

ความเป็นพลวัตของรัฐราชการ
ภายใต้อำนาจยุคสมัยรัฐบาล คสช. *

The Dynamics of The Bureaucratic Government Under the
Power of National Council for Peace and Order (NCPO)

พระมหาไถยน้อย ญาณเมธี (สลางสิงห์)¹,
พระครูวินัยธร วรชิต ทะสา² และ ชูเกียรติ ผลาผล³
Phramaha Thainoi Yanamethi (Salangsing)¹,
Phrakhru Winaithorn Worrachat Thasa² and Chukiat Phalapol³
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตร้อยเอ็ด¹
มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตอีสาน²
มหาวิทยาลัยราชภัฏชัยภูมิ³
Mahamakut Buddhist University Roi-Et Campus¹
Mahamakut Buddhist University Isan Campus²
Chaiyaphum Rajabhat University³
Corresponding Author, E-mail: nikkybaty2012@hotmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะความเป็นพลวัตของรัฐราชการภายใต้อำนาจยุคสมัยรัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองไทยภายหลังรัฐประหาร พ.ศ.2557 ที่ผ่านมามีลักษณะความเป็นพลวัตในระบบรัฐราชการไทย เพื่อการรักษารัฐราชการเมืองทำให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจรัฐ การปรับตัวสู่รัฐราชการใหม่ และเพื่อรักษาอำนาจการกำหนดนโยบายในการตัดสินใจสิ่งสำคัญของประเทศ และการขับเคลื่อนนำ

* ได้รับความเห็นชอบ: 23 มิถุนายน 2563; แก้ไขบทความ: 21 มกราคม 2564; ตอรับตีพิมพ์: 24 มกราคม 2564



นโยบายไปสู่การปฏิบัติในระบบราชการซึ่งเป็นลักษณะฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติหรือการจัดตั้งระบบกลไกการทำงานขึ้นมาใหม่ เพื่อตอบสนองปรับเปลี่ยนการปฏิรูปประเทศ และตามเป้าหมายระบบรัฐราชการในยุคสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเพื่อดำรงตำแหน่งทางการเมืองกลุ่มเครือข่ายในภาคส่วนต่าง ๆ อันมีลักษณะเป็นการเมืองแบบระบบรัฐราชการ และโดยอาศัยระบบราชการเป็นตัวนำการขับเคลื่อนที่สำคัญในกระบวนการดำเนินนโยบาย รวมทั้งการนำเสนอนโยบายตลอดจนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในภาคส่วนต่าง ๆ

ภายหลังรัฐประหาร พ.ศ.2557 รัฐบาลคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบการเมือง ให้เป็นรัฐราชการเป็นตัวแสดงนำในกระบวนการดำเนินนโยบายไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเป็นเครื่องมือผนวกรัฐราชการให้อยู่ภายใต้อำนาจโครงสร้างระบบสถาบันทางการเมืองไทย และใช้อำนาจรัฐบาลฝ่ายทหารควบคุมระบบการเมืองไทยโดยเสริมสร้างระบบรัฐราชการเป็นฝ่ายสนับสนุนในช่วงเวลาดังกล่าว

คำสำคัญ: ลักษณะความเป็นพลวัต; รัฐราชการ; อำนาจรัฐบาล คสช.

Abstract

The aim of this article was to study the characteristics of dynamism of the Thai government under the authority of the National Council for Peace and Order (NCPO) era. It is a political phenomena after the 2014 coup with a dynamic nature in the Thai bureaucracy. To maintain of political power, to create the interaction of state power, to adapt to the new state government. To maintain the power of policy making important decisions of the country and driving policy into action in the bureaucratic system, which is the nature of the executive and legislative sectors, seeking to establish a new system. In response to adjust the national reform according to the goals of the bureaucracy in the era of the National Council for Peace and Order. To hold political positions, Net Work groups in various sectors that are political and bureaucratic. The bureaucracy is an important driver of the policy process. As well as presenting policies and implementing policies into practice in various sectors.



After the 2014 Coup, the government of the National Council for Peace and Order quickly changed the structure of the political system to be a governmental state to lead the policy process into action including the use of the Constitution or the law as a tool to integrate the state government under the power, structure, system of official institutions. And using the military government to control the Thai political system by strengthening the bureaucracy as a support during that period.

Keywords: dynamism; bureaucratic polity; power regiment NCPO

1. บทนำ

“รัฐราชการ หรือ Bureaucratic Polity” เป็นคำที่ใช้กันอยู่เพื่อเป้าหมายทางการเมือง การปกครองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ หมายถึง ระบอบปกครองและการเมืองซึ่งอำนาจ การบริหาร และอำนาจการกำหนดนโยบายอยู่ในมือของกลุ่มข้าราชการที่เข้ามามีบทบาททาง การเมือง รัฐประเพณีนี้จึงเรียกว่า Bureaucratic state หรือรัฐราชการ (นิธิ เอียวศรีวงศ์, 2560) เป็นลักษณะของกลุ่มต่าง ๆ ในทางการเมืองที่เข้าไปสู่การแข่งขันเพื่อแสวงหาอำนาจทาง การเมืองด้านเศรษฐกิจ โดยอาศัยฐานอำนาจทางการเมืองในการดำรงตำแหน่งของกลุ่ม ข้าราชการพลเรือนและนายทหารระดับสูงที่อาศัยระบบราชการเป็นแกนกลางของอำนาจ ส่วน Riggs (1966) กล่าวไว้ว่าการเมืองไทยยุคคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นการปกครองที่เรียกว่า Bureaucratic Polity แปลว่า รัฐราชการ หรือการปกครองแบบราชการ ซึ่งเป็นภาวะสังคมนการเมืองไทยอยู่ภายใต้ลักษณะการมีผู้นำอยู่ในระบบราชการโดยการครอบงำระบบการเมืองทั้งที่ เป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนสามารถเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองไทยได้ และมีบทบาทอำนาจในการกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจ และสังคมนการเมืองสามารถเชื่อมโยง ระบบกลไกของรัฐได้อย่างเข้มแข็งในความเป็นระบบราชการไทยถือเป็นกลไกสำคัญของรัฐไทย (ธนบรรณ อุทองมาก, 2560) ในความเป็นระบบราชการไทยนั้น ถือเป็นกลไกสำคัญยิ่งใน กระบวนการที่สำคัญในการขับเคลื่อนนโยบาย ตั้งแต่การเกิดขึ้นของระบบราชการยุคสมัยที่อยู่ ภายใต้แนวทางการปฏิรูประบบราชการในรัชสมัย รัชกาลที่ 5 ข้าราชการทหารพลเรือนในระบบ ราชการได้มีบทบาททางการเมืองไทยอย่างมาก และมีความสำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงการ



ปกครอง พ.ศ.2475 ในนามคณะราษฎรและได้กลายเป็นผู้มีอำนาจปกครองระบบการเมืองไทย ตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง เป็นต้นมา (ธำรงค์ดี เพชรเลิศอนันต์, 2543)

นับว่าเป็นรัฐราชการจนถึงในปี 2516 การปรากฏขึ้นมาของระบบราชการ ก่อให้เกิดการทำทลายอำนาจผู้ปกครองเดิมที่อยู่ในระบบราชการ และเกิดการแย่งชิงชิงอำนาจในการบริหารประเทศของกลุ่มพลังในระบบราชการ และกลุ่มที่เป็นพลังนอกระบบราชการที่มีความเป็นพลวัตในความเปลี่ยนแปลงมาโดยตลอดระยะเวลา และสิ่งสำคัญการเกิดขึ้นของชนชั้นขบวนการทางการเมืองใน ปี พ.ศ.2535 ต่อด้วยการเกิดรัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2540 รวมถึงเกิดขบวนการสี่เสือทางการเมือง ยุคสมัยรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร และสมัยรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตรเป็นนายกรัฐมนตรี ส่งผลไปสู่การเกิดรัฐประหารครั้งที่ 2 ในช่วงระยะเวลา 10 ปี ซึ่งถือว่าระบบราชการไทยนั้น (ธนบรรณ อุ่ทองมาก, 2560) เป็นเครื่องมือในระบบกลไกการบริหารประเทศที่สำคัญทางการเมือง โดยเฉพาะยุคสมัยรัฐบาล คสช. ได้ใช้อำนาจฟื้นฟูระบบรัฐราชการเพื่ออาศัยความเชี่ยวชาญในการบริหารงานในระบบรัฐราชการสมัยใหม่ ก็คือข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจึงกลายเป็นพลังสำคัญในความสำเร็จของระบบราชการเหล่านี้ (Mead, 2004) ภายหลังการเปลี่ยนการเมืองไทยบทบาทข้าราชการทั้งทหารและพลเรือนมีความเข้มข้นขึ้น มีอำนาจในการปกครองและการตัดสินใจทางการเมืองภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. ใน ปี พ.ศ.2557 เป็นต้นมา สามารถกลับมามีบทบาทในทางการเมืองของไทยที่อยู่ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบที่ไร้เสถียรภาพ (อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ, 2558) และรัฐราชการต้องถูกทำลายอำนาจทางการเมืองด้วยระบบการเลือกตั้งอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน รวมถึงระบบราชการถูกนักการเมืองเข้ามาปฏิรูปเปลี่ยนแปลง ปรับโครงสร้างการทำงานตามอำนาจหน้าที่รัฐบาลเลือกตั้ง เช่นเดียวกับการเกิดรัฐประหารในครั้งที่ผ่านๆ มา คณะ คสช. ได้ปรับสมดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างรัฐราชการกับรัฐบาล คสช. ให้อยู่ภายใต้อำนาจของวงจรรูปท้าว เพราะรัฐประหารถือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศที่ปกครองระบอบประชาธิปไตยไทยมาโดยตลอด

ดังนั้น ภายหลังคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เข้ายึดอำนาจทางการเมืองอีกครั้ง ในปี พ.ศ.2557 ส่งผลให้รัฐไทยตกอยู่ภายใต้อำนาจคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และได้นำระบบรัฐราชการเข้ามาอยู่ภายใต้การเมืองการปกครองไทยอีกครั้ง เพื่อให้รัฐราชการมีอำนาจบทบาทในการบริหารและตัดสินใจด้านนโยบายที่สำคัญของประเทศขึ้นมาอีกครั้ง โดยใช้ระบบกลไกหลักในการขับเคลื่อนตามแผนนโยบายของรัฐบาล รวมถึงการแต่งตั้งผู้มีอำนาจที่มาจากระบบราชการ เพื่อเข้ามาบริหารประเทศให้สามารถกำหนดนโยบายด้านเศรษฐกิจแผนพัฒนา



ยุทธศาสตร์ชาติ ตามแบบฉบับประชารัฐของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อีกทั้งยังพบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญภายใต้อำนาจรัฐราชการ ในความเป็นพลวัตการเปลี่ยนแปลงในการปกครองประเทศ (ธนบรรณ อุ่ทองมาก, 2560)

จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยได้กลับเข้าสู่ระบบการเมืองระยะเปลี่ยนผ่านก่อนมีการเลือกตั้ง ซึ่งต้องอยู่ภายใต้อำนาจของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และนำไปสู่สถานะการเมืองแบบรัฐราชการการพิจารณาตำแหน่งคณะรัฐมนตรีเป็นแบบสัดส่วนราชการที่เป็นข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือน และมีสัดส่วนไม่น้อยในการยกย่องรัฐธรรมนูญ การออกแบบนโยบายที่เอื้อต่อผลประโยชน์ของกลุ่มรัฐราชการด้วยกัน ทำให้เกิดระบบถ่วงความเจริญความเป็นประชาธิปไตยของไทย (เกษียร เตชะพีระ, 2556) ก่อให้เกิดพลังนอกระบบราชการในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และบริบทนายทุนซึ่งกลายเป็นพลังสำคัญ และการท้าทายรัฐราชการไทยในปัจจุบันกล่าวได้ว่ารัฐราชการไทยนั้นมีการขับเคลื่อนโดยระบบข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนเป็นแกนหลัก โดยอาศัยอำนาจกองทัพเป็นผู้มีอำนาจใหญ่ในการสร้างกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ลักษณะรัฐราชการไทยภายใต้การนำรัฐบาลที่มาจากรัฐประหารอันแสดงให้เห็นถึงการปรับตัว ความเป็นพลวัตระบบรัฐราชการเพื่อรักษาอำนาจผลประโยชน์ และสถานะท่ามกลางกระแสการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางการเมือง เศรษฐกิจ รวมทั้งการกำหนดนโยบายการตัดสินใจที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะกลุ่มพลังอำนาจทางสังคม เป็นต้น

ดังนั้น บทความนี้จะศึกษาและนำเสนอถึงประเด็นที่เกี่ยวข้องกับ 1) ความเป็นมาของรัฐบาลภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. 2) พลวัตรัฐราชการภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. และ 3) ข้อเสนอ โดยการนำเสนอ ดังนี้

2. ความเป็นมาของรัฐราชการภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช.

ภายหลังจากรัฐประหารของ คสช. ในปี พ.ศ.2557 นั้น ถือเป็นการสานต่อเป้าหมายในการรัฐประหารของ คปค. ในช่วงปี พ.ศ.2549 ที่ยังไม่สามารถปรับความสมดุลของอำนาจทางการเมืองให้เป็นที่พอใจของกลุ่มหัวอำนาจเก่า รวมถึงกลุ่มเครือข่ายทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยและพรรคเพื่อไทยยังได้รับชัยชนะในการเลือกตั้งภายใต้รัฐธรรมนูญ ปี พ.ศ.2550 นั้น กระทั่งนำมาสู่การรัฐประหารซ้ำ เพื่อปรับดุลอำนาจทางการเมืองระหว่างรัฐราชการ (เกษียร เตชะพีระ, 2556) และเพื่อเป็นการเปิดให้ระบบรัฐราชการกลับเข้ามามีอำนาจและมีบทบาทที่สำคัญในการเมืองไทยอีกครั้ง รวมถึงการเสนอนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อตอบสนองความ



ต้องการ เมื่อสามารถเข้ากุมอำนาจทางการเมืองและการบริหารประเทศภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. ได้มีความต้องการในการใช้อำนาจระบบรัฐราชการเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อน ประเทศเพื่อให้เกิดระบบรัฐราชการให้มีอำนาจบทบาทครั้งสำคัญในการเมืองไทยช่วงเวลาดังกล่าว โดยอาศัยอำนาจทางการเมืองเป็นแกนกลาง คือ ข้าราชการในลักษณะการเข้ามามีบทบาทในพื้นที่การเมืองมากขึ้น (ธนบรรณ อุทองมาก, 2560) โดยสามารถเข้าดำรงตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีประจำกระทรวงต่าง ๆ ดังจะเห็นได้จากข้าราชการระดับสูงจากหลาย ๆ กระทรวง ที่สำคัญที่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายการบริหารประเทศ ตามที่เข้ามารับตำแหน่งใน คณะรัฐมนตรีเพื่อทำหน้าที่ตอบสนองต่อรัฐบาล คสช. สามารถควบคุมอำนาจทางการเมืองให้เกิดความชอบธรรม และบริหารประเทศได้ง่ายขึ้นแก้ไขปัญหาการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม อย่างเข้มข้นมากขึ้น

สภาพการเมืองไทยในปัจจุบันยังคงสามารถอธิบายบทบาทข้าราชการไทยทางการเมือง เมื่อมีพลังนอกระบบส่งผลให้ราชการมีความเข้มแข็งเติบโตขึ้นตามพลวัตของสังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง ทำให้ราชการมีการปรับตัวและเปลี่ยนสภาพจากฐานะเดิมเพื่อเข้าไปเล่นการเมือง และดำรงตำแหน่งในทางการเมือง สามารถกุมอำนาจกลไกเพื่อกำหนดนโยบาย และการบริหาร ประเทศและเอื้อประโยชน์แก่นักการเมืองให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น (เกษียร เตชะพีระ, 2556) ตามวิถีทางของประชาธิปไตยเพื่อสถาปนาการเมืองในระบบพรรคการเมืองขึ้น และกลุ่มนักธุรกิจ ขณะที่ภาคประชาชนที่เริ่มเรียกร้องความสำคัญในการออกนโยบายอันเป็นไปตามการปกครอง แบบประชาธิปไตย ส่งผลให้ระบบราชการต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำรงไว้ซึ่งสถาบันอันมีกลไก และระบบในการบริหารงานในระบอบการเมืองการปรับตัวดังกล่าวเป็นผลมาจากพลังทางการเมืองที่เติบโตขึ้น และในสังคมลักษณะพลังนอกรัฐที่สามารถสร้างพลังของการแข่งขันทางการเมืองแปรเปลี่ยนจากในคณะรัฐมนตรีไปอยู่ในรัฐสภามากขึ้น โดยการกำหนดเงื่อนไขลงใน รัฐธรรมนูญ

อีกทั้งยังครอบคลุมไปถึงการเกิดขึ้นของอำนาจทางการเมืองที่หลุดพ้นจากการครอบงำ ของอำนาจราชการ กลุ่มนักการเมืองที่เข้ามามีอิทธิพลสามารถเปลี่ยนแปลงระบบการเมือง ตามโครงสร้างและกฎหมายตามรัฐธรรมนูญที่สถาปนาระบบพรรคการเมือง และเปิดโอกาสให้ กลุ่มต่างๆ เข้ามาแข่งขันในทางการเมืองมากขึ้น (ทิวากร แก้วมณี, 2557) และภายหลังจาก รัฐประหาร พ.ศ. 2557 รัฐบาล คสช. ได้ให้ข้าราชการระดับสูงแต่ละกระทรวงเข้ามาบริหารงาน เป็นกำลังสำคัญ เพื่อกุมอำนาจตำแหน่งทางการเมืองไทย ซึ่งสะท้อนถึงความพยายามกระชับ



อำนาจจากการที่พลเรือนไม่ไว้วางใจรัฐบาลในการบริหารประเทศในช่วงเวลานั้น (ยุคติมุกดาวิจิตร, 2557) จะเป็นไปได้ในลักษณะการเปลี่ยนแปลงโดยนำระบบรัฐราชการที่สามารถพิจารณาการแต่งตั้งอดีตข้าราชการระดับสูงเข้าไปดำรงตำแหน่งทางการเมือง อันเป็นการนำระบบราชการกลับมาใช้ให้มีบทบาททางการเมืองไทย รวมถึงการกำหนดนโยบายจากชนชั้นข้าราชการระดับสูงให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. (อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ, 2558)

ดังนั้น การเมืองไทยภายใต้รัฐบาล คสช. การนำระบบราชการกลับเข้ามาใช้อำนาจบทบาทหน้าที่ทางการเมืองไทยนั้นส่วนหนึ่งเพื่อการเสนอนโยบาย และการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติตอบสนองอำนาจรัฐบาลเพื่อสามารถกุมอำนาจทางการเมือง และให้เกิดความชอบธรรมในการบริหารประเทศตามแนวนโยบายที่รัฐบาลกำหนดขึ้นมา เพื่อเสริมสร้างพันธมิตรที่เข้มแข็งตามระบบราชการโดยการนำรัฐบาล คสช. และข้าราชการพลเรือนเพื่อรักษาอำนาจทางการเมือง โดยใช้ระบบราชการเข้าไปครอบงำการดำเนินนโยบาย รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับข้าราชการเพื่อผนวกให้เข้าสู่ระบบที่เป็นทางการมากขึ้น อันแสดงให้เห็นการกลับเข้ามาสู่ระบบราชการที่มีบทบาทตามนโยบายแบบประชารัฐที่เป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารประเทศ โดยไม่ต้องอาศัยผู้มีอำนาจทางการเมืองชั้นอำนาจเก่าแบบเดิมต่อไป

3. พลวัตรัฐราชการภายใต้อำนาจ ยุคสมัยรัฐบาล คสช.

การเมืองไทยหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 นั้น เป็นการกลับมาสู่สนามการเมืองของระบบราชการหลังถูกลดทอนบทบาทไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งของการเมืองไทย เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ออกประกาศยึดอำนาจการปกครอง ฉบับที่ 5/2557 จึงมีผลให้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 สิ้นสุดลงในช่วงเวลาดังกล่าว ต่อมาได้มีการประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรีให้พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีพร้อมแต่งตั้งคณะรัฐมนตรี 34 ตำแหน่ง เข้าไปนั่งในกระทรวงต่างๆ เพื่อขับเคลื่อนงานอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นคณะรัฐมนตรีที่เต็มไปด้วยสายทหารและข้าราชการพลเรือนเป็นหลัก (ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 1/2557) จึงย้อนกลับไปเป็นการเมืองแบบ “รัฐราชการ” เพราะสัดส่วนคณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาล คสช. มีสัดส่วนข้าราชการทหารและพลเรือนเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นส่วนใหญ่ รวมถึงอำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการอยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. รวมทั้งตำแหน่งใน สนช.(ทิวากร แก้วมณี, 2557)



และคำว่า “รัฐราชการ” ตามความหมายของ Riggs (1966) อำนาจทางการเมืองไทยอยู่ภายใต้กลุ่มผู้มีอำนาจในระบบราชการเพียงไม่กี่กลุ่มที่แย่งชิง แข่งขันกันเพื่อตำแหน่งทางการเมือง โดยกลุ่มต่างๆ จะรวมตัวและมีลักษณะความสัมพันธ์กันแบบหลวมๆ ประกอบเป็นคณะรัฐบาลเพื่อใช้อำนาจบริหารประเทศอันเป็นผลมาจากการพัฒนาทางการเมืองที่ขาดสมดุลระหว่างสถาบันทางการเมือง สถาบันระบอบราชการมีความเข้มแข็งมากกว่าสถาบันอื่นๆ นอกกระบบราชการคณะรัฐบาลที่มาจากกลุ่มผู้นำในระบบราชการทั้งข้าราชการพลเรือนและนายทหารได้ใช้ทรัพยากรจากอำนาจของระบบราชการมาเป็นทรัพยากรทางการเมือง (Riggs, 1966) มีระบบราชการไทยเป็นกลไกที่สำคัญยิ่งในการบริหารและปกครองประเทศจึงเป็นเครื่องมือเพื่อดำเนินตามนโยบายและสร้างความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการทหารกับข้าราชการพลเรือน กล่าวคือเมื่อกลุ่มทหารหรือ คสช. ได้ก่อรัฐประหารเข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศส่วนหนึ่งต้องอาศัยข้าราชการพลเรือนช่วยสนับสนุนในการบริหารประเทศเพราะมีความรู้ความชำนาญและประสบการณ์ของการบริหารจัดการรัฐชาติสมัยใหม่ ไม่ว่าจะเป็นการออกคำสั่ง ประกาศ ร่างกฎหมายรัฐธรรมนูญ การวางแผนพัฒนาประเทศ การบริหารเศรษฐกิจการเงิน การคลัง และการดำเนินความสัมพันธ์ทางการทูต เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557 การกลับเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของรัฐบาลทหารพร้อมด้วยข้าราชการพลเรือน ซึ่งในส่วนนี้แสดงให้เห็นถึงการสร้างความชอบธรรมให้กับข้าราชการและการปรับความเป็นพลวัตของรัฐราชการไทยตามวิธีการของรัฐบาลที่เลือกนำมาใช้ คือ การสร้างความเป็นสถาบันที่เป็นทางการ โดยวิธีการใช้อำนาจในระบบการเมืองพร้อมสถาปนาอำนาจข้าราชการฝ่ายทหารและข้าราชการพลเรือน (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2556) โดยเฉพาะเรื่องการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นความเปลี่ยนแปลงในทางโครงสร้างสถาบันการเมืองและในเชิงบุคลากรก็มีความเปลี่ยนแปลงไปเช่นกัน กล่าว คือ จากในระยะแรกเริ่มข้าราชการเป็นบุคคลที่มีความรู้ความสามารถอันดับต้นๆ ข้าราชการระดับสูงจะต้องรับหน้าที่ขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติในยุคสมัยรัฐบาล คสช.ท่ามกลางโครงสร้างระบบราชการที่แตกต่าง ขาดเอกภาพ และขาดบุคลากรที่มีความสามารถล้วนเป็นอุปสรรคต่อการบริหารรัฐราชการในยุคสมัยรัฐบาล คสช. และเป็นอุปสรรคแก่บรรดาข้าราชการที่ต้องการเข้ามาใช้อำนาจทางการเมืองดังเช่นสมัยก่อน (เกษียร เตชะพีระ, 2557)

ทั้งนี้ยังพบว่าการเข้าสู่อำนาจโดยใช้อำนาจการบริหารตามกฎหมายมาตรา 44 แทนที่จะสร้างความเข้มแข็งให้ระบบราชการกลับสร้างความอ่อนแอให้ระบบราชการแทนด้วยการใช้



อำนาจตามอำเภอใจของรัฐบาล อีกทั้งการพึ่งพาระบบราชการที่รวมศูนย์แต่ขาดเอกภาพ และ ปัญหาเรื่องคุณภาพของข้าราชการดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น จึงพบอุปสรรคในการดำเนินงานไม่สามารถบริหารงานได้ด้วยระบบกลไกรัฐราชการที่ตั้งใจไว้ และการใช้อำนาจพิเศษตามมาตรา 44 สั่งการให้รัฐราชการทำงานตามที่รัฐบาลต้องการหรือการตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ มาบริหาร ขับเคลื่อนงานแทนกลไกรัฐราชการเดิมเท่าการใช้อำนาจดังกล่าวของ คสช. ก็มีปัญหาในด้าน ความชอบธรรมทางการเมืองที่ใช้อำนาจบีบบังคับแก่รัฐราชการต้องอยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. บังคับใช้กฎหมายมาตรา 44 และโยกย้ายข้าราชการระดับสูงในหลายหน่วยงาน รวมทั้ง อำนาจระบบโครงสร้างรัฐบาล คสช. ทั้งเศรษฐกิจและสังคมการเมือง รวมถึงการวางแผนให้ ประเทศไทยเป็นไปในทิศทางที่ตนเองต้องการที่แสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในระบบ รัฐราชการไทยภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. และได้ปรับเปลี่ยนรูปร่างตามโครงสร้างระบบการเมือง เพื่อผสมผสานระบบราชการฝ่ายพลเรือนเข้าไปดำเนินการกิจกรรมทางการเมืองในทุกมิติ เช่น การปฏิรูปประเทศตามแผนยุทธศาสตร์ชาติของรัฐบาล คสช. การเปลี่ยนแปลงการกำหนด นโยบายที่รัฐราชการต้องการสร้างความชอบธรรมผ่านการบรรจุไว้ในรัฐธรรมนูญและกฎหมาย “นโยบายการปฏิรูปประเทศ” เป็นการเมืองระบบรัฐราชการในลักษณะใหม่ที่ เป็นความพยายาม ครอบงำการกำหนดนโยบายด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เบ็ดเสร็จและรับรองกฎหมาย จัดทำแผนยุทธศาสตร์ชาติ ระยะ 20 ปี เพื่อใช้ในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศ (สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

สรุปได้ว่า ความเป็นพลวัตรัฐราชการการปรับตัวของลักษณะความสัมพันธ์ของ รัฐราชการ ยุคสมัยรัฐบาล คสช. และการมีอำนาจบทบาทสำคัญต่อระบบการเมืองไทยพร้อม ตอบสนองนโยบายรัฐบาลที่สร้างขึ้นมาเพื่อให้เกิดพันธมิตรที่เข้มแข็งในระบบรัฐราชการโดยมี รัฐบาล คสช. เป็นผู้สนับสนุนให้เกิดระบบรัฐราชการ ทั้งจากการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีอัน ประกอบด้วยอดีตข้าราชการระดับสูงเพื่อ สามารถกำหนดนโยบายมาจากชนชั้นนำหรือ ข้าราชการระดับสูงเท่านั้น รวมถึงการวางระบบกลไกใหม่ก่อนการจัดตั้งพรรคการเมืองเพื่อลง แข่งการเลือกตั้ง และเพื่อให้แน่ใจว่าหลังการเลือกตั้งในปี พ.ศ. 2562 กลุ่มของตนจะยังได้รับ ผลประโยชน์ไม่ถูกดำเนินการในคดีล้มล้างการปกครอง อีกทั้งกลุ่มทุนนายใหญ่สามารถเข้ามาให้ การสนับสนุนเป็นพันธมิตรหลักรัฐบาล คสช. ได้กลายมาเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนแนว ทางการพัฒนาและมาตรการด้านเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศ เป็นต้น



4. สรุป

การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองไทยภายหลังเกิดรัฐประหาร ปี พ.ศ.2557 โดยการนำของ พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา หรือคณะ คสช. ช่วงเวลาดังกล่าวนั้นคณะบุคคลดังกล่าวได้เข้ามามีอำนาจบทบาททางการเมืองโดยการฟื้นฟูระบบรัฐราชการเดิมให้มีอำนาจบทบาททางการเมืองอีกครั้ง และเป็นการสร้างความชอบธรรมการบริหารประเทศให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. ถือเป็นระบบกลไกการขับเคลื่อนกำหนดนโยบายบริหารประเทศในระบบรัฐราชการ และการแต่งตั้งคณะรัฐมนตรีที่มาจากข้าราชการหรืออดีตข้าราชการระดับสูง ซึ่งเป็นลักษณะการเข้ามามีอำนาจในระบบรัฐราชการเพื่อความเป็นพลวัตระบบราชการไทยก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์เชิงอำนาจรัฐ รวมถึงการปรับตัวเข้าสู่ระบบรัฐราชการใหม่เพื่อร่วมกำหนดนโยบายในการตัดสินใจเรื่องสำคัญของประเทศเพื่อการขับเคลื่อนนโยบายไปสู่การปฏิบัติในส่วนระบบราชการนั้น ตามฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติสามารถจัดตั้งระบบกลไกการทำงานตนเองขึ้นมาใหม่เพื่อตอบสนองการปฏิรูปประเทศตามเป้าหมายระบบโครงสร้างการเมืองแบบระบบรัฐราชการให้อยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. โดยเน้นให้เกิดระบบรัฐราชการเป็นตัวนำของการขับเคลื่อนกระบวนการด้านนโยบายเศรษฐกิจ และสังคมการเมือง รวมทั้งการนำเสนอแนะนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในภาคส่วนต่างๆ

สภาพการเมืองไทยยุคสมัยรัฐบาล คสช. ได้นำระบบรัฐราชการเข้ามามีบทบาทสำคัญในกระทรวงต่างๆ และใช้รัฐธรรมนูญหรือกฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือผนวกรัฐราชการให้อยู่ภายใต้อำนาจโครงสร้างระบบสถาบันทางการเมืองไทย และใช้อำนาจรัฐบาล คสช. ควบคุมอำนาจระบบการเมืองไทยโดยเสริมสร้างระบบราชการเป็นฝ่ายสนับสนุน ซึ่งพบว่าการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเป็นการเมืองรัฐราชการที่กลับเข้ามามีบทบาทอีกครั้งในการเมืองไทย

5. องค์ความรู้ที่ได้รับ

ความเป็นพลวัตรัฐราชการเป็นลักษณะของรัฐราชการที่อยู่ภายใต้อำนาจรัฐบาล คสช. ต้องพบกับปัญหาที่สำคัญคือ เกิดความอ่อนแอในระบบราชการที่ต้องตกอยู่ในการรวมศูนย์อำนาจแบบแตกกระจาย ขาดความเป็นเอกภาพในการทำงาน การรื้อฟื้นรัฐราชการหรือการใช้ระบบราชการมาเป็นเครื่องมือ ยุครัฐบาล คสช. จึงได้แต่งตั้งให้ทหารเป็นรัฐมนตรีในกระทรวงต่าง ๆ เพื่อควบคุมให้ระบบราชการขับเคลื่อนนโยบาย และมีการสร้างความชอบธรรมให้แก่การปกครองของตน โดยใช้มาตรการทางกฎหมายทั้งรัฐธรรมนูญการปกครอง คำสั่งและประกาศ



ต่าง ๆ อีกทั้ง คสช. ยังรับหน้าที่ควบคุมสั่งคมการเมืองในช่วงระยะเปลี่ยนผ่านของสถาบันสูงสุด เพื่อให้กระบวนการต่าง ๆ ดำเนินไปอย่างราบรื่น การจัดสรรผลประโยชน์และการจัดระเบียบอำนาจ การใช้เครือข่ายกลุ่มทุนใหญ่มาช่วยขับเคลื่อนโครงการต่าง ๆ ในด้านเศรษฐกิจ โดยเฉพาะบรรดาโครงการใหญ่อย่างประชารัฐ ซึ่งประชารัฐมีลักษณะเป็นการถือหุ้นใหญ่ในประเทศให้มีการสะสมทุนมากขึ้น และตั้งคณะกรรมการที่เป็นการร่วมมือระหว่างทหารและกลุ่มทุนมาขับเคลื่อนโครงการใหญ่แทนที่จะเป็นระบบราชการ สุดท้ายแล้วรัฐราชการก็ยังเป็นกลุ่มการเมืองที่มุ่งรักษาผลประโยชน์ของตนด้วยการประสานพลังกับกลุ่มชนชั้นทางสังคม เศรษฐกิจ การเมืองไทย โดยเบียดขับประชาชนไปเป็นผู้ใต้ปกครองให้เป็นประชาชนผู้ไม่สนใจทางการเมือง อยู่เป็นประชาชนธรรมดาให้ผู้รู้หรือคนดีเป็นผู้ชี้ทางให้ ยิ่งไปกว่านั้นในปัจจุบันนอกจากการชี้แนะของผู้รู้หรือคนดีแล้วยังเปิดโอกาสให้นายทุนใหญ่ที่ประสบความสำเร็จในการผูกขาดธุรกิจเข้ามามีชี้แนะการพัฒนาเศรษฐกิจของสังคมในระดับฐานรากเป็นต้น

เอกสารอ้างอิง

- เกษียร เตชะพีระ. (2557). *รัฐราชการไทยสายตาเฟรดริกส์*. สืบค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2563, จาก <https://cuir.car.chula.ac.th/dspace/bitstream/123456789/59563/1/5780614524.pdf>
- _____. (2556, 19 กรกฎาคม). กบดักรัฐราชการ 1. *มติชนสุดสัปดาห์*, 33(1718), 9.
- _____. (2556, 26 กรกฎาคม). กบดักรัฐราชการ 2. *มติชนสุดสัปดาห์*, 33(1719), 26.
- อัครศักดิ์ เพชรเลิศอนันต์. (2543). *2475 และ 1 ปี หลังการปฏิวัติ*. กรุงเทพฯ: สถาบันเอเชียศึกษาจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ธนบรรณ อุทองมาก. (2560). *รัฐราชการไทยภายหลังการรัฐประหาร พ.ศ. 2557*. (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต). จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ.
- นิธิ เอียวศรีวงศ์. (2560). *รัฐราชการ*. สืบค้นเมื่อ 13 มิถุนายน 2563, จาก https://www.matichon.co.th/columnists/news_604174
- ทิวากร แก้วมณี. (2557). *วิวัฒนาการวงจรอุบาทว์ทางการเมืองไทย: จาก 2475 ถึงการเมืองหลังระบอบทักษิณ*. กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา.



- ยุคติ มุกตาวิจิตร. (2557). *นักการเมืองข้าราชการ*. สืบค้นเมื่อ 23 มิถุนายน 2563, จาก https://thaienews.blogspot.com/2014/08/blog-post_509.html
- วสันต์ เหลืองประภัสร์. (2556). สองคลื่นแห่งการปฏิรูประบบราชการไทย: 15 ปีของความเปลี่ยนแปลงในเชิงสถาบันทางการเมือง-การบริหารไทย 2535-2549. *รัฐศาสตร์สาร*, 34(2), 157-249.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). *รายงานการประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 24 ปีที่ 1 ครั้งที่ 17 (สมัยสามัญทั่วไป)*. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- อดิพันธ์ พรหมพันธ์ใจ. (2558). รัฐราชการไทยในสมัยพลเอกเปรม ติณสูลานนท์: ปัญหาระบอบประชาธิปไตยครึ่งใบ (2523-2531). *วารสารสังคมศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย*, 45(2), 75-104.
- Mead, K. (2004). *The Rise and Decline of Thai Absolutism*. 1sted. Abingdon: Routledge.
- Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center.