Journal of Asia Social Science Studies Original Article
Received: 17 August 2024 Revised: 23 August 2024 Accepted: 25 August 2024

ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการของไทยตามทฤษฎีระบบราชการ

The relationship between Thai politicians and civil servants according to the bureaucracy theory

ผุดผาด หงษ์ชุมแพ[1]

Phutphat Hongchumphae

บทคัดย่อ

การตีตราความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมืองไทยภายใต้แนวคิดทฤษฎีระบบราชการแบบเวเบอร์ว่าข้าราชการเป็นตัวแทนและฝ่ายการเมืองเป็นตัวการอาจไม่ถูกต้องในบริบทของระบบบริหารราชการของไทย แม้นักการเมืองของไทยมีบทบาทเป็นผู้บริหาร แต่ในด้านการบังคับบัญชาในระบบราชการกลับไม่ได้มีอำนาจเด็ดขาด แม้แต่รัฐบาลทักษิณซึ่งได้รับอิทธิพลทางการเมืองอย่างที่ไม่เคยมีมาก่อนก็ยังถูกจำกัดในความพยายามที่จะควบคุมรัฐข้าราชการไทย ในทางกลับกันข้าราชการไทยมักจะทำหน้าที่เป็นตัวแทน แต่บางคนก็เสี่ยงเข้าไปในอาณาจักรของตัวการ ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการไทยทำให้เกิดความตึงเครียด ปฏิสัมพันธ์ในความร่วมมือและการเป็นตัวแทน ตัวการในระบบรับข้าราชการของไทยยังไม่สมบูรณ์ตามทฤษฎีระบบราชการ

คำสำคัญ: ความสัมพันธ์ ,ข้าราชการของไทย, นักการเมือง, ทฤษฎีระบบราชการ

[1] นักวิชาการอิสระ; Independent academic ,Thailand
Corresponding author, e-mail: phutphathongchumphae@gmail.com,Tel. 081-6840769

Abstracts

Stylizing the relationship between government officials and Thai politicians under Weber's theory of bureaucracy, that government officials are agents and politics are agents, may not be correct in the context of the Thai government administration system. Even though Thai politicians have an executive role in terms of command in the bureaucracy, they do not have absolute power. Even the Thaksin government, which enjoyed unprecedented political influence, was constrained in its attempts to control the Thai bureaucratic state. On the other hand, Thai civil servants usually act as agents. Some venture into the realm of principals. This causes tension in the relationship between Thai politicians and civil servants—interaction in cooperation and representation. The agents in the Thai civil service recruitment system are still incomplete, according to the bureaucracy theory.

Keywords: Relationship , Thai civil servants, Politicians , Bureaucracy theory

1.บทนำ

ในปัจจุบันคงไม่มีประเด็นเชิงนโยบายของรัฐบาลใหม่ที่เป็นที่ถกเถียงกันในวงกว้างถึงความเหมาะสมและความเสี่ยงมากเท่าโครงการแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท ที่รัฐบาลในฐานะฝ่ายการเมืองพยายามผลักดันตามเสียงสนับสนุนทางการเมืองท่ามกลางเสียงคัดค้านจากนักวิชาการบางส่วน ซึ่งตั้งคำถามถึงความจำเป็นของนโยบายดังกล่าวเมื่อเทียบกับความเสี่ยง ซึ่งจากข้อมูลล่าสุดที่มีการนำเสนอสู่สาธารณะ จะอาศัยแหล่งเงินจากการกู้ยืมสถาบันการเงินภาครัฐ ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์ (2567) เห็นว่าสิ่งที่คาดหวังจากนโยบายลักษณะนี้คือการเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ภายในประเทศและผลสืบเนื่องต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจผ่านตัวทวีคูณ ในขณะที่ฝ่ายข้าราชการนายเศรษฐพุฒิ สุทธิวาทนฤพุฒิผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย (ธปท.) ได้ทำหนังสือถึงสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ลงวันที่ 22 เมษายน 2567 เพื่อเสนอเป็นความเห็นประกอบการพิจารณาในครม. โดยมีเนื้อหายาวกว่า 5 หน้า ระบุว่าด้วยโครงการเติมเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท เป็นโครงการขนาดใหญ่ของประเทศซึ่งเกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน ใช้งบประมาณจำนวนมาก และก่อให้เกิดภาระผูกพันต่อรัฐบาลในระยะยาว พร้อมแนะนำให้พิจารณาให้รอบคอบ ทำให้เกิดกระแสความตึงเครียดระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ พร้อมกระแสจะปลดผู้ว่าการธนาคารแห่งประเทศไทย

การคัดค้านนโยบายทางการเมือง วิรังรอง ทัพพะรังสี ประธานเครือข่ายมหาวิทยาลัยเพื่อการปฏิรูปประเทศ ได้เชิญชวนประชาชนให้ร่วมลงชื่อเพื่อคัดค้านนโยบายแจกเงินดิจิทัลของรัฐบาล และร่วมร้องเรียนให้ผู้ตรวจการแผ่นดินใช้อำนาจดำเนินการส่งเรื่องนี้ต่อศาลปกครองหรือศาลรัฐธรรมนูญ เพื่อวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวของรัฐบาลขัดต่อพระราชบัญญัติเงินตรา พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลัง บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และบทบัญญัติในส่วนของหน้าที่ของรัฐหรือไม่ ต่อมาวันที่ 14 พฤษาคม. 2567 เลขาธิการสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน เผยผลวินิจฉัยคำร้องโครงการแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ตว่าสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินได้รับเรื่องร้องเรียนเรียนเกี่ยวกับโครงการดังกล่าว เพื่อขอให้ยื่นเรื่องต่อศาลปกครอง และศาลรัฐธรรมนูญ โดยวินิจฉัยว่าไม่อาจเสนอเรื่องต่อศาลปกครองได้เพราะการกำหนดนโยบาย

และการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีเป็นการใช้อำนาจ “ทางบริหาร” ของคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายในการบริหารประเทศในฐานะที่เป็นองค์กรของรัฐฝ่ายบริหาร และมีลักษณะเป็นการกระทำของรัฐบาลในรูปแบบความสัมพันธ์กับรัฐสภา และไม่อาจเสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญได้เพราะการดำเนินการใช้แหล่งเงินจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ .ศ.2567 และปีงบประมาณ พ .ศ.2568 ไม่ปรากฏข้อเท็จจริงว่ารัฐบาลจะดำเนินโครงการดังกล่าวโดยการออกพระราชบัญญัติเงินกู้แต่อย่างใด ในที่สุดมีการยื่นฟ้องต่อศาลรัฐธรรมนูญ และศาลมีคำสั่งไม่รับคำร้องไว้พิจารณา เมื่อวันที่ 29 พฤษภาคม 2567 ศาลรัฐธรรมนูญประชุมปรึกษาเรื่องพิจารณาที่ 15/2567 คดีที่นายคงเดชา ชัยรัตน์ ร้องขอให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 49 ว่าการกระทำของพรรคเพื่อไทย ผู้ถูกร้องที่ 1ที่ทำนโยบายแจกเงินดิจิทัลวอลเล็ต 10,000 บาท มาใช้ในการหาเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ทำให้คะแนนเสียงเลือกตั้ง (.สส) ได้มาซึ่งอำนาจในการปกครองประเทศที่ไม่ได้มาจากเจตจำนงที่แท้จริงของประชาชน เป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยรัฐธรรมนูญทำให้นโยบายของฝ่ายการเมืองสามารถขับเคลื่อนเดินหน้าต่อไปได้โดยผ่านระบบราชการที่อยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของฝ่ายการเมือง

ในขณะที่ลักษณะระบบราชการของไทย เป็นเวลาหลายทศวรรษที่ระบบราชการของไทยถูกครอบงำด้วยการเมือง โดยมีเงื่อนไขที่Riggs (1966)เรียกว่า “การเมืองในระบบราชการ” ซึ่งมีการแข่งขันกันในด้านทรัพยากร อำนาจ และอิทธิพลเกิดขึ้นภายในและระหว่างกลุ่มข้าราชการ พัฒนาการอำนาจแบบเดิมค่อย ๆ หลุดออกจากมือของระบบราชการในช่วงทศวรรษ 1980 และ 1990 เมื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจ ชนชั้นกลาง และผู้บังคับบัญชาส่วนภูมิภาคได้เข้าร่วมในแวดวงการเมือง (Anek ,1992) และหลังวิกฤตการณ์ปี1992 นักวิชาการ เชื่อว่ารัฐไทยมีความเข้มแข็งขึ้น อำนาจอยู่ในมือของนักการเมืองพลเรือน (Bidhya ,2005; Chai-Anan ,1997) แต่สองทศวรรษต่อมาหลังจากการรัฐประหารสองครั้งและนำโดยรัฐบาลทหาร ผู้สังเกตการณ์ทั้งหลายเห็นว่าระบบราชการไทยได้ฟื้นคืนชีพอีกครั้ง (Puangthong ,2014)

พัฒนาการระบบราชการไทยในช่วง20ปีที่ผ่านมามีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมาก เริ่มจากการครอบงำโดยฝ่ายการเมือง การล่มสลาย และการฟื้นคืนชีพของระบบราชการที่นำโดยฝ่ายข้าราชการประจำอีกครั้งในช่วงรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ ในทฤษฎีรัฐศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กรอบการพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการต้องอาศัยกรอบในเรื่องการเป็นตัวแทนเป็นอย่างมาก (Meier and Krause, 2003) ภายใต้สมมติฐานพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นระหว่างผู้บริหารคือฝ่ายการเมืองและเจ้าหน้าที่ราชการ และนักวิชาการในฐานะฝ่ายปฏิบัติตามนโยบาย ถูกใช้อธิบายกลไกที่จูงใจติดตามและกำกับดูแลข้าราชการ เพื่อให้แน่ใจว่าข้าราชการจะปฏิบัติตามความปรารถนาของผู้บริหารทางการเมือง (Shapiro ,2005) ข้าราชการอาจปฏิบัติเหมือนกระตือรือร้นในระหว่างการดำเนินนโยบาย แต่ส่วนใหญ่จะเฉยๆ ในกระบวนการทางการเมือง (Moe ,2006) การอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการของประเทศไทยดูเหมือนจะเป็นปัญหา เนื่องจากผู้เชี่ยวชาญมักอธิบายว่าข้าราชการไทยมีส่วนร่วมอย่างแข็งขันในการเมืองและมักไม่ขึ้นอยู่กับการควบคุมของนักการเมือง (Chambers & Napisa ,2016) ข้อกล่าวอ้างดังกล่าวขัดแย้งกับสมมติฐานพื้นฐานของทฤษฎีตัวการ ตัวแทน ทำให้เกิดคำถามว่า ใครคือผู้บริหารของรัฐไทย นักการเมือง หรือข้าราชการกันแน่?

ในบทความนี้จะแสดงให้เห็นการควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการ โดยเฉพาะในช่วงระหว่างปี 2535 ถึง 2549 ในขณะเดียวกันความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการในประเทศไทยมีความซับซ้อนจากการแย่งชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างหน่วยงานภาครัฐและนักการเมืองที่ได้รับเลือก โดยเจ้าหน้าที่รัฐจำนวนมากในระบบราชการของไทยขัดขวางไม่ให้พลเรือนควบคุมอำนาจของรัฐ ซึ่งอาจขัดแย้งกับทฤษฎีการเมืองและระบบราชการ โดยเฉพาะในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา แม้จะยอมรับถึง

ความสำคัญของระบบราชการ แต่สมมติฐานพื้นฐานของความสัมพันธ์แบบลำดับชั้นนั้นอาจมองข้ามอำนาจของข้าราชการ (Fukuyama ,2013) ทั้งที่ระบบราชการ มีส่วนเกี่ยวข้องอย่างใกล้ชิดในการเมือง และไม่ใช่ผู้รับทางเลือกที่นักการเมืองจะเฉยเมยได้ (Moe, 2006) แต่ในประเทศไทยเราเห็นว่าความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับระบบราชการนั้นไม่ได้มีลักษณะเป็นลำดับชั้นเหมือนในตำราเสมอไป แต่อาจเป็นความสัมพันธ์ในเชิงธุรกรรมมากกว่า สิ่งนี้สร้างความสับสนระหว่างการเป็นตัวการ ตัวแทนของฝ่ายการเมืองและข้าราชการ (Unger & Chandra, 2016, p.80–92)

บทความจะเริ่มต้นด้วยการทบทวนทฤษฎีตัวการตัวแทนในความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ และพิจารณาในด้านปฏิบัติจากการส่งผ่านอำนาจฝ่ายการเมืองไปสู่การจัดทำกฎหมายเพื่อควบคุมนโยบายของฝ่ายการเมืองและบทบาทนักการเมืองที่ควบคุมเส้นทางของข้าราชการในสองกระทรวงที่สำคัญที่สุดของประเทศไทย ได้แก่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม เพื่อแสดงให้เห็นผลกระทบของความสัมพันธ์ของฝ่ายการเมืองและข้าราชการของไทยว่ามีลักษณะเป็นไปตามหลักการหรือทฤษฎีมากน้อยเพียงใด

2.ทฤษฎีการควบคุมนโยบายของรัฐ

การควบคุมนโยบายของรัฐอธิบายโดยกรอบการทำงานแบบตัวการ-ตัวแทน หรือที่เรียกว่าทฤษฎีหน่วยงาน เป็นฐานทางทฤษฎีที่โดดเด่นที่สุดสำหรับงานสังคมศาสตร์ที่ใช้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการ (Shapiro ,2005) หลักการนี้ยืมมาจากแนวคิดเศรษฐศาสตร์ ทฤษฎีหน่วยงานมุ่งเน้นไปที่ความสัมพันธ์ตามสัญญาโดยที่ตัวการจ้างตัวแทนเพื่อทำงานให้สำเร็จ โดยความท้าทายคือการใช้สิ่งจูงใจและการเฝ้าติดตามเพื่อจัดการกระทำของตัวแทนให้สอดคล้องกับความปรารถนาของตัวการ (Jensen & Meckling, 1976) นักรัฐศาสตร์ได้นำมุมมองนี้มาใช้ดำเนินการภายใต้สมมติฐานว่าอำนาจทางการเมืองเป็นขอบเขตของนักการเมือง แต่การกระทำของฝ่ายการเมืองอาจถูกจำกัดโดยสถาบันและบริบทของระบบราชการ จากความเชี่ยวชาญของระบบราชการและผู้เล่นในกระบวนการทางการเมืองจะเป็นตัวกำหนดประสิทธิภาพเจ้าหน้าที่ของระบบราชการได้ ระบบราชการอาจมีอิทธิพลเหนือนโยบายการเมืองได้โดยผ่านการดำเนินการเป็นหลัก เนื่องจากมีโอกาสที่จะหลบเลี่ยงหรือทำให้การขับเคลื่อนนโยบายสะดุด แต่อย่างไรก็ตาม ข้าราชการอาจรับรู้ถึงจุดยืนที่ค่อนข้างอ่อนแอของตนและมักปรับผลประโยชน์ของตนให้สอดคล้องกับนักการเมืองในที่สุด ซึ่งทำให้เกิดภาพลวงตาของข้าราชการว่ามีความเป็นอิสระ ในขณะที่นักการเมืองคือผู้กำหนดนโยบายขั้นสูงสุด ดุลยพินิจของระบบราชการส่วนใหญ่จึงอยู่ภายใต้เงื่อนไขที่ขัดขวางความสามารถของนักการเมืองในการติดตามและบังคับใช้นโยบายที่ต้องการได้ยาก

ทฤษฎีนี้อาจแตกต่างกับการศึกษาในประเทศที่ไม่ใช่ตะวันตก ซึ่งได้เน้นย้ำถึงความเข้มแข็งทางการเมืองของระบบราชการที่เป็นอิสระในความสามารถกำหนดผลลัพธ์ของนโยบายได้ (Evans ,1995)แม้จะมีประโยชน์ที่อาจเกิดขึ้น แต่ความเป็นอิสระของระบบราชการก็สามารถสร้างปัญหาได้เช่นกัน เมื่อการปฏิรูปนโยบายมาถึงเบื้องหน้า ข้าราชการก็จะเป็นหนึ่งในกลุ่มของ “ผู้แพ้” ที่ใหญ่ที่สุดที่จะต้องเผชิญกับการลดขนาด การฝึกอบรมใหม่ หรือการปรับโครงสร้างใหม่ ดังนั้นระบบราชการจึงมีผลประโยชน์ส่วนสำคัญในการกำหนดรูปแบบการดำเนินการของรัฐบาลได้ และพวกเขาอาจใช้ประโยชน์จากอิทธิพลทางการเมืองของตนเพื่อกำหนดหรือขัดขวางผลลัพธ์ทางนโยบายที่คุกคามผลประโยชน์ของตนได้ จึงอาจเห็นภาพความสัมพันธ์ข้าราชการและนักการเมืองในการแย่งชิงอำนาจที่อาจเกิดขึ้น นักการเมืองเข้มแข็งเท่านั้นจึงจะสามารถใช้การควบคุมระบบราชการได้ (Fukuyama ,2013)มิฉะนั้นข้าราชการเองซึ่งมีบรรทัดฐาน ความเชี่ยวชาญ และเป้าหมายจะกลายเป็นผู้ที่สามารถควบคุมขอบเขตนโยบายเสียเอง

ผู้สนับสนุนทฤษฎีหน่วยงานมักโต้แย้งข้อกล่าวอ้างเหล่านี้ โดยเห็นว่านักการเมืองยังคงความสามารถในการควบคุมเนื่องจากสามารถใช้อิทธิพลเหนือข้าราชการผ่านกลไกต่างๆ เช่นการควบคุมการแต่งตั้งและความก้าวหน้าในอาชีพของระบบราชการ (Peters ,1997)การตัดสินใจด้านงบประมาณ การปรับโครงสร้างระบบราชการ ซึ่งการศึกษาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการไทยมีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับแนวคิดหรือรูปแบบหลัง โดยฝ่ายการเมืองปฏิบัติต่อข้าราชการค่อนข้างเป็นอิสระและมีความกระตือรือร้นทางการเมือง (Unger & Chandra ,2016) และด้วยเหตุนี้ทฤษฎีตัวการตัวแทนจะนำไปใช้อธิบายกับระบบราชการประเทศไทยได้หรือไม่?

ในบทความจะอธิบายทฤษฎีตัวการตัวแทนจะนำตัวอย่างไปใช้อธิบายกับระบบราชการประเทศไทยในสองวิธีของการควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการคือการออกกฎหมายและการแต่งตั้งข้าราชการ การจัดทำกฎหมายนั้นสมาชิกสภานิติบัญญัติจะใช้อำนาจนโยบายของตนโดยการทำกฎหมายเพิ่มเติมและในกฎหมายที่พวกเขาจัดทำขึ้น ประกอบด้วยกฎเกณฑ์ที่เฉพาะเจาะจง และแนวโน้มที่จะอธิบายการดำเนินการที่แน่นอนให้ระบบราชการจะต้องดำเนินการในการบังคับใช้กฎหมาย แต่ในทางกลับกันถ้ากฎหมายสั้นและคลุมเครืออาจให้สิทธิแก่ข้าราชการในการเลือกดำเนินการได้ (Huber & Shipan 2002,p. 3–8) นักการเมืองอาจใช้การควบคุมข้าราชการด้วยการให้รางวัลแก่ผู้ที่พอใจพวกเขา หรือลงโทษได้ด้วยเงื่อนไขภายในระบบราชการด้วยการเลื่อนตำแหน่งและความก้าวหน้า โดยเฉพาะในหมู่เจ้าหน้าที่ระดับสูง ตามทฤษฎีของหน่วยงาน การควบคุมกระบวนการนิติบัญญัติและการแต่งตั้งทำให้นักการเมืองมีอำนาจเหนือกว่าข้าราชการตามทฤษฎี

จากแนวคิดข้างต้นเมื่อเอามาพิจารณาเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการในประเทศไทย ซึ่งนักการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวการของรัฐไทยในขณะที่ข้าราชการเป็นตัวแทนปฏิบัติตาม หากนักการเมืองในประเทศไทยทำหน้าที่เป็นผู้บริหารของรัฐ เราควรเห็นการเปลี่ยนแปลงในดุลยพินิจของระบบราชการที่อาจส่งผลยับยั้งสภานิติบัญญัติในการผ่านกฎหมายให้น้อยลงได้ เมื่อขนาดของกลุ่มข้าราชการที่ไม่เห็นด้วยมีขนาดใหญ่ โดยจำกัดขอบเขตของนโยบายที่ยอมรับได้ นักการเมืองจะลดจำนวนกฎหมายและรายละเอียดของกฎหมายนั้นลงเพื่อที่จะบรรลุการประนีประนอมที่ตกลงร่วมกันพลวัตทางอำนาจระหว่างนักการเมืองและข้าราชการที่ยังมีบทบาทในเส้นทางการเลื่อนตำแหน่งและการดำรงตำแหน่งของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (Peters ,1997) หากข้าราชการกระทำการขัดต่อความต้องการของนักการเมือง นักการเมืองอาจมีอำนาจที่จะโยกย้ายเจ้าหน้าที่หรือขัดขวางความก้าวหน้าในอาชีพ ดังนั้นนโยบายที่ได้รับการพัฒนาและดำเนินการโดยระบบราชการจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของนักการเมือง มิฉะนั้นนักการเมืองอาจไม่พอใจเจ้าหน้าที่ของรัฐ ผลกระทบคือนักการเมืองที่ควบคุมระบบราชการจะมีอิทธิพลต่อการดำรงตำแหน่งและการเลื่อนตำแหน่งข้าราชการ

3.การควบคุมของฝ่ายการเมืองในการจัดทำกฎหมาย

การควบคุมของฝ่ายการเมืองในการจัดทำกฎหมายโดยตรวจสอบความแปรผันของจำนวนการจัดทำกฎหมายในแต่ละรัฐบาลในประเทศไทย โดยอาจพิจารณารัฐบาลที่ก่อตั้งขึ้นระหว่างการเลือกตั้งสภานิติบัญญัติตั้งแต่ปี พ.ศ.2535 ถึง 2546 เนื่องจากหลังจากปี 2535 เท่านั้นที่นักวิชาการต่างยอมรับอย่างกว้างขวางว่านักการเมืองมีอำนาจเหนือกว่าข้าราชการชัดเจน (Bidhya, 2005) โดยช่วงเวลานี้ โดยเฉพาะระหว่างปี พ.ศ.2535 ถึง2549 ทำให้เราเห็นสถานการณ์ที่เป็นไปได้มากที่สุดที่ชัดเจนว่านักการเมืองจะทำหน้าที่เป็นตัวการได้จริงหรือไม่ จากสมมติฐานของทฤษฎีตัวการตัวแทนในกรณีของไทยในช่วงระยะเวลาดังกล่าว มีจำนวนรัฐบาล 10 รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นจากสภานิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง แม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง

รัฐธรรมนูญ แต่กระบวนการนิติบัญญัติก็ยังคงไม่เปลี่ยนแปลง ซึ่งอาจถือเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดความสับสนได้ (Chanchai & Apirach, 2011) เมื่อการทดสอบทฤษฎีหน่วยงานด้วยจำนวนการผ่านกฎหมายในรัฐบาลนั้น

เมื่อพิจารณาจำนวนกฎหมายที่ลงนามโดยแต่ละรัฐบาลต่อเดือน ซึ่งเป็นการส่งสัญญาณว่าแต่ละรัฐบาลมีความกระตือรือร้นในการส่งเสริมนโยบายใหม่ๆอย่างไรในการควบคุมระบบราชการ หากไม่มีกฎหมายใหม่การกำหนดนโยบายส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของระบบราชการ โดยอาจพิจารณาประเด็นที่เกี่ยวข้องกับรายละเอียดของกฎหมายมากกว่าจำนวนกฎหมายที่ผ่านด้วย โดยนักการเมืองใช้ควบคุมการดำเนินนโยบายโดยการเขียนรายละเอียดเพิ่มเติมลงในกฎหมายได้โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ยิ่งใช้กฎหมายโดยแก้ไขในรายละเอียดมากเท่าใด ดุลยพินิจของระบบราชการก็ยิ่งน้อยลงเท่านั้น

เมื่อใช้หลักเกณฑ์นี้มาชี้วัดความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายการเมืองและข้าราชการ สรุปกฎหมายในรายงานประจำปีที่จัดทำโดยสำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ที่มีทั้งพระราชบัญญัติ พระราชกำหนด และพระราชกฤษฎีกา เอามาคำนวนพบว่าโดยเฉลี่ยระหว่างวันที่ 23 กันยายน 2535 ถึง 31 ธันวาคม 2556 สภานิติบัญญัติที่ได้รับการเลือกตั้งในประเทศไทยจัดทำกฎหมายได้ 2.74 กฎหมายต่อเดือน ความยาวเฉลี่ยของกฎหมายไทยในช่วงเวลาเดียวกันคือ 7.64 หน้า โดยมีบทบัญญัติเฉลี่ยต่อฉบับที่ 23.47 มาตรา โดยรัฐบาลชวน หลีกภัย สมัยที่สองทำกฎหมายสูงสุดที่5.41ฉบับต่อเดือน ในขณะที่รัฐบาลอื่นอยู่ที่ระดับไม่เกิน 3ฉบับต่อเดือน ขณะที่รัฐบาลทักษิณสมัยที่หนึ่งมีค่าเฉลี่ยจำนวนมาตราต่อกฎหมายสูงสุดที่28.20มาตราต่อฉบับ

หากพิจารณาประวัติศาสตร์ไทย เราจะเห็นรูปแบบที่น่าสนใจในกฎหมายไทย โดยที่ข้าราชการที่ดำรงตำแหน่งสภานิติบัญญัติในสมัยเผด็จการทหารและรัฐบาลที่ได้รับแต่งตั้งมักจะเขียนและทำกฎหมายหลายฉบับมากกว่ารัฐบาลพลเรือนตั้งแต่ปี พ.ศ. 2501 ถึง พ.ศ. 2556 รัฐบาลทหารออกกฎหมายมากกว่าประมาณ 10 เท่า ในขณะที่รัฐบาลที่ได้รับการแต่งตั้งมีผลใช้บังคับประมาณ 3 เท่า สภานิติบัญญัติที่ได้รับการแต่งตั้งยังทำกฎหมายที่มีรายละเอียดมากที่สุดที่พบในหลักกฎหมายไทย ข้าราชการได้เขียนกฎหมายเพื่อควบคุมพฤติกรรมของนักการเมืองและลดการใช้ดุลยพินิจ ในขณะที่รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ปี 2560 ยังคงส่งเสริมความพยายามเช่นนี้ต่อไป เนื่องจากข้าราชการทหารสายอนุรักษ์นิยมและผู้มีบทบาทอื่นๆ ได้ปรับแต่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวเพื่อลดอำนาจที่มีศักยภาพของนักการเมืองพลเรือนลง โดยรัฐธรรมนูญในรูปแบบปัจจุบันนี้คือที่ประดิษฐานบทบาทนำของข้าราชการในปีต่อๆไป (Khemthong, 2017) อย่างไรก็ตามก็ต้องรอดูกันต่อไปว่าวิศวกรรมการออกแบบสถาบันดังกล่าวจะยังคงอยู่ต่อไปได้หรือไม่ เมื่อมีแรงกดดันทางสังคมและการเมืองที่รัฐบาลทหารควบคุมไว้ถูกปล่อยออกมา และนักการเมืองพลเรือนมีแนวโน้มที่จะท้าทายข้อจำกัดเหล่านี้ ขณะที่รัฐธรรมนูญของไทยมีชื่อเสียงในเรื่องอายุขัยที่สั้นมาก

4.การควบคุมของฝ่ายการเมืองในตำแหน่งของระบบราชการ

ตามสมมติฐานของทฤษฎีตัวการตัวแทน เราควรจะเห็นว่านักการเมืองสามารถมีอิทธิพลต่อเส้นทางอาชีพของระบบราชการได้อย่างง่ายดาย เพราะเมื่อพรรคการเมืองพยายามที่จะสั่งการคณะรัฐมนตรี ซึ่งดำเนินการผ่านการเจรจาต่อรองระหว่างแนวร่วมระหว่างการจัดตั้งรัฐบาล เมื่อเข้ารับตำแหน่งแล้ว โดยพวกเขาอาจเลื่อนตำแหน่งผู้สนับสนุนในระบบราชการให้อยู่ในตำแหน่งที่สูงขึ้นด้วย เนื่องจากข้าราชการพยายามเป็นพันธมิตรกับบุคคลสำคัญทางการเมืองโดย เจ้าหน้าที่ยังมุ่งมั่นที่จะลดการแทรกแซงทางการเมืองภายในหน่วยงานของตน โดยทั่วไปแล้วการเลื่อนตำแหน่งในราชการไทยขึ้นอยู่กับการดำรงตำแหน่งและเครือข่ายส่วนบุคคล มากกว่าความสามารถหรือทักษะ (Akira ,2014,p. 321–324) เราสามารถสังเกตผลกระทบของอิทธิพลทางการเมืองได้โดยคำนึงถึงบทบาทของนักการเมืองในการแต่งตั้งและเลื่อนตำแหน่งเจ้าหน้าที่ ที่มุ่งเน้นไปที่

กระทรวงที่สำคัญและมีอำนาจมากที่สุดสองกระทรวงในระบบราชการของไทยคือกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม (Bidhya,2001)

กระทรวงมหาดไทยมีความสำคัญทั้งในด้านงบประมาณและอิทธิพลทางการเมือง ได้รับงบประมาณคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 11 ของงบประมาณทั้งหมดในปี 2554 รองจากกระทรวงศึกษาธิการเท่านั้น ในทางการเมืองกระทรวงมหาดไทยมีเครือข่ายข้าราชการที่เข้มแข็งและกว้างขวางทั่วประเทศ เจ้าหน้าที่ในกระทรวงนี้ ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด ตำรวจ และผู้บริหารท้องถิ่น (Achakorn & Tatchalerm ,2014) ขณะที่กระทรวงกลาโหม รวมทั้งกองทัพ เป็นสาขาที่มีอิทธิพลมากที่สุดในระบบราชการตลอดประวัติศาสตร์ของประเทศไทย นับตั้งแต่วันรัฐประหารโค่นล้มระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ตั้งแต่วันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ. 2475 ถึงวันที่ 28 มิถุนายน พ.ศ. 2560 มีข้าราชการทหารประจำการหรือเกษียณอายุเข้าดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นเวลา ประมาณร้อยละ 68 ของช่วงเวลาทั้งหมดของนายกรัฐมนตรี พิทยา บวรวัฒนา ผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับระบบราชการของไทย ถึงกับโต้แย้งว่าระบบของไทยไม่ใช่ “การเมืองระบบราชการ” แต่เป็น“การเมืองทางทหาร” ในขณะที่การควบคุมกองทัพโดยพลเรือนถือเป็นความท้าทายสำคัญประการหนึ่งที่รัฐไทยต้องเผชิญจนถึงปัจจุบัน (Punchada & Ricks, 2016)

การควบคุมของฝ่ายการเมืองในกระทรวงมหาดไทย

ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นตำแหน่งที่ข้าราชการมหาดไทยปรารถนามากที่สุด เพราะเดิมสงวนไว้สำหรับผู้มีสถานะระดับซีสิบ ซึ่งเป็นตำแหน่งสูงสุดอันดับสองในระบบราชการไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เพียงแต่ดำรงตำแหน่งสูงสุดในกระทรวงในระดับจังหวัดเท่านั้น แต่ยังควบคุมกำกับดูแลกระทรวงและกรมอื่นๆ ภายในขอบเขตการบริหารของตนอีกด้วย (Punchada & Ricks, 2016) อำนาจของตำแหน่งทำให้มีการจัดสับเปลี่ยนผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการประจำปีซึ่งเป็นหนึ่งในกิจกรรมปกติที่สำคัญที่สุด และการสับเปลี่ยนดังกล่าวมักปรากฏในการเมืองระดับประเทศ

ในอดีตการบริหารจัดการของผู้ว่าราชการจังหวัดถูกครอบงำโดยข้าราชการอาชีพ แต่ในช่วงต้นทศวรรษ 1990 มีข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อทำให้จังหวัดเป็นประชาธิปไตย โดยให้เปลี่ยนผู้ว่าการจังหวัดจากการแต่งตั้งไปเป็นตำแหน่งที่ได้รับการเลือกตั้ง แต่รัฐบาลชวนชุดแรกถูกบังคับให้ละทิ้งแนวคิดนี้ภายใต้การต่อต้านอย่างดุเดือดจากข้าราชการมหาดไทยซึ่งบ่งบอกถึงความเข้มแข็งของกระทรวงต่อนโยบายของฝ่ายการเมืองเป็นอย่างดี (Nagai, Ozaki & Kimata ,2007,p. 5–7) นอกจากนี้ในสมัย รัฐบาลชวนที่สอง และรัฐบาลบรรหาร การแต่งตั้งผู้ว่า ราชการจังหวัดก็เป็นไปตามความปรารถนาของข้าราชการกระทรวง รายชื่อการสับเปลี่ยนเดือนตุลาคม 2538 จัดทำโดยข้าราชการโดยไม่ยอมให้นักการเมืองทำให้ ปลัดกระทรวงยืนยันว่านายกรัฐมนตรี “ไม่ได้เปลี่ยนแปลงรายการสับเปลี่ยน” ที่หน่วยงานได้เสนอให้รัฐบาล

อย่างไรก็ตาม ในช่วงปลายทศวรรษ 1990 นักการเมืองพลเรือนได้รับอำนาจควบคุมกระทรวงมากขึ้น พลเอกชวลิต ได้ย้ายผู้ว่าราชการจังหวัดบางคนที่ทราบว่ามีความใกล้ชิดกับนายบรรหาร ไปอยู่ในตำแหน่งที่ไม่ได้ใช้งาน (Temsak ,1997) เมื่อชวน หลีกภัยกลับเข้ารับตำแหน่งหลังวิกฤตการณ์ทางการเงินในเอเชีย ในก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเป็นผู้จัดการเปลี่ยนแปลง ย้ายครั้งใหญ่นอกกำหนดการประจำปี ผู้ว่า 15 คนถูกย้ายในเดือนเมษายน แทนที่จะรอการสับเปลี่ยนตามปกติในเดือนตุลาคม ขณะที่ชวนและกระทรวงมหาดไทยปฏิเสธว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมีแรงจูงใจทางการเมือง ไม่ว่าจะด้วยสาเหตุใดก็ตาม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นการส่งสัญญาณว่า รัฐบาลของชวน สามารถดำเนินการเปลี่ยนแปลงนอกเหนือจากกำหนดการโยกย้ายตามปกติได้

เมื่อทักษิณ ขึ้นสู่อำนาจในปี พ.ศ. 2544 เขาตั้งเป้าที่จะปฏิรูประบบราชการ รวมถึงตำแหน่งผู้ว่าการรัฐ โดยรับเอานโยบาย “ผู้ว่าซีอีโอ” มาใช้ การปฏิรูปนี้มีจุดมุ่งหมายเพื่อปรับปรุงสายความรับผิดชอบโดยการทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดต้องรับผิดชอบต่อรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดของตน และจะรายงานตรงต่อสำนักนายกรัฐมนตรี (Painter ,2006) การรวมศูนย์อำนาจนี้ทำให้ทักษิณมีแรงจูงใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการสับเปลี่ยนข้าราชการในกระทรวงพลังงานประจำปีมากขึ้น รายชื่อสับเปลี่ยนจะถูกส่งผ่านโดยตรงไปยังสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อตรวจสอบและอนุมัติ (Yuwadee & Temsak ,2003) ทักษิณใช้การควบคุมการเปลี่ยนแปลงผู้ว่าเพื่อให้รางวัลผู้สนับสนุนและลงโทษผู้แปรพักตร์ ซึ่งเป็นข้อเท็จจริงที่ได้รับการยอมรับในสื่อทางการทูตของสหรัฐฯ (US Embassy ,2005) รองผู้ว่าการที่เกษียณอายุราชการคนหนึ่งอธิบายว่าก่อนทักษิณอาจมีอิทธิพลทางการเมืองในการปรับโครงสร้างประจำปีเล็กน้อย แต่ก็ไม่ได้เปิดเผยมากนัก แต่เห็นชัดมากในสมัยทักษิณ

หลังจากการเลือกตั้งทักษิณกลับมาอีกครั้งในปี 2551 เป็นรัฐบาลที่ยังคงใช้อิทธิพลเหนือการแต่งตั้งผู้ว่า ประเด็นการแต่งตั้งผู้ว่าก่อให้เกิดความตึงเครียดเกิดเป็นประกายไฟทางการเมืองเกิดระหว่างพรรคประชาธิปัตย์ของอภิสิทธิ์ และพันธมิตรคือพรรคภูมิใจไทย เรื่องการควบคุมการโยกย้ายสับเปลี่ยนประจำปี (Veera ,2010) รัฐบาลผสมชุดใหม่พยายามที่จะแสดงตนในกระทรวงมหาดไทย ด้วยการกำหนดตำแหน่งผู้ว่าและการบังคับเกษียณอายุของผู้ได้รับแต่งตั้งจากทักษิณ แนวทางนี้เกิดขึ้นซ้ำอีกในรัฐบาลของยิ่งลักษณ์ (Pradit, 2012)

ภาพเหตุการณ์ทั้งหมดในกระทรวงมหาดไทยที่ผ่านมาข้างต้น เป็นหลักฐานที่ยืนยันได้ว่านักการเมืองเข้ามาทำหน้าที่เป็นผู้มีอำนาจตามลำดับชั้นเหนือระบบราชการไทย ในขณะที่ช่วงทศวรรษ 2533 ระบบราชการสามารถต้านทานความต้องการของนักการเมืองได้ แต่การปกครองตนเองนี้สิ้นสุดลงหลังจากระหว่างปี 2540 เพราะรัฐธรรมนูญให้อำนาจทางการเมืองที่เข้มข้น ทำให้รัฐบาลทักษิณสามารถควบคุมการเปลี่ยนแปลงและนำการเมืองมาใช้ต่อไปได้ ข้าราชการทนไม่ไหวถ้ามีรัฐบาลเข้มแข็ง เพราะรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ให้อำนาจแก่รัฐบาล แม้แต่ข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุขก็มีความกระตือรือร้นมากขึ้นในการดำเนินการให้สอดคล้องกับความต้องการของนักการเมือง เช่นกรณีกัญชา การพิจารณา คัดเลือกรายชื่อสับเปลี่ยนโยกย้ายประจำปีโดยนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรี และ ผู้นำรัฐบาลพลเรือนหลังทักษิณ ยังคงเข้ามาแทรกแซงรายชื่อสับเปลี่ยนผู้ว่าอย่างต่อเนื่อง ซึ่งบ่งชี้ว่านักการเมืองทำหน้าที่เป็นตัวการ และใช้อำนาจควบคุมข้าราชการมากขึ้น

การควบคุมของฝ่ายการเมืองในกระทรวงกลาโหม

นักการเมืองพลเรือนในประเทศไทยยังคงมีสายสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่นกับผู้นำทหาร แม้นายกรัฐมนตรีไทยมักพยายามรักษาความสัมพันธ์อันดีกับนายทหาร โดยบ่อยครั้งจะให้ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม โดยให้นายทหารเกษียณอายุที่ภักดีต่ออุดมการณ์ของพวกเขา ตัวอย่างเมื่อชวน หลีกภัย แต่งตั้งตัวเองเป็นรัฐมนตรีกลาโหมในปีพ.ศ.2540 ซึ่งนับเป็นครั้งแรกที่พลเรือนเป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 ต่อมาตั้งแต่ ชวนหลีกภัย , สมัคร สุนทรเวช , สมชาย วงค์สวัสดิ์ และยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ต่างเดินในรอยเดียวกันด้วยความหวังที่จะสร้างความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับกองทัพ อย่างไรก็ตาม การดำรงตำแหน่งเหล่านี้ไม่ได้ส่งสัญญาณว่านักการเมืองสามารถควบคุมการปรับเปลี่ยนโยกย้ายกองทัพประจำปีได้ แต่พวกเขาพยายามที่จะพัฒนาความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับกองทัพเพื่อขัดขวางความพยายามรัฐประหารที่อาจเกิดขึ้นเป็นสำคัญ

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2544 มีหลักฐานว่าการควบคุมทางการเมืองของกองทัพมีมากขึ้นผ่านความพยายามของนักการเมืองพลเรือนในการที่จะมีอิทธิพลต่อการแต่งตั้งโยกย้ายนายทหาร รัฐบาลชุดแรกของชวน หลีกภัยได้ดำเนินการหลายประการที่ขัดต่อผลประโยชน์ของกองทัพ รวมถึงการจำกัดงบประมาณและการซื้ออาวุธ นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีของบรรหาร ยังขัดขวางการแต่งตั้งทหารบางส่วนที่ผู้นำระดับสูงต้องการ (Tasker ,1995)บทบาททางการเมืองที่ลดลงของกองทัพเกิดขึ้นในวุฒิสภา โดยในปี 2539 มีสมาชิกวุฒิสภาเพียงร้อยละ 18.4 เท่านั้นที่มียศทหาร ซึ่งลดลงอย่างมากจากร้อยละ 55.2 ก่อนหน้านี้ (Chambers 2013)

หลังวิกฤติการเงินปี 2540 รัฐบาลชวนเลือกพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เป็นผู้บัญชาการทหารคนใหม่ โดยพลเอกสุรยุทธ์ อ้างว่ามีความมุ่งมั่นอย่างแน่วแน่ที่จะไม่ให้ทหารออกจากการเมือง (Pasuk and Baker ,2009) แม้ว่าความพยายามในการปฏิรูปเป็นไปอย่างช้าๆ โดยชวน ยอมรับว่าความพยายามก่อนหน้านี้ในการฟื้นฟูระบบการเลื่อนขั้นทางทหารแต่ล้มเหลว เนื่องจากจำนวนนายพลยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง (Ockey ,2001,p. 208) ภาพทั้งหมดทำให้เห็นว่าพลเรือนยังคง “ไม่สามารถเปลี่ยนโครงสร้างพื้นฐานของกองทัพได้” ดังนั้น การควบคุมทางการเมืองเกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งและการดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี 2535 ถึง 2544 จึงเพิ่มมากขึ้นแต่ก็มีข้อจำกัดเช่นกัน

เมื่อรัฐธรรมนูญฉบับใหม่มีผลบังคับใช้และได้รับความนิยม รัฐบาลทักษิณถูกจัดตั้งขึ้นดูเหมือนว่านักการเมืองจะเตรียมพร้อมและมีอำนาจมากพอที่จะมีอิทธิพลต่อการปรับกองทัพ เช่นเดียวกับวุฒิสภาที่กลายเป็นองค์กรที่ได้รับการเลือกตั้ง โดยมีเจ้าหน้าที่ทหารที่เกษียณอายุราชการเกือบทั้งหมดในวุฒิสภาหายตัวไปจากสภาใหม่ ทักษิณมองว่ากองทัพเป็นภัยคุกคามต่ออำนาจครอบงำทางการเมืองของเขา และเขาพยายามที่จะนำกองทัพมาอยู่ภายใต้การควบคุมส่วนตัวของเขา เมื่อไม่อยู่ภายใต้การควบคุมของสถาบันของนักการเมือง (McCargo & Ukrist 2005) จึงแต่งตั้งอดีตนายกรัฐมนตรีพลเอกชวลิต เข้าสู่คณะรัฐมนตรี เขาหวังว่าจะใช้ประโยชน์จากทักษะและอิทธิพลของชวลิตที่ผันตัวมาเป็นนักการเมืองในการกำกับดูแลการปรับกองทัพ (Chambers ,2013) แม้ว่าทักษิณจะพลิกสถานการณ์ทางการเมืองให้กับกองทัพ และนำการปรับเปลี่ยนโยกย้ายกองทัพประจำปีมาอยู่ภายใต้การควบคุมของนักการเมืองโดยตรงมากกว่า แม้ทักษิณจะมีการติดต่อกับกองทัพมากมาย และเขาเริ่มส่งเสริมให้มีข้าราชการที่เป็นมิตรกับเขา ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 ถึง พ.ศ. 2547 สำนักนายกรัฐมนตรีได้กำหนดการแต่งตั้งครั้งสำคัญหลายครั้งในการปรับเปลี่ยนโยกย้ายกองทัพประจำปี โดยใช้นายทหารทั้งในปัจจุบันและที่เกษียณอายุแล้วเข้ามาแทรกแซงเพื่อทักษิณ (Chambers, 2013, p.258–260) แม้ว่าสิ่งนี้อาจไม่ได้ส่งสัญญาณถึงการควบคุมตามวัตถุประสงค์ของกองทัพ แต่อย่างน้อยทหารส่วนใหญ่ก็อยู่ภายใต้การควบคุมเชิงส่วนบุคคล (Punchada & Ricks ,2016)

ในขณะที่รัฐบาลสมัยที่2ของทักษิณ การล้ำเส้นก้าวไปข้างหน้าทำให้กลุ่มต่างๆ ในกองทัพและองคมนตรีไม่พอใจมากขึ้นกับการก้าวก่ายของนายกรัฐมนตรี เกิดการประท้วงทางการเมืองบนท้องถนนในกรุงเทพฯ และการคุกคามของความรุนแรง ทักษิณที่ไม่มีใครสามารถทำให้อ่อนแอลงได้ พลเอกเกษียณอายุราชการและอดีตนายกรัฐมนตรีอย่างพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้พูดคุยกับเจ้าหน้าที่ทหารอย่างเปิดเผย โดยโต้แย้งอย่างเปิดเผยว่ากองทัพควรมีความจงรักภักดีต่อรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งเพียงเล็กน้อย (Pasuk and Baker ,2009) การปรับเปลี่ยนโยกย้ายกำลังทหารในปี พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2549 เป็นเรื่องที่ถกเถียงกันอย่างมาก (Chambers ,2013) แม้ว่าจะไม่ใช่สาเหตุเดียว แต่การควบคุมกองทัพโดยอัตวิสัยที่เพิ่มขึ้นก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดรัฐประหารในปี 2549

ภายหลังการรัฐประหารกองทัพได้ยืนยันอำนาจของตนในเวทีการเมืองอีกครั้ง โดยแสดงให้เห็นถึงอำนาจทางการเมืองที่เป็นอิสระ และในปี พ.ศ. 2551 ได้จัดทำพระราชบัญญัติการบริหารกระทรวงกลาโหม

ใหม่ โดยได้กำหนดอำนาจการทหารในการเลื่อนตำแหน่ง ทำให้ฝ่ายการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งไม่สามารถควบคุมการเลื่อนตำแหน่งที่สูงกว่ายศนายพลตรีได้อย่างอิสระ และรัฐบาลหลังรัฐประหารไม่เคยสามารถสร้างการควบคุมการเปลี่ยนแปลงทางทหารขึ้นมาใหม่ได้ หลังถูกครอบงำโดยผู้สนับสนุนรัฐประหารในปี 2549 รัฐบาลต่อมากลับยอมจำนนต่อความต้องการทางทหาร (Chambers , 2013) งบประมาณทางการทหารก็เพิ่มขึ้นเช่นกัน ตรงข้ามกับก่อนหน้าที่แนวโน้มการใช้จ่ายทางทหารที่ลดลงนับตั้งแต่ทศวรรษ 1990

เราจึงเห็นได้ว่ารัฐบาลทักษิณ และรัฐบาลชวน สามารถมีอิทธิพลเหนือการเลื่อนตำแหน่งในกองทัพได้ในทั้งสองกรณี ความสมดุลของอำนาจมีแนวโน้มไปสู่การปกครองของพลเรือน สำหรับรัฐบาลชวนความเป็นผู้นำทางทหารอ่อนแอลงอย่างมากหลังการประท้วงในปี 2535 สิ่งนี้ทำให้นักการเมืองพลเรือนสามารถควบคุมกองทัพได้มากขึ้น ในขณะที่รัฐบาลทักษิณ ยังมีอำนาจทางการเมืองมากกว่ากองทัพ อย่างน้อยในช่วงปีแรกๆ ของการเป็นนายกรัฐมนตรี เนื่องจากกองทัพถูกครอบงำโดยทหารประกาศสถานะที่ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใดอย่างเปิดเผย ทักษิณจึงเผชิญกับการต่อต้านเพียงเล็กน้อย ในขณะที่เขาใช้ประโยชน์จากชัยชนะในการเลือกตั้งเพื่อครอบงำการแต่งตั้งระบบราชการทั้งในและนอกกองทัพ อย่างไรก็ตามสิ่งนี้ทำให้เกิดการต่อต้านภายในกลุ่มทหารบางกลุ่ม และก่อให้เกิดรัฐประหาร

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำพลเรือนและทหารถือได้ว่าเป็นการต่อสู้แย่งชิงอำนาจราชการ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2549 พลเรือนได้รับชัยชนะในการควบคุมเหนือทหาร แต่ไม่ได้หมายความว่าระบบราชการของทหารได้นำคุณลักษณะของระบบราชการของเวเบอร์มาใช้อธิบายได้ หรือยอมจำนนต่อการควบคุมของนักการเมือง การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองและข้าราชการในประเทศไทยและประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ยังห่างไกลจาก อุดมคติระบบราชการของเวเบอร์ นักการเมืองไม่มีกลไกที่ชัดเจนและสอดคล้องกันในการควบคุมระบบราชการเหมือนที่ทฤษฎีของเวเบอร์อธิบาย ทำให้ความสัมพันธ์ระหว่าง นักการเมืองและข้าราชการ สรุปไม่ได้ว่านักการเมืองมีความได้เปรียบแบบลำดับชั้นเหนือข้าราชการ ความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสถานการณ์เหล่านี้มีความลื่นไหลมากกว่า และเชื่อมโยงกับการอุปถัมภ์ และความสัมพันธ์เหล่านี้ยังไม่ตกผลึกเหมือนในโลกทฤษฎีของเวเบอร์

5.สรุป

การควบคุมทางการเมืองต่อการแต่งตั้งระบบราชการ ข้อสันนิษฐานพื้นฐานที่ว่านักการเมืองมีสถานะเหนือกว่าข้าราชการนั้นยังมีข้อจำกัดในการบังคับใช้ในกรณีของไทย นักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งซึ่งสะสมอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2549 สามารถควบคุมระบบราชการได้มากขึ้น ซึ่งบ่งชี้ว่าประเทศไทยกำลังก้าวไปสู่สถานการณ์ที่สอดคล้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทนของเวเบอร์ จากตัวอย่างกระทรวงมหาดไทยพบว่านักการเมืองได้รับผลประโยชน์มหาศาลจากการเป็นผู้บริหารรัฐไทย ในเวลาเดียวกันมีการต่อต้านระบบราชการที่มีการนำโดยทหารเป็นหัวหอก และในที่สุดในปี 2549 การรัฐประหารที่ย้อนเวลากลับไป ช่วยแสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอของการควบคุมทางการเมืองเหนือระบบราชการ ที่ระบบราชการของกองทัพไทยยังคงรักษาแหล่งอำนาจและอิทธิพลทางการเมืองที่แยกจากกัน โดยถือว่าเป็นการแข่งขันกับฝ่ายการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งมากกว่าอยู่ภายใต้การควบคุมของพวกเขา

หลักฐานข้างต้นชี้ให้เห็นว่านักการเมืองที่ได้รับการเลือกตั้งในประเทศไทยทำหน้าที่เป็นตัวการของรัฐไทยมากขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 ถึง พ.ศ. 2549 ในขณะที่ข้าราชการตัวแทนที่เป็นผู้มีบทบาทที่ส่งผลต่อนโยบายทางกฎหมายมีบทบาทลดลง มีแนวโน้มที่จะสอดคล้องกับประสิทธิภาพทางกฎหมายที่มากขึ้น การควบคุมข้าราชการกระทรวงมหาดไทยถูกลงโทษตามความปรารถนาของนักการเมืองด้วยการควบคุมทางการเมืองเพื่อส่งเสริมระบบราชการ แม้ลักษณะความสัมพันธ์เหล่านี้ถูกลดทอนลง ไม่มีลักษณะเดียวกันชัดเจนในทุกรัฐบาล

อาจเกิดจากทหารจากกระทรวงกลาโหม ที่ต่อต้านการควบคุมของนักการเมือง จนกระทั่งโค่นล้มรัฐบาลในปี 2549 และ 2557 โดยพื้นฐานแล้วการสันนิษฐานว่านักการเมืองและข้าราชการมีความสัมพันธ์แบบมีลำดับชั้นแบบเวเบอร์นั้นไม่สมบูรณ์เช่นกัน เพราะมีความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนกว่าซึ่งนักการเมืองพลเรือนไม่สามารถไว้วางใจในการควบคุมระบบราชการได้ตลอดเวลา บางครั้งอาจใช้วิธีออกคำสั่ง แต่ในบางคนพวกเขาก็ต้องใช้วิธีโน้มน้าวข้าราชการของตน

เอกสารอ้างอิง

ยุทธนา เศรษฐปราโมทย์. (2567).*โครงการแจกเงินดิจิทัล 10,000 บาท กับความยั่งยืนของการเติบโตเศรษฐกิจไทย.* กรุงเทพ: คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหาศาสตร์ https://thaipublica.org/2023/10/nida-sustainable-move54/

Achakorn Wongpreedee & Tatchalerm Sudhipongpracha. (2014). The Politics of Intergovernmental Transfers in Northeast Thailand. *Journal of Developing Societies,* 30 (3), 343–363.

Akira, S. (2014). Technocracy and Thaksinocracy in Thailand: Reforms of the Public Sector and the Budget System under the Thaksin Government. *Southeast Asian Studies* ,3 (2), 299–344.

Anek Laothamatas. (1992). *Business Associations and the New Political Economy of Thailand.* Boulder: Westview Press.

Bidhya Bowornwathana. (2001). Thailand: Bureaucracy Under Coalition Governments. In Burns, J.P. & Bidhya Bowornwathana (eds.) *Civil Service Systems in Asia* (281–313). Northampton: Edward Elgar.

Bidhya Bowornwathana. (2005). Administrative Reform and Tidal Waves from Regime Shifts: Tsunamis in Thailand's Political and Administrative History. *The Asia Pacific Journal of Public Administration,* 27 (1), 37–52.

Chai-Anan Samudavanija. (1997). Old Soldiers Never Die, They are Just Bypassed: The Military, Bureaucracy, and Globalisation. In Hewison, K. (ed.) .*Political Change in Thailand: Democracy and Participation* (42–57). London: Routledge.

Chambers, P., ed. (2013). *Knights of the Realm: Thailand's Military and Police, Then and Now.* Bangkok: White Lotus Press.

Chambers, P. & Napisa Waitoolkiat. (2016). The Resilience of Monarchised Military in Thailand. *Journal of Contemporary Asia*, 46 (3), 425–444.

Chanchai Boonyawan & Apirach Phetsiri. (2011). Legislative Process of Thailand: An Historical Perspective." In Sakda Tanitcul & Shinya Imaizumi (eds.) *Legislative Process in Thailand* (65–86). Joint Research Program Series No. 157. Tokyo: IDE-JETRO.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Fukuyama, F. (2013). What is Governance? *Governance* ,26 (3), 347–368.

Huber, J. D., & Shipan, C.R. (2002). *Deliberate Discretion? The Institutional Foundations of Bureaucratic Autonomy*. New York: Cambridge University Press.

Jensen, M. C., & Meckling, W.H.(1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3 (4), 305–360.

Khemthong Tonsakulrungruang. (2017). A Year After Referendum, Only Bad News About Thailand's Constitution. New Mandala (blog), Australia National University, August 29. Accessed December 15, 2017. www.newmandala.org/year-referendum-bad-news-thailands-constitution/

McCargo, D. & Ukrist Pathmanand. (2005). *The Thaksinization of Thailand.* Copenhagen: NIAS Press

Meier, K. J., & Krause,G.A.(2003). The Scientific Study of Bureaucracy: An Overview. In Krause, G.A. & Meier, K.J. (eds.) *Politics, Policy, and Organizations* (1–19). Ann Arbor: University of Michigan Press

Moe, T.M. (2006). Political Control and the Power of the Agent. *The Journal of Law, Economics, and Organization,* 22 (1), 1–29.

Nagai, F., Ozaki, K. & Kimata,Y. (2007). *JICA Program on Capacity Building of Thai Local Authorities.* Case Study Report. Japan International Cooperation Agency

Ockey, J. (2001). Thailand: The Struggle to Redefine Civil-Military Relations. In Alagappa, M. (ed.) *Coercion and Governance: The Declining Political Role of the Military in Asia*, (187–208). Stanford: Stanford University Press.

Painter, M. (2006). Thaksinisation or Managerialism? Reforming the Thai Bureaucracy. *Journal of Contemporary Asia* ,36 (1), 26–47.

Pasuk Phongpaichit & Baker,C. (2009). *Thaksin*, 2nd Edition. Chiang Mai: Silkworm Books

Peters, B. G. (1997). Bureaucrats and Political Appointees in European Democracies: Who's Who and Does it Make any Difference? In Farazmand,A. (ed.) *Modern Systems of Government: Exploring the Role of Bureaucrats and Politicians*(232–254). Thousand Oaks, CA: Sage.

Pradit Ruangdit. (2012). Interior—Reshuffle Confirmed by Cabinet. Bangkok Post, October 3.

Puangthong Pawakapan. (2014). *Thailand: The Return of Bureaucratic Polity*. Presentation at ISEAS, September 23. Institute of Southeast Asian Studies: Singapore.

Punchada Sirivunnabood & Ricks, J.I. (2016). Professionals and Soldiers: Measuring Professionalism in the Thai Military. *Pacific Affairs* ,89 (1), 7–30.

Riggs, F. W. (1966). *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity.* Honolulu: East West Center Press

Shapiro, S. P. 2005. Agency Theory. *Annual Review of Sociology* ,31, 263–284.

Tasker, R. (1995). I'm in Charge Here: Chavalit puts his stamp on Army Promotions. *Far Eastern Economic Review*, 158, 17-18.

Temsak Traisophon. (1997). Nod for Govenors' Reshuffle. Bangkok Post, March 12.

Unger, D. H. & Chandra Mahakanjana. (2016). *Thai Politics: Between Democracy & Its Discontents*. Boulder, CO: Lynne Reinner

US Embassy Bangkok. (2005). Governor Reshuffle—Some Rewards for TRT Supporters. WikiLeaks. Accessed February 6, 2015. https://wikileaks.org/cable/2005/09/05BANGKOK5964.html

Veera Prateepchaikul. (2010). Bhumjaithai Tests PM Abhisit's Patience to the Limit. Bangkok Post, November 22

Yuwadee Tunyasiri & Temsak Traisophon. (2003). CEO Governors—First Thirty Names go to Cabinet. Bangkok Post, August 5.