

การจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557-2562
The Governance of the Government of General Prayut Chan-o-cha
during 2014-2019

บุษยรังสี หาสุทธิใจ¹ วรงค์สิทธิ์ สิงห์ดำรงค์² สุณีชนัน ฉัตรบุรานนทชัย³ ปรัชญา วงศ์วารี⁴
Budsayarangsri Hasuttijai, Warongsit Singdamrong, Suneechaya Chatburanontachai,
Prachya Wongwaree

บทคัดย่อ (Abstract)

บทความวิจัยนี้ มุ่งศึกษาการจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา โดยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ แบบการวิจัยเอกสาร ซึ่งศึกษารัฐบาลในช่วงหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ถึง 2562 ผลการศึกษาพบว่า การจัดการปกครอง (Governance) ถือเป็นแนวคิดที่ใช้ในการมองรัฐที่แตกต่างจากการใช้หลักการปกครอง (Government) เหมือนในอดีต โดยการบริหารจัดการภาครัฐเองก็อยู่ในขอบข่ายเดียวกันกับกระแสนโยบายการจัดการปกครอง ซึ่งสามารถพิจารณาได้จากบริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ และการจัดการปกครองสมัยรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ก็มีโครงสร้างทางการเมืองที่มีแนวโน้มแบบการจัดการปกครองทั้งในมิติทางการเมืองและมิติของระบบราชการ แต่ในภาพรวมกลับสะท้อนถึงการปฏิบัติที่พยายามรักษาอำนาจรัฐให้นั้นเข้มแข็งดังเดิมเสมอ

คำสำคัญ (Keywords): การจัดการปกครองไทย; รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

Abstract

This research article aimed to study the governance of the government of General Prayut Chan-o-cha. It was qualitative documentary research studying the government in the period after the coup d'état from 2014 to 2019. The research showed that governance was the concept to govern the state, different from the former pattern of the government. The public management was a part of governance approach considering on the political changing context and the governance of the government of General Prayut Chan-o-cha. The political structure trended to consist of political governance and bureaucratic aspect for the state stability.

Keywords: Thai governance; the government of General Prayut Chan-o-cha

Received: 2024-09-30 Revised: 2024-10-11 Accepted: 2024-10-12

¹ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม Bachelor of Political Science (Government). Siam University. E-mail: Budsayarangsri.has@siam.edu

² อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม Bachelor of Political Science (Government). Siam University. E-mail: warongsit.sin@siam.edu

³ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม Bachelor of Political Science (Government). Siam University. E-mail: suneechaya.cha@siam.edu

⁴ อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐศาสตรบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสยาม Bachelor of Political Science (Government). Siam University. E-mail: Prachya.Won@siam.edu

บทนำ (Introduction)

การปกครองของนานารัฐอิสระในอดีตมุ่งเน้นการรวมศูนย์อำนาจทางการเมืองการปกครอง (Centralization) ไว้ที่รัฐบาลกลาง และเมื่อความสลับซับซ้อนของโครงสร้างทางการเมือง (Political Structure) มีมากขึ้นตามพัฒนาการเพื่อสร้างความเป็นรัฐสมัยใหม่ (Nation-State) ระบบราชการที่ยึดโยงกับแนวคิดระบบราชการของ Weber (Waters and Waters 2015: 73-128) ที่ชี้ให้เห็นว่า ระบบราชการเป็นโครงสร้างที่มีความเป็นระบบและมีการทำงานอย่างมีแบบแผนที่เป็นทางการ โดยสอดคล้องกับหลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) ให้ระบบราชการส่วนภูมิภาคกำกับดูแลงานท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ (decentralization) ให้การปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในพื้นที่ของตน ไปพร้อมกัน

ระบบราชการบนรากฐานการเมืองแบบเดิมที่ยึดโยงโครงสร้างการปกครองบนพื้นที่ของระบบราชการเป็นกลไกนั้น แนวคิดระบบราชการตามแนวทางของการบริหาร (Public Administration) กลับไม่สามารถสร้างความคล่องตัวในการทำหน้าที่หรือตอบสนองความต้องการของประชาชนในฐานะพลเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Efficiency) แม้ว่าจะนำเอาหลักการบริหารของภาครัฐกิจเอกชนมาเป็นฐานในการดำเนินนโยบายของรัฐก็ตาม จากสภาพปัญหาดังกล่าว การจัดการภาครัฐสมัยใหม่ (New Public Management) กลายเป็นพื้นฐานการจัดการระบบราชการของรัฐมากขึ้นเนื่องจากมีเครื่องมือทางการจัดการเข้ามามีบทบาทแทนแนวทางการบริหารแบบเดิม ซึ่งมองว่ารัฐควรให้อะไรมากกว่าการมองเห็นความต้องการของประชาชนในฐานะลูกค้าของรัฐที่มีความต้องการที่แตกต่างกัน โดยต้องมีรัฐให้เข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้ให้บริการสาธารณะ จึงเห็นได้ว่า รูปแบบการปกครองแบบบนลงล่างหรือแนวดิ่ง (Top-Down) ถูกปรับเปลี่ยนเป็นแบบล่างขึ้นบน (Bottom-Up) เข้ามาแทน (Waters and Waters 2015: 73-128)

ขณะเดียวกันเมื่อบริบทโลกมีการเปลี่ยนแปลงทั้งโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง ความต้องการรัฐบาลที่ยืดหยุ่นให้อัดต่อกระแสเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมใหม่ (Neo-Liberalism) กลายเป็นปัจจัยเร่งเร้าให้รัฐบาลนานาชาติประเทศต้องปรับตัวเพื่อให้เกิดระบบการค้าเสรีโดยลดบทบาทของรัฐจากการเป็นผู้ควบคุม (Control) มาเป็นผู้สนับสนุน (Support) การพัฒนาการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของภาคเอกชนภายในประเทศที่ต่างพยายามเข้าไปแข่งขันในตลาดระดับนานาชาติมากขึ้นโดยไม่ต้องไม่ให้กลไกรัฐเป็นตัวถ่วงหรือเป็นเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรคในการแข่งขันที่เกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 นั้น ก็มีการแต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีตามพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 สิงหาคม พ.ศ. 2557 โดยลำดับ ซึ่งเป็นคณะรัฐมนตรีคณะแรกที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั้งประเทศยาวนานที่สุด (20 พฤษภาคม 2557 ถึง 1 เมษายน 2558) และเป็นคณะรัฐมนตรีที่บริหารราชการแผ่นดินเกินกว่า 4 ปี

เมื่อพิจารณาแนวทางการปกครองของบริบทการเมืองในขณะที่เป็นรัฐบาลทหารนั้นย่อมพบว่า รูปแบบการบริหารแผ่นดินของรัฐบาลในขณะนั้นย่อมตกอยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทหาร (สมประสงค์ นิลสมัย ม.ป.ป.: 10) หากแต่กลับพบว่าระบบบริหารราชการแผ่นดินกลับมีลักษณะที่สอดคล้องกับโครงสร้างทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยโดยทั่วไป

ดังนั้น การศึกษาการจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ผ่านการสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ โดยเน้นการทำความเข้าใจต่อแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในช่วงหลังการรัฐประหารในปี พ.ศ. 2557 ถึง 2562 ย่อมช่วยอธิบายให้เห็นว่า ทิศทางของการปกครองในระบอบ

เผด็จการสมัยใหม่นั้นเป็นอย่างไร ซึ่งมีส่วนช่วยในการสร้างฐานข้อมูลเชิงไทยคดีศึกษาตามกรอบแนวคิดการจัดการปกครองต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย (Research Objectives)

เพื่อศึกษาการจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557-2562

วิธีดำเนินการวิจัย (Research Methods)

1. ขอบเขตของการวิจัย

1.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) โดยเป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งมุ่งค้นหาข้อเท็จจริง หรืออธิบายปรากฏการณ์ที่ศึกษาตามบริบทความเป็นจริง โดยเอกสารที่นำมาใช้ในการศึกษาต้องมีความตรง (Validity)

1.2 ขอบเขตด้านพื้นที่ ประเทศไทย โดยมุ่งเน้นบริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและการบริหารจัดการภาครัฐ

1.3 ขอบเขตด้านระยะเวลา การวิจัยในครั้งนี้ใช้เวลาในศึกษา รวบรวมข้อมูล และวิเคราะห์ข้อมูล เริ่มตั้งแต่ 1 มิถุนายน-1 กันยายน 2567

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษานี้เป็นการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยเอกสารที่นำมาใช้ในการศึกษาต้องมีความตรง (validity) โดยกำหนดเกณฑ์สำหรับการคัดเลือกเอกสารมาใช้ในการวิจัย ดังนี้

2.1 เอกสารราชการ และเอกสารอื่น ๆ เป็นเอกสารที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นในการวิจัย

2.2 รายงานวิจัย บทความวิจัย บทความวิชาการ หนังสือ ตำรา เอกสารที่ได้รับการเผยแพร่ผ่านสื่อต่าง ๆ

โดยเกณฑ์การคัดเลือกเอกสารข้างต้นมาใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย ความจริง (Authenticity) ความถูกต้องน่าเชื่อถือ (Credibility) การเป็นตัวแทน (Representativeness) และ สื่อความหมาย (meaning)

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การรวบรวมข้อมูลในการศึกษานี้ ได้รวบรวมจากเอกสารราชการ และเอกสารอื่น ๆ เป็นเอกสารที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นในการวิจัย และรายงานวิจัย บทความวิจัย บทความวิชาการ หนังสือ ตำรา เอกสารที่ได้รับการเผยแพร่ผ่านสื่อต่าง ๆ

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูล ใช้วิธีการตีความทำความเข้าใจปรากฏการณ์ที่ศึกษาตามบริบทความเป็นจริง เพื่อสร้างข้อสรุปจากการศึกษา

ผลการวิจัย (Research Results)

บริบทการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐ

ระยะหลังสิ้นสุดสงครามเย็น ในทศวรรษ 1990 บริบทการเมืองของไทยเริ่มมีการปรับเปลี่ยนจากโครงสร้างทางการเมืองที่มีความเป็นอำนาจนิยม (authoritarianism) คล้ายคลึงสู่ความเป็นเสรีนิยม (liberalism)

ตามหลักการประชาธิปไตยมากขึ้น บทบาทของชนชั้นนำทางการเมืองในฐานะผู้กำหนดนโยบายมีการผลัดเปลี่ยนหมุนเข้ามาสู่ระบบการเมืองในฐานะนักการเมืองที่ลงแข่งขันในการเลือกตั้งเป็นระยะ ๆ ขณะเดียวกันกองทัพพยายามลดบทบาทตนเองหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ ในปี พ.ศ. 2535 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองนำไปสู่การเมืองที่สนับสนุนให้นายกรัฐมนตรีที่มีภาวะผู้นำเข้มแข็งตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 รวมทั้งในขณะเดียวกันบทบาทภาคประชาชนเริ่มมีการเคลื่อนไหวเข้มแข็งขึ้นไปพร้อมกัน อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองกลับถดถอยอีกครั้งในปี พ.ศ. 2549 ผ่านการรัฐประหาร และนำไปสู่การร่างรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 และจัดการเลือกตั้งจนได้รัฐบาลที่ไร้เสถียรภาพทางการเมืองหลายรัฐบาล จนนำไปสู่การรัฐประหารอีกครั้งในปี 2557 และมีการเลือกตั้งที่เชื่องช้าและถูกตั้งข้อสังเกตถึงความบริสุทธิ์ยุติธรรมในกระบวนการเลือกตั้งตามรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2560

จากที่กล่าวมาข้างต้นย่อมพบว่า บทบาทชนชั้นนำทางการเมืองตามกระบวนทัศน์แบบชนชั้นนำ (Elitism Approach) นับเป็นตัวแสดงที่สำคัญในการกำหนดทิศทางทางการเมือง กล่าวคือ หากพิจารณาการเมืองในสองมิติ คือ การเมืองที่มีต่อส่วนราชการ หรือระบบราชการ กับการเมืองที่มีต่อประชาสังคม ย่อมพบว่า มีหลายแนวคิดที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนโยบายของไทย โดยพิจารณาได้จากการปรับเปลี่ยนการบริหารปกครองภาครัฐไทยก็ปรากฏให้เห็นถึงพัฒนาการที่น่าสนใจพอสังเขปดังนี้

เกิดการลดบทบาทภาครัฐตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ซึ่งรัฐบาลทำหน้าที่เป็นแกนกลางในการกำหนดนโยบาย ควบคุมให้กลไกรัฐในส่วนกลาง ภูมิภาค ในฐานะตัวแสดงที่มีบทบาทแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติผ่านการแบ่งอำนาจให้ใช้การควบคุมและกำกับ การจ้างเหมาองค์กรภายนอกเข้าดำเนินการตามระบบสัญญาแทนรัฐกระทำเอง (Outsourcing/Contracting out) การส่งเสริมให้เอกชนเป็นหุ้นส่วนในนโยบายสาธารณะ (Public Private Partnership) ผ่านกระบวนการสัมปทาน การอนุญาต ภายใต้การกำกับดูแลของภาครัฐ และใช้การประเมินผลสำเร็จตามตัวชี้วัด (Key Performance Indicator) เป็นปัจจัยชี้วัดความสำเร็จของงาน รวมทั้งปรับทัศนคติของภาครัฐให้ปรับเปลี่ยนประชาชนเป็นผู้รับบริการหรือลูกค้า (Customer) ของรัฐมากขึ้น ซึ่งปรากฏขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมผ่านการขับเคลื่อนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ในสมัยรัฐบาล พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลของการดำเนินการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่จะบรรลุผลสำเร็จในการปรับเปลี่ยนทัศนคติข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะกลไกในระบบราชการให้ทำงานได้ดีขึ้นก็ตาม แต่ผลปรากฏที่เป็นปัญหาที่สำคัญได้แก่ กลไกรัฐเหล่านี้อย่างยิ่งคุ้นเคยกับการให้บริการที่เน้นการสั่งการ และกำกับควบคุม อีกทั้งยังขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในหลายกรณี แนวคิดการบริการสาธารณะใหม่ (New Public Services: NPS) ที่เน้น การปรับเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจและการปรับเปลี่ยนโครงสร้างสังคม การปรับเปลี่ยนบทบาทของข้าราชการ การสร้างและจัดการเครือข่ายอย่างเป็นระบบ การสร้างสรรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะใหม่ และการสร้างแรงงานที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และทักษะสูง หรือกล่าวได้ว่า เน้นให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ “ฟัง” มากกว่า “สั่ง” และ “รับใช้หรือให้บริการพลเมือง” มากกว่า “กำกับหรือควบคุม” รัฐต้องสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่ประชาชนไทยทุกคน และมุ่งที่ผลประโยชน์สาธารณะเป็นสำคัญ ในขณะเดียวกันประชาชนต้องก้าวสู่การเป็นพลเมือง เป็นผู้ตื่นรู้ เข้าใจปัญหาของตนให้ลึกซึ้งมาจัดการกับปัญหาของตนเอง มีส่วนร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลประโยชน์ และร่วมประเมินตรวจสอบด้วยตนเอง (ชมภูนุช หุ่นาค, 2560: 125) ซึ่งแนวคิดดังกล่าวปรากฏให้เห็นผ่านขับเคลื่อนขององค์กรภาคประชาสังคมในระดับ

รากหญ้าในระดับท้องถิ่นที่แสดงออกเป็นข่าวในสื่อต่าง ๆ ผ่านการแสดงบทบาทเรียกร้องและผลักดันความต้องการ กระทั่งสะท้อนเป็นนโยบายทางการเมืองทั้งในระดับชาติและในระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้ ปัญหาก็มีอีกมิติหนึ่งที่เกิดขึ้นจากการเน้นกลไกตลาด และการแข่งขันในการให้บริการ ตามแนวคิดการบริการสาธารณะใหม่นั้นส่งผลให้ภาครัฐมีการปรับตัวมากขึ้นก็ตาม แต่การเพิ่มบทบาทความเป็นพลเมืองยังคงเกิดขึ้นเป็นรูปธรรมเสียส่วนมากเฉพาะกับกลุ่มที่ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐมากกว่าประชาชนในฐานะพลเมืองโดยทั่วไป ซึ่งแนวคิดการบริหารปกครอง หรือ การจัดการปกครอง (Governance) หรือการจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG) นับเป็นหลักคิดเชิงบูรณาการ โดยปรับบทบาทให้ตัวแสดงทั้งในกระบวนการนโยบายปรับเปลี่ยนบทบาททางการเมืองในการประสานประโยชน์ร่วมกันผ่านการมีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะ นับเป็นการต่อยอดแนวคิดการบริหารจัดการทั้งให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น โดยเน้นประสานสร้างความร่วมมือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholders) และตัวแสดงอื่น ๆ ในสังคม ให้แต่ละฝ่ายนำทรัพยากรออกมาใช้เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ของส่วนรวม และการจัดการความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากกระบวนการร่วมกันทำระหว่างเครือข่ายต่าง ๆ ในปริณิณทลทางสังคมการเมืองที่ไร้ขอบเขต กระทั่งกล่าวได้ว่า “รัฐนั้นเล็กลง แต่สังคมกลับใหญ่ขึ้น (Smaller Government, Bigger Society)” โดยรัฐจะทำหน้าที่เป็นผู้ประสานและผลักดันให้ทุกภาคส่วนเข้าไปมีส่วนร่วมในกระบวนการนโยบาย ประชาชนจึงมีสถานะเป็นพลเมือง (Citizenship) ที่ตระหนักสำนึกและมีบทบาทในกระบวนการทางการเมืองไปพร้อมกับกลไกรัฐ สังคมจึงเป็นแบบพหุสังคม (Plural Society) ซึ่งทุกภาคส่วนทางสังคมจะเข้ามามีบทบาทร่วมกันนั่นเอง (สุพจน์ตร์ศักดิ์ หนูขาว, 2558: 43-44 และ ไททัศน์ มาลา, 2561: 184-185) ดังนั้น การเป็นหุ้นส่วนในนโยบายสาธารณะของภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP) จึงมีใช่เฉพาะตัวแสดงที่เป็นภาคธุรกิจที่เข้ามาผ่านกระบวนการสัมปทาน หรือ การได้รับอนุญาตจากภาครัฐเท่านั้น หากแต่เป็นภาคเอกชนที่เป็นภาคประชาชนที่เข้ามาด้วยสำนึกสาธารณะในความเป็นพลเมือง

บริบทการเมืองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา (30 สิงหาคม พ.ศ. 2557-10 กรกฎาคม พ.ศ. 2562)

วันที่ 30 สิงหาคม พ.ศ. 2557 พระบาทสมเด็จพระมหาภูมิพลอดุลยเดชมหาราช บรมนาถบพิตรมีพระบรมราชโองการ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 19 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ แต่งตั้งรัฐมนตรี ประกาศ ณ วันที่ 30 สิงหาคม 2557 โดยมี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี เป็นผู้รับสนองพระบรมราชโองการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีไทย ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังรัฐประหารในนามคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และการแต่งตั้ง พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรีตามพระบรมราชโองการประกาศแต่งตั้งนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 24 สิงหาคม 2557 โดยลำดับ โดยเป็นคณะรัฐมนตรีไทยคณะแรกที่ประกาศใช้กฎอัยการศึกทั้งประเทศยาวนานที่สุด และเป็นคณะรัฐมนตรีที่อยู่เกิน 4 ปี ในรอบ 13 ปี นับจากคณะรัฐมนตรีไทย คณะที่ 54

ระยะแรกรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการจัดระเบียบการปกครองที่รัดกุมตามการประกาศใช้กฎอัยการศึก และยกเลิกวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2558 จากนั้นจึงใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พ.ศ. 2557 ภายใต้มาตรา 44 ในการดูแลความสงบเรียบร้อยแทน

ด้านนโยบายเศรษฐกิจและสังคมนั้น พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้อนุมัติโครงการและงบประมาณรวมกว่า 1 แสนล้านบาท รวมทั้งเห็นชอบโครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปีภายใต้การ

ดำเนินโครงการของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร หรือ "จำนำยั้งฉาง" นอกจากนี้ยังมีการอนุมัติเงินเพื่อดำเนินโครงการต่าง ๆ ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาเศรษฐกิจอีกจำนวนมาก

ด้านการบริหารระบบราชการแผ่นดินนั้น พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มีการปรับคณะรัฐมนตรีจำนวน 5 ครั้ง ภายใต้อำนาจการแบบเดิมที่มีก่อนการรัฐประหาร ซึ่งรัฐมนตรีส่วนใหญ่เป็นอดีตนายทหารระดับสูง และอดีตข้าราชการประจำระดับสูง อีกทั้งมีการเผยแพร่ ค่านิยม 12 ประการ เป็นแนวทางหนึ่งในการวางรากฐานการปกครองประเทศ ซึ่งรัฐบาลมีนโยบายต่าง ๆ 11 นโยบาย ได้แก่ 1. นโยบายการปกป้องและเชิดชูสถาบันพระมหากษัตริย์ 2. นโยบายการรักษาความมั่นคงของรัฐและการต่างประเทศ ในระยะเร่งด่วน 3. นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสเข้าถึงบริการของรัฐ ในระยะเฉพาะหน้า 4. นโยบายการศึกษาและเรียนรู้ การทะนุบำรุงศาสนา ศิลปะและวัฒนธรรม 5. นโยบายการยกระดับคุณภาพบริการด้านสาธารณสุข และสุขภาพของประชาชน 6. นโยบายการเพิ่มศักยภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ รัฐบาลจะดำเนินนโยบายเศรษฐกิจเป็น 3 ระยะ คือ ระยะเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการทันที ระยะต่อไปที่ต้องแก้ไขปัญหาพื้นฐานที่ค้างคาอยู่ และระยะยาวที่ต้องวางรากฐานเพื่อความเจริญเติบโตอย่างต่อเนื่อง 7. นโยบายการส่งเสริมบทบาทและการใช้โอกาสในประชาคมอาเซียน 8. นโยบายการพัฒนาและส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี การวิจัยและพัฒนา และนวัตกรรม 9. นโยบายการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน 10. นโยบายการส่งเสริมการบริหารราชการแผ่นดินที่มีธรรมาภิบาลและการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ และ 11. นโยบายการปรับปรุงกฎหมายและกระบวนการยุติธรรม ในระยะเฉพาะหน้า จะเร่งปรับปรุงประมวลกฎหมายหลักของประเทศและกฎหมายอื่นๆที่ล้าสมัย ไม่เป็นธรรม ไม่สอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ เป็นอุปสรรคต่อการบริหารราชการแผ่นดิน

นอกจากนี้ ยังได้มีการร่างและให้ประชาชนลงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2559 และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2560 ต่อมา รวมไปถึงการจัดทำร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจำนวน 10 ฉบับ รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการเลือกตั้ง 4 ฉบับ ได้แก่ การเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร การได้มาซึ่งสมาชิกวุฒิสภา คณะกรรมการการเลือกตั้ง และพรรคการเมือง

ทั้งนี้ ย่อมเห็นว่า บริบทการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินในขณะนั้นอยู่ภายใต้ รัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และสถานการณ์ภัยพิบัติแห่งชาติ ที่ถือเป็นสถาบันและกลไกทางการเมืองที่สำคัญในการปกครองและบริหารราชการ

การจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

จากข้างต้นย่อมพบว่า การจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชานั้น หากพิจารณาการเมืองในสองมิติ คือ การเมืองที่มีต่อส่วนราชการ หรือระบบราชการ กับการเมืองที่มีต่อประชาชน

การเมืองในส่วนราชการ คือการใช้อำนาจในกระบวนการนโยบาย โดยพิจารณาจากตัวแสดง (Actor) 2 ระดับ ได้แก่

1. กลุ่มผู้กำหนดนโยบาย ก็คือรัฐบาลทั้งที่มาจากพรรคการเมือง โดยนัยนี้ผู้มีบทบาทในการกำหนดนโยบายถือเป็นข้าราชการการเมือง

2. กลุ่มผู้แปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยจำแนกออกเป็นส่วนราชการในส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ตามโครงสร้างการปกครองของไทย โดยมีข้าราชการประจำ และบุคลากรในสถานภาพอื่น ๆ เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลที่มาจากรัฐบาลทหารให้มีผลในทางปฏิบัติ

และการเมืองที่มีต่อประชาสังคมนั้นย่อมพบว่า กลุ่มผู้กำหนดนโยบายหลัก ได้แก่ รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐ

อย่างไรก็ตาม การนำเสนอการวิเคราะห์ในกระบวนการทางการเมืองข้างต้นมุ่งนำเสนอเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การเมืองในส่วนราชการ และการเมืองในส่วนภาคประชาสังคม

การเมืองในส่วนราชการ ย่อมพบว่า การเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างทางการเมือง คือการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการได้มาซึ่งรัฐบาลนั้นส่งผลกระทบในด้านความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับระบบราชการ ในด้านการควบคุมและกำกับ แต่ในด้านการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ นั้น ระบบราชการในฐานะผู้ปฏิบัติ ยังคงมีบทบาทในฐานะผู้แปลงนโยบายให้เกิดเป็นรูปธรรม ซึ่งถือเป็นจุดแข็งที่สำคัญของระบบราชการ การเปลี่ยนแปลงนโยบายในการพัฒนามีลักษณะค่อยเป็นค่อยไป (Increment) มากกว่าการปรับเปลี่ยนแบบหน้ามือเป็นหลังมือ ดังที่พบว่า นโยบายประชานิยม (Populist Policy) กลายเป็นเครื่องมือสำคัญในการบริหารของทั้งรัฐบาลที่มาจากรัฐบาลทหาร โดยผลักดันให้กลไกรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จ ทั้งนี้แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐทั้ง NPM, NPS และ NPG ได้รับการนำมาปรับใช้ในการขับเคลื่อนองค์กรภาครัฐอยู่ตลอดเวลา

อย่างไรก็ตามปัญหาที่สำคัญที่เกิดขึ้นในกระบวนการนโยบายก็คือ ปัญหาการทุจริตในกระบวนการนโยบาย และปัญหาการลดบทบาทของภาครัฐในการขึ้นำ ควบคุม และกำกับ กล่าวคือ

ประการแรก ปัญหาการทุจริตในกระบวนการนโยบาย ย่อมพบว่า การจัดตั้งคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการมีความมุ่งหมายที่จะทำให้ระบบราชการมีการปรับตัว โดยตั้งอยู่บนรากฐานธรรมาภิบาล (Good Governance) ก็ตาม แต่การดำเนินการในภาครัฐยังคงมีปรากฏให้เห็นผ่านสื่อ และข้อร้องเรียนในองค์กรอิสระจำนวนมาก เช่น ศาลปกครอง คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามทุจริตแห่งชาติ และรวมถึงศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น

ประการที่สอง ปัญหาการลดบทบาทของภาครัฐในการขึ้นำ ควบคุม และกำกับ ดังที่พบว่า บทบาทของรัฐบาลกลางยังมีบทบาทเป็นผู้นำทางการเมืองและสังคมที่สำคัญ การออกกฎหมายที่เพิ่มขึ้นในสมัยรัฐบาลที่มาจากพรรคประชาธิปัตย์ ล้วนสะท้อนให้เห็นว่า รัฐบาลพยายามรวมศูนย์อำนาจเพื่อสร้างรัฐให้เข้มแข็ง (Strong State) สวนทางกับแนวคิดการจัดการปกครองรัฐ (NPG) อย่างชัดเจน เพราะแนวคิดการบริหารปกครองรัฐพยายามให้ทุกภาคส่วนทางสังคมเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยทำให้เขตแดนของรัฐนั้นมีความสำคัญลดลง

นอกจากนี้ หากพิจารณาการเมืองในส่วนภาคประชาสังคมไปพร้อมกันย่อมพบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้กำหนดนโยบายหลักได้แก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นหรือผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐนั้น ยังคงเกิดช่องว่างระหว่างกัน กล่าวคือ

รัฐบาลกลางการรัฐประหารพยายามควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นเป็นเพียงนโยบายมากกว่ารูปธรรม พิจารณาได้จากโครงสร้างการควบคุมผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ในการกำกับ ดูแล อย่างรัดกุมผ่านตัวแทนของรัฐบาลกลาง คือผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งการจำกัดงบประมาณที่ให้สนับสนุนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้รับการ

ถ่ายโอนภารกิจจากส่วนภูมิภาคแต่ไม่สามารถดำเนินการให้บรรลุผลสำเร็จได้ทั้งหมด แนวคิด NPM, NPS ที่ผ่านมาจึงเป็นรูปธรรมตามข้อจำกัดของงบประมาณ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขณะเดียวกันรัฐบาลก็ให้ความสำคัญกับความเป็นพลเมืองของประชาชน (Citizenship) ในฐานะผู้ตาม (Follower) มากกว่าเป็นหุ้นส่วนทางสังคมการเมือง (Stakeholders) การเกิดขึ้นของภาคประชาสังคมจึงเป็นเพียงเฉพาะกลุ่มที่มีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบมีส่วนร่วม (Participatory Political Culture) มากกว่าประชาชนโดยทั่วไป การเข้ามามีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นมีลักษณะของการนำเสนอ เรียกร้อง ตรวจสอบ ท้วงติง และต่อต้าน อยู่ในกลุ่มของผู้ได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ ส่วนประชาชนอื่นถูกผลักให้เป็นผู้ตามให้อยู่ภายใต้นโยบายประชานิยมที่รัฐบาลนำเสนอและให้ระบบราชการแปลงไปสู่การปฏิบัติเป็นระยะ ๆ เพื่อรักษาฐานคะแนนเสียงและลดกระแสการต่อต้าน การปฏิบัติของรัฐบาลที่เกิดขึ้นจึงสะท้อนให้เห็นว่าการเมืองภาคประชาชนมีการขับเคลื่อนอยู่ในกรอบที่จำกัดมากกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในฐานะพลเมืองทั้งองคาพยพ

สรุปผลการวิจัย

เมื่อพิจารณาถึงการจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557-2562 พบว่า การจัดการปกครองที่เกิดขึ้นนั้น หากพิจารณาการเมืองใน 2 มิติ คือ การเมืองที่มีต่อส่วนราชการ หรือระบบราชการ กับการเมืองที่มีต่อประชาสังคมนั้นย่อมเห็นว่า แนวคิดการจัดการปกครองบรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมเพียงบางด้านเท่านั้น โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างทางสังคมการเมืองที่มีการจัดตั้งองค์กรต่าง ๆ ให้ทำหน้าที่สร้างสรรค์แนวคิดให้เกิดขึ้นจริง หากแต่ในภาคปฏิบัติกลับพบว่า บทบาทรัฐยังคงเข้มแข็งและมีอิทธิพลในการขับเคลื่อนสังคมอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ระบบราชการและภาคประชาสังคมถูกผลักให้เป็นผู้สนับสนุนและผู้ตามมากกว่าการเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ

อภิปรายผลการวิจัย (Research Discussion)

เมื่อพิจารณาถึงการจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557-2562 ย่อมพบว่า การจัดการปกครองที่เกิดขึ้นนั้น แนวคิดการจัดการปกครองบรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมเพียงบางด้านเท่านั้น โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างทางสังคมการเมืองที่มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ให้ทำหน้าที่สร้างสรรค์แนวคิดให้เกิดขึ้นจริง หากแต่ในภาคปฏิบัติกลับพบว่า บทบาทรัฐยังคงเข้มแข็งและมีอิทธิพลในการขับเคลื่อนสังคมอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ระบบราชการและภาคประชาสังคมถูกผลักให้เป็นผู้สนับสนุนและผู้ตามมากกว่าการเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ สอดคล้องกับงานวิจัยของ สัญญา เชนาภูมิ (2559: 218-219) ที่สะท้อนให้เห็นว่า การบริหารการปกครองหรือการจัดการปกครองนั้นเป็นกระบวนการทางรัฐประศาสนศาสตร์ในยุคปัจจุบันที่ตั้งอยู่บนรากฐานธรรมาภิบาลเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพ และการทุจริตคอร์รัปชันของประเทศกำลังพัฒนา กล่าวคือ ประเทศที่มีธรรมาภิบาลก็คือประเทศที่พัฒนาแล้วโดยธรรมาภิบาลนับว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญในการเป็นหลักประกันสำคัญในการกู้เงินขององค์กรการเงินระหว่างประเทศเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาคุณภาพการบริการภาครัฐ ซึ่งกล่าวได้ว่า การจัดการปกครองจำเป็นต้องตั้งอยู่บนรากฐานของหลักธรรมาภิบาลในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล

องค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัย (Research Knowledge)

งานวิจัยการจัดการปกครองสมัยรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา พ.ศ. 2557-2562 พบว่า การจัดการปกครองที่เกิดขึ้นนั้นสามารถพิจารณาการเมืองได้ใน 2 มิติ คือ การเมืองที่มีต่อส่วนราชการหรือระบบราชการกับการเมืองที่มีต่อประชาสังคมนั้น ย่อมเห็นว่า แนวคิดการจัดการปกครองบรรลุผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมเพียงบางด้านเท่านั้น โดยเฉพาะในด้านโครงสร้างทางสังคมการเมืองที่มีการจัดตั้งองค์กรต่างๆ ให้ทำหน้าที่สร้างสรรค์แนวคิดให้เกิดขึ้นจริง หากแต่ในภาคปฏิบัติกลับพบว่า บทบาทรัฐยังคงเข้มแข็งและมีอิทธิพลในการขับเคลื่อนสังคมอยู่ตลอดเวลา ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะว่า ระบบราชการและภาคประชาสังคมขาดธรรมาภิบาลโดยถูกผลักดันให้ผู้สนับสนุนและผู้ตามมากกว่าการเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ ดังนั้น เพื่อให้สามารถบรรลุเงื่อนไขการจัดการปกครองจำเป็นต้องตั้งอยู่บนรากฐานของหลักธรรมาภิบาลในการปกครองและบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล โดยรัฐบาลต้องสนับสนุนและผลักดันประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง เพื่อเป็นกลไกสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงและยั่งยืน

ข้อเสนอแนะการวิจัย (Research Suggestions)

1. ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้

จากผลการวิจัย พบว่า บทบาทรัฐยังคงเข้มแข็งและมีอิทธิพลในการขับเคลื่อนสังคมอยู่ตลอดเวลา ในขณะที่ระบบราชการและภาคประชาสังคมถูกผลักดันให้ผู้สนับสนุนและผู้ตามมากกว่าการเป็นผู้ร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมตรวจสอบ

1.1 รัฐบาลต้องสนับสนุนและผลักดันประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อเป็นกลไกสำคัญในการสร้างประชาธิปไตยที่มั่นคงยั่งยืน

1.2 ประชาชนต้องมีบทบาทในการปกครองทั้งในมิติการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล และระบบราชการเพื่อแก้ไขปัญหาความไร้ประสิทธิภาพ และการทุจริตคอร์รัปชัน

2. ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

2.1 การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ แบบวิจัยเอกสารเท่านั้น จึงควรศึกษาในมิติการวิจัยเชิงปริมาณ ผ่านการวิจัยเชิงสำรวจเพื่อศึกษาในด้านต่าง ๆ เชิงทัศนคติของประชาชนต่อรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

2.2 ควรศึกษาเพิ่มเติมในประเด็น ความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดการปกครอง ความแตกต่างระหว่างการจัดการปกครองและการจัดการปกครอง วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยกับการจัดการปกครอง เป็นต้น

เอกสารอ้างอิง (References)

- ชมภูษ หนูนาค. (2560). การบริการสาธารณะใหม่เพื่อรับใช้พลเมือง. *วารสารมนุษยสังคมปริทัศน์*. 19(1): 125-140.
- ไททัศน์ มาลา. (2561). การจัดการปกครองสาธารณะแนวใหม่ (New Public Governance: NPG): แนวคิดและการประยุกต์ใช้ในการจัดการปกครองท้องถิ่น. *วารสารวไลยอลงกรณ์ปริทัศน์ (มนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์)* 8(1): 179-194.

- สมประสงค์ นิลสมัย. (ม.ป.ป.). ผลกระทบของระบอบการปกครอง ต่อการเสริมสร้างกำลังกองทัพ : ศึกษาเปรียบเทียบระบอบประชาธิปไตยกับระบอบสังคมนิยม. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : https://www.constitutionalcourt.or.th/occ_web/ewt_dl_link.php?nid=16605#:~:text=1.%20ระบอบเผด็จการทหาร%20คือ,ทางการเมืองและเศรษฐกิจ%20การ.สืบค้นเมื่อ 28 กันยายน 2567.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2559). กระบวนทัศน์ธรรมาภิบาล : กรอบแนวคิดทางการบริหารการปกครอง. **วารสารวิถีสังคมมนุษย์**. 4(1): 217-248.
- สุพจน์ตรศักดิ์ หนูขาว. (2558). การบริหารปกครองสิ่งแวดล้อม: ความหมาย ระดับ และรูปแบบกลไกการบริหารปกครอง. **วารสารด้านการบริหารรัฐกิจและการเมือง**. 4(1): 34-71.
- Waters, T. and Waters, D. (2015). “Bureaucracy” from Weber’s Rationalism and Modern Society. *New Translations on Politics, Bureaucracy, and Social Stratification*. Palgrave MacMillan, pp.73-128.