

คอลัมน์ “จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง”

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันพฤหัสบดีที่ 5 ตุลาคม 2543

## กระทรวงคมนาคมในฐานะกระทรวงที่ฉ้อ

รังสรรค์ ณะพรพันธุ์

หากเจ้าหน้าที่ Transparency International องค์กรพัฒนาเอกชนผู้จัดทำ Corruption Perceptions Index (CPI) สอบถามผมว่า หน่วยงานใดในประเทศไทยที่มีชื่อเสียงในด้านการทุจริตและประพฤติมิชอบมากที่สุด กระทรวงคมนาคมเป็นคำตอบสุดท้ายของผมสำหรับทศวรรษ 2540

ก่อนทศวรรษ 2530 กระทรวงคมนาคมมีฐานะเป็นกระทรวงเกรด B ในสายตาของเหล่านักเลือกตั้ง เนื่องจากช่องทางในการ ‘หากิน’ และการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจมีน้อย จะมีก็เฉพาะแต่กรมทางหลวงที่มีช่องทางในการ ‘หากิน’ ในทางมิชอบได้มาก ทั้งในด้านการประมูลงานก่อสร้างทางหลวง และการใช้ข้อมูลภายในในการกว้านซื้อที่ดินสองฝากทางหลวงที่ก่อสร้าง อธิบดีกรมทางหลวงบางคนในอดีตก็ตัวขึ้นมาเป็นเจ้าของที่ดินด้วยวิธีการเช่นนี้

ด้วยเหตุที่กระทรวงคมนาคมก่อนทศวรรษ 2530 มีช่องทางในการ ‘หากิน’ และการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจน้อย เหล่านักเลือกตั้งจึงมิได้สนใจแย่งชิงเก้าอี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมมากนัก พลังการแย่งชิงรวมศูนย์อยู่ที่เก้าอี้เสนาบดีกระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งถือเป็นกระทรวงเกรด A เนื่องจากมีช่องทางในการ ‘หากิน’ ทั้งโดยชอบและมิชอบได้มาก

กระทรวงคมนาคมก็ตัวขึ้นมาเป็นกระทรวงเกรด A ด้วยอิทธิพลของฉันทมติแห่งวอชิงตัน (Washington Consensus) ซึ่งต้องการให้นานาประเทศดำเนินนโยบายเสรีนิยมทางเศรษฐกิจ (Economic Liberalization) ยึดกุมกลไกราคาในการแก้ปัญหาพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชน ลดขนาดของภาครัฐบาล (Public-sector Downsizing) ลดการควบคุมและลดการกำกับ (Deregulation) โดยรัฐบาล และถ่ายโอนการผลิตจากภาครัฐบาลไปสู่ภาคเอกชน (Privatization)

อิทธิพลของฉันทมติแห่งวอชิงตันก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงปรัชญาว่าด้วยบทบาทของรัฐบาลไทย ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี 2475 รัฐบาลไทยถือเป็นหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณะไปภาค แต่ฉันทมติแห่งวอชิงตันเปลี่ยนแปลงปรัชญาดังกล่าวนี้อีกโดยสิ้นเชิง

ด้วยอิทธิพลของกระบวนทัศน์แห่ง *ลัทธิเสรีนิยมสมัยใหม่* (Neo-Liberalism) ประเทศไทยมิได้มีหน้าที่หรืออย่างน้อยที่สุดมิได้ผูกขาดการผลิตบริการสาธารณูปโภคอีกต่อไป เนื่องจากเอกชนสามารถผลิตบริการสาธารณะประเภทนี้ได้

ฉันทมติแห่งวอชิงตันจะไม่สามารถครอบงำกระทรวงคมนาคมได้ หากเหล่านักเลือกตั้งมิได้รับประโยชน์จากฉันทมติแห่งวอชิงตัน แต่เป็นเพราะเหล่านักเลือกตั้งมองเห็นช่องทางในการดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจ และในการ 'หากิน' จากกระบวนการถ่ายโอนการผลิต และจากกระบวนการจัดสรรสัมปทาน เหล่านักเลือกตั้งจึงยอมรับฉันทมติแห่งวอชิงตันอย่างหมดจิตหมดใจ และชุนโยบายการถ่ายโอนการผลิตไปสู่ภาคเอกชน โดยที่มิได้ล้ม 'หากิน' จากการดำเนินนโยบายดังกล่าวนี้

กระทรวงคมนาคมค่อยๆ ถีบตัวขึ้นมาเป็นกระทรวงเกรด A นับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2520 ยุครัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ โครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ที่มีลักษณะเป็นอภิมหาโครงการ (Mega-projects) เริ่มปรากฏรูปร่างในยุคนี้ ครั้นก้าวสู่ทศวรรษ 2530 ความต้องการที่จะก้าวให้ทันความก้าวหน้าของเทคโนโลยีสารสนเทศ ยิ่งเสริมส่งความโดดเด่นของกระทรวงคมนาคมในฐานะที่เป็นแหล่ง 'หากิน' ของเหล่านักเลือกตั้ง จนกระทรวงคมนาคมอยู่ในเกรด Super A เหนือกว่ากระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การถ่ายโอนการผลิตบริการสาธารณูปโภคไปสู่ภาคเอกชน และการจัดสรรสัมปทานการผลิตบริการสาธารณูปโภคให้แก่เอกชน เป็นกระบวนการให้อำนาจแก่เอกชนในการแสวงหากำไรจากการผูกขาด (Monopoly Profits) ด้วยเหตุดังนั้น ผู้มีอำนาจในการจัดสรรสัมปทานก็ดี ผู้มีอำนาจในการถ่ายโอนการผลิตก็ดี อยู่ในฐานะที่จะขอ 'แบ่งกันกิน' กับผู้รับสัมปทาน หรือที่ภาษาวิชาการทางเศรษฐศาสตร์เรียกว่า "การแสวงหากำไรเข้าทางเศรษฐกิจ" (Rent Seeking) ได้

ด้วยเหตุที่กระทรวงคมนาคมเป็น 'อู่อำนาจ' ของเหล่านักเลือกตั้ง การแย่งชิงตำแหน่งเสนาบดีจึงทวีความเข้มข้น บางครั้งไม่แตกต่างจากหมาแย่งกระดูก นายกรัฐมนตรีในบางยุคสมัยต้องใช้กำลังภายในในการผลักดันบิรวารของตนยึดกุมเก้าอี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม เพราะตระหนักแก่ใจว่า หากไม่มี 'อู่อำนาจ' เป็นฐานที่มั่น บารมีในพรรคอาจไม่เปล่งปลั่ง และการเลือกตั้งครั้งต่อไปอาจมีปัญหาทางการเงิน

กระทรวงคมนาคมมิใช่ 'อู่อำนาจ' ของเหล่านักเลือกตั้งเท่านั้น หากยังเป็น 'อู่อำนาจ' ของขุนนางข้าราชการในกระทรวงนั้นด้วย ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวนไม่น้อยไม่เพียงแต่ไม่ทำตัวเป็นอุปสรรคในการ 'หากิน' ของเหล่านักเลือกตั้งเท่านั้น หากในบางครั้งยังทำหน้าที่ 'ตั้งแท่น' และอำนวยความสะดวกในการ 'หากิน' ของเหล่านักเลือกตั้งด้วย อย่างน้อยที่สุด

ลดความมูมมามในการ ‘หากิน’ นั้น แม้ว่าข้าราชการที่ซื่อสัตย์สุจริตภายในกระทรวงคมนาคมจะมีอยู่น้อยไม่ แต่ก็หาผู้ที่มีความกล้าหาญทางจริยธรรมในการเปิดโปงการทุจริตและพฤติกรรมชอบได้ยาก บัดนี้ อาจถึงเวลาในการปลุกสำนึกและรวมพลังข้าราชการในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อลบภาพ ‘กระทรวงขี้ฉ้อ’ ออกจากกระทรวงคมนาคม

ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่จำนวนไม่น้อย ไม่เพียงแต่ได้ประโยชน์จากการทำงาน ‘รับใช้’ เหล่านี้ก็เลือกตั้งเท่านั้น หากยังได้ประโยชน์จากการทำงานรับใช้กลุ่มทุนโทรคมนาคมและกลุ่มทุนก่อสร้างอีกด้วย บางคนเข้าไปเป็นกรรมการบริษัทเอกชน ทั้งๆที่ยังมีตำแหน่งราชการ บางคนเมื่อพ้นจากราชการก็เข้าไปมีตำแหน่งบริหารบริษัทเอกชน กรณีเหล่านี้ก่อให้เกิดข้อกังขาในใจสาธารณชนว่า บรรดาเหล่าขุนนางที่เป็นสมุนรับใช้กลุ่มทุนนี้ ได้ใช้อำนาจราชการในทางมิชอบหรือไม่

การขาดความโปร่งใส (Transparency) และขาดความรับผิดชอบ (Accountability) เป็น ‘กติกาการเล่นเกม’ (Rules of the Game) ภายในกระทรวงคมนาคม ในเมื่อกระทรวงคมนาคมเป็น ‘อุ้งข้าวอุ้งน้ำ’ ของนักเลือกตั้งและข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ ความโปร่งใสม่อมเป็นอุปสรรคต่อการ ‘หากิน’ การสถาปนาความไม่โปร่งใสเป็น ‘กติกาการเล่นเกม’ ภายในกระทรวง จึงเป็นเรื่องจำเป็น มิฉะนั้นการ ‘หากิน’ และการ ‘แบ่งกันกิน’ จะเป็นไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพ

กระทรวงคมนาคมก็ดูเดียวกับหน่วยราชการจำนวนมากที่มีได้สร้างกลไกความรับผิดชอบ (Accountability Mechanism) เมื่อปราศจากกลไกความรับผิดชอบ ย่อมไม่มีแรงกดดันให้มีความโปร่งใส เมื่อปราศจากความโปร่งใส การดูดีชั่วส่วนเกินทางเศรษฐกิจย่อมเป็นไปได้โดยไม่ถูกตรวจสอบเท่าที่ควร ด้วยบทวิเคราะห์ข้างต้นนี้ จึงไม่น่าประหลาดใจที่ ‘ยางอาย’ เป็นสิ่งที่หายากในหมู่นักข้าราชการชั้นผู้ใหญ่กระทรวงคมนาคมจำนวนไม่น้อย ความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนรวมกับผลประโยชน์ส่วนตัว (Conflicts of Interest) มิใช่บรรทัดฐานทางจริยธรรมในกระทรวงคมนาคม

กระบวนการสรรหาคณะกรรมการกิจการโทรคมนาคมแห่งชาติ (กทช.) ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในเวลานี้ สอดคล้องกับจารีตประเพณี หรือ ‘กติกาการเล่นเกม’ ของกระทรวงคมนาคมอย่างน้อย 2 ประเด็น ประเด็นแรก กระบวนการสรรหานี้เป็นไปด้วยความไม่โปร่งใส ไม่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนอันสาธารณชนรับทราบว่ามี การจัดกลุ่มผู้สมัครอย่างไร และมีการคัดผู้สมัครออกอย่างไร เมื่อการสรรหาปราศจากความโปร่งใส สาธารณชนมีอาจตรวจสอบได้ว่า การสรรหาเป็นไปอย่างเที่ยงธรรมเพียงใด และคณะกรรมการสรรหามีผลประโยชน์เกี่ยวข้องหรือไม่ ประเด็นที่สอง คณะกรรมการสรรหามีได้สนใจว่า ผู้สมัครเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์

โทรคมนาคมหรือไม่ จึงมิได้กำหนดคุณสมบัติที่เข้มงวดในเรื่องนี้ การฉ้อโกงปรากฏว่า ตัวแทนกลุ่มทุนหรือกลุ่มผลประโยชน์โทรคมนาคมจำนวนมากสมัครเป็นกรรมการ กทช. คณะกรรมการสรรหามองไม่เห็นประเด็นความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวมในการทำหน้าที่กรรมการ กทช. โดยเฉพาะที่ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงคมนาคมจำนวนไม่น้อยมองไม่เห็นประเด็นความขัดกันแห่งผลประโยชน์ในการทำงานรับใช้กลุ่มทุน

กระทรวงคมนาคมเป็นกระทรวงที่ชั่ว มีใช่เพราะมีนักการเมืองและข้าราชการจำนวนมากถูกดำเนินคดีฐานทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งเป็นเรื่องยากที่จะเป็นไปได้ ในเมื่อการทุจริตและประพฤติมิชอบนั้นไม่มี 'โบเสิร์จ' หากแต่เป็นเพราะเหตุว่า กระทรวงคมนาคมอบอวลด้วย 'กลิ่นเหม็น' อย่างน้อยที่สุดในการรับรู้ของประชาชนและบริษัทเอกชนที่ข้องเกี่ยวกับกระทรวงคมนาคม กลิ่นเหม็นนี้ปรากฏเกือบทุกกรม รวมทั้งรัฐวิสาหกิจเกือบทุกแห่งในสังกัดกระทรวงคมนาคม ไม่ว่าจะเป็นบริษัทการบินไทย จำกัด องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย องค์การ รสพ. การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย และโดยเฉพาะอย่างยิ่งสนามบินหนองงูเห่า

กระทรวงคมนาคมจะยังดำรงฐานะกระทรวงที่ชั่วสืบต่อไปอีกนานเท่าไร หากยังมิได้สถาปนาความโปร่งใสและความรับผิดชอบให้เป็น 'กติกาการเล่นเกมส์' จนกลายเป็นทุนทางสังคม (Social Capital) ภายในกระทรวงคมนาคม สาธารณชนจะยังคงมีข้อกังขาเกี่ยวกับประพฤติกรรม 'ร่วมกันกิน' หรือ 'แบ่งกันกิน' ของข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ หากยังมิมีความเคร่งครัดในประเด็นความขัดกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนบุคคลกับผลประโยชน์ส่วนรวม