

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 15 กุมภาพันธ์ 2534

จากบิล วอร์เรน ถึง สมัคร สุนทรเวช

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ผมไม่รู้จักบิลลี่ โอแกน แต่ผมได้พบ บิล วอร์เรน เมื่อไม่นานมานี้

ผมพบ บิล วอร์เรน ที่ถนนข้าวสารในวันแห่งความหอยเหงา ถนนข้าวสารเป็นที่ชุมนุมของเกสต์เฮาส์ หรือโรงแรมราคาถูกสำหรับนักท่องเที่ยวต่างชาติ เมื่อยังเป็นเด็กผมเดินผ่านถนนข้าวสารอยู่บ่อยๆ เพราะมักจะเดินกลับจากโรงเรียนวัดบวรนิเวศไปยังบ้านที่ท่าช้างวังหลวง อาคารบ้านเรือนบนถนนนี้ค่อนข้างหอมช่อ แต่ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ธุรกิจเกสต์เฮาส์รุ่งเรืองสุดขีด แม้ความหอมช่อของอาคารบ้านเรือนจะยังคงปรากฏอยู่ แต่ก็มีการตกแต่งประดับประดาจนแลดูงดงามขึ้น ผมชอบมาเดินแถวถนนข้าวสาร ไม่เพียงเพื่อมาแลดูชีวิตนักท่องเที่ยว 'ราคา' ถูก ซึ่งมีได้ต้องตามสเป็คของการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยเท่านั้น หากทว่ายังมาหาซื้อหนังสือและเทปเพลงอีกด้วย ที่นี่มีร้านขายเทปหลายร้านและมีร้านขายหนังสือ (ฝรั่ง) ใช้แล้ว อย่างน้อยหนึ่งร้าน

วันหนึ่ง ขณะที่ผมกำลังนั่งดื่มน้ำและเฝ้ามองความเคลื่อนไหวบนถนนข้าวสาร บิล วอร์เรน ได้เข้ามาไต่ถามเส้นทางเดินรถเมล์ เขามาจากมลรัฐมอนทานา ประเทศสหรัฐอเมริกา มีอาชีพเป็นนักศึกษา เราได้สนทนาวิสาสะกันหลายเรื่อง บิลชื่นชมชีวิตอันเรียบง่ายบนถนนข้าวสารมากพอๆกับความตื่นเต้นที่ได้รับจากการโดยสารรถตุ๊กตุ๊ก เขานิยมเดินทางไปไหนต่อไหนด้วยรถเมล์ โดยอาศัยแผนที่เป็นคู่มือ แม้ในบางครั้งจะแออัดยัดเยียดกัน แต่ก็ใช่วิธีการท่องเที่ยวที่เสียต้นทุนต่ำที่สุด

บิลบอกแก่ผมว่า ไม่มีรถเมล์ในนครโตเกียวที่เสียค่าโดยสารถูกไปกว่ารถเมล์ของขสมก. แห่งกรุงเทพมหานคร ด้วยค่าโดยสารเพียง 2 บาท เขาสามารถเดินทางท่องเที่ยวได้นับสิบกิโลเมตร ซึ่งเมื่อคิดเป็นเงินอเมริกันแล้วยังไม่ถึง 10 เซนต์ ผมเล่าให้บิลฟังว่า ขสมก. มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ซึ่งก่อตั้งขึ้นในปี 2519 และประสบการณ์ขาดทุนนับตั้งแต่แรกก่อตั้ง บางปีขาดทุนมากกว่า 1,000 ล้านบาท การที่ ขสมก. ประสบการณ์ขาดทุนติดต่อกันมาถึง 14 ปี เป็นเหตุให้มีหนี้สินสูงถึง 10,539 ล้านบาท แต่ที่ ขสมก. ยังคงสามารถดำรงอยู่ได้ก็ด้วยการค้ำยันของเสาหลัก 2 เสา เสาที่หนึ่งก็คือ ก ารปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย ซึ่งขายน้ำมันเงินเชื่อแก่ ขสมก. จนเป็นหนี้

น้ำมันอยู่ประมาณ 3,068 ล้านบาท เสาที่สองก็คือ กระทรวงการคลัง ซึ่งจัดสรรเงินอุดหนุนให้ เป็นครั้งคราว และเมื่ออำนวยความสะดวกให้ ชสมก. ได้เงินกู้จากธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารออมสิน และจากกระทรวงการคลังเอง ด้วยเสาหลักทั้งสองนี้เอง ชสมก. จึงยังคงมีลมหายใจอยู่ได้ เวลานี้ เสาหลักที่หนึ่งคือ การปิโตรเลียมแห่งประเทศไทยกำลังถอนการค้ำยัน เพราะต้องการนำเงิน ไปใช้ในการลงทุน ส่วนเสาหลักที่สองก็คงไม่สามารถค้ำยัน ชสมก. ได้นานนัก เพราะทั้งธนาคาร กรุงไทย และธนาคารออมสินต่างก็มีปัญหาของตนเอง

บิล วอร์เรน จัปประเด็นเรื่องที่ผมเล่าได้ทันทีว่า ค่าโดยสารรถเมล์ในกรุงเทพฯ เป็นราคาที่ต่ำกว่าต้นทุน และรัฐบาลต้องให้เงินอุดหนุนแก่ ชสมก. เป็นครั้งเป็นคราว บิลกล่าวว่า นี่ย่อมหมายความว่า ทุกครั้งที่ชาวต่างชาติขึ้นรถเมล์ในกรุงเทพฯ คนเหล่านี้พลอยได้รับการ อุดหนุนจากรัฐบาลไทยด้วย เขาฝากขอบคุณรัฐบาลไทยที่ช่วยให้ชาวต่างชาติได้ขึ้นรถเมล์ราคาถูกลง และแท้ที่จริงแล้ว ฝรั่งเศสในชุมชนชนชั้นชาวสาร์เกียบทุกคนควรจะเป็นหนี้บุญคุณรัฐบาลไทย เพราะ ล้วนแล้วแต่นิยมโดยสารรถเมล์กันทั้งสิ้น ก่อนจากกันวันนั้น บิลกล่าวทิ้งท้ายว่า รัฐบาลอเมริกัน ได้ให้เงินช่วยเหลือแก่รัฐบาลไทยมาเป็นเวลานาน นโยบายการกำหนดค่าโดยสารรถเมล์ของ รัฐบาลไทยอาจเป็นวิธีการอันแยบยลในการตอบแทนบุญคุณชาวอเมริกันก็ได้

ในระยะหลังๆนี้ ผมมักจะได้ยินได้ฟังข้อเสนอเกี่ยวกับการโอนกิจการรถเมล์ให้แก่ เอกชน ผู้คนในสังคมนี้ดูเหมือนจะขาดสำนึกทางประวัติศาสตร์ และลืมเลือนเหตุการณ์ที่เพิ่ง ผ่านผ่านไปไม่ถึง 15 ปีจนหมดสิ้น ผมขอทบทวนประวัติศาสตร์ในเรื่องนี้ดังนี้ เดิมทีกิจการรถเมล์ ในนครหลวงประกอบกิจการโดยเอกชน โดยมีบริษัทรถเมล์ถึง 26 บริษัท และมีรัฐวิสาหกิจ 2 แห่ง ที่จัดบริการเดินรถในกรุงเทพฯ ได้แก่ บริษัท ขนส่ง จำกัด และองค์การ ร.ส.พ. ผมจำได้ว่า ในบรรดาบริษัทรถเมล์เอกชน 26 บริษัทนั้นมีเพียง 4-5 บริษัทเท่านั้นที่สามารถให้บริการอัน ประทับใจ กล่าวคือ พนักงานสุภาพเรียบร้อย และการขับรถคำนึงถึงความปลอดภัยของผู้โดยสาร เป็นสำคัญที่โดดเด่นได้แก่ บริษัท นายเลิศ จำกัด บริษัท บุญผ่อง จำกัด และ บริษัทไทยประดิษฐ์ จำกัด

คุณภาพของบริการรถเมล์เอกชนเสื่อมทรามลงตามลำดับ เมื่อใกล้กำหนด การหมดสัมปทานการเดินรถในวันที่ 30 กันยายน 2518 บริษัทรถเมล์เอกชนส่วนใหญ่ไม่ยอม ลงทุนบำรุงรักษาสภาพรถ และไม่ยอมลงทุนซื้อรถใหม่เพื่อทดแทนรถที่หมดอายุการใช้งาน ทั้งนี้ เพราะเหตุที่ไม่แน่ใจว่าจะได้รับการต่ออายุสัมปทานการเดินรถหรือไม่ ความไม่แน่นอนในเรื่องนี้ ยิ่งมีมากขึ้นไปอีก เมื่อมีปัญหาความขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างผู้ประกอบการเดินรถเอกชน ด้วยกันเอง จนถึงขั้นมีการรวมกลุ่มเพื่อรวมกิจการรถเมล์ในกรุงเทพฯ ให้อยู่ในบริษัทเดียวกัน หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดแล้ว ความขัดแย้งดังกล่าวนี้เป็นความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบริษัทนายเลิศ กับกลุ่มต่อต้านบริษัท นายเลิศ ซึ่งมีนายสุจินต์ ประกอบผล และ ร.ต.ท.ชาญ มนุธรรม เป็น

ผู้นำฝ่ายที่ต่อต้านบริษัท นายเลิดสามารถเข้าถึงคณะปฏิวัติหลังการรัฐประหารปี 2514 และสามารถรวมตัวกันได้ 21 บริษัท เพื่อจัดตั้งบริษัท นครหลวงขนส่ง จำกัด พร้อมทั้งผลักดันให้รัฐบาลลดจำนวนผู้ประกอบการให้เหลือเพียงบริษัทเดียว ฝ่ายบริษัทนายเลิด จำกัด ได้แย้งว่าไม่จำเป็นต้องลดเหลือเพียงบริษัทเดียว แต่ให้ลดลงเหลือ 3-4 บริษัท ในประเด็นดังกล่าวนี้ บริษัท บางแคขนส่ง จำกัด และบริษัท ศรีนครขนส่งและพาณิชย์ จำกัด ได้ร่วมเป็นพันธมิตรกับบริษัท นายเลิด จำกัด

ฝ่ายที่ต่อต้านบริษัทนายเลิด กล่าวหาว่า การจัดเส้นทางเดินรถไม่ผู้เป็นธรรมนัก เพราะบริษัทนายเลิดได้สัมปทานเส้นทางเดินรถสายยาว ซึ่งข้ามเขตการเดินรถ และมักเป็นสายที่ผ่านชุมชนที่มีผู้โดยสารถานแน่น ความขัดแย้งดังกล่าวนี้ยังไม่ทันมีการสะสมก็เกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเดือนตุลาคม 2516 ภาวะการไร้เสถียรภาพทางการเมืองหลังจากนั้นทำให้รัฐบาลในเวลาต่อมาไม่มีเวลาในการแก้ปัญหาเรื่องนี้ จวบจนสัมปทานการเดินรถของเอกชนหมดอายุลง รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช จึงตัดสินใจตั้งบริษัท มหานครขนส่ง จำกัด ขึ้นเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2518 เพื่อผูกขาดการเดินรถเมล์ในกรุงเทพฯ โดยมีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ ต่อมา รัฐบาล ม.ร.ว.เสนีย์ ปราโมช ตัดสินใจยกเลิก บริษัท มหานครขนส่ง จำกัด แล้วจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ขึ้นแทนเมื่อวันที่ 18 สิงหาคม 2519

ขสมก. ต้องล้มลุกคลุกคลานตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง เพราะรัฐบาลมิได้จัดสรรทุนประกอบการให้เพียงพอเพียงแก่การหมุนเวียนใช้จ่าย ภาวะหนี้สินจึงปรากฏตั้งแต่วันแรกสืบต่อมาจนทุกวันนี้ เมื่อบริษัทรถเมล์เอกชนหมดอายุสัมปทานการเดินรถเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2518 นั้น บริการขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ จะหยุดชะงักตามไปด้วยมิได้ บริษัทมหานครขนส่ง จำกัด และ ขสมก. ที่ก่อตั้งขึ้นไม่มีรถเมล์ของตนเอง จึงต้องเช่าและต่อมารับซื้อรถเมล์จากบริษัทรถเมล์เอกชนเดิม รถเก่าที่รับซื้อมานี้จำนวนมาก มีสภาพทรุดโทรมจนเกือบจะเป็นเศษเหล็กอยู่แล้ว มรดกดังกล่าวนี้ได้ตกทอดถึง ขสมก. ในเวลาต่อมา ทั้งนี้ไม่เพียงแต่ต้องรับซื้อรถเก่าเท่านั้น หากยังต้องรับโอนพนักงานจำนวน 23,400 คนจากบริษัทรถเมล์เอกชนด้วย การขาดแคลนทุนประกอบการ ทำให้ ขสมก.ต้องกู้เงินจากธนาคาร ผลที่ตามมาก็คือ รายจ่ายดอกเบี้ยเป็นรายจ่ายที่ทรงความสำคัญลำดับสูง ในทำนองเดียวกัน การที่ ขสมก. ไม่มีคู่แข่งของตนเอง ทำให้ ขสมก.ต้องเช่าอยู่เอกชน และต้องเสียต้นทุนค่าเช่าเป็นอันมาก ขสมก.จึงมีสภาพเสมือนหนึ่งยาจกที่ต้องการลงทุนเยี่ยงเศรษฐี

สภาพอันไม่น่าชื่นชมนับตั้งแต่กำเนิดของ ขสมก. ถูกซ้ำเติมด้วยปัญหาการบริหารภายในองค์กร ทั้งนี้ไม่เพียงแต่จะมีการว่างงานแฝงเป็นอันมากเท่านั้น หากทว่ายังมีการรั่วไหลทางการเงินอย่างสุดที่จะพรรณานานาอีกด้วย นับตั้งแต่การรั่วไหลของรายได้อันเกิดจากการพิมพ์ตั๋วปลอม และการสูญเสียดันทุนอันเกิดจากการรั่วไหลของน้ำมันและอะไหล่ ขณะ

เดียวกัน ผู้บริหารและเจ้ากระทรวงยังพยายามหาผลประโยชน์ส่วนบุคคลจากองค์การนี้ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเช่ารถ การเช่าอู่ซ่อมรถ และการทำสัญญาซื้อบริการซ่อมรถ สภาพการณ์เหล่านี้ล้วนแล้วแต่ทำให้ฐานะการเงินของ ขสมก. เสื่อมทรุดลงไปตามลำดับ

ในอีกด้านหนึ่ง ขสมก. มีปัญหาในการแสวงหารายได้ เนื่องจากไม่สามารถขายอัตราค่าโดยสารได้ ทุกครั้งที่มีการขยับอัตราค่าโดยสารรถเมล์ ก็จะมีแรงต่อต้านทางการเมืองทันที จนรัฐมนตรีที่รับผิดชอบไม่กล้าคิดถึงการขึ้นค่ารถเมล์ ทั้งๆที่ข้อเท็จจริงก็ปรากฏแล้วว่า อัตราค่าโดยสารรถประจำทางในต่างจังหวัดล้วนแล้วแต่สูงกว่า 2 บาทต่อ 10 กิโลเมตรทั้งสิ้น นอกจากนี้ต้นทุนน้ำมันได้ดิบตัวเพิ่มขึ้นเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งนับตั้งแต่เกิดวิกฤติการณ์ตะวันออกกลางในเดือนสิงหาคม 2533 เป็นต้นมา จนบรรดารถเมล์เล็กไม่สามารถทนประกอบภาระอยู่ได้ และเพียรพยายามผลักดันให้มีการปรับอัตราค่าโดยสารมาโดยตลอด

ขสมก. เองพยายามดิ้นรนหารายได้ด้วยวิธีการต่างๆ ดังเช่นการเปลี่ยนแปลงเส้นทางเดินรถ โดยตัดทอนระยะทางให้สั้นลง การเก็บค่าโดยสารในอัตรา 3 บาท สำหรับรถเมล์ใหม่ การให้เอกชนเข้ามาจัดบริการเดินรถในบางเส้นทาง การหารายได้จากการโฆษณาบนตัวรถ และการหารายได้จากกาให้สัมปทานบริการวิทยุประจำรถโดยสาร เป็นต้น แต่ถึงกระนั้นก็ยังได้ไม่ทันต้นทุนที่ดิบตัวสูงขึ้น

ผมไม่เห็นด้วยอย่างยิ่งที่เห็นกระทรวงการคลังต้องคอยจูนเงินอุดหนุน ขสมก. เป็นครั้งเป็นคราว เพราะนั่นหมายความว่า ประชาชนผู้เสียภาษีอากรทั่วประเทศต้องเป็นผู้ให้เงินอุดหนุนในการจัดบริการรถเมล์ในกรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเรื่องไม่ถูกต้องตามหลักการที่ถูกต้องแล้ว คนกรุงเทพฯควรจะเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดบริการขนส่งมวลชนในกรุงเทพฯ และผู้โดยสารควรจะจ่ายค่าโดยสารเต็มตามต้นทุน ไม่มีเหตุผลที่จะสนับสนุนให้เก็บค่าโดยสารในอัตราต่ำกว่าต้นทุนถัวเฉลี่ย หากจะช่วยเหลือคนจนก็ควรที่จะช่วยเหลือด้วยวิธีการอื่น ดังเช่นการแจกคูปองให้คนจนสำหรับการโดยสารรถเมล์ เมื่อ ขสมก. ได้รับความคุ้มครอง ขสมก. ก็สามารถนำคูปองไปแลกเป็นเงินจากกระทรวงการคลังได้ แต่การเก็บค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุนดังที่เป็นอยู่ทุกวันนี้ ไม่เพียงแต่คนจนในกรุงเทพฯจะได้ประโยชน์เท่านั้น ชนชั้นกลางที่ขึ้นรถเมล์ก็ได้ประโยชน์หรือแม้แต่ชาวต่างประเทศดังเช่นบิล วอร์เรน ก็ได้ประโยชน์ด้วย

ผมคิดว่า ถึงเวลาแล้วที่จะต้องดำเนินการแก้ปัญหา ขสมก. อย่างจริงจัง การโอนกิจการไปให้แก่เอกชนจะไม่สามารถแก้ปัญหาได้ ตราบเท่าที่มีการควบคุมอัตราค่าโดยสารและผู้ประกอบการเอกชนไม่สามารถปรับอัตราค่าโดยสารตามสถานการณ์ทางการเงินที่แปรเปลี่ยนไปได้ ในระยะสั้น มีความจำเป็นที่จะต้องปรับอัตราค่าโดยสารให้อยู่ในระดับคุ้มทุน และควรจะเป็นจารีตปฏิบัติที่จะต้องมีการทบทวนอัตราค่าโดยสารทุก 1-2 ปี จนการปรับค่าโดยสารรถเมล์กรุงเทพฯเป็นเรื่องขาชินสำหรับคนกรุงเทพฯ แต่ในระยะยาว จะต้องมีการ

ปฏิบัติการที่จะค่อยๆโอนบริการขนส่งมวลชนกรุงเทพฯไปให้แก่กรุงเทพมหานคร เพราะการจัดบริการสาธารณะประเภทนี้ควรจะเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น การโอนกิจการในขั้นแรกอาจจำกัดเฉพาะบางเขตและบางเส้นทาง แต่ควรมีกำหนดเวลาอันแน่นอนว่า ขสมก. จะโอนกิจการแก่กรุงเทพมหานครทั้งหมดภายในกำหนด 3-5 ปี ขณะเดียวกัน รัฐบาลต้องรับภาระในการชำระหนี้ของ ขสมก. ซึ่งสะสมมาแต่อดีต โดยภาระบางส่วนอาจชดเชยได้ด้วยรายได้จากการขายทรัพย์สินของ ขสมก.เอง

บัดนี้ ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้ออกมาโอ้อวดต่อชาวกรุงเทพฯแล้วว่า กรุงเทพมหานครสามารถจัดบริการรถโดยสารประจำทางได้โดยไม่ขาดทุน และนายสมัคร สุนทรเวช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ก็ได้แสดงทัศนะที่ผ่อนปรนให้มีการปรับค่าโดยสารรถเมล์ได้แล้ว หากมีการพูดจាកัน การโอนกิจการของ ขสมก. ให้แก่กรุงเทพมหานครย่อมเป็นไปได้โดยไม่ยากลำบากมากนัก เว้นเสียแต่ว่าทั้งสองฝ่ายจะมีมติฉันทานุมัติและถือคติร่วมกันว่า "แพ้เป็นพระ ชนะเป็นสมภาร"