

(ที่มา : วารสารดำรงราชานุกาภาพ ฉบับที่ 7)

ธรรมาภิบาล (Good Governance) กับสังคมไทย

ปัญญา ฉายะจินดาวงศ์
รัชณี ภูตระกูล

“การนำหลักการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ มีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยเรา เพราะหลักธรรมาภิบาลก็คือ การบริหารที่สามารถตรวจสอบได้มีประสิทธิผล และเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม”

ในปัจจุบันสถานการณ์ด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม การบริหารงานของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศ มีความเปลี่ยนแปลงไปมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว กว้างขวาง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสาร เทคโนโลยี การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วสู่ประชาชน ในขณะที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ แต่ระบบการบริหารงานของภาครัฐ และสังคมไทยโดยรวมที่ผ่านมา ไม่สอดคล้อง ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว

ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคมโดยการนำหลักการบริหารการจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยเราเพราะหลักธรรมาภิบาลก็คือ การบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิผลและเป็นระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม โดยสามารถเสนอข้อเรียกร้องมีการรวมตัวของประชาชน กลุ่มมวลชนผู้ใช้แรงงานและองค์กรภาคเอกชน เพื่อเข้ามามีบทบาทในการติดตาม ตรวจสอบการดำเนินการทางการเมืองและการบริหารงานภาครัฐ ตลอดจนการประกอบธุรกิจเอกชน เพื่อให้เกิดความโปร่งใสใน

การปฏิบัติงาน ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนโดยรวมและสังคมไทยเติบโตด้วยความแข็งแกร่ง สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป

ความหมายของธรรมาภิบาล (Good Governance)

คำว่า Good Governance เริ่มนำมาใช้กันเมื่อประมาณ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เมื่อปี ค.ศ. 1989 เมื่อแนวความคิด Good Governance เข้ามาในประเทศไทยในช่วงปี พ.ศ.2540 นักวิชาการหลายท่านได้แปลความหมายของคำว่า Good Governance โดยเสนอใช้คำว่า “กลไกประชาธิปไตย” บ้าง “ประชารัฐ” บ้าง “ธรรมรัฐ” บ้าง “ศุภระศาสนการ” บ้าง แต่ในที่นี้จะขอใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ซึ่งเป็นที่นิยมใช้กันมาก เพราะคำว่าธรรมาภิบาลจะมีความหมายอย่างกว้างครอบคลุมทั้งทางบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจ และการปกครองที่ดีของภาครัฐ

อาจารย์ธีรยุทธ บุญมี ซึ่งเรียก Good Governance ว่า ธรรมรัฐ ได้ให้ความหมายว่า คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ การบริหารการจัดการที่ดีดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการบริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐหรือ Good Governance ยังต้องหมายถึง การมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพ ความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมในการกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบ ประเมินผลอย่างจริงจัง

UNDP(United Nation Development Program)หน่วยงานสังกัดองค์การสหประชาชาติ ได้ให้นิยามความหมายของ Good Governance หรือ ธรรมาภิบาล ว่า คือ การใช้อำนาจทางการเมือง การบริหาร และเศรษฐกิจในการดำเนินการกิจ กิจกรรมต่าง ๆ ของประเทศในทุกระดับโดยมีกลไก กระบวนการ สถาบัน ซึ่งประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ สามารถแสดงออกถึงความต้องการผลประโยชน์ การใช้สิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย การประสานประนีประนอมความแตกต่างโดยผ่านกลไก กระบวนการและสถาบันเหล่านั้น

คุณหญิงทิพาวดี เมฆสวรรค์ ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นี้เป็นเรื่องที่ทุกสังคม ทุกประเทศไม่ว่าจะเป็นประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้วต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Governance เป็นคำเก่าที่มีมานานแล้ว หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่าง ๆ ในการบริหาร ระบบบริษัทก็จะเรียกว่า Corporate Good Governance ในราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

จากความหมายของนักวิชาการที่ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับ Good Governance ดังกล่าวข้างต้น นั้น จะเห็นได้ว่ามีแนวความคิดที่คล้ายคลึงกัน ซึ่งอาจจะสรุปได้ว่า Good Governance จะให้ความสำคัญกับองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ

- ภาครัฐ (Public Sector) ซึ่งจะมีส่วนเสริมสร้างและปฏิรูปการเมือง กฎหมายและการบริหารราชการ
- ภาคเอกชน (Private Sector) ซึ่งจะมีส่วนในการประกอบธุรกิจที่ดีและดำเนินธุรกิจอย่างซื่อสัตย์สุจริต และมีความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวมซึ่งจะทำให้ประเทศชาติมีความเจริญรุ่งเรือง
- ภาคประชาชนหรือองค์กรต่างๆ (Civil Society) จะมีส่วนในการเกื้อหนุนในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง โดยการระดมกลุ่มต่าง ๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ และสามารถตรวจสอบทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

กล่าวโดยสรุปแล้ว ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม การเมืองอย่างสมดุล ส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติ ตลอดจนมีการใช้อำนาจในการพัฒนาประเทศชาติให้เป็นไปอย่างมั่นคงยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

รัฐธรรมนูญกับการให้พัฒนาธรรมาภิบาล

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ เมื่อพิจารณาเนื้อหาโดยรวมแล้วจะเห็นว่ารัฐธรรมนูญได้วางระบบบริหารบ้านเมืองให้เป็นประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ค้ำครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน เพิ่มกลไกการตรวจสอบระบบการเมืองและระบบราชการให้ใช้อำนาจอย่างชอบธรรมและมีประสิทธิภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารบ้านเมืองมากขึ้นเพื่อการขจัดความทุจริตในบ้านเมือง ส่งเสริมให้เกิดการปฏิรูประบบผู้แทน อาจกล่าวได้ว่ามาตรการที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญนี้ได้วางรากฐานของการพัฒนาธรรมาภิบาลของสังคมไทยไว้ ซึ่งสรุปเป็นประเด็นหลัก ๆ พอสังเขปได้ ดังนี้

- ส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- การปฏิรูประบบราชการ
- การปฏิรูปศาลและระบบตรวจสอบ
- การปฏิรูประบบผู้แทน
- การขจัดความทุจริตในบ้านเมือง

กล่าวโดยสรุปจะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน กล่าวคือ ในแง่ของวัตถุประสงค์การบริหารจัดการ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ยึดประโยชน์สาธารณะ (Public Interest) ของคนทุกภาคในสังคม ในด้านโครงสร้างและกระบวนการ รัฐธรรมนูญได้เพิ่มภาคประชาสังคมเข้าสู่โครงสร้างการจัดการรัฐบาลไทยและเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคโดยเฉพาะภาคประชาสังคมในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน ในด้านเนื้อหาของธรรมาภิบาลเอง รัฐธรรมนูญก็วางหลักการให้เกิดการประสานประโยชน์ของคนทุกภาคในสังคม เพื่อให้เกิดความสมดุลในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม

ธรรมาภิบาลกับสังคมไทย

ในปัจจุบันสถานการณ์ต่าง ๆ ทั้งภายในและต่างประเทศเปลี่ยนแปลงไปมาก สังคมข่าวสารได้เข้ามามีอิทธิพลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของสังคมไทยอันช่วยให้ภาคเอกชนเติบโตขึ้น ขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ปัญหาต่าง ๆ ของ

ชาติมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่สถาบันข้าราชการในฐานะที่เป็นสถาบันหลักของชาติ จะต้องปรับแนวทางการทำงานให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยการร่วมกันสร้างความเป็นเอกภาพและความสามัคคีในหมู่ข้าราชการ เพื่อให้การประสานงานราชการด้านต่าง ๆ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็ต้องปรับเปลี่ยนระบบการทำงานโดยเน้นให้ความสำคัญกับการให้บริการประชาชน รวมทั้งข้าราชการต้องปรับทัศนคติในการทำงานโดยยึดมั่นในหลักจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพของการเป็นข้าราชการที่ดีที่มีคุณภาพ ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความเสียสละ ซื่อสัตย์สุจริต อุทิศเวลากับงานราชการอย่างจริงจัง และเป็นທີ່พึ่งพาของประชาชนอย่างแท้จริงอันจะช่วยส่งเสริมให้ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วต่อไป

อย่างไรก็ตามในภาคราชการได้เริ่มดำเนินการสร้าง “ธรรมาภิบาล” ขึ้นแล้ว กล่าวคือ ได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 ระเบียบนี้มีผลใช้บังคับกับหน่วยงานของรัฐตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม 2542 เป็นต้นมา โดยระเบียบนี้กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล

2. **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างแก่งสังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาดตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบวิชาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4. **หลักความมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5. **หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนา ทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

สำหรับในภาคเอกชนและภาคประชาสังคม การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นนั้น ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งประชาชนยังขาดความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างดีพอ จึงทำให้ยังขาดกลไกของการตรวจสอบและการกำกับดูแลในทางปฏิบัติงานเพื่อก่อให้เกิด “ธรรมาภิบาล” ขึ้น

บทสรุป

กระแสโลกาภิวัตน์กำลังก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่ออย่างรวดเร็วและรุนแรงต่อทั้งเศรษฐกิจการเมืองและสังคมของประเทศต่าง ๆ รวมถึงประเทศไทย ดังนั้น ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนจะต้องสนับสนุนหลักทั้ง 6 ประการตามที่กำหนดในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อจะได้ร่วมกันปรับบทบาทปรับวิธีการทำงานของแต่ละภาคให้สนับสนุนเกื้อกูลกัน ให้เกิดกำลังที่สามารถดักดวงผลประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงในกระแสโลกาภิวัตน์เข้าสู่ประเทศไทย อย่างไรก็ตามการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องสร้างให้เกิดขึ้นในทุกระดับ กล่าวคือ

- ระดับบุคคล คือ ประชาชนตระหนักว่าตนเองมีอำนาจ กล้าใช้อำนาจบนความรับผิดชอบและเป็นธรรม

- ระดับชุมชน คือ การประสานสิทธิอำนาจของชุมชนเข้ากับการปกครองท้องถิ่น

- ภาคธุรกิจเอกชน คือการบริหารการจัดการ ธุรกิจ เอกชน รัฐวิสาหกิจให้ตรวจสอบได้ โปร่งใส มีประสิทธิภาพและมีความรับผิดชอบต่อสังคม

- ภาคการเมืองและราชการ คือ การกระจาย ให้มีการบริหารจัดการที่ดี มีการตรวจสอบภายในและระหว่างกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพความรับผิดชอบต่อส่วนรวม

จากหลักดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการสร้างธรรมาภิบาลให้เข้มแข็งจำเป็นต้องพัฒนาไปพร้อม ๆ กัน ทั้ง 3 ส่วนคือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ซึ่งในภาครัฐได้มีการดำเนินการไปบ้างแล้วแม้ว่าขณะนี้ยังไม่เห็นผลเป็นรูปธรรมมากนักและคงต้องใช้เวลาอีกนานกว่าจะทำให้ระบบราชการโปร่งใสได้ ซึ่งก็ยังคงดีกว่าไม่ได้ทำอะไรเลย สำหรับภาคเอกชนจำเป็นต้องเสริมสร้างให้เกิดธรรมาภิบาลขึ้น โดยควรมีการปฏิรูปภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็งและความสุจริต วิถีนิติเศรษฐกิจที่ผ่านมาจากกล่าวได้ว่าเป็นเพราะภาคเอกชนดำเนินธุรกิจที่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด โดยไม่คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อสังคมส่วนรวม ดังนั้นจึงควรสร้างกลไกการตรวจสอบและการกำกับดูแลภาคธุรกิจเอกชน สำหรับภาคประชาสังคมควรมีความเข้มแข็ง โดยให้มีส่วนร่วมในระบบการบริหารจัดการประเทศมากขึ้น เปรียบเทียบการก่อตั้งองค์กรภาคสังคมที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ให้ครบถ้วน เช่น สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น ซึ่งเมื่อมีการส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนเป็นองค์กรต่าง ๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และชุมชนท้องถิ่น และชุมชนอื่น ๆ ให้มีความเข้มแข็งแล้วก็จะก่อให้เกิดการคานและถ่วงดุลอำนาจของรัฐ

อย่างไรก็ตามเพื่อให้สังคมไทยพัฒนาไปสู่ประชาธิปไตยที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมียุทธศาสตร์หนึ่งซึ่งไม่ควรเป็นหน่วยงานของรัฐ แต่เป็นการรวมตัวกันจากทุกภาคของสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม เพื่อทำหน้าที่ในการประสานงาน เชื่อมโยงการทำงานทั้ง 3 ภาค ให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ เพื่อสร้างธรรมาภิบาลที่แท้จริงให้เกิดในสังคมไทยอย่างยั่งยืน

บรรณานุกรม

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, คุณหญิง "ธรรมาภิบาลกับราชการไทย" เอกสารประกอบการสัมมนาเรื่อง "ความสำเร็จและบทเรียนในการสร้างธรรมาภิบาลในส่วน

ราชการ" ณ ห้องประชุมสุขุมมัยประดิษฐ์ สถาบันพัฒนาข้าราชการ

พลเรือน สำนักงาน ก.พ. จังหวัดนนทบุรี, 20 ธันวาคม 2543.

ธีรยุทธ บุญมี. "รัฐธรรมนูญกับการปฏิรูปสังคมไทยในขั้นที่สอง" วารสารกรมประชาสัมพันธ์, ปีที่ 3 ฉบับที่ 5 (พฤษภาคม 2541) หน้า 9-11.

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. เอกสารวิจัยส่วนบุคคลเรื่อง "การสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย" วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร. ปีการศึกษา 2541-2542.

ศิริวรรณ เจริญวิจิตรกุล. "ข้าราชการกับธรรมาภิบาลไทย" วารสารธนารักษ์, ปีที่ 23 ฉบับที่ 3 (พฤษภาคม - มิถุนายน 2543), หน้า 63-71.

สำนักงาน ก.พ. "เอกสารรายงานผลการดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี