

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับพฤหัสบดีที่ 2 ตุลาคม 2546

## นักการเมืองซีจ้อ ภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองมีคำพิพากษาให้ยึดทรัพย์สินจำนวน 233.88 ล้านบาท จากนายรักเกียรติ สุขธนะ ผู้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ระหว่างเดือนพฤศจิกายน 2540 ถึงเดือนกันยายน 2541 ในฐานะที่มีความร่ำรวยผิดปกติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 สร้างกลไกในการกำกับและตรวจสอบนักการเมืองซีจ้ออย่างน้อย 3 กลไก อันประกอบด้วย

กลไกที่หนึ่ง ได้แก่ การบังคับให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งก่อนเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งเมืองสำคัญตั้งเช่นนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี ต้องยื่นแสดงบัญชีเมื่อพ้นจากตำแหน่งไปแล้วหนึ่งปี อีกครั้งหนึ่ง

กลไกที่สอง ได้แก่ การดำเนินการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองออกจากตำแหน่ง

กลไกที่สาม ได้แก่ การดำเนินคดีอาญาผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เมื่อตรวจสอบพบว่า มีความร่ำรวยผิดปกติ กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา หรือกระทำความผิดต่อหน้าที่หรือทุจริตต่อหน้าที่ตามกฎหมายอื่น

บัดนี้ นายรักเกียรติ สุขธนะ ผู้นำนักเลือกตั้งเผ่ายี่ ถูกศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองพิพากษาว่าเป็นนักการเมืองซีจ้อแล้ว

คำถามพื้นฐานมีอยู่ว่า เหตุไฉนหัวหน้านักเลือกตั้งเผ่ายี่ จึงตกม้าตายหรือตายน้ำตื้นอย่างง่ายตายเช่นนี้?

คำตอบคงจะเป็นว่า นักเลือกตั้งเผ่ายี่ไม่ปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตามการเปลี่ยนแปลงกฎกติกาใหม่ที่ใช้ในการกำกับ ตรวจสอบ และควบคุมสังคมการเมืองภายใต้รัฐธรรมนูญฉบับปี

2540 เคยกินมาอย่างไร ก็กินต่อไปอย่างนั้น หากจะกล่าวให้ถึงที่สุดก็คือ การดูเบารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในข้อที่ไร้ประสิทธิผลในการเปลี่ยนแปลงการเมืองไทยให้เป็น 'การเมืองสีขาว'

ภายหลังจากบังคับใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นักการเมืองเผ่าที่ยังคงดูดซับส่วนเกินทางเศรษฐกิจจากกระบวนการกำหนดและบริหารนโยบาย การแบ่งอำนาจกันกินในลักษณะ 'อำนาจใครใคร อำนาจใครมัน' ยังคงปรากฏสืบต่อมา การหากินจากกระบวนการจัดจ้างจัดซื้อของทางราชการ อันเป็นวิธีการที่ใช้มาแต่บูรพกาล ยังคงใช้ได้ดีแม้ในปัจจุบัน การไม่เปลี่ยนแปลงพฤติกรรมในการกินสะท้อนให้เห็นการดูเบารัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 ในหมู่นักเลือกตั้งเผ่าด้วยการดูเบาดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งเป็นผลจากความไว้วางใจว่า แผลงวันยอมไม่ดอมแผลงวันด้วยตนเอง เพราะนักเลือกตั้งเผ่าล้วนกินเหมือนกัน เพียงแต่มีความมูมมามแตกต่างกัน

ข้อเท็จจริงปรากฏว่า เมื่อเกิดการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุขนับตั้งแต่ปี 2541 เป็นต้นมา รัฐบาลชุดต่างๆมิได้แสดงความกระตือรือร้นในการสะสางกรณีการทุจริตนี้อย่างถึงที่สุด ข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงสาธารณสุขบางคนซึ่งอาจพัวพันกับการทุจริตและประพฤติกรรมดังกล่าวกลับได้รับการปกป้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมจากผู้นำรัฐบาล แม้แต่คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนซึ่งควรทำหน้าที่เป็นเสาหลักของระบบราชการกลับกลายเป็นกลไกของนักเลือกตั้งเผ่า ซึ่งส่วนใหญ่เป็นอับรือยชน

กลุ่มแพทย์ชนบท เกษตรกรชนบท และพันธมิตรนับเป็นกลุ่มอันควรแก่การสรรเสริญในการเปิดโปงการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ในกระทรวงสาธารณสุข ความยื่นหยัดในความถูกต้องชอบธรรมและความสุจริตยุติธรรมในหมู่ผู้นำแพทย์ชนบทนับเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาสังคมไทยขับเคลื่อนการสะสางกรณีการทุจริตดังกล่าวนี้ โดยที่ผู้นำแพทย์ชนบทบางคนต้องเผชิญแรงกดดันและมรสุมแห่งชีวิตราชการจนต้องลาออกจากราชการ และบางคนโดนกลั่นแกล้งให้ออกจากราชการ

ความเข้มแข็งของการเมืองภาคประชาชนโดยที่ไม่ได้รับการเกื้อหนุนจากรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 นับเป็นเรื่องเกินกว่าความคาดหมายของนักเลือกตั้งเผ่า เครือข่ายองค์กรพัฒนาเอกชน 30 องค์กรขับเคลื่อนในการเล่นงานข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ในกระทรวงสาธารณสุขที่อำนาจการให้นักการเมืองได้ประโยชน์จากการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ ขณะเดียวกันก็ขับเคลื่อนให้มีการตรวจสอบฐานะการเงินของนายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข ในช่วงเวลาดังกล่าว

คำร้องของขบวนการประชาชนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2542 กล่าวหาว่า นายรักเกียรติมีเงินหมุนเวียนในปีบัญชี

ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ของนางสุรภักดิ์ญา สุขชนะ ภรรยา จำนวน 100 ล้านบาท จึงมีพฤติกรรมการนำส่งเสียว่าเกี่ยวข้องกับการทุจริตจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ป.ป.ช.แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นไต่สวนข้อเท็จจริง และต่อมาชี้มูลว่า นายรักเกียรติมีความร้ายแรงอันผิดปกติ จนทำยที่สุดอัยการสูงสุดยื่นฟ้องศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

หากปราศจากการยื่นหยัดของกลุ่มแพทย์ชนบท เกษตรกรชนบท และพันธมิตร และหากปราศจากการขับเคลื่อนของขบวนการประชาชน นายรักเกียรติ สุขชนะ และสมุนบริวารจะยังคงสามารถเสพสุขจากความร้ายแรงอันผิดปกติต่อไป ในประการสำคัญ เขี้ยวเล็บของรัฐธรรมนุญฉบับปี 2540 จะไม่ปรากฏอิทธิฤทธิ์ให้เห็น

ข้อคิดสำคัญของกรณีการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขครั้งนี้ ก็คือ ความสุจริตและบริสุทธิ์เป็นสินค้าสาธารณะ (Public Goods) ประชาสังคมได้ประโยชน์จากการที่สังคมมีความสุจริตและบริสุทธิ์โดยถ้วนหน้า แต่การสถาปนาความสุจริตและบริสุทธิ์หรือการชำระล้างความโสโครกในสังคมมีต้นทุนที่ต้องเสีย หากรัฐรับเป็นหน้าที่ในการชำระล้างสิ่งโสโครกในสังคม สังคมที่สุจริตและบริสุทธิ์ย่อมสถาปนาได้โดยไม่ยากลำบาก แต่เป็นเพราะผู้ยึดกุมอำนาจรัฐได้ประโยชน์จากการทุจริตและประพฤติมิชอบ จึงมิได้ต้องการความสุจริตและบริสุทธิ์ หน้าที่ในการสถาปนาความสุจริตและบริสุทธิ์ในสังคมจึงตกแก่ประชาชน ผู้ที่ร่วมขับเคลื่อนสังคมไทยไปสู่สังคมที่สุจริตและบริสุทธิ์ต้องเป็นผู้แบกรับภาระต้นทุนการขับเคลื่อน แม้ว่าประโยชน์ที่ได้จากการสถาปนาความสุจริตและบริสุทธิ์จะคุ้มกับต้นทุนที่สูญหายไป แต่ผู้ขับเคลื่อนต้องมีต้นทุนส่วนบุคคลที่ต้องเสียโดยมิได้รับการชดเชย ผู้นำแพทย์ชนบทและผู้นำขบวนการประชาชนในกรณีนี้นับเป็นอุทาหรณ์ที่ดียิ่ง

การรณรงค์ต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบมีต้นทุนปฏิบัติการ (Transaction Cost) ที่ต้องเสีย รัฐธรรมนุญฉบับปี 2540 แม้จะส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่มิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงที่ว่า หากต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง จะต้องสร้างสิ่งจูงใจในการมีส่วนร่วม ซึ่งหนทางหนึ่งในการนี้ก็คือ การลดต้นทุนของการมีส่วนร่วมทางการเมือง รัฐธรรมนุญฉบับปี 2540 ร่างขึ้นโดยมิได้ให้ข้อพิจารณาว่า ระดับของต้นทุนปฏิบัติการมีผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน หากต้นทุนนี้สูงเกินไปจนไม่คุ้มประโยชน์ ประชาชนย่อมวางเฉยทางการเมือง นอกจากนี้ยังมีปัญหาว่า ใครเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการ หากกำหนดให้ผู้ต้องการการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นผู้รับภาระต้นทุนปฏิบัติการ การมีส่วนร่วมทางการเมืองย่อมมีน้อยกว่าระดับอันสมควร

ขบวนการประชาชนต้องแบกรับต้นทุนการดำเนินการถอดถอนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขออกจากตำแหน่ง เพราะรัฐธรรมนูญฉบับปี 2540 กำหนดให้ต้องล่ำรายชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งอย่างน้อย 50,000 คน นับเป็นต้นทุนที่สหประชาการจะไม่จ่าย แม้จะล่ำรายชื่อได้แล้ว ยังต้องเผชิญกับกระบวนการตรวจสอบรายชื่อ ซึ่งมีผลในการชะงักขบวนการถอดถอนดังกล่าวอีกด้วย

ในขณะที่ประชาสังคมไทยต้องการให้สังคมไทยเป็นสังคมที่สุจริตและบริสุทธิ์ รัฐบาลและหน่วยราชการกลับไม่มีความปรารถนาอันแรงกล้าในเรื่องนี้

คดีการทุจริตในการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุข ช่วยเปลี่ยยตัวตนของนายกรัฐมนตรีบางคน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขบางคน พรรคการเมืองบางพรรค ข้าราชการบางคน และหน่วยราชการบางหน่วย ผู้คนและองค์กรเหล่านี้มีส่วนให้ความเห็นชอบไม่ทางตรงก็ทางอ้อมแก่อัปริยกรรมที่เกิดขึ้นครั้งนี้

## หมายเหตุ

ผู้ที่สนใจศึกษาคดีการทุจริตการจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์ของกระทรวงสาธารณสุขโปรดอ่าน

นวนลน้อย ตีรรัตน์ และกนกศักดิ์ แก้วเทพ การต่อต้านทุจริตยา ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2545