

การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

The Politics of Appointing and Transferring High Bureaucrats in the Thai Bureaucracy

น้ำหวาน โสภา (Namwan Sopha)* วันชัย มีชาติ (Wanchai Meechart)**

บทคัดย่อ

การศึกษานี้เป็นการศึกษาการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย โดยได้ทำการศึกษากรณีตัวอย่างในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจำนวน 3 กรณี ได้แก่ กรณีการแต่งตั้งโยกย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ อธิบดีกรมการปกครอง กรณีนายพลวัฒน์ เปลี่ยนศรี เลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติ และกรณีนางพนิดา คำภู ฦ อัยการ ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รวมทั้งได้ทำการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงสังกัดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องในเชิงลึก โดยเน้นสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงสังกัดกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก จากการศึกษาพบว่า การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงจะเกิดขึ้นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ โดยนักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ และใช้ Democratic Governance เป็นเครื่องมือในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

ABSTRACT

This study tried to find the politics of appointing and transferring high bureaucrats in the Thai bureaucracy. Data was collected through three cases of appointing and transferring high bureaucrats (Mr. Vongsak Swasdiapanich, Mr. Thawil Pliensri and Ms. Panita Kambhu na Ayutthaya) and in-depth interviews of high bureaucrats especially high bureaucrats in the ministry of interior. The findings of study showed that high bureaucrats were appointed or transferred when the government or political officials had changed. Politicians used Patron-Client system to be a criteria or sometimes used Democratic Governance as a tool when decided to change high bureaucrats.

คำสำคัญ: การแต่งตั้ง การโยกย้าย ข้าราชการระดับสูง

Key Words: Appointing, Transferring, High bureaucrats

*นิสิต หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

**รองศาสตราจารย์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทนำ

จากอดีตจนถึงปัจจุบัน เราจะสังเกตเห็นได้ว่ามีความพยายามอย่างต่อเนื่องในการที่จะพัฒนา ปรับปรุง ตลอดจนเปลี่ยนแปลงระบบราชการไทยให้ไปในทิศทางที่ดีขึ้น แต่ความพยายามดังกล่าวอาจได้ผลไม่ดีเท่าที่ควร เพราะในความเป็นจริงแล้วนั้น บางปัญหา ยังคงมีอยู่ และมีทีท่าว่าจะทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น ดังเช่นปัญหาการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย ที่เป็นปัญหาเรื้อรังที่หลายฝ่ายพยายามที่จะแก้ไขให้ดีขึ้น โดยเฉพาะความพยายามที่สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนได้มีการเน้นย้ำว่า การแต่งตั้ง โยกย้าย และเลื่อนขั้นข้าราชการนั้น ให้มีการดำเนินการเป็นไปตามหลักคุณธรรม ต้องได้คนที่มีความรู้ ความสามารถ และความเหมาะสมในเรื่องๆ ต่างที่ตรงกับตำแหน่งนั้นๆ (Office of the Civil Service Commission, 2005) แต่ในความเป็นจริง ยังคงปรากฏปัญหาในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงโดยใช้ระบบอุปถัมภ์ เล่นพรรคเล่นพวก มากกว่าที่จะใช้หลักคุณธรรมเป็นเกณฑ์ เมื่อการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการไม่ได้เป็นไปตามหลักคุณธรรม จึงอาจทำให้ได้บุคลากรที่ขาดความรู้ความสามารถ ตลอดจนทักษะด้านต่างๆ ที่จำเป็น ทำให้การปฏิบัติงานไม่ว่าจะเป็นภารกิจใดก็ตาม เกิดปัญหาและอุปสรรค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากตำแหน่งนั้น เป็นตำแหน่งข้าราชการระดับสูง ผู้ซึ่งเป็นผู้นำของหน่วยงานด้วยแล้วนั้น ก็จะต้องส่งผลให้เกิดปัญหาแก่หน่วยงาน เพราะเมื่อผู้นำเองยังไม่มีความสามารถในการนำพาหน่วยงานขับเคลื่อนภารกิจไปสู่เป้าหมายได้ ข้าราชการในระดับต่างๆ ลงมา ก็จะเกิดปัญหาในการปฏิบัติงานตามมาด้วยเช่นเดียวกัน จนในท้ายที่สุดก็อาจสร้างความเสียหายให้แก่ระบบราชการ ประชาชน และประเทศชาติต่อไปได้

ดังนั้น จึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย เพื่อ

จะช่วยให้เกิดความเข้าใจ ตลอดจนสามารถอธิบายและวิเคราะห์ปรากฏการณ์ หรือเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องได้ภายใต้บริบทของสังคมไทย เพื่อที่จะได้สามารถเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่จะสามารถนำพาประเทศไทยให้สามารถขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายในการพัฒนาระบบราชการไทยที่วางไว้ได้

วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาเรื่องการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย
2. เพื่ออธิบาย และวิเคราะห์เหตุการณ์ หรือปรากฏการณ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยภายใต้บริบทของสังคมไทย
3. เพื่อรวบรวมข้อสังเกต ความคิดเห็น ข้อเสนอแนะ และแนวทางที่มีนัยสำคัญในการแก้ไขปัญหา อันจะเป็นประโยชน์ต่อระบบราชการไทย และสังคมไทย

คำถามการวิจัย

1. ทำไม/อะไรคือปัจจัย หรือสาเหตุที่ทำให้เกิดการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย
2. การเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทยเป็นอย่างไร

สมมติฐานการวิจัย

จากการทบทวนวรรณกรรม และศึกษาบทความวิชาการของพิทยา บวรวัฒนา(Bidhya, 2010) ที่ศึกษาการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย สามารถตั้งสมมติฐานการวิจัยได้ ดังนี้

1. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในสังกัดนั้นใหม่อีกครั้ง

2. นักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

3. หลักการของ Democratic Governance ถูกใช้เป็นเครื่องมือโดยนักการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะการแต่งตั้ง โยกย้าย (หรือเลื่อนตำแหน่ง) ของข้าราชการประจำระดับสูงในระบบราชการไทยที่มีความเกี่ยวข้องหรือได้รับอิทธิพลจากฝ่ายการเมือง โดยทำการศึกษาเหตุการณ์ตั้งแต่ช่วง นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี (พ.ศ. 2551) เป็นต้นมา

วิธีการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา โดยผู้ศึกษาทำการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยอาศัยข้อมูลทั้งข้อมูลเชิงคุณภาพ และข้อมูลเชิงปริมาณ ดังนี้

1. **ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data)** เก็บรวบรวมข้อมูลโดยขอความอนุเคราะห์ในการสัมภาษณ์เชิงลึกในตัวผู้ที่เกี่ยวข้อง หรือมีความใกล้ชิดกับกรณีศึกษาที่ผู้วิจัยจะทำการศึกษาเพื่อให้ได้ข้อมูลเพื่อประกอบการวิเคราะห์ นอกจากนี้ อาจจะมีการสอบถาม หรือสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงสังกัดต่างๆ ในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย

2. **ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data)** เก็บรวบรวมโดยรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ เอกสาร วารสาร บทความ รายงานประจำปี วิทยานิพนธ์ รายงานวิจัย หนังสือพิมพ์ บทวิจารณ์ และสถิติต่างๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในและต่างประเทศ ตลอดจนสืบค้น และขอความอนุเคราะห์ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ตและจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ เพื่อรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยทำการศึกษาโดยมีประชากร และกลุ่มตัวอย่าง ดังนี้

1. **ศึกษากรณีตัวอย่าง** โดยศึกษากรณีตัวอย่างที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย 3 กรณี ดังนี้

1.1 กรณีย้ายนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ อธิบดีกรมการปกครอง

1.2 กรณีย้าย นายถวิล เปลี่ยนศรี ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยแต่งตั้ง พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทน และแต่งตั้งให้ พล.ต.อ.เพรียวพันธ์ ดามาพงศ์ ดำรงตำแหน่งผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ แทน พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี

1.3 กรณีย้าย นางพนิดา กำภู ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2. **สัมภาษณ์เชิงลึกข้าราชการระดับสูง** โดยผู้วิจัยเลือกที่จะสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงในสังกัดต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับหัวข้อการวิจัย แต่จะเน้นการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงในกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก

ทั้งนี้ ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง (ในการสัมภาษณ์) เพื่อเก็บรวบรวมข้อมูล จะใช้ การเลือกตัวอย่างโดยวิธี “การเลือกตัวอย่างตามเป้าประสงค์ หรือ การเลือกตัวอย่างตามดุลยพินิจ (Judgmental Sampling)” โดยผู้วิจัยจะทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างที่คาดว่าจะเป็นตัวแทนที่ดีของประชากร

อภิปรายและสรุปผลการวิจัย

ปัญหาระหว่างข้าราชการการเมืองกับข้าราชการประจำ เป็นปัญหาที่มีมาอย่างต่อเนื่องและยาวนาน ไม่ว่าจะมีความพยายามในการแก้ปัญหาจากฝ่ายใดก็ตาม

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่เกิดจากการแทรกแซงทางการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงปัญหาดังกล่าวนับเป็นปัญหาใหญ่ต่อระบบราชการเนื่องจาก เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของทางราชการในระดับต่างๆ ทั้งทั้งระบบ จนบางครั้งทำให้ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการปฏิบัติงานแย่ลง เนื่องจากเกิดการเสียชีวิต ขาดกำลังใจ หรือ ขาดความต่อเนื่อง ของผู้บังคับบัญชาที่มีความรู้ความสามารถ ที่จะให้คำแนะนำในการปฏิบัติงานแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ข้าราชการประจำต้องคอยกังวล หรือ วังแต่น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หรือรัฐมนตรีเจ้าสังกัด แทนที่จะได้ปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ โดยไม่ต้องกังวล หากว่าทุกครั้งที่มีการแต่งตั้งโยกย้ายนั้น เป็นไปตามหลักคุณธรรม และยึดหลักความรู้ ความสามารถเป็นหลัก

จากการศึกษาวิจัย พบว่า สมมติฐานที่ได้ตั้งไว้ก่อนการศึกษารวบรวมข้อมูล เป็นสมมติฐานที่เป็นจริงทุกข้อเมื่อได้ทำการศึกษาวิจัย กล่าวคือ

1. เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงตำแหน่งทางการเมืองของบุคคลที่จะมาดำรงตำแหน่งเป็นผู้บังคับบัญชาของข้าราชการประจำ จะทำให้เกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในสังกัดนั้นใหม่อีกครั้ง ทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนรัฐบาล หรือทุกครั้งที่มีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีเจ้าสังกัด มักจะมีการเปลี่ยนแปลงข้าราชการประจำระดับสูงตามไปด้วย โดยฝ่ายการเมืองนั้นเห็นว่าเมื่อตนได้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีเจ้าสังกัด ย่อมมีสิทธิที่จะใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ โดยเฉพาะข้าราชการระดับสูง ที่ตนเองเห็นว่าเหมาะสมสามารถปฏิบัติงานได้ตามความต้องการ หรือตอบสนองกับนโยบายที่ทางรัฐบาลแถลงต่อรัฐสภาได้ ซึ่งตามหลักการแล้ว พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 มาตรา 57 (พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน, 2551) ก็ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีเจ้าสังกัดในการบรรจุ และแต่งตั้งข้าราชการตำแหน่งประเภทบริหารระดับสูงไว้ เนื่องจาก (ข้อมูลจากการศึกษา และสัมภาษณ์ข้าราชการระดับสูงของ

สำนักงาน ก.พ.) คณะกรรมการข้าราชการพลเรือนคำนึงถึงว่า ฝ่ายการเมืองย่อมมีสิทธิในการเลือกคนที่คิดว่าสามารถตอบสนองนโยบายของฝ่ายการเมืองได้ และเกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา โดย ก.พ. ได้แนะนำให้ใช้หลักคุณธรรมในการใช้ดุลพินิจในการแต่งตั้งโยกย้ายแต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น จากการศึกษาพบว่า ฝ่ายการเมืองจะคำนึงถึงเพียงว่าข้าราชการระดับสูงคนใดสามารถตอบสนองความต้องการในเรื่องต่างๆของฝ่ายการเมืองได้ดีที่สุดเป็นหลัก ก็จะแต่งตั้งข้าราชการระดับสูงคนนั้นๆ โดยฝ่ายการเมืองมักจะอ้างเหตุผลว่าการแต่งตั้งโยกย้ายเป็นการใช้ดุลพินิจโดยชอบ และเป็นไปเพื่อประโยชน์ของการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ จากการศึกษายังพบว่า ในปัจจุบันการแทรกแซงทางการเมืองไม่ได้จำกัดอยู่แค่เพียงแต่ในระดับข้าราชการระดับสูงเท่านั้น แต่ยังมีการแทรกแซงการแต่งตั้งข้าราชการในระดับชั้นต่างๆ รองลงมาเรื่อยๆ อีกด้วย

2. นักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย ถึงแม้ว่าจะมีความพยายามในการแนะนำให้ฝ่ายการเมืองใช้หลักคุณธรรม และหลักความรู้ความสามารถเป็นเกณฑ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงก็ตาม แต่ยังคงเกิดปรากฏการณ์การร้องเรียนการแต่งตั้งโยกย้ายที่ไม่เป็นธรรมอยู่จำนวนไม่น้อย นอกจากนี้ที่ข้าราชการระดับสูงจะต้องถูกแต่งตั้งโยกย้าย เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีเจ้าสังกัดแล้ว การแต่งตั้งโยกย้ายครั้งนั้นๆ ก็มักจะมีผู้ได้รับผลกระทบจากการแต่งตั้ง เนื่องจากระบบอุปถัมภ์เป็นเกณฑ์ของฝ่ายการเมือง ตลอดจนในบางครั้ง ฝ่ายการเมืองก็ไม่ได้คำนึงถึงระเบียบ ขั้นตอน หรือประเพณีปฏิบัติในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง จนนำมาซึ่งการร้องเรียนจากข้าราชการระดับสูงในหลายๆ กรณี ถึงแม้ว่าในปัจจุบัน จะมีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว ดังเช่น ก.พ. ได้มีการกำหนดคุณสมบัติ และหลักเกณฑ์ในการแต่งตั้งข้าราชการพลเรือนเพื่อดำรงตำแหน่งประเภทบริหาร เช่น การประเมินสมรรถนะ

ทางการบริหาร แต่ในท้ายที่สุด ผู้ที่จะมีอำนาจในการเสนอชื่อข้าราชการระดับสูงเข้าคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาแต่งตั้ง ก็ยังคงเป็นรัฐมนตรีเจ้าสังกัด

เมื่อเกิดการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงที่ไม่เป็นธรรม หลายครั้งที่เกิดการร้องเรียนจากข้าราชการระดับสูงนั้นๆ เช่น การร้องเรียนของนายถวิล เปลี่ยนศรี ที่ถูกโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ โดยได้มีการแต่งตั้ง พล.ต.อ.วิเชียร พจน์โพธิ์ศรี ไปดำรงตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแทน โดยนายถวิลเห็นว่า การแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวไม่เป็นธรรม ไม่ชอบด้วยกฎหมาย ถึงแม้ว่าศาลปกครองสูงสุดจะพิจารณาพิพากษาให้คืนตำแหน่งเลขาธิการสภาความมั่นคงแห่งชาติแก่นายถวิล เปลี่ยนศรี แต่ในปัจจุบันยังจะเห็นได้ว่า ยังไม่ได้มีการคืนตำแหน่งดังกล่าว จากกรณีดังกล่าว เมื่อดำเนินการศึกษา พบว่า ข้าราชการระดับสูงหลายคนเลือกที่จะไม่ร้องเรียน หากพบว่าตนเองถูกแต่งตั้งโยกย้ายโดยไม่เป็นธรรม เพราะมองว่าในท้ายที่สุดฝ่ายการเมืองก็จะไม่คืนตำแหน่ง และรอให้ข้าราชการระดับสูงคนอื่นๆ เกษียณอายุราชการไปเอง

3. หลักการของ Democratic Governance ถูกใช้เป็นเครื่องมือโดยนักการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในระบบราชการไทย หลักการ Democratic Governance เป็นหลักการที่พิทยา บวรวัฒนา(Bidhya, 2006) ได้ให้ความหมายว่า เป็นกระแสด้านความคิดเกี่ยวกับการบริหารงานหรือการจัดระบบราชการ ซึ่งเป็นกระแสด้านความคิดที่เสนอวิธีใหม่ในการจัดระบบราชการ โดยมีหลักการสำคัญ 4 ประการ คือ 1. A smaller government that does less คือ รัฐบาลกลางควรมีขนาดเล็กลง และลดบทบาทในการดำเนินการเรื่องต่างๆด้วยตนเอง 2. Global vision and flexible organization คือ ภาครัฐและเจ้าหน้าที่รัฐควรมีวิสัยทัศน์แบบโลกาภิวัตน์ และควรสนับสนุนการจัดองค์กรในรูปแบบที่มีความคล่องตัว อันเนื่องมาจากสภาพแวดล้อมของโลกาภิวัตน์มีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา 3. Accountable government คือ คนที่

ทำงานในภาครัฐต้องมีหน้าที่ความรับผิดชอบการกระทำของตนเอง และกลไกภายนอกองค์กรหรือนอกระบบราชการสามารถเข้ามาตรวจสอบการทำงานได้ เช่น สามารถถูกตรวจสอบโดยพลเมือง ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม หรือสื่อมวลชน เป็นต้น ซึ่งจะสอดคล้องกับความคิดที่จะทำให้ระบบราชการมีความเปิดเผยและโปร่งใส 4. Government that is fair คือ รัฐบาลควรมีความเสมอภาค และยุติธรรม ต้องคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดจากการดำเนินการว่าใครจะดีขึ้น แย่ลงอย่างไร ได้รับความยุติธรรมหรือไม่ ทั้งนี้หลักการของ Democratic Governance ที่เกี่ยวข้องกับการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง คือ Accountable government กล่าวคือ หลักการดังกล่าวควรจะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้กลไกภายนอก เช่น ประชาชน นำมาใช้เพื่อตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล หรือระบบราชการ แต่กลับกลายเป็นว่าได้ถูกฝ่ายการเมืองนำมาใช้เป็นเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง โดยหลายครั้งที่หลักการ Democratic Governance ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายตรงข้ามในการทำลายชื่อเสียงของข้าราชการระดับสูงคนอื่นๆ หรือนำมาเป็นข้ออ้างในการแต่งตั้งโยกย้าย หรือเป็นข้ออ้างในการขัดขวางหรือยับยั้งการดำรงตำแหน่งต่างๆ โดยอาจอ้างว่าข้าราชการคนนั้นๆ ประพฤติทุจริตทางราชการ ต้องดำเนินการตั้งคณะกรรมการสอบสวนข้อเท็จจริงขึ้นมา เป็นต้น จนบางครั้งทำให้เกิดปัญหาในการดำรงตำแหน่งของข้าราชการระดับสูงคนอื่นๆ ดังเช่น กรณีของ นางพนิดา กำภู ณ อยุธยา ปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (พม.) ที่ถูกคำสั่งโยกย้ายให้ไปดำรงตำแหน่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีฝ่ายข้าราชการประจำ ของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี โดยหนึ่งในเหตุผลที่อ้างในการแต่งตั้งโยกย้ายครั้งนั้น คือ อ้างว่านางพนิดา ถูกกล่าวหาจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และกำลังถูกตรวจสอบกรณีเบิกจ่ายเงินในการเดินทางไปราชการต่างประเทศ จะเห็นได้ว่า การแต่งตั้งโยกย้ายดังกล่าวยังอยู่ในช่วงที่สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

กำลังตรวจสอบ ยังไม่ได้มีการชี้มูลความผิด จึงไม่ควรนำข้ออ้างดังกล่าวมาเป็นเหตุผลในการแต่งตั้งโยกย้ายหรือในกรณีของนายวงศ์ศักดิ์ สวัสดิ์พาณิชย์ ที่ถูกโยกย้ายจากตำแหน่งอธิบดีกรมการปกครองให้ไปดำรงตำแหน่งผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทย โดยที่นายวงศ์ศักดิ์เชื่อว่าเหตุผลมาจากการที่ไม่ยอมลงนามอนุมัติในโครงการระบบคอมพิวเตอร์และอุปกรณ์เพื่อให้บริการประชาชนด้านทะเบียนและบัตรประจำตัวประชาชนแบบใหม่ แต่ฝ่ายการเมืองกลับอ้างเหตุผลในการโยกย้ายว่ามาจากคดีทุจริตการสอบเข้าโรงเรียนนายอำเภอ แต่คดีดังกล่าวยังอยู่ระหว่างตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ยังไม่ได้มีการชี้มูลความผิด และป.ป.ช. เองก็ได้ชี้แจงแล้วว่าคดีไหนที่ยังไม่ได้ชี้มูล จะเอามาเป็นเหตุในการโยกย้ายไม่ได้ แต่เหตุผลดังกล่าวก็ยังถูกฝ่ายการเมืองนำมาใช้ในการแต่งตั้งโยกย้าย ดังนั้นจะเห็นได้ว่าหลักการของ Democratic Governance ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมืองเมื่อต้องการที่จะแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูง

ข้อจำกัดในการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในการแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการระดับสูงนั้น มีปัจจัยภายนอกหลายประการที่ทำให้การศึกษามีข้อจำกัด และไม่ได้ข้อมูลสำคัญเท่าที่ควร เช่น การได้ความร่วมมือจากข้าราชการระดับสูงมีจำกัด (เนื่องจากเกรงว่าการสัมภาษณ์จะมีผลกระทบต่อน้ำที่การงาน) สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบัน การเข้าถึงข้อมูลของแหล่งข้อมูลมีจำกัดหรือเป็นไปได้ยาก เป็นต้น

กิตติกรรมประกาศ

ขอขอบคุณ รศ.ดร.พิทยา บวรวัฒนา ผู้ซึ่งจุดประกายความคิด และชี้แนะแนวทางในการศึกษาวิจัยด้วยดีตลอดมา ขอขอบคุณ รศ.วันชัย มีชาติ ผู้ซึ่งสานต่อการชี้แนะ และช่วยเหลือในการศึกษาวิจัยให้สำเร็จ

คู่ลงไปด้วยดี ขอขอบคุณกำลังใจจากทุกคนที่เป็นแรงใจสนับสนุนเรื่อยมา และสุดท้ายขอขอบคุณข้าราชการระดับสูงทุกท่านที่เล็งเห็นถึงประโยชน์ของงานวิจัยและยินดีสละเวลาให้ความร่วมมือในการศึกษาวิจัยครั้งนี้

เอกสารอ้างอิง

- พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551.
ราชกิจจานุเบกษา. (25 มกราคม 2551).
- Bidhya Bowornwathana. 2006. Transforming bureaucracies for the twenty-first century: The new democratic governance paradigm. *Comparative Public Administration: The Essential Readings*. 15: 667-679.
- Bidhya Bowornwathana. 2010. The politics of becoming a top bureaucrat in the Thai bureaucracy. *The Asia Pacific Journal of Public Administration*. 32(2): 125-136.
- Office of the Civil Service Commission. 2005. Driving government performance through strategic HRM. Bangkok: Physics Center Press Limited Partnership.