

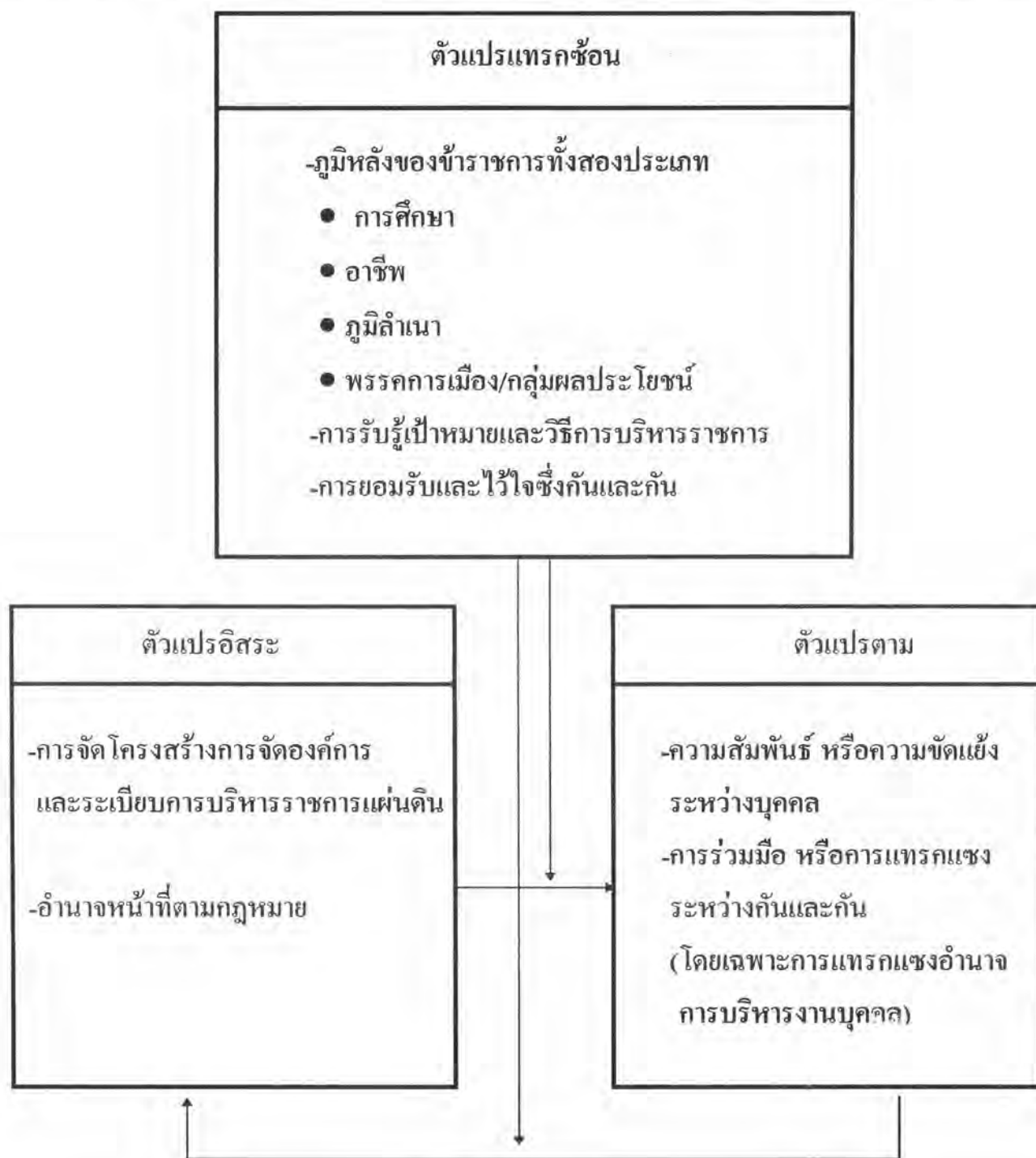
บทที่ 4

ลักษณะสำคัญของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำเป็นความสัมพันธ์ที่ละเอียดอ่อน เนื่องจากทั้งสองฝ่ายต่างต้องทำงานร่วมกันตามบทบาทอำนาจหน้าที่และโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ในทางปฏิบัติแล้วกลับสวนทางกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้น โดยในข้อเท็จจริงแล้ว ข้าราชการการเมืองก็คือ นักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งและเข้าดำรงตำแหน่งเป็นข้าราชการการเมือง โดยอาศัยฐานของประชาชน ดังนั้น ข้าราชการการเมืองจึงมักอ้างความชอบธรรมว่ามาจากการเลือกตั้งของประชาชน และก้าวล้ำขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำ ซึ่งเดิมเคยผูกขาดอำนาจการบริหารการวางนโยบาย และการปฏิบัติตามนโยบายนั้น นอกจากนั้น ข้าราชการการเมืองมาจากการเมือง แต่ก็ต้องทำงานร่วมกับองค์กรข้าราชการประจำ ซึ่งเต็มไปด้วยการเมืองภายในองค์กร การแบ่งเป็นหมู่เป็นเหล่า การวิ่งเต้นหาเส้นสายสายใครสายมัน ดังนั้น เมื่อการเมืองระดับองค์กรไปเกี่ยวกับการเมืองระดับชาติ ก็คงหลีกเลี่ยงการเมืองไม่ได้ ปฏิสัมพันธ์ทางการเมืองในลักษณะดังกล่าวระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำ จึงเป็นปรากฏการณ์ปกติ และปรากฏอยู่ต่อไปอีกจนกว่าระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยจะพัฒนามากกว่าที่เป็นอยู่ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำด้วยกันเอง และเป็นสาเหตุหนึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่ายจึงเกี่ยวข้องกับการช่วงชิงบทบาทอำนาจกัน โดยที่ทั้งสองฝ่ายต่างก็มีฐานอำนาจของตน และต่างก็มีจุดอ่อนและจุดแข็งของตน

สำหรับสาเหตุประการอื่นๆ ที่สำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ และนำไปสู่ปัญหาความขัดแย้งในเรื่องอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงก็คือ การขาดความยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกันระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ซึ่งมีสาเหตุมาจากโครงสร้างการจตุตถการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบของแต่ละฝ่าย ที่กำหนดขอบเขตเอาไว้ตามกฎหมาย เพื่อเป็นกรอบหรือแนวทางในการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายนั้น ไม่สอดคล้องกับพฤติกรรมที่เกิดขึ้นในความเป็นจริงที่เกิดขึ้น กล่าวคือ โดยหลักการแล้วข้าราชการการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและเป้าหมายการทำงาน โดยมีข้าราชการประจำเป็นผู้สนับสนุนข้อมูล เสนอแนะ และนำนโยบายไปปฏิบัติ แต่ในทางปฏิบัติ มีหลายกรณีที่ข้าราชการการเมืองอาศัยและพึ่งพาข้าราชการประจำในการจัดทำนโยบายให้ ทำให้ฝ่ายข้าราชการประจำอาจถือโอกาสก้าวล้ำเข้าไปในบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการการเมือง ในทางกลับกัน มีหลายกรณีที่ข้าราชการการเมืองได้ก้าวล้ำบทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายข้าราชการประจำ โดยดำเนินการสั่งการและปฏิบัติงานเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติเสียเอง เนื่องจากมีความเข้าใจหรือมีความระแวงว่าข้าราชการประจำไม่อาจดำเนินการ หรือพยายามที่จะหลีกเลี่ยงการดำเนินการตามนโยบายที่ได้กำหนดไว้ จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในบทบาทอำนาจหน้าที่ตามโครงสร้างการจตุตถการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งเกี่ยวกับอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง เพื่อที่จะสามารถควบคุมฝ่ายข้าราชการประจำได้ สาเหตุที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ ภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภท หรือความแตกต่างระหว่างบุคคลของข้าราชการทั้งสองฝ่าย รวมทั้งการรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการที่แตกต่างกัน ทำให้นำไปสู่ความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าว ผู้ศึกษาได้รวบรวมเสนอกรอบแนวความคิดไว้แล้วในบทที่ 2 ซึ่งสามารถขยายกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ เพื่อประโยชน์ในการวิเคราะห์ได้ ดังนี้

กรอบแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ



ความพยายามแก้ไขกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง กรณีขัดแย้งกันมากหรือรุนแรง (โดยเฉพาะการแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองในการสั่งบรรจุแต่งตั้ง)

จากกรอบแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ จะเห็นได้ว่า การจัดโครงสร้างการจัดองค์การและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เป็นตัวที่กำหนดขอบเขตและบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย เพื่อให้ทราบว่าข้าราชการทั้งสองฝ่ายมีบทบาทอำนาจหน้าที่อย่างไรตามกฎหมาย ข้าราชการทุกฝ่ายจะต้องปฏิบัติตาม เพื่อให้บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ และสมประโยชน์ในการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ เมื่อได้มีการปฏิบัติตามแล้วจะก่อให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดี หรือความขัดแย้ง หรือเกิดความร่วมมือ หรือการแทรกแซงระหว่างกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการแทรกแซงอำนาจการบริหารงานบุคคล โดยมีตัวแปรแทรกซ้อนที่อาจจะทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ดีหรือความร่วมมือกัน ในทางกลับกันอาจทำให้เกิดความขัดแย้งหรือการแทรกแซงระหว่างกันได้

ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความขัดแย้ง

ตัวแปรแทรกซ้อนดังกล่าว เป็นปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ คือ ภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภท การรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการ การยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เป็นต้น

1. ภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภท

ภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองประเภทมีความแตกต่างกันอย่างมาก กล่าวคือ ภูมิหลังของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมืองในช่วงปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบันแตกต่างไปจากภูมิหลังของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมืองในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518 โดยเฉพาะอย่างยิ่งใน

ประเด็นภูมิหลังด้านระดับการศึกษาและอาชีพ เนื่องจากบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมืองในช่วงก่อนปี พ.ศ. 2518 ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาไม่แตกต่างกัน และเป็นกลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการทั้งสิ้น แต่ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นมา กลุ่มบุคคลที่เป็นข้าราชการการเมือง เป็นกลุ่มบุคคลที่ส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาในระดับต่าง ๆ กัน มีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีอยู่มาก และมีอาชีพที่ไม่ใช่ข้าราชการหรืออดีตข้าราชการ ทำให้ข้าราชการการเมืองมีความรู้และความชำนาญงาน รวมทั้งความเข้าใจในกฎระเบียบต่าง ๆ ของทางราชการน้อยกว่าข้าราชการประจำ

จำนวนผู้ได้รับการเลือกตั้ง จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	พ.ศ. 2526*	พ.ศ. 2529*	พ.ศ. 2539**
ต่ำกว่าปริญญาตรี	132	123	104
ปริญญาตรีขึ้นไป	192	224	289
รวม	324	347	393

หมายเหตุ * ข้อมูลจาก Details of MPs in the General Election, 1983.

** ข้อมูลจากองค์กรกลาง

จำนวนผู้ได้รับเลือกตั้ง จำแนกตามอาชีพ

อาชีพ	พ.ศ. 2526 *	พ.ศ. 2529 *	พ.ศ. 2539 **
นักธุรกิจ	124	86	114
ทนายความ	33	32	13
นักการเมือง	77	41	230
เกษตรกร	14	12	8
เคยรับราชการ	***	***	15
อื่น ๆ	76	176	13
รวม	324	347	393

หมายเหตุ * ข้อมูลจาก Details of MPs in the General Election, 1983.

** ข้อมูลจากองค์กรกลาง

*** มิได้จำแนก

ในขณะที่ ภูมิหลังด้านระดับการศึกษาของข้าราชการประจำในตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงทั้งหมดจะมีพื้นฐานความรู้หรือมีระดับการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรีขึ้นไป โดยเหตุที่มีกฎหมายกำหนดคุณสมบัติและวิธีการเข้าสู่ตำแหน่งของข้าราชการประจำที่รัดกุมและชัดเจน การบรรจุเข้าเป็นข้าราชการประจำและการเลื่อนขึ้นดำรงตำแหน่งในระดับที่สูงขึ้นต้องผ่านกระบวนการสอบแข่งขัน การสอบคัดเลือก หรือการคัดเลือกขึ้นดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อย่างเป็นระบบ ทำให้ข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการประจำระดับสูง (ระดับ 9 ขึ้นไป) เป็นผู้ที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ และความชำนาญงานสูงมาก เมื่อเทียบกับข้าราชการการเมือง

จำนวนข้าราชการประจำระดับสูง (สายงานนักบริหาร) จำแนกตามระดับการศึกษา

ระดับ	ต่ำกว่า ปริญญาตรี	ปริญญา ตรี	ปริญญา โท	ปริญญา เอก	รวม
ระดับ 9	0	77	202	11	290
ระดับ 10	0	62	101	22	185
ระดับ 11	0	5	14	6	25
รวม	0	144	317	39	500

หมายเหตุ ข้อมูลจากกลุ่มวางแผนกำลังคนภาครัฐ สำนักบริหารงานบุคคล
ภาครัฐ สำนักงาน ก.พ. (2 พฤษภาคม 2540)

สำหรับในด้านภูมิหลังเกี่ยวกับภูมิฐานะของข้าราชการการเมือง
กับข้าราชการประจำ ก็ค่อนข้างมีความแตกต่างกันมาก ทำให้เกิดความรู้สึก
นึกคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยม ซึ่งมีผลกระทบต่อความสัมพันธ์หรือความขัดแย้ง
ระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย โดยที่ข้าราชการฝ่ายการเมืองหรือข้าราชการ
การเมืองค่อนข้างมีความรู้สึกนึกคิดเกี่ยวกับภูมิภาคนิยมค่อนข้างเด่นชัดมากกว่า
ข้าราชการประจำ มีความต้องการที่จะสร้างความเจริญก้าวหน้าให้กับภูมิฐานะ
ของตนเอง หรือเพื่อสร้างความนิยมในตนเองให้เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตน เพื่อ
รักษาฐานคะแนนเสียงและเพื่อผลประโยชน์อื่น ๆ จนอาจทำให้เกิดความขัด
แย้งกับกลุ่มบุคคลอื่น หรือกลุ่มข้าราชการขึ้นได้ เช่น การนำงบประมาณไปใช้
ในบางจังหวัดอย่างมากมายในขณะที่บางจังหวัดยังไม่ได้ได้รับการจัดสรรงบ
ประมาณเท่าที่ควรจนเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางในขณะนี้

สำหรับภูมิหลังเกี่ยวกับพรรคการเมือง หรือกลุ่มผลประโยชน์ที่ตนสังกัด ก็เป็นปัจจัยที่เห็นได้อย่างค่อนข้างชัดเจน เนื่องจากฝ่ายข้าราชการประจำจะถูกมองว่า เป็นพรรค หรือกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ที่มีความสำคัญและมีอิทธิพลสูง เมื่อเทียบกับพรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ ในสังคมไทย นอกจากนี้ ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ยังกำหนดคุณสมบัติทั่วไปของข้าราชการพลเรือนว่า “ไม่เป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง” และกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ก็ได้กำหนดคุณสมบัติทั่วไปของข้าราชการพลเรือนว่า “ไม่เป็นการพรรคการเมือง หรือเจ้าหน้าที่ในพรรคการเมือง” ยกเว้น กรณีความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ หรือความสัมพันธ์ที่ไม่เปิดเผย ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการการเมืองมีภูมิหลังเกี่ยวกับพรรคการเมืองหรือกลุ่มผลประโยชน์ที่เป็นกลุ่มเล็ก แต่ก็ยังมีอิทธิพลสูงในสังคมไทยเช่นกัน และมักถูกมองว่ามีโอกาสหรือแนวโน้มในการดำเนินการเกี่ยวกับผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อกลุ่มหรือพรรคที่มีผลกระทบสูงต่อการบริหารงานของประเทศ

2. การรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารราชการของทั้งสองฝ่าย

จากโครงสร้างการจัดองค์การและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ รวมทั้งอำนาจหน้าที่และวิธีการบริหารราชการที่กำหนดไว้แตกต่างกัน ทำให้ข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำต่างก็มีเป้าหมายในการทำงาน มีแรงจูงใจหรือแรงกดดัน ตลอดจนมีแนวทางในการทำงานและวิธีการบริหารราชการที่แตกต่างกัน นอกจากนั้นความรู้ความเข้าใจโดยพื้นฐานของข้าราชการทั้งสองฝ่ายก็แตกต่างกัน ดังนั้นข้าราชการทั้งสองฝ่ายจึงมีโอกาสในการรับรู้เป้าหมายและวิธีการบริหารแตกต่างกันไป หากข้าราชการทั้งสองฝ่ายต่างสร้างความเข้าใจในเป้าหมายและวิธีการบริหารราชการแผ่นดินร่วมกัน มีการกำหนดกรอบและทิศทางในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ก็จะสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุเป้าหมายร่วมกันได้

แต่ในทางปฏิบัติที่เกิดขึ้นนั้น ข้าราชการทั้งสองฝ่ายต่างไม่ยอมรับรู้ถึงเป้าหมาย และวิธีการบริหารราชการร่วมกัน แต่ละฝ่ายต่างยึดเป้าหมายและวิธีบริหารราชการในลักษณะปัจเจกบุคคลหรือฝ่ายของตนเอง จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ที่ไม่ดี และนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

3. การยอมรับและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

หากดูจากพื้นฐานเกี่ยวกับภูมิหลังของข้าราชการ วิธีการเข้าสู่ตำแหน่ง อำนาจหน้าที่ของข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ และความแตกต่างระหว่างบุคคลของข้าราชการทั้งสองฝ่าย จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างกันค่อนข้างมาก ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการเข้าดำรงตำแหน่ง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ความมั่นคงในอาชีพ ระดับวุฒิการศึกษา ความชำนาญงาน ความเป็นกลางทางการเมือง และข้อจำกัดพฤติกรรม ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 3 ซึ่งมีแนวโน้มที่จะนำไปสู่การไม่ยอมรับและความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกันได้ ทางด้านข้าราชการประจำมักจะมองว่า ฝ่ายข้าราชการการเมืองส่วนใหญ่มีความรู้ความชำนาญงานน้อยกว่าข้าราชการประจำ จึงขาดการยอมรับในตัวข้าราชการการเมือง และไม่ไว้วางใจว่าข้าราชการการเมืองจะสั่งการนอกกรอบของกฎหมาย เพื่อผลประโยชน์ของตนหรือกลุ่มพรรคพวกตน ส่วนข้าราชการการเมืองก็อาจไม่ไว้วางใจข้าราชการประจำว่าจะหมกเม็ดข้อมูลบางประการ หรือไม่ปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดไว้ บางครั้งข้าราชการการเมืองต้องการให้พรรคพวกของตนเข้าทำงานในตำแหน่งต่าง ๆ ที่ดี และปูทางให้พรรคพวกของตนในระดับต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถควบคุมการทำงานให้เป็นไปในแนวทางที่ตนต้องการได้ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกัน และนำไปสู่การแทรกแซงอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำได้

ปัจจัยแทรกซ้อนทั้ง 3 ประการดังกล่าว มีลักษณะที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกัน และมีลักษณะเสริมแรงซึ่งกันและกัน อันเป็นผลให้

เกิดความสัมพันธ์หรือความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองประเภท และนำไปสู่การแทรกแซงระหว่างกัน จนถึงระดับที่มีความรุนแรงมาก จนกระทั่งทำให้เกิดความพยายามแก้ไขกฎหมายที่สำคัญ คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ในประเด็นอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการประจำระดับสูง (ระดับ 9 ขึ้นไป) ซึ่งจะเห็นได้ว่า มีความพยายามแก้ไขกฎหมายดังกล่าวมาโดยตลอดถึง 4 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 19 (8 พฤศจิกายน 2520) ประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 35 (28 กุมภาพันธ์ 2534) และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นฉบับปัจจุบัน หลังจากนั้นอีกเพียงไม่ถึง 1 ปี ก็ได้มีความพยายามในการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 อีก โดยเฉพาะประเด็นอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง ดังที่กล่าวไว้แล้วในบทที่ 3 นั้นย่อมแสดงให้เห็นถึงความพยายามในการแทรกแซงอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำโดยฝ่ายการเมือง โดยผ่านกระบวนการทางรัฐสภา

ลักษณะของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย

จากกรณีตัวอย่างความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำในบทที่ 3 สามารถวิเคราะห์ลักษณะความขัดแย้งดังกล่าวได้ดังนี้

1. การใช้หลักการเป็นเครื่องมือของแต่ละฝ่าย

จะเห็นได้ว่าข้าราชการการเมืองในฐานะผู้รับผิดชอบก่อนนโยบาย ไม่ว่าจะเกิดขึ้นมาจากพรรคการเมือง หรือสัญญาที่ให้ไว้กับประชาชนก่อนการ

เลือกตั้ง หรืออาจเกิดจากข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะของข้าราชการประจำเอง ในฐานะผู้อำนวยการเฉพาะทาง (specialist) ข้าราชการการเมืองมักจะกล่าวอ้างว่าข้าราชการประจำไม่สนองและทำตามนโยบายที่วางไว้ ซึ่งเป็นเหตุผลในด้านหลักการ ในฐานะที่ข้าราชการประจำเป็นตัวแทนของฝ่ายบริหาร ที่จะทำให้นโยบายบรรลุหรือไม่ ฝ่ายข้าราชการประจำ เมื่อถูกแต่งตั้ง โยกย้าย ก็จะใช้กฎหมายหรือระเบียบที่มีอยู่เป็นเครื่องมือในการปกป้องตนเองให้พ้นจากการกล่าวหา แต่ในท้ายที่สุด ข้าราชการประจำ ในฐานะผู้ได้บังคับบัญชา ก็ต้องยอมรับต่อสิ่งที่เกิดขึ้น แม้อาจจะมีกระบวนการทางสังคม อาทิ สื่อมวลชน ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ องค์กรเอกชน เป็นต้น เข้าไปเกี่ยวข้อง หรือวิพากษ์วิจารณ์ต่อกรณีปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ก็มีได้เป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อคำสั่งที่ได้สั่งการจากข้าราชการการเมืองหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนั้น ๆ ที่ได้สั่งการไปแล้วมากนัก ดังนั้น การวิเคราะห์ต่อการกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ กฎหมายและระเบียบต่าง ๆ จึงเป็นเพียงการนำหลักการมาเป็นข้ออ้างหรือเครื่องมือของฝ่ายข้าราชการการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำต่อกรณีปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

2. วิเคราะห์ด้านโครงสร้างของระบบการเมือง

บุคคลที่ได้รับการเลือกสรรให้มาเป็นข้าราชการการเมือง อาจได้มาจากทั้งการแต่งตั้งจากบุคคลภายนอกและการเลือกสรรมาจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สังกัดพรรคการเมือง ซึ่งโดยข้อเท็จจริงแล้ว บุคคลเหล่านั้น อาจเป็นผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริงหรือไม่แท้จริงก็ตาม แต่เมื่อเข้ามาสู่ระบบการเมืองตามวิถีทางการปกครองระบอบประชาธิปไตยแล้ว ในฐานะฝ่ายบริหาร ก็ต้องปกครองดูแลข้าราชการประจำให้ปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายของรัฐและกฎหมายที่ได้วางไว้ เพื่อความผาสุกของประชาชน ดังนั้น ปัญหาใด ๆ ที่เกิดขึ้นอันสืบเนื่องมาจากความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งอาจเกิดจากความพยายามในการปรับโครงสร้างของสังคมและชนบท จึงมีผล

กระทบต่อข้าราชการประจำ ในฐานะที่เป็นกลไกหรือเครื่องมือของรัฐบาลในการบริหารประเทศ ส่วนสื่อมวลชน ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมจะเป็นปัจจัยเสริมให้ข้าราชการการเมืองจำเป็นต้องเร่งแก้ไขและเข้าไปเกี่ยวข้องโดยอาจใช้อำนาจตามกฎหมายที่มีอยู่เกินขอบเขตในการแก้ไขปัญหาด้วยการลงโทษหรือโยกย้ายข้าราชการประจำ ความขัดแย้งจึงเกิดขึ้นดังกล่าวและหากมีปัจจัยเสริม อาทิ ความขัดแย้งกันเองในกลุ่มข้าราชการประจำเพื่ออำนาจหรือผลประโยชน์ใด ๆ ตลอดจนกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกองค์กร ซึ่งอาจเป็นกลุ่มในพรรคการเมืองหรือกลุ่มอิสระ ปัจจัยเสริมเหล่านี้จะทำให้ข้าราชการการเมืองตัดสินใจ สั่งการ บนพื้นฐานของความไม่เที่ยงธรรม ความขัดแย้งจะยิ่งทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ซึ่งสื่อมวลชน ประชาชน กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่ม ก็อาจเป็นแนวร่วมมุกกลับที่หันกลับมาให้ความเห็นอกเห็นใจข้าราชการประจำว่ากำลังถูกรังแก ความซับซ้อนของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ จึงเป็นปัญหาสืบเนื่องมาจนปัจจุบัน

3. วิเคราะห์ความแตกต่างระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

โดยที่การเข้ามาดำรงตำแหน่งของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมีความแตกต่างกัน ข้าราชการการเมืองอาจได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหรือเป็นบุคคลภายนอกพรรคร่วมรัฐบาล แต่ก็มีฐานะเป็นผู้แทนของประชาชน อยู่ในตำแหน่งระยะเวลาสั้นกว่าข้าราชการประจำซึ่งผ่านกระบวนการสอบคัดเลือกเข้ามาตามกระบวนการที่กฎหมายกำหนด การดำรงอยู่ในตำแหน่งของข้าราชการการเมืองมีความอ่อนไหวมากกว่าข้าราชการประจำ เพราะต้องทำตัวให้สอดคล้องกับคุณค่าและความต้องการของประชาชน หากเปรียบเทียบน้ำหนักในการตัดสินใจหรือพิจารณาต่อปัญหาใด ๆ โดยมีประชาชนกับข้าราชการเป็นตัวเลือก ประชาชนจะมีน้ำหนักมากกว่า หากข้าราชการ

ราชการประจำซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญในงานที่ตนปฏิบัติอยู่ ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจใด ๆ ของข้าราชการการเมือง ความรู้สึกต่อต้าน โดยที่อาจมองถึงระดับการศึกษาของข้าราชการการเมืองมาเป็นปัจจัยหนุนให้เกิดอคติ การยอมรับจึงไม่เกิดขึ้น ส่งผลต่อการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถบรรลุนโยบายที่วางไว้ได้ ข้ออ้างของข้าราชการการเมือง เช่น กระด้างกระเดื่องต่อผู้บังคับบัญชา ไม่ปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ หรือก่อให้เกิดความแตกแยกในหมู่ข้าราชการด้วยกัน จึงสามารถนำมาใช้ส่งโทษต่อข้าราชการประจำได้เสมอ ความขัดแย้งในลักษณะนี้ เป็นความขัดแย้งด้านบุคคลที่ต้องการแย่งชิงอำนาจบริหารของรัฐ โดยละทิ้งแผนนโยบายที่แถลงไว้ อุดมการณ์เพื่อส่วนรวม ภาพพจน์ประเทศในสายตาของต่างประเทศ และความสงบสุขของส่วนรวม

การแทรกแซงอำนาจการบรรจุแต่งตั้งของข้าราชการทั้งสองฝ่าย

การแทรกแซงอำนาจการบรรจุแต่งตั้งของข้าราชการประจำระดับสูงโดยฝ่ายข้าราชการการเมือง จะเห็นได้จากกรณีตัวอย่างการแต่งตั้งถอดถอน และการโยกย้ายข้าราชการประจำระดับสูง ซึ่งมีอยู่หลายครั้งที่ไม่มีคำตอบที่ชัดเจน ส่วนใหญ่จะอ้างว่าเพื่อความเหมาะสม เพื่อประสิทธิภาพการทำงาน หรือเหตุผลเกี่ยวกับการบริหารงานในรัฐบาลหลายสมัย

**ตารางข้าราชการการเมืองให้อำนาจโยกย้ายข้าราชการประจำ
ในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณจนถึงรัฐบาลนายชวน หลีกภัย**

ช่วงรัฐบาล	ข้าราชการประจำที่ถูกโยกย้าย	ข้าราชการการเมืองผู้โยกย้าย	เหตุผลในการโยกย้าย
สมัยรัฐบาล พลเอกชาติชาย	* ร.อ.อดุลย์ รัตตานนท์ อธิบดีกรมการศาสนา * น.พ.สมศักดิ์ วรคามิน ปลัดกระทรวง สาธารณสุข	* พล.อ.มานะ รัตนโกเศศ รมว.กระทรวงศึกษา ธิการ * นายมารุต บุญนาค รมว.กระทรวง สาธารณสุข	* ปัญหาการบริหารงาน บกพร่อง ถูก ป.ป.ป. สอบสวนเรื่องการจัด ซื้อจัดจ้างของกอง พุทธมณฑล, ปัญหา สันติอโศก * รัฐมนตรีถูกอภิปราย เรื่องการทุจริต คอร์รัปชั่นและ ประพฤตินิชอบใน การกำหนด คุณลักษณะอุปกรณ์ เครื่องมือแพทย์ ครุภัณฑ์ เวชภัณฑ์
สมัยรัฐบาลนาย อานันท์ ปันยารชุน	* น.พ.ประชา เอมอร เลขาธิการคณะ กรรมการอาหาร และยา * นายสำราญ อวรา- ยุคม์ เลขาธิการ ก.พ.	* น.พ.ไพโรจน์ ینگสา- นนท์ รมว.กระทรวง สาธารณสุข * นายอานันท์ ปันยาร ชุน นายกรัฐมนตรี	* ต้องการปรับปรุงการ ทำงานของสำนักงาน คณะกรรมการอาหาร และยา เพราะที่ผ่าน มามีปัญหา แต่ไม่ได้ รับการแก้ไข * เพื่อความเหมาะสม/ ก.พ.ไม่สนอง นโยบาย ทำให้การ ทำงานชงคัง

ช่วงรัฐบาล	ข้าราชการประจำที่ถูกโยกย้าย	ข้าราชการการเมืองผู้โยกย้าย	เหตุผลในการโยกย้าย
สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย	<ul style="list-style-type: none"> * นายทิวา สรรพกิจ อธิบดีกรมป่าไม้ * นายศิววงศ์ จังคศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม * นายโกวิทย์ โปษยานนท์ ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ * นายพิพรรฒน์ อินทรศัพย์ อธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา * นายรุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ * นายเพชร อิศรเสนา ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ 	<ul style="list-style-type: none"> * นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รมช.กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ * พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ รมว.กระทรวงอุตสาหกรรม * นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี * นายอุทัย พิมพ์ใจชน รมว.กระทรวงพาณิชย์ * นายทวี ไกรคุปต์ รมช.กระทรวงคมนาคม * นายอุทัย พิมพ์ใจชน รมว.กระทรวงพาณิชย์ 	<ul style="list-style-type: none"> * ปัญหาการโยกย้ายข้าราชการในกรมป่าไม้ เพื่อความเหมาะสม * ไม่ยอมโยกย้ายอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี ตามคำสั่งของรัฐมนตรี * เพื่อความเหมาะสม * พุดกระทบเรื่องการเจรจา ม.301 กับสหรัฐอเมริกา * เพื่อความเหมาะสมในการปฏิบัติหน้าที่ อันเนื่องมาจากสุขภาพร่างกายไม่แข็งแรง/ขัดแย้งการทำงาน * คดีฟ้องร้องการประพฤติมิชอบ จำเป็นต้องปลดเพื่อการสอบสวน/ความขัดแย้งในการทำงานระหว่างกัน

ที่มา : รวบรวมจากหนังสือพิมพ์ฉบับต่าง ๆ ในช่วงระยะเวลา พ.ศ.2532 - ปัจจุบัน

กรณีข้าราชการการเมืองใช้อำนาจแทรกแซงอำนาจการสั่งบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการประจำมากกว่าที่กฎหมายระบุไว้หรือให้อำนาจไว้ นับตั้งแต่มีการใช้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 จนกระทั่ง ได้มีความพยายามในการแก้ไขเปลี่ยนแปลงอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำถึง 4 ครั้ง ดังกล่าวแล้วในบท ที่ 3 จะเห็นได้ว่า ก่อนการเปลี่ยนแปลงระบบบริหารงานบุคคลของระบบ ข้าราชการพลเรือนในปี พ.ศ. 2518 นั้น รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งข้าราชการ ชั้นเอกและชั้นพิเศษทุกคนในกระทรวง ทบวง กรม ที่ตนรับผิดชอบ แต่เมื่อ เปลี่ยนจากระบบชั้นยศมาเป็นระบบจำแนกตำแหน่ง และใช้พระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 เป็นต้นมาจนถึงพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ฉบับปัจจุบัน ปรากฏว่า อำนาจการบรรจุ และแต่งตั้งของรัฐมนตรีได้ลดลงจากเดิมมาก โดยพระราชบัญญัติระเบียบ ข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ต่างกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งบรรจุและแต่งตั้งได้เพียงระดับ 11 (ปลัดกระทรวง) ระดับเดียวเท่านั้น ซึ่งสร้างความไม่พอใจให้กับข้าราชการการเมือง เนื่องจากข้าราชการการเมืองไม่สามารถใช้อำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ข้าราชการระดับ 10 (อธิบดี) ลงมาได้โดยตรง¹ โดยเฉพาะระดับอธิบดีและ รองอธิบดี ซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานปฏิบัติงานสำคัญสูงสุดในกระทรวงที่จะ สนองนโยบายรัฐมนตรี มีผลต่อเสถียรภาพของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงที่มาจาก การเลือกตั้ง เนื่องจากเห็นว่า ถ้ารัฐมนตรีสั่งการใด ๆ ไปยังปลัดกระทรวง แล้ว ปลัดกระทรวงไม่สั่งการต่อไปยังอธิบดีและข้าราชการระดับรอง ๆ ลงไป งานตามคำสั่งของรัฐมนตรีก็จะไม่เดิน ไม่สำเร็จตามนโยบายและเป้าหมายที่ กำหนด เพราะไม่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษข้าราชการประจำระดับรอง ลงมาโดยตรง

¹ บรรจง ชูสกุลชาติ, “การเมืองกับประจำ” แนวหน้าสุด สัปดาห์ (ปีที่ 1 ฉบับที่ 44 29 มกราคม-4 กุมภาพันธ์ 2536), หน้า 16.

แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว ที่ผ่านมา ปรากฏว่า รัฐมนตรี ได้ใช้ช่องทางแทรกแซงการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับล่าง โดยการใช้อำนาจโดยอ้อมผ่านปลัดกระทรวงไปยังอธิบดี จนกระทั่งถึงระดับผู้อำนวยการกอง โดยเฉพาะระดับอธิบดี ซึ่งก็มีบทบาทต่อการสนองความต้องการของรัฐมนตรี ในฐานะหน่วยงานปฏิบัติสูงสุดลำดับแรกของกระทรวง โดยเฉพาะอธิบดีเป็นตำแหน่งที่รักษาการตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ แทบทั้งสิ้น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีกับปลัดกระทรวงและอธิบดีที่ไม่ดำเนินการตามนโยบายหรือความต้องการของรัฐมนตรี จนถึงขั้นมีการสั่งปลดหรือโยกย้ายปลัดกระทรวงและอธิบดีที่แข็งข้อ ไม่ยอมปฏิบัติตามคำสั่งของข้าราชการการเมือง หลายรายที่ผ่านมา โดยรัฐมนตรีจะแต่งตั้งคนที่จะสามารถสนองความต้องการ ได้หรือแต่งตั้งพรรคพวกของตนเข้ามาแทน

การใช้อำนาจโดยอ้อมของรัฐมนตรี ในการเข้าแทรกแซงอำนาจการสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับล่างที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของปลัดกระทรวง ดังจะเห็นได้ชัดเจนจากกรณีตัวอย่าง ดังต่อไปนี้

ปี พ.ศ. 2535

1) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม (รัฐมนตรีช่วย พลเอก
รัฐมนตรีช่วย หลีกภัย) ต้องการโยกย้ายอธิบดีกรมทรัพย์สิน (ระดับ 10)
แต่กฎหมายที่ใช้บังคับขณะนั้น คือ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน
พ.ศ. 2535 ให้อำนาจรัฐมนตรีสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำเฉพาะ
ระดับ 11 เท่านั้น ผู้มีอำนาจสั่งโยกย้าย บรรจุและแต่งตั้งข้าราชการระดับ 10
(อธิบดี) คือ ปลัดกระทรวง เป็นผู้ลงนามเสนอไปให้รัฐมนตรีเจ้าสังกัดเพื่อ
เสนอขออนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ก่อนโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง แต่นายสิ่ววงศ์

จังกศิริ ปลัดกระทรวงในขณะนั้น ไม่เห็นด้วยในการแต่งตั้งนายประคอง พลหาญ ขึ้นดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมทรัพยากรธรณีแทนนายเจริญ เพียรเจริญ

ผลกลับปรากฏว่า นายสิววงศ์ จังกศิริ ถูกโยกย้ายจากตำแหน่ง ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมมาช่วยราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (โดยนายกรัฐมนตรีเป็นผู้ลงนามสั่ง ที่ 4/2536 โยกย้ายนายสิววงศ์มาช่วยราชการประจำ สำนักนายกรัฐมนตรี) โดยให้เหตุผลในการโยกย้ายว่า ข้าราชการประจำไม่สนองตอบนโยบายของรัฐมนตรี เนื่องจากนายสิววงศ์ไม่สนองตอบความต้องการของรัฐมนตรีที่ต้องการจะ โยกย้ายนายเจริญ เพียรเจริญ อธิบดีกรม ทรัพยากรธรณี² ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนถึงเหตุผลในการที่ต้องการ โยกย้ายนายเจริญที่เพิ่งเข้ามารับตำแหน่งนี้ได้ เพียง 2 เดือนเศษ ว่า เพื่อความเหมาะสม เนื่องจากปัญหาสุขภาพไม่ดี (ขาพิการ) ของนายเจริญ เพียรเจริญ ขณะที่มิเชื่อว่าเบื้องหลังเรื่องนี้เกิดจากความ ต้องการวางคนของตัวเองเข้าไปดำรงตำแหน่งแทนนายเจริญ แต่ในที่สุดนาย สิวกศ์ก็สามารถย้ายกลับมาดำรงตำแหน่งปลัดกระทรวงอุตสาหกรรมตามเดิม ส่วนนายเจริญได้ตัดสินใจยื่นใบลาออกจากตำแหน่งอธิบดีกรมทรัพยากรธรณี³

จะเห็นได้ว่า กรณีการใช้อำนาจแทรกแซงการย้ายอธิบดีกรม ทรัพยากรธรณีนี้ ไม่ใช่เรื่องการขัดขวางนโยบายรัฐบาล แต่เป็นเรื่องของการวาง ตัวบุคคลมากกว่าและอาจจะมีผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มหรือพรรคเข้ามาเกี่ยวข้อง ด้วย (กรมทรัพยากรธรณีเสนอของบประมาณปี 2535 ถึงกว่า 1,656 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนกว่าครึ่งหนึ่งของงบประมาณทั้งหมดของกระทรวงอุตสาหกรรม

² แนวหน้าสุดสัปดาห์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 38 18- 24 ธันวาคม 2535, หน้า 6 และปีที่ 1 ฉบับที่ 43 22-28 มกราคม 2536, หน้า 8.

³ แนวหน้าสุดสัปดาห์ ปีที่ 1 ฉบับที่ 38 18 - 24 ธันวาคม 2535, หน้า 6 และปีที่ 1 ฉบับที่ 43 22 - 28 มกราคม 2536, หน้า 8.

นอกจากนี้ ในส่วนของงบประมาณกรมทรัพยากรธรณีก็มุ่งพัฒนาชนบทกว่า 936 ล้านบาท รวมอยู่ด้วย ซึ่งตรงกับนโยบายการกระจาย รายได้ไปสู่ภูมิภาคของพรรคประชาธิปัตย์⁴) ซึ่งถ้าหากเป็นกรณีที่ข้าราชการประจำขัดขวางนโยบายและไม่ยอมปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาลแล้ว ก็สมควรที่จะลงโทษด้วยการย้ายออกไปจากตำแหน่งนั้น เนื่องจากปล่อยให้ทำให้เห็นนโยบายรัฐบาลเกี่ยวกับงานของกรมนั้นล้มเหลว

แต่เมื่อพิจารณาจากคุณวุฒิและประวัติการทำงานของนายศิววงศ์ จังคศิริ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม และนายเจริญ เพ็ชรเจริญ อธิบดีกรมทรัพยากรธรณีที่ถูกโยกย้ายครั้งนี้ ต่างมีภาพพจน์ในด้านการทำงานดีมาโดยตลอด โดยเฉพาะนายเจริญรับราชการมา 34 ปี จบการศึกษาปริญญาโทจากสหรัฐฯ⁵ ด้านวิศวกรเหมืองแร่ มีประวัติการทำงานดี ไม่มีประวัติค้างพ้ออยู่ในเรื่องคอร์รัปชัน (กรมทรัพยากรธรณีต้องควบคุมดูแลการให้สัมปทานปิโตรเลียม ทั้งก๊าซและน้ำมัน การให้ประทานบัตรการขุดเจาะแหล่งแร่ต่าง ๆ รวมทั้งการขุดเจาะน้ำบาดาลคิดเป็นเงินหลายร้อยล้านบาท⁶) แล้ว คนระดับนี้คงเป็น "ไม่ได้" ที่จะขัดขวางนโยบายของรัฐบาล และที่สำคัญหากจะอ้างเรื่องความพิการของนายเจริญ เพ็ชรเจริญ ซึ่งประสบอุบัติเหตุจนขาพิการต้องนั่งรถเข็นมาทำงานตั้งแต่ปี 2527 แต่นายเจริญก็ยังสามารถรับราชการต่อมาจนกระทั่งดำรงตำแหน่งอธิบดีได้ ไม่ใช่เพิ่งจะมาพิการ สรุปล คือ กรณีนี้เป็นเรื่องของการที่นายศิววงศ์ถูกย้าย เนื่องจากไม่ปฏิบัติตามคำสั่งผู้บังคับบัญชาระดับสูง

⁴ เนชั่นสุดสัปดาห์ ปีที่ 1(4) ฉบับที่ 34 (55) 29 มกราคม - 4 กุมภาพันธ์ 2536, หน้า 14 - 15.

⁵ เนชั่นสุดสัปดาห์, ปีที่ 1(4) ฉบับที่ 34 (55) 29 มกราคม - 4 กุมภาพันธ์ 2536, หน้า 14 - 15.

2) กรณีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่รับผิดชอบกรมป่าไม้ต้องการโยกย้ายอธิบดีกรมป่าไม้ (หลังจากรัฐมนตรีช่วยเข้ารับตำแหน่งได้เพียง 24 วัน และหลังจากรัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภาได้เพียง 7 วัน) โดยอ้างเหตุผลว่า บกพร่องในการบริหารงานเพื่อแก้ปัญหาของกรมป่าไม้ เพื่อความเหมาะสมและให้สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล ผลปรากฏว่า ผู้มีอำนาจตามกฎหมายขณะนั้น คือ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ส่งย้าย นายทิวา สรรพกิจ อธิบดีกรมป่าไม้ ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวง แล้วแต่งตั้งนายส่อง เล่งอี ดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้ โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง (สังกัดพรรคประชาธิปัตย์เช่นเดียวกัน) ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535⁶

รายงานข่าวจากสื่อมวลชนหลายฉบับระบุทำนองเดียวกันว่า เบื้องหลังกรณีนี้มาจากการผลักดันของรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ของพรรคประชาธิปัตย์⁷ ก็เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายและแผนงานในเรื่องการปฏิรูปที่ดิน อันเป็นโครงการที่หมายมั่นของพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากนายทิวาเคยมีปัญหามาแล้วในอดีตกับรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงคนหนึ่ง ซึ่งสังกัดพรรคประชาธิปัตย์ โดยนายทิวาวิจารณ์นโยบายยุบป่าไม้อำเภอของรัฐมนตรีผู้นั้นว่า แก้ปัญหาแบบดาบอดค้ำข้าง ซึ่งน่าจะเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ทั้งนายกรัฐมนตรี และรัฐมนตรีจากพรรคประชาธิปัตย์ เห็นพ้องว่า การ

⁶ พล.อ.เป็รื่องวิทย์ หงสนันท์, "ข้าราชการกับนักการเมือง" แนวหน้าสุดสัปดาห์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 46 2 - 18 กุมภาพันธ์ 2536, หน้า 11.

⁷ แนวหน้าสุดสัปดาห์, ปีที่ 1 ฉบับที่ 38 18 - 24 ธันวาคม 2535, หน้า 6.

ประสานงานกันต่อไประหว่างนายทิวา อธิบดีกรมป่าไม้ กับรัฐมนตรีช่วยว่าการฯ ที่ควบคุมกรมป่าไม้ คงจะไม่สามารถไปด้วยกันได้⁸

นายสุเทพ เทือกสุบรรณ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในขณะนั้น ได้ให้สัมภาษณ์สื่อมวลชนถึงเหตุการณ์ โยกย้ายนายทิวา สรรพกิจ ว่า แผนการผ่าตัดโครงสร้างและการ โยกย้ายข้าราชการกรมป่าไม้แบบล้างไพ่ของนายทิวา ซึ่งกำหนดไว้เนิ่นนานแล้ว ได้ก่อให้เกิดความแตกแยก และเกิดความปั่นป่วนภายในกรมป่าไม้ จนถึงขั้นที่มีการตั้งมือปืนป่าไม้เกือบ 300 คน มาร้องเรียน และชุมนุมกันเพื่อเคลื่อนไหวต่อต้านการผ่าตัดปรับโครงสร้างกรมป่าไม้ (ที่สำคัญคือ การโยกย้ายครั้งนั้น ไปกระทบเส้นสายของพรรคประชาธิปัตย์ ที่รัฐมนตรีเจ้าสังกัดของพรรคสมัยนั้นวางไว้ จนเสียชีวิต) โดยข้าราชการที่มาชุมนุมร้องเรียนอ้างว่านายทิวาไม่พิจารณาแต่งตั้งโยกย้ายด้วยความเป็นธรรม⁹

จะเห็นว่ากรณีนี้ก็เป็นความขัดแย้งในเรื่องตัวบุคคลเช่นเดียวกัน

8) กรณีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมต้องการโยกย้ายอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมจากพรรคความหวังใหม่ซึ่งรับผิดชอบกำกับดูแลบริษัทการบินไทย กรมการบินพาณิชย์ และการท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย ต้องการโยกย้ายนายรุ่งโรจน์ ศรีประเสริฐสุข อธิบดีกรมการบินพาณิชย์ ไปเป็นผู้ตรวจราชการกระทรวงแทน

⁸ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 40 ฉบับที่ 9 1-7 สิงหาคม 2536, หน้า 5 - 6.

⁹ หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ และหนังสือพิมพ์มติชน, ฉบับ 30 ตุลาคม 2535.

นายจางอาว๋ โปธิสุนทร โดยให้นายจางอาว๋ ขึ้นเป็นรองปลัดกระทรวงคมนาคมทางด้านอากาศแทนนายศรีสุข จันทรางศู ที่ไปเป็นอธิบดีกรมการบินพาณิชย์ แทนนายรุ่งโรจน์ โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงคมนาคมจากพรรคความหวังใหม่ให้เหตุผลในการโยกย้ายนายรุ่งโรจน์ ซึ่งมีประวัติการทำงานดีและซื่อสัตย์มาตลอด (แม้กระทั่งนายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรีได้กล่าวชมเชยในคราวลงนามในสัญญาโครงการโทรศัพท์ 1 ล้านเลขหมาย ว่าหากไม่มีนายรุ่งโรจน์ เรื่องไม่โปร่งใสต่าง ๆ ในโครงการนี้จะไม่ปรากฏ) ว่าสุขภาพไม่ปกติ ไม่สมควรทำงานหนัก จึงให้เป็นผู้ตรวจราชการ เหมาะสมที่สุด¹⁰

เรื่องนี้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ของนักการเมืองพรรคที่ร่วมรัฐบาลด้วยกันและสื่อมวลชนว่า เป็นเหตุผลที่ฟังไม่ขึ้น เพราะนายรุ่งโรจน์ไม่มีความผิด เนื่องจากตำแหน่งผู้ตรวจราชการนั้นเป็นที่เข้าใจกันว่าเป็นตำแหน่งแขวนและนายรุ่งโรจน์ป่วยถึงขั้นต้องถูกโยกย้ายเป็นผู้ตรวจราชการหรือไม่ ทั้งนี้ก่อนหน้าพิจารณาโยกย้าย 1 เดือน นายรุ่งโรจน์สามารถกลับไปทำงานได้ตามปกติ การโยกย้ายครั้งนี้ได้กลายเป็นชนวนหนึ่งที่น่าไปสู่ความขัดแย้งภายในพรรคพลังธรรม ซึ่งรัฐมนตรีจากพรรคนี้เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมในขณะนั้น¹¹

สาเหตุที่รัฐมนตรีช่วยว่าการต้องการย้ายนายรุ่งโรจน์ออกไปจากกรมการบินพาณิชย์ เนื่องจากรัฐมนตรีช่วยกับนายศรีสุข จันทรางศู มีความสัมพันธ์ที่ดีมาแต่เดิม เมื่อทำงานร่วมกันแล้ว คงดำเนินการได้ง่ายมากยิ่งขึ้น โดย

¹⁰ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 40 ฉบับที่ 16 19 - 25 กันยายน 2536, หน้า 11 - 12.

¹¹ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 40 ฉบับที่ 16 19 - 25 กันยายน 2536, หน้า 11- 12.

ต้องการให้นายศรีสุขสานงานต่อหลายเรื่องที่ยังไม่แล้วเสร็จ เช่น เรื่องการให้มีสายการบินสายที่ 2 การสร้างสนามบินสุโขทัยของบริษัทบางกอกแอร์เวย์ ซึ่งขณะนั้นยังไม่ได้ขออนุญาตจากกรมการบินพาณิชย์¹²

จะเห็นว่าการใช้อำนาจโดยอ้อมโยกย้ายข้าราชการประจำระดับ 10 ในกระทรวงคมนาคมของข้าราชการการเมืองครั้งนี้ เป็นเรื่องตัวบุคคลและผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มหรือพรรค มากกว่า

ปี 2536

4) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์ขัดแย้งกับนายพร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงพาณิชย์จนถึงกับสั่งพักราชการชั่วคราว ตามคำสั่งที่ 362/2536 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2536 ด้วยเหตุผลที่ว่าปลัดกระทรวงพาณิชย์ตกเป็นจำเลยในคดีที่ศาลประทับฟ้องที่มีบริษัทฮาร์ทออย์ สยามอิมพอร์ต เอ็กชปอร์ต เป็นโจทก์ ซึ่งคดีดังกล่าวเกิดขึ้นเมื่อปี 2528 ก่อนหน้าที่นายพรจะรับตำแหน่งปลัดกระทรวง¹³

เรื่องนี้เป็นตัวอย่างของการแทรกแซงอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งระหว่างข้าราชการทั้งสองฝ่าย ที่เห็นได้ชัดเจนเรื่องหนึ่ง ทั้งนี้ประเด็นหนึ่งที่เป็นขบวนการความขัดแย้งระหว่างรัฐมนตรีว่าการกระทรวงพาณิชย์จากพรรคเอกภาพกับนายพร อิศรเสนา ปลัดกระทรวงพาณิชย์ คือ การแต่งตั้งข้าราชการระดับ 8 เป็นระดับ 9 (ตาม พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535

¹² สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 40 ฉบับที่ 16 19 - 25 กันยายน 2536, หน้า 11- 12.

¹³ แนวหน้าสุดสัปดาห์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 90 16 - 22 ธันวาคม 2536, หน้า 8.

ปลัดกระทรวงจะเป็นผู้สั่งบรรจุและแต่งตั้ง) จำนวน 4 ตำแหน่ง โดยเฉพาะตำแหน่งที่มีความเห็นขัดแย้งมากที่สุด คือ ตำแหน่งอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา ซึ่งมีข่าวว่าต่างฝ่ายต่างต้องการผลักดันคนของตน คือ นายพรต้องจะผลักดันให้นายวรารักษ์ ขึ้นสามารถ ผู้อำนวยการกองวิชาการทรัพย์สินทางปัญญา ขึ้นเป็นอธิบดี ขณะที่มิข่าวว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมีความคุ้นเคยกันเป็นส่วนตัวกับนายศุภกิจ นิมมานนรเทศ ผู้อำนวยการกองบริการและเผยแพร่ทรัพย์สินทางปัญญา คู่ทำจริง

ผลการลงคะแนนของคณะกรรมการสรรหาและคัดเลือกผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ปรากฏว่า คะแนนเท่ากัน ประธานคณะกรรมการสรรหา คือ นายชลอ เพ็ญอรามณ์ อธิบดีกรมทะเบียนการค้า จึงตัดสินลงคะแนนเลือกนายศุภกิจเป็นผู้เหมาะสมที่จะได้รับแต่งตั้งเป็นอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา แต่ นายพร ปลัดกระทรวงพาณิชย์ โละทิ้งความเห็นของคณะกรรมการสรรหา กลับสั่งบรรจุและแต่งตั้งนายวราลักษณ์ เป็นอธิบดีกรมทรัพย์สินทางปัญญา ในช่วงที่รัฐมนตรีว่าการเดินทางไปต่างประเทศ โดยรัฐมนตรีช่วยว่าการจากพรรคเอกภาพที่รักษาราชการแทนอยู่ได้ลงนามรับทราบแล้ว¹⁴

นอกจากนี้ยังมีอีกกรณีที่เกิดขึ้นเรื่องการเข้าไปแทรกแซงอำนาจการบรรจุ ถอดถอน แต่งตั้ง และโยกย้ายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงนอกเหนือจากที่กฎหมายระบุไว้ คือ กรณีรัฐมนตรีว่าการสั่งตั้งกรรมการสอบสวนข้าราชการระดับ 6 สังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ซึ่งถูกกล่าวหาว่ากระทำผิดวินัยอย่างร้ายแรง (ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 มาตรา 102 กำหนดไว้ว่าเป็นอำนาจของอธิบดี) มีรายงานข่าวว่า ข้าราชการระดับ 6 ผู้นี้เป็นบุคคลในสายของปลัดกระทรวง และรัฐมนตรีว่าการได้

¹⁴ แนวหน้าสุดสัปดาห์, ปีที่ 2 ฉบับที่ 83 29 ตุลาคม - 4 พฤศจิกายน 2536, หน้า 8.

สั่งตั้งกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงกรณีที่นายพรปลัดกระทรวงไม่ดำเนินการทางวินัยแก่ข้าราชการระดับ 6 ดังกล่าว¹⁵

ปี 2537

5) กรณีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ต้องการโยกย้ายอธิบดีกรมป่าไม้ ซึ่งตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535 ผู้มีอำนาจสั่งโยกย้าย บรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 (อธิบดีหรือเทียบเท่า) ยังคงเป็นปลัดกระทรวง (ระดับ 11) หรือเทียบเท่า โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีเจ้าสังกัด และต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่ออนุมัติ โดยรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงอาศัยเหตุการณ์ประจวบเหมาะจากการที่คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. มีหนังสือถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์จากพรรคชาติพัฒนา ว่าได้รับการร้องเรียนเรื่องนายผ่อง เล่งอี้ โยกย้ายข้าราชการไม่เป็นธรรม มีการเรียกเงินการปรับเลื่อนตำแหน่ง และร่ำรวยผิดปกติ และ คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. เห็นว่าควรจะดำเนินการสอบสวนนายผ่อง มาเป็นเหตุผลอันชอบธรรมในการย้ายว่า เพื่อระงับอำนาจดำเนินการใด ๆ ในกรมป่าไม้ และเพื่อรอให้คณะอนุกรรมการ ป.ป.ป. สอบสวนก่อน โดยให้นายณรงค์ ชูประกอบ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ซึ่งรักษาราชการแทนปลัดกระทรวง ลงนามสั่งโยกย้ายนายผ่อง เล่งอี้ อธิบดีกรมป่าไม้ มาช่วยราชการประจำกระทรวงเกษตรฯ และแต่งตั้งนายขรรค์ ชนอมพิชัย รองอธิบดีกรมป่าไม้สายปราบปรามขึ้นรักษาราชการอธิบดีแทนทันที ซึ่งต่อมานายขรรค์ก็ได้รับบรรจุ และแต่งตั้งในตำแหน่งอธิบดีกรมป่าไม้¹⁶

¹⁵ สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, ปีที่ 40 ฉบับที่ 22 31 ตุลาคม - 6 พฤศจิกายน 2536, หน้า 31.

¹⁶ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 771 30 พฤษภาคม 2538, หน้า 22.

ในเรื่องนี้ปรากฏรายงานจากสื่อมวลชนกล่าวว่า รัฐมนตรีเจ้าสังกัดประสงค์จะให้ข้าราชการป่าไม้เขตผู้หนึ่งที่คุ้นเคยกัน มาดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งเป็นหนึ่งในแผนดิเคท ที่จะเป็นรองอธิบดีกรมป่าไม้ต่อไป และอธิบดีกรมป่าไม้โดยลำดับ¹⁷

ปี 2538

6) กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับ 9 ของกระทรวงศึกษาธิการ ที่มีรัฐมนตรีจากพรรคความหวังใหม่เป็นเจ้ากระทรวง และนายสุรัฐ ศิลปอนันต์ เป็นปลัดกระทรวง จากความล่าช้าในการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารระดับ 9 ของกระทรวงศึกษาธิการ (ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 ปลัดกระทรวงเป็นผู้สั่งบรรจุ และแต่งตั้งระดับ 9) ได้ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ไปต่าง ๆ นานา สรุปได้ว่า มีสาเหตุมาจากนักการเมืองยังจัดสรรผลประโยชน์กันไม่ลงตัว โดยมีข่าวออกมาว่า ส.ส.หลายคนในพรรคความหวังใหม่รวมตัวกันกดดันรัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการให้เบรคโมคณะกรรมาการสรรหาผู้ดำรงตำแหน่งระดับ 9 ที่ทำการพิจารณาไว้แล้ว เนื่องจากคนที่ตัวเองผลักดัน ไม่มีชื่อปรากฏอยู่ด้วย¹⁸

ปรากฏว่าในช่วงเวลาไล่เลี่ยกัน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการก็ให้ชะลอการแต่งตั้งตามผลการพิจารณาไว้ก่อน โดยหยิบยกเหตุผล 2 ประการ คือ 1) ต้องการให้มีการแต่งตั้งโยกย้ายสลับระหว่างผู้บริหารส่วน

¹⁷ มติชนสุดสัปดาห์ ปีที่ 15 ฉบับที่ 771 30 พฤษภาคม 2538, หน้า 22.

¹⁸ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 790 10 ตุลาคม 2538, หน้า 19.

กลางและภูมิภาค เพื่อให้การบริหารงานคละเคล้าเข้ากันระหว่างสายปฏิบัติและสายบริหาร 2) ต้องการให้อธิบดีกรมที่เพิ่งได้รับแต่งตั้งให้เข้าไปดำรงตำแหน่งใหม่ได้มีส่วนร่วมเสนอและพิจารณาด้วย เพราะต้องทำงานร่วมกัน โดยรัฐมนตรีว่าการผู้นั้นบอกแก่สื่อมวลชนว่าเป็นเพียงคำปรารภไม่ใช่คำสั่ง จะทำตามหรือไม่ก็ได้ ขณะที่มิข่าวว่า นายทวีศักดิ์ เสนาณรงค์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการขณะนั้น วิดกกังวลถึงความล่าช้าในการแต่งตั้งระดับ 9 ทั้งที่ตนได้ลงนามเพื่อทราบถึงรัฐมนตรีว่าการไปแล้ว เนื่องจากเกรงว่าจะขัดกับระเบียบข้าราชการพลเรือนหากประกาศแต่งตั้งหลังจากที่นายทวีศักดิ์เกษียณราชการไปแล้ว (ตุลาคม 2538)¹⁹

อย่างไรก็ตามประเด็นวิตกของนายทวีศักดิ์ดังกล่าวได้ถูกหักล้างลงเมื่อนายสุรัฐ ศิลปอนันต์ ปลัดกระทรวงศึกษาธิการคนใหม่ยืนยันว่าไม่ขัดกับระเบียบที่ปลัดคนก่อนอ้างถึง โดยให้เหตุผลแก่สื่อมวลชนในเรื่องนี้ว่า เป็นอำนาจของปลัดคนปัจจุบันที่มีสิทธิพิจารณาได้ แม้เวลาจะล่วงเลยไปบ้าง พร้อมทั้งระบุว่าหนังสือที่นายทวีศักดิ์ลงนามเสนอรัฐมนตรีว่าการเพื่อทราบนั้น ยังไม่ใช่หนังสือคำสั่งแต่งตั้ง โยคย้าย เป็นเพียงรายงานความเห็นชอบของที่ประชุมคณะกรรมการสรรหาเท่านั้น²⁰

สรุปจากตัวอย่างดังกล่าวข้างต้นนี้พิชูนัยืนยันสมมติฐานได้ว่าข้าราชการการเมือง ต้องการแทรกแซงเกี่ยวกับอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง ข้าราชการประจำนอกเหนือจากที่กฎหมายระบุไว้

¹⁹ มติชนสุดสัปดาห์, ปีที่ 15 ฉบับที่ 790 10 ตุลาคม 2538,

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้าเดิม.

จะเห็นได้ว่า จากกรณีตัวอย่างปัญหาที่เกิดขึ้นในการแต่งตั้ง โยกย้ายข้าราชการประจำในตำแหน่งนักบริหารระดับสูง ในระยะที่ผ่านมาตั้งแต่ปี พ.ศ.2518 ถึงปัจจุบัน เป็นการยืนยันว่า ได้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำมาโดยตลอด โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังจากได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2518 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นระยะเริ่มต้นของอำนาจการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูงถึง 4 ครั้ง คือ

1. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2518

กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งแก่ระดับ 11 และปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 ส่วนอธิบดี โดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 9 ลงมา จะเห็นได้ว่าข้าราชการการเมืองมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำเพียงแก่ระดับ 11 คือ ปลัดกระทรวง

2. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 (8 พฤศจิกายน 2520)

กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 และระดับ 11 โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี และรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 9 ส่วนอธิบดีโดยความเห็นชอบของปลัดกระทรวงมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ระดับ 8 ลงมา

3. ประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 35 (28 กุมภาพันธ์ 2534)

กำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 11 โดยเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติ และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง และปลัดกระทรวงมีอำนาจ

สั่งบรรจุและแต่งตั้งระดับ 10 โดยนำเสนอรัฐมนตรีเพื่อให้คณะรัฐมนตรีอนุมัติ และโปรดเกล้าฯ แต่งตั้ง ส่วนอธิบดี โดยความเห็นของปลัดกระทรวงมีอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง ระดับ 9 ลงมา ทั้งนี้โดยหลักการให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจการบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับการบรรจุแต่งตั้งในระดับ 11 ส่วนระดับ 10 กำหนดให้ทั้งสองฝ่ายร่วมกันพิจารณา โดยมีการคานอำนาจกัน จะเห็นได้ว่าอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้ง ครั้งนี้กระทำโดยการผลักดันของข้าราชการประจำ ทำให้ประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 35 นี้ ให้อำนาจข้าราชการการเมืองมีอำนาจสั่งบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำเปลี่ยนแปลงจากเดิมระดับ 9 เป็นระดับ 11 ส่วนระดับ 10 มีการคานอำนาจกันระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ

4. พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2535

เช่นเดียวกับประกาศ ร.ส.ช. ฉบับที่ 35 พิจารณากำหนดเรื่องอำนาจบรรจุและแต่งตั้ง โดยมีเหตุผล 3 ประการ คือ

1. วิเคราะห์ระบบบริหารราชการแผ่นดิน และเพื่อให้ระบบบริหารงานบุคคลสอดคล้องกับระบบบริหารราชการแผ่นดิน โดยให้มีความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ ในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง

2. วิเคราะห์เรื่องหลักการบริหารงานบุคคลของระบบราชการที่ใช้ต่อเนื่องมาว่าใช้หลักการอะไร หลักการเหล่านั้นได้นำไปสู่การเป็นพื้นฐานของการสร้างระบบและนำไปสู่การปฏิบัติแล้วแค่ไหน ในเรื่องหลักการบริหารงานบุคคลตามระบบคุณธรรม(Merit System) โดยเฉพาะอย่างยิ่งหลักความเป็นกลางทางการเมือง และจะต้องสร้างหลักประกันว่าไม่ให้ทางการเมืองเข้ามาแทรกแซงใช้อำนาจทางการเมืองจนกระทั่งทำให้ระบบคุณธรรมไม่สามารถจะดำรงอยู่ได้ และเกิดผลกระทบแก่ข้าราชการ ซึ่งหลักนี้เป็นหลักที่ตรงข้ามกับการจัดระบบข้าราชการ

ราชการการเมือง เนื่องจากทางการเมืองก็จำเป็นต้องมีทีมงานเข้ามาช่วยทำงาน และต้องจัดให้มีระบบข้าราชการการเมือง ซึ่งขณะนี้ข้าราชการการเมืองก็มีอำนาจเบ็ดเสร็จของทางฝ่ายการเมืองที่จะแต่งตั้งใครเข้าสู่ตำแหน่งอยู่แล้ว ได้มีจุดแบ่งกันไว้โดยยอมรับว่าข้าราชการประจำนั้นเป็นกลไกที่ทางการเมืองต้องยึดไว้ในการบริหารประเทศ แต่ขณะเดียวกันเขาก็มีกลไกทางการเมือง โดยมีข้าราชการการเมืองอีกกลุ่มหนึ่ง ซึ่งฝ่ายการเมืองจะเป็นผู้แต่งตั้งเข้าออกตามวาระของทางด้านการเมือง ซึ่งส่วนนี้ทางฝ่ายข้าราชการประจำไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยวด้วยเลย ฉะนั้นหลักของความเป็นกลางทางการเมืองจึงกลายมาเป็นอีกหลักหนึ่งของการทำงานที่จะกำหนดความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างฝ่ายประจำกับฝ่ายการเมืองในเรื่องการบรรจุและแต่งตั้ง

3. วิเคราะห์หลักของการสร้างดุลย์แห่งอำนาจในการบริหารระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำ เมื่อมีความรับผิดชอบร่วมกันแล้ว ต้องมีดุลย์แห่งอำนาจที่ดีเพราะถ้าอำนาจไปเป็นของคนใดคนหนึ่ง หรือฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเบ็ดเสร็จ ไม่มีดุลย์แห่งอำนาจ การบริหารอาจจะเบี่ยงเบน และอาจจะทำให้เกิดปัญหาได้ด้วยหลักของการสร้างดุลย์แห่งอำนาจ ในการบริหารระหว่างฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำจึงได้มีการให้เป็นอำนาจร่วม มิใช่อำนาจเบ็ดเสร็จของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการประจำระดับสูง

แม้กระทั่งปัจจุบันก็ยังได้มีความพยายามในการที่จะแก้พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 (ฉบับปัจจุบัน) อีกหลายครั้ง แม้ว่า การปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ.2535 นั้นก็ได้มีการวิเคราะห์และทบทวนหลักการ และมีการเตรียมระบบราชการที่จะรองรับการพัฒนาประชาธิปไตยในระยะยาวด้วยแล้วก็ตาม โดยได้ย้อนไปดูอดีต สิ่งที่เป็นปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ แล้ว จะเห็นได้ว่าเราอยู่ที่ระบบที่ การเมืองมีอำนาจที่จะบรรจุแต่งตั้งระดับ 9 ถึง ระดับ 11 มาก่อน และเพิ่งมาเปลี่ยนตอนนี้ เป็นมา

10 กว่าปี คือ เปลี่ยนไปเปลี่ยนมาล่าสุดที่เปลี่ยนคือ ปี 2518 ให้ข้าราชการการเมือง มีอำนาจบรรจุแต่งตั้งระดับ 11 เท่านั้น และต่อจากนั้นมาอีก 3-4 ปี ก็เปลี่ยนกลับไปให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจ บรรจุแต่งตั้งระดับ 9 ขึ้นไป แล้วก็เปลี่ยนกลับมาเป็นมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งระดับ 11 ส่วนระดับ 10 มีการคานอำนาจกันระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ โดยได้มีการศึกษาวิเคราะห์กันอย่างแท้จริงและฟังข้อคิดเห็นของนักวิชาการในช่วงนั้น และมีข้อสรุปในลักษณะที่ให้ฝ่ายการเมืองกับฝ่ายประจำมีความรับผิดชอบร่วมกันในเรื่องการบรรจุแต่งตั้ง กลับไปสู่หลักการที่ให้ฝ่ายการเมืองมีอำนาจบรรจุแต่งตั้งระดับ 11 เท่านั้น และฝ่ายประจำมีอำนาจบรรจุแต่งตั้ง ตั้งแต่ระดับ 10 ลงมา โดยความเห็นชอบของรัฐมนตรีต้นสังกัด

อย่างไรก็ตามความขัดแย้งของข้าราชการการเมืองและข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงจะสามารถแก้ไขได้เมื่อมีความเข้าใจในปัญหาและยอมรับที่จะให้มีการแก้ไข โดยมีความจริงใจที่จะร่วมมือกันสร้างระบบและกลไกต่าง ๆ เพื่อให้การทำงานร่วมกันเกิดความราบรื่นและมีประสิทธิภาพ และเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป