

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 29 กันยายน 2538

พี่น้องอดีตหนองงูเห่า

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

โครงการสนามบินหนองงูเห่ามีที่ทำว่าจะถูกล้มเป็นครั้งที่สอง หลังจากที่ถูกล้มครั้งแรกไปแล้วในปี 2517 ประวัติศาสตร์จะซ้ำรอยหรือไม่ นับเป็นเรื่องที่ต้องติดตามศึกษาต่อไป

ผู้คนในสังคมไทยจำนวนไม่น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคอลัมนิสต์ชาวสังคมของหนังสือพิมพ์บางฉบับ เสนอความเห็นเชิงวิพากษ์ว่า การสร้างสนามบินหนองงูเห่าล่าช้าไปถึง 24 ปี นับแต่เมื่อมีข้อเสนอในการสร้างสนามบินนี้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 2514 การคัดค้านการก่อสร้างสนามบินหนองงูเห่าในช่วงปี 2516-2517 กลายเป็น 'แพะ' ที่ถูกโจมตีว่าเป็นเหตุแห่งความล่าช้าดังกล่าวนี้

นับเป็นเรื่องน่าอนาถนักที่ประชาชนคนไทยจำนวนไม่น้อยขาดสำนึกทางประวัติศาสตร์ผู้คนพากันลืมเลือนเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเพียงเมื่อสองทศวรรษเศษที่แล้วนี้เอง ดังนั้นจึงจำเป็นต้องฟื้นอดีต เพื่อมิให้ตำนานหนองงูเห่าถูกบิดเบือนมากไปกว่านี้

ข้อเสนอในการก่อสร้างสนามบินนานาชาติหนองงูเห่าอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมมาจาก Northrop Corporation of California ในเดือนมีนาคม 2514 โดยที่ Northrop Airport Development Corporation (NADC) ซึ่งเป็นบริษัทในเครือเป็นตัวตั้งตัวตีในการยื่นข้อเสนอต่อมาในเดือนมีนาคม 2515 NADC ได้ปรับปรุงข้อเสนอยื่นต่อผู้อำนวยการฝ่ายพัฒนาการเกษตรแห่งสภาบริหารคณะปฏิวัติ (พล.อ.ทวิ จุลละทรัพย์) ในรัฐบาลถนอม-ประภาส

NADC เสนอตัวขอรับเป็นผู้ลงทุนในการจัดทำแผนแม่บท (master plan) การออกแบบและการดำเนินการก่อสร้างสนามบินนานาชาติหนองงูเห่า โดยรัฐบาลไทยไม่ต้องออกค่าใช้จ่าย รัฐบาลไทยเพียงแต่มีหน้าที่ในการเวนคืนที่ดิน และการลงทุนด้านบริการสาธารณูปโภค โดยเฉพาะอย่างยิ่งการสร้างถนนเข้าสู่สนามบิน และการจัดการด้านไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์ NADC จะได้สัมปทานในการบริหารและในการหารายได้จากสนามบินหนองงูเห่าเป็นเวลา 20 ปี เมื่อครบกำหนด 20 ปีแล้ว NADC จะยกสนามบินหนองงูเห่าให้เป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐบาลไทย แต่ในช่วง 20 ปีแรกนั้น NADC จะจ่ายค่าสัมปทานแก่รัฐบาลไทยเป็นจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,000 ล้านบาท โดยแบ่งชำระเป็นงวดๆ นอกจากนี้ นับตั้งแต่ปีที่ 11 ที่เปิดใช้สนามบิน หากมีกำไร

เกินกว่า 75% ของกำไรที่คาดว่าจะได้ NADC จะแบ่งกำไร 25% ของกำไรส่วนที่เกินกว่า 75% ของกำไรที่คาดว่าจะได้นั้นแก่รัฐบาลไทย

หากเทียบเคียงกับวาทกรรมสมัยใหม่ ข้อเสนอของ NADC มีลักษณะเป็นการให้สัมปทานแบบ BOT (= Build, Operate, and Transfer) กล่าวคือ NADC เป็นผู้ลงทุนสร้างและบริหารจัดการสนามบินเป็นเวลา 20 ปี แล้วจึงยกกรรมสิทธิ์ให้แก่รัฐบาลไทย แต่ข้อเสนอของ NADC มีอาจถือเป็นการให้สัมปทานแบบ BOT อย่างเต็มรูป เพราะ NADC จะยกกรรมสิทธิ์ให้เฉพาะสิ่งปลูกสร้างและลานบิน มิได้รวมถึงเครื่องจักร อุปกรณ์และครุภัณฑ์อื่นๆ เมื่อครบกำหนด 20 ปี และรัฐบาลไทยต้องเข้าไปบริหารสนามบิน ก็ต้องซื้อหรือเช่าเครื่องจักรอุปกรณ์และครุภัณฑ์ที่ขังปวงจาก NADC ข้อสำคัญก็คือ เมื่อส่งมอบสิ่งปลูกสร้างและลานบินแก่รัฐบาลไทย NADC ให้การรับรองว่าจะอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ดีเพียง 180 วัน

คณะกรรมการพิจารณาการก่อสร้างท่าอากาศยานพาณิชย์แห่งที่สอง ซึ่งมีนายสิริลักษณ์ จันทรางศุ (ปลัดกระทรวงคมนาคมในขณะนั้น) เป็นประธาน มีมติในเดือนมีนาคม 2515 ไม่รับข้อเสนอของ NADC แต่รัฐบาลถนอม-ประภาสไม่รับฟังความเห็นของคณะกรรมการดังกล่าว จึงแต่งตั้งคณะกรรมการชุดใหม่เพื่อพิจารณาข้อเสนอของ NADC โดยมี พล.อ.ทวิ จุลละทรัพย์ เป็นประธาน และนายบูรพา อัครถาวร เป็นเลขานุการ ด้วยอิทธิฤทธิ์ของคณะกรรมการชุดใหม่ ข้อเสนอของ NADC จึงได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีชนิดคาดการณ์ได้ และกระทรวงคมนาคมได้ลงนามในสัญญาฉบับแรกกับ NADC เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2516 (สัญญาที่หนึ่ง) แต่ NADC จะต้องจัดตั้งบริษัท Northrop Thailand Airport Company (= NTAC) สัญญาจะมีผลสมบูรณ์ก็ต่อเมื่อรัฐบาลไทยลงนามในสัญญาฉบับที่สอง (สัญญาที่สอง) โดยที่ NTAC ก็ต้องมีสัญญากับ NADC (สัญญาที่สาม) ด้วย

ภายหลังจากที่รัฐบาลไทยลงนามในสัญญาฉบับแรกกับ NADC แล้ว NADC มีพันธะในการแสวงหาเงินกู้ภายในเดือนมิถุนายน 2516 NADC อาศัยนายเฮนรี เคิร์นส์ (Henry Kearns) คนสนิทของประธานาธิบดีริชาร์ด นิกสัน ในการเจรจาขอเงินกู้จาก EXIM Bank แห่งสหรัฐอเมริกา แต่การเจรจามีอุปสรรคจนต้องเลื่อนกำหนดเวลาเป็นเดือนตุลาคม และท้ายที่สุดเดือนธันวาคม 2516

กลุ่มบริษัท Northrop มิได้ผลักดันข้อเสนอการสร้างสนามบินหนองงูเห่าอย่างโดดเดี่ยว หากมีบริษัทอิตัลไทยของนายแพทย์ชัยยุทธ วรรณสุต เป็นหุ้นส่วนพันธมิตร ซึ่งสถานสายสัมพันธ์ไปถึง พล.อ.ทวิ จุลละทรัพย์

เมื่อมีการจัดตั้งบริษัทนอร์ททรอปไทย NTAC ในเดือนสิงหาคม 2516 กลุ่มบริษัทนอร์ททรอปถือหุ้นใน NTAC เพียง 21.5% กลุ่มบริษัทอิตัลไทยและสมาชิกในตระกูลวรรณสุต ถือหุ้นประมาณ 20% ผู้ถือหุ้นฝ่ายไทยอื่นๆ ที่สำคัญ ได้แก่ ธนาคารทหารไทย (12.5%) ธนาคาร

ไทยพาณิชย์ (5%) ธนาคารกรุงเทพพาณิชย์การ (5%) สหธนาคารกรุงเทพ (3%) บริษัทอาคเนย์ ประกันภัย จำกัด (1%) บริษัทศรีปวิธ จำกัด (1%) ฯลฯ

โครงการสนามบินหนองงูเห่า นับเป็นโครงการอิทธิพลโดยแท้ ทั้งที่ข้อเสนอของกลุ่มบริษัทนอร์ททรอปปิคัดต่อกฎระเบียบและจารีตทางการคลัง แต่รัฐบาลถนนม-ประภาสพยายามผลักดันโครงการนี้อย่างถึงที่สุด กล่าวโดยสรุปแล้ว ข้อเสนอของ NADC ขัดต่อกฎระเบียบและจารีตทางการคลังอย่างน้อย 4 ประการ คือ

ประการแรก โครงการลงทุนขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการศึกษาความเป็นไปได้ (Feasibility Study) แต่โครงการหนองงูเห่าหาได้มีการศึกษาเช่นว่านี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมิได้มีการศึกษาอย่างจริงจังถึงความจำเป็นต้องมีสนามบินนานาชาติแห่งที่สองมากนักเพียง ในเมื่อรัฐบาลได้ลงทุนขยายสนามบินดอนเมืองไปแล้ว และหากมีความจำเป็นต้องมีสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง ควรจะเลือกตั้ง ณ แห่งหนตำบลใด เหตุใดจึงต้องเป็นหนองงูเห่า ข้อเสนอของกลุ่มบริษัทนอร์ททรอปปิคัดขัดขวางขั้นไปจัดทำแผนแม่บท โดยมีข้อสมมติว่า ประเทศไทยต้องมีสนามบินนานาชาติแห่งที่สอง และต้องตั้งที่หนองงูเห่า

ประการที่สอง โครงการลงทุนขนาดใหญ่จำเป็นต้องมีการประมูลระหว่างประเทศ (international bidding) เพื่อให้การใช้จ่ายเงินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่รัฐบาลกลับให้สัมปทานแก่กลุ่มบริษัทนอร์ททรอปปิคัดโดยปราศจากการประมูล รัฐบาลจึงไม่สามารถมีสารสนเทศที่ถูกต้องเกี่ยวกับต้นทุนตามราคาตลาดของโครงการ และไม่สามารถควบคุมคุณภาพของโครงการได้

ประการที่สาม รัฐบาลในอดีตกำหนดหลักการว่า บริษัทผู้รับเหมาก่อสร้างจะต้องเป็นคนละบริษัทกับผู้ออกแบบ ทั้งนี้เพื่อให้มีการควบคุมซึ่งกันและกันได้ แต่รัฐบาลถนนม-ประภาส กลับละเมิดวินัยทางการคลังดังกล่าวนี้ โดยให้กลุ่มบริษัทนอร์ททรอปปิคัดเป็นผู้ออกแบบและผู้ก่อสร้าง

ประการที่สี่ รัฐบาลในอดีตกำหนดหลักการว่า จะไม่ก่อนนี้สาธารณะโดยรับสินเชื่อจากผู้ผลิต (supplier's credit) เพราะการรับสินเชื่อจากผู้ผลิตมีข้อผูกมัดว่าต้องนำสินเชื่อ นั้นไปซื้อสินค้าและบริการจากผู้ผลิตที่ให้สินเชื่อเช่นนั้น การซื้อสินค้าและบริการโดยปราศจากการประมูลย่อมทำให้ต้องชำระราคาสูงกว่าที่ควรจะเป็น และ/หรือได้สินค้าและบริการที่มีคุณภาพต่ำกว่าที่ควรจะเป็นโครงการหนองงูเห่าของกลุ่มบริษัทนอร์ททรอปปิคัดเข้าข่ายเป็นสินเชื่อของผู้ผลิต เพราะผูกมัดว่าต้องใช้บริการของกลุ่มบริษัทนอร์ททรอปปิคัดเท่านั้น จะใช้บริการของบริษัทอื่นหาได้ไม่

ภายหลังการรัฐประหารเดือนพฤศจิกายน 2514 รัฐบาลถนนม-ประภาสเร่งรัดการพิจารณาข้อเสนอของกลุ่มบริษัทนอร์ททรอปปิคัด จน ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ตั้งข้อสังเกตใน

ภายหลังว่า การรัฐประหารดังกล่าวเป็นไปเพื่อโครงการหนองงูเห่าโดยแท้ อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ได้แปรเปลี่ยนไปเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเดือนตุลาคม 2516 ประกอบกับ NADC ไม่สามารถหาเงินกู้ได้ทันตามกำหนด ความไม่ชอบมาพากลของโครงการหนองงูเห่าทำให้โครงการนี้กลายเป็นเป้าหมายของขบวนการนักศึกษาและประชาชน เพราะเป็นที่ประจักษ์ชัดว่า โครงการนี้เกิดจากการผลักดันทางการเมืองโดยมิได้คำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศชาติเท่าที่ควร ผู้ที่คัดค้านมิได้มีเฉพาะแต่ผู้นำขบวนการสิทธิและเสรีภาพเท่านั้น หากยังประกอบด้วย ขุนนางนักวิชาการและอาจารย์มหาวิทยาลัยอีกด้วย

ข้าราชการที่เป็นหัวเรี่ยวหัวแรงสำคัญในการคัดค้านโครงการหนองงูเห่าต่อสาธารณชน ก็คือ คุณศรีสว่าง พัววงศ์แพทย์ แห่งกรมวิเทศสหการ นอกจากนี้ก็มีนายสิริลักษณ์ จันทรางศุ นายเสนาะ คุนากุล นายศิริวงศ์ จังคศิริ นายอมร จันทรมบุญรณ์ นายเอกวิทย์ ณ ถลาง และนายไพโรจน์ สุวรรณากกร ฝ่ายอาจารย์มหาวิทยาลัยประกอบด้วยนายไพจิตร เอื้อทวิกุล นายเสนห์ จามริก นายวารินทร์ วงศ์หาญเชาวน์ นายระวี ภาวิไล เป็นต้น องค์ประกอบของผู้คัดค้านโครงการหนองงูเห่าตามที่กล่าวนี้ นับว่าน่าประหลาดนัก เพียงชั่วระยะเวลาสองทศวรรษต่อมา วิถีชีวิตของผู้คนเหล่านี้แตกต่างกันเกือบโดยสิ้นเชิง และอดสงสัยมิได้ว่า จะมีโอกาสใดอีกบ้างที่ผู้คนเหล่านี้จะได้ร่วมกิจกรรมเดียวกันโดยพร้อมหน้า

แรงกดดันจากขบวนการนักศึกษาและประชาชนทำให้รัฐบาลนายสัญญา ธรรมศักดิ์ยับยั้งการลงนามในสัญญาฉบับที่สองกับ NTAC เพราะยังเปิดโปง ก็ยังเห็นความบกพร่องของสัญญาที่ฝ่ายไทยต้องเสียเปรียบ ความข้อนี้เห็นได้จากวิวาทะระหว่างนายไพจิตร เอื้อทวิกุล กับนายสมภพโหดระกิตย ในคราวที่กลุ่มผู้คัดค้านเข้าพบคณะกรรมการพิจารณาร่างสัญญาก่อสร้างสนามบินพาณิชย์นานาชาติแห่งที่สองเมื่อวันที่ 7 มกราคม 2517

โครงการหนองงูเห่าผุดขึ้นด้วยแรงดันทางการเมือง และต้องจากไปด้วยแรงดันทางการเมืองเช่นกัน การต่อต้านของขบวนการนักศึกษาและประชาชนทำให้กลุ่มบริษัท นอร์ทรอปต้องถอนตัวออกไปในที่สุด หลังจากนั้น รัฐบาลไทยเลือกแนวทางขยายสนามบินดอนเมือง จวบจนกระทั่งสนามบินดอนเมืองมีอาคารรองรับการขยายตัวของการสัญจรทางอากาศ จึงมีการพิจารณาร่างสนามบินนานาชาติแห่งที่สองอีกครั้งหนึ่ง

ความล่าช้าในการสร้างสนามบินหนองงูเห่าครั้งแรก มิใช่เรื่องอันควรแก่การเสียใจเพราะการก่อเกิดของโครงการหนองงูเห่าในปี 2515 นั้นเป็นผลจากการฉ้อฉลอำนาจ แต่ความพยายามในการล้มโครงการนี้ในปี 2538 เป็นเรื่องอันควรแก่การติดตาม เพราะอาจเปิดช่องให้มีการฉ้อฉลซ้ำสอง