

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 6 ตุลาคม 2538

## การให้สัมปทานกับผลประโยชน์ของแผ่นดิน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา กำลังผลักดันให้แก้ไขพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 เพื่อผ่อนคลายระเบียบอันเข้มงวดในการถ่ายโอนการผลิตไปให้เอกชน (privatization) การให้สัมปทาน และการให้เอกชนเข้าร่วมลงทุนและประกอบกิจการกับรัฐบาล การแก้ไขกฎหมายฉบับดังกล่าวนี้จะเป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือ เป็นประเด็นที่สาธารณชนกำลังเฝ้าจับตามอง

รัฐมีอำนาจในการตรากฎหมายเพื่อผูกขาดการผลิตหรือประกอบกิจการบางประเภท โดยที่รัฐเป็นผู้ผลิตหรือประกอบการเอง หรืออาจมอบอำนาจผูกขาดนั้นด้วยการให้สัมปทานแก่เอกชน เป็นผู้ผลิตหรือประกอบการแทนก็ได้ แม้ว่ารัฐบาลไทยจะมีกฎหมายที่กำหนดอำนาจและระเบียบการให้สัมปทานสำหรับกิจการเฉพาะประเภท ดังเช่นกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมและกฎหมายว่าด้วยแร่ แต่หาไม่มีกฎหมายทั่วไปว่าด้วยการให้สัมปทานไม่ แม้จะมีการตีความว่า ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 ลงวันที่ 26 มกราคม 2515 เป็นกฎหมายว่าด้วยการให้สัมปทาน แต่ข้อใหญ่ใจความของประกาศคณะปฏิวัติฉบับนั้นว่าด้วยการควบคุมกิจการค้าอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน ซึ่งครอบคลุมทั้งกิจการสาธารณูปโภค และธุรกิจการเงิน หลักทรัพย์ และคลังสินค้า

ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58 พ.ศ. 2515 มิได้กำหนดระเบียบปฏิบัติและกระบวนการในการให้สัมปทาน เพียงแต่ระบุว่า หน่วยงานใดมีหน้าที่รับผิดชอบกิจการใด ซึ่งรวมถึงการให้สัมปทานด้วย อาทิเช่น

- (1) กิจการรถไฟและการเดินอากาศอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงคมนาคม
- (2) กิจการชลประทานและการขุดคลองอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ
- (3) กิจการรถราง การประปา การไฟฟ้า และการผลิตหรือจำหน่ายก๊าซโดยระบบเส้นท่อไปยังอาคารต่าง ๆ อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทย

(4) กิจการประกันภัยและการคลังสินค้า อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกระทรวงเศรษฐกิจ

ด้วยเหตุที่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 58/2515 มิได้กำหนดระเบียบปฏิบัติและกระบวนการในการให้สัมปทานเช่นนี้เอง ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองจึงสามารถใช้อำนาจในการให้สัมปทานตามอำเภอใจ ในยุคสมัยที่ระบบราชการยึดถือปรัชญาว่า รัฐมีหน้าที่จัดสรรบริการสาธารณูปโภค การให้สัมปทานในกิจการ 'อันกระทบต่อความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน' จึงมีไม่สู้มากนัก แต่เป็นเพราะกระแสเสรีนิยมยุคใหม่ (Neo-Liberalism) ซึ่งขึ้นมาเป็นกระแสโลกนับแต่กลางทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา การลดการกำกับและการลดการควบคุม (Deregulation) รวมถึงลดจนการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน (Privatization) กลายมาเป็นยุทธวิธีหลักในการพัฒนาระบบทุนนิยม ด้วยการผลักดันของธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ ขุนนางนักวิชาการไทยจึงเริ่มปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ และบัดนี้สาธารณูปโภคมิใช่กิจการผูกขาดของภาครัฐบาลอีกต่อไป

กระแสเสรีนิยมยุคใหม่ไม่เพียงแต่จะได้รับการขานรับจากกลุ่มขุนนางนักวิชาการเท่านั้น หากยังได้รับการสนองตอบจากนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งด้วย เพราะเหตุว่า กระแสเสรีนิยมยุคใหม่เกื้อกูลผลประโยชน์ของนักเลือกตั้ง การแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการให้สัมปทานกระทำได้ง่าย ภายใต้รัฐบาลนักเลือกตั้ง กระทรวงทบวงกรมต่างๆพากันขวนขวายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน การให้สัมปทานปรากฏอย่างแพร่หลาย

กระทรวงคมนาคม ซึ่งไม่เคยเป็นกระทรวงเกรดดีในสายตานักเลือกตั้งถึบตัวขึ้นมาเป็นแนวหน้า เมื่อนายสมักร สุรินทร์เวชดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนี้ ความหอมหวานของกระทรวงคมนาคมยิ่งซจรขยายในยุคนายมนตรี พงษ์พานิช มิหนำซ้ำยังถูกหนุนเนื่องจากความต้องการในโล่กวอดเทคโนโลยีสารสนเทศ

การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน และการให้สัมปทานแก่เอกชนดำเนินไปโดยปราศจากการตั้งคำถามพื้นฐานและการหาคำตอบว่า รัฐบาลควรจะมีบทบาทหน้าที่อะไรบ้างในระบบเศรษฐกิจเสรีนิยม แม้แต่ในด้านการจัดสรรบริการสาธารณูปโภค ก็มีได้แสวงหาคำตอบคำถาม พื้นฐานว่า บริการสาธารณูปโภคอะไรบ้างที่รัฐบาลควรเป็นผู้ผลิต และอะไรบ้างที่ควรถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน ณ บัดนี้ เอกชนไม่เพียงแต่เป็นผู้ประกอบกิจการโทรคมนาคมเท่านั้น หากยังเป็นผู้ประกอบกิจการการไฟฟ้า การประปา และทางด่วนอีกด้วย รัฐบาลนักเลือกตั้งไม่ต้องการตั้งคำถามพื้นฐานเหล่านี้ หากยังคงเดินหน้าถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน และให้สัมปทานแก่เอกชน ตราบเท่าที่นโยบายดังกล่าวนี้เปิดช่องให้นักเลือกตั้งแสวงหาส่วนเกินทางเศรษฐกิจได้

ด้วยเหตุที่รัฐบาลนักเลือกตั้งมักจะมีอายุอันแสนสั้น การถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชนและการให้สัมปทานจึงเป็นไปได้ไปอย่างรวดเร็ว ไม่เพียงแต่ไม่มีการจัดทำแผนแม่บท โครงข่ายเศรษฐกิจพื้นฐาน (infrastructure) เท่านั้น หากยังไม่มีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ (feasibility study) อีกด้วย โครงการบางโครงการได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีด้วยกระดาดขบขันที่ข้อความเพียงไม่กี่แผ่น การผลักดันโครงการสัมปทานถือเป็นอาณาจักรผลประโยชน์ของพรรคการเมืองแต่ละพรรค โดยถือเป็นจารีตว่า พรรคการเมืองอื่น ๆ ที่ร่วมรัฐบาลเดียวกันจะไม่เข้าไปก้าวก่าย จารีตเช่นนี้เองที่ก่อให้เกิดโครงการรถไฟฟ้ามหานคร โครงการไฮโปเวลล์ โครงการรถไฟฟ้ามหานคร และโครงการดอนเมืองโทลล์เวย์ ซึ่งมีเส้นทางพาดซ้อนกัน และก่อให้เกิดอุปลักษณะแก่กรุงเทพมหานคร

พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ตราขึ้นในยุครัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติเกี่ยวกับการให้สัมปทาน โดยที่มีได้บังคับใช้กับปิโตรเลียมและแร่ ซึ่งมีกฎหมายเฉพาะบังคับใช้อยู่แล้ว กฎหมายฉบับนี้กำหนดหลักการพื้นฐานไว้ 5 ประการ คือ

*ประการแรก* โครงการลงทุนที่มีวงเงินตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป จำต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ

*ประการที่สอง* เพื่อให้การพิจารณาโครงการเป็นไปด้วยความรอบคอบ และเป็นประโยชน์สูงสุดต่อแผ่นดิน กฎหมายจึงกำหนดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่พิจารณาโครงการดังต่อไปนี้

(ก) ในกรณีโครงการใหม่ ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นผู้พิจารณาผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้าย

(ข) ในกรณีโครงการที่มีทรัพย์สินอยู่แล้ว ให้กระทรวงการคลังเป็นผู้พิจารณาผลการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ชี้ขาดในขั้นสุดท้าย

อนึ่ง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และกระทรวง การคลัง จำต้องพิจารณาโครงการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน มิฉะนั้นจะถือว่าเห็นชอบกับโครงการ

*ประการที่สาม* โครงการลงทุนที่มีวงเงินเกินกว่า 5,000 ล้านบาท หน่วยงานเจ้าของโครงการต้องว่าจ้างที่ปรึกษามาให้คำปรึกษา และที่ปรึกษาต้องจัดทำรายงานเป็นเอกเทศตามรายละเอียดที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกำหนด

*ประการที่สี่* ให้มีคณะกรรมการดำเนินโครงการ ทำหน้าที่ให้ความเห็นชอบร่างประกาศเชิญชวนเอกชนลงทุน และร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญ (Terms of Reference) กำหนดหลักประกันของและหลักประกันสัญญา พิจารณาคัดเลือกเอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการ และพิจารณาเรื่องอื่นๆ คณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงการคลัง สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา สำนักงานอัยการสูงสุด สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานประมาณ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม คณะกรรมการจะต้องเสนอผลการคัดเลือกต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัดเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีต่อไป

*ประการที่ห้า* ให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลและติดตามผล เพื่อให้การดำเนินงานเป็นไปตามสัญญา รวมตลอดจนการรายงานผลการดำเนินงานความคืบหน้า ปัญหาและแนวทางแก้ไขต่อรัฐมนตรีกระทรวงเจ้าสังกัด

หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว พระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ที่จะลดรอนอำนาจการให้สัมปทานของรัฐมนตรี กระทรวงเจ้าสังกัด เพื่อป้องกันการใช้อำนาจในทางฉ้อฉล ทั้งนี้ด้วยการตั้งโครงการลงทุนที่มีวงเงินเกินกว่า 1,000 ล้านบาท ออกจากข่ายอำนาจของกระทรวง โดยมีคณะกรรมการดำเนินการ และคณะกรรมการกำกับดูแลและติดตามผล ซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยราชการนอกกระทรวงเจ้าสังกัด จุดเด่นอีกประการหนึ่งของกฎหมายฉบับนี้ก็คือ การบังคับให้ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์โครงการ (Project Analysis) และการว่าจ้างที่ปรึกษาในกรณีโครงการขนาดใหญ่ แม้กฎหมายฉบับนี้จะบังคับใช้กับโครงการที่มีเงินลงทุนเกินกว่า 1,000 ล้านบาท แต่ก็มีบทบัญญัติ (มาตรา 11) ให้อำนาจคณะรัฐมนตรีในการกำหนดให้โครงการขนาดต่ำกว่า 1,000 ล้านบาท ต้องดำเนินการตามกฎหมายฉบับนี้ได้ อนึ่ง แม้จะมีโครงการที่ได้รับอนุมัติหรือผ่านขั้นตอนบางขั้นตอนก่อนที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ แต่บทเฉพาะกาลของกฎหมายฉบับนี้ (มาตรา 25) กำหนดว่า ขั้นตอนต่อไปต้องปฏิบัติตามกฎหมายฉบับนี้

รองนายกรัฐมนตรี (นายสมัคร สุนทรเวช) กล่าวอย่างถูกต้องว่า พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ตราขึ้นเพื่อป้องกันการฉ้อฉลของรัฐบาลนักเลือกตั้ง แต่ความเห็นที่ว่า รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งจะต้องสะสางกฎหมายที่ตราขึ้นในยุคเผด็จการนั้น แม้จะยอมรับได้ในหลักการ หากแต่อดกังขามีได้ว่า เหตุใดรัฐบาลนักเลือกตั้งจึงเลือกสะสางกฎหมายที่ลดรอนผลประโยชน์ของตนเอง หากต้องการสะสางกฎหมายยุคเผด็จการ ซึ่งมีเป็นเรือนพัน จักต้องมีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นกิจจะลักษณะ นอกจากนี้ ใช่ว่ากฎหมายยุคเผด็จการจะเป็นโทษไปเสียทั้งหมด พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้า

ร่วมงานหรือดำเนินงานในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 แม้จะตราขึ้นในยุคเผด็จการ แต่ก็ เป็นกฎหมายที่เป็นประโยชน์ต่อแผ่นดิน เพราะมุ่งสถาปนาวินัยในการให้สัมปทาน

กฎหมายยุคเผด็จการที่ลิดรอนสิทธิและเสรีภาพของประชาชนยังมีอยู่เป็นจำนวนมากน่าประหลาดนักที่รัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา มิได้สนใจสะสาง หากแต่มุ่งสะสางกฎหมายที่จำกัดอำนาจการให้สัมปทานของตนเอง