Interdisciplinary Journal of administrative and business **Original Article**
Received:12 April February 2026 **Revised: 21 April 2026** **Accepted:28 April 2026**

ปัจจัยที่ส่งผลต่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย

Factors affecting transparency and public participation in Thai public sector governance.

น.ส.สุภา เลิศดำรงค์[1]
Miss. Supha Lertdamrong

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย ผ่านการศึกษาหลักการ แนวคิด และทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง รวมถึงภาพรวมธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยในปัจจุบันและกรณีศึกษาเชิงประจักษ์ ผลการศึกษาพบว่าความโปร่งใสในภาครัฐไทยยังคงเผชิญกับอุปสรรคสำคัญทั้งในระดับโครงสร้างองค์กร วัฒนธรรมการทำงาน และการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศที่ยังไม่เต็มประสิทธิภาพ ปัจจัยเหล่านี้ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างนโยบายและการปฏิบัติจริง รวมถึงการขาดความรับผิดชอบและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐอย่างต่อเนื่อง ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชน พบว่ามีข้อจำกัดทั้งในเรื่องความรู้ ความเข้าใจ กลไกและช่องทางการมีส่วนร่วมที่ไม่ครอบคลุม และวัฒนธรรมองค์กรที่ยังไม่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทอย่างแท้จริง ปัญหาเหล่านี้ทำให้ประชาชนถูกจำกัดบทบาทและอำนาจในการกำกับดูแลและตรวจสอบภาครัฐ บทความเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปนโยบายและโครงสร้างองค์กร การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อการเปิดเผยข้อมูล และการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน รวมถึงการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่โปร่งใสและเข้าถึงได้ง่าย เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลที่แท้จริงและยั่งยืนของภาครัฐไทยในอนาคต

คำสำคัญ:ความโปร่งใส, การมีส่วนร่วมของประชาชน, ธรรมาภิบาล, ภาครัฐไทย

[1] นักวิชาการอิสระ ; Independent Scholar,Thailand
Corresponding author, e-mail: suphalertdamrong@gmail.com

Abstract

This article aims to analyze the factors influencing transparency and citizen participation in public governance in Thailand. It examines relevant principles, concepts, and theories, along with an overview of current governance practices and empirical case studies. The study finds that transparency in Thailand's public sector faces significant challenges related to organizational structure, workplace culture, and underutilization of information technology. These factors create gaps between policy and practice and undermine public accountability and trust. Regarding citizen participation, limitations exist in knowledge, understanding, participation mechanisms, and organizational culture, restricting citizens' roles in overseeing government activities. The article proposes reforms in policy and organizational structures, development of information technology systems for data transparency, and promotion of public awareness and accessible participation channels to support genuine and sustainable governance in Thailand's public sector.

Keywords: Transparency, Public participation, Governance, Thai public sector

1.บทนำ

ธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยยังคงเผชิญกับปัญหาที่ลึกซึ้งและซับซ้อน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการสร้างระบบที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Phongpaichit & Baker, 2017) แม้จะมีการประกาศนโยบายและกรอบกฎหมายเกี่ยวกับธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แต่การปฏิบัติจริงยังคงเต็มไปด้วยความไม่โปร่งใส การคอร์รัปชัน และการกีดกันประชาชนจากกระบวนการตัดสินใจสำคัญ ๆ (Transparency International, 2020) ปัญหานี้ไม่เพียงแต่ทำลายความน่าเชื่อถือของภาครัฐเท่านั้น แต่ยังส่งผลโดยตรงต่อความมั่นคงและความยั่งยืนของระบบการบริหารประเทศ (World Bank, 2019)

ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญของหลักการธรรมาภิบาลที่ดี (Good Governance) โดยเป็นเครื่องมือที่ช่วยลดการทุจริตและเสริมสร้างความรับผิดชอบในการบริหารงานของภาครัฐ (Kaufmann et al., 2009) อย่างไรก็ตามในบริบทของประเทศไทย ยังมีปัจจัยหลายประการที่ขัดขวางไม่ให้ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมเหล่านี้เกิดขึ้นจริงในทางปฏิบัติ (OECD, 2020) ความไม่พร้อมของโครงสร้างราชการ การขาดวัฒนธรรมองค์กรที่ส่งเสริมความโปร่งใส และการจำกัดช่องทางการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน เป็นปัญหาที่ทำให้ธรรมาภิบาลยังไม่บรรลุเป้าหมายที่วางไว้

บทความนี้มุ่งเน้นวิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในธรรมาภิบาลภาครัฐไทยอย่างเจาะลึก โดยใช้กรอบแนวคิดและทฤษฎีสมัยใหม่ พร้อมประเมินสถานการณ์และกรณีศึกษา เพื่อชี้ให้เห็นปัญหาเชิงระบบและนำเสนอข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มีประสิทธิผล สำหรับการพัฒนาธรรมาภิบาลที่แท้จริงในอนาคต

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการธรรมาภิบาลไม่ได้เป็นเพียงเรื่องของการให้ข้อมูล หรือความคิดเห็นเท่านั้น แต่ต้องการการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังและต่อเนื่องในทุกขั้นตอนของการบริหารและการตัดสินใจ (Fung, 2015) อย่างไรก็ตามในประเทศไทยหลายครั้งที่การมีส่วนร่วมนี้ถูกจำกัดด้วยโครงสร้างอำนาจที่เข้มแข็งของเจ้าหน้าที่รัฐและการขาดความโปร่งใสในการบริหารงาน (Phongpaichit & Baker, 2017) ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและช่องทางการมีส่วนร่วมยิ่งเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนทั่วไปไม่สามารถแสดงออกหรือมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายได้อย่างแท้จริง (OECD, 2020)

ปัจจัยเหล่านี้สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างของภาครัฐที่ยึดติดกับระบบราชการแบบดั้งเดิม ซึ่งยังไม่ปรับตัวเพื่อเปิดโอกาสและส่งเสริมบทบาทของประชาชนในการบริหารงานอย่างเต็มที่ (World Bank, 2019) ความล้มเหลวนี้ทำให้ธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยยังไม่เป็นไปตามมาตรฐานสากล และทำลายความเชื่อมั่นของประชาชนต่อภาครัฐอย่างต่อเนื่อง (Transparency International, 2020)

บทความนี้จะสำรวจปัจจัยเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และเทคโนโลยีสารสนเทศที่ส่งผลต่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงวิเคราะห์ผลกระทบของปัจจัยเหล่านี้ต่อธรรมาภิบาล เพื่อเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปที่ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยในระยะยาว

2.แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

ธรรมาภิบาล (Governance) เป็นแนวคิดที่ได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในวงการบริหารจัดการภาครัฐ เนื่องจากเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชน (Kaufmann et al., 2009) แนวคิดนี้ไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการบริหารงานของรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังขยายไปถึงการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและภาคธุรกิจในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ (Rhodes, 1997)

ความโปร่งใส(Transparency) คือหลักการที่เปิดเผยข้อมูลและกระบวนการทำงานของภาครัฐต่อสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานของรัฐบาลได้ (Florini, 2007) ความโปร่งใสที่แท้จริงจะช่วยลดโอกาสในการทุจริตคอร์รัปชันและส่งเสริมความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่รัฐ (Bauhr & Grimes, 2014) อย่างไรก็ตามในบริบทของประเทศไทย ความโปร่งใสยังคงถูกจำกัดโดยโครงสร้างอำนาจและวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่สนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลอย่างเต็มที่ (Phongpaichit & Baker, 2017)

การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) เป็นอีกหนึ่งองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลที่ดี โดยหมายถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการวางแผน การตัดสินใจ และการตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ(Arnstein, 1969) การมีส่วนร่วมที่มีคุณภาพช่วยเสริมสร้างความชอบธรรมและความโปร่งใสในกระบวนการบริหารงาน รวมถึงสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างรัฐและประชาชน (Fung, 2015)

แนวคิดการมีส่วนร่วมมีหลายระดับ ตั้งแต่การให้ข้อมูล (Informing) การปรึกษาหารือ (Consultation) ไปจนถึงการตัดสินใจร่วมกัน (Collaboration) และการมอบอำนาจ (Empowerment) (Arnstein, 1969) อย่างไรก็ตาม ในบริบทของภาครัฐไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนยังคงอยู่ในระดับต่ำและจำกัด โดยส่วนใหญ่ประชาชนมักถูกจำกัดให้เป็นเพียงผู้รับข้อมูลหรือถูกปรึกษาในขั้นตอนสุดท้ายของการตัดสินใจเท่านั้น (OECD, 2020) โดยสรุป แนวคิดธรรมาภิบาลที่ประกอบด้วยความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาภาครัฐที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม (Kaufmann et al., 2009) การทำความเข้าใจทฤษฎีและแนวคิดเหล่านี้จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์และประเมินปัจจัยที่ส่งผลต่อธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยได้อย่างครอบคลุมและลึกซึ้ง

นอกจากแนวคิดธรรมาภิบาลแล้ว ทฤษฎีการกำกับดูแลแบบมีส่วนร่วม (Participatory Governance) เน้นย้ำบทบาทของประชาชนและภาคประชาสังคมในการกำกับดูแลและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐอย่างต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ (Fung, 2015) ทฤษฎีนี้เสนอว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนไม่เพียงแต่เป็นเครื่องมือเสริมสร้างความโปร่งใส แต่ยังช่วยกระตุ้นให้เกิดการตัดสินใจที่มีความรับผิดชอบและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน (Wampler, 2012)

อย่างไรก็ตามในบริบทของประเทศไทย ยังมีอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการนำทฤษฎีนี้ไปปฏิบัติจริง เช่น ระบบราชการที่ยังเป็นแบบลำดับขั้นและเข้มงวด การขาดช่องทางที่เปิดกว้างให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูล และวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่สนับสนุนการเปิดเผยข้อมูลอย่างเต็มที่ (Phongpaichit & Baker, 2017) นอกจากนี้ ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ประชาชนบางกลุ่มถูกกีดกันไม่ให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (OECD, 2020)

การวิเคราะห์ปัจจัยเหล่านี้จะช่วยให้เข้าใจสาเหตุของความล้มเหลวในการส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในภาครัฐไทยได้อย่างลึกซึ้ง และสามารถนำไปสู่การพัฒนานโยบายและมาตรการที่ตอบโจทย์การสร้างธรรมาภิบาลที่แท้จริงในบริบทของประเทศ (World Bank, 2019)

3. ภาพรวมธรรมาภิบาลในภาครัฐไทย

ธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยผ่านการเปลี่ยนแปลงและพัฒนาอย่างต่อเนื่องตลอดช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา แต่ถึงกระนั้นระบบราชการและการบริหารงานภาครัฐยังคงเผชิญกับปัญหาเชิงโครงสร้างที่สำคัญ ซึ่งสะท้อนให้

เห็นผ่านทั้งการวิเคราะห์เชิงวิชาการและตัวชี้วัดระดับสากล (Phongpaichit & Baker, 2017) โดยจากดัชนีการรับรู้การทุจริต (Corruption Perceptions Index: CPI) ของ Transparency International พบว่า ประเทศไทยมีคะแนนอยู่ในระดับปานกลางและมีแนวโน้มผันผวนในช่วงหลายปีที่ผ่านมา ซึ่งสะท้อนถึงความท้าทายในการควบคุมการทุจริตและเสริมสร้างความโปร่งใสในภาครัฐอย่างต่อเนื่อง (Transparency International, 2020)

นอกจากนี้ ดัชนีธรรมาภิบาลโลก (Worldwide Governance Indicators: WGI) ของธนาคารโลก ยังชี้ให้เห็นว่าประเทศไทยมีข้อจำกัดในด้าน “การควบคุมการทุจริต” (Control of Corruption) และ “ความรับผิดชอบของภาครัฐ” (Voice and Accountability) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาลที่ดี (World Bank, 2019) เมื่อพิจารณาร่วมกับรายงานของ OECD (2020) ที่ระบุว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายของไทยยังอยู่ในระดับจำกัด จึงสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาความไม่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมที่ต่ำในภาครัฐไทย มิได้เป็นเพียงข้อสังเกตเชิงคุณภาพเท่านั้น แต่ยังได้รับการยืนยันจากตัวชี้วัดเชิงประจักษ์ในระดับสากล

ในทางปฏิบัติ ภาครัฐไทยยังคงเผชิญกับปัญหาคอร์รัปชันในระดับสูง ซึ่งลดทอนความน่าเชื่อถือของระบบบริหารและส่งผลต่อความเชื่อมั่นของประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าจะมีความพยายามในการจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบและกำหนดมาตรการต่อต้านการทุจริตอย่างต่อเนื่อง แต่ข้อจำกัดในการบังคับใช้กฎหมายและโครงสร้างอำนาจที่กระจุกตัวยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง (Kaufmann et al., 2009) โดยสรุปภาพรวมธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยสะท้อนถึงความล้มเหลวเชิงโครงสร้างที่รุนแรงซึ่งจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปอย่างลึกซึ้งเพื่อให้สามารถสร้างระบบที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริงในอนาคต

แม้ว่ารัฐบาลไทยในช่วงหลายปีที่ผ่านมาได้พยายามดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาล เช่น การออกกฎหมายการเปิดเผยข้อมูล การส่งเสริมบทบาทขององค์กรตรวจสอบอิสระ และการสนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน (World Bank, 2019) แต่ความพยายามเหล่านี้ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาความไม่โปร่งใสและการขาดการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังในระบบราชการไทยได้อย่างเต็มที่ (Transparency International, 2020) สาเหตุสำคัญมาจากโครงสร้างทางการเมืองที่ยังคงครอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์และอำนาจที่กระจุกตัวในมือกลุ่มเล็ก ๆ ส่งผลให้การบริหารงานสาธารณะขาดความโปร่งใสและเปิดกว้าง (Phongpaichit & Baker, 2017) ความไม่พร้อมของระบบราชการในการปรับตัวเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงวัฒนธรรมองค์กรที่ไม่ส่งเสริมการเปลี่ยนแปลง ทำให้การเปิดเผยข้อมูลและการมีส่วนร่วมยังเป็นเพียงแค่เปลือกนอกของธรรมาภิบาล (OECD, 2020)

นอกจากนี้ความไม่เท่าเทียมกันในการเข้าถึงเทคโนโลยีสารสนเทศและการศึกษาของประชาชนในพื้นที่ห่างไกล ทำให้ช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชนยิ่งขยายกว้าง และลดทอนประสิทธิภาพของกระบวนการมีส่วนร่วมในระดับชุมชนและสังคม (UNDP, 2019)ด้วยเหตุนี้ การปฏิรูปธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยจำเป็นต้องมีการแก้ไขใน

เชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรควบคู่ไปกับการสร้างกลไกที่เปิดโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

4.ปัจจัยที่ส่งผลต่อความโปร่งใสของภาครัฐ

ความโปร่งใสในภาครัฐถือเป็นเสาหลักของธรรมาภิบาลที่ดีและเป็นปัจจัยสำคัญในการสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาลและระบบบริหาร (Kaufmann et al., 2009) อย่างไรก็ตามในประเทศไทย ความโปร่งใสยังคงถูกจำกัดและประสบกับอุปสรรคหลากหลายระดับ ตั้งแต่โครงสร้างองค์กรจนถึงวัฒนธรรมการทำงาน (Phongpaichit & Baker, 2017) ปัจจัยเหล่านี้ทำให้ภาครัฐขาดความชัดเจนและเปิดเผยในการดำเนินงานอย่างแท้จริง ส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างการประกาศนโยบายและการปฏิบัติจริงอย่างรุนแรง (World Bank, 2019) หนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความโปร่งใสคือระบบราชการแบบลำดับชั้นที่เข้มงวดและซับซ้อน (OECD, 2020) โครงสร้างเช่นนี้มักส่งเสริมการรวมศูนย์อำนาจและปิดกั้นการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง ทำให้การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัดและลดทอนลงอย่างมีนัยสำคัญ (Transparency International, 2020)

ปัญหาความไม่โปร่งใสในภาครัฐดังกล่าวสามารถสะท้อนให้เห็นผ่านกรณีตัวอย่างในสังคมไทยที่เกิดขึ้นจริงในช่วงที่ผ่านมา เช่น กรณีโครงการก่อสร้างอาคารของหน่วยงานรัฐที่ถูกปล่อยทิ้งร้างจากผู้รับเหมาเอกชนโดยไม่มีความคืบหน้าเป็นระยะเวลานาน ซึ่งสะท้อนถึงข้อจำกัดในการกำกับดูแลและความรับผิดชอบในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้างของภาครัฐ นอกจากนี้ ยังปรากฏกรณีอุบัติเหตุจากโครงการก่อสร้าง เช่น เหตุเครนก่อสร้างตกใส่พื้นที่สาธารณะหรือโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคม ซึ่งสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

กรณีเหล่านี้แม้จะมีลักษณะเฉพาะแตกต่างกัน แต่สามารถตั้งเป็นข้อสันนิษฐานเชิงวิเคราะห์ได้ว่า เกิดจากความบกพร่องในกระบวนการกำกับดูแล การขาดความโปร่งใสในการดำเนินโครงการ และการไม่เปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะอย่างเพียงพอ ส่งผลให้กลไกการตรวจสอบของภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรากฏการณ์ดังกล่าวจึงเป็นตัวอย่างเชิงประจักษ์ที่สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของความโปร่งใสในภาครัฐไทยได้อย่างชัดเจน

นอกจากนี้วัฒนธรรมองค์กรภายในหน่วยงานภาครัฐของทยยังขาดการส่งเสริมความโปร่งใสอย่างจริงจัง (Phongpaichit & Baker, 2017) มีแนวโน้มการปกปิดข้อมูล การทำงานโดยไม่เปิดเผย และการขาดความรับผิดชอบในกระบวนการตัดสินใจ (Bauhr & Grimes, 2014) ปัญหาเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการขาดความตระหนักและเจตนารมณ์ในการสร้างความโปร่งใสในระดับผู้นำและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการ

อีกปัจจัยสำคัญคือเทคโนโลยีสารสนเทศที่ยังไม่ได้ถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือหลักในการเปิดเผยข้อมูลและการสื่อสารกับประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ (OECD, 2020) แม้ว่าจะมีความพยายามในการพัฒนาระบบข้อมูล

ภาครัฐ (Open Data) แต่การเข้าถึงข้อมูลและการใช้งานในเชิงปฏิบัติก็ยังมีข้อจำกัด ทำให้ประชาชนไม่สามารถตรวจสอบและมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่

โดยสรุปความโปร่งใสของภาครัฐไทยถูกจำกัดด้วยปัจจัยเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรมองค์กร และเทคโนโลยีสารสนเทศ ซึ่งทำให้ธรรมาภิบาลยังไม่เกิดขึ้นอย่างแท้จริงและจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปอย่างเร่งด่วนและครอบคลุมในทุกระดับเพื่อสร้างความเชื่อมั่นและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

ปัจจัยเชิงวัฒนธรรมถือเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางความโปร่งใสในภาครัฐไทย (Phongpaichit & Baker, 2017) วัฒนธรรมองค์กรที่ยังคงยึดติดกับระบบอุปถัมภ์และความสัมพันธ์ส่วนบุคคล ส่งผลให้การทำงานยังไม่เปิดเผยและขาดความรับผิดชอบอย่างแท้จริง (Bauhr & Grimes, 2014) เจ้าหน้าที่รัฐหลายคนมองว่าการเปิดเผยข้อมูลอาจทำให้ตนเองตกอยู่ในความเสี่ยงและการวิพากษ์วิจารณ์ จึงหลีกเลี่ยงการเปิดเผยข้อมูลที่จำเป็นต่อการตรวจสอบสาธารณะ (Transparency International, 2020)

นอกจากนี้ความไม่พร้อมในด้านทักษะและความรู้เกี่ยวกับการจัดการข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศในหน่วยงานภาครัฐ ยังส่งผลให้การสื่อสารและการเปิดเผยข้อมูลไม่เป็นระบบและไม่มีประสิทธิภาพ (OECD, 2020) การขาดแคลนบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญในด้านนี้ ยิ่งเพิ่มความยากลำบากในการเปลี่ยนผ่านสู่การบริหารจัดการที่โปร่งใสและเปิดเผย (World Bank, 2019)

ในการแก้ไขปัญหาความโปร่งใสในภาครัฐ รัฐบาลไทยได้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เช่น การจัดตั้งหน่วยงานตรวจสอบอิสระ การพัฒนาระบบการจัดซื้อจัดจ้างภาครัฐในรูปแบบอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government Procurement: e-GP) และการผลักดันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลของภาครัฐ เพื่อเพิ่มความโปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ

อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาผลสัมฤทธิ์ของมาตรการดังกล่าวในทางปฏิบัติ พบว่ายังมีข้อจำกัดสำคัญหลายประการ โดยเฉพาะปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายอย่างไม่สม่ำเสมอ ความซับซ้อนของระบบราชการ และโครงสร้างอำนาจที่ยังคงรวมศูนย์ ซึ่งส่งผลให้กลไกการตรวจสอบยังไม่สามารถทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ นอกจากนี้ แม้ระบบดิจิทัลจะช่วยเพิ่มความโปร่งใสในเชิงกระบวนการ แต่การเข้าถึงข้อมูลและความสามารถของประชาชนในการใช้ข้อมูลเพื่อตรวจสอบยังอยู่ในระดับจำกัด

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า แม้ภาครัฐจะมีความพยายามในการพัฒนามาตรการด้านความโปร่งใสอย่างต่อเนื่อง แต่ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นยังอยู่ในระดับ “ก้าวหน้าแต่ยังไม่เพียงพอ” กล่าวคือ สามารถปรับปรุงความโปร่งใสในเชิงโครงสร้างได้บางส่วน แต่ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาเชิงวัฒนธรรมองค์กรและเชิงอำนาจได้อย่างแท้จริง ซึ่งยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาธรรมาภิบาลในระยะยาว การแก้ไขปัญหาเหล่านี้จึงจำเป็นต้องเริ่มต้นจากการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรและการพัฒนาศักยภาพบุคลากรควบคู่กับการพัฒนาเทคโนโลยีสารสนเทศอย่างจริงจัง เพื่อสร้างระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพในภาครัฐไทยในอนาคต

5.ปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่สะท้อนความสมบูรณ์ของธรรมาภิบาลในภาครัฐ (Fung, 2015) อย่างไรก็ตาม ในประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชนยังถูกจำกัดด้วยอุปสรรคหลายประการที่เป็นผลจากโครงสร้างทางสังคมและการเมืองที่ยังไม่เอื้อต่อการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทอย่างแท้จริง (Phongpaichit & Baker, 2017) ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและช่องทางการสื่อสาร รวมถึงความไม่ไว้วางใจในระบบราชการ ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางและมีประสิทธิภาพ (OECD, 2020)

ปัจจัยด้านความรู้และความเข้าใจของประชาชนเกี่ยวกับกระบวนการบริหารและนโยบายสาธารณะ ยังเป็นอีกอุปสรรคที่ทำให้ประชาชนไม่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ (World Bank, 2019) ขาดการให้ความรู้และการสร้างความตระหนักรู้ที่เหมาะสมในระดับชุมชนและสังคม ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างภาครัฐและประชาชนอย่างต่อเนื่อง (UNDP, 2019)

นอกจากนี้การมีส่วนร่วมยังถูกจำกัดด้วยกลไกและช่องทางที่มีอยู่อย่างจำกัดและไม่เอื้อต่อการเข้าถึงของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มคนชายขอบและชุมชนท้องถิ่น ซึ่งมักถูกตัดขาดจากกระบวนการตัดสินใจในระดับนโยบาย (Fung, 2015)

โดยสรุปปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยประกอบด้วยความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและความรู้ รวมถึงข้อจำกัดของกลไกการมีส่วนร่วมที่ยังไม่ครอบคลุมและไม่เหมาะสม ซึ่งต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนเพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่แท้จริงและยั่งยืน

นอกจากปัจจัยด้านความรู้และกลไกการมีส่วนร่วมแล้ว วัฒนธรรมองค์กรและทัศนคติของเจ้าหน้าที่รัฐก็เป็นอุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง (Phongpaichit & Baker, 2017) เจ้าหน้าที่หลายรายยังคงยึดติดกับระบบราชการแบบเก่าและความลำเอียงในการจัดการข้อมูลและกระบวนการมีส่วนร่วม ซึ่งสร้างความไม่ไว้วางใจและลดทอนความตั้งใจของประชาชนในการเข้าร่วมกิจกรรมต่าง ๆ (Transparency International, 2020)

นอกจากนี้ความไม่โปร่งใสและการขาดความรับผิดชอบในการบริหารงานยังทำให้ประชาชนรู้สึกว่าการมีส่วนร่วมเป็นเพียงพิธีกรรม และไม่มีผลต่อการตัดสินใจจริง (Fung, 2015) การแก้ไขปัญหาเหล่านี้จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กรควบคู่ไปกับการพัฒนากลไกและช่องทางที่เปิดกว้าง และมีประสิทธิภาพสำหรับการมีส่วนร่วมของประชาชน (OECD, 2020)การสร้างความสัมพันธ์ที่ดีและความร่วมมือระหว่างภาครัฐและประชาชนจึงเป็นกุญแจสำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่โปร่งใสและยั่งยืนในประเทศไทย

7.กรณีศึกษาและการวิเคราะห์เชิงประจักษ์

หนึ่งในตัวอย่างที่ชัดเจนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย คือโครงการจัดการขยะชุมชนในจังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีการเปิดช่องทางให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและจัดการอย่างจริงจัง (UNDP, 2019) โครงการนี้ประสบความสำเร็จในการลดปริมาณขยะและสร้างความตระหนักรู้ด้านสิ่งแวดล้อม เนื่องจากมีการบริหารจัดการที่โปร่งใสและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ในอีกหลายพื้นที่ของประเทศไทย ยังมีปัญหาเรื่องการมีส่วนร่วมที่เป็นเพียงพิธีกรรม โดยประชาชนได้รับข้อมูลล่าช้าและไม่เพียงพอในการตัดสินใจ ส่งผลให้ความร่วมมือและความเชื่อมั่นต่อภาครัฐลดลงอย่างมาก (Transparency International, 2020)

การวิเคราะห์เชิงประจักษ์พบว่าปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความสำเร็จของธรรมาภิบาลในกรณีศึกษาคือ ความโปร่งใสในการบริหารจัดการ การเปิดเผยข้อมูลอย่างครบถ้วน และการสร้างกลไกการมีส่วนร่วมที่หลากหลายและเข้าถึงประชาชนทุกกลุ่มอย่างเท่าเทียม (OECD, 2020) บทเรียนจากกรณีศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่าการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยต้องมุ่งเน้นที่การพัฒนาระบบและวัฒนธรรมองค์กรควบคู่ไปกับการสร้างช่องทางและกลไกที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง

อีกกรณีศึกษาหนึ่งที่สะท้อนถึงความท้าทายในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในภาครัฐไทยคือโครงการพัฒนาพื้นที่ชุมชนในจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนถูกจำกัดด้วยโครงสร้างอำนาจและการขาดความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ (Phongpaichit & Baker, 2017) การบริหารจัดการที่ไม่เปิดเผยข้อมูลและการตัดสินใจโดยกลุ่มผลประโยชน์ส่งผลให้ประชาชนในพื้นที่ขาดความไว้วางใจและมีทัศนคติที่ลบต่อภาครัฐอย่างรุนแรง

ผลการวิเคราะห์เชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าความไม่โปร่งใสและการขาดกลไกการมีส่วนร่วมที่แท้จริง เป็นสาเหตุหลักของความล้มเหลวในการส่งเสริมธรรมาภิบาลในกรณีศึกษานี้ (OECD, 2020) บทเรียนจากกรณีศึกษานี้เน้นย้ำถึงความจำเป็นในการปฏิรูปโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์กร รวมถึงการพัฒนากลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนให้ครอบคลุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

สรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์ปัจจัยที่ส่งผลต่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรอบธรรมาภิบาลของภาครัฐไทย โดยชี้ให้เห็นว่าความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมมิได้เป็นเพียงหลักการเชิงอุดมคติ หากแต่เป็นเงื่อนไขพื้นฐานของความชอบธรรมในการใช้อำนาจรัฐและประสิทธิภาพของการบริหารราชการแผ่นดิน ผลการวิเคราะห์สะท้อนว่าปัญหาความไม่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมที่จำกัดในบริบทไทยมีรากฐานเชิงโครงสร้าง ทั้งจากระบบราชการแบบรวมศูนย์ วัฒนธรรมอำนาจนิยม และความไม่สมดุลของข้อมูลระหว่างรัฐกับประชาชน

ในขณะเดียวกัน บทความชี้ให้เห็นว่าปัจจัยด้านกฎหมาย นโยบาย สถาบัน และเทคโนโลยี มีบทบาทสำคัญต่อการส่งเสริมหรือบั่นทอนธรรมาภิบาลของภาครัฐ กฎหมายที่เปิดช่องให้การใช้ดุลพินิจอย่างกว้างขวาง การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่สม่ำเสมอ และกลไกการตรวจสอบที่ยังขาดความเป็นอิสระ ล้วนเป็นอุปสรรคต่อความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง แม้จะมีการนำเครื่องมือดิจิทัลและนโยบายเปิดเผยข้อมูลมาใช้มากขึ้น แต่หากขาดเจตจำนงทางการเมืองและการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรของรัฐ เครื่องมือเหล่านี้ก็อาจถูกใช้เพียงเชิงสัญลักษณ์มากกว่าสาระสำคัญ

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐไทยจำเป็นต้องดำเนินการเชิงระบบและเชิงโครงสร้างควบคู่กันไป รัฐควรปฏิรูปกฎหมายและกระบวนการบริหารให้เอื้อต่อความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างมีความหมาย พร้อมทั้งส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลสาธารณะและการพัฒนาศักยภาพของภาคประชาชน หากสามารถขับเคลื่อนแนวทางดังกล่าวได้อย่างจริงจัง ความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจะไม่เพียงช่วยลดปัญหาการใช้อำนาจโดยมิชอบ แต่ยังเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาระบบธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งและยั่งยืนในสังคมไทยต่อไป

ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในธรรมาภิบาล

เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่โปร่งใสและการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน ในธรรมาภิบาลภาครัฐไทยจำเป็นอย่างยิ่งที่ภาครัฐต้องดำเนินการปฏิรูปเชิงโครงสร้างอย่างจริงจัง (World Bank, 2019) การพัฒนากลไกและนโยบายที่เน้นการเปิดเผยข้อมูลและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวาง และมีประสิทธิภาพเป็นกุญแจสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นและความรับผิดชอบของภาครัฐ (Kaufmann et al., 2009)นโยบายเหล่านี้ควรรวมถึงการจัดตั้งหน่วยงานอิสระที่มีอำนาจและทรัพยากรเพียงพอในการตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของภาครัฐ พร้อมทั้งส่งเสริมการเข้าถึงข้อมูลอย่างเสมอภาคผ่านแพลตฟอร์มดิจิทัลที่โปร่งใสและเข้าถึงง่าย (OECD, 2020) นอกจากนี้การสร้างความรู้และความเข้าใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลและบทบาทของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจจำเป็นต้องถูกส่งเสริมในระดับชุมชนและสังคมอย่างต่อเนื่อง (UNDP, 2019) บทบาทของภาคประชาสังคมและภาคเอกชนในการตรวจสอบและส่งเสริมความโปร่งใสถือเป็นส่วนสำคัญที่ช่วยเติมเต็มระบบธรรมาภิบาลของภาครัฐและเพิ่มแรงกดดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างแท้จริง (Fung, 2015)

สุดท้ายนี้การสร้างธรรมาภิบาลที่แท้จริงในภาครัฐไทยต้องอาศัยความร่วมมืออย่างเข้มแข็ง และต่อเนื่องระหว่างภาครัฐ ภาคประชาสังคม และประชาชนทั่วไป (Kaufmann et al., 2009) การพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่โปร่งใส พร้อมทั้งเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมที่เข้าถึงง่ายและมีประสิทธิภาพ จะช่วยลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชน และสร้างความเชื่อมั่นที่จำเป็นต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน (World Bank, 2019) การเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรภาครัฐให้ตระหนักถึงความสำคัญของความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการส่งเสริมบทบาทของผู้นำในการเป็นตัวอย่างที่ดีในการบริหารงานอย่างโปร่งใสและรับผิดชอบ จะเป็นกุญแจสำคัญในการสร้างธรรมาภิบาลที่แข็งแกร่ง (Phongpaichit & Baker, 2017)

บทความนี้หวังว่าจะเป็นส่วนหนึ่งในการกระตุ้นให้เกิดการปฏิรูปธรรมาภิบาลที่ลึกซึ้งและยั่งยืนในภาครัฐไทย เพื่อรองรับความต้องการของประชาชนและการพัฒนาประเทศอย่างแท้จริงในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216–224. https://doi.org/10.1080/01944366908977225

Bauhr, M., & Grimes, M. (2014). Indignation or resignation: The implications of transparency for societal accountability. *Governance*, 27(2), 291–320. https://doi.org/10.1111/gove.12035

Fung, A. (2015). Putting the public back into governance: The challenges of citizen participation and its future. *Public Administration Review*, 75(4), 513–522. https://doi.org/10.1111/puar.12361

Kaufmann, D., Kraay, A., & Mastruzzi, M. (2009). Governance matters VIII: Aggregate and individual governance indicators, 1996–2008. *World Bank Policy Research Working Paper* No. 4978. https://doi.org/10.1596/1813-9450-4978

OECD. (2020). *Government at a glance 2020*. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/22214399

Phongpaichit, P., & Baker, C. (2017). *Thailand's political economy: Growth, inequality, and democratization*. Cambridge University Press.

Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Open University Press.

Transparency International. (2020). *Corruption perceptions index 2020*. Transparency International. https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl

UNDP. (2019). *Human development report 2019: Beyond income, beyond averages, beyond today*. United Nations Development Programme. http://hdr.undp.org/en/2019-report

World Bank. (2019). *World development report 2019: The changing nature of work*. The World Bank Group. https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1328-3