

อดีต อุบาทว์ อนาคต : ธรรมาภิบาลและการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน
กับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Past, Wicked, Future: Using Collaborative Governance and
Ethics to Prevent Local Government Organization
Corruption in Thailand

คชตริย์ เจริญสุข*

ชารินทร์ เกษร**

Khotchatrai Charoensuk***

Charin Kesorn****

บทความนี้
Received
12 พฤษภาคม 2569
Revised
24 มิถุนายน 2569
Accepted
31 กรกฎาคม 2569

บทคัดย่อ

บทความวิชาการฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทของหลักธรรมาภิบาลในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยโดยเสนอว่าการทุจริตมิได้เป็นเพียงพฤติกรรมเฉพาะบุคคลของผู้ใช้อำนาจ แต่เป็นผลผลิตของโครงสร้างอำนาจที่บิดเบี้ยว ซึ่งถูกหล่อหลอมผ่านกระบวนการรวมศูนย์ การแทรกแซงทางการเมือง และวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ที่ฝังรากลึกมาอย่างต่อเนื่อง การมอบอำนาจจากส่วนกลางสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้แนวนโยบายการกระจายอำนาจที่เสมือนเป็นการเสริมสร้างความเป็นอิสระในการบริหารพื้นที่ แต่ในทางปฏิบัติกลับขาดการออกแบบกลไกกำกับตรวจสอบที่รัดกุมและสมดุล จนก่อให้เกิดช่องว่างเชิงอำนาจ ที่เอื้อให้การใช้อำนาจในระดับท้องถิ่นกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ มากกว่าจะเป็นกลไกในการขับเคลื่อน

* นักศึกษาปริญญาโท, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

** อาจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม

*** Student, Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration

**** Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University

ประโยชน์สาธารณะ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง อาจตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ของการใช้อำนาจในลักษณะที่ปราศจากหลักธรรมาภิบาล บทความนี้จึงเสนอแนวทางใหม่ในการออกแบบกลไกการบริหารท้องถิ่นที่ยึดโยงกับหลักธรรมาภิบาล ผ่านกรอบแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน ซึ่งมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ภาคประชาชน ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้ามามีบทบาทร่วมกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และตรวจสอบอย่างเท่าเทียม การเปลี่ยนผ่านจากรัฐผู้ควบคุมไปสู่รัฐผู้ประสานผลประโยชน์สาธารณะ คือหัวใจสำคัญของการวางรากฐานรัฐประชาธิปไตยท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และยึดโยงกับประชาชนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ การกระจายอำนาจ, ระบบอุปถัมภ์, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, ธรรมาภิบาล, การทุจริตและประพฤติมิชอบ

Abstract

This academic article analyzes the role of good governance in preventing corruption in local government organizations of Thailand. Corruption is not individual official behavior, but a product of distorted power structures shaped by centralization, political intervention, and an ingrained patronage culture. Decentralizing by delegating power from central to local government organizations seemingly enhances local administration independence, but the effective absence of a strictly balanced oversight mechanism design leads to a power gap. This permits local-level authority to be instrumentalized for seeking illicit benefits rather than a public interest mechanism. Consequently, local government organizations facing structural risk factors may fall into a vicious cycle of exercising power in a manner devoid of good governance principles. Therefore, a new approach to designing local administration mechanisms linked to good governance is proposed in a multi-sectoral power sharing framework. State-citizen interactions are restructured in an equivalent power-sharing partnership between public, private, and civil society for policymaking, resolutions, and oversight. Transitioning from a controlling state to one coordinating the public interest builds a foundation for local democracy that is effective, transparent, and engaged with the people.

Keywords: decentralization, patronage, political, local administrative organizations, good governance, corruption

1. บทนำ

ห้วงเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้กลายเป็นหัวใจของการปฏิรูประบบราชการไทย โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานภาครัฐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน และสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารัฐธรรมนูญและกฎหมายหลายฉบับจะสนับสนุนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างชัดเจน อาทิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2543 แต่ในทางปฏิบัติกลับพบว่า อปท. จำนวนไม่น้อยต้องเผชิญกับความท้าทายจากการแทรกแซงของกลุ่มอำนาจทางการเมือง วัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ และการขาดกลไกตรวจสอบถ่วงดุลภายในองค์กรอย่างเป็นระบบ (Chardchawarn, 2010) ปรากฏการณ์นี้นำไปสู่การสั่งสมของปัญหาการทุจริตที่สะท้อนถึงโครงสร้างที่มีความผิดปกติฝังลึกในกระบวนการบริหาร ซึ่งขาดการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ และได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์ทางการเมืองและระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงมีอิทธิพลต่อการดำเนินงานขององค์กรท้องถิ่นก็ยิ่งเพิ่มความซับซ้อนและความยั่งยืนของปัญหานี้

ปัญหาการทุจริตในประเทศไทยยังคงเป็นปัญหาเชิงระบบที่ฝังรากลึกอยู่ในกลไกภาครัฐทุกระดับ โดยเฉพาะในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นกลไกแรกๆ ที่เชื่อมโยงกับชีวิตประจำวันของประชาชน การดำเนินงานของ อปท. จึงควรเป็นไปอย่างโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล ทว่าภายใต้โครงสร้างการเมืองแบบรวมศูนย์ การแทรกแซงทางการเมืองและวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์กลับทำให้ อปท. จำนวนมากกลายเป็นพื้นที่เปราะบางต่อการทุจริตเชิงโครงสร้าง (Phongpaichit & Piriyaarangsarn, 2005; Suwanmongkol, 2011; Puttapak & Pouaree, 2021) ปรากฏการณ์เช่นนี้สะท้อนผ่านการยั่วยุประมุขการจัดซื้อจัดจ้างโดยไม่โปร่งใส และการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวของผู้บริหารท้องถิ่นได้กลายเป็นเรื่องปกติในหลายพื้นที่ สะท้อนถึงความล้มเหลวของกลไกตรวจสอบในระดับท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ

การวิเคราะห์สภาพปัญหาดังกล่าวในเชิงโครงสร้างนำไปสู่ข้อเสนอที่ว่า การส่งเสริมธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกลไกการบริหารแบบรัฐรวมศูนย์ไปสู่การบริหารร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน (Collaborative Governance) ซึ่งเป็นแนวคิดที่ได้รับการพัฒนาขึ้นในบริบทตะวันตกเพื่อรับมือกับความซับซ้อนของปัญหาสาธารณะในยุคหลังสมัยใหม่ โดย Ansell and Gash (2007) ได้นิยามการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนว่าเป็นกระบวนการที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลากหลายฝ่าย ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม เข้าร่วมตัดสินใจและร่วมรับผิดชอบในการกำหนดนโยบายผ่านการเจรจาและสร้างฉันทมติ การนำแนวคิดนี้มาใช้ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจึงอาจช่วยแก้ปัญหาคอร์รัปชันเชิงโครงสร้างได้อย่างเป็นระบบ ผ่านการสร้างกลไกตรวจสอบและความรับผิดชอบแบบพหุภาคี

การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนมิใช่เพียงกระบวนการสร้างพันธมิตร แต่เป็นการออกแบบโครงสร้างที่เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริง การเปิดพื้นที่สาธารณะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบงบประมาณ แผนพัฒนา และผลการดำเนินงานของ อบท. สามารถช่วยสร้าง “ธรรมาภิบาลเชิงปฏิบัติ” ที่มีได้จำกัดอยู่แค่ในตัวบทกฎหมาย แต่แปรเปลี่ยนเป็นกลไกวัฒนธรรมการบริหารโปร่งใสอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ กลไกของการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนยังเอื้อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ ลดการผูกขาดข้อมูลและทรัพยากรโดยนักการเมืองท้องถิ่น และเปิดทางให้เกิดภาวะผู้นำที่ยึดหลักจริยธรรมสาธารณะมากยิ่งขึ้น (Luangprapat, 2020)

ในทศวรรษที่ผ่านมา งานวิจัยเชิงประจักษ์ในต่างประเทศ ตัวอย่างเช่น สหรัฐอเมริกา เนเธอร์แลนด์ และเกาหลีใต้ พบว่า การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนไปประยุกต์ใช้กับการบริหารท้องถิ่นช่วยลดอัตรา การทุจริต เพิ่มประสิทธิภาพ และสร้างความเชื่อมั่นของประชาชนต่อรัฐบาลท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ (van Meerkerk & Edelenbos, 2017; Alblas & van Zeben, 2023; Koebele et al., 2024; Kim & Han, 2024) อย่างไรก็ตาม การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนมาประยุกต์ใช้ในบริบทประเทศไทย จำเป็นต้องพิจารณาภูมิทัศน์ทางการเมือง วัฒนธรรมระบบราชการแบบไทย ซึ่งยังคงยึดติดกับโครงสร้าง แนวตั้งและอำนาจนิยมแบบรวมศูนย์ (Seedam, 2021) ความท้าทายที่สำคัญ ได้แก่ 1) การขาดความเชื่อมั่น ในภาครัฐจากประชาชน 2) วัฒนธรรมองค์กรที่ไม่เปิดรับการมีส่วนร่วม 3) การขาดทรัพยากรและ ศักยภาพของภาคประชาสังคม และ 4) กลไกกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการจัดการเชิงเครือข่าย (Chardchawarn, 2010) การสร้างธรรมาภิบาลเชิงระบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนาไปพร้อมกับการปฏิรูปเชิงโครงสร้าง อาทิ การออกแบบพื้นที่กลางในการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นที่มีลักษณะ “ปลอดภัย” (Safe Space) การสร้างฐานข้อมูลสาธารณะ (Open Data) ที่เข้าถึงได้ง่าย และการส่งเสริม ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม (Ethical Leadership) ที่ไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์ทางการเมืองท้องถิ่น เพื่อวางรากฐาน การบริหารท้องถิ่นที่ยึดโยงกับความโปร่งใส ความพร้อมรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วม

บทความวิชาการฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อวิเคราะห์บทบาทของธรรมาภิบาลในการป้องกันการทุจริต ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบปัญหาการทุจริตและอยู่ภายใต้เงื่อนไขความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การกระจุกตัวของอำนาจและข้อมูล ความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ การใช้ดุลพินิจ ในกระบวนการงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้าง ตลอดจนความไม่เข้มแข็งของกลไกตรวจสอบและ การมีส่วนร่วมของประชาชน ท้ายที่สุดของบทความฉบับนี้ได้เสนอแนะการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน เป็นเครื่องมือในการอธิบายกลไกความร่วมมือเชิงโครงสร้างระหว่างภาครัฐกับภาคส่วนอื่นๆ บทความ

วิชาการนี้จะมุ่งเน้นไปที่การทำความเข้าใจเงื่อนไขที่เอื้อต่อการสร้างความร่วมมือ ความไว้วางใจทางสถาบัน และความสามารถในการออกแบบระบบตรวจสอบเชิงพหุภาคีในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถขับเคลื่อนให้เกิดธรรมาภิบาลเชิงระบบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยได้อย่างยั่งยืน การศึกษานี้เชื่อมั่นว่าการป้องกันการทุจริตมิใช่ภารกิจของรัฐเพียงฝ่ายเดียว แต่คือกระบวนการร่วมสร้าง (Co-Production) ความยุติธรรมระหว่างภาครัฐกับประชาชน การวางโครงสร้างความร่วมมือให้เป็นระบบ ผ่านกลไกที่มีความยืดหยุ่นและเปิดกว้างย่อมจะช่วยสถาปนารัฐในฐานะผู้ประสานผลประโยชน์สาธารณะมากกว่าการเป็นผู้ควบคุมจากเบื้องบน แนวทางดังกล่าวจะเป็นรากฐานสำคัญของธรรมาภิบาลในยุคสมัยใหม่ ซึ่งมุ่งสร้างรัฐที่โปร่งใส มีประสิทธิภาพ และยึดโยงกับพลเมืองอย่างแท้จริง

2. กรอบแนวคิดทางทฤษฎี

1. ธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล เป็นหลักการสำคัญของการบริหารภาครัฐยุคใหม่ที่เน้นความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และยึดหลักคุณธรรม โดยได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นในช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ 20 ภายใต้แรงกดดันจากประชาคมระหว่างประเทศ ซึ่งมองว่าธรรมาภิบาลมีบทบาทในการลดคอร์รัปชันและส่งเสริมการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Grindle, 2004) แนวคิดนี้ปรากฏชัดในรายงานของธนาคารโลกปี 1989 Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth ที่เสนอให้ยึดหลักธรรมาภิบาลในการพัฒนาประเทศ (World Bank, 1989) ต่อมา International Monetary Fund ได้สนับสนุนแนวคิดนี้โดยชี้ว่าธรรมาภิบาลช่วยฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศที่ได้รับเงินกู้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ (International Monetary Fund, 1997) และในเวลาต่อมา แนวคิดนี้ได้รับการส่งเสริมต่อโดยองค์การระหว่างประเทศอย่าง UNESCAP และ OECD ในฐานะกลไกสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตย เศรษฐกิจ และระบบราชการในศตวรรษที่ 21

องค์การสหประชาชาติด้านการพัฒนา (UNDP) และธนาคารโลก (World Bank) เป็นสององค์กรหลักที่กำหนดกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลอย่างเป็นระบบ โดย UNDP (United Nations Development Programme, 1997) มองว่าธรรมาภิบาล คือกระบวนการใช้อำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และการบริหารในการจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาโดยเน้นหลักการมีส่วนร่วม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ และหลักนิติธรรม เพื่อคุ้มครองสิทธิพื้นฐานของประชาชน ขณะที่ World Bank (1992) ให้นิยามว่า

เป็นรูปแบบการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรของประเทศเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยมุ่งลดการผูกขาดและเสริมสร้างกลไกตรวจสอบถ่วงดุล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลตามแนวคิดสากลของทั้ง UNDP และ World Bank สามารถสังเคราะห์เป็นหลักการธรรมาภิบาลทั้งห้า ได้แก่ หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักประสิทธิภาพ และหลักนิติธรรม ถือเป็นหลักการสำคัญในการป้องกันและลดการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยความโปร่งใส (Transparency) ช่วยให้ข้อมูลข่าวสารของรัฐเปิดเผยต่อประชาชนอย่างครบถ้วน ตรวจสอบได้ (Heeks, 2001) ขณะที่การมีส่วนร่วม (Participation) เปิดโอกาสให้ประชาชนมีบทบาทในการกำหนดนโยบายและการตรวจสอบอำนาจของรัฐอย่างเท่าเทียม (UNDP, 1997) ส่วนหลักความรับผิดชอบ (Accountability) คือ กลไกควบคุมอำนาจที่กำหนดให้ผู้มีอำนาจต้องรายงานผลและรับผลจากการกระทำของตน (Bovens, 2007) ด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) เน้นการบริหารให้บรรลุเป้าหมายด้วยทรัพยากรจำกัด ลดความล่าช้าและช่องทางการทุจริต (Peters & Pierre, 2018) และหลักนิติธรรม (Rule of Law) เป็นฐานของความยุติธรรมในการใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและปราศจากอคติ (Krygier, 2018) ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนเป็นหลักการที่เสริมสร้างระบบราชการที่เข้มแข็งและต้านการทุจริต

การตีความธรรมาภิบาล : ระบบราชการแบบอุปถัมภ์ การเมืองท้องถิ่น และพิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์

Pathranarakul (2021) ได้ชี้ให้เห็นถึงความตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยที่เกิดขึ้นภายหลังวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยเริ่มตระหนักถึงความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยน้อมนำมาใช้เป็นแนวทางในการปฏิรูประบบการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินผ่านรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ซึ่งเน้นหลักความโปร่งใส การตรวจสอบได้ การกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชน อย่างไรก็ตาม แม้แนวคิดธรรมาภิบาลจะได้รับการหยิบยกมาใช้อย่างแพร่หลาย แต่เมื่อพิจารณาเชิงโครงสร้างอำนาจของรัฐไทยที่ยังคงฝังแน่นด้วยระบบราชการแบบรวมศูนย์ การเมืองท้องถิ่นที่แฝงเร้นด้วยกลุ่มอิทธิพล และแนวโน้มการปฏิบัติที่แปรสภาพสู่พิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์ แนวคิดธรรมาภิบาล

ในประเทศไทยจึงไม่สามารถแปรรูปสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างได้อย่างแท้จริง ผ่านเงื่อนไข 3 ประการสำคัญ ได้แก่ 1) ความซ้อนทับของระบบอุปถัมภ์ภายในโครงสร้างราชการแบบรวมศูนย์ ซึ่งทำให้หลักความโปร่งใสและความรับผิดชอบถูกแปรเปลี่ยนให้ขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมากกว่าหลักนิติธรรม ส่งผลให้กลไกธรรมาภิบาลไม่สามารถปฏิบัติได้จริงในเชิงระบบ (Phongpaichit &

Piriyarangsarn, 2005; Rock, 2009) 2) การเมืองท้องถิ่นในบางพื้นที่ยังได้รับอิทธิพลจากความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ด้วยกลุ่มอิทธิพลและฐานเสียงทางการเมือง ทำให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนกลายเป็นเพียงฉากหน้าของการจัดสรรงบประมาณและตำแหน่งเพื่อประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยขาดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ (World Bank, 1992; UNDP, 1997; UNDP, 2004; Saengkaew & Roengtam, 2020) และ 3) การสถาปนาธรรมชาติในลักษณะของพิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์ ซึ่งส่งผลให้การดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับธรรมชาติกลายเป็นเพียงการแสดงออกเชิงรูปแบบ (Formality) ที่ไร้สาระสำคัญในเชิงเนื้อหา ไม่สามารถสร้างการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างหรือจิตสำนึกของความพร้อมรับผิดชอบในระยะยาวได้ (Suwanmongkol, 2017; Chanmanee, 2025)

2. การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน (Collaborative Governance)

แนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนถือเป็นกรอบแนวคิดสำคัญในการพิเคราะห์การจัดการในหลายระดับ ตั้งแต่ระดับโลก (Global Governance) ภูมิภาค (Regional Governance) องค์กร (Organizational Governance) จนถึงภาครัฐ (Public Governance) ซึ่งต่างเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความพร้อมรับผิดชอบ (Aunphattanasip, 2024) แนวคิดเหล่านี้พัฒนาไปสู่ธรรมชาติที่เน้นการบริหารโดยยึดประโยชน์สาธารณะ และการมีส่วนร่วมของภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคม และประชาชน ต่อมาแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนได้ถูกเสนอเป็นกรอบพิเคราะห์ที่ตอบสนองต่อปัญหาสาธารณะยุคใหม่ที่สลับซับซ้อน ข้ามองค์การ และต้องอาศัยความร่วมมือหลากหลายฝ่าย แนวคิดนี้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียม บนพื้นฐานของความไว้วางใจ ความโปร่งใส และการตัดสินใจร่วม โดยได้รับการสนับสนุนจากงานวิชาการหลากหลายแขนง ถือเป็นพัฒนาการสำคัญของการบริหารยุคใหม่ที่เน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง

หนึ่งในแนวคิดต้นแบบที่ได้รับการยอมรับอย่างสูง คือ กรอบแนวคิดของ Ansell and Gash (2007) ซึ่งได้นิยามการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนว่า เป็นกระบวนการที่มีการรวมตัวกันของภาครัฐและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ไม่มีหน่วยงานภาครัฐ ภายใต้เวทีการเจรจาที่เป็นทางการ มีการตัดสินใจร่วมกันเพื่อจัดการหรือแก้ไขนโยบายสาธารณะ โดยเน้นปัจจัยเงื่อนไขเบื้องต้น ได้แก่ ความไว้วางใจ ความไม่เท่าเทียมเชิงโครงสร้าง และกลไกเชิงสถาบันที่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม งานของ Ansell and Gash แม้จะถือเป็นรากฐาน แต่ยังมีนักวิชาการคนสำคัญอีกจำนวนหนึ่งที่ได้พัฒนารอบแนวคิดเสริมในมิติที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น ทั้งในเชิงทฤษฎี นโยบาย และการปฏิบัติ

งานของ Emerson, Nabatchi and Balogh (2011) การบริหารแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นระบบหนึ่งในกรอบแนวคิดที่เสริมการบริหารร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนอย่างมีนัยสำคัญ Emerson and Nabatchi (2015) ซึ่งได้นำเสนอโมเดลเกี่ยวกับ Collaborative Governance Regime (CGR) ไว้ว่าเป็นระบบ โดยเสนอว่าการบริหารจัดการแบบมีส่วนร่วมควรได้รับการออกแบบให้เป็นระบบ ไม่ใช่เพียงกิจกรรมเชิงเหตุการณ์เฉพาะกิจ โมเดล CGR ประกอบด้วย 3 องค์ประกอบสำคัญ ได้แก่ Drivers Collaborative Dynamics และ Collaborative Actions ซึ่งเป็นผลผลิตจากการดำเนินงานร่วมกัน เช่น การออกแบบนโยบาย การบริหารจัดการทรัพยากรร่วม หรือการกำหนดตัวชี้วัดร่วม กรอบแนวคิดนี้เน้นการพัฒนากลไกเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมของการทำงานร่วมกันในระยะยาว ไม่ใช่เพียงการมีเวทีพูดคุยหรือปรึกษาหารือเพียงชั่วคราว จุดแข็งของแนวคิดนี้คือ การผสมผสานมิติเชิงองค์การ เชิงนโยบาย และเชิงพฤติกรรมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าไว้ด้วยกันอย่างเป็นระบบ

อีกหนึ่งกรอบแนวคิดที่มีบทบาทสำคัญในงานของ Bryson, Crosby and Stone (2006) ได้เสนอว่าความร่วมมือในรูปแบบการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนจำเป็นต้องมีภาวะผู้นำเชิงกลยุทธ์ร่วม (Shared and Enabling Leadership) ที่สามารถสร้างความเข้าใจระหว่างกลุ่มผลประโยชน์หลากหลาย ปรับโครงสร้างเชิงอำนาจ และประสานเป้าหมายที่แตกต่างกันให้สามารถบรรลุผลร่วมกัน โดยเน้นย้ำว่าไม่ควรตีความการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนเป็นความสัมพันธ์แบบอุดมคติที่ปราศจากความขัดแย้ง หากแต่ควรมองว่าความขัดแย้งเป็นองค์ประกอบของธรรมชาติของระบบความร่วมมือ และผู้นำที่ดีคือผู้ที่สามารถเปลี่ยนความขัดแย้งให้เป็นเวทีแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน

การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนแบบไทยๆ (Thai-style Collaborative Governance)

แนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน แม้จะมีต้นกำเนิดจากสังคมประชาธิปไตยตะวันตกที่เน้นความเท่าเทียมและความโปร่งใส แต่เมื่อนำมาปรับใช้ในบริบทไทย กลับสะท้อนลักษณะเฉพาะของโครงสร้างอำนาจ วัฒนธรรมราชการ และระบบอุปถัมภ์ โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น การมีส่วนร่วมมักเป็นไปในลักษณะที่รัฐเป็นฝ่ายกำหนดกรอบ และภาคส่วนอื่นๆ เพียงแค่ “ถูกเชื้อเชิญ” ให้เข้าร่วม โดยปราศจากอำนาจต่อรองที่แท้จริง (Dockthaisong, 2019) ตัวอย่างเช่น นโยบายประชารัฐ ภายหลังเหตุการณ์รัฐประหาร 2557 แม้จะกล่าวถึงความร่วมมือระหว่างรัฐ เอกชน และประชาสังคม แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของรัฐอย่างเข้มงวด กระบวนการมีส่วนร่วมจึงมีลักษณะบนลงล่าง (Top-Down) มากกว่าเป็นการบริหารแบบแนวนราบ (Horizontal Governance) นำไปสู่ข้อวิจารณ์ว่า การบริหารแบบร่วมใช้อำนาจในไทยยังขาดพลวัตประชาธิปไตย และจำเป็นต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อสร้างพื้นที่การมีส่วนร่วมที่แท้จริง

Luangprapat (2014) ได้นำเสนอ Collaborative Governance Model หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองแบบร่วมมือ” ซึ่งถือเป็นกรอบแนวคิดที่สะท้อนความสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐโดยอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วน โดยเริ่มต้นจากรัฐในฐานะผู้เปิดพื้นที่และริเริ่มความร่วมมือ ซึ่งต้องมีตัวแสดงที่หลากหลายทั้งรัฐ เอกชน ภาคประชาสังคม และชุมชน เข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดนโยบายและตัดสินใจอย่างเท่าเทียม ผ่านโครงสร้างการทำงานที่เป็นระบบและมีข้อตกลงร่วมกัน โดยการตัดสินใจต้องเน้นฉันทมติ ไม่ใช่การต่อรองเพื่อผลประโยชน์ และเป้าหมายหลักของความร่วมมือต้องเป็นการขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ไม่ใช่เพื่อกลุ่มทุน ทั้งนี้ ความสำเร็จของโมเดลดังกล่าวขึ้นอยู่กับทักษะของผู้ประสานงาน เช่น ภาวะผู้นำ การเจรจา และความเข้าใจ ความแตกต่าง ตลอดจนวัฒนธรรมองค์การที่เปิดกว้างและผู้นำที่สนับสนุนการทำงานแบบข้ามภาคส่วน

Nakfon (2024) ได้ชี้ให้เห็นบทบาทขององค์การที่ไม่ใช่รัฐที่ได้เข้ามามีบทบาทขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะในประเทศไทยในบางระดับ ซึ่งมีลักษณะของการขับเคลื่อน 2 แนวทางหลัก ได้แก่ 1) การดำเนินงานบนพื้นฐานของการประสานความร่วมมือเชิงสถาบัน ที่มีใช้เพียงการแบ่งงานในระบบราชการ แต่รวมถึงการปรับบทบาทของภาครัฐให้เป็นผู้ประสาน หรือผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) ให้หน่วยงานต่างๆ สามารถทำงานร่วมกันได้ในการกิจกรรมที่กำหนดร่วมกันอย่างมีส่วนร่วม และ 2) การเป็นส่วนหนึ่งของเครือข่ายนโยบาย (Policy Networks) ที่เปิดพื้นที่ให้องค์การที่ไม่ใช่รัฐ เข้ามามีบทบาท ร่วมขับเคลื่อนนโยบายภายใต้กรอบภารกิจที่มีความเชื่อมโยงหรือเฉพาะเจาะจงกับพื้นที่หรือกลุ่มเป้าหมาย โดยมีกลไกการจัดการร่วมที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมอย่างเท่าเทียมและโปร่งใส

3. ความหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและขอบเขตของการพิเคราะห์

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่ได้มีลักษณะเป็นเนื้อเดียวกัน หากแต่มีความแตกต่างกันทั้งด้านประเภทและขนาดขององค์การ ฐานรายได้และทรัพยากร ศักยภาพของบุคลากร ภาวะผู้นำและวัฒนธรรมองค์การ ตลอดจนความเข้มแข็งของประชาชนและภาคประชาสังคมในแต่ละพื้นที่ ความแตกต่างดังกล่าวส่งผลให้ขีดความสามารถในการบริหาร การเปิดเผยข้อมูล การตรวจสอบ และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของแต่ละองค์การแตกต่างกันไป

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งสามารถพัฒนาระบบบริหารที่โปร่งใส มีภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมในการกำหนดนโยบาย และสร้างความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ได้อย่างเป็นรูปธรรม กรณีดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า การทุจริตมิใช่ผลลัพธ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของการกระจายอำนาจ แต่สัมพันธ์กับเงื่อนไขด้านโครงสร้างอำนาจ ระบบตรวจสอบ วัฒนธรรมองค์การ และความเข้มแข็ง

ของภาคประชาชนในแต่ละพื้นที่ ดังนั้น บทความนี้มีได้มุ่งเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งของไทยมีปัญหาการทุจริตหรือขาดธรรมาภิบาลในลักษณะเดียวกัน หากแต่มุ่งวิเคราะห์องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นบางกลุ่มหรือบางพื้นที่ที่ปรากฏเงื่อนไขความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การกระจุกตัวของอำนาจและข้อมูล การใช้ดุลพินิจด้านงบประมาณและการจัดซื้อจัดจ้างโดยขาดการตรวจสอบความสัมพันธ์ทางการเมืองแบบอุปถัมภ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

ข้อมูลเกี่ยวกับคำกล่าวหา การชี้มูลความผิด และกรณีปัญหาที่นำมาใช้ในบทความจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสะท้อนแนวโน้มและเงื่อนไขความเสี่ยง มิใช่หลักฐานสำหรับสรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีปัญหาในระดับเดียวกัน ซึ่งข้อถกเถียงหลักของบทความจึงปรับจากการเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีปัญหาการทุจริตเชิงโครงสร้างโดยทั่วไป เป็นข้อเสนอว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ภายใต้เงื่อนไขเชิงโครงสร้างบางประการมีความเสี่ยงต่อการเข้าสู่วงจรการทุจริต ขณะที่องค์กรที่มีกลไกตรวจสอบที่เข้มแข็ง มีผู้นำเชิงจริยธรรม และมีประชาชนกับภาคประชาสังคมที่เข้มแข็ง ย่อมมีศักยภาพในการสร้างธรรมาภิบาลและลดความเสี่ยงต่อการทุจริตได้

หลักฐานเชิงประจักษ์แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากสามารถพัฒนาการบริหารตามหลักคุณธรรมและความโปร่งใสได้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 7,850 แห่งเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยผ่านเกณฑ์จำนวน 7,268 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 92.59 สะท้อนให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่เพียงสามารถพัฒนาระบบการเปิดเผยข้อมูลการปฏิบัติงาน และมาตรการป้องกันการทุจริตให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนดได้ (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2025a)

อย่างไรก็ตาม ผลการประเมินดังกล่าวควรใช้เป็นตัวชี้วัดด้านคุณธรรม ความโปร่งใส และการเปิดเผยข้อมูล มิใช่หลักฐานยืนยันว่าองค์กรที่ผ่านเกณฑ์ปราศจากความเสี่ยงต่อการทุจริตในทุกมิติ กรณีเชิงบวกเหล่านี้จึงมีความสำคัญในฐานะหลักฐานว่า การทุจริตมิใช่ผลลัพธ์ที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ของการกระจายอำนาจ หากแต่สัมพันธ์กับเงื่อนไขด้านการเปิดเผยข้อมูล ภาวะผู้นำ วัฒนธรรมองค์การ ระบบตรวจสอบ และความเข้มแข็งของการมีส่วนร่วมในแต่ละพื้นที่ เพื่อแสดงให้เห็นความแตกต่างของเงื่อนไขการบริหารอย่างเป็นระบบ ผู้เขียนจึงสังเคราะห์ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเงื่อนไขความเสี่ยงเปรียบเทียบกับองค์กรที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาล ดังตารางที่ 1

**ตารางที่ 1 การเปรียบเทียบเงื่อนไขการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเสี่ยง
กับองค์การที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาล**

มิติการบริหาร	องค์การที่มีเงื่อนไขความเสี่ยง	องค์การที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาล
การเปิดเผยข้อมูล	อุมูลกระจุกตัวหรือเข้าถึงได้ยาก	เปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นระบบและเข้าใจง่าย
การมีส่วนร่วม	ประชาชนเข้าร่วมภายหลังการตัดสินใจ	ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่กำหนดปัญหาและวางแผน
การตัดสินใจ	ผู้บริหารหรือกลุ่มการเมืองเป็นศูนย์กลาง	มีกระบวนการปรึกษาหารือและตัดสินใจร่วม
การตรวจสอบ	เป็นไปตามพิธีการหรือขาดความต่อเนื่อง	มีกลไกตรวจสอบภายในและภายนอกอย่างต่อเนื่อง
การร้องเรียน	ช่องทางและผลการดำเนินงานไม่ชัดเจน	มีช่องทางติดตามสถานะและรายงานผล
ความรับผิดชอบ	กระจุกตัวอยู่ในหน่วยงานหรือผู้บริหาร	มีความพร้อมรับผิดชอบร่วมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคส่วนต่างๆ

แหล่งที่มา : ผู้เขียนสังเคราะห์จาก OECD (2025 ;2023), Zhao et al. (2023), Kurkela et al. (2024), Shin et al. (2024) และ World Bank (2025)

จากตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่า ความแตกต่างระหว่างองค์การทั้งสองลักษณะมิได้ขึ้นอยู่กับประเภทหรือขนาดขององค์การเพียงอย่างเดียว แต่ขึ้นอยู่กับกรอบโครงสร้างและกระบวนการบริหารเป็นสำคัญ องค์การที่มีเงื่อนไขความเสี่ยงมักมีการกระจุกตัวของอำนาจและข้อมูล การมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นภายหลังการตัดสินใจ และกลไกตรวจสอบไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างต่อเนื่อง ขณะที่องค์การที่มุ่งเน้นธรรมาภิบาลเปิดเผยข้อมูลในรูปแบบที่เข้าถึงได้ เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมตั้งแต่การกำหนดปัญหา และสร้างกลไกความพร้อมรับผิดชอบร่วมในการติดตามและตรวจสอบการดำเนินงาน ด้วยเหตุนี้บทความจึงมิได้มุ่งเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีปัญหาการทุจริตหรือขาดธรรมาภิบาล

ในลักษณะเดียวกัน หากแต่มุ่งพิเคราะห์ห้วงการบางกลุ่มหรือบางพื้นที่ที่ปรากฏเงื่อนไขความเสี่ยงเชิงโครงสร้าง ได้แก่ การกระจุกตัวของอำนาจและข้อมูล การใช้ดุลพินิจโดยขาดการตรวจสอบ ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ยังไม่สามารถส่งผลต่อการตัดสินใจได้อย่างแท้จริง

3. อดีต อุบาทว์ และอนาคตของธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

1. อดีต: ธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

1.1 บทเรียนจากอดีต: การปฏิรูประบบราชการท้องถิ่น กับข้อจำกัดของการกระจายอำนาจ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย โดยมีผลต่อการกำหนดแนวทางการกระจายอำนาจและส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างเป็นระบบมากขึ้น ทั้งนี้ รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้บัญญัติรับรองสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างกว้างขวาง ทั้งในรูปแบบของการเลือกตั้ง การเข้าชื่อเสนอร่างกฎหมาย และการถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง (Suwanmongkol, 2011) ซึ่งส่งผลโดยตรงต่อการเสริมสร้างความพร้อมรับผิดชอบและความโปร่งใสในกลไกของ อปท. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้รับการตราขึ้นเพื่อรองรับแนวนโยบายตามรัฐธรรมนูญปี 2540 โดยมุ่งกระจายอำนาจทั้งในเชิงภารกิจ (Functional Decentralization) อำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) และอำนาจในการบริหารบุคลากร (Personnel Decentralization) ไปยังองค์กรในระดับท้องถิ่น (Kokpol et al., 2020) แนวทางนี้ได้สะท้อนความพยายามของรัฐในด้านการเสริมสร้างขีดความสามารถของท้องถิ่นให้เป็นหน่วยงานที่สามารถกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และบริหารจัดการทรัพยากรได้อย่างเป็นอิสระจากส่วนกลางมากขึ้น

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 จะได้วางรากฐานของการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ โดยเน้นย้ำถึงความชัดเจนด้านนโยบายและเจตนารมณ์ในการส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติกลับเผชิญข้อจำกัดเชิงโครงสร้างและกลไกหลายประการ อาทิ อิทธิพลของระบบราชการส่วนกลางที่ยังคงสถาปนาอำนาจในการควบคุมเชิงนโยบาย การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านในระดับพื้นที่ ตลอดจนการที่ระบบกำกับและตรวจสอบยังคงผูกโยงกับหน่วยงานของรัฐส่วนกลางเป็นหลัก (Chardchawarn, 2019)

สภาพการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่า แม้การกระจายอำนาจในช่วงเวลาดังกล่าวจะมีลักษณะ “ก้าวหน้า
เชิงนโยบาย” หากแต่ยังไม่สามารถผลักดันให้เกิด “ความสมบูรณ์เชิงโครงสร้างและการปฏิบัติการ”
ได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิได้มีอำนาจและความยืดหยุ่นเพียงพอ
ในการบริหารจัดการพื้นที่ของตนเองให้สอดคล้องกับบริบทของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ

เมื่อพิจารณาในมิติของธรรมชาติและความเสี่ยงเชิงโครงสร้างจะพบว่า การที่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับอำนาจในการจัดบริการสาธารณะ บริหารจัดการบุคลากร และจัดหารายได้ด้วย
ตนเองนั้น แม้จะเป็นหัวใจสำคัญของการส่งเสริมความเป็นอิสระของท้องถิ่น ทว่า อำนาจที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว
กลับเป็นดาบสองคมที่อาจนำไปสู่การใช้อำนาจโดยปราศจากกลไกถ่วงดุลที่เข้มแข็ง โดยเฉพาะ
ในกระบวนการที่ต้องอาศัยดุลพินิจ เช่น การจัดซื้อจัดจ้างหรือการบริหารงบประมาณ ซึ่งมักตกอยู่ภายใต้
ความเสี่ยงต่อการทุจริตและแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ปัญหานี้ยังทวีความซับซ้อนเมื่อจำนวนองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจนเกินขีดความสามารถของหน่วยงานตรวจสอบจากส่วนกลาง
ที่จะติดตามและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลลัพธ์คือการที่รัฐบาลกลางมีแนวโน้มออกมาตรการ
กำกับดูแลที่เข้มงวดมากขึ้น (Kokpol et al., 2020) แม้จะมีเป้าประสงค์เพื่อป้องกันการทุจริต แต่อาจ
นำไปสู่การสั่นคลอนหลักการกระจายอำนาจในระยะยาว โดยลดทอนความสามารถในการตัดสินใจ
อย่างอิสระของท้องถิ่น และโน้มเอียงกลับไปสู่การรวมศูนย์อำนาจโดยมิได้ตระหนักถึงผลกระทบ
ที่อาจเกิดขึ้น

ประเด็นสำคัญอีกประการ คือ อำนาจที่ถูกกระจายลงสู่ท้องถิ่นนั้น ไม่ได้มาพร้อมกับระบบ
ธรรมชาติที่แข็งแกร่ง หรือกลไกตรวจสอบภายในที่มีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดช่องว่างในการใช้อำนาจ
และเป็นปัจจัยเอื้อให้เกิดการทุจริต หรือการแสวงหาประโยชน์โดยมิชอบภายใน อปท. (World Bank,
2006) ดังนั้น แม้รัฐจะมีเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจเพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยและประสิทธิภาพ
ในการบริหารราชการ แต่หากปราศจากการเสริมสร้างกลไกธรรมาภิบาล การกระจายอำนาจอาจกลับกลายเป็น
เป็น “การกระจายอำนาจที่ไม่มีกลไกธรรมาภิบาลรองรับ” ซึ่งอาจเพิ่มความเสี่ยงต่อการกระจายโอกาส
ในการทุจริตแทนที่จะเป็นการกระจายอำนาจ (Tanchai & Meesuk, 2020)

เมื่อพิจารณาการกระจายอำนาจของประเทศไทยภายหลังรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 จะเห็นได้ว่า
การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวมิได้เป็นเพียงการปรับโครงสร้างอำนาจรัฐในเชิงรูปแบบเท่านั้น หากแต่ยังเป็น
จุดเริ่มต้นของการเปิดพื้นที่ทางการเมืองและการบริหารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)
ได้มีโอกาสแสดงบทบาทในมิติใหม่อย่างเป็นรูปธรรม อย่างไรก็ตาม หากการกระจายอำนาจดังกล่าวมิได้

มาพร้อมกับการพัฒนาแนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ในเชิงลึก ทั้งในระดับโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมือง การกระจายอำนาจนั้นอาจไม่ต่างจาก “ภาวะหลอกลวงของประชาธิปไตย” (Democratic Illusion) ซึ่งสร้างเพียงภาพลักษณ์แห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่น แต่กลับไม่สามารถจัดปัญหาการทุจริตได้จริง และอาจกลายเป็นการกระจายทั้งอำนาจและผลประโยชน์ที่บั่นทอนศักยภาพการพัฒนาท้องถิ่นอย่างยั่งยืนแทน (Angthong et al., 2025)

1.2 จุดอ่อนในอดีต: การแทรกแซงทางการเมือง ความไม่เข้มแข็งของประชาชนและภาคประชาสังคม

การพัฒนาธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยสะท้อนถึงความพยายามของรัฐในการกระจายอำนาจและเสริมสร้างกลไกตรวจสอบภายในพื้นที่ให้มีความเป็นธรรม โปร่งใส และรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติความพยายามดังกล่าวกลับต้องเผชิญกับอุปสรรคเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมืองที่ฝังลึก โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งปรากฏให้เห็นอย่างเป็นระบบนับตั้งแต่ทศวรรษ 2520 เป็นต้นมา ทั้งในรูปของการใช้กลไกการแต่งตั้งผู้บริหารท้องถิ่นตามสายสัมพันธ์ทางการเมือง การลอบป็นโยบาย หรือโครงการพัฒนาที่อิงผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และการใช้อิทธิพลของนักการเมืองระดับชาติแทรกซึมเข้ามาควบคุมกลไกการจัดสรรงบประมาณในระดับพื้นที่ ซึ่งล้วนเป็นปัจจัยที่ทำให้โครงสร้างอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปราะบาง และไม่สามารถดำรงหลักธรรมาภิบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ (Chardchawarn, 2020)

การแทรกแซงทางการเมืองดังกล่าว ยังสะท้อนรูปแบบของการเมืองอุปถัมภ์ (Patron-Client Politics) ที่ยังคงดำรงอยู่ในระดับท้องถิ่นอย่างเหนียวแน่น แม้ว่าจะมีการพัฒนาแนวคิดการกระจายอำนาจในเชิงนโยบาย ตัวอย่างเช่น การบัญญัติหลักการปกครองตนเองในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การจัดตั้งองค์การอิสระในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ หรือแม้แต่การส่งเสริมการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง แต่กลไกเหล่านี้ก็ไม่สามารถป้องกันการครอบงำของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองที่อาศัยฐานเสียงหรืออิทธิพลทางสังคมมาแทรกแซงการทำงานของท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง (Dockthaisong, 2019) การควบคุมการทุจริตจึงตกอยู่ในสภาวะอ่อนแอ เมื่อเจ้าหน้าที่รัฐในระดับท้องถิ่นไม่ได้รับแรงกดดันให้รับผิดชอบต่อสาธารณะ หากแต่ต้องตอบสนองต่อกลุ่มอำนาจที่มีบทบาทอยู่เบื้องหลังการแต่งตั้งหรือสนับสนุนทางการเมือง

กระบวนการพัฒนาโครงสร้างประชาธิปไตยของไทย จึงเกิดปรากฏการณ์ “จุดอ่อน” (Weak Institutionalism) ได้กลายเป็นจุดตัดสำคัญที่อธิบายถึงสภาพการดำรงอยู่ของประชาธิปไตยเชิงพิธีกรรม และข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของภาคประชาชนในระดับท้องถิ่น โดยเฉพาะในมิติของการเมืองภาคพลเมืองที่มีบทบาทจำกัด ท่ามกลางบริบทของการแทรกแซงทางการเมือง การรวมศูนย์อำนาจ และการขาดการส่งเสริมจากภาครัฐ จากผลการศึกษาของ Suwanmongkol (2017) ชี้ให้เห็นถึงปัญหาหลักที่ขัดขวางการพัฒนาและเสริมพลังภาคพลเมืองในระดับท้องถิ่น สามารถวิเคราะห์ปัญหาเหล่านี้กับโครงสร้างจุดอ่อนในอดีตได้อย่างเป็นระบบ โดยพิจารณาผ่านสามประเด็นสำคัญ ได้แก่ 1) การแทรกแซงทางการเมืองและการเมืองแบบอุปถัมภ์ การเมืองท้องถิ่นไทยยังคงอยู่ภายใต้โครงสร้างการแทรกแซงของกลุ่มการเมืองในลักษณะอุปถัมภ์ ซึ่งสะท้อนผ่านระบบการเมืองแบบรวมศูนย์ที่มุ่งเน้นการกระจายอำนาจเชิงโครงสร้าง โดยละเอียดประชาชน 2) ความไม่เข้มแข็งของประชาชนในฐานะพลเมืองตื่นรู้ พลังของประชาชนในการมีส่วนร่วมเชิงรุกในการกำหนดนโยบาย ตรวจสอบ และขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงในชุมชนมีอยู่ในระดับต่ำ และ 3) ภาวะเปราะบางของภาคประชาสังคมในระดับชุมชน การขาดการสนับสนุนงบประมาณ ขาดผู้นำที่เข้มแข็ง และปัญหาทางสังคมและวัฒนธรรม ล้วนสะท้อนความเปราะบางของโครงสร้างภาคประชาสังคมในท้องถิ่นไทย ที่ไม่สามารถยืนอยู่ได้อย่างอิสระจากรัฐ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับท้องถิ่นมักอยู่ภายใต้เงื่อนไขของการเชิญชวนจากรัฐมากกว่าการริเริ่มจากประชาชนเอง ซึ่งสะท้อนแนวโน้มของธรรมาภิบาลแบบบนลงล่าง (Top-down) ที่ยังครอบงำกระบวนการตัดสินใจในพื้นที่ โดยเฉพาะในช่วงก่อนรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่การเมืองในระดับท้องถิ่นยังไม่เปิดพื้นที่ให้แก่การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม (Puang-ngam, 2007) แม้ว่าหลังปี 2540 จะเริ่มมีแนวโน้มของการเกิดองค์การภาคประชาชน และเครือข่ายภาคประชาสังคมในระดับพื้นที่มากขึ้น แต่บทบาทของกลุ่มเหล่านี้ยังคงเผชิญกับข้อจำกัดด้านอำนาจ ข้อมูล และทรัพยากรในการตรวจสอบรัฐ จึงทำให้ไม่สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกถ่วงดุลอำนาจที่มีประสิทธิภาพการขยายบทบาทของภาคประชาชนและภาคประชาสังคมมักนำไปสู่แรงต้านจากกลุ่มการเมืองภาคตัวแทนและระบบราชการ ซึ่งมีแนวโน้มระแวดระวังต่อกระบวนการเปลี่ยนแปลงที่กระทบต่อโครงสร้างอำนาจและอภิสิทธิ์ของชนชั้นนำ (Suwanmongkol, 2021) ส่งผลให้เกิดสภาพของการเปลี่ยนเพื่อรักษาไว้มากกว่าการเปลี่ยนผ่านสถานการณ์เช่นนี้ การเปลี่ยนผ่านทางการเมืองและธรรมาภิบาลของไทยจึงมีได้ดำเนินไปในลักษณะของการสร้างฐานอำนาจใหม่ให้แก่ภาคประชาชนอย่างยั่งยืน แต่กลับตอกย้ำลักษณะความต่อเนื่องของเส้นทางเดิม (path dependency) ที่ทำให้โครงสร้างอำนาจรัฐและระบบราชการยังคงมีอิทธิพล

เหนือพื้นที่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การกระจายอำนาจของไทยกลายเป็นกระบวนการที่คงไว้ซึ่งความไม่สมดุลระหว่างรัฐและประชาชนในนามของการปฏิรูปประชาธิปไตยท้องถิ่น (Singkaneti, 2025)

กล่าวโดยสรุป จุดอ่อนของธรรมาภิบาลในอดีตไม่ได้เกิดจากการขาดเจตนารมณ์ทางนโยบายเพียงเท่านั้น แต่เกิดจากโครงสร้างอำนาจทางการเมืองและสังคมที่ยังไม่เอื้อต่อการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างแท้จริง ทั้งการแทรกแซงของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง และความไม่เข้มแข็งของประชาชนและภาคประชาสังคมที่เป็นกลไกสำคัญของธรรมาภิบาลในเชิงปฏิบัติ ทำให้การควบคุมการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในอดีตยังคงเป็นภาวะท้าทายที่รอการแก้ไขอย่างเป็นระบบ

2. อุบาทว์ : ธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

แม้กระแสการกระจายอำนาจจะได้รับการผลักดันในสังคมไทยมากกว่าสามทศวรรษ หากแต่ประสิทธิภาพและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงเป็นประเด็นท้าทายอย่างต่อเนื่องภายใต้หลักการปกครองตนเองและการมีส่วนร่วมของประชาชนตามอุดมคติแห่งรัฐประชาธิปไตย ทว่าในทางปฏิบัติ อปท. จำนวนมากกลับดำเนินอยู่ในวัฏจักรซ้ำซากแห่งความไร้ธรรมาภิบาล ที่ไม่เพียงบั่นทอนความไว้วางใจของประชาชนต่อท้องถิ่น แต่ยังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนในระดับพื้นที่ วัฏจักรที่ว่านี้ คือ “วงจรอุบาทว์” (Vicious Cycle) ซึ่งประกอบด้วยสามองค์ประกอบที่เกื้อหนุนและต่อยอดกันอย่างแนบแน่น ได้แก่ การใช้เงินเป็นเครื่องมือทางการเมือง การทุจริตในกระบวนการใช้งบประมาณ และการขาดกลไกตรวจสอบจากภาคประชาชนที่เข้มแข็ง ดังสามารถอธิบายในรายละเอียดได้ดังนี้

วงอุบาทว์ที่หนึ่ง การใช้เงินเป็นเครื่องมือทางการเมือง (Vote Buying Politics)

รูปแบบของวงอุบาทว์แรกเริ่มจากการใช้เงินเป็นเครื่องมือทางการเมือง ระบบการเมืองที่ฝังรากลึกในระบบการเมืองท้องถิ่นของไทย คือ ปรากฏการณ์การซื้อเสียง (Vote Buying) ซึ่งมีได้เป็นเพียงการแจกเงินหรือสิ่งของแลกกับคะแนนเสียงในช่วงเวลาการเลือกตั้งเท่านั้น หากแต่เป็นกระบวนการที่มีพลวัตรเชิงอำนาจ แฝงด้วยเจตนาแสวงหาผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม และบ่อนทำลายโครงสร้างของธรรมาภิบาลในระดับรากฐานอย่างลึกซึ้ง (Paijuntuek et al., 2021; Tuansiri & Thongfhua, 2021) การซื้อเสียงในท้องถิ่นจึงไม่ใช่แค่เรื่องของพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนจากหลักประชาธิปไตยแบบอุดมคติ แต่คือกลไกสำคัญของระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์ที่สถาปนาความสัมพันธ์เชิงอำนาจแบบแนวดิ่งระหว่างผู้แทนกับประชาชนที่ประชาชนมิใช่ผู้ถืออำนาจตัดสินใจอย่างแท้จริง หากแต่เป็นผู้รับบริการจากนักการเมืองที่ใช้ทรัพยากรเป็นเครื่องมือตอบสนอง

การซื้อเสียงในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่เพียงส่งผลให้กลไกการเลือกตั้งสูญเสียความชอบธรรมในฐานะพื้นที่แข่งขันทางนโยบาย แต่ยังส่งผลกระทบต่อการบริหารจัดการงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การแต่งตั้งโยกย้าย และระบบผลประโยชน์ทับซ้อนภายในหน่วยงาน ซึ่งนักการเมืองท้องถิ่นจำเป็นต้องถอนทุนหลังชนะเลือกตั้ง โดยอาศัยอำนาจในฐานะผู้บริหาร อปท. เพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับเครือข่ายที่หนุนหลัง (Arghiros, 2001) กลไกการซื้อเสียงจึงไม่ใช่จุดจบของการเลือกตั้ง แต่เป็นจุดเริ่มต้นของระบบการทุจริตอย่างเป็นระบบ (Systemic Corruption) ที่ดำเนินต่อไปในห้วงของการบริหารราชการแผ่นดิน

ทั้งนี้ ลักษณะของการซื้อเสียงในปัจจุบันมีความสลับซับซ้อนและเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตอย่างมีนัยสำคัญ จากเดิมที่เน้นการแจกเงินสดก่อนวันเลือกตั้งมาสู่รูปแบบที่ซ่อนเร้นมากขึ้น เช่น การโอนเงินผ่านธุรกรรมออนไลน์ การจัดเลี้ยง การให้สินค้าหรือบริการในนามของกลุ่มการเมือง การสัญญาแต่งตั้งคนใกล้ชิดในตำแหน่งบริหาร หรือแม้แต่การสร้างเครือข่ายทุนทางสังคม (Social Capital) ในรูปแบบการอุปถัมภ์ระยะยาว ซึ่งกระบวนการเหล่านี้ล้วนทำให้ประชาชนในพื้นที่กลายเป็นผู้ติดหนี้บุญคุณมากกว่าผู้ทรงอำนาจในการเลือกผู้นำท้องถิ่น (Dechprasurt, 2018; Teerapipattanakul, 2021; Hicken, 2007) เมื่อประชาชนถูกผูกพันกับระบบผลประโยชน์เช่นนี้ ความสามารถในการตรวจสอบ ถ่วงดุล หรือมีส่วนร่วมในนโยบายจึงถูกทำให้ไร้อำนาจโดยปริยาย การซื้อเสียงยังมีความสัมพันธ์อย่างแนบแน่นกับพฤติกรรมของข้าราชการท้องถิ่นในฐานะผู้สมรู้ร่วมคิดที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจทางการเมืองหลังการเลือกตั้ง การบริหารงานบุคคลภายในองค์กรจึงไม่เป็นไปตามหลักคุณธรรม แต่กลายเป็นพื้นที่ของการจัดสรรผลประโยชน์ให้กับกลุ่มที่สนับสนุนตนเอง ส่งผลให้บุคลากรที่มีความสามารถถูกกีดกัน และสร้างวัฒนธรรมองค์การที่ยอมจำนนต่ออำนาจไม่ชอบธรรมอย่างเป็นระบบ ซึ่งเป็นภัยต่อการพัฒนาศักยภาพการบริหารภาครัฐโดยรวม

ปรากฏการณ์การซื้อเสียงยังสะท้อนถึงความอ่อนแอของภาคประชาสังคมในระดับท้องถิ่นที่ยังขาดกลไกในการถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพ ความไม่เท่าเทียมเชิงอำนาจและการขาดข้อมูลข่าวสาร ทำให้ประชาชนจำนวนมากตกอยู่ภายใต้อำนาจนำ (Hegemonic Power) ของกลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่ครอบงำผ่านทุน เครือข่าย และการสร้างวาทกรรมประชานิยมในระดับจุลภาค กล่าวคือ ระบบการเมืองท้องถิ่นถูกลดทอนให้กลายเป็นเพียงเวทีของการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างนายทุนท้องถิ่นกับผู้มีสิทธิเลือกตั้ง โดยปราศจากความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนหรือหลักธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง การแก้ไขปัญหา

การซื้อเสียงจึงไม่สามารถพึ่งพากลไกทางกฎหมาย หรือตัวบทเพียงลำพัง หากแต่ต้องอาศัยการปฏิรูปเชิงโครงสร้างเพื่อกระจายอำนาจให้กับภาคประชาชนในฐานะกลไกถ่วงดุลที่แท้จริง ต้องมีการส่งเสริมระบบข้อมูลข่าวสารสาธารณะที่โปร่งใส และสร้างพื้นที่ให้กับการรวมกลุ่มภาคประชาสังคม องค์การชุมชน และสื่อท้องถิ่นให้สามารถติดตาม ตรวจสอบ และมีบทบาทในการชี้นำเชิงนโยบาย (Pingsham et al., 2024) ทั้งนี้ แนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน ถือเป็นกรอบทางทฤษฎีที่มีศักยภาพในการนำมาประยุกต์ใช้เพื่อลดแรงจูงใจของการซื้อเสียง โดยย้ายศูนย์กลางของอำนาจจากการเมืองแบบตัวบุคคล สู่การเมืองของการร่วมกำหนดอนาคตร่วมกัน

การซื้อเสียงจึงเป็นวงอุบาทว์เชิงโครงสร้างที่ต้องเผชิญหน้าด้วยการออกแบบนวัตกรรมเชิงสถาบัน เพื่อสกัดกั้นพฤติกรรมที่บิดเบือนประชาธิปไตยจากรากฐาน ในขณะเดียวกันต้องเร่งเสริมสร้างพลเมืองที่มีศักยภาพในการต่อต้านการครอบงำของทุนและอำนาจในระดับท้องถิ่น หากปราศจากความเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ วงจรของการทุจริตอันเริ่มต้นจากเงินซื้อเสียงย่อมหมุนวนเวียนกลับแบบไม่รู้จบ และลุกลามสู่การทุจริตในกระบวนการใช้งบประมาณ ซึ่งมักเกิดจากแรงจูงใจในการตอบแทนฐานเสียงหรือคินทุนทางการเมือง ส่งผลให้การจัดสรรงบประมาณกลายเป็นเครื่องมือสร้างผลประโยชน์เฉพาะกลุ่ม มากกว่าการตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะ

วงอุบาทว์ที่สอง การทุจริตในกระบวนการใช้งบประมาณ

อุบาทว์ที่สอง การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถวิเคราะห์ได้จากข้อมูลจากรายงานสถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ตลอดช่วงเวลาช่วงปีงบประมาณ 2563–2567 (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2021b, 2022, 2023, 2024, 2025) สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มที่น่าวิตกเกี่ยวกับระดับการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 แม้จะเป็นช่วงเวลาที่ระบอบราชการท้องถิ่นอยู่ภายใต้แรงกดดันจากสถานการณ์โรคระบาด COVID19- แต่รายงานป.ป.ช. กลับสะท้อนว่า การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงดำรงอยู่ในระดับสูง โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติได้รับคำกล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 2,303 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 38 ของคำกล่าวหาทั้งหมด ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์การที่ปรากฏสัดส่วนการชี้มูลความผิดสูงในกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคิดเป็นร้อยละ 62.28 ข้อมูลดังกล่าวควรพิจารณาโดยจำแนกระหว่างจำนวนคำกล่าวหากับผลการชี้มูลความผิด เนื่องจากคำกล่าวหายังมิใช่ข้อยุติว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น

อย่างไรก็ตาม รูปแบบเรื่องที่ปรากฏบ่อย ได้แก่ ความไม่โปร่งใสในการจัดซื้อจัดจ้าง การเบียดบังทรัพย์สินของทางราชการ และการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความเสี่ยงในกระบวนการบริหารงบประมาณและการใช้ดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกลุ่ม (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2021)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 สถานการณ์ทุจริตในปีชี้ให้เห็นถึงความต่อเนื่องของปัญหาเชิงโครงสร้างในระบบท้องถิ่น โดยเฉพาะในองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งยังครองสัดส่วนสูงสุดของค่ากล่าวหาในกลุ่มอปท. คิดเป็นร้อยละ 65.71 พฤติกรรมการทุจริตในปีนี้ได้จำกัดอยู่เพียงการจัดซื้อจัดจ้าง แต่ยังรวมถึงการใช้อำนาจตามอำเภอใจของผู้บริหารท้องถิ่น เช่น การแต่งตั้งพนักงานโดยไม่โปร่งใส และการปกป้องผู้กระทำความผิดภายในองค์การ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงความล้มเหลวของกลไกการกำกับดูแลที่ควรมีลักษณะเป็นระบบหลักความรับผิดชอบ (Accountability System) ในระดับท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถตรวจสอบพฤติกรรมของผู้ใช้อำนาจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเปิดโอกาสให้เกิดพฤติกรรมทุจริตที่เป็นระบบมากขึ้นต่อเนื่อง (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2022)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ในปีนี้ จำนวนค่ากล่าวหาที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน โดยมีมากถึง 2,792 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 39.64 ของคำร้องเรียนทั้งหมดทั่วประเทศ รายงานสะท้อนถึงการแพร่กระจายของพฤติกรรมทุจริตในลักษณะ “ฮั้วประมูล” และการบริหารโครงการโดยปราศจากหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในโครงการขนาดเล็กที่ใช้งบประมาณต่ำแต่มีจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น การซ่อมถนนและโครงการพัฒนาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ ส่งผลให้กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างกลายเป็นช่องทางแสวงหาผลประโยชน์ของกลุ่มอำนาจท้องถิ่น การทุจริตในปีไม่เพียงแต่เพิ่มขึ้นในเชิงปริมาณเท่านั้น แต่ยังแสดงลักษณะของการฝังรากลึกเชิงสถาบันที่ซับซ้อนมากขึ้นต่อเนื่อง (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2023)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 ข้อมูลในปีงบประมาณ 2566 ยังคงยืนยันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลุ่มที่มีการร้องเรียนสูงสุดในประเทศ คิดเป็นร้อยละ 44.96 ของค่ากล่าวหาทั้งหมด โดย อบต. ยังเป็นเป้าหมายหลักของข้อกล่าวหาด้วยสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 49.05 ความร้ายแรงของสถานการณ์สะท้อนผ่านมูลค่าความเสียหายทางการคลังที่สูงถึง 26,247 ล้านบาท โดยร้อยละ 51 ของกรณีทุจริตมาจากการจัดซื้อจัดจ้าง ซึ่งยังคงเป็นรูปแบบที่พบบ่อยที่สุด พฤติกรรมทุจริตในปีไม่ใช่เรื่องของ “บุคคลกระทำผิด” เท่านั้น หากแต่มีลักษณะของการสมรู้ร่วมคิดในระดับองค์กร โดยอาศัยจุดอ่อนของระบบการตรวจสอบที่ไม่เป็นอิสระและขาดประสิทธิภาพ (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2024)

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2567 ปีล่าสุดนี้ยังคงยืนยันแนวโน้มที่ต่อเนื่องของปัญหาทุจริตในระดับท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกร้องเรียนสูงสุดถึง 1,550 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 45.75 ของคำกล่าวหาทั้งหมด มูลค่าความเสียหายจากการจัดซื้อจัดจ้างเพียงประเภทเดียวอยู่ที่ 8,602 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 72.69 ของมูลค่ารวมทั้งหมดของกรณีทุจริต แสดงให้เห็นถึงการบิดเบือนกลไกการบริหารงบประมาณและการจัดสรรทรัพยากรในระดับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ ความล้มเหลวในการสร้างความโปร่งใสและการตรวจสอบภายใน อบต. ยังคงเป็นข้อท้าทายสำคัญที่สะท้อนถึงการไม่สอดคล้องของการกระจายอำนาจกับการสร้างวัฒนธรรมความพร้อมรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นอย่างยั่งยืน (Office of the National Anti-Corruption Commission, 2025b)

จากข้อมูลย้อนหลังในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2567–2563 พบว่า เรื่องร้องเรียน คำกล่าวหา และผลการตรวจสอบที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกลุ่มมีรูปแบบปัญหาที่ปรากฏซ้ำ โดยเฉพาะในกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การฮั้วประมูล การบริหารงบประมาณ การใช้อำนาจหน้าที่ และการบริหารงานบุคคล กระบวนการดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ดุลพินิจและการจัดสรรทรัพยากรของรัฐ จึงอาจเปิดโอกาสให้เกิดการเรียกรับผลประโยชน์ การแต่งตั้งบุคลากรโดยไม่เป็นธรรม หรือการใช้อำนาจเพื่อเอื้อประโยชน์แก่เครือข่ายทางการเมือง (Nilrat, 2019; Kesiranon, 2023; Thip-ut, 2024; Wattanasiritham, 2024)

ภายใต้เงื่อนไขดังกล่าว กลุ่มการเมืองท้องถิ่นที่มีฐานอำนาจจากระบบอุปถัมภ์อาจใช้เครือข่ายผลประโยชน์ ความสัมพันธ์ส่วนบุคคล และทรัพยากรของรัฐเพื่อรักษาฐานอำนาจและเพิ่มโอกาสกลับเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองในรอบถัดไป เปรียบเสมือนการดำรงอยู่บนส่วนยอดของพีระมิดแห่งชนชั้นอำนาจ (Preecharush, 2023) สถานการณ์เช่นนี้ไม่เพียงก่อให้เกิดความเสียหายด้านงบประมาณและเศรษฐกิจ แต่ยังบั่นทอนความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐและระบบราชการท้องถิ่น ทำให้ประชาชนรู้สึกไร้อำนาจในการตรวจสอบ หรือมีส่วนร่วม และเปิดโอกาสให้ระบบอุปถัมภ์กับการใช้อำนาจโดยมิชอบดำรงอยู่ต่อไป

อย่างไรก็ตาม จำนวนเรื่องร้องเรียนหรือคำกล่าวหาไม่ได้เท่ากับจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการพิสูจน์ว่ากระทำการทุจริต และไม่อาจใช้สรุปว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีปัญหาในระดับเดียวกัน ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนแนวโน้มของเรื่องที่เกิดขึ้นสู่กระบวนการตรวจสอบและชี้ให้เห็นกระบวนการที่มีความเสี่ยง มากกว่าจะเป็นหลักฐานยืนยันความผิดของทุกองค์การที่ถูกกล่าวหา ดังนั้น ข้อมูลจากรายงานของสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติจึงถูกใช้เพื่อแสดงรูปแบบและเงื่อนไขความเสี่ยง โดยเฉพาะกระบวนการที่มีการใช้ดุลพินิจสูง ขาดการเปิดเผยข้อมูล

และมีกลไกตรวจสอบที่ไม่เพียงพอ มิใช่ใช้เพื่อเหมารวมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งหมดตกอยู่ในวงจรอุบาทว์ ข้อพิเคราะห์ของบทความจึงมุ่งอธิบายกระบวนการและเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่เอื้อต่อการทุจริต มากกว่าการตัดสินคุณลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ

วงอุบาทว์ที่สาม ภาคประชาชนยังมีข้อจำกัดด้านการตรวจสอบถ่วงดุล

การตรวจสอบถ่วงดุลโดยภาคประชาชนเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐที่ตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นที่ประชาชนควรเป็นผู้มีบทบาทอย่างใกล้ชิดในการกำหนดทิศทางการพัฒนาและการใช้งบประมาณสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกลับสะท้อนให้เห็นถึง วงอุบาทว์ที่สามที่เกิดจากการขาดกลไกภาคประชาชนที่เข้มแข็งในการตรวจสอบถ่วงดุล ซึ่งไม่เพียงส่งผลให้เกิดการทุจริตอย่างกว้างขวาง หากยังบั่นทอนความน่าเชื่อถือของประชาธิปไตยในระดับฐานรากอย่างรุนแรง

พลเมืองมีบทบาทสำคัญในฐานะผู้เฝ้าระวังและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการต่อต้านการทุจริตจึงเป็นแนวทางที่จำเป็นต่อการสร้างระบบบริหารที่โปร่งใส หลายประเทศได้นำนโยบายที่เน้นการขับเคลื่อนจากฐานรากมาใช้ เช่น การสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามามีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจสาธารณะ การกระจายอำนาจลงสู่ระดับท้องถิ่น การปฏิรูปการศึกษาเพื่อปลูกฝังค่านิยมความซื่อสัตย์ รวมถึงการจัดตั้งเครือข่ายภาคพลเมืองที่ทำงานร่วมกับหน่วยงานรัฐในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างต่อเนื่อง (Mongkhonsubseuk, 2023)

สำหรับประเทศไทย ภาคประชาชนแสดงความต้องการมีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบ และมีส่วนร่วมกับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับสูง โดยเฉพาะในด้านการรับรู้ข้อมูล การแสดงความคิดเห็น และการร่วมตัดสินใจเกี่ยวกับบริการสาธารณะ (Dhiraputra, 2019) อย่างไรก็ตาม แม้รัฐจะเปิดช่องทางให้ประชาชนตรวจสอบ อปท. แต่ยังมีข้อจำกัดในการเข้าถึงข้อมูลสำคัญ การมีส่วนร่วมของกลุ่มอย่าง STRONG ด้านทุจริตประเทศไทย ปฏิบัติการหมาเฝ้าบ้าน และองค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน (ประเทศไทย) สะท้อนพลังพลเมืองที่จับต้องได้ หากรัฐสนับสนุนและขยายเครือข่ายเหล่านี้ โอกาสในการสร้างสังคมที่ไม่ทนต่อการทุจริตย่อมมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Maneenuch, 2023) สภาพการณ์ในปัจจุบันกลับสะท้อนปรากฏการณ์ที่อาจเรียกได้ว่า “ภาวะไร้เสียงของประชาชน” (Citizen Silence) ซึ่งเป็นภาวะที่ประชาชนขาดกลไกหรือพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพในการแสดงออก ส่งผลให้การใช้อำนาจในทางที่มีขอบหรือการทุจริตของเจ้าหน้าที่ในระดับท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นและดำรงอยู่ได้โดยปราศจากแรงต้านหรือการตรวจสอบอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ กลไกการถ่วงดุลภายในขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สภาท้องถิ่นหรือหน่วยงานตรวจสอบภายใน ยังมักประสบปัญหาการขาดความเป็นอิสระ

หรือมีลักษณะของความสมยอมต่ออำนาจฝ่ายบริหาร ส่งผลให้การถ่วงดุลอำนาจในเนวราบอยู่ในภาวะอ่อนแอและไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การต่อต้านการทุจริตผ่านสื่อสังคมออนไลน์ได้กลายเป็นแนวโน้มสำคัญที่สะท้อนถึงบทบาทเชิงรุกของประชาชนในฐานะพลเมืองสาธารณะ ซึ่งการใช้เทคโนโลยีดิจิทัลเพื่อรับรู้และเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารในเวลาอันรวดเร็ว มีส่วนช่วยลดอุปสรรคด้านต้นทุนในการรวมตัวของบุคคลที่มีเป้าหมายร่วมกันในการตรวจสอบและวิพากษ์การใช้อำนาจของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาของ Maneenuch (2023) พบว่า แม้ภาคประชาชนจะมีบทบาทเพิ่มขึ้นในการแจ้งเบาะแสผ่านช่องทางออนไลน์ เช่น เว็บไซต์ ป.ป.ช. แอปพลิเคชัน NACC Mobile และแพลตฟอร์มอย่าง เฟซบุ๊ก หรือ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ (e-mail) แต่ช่องทางเหล่านี้ยังมีข้อจำกัดที่สำคัญ โดยเฉพาะเรื่องความไม่ครบถ้วนของข้อมูล เช่น การไม่ระบุตำแหน่งของผู้ถูกร้อง หรือการไม่ระบุพฤติกรรมแห่งการกระทำผิดอย่างชัดเจน ซึ่งส่งผลต่อความล่าช้าในการดำเนินการทางกฎหมาย สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการขาดการเปิดเผยข้อมูลภาครัฐ ทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลที่จำเป็นในการตรวจสอบหรือให้ข้อมูลที่ครบถ้วนเพื่อประกอบการพิจารณาของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องได้ (Neekul, 2022)

Sudasna Na Ayudhaya (2023) เน้นย้ำว่า การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและโปร่งใส การมีส่วนร่วมของภาคส่วนที่ไม่ใช่รัฐจึงเป็นองค์ประกอบสำคัญอย่างยิ่ง โดยเฉพาะภาคประชาสังคม ภาคประชาชน และเครือข่ายภาคชุมชน ซึ่งมีบทบาททั้งในการกำหนดทิศทางการพัฒนา ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐต่อต้านการทุจริต และเสนอแนวทางเชิงนโยบายในประเด็นที่ส่งผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนโดยตรง การทำงานร่วมกันในลักษณะเครือข่ายแนวระนาบ แทนระบบสั่งการแบบแนวตั้ง จึงเป็นกลไกสำคัญที่เปิดพื้นที่ให้เสียงของประชาชนมีความหมายและทรงพลัง ภาคส่วนเหล่านี้ต้องได้รับการเสริมสร้างศักยภาพผ่านกระบวนการเรียนรู้ตลอดชีวิต การปลูกฝังค่านิยมด้านความซื่อสัตย์ และการส่งเสริมความเป็นพลเมืองที่ตื่นรู้ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนสังคมไทยด้วยพลังจากฐานรากอย่างแท้จริง ไม่ใช่เพียงเป็นผู้รับนโยบาย แต่เป็นผู้ร่วมบริหารอำนาจ ทั้งนี้ หากภาครัฐสามารถปรับบทบาทตนเองให้สอดคล้องกับหลักการมีส่วนร่วมอย่างจริงจัง โดยไม่ทำหน้าที่เพียงในฐานะผู้กำหนด แต่เป็นผู้เอื้อให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมย่อมจะนำไปสู่การเสริมพลังพลเมืองและเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีบทบาทอย่างเป็นระบบ Langkhulanon (2024) จึงเสนอว่า การเสริมสร้างความร่วมมือเชิงรุกของภาครัฐ ควบคู่กับภาวะผู้นำที่ยึดโยงกับประโยชน์สาธารณะ จะสามารถปลดล็อกศักยภาพของเครือข่ายพลเมืองในระดับต่างๆ ให้ลุกขึ้นมาต่อต้านการทุจริตอย่างยั่งยืน ทั้งยังเป็นจุดตั้งต้นของความโปร่งใสที่ยังรากลึกในโครงสร้างของสังคมไทย

แนวคิดการบริหารร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน จึงเป็นกรอบทางทฤษฎีที่สามารถนำมาใช้เพื่อเสริมสร้างกลไกภาคประชาชนในการตรวจสอบภาครัฐได้อย่างเป็นระบบ โดยยึดหลักความร่วมมือระหว่างรัฐ ภาคประชาสังคม ภาคธุรกิจ สถาบันการศึกษา และประชาชนทั่วไป ในการกำหนดนโยบาย ติดตามงบประมาณ และตรวจสอบการดำเนินงานของ อปท. อย่างต่อเนื่อง กลไกเหล่านี้ต้องมีการจัดสรรทรัพยากรสนับสนุน สร้างพื้นที่ปลอดภัยทางการแสดงออก และพัฒนาศักยภาพของพลเมืองให้สามารถทำหน้าที่ตรวจสอบด้วยเครื่องมือที่มีมาตรฐาน เช่น การอ่านงบประมาณท้องถิ่น การใช้ข้อมูลแบบเปิด (Open Data) และการใช้เทคโนโลยีเพื่อสื่อสารความผิดปกติ กล่าวโดยสรุป การขาดกลไกประชาชนที่เข้มแข็งมีใช้เพียงความล้มเหลวในด้านนโยบาย หากแต่เป็นอาการของโครงสร้างทางอำนาจที่ยังไม่เปิดกว้างต่อการถ่วงดุลจากภายนอกอย่างแท้จริง การสร้างประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นจึงต้องไม่หยุดเพียงการเลือกตั้ง แต่ต้องเป็นกระบวนการปลูกพลังพลเมืองให้ตื่นรู้ กล้าตรวจสอบ และสามารถร่วมบริหารอำนาจร่วมกับภาครัฐอย่างเท่าเทียมภายใต้หลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม

3. อนาคต : ธรรมาภิบาลกับการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยผ่านการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นไทยที่เผชิญกับปัญหาการทุจริตเชิงโครงสร้างและวัฒนธรรมองค์การที่เอื้อต่อการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน แนวทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลโดยอาศัยแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนได้รับความสนใจเพิ่มขึ้นในฐานะกลไกการป้องกันและลดทอนปัญหาการทุจริตในระยะยาว แนวทางดังกล่าวมีใช้เพียงการกระจายอำนาจแบบรูปธรรมในเชิงโครงสร้าง แต่ยังคงครอบคลุมถึงการถักทอความร่วมมือเชิงกลไก (Institutional Collaboration) ที่มีพลังของความไว้วางใจ (Trust) หลักความพร้อมรับผิดชอบร่วม (Shared Accountability) และการมีส่วนร่วมที่มีความหมาย (Meaningful Participation) จากทุกภาคส่วนในสังคม (Ansell & Gash, 2007; Juito, 2024)

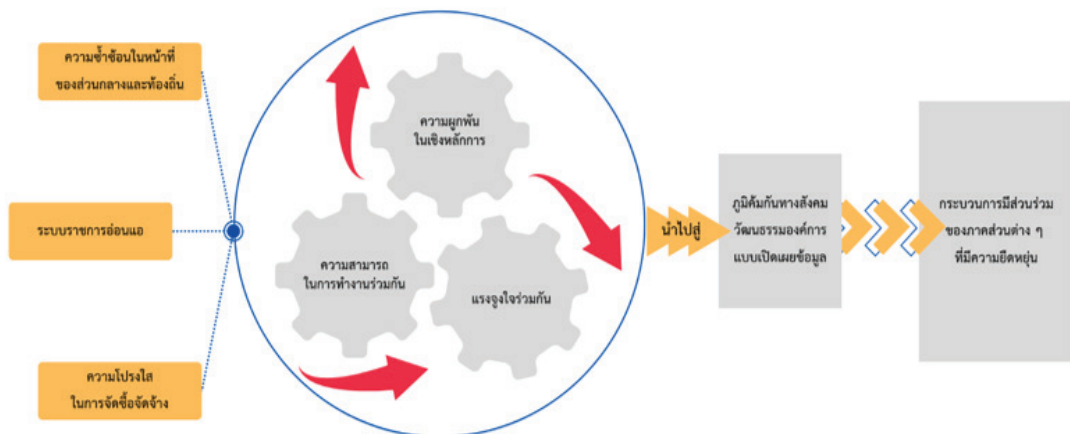
การนำแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนมาใช้ป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำเป็นต้องออกแบบระบบบริหารที่เปิดให้ภาคประชาชน ภาคธุรกิจ และภาคประชาสังคมเข้าถึงข้อมูล ร่วมกำหนดปัญหา ติดตามโครงการ และตรวจสอบการใช้อำนาจผ่านกลไกต่างๆ เช่น เวทีสภาเมือง ภาคพลเมือง งบประมาณแบบมีส่วนร่วม และคณะกรรมการธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Yomnak & Ruckchart, 2021) อย่างไรก็ตาม การร่วมใช้อำนาจมิได้หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจตามกฎหมายให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมในทันที เนื่องจากอำนาจอนุมัติยังคงอยู่กับผู้บริหารและสภาท้องถิ่น อีกทั้งการเปิดพื้นที่ตรวจสอบอาจเผชิญแรงต้านจากผู้มีอำนาจในพื้นที่

การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่อาจตั้งอยู่บนสมมติฐานว่า ภาครัฐและภาคพลเมืองสามารถแบ่งปันอำนาจตัดสินใจได้อย่างเท่าเทียมในทันที เนื่องจากอำนาจอนุมัติตามกฎหมายยังคงอยู่กับผู้บริหารและสภาท้องถิ่น อีกทั้งการเปิดพื้นที่ที่ตรวจสอบอาจเผชิญแรงต้านจากผู้มีอำนาจ ดังนั้น บทบาทของภาคพลเมืองจึงควรเริ่มจากการเข้าถึงข้อมูล การร่วมกำหนดปัญหา การติดตามโครงการ และการเรียกร้องความรับผิดชอบต่อสาธารณะ ซึ่งภายใต้ข้อจำกัดดังกล่าว ข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Data) เทคโนโลยีดิจิทัล และสื่อสังคมออนไลน์สามารถสร้าง “อำนาจจากข้อมูล” ให้แก่ประชาชน โดยทำให้ข้อมูลงบประมาณ โครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง และผลการดำเนินงานสามารถค้นหา เปรียบเทียบ และตรวจสอบได้ พลังในการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะย่อมเพิ่มต้นทุนทางชื่อเสียงและการเมืองของการทุจริต แม้ไม่แทนที่อำนาจตามกฎหมาย แต่สามารถลดการผูกขาดข้อมูล จำกัดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และกดดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโปร่งใสและรับผิดชอบต่อมากขึ้น

จากข้อจำกัดดังกล่าว ข้อมูลภาครัฐแบบเปิด (Open Data) เทคโนโลยีดิจิทัล และสื่อสังคมออนไลน์จึงเป็นกลไกสำคัญในการสร้าง “อำนาจจากข้อมูล” ให้แก่ภาคพลเมือง โดยทำให้ข้อมูลงบประมาณ แผนงาน โครงการ การจัดซื้อจัดจ้าง การเบิกจ่าย และผลการดำเนินงานสามารถค้นหา เปรียบเทียบ และนำไปตรวจสอบต่อได้ การเปิดเผยข้อมูลอย่างเป็นปัจจุบันยังช่วยให้ประชาชนติดตามความผิดปกติ สื่อสารต่อสาธารณะ และสร้างแรงกดดันให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องชี้แจงและรับผิดชอบต่อมากขึ้น (Emerson et al., 2011; Pring, 2017) ดังนั้น การมีส่วนร่วมในบริบทท้องถิ่นไทยควรพัฒนาเป็นลำดับจากการเข้าถึงข้อมูล การร่วมกำหนดปัญหา การเสนอความคิดเห็น และการตรวจสอบต่อสาธารณะ ก่อนขยายไปสู่การร่วมตัดสินใจในประเด็นที่กฎหมายเปิดช่อง แนวทางดังกล่าวสามารถลดการผูกขาดข้อมูล จำกัดการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบ และทำให้การมีส่วนร่วมเกิดผลในทางปฏิบัติมากกว่าการเป็นเพียงพิธีกรรม

ภายใต้บริบทสังคมไทย การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนต้องเผชิญความท้าทายหลายประการ ทั้งในด้านวัฒนธรรมอำนาจนิยม การขาดทุนทางสังคม และความไม่สมดุลของพลังระหว่างภาคส่วน อย่างไรก็ตาม แนวทางในการส่งเสริมความร่วมมือสามารถดำเนินการผ่านการออกแบบนวัตกรรมเชิงกระบวนการ (Process Innovation) เช่น การสร้างข้อตกลงภาคี (Collaborative Compact) การสร้างขบวนการเฝ้าระวังจากภาคประชาชน และการเสริมพลัง (Empowerment) ให้กับกลุ่มที่เปราะบางหรือถูกกีดกัน (Marginalized Groups) ให้สามารถเข้าถึงและมีอิทธิพลต่อระบบการตัดสินใจในระดับท้องถิ่น (Fung & Wright, 2003) ที่สำคัญ การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนควรพัฒนาไปสู่การเป็น

วัฒนธรรมความร่วมมือที่ฝังรากอยู่ในกระบวนทัศน์ของเจ้าหน้าที่รัฐและประชาชน ซึ่งหมายถึงการเปลี่ยนจากแนวคิดรัฐเป็นเจ้าของอำนาจมาเป็นรัฐเป็นผู้เอื้ออำนวย ในขณะที่ประชาชนและภาคอื่นๆ ทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ร่วมออกแบบ (Co-Designer) ผู้ร่วมดำเนินการ (Co-Producer) และผู้ร่วมประเมินผล (Co-Evaluator) ของนโยบายและบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น (Bryson et al., 2014) แนวทางการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยผ่านการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน จำต้องขยับจากระบบราชการแนวตั้งแบบเดิม ไปสู่ระบบการบริหารที่เน้นความสัมพันธ์แนวนอน (Horizontal Relations) ที่มีลักษณะของการเรียนรู้ร่วม การไว้วางใจร่วม และการตรวจสอบร่วม อันจะส่งผลให้เกิดระบบธรรมาภิบาลท้องถิ่นที่มีความยั่งยืน โปร่งใส และยืดหยุ่นต่อความเปลี่ยนแปลงในระยะยาว โดยมีรายละเอียดดังสามารถอธิบายได้ดังภาพที่ 1



ที่มา : ดัดแปลงจาก Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015)

4. ปัจจัยผลักดันความร่วมมือจากหลายภาคส่วน : บริบทแห่งความไม่ไว้วางใจและภาวะวิกฤตทางธรรมาภิบาล

ปัจจัยผลักดัน (Drivers) ที่ก่อให้เกิดความจำเป็นของการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยสะท้อนให้เห็นจากความไม่แน่นอนที่เกิดจากระบบราชการที่อ่อนแอ ความไม่โปร่งใสในกลไกจัดซื้อจัดจ้าง และความซ้ำซ้อนของบทบาทระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น นอกจากนี้ การพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน (Interdependence) มีความชัดเจนยิ่งขึ้นเมื่อหน่วยงานภาครัฐเพียงลำพังไม่สามารถควบคุมกลไกการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะที่ภาคประชาชนและองค์กร

อิสระทางสังคมเริ่มแสดงบทบาทในการตรวจสอบถ่วงดุล การเกิดขึ้นของแรงกดดันจากภายในและภายนอก (Consequential Incentives) อาทิ การตรวจสอบจากองค์การอิสระ ปัญหาความเหลื่อมล้ำเชิงโครงสร้าง และกระแสเรียกร้องสังคมโปร่งใสจากกลุ่มพลเมืองตื่นรู้ กลายเป็นพลังขับเคลื่อนสำคัญ เช่นเดียวกับการเกิดขึ้นของผู้นำท้องถิ่นที่มีความริเริ่ม (Initiating Leadership) ในการสร้างพื้นที่ความร่วมมือที่ไม่จำกัดอยู่ในระบบราชการเดิม

ระบอบการบริหารแบบข้ามพรมแดนอำนาจ : ก่อรูปกระบวนการป้องกันการทุจริตร่วมกัน

เมื่อพิจารณาจากระบอบการบริหารและการจัดการผ่านการร่วมใช้อำนาจร่วมมือหลายภาคส่วน แนวทางการป้องกันการทุจริตจึงต้องตั้งอยู่บนฐานของการมีส่วนร่วมที่มีโครงสร้างและกระบวนการอย่างชัดเจน กล่าวคือ ต้องส่งเสริมพลวัตของความร่วมมือ (Collaborative Dynamics) ผ่านกลไกการพูดคุย ตัดสินใจ และลงมือปฏิบัติร่วมกัน โดยเฉพาะในประเด็นการใช้จ่ายงบประมาณ การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และการกำกับดูแลพนักงานส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของกระบวนการดังกล่าวจำเป็นต้องเริ่มจากความผูกพันในเชิงหลักการ (Principled Engagement) อาทิ การตั้งเวทีสาธารณะถาวรเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตรวจสอบนโยบายและงบประมาณ รวมถึงส่งเสริม แรงจูงใจร่วมกัน (Shared Motivation) ที่ยึดโยงกับคุณค่าร่วม ตัวอย่างเช่น ความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส และการพัฒนาอย่างยั่งยืน สำหรับองค์ประกอบสุดท้าย คือ ความสามารถสำหรับการทำงานร่วมกัน (Capacity for Joint Action) ซึ่งหมายถึง การบ่มเพาะทักษะให้แต่ละภาคส่วนสามารถทำงานร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ว่าจะเป็นการฝึกอบรมด้านกฎหมายป้องกันทุจริตแก่ภาคประชาชน หรือการส่งเสริมภาครัฐให้เข้าใจภาษาการสื่อสารของภาคประชาสังคมเพื่อสร้างภาวะผู้นำแบบใหม่ที่เปิดรับการเรียนรู้ข้ามภาคส่วน

ผลลัพธ์ของความร่วมมือ : จากความโปร่งใสเชิงโครงสร้างสู่การเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรม

ในมิติเชิงผลลัพธ์ (Collaborative Outcomes) การบริหารหารร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน เพื่อป้องกันการทุจริตมิได้เน้นเพียงการลงโทษผู้กระทำผิดเท่านั้น หากแต่เป็นการสร้างภูมิคุ้มกันทางสังคมผ่านการเสริมสร้างวัฒนธรรมองค์การแบบเปิดเผย การประเมินผลกระทบ (Impact) ของกลไกนี้อาจปรากฏในรูปของการลดข้อร้องเรียนเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนโครงการที่ได้รับความเห็นชอบจากภาคประชาชน และการพัฒนานวัตกรรมการติดตามงบประมาณโดยภาคพลเมืองในขณะเดียวกัน ศักยภาพในการปรับเปลี่ยน (Adaptation) ปรากฏผ่านการพัฒนาเครื่องมือดิจิทัลเพื่อเปิดเผยข้อมูลการใช้งบประมาณ และการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมที่ยืดหยุ่น เช่น การจัดเวทีภาคประชาชนผ่านแพลตฟอร์มออนไลน์ในพื้นที่ห่างไกล แนวทางการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน

ในการป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงมิใช่เพียงการขยายบทบาทของภาคประชาชน แต่ต้องสร้างระบอบความร่วมมือที่มีโครงสร้าง กระบวนการ และกลไกถาวร โดยมีรัฐเป็นผู้เอื้ออำนวยมากกว่าจะเป็นผู้ควบคุม อนาคตของการป้องกันการทุจริตจึงขึ้นอยู่กับความสามารถของสังคมในการเปลี่ยนผ่านจากระบบราชการแบบอำนาจนิยมสู่ระบบนิเวศความร่วมมือ (Collaborative Ecosystem) ที่ยึดโยงกับประชาชนในฐานะหุ้นส่วนที่เท่าเทียม

บทสรุป

ห้วงเวลากว่าสามทศวรรษที่ผ่านมาความพยายามในการปฏิรูประบบราชการของไทย โดยเฉพาะการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถูกวางเป้าหมายไว้ เพื่อส่งเสริมประชาธิปไตยเชิงพื้นที่ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ผลลัพธ์ที่ปรากฏกลับไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางกลุ่มหรือบางพื้นที่ยังคงเผชิญกับปัญหาการทุจริต การแทรกแซงทางการเมือง และความล้มเหลวของกลไกตรวจสอบอย่างเป็นระบบ ปรากฏการณ์นี้สะท้อนให้เห็นถึง “ช่องว่างเชิงโครงสร้าง” ระหว่างแนวคิดกับการปฏิบัติ และชี้ให้เห็นถึงภาวะ “ธรรมชาติบิดาจำลอง” ที่มีอยู่เพียงในรูปแบบเชิงสัญลักษณ์ แต่ขาดแก่นแท้ของวัฒนธรรมการบริหารที่ยึดโยงกับหลักคุณธรรม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบอย่างแท้จริง

บทความฉบับนี้สะท้อนพัฒนาการและพลวัตของการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยผ่านสามห้วงเวลา ได้แก่ อดีต อุบาทว์ และอนาคต โดยมีธรรมชาติเป็นแกนกลางของการวิเคราะห์เชิงโครงสร้างและอำนาจอย่างเป็นระบบ **ห้วงเวลาอดีต** การกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 แม้จะได้รับการยกย่องว่าเป็นจุดเริ่มต้นของประชาธิปไตยเชิงพื้นที่ในระดับท้องถิ่น แต่กลับถูกจำกัดด้วยกรอบคิดแบบราชการรวมศูนย์และโครงสร้างอำนาจที่ยังฝังรากแน่นในวัฒนธรรมอุปถัมภ์และการแทรกแซงจากส่วนกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกออกแบบให้มีอิสระทางกฎหมาย แต่กลับขาดอิสรภาพเชิงโครงสร้างและทรัพยากรที่จำเป็นต่อการบริหารตนเองอย่างแท้จริง ส่งผลให้การกระจายอำนาจกลายเป็นเพียงนโยบายเชิงสัญลักษณ์ที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงพลวัตอำนาจในพื้นที่ได้จริง

ในปัจจุบัน หรือที่บทความเรียกว่า “อุบาทว์” ได้ปรากฏภาพที่ชัดเจนของ “วงจรแห่งความไร้ธรรมชาติ” ซึ่งกลายเป็นความปกติวิสัยของการเมืองท้องถิ่น วัฏจักรอุบาทว์นี้ประกอบด้วยการใช้เงินเป็นเครื่องมือทางการเมือง การทุจริตเชิงระบบในการจัดสรรงบประมาณ และการไร้กลไกตรวจสอบจากประชาชนที่เข้มแข็งเพียงพอ สถานะนี้ไม่เพียงแต่บ่อนทำลายความไว้วางใจระหว่างรัฐกับประชาชน

หากยังตอกย้ำว่าธรรมาภิบาลในระดับท้องถิ่นยังดำรงอยู่ในรูปของพิธีกรรมทางราชการ มากกว่าการฝังราก เป็นวัฒนธรรมการบริหารที่มีความพร้อมรับผิดชอบต่อสาธารณะอย่างแท้จริง

ขณะที่อนาคตอันพึงปรารถนา มิได้มุ่งหวังเพียงการปฏิรูปรูปแบบการบริหาร แต่คือการเปลี่ยนผ่านไปสู่ ระบอบธรรมาภิบาลเชิงภาคี (Collaborative Governance Regime) ที่รัฐมีใช้ศูนย์กลางของอำนาจแต่เพียงฝ่ายเดียว หากเป็นผู้ประสานประโยชน์ร่วมของภาคส่วนต่างๆ โดยเฉพาะประชาชน ในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย บทบาทของประชาชนในอนาคตจึงมิใช่เพียงผู้รับบริการของรัฐ แต่คือผู้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจ ร่วมกำกับดูแล และร่วมตรวจสอบกลไกการใช้อำนาจในทุกระดับ แนวทางดังกล่าวจะนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ มีความพร้อมรับผิดชอบ และตั้งอยู่บนฐานของความยุติธรรมเชิงกระบวนการ ซึ่งเป็นหัวใจของธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตยร่วมสมัย

ข้อพิเคราะห์ของบทความนี้ได้ชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตกอยู่ภายใต้ตัวจรรอพบหรือขาดธรรมาภิบาล หากแต่เสนอว่า เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินงานภายใต้การกระตุ้นตัวของอำนาจและข้อมูล ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ การใช้ดุลพินิจที่ขาดการตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จำกัด เงื่อนไขเหล่านี้อาจเกื้อหนุนให้เกิดวงจรการใช้อำนาจเพื่อประโยชน์เฉพาะกลุ่มได้ในทางตรงกันข้าม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกลไกการเปิดเผยข้อมูล ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรม ประชาชนที่มีศักยภาพ และระบบตรวจสอบหลายภาคส่วน ย่อมมีโอกาสสร้างธรรมาภิบาลและลดความเสี่ยงต่อการทุจริตได้มากกว่า ดังนั้น การร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วนจึงไม่ควรถูกจำกัดอยู่เพียงการจัดประชุมหรือเชิญตัวแทนภาคส่วนต่างๆ เข้าร่วมในเชิงพิธีกรรม แต่ต้องถูกออกแบบให้เป็นโครงสร้างและกระบวนการที่กระจายอำนาจด้านข้อมูล การกำหนดวาระ การตัดสินใจ การติดตาม และการประเมินผลอย่างแท้จริง การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเปลี่ยนจากการมีส่วนร่วมเชิงรูปแบบไปสู่ความรับผิดชอบร่วม และสร้างระบบป้องกันการทุจริตที่เหมาะสมกับบริบทของแต่ละพื้นที่

ส่วนท้ายของบทความได้เสนอแนวทางการวางรากฐานธรรมาภิบาลที่ยั่งยืนในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกระบวนการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน โดยเน้นการป้องกันการทุจริตจะไม่ประสบผลสำเร็จอย่างแท้จริง หากยังคงยึดรูปแบบการบริหารแบบรวมศูนย์และจำกัดบทบาทของประชาชนไว้เพียงในฐานะผู้รับบริการ รัฐจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทของตนจาก “ผู้ควบคุม” ไปสู่ “ผู้อำนวยความสะดวก” ที่เอื้อให้ประชาชนและภาคีอื่นๆ มีส่วนร่วมอย่างจริงจังในทุกขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ตั้งแต่การวางแผน การตัดสินใจ การกำกับติดตาม ไปจนถึงการประเมินผล โดยไม่ถูกจำกัดอยู่

ภายใต้กรอบเทียมนของพิธีกรรมทางราชการ ภายใต้บริบทของสังคมไทยซึ่งยังฝังรากด้วยระบบอุปถัมภ์ ความเหลื่อมล้ำเชิงอำนาจ และการรวมศูนย์อย่างเหนียวแน่น การนำแนวคิดการร่วมใช้อำนาจหลายภาคส่วน จึงมิใช่เพียงการปฏิรูปเชิงเทคนิค หากแต่เป็นความพยายามในการรื้อสร้าง “จินตภาพใหม่ของรัฐท้องถิ่น” ให้เป็นพื้นที่ประชาธิปไตยที่มีชีวิตและเปิดกว้าง โดยมีกลไกสนับสนุนที่จำเป็น การต่อสู้กับการทุจริต ในบริบทท้องถิ่นจำเป็นต้องเปลี่ยนโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงอำนาจให้เป็นประชาธิปไตยมากขึ้น โดยยกระดับสถานะของประชาชนจาก “ผู้ถูกปกครอง” ไปสู่ “เจ้าของอำนาจร่วม” ซึ่งมีได้เป็นเพียงเป้าหมายของการพัฒนา แต่คือกระบวนการฟื้นฟูสัญญาทางสังคมระหว่างรัฐกับพลเมือง เพื่อให้การปกครอง ในระบอบประชาธิปไตยดำรงอยู่อย่างชอบธรรม และโปร่งใส ดังนั้น ธรรมชาติและการร่วมใช้อำนาจ หลายภาคส่วนมิได้จัดการทุจริตโดยตรง แต่เปลี่ยนโครงสร้างที่ทำให้การทุจริตเกิดขึ้นได้ง่าย ด้วยการกระจายข้อมูล ขยายการตรวจสอบ และเพิ่มต้นทุนของการใช้อำนาจโดยมิชอบ

References

- Alblas, E., & van Zeven, J. (2023). Collaborative Agri-environmental Governance in the Netherlands: A Novel Institutional Arrangement to Bridge Social-ecological Dynamics. *Ecology and Society*, 28(1), 1-18.
- Anghong, S., Charoensuk, K., & Kesorn, C. (2025). Power and Interests: Political Challenges to Sustainable Development in Thailand. *Political Science and Public Administration Journal*, 16(Suppl. 1), 111–138.
- Ansell, C. , & Gash, A. (2007). Collaborative Governance in Theory and Practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18, 543-571.
- Arghiros, D. (2001). *Democracy, Development and Decentralization in Provincial Thailand*. Routledge.
- Aunphattanasilp, C. (2024). *Policy Implementation from the Perspective of Administration and Management Through Collaborative Governance* [Unpublished Manuscript]. Graduate School of Public Administration, National Institute of Development Administration.
- Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468.
- Bryson, J. M., Crosby, B. C., & Stone, M. M. (2006). The Design and Implementation of Cross-sector Collaborations: Propositions from the Literature. *Public Administration Review*, 66(1), 44-55.
- Bryson, J.M., Crosby, B.C., & Bloomberg, L. (2014). Public Value Governance: Moving Beyond Traditional Public Administration and the New Public Management. *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- Chanmanee, D. (2025). Jean-Jacques Rousseau and the Legitimation of Democracy. *Academic Journal of Political Science and Public Administration*, 7(1), 119–130.

- Chardchawarn, S. (2010). *Local Governance in Thailand: The Politics of Decentralization and the Roles of Bureaucrats, Politicians and the People*. Institute of Developing Economies.
- Chardchawarn, S. (2019). *The Dynamics of Decentralization in Thailand from 1992 to 2018*. King Prajadhipok's Institute.
- Chardchawarn, S. (2020). *Local Government: Perspectives from France, Japan, the United Kingdom, the United States, and Thailand*. Sanya Dharmasakti Institute for Democracy, Thammasat University.
- Dechprasurt, N. (2018). *The Pattern of Electoral Vote Buying in Local Government* [Master's thesis, Rangsit University].
- Dhiraputra, S. (2019). Pattern of Citizen Participation in Countering Corruption: The Case Study of Local Government Organizations. *NACC Academic Journal*, 12(2), 139–150.
- Dockthaisong, B. (2019). *Public Administration that Changes the World*. Mahachulalongkornrajavidyalaya University.
- Emerson, K., & Nabatchi, T. (2015). *Collaborative Governance Regimes*. Georgetown University Press.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2011). An Integrative Framework for Collaborative Governance. *Journal of Public Administration and Theory*, 22, 1-29.
- Fung, A., & Wright, E.O. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. Verso.
- Grindle, M. S. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 17(4), 525-548.
- Heeks, R. (2001). *Understanding E-governance for Development*. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester.

- Hicken, A. (2007). Vote Buying: The Role of Money in the Election Process. In F. C. Schaffer (Ed.), *Elections for Sale: The Causes and Consequences of Vote Buying* (pp. 47–60). Lynne Rienner Publishers.
- International Monetary Fund (IMF). (1997). *Good Governance: The IMF's Role*. International Monetary Fund.
- Juito, S. (2024). *Good Governance: Prototype of Local Government Organization Towards Excellence*. Chulalongkorn University Press.
- Kesiranon, K. (2023). Red Flags of Bid Tailoring: Considerations Drawn from International Guidelines and Practices Under the Thai Legal Framework. *NACC Academic Journal*, 16(2), 2–26.
- Kim, S., & Han, C. (2024). The Origins of Collaborative Governance in South Korea: An Analysis of the First Ten Years After Democratisation. *Journal of Contemporary Asia*, 54(4), 714–731.
- Koebele, E. A., Méndez-Barrientos, L. E., Nadeau, N., & Gerlak, A. K. (2024). Beyond Engagement: Enhancing Equity in Collaborative Water Governance. *WIREs Water*, 11(2), 1–19.
- Kokpol, O., Thanarithichot, S., Permpoonwiwat, S., Atcharyapanya, P., Jaimun, T., Phanphuet, T., Rattanapornboon, N., Wijitintaramat, S., Klinhom, T., & Kaewthong, S. (Eds.). (2020). *Fundamental Concepts of Decentralization and Local Governance*. Office of Innovation for Democracy. King Prajadhikok's Institute.
- Krygier, M. (2018). Why the Rule of Law Matters. *Jurisprudence*, 9(1), 146–158.
- Kurkela, K., Kork, A.-A., Jantti, A., & Paananen, H. (2024). Citizen Participation as an Organisational Challenge in Local Government. *International Journal of Public Sector Management*, 37(1), 124–140.
- Langkhulanon, S. (2024). Innovation in Public Sector Management for Transparency and Participation: The Lesson Learned from Naga City Government, Philippines. *NACC Academic Journal*, 17(2), 93–109.

- Luangprapat, W. (2014). *A Study and Compilation of Examples of Collaborative Governance Among the Public Sector, Local Government Organizations, Private Sector, Civil Society, and Communities* (Research Report). Thammasat University.
- Luangprapat, W. (2020). *Collaborative Governance in Thailand: Centerless Society, Fragmented Centralism and a New Framework for Subnational Governance*. King Prajadhipok's Institute.
- Maneenuch, W. (2023). Anti-corruption by Empowering People. *NACC Academic Journal*, 16(2), 27–50.
- Mongkhonsubseuk, W. (2023). Roles of Citizens in Building Participation in Anti-corruption. *NACC Academic Journal*, 16(1), 20–35.
- Nakfon, P. (2024). *Public Policy Administration* (2nd ed.). Prayunsarn Thai Printing.
- Neekul, N. (2022). Open Government Data: A Tool to Fight Corruption. *NACC Academic Journal*, 15(1), 2–19.
- Nilrat, S. (2019). Corruption Patterns and Risk Factors in Local Government Organizations. *NACC Academic Journal*, 12(1), 105–120.
- OECD. (2023). *Open Government for Stronger Democracies: A Global Assessment*. OECD Publishing.
- OECD. (2025). *Government at a Glance 2025*. OECD Publishing.
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2021). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2020*. National Anti-Corruption Commission. <https://nacc.go.th/files/article/attachments/2695767268d61df99f363a129083f47a2c06c9f.pdf?csrt=12353916607469186744>
- Office of the National Anti-Corruption Commission. (2022). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2021*. National Anti-Corruption Commission. <https://nacc.go.th/files/article/attachments/2695767268d61df99f363a129083f47a2c06c9f.pdf?csrt=12353916607469186744>

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2023). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2022*. National Anti-Corruption Commission. <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2711726a1ab2bcb9dba3f3fd686c36e72ab78aa.pdf?csrt=11669935999474316672>

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2024). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2023*. National Anti-Corruption Commission. <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/2729694a15ab23ce6d2602ff991c88078794964.pdf?csrt=11669935999474316672>

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2025a). *NACC Aims to Enhance the ITA Performance of Local Administrative Organizations to Develop Measures for Strengthening the Prevention of Corruption and Misconduct, Bribery, and Conflicts of Interest*. <https://www.nacc.go.th/categorydetail/20180831184638361/20250310171133?>

Office of the National Anti-Corruption Commission. (2025b). *Thailand Corruption Situation Report: Fiscal Year 2024*. National Anti-Corruption Commission. <https://www.nacc.go.th/files/article/attachments/27523707decfa5ce6806ca7746f14f0c0bbe45a.pdf?csrt=11669935999474316672>

Paijuntuek, T., Sripokangkul, S., Mueangming, A., Surayasimapong, T., & Ruangthamsing, C. (2021). Competition and Factors Affecting Victory of House of Representatives Candidates in Loei Province During the 2019 General Election. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 18(3), 58–78.

Pathranarakul, P. (2021). *Contemporary Public Administration theory* (2nd ed.). Ratnatri. Peters, B. G., & Pierre, J. (2018). *The Politics of Bureaucracy: An Introduction to Comparative Public Administration* (7th ed.). Routledge.

Phongpaichit, P., & Piriyaangsan, S. (2005). *Corruption and Democracy in Thailand*. Silkworm Books.

- Pingkhram, T., Phacharoen, W., Watcharapalangkul, T., Saadsri, P., Kongnoon, P., & Chaikavil, P. (2024). The Vicious Cycle and Election in Thailand: Concepts and Academic Controversies for Solutions. *Journal of Social Research*, 3(1), 36–49.
- Preecharush, D. (2023). *Elites and Power in Southeast Asia*. Matichon.
- Pring, C. (2017). *People and Corruption: Citizens' Voices from Around the World – Global Corruption Barometer*. Transparency International.
- Puang-ngam, K. (2007). *Thai Local Government: Principles and New Dimensions for the Future* (6th ed.). Winyuchon.
- Puttapak, T., & Pouaree, S. (2021). Nepotism in Patronage System and Operation of Local Administrative Organization: A Case Study of the Local Administrative Organization in Muang District of Nakhon Ratchasima Province. *Journal of Politics and Governance*, 11(1), 21–41.
- Rock, M. T. (2009). Corruption and Democracy. *Journal of Development Studies*, 45(1), 55–75.
- Saengkaew, A., & Roengtam, S. (2020). Citizen Engagement and Effectiveness Local Governance Development: The case of Khon Kaen Province, Thailand. *Revista UNISCI*, 18, 193-206.
- Seedam, I. (2021). Public Sector Administration in the Model of Network Governance and Its Implementation for Thailand. *Journal of Administrative and Management Innovation*, 9(3), 95–106.
- Shin, B., Floch, J., Rask, M., Baeck, P., Edgar, C., Berditchevskaia, A., Mesure, P., & Branlat, M. (2024). A Systematic Analysis of Digital Tools for Citizen Participation. *Government Information Quarterly*, 41(3), 1-18.
- Singkaneti, B. (2025). *Local-level Democracy: The Foundation of Thai Democracy — A Spatial Reflection of Empowerment in the Thai Social Context*. Office of Research.

- Sudasna Na Ayudhaya, B. (2023). Citizen Power Against Corruption for a Clean and Transparent Thailand. *NACC Academic Journal*, 15(2), 32–47.
- Suwanmongkol, P. (2011). Decentralization: Concepts and Experiences from Asia. Sukhothai Thammathirat Open University Press.
- Suwanmongkol, P. (2017). The Reform of Civic Politics in Thai Local Politics and Administration. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 15(1), 87–103.
- Suwanmongkol, P. (2021). Turning Back, Looking Forward at Decentralization of the Thai State: A Dim Light at the End of the Tunnel. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 19(3), 119–140.
- Tanchai, W., & Meesuk, A. (2020). *Decentralization and Local Governance in Thailand Under the New Constitution: Challenges of Re-centralizing Politics and Administration*. King Prajadhipok's Institute Journal of Democracy and Governance, 2, 3–26.
- Teerapipattanakul, S. (2021). *The Local Election and Patronage System in Bangbo Subdistrict Municipality of Samutprakan Province* [Master's thesis, Sukhothai Thammathirat Open University]. STOUIR at Sukhothai Thammathirat Open University. <https://ir.stou.ac.th/handle/123456789/11770>
- Thip-ut, S. (2024). Types of Corruption in Local Administrative Organizations in Region 4. *NACC Academic Journal*, 17(1), 78–97.
- Tuansiri, E., & Thongfhua, S. (2021). Study of the Patterns, Methods and Impacts of the Election According to the New Constitution: A Case Study of Pattani Province. *King Prajadhipok's Institute Journal*, 19(1), 28–47.
- United Nations Development Programme (UNDP). (1997). *Governance for Sustainable Human Development*. United Nations Development Programme.
- United Nations Development Programme (UNDP). (2004). *Human Development Report 2004: Cultural Liberty in Today's Diverse World*. United Nations Development Programme.

- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP). (2009). *What is Good Governance?*. United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.
- van Meerkerk, I., & Edelenbos, J. (2017). Facilitating Conditions for Boundary-spanning Behaviour in Governance Networks. *Public Management Review*, 20(4), 1-22.
- Wattanasiritham, S. (2024). Solicitation of Bribes by State Officials: A Case Study of Local Government Organizations. *NACC Academic Journal*, 17(1), 56-77.
- World Bank (1989). *Sub-Saharan Africa: From Crisis to Sustainable Growth. A long-Term Perspective Study*. World Bank.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. World Bank.
- World Bank. (2006). *Thailand - Country Development Partnership: Governance and Public Sector Reform (CDP-G): Program Assessment and Implementation Completion Report*. World Bank.
- World Bank. (2025). *Guinea Support to Local Governance Project: Implementation Completion and Results Report*. World Bank.
- Yomnak, T., & Ruckchart, S. (2021). Collaboration Network of Thailand's Anti-corruption Organizations. *Southeast Asian Journal of Economics*, 9(1), 27-46.
- Zhao, B., Cheng, S., Schiff, K. J., & Kim, Y. (2023). Digital Transparency and Citizen Participation: Evidence from the Online Crowdsourcing Platform of the City of Sacramento. *Government Information Quarterly*, 40(4), 1-15.