

อำนาจและผลประโยชน์:
ความท้าทายทางการเมืองของไทยต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน
สาธิตา อ่างทอง¹, คชตริย์ เจริญสุข² และชารินทร์ เกษร³

วันที่รับบทความ: 31 มกราคม 2568
วันที่แก้ไขครั้งสุดท้าย: 17 พฤษภาคม 2568
วันที่ตอบรับตีพิมพ์: 20 พฤษภาคม 2568

บทคัดย่อ

การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นเป้าหมายระดับโลกที่เผชิญกับอุปสรรคจากอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง บทความวิชาการเรื่องนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์ความท้าทายที่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย โดยเน้นการศึกษาปัญหาจากการรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการและกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา การขาดความโปร่งใสในกระบวนการนโยบาย และความรู้ประสิทธิภาพของกลไกตรวจสอบ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่สกัดกั้นความก้าวหน้าของการพัฒนาในระยะยาว การแทรกแซงของอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย บทความนี้จึงเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลที่มีความโปร่งใสและความรับผิดชอบ พร้อมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจและนำไปสู่การพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งยังเน้นย้ำถึงความจำเป็นในการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐและการปรับโครงสร้างเชิงนโยบายเพื่อให้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผ่านการกระจายอำนาจและเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ นอกจากนี้ การมีระบบตรวจสอบที่โปร่งใสและการปรับเปลี่ยนกฎหมายและนโยบายที่เปิดโอกาสให้มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

คำสำคัญ อำนาจทางการเมือง, ผลประโยชน์ทางการเมือง, ธรรมาภิบาล, การพัฒนาอย่างยั่งยืน

¹ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: sathita.ang@gmail.com

² คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพฯ 10240 อีเมล: khotchatrai2545@gmail.com

³ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม 73000 อีเมล: charin.kes25@gmail.com

Power and Interests: Political Challenges to Sustainable Development in Thailand

Sathita Angthong⁴, Khotchatrai Charoensuk⁵ and Charin Kesorn⁶

Received: 31 January 2025

Revised: 17 May 2025

Accepted: 20 May 2025

Abstract

Globally, sustainable development (SD) goals are often opposed by political power and special interest groups. This article analyzes challenges hindering the achievement of SD goals in Thailand, focusing on problems of bureaucratic centralization of power and interest groups influencing the development process, policy process ambiguities, and ineffectiveness of the checks and balances. These significant factors hinder long term development progress. Interference by political power and interests remain major obstacles to creating justice and reducing inequality in Thai society. Therefore, a transparent, accountable governance system should promote public participation to reduce the impact of centralized power, leading to fair, omnidimensional economic, societal, and environmental SD. Public administration reform and policy restructuring must effectively respond to SD through decentralization, facilitating public participation in decision-making. Additionally, transparent checks and balances and legal and policy revisions to foster SD are essential for social advancement in Thailand.

Keywords Political Power, Political Interests, Good Governance, Sustainable Development

⁴ Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: sathita.ang@gmail.com

⁵ Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration, Bangkok 10240. E-mail: khotchatrai2545@gmail.com

⁶ Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University, Nakhon Pathom 73000. E-mail: charin.kes25@gmail.com

1. บทนำ

โลกยุคปัจจุบันกำลังเผชิญกับความท้าทายที่ซับซ้อนขึ้นในมิติของสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ตลอดจนความเปราะบางของสถาบันทางการเมือง โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนถึงข้อจำกัดของแนวทางการพัฒนาแบบเดิมที่เน้นเพียงการเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยละเลยความสำคัญของความยุติธรรม ความเท่าเทียม และธรรมาภิบาล ซึ่งล้วนเป็นรากฐานของการพัฒนาอย่างยั่งยืนระยะยาว (World Commission on Environment and Development, 1987) จากสภาวะการณ์ดังกล่าวนี้ ส่งผลให้แนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) ได้กลายเป็นเป้าหมายสำคัญในระดับสากลที่สำคัญระดับโลก โดยหลักการของแนวคิดดังกล่าวมุ่งเน้นการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ การลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อรองรับความต้องการของคนรุ่นปัจจุบัน โดยไม่ลดทอนศักยภาพในการตอบสนองความต้องการของคนรุ่นถัดไป (United Nations, 2015)

สำหรับประเทศไทย เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนถูกบูรณาการเข้ากับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี อย่างเป็นทางการ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2561) อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติยังคงปรากฏข้อจำกัดเชิงโครงสร้างหลายประการที่เป็นอุปสรรคต่อการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะในบริบทของประเทศไทยที่ยังดำเนินอยู่ภายใต้การรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการ หน่วยงานรัฐจำนวนมากยังขาดความโปร่งใสในกระบวนการนโยบายขาดระบบตรวจสอบที่เข้มแข็ง และขาดกลไกส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังปรากฏปัญหาในระดับองค์กร อาทิ ความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ขาดแคลนทรัพยากร ตลอดจนความล้มเหลวของกลไกท้องถิ่นในการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนา (Suchitwarasan, Cinar, & Simms, 2024) ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนถือเป็นปัจจัยที่ขัดขวางการขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

จากโครงสร้างการบริหารภาครัฐผนวกกับระบบราชการของไทยที่สามารถสร้างอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองอันเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นความไม่โปร่งใสในกระบวนการพัฒนา ซึ่งได้รับการกล่าวถึงเป็นอย่างมาก (Wong & Lai, 2025) การดำเนินกิจกรรมบางอย่างของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองมักก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบในหลายมิติ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การสูญเสียทรัพยากรสำคัญของชุมชนท้องถิ่น เป็นต้น เหล่านี้เป็นผลมาจากการใช้อำนาจและผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มในการกำหนดทิศทางการพัฒนา (Rodriguez Morales, 2024) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการแทรกแซงของอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองมิได้ส่งผลกระทบเพียงแก่ประสิทธิภาพของนโยบายเท่านั้น หากแต่ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระยะยาว ดังนั้น การออกแบบนโยบายที่โปร่งใสและเป็นธรรม รวมถึงการเสริมสร้างกลไกการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ จึงเป็น

แนวทางสำคัญในการลดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์และสนับสนุนการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เป็นไปอย่างสมดุลและครอบคลุม

อุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย โดยเฉพาะเป้าหมายการลดความเหลื่อมล้ำ การรับมือการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และการสร้างสันติภาพ ความยุติธรรม และสถาบันที่เข้มแข็ง มีได้อยู่ที่ข้อจำกัดด้านการจัดสรรทรัพยากร หากแต่เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางการเมืองและธรรมาภิบาล รายงานจากองค์การระหว่างประเทศหลายแห่ง (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2020; United Nations Development Programme, 2023; World Bank, 2023 อ้างถึงใน Babalola, 2022, pp. 11-13) เห็นพ้องกันว่า การรวมศูนย์อำนาจ การผูกขาดทรัพยากรของกลุ่มอิทธิพล และการขาดกลไกตรวจสอบอย่างโปร่งใส ส่งผลให้การกำหนดนโยบายตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มทุนและกลุ่มผลประโยชน์ นอกจากนี้ การขาดระบบยุติธรรมที่เป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ได้ส่งผลให้สถาบันของรัฐอ่อนแอลงอย่างต่อเนื่อง ปราบกฏการณ์นี้สะท้อนถึงรูปแบบการคอร์รัปชันเชิงโครงสร้าง (Structural Corruption) ซึ่งมีใช้การทุจริตที่ปรากฏชัด แต่เกิดจากการบิดเบือนนโยบายและกฎหมายโดยอาศัยกระบวนการทางกฎหมายอย่างถูกต้องตามรูปแบบ เพื่ออำนวยความสะดวกโดยเฉพาะกลุ่ม (Johnston, 2005; Mungiu-Pippidi, 2015) การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงต้องอาศัยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อกระจายอำนาจ ลดผลประโยชน์ทับซ้อน และสร้างระบบธรรมาภิบาลที่เปิดกว้างและเป็นธรรมอย่างแท้จริง

ปัญหาความไม่สมดุลของอำนาจและผลประโยชน์ ไม่เพียงเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ยังบั่นทอนความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและสังคมในระยะยาว การกระจุกตัวของอำนาจในกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายที่ไม่ครอบคลุมทุกภาคส่วน ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่รุนแรงมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จำเป็นต้องอาศัยการบริหารจัดการที่ยึดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งเน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตัดสินใจ แนวทางดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการกระจายผลประโยชน์อย่างไม่เท่าเทียม แต่ยังช่วยเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบการเมืองและสนับสนุนการพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืน บทความนี้มุ่งวิเคราะห์อุปสรรคเชิงโครงสร้างที่เกิดจากอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ขัดขวางกระบวนการพัฒนา นอกจากนี้ ยังนำเสนอแนวทางแก้ไขที่ใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกลไกสำคัญในการปฏิรูปโครงสร้างเชิงนโยบาย เพื่อให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนสามารถบรรลุผลอย่างเป็นรูปธรรม ครอบคลุมทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2. กรอบแนวคิด: อำนาจและผลประโยชน์ การพัฒนาอย่างยั่งยืน และหลักธรรมาภิบาล

2.1 อำนาจและผลประโยชน์

อำนาจ (Power) เป็นความสามารถของบุคคล หรือกลุ่มในการกำหนด หรือควบคุมผลลัพธ์ที่ต้องการผ่านกลไกทางการเมือง อำนาจสามารถปรากฏในรูปแบบที่เปิดเผย เช่น การออกกฎหมาย การควบคุมความคิด หรือการกำหนดวาระ เป็นต้น (Parietti, 2022) ทั้งนี้ อำนาจมิได้จำกัดไว้อยู่เพียงแต่บทบาทของรัฐเท่านั้น แต่ยังคงครอบคลุมถึงองค์การภาคเอกชน สื่อมวลชน และกลุ่มที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจของสังคม ตัวอย่างเช่น บทบาทของบรรษัทข้ามชาติที่สามารถกดดันให้รัฐบาลกำหนดนโยบายที่เอื้อประโยชน์ต่อภาคธุรกิจ หรือสื่อมวลชนที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางความคิดของประชาชน ดังนั้น การทำความเข้าใจอำนาจจึงสัมพันธ์โดยตรงกับการวิเคราะห์ผลประโยชน์ เนื่องจากอำนาจมักถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปกป้อง หรือผลักดันผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ ผ่านกระบวนการกำหนดนโยบายและการตัดสินใจทางสังคม

จากอำนาจที่นำมาซึ่งผลประโยชน์ (Interest) ที่เป็นความต้องการ หรือเป้าหมายที่บุคคล หรือกลุ่มพยายามบรรลุ ซึ่งอาจอยู่ในรูปแบบของผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ สังคม หรือการเมือง ผลประโยชน์เหล่านี้มักถูกขับเคลื่อนโดยกลุ่มผู้มีอำนาจ หรือกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups) ที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบายของรัฐ Roed, Allern, and Hansen (2024) และ Kim (2023) ได้อธิบายไว้ว่า ผลประโยชน์ของกลุ่มทางการเมืองและเศรษฐกิจสามารถส่งผลต่อการจัดสรรงบประมาณและการกำหนดนโยบายสาธารณะได้ตรง ตัวอย่างเช่น กลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่ให้การสนับสนุนพรรคการเมืองอาจมีอิทธิพลต่อการออกกฎหมายที่เอื้อต่ออุตสาหกรรมของตน ขณะที่องค์กรแรงงานที่สามารถกดดันให้รัฐบาลออกนโยบายคุ้มครองสิทธิแรงงานได้เช่นกัน

แนวคิดเกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองเน้นให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างกลุ่มผู้มีอำนาจและกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง (Uwalaka, Amadi, & Enyindah, 2025) อำนาจทางการเมืองมิได้แสดงออกผ่านกลไกสถาบันเพียงเท่านั้น แต่ยังถูกใช้ผ่านการสื่อสารเชิงกลยุทธ์เพื่อสร้างฐานเสียงทางการเมืองและรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจ (Daryani, Rusadi, & Mustsaqim, 2024) ดังเช่นการสื่อสารเชิงประชานิยมที่มักเสนอภาพว่าตนเป็นตัวแทนของภาคประชาชนเพื่อใช้สร้างความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มผู้นำกับประชาชน ซึ่งนำไปสู่การสนับสนุนผลประโยชน์ของกลุ่มการเมือง

Aytac (2023) ได้ชี้ให้เห็นว่าชนชั้นนายทุนระดับโลกที่ใช้อำนาจเครือข่ายทางเศรษฐกิจเพื่อสนับสนุนผลประโยชน์ของตนเอง ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการบูรณาการของอำนาจทางการเมืองและเศรษฐกิจข้ามพรมแดน ซึ่งสอดคล้องกับการวิเคราะห์ของ Choe (2024) ที่เสนอว่า อำนาจทางวัฒนธรรมและศาสนาเคยถูกใช้เป็นกลไกสำคัญในการสร้างความชอบธรรมให้แก่ชนชั้นนำ และรักษาโครงสร้างผลประโยชน์ในสังคมแบบลำดับชั้น แนวโน้มนี้ยังปรากฏชัดในระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ความสัมพันธ์ระหว่างนักธุรกิจกับ

นักการเมืองได้กลายเป็นกลไกเชิงอำนาจที่มีอิทธิพลต่อทิศทางการพัฒนาและการจัดสรรผลประโยชน์ ทั้งในรูปแบบที่เปิดเผยและแฝงเร้นอย่างแยบยล ผ่านการสนับสนุนทางการเงินและการต่อรองเชิงนโยบาย กลุ่มทุนขนาดใหญ่สามารถสถาปนาความได้เปรียบเชิงโครงสร้างและแทรกซึมเข้าสู่โครงสร้างรัฐอย่างเป็นระบบ ขณะเดียวกัน การเปิดเสรีทางเศรษฐกิจและการลงทุนข้ามชาติได้เปิดทางให้กลุ่มทุนต่างชาติเข้ามามีบทบาทต่อทิศทางการนโยบายของรัฐ โดยเฉพาะในประเทศที่ยังมีระบบการเมืองแบบรวมศูนย์ในประเทศลาว กัมพูชา และเวียดนาม ซึ่งปรากฏชัดถึงการเติบโตของอิทธิพลจากกลุ่มทุนภายนอกที่แทรกซึมสู่ระดับบนของอำนาจรัฐ (ดุลยภาค ปรีชารัชช, 2566)

อาจกล่าวได้ว่า ความท้าทายด้านอำนาจและผลประโยชน์มิได้จำกัดอยู่เพียงในระดับชาติ แต่ทว่ายังเชื่อมโยงกับพลวัตระดับโลกที่ส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพและทิศทางการพัฒนาของไทย แนวคิดเรื่องอำนาจและผลประโยชน์จึงเป็นปัจจัยสะท้อนความท้าทายทางการเมืองของไทยที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเมื่อโครงสร้างอำนาจทางการเมืองถูกรอบงำโดยกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่และชนชั้นนำทางเศรษฐกิจ กลุ่มเหล่านี้ได้ใช้อำนาจกำหนดนโยบายเพื่อเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่มมากกว่าที่จะส่งเสริมประโยชน์สาธารณะ นำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในด้านเศรษฐกิจ การศึกษา และการเข้าถึงบริการสาธารณะ

ขณะเดียวกัน การใช้สื่อมวลชนและการสื่อสารเชิงประชานิยมเป็นเครื่องมือในการสร้างความชอบธรรมและรักษาอำนาจเดิมยิ่งตอกย้ำการขาดกระบวนการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ผลที่ตามมา คือ การพัฒนานโยบายสาธารณะมิได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเสมอภาคและยั่งยืน หากแต่ตอบสนองต่อแรงกดดันของกลุ่มอำนาจเฉพาะกลุ่ม ส่งผลให้โครงสร้างทางการเมืองและเศรษฐกิจ ยังผูกติดอยู่กับผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ซึ่งเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศ โดยเฉพาะมิติที่เกี่ยวข้องกับความยุติธรรม ความเสมอภาค และสังคมที่มีสันติภาพ

2.2 การพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นกระบวนการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการของคนรุ่นปัจจุบันโดยไม่กระทบต่อศักยภาพของคนรุ่นถัดไป (United Nations, 1987) แนวคิดตั้งอยู่บนสามเสาหลัก ได้แก่ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องดำเนินควบคู่กันเพื่อให้เกิดความสมดุลและมั่นคงในระยะยาว (Drastichova, 2024) การพัฒนาอย่างยั่งยืนช่วยลดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมควบคู่กับการส่งเสริมความเสมอภาคและความเป็นธรรมทางสังคม ซึ่งเป็นรากฐานสำคัญของสังคมที่มั่นคงและครอบคลุม ทั้งนี้ เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development Goals: SDGs) ขององค์การสหประชาชาติ (Semenenko, Bilous, & Halhash, 2022) เป็นกรอบแนวทางที่ช่วยให้สามารถพัฒนาได้ครอบคลุมทุกมิติอย่างสมดุล

การนำแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาใช้ในเชิงนโยบายได้รับความสนใจอย่างแพร่หลายในระดับนานาชาติ โดยหลายประเทศนำเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางหลักในการกำหนดยุทธศาสตร์ระดับชาติ เพื่อสร้างสมดุลระหว่างการเติบโต

ทางเศรษฐกิจ การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน นอกเหนือจากการดำเนินการในระดับนโยบาย การสร้างจิตสำนึกด้านความยั่งยืนในระดับบุคคลและชุมชนนับเป็นปัจจัยสำคัญในการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติ การศึกษา และการเสริมสร้างการรับรู้เกี่ยวกับความรับผิดชอบสามารถช่วยให้ประชาชนตระหนักถึงบทบาทของตนเอง

การพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยมีความก้าวหน้าในหลายด้าน แต่ยังคงเผชิญความท้าทายเชิงโครงสร้าง สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2563) รายงานว่า แม้ประเทศไทยจะมีความก้าวหน้าในบางเป้าหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ยังมีเป้าหมายย่อย 9 เป้าหมายที่อยู่ในสถานะวิกฤต เช่น การขจัดความยากจน การลดความเหลื่อมล้ำ การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยยังคงต้องการการบูรณาการนโยบาย การมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน และการเสริมสร้างศักยภาพของชุมชน เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างแท้จริง (ศุภชัยวิชัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน, 2565)

สำหรับประเทศไทยประเด็นการพัฒนาอย่างยั่งยืนเผชิญอุปสรรคสำคัญจากโครงสร้างอำนาจและผลประโยชน์ที่ฝังรากลึกในสังคม การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นยังมีข้อจำกัด ส่งผลให้การกำหนดนโยบายและการใช้ทรัพยากรอยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง และกลุ่มผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่มีอำนาจ (UNDP Thailand, 2564) นอกจากนี้ การกำหนดนโยบายสาธารณะจำนวนมากยังคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะสั้นของกลุ่มทุนหรือกลุ่มชนชั้นนำ มากกว่าการสร้างสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (ดุลยภาค ปรีชาธิราช, 2566) ส่งผลให้โครงการพัฒนาจำนวนมาก โดยเฉพาะโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ที่มักละเลยผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและชุมชนท้องถิ่น (Marks, Miller, & Vassanadumrongdee, 2023) อำนาจและผลประโยชน์จึงกลายเป็นตัวแปรที่บิดเบือนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในทางปฏิบัติของไทยอย่างชัดเจน

2.3 หลักธรรมาภิบาล

อำนาจและผลประโยชน์เป็นกลไกสำคัญที่กำหนดทิศทางการเมืองไทย หากปราศจากการดำรงอยู่ของหลักธรรมาภิบาล อำนาจมักถูกใช้เพื่อสนองตอบผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำและบั่นทอนความยั่งยืนของการพัฒนา การสร้างระบบการเมืองที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบและมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศไทยสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ดังนั้น ธรรมาภิบาลหลักการบริหารจัดการที่เน้นความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การมีส่วนร่วม และความเป็นธรรมในกระบวนการตัดสินใจ ซึ่งมีเป้าหมายเพื่อเสริมสร้างความไว้วางใจและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับองค์การจนถึงระดับประเทศ (Haifa, Zineb, & Ziad, 2023; Karnaini, 2022) ซึ่งมุ่งเน้นให้หน่วยงานภาครัฐมีโครงสร้างที่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในลักษณะที่โปร่งใสและมีประสิทธิภาพ (Niedzwiecki, 2022) นอกจากนี้ Haifa et al.

(2023) ซึ่งให้เห็นว่าธรรมาภิบาลมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน ผ่านการสร้างสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการที่ดี ช่วยลดปัญหาคอร์รัปชัน ส่งเสริมการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ และเพิ่มความไว้วางใจของประชาชนต่อภาครัฐ

องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ด้าน (World Bank, 1992; Organisation for Economic Co-operation and Development, 2001; United Nations Development Programme, 1997) ได้พัฒนารอบแนวคิดธรรมาภิบาล ที่เน้นองค์ประกอบสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ 1) ความโปร่งใส (Transparency) 2) ความรับผิดชอบ (Accountability) 3) การมีส่วนร่วม (Participation) 4) การยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) 5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness & Efficiency) และ 6) ความเสมอภาค (Equity) ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนในหลากหลายมิติ (Pau, Martin, & Vaduva, 2022) ธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยหลักที่ช่วยสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนผ่านการจัดการทรัพยากรและการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคม เนื่องจากการมีระบบบริหารจัดการที่โปร่งใส ความรับผิดชอบ ความเป็นธรรมในการตัดสินใจช่วยทำให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในการผลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในบริบทของไทยมีการกำหนดเรื่องธรรมาภิบาลไว้อย่างชัดเจน แต่ในการปฏิบัติกลับมักเป็นเพียงสัญลักษณ์มากกว่ากลไกที่มีพลังในเชิงโครงสร้าง ตัวอย่างเช่น โครงการโรงไฟฟ้าชีวมวลในภาคอีสานที่ถูกอนุมัติผ่านกระบวนการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อม (EIA) ที่ไม่โปร่งใสและมีข้อจำกัดในการเปิดเผยข้อมูลให้ชุมชนท้องถิ่นต้องได้การตัดสินใจอย่างรอบด้าน ซึ่งสะท้อนปัญหาธรรมาภิบาลด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Justice Foundation, 2022) หรือกรณีบับฟื้นฟูวิกฤตโควิด-19 ที่ไม่มีการเปิดเผยรายชื่อผู้รับงบประมาณกลไกตรวจสอบจากรัฐสภาอย่างโปร่งใส (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2564) ฉะนั้น ธรรมาภิบาลไม่ควรถูกมองเพียงว่าเป็นหลักบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี แต่ควรถูกเข้าใจในฐานะเครื่องมือเชิงโครงสร้างที่มีศักยภาพในการถ่วงดุลอำนาจรัฐและส่งเสริมความเป็นธรรมในกระบวนการนโยบาย หากนำไปประยุกต์ใช้ควบคู่กับการปฏิรูประบบราชการ การเปิดพื้นที่สาธารณะ และการจัดตั้งกลไกอิสระที่แท้จริง ธรรมาภิบาลจะสามารถกลายเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้อย่างเป็นรูปธรรม

3. อำนาจและผลประโยชน์ในระบบการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืน

จากการศึกษา แม้ประเทศไทยจะมีเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นแนวทางเชิงนโยบายที่ชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติยังเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ฝังรากอยู่ลึกในระบบการเมือง ไม่ว่าจะเป็นการกระจุกตัวของอำนาจในส่วนกลาง ระบบราชการที่ไม่ยืดหยุ่น หรือการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบาย เพื่อวิเคราะห์

ลักษณะของปัญหา บทความนี้ได้แบ่งอุปสรรคเชิงโครงสร้างออกเป็น 3 กลุ่มหลัก ได้แก่ 1) การรวมศูนย์อำนาจแบบรวมศูนย์และระบบราชการ 2) โครงสร้างผลประโยชน์และกติกาทางกฎหมายที่เอื้ออำนาจเฉพาะกลุ่ม และ 3) ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการกำหนดนโยบาย (Gramsci, 1971; Dahl, 1989; North, 1990)

ตารางที่ 1 สรุปแนวคิดที่สอดคล้อง

โครงสร้างในบทความ	แนวคิดที่สอดคล้อง	นักวิชาการ
การรวมศูนย์อำนาจแบบรวมศูนย์และระบบราชการ	สถาบันที่ไม่ยืดหยุ่นและต้านทานการเปลี่ยนแปลง	Douglass North
โครงสร้างผลประโยชน์และกติกาทางกฎหมายที่เอื้ออำนาจเฉพาะกลุ่ม	อำนาจแบบผูกขาด (Hegemony)	Antonio Gramsci
ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการกำหนดนโยบาย	ขาดการมีส่วนร่วมที่ล้มเหลว (Pluralism)	Robert Dahl

ที่มา: สรุปมาจาก Gramsci (1971), Dahl (1989), North (1990)

3.1 อำนาจแบบรวมศูนย์ในรัฐและระบบราชการ

3.1.1 การรวมศูนย์อำนาจเชิงนโยบาย

ถือเป็นหนึ่งในอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่ฝังรากลึกในระบบการเมืองไทยมาอย่างยาวนาน โดยรัฐส่วนกลางเป็นผู้กำหนดทิศทางและรูปแบบการบริหารในทุกระดับ โดยอาศัยกระบวนการบริหารแบบบนลงล่าง (Top-Down) ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ขาดอิสระในการกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณ และการตอบสนองต่อปัญหาเฉพาะพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ประชาชนถูกลดบทบาทให้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่กำหนดจากส่วนกลาง ไม่สามารถมีส่วนร่วมอย่างมีนัยสำคัญในการกำหนดทิศทางการพัฒนาของตนเอง

โครงสร้างการรวมศูนย์เช่นนี้ไม่เพียงสร้างความไร้ประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน แต่ยังขัดขวางหลักธรรมาภิบาล ทั้งในด้านความโปร่งใส ความเป็นธรรม และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม อันเป็นหัวใจสำคัญของการพัฒนาที่ยั่งยืนตามเป้าหมาย SDG 16 และเป็นตัวเร่งให้เกิดความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจ ซึ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำในมิติอื่นๆ ตามมา Lukes (2005) ชี้ว่า “พลังของความเงียบ” (The Power of Silence) คือ กลไกสำคัญในการสถาปนาอำนาจเชิงโครงสร้าง ทำให้ประเด็นที่ท้าทายอำนาจรัฐถูกกีดกันออกจากวาระสาธารณะ Foucault (1980) เห็นว่า อำนาจมักแฝงตัวอยู่ในกลไกทางกฎหมาย ผังเมือง หรือแผนยุทธศาสตร์ ซึ่งแม้ดูเหมือนเป็นกลาง แต่แท้จริงแล้วมีบทบาทจำกัดเสรีภาพและทางเลือกของประชาชนอย่างแนบเนียน

เมื่ออำนาจรัฐกระจุกตัวอยู่ที่ส่วนกลางผลลัพธ์เชิงลบจึงปรากฏในหลายพื้นที่ ตัวอย่างที่สะท้อนลักษณะดังกล่าว คือ โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ที่เกิดจากการตัดสินใจของส่วนกลางโดยมีการมีส่วนร่วมของคนในพื้นที่อย่างจำกัด ส่งผลให้เกิด

ข้อขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและทำลายวิถีชีวิตดั้งเดิม เช่นเดียวกับกรณีการจัดสรรงบประมาณช่วงวิกฤตโควิด-19 ซึ่งสะท้อนถึงการตัดสินใจรวมศูนย์ที่ปราศจากการรับฟังความต้องการจำเพาะของแต่ละชุมชน ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่าการรวมศูนย์อำนาจไม่ได้เกิดขึ้นเพียงเพราะความล้าหลังของระบบราชการเท่านั้น หากยึดโยงกับโครงสร้างผลประโยชน์ทางการเมืองที่ชนชั้นนำสามารถใช้อำนาจรัฐเป็นเครื่องมือในการธำรงสถานะทางการเมืองและผูกขาดการจัดสรรทรัพยากรของประเทศเอาไว้ในกลุ่มตน การรักษารูปแบบการตัดสินใจแบบรวมศูนย์จึงไม่ใช่เพียงการเลือกเชิงบริหาร แต่เป็นการธำรงอำนาจเชิงโครงสร้างที่ขัดแย้งกับเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างสิ้นเชิง トラบใดที่อำนาจและผลประโยชน์ยังผูกขาดอยู่ที่ศูนย์กลางโดยไม่กระจายสู่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง การสร้างสถาบันที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมตามเป้าหมาย SDG 16 และการลดความเหลื่อมล้ำตามเป้าหมาย SDG 10 ยังคงเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความเป็นจริง

3.1.2 กลไกรัฐและระบบตรวจสอบที่ไม่เป็นอิสระ

ถือเป็นอีกหนึ่งในอุปสรรคเชิงโครงสร้างสำคัญที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย แม้จะมีการจัดตั้งหน่วยงานด้านการตรวจสอบหลายแห่งแต่โครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์และเครือข่ายผลประโยชน์ทางการเมืองยังคงจำกัดบทบาทและอำนาจของกลไกเหล่านี้ สอดคล้องกับแนวคิดของ Lukes (2005) ที่อธิบายว่า อำนาจมิได้จำกัดอยู่ที่การบังคับอย่างเปิดเผยเท่านั้น หากยังรวมถึงการควบคุมวาระสาธารณะ และลดทอนความสำคัญของประเด็นที่ทำลายโครงสร้างอำนาจ ส่งผลให้แม้จะมีกลไกการตรวจสอบ แต่หากไม่สามารถเข้าถึงอำนาจที่แท้จริง หรือไม่สามารถก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงได้ เปรียบเสมือนกลไกที่ไร้พลังในทางปฏิบัติอย่างสิ้นเชิง

ตามรายงานของ United Nations Development Programme (2022) รัฐที่มีความเปราะบางมักเผชิญปัญหาในการแยกตัวจากการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ และขาดความสามารถในการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อสาธารณะประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ เช่นในช่วงวิกฤตโควิด-19 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) พบว่า โครงการรัฐจำนวนมากขาดการประเมินผลที่เป็นระบบ ไม่มีตัวชี้วัดที่ชัดเจน และละเมิดระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง แต่กลไกทางกฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถบังคับให้เกิดความรับผิดชอบหรือการปรับปรุงนโยบายได้อย่างจริงจัง เช่นเดียวกับการออกพระราชกำหนดกู้เงินพิเศษที่ใช้อำนาจบริหารก้าวข้ามการถ่วงดุลของรัฐสภา และไม่มีที่ตั้งกลไกอิสระในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณอย่างโปร่งใส

สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนการบิดเบือนอำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ของกลุ่มการเมืองมากกว่าการขับเคลื่อนนโยบายเพื่อประชาชน ขัดต่อหลักธรรมาภิบาลเป้าหมาย SDG 16 ที่มุ่งเน้นว่าด้วยความโปร่งใส การตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังส่งผลกระทบต่อเป้าหมาย SDG 10 ว่าด้วยการลดความเหลื่อมล้ำ เพราะเมื่อกลไกการตรวจสอบอ่อนแอ กลุ่มทุนและกลุ่มอำนาจย่อมสามารถผูกขาดทรัพยากรและโอกาสได้อย่างไม่เป็นธรรม ดังนั้น การมีอยู่ของกลไกตรวจสอบเพียงในเชิงโครงสร้างอย่างเดียวจึงไม่เพียงพอ หากปราศจากอิสระและพลังในการคานอำนาจทางการเมือง การปฏิรูประบบ

ตรวจสอบให้เป็นกลาง โปร่งใส และมีอำนาจบังคับใช้อย่างแท้จริงจึงเป็นเงื่อนไขสำคัญในการผลักดันการพัฒนาอย่างยั่งยืนจากนามธรรมสู่รูปธรรมที่จับต้องได้อย่างแท้จริงในสังคมไทย

3.1.3 โครงสร้างราชการที่ไม่เอื้อต่อการเรียนรู้และการปรับตัว

ระบบราชการที่ยังคงดำเนินภายใต้แนวทางแบบรัฐรวมศูนย์ (Centralization) และไม่เปิดโอกาสให้เกิดกระบวนการเรียนรู้และการปรับตัวจากล่างขึ้นบน (Bottom-up Learning) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติในพื้นที่ถูกจำกัดบทบาทให้ทำหน้าที่ตามนโยบายจากส่วนกลางโดยขาดอำนาจในการประยุกต์ใช้นโยบายให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ นำไปสู่ความล้มเหลวในการตอบสนองต่อความต้องการที่แท้จริงของประชาชน ตัวอย่างเช่น นโยบายโรงเรียนคุณภาพประจำตำบลที่ขาดกระบวนการประเมินผลกระทบและการมีส่วนร่วมของชุมชน จนละเลยมิติทางสังคมและวัฒนธรรมที่โรงเรียนมีต่อชุมชนท้องถิ่น

ภายใต้แนวคิด Street-Level Bureaucracy ของ Lipsky (1980) เจ้าหน้าที่ในระดับพื้นที่ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชน ควรมีบทบาทสำคัญในการแปลงนโยบายให้สอดคล้องกับพื้นที่ แต่ในบริบทไทย ระบบราชการกลับสร้างวัฒนธรรมองค์การที่เน้นความมั่นคง ความกลัวข้อผิดพลาด และการทำงานตามคำสั่งมากกว่าการเรียนรู้ การปรับตัว หรือการนำนวัตกรรมมาปรับใช้ ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินขาดพลวัตและความยืดหยุ่น ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 16 ที่เน้นสถาบันที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วม และเป้าหมาย SDG 4 ว่าด้วยการศึกษาที่เท่าเทียมและทั่วถึง ในเชิงโครงสร้างทางการเมือง ปัญหานี้สะท้อนถึงความพยายามของกลุ่มผู้มีอำนาจในการคงไว้ซึ่งอำนาจและผลประโยชน์ โดยมีแนวโน้มต่อต้านการกระจายอำนาจและการเสริมสร้างสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น อันเนื่องมาจากความหวั่นเกรงต่อการสูญเสียการควบคุมทางการเมือง การปฏิรูประบบราชการให้เปิดกว้างต่อการเรียนรู้ การถ่ายโอนอำนาจอย่างแท้จริง และการสนับสนุนกลไกการมีส่วนร่วมจากทุกระดับจึงเป็นภารกิจสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

3.1.4 โครงสร้างนโยบายที่ขาดความต่อเนื่องและไม่รองรับการพัฒนาอย่างยั่งยืน

กล่าวคือ ความไม่ต่อเนื่องของนโยบาย (Policy Discontinuity) เกิดจากพลวัตทางการเมืองที่เน้นการช่วงชิงอำนาจและตอบสนองต่อกลุ่มผลประโยชน์มากกว่าการวางรากฐานการพัฒนาในระยะยาว แม้รัฐไทยจะประกาศนโยบายที่มีแนวทางเชิงยุทธศาสตร์ เช่น Thailand 4.0 หรือการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนไว้อย่างเป็นทางการ แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่านโยบายเหล่านี้มักขาดกลไกสานต่อที่มั่นคง เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลหรือปรับคณะรัฐมนตรี นโยบายจำนวนมากถูกยกเลิก ดัดแปลง หรือเบี่ยงเบนไปจากเป้าหมายเดิม ก่อให้เกิดความไม่แน่นอนทางนโยบาย (Policy Instability) ซึ่งบั่นทอนความเชื่อมั่นของภาคประชาชนและเอกชนอย่างต่อเนื่อง

การขาดสถาบันอิสระที่ทำหน้าที่กำกับและรักษาทิศทางนโยบายอย่างมั่นคง เป็นอีกหนึ่งปัญหาเชิงโครงสร้างที่สะท้อนให้เห็นถึงการขาดกลไกความยืดหยุ่นเชิงโครงสร้าง (Structural Flexibility) Mahoney and Thelen (2009) ชี้ให้เห็นว่า สถาบันอย่างยั่งยืนต้องผสมระหว่างเสถียรภาพกับความสามารถในการปรับตัวต่อบริบทได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทย การเปลี่ยนแปลงนโยบายมักไม่ได้มาจากการประเมินผลหรือปรับให้เหมาะสม หากแต่เป็นผลจากการแข่งขันทางการเมืองและการตอบสนองต่อเครือข่ายผลประโยชน์ทางอำนาจ ส่งผลให้นโยบายจำนวนมากกลายเป็นเพียงเครื่องมือชั่วคราวในการสร้างความชอบธรรมของรัฐบาลมากกว่าการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน ตัวอย่างเช่น โครงการหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียงหรือนโยบาย Thailand 4.0 ต่างเผชิญกับปัญหาการขาดกลไกสานต่อนโยบายอย่างเป็นระบบเมื่ออำนาจรัฐเปลี่ยนมือ ส่งผลให้การพัฒนาเชิงโครงสร้างหยุดชะงัก และสร้างความรู้สึกร่วมกันในหมู่ประชาชนว่ารัฐไม่ได้ขับเคลื่อนการพัฒนาเพื่อตอบสนองต่อประชาชน แต่เพื่อรองรับอำนาจของชนชั้นนำ ความล้มเหลวในการสร้างกลไกนโยบายที่มีความต่อเนื่องและยั่งยืนเช่นนี้ส่งผลให้เป้าหมาย SDG 16 ว่าด้วยสถาบันที่มีเสถียรภาพ โปร่งใส และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม ตลอดจนเป้าหมาย SDG 17 ว่าด้วยการเป็นหุ้นส่วนเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนยังห่างไกลจากความเป็นจริงอย่างยิ่งในบริบทของประเทศไทย

3.2 โครงสร้างผลประโยชน์และกติกาทางกฎหมายที่เอื้ออำนาจ

3.2.1 อิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบาย ในบริบทของการเมืองไทย

กลุ่มผลประโยชน์มิได้จำกัดบทบาทเพียงการแสดงความคิดเห็นหรือเรียกร้องข้อต่อรองจากภาครัฐ หากแต่เข้าไปมีอิทธิพลอย่างแนบเนียนในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณไปจนถึงการดำเนินการในระดับพื้นที่ กลุ่มเหล่านี้ใช้อำนาจผ่านกลไกที่ไม่โปร่งใส เช่น การล็อบบี้เบื้องหลัง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ การแทรกแซงในระบบราชการ เป็นต้น โดยอาศัยช่องว่างทางกฎหมายและหน่วยงานที่ขาดความเป็นอิสระ สนับสนุนโดยแนวคิดอำนาจนำของ Gramsci (1971) ที่อธิบายปรากฏการณ์นี้ได้อย่างชัดเจนว่า อำนาจมิได้เกิดจากการบังคับเท่านั้น แต่ยังเกิดจากการสร้างความชอบธรรมทางอุดมการณ์ผ่านสถาบันสังคม จนทำให้แนวคิดของชนชั้นนำกลายเป็นเรื่องปกติที่สังคมยอมรับโดยไม่รู้ตัว ตัวอย่างเช่นกรณี การจัดสรรที่ดินและทรัพยากรในนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

ทำนองเดียวกัน Olson (1965) ชี้ให้เห็นว่า กลุ่มที่มีผลประโยชน์เฉพาะเจาะจงและถือครองทรัพยากรสูงมีศักยภาพในการจัดตั้งองค์การและขับเคลื่อนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าประชาชนทั่วไป ส่งผลให้เสียงของกลุ่มทุนมีอำนาจเหนือนโยบายสาธารณะ ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเจน ได้แก่ กรณีโครงการโรงไฟฟ้าถ่านหินกระบี่ และการต่อสัมปทานรถไฟฟ้าสายสีเขียว ซึ่งสะท้อนถึงกระบวนการนโยบายที่ถูกครอบงำด้วยผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ภายใต้โครงสร้างที่ขาดความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมจาก

ภาคประชาชนอย่างแท้จริง และโครงสร้างที่ขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนอย่างแท้จริงสถานการณ์เช่นนี้เป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG 16 และ SDG 10) เพราะเมื่อนโยบายถูกกำหนดโดยกลุ่มทุนผลประโยชน์สาธารณะย่อมถูกเบียดบัง ความเหลื่อมล้ำจึงทวีความรุนแรงและความไว้วางใจต่อภาครัฐเสื่อมถอยอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง หากปราศจากการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจอย่างเป็นระบบผ่านการเสริมสร้างองค์การตรวจสอบอิสระ การเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมสาธารณะ และการจำกัดอิทธิพลของกลุ่มผลประโยชน์ในกระบวนการนโยบายอย่างจริงจัง

3.2.2 โครงสร้างกฎหมายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

โดยในระบบการเมืองไทย อำนาจมิได้จำกัดอยู่เพียงการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้มีอำนาจ หากแต่แทรกซึมอยู่ในโครงสร้างกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายที่ถูกออกแบบมาเพื่อเอื้อประโยชน์ให้แก่กลุ่มเฉพาะอย่างแนบเนียน กฎหมายที่ดูเหมือนมีลักษณะเป็นกลาง จึงกลายเป็นเครื่องมือสำคัญของการจัดสรรอำนาจและทรัพยากร โดยไม่จำเป็นต้องอาศัยกลไกการสั่งการโดยตรง แนวคิด “State Capture” ของ Hellman, Jones, and Kaufmann (2000) อธิบายปรากฏการณ์นี้ได้อย่างชัดเจนว่าเป็นกระบวนการที่กลุ่มผลประโยชน์สามารถแทรกแซงการตัดสินใจของรัฐจากภายในผ่านกลไกที่ดูเหมือนชอบธรรม อาทิ การผลักดันกฎหมาย การล็อบบี้เชิงนโยบาย หรือการออกระเบียบที่เอื้อผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม แม้ปราศจากหลักฐานทุจริตโดยตรงไปตรงมา แต่อิทธิพลเหล่านี้ได้สร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างต่อทิศทางนโยบายสาธารณะ

ตัวอย่างที่สะท้อนพลวัตเชิงอำนาจดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งแยกการบริหารออกจากกลไกราชการปกติและลดบทบาทกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนอย่างชัดเจน หรือพระราชกำหนดเงินกู้ในช่วงวิกฤตโควิด-19 ที่อนุญาตให้ใช้งบประมาณมหาศาลโดยไม่ผ่านกระบวนการพิจารณาของรัฐสภา อีกทั้งปัญหาในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ที่สะท้อนภาวะผลประโยชน์ทับซ้อนของหน่วยงานรัฐ

โครงสร้างทางกฎหมายที่ถูกครอบงำด้วยผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มเช่นนี้ ส่งผลโดยตรงต่อความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 16 ว่าด้วยการสร้างสถาบันที่ยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ เป้าหมาย SDG 10 ว่าด้วยการลดความเหลื่อมล้ำ และเป้าหมาย SDG 13 ว่าด้วยการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ปัญหาดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าไม่สามารถแยกตัวออกจากเครือข่ายอำนาจของกลุ่มผลประโยชน์ได้อย่างเด็ดขาดเป็นปัจจัยทำลายสำคัญที่ขัดขวางการเปลี่ยนผ่านสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง หากปราศจากการปฏิรูปโครงสร้างอำนาจและกฎหมายอย่างจริงจังเป้าหมายของการพัฒนาเพื่อสังคมที่เป็นธรรมก็ยังคงเป็นเพียงวาทกรรมที่ไม่อาจเปลี่ยนแปลงความจริงทางการเมืองไทยได้

3.2.3 วาทกรรมการพัฒนาที่ไร้การตั้งคำถามจากสังคม

ในบริบทการเมืองไทย วาทกรรมการพัฒนาที่เน้นความก้าวหน้าและทันสมัย เช่น Smart City, Thailand 4.0 หรือเศรษฐกิจดิจิทัล เป็นต้น ถูกผลักดันอย่างต่อเนื่อง โดยมีเป้าหมายในการสร้างภาพลักษณ์แห่งความทันสมัยที่สอดคล้องกับกระแสโลกยุคใหม่ อย่างไรก็ตาม กระบวนการดังกล่าวกลับทำหน้าที่ลดทอนโอกาสในการตั้งคำถามและการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเป็นระบบ แนวคิดเครื่องจักรต่อต้านการเมือง (Anti-Politics Machine) ของ Ferguson (1994) ซึ่งให้เห็นว่า กระบวนการพัฒนาที่ถูกจำกัดให้อยู่ในกลุ่มเฉพาะ กล่าวคือ กลไกสำคัญที่ทำให้อำนาจและผลประโยชน์ถูกจัดสรรโดยกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ โดยหลีกเลี่ยงการตรวจสอบจากสาธารณะ

กรณีโครงการ Phuket Smart City เป็นตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงกระบวนการนโยบายที่ละเลยบริบทเฉพาะของชุมชน และขาดกระบวนการมีส่วนร่วมที่แท้จริง (ประอรพิทักษ์วิวัฒนา, 2562) วาทกรรมสมัยใหม่ เช่น นวัตกรรม ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ เป็นต้น กลายเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนรู้สึกห่างไกลจากการกำหนดนโยบาย ตอกย้ำการกระจุกตัวของอำนาจในหมู่ชนชั้นนำอย่างแนบเนียน สถานการณ์นี้สอดคล้องกับข้อสังเกตของ Li (2007) ซึ่งชี้ให้เห็นว่า วาทกรรมมีบทบาทสำคัญไม่เพียงลดทอนความชอบธรรมของการพัฒนาเท่านั้น แต่ยังขัดแย้งกับหลักการของการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 16 (สถาบันที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วม) และเป้าหมาย SDG 10 (การลดความเหลื่อมล้ำ) ทั้งนี้ การผูกขาดกระบวนการกำหนดนโยบายโดยกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม ทำให้ช่องว่างเชิงอำนาจในสังคมไทยยิ่งกว้างขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ

3.3 ความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการกำหนดนโยบาย

3.3.1 ข้อจำกัดเชิงโครงสร้างในการมีส่วนร่วมของประชาชน

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายเป็นหลักการสำคัญในระบอบประชาธิปไตยและการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ในบริบทของประเทศไทย การมีส่วนร่วมเหล่านี้ยังคงถูกจำกัดภายในกรอบที่รัฐเป็นผู้กำหนด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของเวลา สถานที่ รูปแบบ หรือขอบเขตของเนื้อหาที่เปิดให้แสดงความคิดเห็น ซึ่งมักทำให้การมีส่วนร่วมกลายเป็นเพียงพิธีกรรมทางนโยบาย โดยที่ประชาชนไม่ได้มีบทบาทในการตัดสินใจที่แท้จริง Arnstein (1969) นำเสนอแนวคิด “บันไดการมีส่วนร่วม” ที่สะท้อนให้เห็นว่าระดับการมีส่วนร่วมที่แท้จริงควรขยายไปจนถึงการมีอำนาจตัดสินใจร่วม แต่สำหรับประเทศไทย การมีส่วนร่วมมักถูกจำกัดไว้ที่ระดับล่างสุด ตัวอย่างเช่น การที่ประชาชนมาแสดงความคิดเห็นโดยไม่มีกรนำข้อเสนอแนะไปพิจารณาปรับปรุง โครงการอย่างจริงจัง

การจำกัดการมีส่วนร่วมเช่นนี้สะท้อนถึงความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงข้อมูลและกระบวนการกำหนดนโยบาย ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาในระยะยาว โดยเฉพาะในมิติของเป้าหมาย SDG 16 (สถาบันที่โปร่งใสและตรวจสอบได้) และเป้าหมาย SDG 10 (ลดความเหลื่อมล้ำ) ที่มุ่งหวังให้ประชาชนทุกคนมีสิทธิในการกำหนดอนาคตของตนเอง การขาดช่องทางที่แท้จริงในการมีส่วนร่วม ไม่เพียงแต่สร้างความเหลื่อมล้ำทางอำนาจและทรัพยากร

แต่ยังทำให้กระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืนกลายเป็นเรื่องที่ไม่สามารถบรรลุได้อย่างมีประสิทธิภาพในบริบทการเมืองไทยกลุ่มทุนและรัฐ ยังคงมีบทบาทสำคัญในการผลักดันโครงการขนาดใหญ่ โดยไม่ต้องรับฟังเสียงจากประชาชน ข้อจำกัดเหล่านี้จึงเป็นปัจจัยท้าทายสำคัญที่ขัดขวางการสร้างสังคมอย่างยั่งยืนและเท่าเทียมในระยะยาว

3.3.2 ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่และการกีดกันทางนโยบายต่อกลุ่มชายขอบ

โครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลาง สะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ขณะที่ชุมชนชายขอบ ชนบท และกลุ่มชาติพันธุ์ถูกผลักให้ห่างไกลจากกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย แม้จะมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มชายขอบมักมีบทบาทเพียงผู้รับฟังมากกว่าผู้มีสิทธิกำหนดอนาคตของตนเอง Lukes (2005) และ Foucault (1980) ชี้ให้เห็นว่า อำนาจเชิงโครงสร้างและวาทกรรมที่รัฐสร้างขึ้น มีบทบาทในการทำให้ประชาชนไม่สามารถตั้งคำถามหรือท้าทายกระบวนการที่กีดกันกลุ่มชาติพันธุ์ได้อย่างแท้จริง ตัวอย่างที่ชัดเจน คือ โครงการเขตพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) ซึ่งแม้จะมีเวทีรับฟังความคิดเห็น แต่ประชาชนกลับเข้าไม่ถึงข้อมูลที่แท้จริงและขาดอำนาจต่อรองใดๆ อย่างสิ้นเชิง หรือในกรณีกลุ่มชาติพันธุ์ที่ถูกกล่าวหาว่าบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ ทั้งนี้ไม่เคยได้รับการปรึกษาหารือใดๆ มาก่อน

การกระจุกตัวของอำนาจและผลประโยชน์ดังกล่าวถือเป็นปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืน เพราะการพัฒนาที่ไม่ตั้งอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมที่แท้จริง ยิ่งตอกย้ำความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในระยะยาว สถานการณ์นี้ไม่เพียงขัดกับเป้าหมาย SDG 10 (ลดความเหลื่อมล้ำ) และเป้าหมาย SDG 16 (เสริมสร้างสถาบันที่โปร่งใสและมีส่วนร่วม) แต่ยังสะท้อนให้เห็นถึงความท้าทายของการเมืองของไทยที่อำนาจและผลประโยชน์ถูกกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มทุนและรัฐ ขณะที่เสียงของประชาชนจำนวนมากยังคงถูกกีดกัน ทำให้ไร้อำนาจผ่านกระบวนการกีดกันทางนโยบายสาธารณะ

3.3.3 ช่องว่างข้อมูลและความไม่โปร่งใสในระบบนโยบาย

ความโปร่งใสเป็นรากฐานของธรรมาภิบาลที่แท้จริงและเป็นกลไกหลักในการเสริมสร้างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม อย่างไรก็ตาม ระบบนโยบายของไทยยังเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างด้านการเปิดเผยข้อมูลอย่างต่อเนื่อง การผูกขาดข้อมูลโดยรัฐสะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างอำนาจกับความรู้ตามแนวคิดของ Foucault (1980) ซึ่งชี้ว่า ผู้ควบคุมข้อมูลสามารถกำหนดขอบเขตการรับรู้และจำกัดสิทธิ์ในการตรวจสอบของประชาชน เช่น พระราชกำหนดกู้เงินพิเศษช่วงโควิด-19 โครงการเขตการพัฒนาพิเศษภาคตะวันออก (EEC) และการต่อสัมปทานรถไฟฟ้ามหานคร สายสีเขียว ต่างถูกวิพากษ์วิจารณ์อย่างหนักถึงการขาดความโปร่งใสทั้งในกระบวนการรับฟังความคิดเห็นและการเปิดเผยข้อมูลที่ครบถ้วน ความไม่โปร่งใสเหล่านี้ไม่เพียงบั่นทอนความเชื่อมั่นต่อสถาบันรัฐ แต่ยังสะท้อนให้เห็นการใช้ข้อมูลเป็นเครื่องมือรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจทางการเมือง อันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนโดยเฉพาะเป้าหมาย SDG 16 (การสร้างสถาบันที่โปร่งใสและตรวจสอบได้) และเป้าหมาย SDG 10 (การลดความเหลื่อมล้ำ) การลดช่องว่างข้อมูลและการเปิดพื้นที่

สาธารณะในการตรวจสอบจึงมิใช่เพียงการปรับปรุงกระบวนการเชิงเทคนิค หากแต่เป็นการปลดปล่อยศักยภาพประชาชน และรื้อฟื้นความชอบธรรมของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

3.3.4 โครงสร้างนวัตกรรมที่ไม่เปิดพื้นที่ให้ภูมิปัญญาท้องถิ่น

แม้นวัตกรรมจะได้รับการเชิดชูว่าเป็นกลไกหลักของการพัฒนาอย่างยั่งยืน แต่ในทางปฏิบัติ นโยบายนวัตกรรมของไทยยังคงดำเนินไปภายใต้โครงสร้างรวมศูนย์ที่ถูกครอบงำโดยรัฐส่วนกลาง สถาบันการศึกษาขนาดใหญ่ และกลุ่มทุนที่มีอำนาจเชิงสถาบัน กรอบนิยามนวัตกรรมส่วนใหญ่จำกัดอยู่ในเทคโนโลยีขั้นสูง วิทยาศาสตร์สมัยใหม่ และเศรษฐกิจดิจิทัล ขณะที่องค์ความรู้จากชุมชนท้องถิ่นและภูมิปัญญาพื้นบ้านกลับถูกละเลยอย่างเป็นระบบ ตัวอย่างเช่น ระบบรับรองเกษตรกร GAP ซึ่งแม้มีเป้าหมายเพื่อยกระดับมาตรฐานการผลิต แต่กลับกำหนดเงื่อนไขที่เกษตรกรรายย่อยจำนวนมากไม่สามารถเข้าถึงได้ สถานการณ์เช่นนี้ชี้ให้เห็นว่านวัตกรรมถูกใช้เป็นเครื่องมือขยายอำนาจของชนชั้นนำ มากกว่าจะเป็นพื้นที่เสริมพลังให้กับประชาชน ความล้มเหลวในการบูรณาการภูมิปัญญาท้องถิ่นไม่เพียงแต่ขัดขวางการบรรลุเป้าหมาย SDG 9 (ส่งเสริมโครงสร้างพื้นฐาน นวัตกรรม และอุตสาหกรรม) และเป้าหมาย SDG 10 (ลดความเหลื่อมล้ำ) แต่ยังตอกย้ำโครงสร้างอำนาจที่ผูกขาดการกำหนดอนาคตของสังคมไว้ในมือกลุ่มน้อย หากไม่เกิดการพลิกโฉมเชิงโครงสร้างที่แท้จริง นวัตกรรมในประเทศไทยก็จะยังคงเป็นเครื่องมือผลิตซ้ำความเหลื่อมล้ำมากกว่าจะเป็นสะพานสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน

4. แนวทางและการจัดการเชิงโครงสร้างเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย

4.1 การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

ปัจจุบันประเทศไทยยังคงดำเนินแนวทางการบริหารในรูปแบบรัฐรวมศูนย์หรือจากบนลงล่าง ซึ่งถือเป็นอุปสรรคเชิงโครงสร้างที่สำคัญที่สุดในการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน กระบวนการกำหนดนโยบายส่วนใหญ่ยังคงกระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลกลาง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดกลับขาดอิสระในการกำหนดนโยบายและการออกแบบแผนพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ความล้มเหลวในการกระจายอำนาจนี้เป็นหนึ่งในต้นเหตุของความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ ประชาชนจำนวนมากถูกลดบทบาทให้เป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายมากกว่าผู้กำหนดอนาคตของตนเอง ความรู้สึกไร้ความเป็นเจ้าของพื้นที่และขาดบทบาทหรืออำนาจในการตัดสินใจที่ส่งผลต่อชีวิตของตนเอง ส่งผลให้ช่องว่างระหว่างประชาชนกับรัฐขยายกว้างขึ้นอย่างต่อเนื่อง

4.1.1 การปรับแก้กฎหมายเพื่อเพิ่มอำนาจอิสระให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การพัฒนาอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องปลดล็อกข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง โดยเฉพาะการพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลางที่มีข้อจำกัดทั้งในเชิงวัตถุประสงค์และการจัดสรร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับงบประมาณอิสระไม่น้อยกว่าร้อยละ 30 ของงบรายจ่ายทั้งหมดของประเทศ เพื่อให้สามารถบริหารจัดการตามแผนยุทธศาสตร์ที่ร่วมกำหนดกับประชาชนในพื้นที่

ได้อย่างแท้จริง การจัดสรรงบประมาณในลักษณะนี้จะช่วยลดการครอบงำเชิงนโยบายจากส่วนกลางและเพิ่มขีดความสามารถในการตอบสนองต่อบริบทเฉพาะพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ ตามข้อเสนอของ Organisation for Economic Co-operation and Development (2023) การกระจายงบประมาณอย่างเพียงพอมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมความสอดคล้องระหว่างนโยบายภาครัฐและความต้องการของประชาชนในระยะยาว ซึ่งนับเป็นรากฐานสำคัญของประชาธิปไตยเชิงปฏิบัติและการลดความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่

4.1.2 จัดตั้งสภาประชาชนกำหนดอนาคตท้องถิ่น

เป็นแนวทางในการสร้างอำนาจใหม่ให้แก่ประชาชน เพื่อให้มีบทบาทในการตรวจสอบและกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ได้อย่างแท้จริง โดยเปิดพื้นที่ให้ตัวแทนจากกลุ่มเปราะบางได้ใช้หลักสิทธิมนุษยชนในการยับยั้งหรือทบทวนโครงการของรัฐที่กระทบต่อชุมชน กลไกดังกล่าวไม่เพียงช่วยลดความขัดแย้งและเสริมสร้างความรู้สึกเป็นเจ้าของนโยบาย แต่ยังมีบทบาทสำคัญในการลดช่องว่างระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ การจัดตั้งสภาประชาชนยังถือเป็นการขยายความหมายของธรรมาภิบาล จากแนวคิดที่เน้นการควบคุมทางกฎหมายไปสู่การเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีอำนาจกำหนดอนาคตของตนเองอย่างเป็นรูปธรรม แนวทางนี้สอดคล้องโดยตรงกับเป้าหมาย SDG 16 ซึ่งมุ่งสร้างสังคมที่มีความยุติธรรมและสถาบันที่ตอบสนองเปิดกว้างต่อประชาชนอย่างแท้จริง

4.1.3 การส่งเสริมการร่วมออกแบบนโยบาย

ถือเป็นการเปลี่ยนโครงสร้างอำนาจจากการรวมศูนย์กลางอำนาจสู่การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลต้องเปลี่ยนจากผู้กำหนดนโยบายฝ่ายเดียวมาเป็นผู้ร่วมออกแบบนโยบายร่วมกับประชาชน ดังเช่นกระบวนการ Musrenbang ของอินโดนีเซีย และการวางผังเมืองแบบมีส่วนร่วมของไต้หวัน ที่ช่วยลดความขัดแย้ง เพิ่มความโปร่งใส และเสริมสร้างความไว้วางใจต่อรัฐอย่างมีนัยสำคัญ แนวทางนี้ไม่เพียงสร้างประชาธิปไตยเชิงลึกในระดับฐานราก แต่ยังเชื่อมโยงนโยบายกับบริบทจริงของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 10 (การลดความเหลื่อมล้ำ) และเป้าหมาย SDG 16 (การเสริมสร้างสถาบันที่โปร่งใสและการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง)

4.2 การสร้างกลไกตรวจสอบที่เป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

แม้ประเทศไทยมีหน่วยงานตรวจสอบภาครัฐ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) แต่หน่วยงานเหล่านี้ยังคงเผชิญข้อจำกัดด้านความเป็นอิสระ อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มที่และทันท่วงทีการตรวจสอบส่วนใหญ่มักจำกัดเพียงการรายงานโดยขาดอำนาจบังคับใช้ที่มีประสิทธิผล อีกทั้งยังขาดกลไกการคุ้มครองผู้เปิดเผยข้อมูล ทำให้การเปิดเผยการทุจริตมีข้อจำกัด ขณะเดียวกัน การตรวจสอบที่เน้นดำเนินการย้อนหลัง การขาดเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชน และการขาดตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ที่โปร่งใส ยิ่งตอกย้ำข้อจำกัดเชิงโครงสร้างดังกล่าว ภาวะนี้ขัดขวางการขับเคลื่อน เป้าหมาย SDG 16.5 (ลดการ

ทุจริตและการติดสินบน) 16.6 (พัฒนาสถาบันที่มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อ) และ 16.7 (เสริมสร้างการมีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงในกระบวนการตัดสินใจ) ดังนั้น การยกระดับกลไกตรวจสอบให้มีอำนาจบังคับใช้ เสริมการป้องกันเชิงรุก และสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาสถาบันที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

4.2.1 การจัดตั้งสถาบันตรวจสอบงบประมาณและนโยบายแห่งชาติ

ในบริบทที่หน่วยงานตรวจสอบในประเทศไทยยังอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง การจัดตั้งสถาบันตรวจสอบงบประมาณและนโยบายแห่งชาติที่มีความเป็นอิสระตามกฎหมายระดับพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญจึงมีความจำเป็นเร่งด่วน สถาบันดังกล่าวต้องมีอำนาจตรวจสอบทั้งก่อนและหลังการดำเนินนโยบาย รวมถึงการประเมินผลสัมฤทธิ์ของนโยบายอย่างรอบด้าน พร้อมทั้งกำหนดให้รายงานการตรวจสอบเผยแพร่ต่อสาธารณะในรูปแบบที่ประชาชนเข้าถึงและทำความเข้าใจได้ง่าย นอกจากนี้ กระบวนการคัดเลือกคณะกรรมการของสถาบันควรเปิดโอกาสให้ตัวแทนจากหลากหลายภาคส่วนของสังคมมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวาง เพื่อลดการผูกขาดอำนาจทางการเมืองและเสริมสร้างความน่าเชื่อถือของกลไกตรวจสอบ การจัดตั้งสถาบันในลักษณะนี้ จะมีบทบาทสำคัญในการลดการทุจริต เสริมสร้างประสิทธิภาพนโยบายสาธารณะ และผลักดันการขับเคลื่อนเป้าหมาย SDG 16 ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

4.2.2 การตรากฎหมายเฉพาะเพื่อปกป้องผู้แจ้งเบาะแส

แม้ประเทศไทยจะมีทบทบัญญัติว่าด้วยการคุ้มครองผู้แจ้งเบาะแสในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2561 แต่ในทางปฏิบัติยังขาดกฎหมายเฉพาะที่คุ้มครองสิทธิของผู้แจ้งเบาะแสอย่างแท้จริง ความกังวลต่อการถูกฟ้องกลับหรือการขาดการปกป้องที่เพียงพอยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่บั่นทอนความกล้าในการเปิดเผยข้อมูล การตรากฎหมายเฉพาะที่รับรองสิทธิของผู้แจ้งเบาะแสให้สามารถปกปิดตัวตน คุ้มครองข้อมูลและเอกสารเป็นความลับ และได้รับการช่วยเหลือทางกฎหมาย จึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน เพื่อเสริมสร้างความเชื่อมั่นในระบบยุติธรรมและกระตุ้นให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลการทุจริต การปกป้องผู้แจ้งเบาะแสไม่เพียงเป็นการเสริมความกล้าหาญทางสังคมในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลและการพัฒนาสถาบันที่โปร่งใส ซึ่งสอดคล้องโดยตรงกับเป้าหมาย SDG 16 ว่าด้วยการเสริมสร้างสถาบันที่ยุติธรรมโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ

4.2.3 การเปิดเผยข้อมูลงบประมาณและนโยบายผ่านฐานข้อมูลสาธารณะ

การเปิดเผยข้อมูลภาครัฐในประเทศไทยยังคงเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างใน 3 มิติหลัก ได้แก่ 1) ปัญหาด้านกฎหมายข้อมูลข่าวสารที่ล้าสมัยและขัดต่อหลักการพื้นฐานว่าด้วยความโปร่งใส 2) ความเข้าใจที่คลาดเคลื่อนหรือไม่เพียงพอของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐในการดำเนินการตามหลักการเปิดเผยข้อมูล และ 3) คุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลที่เปิดเผยต่อสาธารณะยังอยู่ในระดับต่ำ (ณัฐภัทร์ เนียมกุล, 2566) สถานการณ์ดังกล่าวสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นเร่งด่วนในการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมถึงการเสริมสร้างองค์ความรู้แก่เจ้าหน้าที่รัฐทุกระดับ และการพัฒนา

ระบบการเปิดเผยข้อมูลให้มีคุณภาพ มีความถูกต้อง ครบถ้วน และสามารถเข้าถึงได้อย่างแท้จริง ในบริบทนี้ การปฏิรูปการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณจากการเผยแพร่ในรูปแบบเอกสาร PDF สู่การจัดเก็บและนำเสนอข้อมูลผ่านฐานข้อมูลสาธารณะแบบเรียลไทม์ (Real-Time Open Fiscal Database) จึงถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลฐานข้อมูลดังกล่าวควรได้รับการออกแบบให้สามารถรองรับการวิเคราะห์เปรียบเทียบ และตรวจสอบข้อมูลได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่การมีส่วนร่วมของสาธารณชนในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงานของรัฐ ทั้งนี้ ความสำเร็จของการปฏิรูปดังกล่าวจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากภาควิชาการในการพัฒนารอบการวิเคราะห์ข้อมูล และการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (Artificial Intelligence: AI) เพื่อช่วยตรวจจับความผิดปกติหรือสัญญาณความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้นจากการใช้งบประมาณ

กรณีศึกษาจากประเทศเกาหลีใต้ผ่านโครงการ Open Fiscal Data Portal ชี้ให้เห็นว่า การเปิดเผยข้อมูลงบประมาณอย่างเป็นระบบ มีรายละเอียดครบถ้วน และสามารถเข้าถึงได้ง่าย มีส่วนสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและยกระดับประสิทธิภาพการตรวจสอบภาครัฐ แนวทางดังกล่าวสะท้อนหลักการที่สอดคล้องกับเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน เป้าหมาย SDG 16 ซึ่งเน้นการพัฒนาสถาบันที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเปิดกว้างต่อการมีส่วนร่วมของสาธารณะอย่างแท้จริง

ดังนั้น การปฏิรูปการเปิดเผยข้อมูลงบประมาณจากรูปแบบไฟล์ PDF ไปสู่ฐานข้อมูลสาธารณะแบบ Real-Time ถือเป็นกลไกสำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาล ฐานข้อมูลดังกล่าวควรได้รับการพัฒนาให้สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบ และตรวจสอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยอาศัยความร่วมมือจากนักวิชาการและการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีปัญญาประดิษฐ์ (AI) เพื่อช่วยตรวจจับความผิดปกติ กรณีศึกษาจากเกาหลีใต้ผ่าน Open Fiscal Data Portal แสดงให้เห็นว่าการเปิดเผยงบประมาณอย่างละเอียดและเป็นระบบสามารถเพิ่มการมีส่วนร่วมและส่งเสริมการตรวจสอบจากภาคประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงสอดคล้องกับเป้าหมายการ SDG 16 ที่เน้นการพัฒนาสถาบันที่โปร่งใสตรวจสอบได้และเปิดกว้างต่อสาธารณะ

4.3 การปฏิรูประบบกฎหมายที่เอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม

กฎหมายหลายฉบับในประเทศไทยแม้จะดูเหมือนเป็นกลาง แต่ในทางปฏิบัติกลับเป็นใช้กลไกทางอำนาจออกแบกกติกาให้กลุ่มทุนสามารถใช้สิทธิพลทางเศรษฐกิจและการเมืองบิดเบือนการจัดสรรทรัพยากรสาธารณะเพื่อประโยชน์ของตนเอง โดยไม่ต้องใช้วิธีการทุจริตแบบเปิดเผย ขณะที่ประชาชนกลับถูกกีดกันจากกระบวนการกำหนดนโยบายหรือการแสดงความคิดเห็นโดยสิ้นเชิง

4.3.1 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมาย

แม้กระบวนการร่างกฎหมายในประเทศไทยดำเนินตามรูปแบบที่กำหนด แต่ยังคงขาดการประเมินผลกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนอย่างรอบด้าน กฎหมายจำนวนมากไม่น้อยกลายเป็นเครื่องมือเอื้อประโยชน์แก่กลุ่มทุน ข้าราชการระดับสูง หรือเอกชนรายใหญ่

ขณะที่กลุ่มเปราะบางกลับถูกละเลย เพื่อแก้ไขปัญหานี้ควรจัดตั้ง “คณะกรรมการตรวจสอบผลกระทบของกฎหมาย” ทำหน้าที่ประเมินผลกระทบเชิงโครงสร้างที่กฎหมายอาจก่อให้เกิดผลต่อประชาชน และเปิดพื้นที่ให้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ตั้งแต่ขั้นตอนการร่าง แนวทางนี้สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 16 (การสร้างสถาบันที่ยุติธรรม โปร่งใส และมีส่วนร่วม) และเป้าหมาย SDG 10.3 (การลดความเหลื่อมล้ำผ่านการจัดการเลือกปฏิบัติ) โดยสามารถยึดแนวปฏิบัติที่ดี เช่น Gender-Based Analysis Plus (GBA+) ของแคนาดา ซึ่งใช้ตรวจสอบผลกระทบนโยบายในหลากหลายมิติ ทั้งด้านเพศ เศรษฐกิจ และสังคม ช่วยส่งเสริมธรรมาภิบาลลดความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้างและทำให้กระบวนการนิติบัญญัติมีความโปร่งใสเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

4.3.2 ยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายที่เปิดช่องโหว่ให้กลุ่มทุนแทรกแซงนโยบาย

กฎหมายบางฉบับในไทย แม้ชอบด้วยรูปแบบทางกฎหมาย แต่กลับกลายเป็นเครื่องมือเปิดช่องว่างให้กลุ่มทุนแทรกแซงนโยบายอย่างแนบเนียน เช่น กฎหมายที่ลดขั้นตอนการประเมินผลกระทบหรือจำกัดการมีส่วนร่วมของประชาชน การปล่อยให้กฎหมายดังกล่าวดำรงอยู่ ยิ่งตอกย้ำการรวมศูนย์อำนาจและความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง ดังนั้น การยกเลิกหรือแก้ไขกฎหมายเหล่านี้เป็นการดำเนินการเชิงโครงสร้างเพื่อนำอำนาจกลับคืนสู่สาธารณะกรณีศึกษาจากโปแลนด์ในช่วงทศวรรษ 1990-2000 สะท้อนว่าการปฏิรูปกฎหมายเพื่อลดอิทธิพลกลุ่มทุนสามารถนำไปสู่การเติบโตทางเศรษฐกิจแบบมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเป็นธรรมในระยะยาวได้อย่างเป็นรูปธรรม

4.3.3 ตราพระราชบัญญัติการมีส่วนร่วมทางกฎหมายเพื่อให้ประชาชนมีสิทธิร่วมเสนอหรือตรวจสอบร่างกฎหมาย

การเปิดให้ประชาชนมีสิทธิเสนอและตรวจสอบร่างกฎหมายโดยตรงถือเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยเชิงเนื้อหาอย่างแท้จริง กระบวนการนี้ต้องไม่จำกัดเพียงการรับฟังความคิดเห็นในเชิงพิธีกรรม แต่ต้องเปิดโอกาสให้ประชาชน นักกฎหมาย และผู้เชี่ยวชาญมีบทบาทในการเสนอและแก้ไขร่างกฎหมายก่อนเข้าสู่การพิจารณาของรัฐสภา ตัวอย่างจากเยอรมนีที่มีกฎหมาย Burgerbeteiligungsgesetz กำหนดให้รัฐสภามีหน้าที่ชี้แจงหากไม่ปฏิบัติตามข้อเสนอจากประชาชนเป็นโมเดลที่ประสบความสำเร็จในการลดความเหลื่อมล้ำเชิงกฎหมาย เสริมพลังพลเมือง และส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการนิติบัญญัติสอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 16 โดยเฉพาะตัวชี้วัดด้านการเข้าถึงกระบวนการออกกฎหมายและสิทธิในการตรวจสอบเชิงสถาบัน

4.4 ส่งเสริมธรรมาภิบาลแบบมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของประชาชนตามความหมายของประชาธิปไตยในระบบการเมืองไทยยังคงเป็นเพียงหน้าที่มากกว่าจะเป็นการบริหารอำนาจร่วม แม้จะมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นแต่ส่วนใหญ่แล้วมักเกิดหลังจากได้ตัดสินใจในทางนโยบายไปแล้ว การฟังความคิดเห็นจึงกลายเป็นเครื่องมือสร้างความชอบธรรมมากกว่าการเปิดพื้นที่ให้เสียงของประชาชนทุกกลุ่มมีความหมายหรือกำหนดทิศทางของนโยบายได้จริง

4.4.1 การบังคับเปิดเผยข้อมูลโครงการและงบประมาณในระดับพื้นที่

การขาดข้อมูลที่โปร่งใสเกี่ยวกับโครงการและงบประมาณในระดับท้องถิ่น ส่งผลให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการใช้งบประมาณและผลกระทบที่เกิดขึ้นในพื้นที่ของตน การเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบ Open Data ควบคู่กับการประเมินผลกระทบทางสังคมและสิ่งแวดล้อม (SIA/EIA) ผ่านแพลตฟอร์มที่ใช้งานง่าย ตัวอย่างเช่น บนมือถือ สามารถเพิ่มการเข้าถึงและการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการตรวจสอบและอุทธรณ์ผลกระทบ ทำให้เกิดความโปร่งใสและลดความไม่เชื่อมั่นต่อการใช้งานงบประมาณในระดับพื้นที่

4.4.2 ขยายการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม

การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางที่ไม่มีการมีส่วนร่วมจากชุมชนส่งผลให้เกิดช่องว่างระหว่างนโยบายระดับชาติและความต้องการของประชาชน การขยายการใช้งบประมาณแบบมีส่วนร่วม โดยให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดลำดับความสำคัญ และแสดงความคิดเห็นผ่านเวทีสาธารณะหรือแพลตฟอร์มออนไลน์ สามารถลดการทุจริต เพิ่มความโปร่งใส และส่งเสริมประชาธิปไตยจากฐานราก เสริมสร้างความเชื่อมั่นระหว่างรัฐและประชาชนอย่างยั่งยืน

4.4.3 จัดตั้งเวทีนโยบายภาคประชาชนระดับชาติ

เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนจากหลากหลายกลุ่มมีส่วนร่วมในการเสนอความคิดเห็น และตรวจสอบนโยบายของรัฐ ช่วยลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เพิ่มการมีส่วนร่วม และสร้างธรรมาภิบาลที่โปร่งใส แนวทางนี้ สอดคล้องกับเป้าหมาย SDG 16.7 (การเสริมสร้างการตัดสินใจที่มีส่วนร่วมและเปิดกว้าง) และเป้าหมาย SDG 10.2 (การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุก ภาคส่วนในทุกระดับ) โดยตรงและถือเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประชาธิปไตย

4.5 จัดตั้งสถาบันเพื่อกำกับนโยบายระยะยาวให้ยั่งยืน

การวางโครงสร้างถาวรเพื่อสร้างความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของการขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ความไม่แน่นอนเชิงนโยบาย ยังเป็นจุดอ่อนเรื้อรังของประเทศไทย แม้ว่าจะมีการกำหนดเป้าหมายระยะยาว ตัวอย่างเช่น เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน หรือยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี แต่นโยบายมักถูกยกเลิก ดัดแปลง กลางทางโดยไม่มีการประเมินผลลัพธ์ทางนโยบายในวงจรมติอย่างแท้จริง เนื่องจากขาดหน่วยงานที่เป็นกลางในการติดตามและประเมินผลนโยบาย ดังนั้น เพื่อให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นจริงและไม่เป็นเพียงกรอบนโยบายในเชิงวาทกรรม จึงจำเป็นต้องปฏิรูปโครงสร้างเชิงสถาบันอย่างเร่งด่วน

4.5.1 จัดตั้งคณะกรรมการเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนแห่งชาติ

แม้เป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้รับการบรรจุในยุทธศาสตร์ระดับชาติ แต่ยังคงขาดกลไกติดตามที่ต่อเนื่องและปลอดภัยจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ส่งผลให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนเป็นเพียงวาทกรรม มิใช่ภารกิจที่เกิดผลจริง การจัดตั้งคณะกรรมการเป้าหมายการพัฒนาที่อย่างยั่งยืนแห่งชาติซึ่งประกอบด้วยตัวแทนจากภาครัฐ ท้องถิ่น เยาวชน และ

ประชาชนจะเป็นกลไกที่ทำหน้าที่ประเมินนโยบายและงบประมาณ ติดตามความคืบหน้า และเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะ กลายเป็นเสาหลักของธรรมาภิบาลเพื่อยืนยันว่าการพัฒนาอย่างยั่งยืนจะเป็นพันธกิจของสังคมในระยะยาวที่ไม่ผูกติดกับรัฐบาลชุดใดชุดหนึ่ง

4.5.2 ตรากฎหมายความต่อเนื่องเชิงนโยบาย

การขาดกลไกรับประกันความต่อเนื่องเชิงนโยบายในประเทศไทยส่งผลให้โครงการสำคัญด้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน การศึกษาและโครงสร้างพื้นฐานสูญเสียความต่อเนื่องเมื่อเปลี่ยนรัฐบาล ก่อให้เกิดความสูญเปล่าทรัพยากรและบั่นทอนความเชื่อมั่นของสาธารณะ การตราพระราชบัญญัติว่าด้วยความต่อเนื่องของนโยบายสาธารณะ โดยกำหนดให้การยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงนโยบายต้องผ่านการประเมินผลกระทบโดยคณะกรรมการอิสระเป็นแนวทางที่สอดคล้องกับตัวอย่างความสำเร็จของนิวซีแลนด์และฟินแลนด์ ซึ่งสามารถสร้างระบบนโยบายที่มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมกำหนดทิศทางของประเทศได้อย่างแท้จริง

5. บทสรุป

บทความนี้ได้วิเคราะห์อุปสรรคที่ขัดขวางการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทย โดยเน้นที่ปัญหาจากการรวมศูนย์อำนาจในระบบราชการและกลุ่มผลประโยชน์เฉพาะที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการพัฒนา การขาดความโปร่งใสในกระบวนการนโยบาย และความไร้ประสิทธิภาพของกลไกตรวจสอบ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การพัฒนาไม่สามารถบรรลุเป้าหมายอย่างยั่งยืนได้ การแทรกแซงของอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการสร้างความยุติธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย แนวทางการแก้ไขที่น่าเสนอ คือ การเสริมสร้างระบบธรรมาภิบาลที่โปร่งใส มีความรับผิดชอบ และส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งจะช่วยลดผลกระทบจากการรวมศูนย์อำนาจและนำไปสู่การพัฒนาที่เป็นธรรมและยั่งยืนในทุกมิติ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

การศึกษาเกี่ยวกับอำนาจและผลประโยชน์ในระบบการเมืองที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาที่ฝังรากลึกในโครงสร้างทางการเมืองของประเทศไทย โดยเฉพาะในด้านการรวมศูนย์อำนาจและการควบคุมทรัพยากร ซึ่งมีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายในระดับท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดทิศทางการพัฒนา การขาดความยืดหยุ่นและการมีบทบาทของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในการปรับนโยบายให้เหมาะสมกับบริบทท้องถิ่น ทำให้เกิดความล้มเหลวในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

อุปสรรคเชิงโครงสร้างดังกล่าวยังสะท้อนให้เห็นถึงการบิดเบือนอำนาจเพื่อประโยชน์ของกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งทำให้กลไกการตรวจสอบไม่สามารถทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้การพัฒนาอย่างยั่งยืนกลายเป็นเรื่องที่ห่างไกลจากความเป็นจริง การขาดความต่อเนื่องในนโยบายและการขาดกลไกที่สามารถประเมินและปรับเปลี่ยนนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ ยิ่งทำให้การพัฒนาในระยะยาวไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

และเสี่ยงต่อการถูกผลประโยชน์ทางการเมืองครอบงำ ดังนั้น การปฏิรูประบอบราชการและโครงสร้างนโยบายให้สามารถตอบสนองต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนได้จึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องดำเนินการ โดยเฉพาะการปรับระบบการบริหารให้ยืดหยุ่นต่อการเรียนรู้และการปรับตัวจากล่างขึ้นบน การกระจายอำนาจอย่างแท้จริง และการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ จึงจะสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาอย่างยั่งยืนไปสู่ความสำเร็จด้วย

แนวทางและการจัดการเชิงโครงสร้างเพื่อการบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนในประเทศไทยที่สำคัญ คือ การส่งเสริมธรรมาภิบาลแบบมีส่วนร่วมจะต้องเน้นการสร้างกลไกที่ช่วยให้ประชาชนสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดทิศทางนโยบายได้อย่างแท้จริง ตัวอย่างเช่น การจัดตั้งกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนต่างๆ ของการวางแผนและการตัดสินใจ นอกจากการมีเวทีรับฟังความคิดเห็นหลังจากการตัดสินใจแล้วยังต้องมีการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เสนอแนะความคิดเห็นในทุกขั้นตอนของการจัดทำและการดำเนินนโยบาย โดยกระบวนการนี้จะต้องมีความโปร่งใสและการตัดสินใจต้องสามารถตรวจสอบได้ เพื่อให้แน่ใจว่าผลประโยชน์ของประชาชนและกลุ่มเปราะบางจะได้รับการคำนึงถึงอย่างจริงจัง

การส่งเสริมการมีส่วนร่วมจะช่วยให้ประชาชนสามารถเห็นคุณค่าของการมีอำนาจร่วมในการตัดสินใจ ซึ่งไม่เพียงแต่ส่งผลต่อความไว้วางใจต่อรัฐและกระบวนการทางการเมืองแต่ยังช่วยลดความเหลื่อมล้ำและเสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้ตามเป้าหมาย SDG 16 อย่างแท้จริง นอกจากนี้ ยังเป็นการเสริมสร้างการมีธรรมาภิบาลในทุกระดับ โดยการให้ประชาชนมีบทบาทที่แท้จริงในการกำหนดอนาคตของตนเองและชุมชน ทั้งนี้ การดำเนินการเหล่านี้ไม่เพียงแต่ช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตยในเชิงลึก แต่ยังช่วยให้ประเทศไทยบรรลุเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน (SDG) โดยเฉพาะในด้านการสร้างความสงบเรียบร้อย การเสริมสร้างคุณธรรม และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของรัฐ

ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดเห็นควรจะเป็นกรณีการต่อต้านโครงการเหมืองแร่ทองคำที่จังหวัดพิจิตร สะท้อนปัญหาเชิงโครงสร้างของการพัฒนาในประเทศไทยอย่างชัดเจน โดยแสดงให้เห็นถึงอิทธิพลของกลุ่มทุนในกระบวนการนโยบาย การขาดความโปร่งใส และการไม่เปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่ต้น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนในพื้นที่ อีกทั้งการใช้กลไกทางกฎหมายอย่างเช่น คดี SLAPP เพื่อตอบโต้ผู้เรียกร้องสิทธิ ยังตอกย้ำถึงความล้มเหลวของกลไกตรวจสอบและการคุ้มครองสิทธิพลเมืองอย่างแท้จริง ซึ่งเป็นกรณีตัวอย่างที่สะท้อนได้ว่าการรวมศูนย์อำนาจและการละเลยธรรมาภิบาลเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของไทย ส่งผลให้เกิดความล้มเหลวในการบรรลุเป้าหมาย

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- UNDP Thailand. (2564). รายงานเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย (SDG). กรุงเทพฯ: โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ.
- ณัฐภัทร์ เนียมมกุล. (2566). ข้อมูลเปิดภาครัฐ: เครื่องมือสู่คอร์รัปชัน. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 16(1), 1-19.
- ดุลยภาค ปรีชารัชช. (2566). *ชนชั้นนำและอำนาจในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้*. กรุงเทพฯ: มติชน.
- ประอรพิต กัษรวิวัฒนา. (2562). *ชวนทบทวนแผนสร้าง ‘สมาร์ทซิตี้ ภูเก็ต’ สะท้อนปัญหา นำสู่ทางออก พัฒนาเมืองร่วมกัน รัฐ-เอกชน*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568, จาก <https://www.salika.co/2019/08/27/phuket-smart-city-problem-to-solution>
- ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน. (2565). *รายงานการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย มุมมองจากเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างภาคส่วน เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ. 2565*. กรุงเทพฯ: ศูนย์วิจัยและสนับสนุนเป้าหมายการพัฒนาอย่างยั่งยืน.
- สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2564). *มาตรการการเงินและการคลังรับมือโควิด: ความคืบหน้าและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย*. สืบค้นเมื่อ 20 เมษายน 2568, จาก <https://tdri.or.th/2021/04/covid-121>
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). *แผนยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561–2580)*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2563). *รายงานความก้าวหน้าเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย พ.ศ. 2559-2563*. กรุงเทพฯ: สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

ภาษาอังกฤษ

- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Aytac, U. (2023). Global Political Legitimacy and the Structural Power of Capital. *Journal of Social Philosophy*, 54(4), 490-509.

- Babalola, J. B. (2022, August). *Effective Institutions and Good Governance for Sustainable Development*. In Higher Education Research and Policy Network Conference Education and Development, Ago Iwoye Nigeria.
- Choe, K. (2024). Buddhist Yonghom (Wonder) and Royal Power in Early Choson Korea: The Political Use of Buddhism during the Reign of King Sejo. *Religions, 15*(8), 912.
- Dahl, R. A. (1989). *Democracy and Its Critics*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Daryani, Rusadi, U., & Mustsaqim, A. (2024). Motives and Interests of Power Behind Anies Baswedan's Populist Political Communication Style as a Government Political Actor. *Technium Social Sciences Journal, 56*, 89-107.
- Drastichova, M. (2024). SWOT Analysis of the Sustainable Development Concept. Problems of Sustainable Development. *Problemy Ekorozwoju, 19*(1), 6-30.
- Environmental Justice Foundation. (2022). *Thailand: Environmental Governance and Community Rights Under Threat*. London: Environmental Justice Foundation.
- Ferguson, J. (1994). *The Anti-Politics Machine: Development, Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Foucault, M. (1980). *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972–1977*. New York: Pantheon Books.
- Gramsci, A. (1971). *Selections from the Prison Notebooks*. New York: International Publishers.
- Haifa, A. A., Zineb, O. T., & Ziad, Q. (2023). Good Governance: Concept, Basics, and Relationship to Sustainable Development from a Palestinian Perspective. *Sustainable Development, 31*(4), 2122-2136.
- Hellman, J. S., Jones, G., & Kaufmann, D. (2000). "Seize the State, Seize the Day": State Capture, Corruption, and Influence in Transition Economies (Policy Research Working Paper No. 2444). Washington, D.C.: World Bank.

- Johnston, M. (2005). *Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Karnaini, Z. (2022). Concept and Application of Good Governance in Umar Bin Abdul Aziz's Reign. *PETITA: Jurnal Kajian Ilmu Hukum dan Syariah*, 7(1), 21-34.
- Kim, K. (2023). How Gubernatorial Budgetary Power and Interest Groups Affect Vertical Fiscal Imbalances in the US States: Focusing on Fiscal Centralization and Decentralization. *Public Budgeting & Finance*, 43(2), 53-81.
- Li, T. M. (2007). *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Durham, NC: Duke University Press.
- Lipsky, M. (1980). *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lukes, S. (2005). *Power: A Radical View* (2nd ed.). New York: Palgrave Macmillan.
- Mahoney, J., & Thelen, K. (2009). *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, And Power*. New York: Cambridge University Press.
- Marks, D., Miller, M.A, Vassanadumrongdee, S. (2023). Closing the Loop or Widening the gap? The Unequal Politics of Thailand's Circular Economy in Addressing Marine Plastic Pollution. *Journal of Cleaner Production*, 391, 1-11.
- Mungiu-Pippidi, A. (2015). *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Niedzwiecki, A. (2022). The Concept of "Good Governance" and the Model of Law in Studies of Supranational Systems. *Krytyka Prawa. Niezalezne Studia and Prawem*, 2, 124-142.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Olson, M. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge: Harvard University Press.

- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2001). *Citizens as Partners: Information, Consultation and Public Participation in Policy-Making*. Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2020). *Governance for Youth, Trust and Intergenerational Justice: Fit for All Generations?* Paris: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. (2023). *From Local to National: Delivering and Financing Effective Long-Term Care (OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 45)*. Paris: OECD Publishing.
- Parietti, G. (2022). *On the Concept of Power: Possibility, Necessity, Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Pau, C., Martin, M., & Vaduva, R. (2022). Good Governance and Sustainable Development - the New Paradigm. *Robotica & Management*, 27(1), 49-52.
- Rodriguez Morales, J. E. (2024). Development Pathways and the Political Economy of Maladaptation: The Case of Bioenergy as a Climate Strategy in Brazil. *Studies in Comparative International Development*, 1-45. <https://doi.org/10.1007/s12116-024-09439-x>
- Roed, M., Allern, E. H., & Hansen, V. W. (2024). Party-Interest Group Ties and Patterns of Political Influence. *Political Studies*, 72(4), 1534-1554.
- Semenenko, I., Bilous, Y., & Halhash, R. (2022). The Compliance of the Regional Development Strategies and Funding with the Sustainable Development Concept: The case of Ukraine. *Green Finance*, 4(2), 159-178.
- Suchitwarasan, C., Cinar, E., & Simms, C. (2024). Innovation for Sustainable Development Goals: A Comparative Study of the Obstacles and Tactics in Public Organizations. *The Journal of Technology Transfer*, 49(6), 2234-2259.
- United Nations Development Programme. (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. New York: United Nations Development Programme.

- United Nations Development Programme. (2022). *Governance for Sustainable Development in Fragile States*. New York: UNDP.
- United Nations Development Programme. (2023). *Sustainable Development Goals: Goal 7 - Affordable and Clean Energy*. United Nations Development Programme. Retrieved January 15, 2025, from <https://www.undp.org/sustainable-development-goals>.
- United Nations. (1987). *Report of the World Commission on Environment and Development: Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.
- United Nations. (2015). *Transforming Our World: The 2030 Agenda for Sustainable Development*. New York: United Nations.
- Uwalaka, T., Amadi, F., & Enyindah, S. C. (2025). Social Media Influencers and Political Influence Operations: The Data Boys Example in Nigeria. *Public Relations Inquiry*, 14(1), 89-115.
- Wong, P., & Lai, J. (2025). Energy Transitions in Cities: A Comparative Analysis of Policies and Strategies in Hong Kong, London, and Melbourne. *Energies*, 18(1), 1-16.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- World Commission on Environment and Development. (1987). *Our Common Future*. Oxford: Oxford University Press.