

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 26 เมษายน 2534

ข้าราชการประจำกับตำแหน่งในธุรกิจเอกชน

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

ทุกครั้งที่ผมเชื่อว่า ข้าราชการประจำดำรงตำแหน่งกรรมการหรือกรรมการบริหาร ในวิสาหกิจเอกชน ผมอดรู้สึกเสียดใจไม่ได้ที่เห็นบรรทัดฐานทางจริยธรรมของข้าราชการเสื่อมทราม ลงในช่วงเวลา 20-30 ปีที่ผ่านมา

ผมจำได้ดีว่า เทคโนโลยีครุฑอาจารย์ป่วย อึ้งภากรณ์ ได้พยายามต่อสู้ใน หลักการว่า ข้าราชการไม่ควรประกอบธุรกิจการค้า หรือเป็นประธานกรรมการหรือกรรมการ ในวิสาหกิจเอกชน เพราะข้าราชการอยู่ในฐานะที่จะให้คุณหรือโทษแก่วิสาหกิจเอกชนได้ ยิ่งข้าราชการที่มีตำแหน่งหรือมีบทบาทในการกำหนดหรือบริหารนโยบายต่างๆด้วยแล้ว การมี ผลประโยชน์ส่วนตัวย่อมทำให้ขาดความเป็นกลางในการพิจารณาผลประโยชน์ของสังคมโดย ส่วนรวมได้

ผู้ที่มีสำนึกทางประวัติศาสตร์ย่อมต้องทราบดีว่า ในช่วงทศวรรษ 2490 ข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนได้ใช้อำนาจและอิทธิพลทางการเมืองในการแสวงหา ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างแพร่หลาย จนก่อให้เกิดวิสาหกิจที่อาจารย์ป่วยขนานนามว่า "วิสาหกิจอิทธิพล" ซึ่งมีส่วนสิ้นคลอนระบบเศรษฐกิจไทยไม่น้อย

อาจารย์ป่วยและเพื่อนพ้องประสบความสำเร็จในการสถาปนาบรรทัดฐาน ทางจริยธรรม ในเรื่องนี้ในยุครัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร ดังที่ท่านเขียนเอาไว้ใน เหลียวหลัง แลหน้า ความตอนหนึ่งว่า

"...ครั้งหนึ่ง รัฐบาลจอมพลถนอม ประกาศออกมาห้ามมิให้รัฐมนตรีประกอบการ ค้าหรือเป็นประธานกรรมการ กรรมการ ในธุรกิจต่างๆ ในการแสดงสุนทรพจน์ประจำปีที่สมาคม ธนาคารไทย ผมจึงผูกเป็นคำกลอนยกย่องจอมพลถนอมว่าท่านทำดี แต่ยังมีรัฐมนตรีหลายท่าน เป็นประธานหรือกรรมการธนาคารพาณิชย์อยู่ หรือว่าธนาคารพาณิชย์ไม่ใช้การค้า..."

เหตุการณ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในปี 2507 สุนทรพจน์ของอาจารย์ป่วยในงานเลี้ยง ประจำปีของสมาคมธนาคารไทยในปีนั้น มีผลให้จอมพลถนอมลาออกจากตำแหน่งกรรมการ ธนาคารพาณิชย์ 2 แห่ง ยกเว้นธนาคารทหารไทย จำกัด และยังมีบันทึกเรียกร้องให้รัฐมนตรี

ร่วมคณะปฏิบัติตามด้วย แต่อาจารย์ป่วยกล่าวว่า "...ไม่ปรากฏว่ามีรัฐมนตรีอื่นใดลาออกตามท่าน..."

อาจารย์ป่วยเคยเล่าให้ผมฟังว่า สงครามความคิดในเรื่องนี้มีมาแต่ครั้งที่ท่านยังเป็นนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่หนึ่ง ในชั้นเรียนครั้งกระนั้น นายทหารชั้นผู้ใหญ่ท่านหนึ่ง ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นเวลายาวนาน เสนอความเห็นเข้าราชการควรจะต้องประกอบธุรกิจการค้า หรือเข้าไปข้องเกี่ยวกับวิสาหกิจเอกชน เพราะเป็นมรรควิถีเดียวที่จะจัดอิทธิพลการครอบงำทางเศรษฐกิจของนายทุนจีน

แต่สำหรับอาจารย์ป่วยและเพื่อนพ้อง พรหมจรรย์ของข้าราชการอยู่ที่การไม่ข้องแวะกับธุรกิจเอกชน และดูเหมือนว่า ผู้นำเทคโนโลยีรุ่นอาจารย์ป่วยจะรักษาพรหมจรรย์ในข้อนี้ตลอดชีวิตราชการได้อย่างดีเยี่ยม บางคนได้รักษาพรหมจรรย์ข้อนี้จนสิ้นลมปราณ แม้จะเกษียณไปจากราชการแล้วก็ตาม ผู้ที่ข้องเกี่ยวกับธุรกิจเอกชนหลังชีวิตราชการบางคนก็เลือกข้องเกี่ยวกับธุรกิจกิจการราชการ ดังเช่นเครือซีเมนต์ไทยและบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น

ถ้าหากการไม่เกื้อหนุนกับธุรกิจเอกชนเป็นพรหมจรรย์ของข้าราชการรุ่นอาจารย์ป่วย ข้าราชการรุ่นต่อๆมาดูเหมือนจะปรีดาปราโมทย์ที่จะสูญเสียพรหมจรรย์ในข้อนี้ ข้าราชการจำนวนมากได้เข้าไปเป็นกรรมการบริษัทเอกชน และในการเข้าไปเป็นกรรมการนั้นก็มีการออกข่าวอย่างเปิดเผย โดยมีได้มีความตะขิดตะขวงใจแต่น้อย เมื่อเร็ววันนี้ก็มีข่าวว่า ข้าราชการระดับอธิบดีในกระทรวงการคลังไปเป็นกรรมการธนาคารพาณิชย์ บางคนเป็นกรรมการในฐานะตัวแทนกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นผู้ถือหุ้นในธนาคารพาณิชย์นั้น แต่บางคนก็เป็นกรรมการในฐานะส่วนตัว

ในอดีต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังบางคนเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการในธนาคารกรุงเทพ จำกัด ทั้งที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่ในการกำกับและควบคุมธนาคารพาณิชย์ เมื่อเข้าไปเป็นกรรมการเสียเช่นนี้ ก็อาจทำให้การกำกับและควบคุมหย่อนยานกว่าที่ควรจะเป็น อันเป็นผลเสียต่อระบบโดยรวมได้

ตามบรรทัดฐานสากล ข้าราชการไม่ว่าจะเป็นข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ หากมีตำแหน่งหน้าที่ซึ่งสามารถให้คุณให้โทษแก่กิจการประเภทใด ก็สมควรที่จะเข้าไปประกอบการหรือเป็นกรรมการ หรือแม้แต่ถือหุ้นในกิจการประเภทนั้น ลองนึกภาพดูว่า หากผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทยไปเป็นประธานธนาคารพาณิชย์เสียเองแล้ว ธนาคารแห่งประเทศไทยจะยังสามารถวางตัวเป็นกลางในการบริหารนโยบายการเงินเพื่อประโยชน์ของสังคมโดยส่วนรวมได้อย่างไร

ในช่วงเดือนเศษที่ผ่านมา มีเสียงโจมตีคณะกรรมการอาหารและยาเป็นอันมากในข้อที่ยังคงให้มีการจดทะเบียนตำรับยาที่มีส่วนผสมของแอสไพรินและคาเฟอีน จนในที่สุดกระทรวงสาธารณสุขภายใต้รัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ได้ประกาศห้ามจำหน่ายยาแก้ปวดที่มีส่วนผสมของสารคาเฟอีน ซึ่งเป็นสารกระตุ้นประสาทและส่งผลให้มีการเสพติด ทั้งนี้นับตั้งแต่วันที่ 21 พฤษภาคม 2534 เป็นต้นไป นับเป็นเรื่องน่าฉงนที่คณะกรรมการอาหารและยา ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภคกลับอนุญาตให้มีการผลิตยาที่ก่อผลเสียแก่ผู้บริโภคเช่นนี้ ข้อเท็จจริงปรากฏต่อมาว่า กรรมการบางคนในคณะกรรมการอาหารและยาเป็นที่ปรึกษาบริษัทยาด้วย ดังนั้น จึงมีข้อเรื่องน่าประหลาดใจที่คณะกรรมการดังกล่าวนี้คุ้มครองผลประโยชน์ของบริษัทผู้ผลิตยามากกว่าคุ้มครองผู้บริโภค ในประเด็นดังกล่าวนี้ นายแพทย์ประเวศ วะสี ได้เรียกร้องให้มีการตรวจสอบภูมิหลังของกรรมการอาหารและยา หากกรรมการคนใดมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับบริษัทผู้ผลิตยาก็ควรออกจากตำแหน่งไปเสีย (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 11 เมษายน 2534)

เพื่อนร่วมงานของผมเคยพบว่า ข้าราชการระดับสูงบางคนในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนเข้าไปถือหุ้น และบางคนเข้าไปเป็นกรรมการในบริษัทที่ได้รับบัตรส่งเสริม หากการถือหุ้นและการเป็นกรรมการมีมาก่อนที่บริษัทจะขอบัตรส่งเสริมการลงทุน ก็อาจมีการใช้อำนาจและอิทธิพลเพื่อให้การอนุมัติบัตรส่งเสริมสะดวกดายและผ่อนปรนมากกว่าที่ควร นอกจากนี้ ยังเป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่า บริษัทที่ได้รับบัตรส่งเสริมมักจะตอบแทนข้าราชการระดับสูงด้วยทรัพย์สินเงินทอง และบางครั้งก็ให้หุ้นโดยเสนหา

ตัวอย่างทำนองที่กล่าวข้างต้นนี้ยังมีอีกมากมายนัก ในเวลานี้มีการโจมตีพฤติกรรมการโกงกินของนักการเมืองเป็นอันมาก แต่การประพุดติมิชอบของข้าราชการเป็นเรื่องร้ายแรงและสืบทอดมายาวนานกว่ามากนัก ก็หาได้มีการสะสางแต่ประการใดไม่ บัดนี้ ผมคิดว่าถึงเวลาที่จักต้องมีการตรากฎหมายที่กำหนดบรรทัดฐานทางจริยธรรมของข้าราชการระดับสูง ซึ่งหากมีการละเมิดก็จะถูกลงโทษตามกฎหมาย

กฎหมายฉบับนี้ควรมีบทบัญญัติดังต่อไปนี้

* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในกรมแรงงาน ประกอบหรือมีส่วนเป็นเจ้าของในธุรกิจจัดหางานทั้งภายในและระหว่างประเทศ

* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในสำนักผังเมือง กรมทางหลวง กรมที่ดิน กรมพัฒนาชุมชน และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท ประกอบหรือมีส่วนเป็นเจ้าของในธุรกิจการซื้อขายที่ดิน

* ห้ามมิให้เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการระดับสูงในธนาคารแห่งประเทศไทย และกระทรวงการคลังเป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของธุรกิจเงินทุนหลักทรัพย์และธนาคารพาณิชย์ ยกเว้นในกรณีที่เป็นตัวแทนของทางราชการ

* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในกรมการประกันภัย เป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของธุรกิจประกันภัย

* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงพาณิชย์เป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของธุรกิจการค้าระหว่างประเทศ ซึ่งกระทรวงพาณิชย์มีอำนาจในการกำกับและควบคุม

* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในกรมสรรพากร กรมสรรพสามิต และกรมศุลกากร เป็นกรรมการหรือมีส่วนเป็นเจ้าของในวิสาหกิจเอกชนใด ๆ

* ห้ามมิให้ข้าราชการระดับสูงในสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เป็นกรรมการ หรือมีส่วนเป็นเจ้าของธุรกิจที่ได้รับบัตรส่งเสริมการลงทุน

ฯลฯ

ข้อห้ามดังที่ผมนยกวางเป็นตัวอย่างเป็นตัวอย่างนี้จะบังคับใช้กับข้าราชการในทันทีที่เลื่อนเข้าสู่กลุ่ม 'ข้าราชการระดับสูง' (ซึ่งอาจหมายถึงข้าราชการตั้งแต่ระดับ 9 ขึ้นไป) และการบังคับใช้มิได้จำกัดเฉพาะเมื่อยังรับราชการอยู่เท่านั้น แม้เมื่อพ้นไปจากราชการไม่ว่าจะโดยเกษียณหรือลาออกก็ยังคงบังคับใช้ต่อไปอีกอย่างน้อย 5 ปี ทั้งนี้เพื่อป้องกันยุทธการ 'ทิ้งทวน' ก่อนออกจากราชการ

แมลงวันย่อมไม่ตอมแมลงวันด้วยตนเองฉันใด กลุ่มพลังอำนาจยาธิปไตยย่อมไม่หุบหม้อข้าวของข้าราชการด้วยตนเองฉันนั้น ผมจึงเชื่อมั่นว่า ร่างกฎหมายที่ผมกล่าวข้างต้นนี้ จะไม่มีวันตราขึ้นในรัฐบาลชุดปัจจุบัน