

อำนาจ วัฒนธรรมราชการ กับการฉ้อราษฎร์บังหลวง*

โกมาตร จึงเสถียรทรัพย์

สำนักวิจัยสังคมและสุขภาพ

ความนำ : ยุคแห่งการทุจริตคอร์รัปชัน

ต้นเดือนสิงหาคม 2541 มีข่าวเล็ก ๆ ชิ้นหนึ่งปรากฏบนหน้าหนังสือพิมพ์หลายฉบับ เนื้อหาข่าวเป็นการรายงานข่าวชมรมแพทย์ชนบทได้ออกมาเตือนเพื่อนแพทย์และผู้บริหารงานสาธารณสุข โดยเฉพาะผู้อำนวยการโรงพยาบาลและนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดให้ช่วยกันจับตาค่าการสั่งใช้เงินงบประมาณ 1,400 ล้านบาท เนื่องจากมีข่าวว่าผู้บริหารระดับสูงได้มีใบสั่งให้ทางจังหวัดจัดซื้อยาและเวชภัณฑ์เฉพาะกับบริษัทที่ผู้บริหารระบุไว้ด้วยราคาสูงกว่าท้องตลาด โดยชมรมแพทย์ชนบทเปิดเผยว่ามีการเตรียมการคอร์รัปชันขนาดใหญ่โดยมีนักการเมืองอยู่เบื้องหลัง ในชั้นต้นข่าวคราวดังกล่าวดูเหมือนจะไม่ได้ได้รับความสนใจมากนักจากผู้บริหารในกระทรวงสาธารณสุข

การประชุมคณะทำงานข่าวของศูนย์สารนิเทศและประชาสัมพันธ์กระทรวงสาธารณสุข ซึ่งมีหน้าที่ติดตามข่าวที่มีผลกระทบต่อกระทรวงสาธารณสุขที่ปรากฏในสื่อมวลชน โดยเฉพาะในหนังสือพิมพ์รายวันต่าง ๆ ในเช้าวันรุ่งขึ้นนั้น คณะทำงานข่าวฯ มิได้แสดงความสนใจเป็นพิเศษกับข่าวดังกล่าว ผู้บริหารระดับสูงซึ่งทำหน้าที่เป็นประธานในที่ประชุมกล่าวว่า การมีใบสั่งให้ซื้อยาหรือเวชภัณฑ์ในราคาสูงกับบริษัทของนักการเมืองหรือบริษัทที่วิ่งเต้นให้สินบนแก่นักการเมืองหรือผู้บริหารนั้นถือว่าเป็นเรื่องปกติธรรมดาที่พบเห็นได้โดยทั่วไป

เมื่อสมัยที่ผมเป็นนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ก็เคยพบเห็นบ่อย ๆ บางคนมาอ้างว่าผู้บริหารในกระทรวงฝากมา หรือนักการเมืองสั่งมา แต่เรื่องอย่างนี้ก็แล้วแต่ผู้อำนวยการโรงพยาบาล หรือนายแพทย์สาธารณสุขจังหวัด ที่จะหลีกเลี่ยงหรือจะให้ความร่วมมือ

สถานการณ์ในขณะนั้น เป็นสถานการณ์ภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจที่ประเทศกำลังตกอยู่ภายใต้ภาวะหนี้สินและด้นรนเพื่อให้ระบบเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนความเป็นอยู่ของราษฎรได้รับผลกระทบน้อยที่สุด ในช่วงเวลาไม่ถึง 1 เดือนต่อมา ข่าวคราวการคอร์รัปชันในกระทรวงสาธารณสุขเบียดตัวเองขึ้นหน้าหนึ่งหนังสือพิมพ์รายวันทุกฉบับและเป็นข่าวหน้าหนึ่งต่อเนื่องยาวนานกว่าหนึ่งปี มีการตั้งคณะกรรมการติดตาม ตรวจสอบ และสอบสวนเรื่องราวดังกล่าวมากมายหลายชุด องค์กรเอกชนสาธารณสุขประโยชน์ 30 องค์กร รวมตัวกันเพื่อร่วมมือกับชมรมแพทย์ชนบทในการขุดคุ้ยการทุจริต และรวบรวมรายชื่อผู้สนับสนุนได้มากกว่า 50,000 รายชื่อเพื่อเสนอให้รัฐบาลเอาผิดกับผู้เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะให้รัฐมนตรีผู้รับผิดชอบกระทรวงพ้นจากตำแหน่ง ระหว่างที่กระแสการตรวจสอบเกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข (นายรักเกียรติ สุขธนะ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจังหวัดอุดรธานี พรรคกิจสังคม) และรัฐมนตรีช่วยว่าการ (นายธีรวัฒน์ ศิริวันสาธิต สมาชิกสภาผู้แทน

* บทความวิชาการนำเสนอในการสัมมนาทางวิชาการเพื่อเป็นเกียรติแก่รองศาสตราจารย์ ดร.ชยันต์ วรรธนะภูติ เนื่องในโอกาสเกษียณอายุ 60 ปี เรื่อง "สังคมศาสตร์ภูธร: วิชาชีวิตของความรู้และปฏิบัติการทางสังคม" 24-25 มกราคม 2547 มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ราษฎรจังหวัดนครสวรรค์ พรรคกิจสังคม) ก็ได้ลาออกจากตำแหน่งเป็นอันสิ้นสุดการครอบครอง
 กระทรวงสาธารณสุขของพรรคกิจสังคมที่ดำเนินการมาเกือบหนึ่งทศวรรษ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 (ป.ป.ป.) ได้รายงานผลการสอบสวนระบุมติของข้าราชการระดับ 9 จำนวน 2 นาย โดยให้ลงโทษ
 ด้วยการไล่ออก นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดอีก 5 แห่งมีความผิดร้ายแรงทางวินัย และอีกหลาย
 จังหวัดยังอยู่ระหว่างการสอบสวนเพิ่มเติม สำหรับนายแพทย์ปรากรม วุฒิพงศ์ ปลัดกระทรวง
 สาธารณสุขในขณะนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติให้พ้นจากตำแหน่งปลัดกระทรวงสาธารณสุข และให้ไปดำรง
 ตำแหน่งที่ปรึกษาระดับ 11 ที่สำนักนายกรัฐมนตรี ในขณะที่นายจิรายุ จรัสเสถียรถูกตัดสินให้ต้องโทษ
 จำคุกเป็นเวลา 6 เดือนและนายรักเกียรติ สุขชนะ ถูกยึดทรัพย์และต้องคำพิพากษาจำคุก ซึ่งยัง
 หลบหนีการถูกจับกุมอยู่ในขณะนี้ กรณีทุจริตยา 1,400 ล้านบาทนี้ แม้จะคลี่คลายไประดับหนึ่ง แต่ก็
 ยังมีคำถามที่ตกค้างและต้องหาคำตอบให้ชัดเจนมากมาย เช่น เมื่อเกิดการทุจริตในขอบเขตกว้างขวาง
 เช่น รุนแรงและมีขอบเขตกว้างขวางที่สุดในประวัติศาสตร์การแพทย์สาธารณสุขไทยครั้งนี้เกิดขึ้น
 ได้อย่างไร ขอบเขตของการทุจริตในวงราชการคงจะพอมีหลักฐานมาแสดงได้ว่ามีอยู่โดยทั่วไป
 การฉ้อราษฎร์บังหลวง แม้จะเป็นปัญหาเรื้อรังมานาน แต่ดูเหมือนจะทวีความรุนแรงมากขึ้น ในยุค
 เศรษฐกิจฟองสบู่ที่เริ่มด้วยนโยบายการเปลี่ยนสนามรบเป็นสนามการค้าในรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณห
 ะวัณ การไหลเข้าของเงินทุนจากต่างชาติทั้งผ่านช่องทางที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมายได้ทำให้
 เศรษฐกิจไทยเจริญเติบโตอย่างรวดเร็ว ควบคู่ไปกับอาการ“ล้าหลังเงินทุนต่างชาติ”นี้เองที่กระแสร
 ฉ้อราษฎร์บังหลวงกลายเป็นปัญหารุนแรงมากขึ้นทุกระดับ มีการขนานนามคณะรัฐมนตรีในยุคนั้นว่า
 เป็นบุฟเฟต์คาร์บินेट แต่ทุกครั้งที่มิชวคราวเกิดขึ้นก็มักมีการทำทนายให้ผู้กล่าวหาเอา “ใบเสร็จ” มา
 แสดง ความเหลวแหลกของการเมืองในยุคนั้นที่ผู้คนเอือมระอากับการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่าง
 ตะกรุมตะกรามของนักการเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ประชาชนยอมรับความชอบธรรมจากการปฏิวัติ
 ยึดอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (ร.ส.ช.) ที่นำโดย พลเอกสุจินดา คราประยูร ซึ่ง
 ให้เหตุผลในการปฏิวัติว่าเพื่อปราบปรามการคอร์รัปชันและเพื่อแก้ปัญหาจราจรติดขัด

แม้ใบเสร็จการฉ้อราษฎร์บังหลวงจะไม่มีให้เห็น แต่องค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ
 (Transparency International) ก็ได้จัดทำผลสำรวจดัชนีการรับรู้เรื่องคอร์รัปชัน (Corruption
 Perception Index: CPI) ซึ่งปรากฏว่า เกณฑ์ความโปร่งใสของประเทศไทยนั้นเลวลงตามลำดับอย่าง
 ต่อเนื่องในช่วง 5 ปี (2538-2542) ดังนี้

ปี	CPI	อันดับ	จำนวนประเทศที่สำรวจ
2538	2.79	34	41
2539	3.3	37	54
2540	3.06	39	52
2541	3.0	61	85
2542	3.2	68	99

จาก มติชนรายวัน ฉบับวันที่ 27 ตุลาคม 2542 หน้า 2 อ้างใน ประสิทธิ์ ดารงชัย 2543 : 5

ในรายการไอทีวีทอล์คที่ออกอากาศภายหลังจากที่ ปปป.ได้ชี้ข้อมูลความผิดกรณีทุจริตยา 1,400 ล้านบาทและปลัดกระทรวงสาธารณสุขในฐานะผู้ดูแลรับผิดชอบราชการกระทรวงถูกให้พ้นจากตำแหน่ง น.พ.ปรากรม วุฒิพงศ์ ปลัดกระทรวงสาธารณสุขซึ่งเพิ่งพ้นตำแหน่งไปนั้นได้ให้สัมภาษณ์กับ คุณสุภาพ คลีชฉาย พิธีกรรายการไอทีวีทอล์ค คุณสุภาพได้ถาม น.พ.ปรากรมว่า “การไต่เต้าขึ้นตำแหน่งระดับสูงในกระทรวงนั้น มีการต้องใช้เงินทองมหาศาลในการซื้อตำแหน่งในกระทรวงสาธารณสุขจริงหรือ” คำตอบของ น.พ.ปรากรม ซึ่งทำให้คุณสุภาพต้องอึ้งและหยุดชะงักไปชั่วขณะก่อนที่จะตั้งหลักดำเนินรายการต่อไปได้ก็คือ “คุณสุภาพ ลองบอกซิว่ากระทรวงไหนไม่มีการซื้อตำแหน่ง” ดังจะเห็นในบทวิเคราะห์ต่อไปว่า การซื้อขายตำแหน่งเป็นรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงที่สำคัญที่สุดและอาจถือได้ว่าเป็นรากเหง้าของปัญหาการทุจริตในวงราชการ

ปัญหาที่สำคัญที่บทวิเคราะห์นี้พยายามแสวงหาคำตอบไม่ได้อยู่ที่ว่ามีการทุจริตคอร์รัปชันมากมายขนาดไหน มีใครที่เกี่ยวข้องบ้าง หรือว่ามีรูปแบบการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างไร แต่บทวิเคราะห์นี้มุ่งที่จะแสดงให้เห็นว่าการวิเคราะห์ในเชิงวัฒนธรรมองค์กรจะช่วยให้เราเข้าใจถึง “รากฐานทางวัฒนธรรม” ที่ทำให้กรณีทุจริตคอร์รัปชันในราชการสาธารณสุขเกิดขึ้นได้ กล่าวคือ บทความนี้จะชี้ให้เห็นถึงบริบททางสังคมวัฒนธรรมที่ทำให้การทุจริตที่อื้อฉาวที่สุดในประวัติศาสตร์สาธารณสุขไทย และเป็นการทุจริตที่มีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับผู้คนจำนวนมากนี้เป็นไปได้ โดยจะแสดงให้เห็นว่าการเกิดการทุจริตที่เกิดขึ้นนั้นมีสิ่งที่จะทำให้เกิดขึ้นได้เพียงชั่วเวลาข้ามวันข้ามคืน แต่การคอร์รัปชันในขอบเขตที่เกิดขึ้นนี้เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางวัฒนธรรมในระบบราชการสาธารณสุขที่ทำให้เกิดระบอบแห่งอำนาจที่ครอบงำระบบความสัมพันธ์ในราชการสาธารณสุข โดยบทความนี้จะเริ่มด้วยการวิเคราะห์ให้เห็นถึงบริบทที่เปลี่ยนแปลงไปของวัฒนธรรมองค์กรในกระทรวงสาธารณสุขในช่วงราว 1 ทศวรรษที่ผ่านมา และจะแสดงให้เห็นว่า สิ่งที่เกิดขึ้นในวัฒนธรรมอย่างใหม่ที่เป็นรากเหง้าของการทุจริตนี้คือ การเปลี่ยนไปของ “กาลเทศะ” ความเหมาะสมของพฤติกรรมในเวลาและสถานที่ต่าง ๆ ซึ่งทำให้การแสดงออกและอิทธิพลของอำนาจเป็นไปอย่างไร้ขอบเขต บริบทใหม่ของวัฒนธรรมแห่งอำนาจนี้เองที่ทำให้การทุจริตขนานใหญ่ที่ต้องอาศัยความยินยอม (หรือจ่ายอม) และความร่วมมือของข้าราชการระดับสูงจำนวนมากเป็นไปได้

ตอนท้ายของบทวิเคราะห์จะนำเสนอผลการสำรวจวัฒนธรรมองค์กรที่โครงการวิจัยนี้ดำเนินการร่วมกับเครือข่ายอนุรักษ์พิทักษ์สาธารณสุข เพื่อแสดงให้เห็นถึงการรับรู้และความคิดเห็นของผู้คนในระบบราชการสาธารณสุขต่อการฉ้อราษฎร์บังหลวงขนานใหญ่ที่เกิดขึ้น บทวิเคราะห์นี้จะจบลงด้วยการเสนอแบบจำลองแนวคิดเพื่อความเข้าใจถึงความเชื่อมโยงระหว่างเหตุปัจจัยและบริบทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยจะชี้ให้เห็นว่า ความรู้และอำนาจที่พฤติกรรมดังกล่าวนี้ แสดงตัวผ่านการสร้างพิธีกรรมซึ่งเปลี่ยนแปลงความถูกต้องเหมาะสมเรื่องกาลเทศะ การทำทนายโครงสร้างความชอบธรรมดังกล่าวจะต้องสร้างเงื่อนไขที่ทำทนาย “กาลเทศะ” เพื่อให้วัฒนธรรมแห่งอำนาจที่ค่อย ๆ ก่อตัวขึ้นในช่วงหนึ่งทศวรรษจนกลายเป็นปัทสถานใหม่ไปแล้วนั้นถูกกระเทาะ ทำทนาย และอ่อนตัวลงในระดับที่เหมาะสม

บริบทใหม่ของวัฒนธรรมแห่งอำนาจ

เดือนกรกฎาคม 2541 ผมกลับจากการลาศึกษาต่อและเข้าทำงานที่สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข ผู้บริหารระดับสูงซึ่งรับผิดชอบดูแลงานด้านนโยบายและแผนสาธารณสุขก็มีกำหนดการมาตรวจเยี่ยมสำนักงานเพื่อติดตามงานและให้แนวนโยบายการปฏิบัติงาน การที่มีผู้บริหารระดับสูงมาตรวจเยี่ยมหรือมาร่วมประชุมที่หน่วยงานระดับนโยบายและแผนสาธารณสุขไม่ใช่เรื่องแปลกใหม่ แท้ที่จริงแล้ว สำนักงานที่ผมปฏิบัติงานอยู่นั้นอาจจัดได้ว่าเป็น “มันสมอง” ของกระทรวงสาธารณสุขก็ได้ เพราะต้องทำหน้าที่วิเคราะห์และพัฒนานโยบายและแผนสาธารณสุข จึงเป็นหน่วยงานที่ปลัดกระทรวงอธิบดีกรมต่าง ๆ รองปลัดกระทรวง หรือแม้แต่รัฐมนตรีมาประชุมที่ห้องประชุมที่สำนักงานนี้อยู่เป็นประจำเนืองนิตย์ตลอดมา แต่สำหรับเหตุการณ์วันที่ 16 กรกฎาคม 2541 นั้น การมาตรวจเยี่ยมของผู้บริหารครั้งนี้แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงจากสิ่งที่ผมเคยเห็น และเคยได้สัมผัสเมื่อราว 6-7 ปีก่อนในระหว่างช่วงระยะเวลา 5 ปีที่ทำงานอยู่ที่นี่

ก่อนที่จะกล่าวถึงรายละเอียดเหตุการณ์การมาตรวจเยี่ยมงานของผู้บริหารระดับสูงนี้ จะขอทำความเข้าใจเหตุการณ์ก่อนหน้านี้อีกเหตุการณ์หนึ่งเพื่อเป็นข้อมูลเบื้องต้นให้การวิเคราะห์มีความชัดเจนขึ้น ผมกลับจากการศึกษาต่อที่ต่างประเทศและเข้าปฏิบัติงานทันทีในวันรุ่งขึ้นไม่กี่วันต่อมาผมได้รับทราบจากผู้อำนวยการว่าจะมีการเลี้ยงต้อนรับการกลับมาทำงานของผม โดยนัดหมายรับประทานอาหารมื้อเที่ยงร่วมกัน ผมเข้าใจว่าเป็นการทานข้าวด้วยกันธรรมดา ๆ ซึ่งการรับประทานอาหารเที่ยงร่วมกันเช่นนี้ก็มักจัดให้มีกันเสมอ ๆ ในอดีต แต่เมื่อผมไปถึงห้องก็พบว่าผู้ร่วมรับประทานอาหารอีก 2 คนรวมอยู่ด้วย คนหนึ่งเป็นแพทย์รุ่นพี่ซึ่งดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูง ส่วนอีกคนหนึ่งนั้นผมทราบในเวลาอันสั้นต่อมาว่าเป็นผู้ที่เพิ่งได้รับแต่งตั้งให้เข้ามารับตำแหน่งผู้อำนวยการกองที่มีงบประมาณมากที่สุดในกระทรวงสาธารณสุข การเลี้ยงอาหารครั้งนั้น นอกจากจะเป็นการต้อนรับผมที่กลับมาทำงานแล้ว ยังเป็นการเลี้ยงรับรองการมารับตำแหน่งใหม่ของผู้อำนวยการกองคนใหม่ด้วย

บรรยากาศการสนทนากันและรับประทานอาหารแม้จะเป็นไปอย่างง่าย ๆ แต่ผมสังเกตเห็นว่าในการสนทนากันนั้น แม้จะเป็นการพูดคุยเรื่องสัพเพเหระ แต่ทว่าสรรพนามที่ใช้เรียกแพทย์รุ่นพี่ที่มีตำแหน่งบริหารนั้นจะต้องใช้คำว่า “ท่าน” ทุกคำไป แม้จะอยู่ในบรรยากาศแบบเป็นกันเอง หลังจากรับประทานอาหารเสร็จ ปรากฏว่าผู้อำนวยการได้นำเอาช่อดอกไม้ขนาดใหญ่ที่ฝ่ายบริหารจัดเตรียมไว้ออกมา บรรยากาศกลายเป็นทางการยิ่งขึ้นเมื่อผู้อำนวยการได้ “เรียนเชิญ” ผู้บริหารระดับสูงมอบช่อดอกไม้ให้ทั้งผู้อำนวยการกองคนใหม่และผม พร้อมกับขอให้ “ท่าน “ กล่าวต้อนรับ ซึ่งเนื้อหาที่เป็น การแสดงความยินดีที่จะได้มาช่วยกันทำงาน พิธีทั้งหมดนี้เกิดขึ้นโดยที่มีคนร่วมเหตุการณ์อยู่ในห้องเพียง 4 คน คือ ผม ผู้อำนวยการฯ ผู้อำนวยการกองคนใหม่ และรุ่นพี่ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารระดับสูงเท่านั้น

ผมรับช่อดอกไม้ขนาดใหญ่กลับไปห้องทำงานด้วยความงุนงง ไม่ใช่เพราะไม่รู้จะทำอย่างไรกับช่อดอกไม้ที่ใหญ่โตเท่านั้น แต่งุนงงกับ “ความเป็นทางการ” และ “พิธีการ” ที่เกิดขึ้นในการ “กินข้าวเที่ยงด้วยกัน” ของคนเพียง 4 คน ความงุนงงที่เกิดในใจผมส่วนหนึ่งเป็นเพราะความรู้สึกสับสนกับกาลเทศะที่แตกต่างไปจากที่เคยชินครั้งปฏิบัติงานอยู่ที่นี่เมื่อ 6-7 ปีที่แล้วก่อนที่จะลาไปศึกษาต่อความเป็นทางการและพิธีการที่เคยจัดแสดงเฉพาะต่อธารกำนัลในที่สาธารณะได้แทรกตัวเข้ามาอยู่ใน

บริษัทที่มีคนกันเองอยู่ร่วมกันในทีรโหรานเพียง 4 คน ดูเหมือนว่าความเป็นทางการและพิธีการดังกล่าวนี้ได้ทำให้ความสัมพันธ์ในแง่ที่เป็น “เพื่อนร่วมงาน” หรือพี่น้องหมดไป เหลือไว้แต่เพียงความสัมพันธ์ในแง่ “นาย” กับ “ลูกน้อง” เท่านั้น ค่านิยมที่ นพ.อวย เกตุสิงห์เคยนิยมชมชื่นกับวัตรปฏิบัติของสมเด็จพระราชบิดาที่แม้จะเป็นเชื้อพระวงศ์แต่ก็วางพระองค์อย่างกันเองกับทั้งเพื่อนร่วมงานและผู้ป่วยจนถึงกับเขียนบทความกล่าวถึงพระองค์ว่าเป็น “เจ้าที่ไม่ใช่ นาย” นั้นดูจะหมดยุคไปจากวงการบริหารสาธารณสุข ณ พ.ศ.นี้แล้ว

พิธีกรรมกับการบวงสรวงอำนาจ

ข้อสังเกตที่ว่าถูกต้องอย่างชัดเจนในการมาตรวจเยี่ยมงานของรองปลัดกระทรวงสาธารณสุข ในวันนั้นข้าราชการผู้ชายระดับหัวหน้าฝ่ายเกือบทุกคนผูกเนคไทใส่สูทมาที่ห้องประชุม ส่วนผู้หญิงก็แต่งตัวประณีตเป็นทางการมากกว่าปกติ และเมื่อได้รับแจ้งจากเจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารว่า “ท่านรองฯ” กำลังจะออกมาจากห้องทำงานเพื่อเดินมาที่สำนักงานที่ผมทำงานอยู่แล้ว ผู้อำนวยการก็พากรรมการบริหารทุกคนออกจากห้องประชุมเพื่อไปรอรับ “ท่านรองฯ” ที่หน้าลิฟท์ ที่บริเวณหน้าลิฟท์นั้น เจ้าหน้าที่ตั้งแต่ผู้อำนวยการสำนักฯ รองผู้อำนวยการฯ ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่ายและนักวิชาการเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนทุกคนยืนแถวเรียงหน้ากระดานอยู่สองข้างของประตูลิฟท์ที่เป็นลำดับลดหลั่นตามระดับตำแหน่ง พวกที่อยู่ตอนหน้ายืนกุมมือไว้หน้าเป่ากางเกงด้วยอาการสำรวม เมื่อประตูลิฟท์เปิดออกรองปลัดกระทรวงพักทายผู้อำนวยการ 2-3 คำแล้วเดินมาที่ห้องประชุม โดยมีผู้ที่ไปรอรับที่หน้าลิฟท์ทั้งหมด 20 กว่าคนเดินตามเป็นพรวนรวมเป็นระยะทางราวกว่า 10 เมตร เรียงตามลำดับตำแหน่งต่อท้ายรองปลัดกลับมาที่ห้องประชุม

เมื่อเข้ามาถึงห้องประชุมซึ่งอยู่ห่างจากลิฟท์เพียงราว 25 เมตร ทุกคนเข้าประจำที่นั่งรอให้รองปลัดกระทรวงฯ นั่งลงที่หัวโต๊ะประชุมก่อนแล้วจึงนั่งลงตาม จากนั้นหัวหน้าฝ่ายบริหารได้นำช่อดอกไม้ขนาดใหญ่ออกมาและผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนฯ ก็ได้มอบช่อดอกไม้แก่รองปลัดฯ ในขณะที่หัวหน้าฝ่ายผู้หญิงคนหนึ่งคุกเข่าลงกลัดช่อดอกกล้วยไม้ที่ปกเสื่อนอกของรองปลัดกระทรวงฯ ก่อนที่ผู้อำนวยการจะกล่าวขอบคุณ “ท่านรองปลัดฯ” ที่มาตรวจเยี่ยมแล้วจึงบรรยายสรุปงานของสำนักงานฯ พิธีกรรมทั้งหมดนี้คงไม่ได้ถูกประดิษฐ์คิดค้นขึ้นชั่วเวลาข้ามคืน หากแต่เป็นการสั่งสมของรูปแบบการแสดงออกของวัฒนธรรมองค์กรที่ค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปตามโครงสร้างอำนาจ สำนักนโยบายและแผนฯ ไม่ใช่สถานที่แปลกใหม่ที่จะมีผู้บริหารระดับสูงมาร่วมประชุม ตรงกันข้าม สำนักนโยบายและแผนฯ ซึ่งเปรียบเสมือนมันสมองในด้านนโยบายของกระทรวงสาธารณสุข เป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับศูนย์กลางอำนาจในแง่ที่เป็นขุมกำลังทางวิชาการและสติปัญญาของกระทรวงมาโดยตลอด แต่รูปแบบพิธีกรรมที่แสดงออกในการต้อนรับรองปลัดกระทรวงที่พบเห็นนี้แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงจากรูปแบบที่เคยเป็นมาเมื่อ 7-8 ปีก่อน

ผมยังจำได้ชัดเจนว่า ครั้งนั้น แม้จะเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข เช่น คุณชวน หลีกภัย คุณเทอดพงษ์ ไชยนันท์ นพ.ไพโรจน์ ینگานนท์ หรือปลัดกระทรวง เช่น นพ.อมร นนทสูต นักวิชาการสาธารณสุขและเจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผนก็ไม่เคยต้องมาจัดช่อดอกไม้ต้อนรับผู้บริหารระดับสูงที่หน้าประตูลิฟท์เช่นนี้ ไม่ต้องเตรียมช่อดอกไม้หรือเข็มกลัดทักท้วงสำหรับมอบ

หรือกลัดอกผู้บริหาร สิ่งที่ปฏิบัติกันเป็นบรรทัดฐาน คือ การนั่งรออย่างพร้อมเพรียงกันด้วยอาการสงบในห้องประชุม เตรียมเอกสารต่าง ๆ ให้พร้อมเพื่อว่าเมื่อผู้บริหารระดับสูงมาถึงจะได้เริ่มประชุมกันได้ทันที แต่ในช่วงปี 2541 นี้ การประชุมธรรมดา ๆ กลับเป็นลานแสดงแห่งพิธีกรรมที่ตอกย้ำอำนาจและความจงรักภักดีที่เน้นความสัมพันธ์ในแนวตั้งแบบเจ้าขุนมูลนายไปแล้วอย่างสมบูรณ์แบบ

วัฒนธรรมและพฤติกรรมองค์กรใหม่ ๆ ที่เกิดมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัดคือ งานพิธีต่าง ๆ ที่นับวันจะทวีความเอิกเกริกและหรูหรามากขึ้น ดังที่ Geertz ได้แสดงไว้ในบทความว่าด้วยเรื่องอำนาจของเขา (Geertz 1983: 124) ว่าพิธีการต่าง ๆ ล้วนแต่เป็นพื้นที่สำหรับการแสดงออกซึ่งอำนาจและค้ำยันสถานะที่สูงส่งของผู้มีอำนาจทั้งสิ้น และอำนาจเมื่อสถาปนาตัวเองจนเข้มแข็งแล้วจะเป็นที่มาของลากสักการะอื่น ๆ ดูเหมือนพัฒนาการของวัฒนธรรมราชการสาธารณสุขจะเป็นไปในลักษณะที่ผู้บริหารระดับสูงจะต้องใช้เวลาไปมากในพิธีการต่าง ๆ โดยเฉพาะในงานประชุม สัมมนาต่าง ๆ จนมีการกล่าวกันว่า เป็นผู้บริหารระดับสูงนั้นทำหน้าที่หลักเพียงสองอย่าง คือ ทำพิธีเปิดและพิธีปิดการประชุมสัมมนาก็หมดเวลาแล้ว และสำหรับหน่วยงานที่จัดการประชุม พิธีเปิดและพิธีปิดการประชุมจะเป็นจังหวะที่สำคัญที่สุดที่จะเสนอน้ำกับผู้มีอำนาจ ข้าราชการที่เวียนว่ายอยู่ในวงจรแห่งอำนาจจำนวนมากจึงมักจะมาร่วมประชุมเพียงเพื่อได้ปรากฏตัวในช่วงพิธีเปิดเพื่อเสนอตัวให้ประธานในพิธี เช่น รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงฯ ได้เห็นหน้า เมื่อประธานในพิธีกลับแล้วก็มักหายหน้าไปจากการประชุม โดยแทบมิได้ใส่ใจที่จะติดตามเนื้อหาของการประชุมเท่าไรนัก ผู้บริหารที่รับผิดชอบจัดการประชุมก็เช่นเดียวกัน จะให้ความสำคัญกับรูปแบบของพิธีเปิดมากกว่าที่จะสนใจทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการจัดงาน กรณีการจัดงานนิทรรศการออกร้านของสถาบันแห่งหนึ่งในสังกัดกระทรวงสาธารณสุขเป็นตัวอย่างที่ชัดเจนในเรื่องนี้

งานนิทรรศการออกร้านนี้จัดขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเผยแพร่ความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ และเป็นส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์จากภูมิปัญญาการแพทย์แผนไทย ในงานดังกล่าวมีกิจกรรมหลายอย่างที่จัดเตรียมขึ้น เช่น การสัมมนาทางวิชาการ การสาธิตการแพทย์ และการดูแลสุขภาพประเภทต่าง ๆ การอภิปราย รวมทั้งการออกร้านของหน่วยงานและองค์กรต่าง ๆ รวมทั้งการบริการให้คำแนะนำปรึกษาด้านการแพทย์และสมุนไพร และที่ขาดไปไม่ได้ในการจัดงานลักษณะนี้ก็คือ พิธีเปิดซึ่งเชิญรัฐมนตรีมาเป็นประธานที่น่าสนใจเป็นพิเศษคือ งานนี้ดูเหมือนจะมีพิธีเปิดสองครั้ง ต่างสถานที่และต่างเวลากัน โดยในช่วงเช้านี้ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้รับเชิญมาเป็นประธานพิธีเปิดการประชุมวิชาการเรื่องการเปิดเสรีทางการค้าบริการสาธารณสุข จัดขึ้นที่ห้องประชุมใหญ่ของกระทรวงสาธารณสุข โดยกำหนดการในพิธีเปิดนี้มีปลัดกระทรวงเป็นผู้กล่าวรายงานและรัฐมนตรีช่วยเป็นประธานกล่าวเปิดงาน หลังจากนั้นจะเป็นการบรรยายพิเศษของปลัดกระทรวงสาธารณสุขเรื่องนโยบายและมาตรการรองรับในการเปิดเสรีทางการค้าบริการสาธารณสุข จากนั้นจะมีการพักรับประทานอาหารว่างช่วงแรก หลังจากการพักเป็นการอภิปรายหมู่โดยมีนักวิชาการจากมหาวิทยาลัย ผู้แทนจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และผู้แทนจากสำนักนโยบายและแผนสาธารณสุขเป็นผู้ร่วมอภิปราย

ในช่วงพิธีเปิดนั้น บรรยากาศเต็มไปด้วยความคึกคัก มีผู้เข้าร่วมเต็มห้องประชุมที่จุได้เกือบ 200 คน ผู้บริหารที่เกี่ยวข้องมาร่วมในพิธีเปิดซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยเป็นประธานอย่างพร้อมหน้า แต่พอ

รัฐมนตรีช่วยกล่าวเปิดประชุมเสร็จและเดินออกจากห้องประชุม ผู้บริหารสถาบันและระดับหัวหน้าต่างก็เดินกรุดตามกันออกมาส่ง และดูเหมือนว่าจะไม่กลับเข้าไปที่ห้องประชุมอีกเลย ทั้งที่รายการต่อไปจะเป็นการบรรยายของ “ท่านปลัด” ที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะทุกคนต่างก็รู้ว่า “ท่านปลัด” ไม่มา แต่ได้ส่ง “มวยแทน” ซึ่งเป็นนายแพทย์ผู้เชี่ยวชาญพิเศษท่านหนึ่งมาบรรยายแทน ผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่ได้รับมอบหมายให้มาบรรยายแทนนี้ดูน่าสงสารเป็นพิเศษเพราะแม้จะได้เตรียมเนื้อหาบรรยายมาเป็นอย่างดี แต่ก็ไม่มีผู้บริหารของสถาบันหรือของกระทรวงมาร่วมฟังเลย เพราะส่วนที่สำคัญที่สุดของงานคือพิธีเปิดได้สิ้นสุดลงแล้ว และนพ.ผู้เชี่ยวชาญพิเศษที่มาบรรยายแทนก็ไม่มีฤทธิ์เดชหรืออำนาจที่จะให้คุณให้โทษได้เหมือนปลัดกระทรวงฯ ซึ่งหากปลัดกระทรวงฯ มาบรรยายเองก็คงจะมีผู้ใหญ่มานั่งฟังอยู่บ้าง (ผมได้เขียนวิเคราะห์พิธีเปิดการประชุมโดยเปรียบเทียบให้เห็นถึงโครงสร้างและกฎเกณฑ์ในจักรวาลวิทยาของระบบราชการว่าคล้ายคลึงกับจักรวาลวิทยาของระบบวัฒนธรรมแบบผีไว้ในบทที่ 1 ตอนท้ายบท)

ที่บอกว่าหากปลัดกระทรวงฯ มาบรรยายเองก็คงจะมีผู้ใหญ่มานั่งฟังอยู่บ้าง ก็เพราะผู้ฟังที่เหลืออยู่ในห้องนั้นนอกจากนักวิชาการและผู้ปฏิบัติงานที่สนใจด้านนี้จริง ๆ ไม่เกิน 20 คนแล้ว ที่เหลือล้วนเป็น “เด็ก ๆ” ทั้งสิ้น ผมมาทราบเอาภายหลังว่าเด็ก ๆ เหล่านี้เป็นนักศึกษาที่มาลงทะเบียนเรียนอยู่กับสถาบันฯ และถูกเกณฑ์มาประกอบฉากให้ดูเหมือนมีผู้สนใจมาฟังการประชุมเต็มห้องประชุม เป็นการสร้างภาพให้รัฐมนตรีช่วยว่าการฯ เห็นว่างานนี้มีการเตรียมการดีและมีประชาชนสนใจฟังกันมาก ซึ่งจะเป็นความดีความชอบสำหรับผู้จัดงาน ทั้งที่ในความเป็นจริงผู้ฟังจำนวนมากในห้องประชุมนี้เป็นนักศึกษาที่ถูกระดมมา แต่ก็คงไม่เป็นปัญหาอะไร เพราะรัฐมนตรีช่วยเองก็ไม่มีโอกาสทราบไปถึงรายละเอียดได้ว่า ใครมาฟังและมาเพราะอะไร

หลังจากพักรับประทานของว่าง สภาพการณ์กลับแย่ยิ่งกว่าเดิม เพราะแม้แต่พวกเด็ก ๆ ที่ถูกเกณฑ์มาร่วมประชุมก็หายไปหมด เหลือแต่ผู้สนใจที่เป็น “แฟนพันธุ์แท้” อยู่ทั้งห้องไม่เกิน 30 คน ที่เด็ก ๆ หายไปหมดก็เพราะถูกเกณฑ์ไปตั้งแถวในพิธีเปิดอันที่ 2 ซึ่งคราวนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขได้รับเชิญมาเป็นประธาน ไม่เพียงแต่มีการเกณฑ์เด็ก ๆ นักเรียนการแพทย์แผนไทยไปเสียจากที่ประชุมวิชาการเท่านั้น แต่ผู้อำนวยการสถาบันยังกำชับให้พิธีกรในห้องประชุมวิชาการประกาศเชิญชวนให้คนที่อยู่ร่วมประชุมวิชาการให้ไปร่วมพิธีเปิด “ซึ่ง ๆ พลฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขจะมาเป็นประธานด้วยนะคะ และพิธีเปิดจะเริ่มขึ้นในไม่กี่นาทีนี้แล้วค่ะ” พิธีเปิดที่ 2 นี้จัดขึ้นที่ลานพิธีข้างสถาบันการแพทย์แผนไทย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าของสถาบันการแพทย์แผนไทยรวมทั้งผู้บริหารระดับสูงของกระทรวง เช่น รองปลัด และอธิบดีมาร่วมในพิธีอย่างพร้อมเพรียง พร้อมกับ เด็ก ๆ ที่ถูกเกณฑ์ลงมาจากห้องประชุมตั้งแถวเข้าจากและคอยปรบมือหลังคำกล่าวรายงานและการเปิดงานของรัฐมนตรี

ตรรกะของการจัดงานในลักษณะนี้นั้นเป็นเรื่องตรงไปตรงมา ในวัฒนธรรมที่บูชาอำนาจ พิธีกรรมกรวดและสวดดีอำนาจเป็นกิจกรรมที่สำคัญที่สุด กิจกรรมใด ๆ ก็ตามที่สัมผัสและสัมพันธ์โดยตรงกับศูนย์กลางอำนาจจะได้รับความสนใจและได้รับการตกแต่งประดับประดาด้วยเครื่องเครารวมทั้ง “ข้าทาสบริวาร” ก็จะถูกระดมมาแห่หน้าให้พิธีการดูเป็นที่เอิกเกริก ส่วนกิจกรรมทางปัญญาใน

ห้องสัมมนาวิชาการนั้น ผู้บริหารที่ฉลาดคนไหนจะไปแยแสกับมันให้เสียเวลา งานจัดฉากรับรัฐมนตรีต่างหากเล่าที่จะเป็นหลักประกันของความดี ความชอบ และความโปรดปรานของผู้มีอำนาจ

ไม่เพียงแต่เท่านั้น การร่วมในพิธีกรรมเช่นนี้ นอกจากจะทำให้ผู้มีอำนาจได้รู้จักหน้าค่าตาและจดจำได้ดีแล้ว ยังได้ยื่นเคียงบ่าเคียงไหล่กับรัฐมนตรีให้ปรากฏต่อสังคมสาธารณสุขและสาธารณสุขผ่านการเสนอภาพทางสื่อมวลชนต่าง ๆ เราจึงมักพบเห็นว่าหลังพิธีเปิดเหล่านี้ เมื่อผู้บริหารระดับสูงให้สัมภาษณ์กับสื่อมวลชนจะมีผู้บริหารระดับรองมายืนข้างเคียงอยู่ด้านหลัง เพื่อให้ภาพตนเองติดไปกับภาพของรัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงฯ ไปปรากฏในสื่อมวลชนต่าง ๆ เช่น รายการข่าวโทรทัศน์หรือภาพถ่ายในหนังสือพิมพ์ เป็นต้น เทคนิคดังกล่าวเป็นสิ่งที่เรารู้กันในหมู่นักโศลกในอำนาจเพราะเป็นกลวิธีง่าย ๆ ที่จะแสดงตัวเองว่าเป็นคนวงในและอยู่ในใกล้ชิดศูนย์กลางแห่งอำนาจ การร่วมในพิธีเปิดต่าง ๆ ที่รัฐมนตรีหรือปลัดกระทรวงเป็นประธานจึงเป็นสิ่งที่ผู้บริหารในระบบแห่งอำนาจไม่ควรพลาด

นอกจากพิธีเปิด-ปิดเหล่านี้แล้ว ยังมีพิธีกรรมที่เป็นโอกาสอื่น ๆ ในการที่จะได้ใกล้ชิดกับศูนย์กลางแห่งอำนาจ โอกาสที่สำคัญมากอันหนึ่งคือ การมาตรวจเยี่ยมราชการของผู้บริหารระดับสูงในโอกาสเช่นนี้ การต้อนรับขับสู้และการเลี้ยงดูปูเสื่อเป็นประเพณีที่ถูกขับเน้นจากวัฒนธรรมแห่งอำนาจ นิสัยและรสนิยมส่วนตัวของผู้ใหญ่ในกระทรวงแต่ละคนเป็นความรู้ที่ผู้บริหารในระดับจังหวัดที่จะได้ดีในอนาคตต้องเรียนรู้ คนไหนชอบพักแบบไหน ชอบรับประทานอะไร นอกจากอาหารท้องแล้ว ยังต้องมีอาหารอื่นหรือไม่ อาหารอื่น ๆ นั้นหน้าตาต้องเป็นอย่างไร เหล้ายาปลาบึงต้องเตรียมไว้หรือไม่ คาราโอเกะชอบหรือเปล่า ต้องเตรียมเพลงประจำตัวของท่านไว้ด้วย และต้องให้ประทับใจตั้งแต่ลงจากเครื่องบินเลยทีเดียว จึงต้องกะเกณฑ์เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะพยาบาลที่มีหน้าตาเหมาะสมกับการรับแขก มารับกันให้เอิกเกริกที่สนามบิน และต้องไม่ลืมที่จะเปิดห้อง วีไอพี ที่สนามบินไว้ด้วย เพราะว่าท่านปวดปัสสาวะหรือต้องการเปลี่ยนอริยาบท นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดผู้หนึ่งพูดถึงงานที่ผู้บริหารระดับจังหวัดที่ไม่ใช่เฉพาะของกระทรวงสาธารณสุขเท่านั้น แต่เป็นสิ่งที่ผู้บริหารระดับจังหวัดของทุกกระทรวงต้องเรียนรู้และต้องทำเพื่อความก้าวหน้าไม่ว่าจะชอบหรือไม่ชอบก็ตามงานทั้ง 3 ประการคือ “รับแขก แดกเหล่า ฝ้าสนามบิน”

การเปลี่ยนแปลงที่วันนี้ไม่ได้รอดพ้นสายตาของนพ. บรรลุ ศิริพานิช แพทย์อาวุโสที่เคยมีตำแหน่งถึงรองปลัดกระทรวง นายแพทย์บรรลุได้พูดถึงวัฒนธรรมแห่งอำนาจนี้ว่าเริ่มก่อตัวเมื่อราว พ.ศ. 2530

ก่อนหน้านั้น ผมคิดว่าเราอยู่กันอย่างพียงน้อม แต่เดี๋ยวนี้ไม่ใช่ สมัยก่อนที่ผมไปเป็นผู้อำนวยการอยู่ที่โรงพยาบาลจังหวัดหลายปีก่อนโน้น มีข้าราชการฝ่ายปกครองมาบอกผมว่าให้ไปต้อนรับอธิบดีท่านหนึ่งจากกระทรวงมหาดไทยที่จะมาเยี่ยม ผมบอกว่า จะบ้าเหอ ผมไม่ไปหรอก ท่านมาก็มาเถอะ ผมมีงานต้องทำ กระทรวงสาธารณสุขของเราไม่มีประเพณีแบบนี้ ผมเจอข้าราชการคนนั้นซึ่งปัจจุบันเป็นผู้ว่าราชการจังหวัด แกมาบอกผมว่า หมอ ที่หมอว่ากระทรวงสาธารณสุขไม่มีการตั้งแถวต้อนรับหรือการเลี้ยงดูปูเสื่อ เดี่ยวนี้เห็นไหม พวกกระทรวงสาธารณสุขยังแ่งกว่ามหาดไทยเสียอีก ผมก็คิดว่าจริงนะ

พิธีการต่าง ๆ เช่น การต้อนรับเลี้ยงดูและการรับส่งที่สนามบินเป็นโอกาสที่ผู้บริหารจะได้เสนอตัวให้ผู้มีอำนาจสูงกว่าหรือ “นาย” ได้รู้จัก ประทับใจ และจดจำ เพราะพิธีการเหล่านี้เป็นพิธีแห่งการแสดงความภักดีและการเชิดชูผู้มีอำนาจ พฤติกรรมอีกอย่างที่ทำให้ “นาย” รู้จักและจดจำได้ดี ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ที่พบเห็นได้มากขึ้นในช่วง 5-10 ปีที่ผ่านมา ก็คือ การแสดงความยินดีและการมอบของขวัญ หากเป็นการมอบให้ในโอกาสสำคัญ เช่น ปีใหม่ ก็อาจไม่แปลกเกินไปนัก แต่ของขวัญเพื่อแสดงความภักดีให้ได้ผลจะต้องเป็นของที่มีค่าและต้องให้ในโอกาสที่เป็น “ส่วนตัว” เช่น ลูกชายเจ้านายบวช ลูกสาวแต่งงาน วันเกิดคุณนาย หรือวันครบรอบแต่งงาน ของขวัญเหล่านี้ทำหน้าที่เหมือนเครื่องราชบรรณาการที่เป็นสัญลักษณ์ของความจงรักภักดีของผู้ที่อยู่ใต้อำนาจ ยิ่งไปกว่านั้นยังเป็นเครื่องแยกแยะว่าใครเป็นพวกชอบการประจบประแจง ซึ่งจะมีโอกาสถูกรับเข้าไว้เป็นคนวงในด้วยการสร้างความสัมพันธ์ส่วนตัวแบบอุปถัมภ์ ในขณะที่คนที่ไม่แสดงความภักดีต่อเจ้านายอย่างออกนอกหน้านั้นก็จะถูกกีดกันออกเป็นคนนอกไป

ข้อมูลจากการสำรวจข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข ได้ดำเนินการโดยเครือข่ายอนุรักษ์พิทักษ์สาธารณสุข (อพส.)

เรื่องการมอบและรับของขวัญปีใหม่ ซึ่งดำเนินการสำรวจความเห็นในหมู่ข้าราชการทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ระหว่างวันที่ 1-15 ธันวาคม 2541 พบว่า ร้อยละ 61.6 ของผู้ตอบแบบสำรวจคิดว่าที่ผ่านมาในหน่วยราชการสาธารณสุข มีการมอบของขวัญปีใหม่ ซึ่งมีมูลค่าเกินควรแก่ผู้บริหาร โดยร้อยละ 48 ของผู้ตอบเห็นว่าในหน่วยราชการสาธารณสุขมีพฤติกรรมดังกล่าวค่อนข้างมาก และร้อยละ 13.6 เห็นว่ามีพฤติกรรมดังกล่าวค่อนข้างน้อย

ข้าราชการสาธารณสุขร้อยละ 85.3 เห็นว่า ไม่ควรมีการมอบของขวัญมูลค่าสูงแก่ผู้บังคับบัญชา โดยเห็นว่าพฤติกรรมดังกล่าวเป็นการสร้างวัฒนธรรมประจบประแจงขึ้นในราชการสาธารณสุข และเป็นรากฐานของการทุจริตต่อไปได้ นอกจากนี้ยังเป็นภาระทางเศรษฐกิจแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

ข้าราชการสาธารณสุขร้อยละ 80.7 เห็นว่าการกะเกณฑ์ “ลูกน้อง” เพื่อไปมอบของขวัญปีใหม่แก่ผู้บริหารระดับสูง เป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ ในขณะที่ร้อยละ 16.6 เห็นว่าเป็นสิ่งที่ควรทำ เพราะถือเป็นการแสดงความเคารพรักต่อผู้ใหญ่และถือเป็นวัฒนธรรมไทย ๆ ในส่วนที่เห็นว่าไม่ควรทำให้เหตุผลตามลำดับ คือ

- 1) เป็นการสร้างวัฒนธรรมประจบประแจง
- 2) เป็นรากฐานของการสร้างพวกพ้องบริวาร
- 3) เสียเวลาทำงาน

ประเด็นที่น่าสนใจในเรื่องการให้และรับของขวัญนี้ไม่ได้อยู่ที่ปริมาณหรือความถี่ของการให้หรือรับของขวัญ แต่อยู่ที่ “คุณภาพ” ของความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นจากการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ให้กับผู้รับ ในการให้หรือรับของขวัญนั้นได้เกิดการแลกเปลี่ยนอะไรขึ้นบ้าง ความรู้และอำนาจเข้ามามีบทบาทอย่างไรในกระบวนการแลกเปลี่ยนระหว่างผู้ให้และผู้รับ? ในบทวิเคราะห์ว่าด้วยสังคมวิทยาของการแลกเปลี่ยนของสังคมนักตั้งเดิม ซาห์ลินส์ได้เสนอว่า ความสัมพันธ์ระหว่างการเปลี่ยนมือของวัตถุและความสัมพันธ์ทางสังคมอาจจำแนกออกได้เป็น 3 แบบ คือ (1) การแลกเปลี่ยนที่ไม่เจาะจง หรือ

generalized exchange (2) การแลกเปลี่ยนแบบสมดุล หรือ balanced exchange และ (3) การแลกเปลี่ยนแบบเชิงลบ หรือ negative exchange (Sahlins 1972)

การแลกเปลี่ยนแบบไม่เฉพาะเจาะจงมักเกิดขึ้นในหมู่เครือญาติหรือคนสนิทและมักเป็นไปโดยไม่หวังผลตอบแทน ส่วนการแลกเปลี่ยนแบบสมดุลนั้น ปรากฏในธุรกรรมด้านเศรษฐกิจที่การแลกเปลี่ยนเน้นความเป็นธรรมระหว่างมูลค่าของสิ่งที่เปลี่ยนมือ ส่วนการแลกเปลี่ยนเชิงลบเป็นการมุ่งเอาเปรียบฝ่ายตรงข้ามเป็นสำคัญ หากนำเอาทฤษฎีการแลกเปลี่ยนของซาห์ลินส์มาพิจารณาการให้และรับของขวัญในระบบราชการจะเห็นว่า มีข้อจำกัดในแง่ที่ทฤษฎีดังกล่าวพิจารณาเฉพาะความสัมพันธ์ระหว่างผู้ให้และผู้รับเท่านั้น แต่ในการให้และรับของขวัญในระบบราชการนั้น ผู้ที่มีส่วนเสียผลประโยชน์ คือ สาธารณะ ซึ่งไม่ได้ปรากฏในสมการความสัมพันธ์ของซาห์ลินส์

ปีแอร์ บูร์ดิเยอ (Bourdieu 1977) เสนอทัศนะต่อการแลกเปลี่ยนที่ต่างออกไป บูร์ดิเยอเสนอว่า การแลกเปลี่ยนใด ๆ ล้วนแต่เป็นไปเพื่อการแสวงประโยชน์ตอบแทนทั้งสิ้น แม้แต่ในสังคมแบบดั้งเดิมที่ผู้คนดูเหมือนจะมีความเอื้อเพื่อเกื้อกูลกัน แต่หากวิเคราะห์กันให้ถึงที่สุดแล้ว การเกื้อกูลกันนั้นเป็นรูปแบบที่ละเอียดอ่อนของการหาผลตอบแทนในสังคมที่การเอาเปรียบแบบโจ่งแจ้งเป็นไปได้ (Bourdieu 1977: 192) การมอบของขวัญโดยการแสดงออกซึ่งน้ำใจนั้น ในทัศนะของบูร์ดิเยอเป็นการเปลี่ยนมูลค่าทางเศรษฐกิจของของขวัญไปเป็น “ทุนทางสังคม” (Social capital) ซึ่งอาจนำไปปรับเปลี่ยนเป็นผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจได้

เป็นที่น่าสังเกตว่า แม้ผู้ตอบแบบสำรวจส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยกับการมอบของขวัญที่มีมูลค่าเกินควรแก่ผู้บริหารระดับสูง แต่ผู้ตอบส่วนใหญ่เกินกว่าร้อยละ 65 เชื่อว่า พฤติกรรมการมอบของขวัญและการกะเกณฑ์ลูกน้องไปมอบของขวัญแก่เจ้านายทำให้ได้รับความนิยมนิยมชมชอบ และก้าวหน้าในหน้าที่การงาน ในขณะที่เดียวกันผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่า การกะเกณฑ์ลูกน้องเพื่อไปมอบของขวัญนั้น เป็นสิ่งที่ไม่ควรทำเพราะเป็นการสร้างวัฒนธรรมประจบประแจง และเป็นรากฐานของการสร้างพวกพ้องบริวาร ข้อมูลจากการสำรวจยังแสดงให้เห็นว่าร้อยละ 61.60 ของผู้ตอบแบบสำรวจคิดว่า ที่ผ่านมา หน่วยราชการสาธารณสุขมีการมอบของขวัญเป็นการอาศัยกาลเทศะในวัฒนธรรมไทย คือ การแสดงความเคารพต่อผู้ใหญ่ เพื่อการแสดงออกซึ่งการประจบประแจงโดยไม่ต้องกลัวการวิพากษ์วิจารณ์ว่า ไม่เหมาะสม เป้าหมายสำคัญที่สุดของการมอบของขวัญจึงเป็นการผูกความสัมพันธ์กับศูนย์กลางอำนาจที่ไม่ต่างอะไรไปจากการมอบเครื่องราชบรรณาการเพื่อแสดงความจงรักภักดีเป็นสำคัญ

การที่ผลการสำรวจแสดงว่า คนส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการให้ของขวัญมูลค่ามากเกินไปแต่ในขณะเดียวกันก็เห็นว่า การให้ของขวัญดังกล่าวเป็นวิธีการที่ได้ผลที่ทำให้ได้รับความดีความชอบจากเจ้านายนั้น แสดงให้เห็นว่า ในการทำงานราชการให้ประสบความสำเร็จนั้น ข้าราชการจำเป็นต้องแยกแยะระหว่างความรู้ 2 ชนิด คือ “ความรู้สึกผิดชอบชั่วดี” กับ “ความรู้เชิงปฏิบัติ” ความรู้อย่างหลังนี้มีความจำเป็นสำหรับการจัดการชีวิตการทำงานประจำวันให้ประสบความสำเร็จ ในระบบที่ความสัมพันธ์แนวดิ่งมีอำนาจเหนือความสัมพันธ์ทางวิชาการ ความรู้เชิงปฏิบัติเป็นความรู้ที่สำคัญที่สุดที่จะช่วยให้ผู้ปฏิบัติประนีประนอมและ “ก้าวหน้า” ในหน้าที่การงาน ส่วนการรู้จักผิดชอบชั่วดีจึงถูกแทนที่ด้วยการรู้หลบเป็นปีกรู้หลีกเป็นหางไปอย่างง่ายดาย

วัฒนธรรมแห่งอำนาจและการฉ้อราษฎร์บังหลวง

กรณีทุจริตงบประมาณ 1,400 ล้านบาทในกระทรวงสาธารณสุขเป็นจุดเริ่มต้นที่แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดถึงความอ่อนแอของวัฒนธรรมและอุดมการณ์ขององค์การภายในกระทรวงสาธารณสุข การขาดความเข้มแข็งของวัฒนธรรมองค์กรที่จะหล่อหลอมให้ผู้บริหารและผู้ปฏิบัติมีจิตสำนึกและอุดมคติในการปกป้องคุ้มครองประโยชน์ส่วนรวม ได้ทำให้การแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบในระบบราชการเกิดขึ้นอย่างเป็นกระบวนการ และมีเครือข่ายทั้งในระดับนักการเมืองและข้าราชการทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค กล่าวได้ว่า กรณีทุจริตงบประมาณ 1,400 ล้านบาทที่สร้างความเสื่อมเสียต่อเกียรติภูมิของกระทรวงสาธารณสุขอย่างรุนแรงที่สุดในประวัติศาสตร์นี้ เป็นแต่เพียงปลายยอดของภูเขาน้ำแข็งที่โผล่พ้นผิวน้ำ ส่วนฐานรากของปัญหาที่ถูกกดบังอยู่ใต้น้ำนั้นแท้จริงมีขนาดมหึมาว่าส่วนที่ปรากฏให้เห็นมากนัก

กรณีทุจริตดังกล่าว แม้ว่านักการเมืองที่เกี่ยวข้องจะถูกกระแสวิพากษ์วิจารณ์ให้แสดงความรับผิดชอบและลาออกจากตำแหน่งไป รวมทั้งมีความพยายามระดับหนึ่งที่จะหาข้าราชการที่ทำผิดมาลงโทษ แต่การแก้ปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีมาตรการที่มากกว่าการเอาคนผิดมาลงโทษ โดยต้องมีการเปลี่ยนแปลงในระดับรากฐานของวัฒนธรรมองค์กรและต้องแก้ไขบริบททางสังคมและการเมืองของระบบราชการที่เอื้อให้การทุจริตดังกล่าวเป็นไปได้ ควบคู่ไปด้วย

ความเสื่อมของวัฒนธรรมองค์กรอันเป็นฐานรากของพฤติกรรมที่ฉ้อฉลนั้นไม่เพียงแต่ก่อให้เกิดการทุจริต และทำให้ข้าราชการบางส่วนสามารถใช้ “วิชามาร” เพื่อไต่เต้าบันไดแห่งอำนาจเท่านั้น หากแต่ค่านิยม บรรทัดฐานทางสังคม ตลอดจนมโนธรรมสำนึกที่ดีที่ช่วยหล่อเลี้ยงและเปิดโอกาสให้คนดีได้ทำงานได้ถูกทำลายลงไปมาก เมื่องานราชการกลับมาเน้นการ “สนองนโยบาย” ให้ถูกใจผู้มีอำนาจมากกว่าความถูกต้องทางวิชาการ เน้นรูปแบบที่หรูหราฟุ้งเฟ้อมากกว่าเนื้อหาที่ถูกต้อง เน้นพิธีกรรมที่บูชาอำนาจมากกว่าสาระสำคัญที่ใช้สติปัญญาไตร่ตรองในการบริหาร ลักษณะเช่นนี้ไม่เพียงแต่ทำให้งานพัฒนาสาธารณสุขไม่บรรลุเป้าหมาย แต่พิธีกรรมที่ต้องเข้าแถวรับผู้ใหญ่ เดินตามถือกระเป๋าให้เกณฑ์คนมารอรับใช้ จัดพิธีต้อนรับให้ใหญ่โตเหล่านี้ล้วนแต่เป็นการสิ้นเปลืองอย่างมากมายที่สังคมโดยรวมต้องแบกรับ คุณค่าและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่ควรรักษาไว้เป็นส่วนหนึ่งของความภาคภูมิใจและการเคารพตนเองถูกลดทอนลงไปแบบแผนการปฏิบัติแบบข้าเจ้าบ่าวนายที่ครอบงำวัฒนธรรมองค์กรสาธารณสุขในช่วงหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา

เหตุปัจจัยและกลไกองค์กรที่เอื้อต่อการทุจริตประพฤติมิชอบ

จากการระดมความคิดเห็นทั้ง 4 ภาค และการสัมภาษณ์อดีตผู้บริหารระดับสูงของกระทรวงสาธารณสุขหลายท่าน ทำให้เห็นได้ชัดเจนว่า ประเด็นพื้นฐานที่มักมีการพูดถึงกันเกี่ยวกับการทุจริตหรือประพฤติมิชอบนั้นมี 2 ส่วน ที่เปรียบเสมือน 2 ด้านของเหรียญเดียวกัน คือ การแต่งตั้งโยกย้ายและการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งทั้งสองสิ่งนี้เป็นส่วนสำคัญที่สุดที่ทำให้เกิดการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์ส่วนตัวและเป็นสองสิ่งเสริมซึ่งกันและกัน กล่าวคือ อำนาจหน้าที่ในตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นที่มาของ

การแสวงหาผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง ในขณะที่เงินที่ทุจริตจากการจัดซื้อจัดจ้างนั้นจะใช้เพื่อซื้อตำแหน่ง

การเอื้อต่อกันและกันของเงินที่ได้จากการทุจริตกับตำแหน่งระดับสูงนั้น เห็นได้ชัดเจนจากบทสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในกระทรวงสาธารณสุขเกี่ยวกับการแต่งตั้งปลัดกระทรวงสาธารณสุขในช่วงที่ผ่านมาซึ่งมีข่าวหนาหูว่า มีการจ่ายเงินจำนวนมากแก่คนของนักการเมืองในการได้รับการแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งต่าง ๆ อธิบดีกรมหนึ่งกล่าวว่า “แม้ว่าผมจะมาอยู่กรมฯ เป็นอธิบดี จะให้ผมเลือกรองอธิบดีสักคนหนึ่ง เขายังไม่ให้เลือกเลย เพราะผมเลือกแล้วเขาก็ไม่ได้เงินสิ” การแต่งตั้งรองอธิบดีในยุคนั้น จึงไม่ใช่อำนาจของอธิบดีที่จะเลือกผู้ร่วมงานที่มีความสามารถ แต่อยู่ที่นักการเมืองแต่งตั้ง ซึ่งทำให้การทำงานในระดับกรมมีปัญหา ยิ่งในตำแหน่งปลัดกระทรวงด้วยแล้ว การซื้อขายตำแหน่งยังเป็นกระบวนการมากขึ้น

อธิบดี ผมก็รู้ว่าเขาซื้อตำแหน่งกัน ผมไม่เคยเจออย่างนี้ในการรับราชการ 32 ปี ในกระทรวงสาธารณสุข การซื้อขายตำแหน่งในกระทรวง เป็นความเลื่อมถึงที่สุด ในทัศนะผม เพราะคุณจะต้องตอบว่า คุณเสียเงิน 5 ล้านเข้าไปอยู่ตำแหน่งนี้ คุณเสียเงินเพื่อจะไปเหนื่อยยาก เพื่อจะไปรับผิดชอบในระดับที่สูงขึ้นต่อความทุกข์ของมหาชน คุณพร้อมที่จะอดตาหลับขับตานอน คุณพร้อมที่จะใช้สมองอย่างชนิดที่ว่าไขว่คว้าความคิดใหม่ ๆ เกือบจะทุกทีทุกวัน แต่จะไปทำตรงนั้นได้ คุณต้องจ่าย 5 ล้าน คุณจะทำตรงนั้นหรือไม่ มันขาดทุนนะ นอกจากได้เงินเดือนประจำแล้วหักกลับกัน คุณก็ยังขาดทุนกับที่คุณจ่ายไป แสดงว่าคุณต้องหาอย่างอื่น ซึ่งจะ...ทำให้องค์กรรัฐแห่งนี้ดำรง..

นพ.โกมาตร เขามีกระบวนการอย่างไรครับ มีการกำหนดเพดานราคาไว้ขนาดไหนครับ
อธิบดี ตอนแรกเขาก็ไม่ได้บอกว่าต้องเป็นเท่าไร พอผมไม่เสนอตัวไปก็มีการเอาน้ำม้ามืดตัดต่อ โดยยังไม่บอกตัวเลขเพื่อจะดูว่าคนที่อยากจะเป็น (ปลัดกระทรวงฯ) จะเสนอตัวเลขเท่าไร พอระยะใกล้ ๆ ตัวเลขจะโยไปเยมา ก่อนจะมีการตัดสินใจแต่งตั้งคือ ก่อน 1 เดือน เขาก็โทรศัพท์มาบอกว่าสำหรับผมถ้าจะเอาขอเป็นเงินสด 15 ล้านบาท

นพ.โกมาตร หมายความว่าจะให้อาจารย์เป็นปลัดกระทรวงหรือครับ
อธิบดี ใช่ นั่นสำหรับตัวผมนะ แต่ถ้าเป็นคนอื่นผมไม่รู้ เขาส่ง signal มา ผมบอกเขาไปว่า ผมเข้าใจว่าเขามีความจำเป็นต้องใช้เงิน ตัวรัฐมนตรีคราวที่แล้วก็ต้องการให้ได้ สส. (จากการเลือกตั้ง) 40 ที่นั่งส่งสมัครจริง ๆ เป็นร้อย แต่ต้องให้ได้ 40 ที่ แพ้ไม่ได้ซึ่งอย่างน้อยที่สุดก็ต้องใช้ 20 ล้าน

นพ.โกมาตร อันนี้เขามานั่งคุยเลยหรือครับ
อธิบดี ใช่... นี่เป็นเส้นทางการเมืองไทย เฉพาะที่ท่วมไปอย่างน้อยก็ต้อง 400 ล้าน บางคนถามผมว่าทำไมไม่กระตือรือร้น ถูกเขาเบียดถูกเขา.... โธ่เอ๊ย ผมรู้ทะเลอุปรุโปร่ง ถ้าผมหยอดไป 15 ล้าน ก็ได้แล้ว แต่ก็ไม่แน่ อาจมีการเกทับอีก 7 วัน โทรกลับมาบอกหมอไม่ได้แล้ว 15 ล้านนั้น เพราะมีคนเกมา คนอื่นเขาจ่าย 30 หมอจะว่า

ใจ.... คนที่ติดต่อโดยทางโทรศัพท์เขาก็พูดว่า หมอก็ต้องเข้าใจนะว่า ขอฟรีไม่มีนะ มันเป็นทุกกระทรวง ให้เข้าใจไว้ด้วย

นพ. โกมาตร ข้าราชการประจำก็กลายเป็นแหล่งเงินของนักการเมืองไป
อธิบดี ใช้ นักการเมืองก็ต้องเอาเงินจากข้าราชการประจำ แล้วก็ให้ไฟเขียวแก่ข้าราชการประจำไปหาเอาเอง คือ อ้าวเอามาจากลื้อ เมื่อลื้อได้ตำแหน่งแล้ว อ้าวก็จะเปิดไฟเขียวให้ เพราะอ้าวก็รู้ว่าลื้อต้องหาเงินมาใช้หนี้...การเปิดไฟเขียวก็คือ ร่วมกันนะ อ้าวเอาเรื่องนี้มาลื้อต้องเซ็นนะ มันก็ไปทั้งกระบวนการ

นพ.อมร นนทสุต อดีตปลัดกระทรวงสาธารณสุขได้ย้ำให้เห็นผ่านการสัมภาษณ์ถึงความสำคัญของการแต่งตั้งโยกย้ายว่า

นพ. โกมาตร อาจารย์คิดว่า ถ้าเลือกระหว่างกลวิธีในการเปลี่ยนแปลงระบบราชการ 2 แบบ คือแบบแรก พยายามสร้างจิตสำนึกในข้าราชการหมุ่มมาก กับอีกแบบหนึ่งก็คือว่า ไม่ต้องเน้นที่ข้าราชการทั่วไป เพราะวัฒนธรรมอำนาจนิยมมันฝังลึก แก้มไม่ได้ผลภายในชั่วชีวิตนี้หรอก แบบที่สองคือให้มาเน้นกระบวนการสรรหาหัวหน้าหรือผู้บริหารระดับสูงแทน เช่น ปลัด รองปลัด อธิบดี ผู้อำนวยการกอง เอากันตรงนี้ เพราะเชื่อว่า ต้องเอาส่วนหัวให้ดี ข้างล่างไม่ตัวอย่างไรก็ต้องเป็นไปอย่างหัว สองแบบนี้ อาจารย์คิดว่าแบบไหนดีกว่าครับ

นพ.อมร ผมต้องเลือกแบบหลังนะสิ ต้องเน้นระบบคัดเลือก แล้วก็ต้องมีระบบที่ประคองส่วนหัวนี้ไว้ ไม่ให้มันเสียทีหลัง เพราะมันเสียได้ ไม่ให้มันเมาอำนาจ เวลาเมาอำนาจมันจะมีคนเอาอะไรต่าง ๆ มาให้อยู่ตลอดเวลา คนไม่ใช่หิน คนที่ตีกลายเป็นคนช้ำก็เยอะแยะไป มันต้องมีระบบประคองหลังจากได้ตำแหน่งมาแล้ว

นพ. โกมาตร ยิ่งคุยยิ่งเห็นชัดว่า กลไกการแต่งตั้งโยกย้ายนี้สำคัญ

นพ.อมร สำคัญ เมื่อเขาขึ้นมาแล้วธรรมชาติของหัวหน้าเป็นอย่างไร คนในองค์กรก็จะพยายามตอบสนองอันนั้น เพราะมันเป็นฐานวัฒนธรรมเดิม คือ ต้องเอานายก่อนระบบเดิมของเราเป็นอย่างนั้น เมื่อยังแกไม่ได้ก็ต้องหาทางเอานายดี ถ้านายดีก็ตีไป ถ้านายไม่ดีก็แะ

แต่การแต่งตั้งโยกย้ายนี้ แม้จะได้คนดีแต่ก็ยังต้องมีระบบที่ประคับประคองคนดีไว้ไม่ให้เสียไปในภายหลัง ประเด็นที่เกี่ยวกับความเป็นคนดีนี้มักมีการพูดถึงไปถึงปัจจัยพื้นฐานต่าง ๆ เช่น ปัญหาเรื่องคุณธรรมจริยธรรมของสังคมโดยรวมตกต่ำ ค่านิยมแบบสังคมบริโภคนิยม ลักษณะนิสัยที่เกิดจากการเลี้ยงดู หรือทัศนคติแบบเจ้าขุนมูลนายและระบบอุปถัมภ์ เป็นต้น ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ แม้จะเป็นส่วนประกอบสำคัญที่ทำให้ผู้คนในระบบขาดพื้นฐานทางคุณธรรมโดยเฉพาะทำให้ผู้บริหารขาดซึ่งหิริโอตตปปะ ลุแก่อำนาจหรือเคยชินติดยึดกับอำนาจ แต่ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้เป็นสิ่งที่อยู่นอกเหนือไปจากกระบวนการปฏิรูปหรือเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรม และจะสามารถดำเนินการแก้ไขได้ก็โดยการปฏิรูประบบการศึกษาและระบบสังคมโดยรวม

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ปัจจัยเชิงโครงสร้างหรือระบบ ลักษณะความพิกลพิการในเชิงโครงสร้างของระบบราชการนั้น เป็นสิ่งที่รับรู้กันโดยทั่วไป ลักษณะต่าง ๆ เช่น เป็นระบบที่มีการแทรกแซงจากนักการเมือง เป็นระบบที่มาของการรวมศูนย์อำนาจ เป็นระบบปิดที่สำคัญหรือสาธารณชนไม่มีส่วนร่วม ตรวจสอบ ระบบงานขึ้นอยู่กับตัวบุคคล นอกจากนั้นยังมีความเหลื่อมล้ำทางวิชาชีพ ปัญหาเหล่านี้ดูเหมือนจะเป็นที่ตระหนักกันดี โดยถูกพิจารณาว่าเป็นปัญหาการขาดธรรมาภิบาล (good governance) หรือระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ที่สำนักงานข้าราชการพลเรือน (กพ.) ได้เสนอให้คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกับวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2542 และได้ประกาศเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 อย่างไรก็ตามการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องปรับโครงสร้างระบบที่จะทำให้การจัดความสัมพันธ์ระหว่างภาคสังคมกับภาครัฐมีดุลอำนาจอย่างเหมาะสมควบคู่กันด้วย

ปัจจัยสำคัญที่สุดที่ทำให้การคอร์รัปชันเป็นไปได้อีกคือ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมซึ่งเป็นบริบทแวดล้อมที่ทำให้โครงสร้างที่พิกลพิการ และผู้มีอำนาจสามารถสร้างระบบที่เอื้อต่อการทุจริตประพฤติกมิชอบได้ ซึ่งพฤติกรรมกรรมการแสดงออกที่ปรากฏเด่นชัดคือ พฤติกรรมที่เน้นความสัมพันธ์ในแนวตั้งรูปแบบพฤติกรรมที่สร้างวัฒนธรรมแห่งอำนาจที่พบเห็นบ่อย ได้แก่

- มีการจัดแถวต้อนรับเมื่อมีผู้บริหารระดับสูงมาร่วมประชุม มาตรฐานเยี่ยม ติดตามงานหรือเดินทางผ่าน โดยกะเกณฑ์ข้าราชการมาตั้งแถวต้อนรับ และแห่แหนอย่างเอิกเกริกเกินจำเป็น
- เมื่อมีการประชุมต่าง ๆ มักมีผู้บริหารจากจังหวัดอื่นมาเสนอหน้า โดยที่มีได้มีกำหนดการหรือวาระประชุมที่ต้องมาชี้แจง ในบางกรณีเป็นการมาเพื่อแสดงความจงรักภักดีเท่านั้น
- มีการจัดพิธีการต้อนรับอย่างฟุ่มเฟือย เอิกเกริก และมีการกะเกณฑ์บุคลากรที่ต้องทำงาน (โดยเฉพาะงานบริการประชาชน) มาทำงานด้านพิธีการต้อนรับ
- มีรูปแบบการต้อนรับที่เน้นความเป็นเจ้าเป็นนาย เช่น การคล้องพวงมาลัย กัดดอกไม้มือที่หน้าอก มอบช่อดอกไม้หรือกระเช้าแก่ผู้บริหารและมีการถือป้ายที่ไม่ใช่การณรงค์ด้านสุขภาพ
- ในการเดินทางทั้งในประเทศ และไปต่างประเทศของผู้บริหาร มักมีเจ้าหน้าที่ทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องเป็นจำนวนมากมารับและส่งผู้บริหารที่สนามบิน
- มีการใช้สรรพนามและถ้อยความทั้งในบันทึก จดหมายราชการ และการสื่อสารโดยวาจา ด้วยคำที่แสดงความเหลื่อมล้ำในลักษณะวัฒนธรรมข้าเจ้าบ่าวนาย เช่น คำว่า “ท่าน” “ดาร์” “บัญชา” อย่างไม่เหมาะสม
- การมีผู้บริหารที่เดินตามนักการเมือง หรือติดตามผู้บริหารระดับสูง มีการอาสาถือกระเป๋าเอกสารให้ ติดตามอำนวยความสะดวกในทุกที่ เสิร์ฟน้ำ – อาหาร ถูกร่มให้เวลาแดดออก ฯลฯ โดยไม่จำเป็นและไม่มีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพและประสิทธิภาพของบริการ สาธารณสุข โดยส่วนใหญ่จะเป็นการประจบประแจงเพื่อประโยชน์ตนมากกว่าประโยชน์ส่วนรวม

- มีการตั้งชื่ออาคาร สถานที่ หรือห้องซึ่งเป็นของหน่วยงานรัฐโดยใช้ชื่อผู้บริหาร หรือนักการเมืองในขณะที่ยังมีอำนาจบริหาร และไม่ได้เป็นผู้บริจาคเงินรวมทั้งยังมีชีวิตอยู่
- มีการนำรูปภาพ หรือภาพถ่ายของผู้บริหารหรือนักการเมืองมาติดตามอาคารสถานที่ในลักษณะที่ไม่เกี่ยวกับกิจกรรมที่กำลังดำเนินการอยู่
- การจัดหาของขวัญ ของฝาก ของชำร่วย มามอบให้ในโอกาสหรือเทศกาลต่าง ๆ ในลักษณะที่เข้าข่ายติดสินบนหรือซื้อตำแหน่ง
- การจัดการเลี้ยงดูปู่เสื่อ หรือนำผู้บริหารไปเที่ยวหรือดูงานในต่างประเทศ โดยใช้เงินของส่วนรวมหรือสปอนเซอร์จากธุรกิจเอกชน
- มีการคุกเข่าเวลาเข้าพบหรือนำเสนอเอกสารหรือเสิร์ฟน้ำและอาหาร
- การแสดงความใกล้ชิดกับผู้มีอำนาจ โดยอยู่ด้านหลังให้ปรากฏภาพถ่ายของตนร่วมกับผู้บริหารหรือนักการเมือง เมื่อผู้บริหารหรือนักการเมืองให้สัมภาษณ์ต่อสื่อมวลชน
- การใช้ตำแหน่งหน้าที่และกลไกทางราชการต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกในการทำบุญหรืองานกุศลที่ไม่เกี่ยวข้องกับงานของหน่วยงาน เช่น การทอดกฐิน ฝ่าป่า งานแต่งงาน ลูก – หลานของผู้บังคับบัญชา
- การยินยอมประพฤติปฏิบัติไปตาม ๆ กันของผู้ใต้บังคับบัญชาทั้งเพราะไม่มีหนทางที่จะขัดขืนและเพราะเห็นว่าการประพฤติปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมนั้น สามารถทำให้ผู้ปฏิบัติมีความก้าวหน้าในตำแหน่งหน้าที่
- แม้จะมีการจัดแนวทางเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรมของข้าราชการจากหลายหน่วยงาน แต่มักไม่มีผลในปฏิบัติ เช่น การห้ามตั้งแถวรับส่ง การห้ามรับของขวัญของฝาก หรือการจัดให้มีเกณฑ์การโยกย้ายแต่งตั้ง

ความสัมพันธ์ในแนวคิดที่เน้นลักษณะ “นาย” กับ “ลูกน้อง” นี้เป็น “ความรู้” ที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติและประสบการณ์จริง “ความรู้” ดังกล่าวนี้นี้ฝังลึกอยู่ในเรื่อร่างและแสดงตัวผ่านการแสดงออกเมื่อได้ปฏิบัติต่อเนื่องไประยะหนึ่งแล้ว ความรู้ดังกล่าวก็จะกลายเป็นพฤติกรรมที่เป็นไปเอง ความรู้ที่ว่านี้หมายถึง การรู้ที่จะวางตัวและแสดงกริยาทำที่ที่เหมาะสมเมื่ออยู่ในบริบทของโครงสร้างอำนาจ “ภาษากาย” พิธีกรรมกับอำนาจจึงมีความสัมพันธ์ระหว่างกันที่ลึกซึ้ง เพราะในขณะที่อำนาจกำหนดกริยาทำที่หรือมารยาท กริยาทำที่ที่ยอมสยบต่ออำนาจก็สืบทอดอำนาจนั้น ๆ ไปด้วย แนวคิดเรื่องภาษากายกับอำนาจนี้เป็นสิ่งที่ พอล คอนเนอร์ตัน (Paul Connerton) ได้เสนอไว้ในงานวิเคราะห์เรื่องการถ่ายทอดความทรงจำผ่านการเรียนรู้ของสังคมในหนังสือชื่อ *How Societies Remember* โดยคอนเนอร์ตัน ได้เสนอบทวิเคราะห์ไว้ว่าสังคมจดจำความคิดอ่านรวมทั้งความสัมพันธ์เชิงอำนาจไว้โดยจารึกไว้ทั้งในท่วงท่าภาษากายและในพิธีกรรมต่าง ๆ ในบริบทของสังคมไทย การหมอบคลาน การก้มตัวลงเมื่อเดินผ่านผู้ใหญ่ การเป็นฝ่ายไหว้ก่อนหรือเป็นฝ่ายรับไหว้ล้วนแต่เป็นท่วงท่าภาษากายที่มีความสัมพันธ์ทางอำนาจกำกับอยู่ ในวัฒนธรรมราชการันั้น กริยาทำทางที่พบเห็นโดยทั่วไปเมื่อ “ผู้น้อย” อยู่ต่อหน้า “ผู้ใหญ่” ก็คือทำยืนกุ่มมือสองข้างไว้ด้วยกันที่หน้าเป่ากางเกง

คอนเนอร์ตันกล่าวถึงการเคลื่อนไหว ท่วงท่าและการวางตัวว่าเป็นแบบแผนที่สังคมใช้ในการจดจำและถ่ายทอดความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม เช่นเดียวกับที่มนุษย์จดจำเรื่องยาก ๆ ด้วยการ

สร้างแบบจำลองบางอย่างขึ้น เช่น การสร้างสูตรหรือสมการขึ้นเพื่อใช้จำความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ (Connerton 1989: 74) อำนาจแสดงออกผ่านท่วงท่าและภาษากาย ในขณะที่เดียวกันท่วงท่าและภาษากายก็ยืนยันและตอกย้ำความสัมพันธ์ทางอำนาจที่มีอยู่ด้วย และในบริบทขององค์กรนั้น พิธีกรรมเป็นพื้นที่ทางสังคมที่ท่วงท่าและการวางตัวต่อกันได้แสดงออกสู่สังคมวงกว้างหรือออกสู่ปริมาตรสาธารณะ ritual space จึงเป็นเวทีแห่งการแสดงออกของความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล ในวัฒนธรรมองค์กร อากัปกิริยาและท่าทางที่เปลี่ยนแปลงไปในวัฒนธรรมราชการสาธารณสุขจึงสะท้อนถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่เปลี่ยนแปลงไป นพ.บรรลุ ศิริพานิช กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไว้ว่า

วัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งเคยมีวัฒนธรรมการทำงานร่วมกันแบบพี่น้อง เพื่อนร่วมงาน ยึดคุณธรรม เหตุผลความถูกต้องและวิชาการเป็นหลัก เปลี่ยนไปสู่ระบบเจ้านาย ผู้มีอำนาจ ผู้สั่งการและลูกน้องผู้ต้องปฏิบัติตาม (บรรลุ 2542)

ผมจำได้ว่าผู้บริหารรุ่นก่อน ๆ จะนิยมให้ข้าราชการระดับผู้น้อยเรียกว่า “อาจารย์” หรือ “อาจารย์หมอ” หรือแม้แต่ “พี่” หรือ “หมอ” ดังจะเห็นได้ว่าแม้แต่พนักงานเมืองที่มาเป็นรัฐมนตรีกระทรวงสาธารณสุข ก็มักจะถูกสื่อมวลชนเรียกว่า “หมอ” ไปด้วยทั้งที่ไม่ได้มีปริญญาแพทยศาสตรบัณฑิตเลย เช่น หมอชวน หมออาทิตย์ เป็นต้น แต่ในระยะหลังมานี้ สรรพนามเหล่านี้ไม่เป็นที่ใช้นัก ผู้บริหารแม้แต่ระดับกลางก็จะถูกเรียกด้วยสรรพนาม “ท่าน” “ท่านผู้อำนวยการฯ” “ท่านรองฯ” ฯลฯ ความสัมพันธ์ในแนวระนาบที่มีอยู่ในชื่อที่เรียกขานกัน เช่น พี่ เจ้ ป้า ลุง ถูกทดแทนด้วยสรรพนาม “ท่านผู้อำนวยการส่วนฯ” หรือ “นาย” เมื่อชื่อเปลี่ยนไปอำนาจก็เปลี่ยนตามไปด้วย ไม่เพียงแต่สรรพนามที่ใช้เท่านั้นที่เปลี่ยนแปลง ถ้อยคำที่ใช้ก็มีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย ภาษาที่ใช้ก็มีลักษณะเจ้าขุนมูลนายมากขึ้น บันทึกจดหมายเชิญประชุมหรือคำกล่าวรายงานมักมีการใช้ถ้อยคำ “สูง” อย่างเกินจำเป็น เช่น ใช้คำว่า ฯพณฯ กับรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีช่วย มีการใช้คำว่า “มีบัญชา” หรือ “มีดำริ” อย่างพร่ำเพรื่อ แม้แต่ในบันทึกเชิญประชุมที่ไม่เป็นทางการในระดับกองหรือสำนักงาน มีการใช้ข้อความเช่น “ผู้อำนวยการฯ มีบัญชาให้...” หรือ “ตามที่รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีดำริ...” แทนที่จะใช้ข้อความว่า “ผู้อำนวยการฯ ขอเชิญประชุม...” หรือ “รองปลัดกระทรวงสาธารณสุขมีนโยบาย...”

การก่อตัวของความสัมพันธ์แนวตั้ง

การเปลี่ยนแปลงทั้งในภาษาพูด ภาษาเขียน และภาษากายในช่วงเวลาราว 1 ทศวรรษที่ผ่านมา มีแนวโน้มไปในทางที่ทำให้ช่วงชั้นเชิงอำนาจกว้างขึ้น (Hierarchicization) ลดความหลากหลายของแบบแผนความสัมพันธ์ที่เคยมีทั้งลักษณะเพื่อนร่วมงาน ครู-ศิษย์ผู้ร่วมวิชาชีพ รุ่นพี่-รุ่นน้อง ลงเหลือเพียงลักษณะนายกับลูกน้องที่เป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง (Verticalization) เน้นอำนาจและความเป็นเจ้าขุนมูลนาย และเจ้ายศเจ้าอย่างอย่างไม่เคยปรากฏมาก่อนในประวัติศาสตร์ราชการสาธารณสุข การประจบประแจงมีปรากฏให้เห็นจนกลายเป็นปทัสถานใหม่ที่ได้ทำให้กาลเทศะเดิมเปลี่ยนไป บางสิ่งที่เป็นเรื่องไม่ถูกกาลเทศะในอดีตกลายเป็นเรื่องถูกต้องไป ผู้อำนวยการโรงพยาบาล

ชุมชนแห่งหนึ่งกล่าวถึงการกะเกณฑ์ข้าราชการให้มาตั้งแถวต้อนรับผู้บริหารระดับสูง ซึ่งเกิดบ่อขุ่นในช่วงปี 2540 ว่า

คือเผด็จกาน (ผู้บริหารระดับสูง) เดินทางมาเปิดประชุมที่เขาใหญ่ นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดจากเกือบทุกจังหวัดรอบเขาใหญ่และอีกหลายจังหวัดในอีสาน จึงต้องพากันขึ้นเขาใหญ่มาเสนอหน้าต้อนรับ ผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนและเจ้าหน้าที่ก็ถูกกะเกณฑ์ให้มาด้วย บางแห่งมีแพทย์อยู่สองคนต้องมาตั้งแถวรอ ทีมงานให้บริการที่โรงพยาบาลมาเพื่อรอเสนอหน้ากับผู้ใหญ่

นายแพทย์ผู้อำนวยการโรงพยาบาลชุมชนอีกผู้หนึ่งเล่าว่าครั้งหนึ่งขบวนรถของผู้บริหารระดับสูงซึ่งไปตรวจเยี่ยมราชการที่อื่นผ่านเข้ามาในพื้นที่ และเผด็จกานปลัดกระทรวงท่านนั้นเกิดปวดปัสสาวะขึ้นมา ผู้ติดตามจึงได้วิทยุแจ้งไปที่นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดว่า ปลัดกระทรวงจะแวะไปปัสสาวะที่โรงพยาบาลที่นายแพทย์ดังกล่าวเป็นผู้อำนวยความสะดวกอยู่ “ผมถูกสั่งการในเตรียมทุกอย่างให้พร้อม ถึงขนาดกำชับว่าจะต้องมีผ้าเย็นเตรียมไว้ให้ท่านปลัดได้เช็ดมือด้วย โรงพยาบาลแทบจะต้องหยุดบริการเพื่อเตรียมรับปลัดกระทรวงมาปัสสาวะ” นายแพทย์ดังกล่าวตอบท่ายแสดงความเห็นต่อความเป็นเจ้าขุนมูลนายที่มีมากขึ้น ด้วยคำพูดกระแทกกระแทกและแตกตันว่า “น่าจะแวะปัสสาวะที่หมอตี๋”

การพยายามเอาอกเอาใจผู้ใหญ่จนเกินเลยปรากฏให้เห็นในรูปแบบอื่น ๆ เช่น การติดสอยห้อยตามขบวนของผู้ใหญ่เวลาเดินทางไปราชการ ดร.รุ่ง แก้วแดง กล่าวว่ามีพฤติกรรมเช่นเดียวกันนี้เกิดขึ้นในกระทรวงศึกษาธิการเช่นกัน โดยบ่อยครั้งเมื่อรัฐมนตรีออกพื้นที่มักมีอภิบดี รองอภิบดี หรือเลขานุการกรมออกติดสอยห้อยตามไปด้วย ซึ่งดูเหมือนนักการเมืองก็จะชอบให้มีคนติดสอยห้อยตามมาก ๆ และมักพูดกับประชาชนว่า “เห็นไหม อภิบดีท่านนี้ก็มา อภิบดีท่านนั้นก็มา” ส่วนหนึ่งเป็นการแสดงบารมี ในขณะที่นักการเมืองต้องการแสดงอำนาจบารมีของตน ข้าราชการประจำก็ต้องการความดีความชอบ ความดีความชอบดังกล่าวไม่จำเป็นต้องมาจากการทำงานให้มีผลถึงความสุขหรือความเจริญของประชาชน แต่มาจากการเสนอหน้าให้ได้เห็น เสนอตัวรับใช้ไม่ว่าจะใช้หน้าที่หรือไม่ใช้ จนกลายเป็นคำพูดในหมู่ข้าราชการว่า ความดีไม่สำคัญเท่าความชอบ หรือเป็นคนดีแค่ไหนไม่สำคัญเท่ากับเป็นคนของใคร คำถามที่จะต้องตั้งเป็นโจทย์การวิเคราะห์ก็คือ เงื่อนไขอะไรที่ทำให้การสร้างความสัมพันธ์แบบต่างตอบแทนระหว่างผู้บริหารระดับสูงกับนักการเมืองมีความเป็นไปได้

ความสัมพันธ์เชิงวิชาการกับความสัมพันธ์เชิงอำนาจ

ปรากฏการณ์ความเปลี่ยนแปลงของวัฒนธรรมราชการสาธารณสุขที่สะท้อนผ่านพฤติกรรมองค์กรนี้ แสดงให้เห็นถึงการแข็งตัวของวัฒนธรรมแห่งอำนาจในระบบบริหารงานสาธารณสุข วัฒนธรรมแห่งอำนาจนี้ก่อตัวขึ้นโดยการสลายความสัมพันธ์ระหว่างผู้ร่วมงาน ซึ่งเดิมเคยมีอยู่อย่างหลากหลายรูปแบบในระบบงานมาเป็นความสัมพันธ์แบบเจ้านายกับลูกน้อง หรือเป็นความสัมพันธ์แนวตั้งที่ผู้น้อยต้องเชื่อฟังและปฏิบัติตามคำสั่งของเจ้านายอย่างไม่มีโต้แย้ง หากพิจารณาให้ถึงที่สุดแล้วในระบบราชการสาธารณสุขนั้น ดุลแห่งอำนาจซึ่งเคยเป็นอยู่เดิมเป็นดุลที่เกิดจากแรงถ่วงกันระหว่างความสัมพันธ์หลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะการถ่วงดุลระหว่างความเป็นวิชาชีพและความเป็นราชการ

ซึ่งต่างอาศัยอำนาจหรือ authority ที่มีที่มาแตกต่างกัน ในขณะที่อำนาจในวิชาชีพวางอยู่บนพื้นฐานของความรู้ในวิชาชีพ (professional authority) อำนาจในระบบราชการวางอยู่บนพื้นฐานของกฎระเบียบและเหตุผลทางการบริหาร (legal/rational authority) ระบบราชการ ที่มีข้าราชการที่มีความเป็นวิชาชีพสูงจึงมีรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ซับซ้อนและมีการตั้งด่านระหว่างอำนาจสองลักษณะนี้ และกลายเป็นลักษณะเฉพาะของระบบราชการที่มีนักวิชาชีพเป็นข้าราชการ แบบจำลองของเวเบอร์ซึ่งมีลักษณะกลไกและใช้อำนาจบังคับบัญชาแบบช่วงชั้นนั้นมีข้อจำกัดในการอธิบายองค์กรราชการที่มีความเป็นวิชาชีพสูง ดังที่เฟรดสันกล่าวไว้

ในระบบราชการนั้น ข้าราชการจะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชาโดยตำแหน่ง ไม่ใช่โดยคุณธรรมหรือความสามารถของผู้บังคับบัญชา ซึ่งต่างจากนักวิชาชีพที่ต้องการความเป็นอิสระและการคิดค้นกำหนดสิ่งต่าง ๆ ด้วยตนเอง จะยอมอยู่ในกรอบก็เฉพาะทางวิชาการและทักษะที่เกี่ยวกับงานในวิชาชีพ นักวิชาชีพจะยอมรับข้อเสนอแนะหรืออาจจะยอมรับคำสั่ง แต่ต้องเป็นคำสั่งจากคนที่มีความรู้ความสามารถทางวิชาการ ซึ่งไม่ใช่การยอมรับคำสั่งเพราะผู้สั่งมีตำแหน่งสูงกว่า (Friedson 1986:159)

เราจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความเป็นบุคลากรวิชาชีพด้านสุขภาพนั้นมีความสัมพันธ์ในแวดวงวิชาชีพกำกับอยู่ โดยความสัมพันธ์แบบวิชาชีพนั้นจะให้ความสำคัญกับความรู้และความถูกต้องทางวิชาการ อำนาจจึงแสดงออกเป็นการให้ความเคารพกับ “อาจารย์” มากกว่าที่จะแห่แห่นประจบประแจง แบบแผนการแสดงออกของพฤติกรรมองค์กรในระบบบริหารงานสาธารณสุขในช่วง 5-10 ปีที่ผ่านมา ดูจะสะท้อนวัฒนธรรมอำนาจมากกว่าวัฒนธรรมวิชาชีพ ดุลยของอำนาจที่เบี่ยงเบนจากที่เคยเป็นทำให้การแสวงหาให้ได้มาซึ่งอำนาจและตำแหน่งไม่ได้วางอยู่บนพื้นฐานทางความรู้ความสามารถ แต่ขึ้นอยู่กับการสยบยอมต่ออำนาจและการประจบประแจง

พฤติกรรมที่มุ่งประจบประแจงและบูชาอำนาจเหล่านี้เป็นที่มาของระบบอุปถัมภ์และพรรคพวกโดยผู้บริหารจะรู้ได้ว่า “ลูกน้อง” คนไหนสามารถที่จะเสนอสนองทุกอย่างได้จากกิริยาท่าทางและพฤติกรรมการประจบประแจง การแสดงออกดังกล่าวจึงเป็นเสมือน “ใบผ่านทาง” ที่จะผ่านด่านจาก “คนพวกอื่น” มาเป็น “พวกเดียวกัน” กับอำนาจ และความเป็นพวกเดียวกันนี้เองที่เป็นจุดร่วมของการแสดงผลประโยชน์ของพวกพ้อง ในขณะที่ข้าราชการที่รู้ผิดชอบชั่วดีจะถูกกีดกันออกจากวงในของการตัดสินใจต่าง ๆ เมื่อระบบอุปถัมภ์และพรรคพวกผสมเข้ากับปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบที่ขาดธรรมาภิบาล ผลที่ตามมาก็คือ การแสวงประโยชน์ที่มีขอบที่สามารถบัญชาให้เกิดขึ้นได้โดยง่าย

พิธีกรรม อำนาจและการเมืองแห่งเรือนร่างและสรรพางค์กายของมนุษย์

จากบทวิเคราะห์ข้างต้น จะเห็นถึงบทบาทของ “ความรู้ทางวัฒนธรรม” (cultural knowledge) แผงตัวอยู่กับวัฒนธรรมแห่งอำนาจ ความรู้ที่ว่านี้อาจนิยามได้ว่าเป็นระบบวิธีคิดที่แผงเร้นอยู่ในประสบการณ์การทำงานซึ่งทำหน้าที่ชี้นำบุคคลให้กระทำหรือมีปฏิกิริยาต่อสิ่งที่เกิดขึ้นในวิถีชีวิตในลักษณะที่มีแบบแผนในเชิงตรรกะที่เฉพาะเจาะจง ในระบบราชการนั้น ความรู้ทางวัฒนธรรมนี้เองที่เป็นส่วนสำคัญในการสถาปนา “ความเป็นจริงแบบราชการ” (bureaucratic reality) และตัดสิน

ว่า อะไรถือว่าสำคัญและเป็นสิ่งที่ต้องใส่ใจในการปฏิบัติราชการ เพราะความรู้ทางวัฒนธรรมนี้จะกำหนดว่าแบบแผนการปฏิบัติหรือพฤติกรรมใด ถือว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสม เป็นธรรมชาติ หรือเป็นสิ่งปกติธรรมดาอย่างนั่นเอง สิ่งเหล่านี้เป็นปกติวิสัยที่ข้าราชการมักเห็นคล้อยตามกันจนกลายเป็นปทัสถานไปโดยไม่รู้ตัว “ความรู้สึกนึกคิด” ลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็น “ความรู้” อย่างหนึ่งซึ่งข้าราชการเรียนรู้จากประสบการณ์การทำงาน

โดยเหตุที่ฐานคติเหล่านี้มักถูกยอมรับว่าเป็นปกติธรรมดาเช่นนั้นเองจึงมักมีการเปลี่ยนแปลงช้า ข้าราชการเองก็มิได้มีการตรวจสอบ หรือแม้แต่รับรู้ถึงปทัสถานเหล่านี้ และโดยที่ผู้ปฏิบัติงานได้ถูกขัดเกลากับกระบวนการทางสังคมจนกระทั่งคุ้นเคยกับแบบแผนการปฏิบัติดังกล่าว จึงเกิดการยอมรับโดยไม่ตั้งคำถามใด ๆ กับแบบแผนการปฏิบัติที่เป็นอยู่ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง มีประสิทธิภาพ หรือเป็นปัญหาหรือไม่ ตรรกะเชิงวัฒนธรรมนี้แฝงตัวอยู่ในระบบวัฒนธรรมและชี้นำกำกับพฤติกรรมของผู้คนในระบบวัฒนธรรมนั้น ๆ โดยไม่รู้ตัวและมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมองค์กร กล่าวได้ว่า ในการปฏิรูปสถาบันใด ๆ ก็ตาม ตรรกะเชิงวัฒนธรรมที่แอบแฝงอยู่นี้จำเป็นต้องถูกทำให้ปรากฏและต้องมีการทบทวนปรับเปลี่ยน แต่เหตุผลแอบแฝงที่ฝังตัวอยู่นานจนกลายเป็นวัฒนธรรมไปแล้วนั้น มักซ่อนเร้นอยู่ลึกในจิตสำนึกของผู้คนในองค์กร และกลายเป็นนิสัยหรือความเคยชินที่แก้ไขยาก กระนั้นก็ตาม การปฏิรูปวัฒนธรรมองค์กรเป็นสิ่งที่การปฏิรูประบบราชการโดยรวมและการปฏิรูประบบสุขภาพจะไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ หากจะต้องการให้วาระการปฏิรูปเกิดผลอย่างจริงจัง

ระบบความรู้หรือความคิดอ่านที่แฝงเร้นอยู่และชี้นำกำกับพฤติกรรมสังคมนี้เป็นสิ่งที่ ปีแอร์ บูร์ดิเยอ (Pierre Bourdieu) นักสังคมวิทยาชาวฝรั่งเศสเรียกว่า “ความรู้เชิงปฏิบัติ” หรือ practical knowledge บูร์ดิเยอกล่าวว่าความรู้เชิงปฏิบัตินี้ทำหน้าที่เหมือนกลไกการควบคุมภายในที่ถูกโปรแกรมไว้ให้เราปรับการกระทำและพฤติกรรมต่าง ๆ ของเรา ความรู้เชิงปฏิบัตินี้จะถูกใช้ในการตรวจสอบและแก้ไขพฤติกรรมของเราเองให้อยู่ในลักษณะที่เหมาะสมกับปฏิภพกิจและความคาดหวังของบุคคลอื่น ๆ ที่เราเกี่ยวข้องอยู่โดยเราไม่รู้ตัว (Bourdieu 1977: 10-11) ระบบการตรวจสอบและปรับตัวนี้ดำเนินไปอย่างต่อเนื่องไม่หยุดหย่อนด้วยกระบวนการที่เกิดภายในจิตสำนึกของเรา โดยปฏิบัติทางจิตสำนึกดังกล่าวจะจำแนกหมวดหมู่ จัดระบบตีความ ให้คุณค่าและจัดลำดับความสำคัญของประเด็นและเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกับเรา จิตสำนึกของเราจะทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่เป็นประจำสม่ำเสมอจนเป็นปกติวิสัยและกลายเป็นวิถีชีวิตที่เป็นไปเองโดยเราไม่รู้ตัวหรือไม่มีสติสำนึก รู้ว่ากระบวนการทางจิตดังกล่าวกำลังปฏิบัติการอยู่ จะมีก็แต่ด้วยการถอดถอนมายาคติให้เห็นสิ่งที่ครอบงำกำหนดจิตใต้สำนึกและพฤติกรรมองค์กรนี้เท่านั้น ที่ระบบงานและองค์กรหนึ่งจะสามารถก้าวรื้อถอนวิถีวัฒนธรรมที่ตนมีอยู่ได้

ความรู้ที่ว่านี้ฝังตัวอยู่ในภาษา ท่าทาง และรูปแบบการแสดงออกทางวัชกรรมและกายกรรมของข้าราชการ เป็นความรู้ที่กำกับเรือนร่างและสรรพางค์กายของผู้คนให้มีท่าทางและพฤติกรรมตามที่ระบอบแห่งอำนาจกำหนด โดยมีพิธีกรรมต่าง ๆ เป็นกลไกการจัดการให้พฤติกรรมต่าง ๆ ดังกล่าวถูกแสดงออก อำนาจในระบบจึงเป็นอำนาจที่ควบคุมบุคคลผ่านการแสดงออกของร่างกาย โดยการแสดงออกเป็นวัชกรรมและกายกรรมเหล่านั้นจะตอกย้ำถึงความสัมพันธ์เชิงอำนาจ ภาษาที่แสดงออกภายในปริณิณผลที่อำนาจครอบงำอยู่นี้จึงเป็นภาษาแห่งการยอมจำนนและความภักดี ระบบวัฒนธรรมราชการได้สร้างกฎเกณฑ์ว่าด้วยการวางกิริยาท่าทางที่เหมาะสม (เช่น การยืนกุมมือไว้ที่เป้ากางเกงและก้มตัวลงเล็กน้อยเมื่ออยู่ต่อหน้าผู้มีอำนาจ) ที่ถือเป็นปทัสถานทางสังคม อำนาจที่ควบคุมกำกับคนให้

จำนวนต่อระบบผ่านการควบคุมท่าทางและร่างกายนี้ ฟูโกต์เรียกมันว่า “body politics” คือ การเมืองที่ควบคุมกิริยาอาการของเรือนร่างและสรรพางค์กายของมนุษย์ให้เป็นร่างกายที่จำนนและหัวอ่อน (docile body) (Foucault 1979: 138) แต่การสร้างควมจำนนนี้ไม่ใช่เป็นผลของอำนาจแห่งการจัดการทางวินัยและการลงโทษผ่านระบบเผด็จการที่เคร่งครัดที่ฟูโกต์ เรียกว่า discipline and punish การสร้างควมจำนนนี้เกิดจากการสร้างระบอบแห่งอำนาจที่มีรากฐานจากความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ผ่านพิธีกรรมแห่งอำนาจเป็นสำคัญ พิธีกรรมแห่งอำนาจและการเมืองแห่งการอุปถัมภ์นี้เองที่ได้สร้างแบบแผนพฤติกรรมใหม่ที่ให้ความชอบธรรมกับวัฒนธรรมแบบเจ้าขุนมูลนายที่ก่อตัวอย่างต่อเนื่องมาในช่วง 1 ทศวรรษที่ผ่านมาในระบบราชการสาธารณสุข

บทความนี้ปรับปรุงจากส่วนหนึ่งของหนังสือชื่อ อำนาจและคอร์รัปชัน ถอดรหัสวัฒนธรรมราชการสาธารณสุข สำนักพิมพ์อัมรินทร์ (2546)

บรรณานุกรม ภาษาไทย

บรรลุ คิริพานิช 2542.

เอกสารโครงการฟื้นฟูวัฒนธรรมการทำงานของข้าราชการกระทรวงสาธารณสุข ระยะที่ 1 : หาบรรทัดฐานวัฒนธรรมขององค์กร. เครือข่ายอนุรักษ์พิทักษ์สาธารณสุข (อพส.). (เอกสารไม่ตีพิมพ์).

ประสิทธิ์ ดำรงชัย 2543.

“ทิศทางของประเทศไทยในการสร้างธรรมาภิบาล และแก้ไขปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน” รายงานการประชุมวิชาการความสำเร็จ และบทเรียนของประเทศต่าง ๆ ในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) และการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน วันพฤหัสบดีที่ 17 กุมภาพันธ์ 2543 โรงแรม เดอะแกรนด์กรุงเทพฯ.

บรรณานุกรม ภาษาอังกฤษ

Bourdieu, Pierre. 1977.

Outline of a Theory of Practice. Cambridge: Cambridge University Press.

Connerton, Paul. 1989.

How Societies Remember. Cambridge: Cambridge University Press.

Foucault, Michel. 1979.

Discipline and Punish: the Birth of the Prison. A. Sheridan, transl. New York: Vintage Books.

Freidson, Eliot. 1986.

Professional powers: a study of the institutionalization of formal knowledge. Chicago: University of Chicago Press.

Geertz, Clifford. 1983.

Centers, Kings, and Charisma: Symbolics of Power. In *Local Knowledge*. pp. 121-146. New York: Basic Book.

Gerth, H. H., and C. Wright Mills. 1946.

From Max Weber: Essays in Sociology. New York: Oxford University Press.

Sahlins, Marshall. 1972.

“On the Sociology of Primitive Exchange,” In *Stone Age Economics*. Chicago: Aldine. pp.185-229.