

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 มิถุนายน 2536

ยุทธการทางด่วนขั้นที่สอง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ผมเฝ้าดูลีลาการฟาดวงฟาดงวาระหว่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทยกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด ด้วยความตื่นตาตื่นใจ ทั้งสองสำนักต่างระดมยอดฝีมือออกมาสู้ประยุทธ์ ชนิดใครดีใครอยู่ และทั้งสองฝ่ายต่างประกาศก้องฟ้าว่า ทางด่วนของข้าใครอย่าแตะ

ประชาชนคนไทยกำลังจับตาดูว่า รัฐบาลไทยสามารถหักด่านบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เพื่อเปิดใช้ทางด่วนพิเศษขั้นที่สองได้หรือไม่ ในขณะที่สังคมโลกกำลังประณามคนไทยและสังคมไทยว่ารักษาผลประโยชน์จากน้อยเพียงใด ลีลาที่ทั้งสองฝ่ายห้ำหั่นกันนั้นไม่บ่งบอกแต่น้อยว่า ทั้งสองเป็นผู้ร่วมลงทุนในโครงการเดียวกัน

ความเป็นมาของโครงการทางด่วนพิเศษขั้นที่สองสายบางโคล่-แจ้งวัฒนะมีจุดเริ่มต้นมาแต่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ เมื่อรัฐบาลนั้นตัดสินใจให้การทางพิเศษร่วมลงทุนกับเอกชนในการสร้างทางด่วนขั้นที่สอง เหตุที่รัฐบาลมิได้ให้การทางพิเศษเป็นผู้สร้างเอง ดังกรณีทางด่วนพิเศษขั้นแรกนั้น ผมเข้าใจว่าเป็นเพราะวิกฤตการณ์เงินคลังเพิ่งผ่านพ้นไป ประกอบกับเป็นช่วงที่รัฐบาลกำลังเผชิญวิกฤตการณ์หนี้ต่างประเทศ ทางออกที่เหมาะสมก็คือการถ่ายโอนการผลิตบางส่วนไปให้แก่ภาคเอกชน (Privatization) แต่โดยเหตุที่ทางด่วนขั้นที่สองจักต้องเชื่อมต่อกับทางด่วนขั้นที่หนึ่งเพื่อเป็นระบบทางด่วนเดียวกัน และโดยเหตุที่การทางพิเศษได้ลงทุนสร้างทางด่วนขั้นที่หนึ่งไปแล้ว การสร้างทางด่วนขั้นที่สองจึงต้องเป็นการลงทุนร่วมระหว่างการทางพิเศษฯ กับผู้ประกอบการเอกชน

มติเดือนมิถุนายน 2530 ของรัฐบาลเปรมที่ให้เอกชนลงทุนร่วมกับการทางพิเศษในการสร้างทางด่วนขั้นที่สองปรากฏเป็นจริงเมื่อมีการลงนามในสัญญาระหว่างการทางพิเศษฯ กับ บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด (Bangkok Expressway Co. Ltd. = BECL) เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531 ยุครัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ

บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ มีบริษัท Kumagai Gumi แห่งประเทศญี่ปุ่นถือหุ้น 65% และมีธนาคารพาณิชย์ไทย 11 ธนาคารถือหุ้นร่วม อาทิเช่น ธนาคารกรุงเทพฯ ธนาคารไทย

พาณิชย์ ธนาคารทหารไทยฯ ธนาคารกรุงไทยฯ เป็นต้น ในทางปฏิบัติ Kumagai Gumi เป็นผู้ควบคุมจัดการบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ซึ่งระดมทุน 27,500 ล้านบาทสำหรับโครงการนี้ บริษัททางด่วนกรุงเทพฯกู้เงินจากธนาคารพาณิชย์ไทยทั้ง 11 ธนาคารที่ร่วมถือหุ้น และกู้เงินจากสถาบันการเงินต่างประเทศรวม 29 แห่ง โดยมี Dai-ichi Kangyo Bank, Long-term Credit Bank of Japan, National Westminster Bank, และ Credit Lyonnais เป็นหัวหน้าอกในการประสานการให้กู้

เมื่อรัฐบาลไทยประกาศเชิญชวนให้เอกชนเข้ามาลงทุนสร้างทางด่วนขั้นที่สอง TOR (term of reference) บ่งบอกลักษณะสัมปทานว่าเป็น BTO (= Build, Transfer, and Operate) อย่างชัดเจน กล่าวคือ ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนก่อสร้างทางด่วนพิเศษ เมื่อสร้างเสร็จแล้วจึงโอนกรรมสิทธิ์ทางด่วนให้แก่การทางพิเศษฯ แต่ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ประกอบการกิจการทางด่วนตลอดอายุสัมปทาน 30 ปี

บริษัท Kumagai Gumi ซึ่งเป็นแกนนำในการจัดตั้งบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ได้อาศัย TOR ดังกล่าวนี้อ้างอิงในการเชิญชวนผู้อื่นมาร่วมถือหุ้น และในการเจรจาขอเงินกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ บรรดาสถาบันการเงินที่ให้เงินกู้แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯต่างก็เข้าใจว่า บริษัททางด่วนกรุงเทพฯเป็นผู้ประกอบกิจการทางด่วนเมื่อการก่อสร้างเสร็จเรียบร้อยแล้ว มิฉะนั้นอาจต้องยับยั้งซึ่งใจเกี่ยวกับการปล่อยเงินกู้มากกว่าปกติ

แต่แล้วเมื่อการก่อสร้าง Section A ของทางด่วนขั้นที่สองใกล้จะแล้วเสร็จ ความขัดแย้งระหว่างการทางพิเศษฯกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯก็ปรากฏอย่างชัดเจน การทางพิเศษฯกล่าวอ้างว่า ทางด่วนเป็นกรรมสิทธิ์ของการทางพิเศษฯ ดังนั้น การทางพิเศษฯจึงต้องเป็นผู้ประกอบกิจการและบริหารระบบทางด่วนทั้งหมด ซึ่งรวมทางด่วนขั้นที่สองด้วย ทั้งนี้โดยอ้างอิงข้อสัญญาบางข้อ และอ้างอิงประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ซึ่งเป็นกฎหมายก่อตั้งการทางพิเศษฯว่ามีบทบัญญัติที่กำหนดให้การทางพิเศษฯ เป็นผู้ประกอบกิจการและเก็บค่าทางด่วน

ครั้นเมื่อความขัดแย้งระหว่างการทางพิเศษฯกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯใกล้ถึงจุดแตกหัก พนักงานการทางพิเศษฯกว่า 500 คน ทำหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีกล่าวหาเป็นนัยๆว่า บริษัททางด่วนกรุงเทพฯสร้างความเข้าใจผิดแก่สาธารณชนว่า สัมปทานการสร้างทางด่วนขั้นที่สองเป็นสัมปทานแบบ BTO แท้ที่จริงแล้วหาได้เป็นเช่นนั้นไม่ พนักงานการทางพิเศษฯกล่าวอ้างรายละเอียดในสัญญาเพื่อชี้ให้เห็นว่า อำนาจในการบริหารจัดการเป็นอำนาจของการทางพิเศษฯ

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า สัญญาการลงทุนระหว่างทางพิเศษกับบริษัททางด่วน กรุงเทพฯ มีข้อความอันคลุมเครือ และไม่สอดคล้องกับ TOR ที่บ่งบอกลักษณะสัมปทานว่าเป็น BTO

เหตุไฉนการนี้จึงเป็นเช่นนี้ได้ ?

ข้อมูลจากผู้ถือหุ้นบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ บอกกล่าวว่า เมื่อทั้งสองฝ่ายตกลงร่างสัญญาในลักษณะที่เป็นการให้สัมปทานแบบ BTO กรมอัยการแสดงความไม่แน่ใจว่า การทางพิเศษ สามารถให้สัมปทานในลักษณะดังกล่าวได้หรือไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 เปิดช่องให้เอกชนเข้ามาบริหารทางด่วน และเก็บค่าทางด่วนได้หรือไม่ กรมอัยการแนะนำให้การทางพิเศษ เสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความ

แต่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ไม่ต้องการรอคอยการลงนามในสัญญาอีกต่อไป เพราะได้เสียเวลาไปมากแล้ว ประกอบกับได้ใช้จ่ายไปในการหาผู้ถือหุ้นและในการหาแหล่งเงินทุนเป็นจำนวนมาก จึงตัดสินใจลงนามในสัญญาที่ให้อำนาจการบริหารจัดการและการเก็บค่าทางด่วนแก่การทางพิเศษ โดยมีความเข้าใจร่วมกันว่าการทางพิเศษว่า สัมปทานของโครงการทางด่วนขั้นที่สองเป็นสัมปทานแบบ BTO การทางพิเศษจะต้องเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความในภายหลัง และหากคณะกรรมการกฤษฎีกาตีความว่า เอกชนไม่มีอำนาจการบริหารจัดการและการเก็บค่าทางด่วน การทางพิเศษก็จะต้องดำเนินการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้สามารถให้สัมปทานแบบ BTO ได้ บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ กล่าวหาว่า ภายหลังการลงนามในสัญญาการลงทุน การทางพิเศษไม่เคยเสนอเรื่องให้คณะกรรมการกฤษฎีกาตีความเลย

ข้อตกลงนอกสัญญาดังที่กล่าวข้างต้นนี้เป็นเรื่องที่ต้องฟังหูไว้หู กระนั้นก็ตาม มีเหตุผลที่จะเชื่อว่า ข้อตกลงนอกสัญญานี้มีจริง ตลอดระยะเวลาที่บริษัท Kumagai Gumi แสวงหาผู้ร่วมลงทุน และตลอดระยะเวลาที่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ แสวงหาเงินทุนจากสถาบันการเงินต่างๆ โครงการทางด่วนขั้นที่สองถูกโฆษณาว่าเป็นโครงการสัมปทานแบบ BTO (= Build, Operate and Transfer) ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวนี้ การทางพิเศษไม่เคยออกแถลงการณ์ปฏิเสธข้อกล่าวอ้างของบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ แม้แต่น้อย หากบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เทียบโฆษณาว่า โครงการทางด่วนขั้นที่สองเป็นโครงการสัมปทานแบบ BTO ทั้งๆที่ข้อเท็จจริงมิได้เป็นเช่นนั้น การทางพิเศษก็สามารถกล่าวหาบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ได้ว่ามีพฤติกรรมฉ้อฉลและหลอกลวง การหักพรวดด้วยเข้าในบันปลายได้ทำลายเกียรติภูมิของประเทศไทยในสังคมโลกไปจนเกือบหมดสิ้น เพราะชุมชนระหว่างประเทศมีความเข้าใจว่าสัญญาการลงทุนนี้เป็นสัญญา BTO หากความเข้าใจนี้เป็นความเข้าใจที่คลาดเคลื่อน การทางพิเศษก็ไม่เคยคิดแก้ไข

ความเข้าใจผิดดังกล่าวนี้ ผลที่ตามมาก็คือ สังคมโลกกำลังลงความเห็นที่เห็นว่า รัฐบาลไทย 'เบี่ยง'
สัญญา ซึ่งจะมีผลกระทบอย่างสำคัญต่อการลงทุนของชาวต่างประเทศในประเทศไทยในอนาคต

ผมทราบดีว่า สัญญาการลงทุนที่การทางพิเศษทำกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เป็นสัญญาที่เกื้อประโยชน์แก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ เกินกว่าที่จำเป็น และผมก็ทราบดีว่า กระบวนการเสนอเรื่องเข้าสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีในยุครัฐบาลพลเอกชาติชาติ ชุณหะวัณเป็นไปอย่างรวดเร็วจนอดมีข้อกังขามีได้ แต่ในเมื่อรัฐบาลไทยลงนามในสัญญาแล้ว รัฐบาลก็ควรที่จะปฏิบัติตามสัญญาการ 'เบี่ยง' สัญญา มิได้สร้างความเสียหายแก่รัฐบาลเท่านั้น หากยังเป็นการทำลายเกียรติภูมิของประเทศชาติอีกด้วย

ความรู้สึกที่ว่า รัฐบาลไทยไม่รักษาสัจจะวาจา มีส่วนทำให้บริษัท Obayashi แห่งประเทศญี่ปุ่น ซึ่งได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้ลงทุนในโครงการทางด่วนขั้นที่สามของการทางพิเศษ ถอนตัวจากการลงทุน ทั้งนี้เป็นรายงานข่าวของ *Project Finance International* ฉบับวันที่ 28 พฤษภาคม 2536 (*The Nation*, June 1, 1993)