

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 10 กันยายน 2536

การบริหารราชการแผ่นดินกรณีโครงการทางด่วนขั้นที่สอง

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

เมื่อการทางพิเศษแห่งประเทศไทย (กทพ.) ยื่นฟ้องบริษัท ทางด่วนกรุงเทพ จำกัด เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2536 ในข้อหาละเมิด และศาลมีคำสั่งในวันเดียวกันนั้นให้บริษัท ทางด่วนกรุงเทพเปิดให้ประชาชนใช้ทางด่วนขั้นที่สองเพื่อบรรเทาปัญหาการจราจร ทั้งนี้ตั้งแต่วันที่ 1 กันยายน 2536 เวลา 15.00 น. เป็นต้นไป ชุมชนทุนนิยมโลกก็พากันจับตามองพฤติกรรมของรัฐบาลไทย แม้ว่าผู้นำรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ต่างพากันซบซานลำนาน่าว่าด้วย 'ภาพพจน์ไทยยังไม่เสีย' แต่ในอีกด้านหนึ่งนั้น ธนาคารแห่งประเทศไทยถูกสั่งการให้ชี้แจงสถาบันการเงินต่างๆ โดยเฉพาะที่เป็นเจ้าหนี้บริษัท ทางด่วนกรุงเทพว่า รัฐบาลไทยยังคงปฏิบัติตามพันธกิจที่ปรากฏในสัญญาที่ทำกับบริษัทดังกล่าว กระทรวงการคลังถูกสั่งการให้ซบซานลำนาน่าว่าด้วย 'เมืองไทยยังสวยอยู่' ในที่ประชุมสภาผู้ว่าการธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ กระทรวงการต่างประเทศก็ถูกสั่งการให้มาร่วมประสานเสียงในการซบซานลำนาน่าดังกล่าวนี้ ในขณะที่ กทพ. อาสาที่จะว่าจ้างบริษัทโฆษณาในการประชาสัมพันธ์ให้ประชาคมโลกรับทราบรูปลักษณ์ที่ 'แท้จริง' ของรัฐบาลไทย ทั้งนี้มิใช่เพื่อแก้ภาพพจน์ของเมืองไทยและรัฐบาลไทย เพราะรัฐบาลไทยอ้างว่า 'ภาพพจน์ไทยยังไม่เสีย'

การประกาศขึ้นค่าทางด่วนเป็น 30 บาท เมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2536 และการขอให้ศาลได้สวนเป็นกรณีฉุกเฉิน เพื่อเปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สอง อันเป็นวิธีการชั่วคราวก่อนการพิพากษาในเวลาต่อมา นั้น กทพ. และกระทรวงมหาดไทยตัดสินใจดำเนินการโดยมิได้ปรึกษาหรือแม้แต่รายงานให้นายกรัฐมนตรีได้ทราบล่วงหน้า นายบัญญัติ บรรทัดฐาน ผู้รักษาการตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ก็คงอยู่ในฐานะอันไม่แตกต่างจากนายกรัฐมนตรีที่กำลังเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีนมากนัก แม้แต่นายอำนวย วีรวรรณ ซึ่งรับผิดชอบกำกับนโยบายและการบริหาร กทพ. และอยู่ในคณะผู้ติดตามนายกรัฐมนตรีในการเยือนสาธารณรัฐประชาชนจีน ก็ยังได้รับรายงานในภายหลัง

ผู้นำรัฐบาลเหล่านี้จำต้อง 'ตกบันไดพลอยโจน' ด้วยการซบซานลำนาน่าว่าด้วย 'สุขวิชนชาติ' และ 'ชวลิตชาติ' ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกัน นายอำนวยจำต้องตกบันไดพลอยโจน

ด้วยเหตุที่การตัดสินใจครั้งนี้เป็นการตัดสินใจของผู้นำพรรคความหวังใหม่อันเป็นต้นสังกัด นอกจากนี้ ความสัมพันธ์ที่นายอานวยมีกับนายไชย ณ สีลวันต์ แห่งธนาคารกรุงเทพ ซึ่งเป็น เจ้าหนี้และผู้ถือหุ้นรายสำคัญของบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ ยังความหวาดระแวงแก่ผู้คนใน กทพ. อีกด้วย อย่างน้อยที่สุด ประธานคณะกรรมการบริหาร กทพ. ได้ออกมาให้สัมภาษณ์ในช่วงที่ เหตุการณ์กำลังเข้าด้ายเข้าเข็มว่า มีบุคคลในรัฐบาลที่ใหญ่กว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คอยให้ท้ายบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯ จนเป็นเหตุให้การเจรจาระหว่างหน่วยงานทั้งสองมีอายุยุติได้ โดยง่าย (ผู้จัดการรายวัน และสยามโพสต์ ฉบับวันที่ 31 สิงหาคม 2536)

ผู้นำพรรคประชาธิปไตยจำต้องตกบันไดพลอยโจน เพราะไม่ต้องการให้ประชาชน ได้รับความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลที่มีพรรคประชาธิปไตยเป็น แกนนำ หากการปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท เพื่อให้เป็นไปตามพันธะที่ปรากฏในสัญญา และ การอาศัยกระบวนการยุติธรรมในการบังคับให้เปิดใช้ทางด่วนชั้นที่สอง เป็นแนวทางปฏิบัติอัน ถูกต้องดังที่ผู้นำพรรคประชาธิปไตยสรรเสริญ ผู้คนในประเทศนี้ก็คงอดสงสัยมิได้ว่า เหตุไฉน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 จึงมิได้ปรากฏในแนวทางอันนำสรรเสริญนี้

หากผู้นำพรรคประชาธิปไตยไม่พอใจผู้ว่าการ กทพ. และรัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยที่ดำเนินการหักหัวรั้วด้วยเขาโดยมิได้ปรึกษา ก็คงจะต้องถกเถียงความไม่พอใจดังกล่าว นี้ไว้ ในเมื่อผู้นำพรรคประชาธิปไตยลှอยตัวเหนือปัญหา ด้วยการบริหารราชการแผ่นดินแบบ แยกส่วนในการรับผิดชอบ มิใช่ด้วยความรับผิดชอบร่วมกัน เมื่อ กทพ. เสนอให้คณะรัฐมนตรี พิจารณาเรื่องค่าทางด่วนในการประชุมเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2536 ไม่เพียงแต่รัฐบาลจะมีได้ ช่วย กทพ. ในการตัดสินใจเท่านั้น หากทว่านายชวน หลีกภัย ยังได้ให้สัมภาษณ์ในเวลาต่อมาว่า การกำหนดค่าทางด่วนเป็นอำนาจของ กทพ. ที่จะเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา คณะ รัฐมนตรีไม่มีอำนาจในเรื่องนี้ (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 5 สิงหาคม 2536) การที่คณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2536 เพียงแต่รับทราบรายงานโดยมิได้กำหนดนโยบายและ แนวทางปฏิบัติที่ชัดเจน ก่อให้เกิดความอึดอัดใจอย่างยิ่งแก่ผู้ว่าการ กทพ. จนถึงกับมีวิวาทะกับ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ผ่านสื่อมวลชน ในขณะที่โฆษกรัฐบาลชี้แจงว่า การที่รัฐบาลมิได้เข้าไป แก้ไขปัญหาของ กทพ. ก็เพราะ กทพ. มิได้รายงานข้อมูลที่ต้องการและสมบูรณ์แก่รัฐบาล ดังนั้น การประชุมเมื่อวันที่ 4 สิงหาคม จึงเพียงแต่ยืนยันมติเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 เท่านั้น

โฆษกรัฐบาลยังคงขบขันนำพาดพิงเกี่ยวกับนายกรัฐมนตรื เมื่อต่อกย้ำในเวลา ต่อมาว่า อำนาจการกำหนดค่าทางด่วนเป็นของ กทพ. มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 เพียงแต่ให้ข้อเสนอแนะแก่ กทพ. ในการจัดเก็บค่าทางด่วนในอัตรา 20 บาท โดยไม่พยายามให้ กระทบสัญญา แต่ถ้าหากบริษัท ทางด่วนกรุงเทพฯยืนยันว่าเป็น 30 บาท รัฐบาลก็ต้องปฏิบัติตาม สัญญา (สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 28 สิงหาคม 2536)

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 290 ลงวันที่ 27 พฤศจิกายน 2515 ซึ่งเป็นกฎหมาย จัดตั้งการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ระบุไว้ในข้อ 47 (3) อย่างชัดเจนว่า อำนาจในการกำหนด ค่าผ่านทางพิเศษเป็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยไม่มีบทบัญญัติใดๆที่บังคับให้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

กฎหมายที่บัญญัติในทำนองเดียวกับ ปว. 290/2515 มีอยู่เป็นอันมาก โดยที่ มีกฎหมายจำนวนไม่มากนักที่กำหนดให้ต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในบางเรื่อง

หากรัฐบาลยึด *หลักการบริหารราชการแผ่นดินตามกฎหมาย* อย่างเคร่งครัด คณะรัฐมนตรีจะต้องไม่เข้าไปกำหนดนโยบายหรือแทรกแซงในเรื่องที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ กระทรวงหรือทบวงจะมีเครือข่ายแห่งอำนาจที่ชัดเจน และใช้อำนาจตามตัวบทกฎหมาย การบริหารราชการแผ่นดินจะมีการแยกส่วนความรับผิดชอบตามกฎหมาย ภายใต้หลักการบริหาร ราชการแผ่นดินดังกล่าวนี้ นายกรัฐมนตรีทำหน้าที่เป็นเพียงไม้ประดับเท่านั้น

แต่จารีตการปกครองของไทยและนานาอารยประเทศมิได้เป็นเช่นที่กล่าวข้าง ต้นนี้ แม้ในเรื่องที่มีกฎหมายให้อำนาจแก่เจ้ากระทรวงอย่างชัดเจน หากเป็นเรื่องที่มีผลกระทบต่อส่วนรวม เจ้ากระทรวงมักจะนำเรื่องเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อขอความเห็นชอบหรือขอ แนวนโยบาย จารีตการปกครองดังกล่าวนี้เป็นไปตามหลักการบริหารราชการแผ่นดินที่ยึดถือ ความรับผิดชอบร่วมกัน รัฐบาลมีหน้าที่จัดทุกข์และอำนวยประโยชน์สุขให้ประชาชน คณะ รัฐมนตรีจึงต้องมีความรับผิดชอบร่วมกันในการแก้ปัญหาของชาติบ้านเมือง การบริหารราชการ แผ่นดินโดยแยกส่วนความรับผิดชอบ หรือโดยยึดถือตัวบทกฎหมายอย่างเถรตรง ในบางกรณีอาจ ข้ำเติมปัญหาที่มีอยู่แล้วให้รุนแรงยิ่งขึ้น

แม้ในรัฐบาลนายชวน หลีกภัยนี้เอง คณะรัฐมนตรีก็ได้มีบทบาทในการชี้ขาด เรื่องต่างๆหลายต่อหลายเรื่อง ทั้งๆที่กฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้และเป็นเรื่องที่มีจำต้องขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ยกตัวอย่างเช่น การกำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงและสะพาน พ.ร.บ. กำหนดค่าธรรมเนียมการใช้ยานยนต์บนทางหลวงและสะพาน พ.ศ. 2497 มาตรา 3 ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า อำนาจในการกำหนดค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงคมนาคมและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีต้องขอความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรี แต่คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 9 กุมภาพันธ์ 2536 มีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจยกเลิกการเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ทางหลวงบางเส้นทาง

แม้ในกรณีการกำหนดค่าทางด่วนก็เช่นเดียวกัน ทั้งๆที่นายกรัฐมนตรีและโฆษก รัฐบาลต่างพูดเป็นเสียงเดียวกันว่า อำนาจการกำหนดค่าทางด่วนเป็นของกระทรวงมหาดไทย มิใช่ของคณะรัฐมนตรี แต่เหตุไฉนมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 7 เมษายน 2536 จึงมีส่วนประวิง การปรับค่าทางด่วนเป็น 30 บาท นายกรัฐมนตรีและโฆษกรัฐบาลจะปฏิเสธได้อย่างไรว่า ตัวเลข

20 บาท แทนที่จะเป็น 25 บาทตามข้อเสนอของนายอานวย วีรวรรณ มิได้เป็นผลจากการหารือ และถกเถียงในที่ประชุมคณะรัฐมนตรี แม้คณะรัฐมนตรีจะไม่มีอำนาจตามกฎหมายในการ กำหนดค่าทางด่วน แต่คณะรัฐมนตรีก็ได้ใช้อำนาจทางการเมือง ซึ่งรองรับด้วยกฎหมายอื่นในการ เห็นยวรั้งมิให้มีการปรับค่าทางด่วนสูงเกินไป

ปัญหาโครงการทางด่วนขั้นที่สองเป็นปัญหาระดับชาติที่จำต้องอาศัยความ รับผิดชอบร่วมกันของรัฐบาลในการแก้ไขตั้งแต่ต้น เพราะโครงการดังกล่าวนี้เป็นสัมปทานที่ให้ แก่บริษัทระหว่างประเทศและใช้เงินลงทุนจำนวนมาก การปล่อยให้ กทพ. และกระทรวง มหาดไทยตัดสินใจดำเนินการแต่ลำพัง อาจทำให้ละเลยผลประโยชน์ของสังคมโดยรวม ในเมื่อหน่วยงานทั้งสองยึดถือประโยชน์ของ กทพ. เป็นที่ตั้ง การตัดสินใจใช้กระบวนการยุติธรรม ในการบังคับให้เปิดใช้ทางด่วนขั้นที่สอง โดยปราศจากการประเมินผลประโยชน์และต้นทุนของ สังคมอย่างรอบด้าน นับเป็นอุทาหรณ์ของความซื่อ