

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 11 ตุลาคม 2534

อำนาจทางการเมืองกับการแต่งตั้งข้าราชการ

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์

ผมติดตามข่าวการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ นับตั้งแต่เดือนสิงหาคม 2534 เป็นต้นมา ด้วยการปลงอนิจจัง ข้าราชการหลายต่อหลายนาย ที่เป็น 'ตัวเต็ง' ในการเข้าวินพากันตกม้าตายกันเป็นแถว การแย่งชิงตำแหน่งอธิบดีและปลัดกระทรวงเป็นสามัญกรณที่ปรากฏเป็นข่าวทุกปี การแย่งชิงดังกล่าวนี้จะทวีความเข้มข้นและดุเดือดเป็นพิเศษ หากตำแหน่งที่แย่งชิงนั้นสามารถให้คุณให้โทษและให้ผลประโยชน์มหาศาล ในกระทรวงมหาดไทย ตำแหน่งปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมการปกครองดูเหมือนจะเป็นตำแหน่งที่น่าพิศมัยยิ่งกว่าตำแหน่งอื่นใด ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การแย่งชิงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้และกรมชลประทานเป็นไปอย่างสูสี ในทำนองเดียวกัน การแต่งตั้งนายทหารระดับผู้คุมกำลังเป็นเรื่องที่ประชาชนสนใจมากกว่าตำแหน่งอื่นใดในกองทัพ

การโยกย้ายตำแหน่งทางทหารในปีนี้ได้ก่อให้เกิดความไม่พึงพอใจในกองทัพไม่น้อย โดยมีข้อวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนโดยทั่วไปด้วย เพราะไม่เพียงแต่กลุ่ม จปร.5 จะสามารถยึดกุมอำนาจไว้ได้ทั้งหมดแล้ว หากยังมีการตระเตรียมถ่ายเทอำนาจให้กลุ่ม จปร.11 และ 12 อีกด้วย การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางทหารดังกล่าวยังผลให้นายทหารบางคนลาออกจากราชการ พรรคความหวังใหม่พยายามจับเรื่องนี้มาขยายผลทางการเมือง แต่ไม่ประสบความสำเร็จ พลเอกพิจิตร กุลละวณิชย์ ได้กล่าวถึงการเล่นพรรคในกองทัพว่า "...เราอบรมคนผิดอบรมให้เป็นปัจเจกชนเกินไป ไม่คำนึงถึงส่วนรวม ใ้การรักพวก รักศักดิ์ศรี รักโรงเรียน รักรุ่น ก็ดี อยู่หรืออก แต่เขยิบอีกนิดได้ไหม เขยิบมารักเผ่าไทยได้ไหม ทำไมเราจะเขยิบขึ้นมาอีกนิดไม่ได้ ผมไม่เข้าใจว่า ทำไมต้องมีรุ่น อย่าทำอย่างกับว่าคนอื่นไม่ใช่คนไทย..." (สยามรัฐ ฉบับวันที่ 15 สิงหาคม 2534)

การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจในปี นี้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตนครบาล ก่อให้เกิดการดิ้นรนดิ้นหาและเป็นทีวิพากษ์วิจารณ์ไม่น้อยไปกว่าการโยกย้ายตำแหน่งในกองทัพ เพราะปรากฏว่า บรรดานายตำรวจในคณะทำงานกองบัญชาการตำรวจนครบาลของ พล.ต.ท. วิโรจน์ เปาอินทร์ (ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล) ซึ่งรู้จักกันในนาม "บ้านพิษชนนครบาล" พากันได้ดิบได้ดี

ไปตามๆกัน แต่เรื่องที่เป็นขี้ปากชาวบ้านมากกว่า ก็คือ การที่นายตำรวจในตระกูล "เปาอินทร์" ขึ้นยึดตำแหน่งในโรงพักสำคัญๆ เป็นแผง

ที่กระทรวงมหาดไทย อุบัติเหตุทางประวัติศาสตร์ทำให้นายอนันต์ อนันตกุล ผู้ซึ่งดูเหมือนจะสิ้นบุญวาสนาไปแล้วกลับมาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงมหาดไทยอีกครั้งหนึ่ง ภายหลังจากที่คู่แข่งคนอื่นๆพากันวิ่งเต้นจนฝุ่นตลบและออกไปปลิววอดม์ซึ่งกันและกัน แต่ไม่ 'เข้าตา' กรรมการจึงพากันออกหักไปตาม ๆ กัน

ที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การแต่งตั้งอธิบดีกรมวิชาการเกษตรไม่ปรากฏว่ามีปัญหา เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีผลประโยชน์น้อย จึงไม่เป็นที่หมายตาของข้าราชการระดับสูงมากนัก แต่การแต่งตั้งอธิบดีกรมป่าไม้และกรมชลประทานสร้างปัญหาแก่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเป็นอย่างมาก เพราะไม่เพียงแต่จะมีแรงดันภายในกระทรวงเท่านั้น หากยังมีแรงดึงภายนอกกระทรวงอีกด้วย พลั้งคิดดันเหล่านี้ทำให้รายชื่อข้าราชการที่ได้รับการเสนอชื่อให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 27 สิงหาคม 2534 ต้องถูกถอนออกมาพิจารณาใหม่ เนื่องจากมีรายการ 'คุณขอมา' หลายรายการ หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานว่ ตามไฉนแรกของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ นายผ่อง เล่งอี้ จะดำรงตำแหน่งรองปลัดกระทรวง นายรุ่งเรือง จุลชาติ เป็นอธิบดีกรมชลประทาน ร.ต.บรรณเลิศ รัชตกุล เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ และนายอำพล เสนาณรงค์ เป็นอธิบดีกรมวิชาการเกษตร อย่างไรก็ตาม คณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2534 มีมติแต่งตั้งให้นายยุทธ กิ่งเกต เป็นอธิบดีกรมชลประทาน และนายทิวา สรรพกิจ เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ ส่วนตำแหน่งรองปลัดกระทรวงและอธิบดีกรมวิชาการเกษตรเป็นไปตามไฉนแรก

สำหรับตำแหน่งอธิบดีกรมชลประทานนั้น นายอาณัติ อภาภิรม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ต้องการให้ตำแหน่งนี้ตกแก่นายรุ่งเรือง จุลชาติ จึงมีชื่อปรากฏในไฉนแรก แต่ผู้นำฝ่ายทหารต้องการผลักดัน นายยุทธ กิ่งเกต (แนวหน้า ฉบับวันที่ 11 กันยายน 2534) หนังสือพิมพ์บางฉบับรายงานว่ พลเอกอิสระพงศ์ หนุนภักดี เป็นผู้สนับสนุนนายยุทธ กิ่งเกต (ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 11 กันยายน 2534) อย่างไรก็ตาม พลเอกอิสระพงศ์ยืนยันว่ รสช.มิได้แทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงเกษตรฯ (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 3 กันยายน 2534)

ส่วนตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้ นั้น การแย่งชิงตำแหน่งเป็นไปอย่างสุดเดช โดยที่มีคู่แข่งถึง 4 นาย อันได้แก่ นายปรีชา อบอวย (รองอธิบดีกรมป่าไม้) ซึ่งไม่ปรากฏว่ามีผู้ทรงอำนาจทางการเมืองสนับสนุน ร.ต.บรรณเลิศ รัชตกุล (รองอธิบดีกรมป่าไม้) ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์สนับสนุนนายผ่อง เล่งอี้ (ผู้ตรวจราชการประจำกระทรวง) ซึ่งปลัดกระทรวง (นายยุทธิต สาริกะภูติ) และ รสช.สายทหารอากาศ (พลเอกเกษตร โรจนนิล) สนับสนุน และนาย

อำมรงค์ ประกอบบุญ (รองอธิบดีกรมป่าไม้) ซึ่งอธิบดีกรมป่าไม้ (นายไพโรจน์ สุวรรณกร) และ รสช.สายทหารบก (พลเอกสุจินดา คราประยูร) สนับสนุน (แนวหน้า ฉบับวันที่ 2 กันยายน 2534 และมติชน ฉบับวันที่ 11 กันยายน 2534) แม้รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงต้องการผลักดัน ร.ต.บรรณเลิศ รัชตกุล แต่เมื่อมีรายการ 'คุณขอมมา' หลายรายการเช่นนี้ ยิ่งความกระอักกระอ่วนหน้อยไม่ อย่างไรก็ตาม ด้วยคำแนะนำของนายสง่า สรรพศรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ฯ นายทิวา สรรพกิจ (รองอธิบดีกรมบัญชีสหกรณ์) จึงได้รับแต่งตั้งเป็น อธิบดีกรมป่าไม้ ทั้งที่เป็น ม้านอกสนาม นายทิวาเคยดำรงตำแหน่งรองอธิบดีกรมป่าไม้มาก่อน แต่เนื่องจากไปวิจารณ์นโยบายป่าไม้ของพลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงในขณะนั้น จึงถูกเตะโด่งไปเป็น รองอธิบดีกรมบัญชีสหกรณ์

การเปลี่ยนแปลงตำแหน่งข้าราชการระดับสูงในกระทรวงอุตสาหกรรมก็มี รายการ 'คุณขอมมา' เช่นเดียวกับกระทรวงเกษตรฯ โดยนายสงบ ปานดอกไม้ (ผู้ตรวจราชการ) ได้รับแต่งตั้งเป็นรองปลัดกระทรวงตามแรงดันของ รสช. (กรุงเทพธุรกิจ ฉบับวันที่ 25 กันยายน 2534) หนังสือพิมพ์เกือบทุกฉบับรายงานข่าวสอดคล้องกันว่า นายวีระ สุสังกรกาญจน์ (รัฐมนตรีช่วยว่าการ) และนายศิววงศ์ จังคศิริ (ปลัดกระทรวง) เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการโยกย้าย ข้าราชการกระทรวงอุตสาหกรรมในปีนี้ ในขณะที่นายยิ่งยง ศรีทอง ซึ่งก้าวพรวดพราดขึ้นมาเป็น อธิบดีกรมโรงงานอุตสาหกรรมในยุคที่นายบรรหาร ศิลปอาชา ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง ถูกเตะโด่งไปเป็นผู้ตรวจราชการ โดยที่นายปรีชา อรรถวิภังษ์ (รองปลัดกระทรวง) คนสนิทของ นายวีระมาดำรงตำแหน่งแทน ส่วนนายจักรกฤษณ์ บุรณะสัมฤทธิ์ (รองปลัดกระทรวง) คนสนิท ของนายศิววงศ์ ดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจอุตสาหกรรม ซึ่งจัดตั้งขึ้นใหม่ นอกจากนี้ มีผู้ตั้งข้อสังเกตว่า นายจำนงค์ พันธ์จุฑาบุญ (รองปลัดกระทรวง) ซึ่งมีความเห็น ขัดแย้งกับนายวีระเกี่ยวกับนโยบายโรงงานน้ำตาลเสรีก็ถูกเตะโด่งไปเป็นผู้ตรวจราชการ (ประชาชาติธุรกิจ ฉบับวันที่ 26-28 กันยายน 2534) อนึ่ง นายจำนงค์เดิมเป็นข้าราชการกระทรวง พาณิชย์ แต่นายอบ วสุรัตน์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมในรัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ หอบหิ้วมาขึ้นตำแหน่งสำคัญในกระทรวงอุตสาหกรรม

กระทรวงพาณิชย์ ซึ่งเมื่อ 4-5 ปีที่แล้วมีข่าวเกี่ยวกับการซื้อตำแหน่งรองอธิบดี ด้วยเงิน 1-2 ล้านบาท ในปีนี้ไม่มีเรื่องหือหว่า เพียงแต่มีเรื่องพลิกพลิกที่นายชโล เฟื่องอารมย์ (รองปลัดกระทรวง) กลับมาดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทะเบียนการค้า โดยที่ก่อนหน้านี้มีการแก๊ง กันว่า นายการุณ กิตติสถาพร (รองอธิบดีกรมทะเบียนการค้า) และ ร.ท.สุชาย เขาวินิชฐ (รองอธิบดีกรมเศรษฐกิจการพาณิชย์) เป็นม้าแข่งในสนามนี้ (แนวหน้า ฉบับวันที่ 25 กันยายน 2534)

สำหรับกระทรวงการคลังนั้น แม้เวลาล่วงเลยมาสู่เดือนตุลาคมแล้ว แต่ใฝ่การแต่งตั้งยังไม่เรียบร้อย หนังสือพิมพ์หลายฉบับรายงานข่าวตรงกันว่า ปลัดกระทรวงต้องการผลักดันให้นายกมล จันทิมา (รองอธิบดีกรมบัญชีกลาง) เป็นผู้ตรวจราชการประจำกระทรวง แต่รัฐมนตรีเจ้ากระทรวงไม่เห็นด้วย เพราะนายกมลยังด้อยอาวุโส

ในปีนี้มีรายการ 'เสื่อข้ามหัว' อย่างน้อย 2 รายการ รายการแรกได้แก่ กรณี พลเอกจรัล กุลละวณิชย์ (หัวหน้านายทหารฝ่ายเสนาธิการประจำผู้บัญชาการทหารสูงสุด) ข้ามไปเป็นเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ ซึ่งสมาคมข้าราชการพลเรือนได้แสดงความเห็นคัดค้าน (แนวหน้า ฉบับวันที่ 19 สิงหาคม 2534) กรณีที่สอง ได้แก่ ความดำริที่จะโอนนายจักรมณต์ ผาสุกวณิช จากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ไปเป็นผู้ช่วยเลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ซึ่งก่อให้เกิดปฏิกิริยาในสำนักงานมากพอสมควร (ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันที่ 6 กันยายน 2534)

ผมประมวลข้อมูลเกี่ยวกับการโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในปีนี้นำมาเสนอให้ทราบก็เพื่อที่จะชี้ให้เห็นว่า การแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงนั้นไม่สามารถปลอดพ้นจากอำนาจทางการเมืองแม้แต่น้อย ในยุคสมัยที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตย นักการเมืองมักจะถูกโจมตีว่าใช้อำนาจอันไม่เป็นธรรมในการโยกย้ายข้าราชการประจำ และในการแต่งตั้งสมัครพรรคพวกให้ดำรงตำแหน่งสำคัญ นักการเมืองบางคนถึงกับแค้นใจไปปกป้องคุ้มครองชีวิตของตนในกระทรวงทบวงกรมอื่นที่อยู่นอกเหนืออำนาจของตน จนมีการกล่าวหาอยู่เนืองๆว่า นักการเมืองรังแกข้าราชการประจำ แต่การใช้อำนาจทางการเมืองในการโยกย้ายข้าราชการประจำยังคงปรากฏในรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งไม่มีนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง โดยมีแต่นักการเมืองที่มาจากกระบอปปั้น แต่บรรดานักการเมืองที่มาจากกระบอปปั้นเหล่านี้ได้อาศัยอำนาจจากกระบอปปั้นในการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการ ไม่แตกต่างไปจากนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง ถ้าหากนักการเมืองที่มาจากกระบวนการเลือกตั้งถูกกล่าวหาว่ารังแกข้าราชการประจำ นักการเมืองที่มาจากกระบอปปั้นเหล่านี้ก็ควรถูกกล่าวหาด้วยถ้อยคำเดียวกัน

สังคมไทยเป็นสังคมที่ระบบความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ (patron-client relationship) ดำรงอยู่อย่างหนาแน่น ข้าราชการที่จะมีความก้าวหน้าในตำแหน่งการงานไม่เพียงแต่ต้องมีความรู้ความสามารถเท่านั้น หากยังต้องมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับข้าราชการระดับนำภายในหน่วยงานอีกด้วย ในบางกรณี อาจจำเป็นต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับผู้ทรงอำนาจทางการเมืองด้วย ในยุคประชาธิปไตย ข้าราชการจำนวนไม่น้อยยอมสยบเป็นบริวารของรัฐมนตรีที่มาจากกระบวนการเลือกตั้ง ดุจดังที่ข้าราชการจำนวนไม่น้อยสยบยอมเป็นบริวารของผู้นำ รสช. ในเวลานี้

คำถามที่ว่า 'ค่าของคนมิได้อยู่ที่ผลของงาน หากแต่อยู่ที่เป็นคนของใคร' เป็น
อมตพจน์ที่อยู่คู่ระบบราชการไทยไปอีกตราบนานเท่านาน