

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 13 สิงหาคม 2536

BOT, BTO, BOO, BOOT, BOOST, และ BRT

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

หากมิใช่เป็นเพราะปัญหาความขัดแย้งระหว่างทางพิเศษแห่งประเทศไทย กับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด ในเรื่องผลประโยชน์ของระบบทางด่วนพิเศษขั้นที่สอง ประชาชนคนไทยก็คงยากที่จะได้ยินชื่อ BOT หรือ BTO

บริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ จำกัด อ้างสิทธิในการบริหารระบบทางด่วนพิเศษ ขั้นที่สอง โดยอ้างว่า สัมปทานในการสร้างระบบทางด่วนดังกล่าวนี้เป็นสัมปทานแบบ BTO (= Build, Transfer, and Operate) ในขณะที่การทางพิเศษฯ อ้างประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 (พ.ศ.2515) ว่ามีอายุถ่ายโอนอำนาจการบริหารทางด่วนให้แก่เอกชนได้

ระบบการให้สัมปทานแบบ BTO หรือรูปแบบอื่นๆ ซึ่งจะกล่าวถึงในภายหลัง มักจะใช้กับการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infrastructure) ดังเช่นถนนและทางหลวง ท่าเรือ โรงงานไฟฟ้า ระบบโทรคมนาคม และระบบการประปา ระบบการให้สัมปทานแบบ BTO เกิดขึ้นเนื่องจากมีนักลงทุนเอกชนชั้นอาสาศึกษาที่จะสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจหรือผลิต บริการสาธารณูปโภคให้แก่ประเทศด้อยพัฒนา นักลงทุนเอกชนดังกล่าวนี้โดยทั่วไปเป็นบริษัท ก่อสร้างระหว่างประเทศ หรือมีฉะนั้นก็เป็นบริษัทผู้ขายเครื่องจักรหรือครุภัณฑ์ขนาดใหญ่ รวมทั้ง อาจเป็นบริษัทระหว่างประเทศที่รับจ้างติดตั้งและจัดระบบโรงงาน ในทางปฏิบัติ บริษัทผู้เสนอ โครงการเหล่านี้มักจะจัดตั้งบริษัทขึ้นใหม่ เพื่อขอสัมปทานจากรัฐบาลประเทศเจ้าบ้าน ทั้งนี้มักจะมีนายทุนในประเทศเจ้าบ้านร่วมถือหุ้นด้วย ผู้ถือหุ้นอื่นๆนอกจากบริษัทผู้เสนอโครงการแล้วยังประกอบด้วยนักลงทุนระหว่างประเทศ และสถาบันการเงินที่เป็นเจ้าหนี้ด้วย

ในกรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สอง บริษัท กูมาไก กุมิ จำกัด (Kumagai Gumi Co. Ltd.) ซึ่งประกอบธุรกิจการก่อสร้างและที่ปรึกษาทางวิศวกรรม เป็นหัวหน้าในการขอ สัมปทานในการสร้างทางด่วนขั้นที่สอง เมื่อรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีมติในเดือน มิถุนายน 2530 ให้การทางพิเศษฯลงทุนร่วมกับเอกชนในการสร้างทางด่วนขั้นที่สอง ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า มติดังกล่าวเกิดจากการผลักดันและวิ่งเต้นของบริษัท กูมาไก กุมิ หรือไม่ แต่การถ

ปรากฏต่อมาว่า บริษัทกูมาโก กูมิ เป็นตัวตั้งตัวตีในการจัดตั้งบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (Bangkok Expressway Company Limited = BECL) โดยมีผู้ถือหุ้น 11 ราย บริษัท กูมาโก กูมิ เป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ โดยถือหุ้นถึง 65% ผู้ถือหุ้นอื่นๆ ประกอบด้วยธนาคารพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) บริษัท ช. การช่าง จำกัด สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ และสถาบันการเงินที่มีฐานะเป็นเจ้าของบริษัททางด่วนกรุงเทพด้วย ดังเช่นธนาคารกรุงเทพ ธนาคารกรุงไทย ธนาคารไทยพาณิชย์ ธนาคารทหารไทย และธนาคารเอเชีย

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2531 บริษัท กูมาโก กูมิ และบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ ร่วมกันจัดตั้ง Bangkok Expressway Consortium (= BEC) เพื่อเตรียมร่างข้อเสนอลงและเจรจาขอสัมปทานการสร้างทางด่วนชั้นที่สองกับการทางพิเศษ ทั้งนี้ไม่เป็นที่แน่ชัดอีกเช่นกันว่าการทางพิเศษเป็นผู้ซื้อเชิญให้บริษัท กูมาโก กูมิฯ เสนอขอสัมปทาน หรือบริษัท กูมาโก กูมิฯ อาศัยช่องทางทางการเมืองอื่นใดในการได้มาซึ่งสัมปทานดังกล่าวนี้

การเจรจาระหว่างการทางพิเศษฯ กับ BEC เริ่มต้นในเดือนเมษายน 2531 ครั้นถึงปลายเดือนกรกฎาคมศกเดียวกัน ก็ปรากฏแน่ชัดว่า การทางพิเศษตกลงที่จะให้สัมปทานการสร้างทางด่วนชั้นที่สองแก่บริษัท ทางด่วนกรุงเทพ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ยืนยันความข้อนี้

กล่าวโดยสรุปก็คือ เมื่อรัฐบาลเปรมมีมติให้การทางพิเศษฯ ลงทุนร่วมกับเอกชน ในการสร้างระบบทางด่วนชั้นที่สองในเดือนมิถุนายน 2530 นั้น ไม่ปรากฏชื่อผู้ประกอบการเอกชนรายอื่นที่ยื่นขอสัมปทาน จนอดมีข้อกังขามิได้ว่า การผลักดันนโยบายดังกล่าวนี้เป็นฝีมือของบริษัท กูมาโก กูมิฯ ตั้งแต่ต้น ยิ่งเมื่อศึกษากระบวนการให้สัมปทานแบบ BTO หรือ BOT ด้วยแล้ว ก็ยิ่งพบว่า การผลักดันนโยบายการให้สัมปทานเอกชนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสาธารณูปโภคต่าง ๆ มักจะริเริ่มโดยบรรษัทระหว่างประเทศ

แม้ว่าระบบการให้สัมปทานแบบ BTO หรือ BOT จะมีชื่อใหม่ แต่เพียงจะเฟื่องฟูในทศวรรษ 2520 นี้เอง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่า บริษัทก่อสร้างระหว่างประเทศ ซึ่งมีงานชุกมือภายหลังที่เกิดวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งแรกในปี 2516 กลับเผชิญกับภาวะธุรกิจซบเซา เมื่ออย่างเข้าสู่ทศวรรษ 2520 การก่อสร้างในตะวันออกกลางเริ่มบรรเทาเบาบางลง มีหน้าข้ายังถูกซ้ำเติมด้วยภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจภายหลังวิกฤติการณ์น้ำมันครั้งที่สองในปี 2522 บรรดาบริษัทที่ขายเครื่องจักรและครุภัณฑ์อื่นๆ ล้วนแล้วแต่เผชิญกับภาวะธุรกิจซบเซาเช่นเดียวกับธุรกิจก่อสร้าง บริษัทระหว่างประเทศเหล่านี้จึงคิดค้นวิธีที่จะฟื้นฟูธุรกิจด้วยการเสนอโครงการก่อสร้างและโครงการสาธารณูปโภคต่อรัฐบาลประเทศโลกที่สาม บริษัทยักษ์ใหญ่เหล่านี้จะเป็นผู้ลงทุน

ในโครงการที่ได้รับสัมปทาน เป็นเจ้าของในถาวรวัตถุที่สร้างขึ้นชั่วคราวระยะเวลาหนึ่ง และหารายได้จากถาวรวัตถุนั้นจนสามารถชำระคืนหนี้ได้ทั้งหมด แล้วจึงยกให้เป็นกรรมสิทธิ์ของประเทศเจ้าบ้าน ทั้งนี้จะต้องมีข้อตกลงในการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างรัฐบาลประเทศเจ้าบ้าน กับบริษัทผู้ลงทุนอย่างชัดเจน

นายกรัฐมนตรีเตอร์กัต โอซาล (Turgut Ozal) แห่งเตอร์กีเป็นผู้ขนานนามระบบการให้สัมปทานดังที่บรรยายข้างต้นนี้ว่า ระบบ BOT ซึ่งย่อมาจากคำว่า Build, Own, and Transfer หรือ Build, Operate, and Transfer โครงการแรกที่รัฐบาลเตอร์กีกำหนดที่จะให้สัมปทานแบบ BOT ก็คือ โครงการก่อสร้างโรงงานไฟฟ้านิวเคลียร์ที่เมือง Akkuyu โดยที่บริษัทที่อาสาก่อสร้างได้แก่ Atomic Energy of Canada Limited ร่วมกับ Kraftwerk Union of West Germany แต่การเจรจาระหว่างรัฐบาลเตอร์กีกับบริษัทผู้ขอสัมปทานไม่สามารถตกลงกันได้ โครงการนี้จึงต้องระงับไปในที่สุด กระนั้นก็ตาม รัฐบาลเตอร์กีได้ให้สัมปทานแบบ BOT ในโครงการต่างๆ มากกว่า 20 โครงการ โครงการเหล่านี้ประกอบด้วยโครงการทางหลวง ท่าเรือ ท่าอากาศยาน โรงไฟฟ้าพลังน้ำ โรงไฟฟ้าพลังถ่านหิน และการจัดเขตการค้าเสรี

ระบบการให้สัมปทานแบบ BOT เป็นที่นิยมอย่างแพร่หลายในทศวรรษ 2520 ทั้งนี้ด้วยสาเหตุหลายต่อหลายประการ ในด้านหนึ่ง รัฐบาลประเทศโลกที่สามต้องการขยายโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและบริการสาธารณูปโภค เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรและการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคต แต่ติดขัดที่ไม่มีทรัพยากรทางการเงิน นอกจากนี้ ประเทศด้อยพัฒนาจำนวนมากไม่น้อยต้องเผชิญกับวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศและวิกฤติการณ์ทางการคลัง ระบบการให้สัมปทานแบบ BOT ไม่เพียงแต่จะช่วยผ่อนคลายขีดจำกัดทางการคลังของรัฐบาลประเทศโลกที่สามเท่านั้น หากทว่ายังสอดคล้องกับกระแสการถ่ายโอนบทบาททางเศรษฐกิจไปสู่ภาคเอกชน (privatization) อีกด้วย ในอีกด้านหนึ่ง ระบบการให้สัมปทานแบบ BOT ก็ให้ประโยชน์แก่บริษัทผู้ขอสัมปทาน เพราะช่วยให้มีงานทำและขายของได้ นอกจากนี้ ธนาคารโลกและเครือข่ายยังอำนวยความสะดวกในการให้เงินกู้ เพราะการให้สัมปทานแบบ BOT สอดคล้องกับปรัชญาเศรษฐกิจเสรีนิยม

แม้ระบบการให้สัมปทานดังที่กล่าวข้างต้นนี้ จะเริ่มต้นด้วยระบบ BOT (= Build, Operate, and Transfer) แต่ในไม่ช้ารูปแบบการให้สัมปทานเริ่มแตกแขนงและมีลักษณะหลากหลาย เพราะขึ้นอยู่กับลักษณะของโครงการ และผลการเจรจาระหว่างรัฐบาลเจ้าบ้านกับบริษัทผู้ขอสัมปทาน รูปแบบสัมปทานที่แตกต่างไปได้แก่

(1) BTO (= Build, Transfer, and Operate) ตามรูปแบบนี้ บริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนโครงการ เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จยกเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลเจ้าบ้าน โดยที่รัฐบาลเจ้าบ้านหรือบริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้บริหารโครงการ ทั้งนี้แล้วแต่ข้อตกลง

(2) BOO (= Build, Own, and Operate) ตามรูปแบบนี้ บริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนสร้าง เป็นเจ้าของและเป็นผู้ประกอบการ โดยไม่ต้องโอนกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐบาลเจ้าบ้าน

(3) BOOT (= Build, Own, Operate, and Transfer) ตามรูปแบบนี้ บริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนสร้าง เป็นเจ้าของและเป็นผู้ประกอบการชั่วคราวหนึ่ง แล้วจึงโอนเป็นกรรมสิทธิ์แก่รัฐบาลเจ้าบ้านในภายหลัง

(4) BOOST (= Build, Own, Operate, Subsidize, and Transfer) สัมปทานรูปแบบนี้มีสาระสำคัญเหมือนกับระบบ BOOT ต่างกันแต่เพียงว่า ในระหว่างที่บริษัทผู้รับสัมปทานกำลังดำเนินโครงการ รัฐบาลเจ้าบ้านต้องให้เงินอุดหนุนแก่บริษัทผู้รับสัมปทาน

(5) BRT (= Build, Rent, and Transfer) ตามรูปแบบนี้ บริษัทผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนก่อสร้าง เมื่อการก่อสร้างแล้วเสร็จ ก็ให้เช่าแก่รัฐบาลเจ้าบ้านชั่วคราวหนึ่ง แล้วจึงยกกรรมสิทธิ์ไว้ในภายหลัง

แม้ว่าระบบการให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและผลิตบริการสาธารณูปโภคประเภทต่างๆจะเฟื่องฟูมากในทศวรรษ 2520 แต่ภายหลังจากที่สังคมโลกฟื้นตัวจากภาวะถดถอยทางเศรษฐกิจนับตั้งแต่ปี 2530 เป็นต้นมา ระบบการให้สัมปทานแบบ BOT หรือรูปแบบอื่นใด ก็มีได้เฟื่องฟูดุจดั่งปางก่อน ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า บรรดาบริษัทก่อสร้างระหว่างประเทศมิได้ว่างงานดังยุคที่มีภาวะเศรษฐกิจถดถอย และบริษัทผู้ผลิตเครื่องจักรสามารถขายของได้ อีกส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่า การแสวงหารายได้จากโครงการสัมปทานแบบ BOT หรือรูปแบบอื่นมิได้เป็นไปอย่างราบรื่น ในบางกรณีมีความขัดแย้งเกี่ยวกับการแบ่งปันรายได้ เนื่องจากความไม่ชัดเจนของสัญญา และในบางกรณีรัฐบาลประเทศเจ้าบ้านให้สัมปทานแก่เอกชน โดยที่มิได้ยอมรับบทบาทของเอกชนในการผลิตบริการสาธารณูปโภค