

ประเด็นการเมือง ฉบับที่ E25	2 พ.ค. 68	วิทยาลัยการทัพบก
ประเด็น การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี	การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี: กลยุทธ์ทางการเมือง เพื่อ(คน)ไทย หรือ เพื่อกระชับอำนาจ	
ประเด็นสำคัญ	- แนวคิดเรื่องอำนาจทางการเมืองและความอยู่รอด - แนวคิดเรื่องพรรคการเมืองและรัฐบาลผสม - วิเคราะห์รูปแบบการปรับ ครม. ในประเทศไทย - กรณีศึกษา: การปรับ ครม. ในการเมืองไทยร่วมสมัย - การปรับ ครม. ของไทยปัจจุบันทำไปเพื่อใคร? - บทสรุปการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีในบริบทการเมืองไทย	



การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี: กลยุทธ์ทางการเมือง เพื่อ(คน)ไทย หรือ เพื่อกระชับอำนาจ

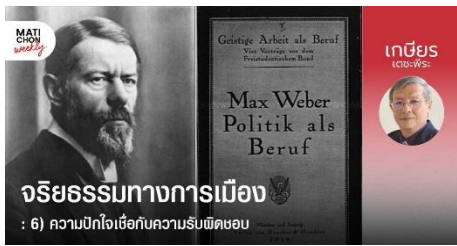
บทความวิชาการฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์ปรากฏการณ์การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี (ครม.) ในบริบทการเมืองไทย โดยตั้งคำถามสำคัญว่าการปรับ ครม. เป็นไปเพื่อประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินหรือเป็นเพียงกลยุทธ์เพื่อความอยู่รอดทางการเมืองของผู้นำ การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรี (Cabinet Reshuffle) เป็นปรากฏการณ์ทางการเมืองที่เกิดขึ้นเป็นประจำในระบบการเมืองทั่วโลก รวมถึงในประเทศไทย ในทางทฤษฎี การปรับ ครม. มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับเปลี่ยนกลไกการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพสูงสุด สอดคล้องกับสถานการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป และเพื่อแก้ไขปัญหาอุปสรรคในการบริหารประเทศ อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงแล้ว การปรับ ครม. มักไม่ได้เกิดขึ้นด้วยเหตุผลดังกล่าวเพียงอย่างเดียว แต่มีเงื่อนไขทางการเมืองที่ซับซ้อนแฝงอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระบบการเมืองแบบรัฐสภาที่มีพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรค ซึ่งในการวิเคราะห์แรงจูงใจและเป้าหมายที่แท้จริงของการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีในบริบทการเมืองไทย ผ่านมุมมองของแนวคิดการเมืองเปรียบเทียบและทฤษฎีอำนาจทางการเมือง โดยตั้งคำถามสำคัญว่า การปรับ ครม. ในประเทศไทยเป็นไปเพื่อการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารประเทศอย่างแท้จริง หรือเพียงเพื่อกระชับและรักษาอำนาจทางการเมืองของผู้นำและกลุ่มการเมืองในอำนาจเท่านั้น

แนวคิดเรื่องอำนาจทางการเมืองและความอยู่รอด

นักทฤษฎีการเมืองอย่าง Machiavelli ได้อธิบายไว้ตั้งแต่ศตวรรษที่ 16 ว่า ผู้ปกครองมีหน้าที่สำคัญคือ "การรักษาอำนาจ" (Maintenance of Power) โดยในงานเขียน "The Prince" ได้เสนอแนวคิดที่ผู้นำจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์ต่างๆ ทั้งการสร้างพันธมิตรและกำจัดศัตรูเพื่อความอยู่รอดทางการเมือง แนวคิดนี้สอดคล้องกับทฤษฎีการเลือกอย่างมีเหตุผล (Rational



Choice Theory) ที่มองว่านักการเมืองเป็นผู้แสวงหาผลประโยชน์สูงสุด (Utility Maximizers) โดยมีเป้าหมายหลักคือ การรักษาตำแหน่งทางการเมืองของตน



ในทางกลับกัน Max Weber ได้เสนอแนวคิดเรื่อง "จรรยาบรรณแห่งความรับผิดชอบ" (Ethics of Responsibility) ที่มองว่าผู้นำที่ดีควรคำนึงถึงผลลัพธ์ระยะยาวที่จะเกิดกับสังคมมากกว่าผลประโยชน์ระยะสั้นของตนเอง การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีภายใต้กรอบแนวคิดนี้จึงควรพิจารณาจากประสิทธิภาพและประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติเป็นหลัก

แนวคิดเรื่องพรรคการเมืองและรัฐบาลผสม

ในระบบรัฐสภาที่มีรัฐบาลผสม การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญในการรักษาดุลอำนาจระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล นักวิชาการได้เสนอแนวคิด "ประชาธิปไตยแบบพหุนิยม" (Consociationalism Democracy) ที่อธิบายว่าการแบ่งสรรอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเสถียรภาพทางการเมืองในสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย รวมถึงแนวคิด "สองนคราประชาธิปไตย" ที่แสดงให้เห็นถึงความแตกต่างของฐานคะแนนเสียงระหว่างเขตเมืองและชนบท ซึ่งส่งผลต่อโครงสร้างพรรคการเมืองและการจัดสรรตำแหน่งทางการเมือง การปรับ ครม. จึงมักคำนึงถึงการรักษาสอดคล้องระหว่างกลุ่มอำนาจต่างๆ ทั้งในเชิงภูมิภาค เศรษฐกิจ และสังคม

วิเคราะห์รูปแบบการปรับ ครม. ในประเทศไทย

ปัจจัยด้านการต่อรองทางการเมือง ในระบบรัฐบาลผสมของไทย การปรับ ครม. มักเกิดจากปัจจัยด้านการต่อรองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล โดยพรรคที่มีอำนาจต่อรองสูง (เช่น มีเสียงในสภามาก หรือมีความสำคัญต่อเสถียรภาพของรัฐบาล) มักได้รับการจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีที่มีความสำคัญทางยุทธศาสตร์หรือที่มีงบประมาณสูง ไม่ว่าจะเป็นกระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม หรือกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ การปรับ ครม. ในหลายครั้งเกิดขึ้นเมื่อมีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล หรือเมื่อพรรคร่วมขู่ว่าจะถอนตัวจากรัฐบาล การปรับเปลี่ยนตำแหน่งจึงเป็นกลไกในการแก้ไขความขัดแย้งและรักษาเสถียรภาพของรัฐบาล มากกว่าการมุ่งเน้นที่ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ



ปัจจัยด้านความขัดแย้งภายในพรรค นอกจากความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแล้ว ความขัดแย้งภายในพรรคการเมืองเองก็เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่การปรับ ครม. ในพรรคการเมืองไทยมักมีกลุ่มมั่งหรือกลุ่มย่อยหลายกลุ่มที่มีผลประโยชน์และอุดมการณ์แตกต่างกัน การจัดสรรตำแหน่งรัฐมนตรีจึงต้องคำนึงถึงการรักษาสอดคล้องระหว่างกลุ่มเหล่านี้ หัวหน้าพรรคหรือนายกรัฐมนตรีมักใช้การปรับ ครม. เป็นเครื่องมือในการควบคุมหรือลงโทษกลุ่มที่ไม่สนับสนุนตน เช่น การปลดรัฐมนตรีที่มาจากกลุ่มที่แสดงความไม่พอใจต่อการบริหารงานของผู้นำ หรือการให้ตำแหน่งแก่กลุ่มที่แสดงความจงรักภักดี การปรับ ครม. ในลักษณะนี้จึงเป็นไปเพื่อกระชับอำนาจภายในพรรคมากกว่าการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ

ปัจจัยด้านภาพลักษณ์และความนิยม ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่ผลักดันให้เกิดการปรับ ครม. คือความต้องการปรับปรุงภาพลักษณ์และความนิยมของรัฐบาล เมื่อรัฐบาลต้องเผชิญกับวิกฤตศรัทธาหรือปัญหาความเชื่อมั่น การปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีในตำแหน่งที่ถุกวิพากษ์วิจารณ์มักเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ถูกนำมาใช้เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูป อย่างไรก็ตาม การปรับ ครม. ด้วยเหตุผลด้านภาพลักษณ์นี้มักเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายหรือโครงสร้างอย่างมีนัยสำคัญ นักการเมืองที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งหนึ่งมักได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งอื่นแทน หรือกลับเข้ามาดำรงตำแหน่งเดิมในการปรับ ครม. ครั่งต่อไป

กรณีศึกษา: การปรับ ครม. ในการเมืองไทยร่วมสมัย



รูปแบบการปรับ ครม. ในยุครัฐบาลพลเรือน ในช่วงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้ง การปรับ ครม. มักเกิดขึ้นบ่อยครั้งและมีเงื่อนไขที่ซับซ้อน เช่น ในสมัยรัฐบาลที่มีพรรคร่วมรัฐบาลจำนวนมาก ความจำเป็นในการรักษาสมดุลอำนาจระหว่างพรรคและกลุ่มการเมืองต่างๆ ทำให้มีการปรับ ครม. บ่อยครั้ง โดยไม่ได้คำนึงถึงผลงานของรัฐมนตรีแต่ละคนเป็นหลัก กรณีศึกษาที่น่าสนใจคือการปรับ ครม. ในสมัยรัฐบาล

ของนายฯ ทักษิณ ชินวัตร ที่แม้จะเป็นรัฐบาลพรรคเดียว แต่ก็มีมีการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีหลายครั้ง โดยมีการหมุนเวียนตำแหน่งระหว่างกลุ่มต่างๆ ภายในพรรค และการดึงบุคคลภายนอกที่มีชื่อเสียงเข้ามาร่วมรัฐบาลเพื่อเสริมสร้างภาพลักษณ์ ในรัฐบาลยิ่งลักษณ์ ชินวัตร การปรับ ครม. หลายครั้งเกิดขึ้นท่ามกลางกระแสวิพากษ์วิจารณ์เรื่องการแทรกแซงจากผู้มีอำนาจนอกระบบ โดยการปรับเปลี่ยนตำแหน่งมักถูกมองว่าเป็นการสับเปลี่ยนตำแหน่งตามคำสั่งของผู้มีอิทธิพลเบื้องหลัง มากกว่าการพิจารณาจากผลงานหรือความสามารถ

รูปแบบการปรับ ครม. ในยุครัฐบาลทหาร ในสมัยรัฐบาลที่มาจากการรัฐประหาร การปรับ ครม. มีลักษณะที่แตกต่างออกไป โดยอำนาจในการตัดสินใจอยู่ที่ผู้นำทหารและคณะรัฐประหารเป็นหลัก การปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีมักเกิดขึ้นน้อยครั้งกว่า และมักเป็นการปรับเปลี่ยนเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าหรือปรับปรุงภาพลักษณ์มากกว่าการตอบสนองต่อแรงกดดันทางการเมือง กรณีของรัฐบาลพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หลังการรัฐประหารปี 2557 เป็นตัวอย่างที่น่าสนใจ ในช่วงแรกมีการแต่งตั้งรัฐมนตรีที่เป็นทหารเป็นหลัก และมีการปรับ ครม. ไม่บ่อยนัก แต่เมื่อเข้าสู่ช่วงรัฐบาลหลังการเลือกตั้งปี 2562 ที่มีพรรคร่วมรัฐบาลหลายพรรค การปรับ ครม. กลับมีความซับซ้อนมากขึ้นและต้องคำนึงถึงการแบ่งสรรตำแหน่งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอย่างละเอียดอ่อน

การปรับ ครม. ของไทยปัจจุบันทำไปเพื่อใคร?

จากการวิเคราะห์รูปแบบการปรับ ครม. ในบริบทการเมืองไทยพบว่าปัจจัยทางการเมืองมักมีน้ำหนักมากกว่าปัจจัยด้านประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ การปรับ ครม. ส่วนใหญ่เป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นทางการเมืองสามประการหลัก ได้แก่ **การรักษาเสถียรภาพทางการเมือง** การปรับ ครม. เพื่อรักษาสมดุลอำนาจระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลและกลุ่มการเมืองต่างๆ เป็นความจำเป็นเชิงโครงสร้างในระบบรัฐบาลผสม แม้จะไม่ได้เป็นไปเพื่อ



ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศโดยตรง แต่ก็มีผลต่อเสถียรภาพทางการเมือง ซึ่งเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการบริหารประเทศในระบอบประชาธิปไตย อย่างไรก็ตาม ในหลายกรณี การปรับ ครม. เพื่อรักษาเสถียรภาพทางการเมืองกลับนำไปสู่การแต่งตั้งบุคคลที่ไม่มีความเชี่ยวชาญในงานที่รับผิดชอบ หรือการสับเปลี่ยนตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย ซึ่งส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพในการบริหารประเทศในระยะยาว **การรักษาอำนาจของผู้บริหาร** การปรับ ครม. เป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารในการรักษาและกระชับอำนาจทางการเมืองของตน ทั้งในแง่ของการควบคุมพรรคการเมืองและการควบคุมกลุ่มอำนาจภายในพรรคของตนเอง ผู้บริหารที่มีอำนาจเข้มแข็งมักใช้การปรับ ครม. เป็นกลไกในการให้รางวัลแก่ผู้สนับสนุนและลงโทษผู้ที่ท้าทายอำนาจ การปรับ ครม. ในลักษณะนี้อาจส่งผลให้เกิด "การเมืองแห่งความจงรักภักดี" (Politics of Loyalty) ที่รัฐมนตรีให้ความสำคัญกับการเอาใจผู้ใหญ่มากกว่าการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ นำไปสู่วัฒนธรรมการเมืองที่ขาดการตรวจสอบและถ่วงดุลภายในรัฐบาล และ **การตอบสนองต่อกระแสสังคมและภาพลักษณ์ทางการเมือง** การปรับ ครม. ยังเป็นกลยุทธ์ทางการเมืองในการตอบสนอง



ต่อกระแสสังคมและปรับปรุงภาพลักษณ์ของรัฐบาล โดยเฉพาะในยามที่รัฐบาลเผชิญกับวิกฤตความเชื่อมั่นหรือการวิพากษ์วิจารณ์อย่างรุนแรง การปลดรัฐมนตรีที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์หรือการแต่งตั้งบุคคลที่มีชื่อเสียงเข้าร่วมรัฐบาลเป็นกลยุทธ์ที่ถูกใช้เพื่อสร้างภาพลักษณ์ของการเปลี่ยนแปลงและการตอบสนองต่อเสียงเรียกร้องของประชาชน อย่างไรก็ตาม

การปรับ ครม. ในลักษณะนี้มักเป็นเพียงการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าและไม่ได้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหรือนโยบายอย่างแท้จริง ทำให้ปัญหาพื้นฐานยังคงอยู่และอาจกลับมาปรากฏอีกในอนาคต

บทสรุปการปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีในบริบทการเมืองไทย

การปรับ ครม. ในไทยมักเกิดจากความจำเป็นทางการเมืองมากกว่าประสิทธิภาพการบริหารประเทศ ไม่อาจสรุปได้ว่าเป็นไป "เพื่อไทย" หรือ "เพื่อกระชับอำนาจ" เท่านั้น แต่มักเกิดจากปัจจัยผสมผสาน การรักษาเสถียรภาพทางการเมืองและการตอบสนองต่อกระแสสังคมเป็นสิ่งจำเป็น ประเด็นสำคัญคือการสร้างดุลยภาพระหว่างความจำเป็นทางการเมืองกับประสิทธิภาพการบริหาร โดยมีข้อเสนอแนะ ดังนี้ **สร้างความเป็นสถาบันของรัฐบาล** พัฒนาระบบคัดเลือกและประเมินรัฐมนตรีที่โปร่งใส กำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำที่สอดคล้องกับความเชี่ยวชาญที่จำเป็น **สร้างระบบประเมินผลงานที่เป็นรูปธรรม** พัฒนากลไกประเมินผลงานที่เป็นระบบ กำหนดตัวชี้วัด (KPI) ที่ชัดเจนและเปิดเผยต่อสาธารณะ **ส่งเสริมวัฒนธรรมการเมืองที่เน้นนโยบายและผลงาน** สร้างค่านิยมที่ให้ความสำคัญกับผลงานมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัว เริ่มจากการส่งเสริมบทบาทพรรคการเมืองในการพัฒนานโยบาย **สร้างความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบาย** พัฒนากลไกที่ช่วยให้เกิดความต่อเนื่องแม้จะเปลี่ยนรัฐมนตรี เช่น แผนยุทธศาสตร์ระยะยาวและระบบข้าราชการประจำที่เข้มแข็ง และ **เสริมสร้างความโปร่งใสในกระบวนการปรับ ครม.** เปิดเผยข้อมูลและเหตุผลการปรับเปลี่ยนรัฐมนตรีต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

การปรับเปลี่ยนคณะรัฐมนตรีเป็นกลไกสำคัญในระบบการเมืองแบบรัฐสภา ในอุดมคติ การปรับ ครม. ควรเป็นไปเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารประเทศและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริงของการเมืองไทย การปรับ ครม. มักเป็นไปเพื่อตอบสนองต่อความจำเป็นทางการเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความอยู่รอดและเสถียรภาพของรัฐบาล

คำถามสำคัญอยู่ที่ว่าปรับเพื่อใคร จึงต้องมองให้ลึกลงไปว่า “ใคร” ได้ประโยชน์ ทั้งนี้หัวใจสำคัญไม่ได้อยู่ที่ว่าการปรับ ครม. เป็นไป “เพื่อ(คน)ไทย” หรือ “เพื่อกระชับอำนาจ” เพียงอย่างเดียวอย่างหนึ่ง แต่อยู่ที่การสร้างระบบการเมืองที่ทำให้ผลประโยชน์ของประชาชนและความอยู่รอดทางการเมืองของรัฐบาลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน นั่นคือ รัฐบาลที่บริหารประเทศอย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนควรได้รับความนิยมและการสนับสนุนทางการเมือง โดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพากลยุทธ์ทางการเมืองอื่นๆ ในการรักษาอำนาจ ท้ายที่สุดการพัฒนาระบบการเมืองที่มีความเป็นสถาบัน มีธรรมาภิบาล และให้ความสำคัญกับผลงานมากกว่าความสัมพันธ์ส่วนตัวหรือความจงรักภักดี เป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะทำให้การปรับ ครม. เป็นไปเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนอย่างแท้จริง

พ.อ.หญิง จันทิรา นาคบุญนำ

อจ.กก.กม.สมย.วทบ.

อ้างอิง

1. ไทยรัฐออนไลน์. รมว.กษัตริย์ปรับ ครม. เศรษฐกิจฟื้นความเชื่อมั่น: ฝ่าวิกฤติก่อนถึงทางตัน 28 เม.ย. 68 สืบค้นได้จาก <https://www.thairath.co.th/news/politic/2855179>
2. เกษียร เตชะพีระ. (2563). "มหาอำนาจ กับ การเมืองไทย: มุมมองทางประวัติศาสตร์และความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ." วารสารสังคมศาสตร์, 50(1), 7-36.
3. ประจักษ์ ก้องกีรติ. (2562). "ลัทธิอำนาจนิยมไทยในยุคชาตินิยม." วารสารสังคมศาสตร์, 49(2), 28-45.
4. พิชญ์ พงษ์สวัสดิ์. (2561). "ความเป็นการเมืองของการเมืองไทย: ความคิดทางการเมืองของไทยร่วมสมัย." กรุงเทพฯ: มติชน.
5. เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2561). "ธุรกิจการเมืองและเครือข่ายอำนาจท้องถิ่น." เชียงใหม่: ศูนย์วิจัยและบริการวิชาการ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
6. สุรชาติ บำรุงสุข. (2562). "ความมั่นคงศึกษา: การก่อตัวของศาสตร์และการประยุกต์ใช้." กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
7. Mérieau, E. (2016). "Thailand's Deep State, Royal Power and the Constitutional Court (1997-2015)." Journal of Contemporary Asia, 46(3), 445-466.