



วารสารธรรมเพื่อชีวิต

JOURNAL OF DHAMMA FOR LIFE

ISSN: 2822-048X

<https://soo8.tci-thaijo.org/index.php/dhammalife/index>

Original Research Article

Thai Political Reform: Opportunities and Challenges

ปฏิรูปการเมืองไทย...โอกาสและความท้าทาย

Thanyapat Thavechaiyasaid^{1*} & Suriyasai Katasila²ธัญญภัทร์ ทวีชัยเศรษฐ์^{1*} และ สุริยะใส กตะศิลา²

ARTICLE INFO

Name of Author &
Corresponding Author: *

1. Thanyapat Thavechaiyasaid

ธัญญภัทร์ ทวีชัยเศรษฐ์

Rangsit University, Thailand.

มหาวิทยาลัยรังสิต

Email: thanyapat.psed9@gmail.com

2. Suriyasai Katasila

สุริยะใส กตะศิลา

Rangsit University, Thailand.

มหาวิทยาลัยรังสิต

Email: suriyasai.k@rsu.ac.th

คำสำคัญ

สำนักงาน ป.ย.ป., การปฏิรูปประเทศด้านการเมือง,
อำนาจเงินนโยบาย, การมีส่วนร่วม

Keywords:

Strategic Transformation Office, Political
Reform, Policy Authority, Public
Participation

Article history:

Received: 10/06/2025

Revised: 18/08/2025

Accepted: 05/09/2025

Available online: 25/10/2025

How to Cite:

Thavechaiyasaid, T & Katasila, S. (2025).
Thai Political Reform: Opportunities and
Challenges. *Journal Dhamma for Life*,
31(4), 357-369.

ABSTRACT

This research article titled *Problems Analysis, Evaluation and Policy Recommendations for Driving Political Reform in Thailand: A Case Study of Strategic Transformation Office* aims to examine the role, functions, and operational mechanisms of Strategic Transformation Office as a state apparatus mandated to support, coordinate, and monitor the implementation of national reform policies under the 20-Year National Strategy framework. The study specifically focuses on political reform. Its objectives are threefold: (1) to analyze the problems and obstacles in implementing political reform through the role and performance of the Strategic Transformation Office; (2) to assess the effectiveness of its implementation processes; and (3) to propose policy recommendations for enhancing the effectiveness of political reform in Thailand.

The findings reveal that although the Strategic Transformation Office plays a key role in policy analysis, coordination, and linking national-level strategies with implementation agencies, it lacks formal administrative and legal authority to enforce its recommendations. Consequently, many policy proposals remain unimplemented. The study highlights the necessity of strengthening the policy authority of the Strategic Transformation Office, including its capacity to allocate resources, monitor and evaluate relevant agencies, and provide formal policy direction. It also recommends the enactment of a dedicated legal framework to institutionalize the office and ensure its structural stability and legitimacy.

Furthermore, the study emphasizes that fostering meaningful and sustainable public participation is essential to enhancing transparency, accountability, and continuity in the reform process. This research not only reveals structural limitations in Thailand's public sector governance but also proposes strategic institutional adjustments to enable a more effective and sustainable model of policy-driven reform.

ศูนย์พัฒนาระบบงานวิจัย
Thai Journal Citation Index Centre

บทคัดย่อ

การศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ปัญหา ประเมินผล และข้อเสนอเชิงนโยบายในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง : กรณีศึกษาสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง ฉบับนี้มุ่งวิเคราะห์บทบาท หน้าที่ และกลไกการดำเนินงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ในฐานะกลไกรัฐที่ได้รับมอบหมายภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ในการประสาน สนับสนุน และติดตามการดำเนินนโยบายภายใต้กรอบยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งเจาะจงการศึกษาในประเด็นการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง มีวัตถุประสงค์(1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ผ่านบทบาทและผลงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) (2) เพื่อศึกษาและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ในกระบวนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง (3) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

ผลการศึกษา พบว่า สำนักงาน ป.ย.ป. แม้มีบทบาทสำคัญในการรวบรวม วิเคราะห์ และเสนอแนะแนวนโยบาย รวมถึงการเชื่อมโยงระหว่างระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ แต่กลับขาดอำนาจหน้าที่ในการสั่งการหรือบังคับใช้เชิงบริหาร ส่งผลให้ข้อเสนอเชิงนโยบายจำนวนมากไม่สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างแท้จริง และข้อค้นพบนี้ สะท้อนถึงความจำเป็นในการเสริมสร้างอำนาจเชิงนโยบายแก่สำนักงาน ป.ย.ป. ในลักษณะของอำนาจในการเสนอแนวทาง จัดสรรทรัพยากร ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปอย่างเป็นระบบ พร้อมทั้งเสนอให้ตรากฎหมายเฉพาะเพื่อจัดตั้งสำนักงานให้มีความมั่นคงในเชิงสถาบัน นอกจากนี้ การสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในลักษณะที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยสำคัญที่จะช่วยเสริมสร้างความชอบธรรม ความโปร่งใส และความต่อเนื่องของกระบวนการปฏิรูปประเทศอย่างแท้จริง งานวิจัยนี้จึงไม่เพียงสะท้อนข้อจำกัดเชิงโครงสร้างขององค์กรภาครัฐ แต่ยังนำเสนอแนวทางปรับปรุงกลไกรัฐไทยให้สามารถขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนในระยะยาว

บทนำ

ประเทศไทยได้เผชิญกับวิกฤตปัญหาทางการเมืองเชิงโครงสร้างและความไม่แน่นอนมาอย่างต่อเนื่องตลอดหลายทศวรรษ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวในการพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการของระบอบประชาธิปไตยให้มีความมั่นคงและยั่งยืน ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ การรัฐประหาร การชุมนุมประท้วง และปัญหาความไม่เป็นธรรมในระบบการเลือกตั้ง ล้วนเป็นผลจากโครงสร้างอำนาจที่รวมศูนย์ ขาดกลไกถ่วงดุลที่มีประสิทธิภาพ และไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงในกระบวนการทางการเมือง ส่งผลให้การพัฒนาประเทศขาดเสถียรภาพและเกิดความเหลื่อมล้ำในหลายมิติ



หลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้ดำเนินการจัดตั้งกลไกต่าง ๆ เพื่อรองรับการปฏิรูปประเทศ รวมทั้งการแก้ไขรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ที่กำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติ และแผนการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ เพื่อเป็นกรอบทิศทางการพัฒนาระยะยาวของประเทศในช่วง 20 ปีข้างหน้า และการจัดตั้งสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ตามคำสั่งหัวหน้า คสช. ที่ 19/2561 เพื่อทำหน้าที่ประสาน เชื่อมโยง และติดตามการดำเนินงานตามแผนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ เป็นกลไกขับเคลื่อนไปสู่การปฏิรูป

การศึกษานี้ผู้วิจัยจึงเลือกแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ซึ่งเป็นแผนการปฏิรูปประเทศด้านที่สำนักงาน ป.ย.ป. รับผิดชอบหลักในกิจกรรมปฏิรูปที่ 3 ประเด็นการปฏิรูปที่ 2 การสร้างความสามัคคีปรองดอง สมานฉันท์ของคนในชาติ มาวิเคราะห์เชิงลึกในฐานะกรณีศึกษา เพื่อประเมินผลการดำเนินงานทั้งในเชิงเป้าหมาย ผลผลิต (outputs) และผลลัพธ์ (outcomes) ที่เกิดขึ้นจริง โดยพิจารณาทั้งจากข้อมูลเชิงเอกสาร รายงานราชการ ตลอดจนการวิเคราะห์ข้อจำกัดและปัจจัยแวดล้อมที่ส่งผลต่อการดำเนินนโยบาย อาทิ การเมืองภายในองค์กร การเปลี่ยนผ่านของรัฐบาล และความสามารถในการสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน การศึกษานี้จึงมีเป้าหมายเพื่อศึกษาว่ากลไกเชิงสถาบันของสำนักงาน ป.ย.ป. ในฐานะหน่วยงานขับเคลื่อนนโยบาย สามารถส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองที่มีลักษณะยั่งยืนและมีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด อีกทั้งยังต้องการนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายที่สามารถปรับปรุงการดำเนินงานของกลไกดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพและเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ อย่างแท้จริง มีนัยสำคัญอย่างยิ่งต่อการพัฒนาประชาธิปไตยในประเทศไทยในระยะยาว โดยเฉพาะในยุคที่การปฏิรูปประเทศกำลังเผชิญกับข้อสงสัยด้านความชอบธรรมและประสิทธิผลจากสาธารณชน นอกจากนี้ การขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองยังคงยึดแนวทางจากส่วนกลางเป็นหลัก โดยขาดการบูรณาการวัฒนธรรมการเมืองแบบไทยและหลักประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ซึ่งทำให้การปฏิรูปไม่สามารถตอบสนองต่อบริบทของสังคมไทยได้อย่างเหมาะสม การขาดการฝังรากของสถาบันทางการเมือง เช่น พรรคการเมือง หรือองค์กรอิสระในการตรวจสอบอำนาจรัฐ ก็เป็นอีกปัจจัยที่ซ้ำเติมความเปราะบางของระบบการเมืองไทยในปัจจุบัน

บทความนี้จึงมุ่งวิเคราะห์บทบาทของสำนักงาน ป.ย.ป. ในฐานะกลไกของรัฐที่ได้รับมอบหมายให้ขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดเชิงโครงสร้างของกลไกของรัฐในกระบวนการดังกล่าว ตลอดจนเสนอแนวทางเชิงนโยบายและข้อเสนอเชิงสถาบัน เพื่อเสริมสร้างกลไกประชาธิปไตยที่มีความมั่นคง มีส่วนร่วม และตอบสนองต่อบริบทไทย การศึกษาดังกล่าวไม่เพียงแต่ช่วยเสริมสร้างความเข้าใจเชิงนโยบาย หากยังสามารถเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการนโยบายสาธารณะของไทยให้สามารถตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงและความต้องการของประชาชนในระบอบประชาธิปไตยที่แท้จริง

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- (1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ผ่านบทบาทและผลงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.)
- (2) เพื่อศึกษาและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ในกระบวนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง
- (3) เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษานี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้การวิเคราะห์เชิงแนวคิด (Conceptual Analysis) และทฤษฎีแนววิพากษ์ (Critical Theory) มีการสำรวจ และตีความเอกสาร (Documentary Research/ Textual Interpretation) เป็นการค้นคว้า เก็บข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ ตำรา บทความ และงานวิจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับประเด็นที่ศึกษาเป็นหลัก โดยใช้วิธีการวิเคราะห์แนวคิดทฤษฎีของสำนักต่าง ๆ ตามแนวการวิเคราะห์แบบปรากฏการณ์นิยม (Phenomenology) เพื่อการเครื่องมือหลักในการเก็บข้อมูลแบ่งออกเป็นสองประเภท ได้แก่

- 1) ข้อมูลเอกสาร อาทิ รัฐธรรมนูญฯ ยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูปประเทศ รายงานสรุปผลการดำเนินงานตามยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ ผลงานรัฐบาล รวมถึงเอกสารราชการ และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 2) ข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informants) ได้แก่ (1) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (ป.ย.ป.) (2) บุคลากรจากสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) (3) นักวิชาการที่ศึกษาแนวทางการปฏิรูปประเทศ (4) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปประเทศ (5) ประชาชนทั่วไปที่มีประสบการณ์หรือความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูป และ (6) สื่อมวลชนที่มีบทบาทในการนำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับการปฏิรูปประเทศ โดยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกแบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-structured Interview) เป็นเครื่องมือในการให้ข้อมูลทางความคิดและการวิเคราะห์เชิงนโยบายอย่างมีมิติ

การวิจัยนี้ให้ความสำคัญกับความน่าเชื่อถือ (Trustworthiness) ของข้อมูลผ่านหลักเกณฑ์ 4 ประการ ได้แก่ ความถูกต้องแม่นยำ (Credibility) การถ่ายโอนผลการศึกษา (Transferability) ความคงที่ของข้อมูล (Dependability) และความตรวจสอบได้ (Confirmability) โดยใช้เทคนิคการตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Triangulation) และการตรวจสอบโดยผู้ให้ข้อมูล (Member Check) เพื่อให้ผลการวิจัยมีความถูกต้องและเที่ยงตรงที่สุด เพื่อให้สามารถเข้าถึงความซับซ้อนของกระบวนการทางนโยบายและการเมืองภายใต้บริบทของกลไกเชิงยุทธศาสตร์อย่างสำนักงาน ป.ย.ป. ซึ่งเป็นกรณีศึกษาเชิงคุณภาพให้เห็นถึงกลไกการใช้อำนาจภายใต้



กรอบการดำเนินงานของภาครัฐ ตลอดจนชี้ให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างสถาบันทางการเมืองกับทิศทางการพัฒนาประเทศในระยะยาว

ผลการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย เรื่อง การวิเคราะห์ปัญหา ประเมินผล และข้อเสนอเชิงนโยบายในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง : กรณีศึกษาสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง การศึกษาครั้งนี้มุ่งวิเคราะห์ปัญหา ประเมินผล และจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง โดยใช้สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) เป็นกรณีศึกษา สามารถสรุปผลการศึกษาตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย และข้อค้นพบประเด็นสำคัญจากการวิจัย ได้ดังนี้

1) วัตถุประสงค์ที่ 1 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคจากการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ผ่านบทบาทและผลงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) จากการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงประจักษ์และเอกสารที่เกี่ยวข้อง พบว่า สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ยังเผชิญข้อจำกัดสำคัญในหลายมิติ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการทำหน้าที่เป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองอย่างแท้จริง ทั้งนี้สามารถจำแนกออกได้เป็น 4 มิติเชิงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การเมือง และความร่วมมือข้ามภาคส่วน ดังนี้

1.1) ข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง สำนักงาน ป.ย.ป. ดำรงอยู่ในฐานะกลไกพิเศษภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรี โดยไม่มีฐานะเป็นหน่วยงานถาวรตามกฎหมาย ส่งผลให้โครงสร้างขององค์กรไม่มีเสถียรภาพ ทั้งในแง่งบประมาณ การบริหารทรัพยากรบุคคล และบทบาททางนโยบาย กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ป.ย.ป. ไม่ได้ถูกจัดวางให้เป็น “policy authority” อย่างแท้จริง แต่เป็นเพียงหน่วยงานสนับสนุนการคิดและติดตามข้อเสนอจากแผนปฏิรูปและยุทธศาสตร์ชาตินั้น ซึ่งขัดแย้งกับความคาดหวังในเชิงสาธารณะที่ต้องการให้หน่วยงานนี้ทำหน้าที่ขับเคลื่อนนโยบายที่มีผลผูกพันเชิงโครงสร้าง ความไม่มั่นคงเชิงสถานะนี้ยังสะท้อนถึงปัญหาเชิงนโยบายของประเทศไทยในระดับมหภาคที่มักตั้งกลไกพิเศษเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะหน้า โดยไม่มีการออกแบบเชิงระบบให้สามารถสืบทอดและสั่งสมองค์ความรู้ในระยะยาว

1.2) ข้อจำกัดเชิงอำนาจหน้าที่ ซึ่งแม้ว่าสำนักงาน ป.ย.ป. จะได้รับมอบหมายให้เป็นหน่วยงานที่ประสานและติดตามการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและยุทธศาสตร์ชาติ แต่กลับไม่มี “อำนาจหน้าที่” โดยตรงในการสั่งการหรือบังคับใช้กับหน่วยงานอื่น ส่งผลให้ข้อเสนอเชิงนโยบายจำนวนมากไม่ถูกนำไปใช้จริง หรือถูกตีความแตกต่างกันโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ จึงเกิดภาวะ “fragmented implementation” กล่าวคือ แม้จะมีนโยบายที่ดี แต่ไม่สามารถทำให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้จริงเพราะขาดกลไกบังคับบัญชา อีกทั้ง การพึ่งพาเพียงการประสานผ่านคณะกรรมการหรือรายงานผลลัพธ์ในเชิงรายงานประจำปี ไม่เพียงพอสำหรับการเร่งขับเคลื่อนการเปลี่ยนแปลงเชิง



โครงสร้างในภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับข้อสังเกตของ Ostrom (1990) ว่าระบบการจัดการนโยบายสาธารณะที่ไม่มี “enforcement mechanism” ที่เข้มแข็ง ย่อมเสี่ยงต่อการล้มเหลวในการดำเนินการในระยะยาว

1.3) ข้อจำกัดเชิงการเมือง ในบริบททางการเมืองไทยที่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้งและมีความแตกแยกในสังคม สำนักงาน ป.ย.ป. ในฐานะกลไกที่ริเริ่มขึ้นโดยรัฐบาลหลังรัฐประหาร จึงเผชิญปัญหาเรื่อง “ความชอบธรรมทางการเมือง” (political legitimacy) จากภาคประชาชนบางส่วน ซึ่งตั้งข้อสงสัยถึงเจตนารมณ์และวาระซ่อนเร้นของการปฏิรูป ความไม่ไว้วางใจนี้นำไปสู่การขาดการมีส่วนร่วมที่แท้จริง และทำให้เวทีนโยบายกลายเป็นเพียงพื้นที่จำกัดของชนชั้นนำทางราชการ ไม่สามารถขยายขอบเขตไปสู่การสร้างฉันทามติทางสังคมได้อย่างแท้จริง ที่สำคัญคือ ข้อเสนอหรือแนวทางการปฏิรูปจาก ป.ย.ป. มักถูก “หยุดชะงัก” หรือเปลี่ยนทิศทางเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาล ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาด policy continuity และการฝังรากเชิงสถาบันของกระบวนการปฏิรูปในระบอบประชาธิปไตย

1.4) ข้อจำกัดด้านการประสานงานและความร่วมมือระหว่างภาคส่วน แม้สำนักงาน ป.ย.ป. จะได้รับการออกแบบให้มีบทบาทในเชิงบูรณาการ แต่ในทางปฏิบัติกลับประสบปัญหาในการเชื่อมโยงกับหน่วยงานราชการอื่นอย่างแท้จริง โดยเฉพาะในประเด็นที่ทับซ้อนกับภารกิจขององค์กรอื่น เช่น สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงาน ก.พ.ร. หรือแม้แต่หน่วยงานกำกับท้องถิ่น นอกจากนี้ การทำงานกับภาคประชาสังคมยังอยู่ในระดับที่ไม่ลึกพอ กล่าวคือ เป็นเพียง “การรับฟัง” มากกว่าการมีส่วนร่วมเชิงปฏิบัติ (deliberative participation) ซึ่งขัดแย้งกับหลัก governance สมัยใหม่ที่เน้นการมีส่วนร่วมอย่างมีความหมายของทุกภาคส่วนในการออกแบบ ติดตาม และประเมินผลนโยบาย

2) วัตถุประสงค์ที่ 2 เพื่อศึกษาและประเมินผลการดำเนินงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ในกระบวนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง การศึกษาผลการดำเนินงานของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) พบว่า หน่วยงานดังกล่าวสามารถขับเคลื่อนงานในมิติที่เป็นภารกิจหลักได้ในระดับหนึ่ง โดยเฉพาะในเชิงการบริหารจัดการด้านข้อมูลและกระบวนการจัดทำแผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมืองที่ครอบคลุมประเด็นเชิงระบบหลายด้าน อาทิ การเพิ่มประสิทธิภาพของพรรคการเมือง การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และการปฏิรูประบบการเลือกตั้ง ตลอดจนการรวบรวมข้อมูลและจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเป็นประจำ และยังสามารถจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากภาคประชาชนและภาคส่วนต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง

2.1) การมีส่วนร่วมของประชาชนยังอยู่ในระดับที่จำกัดและไม่เป็นเชิงระบบ แม้จะมีการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็นจากกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง แต่รูปแบบของการมีส่วนร่วมนั้นยังคงเป็นไปในลักษณะ “informative participation” ซึ่งเน้นการสื่อสารข้อมูลจากภาครัฐสู่ประชาชน มากกว่าการเปิดพื้นที่ให้เกิด “deliberative participation” หรือการร่วมกันวิเคราะห์และออกแบบนโยบายในลักษณะที่เท่าเทียมกัน ความไม่ต่อเนื่องและไม่ลึกซึ้งของกระบวนการมีส่วนร่วมนี้ทำให้ข้อเสนอจำนวนมากขาดพลังเชิงสังคม ไม่สามารถสร้างฉันทามติหรือแรงสนับสนุนจากฐานประชาชนในระยะยาว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของ

Habermas (1984) เรื่อง public sphere ที่ชี้ว่า พื้นที่ทางการเมืองที่ปราศจากการสื่อสารอย่างมีเหตุผลและเท่าเทียม ย่อมนำไปสู่ความล้มเหลวของประชาธิปไตยเชิงหน้าที่ (functional democracy)

2.2) การติดตามและประเมินผลการดำเนินงานยังเน้นในมิติของการรายงาน (compliance) มากกว่าการเรียนรู้และการปรับเปลี่ยนเชิงนโยบาย (learning-oriented evaluation) กล่าวคือ กระบวนการประเมินผลที่ใช้อยู่ในปัจจุบันยังให้ความสำคัญกับการตรวจสอบว่าหน่วยงานดำเนินการตามแผนที่กำหนดหรือไม่ มากกว่าการวิเคราะห์ว่าแผนเหล่านั้นมีผลกระทบอย่างไรต่อระบบการเมือง หรือก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระดับพฤติกรรมของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ ซึ่งทำให้การประเมินกลายเป็นภาระเชิงเอกสาร มากกว่าการเป็นเครื่องมือในการพัฒนาแนวนโยบายใหม่หรือปรัชญาศาสตร์ที่ล้มเหลว ซึ่งตรงกับข้อเสนอของ Patton (2008) เกี่ยวกับ developmental evaluation ที่ควรจะใช้ในบริบทของการปฏิรูปที่มีความซับซ้อนและต้องปรับตัวอย่างต่อเนื่อง

2.3) ระบบถ่วงดุลและกลไกตรวจสอบความโปร่งใสในการใช้อำนาจ ยังมีจุดอ่อนที่สำคัญ โดยเฉพาะในกรณีของการกลั่นกรองข้อเสนอด้านการเมืองที่มักถูกรวมศูนย์อยู่ในระดับคณะกรรมการที่ประกอบด้วยข้าราชการระดับสูงหรือผู้ทรงคุณวุฒิที่มีสายสัมพันธ์กับฝ่ายบริหาร ซึ่งทำให้เกิดคำถามถึงความเป็นกลาง ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสาธารณะของกระบวนการปฏิรูป นอกจากนี้ การขาดกลไกเปิดเผยข้อมูลอย่างสม่ำเสมอ และไม่มีช่องทางให้ภาคประชาชนตรวจสอบหรือวิจารณ์ได้อย่างเป็นระบบ ยังสะท้อนถึงภาวะ “deficit of accountability” ที่ทำให้การปฏิรูปด้านการเมืองภายใต้กลไกของ ป.ย.ป. ไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้แก่สาธารณชนได้อย่างยั่งยืน

3) วัตถุประสงค์ที่ 3 เพื่อจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางเชิงนโยบายที่สำคัญ เพื่อเสริมสร้าง “พลวัต” และ “ความยั่งยืน” ให้แก่กระบวนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง ได้แก่

3.1) การปรับสถานะของสำนักงาน ป.ย.ป. ให้มีฐานะทางกฎหมายที่ชัดเจน ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการสร้าง “ความมั่นคงเชิงสถาบัน” (institutional stability) ในการดำเนินภารกิจด้านการปฏิรูป การที่สำนักงาน ป.ย.ป. มีสถานะเป็นเพียงกลไกพิเศษภายใต้สำนักนายกรัฐมนตรีในปัจจุบัน ส่งผลให้ไม่มีอำนาจตามกฎหมายเพียงพอในการบังคับหรือประสานงานกับหน่วยงานอื่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ อีกทั้งยังเสี่ยงต่อการยุบเลิกหรือเปลี่ยนแปลงเมื่อเกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การยกระดับให้เป็น “หน่วยงานถาวรในกำกับของนายกรัฐมนตรี” โดยมีกฎหมายเฉพาะรองรับจะช่วยสร้างความต่อเนื่อง (policy continuity) และเสถียรภาพขององค์กรในระยะยาว อันเป็นหลักการสำคัญของ institutionalization theory (North, 1990) ที่เน้นการสร้างกลไกถาวรเพื่อรองรับกระบวนการเปลี่ยนแปลงในระยะยาว

3.2) การสร้างกลไกการประสานงานที่มี KPI ร่วม และการบูรณาการข้ามกระทรวง เป็นข้อเสนอที่สำคัญต่อการลดภาวะ “แยกส่วน” (fragmentation) ของระบบราชการไทย การปฏิรูปด้านการเมืองมิใช่หน้าที่ของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยลำพัง แต่ต้องอาศัยการร่วมมือกันของหลายหน่วยงาน เช่น สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย สำนักงานสภาพัฒนาการ



เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การออกแบบระบบประสานงานแบบ inter-agency coordination ที่มีตัวชี้วัดร่วมกัน (shared KPIs) จะช่วยให้เกิดความชัดเจนของเป้าหมายร่วม และส่งเสริมความรับผิดชอบร่วม (joint accountability) ลดการโยนความรับผิดชอบและทำให้การดำเนินนโยบายมีทิศทางสอดคล้องกันมากขึ้น ซึ่งแนวคิดนี้สอดคล้องกับโมเดล Whole-of-Government ที่ OECD และ UNDP แนะนำสำหรับประเทศกำลังพัฒนา

3.3) การออกแบบกระบวนการมีส่วนร่วมแบบ “จากล่างขึ้นบน” (bottom-up participation) ซึ่งแตกต่างจากแนวทางเดิมที่มักเป็นไปในลักษณะ “จากบนลงล่าง” (top-down consultation) โดยที่รัฐเป็นผู้กำหนดวาระและประเด็นให้ภาคประชาชนให้ความคิดเห็นเท่านั้น กระบวนการแบบ bottom-up จะเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนมีบทบาทตั้งแต่การกำหนดปัญหา การจัดลำดับความสำคัญเชิงนโยบาย จนถึงการร่วมติดตามและประเมินผล ซึ่งจะช่วยเพิ่ม “ความชอบธรรม” และ “การยอมรับ” ต่อกระบวนการปฏิรูปในระดับสังคม แนวคิดนี้เชื่อมโยงกับทฤษฎี participatory governance (Fung & Wright, 2003) ที่มองว่าการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนมีบทบาทในเชิงโครงสร้างสามารถช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางอำนาจและเพิ่มประสิทธิภาพของนโยบายสาธารณะได้

3.4) การจัดตั้งระบบประเมินผลที่ใช้ข้อมูลเชิงคุณภาพ ควบคู่กับการวิเคราะห์ feedback จากภาคประชาชน เป็นข้อเสนอที่สะท้อนแนวคิด “evaluation for learning” มากกว่าการตรวจสอบเพียงเพื่อความถูกต้องตามระเบียบ ระบบดังกล่าวควรเปิดพื้นที่ให้ภาคประชาชนมีบทบาทในการสะท้อนข้อคิดเห็น และข้อมูลเชิงประสบการณ์ (experiential evidence) ซึ่งจะช่วยให้ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจบริบทที่หลากหลายของประชาชนมากขึ้น ขณะเดียวกัน การประเมินเชิงคุณภาพยังช่วยวิเคราะห์ผลกระทบเชิงพฤติกรรม สังคม และการเปลี่ยนแปลงเชิงวัฒนธรรม ที่ไม่สามารถวัดได้จากตัวเลข KPI ตามปกติ ซึ่งตรงกับแนวคิดของ Michael Quinn Patton (2008) เรื่อง developmental evaluation ที่มุ่งให้กระบวนการประเมินเป็นกลไกเสริมการเรียนรู้และนวัตกรรมขององค์กรในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงตลอดเวลา

ผลการวิจัยสามารถจำแนกออกเป็นประเด็นสำคัญดังต่อไปนี้

1) บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ย.ป. ในกระบวนการปฏิรูปการเมือง

การศึกษาพบว่าสำนักงาน ป.ย.ป. มีบทบาทในฐานะหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่ประสานงาน รวบรวมวิเคราะห์ และเสนอแนวทางในการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะด้านการเมือง ทั้งนี้ บทบาทที่ปรากฏชัดเจน ได้แก่ การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบาย การสนับสนุนการประชุมเชิงนโยบาย และการเป็นกลไกเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายนโยบายกับฝ่ายปฏิบัติ อย่างไรก็ตาม อำนาจหน้าที่ของสำนักงาน ป.ย.ป. ยังคงอยู่ในลักษณะ “ข้อเสนอ” ที่ไม่มีผลผูกพันทางกฎหมายหรืออำนาจบังคับใช้ในทางบริหาร จึงทำให้การผลักดันข้อเสนอจำนวนมากไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

2) ประสิทธิภาพของกลไกและกระบวนการทำงาน

แม้สำนักงาน ป.ย.ป. มีจุดแข็งด้านการเป็นหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ที่สามารถบูรณาการข้อมูลและข้อเสนอจากหลายฝ่ายได้ดี แต่กลับขาดระบบสนับสนุนการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพในเชิงโครงสร้าง เช่น ขาด



งบประมาณประจำ หน่วยงานไม่อยู่ในสถานะองค์กรถาวร ขาดทรัพยากรบุคคลประจำ และต้องพึ่งพาการจัดตั้ง คณะทำงานเฉพาะกิจตามวาระ ทำให้ความต่อเนื่องในการดำเนินงานเป็นไปได้ยาก

นอกจากนี้ กลไกติดตามและประเมินผลข้อเสนอเชิงนโยบายยังไม่มีความชัดเจน ทั้งในแง่ตัวชี้วัด วิธีการ รายงานผล และการกำหนดบทบาทหน้าที่ของผู้รับผิดชอบในแต่ละระดับ

3) ปัญหาและอุปสรรคของการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง

การวิเคราะห์เชิงโครงสร้างพบว่า ปัญหาหลักในการปฏิรูปการเมืองของไทยมิใช่เพียงความไม่แน่นอนทางการเมืองหรือความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ แต่ยังรวมถึง “ความไม่ต่อเนื่อง” ของนโยบายในระยะยาว อันเนื่องมาจากการขาดความเชื่อมโยงระหว่างแผนยุทธศาสตร์ชาติ แผนการปฏิรูป และนโยบายของรัฐบาลที่มาจาก การเลือกตั้ง ซึ่งมีวาระและแรงจูงใจที่ต่างกัน

ทั้งนี้ สำนักงาน ป.ย.ป. ได้สะท้อนภาพรวมของปัญหาดังกล่าวผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น การจัดเวทีแลกเปลี่ยน และการจัดทำรายงานวิเคราะห์ผลกระทบเชิงนโยบาย (Policy Impact Review) อย่างสม่ำเสมอ แต่ข้อเสนอส่วนใหญ่กลับไม่ได้รับการตอบรับหรือปรับใช้จริงจากหน่วยงานนโยบายหลัก

4) ความท้าทายด้านสถานะทางกฎหมายและโครงสร้างองค์กร

จากการวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์เชิงลึก พบว่าความไม่ชัดเจนในสถานะทางกฎหมายของสำนักงาน ป.ย.ป. เป็นปัจจัยสำคัญที่ลดทอนประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ โดยสำนักงาน ป.ย.ป. มิได้ถูกจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติหรือกฎหมายเฉพาะ ทำให้ไม่สามารถใช้สิทธิหรืออำนาจในทางราชการได้อย่างเต็มที่ ส่งผลให้ขาด ความชอบธรรม ความน่าเชื่อถือ และขาดกลไกในการสั่งการหรือประสานงานระหว่างหน่วยงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

5) บทบาทของภาคประชาชนในกระบวนการปฏิรูป

แม้สำนักงาน ป.ย.ป. จะมีความพยายามสร้างกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน เช่น การจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น การเปิดรับข้อเสนอผ่านระบบออนไลน์ และการแต่งตั้งคณะทำงานจากภาคประชาสังคม แต่กระบวนการมีส่วนร่วมเหล่านั้นยังขาด “ความต่อเนื่อง” และ “ผลสะท้อนกลับเชิงนโยบาย” ที่จับต้องได้

ในหลายกรณี ข้อเสนอจากภาคประชาชนไม่ได้รับการพิจารณาในระดับนโยบาย หรือไม่มีระบบติดตามผล การนำข้อเสนอไปใช้จริง ส่งผลให้เกิดความรู้สึกว่าเป็นเพียง “พิธีกรรมเชิงสัญลักษณ์” มากกว่าการมีส่วนร่วมที่แท้จริง

6) ข้อค้นพบเชิงนโยบาย

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้เสนอว่า การปฏิรูปประเทศด้านการเมืองจะเกิดผลเป็นรูปธรรมและยั่งยืนได้ จำเป็นต้องมีการปรับโครงสร้างของกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ประสานนโยบาย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การยกระดับสำนักงาน ป.ย.ป. ให้เป็นองค์กรตามกฎหมายที่มีสถานะถาวร มีอำนาจเชิงนโยบาย เช่น การเสนอแนะ การจัดสรรทรัพยากร การประเมินผล และการกำกับติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง



ทั้งนี้ ควรพิจารณาออกกฎหมายเฉพาะเพื่อจัดตั้งสำนักงาน ป.ย.ป. เป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบพิเศษที่มีฐานะกึ่งอิสระทางวิชาการและการบริหาร เพื่อให้สามารถทำหน้าที่เป็นกลไกกลางในการประสานระหว่างภาคนโยบาย ภาครัฐ และการภาคประชาชนได้อย่างแท้จริง

อภิปรายผลการวิจัย

การศึกษานี้มุ่งวิเคราะห์บทบาทและประสิทธิภาพของสำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง (สำนักงาน ป.ย.ป.) ในฐานะกลไกกลางในการประสานและขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปการเมือง ข้อจำกัดของโครงสร้างทางการเมืองในประเทศไทย การมีส่วนร่วมของประชาชน และความสามารถในการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการปฏิรูป การอภิปรายนี้จะไม่เพียงแต่การวิจารณ์หรือการประเมินผลของกระบวนการปฏิรูปที่เกิดขึ้น แต่ยังจะเสนอมุมมองใหม่ ๆ และการวิเคราะห์ที่ลึกซึ้งจากทฤษฎีทางการเมืองที่กล่าวถึงในการศึกษารั้งนี้ อาทิ ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (Political Change) ทฤษฎีสถาบันนิยม (Institutionalism) และทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) โดยข้อค้นพบสำคัญสะท้อนให้เห็นข้อจำกัดเชิงโครงสร้าง และความท้าทายด้านอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าว ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

จากการทบทวนบทบาทของสำนักงาน ป.ย.ป. ซึ่งถือเป็นหน่วยงานหลักที่มีภารกิจในการขับเคลื่อนการปฏิรูปการเมืองในประเทศไทย สำนักงาน ป.ย.ป. มีบทบาทสำคัญในการประสานงานระหว่างภาครัฐและภาคประชาสังคมเพื่อสร้างความร่วมมือในการขับเคลื่อนการปฏิรูป แต่ผลการวิจัยพบว่าในหลายกรณี บทบาทของสำนักงาน ป.ย.ป. ยังไม่สามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดที่เกิดขึ้นในด้านการประสานงาน และการขาดทรัพยากรที่เพียงพอในการดำเนินงาน

การขาดความโปร่งใสในการดำเนินการและความไม่ชัดเจนในกระบวนการตัดสินใจของสำนักงาน ป.ย.ป. ยังเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้กระบวนการปฏิรูปไม่สามารถได้รับการสนับสนุนจากประชาชนอย่างเต็มที่ หลักการสำคัญของการปฏิรูปการเมืองคือการสร้างความโปร่งใสในการตัดสินใจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมือง การที่กระบวนการเหล่านี้ไม่สามารถเปิดเผยหรือสร้างการมีส่วนร่วมได้ ทำให้ประชาชนรู้สึกไม่ไว้วางใจและไม่ได้รับการฟัง ซึ่งส่งผลต่อความชอบธรรมของกระบวนการปฏิรูป

จากมุมมองของทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง (Political Change) การเปลี่ยนแปลงในระบบการเมืองที่มีความกระจุกตัวและการขาดการปรับตัวของสถาบันการเมืองจะไม่สามารถเกิดขึ้นได้หากไม่มีการกระตุ้นจากภายในและภายนอกกระบวนการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในประเทศที่มีการกระจุกตัวของอำนาจจะต้องใช้เวลานาน และมักจะมีการปะทะกันของผลประโยชน์และความขัดแย้งที่อาจทำให้กระบวนการเปลี่ยนแปลงล่าช้า (Pierson, 2000)

ในทฤษฎีสถาบันนิยม (Institutionalism) ซึ่งมองว่าโครงสร้างและกฎระเบียบของสถาบันการเมืองมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อพฤติกรรมขององค์กรต่างๆ การปรับตัวของสถาบันภายในประเทศเป็นกระบวนการที่ไม่สามารถเกิดขึ้นได้ทันทีเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ การที่สถาบันการเมืองในประเทศไทยยัง



ไม่ได้ปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงภายในและภายนอกประเทศเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กระบวนการปฏิรูปการเมืองไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การวิเคราะห์บทบาทของสำนักงาน ป.ย.ป. จึงเป็นสิ่งสำคัญในการทำความเข้าใจว่า อุปสรรคที่เกิดขึ้นในกระบวนการปฏิรูปไม่ได้มาจากแค่ปัญหาทางการเมืองภายในองค์กรเท่านั้น แต่ยังเกี่ยวข้องกับโครงสร้างสถาบันที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสังคมและเศรษฐกิจ การขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาสังคม และภาคเอกชนก็เป็นอีกหนึ่งปัญหาที่ทำให้กระบวนการปฏิรูปไม่สามารถประสบความสำเร็จได้

นอกจากนี้ ทฤษฎีการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political Participation) ยังสามารถอธิบายถึงการขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการปฏิรูปได้อย่างชัดเจน ทฤษฎีนี้ระบุว่า การที่ประชาชนไม่ได้รับการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมือง จะทำให้กระบวนการทางการเมืองขาดความชอบธรรมและไม่มีการสนับสนุนจากประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการปฏิรูปไม่เพียงแต่ช่วยในการตัดสินใจทางการเมืองมีความชอบธรรม แต่ยังช่วยเสริมสร้างความโปร่งใสและความรับผิดชอบของรัฐบาลในกระบวนการปฏิรูป (Dahl, 1998)

ข้อเสนอแนะ

แม้ว่างานวิจัยนี้จะสามารถวิเคราะห์สถานะ บทบาท และข้อจำกัดของสำนักงาน ป.ย.ป. ได้อย่างละเอียดแล้ว แต่เนื่องจากกระบวนการปฏิรูปประเทศมีความซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับปัจจัยหลายมิติ ทั้งเชิงโครงสร้าง สถาบัน วัฒนธรรมทางการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงยังมีประเด็นที่ควรศึกษาเพิ่มเติมในอนาคต ดังนี้

1) การศึกษาความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างระหว่างหน่วยงานปฏิรูปกับระบบราชการ ควรมีการศึกษาถึงรูปแบบความสัมพันธ์เชิงอำนาจ หน้าที่ และกลไกการประสานงานระหว่างสำนักงาน ป.ย.ป. กับกระทรวง ทบวง กรม เพื่อวิเคราะห์ปัจจัยที่เอื้อต่อหรือขัดขวางการขับเคลื่อนนโยบายปฏิรูปอย่างมีประสิทธิภาพ

2) การศึกษาความเชื่อมโยงทางวัฒนธรรมการเมืองกับกระบวนการปฏิรูป ควรศึกษาแนวโน้มของค่านิยมทางราชการ เช่น ความยึดติดกับลำดับชั้น และความกลัวการเปลี่ยนแปลง ว่ามีผลต่อการยอมรับหรือการต่อต้านแนวทางการปฏิรูปอย่างไร เพื่อหาแนวทางการปรับวัฒนธรรมองค์กรให้เอื้อต่อการเปลี่ยนแปลง

3) การศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบโมเดลการปฏิรูปประเทศในต่างประเทศ ควรศึกษาโมเดลการปฏิรูปประเทศของประเทศที่ประสบความสำเร็จ เช่น สิงคโปร์ เกาหลีใต้ หรือกลุ่ม OECD เพื่อสกัดบทเรียนที่สามารถประยุกต์ใช้กับบริบทประเทศไทยได้อย่างเหมาะสม ทั้งในด้านโครงสร้างสถาบันและกลไกการดำเนินงาน โดยสรุป งานวิจัยในอนาคตควรมุ่งเน้นการศึกษาเชิงโครงสร้าง วัฒนธรรม และการเปรียบเทียบเชิงนโยบาย เพื่อเสริมความเข้าใจที่ลึกซึ้งยิ่งขึ้น และสนับสนุนการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและยั่งยืนมากยิ่งขึ้น



เอกสารอ้างอิง

- คณะรักษาความสงบแห่งชาติ. (2561). คำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 19/2561 เรื่องกลไกการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง. ราชกิจจานุเบกษา.
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร. (2545). ขบวนการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิชาษา.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2552). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- นันธิดา จันทรศิริ. (2558). การจัดการเครือข่ายในกระบวนการนโยบายสาธารณะ. วารสารรัฐศาสตร์ปริทรรศน์, 16(2), 89–104.
- บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา. (2548). แนวคิดและรูปแบบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ: วิญญูชน.
- ประกอบเกียรติ อิ่มศิริ. (2562). วาทกรรมการเมืองในวิกฤตการณ์ชุมนุมของคณะกรรมการเพื่อเปลี่ยนแปลงปฏิรูปประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข (กปปส.) ช่วงปี ค.ศ. 2013–2014. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. (2560). กรุงเทพฯ: สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- วิชาญ ทราโยอ่อน. (n.d.). การปฏิรูปการเมือง. สืบค้นจาก <https://www.parliament.go.th>
- วิโรจน์ พิมาณมาศสุริยา. (2559). ทิศนคติของประชาชน และพรรคการเมืองต่อการปฏิรูปประเทศไทยในระยะเปลี่ยนผ่าน. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรังสิต.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2561). คู่มือประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2561). หลักธรรมาภิบาล: จากแนวคิดสู่การปฏิบัติในสังคมไทย. กรุงเทพฯ: แก่นจันทร์.
- สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์. (2556). ข้อเสนอต่อกระบวนการปฏิรูปประเทศไทย. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI).
- สมบัติ อารังธัญวงศ์. (2553). การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2562). ตัวแบบทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปสู่การปฏิบัติ. มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม.
- สำนักงานขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ยุทธศาสตร์ชาติ และการสร้างความสามัคคีปรองดอง. (2565). รายงานผลการดำเนินงานประจำปี. กรุงเทพฯ: สำนักงาน ป.ย.ป.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). แผนการปฏิรูปประเทศด้านการเมือง. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.
- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2561). แผนแม่บทยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561–2580). กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.



- สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2562). รายงานความคืบหน้าแผนการปฏิรูปประเทศ. กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.
- สุขิมส์ คาววิระกุล. (2527). แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนา. กรุงเทพฯ : มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สุริยะใส กตะศิลา. (2558). อุดมการณ์ทางการเมืองของมวลมหาประชาชนในวิกฤติประชาธิปไตย (Master's dissertation). สืบค้นจาก โครงการเครือข่ายห้องสมุดในประเทศไทย (ThaiLIS).
- อาสา คำภา. (2562). ความเปลี่ยนแปลงของเครือข่ายชนชั้นนำไทย พ.ศ. 2495–2535. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.
- ไอลอว์. (2565). บทวิเคราะห์ผลการปฏิรูปประเทศในสมัยรัฐบาล พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา. สืบค้นจาก <https://www.ilaw.or.th>
- Almond, G. A., & Powell, G. B. (1966). *Comparative politics: A developmental approach*. Boston: Little, Brown and Company.
- Bourdieu, P. (1977). *Outline of a theory of practice* (R. Nice, Trans.). New York: Cambridge.
- Huntington, S. P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Pateman, C. (1970). *Participation and democratic theory*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Peters, B. G. (2005). *Institutional theory in political science: The new institutionalism* (2nd ed.). London: Continuum.
- Phills, D. Miller. (2008). Rediscovering social innovation. *Stanford Social Innovation Review*, 6(4), 34–43.

