

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 19 เมษายน 2534

นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ ?

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

พลันที่มีข่าวว่า นายนิพัทธ์ พุกกะณะสุต ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจะถูกย้ายออกจากตำแหน่ง เนื่องจากมีปัญหาคือความขัดแย้งกับผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงการคลัง และหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง "รามสูร" แห่งหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ เขียนไว้ในคอลัมน์ "บุคคลในข่าว" ประจำฉบับวันอาทิตย์ที่ 7 เมษายน 2534 ว่า "...อ้าว ไหนว่ายุค รสช. จะไม่มีการรังแกข้าราชการประจำ ไม่ย้ายเหมือนรัฐบาลจากการเลือกตั้ง..."

พลันที่มีข่าวการโยกย้ายทหารรวม 443 นายเมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2534 โดยมีผลบังคับตั้งแต่วันที่ 1 เมษายนเป็นต้นไป หนังสือพิมพ์มติชน ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2534 พาดหัวข่าวว่า "คนจี้ 'น้ำชาติ' ได้ดี"

หนังสือพิมพ์แนวหน้า ฉบับวันที่ 29 มีนาคม 2534 พาดหัวข่าวว่า "ตั้งนายพลกลางปี'34 ปูเนบ่าเห็บจ 'ปฏิวัติ' ขจัดขวากหนาม รสช."

หนังสือพิมพ์ The Nation ฉบับวันที่ 28 มีนาคม 2534 พาดหัวข่าวรองว่า "Air force men involved in coup win promotions ; Class 5 officers get key posts"

เมื่อเกิดการรัฐประหารเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2534 คณะรัฐประหารได้อ้างกรณีนักการเมืองรังแกข้าราชการประจำเป็นเหตุประการหนึ่งในการทำรัฐประหาร บัดนี้การรัฐประหารได้ล่วงเลยมาเพียงประมาณเดือนครึ่ง เหตุการณ์ได้คลี่คลายไปในทางที่บ่งชี้ว่าข้ออ้างของคณะรัฐประหารไร้น้ำหนักลงไปทุกที ๆ

ผมคิดว่า เราควรจะเริ่มต้นด้วยการวิเคราะห์คำว่า "รังแก" เมื่อมีการกล่าวหาว่านักการเมือง 'รังแก' ข้าราชการประจำ ผู้กล่าวหา มักจะหมายถึงการที่ผู้ทรงอำนาจทางการเมืองใช้อำนาจในการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงออกจากตำแหน่ง เมื่อไม่สามารถสนองนโยบายและผลประโยชน์ ตลอดจน 'รับใช้' ผู้ทรงอำนาจนั้นได้ โดยที่มีการโยกย้ายสมุนบริวารหรือสมัครพรรคพวกเข้ารับตำแหน่งแทน

หากการ "รังแก" ใช้ในความหมายดังกล่าวข้างต้น การ 'รังแก' ก็เป็นปรากฏการณ์ที่มีมาแต่โบราณกาล เพียงแต่ว่ามีได้ใช้คำว่า "รังแก" เท่านั้น ในยุคสมบูรณาญาสิทธิราชย์ การที่พระมหากษัตริย์ทรงโปรดปรานขุนนางที่จงรักภักดี และสามารถสนองเบื้องพระยุคลบาทอย่างมีประสิทธิภาพนั้น นับเป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2475 การที่ข้าราชการบางคนมีชีวิตราชการที่รุ่งโรจน์ และบางคนตกอับด้วยอำนาจทางการเมืองนั้นก็ปรากฏการณ์ธรรมชาติเช่นเดียวกัน

แล้วใครเล่าที่ 'รังแก' ข้าราชการประจำ ?

โดยทั่วไปแล้ว ผู้ที่มีอำนาจโยกย้ายข้าราชการระดับสูงก็ต้องดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี หรือนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นตำแหน่งทางการเมือง ดังนั้น การกล่าวหาว่า นักการเมือง 'รังแก' ข้าราชการประจำ จึงเป็นการกล่าวหาที่มีมูลแห่งความเป็นจริง

แต่ใครเล่าที่เป็น "นักการเมือง" ?

ตลอดช่วงเวลาดังกล่าวส่วนใหญ่ นับตั้งแต่ปี 2475 เป็นต้นมา สังคมการเมืองไทยถูกครอบงำโดยพลังอำนาจยาธิปไตยเกือบตลอดเวลา "นักการเมือง" ส่วนใหญ่มีภูมิหลังเป็นข้าราชการทหารหรือพลเรือนมาก่อน โดยที่ในบางขณะข้าราชการประจำสามารถดำรงตำแหน่งการเมืองควบคู่กันไปด้วย ดังนั้น ในช่วงเวลาที่สังคมไทยมีการปกครองระบอบอำนาจยาธิปไตย หากนักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ ก็เป็นเรื่องของข้าราชการ 'รังแก' ข้าราชการด้วยตนเอง เพราะชนชั้นนำทางอำนาจ (power elite) เกือบทั้งหมดมีภูมิหลังอาชีพข้าราชการ

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี 2516 โครงสร้างชนชั้นนำทางอำนาจเริ่มแปรเปลี่ยนไป โดยที่สัดส่วนของชนชั้นนำทางอำนาจที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และการเข้าและออกจากกลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจมีความถี่มากขึ้น แต่ช่วงเวลาที่นักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งครองอำนาจนั้นค่อนข้างสั้นและไม่ต่อเนื่อง ที่เด่นชัดได้แก่ช่วงเวลาระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ 2518 ถึงเดือนตุลาคม 2519 และช่วงเดือนสิงหาคม 2513 ถึง เดือนกุมภาพันธ์ 2534 ดังนั้น หากนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง 'รังแก' ข้าราชการประจำ การ 'รังแก' นี้มีช่วงเวลาอันแสนสั้น และมีอาจเทียบเคียงได้กับช่วงเวลาที่ข้าราชการรังแกตนเอง

ในระบบราชการสมัยใหม่ การปูนบำเหน็จความดีความชอบในหลายกรณีหาได้อาศัยระบบคุณธรรม (merit system) แต่ประการใดไม่ หากแต่เป็นไปตามความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ซึ่งมีรากเหง้ามาจากระบบศักดินาแต่โบราณ

ข้าราชการระดับสูงที่หวังตำแหน่งอธิบดี ย่อมต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับปลัดกระทรวงและรัฐมนตรีในสังกัด โดยที่ในบางครั้งอาจต้อง 'เข้าหา' นายกรัฐมนตรีด้วยความข้อนี้นี้เป็นจริงด้วยสำหรับผู้ที่หวังตำแหน่งปลัดกระทรวง ขณะเดียวกัน ข้าราชการระดับสูงก็มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับล่าง เพื่อเป็นฐานกำลังในการทำงานในหน่วยราชการนั้นๆ และบางครั้งอาจใช้เป็นอำนาจต่อรองในเกมการเมืองภายในหน่วยงานด้วย

ข้าราชการระดับล่างจำเป็นต้องแสวงหา "เจ้านาย" เป็นผู้อุปถัมภ์ ประสิทธิภาพในการทำงาน และผลงานอาจไม่เพียงพอในการก่อให้เกิดความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการ ข้าราชการจำนวนไม่น้อยเติบโตด้วยวิธีการทั้งที่ถูกและผิดจริยธรรม ดังเช่นวิธีการ 'ลั่นเสียงเบียดเบียน ปากสอพลอ ล่อไข่แดง แกร่งวิชา' ในหลายต่อหลายกรณี ข้าราชการที่หวังความก้าวหน้าแห่งอาชีพจำเป็นต้องแสดงความสวามิภักดิ์ต่อ 'เจ้านาย' และบางครั้งอาจต้องส่ง 'ส่วย' ให้ 'เจ้านาย' ดังเช่น 'พระบูชา น้ำผึ้งเดือนห้า ปุ่มมะค่า งาช้าง หางนกยูง แยมถุงกอล์ฟ' เป็นต้น ในแง่ของข้าราชการ การเลือก 'เจ้านาย' มีสภาพไม่แตกต่างจากการแทงม้า หากแทงถูก ก็ได้ผลตอบแทนอันคุ้มค่า แต่ถ้าแทงผิด ก็ต้องขาดทุน สำหรับข้าราชการระดับสูง การแทงม้าผิดตัวหมายถึง การขาดทุนความก้าวหน้าแห่งตำแหน่งราชการขั้นสำคัญ

ข้าราชการที่เป็น "เจ้านาย" มีหน้าที่ในการส่งเสริมให้ 'ลูกน้อง' มีตำแหน่งการทำงานที่ก้าวหน้า ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ซึ่งฝังรากลึกในสังคมไทยนับเป็นเหตุปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดการเล่นพวก การปรากฏตัวของ "กลุ่ม" ในหน่วยราชการต่างๆค่อนข้างชัดเจน การแย่งชิงอำนาจในหน่วยราชการระหว่างกลุ่มต่างๆ บางครั้งก่อให้เกิดความขัดแย้งจนสร้างความเสียหายแก่ทางราชการ ดังกรณีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนายพรต อิศรเสนา กับกลุ่มนายจเร จุฬารัตนกุลในกระทรวงพาณิชย์ เป็นอาทิ

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการระดับ "เจ้านาย" ไม่ว่าจะเปลี่ยนปลัดกระทรวงหรืออธิบดี ย่อมเป็นปกติวิสัยที่จะมีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการระดับล่างลงมา การที่ "เจ้านาย" จะส่งเสริม "ลูกน้อง" โดยที่ในขณะเดียวกันก็ย้าย "คนนอกกลุ่ม" ที่มีใช้สมุนบริวารออกไปดำรงตำแหน่งที่ไร้อำนาจและผลประโยชน์ นับเป็นปฏิบัติการที่เป็นไปตามบรรทัดฐานอันเป็นที่ยอมรับ เกือบโดยทั่วไปในสังคมที่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์อย่างแน่นหนาดังเช่นสังคมไทยนี้ สภาพการณ์ดังที่กล่าวข้างต้นนี้เกิดขึ้นในระบบราชการทั้งฝ่ายพลเรือนและฝ่ายทหาร

ระบบอุปถัมภ์เป็นกลไกสำคัญในการจัดสรรบุคคลสู่ตำแหน่งราชการมาเป็นเวลาช้านาน แต่ทั้งนี้หาได้หมายความว่า การจัดสรรตำแหน่งราชการตามระบบคุณธรรมจะไม่มี

เสียเลยที่เดียว ข้าราชการไทยล้วนแล้วแต่คุ้นเคยกับบรรทัดฐานแห่งการโยกย้ายข้าราชการภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เกือบทั้งสิ้น เพราะนี่เป็น Rule of the Game ที่มีมาก่อนที่ตนเข้ารับราชการด้วยซ้ำ ความไม่พอใจที่ถูกโยกย้ายไปสู่ตำแหน่งที่ไร้อำนาจและผลประโยชน์ แม้จะมีอยู่บ้าง แต่ก็ไม่รุนแรงพอที่จะสร้างความระส่ำระสายในระบบราชการ

หากการจัดสรรตำแหน่งราชการภายใต้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง ความไม่ถูกต้องนี้เกิดขึ้นทั้งในยุคที่พลังอำมาตยาธิปไตยเรืองอำนาจ และในยุคที่นักการเมืองจากการเลือกตั้งครองเมือง

แม้ว่าการ 'รังแก' ข้าราชการส่วนใหญ่จะกระทำโดยข้าราชการด้วยตนเอง แต่ราษฎรมักจะไม่ค่อยได้ยินเสียงร้องเรียนว่า "ข้าราชการรังแกข้าราชการ" ทั้งนี้เป็นเพราะเหตุว่าข้าราชการคุ้นเคยกับการถูก 'รังแก' โดยข้าราชการด้วยกันเอง แต่ไม่คุ้นเคยและไม่ชอบที่ถูก 'รังแก' โดยคนนอกระบบราชการ เมื่อคนนอกระบบราชการสามารถยึดกุมอำนาจทางการเมืองได้ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการเริ่มเกิดภาวะไร้เสถียรภาพ แต่เดิมข้าราชการที่หวังความก้าวหน้าในตำแหน่งราชการเพียงแต่สร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับ 'เจ้านาย' ซึ่งเป็นข้าราชการด้วยกันเอง หากทว่าบัดนี้ต้องสร้างสายสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับนักการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งด้วย แต่นักการเมืองเป็น 'มนุษย์ต่างดาว' ที่มาจากนอกระบบราชการ ซึ่งข้าราชการจำนวนมากยังไม่ยอมรับ เมื่อเกิดกรณีนักการเมืองใช้อำนาจโยกย้ายข้าราชการ จึงมักมีเสียงร้องเรียนว่า "นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ"

ข้าราชการไทยคุ้นเคยกับระบบอำมาตยาธิปไตย ซึ่งเป็นระบอบการปกครองของข้าราชการ โดยข้าราชการ และเพื่อข้าราชการมาเป็นเวลาช้านาน ข้าราชการจำนวนมากจึงไม่พึงพอใจที่บุคคลนอกระบบราชการแทรกตัวสู่กลุ่มชนชั้นนำทางอำนาจ ในขณะที่ข้าราชการประจำร้องเรียนเรื่องถูกนักการเมืองรังแก แต่ข้าราชการก็ได้หยุดยั้งที่จะรังแกราษฎรทั้งโดยวิธีการอันเปิดเผยและวิธีการอันแอบแฝง