

แนวทางการขับเคลื่อนการบริหารตามหลักธรรมาภิบาล ในยุคทุนนิยม

The Driven Approach of Good Governance Management in The Era of Capitalism

ดวงตา ราชอาษา¹, ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญา เคนาภูมิ²,
รองศาสตราจารย์ ดร. ยุภาพร ยุภาศ³

Duangta Rach-a-sa¹, Asst. Prof. Dr. Sanya Kenaphoom²,
Assoc. Prof. Dr. Yupaporn Yupas³

บทคัดย่อ

หลักการของการแข่งขันอย่างเสรีเนื่องจากข้อจำกัดเป็นตัวขับเคลื่อนการกระทำพลังอำนาจนำไปสู่การผูกขาด ซึ่งนำไปสู่การสะสมพลังอำนาจที่เลื่อมล้ำมากขึ้นกับเฉพาะบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น ธรรมาภิบาลจึงเป็นเสมือนกรอบจำกัดระบบทุนนิยมลดความเสียหายต่อส่วนรวม โดยองค์ประกอบของธรรมาภิบาลที่สำคัญ ได้แก่ การมีส่วนร่วม ความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรมความโปร่งใส ความเป็นธรรมและความเสมอภาคความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ความเสมอภาคทางเพศความอดทนอดกลั้นหลักนิติธรรมความรับผิดชอบ และการเป็นผู้นำที่กล้าหาญ นอกจากนั้นกระบวนการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นอย่างยั่งยืน ควรดำเนินการ ดังนี้ 1) แนวนโยบายของรัฐโดยการสร้างผู้นำและองค์การต้นแบบ 2) ยกร่างกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในภาคราชการ 3) หน่วยงานภาคราชการมีการทดสอบข้าราชการเกี่ยวกับคุณธรรมและจริยธรรม พร้อมทั้งกำหนด

¹ นักศึกษาปริญญาเอก หลักสูตร รม.ป. (รัฐศาสตศาตร์) คณะรัฐศาสตรและรัฐประศาสนศาตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

² ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตรและรัฐประศาสนศาตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

³ รองศาสตราจารย์ ประจำคณะรัฐศาสตรและรัฐประศาสนศาตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม

¹ Graduate Student of D.P.A. (Public Administration), Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University

² Assistant Professor, Lecturer, of Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University

³ Associate Professor, Lecturer, of Faculty of Political Science and Public Administration, Rajabhat Mahasarakham University

เงื่อนไขด้านคุณธรรม จริยธรรม เป็นองค์ประกอบแต่งตั้งบุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหาร (4) ภาคประชาสังคมเปิดเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการส่งเสริมจริยธรรม ธรรมภิบาลในภาคราชการ (5) ประชาชนต้องให้เบาะแสการทุจริตในหน่วยงานราชการ พร้อมให้ข้อเสนอแนะการตรวจสอบการเงินแผ่นดินด้านต่างๆ (6) ภาคสื่อมวลชน สื่อมวลชนควรนำเสนอข่าวสารและดูแลเอาใจใส่นำเสนอข่าวให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรมตามกฎหมาย และ (7) อื่นๆ ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกผ่านสถาบัน ศาสนาทุกศาสนา

คำสำคัญ : ธรรมภิบาล, ทุนนิยม

Abstract

The competition among the capitalism in the inevitable situation of free competition led to it is dog eat dog market. The fact of the market mechanisms did not adhere to the principle of free competition. Because the limitations was the power-driven action, it led to monopoly. These led to the accumulation of the powers that more inequality with some groups only. Good governance was much like the frame to limit the capitalism and reducible damage to the public. The important elements of good governance were participation, sustainability, righteousness, transparency, fairness and equality, knowledge and skills of staff, gender equality, patience, rule of law, responsibility and regulator. A sustainable process-driven good governance should proceed as follows: (1) creating leadership and master of organization based on government policies (2) drafting an ethics law in government sector (3) having test about morality and ethics for government officers by determining the terms of the moral and ethics for being the element of executive appointment (4) opening the network civil society sector by the civil society sector for promoting the ethics and good governance in government sector (5) informing from people in a clue corruption in government sector and providing

recommendations to check the auditor general of Thailand (6) offering news and caring presentation of news from the mass media sector to all stakeholders with fairly legal caring presentation of news and (7) cultivating conscious mind through all religious institutions.

Keyword : Good Governance, Capitalism

บทนำ

หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ปัจจุบันมีการนำมาใช้และอ้างถึงอย่างมากในสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ ซึ่งเป็นแนวคิดหนึ่งที่ รวมทั้งวิชาชีพทางการบริหารรัฐกิจ ถือได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการต้องการ การสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์การ เกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงาน และให้ผลตอบแทน การตระหนักเห็นความสำคัญของทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย การเปิดกว้างให้มีการแข่งขัน โดยพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายของงานภาครัฐในแบบใดที่ยังควรกระทำโดยส่วนราชการ และส่วนใดที่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (Commonwealth Association of Public Administration and Management, 1994) ดังนั้นสภาพสังคมจะเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่การแข่งขันเพื่อความอยู่รอดเป็นสิ่งสำคัญมากขึ้นเท่าไร การเติมความเป็นมนุษย์ให้กับคน โดยเฉพาะชนชั้นปกครองที่มีอำนาจการบริหารและกำหนดนโยบายที่มีผลกระทบต่อคนในสังคมทุกชนชั้นย่อมสำคัญตามไปด้วย โดยระบบดังกล่าวนี้เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” (Good Governance)

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้น อาจกล่าวได้ว่า หากต้องการให้เกิดการจัดการบริการที่ดีขึ้น (Agere, 2000) ควรมีการนำหลักการธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ทั้งยังเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับการปฏิรูปภาครัฐ เพราะการบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาล

เท่านั้น จึงก่อให้เกิดประสิทธิผลทั้งในระดับองค์กรและระดับบุคคลได้สำเร็จ โดยเฉพาะผลในระดับองค์กร เนื่องจากธรรมาภิบาลจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับองค์กร เนื่องจากมีระบบที่ชัดเจนในการบริหารและกำกับดูแล ซึ่งกระบวนการบริหารและกำกับองค์กรที่ดีย่อมประกันได้ว่าจะเพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จต่อไปในอนาคต

ความเป็นมาและวิวัฒนาการของแนวคิดธรรมาภิบาล

แม้แนวคิดธรรมาภิบาลจะมีการกล่าวถึงอย่างจริงจังในประเทศไทยหลังเกิดวิกฤติเศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยและในทวีปเอเชียเมื่อปี 1997 โดยการกล่าวอ้างขององค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ซึ่งทั้งสององค์กรดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระของธรรมาภิบาลให้เป็นวาระของโลกในประเด็นที่ว่า มูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินในทวีปเอเชียนั้น ก็เพราะประเทศในแถบทวีปเอเชียไร้ซึ่งธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ ทั้งธนาคารโลกและ IMF จึงได้เสนอแนวทาง “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (Global Governance) ที่พยายามผลักดันให้ประเทศในแถบทวีปเอเชียและประเทศอื่นๆ พยายามเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล ธนาคารโลกดูเหมือนจะเป็นองค์กรโลกบาลที่เชื่อมั่นดังกล่าวอย่างจริงจัง เพราะก่อนหน้าวิกฤติการณ์ทางการเงินในปี 1997 นั้น ธนาคารโลกก็ได้เผยแพร่เอกสารจำนวนไม่น้อย ซึ่งให้เห็นถึง “ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา” (World Bank, 1992)

อย่างไรก็ดี ในเบื้องต้นมีข้อควรพิจารณาว่า คำว่า “Good Governance” ซึ่งภาษาไทยนิยมใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” อย่างแพร่หลาย กับคำว่า “Governance” เป็นศัพท์ทางวิชาการคำศัพท์เดียวกันหรือไม่ มีฐานคิดและความหมายเหมือนกันหรือต่างกัน คำตอบสำหรับคำถามนี้คงต้องดูบทความเรื่อง “The New Governance : Governing without Government” ของ Rhodes (1996) ซึ่งเป็นตัวอย่างงานเขียนที่สรุปรวบรวมการเปลี่ยนแปลงแนวคิดปฎิรูประบบราชการ โดย Rhodes กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดของระบบราชการ (Process of Governing) จากเดิมซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่างในลักษณะของการจัดการปกครอง (Government) มาเป็นระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบระบบราชการ เพื่อให้เกิดวิธีการควบคุมวิธีการใหม่โดยสังคม (Governance)

หากมีการกล่าวถึง “Governance” และ “Good Governance” ผู้เขียนประสงค์ให้เป็นศัพท์ทางวิชาการคนละคำศัพท์ที่มีฐานคติต่างกัน และเมื่อกล่าวถึง Governance ผู้ศึกษาจะใช้คำทับศัพท์ว่า “Governance” และใช้คำไทยว่า “ธรรมาภิบาล” แทนคำว่า “Good Governance” เหตุที่เลือกใช้คำไทยว่า “ธรรมาภิบาล” เพราะเห็นว่าใกล้เคียงกับคำว่า “Good Governance” มากที่สุด และมีการใช้อย่างแพร่หลายในประเทศไทย โดยเฉพาะแนวคิดเกี่ยวกับ Governance ถือว่าไม่ใช่เรื่องใหม่ ตรงกันข้าม ในวงการวิชาการนั้น รู้จักคำว่า Governance มานานมากแล้ว แนวคิดนี้เป็นสิ่งที่มีมาพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ เป็นการสะสมความรู้ในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์นับเป็นพันๆ ปี เพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมือง และสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และสังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ในสมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) รวมทั้งนักปราชญ์หลายท่านพยายามค้นหารูปแบบการปกครองและการบริหารที่ดี แต่ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบดังกล่าวเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการจัดการปกครองและการบริหารที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ต่อมาแบบอย่างดังกล่าวผสมผสานกับระบบราชการของ Weberian ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่างๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้สานต่อเนื่องจากการขยายตัวของระบบราชการ ทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบสามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการปกครองและการบริหารที่ดีขึ้น (Agere, 2000 : 25)

ต่อมาปี 1989 ธนาคารโลกนำคำว่า “Governance” และคำว่า “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” มาใช้อย่างเป็นทางการ ในรายงานของธนาคารโลกเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth เป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของประเทศต่างๆ ในแถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกาโดยธนาคารโลกให้ความหมาย Governance หมายถึง “...the exercise of political power to manage a nation’s affairs” (World Bank, 1989)

หลังจากนั้นคำนี้ก็เริ่มมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้นเรื่อยๆ ในความเป็นจริง ขณะที่ธนาคารโลกเริ่มเผยแพร่แนวความคิดนี้ คำว่า Governance เป็นศัพท์ที่สำคัญ ที่ธนาคารโลกให้ความหมายทั่วไปว่าหมายถึง “the manner in which power is exercised in the management of a country’s economics and social resources for development” (World Bank, 1992 : 1) ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าเป็นการนิยามตามคำศัพท์ที่กว้างขวางมากกว่า หมายถึง การใช้อำนาจในการจัดการ กับทรัพยากรของประเทศเพื่อการพัฒนา หลังจากนั้นธรรมาภิบาลก็เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เพราะทั้งธนาคารโลกและ IMF ต่างเชื่อว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน จักทำไม่ได้เลย ถ้าประเทศนั้นๆ ปราศจากธรรมาภิบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีการผูกโยง คำว่า “การพัฒนา” ให้ควบคู่กับ ธรรมาภิบาล นั่นคือ การกำหนดกลไกอำนาจ ของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิด การพัฒนาโดยธนาคารโลกได้เน้นถึงความหมายกว้างๆ 3 ลักษณะ คือ 1) โครงสร้าง และรูปแบบของระบอบทางการเมือง 2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจ ในทางการเมืองใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนา ประเทศ และ 3) ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผน เพื่อกำหนดนโยบายการแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนปรับเปลี่ยน แนวทางการบริหารประเทศ (อรพินท์ สฟโชคชัย, 2541)

ลักษณะของธรรมาภิบาลที่ธนาคารโลกสร้างเป็นธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Level) เพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์การผลักดันให้ประเทศต่างๆ ดำเนินตาม แนวทางธรรมาภิบาล ซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้มีได้ซึ่งคำว่า ประเทศนั้น จะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง แม้ว่าอาจมีการแปลความหมายแบบแอบแฝงถึงระบบการเมืองนั้นว่า น่าจะหมายถึง ระบบประชาธิปไตย (Democratic Good Governance) ก็ตาม (Leftwich, 1993 ; 1994)

ในเบื้องต้นของการใช้คำนี้ยังมีความไม่ลงรอยขององค์การระหว่างประเทศ แต่เนื่องจากอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีอยู่อย่างมาก ในไม่ช้าธรรมาภิบาลจึงเป็นคำ ที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย แต่จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ธรรมาภิบาลที่ใช้กัน แพร่หลายตั้งแต่ปี 1989 นั้น มีนัยแอบแฝงว่าเป็นธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบ

ประชาธิปไตยในความหมายของชาติตะวันตก ซึ่ง Leftwich (1993 ; 1994) อธิบายว่า หมายถึง ระบบการเมืองที่อิงกับแบบจำลองของรัฐที่เน้นประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democratic Polity) ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชน ผนวกกับการบริหารราชการที่มีความเข้มแข็งปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมีระบบการบริหารที่มีความรับผิดชอบ (Accountable) ในระบบการเมืองเช่นนี้ มักเสนอแนะว่า ระบบเศรษฐกิจต้องมีการแข่งขันอย่างเต็มที่และมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งความเชื่อเช่นนี้มิใช่เรื่องใหม่แต่ประการใด เพียงแต่ใช้คำศัพท์ที่ต่างกัน เพราะในทศวรรษ 1960 ก็มีการอ้างอิงถึงสังคมที่ดีในตัวเอง (Good Society Itself) ภายใต้นวความคิดการพัฒนาแบบตะวันตกที่เป็นกระบวนการพัฒนาให้ทันสมัย

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่ากำเนิดของธรรมาภิบาลในวงการวิชาการมีความหมายเป็น 2 นัย กล่าวคือ นัยแรก เป็นความหมายที่จำกัดซึ่งธนาคารโลกพยายามสื่อสารว่า หมายถึง ด้านการบริหารหรือการจัดการของรัฐ ส่วนนัยที่สอง เป็นนัยที่รัฐบาลตะวันตกนำมาอ้างอิง คือ เป็นเรื่องทางการเมืองมากกว่า นัยทั้งสองดังกล่าวจึงมักเกิดความสับสนในวงการวิชาการว่า จะหมายถึงนัยใด และตามความเป็นจริงองค์การระหว่างประเทศก็มิได้ยึดถือหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เพราะทั้งธนาคารโลก และ IMF มักปล่อยเงินกู้แก่ประเทศต่างๆ ที่มีลักษณะเป็น “Bad Governance” อย่างต่อเนื่อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นประชาธิปไตยหรืออยู่ภายใต้ระบอบเผด็จการทางทหาร ธนาคารโลกก็พร้อมในการปล่อยเงินกู้เสมอมาไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐอาร์เจนตินา สาธารณรัฐชิลี ในสมัยประธานาธิบดีปิโนเช่ สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน และสาธารณรัฐเกาหลี หรือกรณีของประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง เช่น สาธารณรัฐอียิปต์ และสาธารณรัฐเฮติ เป็นต้น (Stiglitz, 2003; 2006) กรณีนี้ Commonwealth Secretariat (2000) ซึ่งเป็นองค์การที่ช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการส่งเสริมฝึกรอบมและปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลก็ตั้งข้อสังเกตไว้ทำนองเดียวกันว่า ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลควรดำเนินการควบคู่กันไป การส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลอาจไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ในขณะที่นักวิชาการอีกบางส่วนนำไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครอง ที่หมายถึง รัฐบาล (Weiss, 2000) แต่โดยทั่วไปรัฐบาล

เป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ถึงแม้จะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ (The Express India Group, 2012 ; The Urban Governance Initiative, 2012)

สาเหตุที่ทำให้ประเทศตะวันตกเริ่มคิดถึงการส่งเสริมสนับสนุน ธรรมาภิบาลอย่างจริงจังในปลายทศวรรษ 1980 ไว้ ดังนี้ (Leftwich, 1993) (1) ประสบการณ์ของการปล่อยเงินกู้ภายใต้โครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งธนาคารโลกและ IMF เริ่มตระหนักว่าการปฏิรูปโดยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบัน ธรรมาภิบาลแบบตะวันตก (2) การกลับมาอีกครั้งของทุนนิยมเสรีแบบใหม่ในตะวันตก (Neo-Liberalism) ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งเน้นให้รัฐดำเนินตามกลไกตลาดอย่างเต็มที่ โดยให้มีการลดบทบาทของรัฐลง เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเน้นด้านอุปทานทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมบทบาทของปัจเจกชนและวิสาหกิจเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแนวความคิดเสรีนิยมใหม่นี้ซ่อนอยู่ในนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจของธนาคารโลก และ IMF ภายใต้โครงการปล่อยเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (3) การล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เป็นปรากฏการณ์ที่ช่วยหนุนเสริมให้แนวความคิดธรรมาภิบาลมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการตอกย้ำว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ไม่สามารถสร้างเศรษฐกิจแบบยั่งยืนได้เนื่องจากการเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง การจัดการที่ผิดพลาด ความไร้ประสิทธิภาพและความล้มเหลวทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลโดยตรงจากการขาดประชาธิปไตยและการไม่มีส่วนร่วมของประชาชนสังคม (4) กระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลกในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งในทวีปอเมริกาใต้และในทวีปอื่นๆ รวมทั้งในกรณีสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี ดินแดนไต้หวัน สาธารณรัฐประชาชนบังกลาเทศ และสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ล้วนเป็นกระแสให้ประเทศต่างๆ หันมาสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลกันอย่างจริงจัง

ข้ออธิบายข้างต้นเป็นภาพรวมความเป็นมาของธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นและเชื่อมโยงไปยังสังคมต่างๆ ทั้งระดับมหภาค (Macro) หรือระดับจุลภาค (Micro) ซึ่งสถาบันอภิบาลแห่งแคนาดา (The Institute on Governance : IOG) IOG (2003) ระบุว่าเมื่อกล่าวถึง ธรรมาภิบาลจะมีขอบเขตครอบคลุม 4 ระดับด้วยกัน คือ

1. ระดับโลก (Global Governance) ซึ่งหมายถึงองค์ประกอบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ การจัดระเบียบกฎเกณฑ์ธรรมาภิบาลของประชาคมโลกเพื่อแก้ปัญหาระหว่างประเทศ หรือระหว่างรัฐต่อรัฐที่ไม่มีกฎหมายให้ยึดถือปฏิบัติรวมถึงกฎ ระเบียบระหว่างประเทศว่าด้วยเสถียรภาพด้านการไหลเวียนทางเศรษฐกิจเงินทุน และสินค้า เป็นต้น

2. ระดับชาติ (National Governance) ซึ่งครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และการปกครองของประเทศ อันประกอบด้วยกฎหมายการบริหาร (Administration Law) เศรษฐศาสตร์การเมือง (Political Economy) และแนวคิดสถาบันนิยมใหม่ (New Institutionalism) (Sable, 1993)

3. ระดับองค์การ (Organizational Governance) ประกอบด้วยแนวทางหรือกระบวนการจัดการ ถ้าเป็นองค์การภาครัฐก็เป็นการจัดการสาธารณะ (Public Management) 2 แนวทาง กล่าวคือ แนวทางแรกเน้นหลักการจัดการที่ให้ความสำคัญกับผลงานหรือผลการปฏิบัติงาน (Performance) ที่เกิดจากระบบอำนาจที่ได้รับมอบ (Mandates) และอยู่ภายใต้เงื่อนไขข้อจำกัดเท่าที่เป็นอยู่ ซึ่งเป็นแนวคิดที่มองหลักการจัดการสาธารณะในระยะสั้น (Lynn, Heinrich and Hill, 2001 : 59) หลักการนี้จึงให้น้ำหนักกับงานประจำภายในองค์การส่วนแนวทางที่สองเน้นความสำคัญของบทบาทผู้จัดการสาธารณะ (Public Managers) ในฐานะผู้ได้รับมอบอำนาจ ผู้จัดการสาธารณะจึงมีอำนาจทางการเมืองภายในองค์การในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่างๆ ของสังคม อันเป็นการมองหลักการจัดการสาธารณะในระยะยาว

4. ระดับชุมชน (Community Governance) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานของชุมชนต่างๆ

แนวคิดการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในยุคทุนนิยมของไทย

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีแนวความคิดธรรมาภิบาลเข้ามาในช่วงปี 2540 (ค.ศ. 1997) เมื่อแรกที่มีการอ้างถึงธรรมาภิบาลตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการต่างประเทศนั้นคำว่า Good Governance ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือของรัฐบาลไทยที่แสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจาก IMF หลังจากนั้นนักวิชาการกลุ่มต่างๆ เริ่มหันมาสนใจ Good Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น โดยเริ่ม

จากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นนักวิชาการกลุ่มแรกที่ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” แทน “Good Governance” โดยระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทยในขณะนั้นที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรี เป็นการกระตุ้นให้นำหลักการ Good Governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุล การดำเนินการของภาครัฐได้ และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541) นอกจากนี้ยังพบว่า อานันท์ ปันยารชุน และ พิชยา ว่องกุล (อ้างถึงใน รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ, 2544 : 6) ได้กล่าวอย่างสอดคล้องกันว่า ประเทศไทยมีทศพิธราชธรรม ซึ่งเป็นหลักการบริหารจัดการที่ดีของพระมหากษัตริย์ (Royal Good Governance) ตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ เพื่อเป็นข้อจำกัดของอำนาจเบ็ดเสร็จของพระมหากษัตริย์ และเพื่อเป็นการวางทิศทางในการปฏิบัติพระองค์รวมทั้งการดำเนินพระราชกรณียกิจ ซึ่งก็คือ แนวคิดธรรมาภิบาลนั่นเอง แสดงว่าแนวคิดนี้ได้แฝงอยู่ในวัฒนธรรมไทยมาช้านาน

ดังนั้น อาจกล่าวได้ว่าหลักการบริหารตามธรรมาภิบาลกับเศรษฐกิจระบบทุนนิยมที่อาศัยพวกพ้องกับการคอร์รัปชันในสังคมไทย มีความสัมพันธ์และความเชื่อมโยงกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องหลากหลาย โดยเฉพาะทุนนิยมพวกพ้องเกิดขึ้นโดยมีข้าราชการระดับสูง ทั้งผู้ว่าราชการจังหวัด นายตำรวจระดับสูงเข้าไปมีผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจอย่างกว้างขวางทั้งการลงทุนโดยตรง และลงทุนร่วมกับนักธุรกิจจึงทำให้ทุนนิยมพวกพ้องเกิดขึ้น ทุนนิยมพวกพ้องมีวิธีการแสวงหาผลประโยชน์ ดังนี้ (1) การใช้ตำแหน่งหน้าที่ฉ้อราษฎร์บังหลวง (2) ใช้กลไกรัฐเป็นเครื่องมือหาผลประโยชน์ (3) ดำเนินธุรกิจที่ปราศจากเงินทุน (4) แสวงหาผลประโยชน์โดยตำแหน่งหน้าที่ทางราชการ

สิ่งต่างๆ เหล่านี้จึงเรียกว่า ระบบทุนนิยมแบบพวกพ้องโดยข้าราชการ เพราะหากมองย้อนกลับไปในประเทศไทยในสมัยอดีต จะพบว่าระหว่าง พ.ศ. 2517 - 2543 เป็นช่วงเปลี่ยนผ่านทั้งด้านเศรษฐกิจและการเมืองหลังการสิ้นสุดการปกครองของรัฐบาลทหาร พ.ศ. 2516 เมื่อผู้นำทางการเมืองหรือนักการเมืองซึ่งส่วนใหญ่จะมาจากนายทุนนักธุรกิจเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีพลังต่อรื้อทางการเมืองสูงขึ้นอย่างไรก็ตามนายทุนนักธุรกิจมีความอ่อนแอเกินกว่าที่จะเป็นฝ่ายนำในการพัฒนาประชาธิปไตยและระบบทุนนิยมให้ก้าวหน้าได้ดังเช่นระบบราชการที่มีบทบาทนำมาโดยตลอดเงื่อนไขเหล่านี้เป็นกระบวนการ

ของการเมืองกึ่งประชาธิปไตยเพราะเป็นช่วงที่ประเทศไทยมีทั้งรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งและรัฐบาลมาจากการยึดอำนาจของทหาร เช่น พ.ศ. 2519 และ พ.ศ. 2534 อย่างไรก็ตามจากสภาพแวดล้อมการเมืองใหม่นี้เป็นปัจจัยสำคัญทำให้กลุ่มทุนการเมืองท้องถิ่นในภูมิภาคต่างๆ เติบโตตามการเมืองกระแสหลักคือ ประชาธิปไตยแบบเลือกตั้งไปด้วย ขณะที่กลุ่มทุนผูกขาดในเมืองยังคงได้รับผลประโยชน์จากเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลจากการส่งเสริมการลงทุนของรัฐบาลและการใช้แผนพัฒนาประเทศฉบับต่างๆ ทำให้ทุนนิยมไทยสามารถสะสมทุนและขยายการลงทุนได้มากขึ้น กลุ่มทุนผูกขาดในเมืองยังคงประสานผลประโยชน์กับนักการเมืองได้ดี เพราะการเมืองแบบเลือกตั้งต้องใช้เงินในการหาเสียงมากทำให้ทุนนิยมพวกพ้องในช่วงนี้จึงเป็นทั้งแหล่งเงินทุนและอยู่เบื้องหลังพรรคการเมืองต่างๆ เช่น กลุ่มธนาคารพาณิชย์ กลุ่มธุรกิจสัมปทานก่อสร้าง กลุ่มธุรกิจสุรา กลุ่มสื่อสารโทรคมนาคม และกลุ่มธุรกิจสื่อ เป็นต้นทุนนิยมพวกพ้องไทยในช่วงนี้มีรูปแบบการแสวงหาผลประโยชน์ดังนี้ (1) การใช้ข้อมูลภายในของรัฐไปแสวงหาผลประโยชน์ (2) แกะไขสัญญาธุรกิจสัมปทานของหน่วยงานรัฐ

จากรูปแบบดังกล่าว อาจเรียกได้ว่าระบบทุนนิยมพวกพ้องในช่วงนี้ว่าทุนนิยมพวกพ้องโดยนายทุนเพราะระหว่าง พ.ศ. 2544 - 2549 เป็นช่วงที่มีรัฐบาลมาจากการเลือกตั้งโดยมีพรรคไทยรักไทยเป็นแกนนำจัดตั้งรัฐบาลพรรคการเมืองดังกล่าวเกิดจากการรวมตัวกันตั้งของกลุ่มทุนผูกขาดจากการสัมปทานจากรัฐนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ด้วยเงื่อนไขหลายประการของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้เป็นปัจจัยสำคัญทำให้กลุ่มนายทุนผูกขาดจำนวนมากผันตนเองมาเป็นนักการเมืองโดยตรง คุณลักษณะสำคัญของทุนนิยมพวกพ้องในช่วงนี้จึงมีคุณลักษณะ 2 รูปแบบ คือ รูปแบบแรกเป็นตัวแทนของกลุ่มทุนผูกขาดที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและลักษณะที่สอง เป็นรัฐบาลโดยนายทุนที่ทำให้รัฐมีขนาดใหญ่มีการขยายขอบข่ายการทำงานของรัฐให้กว้างขวางโดยใช้ธุรกิจการเมืองเป็นเครื่องมือในการผูกขาดอำนาจทางการเมือง และอำนาจรัฐจากการศึกษาพบว่า ทุนนิยมพวกพ้องช่วงนี้ ได้ใช้อำนาจรัฐไปแสวงหาผลประโยชน์อย่างกว้างขวาง โดยมีรูปแบบดังนี้ 1) การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจด้วยการถือครองธุรกิจสัมปทานจากรัฐและ 2) การมีผลประโยชน์ทับซ้อนด้วยการใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ไปแสวงหาผลประโยชน์โดยได้ทรัพย์สินมาโดยมิชอบจึงเรียกทุนนิยมพวกพ้อง

ในช่วงนี้ว่า พุนิคมพวกพ้องโดยนายทุนผูกขาดโดยพุนิคมพวกพ้องในประเทศไทย จึงเป็นกลุ่มทุนที่ก่อให้เกิดปัญหาก่อให้เกิดการทุจริตและเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมโดยรวมมาตลอดรวมทั้งยังเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริม หลักการและจิตสำนึกต่อระบบธรรมาภิบาลของประเทศไทยอีกประการหนึ่ง ดังนั้น หากต้องการป้องกันระบบพุนิคมพวกพ้องในประเทศไทย จึงควรดำเนินการดังต่อไปนี้ (1) ภาครัฐบาลและส่วนราชการต่างๆ จะต้องส่งเสริมระบบคุณธรรมในองค์การ (2) ภาครัฐจะต้องเปิดเผยข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องกับโครงการลงทุนขนาดใหญ่และ นโยบายสาธารณะต่อประชาชน (3) ภาครัฐจะต้องสร้างกลไกในการตรวจสอบและ ถ่วงดุลกันระหว่างภาครัฐกับภาคประชาสังคม

กรอบแนวคิดธรรมาภิบาลที่ใช้สำหรับการบริหาร

ธรรมาภิบาล มีความหมายรวมถึงระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วาง กฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ ภาครต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข อาจกล่าวได้ว่า ธรรมาภิบาลสากลเน้นกฎเกณฑ์ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการและความสัมพันธ์ ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี (বারคักดี อูวรดนโณ, 2545 : วิภาส ทองสุทธิ, 2551) ธรรมาภิบาลนั้นหมายถึงการกระทำ หรืออำนาจในการปกครอง ของรัฐ นอกจากนี้ยังสอดคล้องกับความหมายของ American Heritage Dictionary (1982) อธิบายว่า Governance หรือ อภิบาล หมายถึง 1) The act, process, or power of governing; governance 2) The state of being governed ซึ่งหมายถึง การกระทำกระบวนการ หรืออำนาจในการปกครองของรัฐ และเมื่อมีการนำมาใช้ใน องค์การภาคเอกชนอาจเติมคำว่า corporate governance ดังปรากฏรายละเอียด ต่อไปนี้

1. ธรรมาภิบาล คือ การยึดมั่นในวัตถุประสงค์ขององค์กรและผลผลิตที่ จะส่งมอบให้แก่ประชาชนและผู้ที่มีมารับบริการและต้องมีความเข้าใจอย่างแจ่มแจ้ง ในวัตถุประสงค์และผลผลิตที่ตั้งใจจะทำให้ผู้รับได้ผลผลิตที่มีคุณภาพเป็นเลิศคุ่มค่า กับภาษีที่เสียให้แก่รัฐบาล และองค์กรจะต้องมีการประกาศ (Statement) พันธกิจและ วัตถุประสงค์ ขององค์กรที่ชัดเจน และใช้เป็นแนวทางในการวางแผน และมีการปฏิบัติงาน ขององค์กรนั้นๆ

2. ธรรมาภิบาล คือ การทำงานอย่างมีประสิทธิภาพในหน้าที่และบทบาทของตนบุคลากรต้องเข้าใจในหน้าที่ของผู้บริหาร โดยจะต้องเข้าใจอย่างแจ่มชัดในความรับผิดชอบของผู้ได้บังคับบัญชา และผู้บริหาร รวมทั้งต้องมั่นใจว่าทุกคนปฏิบัติหน้าที่ตามความรับผิดชอบของตน พร้อมกับมีความเข้าใจอย่างชัดเจนในความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารกับประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งผู้บริหารควรแจ้งให้ประชาชนได้ทราบในการประกาศสาธารณะ (Public Statement) ถึงหน้าที่และความรับผิดชอบของตน โดยระบุให้ทราบถึงการปฏิบัติงานที่พอเหมาะกับขนาดและความซับซ้อน (Complexity) ขององค์กร

3. ธรรมาภิบาล คือ การส่งเสริมค่านิยม (Values) ขององค์กรและแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของธรรมาภิบาลโดยการปฏิบัติหรือพฤติกรรม นำค่านิยมขององค์กรมาใช้ปฏิบัติผู้บริหารองค์กรประพาดิตนเป็นตัวอย่างที่ดีผู้บริหารตัดสินใจและวินิจฉัยอย่างโปร่งใสและเปิดเผย บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารทำตัวเป็นแบบอย่างในการให้บริการแก่ประชาชน ทุกชนชั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

4. ธรรมาภิบาล คือ มีการสื่อสารที่ดี มีการตัดสินใจอย่างโปร่งใส และมีการบริหารความเสี่ยงที่รัดกุม การตัดสินใจทุกครั้ง ต้องกระทำอย่างโปร่งใสและยุติธรรม พร้อมใช้ข้อมูลที่ดี รวมทั้งคำแนะนำและการสนับสนุนต้องมั่นใจว่ามีระบบบริหารความเสี่ยงที่มีประสิทธิภาพอยู่ในระบบการทำงาน และต้องมีระบบตรวจสอบการทำงานทุกอย่าง เพื่อให้แน่ใจว่า ทุกอย่างดำเนินไปตามแผนการทำงานมีการตรวจสอบความถูกต้องของรายงานบัญชีการเงิน รวมทั้งข้อมูลต่างๆ ที่ผลิตโดยองค์กร

5. ธรรมาภิบาล คือ การพัฒนาศักยภาพและความสามารถของส่วนบริหารจัดการอย่างต่อเนื่องและให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นต้องมั่นใจว่าผู้ที่ได้เลื่อนตำแหน่งขึ้นมาเป็นผู้บริหารจัดการนั้น มีทักษะ ความรู้ และประสบการณ์ที่จำเป็นต้องใช้ในหน้าที่นั้นๆ โดยพัฒนาความสามารถของผู้ที่ทำหน้าที่ในส่วนบริหาร รวมทั้งมีการประเมินผลงานไม่ว่าจะเป็นรายบุคคลหรือเป็นกลุ่มก็ได้ มีความเชื่อมโยงในการทดแทนบุคลากรในสายบริหารจัดการ เพื่อความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานขององค์กร อีกทั้งผู้บริหารจัดการจะต้องมีความรับผิดชอบต่อผลงาน โดยการประเมินผลงานเป็นระยะๆ ทั้งนี้รวมทั้งการประเมินความต้องการในการฝึกอบรม หรือการพัฒนาทักษะที่ต้องการใช้ในการปฏิบัติหน้าที่

6. ธรรมาภิบาล คือ การเข้าถึงประชาชนและต้องรับผิดชอบต่อการทำงาน และผลงานอย่างจริงจังจึงต้องมีความเข้าใจถึงขอบเขตของความรับผิดชอบ โดยริเริ่มการวางแผนที่จะติดต่อกับประชาชน เพื่อให้ทราบถึงหน้าที่และความรับผิดชอบในผลงานของตน และทำการริเริ่มการแสดงออกถึงความรับผิดชอบต่อบุคลากรภายในองค์กรประสานงานกับหน่วยเหนือ หรือผู้บังคับบัญชาอย่างใกล้ชิด

สรุปธรรมาภิบาล หมายถึง ระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ซึ่งจะได้ว่า ธรรมาภิบาลสาคเน้นกฎเกณฑ์ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐ ซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี อีกทั้งมีการส่งเสริมค่านิยม (Values) ขององค์กร และแสดงให้เห็นถึงคุณค่าของธรรมาภิบาลโดยการปฏิบัติหรือพฤติกรรมนำค่านิยมขององค์กรมาใช้ปฏิบัติผู้บริหารองค์กรประพฤติกรรมเป็นตัวอย่างที่ดี ผู้บริหารตัดสินใจอย่างโปร่งใสและเปิดเผย บริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้บริหารทำตัวเป็นแบบอย่างในการให้บริการแก่ประชาชน ทุกชนชั้นอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

Michael Gilliland (1984) ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ว่า ประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมความยั่งยืน สิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใส สอดคล้องกับชุมชน ชัยเจริญวัฒนะ (2546) ที่กล่าวว่า องค์ประกอบของธรรมาภิบาล นอกจากต้องมีสิ่งที่ชอบธรรม ความโปร่งใสแล้ว จะต้องประกอบไปด้วย ความเป็นธรรมและเสมอภาค ความรู้และทักษะของเจ้าหน้าที่ ความเสมอภาคทางเพศ ความอดทนอดกลั้น หลักนิติธรรม ความรับผิดชอบ และการเป็นผู้กำกับดูแล นอกจากนี้ยังมีองค์ประกอบสอดคล้องกับความคิดของ สุดจิต นิมิตรกุล (2543) ที่กล่าวไว้เกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลว่า ควรจะมีกฎหมายที่ยุติธรรม ความเปิดเผยโปร่งใสและการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม ทั้งนี้สอดคล้องกับสิ่งที่ นรนิติ เศรษฐบุตร (2549) ที่กล่าวว่า จะต้องประกอบไปด้วย กลไกการเมืองที่ชอบธรรม ความเสมอภาคประสิทธิภาพและประสิทธิผล และพันธะความรับผิดชอบต่อสังคม ซึ่งองค์ประกอบต่างๆ เหล่านี้ Barker, R. (1990). ได้สนับสนุนองค์ประกอบของธรรมาภิบาล โดยเฉพาะกลไกการเมืองที่ชอบธรรม

(Political Legitimacy) ที่จำเป็นต้องส่งเสริมและสร้างขึ้นมาให้ได้ ทั้งนี้จากหลักการดังกล่าวข้างต้นเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ทำให้สามารถสรุปได้ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) ประชาชนทั้งชายและหญิงมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมโดยตรงหรือทางอ้อมโดยผ่านสถาบันต่างๆ ที่มีอำนาจอันชอบธรรม (legitimate intermediate institution)

2. กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) การปกครองประเทศจะใช้กฎหมายเป็นบรรทัดฐานและทุกคนเคารพกฎหมาย โดยที่กรอบของกฎหมายที่ใช้ในประเทศต้องมีความยุติธรรมและถูกบังคับใช้กับคนกลุ่มต่างๆ อย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

3. ความเปิดเผยโปร่งใส (Transparency) กระบวนการทำงาน กฎเกณฑ์กติกาต่างๆ มีความเปิดเผยตรงไปตรงมา ข้อมูลข่าวสารต่างๆ ในสังคมสามารถถ่ายโอนได้อย่างเป็นอิสระ (free flow of information) ประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลหรือข่าวสารสาธารณะของทางราชการได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ

4. การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) การตัดสินใจดำเนินนโยบายใดๆ ของภาครัฐ ต้องมีการประสานความต้องการหรือผลประโยชน์ที่แตกต่างของกลุ่มคนในสังคม ให้เกิดเป็นความเห็นร่วมกัน (broad consensus) บนพื้นฐานของสิ่งที่เห็นประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม

5. กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองมีความชอบธรรมและเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม เช่น การได้มาซึ่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่มีคุณภาพการมีคณะรัฐมนตรีที่ปฏิบัติงานเพื่อประโยชน์แก่ส่วนรวม การมีระบอบราชการที่สุจริตโปร่งใสตรวจสอบได้การมีกระบวนการเปิดเผยทรัพย์สินและหนี้สินของนักการเมือง การมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทำหน้าที่ได้สวนและวินิจฉัยเจ้าหน้าที่รัฐที่ร่ำรวยผิดปกติ

6. ความเสมอภาค (Equity) ประชาชนทุกคนมีความสามารถอย่างเท่าเทียมกันในการเข้าถึงโอกาสต่างๆ ในสังคม เช่น โอกาสพัฒนาหรือมีความเป็นอยู่ที่ดี โดยรัฐเป็นผู้จัดสรรสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการโดยเท่าเทียมกัน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) กระบวนการและสถาบันต่างๆ เช่น รัฐสามารถจัดสรรใช้ทรัพยากรต่างๆ ได้อย่างคุ้มค่า

และเหมาะสม เพื่อตอบสนองความต้องการของคนในสังคมโดยรวม รวมถึงการทำงานที่รวดเร็ว มีคุณภาพและก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) การตัดสินใจใดๆ ของภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชนต้องกระทำโดยมีพันธะความรับผิดชอบต่อสิ่งที่ตนเองกระทำต่อสาธารณชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับหน่วยงานนั้น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นแก่ส่วนรวมเป็นหลักและมีจิตใจเสียสละเห็นคุณค่าสังคมที่ตนเองสังกัดอยู่

9. การมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision) การที่ผู้นำและประชาชนในประเทศมีวิสัยทัศน์ในการสร้าง ธรรมาภิบาล และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

สรุป

กรอบแนวคิดสำหรับการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล จะประกอบไปด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กฎหมายที่อยู่ดีธรรม (Rule of Law) ความเปิดเผย โปร่งใส (Transparency) การมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) ความเสมอภาค (Equity) ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ (Strategic Vision)

แนวทางการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล

จากการศึกษาหลักธรรมาภิบาล ทำให้ทราบแนวทางการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล ดังปรากฏรายละเอียดต่อไปนี้

1. แผนนโยบายของรัฐ ควรดำเนินการสร้างผู้นำและองค์การต้นแบบ โดยมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม และการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษา แนะนำ และการจัดการความรู้ การปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล ให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม พร้อมการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคล ให้เอื้อต่อการส่งเสริมคุณธรรมและจริยธรรม

2. ด้านกฎหมาย ควรดำเนินการยกย่องกฎหมายว่าด้วยจริยธรรมในภาคราชการ มีการนำระบบการตรวจราชการแนวใหม่มาใช้ โดยดำเนินการนำขึ้นเป็นวาระแห่งชาติ ด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบในภาคราชการ

เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบ และผลักดันกฎหมายว่าด้วยจริยธรรม ในภาคราชการเข้าสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

3. หน่วยงานภาคราชการ ควรมีการทดสอบข้าราชการเกี่ยวกับคุณธรรมและ จริยธรรม พร้อมทั้งกำหนดเงื่อนไขด้านคุณธรรม จริยธรรม เป็นองค์ประกอบแต่งตั้ง บุคคลเข้าสู่ตำแหน่งผู้บริหารของหน่วยงาน พร้อมมีการจัดทำสมุดพกข้าราชการเพื่อบันทึกผลงานและคุณงามความดี และเสริมสร้างความเข้มแข็งของการพิทักษ์ระบบ คุณธรรม พร้อมทั้งจัดให้มีระบบเฝ้าระวังและรับข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริต ประพฤติ มิชอบในวงราชการ และการวางระบบป้องกันความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวม และมีการส่งเสริมและสร้างโอกาส ทางเลือกใหม่ใน การปฏิบัติราชการให้กับข้าราชการ และกำหนดมาตรการที่เกี่ยวข้องกับเงินสินบนนำจับ

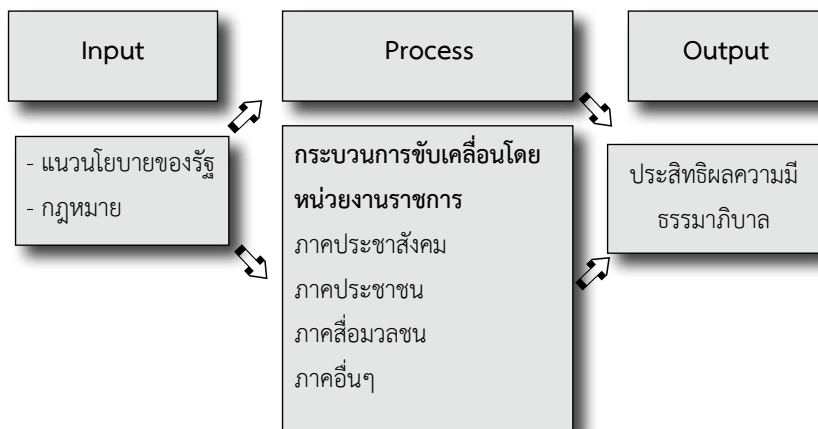
4. ภาคประชาสังคม เปิดเครือข่ายภาคประชาสังคมเพื่อการส่งเสริม จริยธรรม ธรรมาภิบาลในภาคราชการ พร้อมขับเคลื่อนการสื่อสารเพื่อการเปลี่ยนแปลงด้าน คุณธรรม และจริยธรรม โดยกิจกรรมในสถาบันการศึกษาทุกระดับ

5. ภาคประชาชน ควรมีการให้เบาะแสการทุจริตในหน่วยงานราชการ พร้อมให้ ข้อเสนอแนะการตรวจสอบการเงินแผ่นดินด้านต่างๆ อาทิ การรับจ่าย การเก็บรักษา และการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินแก่ สตง. ส่วนภูมิภาค เพื่อปรับปรุงการทำงาน ให้สอดคล้องเหมาะสมกับบริบทปัจจุบัน และมีการรวมตัวให้ความร่วมมือต่อการตรวจสอบ กับ สตง. ส่วนภูมิภาค อาทิ การจัดซื้อจัดจ้างพัสดุภัณฑ์ในจังหวัดกับกลุ่มตรวจสอบ บริหารพัสดุ การพิจารณาการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ในจังหวัดกับกลุ่มตรวจสอบ ดำเนินงาน เป็นต้น

6. ภาคสื่อมวลชน สื่อมวลชนควรนำเสนอข่าวสารและดูแลเอาใจใส่นำเสนอ ข่าวให้กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายอย่างเป็นธรรมตามกฎหมาย ทั้งนี้กระบวนการ ทำงานควรตอบสนองเจตนารมณ์ของกฎหมายในหลากหลายกรณี เช่น การสืบคดี ข้อเท็จจริง การติดตามผู้ถูกกล่าวหากระทำความผิด การพิทักษ์ผลประโยชน์ของชุมชน และให้ความช่วยเหลือกับประชาชนทุกคนอย่างเท่าเทียม โดยเฉพาะการนำเสนอข่าว ที่เกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตให้อยู่ในความสนใจของสาธารณชน

7. ภาคอื่นๆ ควรมีการปลูกฝังจิตสำนึกผ่านสถาบันศาสนา โดยเฉพาะการส่งเสริม และสนับสนุนให้ประชาชนทุกภาคส่วนถือศีล ปฏิบัติธรรมตามคำสอนของพระพุทธศาสนา โดยมุ่งเน้นกับการจัดกิจกรรมปลูกฝังให้กับเยาวชนเป็นพิเศษ

สามารถสรุปเป็นผังโน้ตส์ตามความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร (สัญญา เคนาภูมิ, (2557ก) : 33-42) โดยพัฒนาจากกระบวนการคิดเชิงเหตุผล (Rational thinking) บนฐานความเป็นไปได้เชิงทฤษฎี (Based on theory) (สัญญา เคนาภูมิ, (2557ข) : 4-6) ดังนี้



แผนภาพที่ 1 แสดงการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล

จากผังโน้ตส์ดังกล่าวอธิบายได้ ดังนี้

การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลได้นั้น ภาครัฐจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางนโยบายที่ชัดเจน อีกทั้งมีกฎหมายที่เป็นธรรมและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยกระบวนการขับเคลื่อนดังกล่าว ควรจะอาศัยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ ภาคประชาสังคม ภาคประชาชน ภาคสื่อมวลชน และทุกภาคที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้เกิดประสิทธิผลความมีธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นตามนโยบาย ทั้งนี้ หลักการสำคัญของการให้เกิดธรรมาภิบาลดังกล่าว ทุกภาคส่วนควรจะคำนึงถึง การมีส่วนร่วมของประชาชน (Public Participation) กฎหมายที่ยุติธรรม (Rule of Law) ความเปิดเผยโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (Transparency) การมีฉันทานุมัติร่วมกันในสังคม (Consensus Orientation) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) ความเสมอภาคทุกภาคส่วนและทุกบุคคลในสังคม (Equity) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการดำเนินงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน (Effectiveness

and Efficiency) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคมของภาครัฐและภาคเอกชน (Accountability) และการมีวิสัยทัศน์เชิงกลยุทธ์ของภาครัฐและภาคเอกชน (Strategic Vision) เป็นสำคัญ

บทสรุป

ตามหลักการของระบบทุนนิยมไม่อาจมีการแข่งขันอย่างเสรีเกิดขึ้นได้ เนื่องจากความเป็นจริงแล้วที่ผู้คนยังคงมีความอยาก ที่ไม่มีขีดจำกัดเป็นตัวขับเคลื่อน การกระทำ โดยพิจารณาได้จากการผูกขาดด้านการตลาดที่กระจุกตัวอยู่กับ เฉพาะบุคคลบางกลุ่มเพียงไม่กี่รายเท่านั้น ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า หลักธรรมาภิบาล เป็นเสมือนกรอบที่วางไว้เพื่อจำกัดไม่ให้รอยรั่วของระบบทุนนิยมใหญ่กว่าเดิม และเพื่อ ลดความเสียหายต่อส่วนรวม อันอาจเกิดขึ้นจากการแสวงหาผลประโยชน์จากรอยรั่ว นั้นๆ ดังนั้น การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลในยุคทุนนิยม ผู้บริหารจะต้องมีศีล ซึ่งใน ทางพระพุทธศาสนาที่แปลว่า ปกติ ซึ่งเป็นเรื่องปกติของทุกคน โดยมีเจตนาและ ความตั้งใจที่เข้มแข็งในการรักษาความเป็นปรกตินี้ โดยที่ไม่ต้องมีใครมาบังคับ ซึ่งหาก สามารถปลูกฝังจิตสำนึกในเรื่องศีลให้อยู่ในใจของทุกคนได้แล้ว คงไม่ต้องการสร้าง หลักการอะไรขึ้นมาให้วุ่นวาย เศรษฐกิจ สังคม และประเทศชาติ ก็จะสามารถเข้าสู่ สภาวะของการพัฒนาอย่างยั่งยืนและพอเพียงได้

เอกสารอ้างอิง

- ฉันทนา บรรพศิริโชติ. (2541). “การพัฒนาและความขัดแย้ง : ทางเลือกบนเส้นทาง ประชาธิปไตย”. ในวิถีสังคมไทย. บรรณาธิการ จริญญา โฆษณานันท์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก. หน้า 160-196.
- Banphasirichot, Chantana. (1998). “The development of the conflict : the path of democracy”. In the way society Thailand. Editorial Khosananan, Charan. Bangkok : Publishing Foundation. Page. 160-196.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. (2549). **บทบาทของวุฒิสภา : มุมมองของประชาชนและสมาชิก วุฒิสภา**. นนทบุรี : สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า.

- Sethabut, Norraniti. (2006). **The role of the Senate : the view of citizens senator**. Nonthaburi : Research and development King Prajadhipok's Institute.
- বারক্কী ৱররন. (2545). **การสร้างธรรมาภิบาล (good governance) ในสังคมไทย**. นนทบุรี : สำนักวิจัยและพัฒนาสถาบันพระปกเกล้า.
- Uwanno, Bawonsak. (2002). **Creating good governance in Thailand**. Bangkok : King Prajadhipok's Institute.
- บุษบง ชัยเจริญวัฒน์. (2546). **รายงานการวิจัยตัวชี้วัดธรรมาภิบาล**. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า.
- Chaijaroenwatana, Bussabong. (2003). **Research reports good governance indicators**. (2nd edition). Bangkok : King Prajadhipok's Institute.
- รักษา ศานติยานนท์ และคณะ. (2544). **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย”** จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- Santiyanon, Rachana. et. al. (2001). **The complete research report on “new forms of management at the University”**. Chulalongkorn University.
- วิภาส ทองสุทธิ. (2551). **การบริหารจัดการที่ดี = Good governance**. กรุงเทพฯ : อินทภาษ.
- Thongwisud, Wiphan. (2008). **The management good = Good governance**. Bangkok : Integrated E.
- สัญญา เคนาภูมิ. (2557ก). “รูปแบบการเขียนกรอบแนวคิดการวิจัยทางการบริหารจัดการ”. **วารสารมหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม** (มนุษยศาสตร์ และสังคมศาสตร์) ปีที่ 8. ฉบับที่ 3 : กันยายน-ธันวาคม พ.ศ. 2557. หน้า 33-42.
- Kenaphoom, Sanya. (2014A). “Writing Style concept research management.” **Journal of Mahasarakham University (Humanities and Social Sciences)** Year 8. No. 3 : September to December 2014. Page 33-42.

- _____. (2557ข). “การสร้างกรอบแนวคิดการวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์โดยการคิดเชิงเหตุผล” ราชภัฏเพชรบูรณ์สารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์, 16 (1) ; มกราคม-มิถุนายน 2557. หน้า 1-19.
- _____. (2014B). “A Creation of a Research Conceptual Framework for Public Administration by logical thinking” substance Phetchabun Rajabhat. Research and development Phetchabun Rajabhat University, 16 (1) January-June 2014. Page 1-19.
- สุดจิต นิमितกุล. (2543). **กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีการปกครองที่ดี.** (good governance). กรุงเทพฯ : บพิธการพิมพ์.
- Nimitkul, Sudjit. (2000). **Ministry of Interior, with good management and good governance.** (good governance). Bangkok: Bopit printing.
- อรพินท์ สฟโชคชัย. (มกราคม 2541). “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชารัฐที่ดี (Good Governance)” รายงานที่ดีอาร์ไอ 20.
- Sopchokchai, Orapin. (January 1998). “**Social stability mechanism and the good citizens (Good Governance)**” reports that the DR-20.
- Agere, Sam. (2000). **Promoting Good Governance : Principle, Practices and Perspective.** London : Commonwealth Secretariat.
- American Heritage Dictionary. (1982). **The American heritage dictionary.** Boston: Houghton Mifflin.
- Barker, R. (1990). **Political legitimacy and the state.** Oxford University Press on Demand.
- Commonwealth Association of Public Administration and Management. (1994). **Summary : government in transition-a new paradigm in public administration.** Government in Transition, 3-23.
- Commonwealth Secretariat. (2000). **Promoting Good Governance : Principle, Practices and Perspectives.** London : Commonwealth Secretariat.

- Leftwich, A. "Governance, Democracy and Development in the Third World." **Third World Quarterly** 14, 3 (1993) : 605-624.
- _____. "Governance, the State and the Politics of Development." **Development and Change** 25 (April 1994) : 636-386.
- Lynn, Jr., L.E., C.J. Heinrich, and C.J. Hill. (2001). **Improving Governance a New Logic for Empirical Research**. Washington, D.C. : Georgetown University Press.
- Michael Gilliland. (1984). **Forensic evidence and the police : The effects of scientific evidence on criminal investigations** (p. 117). Washington, DC : US Department of Justice, National Institute of Justice.
- Rhodes. R.A.W. "The New Governance: Governing without Government." **Political Study** 44 (September 1996).
- Sabel, C.F. (1993). "**Constitutional Ordering in Historical Context.**" in Games in Hierarchies and Networks : Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions, Edited by F.W. Scharpf. Boulder Colo. : Westview Press.
- Stiglitz, J.E. "Democratizing the International Monetary Fund and the World Bank: Governance and Accountability." **Governance : An International Journal of Policy, Administration and Institutions** 16 (January 2003) : 111-139.
- _____. (2006). **Making Globalization Work**. New York : W.W. Norton.
- The Express India Group. Democracy vs good governance. <http://www.expressindia.com/ie/daily/19970816/22850163.html>. June 1. 2012.
- The Express India Group. Democracy vs good governance. <http://www.expressindia.com/ie/daily/19970816/22850163.html>. June 22. 2012.
- The Institute on Governance. (2003). **Principles for good governance in the 21st century**. Policy brief, 15, 1-6.

- The Urban Governance Initiative. **Suggested Indicators of Good Urban Governance.** <http://www.tugi.apdip.net/Indicators%20Book/contents.html>. June 22. 2012.
- Weiss, T. "Governance, Good Governance and Global Governance : Conceptual and Actual Challenges." *Third World Quarterly* 22,5 (2000) : 795-814.
- World Bank. (1989). **Sub-Saharan Africa : From Crisis to Sustainable Growth.** Washington D.C. : The World Bank.
- World Bank. (1992). **Governance and Development.** Washington D.C. : The World Bank.