

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 18 มิถุนายน 2536

การเมืองว่าด้วยค่าทางด่วน

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

การปรับค่าทางด่วนเป็นเงื่อนไขข้อหนึ่งที่ปรากฏในสัญญาการลงทุนโครงการทางด่วนขั้นที่สองระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทย กับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด การที่รัฐบาลมิได้ปรับค่าทางด่วนตามที่กำหนดไว้ในสัญญา ไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทางพิเศษฯกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯเท่านั้น หากทว่ายังนำความเสื่อมเสียมาสู่ประเทศไทยอีกด้วย สังคมโลกพากันประณามว่ารัฐบาลไทย 'เบียด' สัญญา ซึ่งจะแก้ไขตัวอย่างไร ย่อมฟังไม่ขึ้นทั้งสิ้น

เมื่อบริษัททางด่วนกรุงเทพฯกล่าวหาว่า ทางพิเศษฯ 'เบียด' สัญญาที่มีได้มอบอำนาจการบริหารจัดการแก่บริษัทฯ ทางพิเศษฯยังพอแก้ตัวได้ว่า สัญญาระหว่างองค์กรทั้งสองมิได้บ่งบอกลักษณะสัมปทานว่าเป็น BTO (= Build, Transfer, and Operate) แม้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯจะกล่าวอ้างว่า เหตุที่บริษัทฯลงนามในสัญญาก็เพราะมีข้อตกลงนอกสัญญาที่จะปรับสัมปทานให้เป็น BTO ในภายหลัง แต่การตัดสินใจในการลงนามในสัญญานั้นย่อมต้องคำนึงถึงภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากการที่สัญญามิได้ปรับสัมปทานให้เป็น BTO ด้วยการที่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ตัดสินใจลงนามในสัญญานั้น ก็คงเป็นเพราะได้ประมาณการแล้วว่า ผลตอบแทนของโครงการคุ้มกับภาวะความเสี่ยงดังกล่าวนี้ หากผลการประมาณการปรากฏว่า ผลตอบแทนของโครงการไม่คุ้มกับภาวะความเสี่ยงดังกล่าวนี้ หากผลการประมาณการปรากฏว่า ผลตอบแทนของโครงการไม่คุ้มกับภาวะความเสี่ยงอันเกิดจากการที่มีได้ปรับสัมปทานเป็น BTO บริษัททางด่วน กรุงเทพฯก็คงไม่รีบร้อนลงนามในสัญญา การตัดสินใจลงนามในสัญญา ทั้งๆที่สัญญามีข้อตกลงที่คลุมเครือและไม่สอดคล้องกับเงื่อนไขแห่งค่าประกาศเชิญชวนให้ลงทุน (terms of reference) ความรับผิดชอบย่อมเป็นของบริษัททางด่วนกรุงเทพฯแต่เพียงผู้เดียว จะผลักระความรับผิดชอบไปให้ผู้อื่นหาควรไม่ ทางพิเศษฯมีความผิดที่มีได้ปรับสัมปทานเป็น BTO หากมีข้อตกลงนอกสัญญาดังกล่าวจริง แต่ถ้าหากไม่มีข้อตกลงนอกสัญญาดังที่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯกล่าวอ้าง ทางพิเศษฯก็ยังคงมีความผิดที่มีได้ป่าวร้องให้สังคมโลกรับรู้ว่า สัญญาระหว่างทางพิเศษฯกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯมิใช่การให้สัมปทานในลักษณะ BTO

ในขณะที่ประเด็นการปรับสัมปทานเป็น BTO เป็นประเด็นที่ต้องมีการไต่สวนข้อเท็จจริง แต่ประเด็นการปรับค่าทางด่วนเป็นเรื่องการ 'เบียด' สัญญาอย่างมิอาจปฏิเสธได้

บริษัท ทางด่วนกรุงเทพเริ่มลงมือก่อสร้างทางด่วนชั้นที่สองเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2533 แต่การทางพิเศษสามารถส่งมอบที่ดินได้เพียง 1% ของจำนวนที่ดินทั้งหมด ความล่าช้าในการส่งมอบที่ดินเกิดจากปัญหาในการเวนคืนที่ดิน เพราะประชาชนที่ถูกเวนคืนที่ดินมีความรู้สึกว่ามีได้รับความเป็นธรรม เนื่องจากเงินชดเชยที่ได้รับต่ำเกินไป จึงพากันรวมตัวต่อต้านในบางกรณี ดังเช่นชุมชนบ้านครัว การต่อต้านมีพื้นฐานมาจากความแตกต่างด้านวัฒนธรรมและความคิด ครั้นเมื่อมีประกาศ รสช. ฉบับที่ 44 ซึ่งกำหนดให้จ่ายค่าเวนคืนที่ดินตามราคาตลาด การทางพิเศษ ก็ต้องเผชิญปัญหาทางการเงินอย่างรุนแรง รายจ่ายในการเวนคืนที่ดินเพิ่มขึ้นจากรวมเงิน 10,218.6 ล้านบาทในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ เป็น 22,218 ล้านบาท

ความล่าช้าในการส่งมอบที่ดิน ไม่เพียงแต่จะทำให้บริษัททางด่วนกรุงเทพต้องเลื่อนกำหนดการก่อสร้างออกไปเท่านั้น หากยังสร้างภาระการเงินแก่บริษัทด้วย เนื่องจากราคาวัสดุก่อสร้างแพงขึ้น

ตามสัญญาเดิม โครงการทางด่วนพิเศษชั้นที่สองมีอายุสัมปทาน 30 ปี ช่วงสามปีแรกเป็นช่วงเวลาของการก่อสร้าง ส่วนที่เหลืออีก 27 ปีเป็นช่วงของการหารายได้ ในช่วง 9 ปีแรก (ปีที่ 4-12) การแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างบริษัททางด่วนกรุงเทพกับการทางพิเศษเป็นไปตามสัดส่วน 60 ต่อ 40 ในช่วง 9 ปีถัดมา (ปีที่ 13-21) สัดส่วนการแบ่งปันผลประโยชน์เท่ากับ 50 ต่อ 50 และลดลงเหลือ 40 ต่อ 60 ในช่วง 9 ปีสุดท้าย (ปีที่ 22-30)

ผลประโยชน์ที่แบ่งปันกันระหว่างการทางพิเศษกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพครอบคลุมรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งและชั้นที่สองรวมกัน ข้อตกลงดังกล่าวนี้ทำให้มีข้อโจมตีว่ารัฐบาลและการทางพิเศษแบ่งปันผลประโยชน์แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพมากเกินไปที่ควร ทั้งนี้เพราะเหตุว่า บริษัท ทางด่วนกรุงเทพมิได้ลงทุนในโครงการทางด่วนชั้นที่หนึ่ง แต่กลับได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งด้วย ผู้ถือหุ้นในบริษัท ทางด่วนกรุงเทพอธิบายว่าเมื่อโครงการทางด่วนชั้นที่สองแล้วเสร็จ ทางด่วนชั้นที่หนึ่งและชั้นที่สองจะเชื่อมต่อเป็นระบบทางด่วนเดียวกัน การเชื่อมต่อทางด่วนทั้งสองนี้ ย่อมทำให้ความต้องการใช้ทางด่วนชั้นที่หนึ่งมีมากกว่ากรณีทางด่วนชั้นที่หนึ่งแยกเป็นเอกเทศจากทางด่วนชั้นที่สอง ดังนั้น ผู้ลงทุนในโครงการทางด่วนชั้นที่สองจึงควรที่จะได้รับส่วนแบ่งรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งด้วย หากไม่ยอมแบ่งปันรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งแก่ผู้ลงทุนในโครงการทางด่วนชั้นที่สอง ก็ต้องตั้งด่านเก็บค่าทางด่วน ณ จุดเชื่อมต่อระหว่างทางด่วนชั้นที่หนึ่งกับชั้นที่สอง ซึ่งจะทำให้การจราจรบนทางด่วนติดขัดมากกว่าที่ควรจะเป็นผลเสียอันเกิดจากการตั้งด่านนี้เอง จึงทำให้คู่สัญญาตกลงที่จะรวมรายได้จากทางด่วนชั้นที่หนึ่งและชั้นที่สอง แล้วนำมาแบ่งปันกัน ในการนี้มีข้อตกลงที่จะปรับค่าทางด่วนเพื่อให้การทางพิเศษ และบริษัททางด่วนกรุงเทพมีรายได้พอเพียงที่จะชำระคืน

เงินกู้ และเพื่อที่จะให้การทางพิเศษมีรายได้ชดเชยจากการที่ต้องแบ่งปันรายได้จากทางด่วน
ชั้นที่หนึ่งแก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ

ด้วยเหตุนี้เอง ข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์จึงผูกติดไว้กับการกำหนด
ค่าทางด่วน ทั้งนี้การทางพิเศษจึงต้องปรับค่าทางด่วนจากอัตรา 10 บาท เป็น 20 บาท เมื่อเริ่ม
ก่อสร้างทางด่วนชั้นที่สองในวันที่ 1 มีนาคม 2533 และจะต้องปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท
ในเดือนมีนาคม 2536 หลังจากนั้นจะมีการปรับค่าทางด่วนทุก ๆ 5 ปีตามภาวะเงินเฟ้อ

รัฐบาลไทยไม่ยอมปฏิบัติตามข้อตกลงเกี่ยวกับการปรับค่าทางด่วนตั้งแต่ต้น
ทั้งนี้ก็มีข้ออ้างถึงเหตุว่า รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ซึ่งเป็นผู้ลงนามในข้อตกลงการลงทุน
กับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ กลับเป็นผู้เริ่มต้น 'เบี้ยว' สัญญาเสียเอง เพราะเมื่อถึงกำหนดการ
ก่อสร้างทางด่วนชั้นที่สองเมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2533 และการทางพิเศษต้องปรับค่าทางด่วนเป็น
20 บาท แต่นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กลับนั่งทับเรื่องนี้ไว้
ภายหลังการรัฐประหารเดือนกุมภาพันธ์ 2534 พลเอกอริสระพงษ์ หนุณภักดี รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยในยุครัฐบาลอานันท์ 1 แสดงความชิงชังในการปรับค่าทางด่วน แต่แล้วก็ถูก
สภา รสช. ทัดทานไว้ เพิ่งจะมาปรับค่าทางด่วนจาก 10 บาท เป็น 15 บาท เมื่อวันที่ 14
กันยายน 2535 ในยุครัฐบาลอานันท์ 2 นี้เอง แม้แต่รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ยังมีหากฎกล้า
ที่จะปรับค่าทางด่วน เป็น 20 บาท

ด้วยเหตุดังนั้น ภาระการปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท จึงตกหนักแก่รัฐบาลนาย
ชวน หลีกภัย แต่รัฐบาลนายชวนก็หาทางออกด้วยการปรับค่าทางด่วนเพิ่มขึ้นเป็น 20 บาท โดย
แบ่งปันผลประโยชน์แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ 18 บาท และการทางพิเศษรับเพียง 2 บาท
ทั้งนี้ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 ค่าทางด่วนอัตราใหม่นี้เดิมกำหนดให้เริ่ม
บังคับใช้ในวันที่ 1 มิถุนายน 2536 และจะปรับเป็น 25 บาท ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2538 แม้ว่า
การปรับค่าทางด่วนครั้งนี้จะไม่ทำให้บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เสียผลประโยชน์ในระยะแรก
แต่รัฐบาลไทยก็ได้ละเมิดสัญญาที่มีได้ปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท ในระยะต่อไปเมื่อมีการปรับ
ค่าทางด่วนตามภาวะเงินเฟ้อ ก็จะต้องมีข้อพิพาทกันอีกว่า จะปรับจากฐาน 20 บาท หรือฐาน 30
บาท

การปรับราคาสินค้าและบริการในสังคมเศรษฐกิจไทยมักจะมีนัยทางการเมือง
ยิ่งสินค้าและบริการที่ปรับราคานั้นมีความสำคัญและสร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจมากเพียงใด
นัยทางการเมืองก็จะยิ่งมีความสำคัญมากเพียงนั้น รัฐบาลไทยทั้งในยุคเผด็จการและที่มาจาก
การเลือกตั้งมักจะมีควมหวั่นเกรงว่า การปรับราคาสินค้าและบริการจะมีผลสิ้นคลอนเสียสภาพ
ของรัฐบาล ยิ่งราคาบริการสาธารณูปโภคด้วยแล้วถือเป็นสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่มีอาจจะต้องได้
แนวโน้มที่รัฐบาลจะตรึงค่าบริการสาธารณูปโภคไว้ในระดับเดิมก่อให้เกิดผลเสียอย่างน้อย 2 ด้าน

ในด้านหนึ่ง รัฐวิสาหกิจที่ผลิตบริการสาธารณูปโภค เมื่อไม่สามารถปรับค่าบริการได้ ก็ต้องมีปัญหาทางด้านการเงิน ในอีกด้านหนึ่ง เมื่อมีอาจตรึงค่าบริการในระดับเดิมได้ การขึ้นค่าบริการมีแนวโน้มที่จะשובฮาบ ซึ่งส่งผลกระทบต่อทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองมากกว่าที่ควร

ในกรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สองนี้ หากรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ปรับค่าทางด่วนตามสัญญาตั้งแต่ต้น ประพฤติกรรมดังกล่าวนี้ก็จะเป็นอย่างแก่รัฐบาลชุดต่อๆมาที่จะปฏิบัติตาม แต่เมื่อรัฐบาลชาติชาย ซึ่งเป็นผู้ลงนามในสัญญา กลับนำร่องในการ 'เบี่ยง' สัญญาเสียเอง แรงแผลกดันที่จะให้รัฐบาลชุดต่อๆมาปฏิบัติตามสัญญาจึงอ่อนระโหย นอกจากนี้การที่รัฐบาลชาติชายมิได้ปรับค่าทางด่วนตามขั้นตอน ย่อมเป็นภาระแก่รัฐบาลชุดต่อๆมาที่จะต้องปรับค่าทางด่วนอย่างשובฮาบ

สังคมโลกจักต้องเรียนรู้บทเรียนว่า อย่าได้ทำสัญญาการลงทุนหรือสัญญาการรับสัมปทานกับรัฐบาลไทย โดยที่กำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งปันผลประโยชน์ที่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับ การปรับราคาสินค้าและบริการ เพราะเป็นเงื่อนไขที่รัฐบาลไทยไม่เคยปฏิบัติได้ และมีแนวโน้มที่จะไม่ปฏิบัติด้วย

บริษัท Kumagai Gumi ผู้ถือหุ้นใหญ่ในบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด คงนี้กว่าโครงการทางด่วนขั้นที่สองเป็น 'หมู' ที่เคี้ยวได้ง่ายๆ แต่กว่าจะรู้ว่าเป็นหมูป่าเขี้ยวตันก็สายเสียแล้ว