้า กระแสการคัดค้านของประชาชนจะไม่รุนแรง และ โครงการสามารถช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรได้มากกว่าดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ข้อบกพร่องสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การออกแบบโครงการขาดความถี่ถ้วน เพราะมิได้สร้างจนจรดท่าอากาศยานกรุงเทพ ทำให้โครงการนี้ไม่เป็นประโยชน์เท่าที่ควร นอกจากนี้การให้สัมปทานก็ยึดหลักอำนาจเป็นธรรม แม้การให้สัมปทานโครงการนี้จะเป็นเหตุให้ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ต้องสูญเสียที่ดินสำหรับการสร้างทางขึ้น-ทางลงยกระดับ แต่ก็มิได้ มีการหารือผู้บริหารมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ก่อนการลงนามในสัญญาสัมปทานแม้แต่น้อย เมื่อมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ไม่ยินยอมสูญเสียที่ดิน โครงการต้องเผชิญกับภาวะชะงักงัน อย่างสำคัญ

โครงการดอนเมืองโกลด์เวย์ก็เกิดขึ้นในขณะทีกระแสการถ่ายโอนการผลิต ไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) กำลังขึ้นสูง มิใช่เป็นเพียงเพราะอิทธิพลของลัทธิเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo-Liberalism) เท่านั้น หากยังเป็นเพราะนักเลือกตั้งสามารถแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจ จากการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนด้วย

ระบบราชการไทยยึดมั่นในปรัชญาเศรษฐกิจพื้นฐานแต่ดั้งเดิมว่า รัฐต้องผูกขาด การผลิตบริการสาธารณูปโภคแต่เพียงผู้เดียว นับตั้งแต่ปี 2531 เป็นต้นมา รัฐบาลไทยเริ่มละทิ้ง ปรัชญาเศรษฐกิจที่เน้น Big Government และหันเข้าหา Small Government ส่วนสำคัญ เป็นเพราะเส้นทางที่เดินจาก Big Government ไปสู่ Small Government เป็นเส้นทางที่ถูกฉุดด้วย ส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองสามารถเก็บเกี่ยวได้ Privatization จึงเป็นคาถา

ที่นักเลือกตั้งท้องถิ่นขึ้นใจ โครงการสัมปทานผุดขึ้นราวกับดอกเห็ด และทุนสัมปทานเฟื่องฟูยิ่งกว่ายุคสมัยใด

แต่กระบวนการให้สัมปทานเป็นไปอย่างสุกเอาเผากินเพียงเพื่อหวังเก็บเกี่ยวส่วนเกินทางเศรษฐกิจ ไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (Feasibility Study) ไม่มีการศึกษาเปรียบเทียบต้นทุนกับผลประโยชน์ที่สังคมได้รับจากโครงการ (Cost-Benefit Analysis) และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในการออกความเห็น การให้สัมปทานเป็นไปโดยไม่คำนึงว่าจะมีประชาชนกลุ่มใดในสังคมเดือดร้อนหรือไม่ คาถาที่นักเลือกตั้งท้องถิ่นขึ้นใจก็คือ ประชาชนส่วนน้อยต้องเสียสละเพื่อประชาชนส่วนใหญ่ โดยไม่ใส่ใจในการเตรียมการช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อนไว้ล่วงหน้า

ทางออกในกรณีโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ หากพิจารณาจากแง่ของประชาชนก็คือ ขอให้รัฐบาลอยู่เฉยๆ เอกชนเมื่อรับสัมปทานจากรัฐบาล ก็ต้องเผชิญกับภาวะการเสี่ยงเอาเอง ในกรณีนี้เป็นเรื่องยากที่จะวินิจฉัยว่า การขาดทุนของโครงการนี้เป็นผลจากความผิดพลาดในการประมาณการรายได้ หรือเป็นผลจากการเบี่ยงสัญญาของรัฐบาลอย่างน้อยเพียงใด เมื่อรัฐบาลเป็นฝ่ายละเมิดสัญญา ผู้รับสัมปทานก็มีสิทธิที่จะบอกเลิกสัญญาตามนัยแห่งข้อ 28 ของสัญญา และฟ้องร้องเรียกค่าสินไหมทดแทนจากรัฐบาลได้อยู่แล้ว ผู้รับสัมปทานควรสำเหนียกก่อนลงนามในสัญญาสัมปทานว่า โอกาสที่รัฐบาลไทยจะละเมิดสัญญามีอยู่สูงมาก และการละเมิดสัญญาของรัฐบาลมีผลต่อความเป็นความตายของโครงการสัมปทาน

บทเรียนสำหรับกลุ่มทุนสัมปทานในกรณีนี้คือ การใช้อำนาจรัฐในการหักหาญและดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจมิใช่เรื่องง่ายอีกต่อไป จงอย่าดูเบาพลังของประชาสังคม