

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 10 กรกฎาคม 2535

## ไม่มีความกล้าหาญทางจริยธรรมในองค์การโทรศัพท์ฯ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ใครคือคนหน้าด้านแห่งองค์การโทรศัพท์ฯ ?

นายอนุกุล ประจวบเหมาะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม มิได้ตั้งคำถามข้างต้นนี้ เพียงแต่ปรารภว่า จนถึงวันอังคารที่ 7 กรกฎาคม 2535 ยังไม่มีเจ้าหน้าที่ระดับสูงคนใดขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทยลาออกจากตำแหน่ง และกล่าวต่อไปว่า หากมีความละเอียดใจอยู่บ้าง ควรจะต้องพิจารณาตนเอง (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพุธที่ 8 กรกฎาคม 2535)

โครงการขยายบริการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมาย ซึ่งรัฐบาลเปิดโอกาสให้เอกชนร่วมการงานและร่วมลงทุนกับรัฐบาล เป็นที่มาของการถามหาคนหน้าด้านแห่งองค์การโทรศัพท์ฯ ข้างต้นนี้ ดังเป็นที่ทราบกันดีว่า โครงการดังกล่าวนี้ริเริ่มขึ้นในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และนายมนตรี พงษ์พานิช ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคม รัฐบาลในขณะนั้นตัดสินใจให้สัมปทานแก่บริษัท C.P. Telecommunication ซึ่งเป็นบริษัทในเครือกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ โดยกำหนดระยะเวลาสัมปทานยาวนานถึง 25 ปี และคาดว่าจะต้องใช้เงินลงทุนถึง 150,000 ล้านบาท (คำนวณจากค่าใช้จ่าย 50,000 บาทต่อหนึ่งเลขหมาย) แต่ยังมีทันทีจะมีการลงนามในสัญญาระหว่างรัฐบาลกับบริษัท C.P. Telecommunication ก็เกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 เสียก่อน

เมื่อรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุนเข้ามาบริหารราชการแผ่นดิน โดยนายอนุกุล ประจวบเหมาะ ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐบาลอานันท์ 1 พบว่า การพิจารณาให้สัมปทานแก่ C.P. Telecommunication เป็นไปโดยรวบรัด และไม่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินเท่าที่ควร จึงมีการพิจารณาทบทวนร่างสัญญาและตัวโครงการใหม่ทั้งหมด การรื้อโครงการโทรศัพท์ดังกล่าวนี้ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในหมู่ผู้นำ รสช. อย่างมาก นับเป็นเรื่องน่าประหลาดใจอย่างยิ่ง เพราะในการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 คณะ รสช. ได้หยิบยกการฉ้อราษฎร์บังหลวงของรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็นเหตุผลประการหนึ่งในการโค่นล้มรัฐบาลนั้น และการให้สัมปทานโครงการขนาดใหญ่ของกระทรวงคมนาคมก็อยู่ใน

ขอข่าความเคลือบแคลงใจนี้ด้วย ในขณะที่รัฐบาลอานันท์ 1 เพียรพยายามที่จะเจรจากับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เพื่อให้รัฐบาลได้รับส่วนแบ่งผลประโยชน์เพิ่มขึ้น ผู้นำ รสช. บางคนกลับกดดันให้รัฐบาลอนุมัติสัมปทานให้แก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ โดยอ้างเหตุผลความล่าช้าและความจำเป็นที่จำเป็นต้องจัดสรรบริการโทรศัพท์ให้แก่ประชาชนโดยเร็ว ประพฤติกรรมของผู้นำ รสช. ดังกล่าวนี้อาจก่อให้เกิดข้อกังขาในใจของปวงชนชาวไทยว่า ขุนทหารซึ่งอ้างตนว่ารักชาติบ้านเมืองเหล่านี้กำลังกระทำการเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มทุนยิ่งกว่าผลประโยชน์ของแผ่นดินใช่หรือไม่

ด้วยเหตุที่มีแรงกดดันและการตีรวนจากผู้นำ รสช. บางคน การทบทวนโครงการโทรศัพท์ 3 ล้านเลขหมายจึงเป็นไปอย่างทุลักทุเล คณะทำงานขององค์การโทรศัพท์ฯอันมีพลเอก ชัชชม กันหลง เป็นประธานยุติบทบาทโดยไม่มีรายงานสรุปผลการศึกษา เนื่องจากพลเอกชัชชม ขอลาออกจากตำแหน่ง คณะกรรมการในระดับกระทรวงอันมีนายบุญลเป็นประธานก็จบบทบาทในมรรควิถีเดียวกัน ในที่สุดนายกรัฐมนตรีต้องกระโดดลงมาเป็นผู้นำในการเจรจาแก้ไขสัญญากับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เอง จนการเจรจาสำเร็จลุล่วงด้วยดี โดยมีกำหนดหลักการสำคัญหลายประการ หลักการที่สำคัญที่สุดในบรรดาข้อตกลงเหล่านี้ ก็คือ การป้องกันการผูกขาดในธุรกิจที่ใช้เทคโนโลยีสมัยใหม่ อันเกี่ยวเนื่องกับการใช้คู่สายขององค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย รัฐบาลยินยอมให้สัมปทานการติดตั้งโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในเขตกรุงเทพมหานครแก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ ระยะเวลาสัมปทาน 25 ปีตามสัญญาเดิม ส่วนสัมปทานการติดตั้งโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมายในส่วนภูมิภาคจะเปิดให้มีการประมูลในภายหลัง โดยกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์สละสิทธิ์ในการประมูล กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ตกลงที่จะแบ่งรายได้ก่อนหักค่าใช้จ่ายให้แก่องค์การโทรศัพท์ฯ 16% หากผู้รับสัมปทานมีกำไรส่วนเกินหลังหักภาษีมากกว่า 16% จะต้องแบ่งกำไรให้รัฐ 30% สำหรับกำไรช่วง 16-20% กำไร ส่วนที่เกินกว่า 20% จำต้องแบ่งให้รัฐ 60% ระบบการแบ่งปันผลประโยชน์จึงเป็นระบบที่มีอัตราก้าวหน้า ผู้รับสัมปทานยินยอมที่จะไม่ขอรับการส่งเสริมการลงทุน และยินยอมที่จะรับภาระความเสี่ยงจากการลงทุนและการดำเนินงาน รวมตลอดทั้งการรับภาระรายจ่ายบางรายการขององค์การโทรศัพท์ฯที่เกิดจากการขยายบริการโทรศัพท์ตามโครงการนี้ กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ตกลงในหลักการว่า กลุ่มฯจะถือหุ้นอย่างน้อย 51% ในบริษัทที่ได้รับสัมปทานนี้ในช่วง 5 ปีแรก โดยมีสถาบันการเงินร่วมถือหุ้นอย่างน้อย 29% ในช่วง 3 ปีแรก

แม้การตกลงในหลักการสำคัญจะสำเร็จลุล่วงด้วยดี แต่แล้วความขัดแย้งใหม่ก็เกิดขึ้นในเรื่องเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ ในขณะที่รัฐบาลต้องการยึดเกณฑ์ ROE กล่าวคือ กำไรส่วนเกินคำนวณจากส่วนต่างระหว่างรายได้กับรายจ่ายที่เกิดขึ้นแต่ละปี แต่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ต้องการให้ยึดเกณฑ์ IRR กล่าวคือ รายได้ที่จะนำมาคำนวณส่วนเกินนั้น จำต้องหัก

ค่าใช้จ่ายเสียก่อน ค่าใช้จ่ายนี้คลุมถึงการหักส่วนขาดทุนสะสม การหักดอกเบี้ยเงินกู้ในช่วงที่ผลการดำเนินงานขาดทุน และการหักเงินปันผลที่จ่ายแก่ผู้ถือหุ้น ก่อนที่จะมีการแบ่งกำไรส่วนเกิน นายอานันท์ ปันยารชุน ได้มอบหมายให้นายสุธี สิงห์เสน่ห์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นผู้เจรจากับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ในเรื่องนี้ ทำயที่สุดได้ข้อยุติว่า รัฐบาลยินยอมให้หักส่วนขาดทุนสะสมก่อนที่จะแบ่งปันรายได้ แต่ผู้รับสัมปทานต้องรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้เอง การลงนามในสัญญาสัมปทานการขยายบริการโทรศัพท์ 2 ล้านเลขหมายในเขตกรุงเทพมหานคร จึงเกิดขึ้นเมื่อวันที่ 2 สิงหาคม 2534

แม้สัมปทานการขยายบริการโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพมหานครจะลงนามไปตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2534 แต่การพิจารณาการจัดสรรสัมปทานการขยายบริการโทรศัพท์ในส่วนภูมิภาคอีก 1 ล้านเลขหมายกลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า ผู้บริหารระดับสูงในองค์การโทรศัพท์ฯ จึงใจเตง่วงการพิจารณา เพื่อรอให้รัฐบาลอานันท์ 1 สิ้นอายุขัย หนังสือพิมพ์ *The Nation* ฉบับวันอังคารที่ 7 กรกฎาคม 2535 รายงานวิธีการเตง่วงการพิจารณาโดยละเอียด ในการประมูลสัมปทานครั้งนี้ มีผู้เข้าประมูลรวม 4 กลุ่ม คือ กลุ่ม Shinnawatra Telephone กลุ่ม SG Telecom กลุ่ม Loxley-Jasmine และกลุ่ม B. Grimm Holding ในช่วงที่มีการเตง่วงการพิจารณา สัมปทานนั้นมีรายงานข่าวปรากฏในหน้าหนังสือพิมพ์ว่า กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ลงทุนร่วมกับกลุ่ม B. Grimm Holding ในการประมูลครั้งนี้ และการเตง่วงการพิจารณาก็เพื่อให้รัฐบาลใหม่อนุมัติสัมปทานแก่กลุ่ม B. Grimm Holding หากกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เข้าประมูลโดยอาศัยชื่อกลุ่ม B. Grimm Holding ย่อมขัดต่อข้อตกลงที่ให้ไว้กับรัฐบาลที่ว่า เมื่อได้รับสัมปทานโทรศัพท์เขตกรุงเทพฯ แล้ว จักต้องสละสิทธิ์การประมูลสัมปทานโทรศัพท์ภูธร อย่างไรก็ตาม กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ได้ออกข่าวปฏิเสธว่า มิได้เข้าร่วมการประมูลสัมปทานครั้งใหม่แต่ประการใด

จากการเปิดซองประมูลเมื่อวันที่ 19 พฤษภาคม 2535 ปรากฏว่า กลุ่ม Loxley-Jasmine เสนอให้ผลประโยชน์สูงสุด 43.10% รองลงมาได้แก่กลุ่ม B.Grimm Holding 36.5% กลุ่ม S G Telecom 35.53% และกลุ่ม Shinnawatra Telephone 31.31% แต่กว่าที่องค์การโทรศัพท์ฯ จะมีมติให้สัมปทานแก่กลุ่ม Loxley-Jasmine ก็ต้องเสียเวลาไปอีกหนึ่งเดือน หลังจากที่ถูกรัฐบาลอานันท์ 2 กระทั่งแล้วกระทั่งเล่า คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการให้สัมปทานแก่กลุ่ม Loxley-Jasmine เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2535 และมีการลงนามในสัญญาเมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม ศกเดียวกัน

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ เมื่อรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ตกลงที่จะให้สัมปทาน 3 ล้านเลขหมายแก่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์นั้น กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เสนอให้ผลประโยชน์แก่รัฐบาล

16% สำหรับโครงการโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพฯ และ 22% ในส่วนภูมิภาค แต่ด้วยการเจรจาต่อรองของรัฐบาลอานนท์ 1 ผลประโยชน์ที่รัฐบาลได้จากการจัดสรรสัมปทานโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพฯ มีมากกว่า 16% และในส่วนภูมิภาคได้ผลประโยชน์สูงถึง 43.1% ซึ่งเมื่อเทียบกับ 22% ที่กลุ่มเจริญโภคภัณฑ์เสนอให้แล้ว ต่างกันเกือบเท่าตัว นอกจากนี้ กลุ่มบริษัทที่เข้าประมูลทุกบริษัทล้วนแล้วแต่เสนอผลประโยชน์ให้แก่รัฐบาลมากกว่ากลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ทั้งสิ้น นายอานนท์ได้กล่าวในพิธีการลงนามในสัญญาของกลุ่ม Loxley-Jasmine ว่า จากการเจรจาต่อรองกับกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากสัมปทานโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพฯ ตลอดอายุสัมปทาน 25 ปีถึง 37,000 ล้านบาท และมีรายได้เพิ่มขึ้นจากสัมปทานโทรศัพท์ภูธร 138,000 ล้านบาท เมื่อคิดถึงการประหยัดรายจ่ายการลงทุนและรายได้จากบริการอื่นๆด้วยแล้ว รัฐบาลมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการนี้ประมาณ 200,000 ล้านบาท นายอานนท์ได้กล่าวประณาม 'บุคลากรของรัฐ' บางคนที่ไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว และช่วยเหลือเอกชนบางพวกด้วยวิธีการที่ไม่ตรงไปตรงมาและไม่โปร่งใส โดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของแผ่นดิน ข้อที่นายอานนท์มิได้กล่าวถึงก็คือ หากปราศจากแรงกดดันของผู้นำ รสช. บางคน รัฐบาลอานนท์ 1 ย่อมต่อรองผลประโยชน์จากกลุ่มเจริญโภคภัณฑ์ได้มากกว่าที่ทำไปแล้ว

การประมูลสัมปทานโทรศัพท์ครั้งนี้ นับเป็นนิทศน์อุทาหรณ์อันดียิ่งว่า การฉ้อราษฎร์บังหลวงและการประพฤติมิชอบมิได้มีเฉพาะแต่นักการเมืองที่แสวงอำนาจเพื่อหาผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจเท่านั้น หากทว่าเป็นประพฤติกรรมที่ปรากฏโดยทั่วไปในหมู่ขุนนางข้าราชการและพนักงานของรัฐอีกด้วย องค์การโทรศัพท์ฯ เป็นแหล่งผลประโยชน์ของผู้นำในกองทัพบางกลุ่มมาเป็นเวลาช้านาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ผู้บริหารระดับสูงในองค์การแห่งนี้บางคนไต่เต้าโดยการสยบเป็นสมุนบริวารของผู้นำในกองทัพ และกระทำการต่างๆโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของแผ่นดิน ดังเช่นการจัดสรรสัมปทานสมุดโทรศัพท์ปกเหลือง และการจัดซื้ออุปกรณ์โทรศัพท์ที่มีคุณภาพต่ำกว่ามาตรฐาน นับเป็นเรื่องน่าประหลาดใจอย่างยิ่งที่พฤติกรรมอันมิชอบเหล่านี้สามารถดำรงอยู่ในองค์การโทรศัพท์ฯ นานนับทศวรรษ โดยปราศจากการชำระล้างภายในองค์กรด้วยตนเอง

ไม่น่าเชื่อว่า องค์การที่มีบุคลากรมากกว่า 20,000 คนดังเช่นองค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย จะไม่มีผู้ที่มีความกล้าหาญทางจริยธรรมมากพอที่จะชำระล้างความโสมมภายในองค์กรของตนเอง ถ้าเป็นเช่นนั้น เสียใจว่าหาคนหน้าด่านแห่งองค์การโทรศัพท์ฯ ก็คงจะยังมีต่อไป