

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 17 กันยายน 2536

## กระบวนการกำหนดนโยบาย กรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สอง

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

ภายหลังจากที่การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ยื่นฟ้องบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2536 ในข้อหาละเมิด และศาลมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นให้บริษัททางด่วนกรุงเทพ เปิดให้ใช้ทางด่วนขั้นที่สองตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน ศกเดียวกัน เวลา 15.00 น. เป็นต้นไป อันถือเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษา เป้าแห่งการโจมตีก็แปรเปลี่ยนจากบริษัททางด่วนกรุงเทพไปเป็น กทพ. ทั้งนี้ปรากฏว่า การเปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สองได้ช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรดังที่คาดหวังไม่ มีหน้าซ้ำค่าทางด่วนยังถูกปรับจากอัตรา 15 บาท เป็น 30 บาท สำหรับรถยนต์ 4 ล้ออีกด้วย ผู้คนที่ใช้ทางด่วนและสื่อมวลชนพากันกันประณามการขึ้นค่าทางด่วน ดังกล่าวนี้อย่างถึงกับกล่าวหาว่า กทพ. อาศัยกระบวนการยุติธรรมในการบังคับเปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สองเพียงเพื่ออำพรางการขึ้นค่าทางด่วนเท่านั้น

ในขณะที่ กทพ. กล่าวอ้างว่า การปรับค่าทางด่วนเป็นพันธะที่เป็นไปตามสัญญาที่ทำกับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ ผู้คนจำนวนไม่น้อยเริ่มตั้งข้อกังขาว่า เหตุใด กทพ. จึงทำสัญญาที่มีเงื่อนไขการกำหนดค่าทางด่วนสูงเช่นนี้ ขณะเดียวกันก็เริ่มมีการเล่าขานว่า กทพ. เป็นผู้เจรจาละเอียดในการทำสัญญากับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ โดยที่รัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ไม่ทราบรายละเอียดของสัญญา ทั้งนี้หัวหน้าพรรคประชากรไทยได้เอ่ยชื่อ นายเจริญ บุรพรัตน์ ผู้ว่าการ กทพ. คนแรกว่าเป็นผู้มีบทบาทสำคัญดังกล่าวนี้อย่างชัดเจน

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมายจัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย บัญญัติขึ้นในยุคสมัยที่การเมืองการปกครองถูกครอบงำโดยกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตย ประกอบกับจอมพลประภาส จารุเสถียร กุมอำนาจทางการเมืองในขณะนั้น กทพ. จึงถูกดึงไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย แทนที่จะสังกัดกระทรวงคมนาคม ในเมื่อเจ้ากระทรวงมีภูมิหลังเป็นข้าราชการ การดำเนินงานของ กทพ. จึงตกอยู่ในเงื้อมมือของกลุ่มพลังอำมาตยาธิปไตยและ กทพ. ก็มีอิสระเสรีในการบริหารพอสมควร การตัดสินใจในการแก้ปัญหาในการบริหารโดยทั่วไปสิ้นสุดที่คณะกรรมการบริหาร และอย่างมากที่สุดก็เพียงขอ

ความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำนาจในการกำหนด และจัดเก็บค่าทางด่วนเป็น อำนาจของเจ้ากระทรวง (ข้อ 47) ทั้งนี้มีเพียงเรื่องที่ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเพียง 5 เรื่องเท่านั้น (ข้อ 36) อันได้แก่

- (1) การสร้างหรือขยายทางพิเศษ
- (2) การกั๊ยเงินเกิน 10 ล้านบาท
- (3) การออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน
- (4) การจำหน่ายธงหาริมทรัพย์ที่มีราคาเกิน 500,000 บาท
- (5) การจำหน่ายทรัพย์สินที่มีราคาเกิน 1 ล้านบาทจากบัญชีเป็นสัญญา

ในกรณีโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง กทพ. ต้องขออนุมัติคณะรัฐมนตรี ในการก่อสร้างตามข้อ 36(1) แห่งประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290/2515 รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มีนโยบายที่จะให้เอกชนเป็นผู้ลงทุนโครงการทางด่วนชั้นที่สอง แต่เนื่องจาก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290/2515 ไม่มีบทบัญญัติที่ชัดเจนเกี่ยวกับการให้สัมปทานแก่เอกชน คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2530 มีมติอย่างชัดเจนว่า ‘... เป็นนโยบาย ให้การทางพิเศษแห่งประเทศไทยให้สัมปทานได้...’ พร้อมทั้งให้ความเห็นชอบในหลักการการให้ สัมปทานโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง โดยให้เวลาในการให้สัมปทานไม่เกิน 1 ปี 6 เดือน หากไม่มีเอกชนยื่นข้อเสนอการลงทุน ให้ กทพ. ลงทุนก่อสร้างโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง เฉพาะส่วน วงแหวนตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2528 ต่อไปได้ทันที

ข้อที่น่าสังเกตก็คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2530 มิได้กำหนด หลักเกณฑ์การให้สัมปทานที่เป็นรายละเอียด เพียงแต่กำหนดเค้าโครงสัมปทานอย่างหยาบๆ ว่า ระบบทางด่วนชั้นที่สองที่จะให้สัมปทานประกอบด้วยทางด่วน 2 เส้นทาง คือ

- (1) สายเหนือ-ใต้ จากทางด่วนเฉลิมมหานครบริเวณบางโคล่ถึงถนนแจ้งวัฒนะ
- (2) สายตะวันออก จากสายเหนือ-ใต้ บริเวณโรงกรองน้ำสามเสนของการ

ประปานครหลวง ถึงถนนศรีนครินทร์

รัฐบาลเปรมกำหนดอายุสัมปทาน 30 ปี ผู้เสนอขอสัมปทานจะต้องเสนอเงื่อนไข ที่ดีที่สุดในเรื่องค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการศึกษา สำรวจ และออกแบบรายละเอียด รวมตลอดจน ค่าใช้จ่ายในการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน ซึ่งมีมูลค่าประมาณ 5,200 ล้านบาท

ด้วยเหตุที่รัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ มิได้กำหนดหลักเกณฑ์การให้ สัมปทานที่เป็นรายละเอียด กทพ. จึงค่อนข้างมีอิสระเสรีในการดำเนินการ กทพ. ออกประกาศ และข้อกำหนดในการจัดทำข้อเสนอในการก่อสร้างและการบริหารโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง

เพื่อเชิญชวนให้เอกชนขอสัมปทานเมื่อวันที่ 14 สิงหาคม 2530 และต่อมาได้แก้ไขข้อกำหนดดังกล่าวนี้เมื่อวันที่ 30 ตุลาคม ศกเดียวกัน

เจ้าหน้าที่ระดับสูงของ กทพ. อ้างว่ามีผู้ยื่นข้อเสนอขอสัมปทานถึง 2 ราย แต่ชาวที่ปรากฏสู่สาธารณชนมีเฉพาะแต่บริษัท กูมาโกกูมิ จำกัด (Kumagai Gumi Co. Ltd.) อย่างน้อยที่สุดคือผู้ขอสัมปทานรายที่สองไม่เคยปรากฏสู่ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี หากมีผู้เสนอขอสัมปทานรายที่สองจริง กทพ. ก็ได้จัดการฌาปนกิจตั้งแต่แรกแล้ว

การปรากฏตัวของกูมาโกกูมิเป็นปมเงื่อนทางประวัติศาสตร์ที่จะต้องสะสางรัฐบาลพลเอกเปรม ตินสุลานนท์ มีนโยบายที่จะให้สัมปทานแก่เอกชนในการสร้างทางด่วนชั้นที่สองอย่างชัดเจน เพราะในขณะนั้นระบบเศรษฐกิจไทยได้รับผลกระทบจากวิกฤติการณ์เงินคงคลังและวิกฤติการณ์หนี้ต่างประเทศอย่างค่อนข้างรุนแรง ความสามารถของรัฐบาลที่จะลงทุนเองจึงมีอยู่อย่าง จำกัด ขณะเดียวกัน ที่ปรึกษารัฐบาลเปรมก็สนับสนุนนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (privatization) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลที่ว่า นโยบายดังกล่าวนี้จะช่วยผลักดันการเสี่ยงในการลงทุนจากภาครัฐบาลไปให้ภาคเอกชน นอกจากนี้ กระแสการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชนยังได้รับการสนับสนุนจากธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศอีกด้วย

ข้อเท็จจริงต่างๆเท่าที่ประมวลได้ยังไม่ชัดเจนพอที่จะกล่าวว่า ใครเป็นผู้ดึงกลุ่มกูมาโกกูมิเข้ามาในประเทศไทย มีความเป็นไปได้ที่กลุ่มกูมาโกกูมิ ซึ่งในขณะนั้นกำลังเผชิญกับภาวะธุรกิจถดถอย จะตบเท้าเข้ามาแสวงหาช่องทางโอกาสในการลงทุนเอง แต่ข้อเท็จจริงที่ว่า กลุ่มกูมาโกกูมิเข้าร่วมทุนกับธนาคารกรุงเทพ จำกัด ในเวลาต่อมา ก็อาจมีความเป็นไปได้เช่นกันว่า กลุ่มธนาคารกรุงเทพฯ เป็นผู้ดึงกลุ่มกูมาโกกูมิเข้ามาขอสัมปทานโครงการระบบทางด่วนชั้นที่สอง

กลุ่มธนาคารกรุงเทพฯมีความสัมพันธ์อันดีกับรัฐบาลเปรม และมีโอกาสติดตามการปรับเปลี่ยนนโยบายเศรษฐกิจของรัฐบาลดังกล่าวอย่างใกล้ชิด เมื่อประจักษ์ชัดถึงเจตนารมณ์อันแรงกล้าของรัฐบาลเปรมในการดำเนินนโยบายการถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน กลุ่มธนาคารกรุงเทพฯจึงเห็นช่องทางโอกาสในการลงทุนในการผลิตบริการสาธารณูปโภค ความเชื่อมั่นในทิศทางของนโยบายเศรษฐกิจรัฐบาลเปรมอาจเป็นเหตุปัจจัยที่ทำให้กลุ่มธนาคารกรุงเทพฯร่วมลงทุนกับกลุ่มกูมาโกกูมิ ดังนั้น จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่ธนาคารกรุงเทพฯเป็นผู้ถือหุ้นรายสำคัญฝ่ายไทยและเจ้าหน้าที่รายใหญ่ของบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัดในเวลาต่อมา และมีใช่เรื่องน่าประหลาดใจอีกเช่นกันที่ทุกครั้งที่ครั้งคราที่มีปัญหาความขัดแย้งระหว่าง กทพ. กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ตัวแทนธนาคารกรุงเทพฯเป็นหัวหอกในการเจรจากับ กทพ.

กลุ่มกุมมาไกภูมิเข้ามาจัดตั้งบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด (BECL) ในประเทศไทย ต่อมาบริษัทกุมมาไกภูมิ จำกัด ร่วมกับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯจัดตั้ง Bangkok Expressway Consortium (BEC) BEC ได้ยื่นข้อเสนอการลงทุนในโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองต่อ กทพ. เมื่อวันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2531 กทพ. ได้พิจารณาข้อเสนอของ BEC และมีการเจรจาต่อรองกันจนข้อเสนอดังกล่าวเป็นที่ยอมรับของ กทพ. ขั้นตอนการเจรจาดังกล่าวนี้ค่อนข้างรวดเร็วเมื่อเทียบกับโครงการสัมปทานระหว่างประเทศทั้งหมดที่มีการเจรจาในประเทศต่างๆ ในกรณีนี้ การเจรจาระหว่าง กทพ. กับ BEC เริ่มต้นในเดือนเมษายน 2531 ครั้นในช่วงปลายเดือนกรกฎาคม ศกเดียวกัน ก็เป็นที่แน่ชัดว่า กทพ. ตัดสินใจที่จะให้สัมปทานแก่ BEC/BECL ในขณะที่การเจรจาใช้เวลาเพียง 4 เดือนเศษ ขั้นตอนการขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีกลับต้องใช้เวลาประมาณ 2 เดือน เนื่องจากเดือนสิงหาคม 2531 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านระหว่างรัฐบาลเปรมกับรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 มีมติอนุมัติให้ กทพ. ทำสัญญากับกลุ่มบริษัท BEC ในการก่อสร้างและบริหารโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง โดยให้ กทพ. ร่างสัญญาให้กรมอัยการพิจารณาเห็นชอบก่อน

ในระยะหลังๆนี้ มักจะมีข้อโจมตีว่า รัฐบาลพลเอกชาติชายเร่งรีบในการให้สัมปทาน แก่ BEC/BECL บางคนถึงกับกล่าวหาเป็นนัยๆว่า รัฐบาลชุดนั้นอาจ 'มีนอกมีใน' กับกลุ่มบริษัทดังกล่าวนี้ แต่เมื่อศึกษาความเป็นมาด้วยความเป็นธรรมแล้ว ข้อกล่าวหาเรื่อง 'มีนอกมีใน' จะต้องหาข้อพิสูจน์ ส่วนข้อกล่าวหาเรื่องการเร่งรีบให้สัมปทานนั้นเป็นข้อกล่าวหาที่ไม่เป็นธรรม ในเมื่อกระบวนการพิจารณาได้ผ่านขั้นตอนต่างๆมาจนเกือบถึงขั้นสุดท้าย จนถึงขั้นบรรจุเข้าวาระการประชุมคณะรัฐมนตรีแล้ว แหล่งข่าวที่เชื่อถือได้กล่าวว่า คณะที่ปรึกษาบ้านพิษณุโลกของรัฐบาลชาติชายได้ทราบวาระการประชุมนี้ก่อนการประชุมเพียง 4 วัน และมีความพยายามที่จะดึงเรื่องออกจากวาระการประชุมเพื่อนำกลับไปศึกษา แต่เลขาธิการคณะรัฐมนตรีไม่ยินยอม ในขณะที่นั้น รัฐบาลชาติชายและคณะที่ปรึกษายังตั้งตัวไม่ติด เพราะเพิ่งรับตำแหน่งเพียงเดือนเศษ แต่เหตุผลสำคัญยิ่งกว่าก็คือ รัฐบาลชาติชายไม่ต้องการทำศึกหลายด้าน เพราะทราบดีว่า การให้สัมปทาน โครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองเป็นนโยบายสำคัญของรัฐบาลเปรม การล้มหรือเตะถ่วงโครงการนี้ย่อมเป็นการหักหน้าใจพลเอกเปรม ดิถสุลานนท์

ความผิดของรัฐบาลชาติชายอยู่ที่การให้อำนาจ กทพ. ในการเจรจาทำสัญญา โดยมีได้กำหนดหลักเกณฑ์ในรายละเอียด ซึ่งเปิดช่องให้ กทพ. ใช้อำนาจในการเจรจาอย่างเต็มที่ หากมติเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 มีข้อบกพร่อง มติวันที่ 29 มิถุนายน 2530 ก็มีข้อบกพร่องไม่แตกต่างกัน เนื่องจากขาดรายละเอียดสำคัญเช่นเดียวกัน มติของรัฐบาลชาติชายเป็นไปตามครรลองแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจผู้ว่าการ กทพ. ในการทำนิติกรรม แต่การให้อำนาจกรมอัยการ

ในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างสัญญา โดยที่คณะรัฐมนตรีมิได้เป็นผู้ให้ความชอบร่างสัญญาขั้นสุดท้าย นับเป็นการตัดสินใจที่ผิดพลาดที่สร้างผลกระทบทางเศรษฐกิจและการเมืองในเวลาต่อมา

การเจรจาเพื่อร่างสัญญาเป็นกระบวนการต่อรองเพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ กทพ.อาจยอมเสียผลประโยชน์ในบางเรื่องเพื่อแลกกับผลประโยชน์ด้านอื่น BEC/BECL ก็อยู่ในฐานะเช่นเดียวกัน แต่การที่ BEC/BECL มีผลประโยชน์ร่วมกับธนาคารกรุงเทพ ทำให้ BEC/BECL มีเครือข่ายความสัมพันธ์กับบุคคลผู้มีตำแหน่งระดับสูงในภาครัฐบาล ไม่ว่าจะเป็นสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กรมอัยการ กทพ. และรวมตลอดทั้งผู้มีบทบาทสำคัญในการบริหารนโยบายเศรษฐกิจ เครือข่ายความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ ล้วนแล้วแต่เป็นประโยชน์ต่อ BEC/BECL ในการเจรจาร่างสัญญากับ กทพ. อย่างไรก็ตาม ไม่มีหลักฐานปรากฏว่า BEC/BECL ได้ 'ซื้อ' เจ้าหน้าที่ฝ่ายไทย เพื่อหวังประโยชน์จากการร่างสัญญา

คำถามที่พึงพิจารณาก็คือ เมื่อรัฐบาลมอบหมายให้ กทพ. เป็นผู้เจรจาทำสัญญากับ BEC/BECL กทพ. อยู่ในฐานะที่จะเจรจาเพื่อประโยชน์สูงสุดของสังคม (Social Welfare maximization) หรือไม่ แม้ว่า กทพ. จะเป็นองค์กรของรัฐ แต่การเป็นองค์กรของรัฐหาได้มีหลักประกันแต่ประการใดว่าจะดำเนินการโดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมเป็นที่ตั้ง กทพ. ประกอบด้วยบุคลากรที่มีเจตคติแตกต่างกัน แต่มีกิเลสตัณหาเหมือนกัน กทพ. อาจต้องการแสวงหารายได้สูงสุดจากโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง ในขณะที่มีการยื้อแย่งส่วนแบ่งรายได้ กทพ. อาจต้องยอมให้ BEC/BECL ปรับค่าทางด่วนโดยที่ได้ค่านึงว่า ค่าทางด่วนที่ปรับนั้นจะเกินกว่าระดับที่เหมาะสมในแง่ของสังคมโดยส่วนรวม (social optimal rate) หรือไม่

กระบวนการเจรจาร่างสัญญาระหว่าง กทพ.กับ BEC/BECL ใช้เวลาอีกกว่าเดือน ในที่สุด กทพ. ก็ส่งร่างสัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองให้กรมอัยการพิจารณาเมื่อวันที่ 9 พฤศจิกายน 2531 กรมอัยการตรวจสัญญาแล้วพบว่ามีปัญหาซึ่งมีอาจหาข้อยุติได้ระหว่างผู้แทนคณะกรรมการ กทพ. ผู้แทน กทพ. และผู้แทน BECL จนกระทั่งคณะกรรมการ กทพ. ต้องประชุมเพื่อหาข้อยุติในปัญหาดังกล่าว และแจ้งให้กรมอัยการทราบในหนังสือลงวันที่ 15 ธันวาคม 2531 ในที่สุด กรมอัยการได้ส่งร่างสัญญาฉบับแก้ไขคืนให้แก่ กทพ. เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2531 หนังสือกรมอัยการที่ มท 1202/12650 แจ้งให้ กทพ. ทราบว่า กรมอัยการตรวจพิจารณาร่างสัญญาเฉพาะฉบับภาษาไทย ซึ่งเป็นฉบับลงนาม มิได้ตรวจพิจารณาร่าง

สัญญาฉบับภาษาอังกฤษ นอกจากนี้ กรมอัยการก็ได้ตรวจแก้เอกสารทำสัญญาให้ และให้เป็นหน้าที่ของ กทพ. ในการแก้ไขเอกสารทำสัญญาต่างๆให้สอดคล้องกับร่างสัญญาก่อนลงนาม

ข้อเท็จจริงเท่าที่ประมวลได้ทำให้เข้าใจว่า กรมอัยการพิจารณาเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นที่ว่า ร่างสัญญานี้ขัดต่อ ปว.290/2515 หรือไม่ แต่กรมอัยการหาได้พิจารณานัยทางเศรษฐกิจและสังคมของร่างสัญญานี้แต่ประการใดไม่ ดังจะเห็นได้ว่า กรมอัยการมิได้สนใจสาระสำคัญของเอกสารทำสัญญาเลย ทั้งๆที่เอกสารทำสัญญาเหล่านี้มีความสำคัญต่อการแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่าง กทพ. กับ BECL และต่อสวัสดิการของสังคมโดยรวม กรมอัยการเพียงแต่เตือน กทพ.ว่า กทพ.มีภาระหน้าที่หลายประการตามสัญญานี้ และจะมีปัญหาในการเวนคืนที่ดินและการส่งมอบพื้นที่เพื่อการก่อสร้าง นอกจากนี้ กรมอัยการยังมีความเห็นว่า กทพ. ควรจะเจรจาให้ BECL ต้องวางหลักประกันซึ่งให้สิทธิแก่ กทพ. ได้รับการชดใช้เต็มตามหลักประกัน หาก BECL ไม่สามารถระดมทุนและทำสัญญาผูกพันแหล่งเงินทุน ตลอดจนเพิ่มทุนจดทะเบียนให้อยู่ในระดับไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ของมูลค่าโครงการ แต่จะต้องไม่น้อยกว่า 1,800 ล้านบาท

ในขณะที่กรมอัยการใช้เวลาพิจารณาร่างสัญญาถึง 40 วัน กทพ.กลับใช้เวลาอันน้อยนิดในการแก้ไขเพิ่มเติมสัญญาและเอกสารทำสัญญา เพียงชั่วเวลา 3 วันต่อมาก็มีการลงนามในสัญญาระหว่าง กทพ. กับ BECL เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2531 ทั้งนี้ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า กทพ. ได้เจรจากับ BECL เพิ่มเติมในประเด็นที่กรมอัยการตั้งข้อสังเกตหรือไม่ หากแต่ปรากฏแน่ชัดว่า ร่างสัญญาฉบับแก้ไขมิได้ส่งกลับไปให้คณะรัฐมนตรีหรือแม้แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง เพราะมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ให้อำนาจกรมอัยการในการให้ความเห็นชอบร่างสัญญาโครงการนี้

สัญญาโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองลงนามโดยนายจรัญ บุรพรัตน์ ผู้ว่าการ กทพ. ในขณะนั้น กับนายฮิโรชิ อิชิคาวา กรรมการผู้มีส่วนจกระทำกรแทนบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290/2515 ให้อำนาจผู้ว่าการ กทพ. ในการทำนิติกรรม (ข้อ 17) โดยที่ในบางกรณีต้องขอสัตยาบันจากคณะกรรมการ กทพ. (ข้อ 12)

กระบวนการให้สัมปทานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สองดังที่พรรณนาข้างต้นนี้ สะท้อนให้เห็นความหละหลวมของกระบวนการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่า กทพ. ค่อนข้างมีเสรีภาพในการเจรจาแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 มิถุนายน 2530 เรื่องการให้สัมปทานโครงการนี้แก่เอกชนก็ดี และมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 เรื่องการอนุมัติให้ กทพ. ทำสัญญากับกลุ่มบริษัท BEC ก็ดี คณะ

รัฐมนตรีเพียงแต่ให้หลักเกณฑ์การให้สัมปทานอย่างกว้างๆโดยมิได้ระบุรายละเอียด ขณะเดียวกันก็ให้อำนาจกรมอัยการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างสัญญา แต่กรมอัยการก็มุ่งแต่พิจารณาประเด็นข้อกฎหมาย โดยมิได้พิจารณานัยทางเศรษฐกิจและสังคมอันเกิดจากการบังคับใช้สัญญาแม้แต่น้อย ดังนั้น กรมอัยการจึงมิได้พิจารณาประเด็นสำคัญๆ ดังเช่นการกำหนดค่าทางด่วน การแบ่งปันรายได้ระหว่าง กทพ. กับบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ การประมาณการปริมาณการใช้ทางด่วน เป็นต้น แม้ว่ามติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 จะให้อำนาจกรมอัยการในการพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างสัญญา แต่หนังสือของกรมอัยการที่ มท 1202/12650 ลงวันที่ 19 ธันวาคม 2531 ไม่ปรากฏถ้อยคำใดๆที่แสดงว่า กรมอัยการได้ให้ความเห็นชอบร่างสัญญานั้นแล้ว กรมอัยการเพียงแต่ส่งร่างสัญญาที่แก้ไขแล้วให้ กทพ. พร้อมทั้งตั้งข้อสังเกตบางประการ โดยที่บางข้อ กทพ. ต้องกลับไปเจรจากับบริษัททางด่วน กรุงเทพฯเป็นการเพิ่มเติม แต่ไม่ปรากฏแน่ชัดว่า กทพ. ได้กลับไปเจรจากับบริษัททางด่วน กรุงเทพฯตามข้อเสนอแนะของกรมอัยการหรือไม่ และไม่ปรากฏแน่ชัดอีกด้วยว่า กรมอัยการได้ติดตามตรวจสอบ กทพ. ในการแก้ไขสัญญาหรือไม่

ปว. 290/2515 เป็นมรดกของระบอบอำมาตยาธิปไตย จึงมิใช่เรื่องน่าประหลาดใจที่กฎหมายฉบับนี้ให้อำนาจผู้ว่าการ กทพ. ในการทำนิติกรรม ไม่จำกัดแม้แต่การให้สัมปทานระหว่าง ประเทศ แต่ กทพ. เป็นองค์กรที่ประกอบด้วยปुरुชนที่มีกิเลสมีตัณหาและมีความเห็นแก่ตัว การให้ อำนาจ กทพ. ในการทำนิติกรรมย่อมเปิดช่องให้ กทพ. ใช้อำนาจในการเจรจาเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้ แม้ในกรณีที่ไม่มีการซื้อราษฎร์บังหลวงหรือประพุดมิชอบ กทพ. ก็อาจมุ่งเจรจาทำสัญญาโดยยึดผลประโยชน์ขององค์กรเป็นที่ตั้ง และไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมเท่าที่ควร หากจะป้องกันมิให้ กทพ. แสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากการให้สัมปทาน ก็จะต้องมีกระบวนการถ่วงดุลและตรวจสอบการทำงานของ กทพ. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 ต้องการให้กรมอัยการตรวจสอบการทำงานของ กทพ. แต่กรมอัยการก็ไม่สามารถทำหน้าที่นี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพราะกรมอัยการมีความชำนาญพิเศษเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย ไม่มีความชำนาญพิเศษในประเด็นด้านวิศวกรรมศาสตร์และเศรษฐศาสตร์ บทเรียนจากกรณีนี้ก็คือ หากต้องการให้สำนักอัยการสูงสุดเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการให้สัมปทานของหน่วยราชการ และองค์กรของรัฐจำเป็นต้องพัฒนาหน่วยงานนี้ให้มีขีดความสามารถในการทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นจักต้องจัดระบบการกำหนดนโยบายเสียใหม่

การปล่อยให้ กทพ. มีอิสระเสรีอย่างค่อนข้างเต็มที่ในการเจรจาทำสัญญาการให้สัมปทานแก่บริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ทำให้ไม่มีหน่วยงานหรือองค์กรใดที่ตรวจสอบว่า ระบบ

การแบ่งปันรายได้ระหว่าง กทพ. กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ตามที่ปรากฏในสัญญาเป็นระบบที่เป็นธรรมและรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินหรือไม่ โครงสร้างอัตราค่าทางด่วนมีความเหมาะสมเพียงใดในแง่ของสังคมโดยส่วนรวม การประมาณการปริมาณการใช้ทางด่วนบพรองหรือไม่ เป็นต้น ผลที่ตามมาก็คือ กทพ. ได้ทำสัญญาการให้สัมปทานโดยมีเงื่อนไขล่วงหน้าของผู้อื่น กล่าวอย่างเป็นรูปธรรมก็คือ สัญญาการให้สัมปทานโครงการทางด่วนขั้นที่สองมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการขึ้นค่าทางด่วน ทั้งๆที่การกำหนดค่าทางด่วนเป็นอำนาจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เพียงแต่ไม่มีอำนาจในการให้ความเห็นชอบร่างสัญญานี้เท่านั้น หากทว่ายังมีได้เห็นร่างสัญญาก่อนการลงนามอีกด้วย ผลที่ตามมาคือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยคนแล้วคนเล่าประพาศติเสมือนหนึ่งว่าไม่รับรู้เงื่อนไขในสัญญา ทำที่สุด ทั้งๆที่การขึ้นค่าทางด่วนมีนัยทางการเมือง แต่คณะรัฐมนตรีก็ไม่มีโอกาสรับรู้ร่างสัญญาฉบับที่จะมีการลงนาม อีกทั้งกรมอัยการก็มีได้เตือนรัฐบาลว่า เงื่อนไขตามที่ปรากฏในสัญญาสามารถสร้างผลกระทบทางการเมืองที่สั่นคลอนเสถียรภาพของรัฐบาลได้ เพราะกรมอัยการสนใจเฉพาะประเด็นข้อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้เองคณะรัฐมนตรีชุดแล้วชุดเล่าจึงมีมติเกี่ยวกับค่าทางด่วนเสมือนหนึ่งว่าไม่รับรู้เงื่อนไขตามที่ปรากฏในสัญญา อย่างไรก็ตาม รัฐบาลมีอาจไม่รับรู้เงื่อนไขเหล่านี้ได้ ในเมื่อมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 20 กันยายน 2531 มอบอำนาจให้ กทพ. ทำสัญญากับกลุ่มบริษัท BEC และให้กรมอัยการมีอำนาจพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างสัญญานั้น ในทำนองเดียวกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก็มิอาจไม่รับรู้เงื่อนไขการขึ้นค่าทางด่วนด้วยเหตุผลเดียวกัน ในเมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมอยู่ในรัฐบาลด้วย

กระบวนการให้สัมปทานโครงการระบบทางด่วนขั้นที่สอง เป็นกระบวนการที่ไม่โปร่งใส ไม่เพียงแต่จะไม่โปร่งใสสำหรับสาธารณชนเท่านั้น หากทว่ายังไม่โปร่งใสสำหรับคณะรัฐมนตรีด้วย ซึ่งเป็นเรื่องน่าอานาจยิ่งนัก กระบวนการให้สัมปทานที่ไม่โปร่งใสเช่นนี้ย่อมเปิดช่องให้ผู้มีอำนาจแสวงหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลได้โดยง่าย บทเรียนจากกรณีนี้ก็คือ การให้หน่วยงานระดับกรมมีอำนาจในการให้สัมปทานระหว่างประเทศเป็นเรื่องไม่สมควรอย่างยิ่ง เพราะสัมปทานระหว่างประเทศไม่เพียงแต่จะมีผลกระทบทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจภายในประเทศเท่านั้น หากยังมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์ทางการเมืองและเศรษฐกิจระหว่างประเทศอีกด้วย

แท้ที่จริงแล้ว การให้สัมปทานระหว่างประเทศก็ดี และการให้สัมปทานในการผลิตบริการสาธารณูปโภคก็ดี ควรจะเป็นกระบวนการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย เพราะสัมปทานระหว่างประเทศสามารถก่อผลกระทบต่ออธิปไตยของชาติ และต่อความสัมพันธ์ระหว่างประเทศได้ ส่วนสัมปทานการผลิตบริการสาธารณูปโภคก็กระทบต่อความผาสุกของประชาชน การให้สัมปทานในกรณีทั้งสองนี้จึงสมควรที่จะขอความเห็นชอบจากสภา



ผู้แทนราษฎร ด้วยการตราเป็นพระราชบัญญัติ โดยที่กฎหมายการให้สัมปทานจัดตั้งระบบหลักเกณฑ์การกำหนดราคาหลักเกณฑ์การแบ่งปันรายได้ สิทธิ และหน้าที่ของคู่สัญญา ตลอดจนหลักเกณฑ์การไต่สวนและคลี่คลายข้อพิพาทระหว่างคู่สัญญา ด้วยการตรากฎหมายการให้สัมปทานเป็นกรณีๆไปเช่นนี้ กระบวนการตัดสินใจจะมีความโปร่งใส โดยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงความคิดเห็น นอกจากนี้คู่สัญญายังมีฐาน กฎหมายที่ใช้อ้างอิงได้ การพิพาทเยี่ยงทารกตั้งที่เกิดขึ้นระหว่าง กทพ. กับบริษัททางด่วนกรุงเทพฯ ย่อมลดทอนลงด้วย