

ประชาธิปไตยบนรากฐานสังคมธรรมาภิบาล

Democracy on Good Governance Society

นวลอนงค์ เจียสกุล¹

Nuan-Anong Jeasakul

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่องประชาธิปไตยบนรากฐานสังคมธรรมาภิบาลมุ่งชี้ให้เห็นว่า โครงสร้างทางการเมืองต้องมีหลักธรรมาภิบาลเป็นพื้นฐานในการปกครอง เพื่อสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมในการขับเคลื่อนกิจกรรมการพัฒนาของรัฐเพื่อให้รัฐปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความน่าเชื่อถือจากบริษัทข้ามชาติให้สนใจเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศไทย

คำสำคัญ: ประชาธิปไตย, ธรรมาภิบาล

Abstract

The academic article, Democracy on Good Governance aimed to explain that political structure had to base on good governance in the

¹ นักวิชาการด้านเศรษฐกิจการค้า สถาบันวิชาการไทยวิจัยพัฒนาการจัดการ

political regime to create the cooperation between state, private and civil society section. They had to go on with doing development activities together without corruption, so that creating the credit enough for transnational corporation to invest in the Thai economy.

Keywords: Opinions of Customers, Purchasing decisions of Gold Jewelry

ความนำ

หลักธรรมาภิบาล (Good Government) ถือเป็นแนวคิดที่วางรากฐานการปกครองและการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่สำคัญในประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นแนวคิดที่ตั้งอยู่บนหลักการการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง และโดยเฉพาะในกระบวนการเชิงนโยบาย ทั้งนี้ภายใต้หลักการของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนี้จึงไม่ได้เกิดขึ้นและพึงปฏิบัติเฉพาะในภาคส่วนของรัฐเท่านั้น หากแต่ในภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคมที่มีประชาชนในฐานะเป็นพลเมืองก็ต้องร่วมกันขับเคลื่อนหลักการดังกล่าวไปพร้อมกัน

การนำเสนอประเด็นสำคัญของบทความนี้ จึงมุ่งอธิบายให้เห็นว่าประชาธิปไตยบนรากฐานสังคมธรรมาภิบาลนั้นเป็นเรื่องเดียวกันที่ต้องขับเคลื่อนไปพร้อมๆ กัน จึงจะทำให้การพัฒนาประชาธิปไตย (Democratization) เกิดขึ้นไปพร้อมกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้เกิดความยั่งยืนไปพร้อมกันภายใต้การสร้างความน่าเชื่อถือให้กับบริษัทข้ามชาติกล้าตัดสินใจเข้ามาลงทุนเป็นหุ้นส่วนเอกชนต่างชาติในการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของไทย

แนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล

แนวคิดของ “การจัดการปกครอง” หรือ “Governance” เป็นแนวคิดหนึ่งที่เกิดขึ้นร่วมกันระหว่าง “การปกครอง (Government)” กับ “การบริหารภาครัฐ (Public Administration)” หรือ “การจัดการภาครัฐ (Public Management)” โดยพิจารณาในเชิงองค์รวมของการปกครองรวมกับการบริหารหรือการจัดการภาครัฐ บนพื้นฐานความสัมพันธ์ระหว่างการปกครองส่วนกลางที่ครอบคลุมถึงการบริหารหรือการจัดการภาครัฐในระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น

ทั้งนี้คำว่า “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” หรือ “การจัดการที่ดี” หรือ “การบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” หรือ “ธรรมรัฐ” เป็นต้น ก็คือ การปกครอง การบริหารจัดการในการควบคุมดูแลกิจการต่าง ๆ ของรัฐให้เป็นไปตามครรลองครองธรรม

แนวคิดธรรมาภิบาลจึงสามารถนำไปใช้ได้ทั้งภาครัฐและเอกชน เนื่องจากเป็นแนวทางในการบริหารจัดการองค์กรภายใต้ความถูกต้องและความเหมาะสม ซึ่งพึงจำเป็นต้องปฏิบัติเพื่อให้ผลการดำเนินการขององค์กรบรรลุถึงความสำเร็จอย่างมีประสิทธิภาพ บนการรักษาความสมดุลระหว่างการประพฤติดชอบของผู้ปฏิบัติกับเป้าหมายที่ดีขององค์กร

เมื่อพิจารณาพัฒนาการของธรรมาภิบาลในสังคมไทย พบว่า แนวคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” เริ่มต้นขึ้นจากการที่ธนาคารโลก (World Bank) ได้นำเสนอในรายงานเรื่อง “การบริหารจัดการและการพัฒนา (Governance

and Development)” ในปี ค.ศ. 1992 โดยสะท้อนให้เห็นว่า การนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติในภาคเศรษฐกิจถือเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Sustainable Development) โดยเฉพาะกับนโยบายการพัฒนาของภาครัฐในหลายมิติต้องตั้งอยู่บนหลักการดังกล่าว

นอกจากนี้ กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ในปี ค.ศ.1996 ได้ประกาศในการประชุมในปีนั้นที่ Bretton Woods, New Hampshire ถึงการยึดโยงหลักการเรื่องธรรมาภิบาลเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปล่อยสินเชื่อแก่ประเทศต่างๆ โดยระบุว่าประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือต้องทำให้เชื่อได้ว่า รัฐนั้นอยู่ภายใต้หลักนิติธรรม สามารถพัฒนาประสิทธิภาพ มีระบบราชการที่ตรวจสอบได้และต่อต้านการคอร์รัปชัน และมีโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มปรับเปลี่ยนให้ดีขึ้นได้

อย่างไรก็ตามจากวิกฤติเศรษฐกิจของไทยในปี พ.ศ. 2540 ที่เกิดขึ้นได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม โดยสาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดขึ้นจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และ หย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐ และเอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ (สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สป., 2556)

การนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้เป็นแนวทางสำคัญในการแก้ไขปัญหา ระบบเศรษฐกิจของไทยที่เกิดขึ้นมาตั้งแต่นั้น ซึ่งยังผลให้เกิดการปฏิรูประบบราชการภายใต้กรอบแนวคิดการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีนี้ตามไปด้วย กล่าวคือ รัฐบาลในช่วงเวลานั้นได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบ

บริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ระบุว่าธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบ 6 ประการ ได้แก่ 1. หลักนิติธรรม (The Rule of Law) 2. หลักคุณธรรม (Morality) 3. หลักความโปร่งใส (Accountability) 4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 5. หลักความรับผิดชอบ (Responsibility) และ 6. หลักความคุ้มค่า (Cost – effectiveness or Economy) รวมทั้งต่อมาจึงได้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น โดยมาตรา 6 ระบุไว้ว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ การบริหารราชการเพื่อบรรลุเป้าหมาย ดังต่อไปนี้

1. เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
2. เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ
3. มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ
4. ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
5. มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความ

ต้องการ

7. มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

จากหลักเกณฑ์ข้างต้นย่อมพบว่า คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ส่งเสริมให้ระบบราชการไทยตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาลของการบริหาร กิจการบ้านเมืองที่ดีประกอบ ด้วย 10 หลัก ได้แก่ 1. หลักการตอบสนอง

(Responsiveness) 2. หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 3. หลักประสิทธิภาพ/
คุ้มค่า (Efficiency/Value for money) 4. หลักความเสมอภาค (Equity) 5. หลัก
มุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) 6. หลักการตรวจสอบได้/มีภาระ
รับผิดชอบ (Accountability) 7. หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) 8. หลักการ
กระจายอำนาจ (Decentralization) 9. หลักการมีส่วนร่วม (Participation) และ
10. หลักนิติธรรม (Rule of Law)

ประชาธิปไตยบนรากฐานสังคมนิยม

เมื่อพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาลร่วมกับการปกครองในระบบ
ประชาธิปไตย ย่อมพบว่า การปกครองในระบบประชาธิปไตยนั้นให้ความสำคัญกับ
สิทธิและหน้าที่ (political rights and duties) เสรีภาพ (liberty) การมีเหตุผล
(reason) การคำนึงถึงความเคารพต่อความคิดเห็นที่แตกต่าง (respect for
different opinions) และการใช้เสียงข้างมากในการตัดสินใจเพื่อประโยชน์ของ
ส่วนรวม (majority) โดยหลักการประชาธิปไตยเหล่านี้ล้วนสอดคล้องกับการนำธรร
มาภิบาลไปสู่การปฏิบัติทั้งสิ้น กล่าวคือ

ประการแรก หลักธรรมาภิบาลเน้นถึงการสร้างการมีส่วนร่วม
(Participation) ในการดำเนินกิจกรรมใดของส่วนรวม ซึ่งถือเป็นสิทธิและเสรีภาพขั้น
พื้นฐานของการเป็นพลเมืองของรัฐในการแสดงบทบาทของตนทั้งในฐานะผู้มีส่วนได้
ส่วนเสียและผู้ที่มีหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน

ประการต่อมา แนวทางการดำเนินการใดๆ ตามหลักธรรมาภิบาลเน้นถึงประโยชน์สาธารณะเป็นที่ตั้ง หรือในระบบเอกชนก็คำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจ ซึ่งการมีส่วนร่วมของภาคส่วนทั้งในระดับสังคมและองค์กรนั้นต่างผลักดันให้เกิดการสร้างความสัมพันธ์ที่สะท้อนถึงการมีเจตน์จำนงร่วมต่อการทำภารกิจเพื่อส่วนรวมด้วยกัน

ประการที่สาม การสร้างกลไกในการบริหารจัดการที่เน้นการแสดงบทบาทของสมาชิกในสังคมด้วยการเข้าไปตรวจสอบการทำงานของตัวแทนในการดำเนินการใดๆ ในกิจกรรมของส่วนรวม ผ่านการพิจารณาจากตัวชี้วัดที่ประเมินถึงความคุ้มค่าได้นั้น ช่วยทำให้ระบบการเมืองและการบริหารทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนเกิดความน่าเชื่อถือ และสะท้อนให้เห็นว่า ประชาธิปไตยทางอ้อมผ่านระบบตัวแทนสามารถดำเนินไปควบคู่กับประชาธิปไตยทางตรงได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ การยับยั้งข้อพิพาทหรือข้อเสนอในการรักษาผลประโยชน์ร่วมกันตามหลักธรรมาภิบาลตั้งอยู่บนฐานคติที่เป็นประชาธิปไตย เนื่องจากยึดโยงการใช้เหตุผลในการคิดและตัดสินใจ บนพื้นฐานการคำนึงถึงความเคารพต่อความคิดเห็นที่แตกต่างของคนในสังคม รวมทั้งการยึดถือเสียงข้างมากในการตัดสินใจที่ตระหนักถึงข้อเสนอที่มีความเห็นต่างในการตัดสินใจเพื่อรักษาประโยชน์ของส่วนรวม

จากที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น การเมืองในระบอบประชาธิปไตยจำเป็นต้องมีหลักธรรมาภิบาลเป็นพื้นฐานในกระบวนการทางการเมือง เพื่อให้ระบบการเมือง

โดยรวมเกิดความมั่นคงและมีเสถียรภาพ หรือกล่าวได้ว่าอำนาจอธิปไตยเป็นของปวงชนที่พลเมืองต่างเป็นร่วมเจ้าของ เป็นผู้ร่วมใช้ และเป็นผู้ร่วมรับประโยชน์จากกิจกรรมสาธารณะนี้ร่วมกัน

บทสรุป

หลักธรรมาภิบาลจึงกลายเป็นฐานที่สำคัญของการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตย (Democratic Governance) ที่พยายามขับเคลื่อนให้ประชาชนในฐานะพลเมืองของรัฐเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการนโยบายของรัฐในทุกมิติ ซึ่งไม่ใช่แค่เพียงผู้มีบทบาทจากการใช้สิทธิในการเลือกตั้งเท่านั้น หากกลับเป็นบุคคลที่มีบทบาทในการตรวจสอบการทำงานของระบบการเมืองให้เกิดความโปร่งใส และคาดการณ์ถึงสิ่งที่รัฐได้ดำเนินไปเพื่อผลประโยชน์สาธารณะได้ ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าประชาธิปไตยบนรากฐานสังคมธรรมาภิบาลนั้นผลักดันให้ประชาชนแสดงบทบาทพลเมืองที่เป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยเพื่ออำนวยการให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนร่วมกันสืบไป ในขณะที่เดียวกันก็เป็นรากฐานทางเศรษฐกิจที่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้กับบริษัทข้ามชาติสนใจเข้ามาลงทุนในประเทศไปพร้อมกันด้วย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการนำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติทั้งภาครัฐและภาคเอกชนล้วนส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืนไปพร้อมกัน

วารสารวิชาการไทยวิจัยและการจัดการ

Thai Research and Management Journal

บรรณานุกรม

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า (2566) *คู่มือเกณฑ์มาตรฐานธรรมาภิบาลธุรกิจ*. จาก

<https://www.dbd.go.th/storage/manual/a6bbd991-bece-4ae4-a403-0a68837f32b4.pdf>

ประเวศ วะสี (ม.ป.ป.) *หลักธรรมาภิบาล*. จาก <https://www.gotoknow.org/posts/104786>.

พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). *พจนานุกรมพุทธศาสตร์ ฉบับประมวลศัพท์*. จาก

https://84000.org/tipitaka/dic/index_dd.php.

สำนักความสัมพันธ์ต่างประเทศ สป. (2556) *หลักธรรมาภิบาล*. จาก

<https://www.gotoknow.org/posts/104786>.

Kofi, Annan (2009) *What is Good Governance*. UNESCAP.

Walder, D.; Lust, E. (2018). Unwelcome Change: Coming to Terms with Democratic Backsliding. *Annual Review of Political Science*. 21 (1): 93–113.