

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 28 เมษายน 2538

หนองงูเห่ากับประเทศมหาอำนาจ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

กระบวนการคัดสรรบริษัทผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าจบสิ้นลง เมื่อวันที่ 17 เมษายน 2538 หลังจากที่ยืดเยื้อมาเกือบ 2 ปี ซึ่งทำให้การก่อสร้างสนามบินดังกล่าวล่าช้ากว่ากำหนดการเป็นอันมาก

เมื่อการทำอากาศยานแห่งประเทศไทย (ทอท.) เปิดให้มีการประมูลเพื่อออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าในปี 2536 นั้น ปรากฏว่ามีผู้ยื่นข้อเสนอถึง 22 กลุ่มบริษัท ในเดือนธันวาคม 2536 ทอท. ได้คัดเลือกเหลือเพียง 5 กลุ่มบริษัท หลังจากนั้นได้ตรวจสอบข้อเสนอทางเทคนิค และตัดทอนเหลือเพียง 3 กลุ่มบริษัทในเดือนกรกฎาคม 2537 ได้แก่

(1) กลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS แห่งสหรัฐอเมริกา ซึ่งมีบริษัทที่ปรึกษา ACT Consultant Co., Ltd. เป็นผู้ร่วมหุ้นฝ่ายไทย

(2) กลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup ซึ่งเป็นกลุ่มร่วมทุนระหว่างฝรั่งเศสกับอังกฤษ โดยมีบริษัทสถาปนิกมติ ตั้งพานิช เป็นผู้ร่วมหุ้นฝ่ายไทย

(3) กลุ่มบริษัท CW Fentress

ในเดือนกันยายน 2537 ทอท.ตัดสินใจคัดเลือก CW Fentress ออกจากกระบวนการประมูล ยังผลให้บริษัทดังกล่าวร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรีว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม ครั้นในเดือนต่อมา ทอท. ตัดสินใจเปิดซองข้อเสนอทางการเงินของกลุ่มบริษัทสองกลุ่มที่เหลือ ผลปรากฏว่ากลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS เสนอราคา 1,100 ล้านบาทและกลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup เสนอราคา 1,200 ล้านบาท ในเดือนธันวาคม 2537 ทอท. ตัดสินให้ Murphy Jahn/TAMS เป็นผู้ได้รับการพิจารณาลำดับแรก (priority bidder)

ข้อวิจฉัยของ ทอท. ดังกล่าวข้างต้นนี้สร้างความไม่พอใจแก่กลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup อย่างมาก เอกอัครราชทูตฝรั่งเศสและอังกฤษประจำประเทศไทย มีหนังสือประท้วงถึงนายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 5 มกราคม 2538 และขอให้รัฐบาลไทยดำเนินการคัดเลือกผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าด้วยความเป็นธรรม กลุ่มบริษัทยุโรปดังกล่าวนี้

อ้างว่า ข้อเสนอทางเทคนิคของตนเหนือกว่ากลุ่มบริษัทอเมริกันตามการจัดลำดับของ ทอท. ดังนั้น จึงควรได้รับการพิจารณาลำดับแรก ข้อทักท้วงนี้ทำให้การคัดเลือกผู้ออกแบบหยุดชะงักลง

รัฐบาลอเมริกันเข้าหนุนช่วยกลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS โดยนายรอน บราวน์ (Ron Brown) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ มีหนังสือลงวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2538 ถึงนายกรัฐมนตรี ประท้วงว่า กระบวนการคัดสรรผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่ามิได้ เป็นไปโดยเปิดเผยและโปร่งใส (*Asian Wall Street Journal*, February 22, 1995) หนังสือ ประท้วงนี้ช่วยให้กระบวนการคัดเลือกผู้ออกแบบดำเนินต่อไป

ในเดือนกุมภาพันธ์ 2538 ทอท. เริ่มเจรจากับกลุ่มบริษัทผู้ประมูลตามลำดับ ที่กำหนดไว้ ผลการเจรจาปรากฏว่า กลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS ยินดีลดราคาประมูล ลงเหลือ 997 ล้านบาท และกลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup ลดเหลือ 897 ล้านบาท แต่ ทอท. ไม่ยอมรับราคาประมูลที่กลุ่มบริษัททั้งสองเสนอ โดยอ้างว่าสำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กำหนดราคากลางไว้ในระดับ 640 ล้านบาท อย่างไรก็ตาม ผู้ประมูลทั้งสองกลุ่มแถลงว่า ราคากลาง 640 ล้านบาทเป็นระดับที่ต่ำเกินไป

ต่อมาเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2538 ทอท. ตัดสินใจให้ผู้ประมูลทั้งสองกลุ่มยื่น ข้อเสนอทางการเงินเป็นคำรบที่สาม โดยกำหนดให้เสนอราคาแบบตายตัวที่ยังมิได้รวมภาษี มูลค่าเพิ่ม ทั้งนี้ขอขยายงานยังคงเป็นไปตามข้อเสนอทางเทคนิคเดิม การตัดสินใจให้มีการประมูล แบบปิด (closed bid) เฉพาะกลุ่มบริษัททั้งสองก็เพื่อแก้ปัญหาความล่าช้า หากเริ่มต้นกระบวนการประมูลตั้งแต่ต้นใหม่ ความล่าช้าจะยังมีมากเป็นทวีคูณ

ในการยื่นข้อเสนอทางการเงินใหม่นี้เป็นที่ทราบกันอย่างน้อยในกลุ่มผู้ประมูลว่า ทางราชการได้เทียบราคากลางอย่างไม่เป็นทางการเป็น 850 ล้านบาท การเปิดซองข้อเสนอ ทางการเงินเมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2538 ปรากฏว่า กลุ่ม Murphy Jahn/TAMS เสนอราคา 792 ล้านบาท และกลุ่ม Aeroports de Paris/Overup เสนอราคา 836 ล้านบาท ทอท. จึงตัดสินใจ ให้กลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS เป็นผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่า โดยมีหน้าที่ ควบคุมการก่อสร้างด้วย สัญญาว่าจ้างการออกแบบจะลงนามในเดือนมิถุนายน 2538 โดย ผู้รับจ้างจักต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 27 เดือน

เดิมทีเมื่อ ทอท. ยืนยันราคากลาง 640 ล้านบาท Murphy Jahn/TAMS คิด ที่จะถอนตัวออกจากการประมูล แต่ผู้ร่วมทุนฝ่ายไทยคือ ACT Consultant Co., Ltd. พยายาม โน้มน้าวให้สู้ต่อ โดยที่ผู้ร่วมทุนฝ่ายไทยยินดีลดส่วนแบ่งกำไร อย่างไรก็ตาม การที่ Murphy Jahn/TAMS ชนะการประมูลครั้งนี้ สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งเป็นเพราะการตกต่ำของค่าเงินดอลลาร์ อเมริกัน

ความจำเป็นที่กรุงเทพฯต้องมีสนามบินนานาชาติแห่งที่สองเกิดจากความแออัดของสนามบินดอนเมือง ซึ่งในปัจจุบันรับผู้โดยสาร 25 ล้านคนต่อปี อยู่น้อยในระดับ 80% ของกำลังความจุ สนามบินหนองงูเห่าจะรับผู้โดยสารได้ปีละ 30 ล้านคน อาคารผู้โดยสารมีพื้นที่ 500,000 ตารางเมตร โดยคาดว่าจะต้องใช้งบประมาณการก่อสร้างประมาณ 27,000 ล้านบาท เดิมกำหนดที่จะเปิดใช้งานในปี 2543 (ค.ศ.2000) ความล่าช้าในการคัดเลือกผู้ออกแบบทำให้กำหนดการนี้ต้องล่าออกไปอีกอย่างน้อย 2 ปี นอกจากปัญหาความล่าช้าในการคัดเลือกผู้ออกแบบแล้วยังมีปัญหาความล่าช้าในการอพยพราษฎรออกจากบริเวณหนองงูเห่าอีกด้วย เนื่องจากการเคหะแห่งชาติไม่สามารถสร้างที่อยู่อาศัยรองรับราษฎรเหล่านี้ตรงตามกำหนดเวลา

โครงการสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าแรกเริ่มเดิมทีเกิดจากการผลักดันของบริษัทนอร์ททรอปแห่งแคลิฟอร์เนีย (Northrop Corporation of California) ซึ่งเสนอโครงการต่อรัฐบาลถนอม-ประภาสในเดือนพฤษภาคม 2514 สาระสำคัญของข้อเสนอก็คือ บริษัทนอร์ททรอปเป็นผู้ออกแบบ ผู้ก่อสร้างและผู้ควบคุมการก่อสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สองนี้ โดยรัฐบาลไทยไม่ต้องออกค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง แต่ต้องให้บริษัทนอร์ททรอปเป็นผู้บริหารและหารายได้จากสนามบินในช่วง 20 ปีแรก ข้อเสนอดังกล่าวนี้ถูกคัดค้านทั้งจากสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงคมนาคม ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 รัฐบาลถนอม-ประภาสได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อเสนอของบริษัทนอร์ททรอปอีกครั้งหนึ่งเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2515 โดยมี พล.อ.ท.วี จุลละทรัพย์เป็นประธาน ครั้นวันที่ 15 สิงหาคม ศกเดียวกัน สภาบริหารคณะปฏิวัติมีมติรับหลักการข้อเสนอของบริษัทนอร์ททรอป ความรวดเร็วในการผลักดันโครงการดังกล่าวนี้เป็นเหตุให้ในเวลาต่อมา ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตั้งข้อสังเกตในหนังสือพิมพ์สยามรัฐว่า การรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 เป็นการรัฐประหารเพื่อสร้างสนามบินหนองงูเห่า

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 โครงการสนามบินนานาชาติหนองงูเห่ากลายเป็นเป้าโจมตีจากสาธารณชน ส่วนสำคัญเป็นเพราะว่า ร่างสัญญาที่รัฐบาลจะลงนามกับบริษัทสนามบินนอร์ททรอปประเทศไทย (Northrop Thailand Airport Company = NTAC) เป็นร่างสัญญาที่รัฐบาลไทยเสียเปรียบและไม่รักษาผลประโยชน์ของแผ่นดิน จึงมีแรงผลักดันมิให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ลงนามในร่างสัญญาดังกล่าวนี้ โครงการสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าจึงแท้งในปี 2517 และรัฐบาลในเวลาต่อมาหันมาปรับปรุงและขยายสนามบินดอนเมืองแทน แต่การขยายตัวของกรมคมนาคมและขนส่งทางอากาศในช่วงเวลา 20 ปีที่ผ่านมา ทำให้รัฐบาลไทยต้องพิจารณาส่งสร้างสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง โครงการหนองงูเห่าจึงถูกรื้อฟื้นขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง

เมื่อบริษัทนอร์ททรอปเสนอสร้างสนามบินหนองงูเห่าในปี 2514 นั้น แมคนิโกลัดซิด ประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน คือ นายเฮนรี เคินส์ (Henry Kearns) มีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย แต่หน่วยรัฐการอเมริกันมิได้ข้องเกี่ยวมากนัก ยิ่งภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือน ตุลาคม 2516 ด้วยแล้ว สถานเอกอัครราชทูตอเมริกันประจำประเทศไทยพยายามไม่เข้าไปข้องเกี่ยวกับโครงการนี้ เพราะกระแสชาตินิยมในประเทศไทยกำลังขึ้นสูง การเข้าไปหนุนช่วยบริษัทนอร์ททรอปอาจมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ระหว่างสหรัฐอเมริกากับไทยได้โดยง่าย

แต่การคัดเลือกบริษัทผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าระหว่างปี 2536-2538 ให้ภาพที่แตกต่างกันโดยสิ้นเชิง ไม่เพียงแต่สถานเอกอัครราชทูตอเมริกันจะเข้าไปหนุนช่วยกลุ่มบริษัท Murphy Jahn/TAMS อย่างเต็มที่เท่านั้น หากทว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์อเมริกันถึงกับลงแรงกดดันรัฐบาลไทยด้วยตนเองอีกด้วย ก่อนหน้านั้น นิตยสาร *The Economist* ขนานนามรัฐมนตรีพาณิชย์ว่า "เซลล์แมนแห่งนครวอชิงตัน ดี.ซี." มิใช่ต้องกล่าวว่า สถานเอกอัครราชทูตและรัฐบาลฝรั่งเศสและอังกฤษก็หนุนช่วยกลุ่มบริษัท Aeroports de Paris/Overup เดกเช่นเดียวกัน

ตลาดนโยบายของสังคมเศรษฐกิจไทยแปรโฉมเป็นตลาดแบบเปิดที่ไร้พรมแดน โดยที่กระแสอิทธิพลของบรรษัทระหว่างประเทศและประเทศมหาอำนาจจะยิ่งมีมากขึ้นในอนาคต ข้อที่น่าสังเกตยิ่งก็คือ ณ บัดนี้ประเทศมหาอำนาจไม่เพียงแต่เข้ามาแสดงอิทธิพลในกระบวนการกำหนดนโยบายเท่านั้น หากยังแผ่อิทธิพลถึงกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของรัฐบาล (government procurement) อีกด้วย ในโลกที่ไร้พรมแดนซึ่งถูกครอบงำโดยระเบียบเศรษฐกิจเสรีนิยม ประเทศมหาอำนาจไม่ลังเลที่จะทะลุทะลวงเข้าไปแสวงหาผลประโยชน์ในประเทศต่างๆ ทุกลมุมโลก การใช้อำนาจและอิทธิพลที่เหนือกว่าในการกดดันประเทศที่ด้อยกว่าเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ผลที่ตามมาก็คือ การให้สัมปทานและการประมูลระหว่างประเทศในโลกที่สามเป็นกระบวนการที่ยุ้งยากและกินเวลามากกว่าที่ควรจะเป็น เพราะประเทศมหาอำนาจที่ต้องการผลประโยชน์ต่างแสดงอิทธิพลกดดันรัฐบาลประเทศโลกที่สามเพื่อให้ตนสมประสงค์

บทเรียนจากการประมูลผู้ออกแบบสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าครั้งนี้ ก็คือ ประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายจะเพิ่มขึ้นได้อีกมาก หากกระบวนการให้สัมปทานและการจัดจ้างจัดซื้อเป็นกระบวนการที่โปร่งใส มีการกำหนดขั้นตอนในรายละเอียดที่ชัดเจน และเป็นธรรม