

รถไฟฟ้าทางคู่ กติกาใหม่เสี่ยงทุจริต!



เมื่อวันที่ 8 ก.ค. องค์การต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) หรือ ACT ได้จัดเสวนาออนไลน์เรื่อง “การประมูลรถไฟฟ้าทางคู่ ความโปร่งใสที่ไม่จริงใจ!!” โดยผมได้ร่วมวงเสวนานี้ด้วย พร้อมกับ ดร.ประจักษ์ ทรัพย์มณี ผู้สังเกตการณ์โครงการรถไฟฟ้าทางคู่ ดร.สุเมธ องกิตติกุล ผู้อำนวยการวิจัยด้านนโยบายการขนส่ง และโลจิสติกส์ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และ ดร.มานะ นิมิตรมงคล เลขาธิการองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย)

ประเด็นสำคัญของเรื่องนี้เลยก็คือ ถึงแม้ว่าการประมูลรถไฟฟ้าทางคู่สายเหนือและสายอีสาน จะมีการดำเนินงานภายใต้ระเบียบกฎหมาย และตามกรอบนโยบายที่กระทรวงคมนาคมกำหนดให้การรถไฟแห่งประเทศไทย (ร.ฟ.ท.) แล้ว แต่เกิดปัญหาว่าการเขียนกติกาประมูลหรือ TOR นี้ ไปตัดโอกาสไม่ให้ผู้รับเหมาขนาดกลาง ไม่ให้มีโอกาสเข้าร่วมการประมูล ซึ่งอาจจะก่อให้เกิดการแข่งขันในวงแคบระหว่างผู้รับเหมาขนาดยักษ์ใหญ่ของประเทศไทยที่มีเพียงไม่กี่ราย

เรื่องกติกาหรือที่เรียกกันว่า TOR นี้ ดร.ประจักษ์ ทรัพย์มณี ซึ่งเป็นผู้สังเกตการณ์อิสระ ซึ่งเป็นคนกลางจากภาคประชาชน ที่ไปนั่งอยู่ในกระบวนการร่าง TOR มาตั้งแต่ต้นให้ข้อมูลว่า คณะผู้สังเกตการณ์ได้เคยมีข้อทักท้วงว่า การประมูลในครั้งนี้ ร.ฟ.ท. ไม่ควรเปลี่ยนแปลงกติกาที่เคยใช้สำหรับการประมูลไฟฟ้างูในภาคใต้ ซึ่งได้ผลดี มีผู้รับเหมาเข้าประมูลจำนวนมาก ทำให้มีการแข่งขันกันราคาโดยผู้รับเหมาต่าง ๆ หลายราย

รายละเอียดคือ TOR ฉบับเดิมที่ใช้กับโครงการรถไฟฟ้างูในภาคใต้ที่บอกว่าได้ผลดีนี้ คณะกรรมการกำกับการจัดซื้อจัดจ้าง (กกจ.) หรือ “ซูเปอร์บอร์ดจัดซื้อจัดจ้าง” ซึ่งมี ดร. ประสาร ไตรรัตน์วรกุล อดีตผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย เป็นประธานบอร์ด ได้จัดทำไว้ตั้งแต่ปี 2560 ซึ่งแยกงานก่อสร้างเป็นสัญญาหลายๆ โครงการ เพื่อให้ผู้ประกอบการขนาดกลางสามารถเข้าร่วมประมูลได้ ดังนั้นในการประมูลครั้งใหม่สำหรับสายเหนือและอีสานนั้น การที่ ร.ฟ.ท. ไปเปลี่ยนกติกาประมูลให้รวมงานโยธา งานระบบราง และระบบอาณัติสัญญาณเข้าด้วยกัน ทำให้เหลือบริษัทขนาดใหญ่ที่ผ่านเกณฑ์ปรับใหม่นี้เพียง 5 รายเท่านั้น ทั้งๆ ที่งาน

ส่วนใหญ่เป็นงานโยธาทั่วไป เช่น การทำคันทาง สะพาน และอาคารสถานี ซึ่งเป็นงานที่ไม่จำเป็นต้องใช้บริษัทขนาดใหญ่ที่มีความเชี่ยวชาญพิเศษแต่อย่างใด จึงไม่เหมาะสม

ดร.มานะ นิมิตรมงคล ช่วยเสริมอีกว่า แม้ฝ่ายจัดการการประมูล จะอ้างว่าเป็นไปตามระเบียบทุกขั้นตอน แต่ก็อย่าเพิ่งด่วนสรุปว่าไม่มีการทุจริตกัน เพราะมันคือการสร้างความโปร่งใสภายใต้กรอบนโยบายของนักการเมืองที่ไม่จริงใจ เราเลยเห็นได้ว่าโครงการนี้ถูกสังคมตั้งคำถามเป็นอย่างมากว่า มีการทำอะไรที่ไม่ตรงมาตรงไปหรือไม่ และถ้ารัฐบาลยังปล่อยให้โครงการนี้เดินหน้าไปในแบบที่ถ่านสายตาทั้งผู้เชี่ยวชาญและประชาชนทั่วไปเช่นนี้ต่อไปเมื่อถึงปลายปี ที่จะมีการวัดผลดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน จากองค์กรสากลนานาชาติ ก็คงจะได้ผลคะแนนออกมาไม่ดีตามเดิม อย่างแน่นอน

ดร.สุเมธ องกิตติกุล จาก TDRI เสนอทางแก้ไขทางหนึ่งว่ากฎเกณฑ์สำคัญ ก็คือการคัดเลือกวิศวกรที่ปรึกษา ซึ่งมีความสำคัญมากที่จะสามารถช่วยจัดการดูแลกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างตั้งแต่ต้นจนจบให้ถูกต้องเหมาะสมตามหลักวิชาการ ลดโอกาสการทุจริตลงไปได้ ทั้งยังสามารถ ทำหน้าที่ดูแลเรื่องการร่าง TOR การออกแบบ และการควบคุมงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับโครงการที่มีความซับซ้อนสูง ดังนั้นทางออกหนึ่งของ ร.ฟ.ท. คือต้องจัดหาวิศวกรที่ปรึกษาที่มีความรู้ ความสามารถ และที่สำคัญต้องมีความซื่อตรง ตลอดกระบวนการที่มาช่วยดูแล ซึ่งบริษัทที่ปรึกษาต่างประเทศก็เป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งที่ควรพิจารณา

นอกจากนี้การแก้ปัญหาอีกทางหนึ่ง คือ การออกมาตรการป้องกัน และจัดให้มีกระบวนการที่ทำให้เกิดความโปร่งใส ที่ตรวจสอบได้ตลอดเวลา เพื่อตรวจสอบให้หน่วยงานเจ้าของโครงการบริหารจัดการอย่างเหมาะสม ให้เกิดการแข่งขันในการประมูลอย่างยุติธรรม

ประเด็นเหล่านี้ ผมได้พูดในเวทีเสวนาไว้ว่า เห็นด้วยมากฝ่ายปฏิบัติงานของ ร.ฟ.ท. ในโครงการนี้ จะต้องให้ความสนใจรับฟังไปพิจารณาอย่างจริงจัง เพราะที่ผ่านมาโครงการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐหลายโครงการ ที่แม้จะทำตามระเบียบแล้ว แต่กลับมีการเขียนกติกาเอื้อให้เกิดการทุจริตได้ จนผลปรากฏว่าราคาส่งประมูลเฉลี่ยจิกกับราคากลาง แบบห่างกันจากราคากลางแค่ 500 บาท ในราคากลาง 1 ล้านบาทก็มี ส่อให้เห็นความเสี่ยงสูงมากว่าเกิดการฮั้วประมูลขึ้นแล้ว

ตาม พ.ร.บ.ฮั้วประมูล หรือ พ.ร.บ.ว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ.2542 นั้น มีกำหนดไว้ว่า “...รู้หรือมีพฤติการณ์ปรากฏแจ้งชัดว่า ควรรู้ ว่าการเสนอราคาในครั้งนั้นมีการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้ ละเว้นไม่ดำเนินการหรือให้มีการยกเลิกการดำเนินการเกี่ยวกับการเสนอราคาในครั้งนั้น มีความผิดฐานกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งปี

ถึง 10 ปีและปรับตั้งแต่ 20,000 บาทถึง 200,000 บาท...”

นอกจากนี้ ในมาตรา 11 ยังได้กำหนดโทษไปคลุมไปถึงเจ้าหน้าที่ในหน่วยงานของรัฐ และผู้ได้รับมอบหมาย อันหมายรวมไปถึง สถาปนิก วิศวกรที่ปรึกษา และอื่นๆ ว่า หากไปร่วม “...ทุจริตทำการออกแบบ กำหนดราคา กำหนด เงื่อนไข หรือ กำหนดผลประโยชน์ตอบแทนอันเป็นมาตรฐานในการเสนอราคา โดยมุ่งหมายมิให้มีการแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม หรือเพื่อช่วยเหลือให้ผู้เสนอราคารายใดได้มีสิทธิที่เข้าทำสัญญากับหน่วยงานของรัฐโดยไม่เป็นธรรม หรือเพื่อกีดกันผู้เสนอราคารายใดมิให้มีโอกาสเข้าแข่งขันในการเสนอราคาอย่างเป็นธรรม...” ผมจึงต้องฝากไปถึงวิศวกรหรือเจ้าหน้าที่ที่อยู่ใน ร.ฟ.ท. หรือที่เกี่ยวข้องกับโครงการนี้ให้ระมัดระวังอย่างยิ่ง

เจ้าหน้าที่บางคนบอกว่า ไม่กลัว เพราะทำตามที่นายหรือผู้มีอำนาจสั่ง แต่ในความเป็นจริงแล้ว เวลาที่เกิดเรื่องขึ้นมา พวกผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจที่เป็นคนสั่งการนั้นจะหนีเอาตัวรอดไปกันหมด คนที่ติดคุกจริงก็คือเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการนั้นละครับ ทางรอดเดียวของฝ่ายปฏิบัติการคือ ต้องออกมาร่วมมือ ให้ข้อมูลที่มีประโยชน์ต่อ ป.ป.ช. โดยเร็ว จะได้รับการกันไว้เป็นพยาน แยกออกจากการถูกข้อหาเป็นผู้ร่วมกระทำการทุจริต แบบนี้มีตัวอย่างผู้ที่ได้ออออกมาจำนวนมาก ทั้งในกรณีทุจริตระดับชาติ และในกรณีทุจริตระดับท้องถิ่น

หลังจากการเสวนาดังกล่าวจบไปแล้ว ก็มีผู้ส่งความเห็นมาหาผมมากมาย ว่าโครงการนี้จะกลายเป็นการทุจริตที่ถูกต้องตามกฎหมายไปอีกโครงการหนึ่งหรือไม่ จึงได้มีวิศวกรผู้เชี่ยวชาญในเรื่องราคากลางท่านหนึ่งได้เสนอมาว่า “มีหลักฐานครับ นั่นก็คือราคากลาง” ซึ่งข้อมูลนี้ศูนย์ข้อมูล ACTAi ได้เก็บรวบรวมไว้แล้ว เพียงเอามาทำตารางเปรียบเทียบรายละเอียดราคาแต่ละรายการใน BOQ (Bill of Quantity) ของโครงการรถไฟฟ้ารางคู่ในภาคใต้ กับ การตั้งราคากลางของโครงการรถไฟฟ้ารางคู่ในภาคเหนือและในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็จะทำให้เห็นว่า โครงการที่มี TOR ไม่เหมาะสมอย่าง โครงการในภาคเหนือและอีสาน มีราคา

ประมูลต่ำกว่าราคากลางเพียง 0.08% หรือ 800 บาทต่อราคากลาง 1,000,000 บาทเท่านั้น ในขณะที่โครงการที่มีการกำหนด TOR ที่ดีอย่างโครงการในภาคใต้ ประมูลได้ราคาต่ำกว่าราคากลางได้ถึง 14.65% หรือ 146,500 บาทต่อราคากลาง 1,000,000 บาท รวมแล้ว สัญญารถไฟฟ้ารางคู่ในภาคใต้ใช้เงินน้อยกว่าที่ตั้งราคากลางไว้ถึง 17,353 ล้านบาท!

ตัวเลขชัดเจนขนาดนี้ ผมจึงเสนอให้คณะกรรมการสอบชำระรถไฟฟ้ารางคู่ฯ หรือ คณะกรรมการตรวจสอบการประกวดราคาก่อสร้างทางรถไฟฟ้ารางคู่สายเหนือและสายอีสาน ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้แต่งตั้งขึ้น เอาข้อมูลนี้ไปวิเคราะห์ดู จะเห็นชัดๆ เลยว่าทำไมงานวางรางรถไฟเหมือนๆ กัน แต่ต่างกันที่ TOR สามารถทำให้ราคาเสนอประมูลต่างกันได้มหาศาลขนาดนี้

กรณีนี้ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) ถือเป็นประเด็นสำคัญมาก ได้ออกจดหมายเปิดผนึกทักท้วงไปถึงพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา มีข้อความตอนหนึ่งว่า “...ที่สำคัญอย่างยิ่งคือการเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่เคยมองว่าเป็นความคาดหวังของสังคม ไม่มีความเลวร้ายใดจะส่งผลถึงการคดโกงชาติเท่ากับการปล่อยให้ระบบอุปถัมภ์ การให้โอกาสพวกพ้องอย่างไม่คำนึงถึงผลเสียที่จะตกถึงคนส่วนใหญ่ของชาติ องค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) จึงใคร่เรียนขอให้ท่านนายกรัฐมนตรีในฐานะหัวหน้ารัฐบาลที่มีหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบการใช้อำนาจบริหาร ได้โปรดพิจารณาสั่งการให้มีการทบทวนการประมูลดังกล่าวอย่างละเอียดรอบคอบและสมเหตุสมผลด้วยความจริงจังจริงจัง พร้อมนำมาตรการป้องกันคอร์รัปชันที่เหมาะสมชัดเจนมาใช้ เพื่อแสดงถึงความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลในการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อรักษาผลประโยชน์ของแผ่นดินอย่างมีจุดยืนที่มั่นคงด้วยศักดิ์ศรีของผู้นำที่ยึดมั่นในความสุจริตเป็นกลางอย่างที่สุด...”

รศ.ดร.ต่อตระกูล ยมนาค และ ผศ.ดร.ต่ออัสน์ ยมนาค