

บทที่

3

ธรรมาภิบาลของภาครัฐ:
นัยจาก Worldwide Governance Indicators

Government Governance:
An Implication from Worldwide Governance Indicators

ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น
Supachet Chansarn

บทที่

3

ธรรมาภิบาลของภาครัฐ: นัยจาก Worldwide Governance Indicators

Government Governance:

An Implication from Worldwide Governance Indicators

ศุภเจตน์ จันทร์สาส์น¹

Supachet Chansarn

บทที่ 3

บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ บทความเรื่องนี้ได้ทำการพิจารณาธรรมาภิบาลของภาครัฐใน 213 ประเทศทั่วโลก ซึ่งแบ่งออกเป็น 6 มิติ ได้แก่ การควบคุมการคอร์ปชั่น ความมีประสิทธิผลของภาครัฐ การปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้าย คุณภาพในการควบคุม การบังคับใช้กฎหมาย และเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ซึ่งทำการศึกษาโดยธนาคารโลกภายใต้โครงการ Worldwide Governance Indicators จากการพิจารณาพบว่าประเทศที่พัฒนาแล้วมีธรรมาภิบาลของภาครัฐสูงกว่าประเทศกำลังพัฒนาเป็นอย่างมาก สะท้อนให้เห็นว่า ธรรมาภิบาลของภาครัฐคือหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนี้ยังพบว่าประเทศไทยยังไม่สามารถพึงพอใจกับระดับของธรรมาภิบาลของประเทศในปัจจุบันได้ เนื่องจากยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ

คำสำคัญ : ภาครัฐ, ธรรมาภิบาล, ตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาล

Abstract

Government governance is one of the major determinants of the economic and social development of the nations. This article reviewed government governance of 213 countries worldwide which was categorized into six dimensions,

¹ อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยกรุงเทพ อีเมลล์ : supachet.c@bu.ac.th

including control of corruption, government effectiveness, political stability and absence of violence/terrorism, regulatory quality, rule of law and voice and accountability, based on the study of the World Bank under Worldwide Governance Indicators project. After the revision, it was found that developed countries had far higher government governance than developing countries, implying that government governance is one of the factors which drive the economic and social development of the nations. Moreover, Thailand could not yet be satisfied with its current government governance since its rank was quite low.

Key words : Government, Governance, Governance Indicators

บทนำ

ธรรมาภิบาล (Governance) โดยเฉพาะอย่างยิ่งธรรมาภิบาลของภาครัฐ เป็นหนึ่งในประเด็นทางด้านการปกครองที่มีความสำคัญและมีการศึกษาอย่างกว้างขวาง เนื่องจากธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นหนึ่งในปัจจัยสำคัญที่ส่งอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ ทั้งนี้ ได้มีการให้คำนิยามสำหรับคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้หลากหลาย ตัวอย่างเช่น United Nations Development Program หรือ UNDP ได้ระบุว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ และการปกครองของภาครัฐในการจัดการกิจการของประเทศ โดยถือเป็นกลไกกระบวนการ และสถาบันซึ่งประชาชนในประเทศสามารถแสดงออกซึ่งการรักษผลประโยชน์ ดำเนินการตามสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย และแสดงความคิดเห็นที่แตกต่างได้ นอกจากนี้ ธนาคารเพื่อการพัฒนาเอเชีย (Asian Development Bank) หรือ ADB ได้ระบุว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงแนวทางในการใช้อำนาจของภาครัฐในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือแนวทางในการใช้อำนาจของภาครัฐนั่นเอง และธนาคารโลก (World Bank) ได้ระบุว่า ธรรมาภิบาล หมายถึงลักษณะและวิถีทางในการใช้อำนาจของภาครัฐเพื่อสร้างประโยชน์ให้แก่ประเทศชาติ (McCawley, 2005: 2) ทั้งนี้ แม้จะมีการให้คำนิยามไว้แตกต่างกัน แต่จะเห็นได้ว่าเนื้อหาหลักไม่แตกต่างกันแต่อย่างใด โดยอาจสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงแนวทางในการใช้อำนาจของภาครัฐเพื่อประโยชน์ของประเทศและประชาชนในประเทศ นั่นเอง

สำหรับประเทศไทย สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน หรือ ก.พ. ได้กำหนดให้ธรรมาภิบาลของภาครัฐประกอบไปด้วย 6 องค์ประกอบ (บุษบงชัยเจริญวัฒน์ และ บุญมี ลี, 2544) องค์ประกอบที่ 1 ได้แก่ หลักนิติธรรม หมายถึง กฎหมายและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีความเป็นธรรม สามารถปกป้องคนดีและลงโทษคนไม่ดีได้ มีการปฏิรูปกฎหมายอย่างสม่ำเสมอให้เหมาะสมกับสภาพการณ์ที่เปลี่ยนไป การดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมเป็นไปอย่างรวดเร็ว โปร่งใสและตรวจสอบได้ และได้รับการยอมรับจากประชาชน ประชาชนตระหนักถึงสิทธิเสรีภาพ หน้าที่ของตนเอง เข้าใจกฎเกณฑ์ต่าง ๆ และมีส่วนร่วมในกรณีต่าง ๆ องค์ประกอบที่ 2 ได้แก่ หลักความโปร่งใส หมายถึง การสำรวจความพึงพอใจของผู้มาใช้บริการของรัฐและเจ้าหน้าที่ของส่วนราชการ จำนวนเรื่องกล่าวหา ร้องเรียน หรือสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐ เกณฑ์ในการใช้ดุลพินิจของส่วนราชการมีความชัดเจนเป็นที่ยอมรับ ส่วนราชการมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรมและเปิดเผยต่อสาธารณะ องค์ประกอบที่ 3 ได้แก่ หลักความรับผิดชอบ หมายถึง การได้รับการยอมรับและความพอใจจากผู้รับบริการและผู้เกี่ยวข้อง การบรรลุผลตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ของงานที่ปฏิบัติ คุณภาพของงานทั้งด้านปริมาณ ความถูกต้อง ครบถ้วน รวมทั้งจำนวนความผิดพลาดที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและจำนวนการร้องเรียน หรือการกล่าวหาที่ได้รับองค์ประกอบที่ 4 ได้แก่ หลักความคุ้มค่า หมายถึง ความพึงพอใจของผู้รับบริการ ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ องค์ประกอบที่ 5 ได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง ความสัมฤทธิ์ผลของโครงการต่าง ๆ รวมถึงการประหยัดงบประมาณ ความพึงพอใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับผลกระทบ จำนวนผู้เข้าร่วมแสดงความคิดเห็น หรือจำนวนข้อเสนอแนะ หรือข้อคิดเห็นของประชาชนในการดำเนินการเรื่องต่าง ๆ รวมถึงคุณภาพของการเข้ามามีส่วนร่วม และองค์ประกอบที่ 6 ได้แก่ หลักคุณธรรม หมายถึง การร้องเรียนหรือร้องทุกข์ในการดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ทั้งในและนอกองค์กรลดลง คุณภาพชีวิตของคนในสังคมดีขึ้น มีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรในชาติอย่างเกิดประโยชน์สูงสุดสังคมมีเสถียรภาพ อยู่ร่วมกันอย่างสงบสุขด้วยความมีระเบียบวินัย

ทั้งนี้ งานวิจัยจำนวนมากได้ค้นพบว่าธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เช่น Baldacci et al. (2004) และ Huynh and Jacho-Chavez (2009) พบว่า ธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นตัวกำหนดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศ Sharma (2007) พบว่า ธรรมาภิบาลของภาครัฐมีผลต่อการลดความยากจนภายในประเทศ Helliwell and Huang (2008) พบว่า ธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นตัวกำหนดความอยู่ดีมีสุขของประชาชนในประเทศ Ott (2010 ; 2011) พบว่า ธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นตัวกำหนดความสุขของประชาชนในประเทศ และ Pradhan and Sanyal (2011) พบว่า ธรรมาภิบาลของภาครัฐเป็นตัวกำหนดการพัฒนาทุนมนุษย์ของประเทศทั้งในด้านการศึกษา ความมีชีวิตยืนยาว และมาตรฐานการครองชีพ จากความสำคัญของธรรมาภิบาลของภาครัฐดังกล่าว ทำให้บทความเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำเสนอระดับของธรรมาภิบาลของประเทศต่างๆ ในโลก รวมทั้งประเทศไทย เพื่อสะท้อนระดับของธรรมาภิบาลของประเทศไทยเปรียบเทียบกับประเทศอื่นๆ เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับการปรับปรุงธรรมาภิบาลของภาครัฐของประเทศไทยเพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศต่อไป

ตัวบ่งชี้ธรรมาภิบาลของภาครัฐในระดับนานาชาติ: Worldwide Governance Indicators

World Bank ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์ธรรมาภิบาลของภาครัฐของประเทศต่างทั่วโลกภายใต้โครงการ Worldwide Governance Indicators (WGI) ซึ่งดำเนินการศึกษาโดย Kaufmann, Kraay และ Mastruzzi ภายใต้โครงการดังกล่าวได้มีการวิเคราะห์และสร้างตัวบ่งชี้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลของประเทศต่างๆ ทั่วโลก รวม 213 ประเทศ ระหว่างปี ค.ศ.1996 – 2009 ทั้งนี้ โครงการ WGI ได้ทำการวัดธรรมาภิบาลของภาครัฐใน 6 มิติ (Kaufmann et al., 2010) ประกอบด้วย

1. การควบคุมการคอร์รัปชัน (Control of Corruption): วัดความสามารถของภาครัฐในการควบคุมไม่ให้เกิดการใช้อำนาจของภาครัฐเพื่อสร้างผลประโยชน์ให้แก่ภาคเอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม

2. ความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ (Government Effectiveness): วัดความสามารถของภาครัฐในการสร้างบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ การดำเนินงานโดยปราศจากแรงกดดันทางด้านการเมือง การสร้างและดำเนินนโยบายที่มีคุณภาพ รวมทั้งการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามที่ไดวางนโยบายไว้

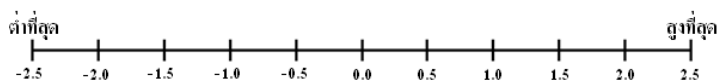
3. การปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้าย (Political Stability and Absence of Violence/ Terrorism): วัดความสามารถของภาครัฐในการควบคุมไม่ให้เกิดความไม่มั่นคงของรัฐบาลอันเนื่องมาจากวิถีทางแห่งความรุนแรง

4. คุณภาพในการควบคุม (Regulatory Quality): วัดความสามารถของภาครัฐในการสร้างและดำเนินนโยบายและระเบียบข้อบังคับที่เหมาะสมต่อการยกระดับการพัฒนาของภาคเอกชน

5. การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law): ความสามารถของภาครัฐในการทำให้หน่วยเศรษฐกิจต่าง ๆ เชื้อมั่นและเคารพในกฎหมายของสังคม การสร้างคุณภาพในการบังคับใช้กฎหมาย คุณภาพของกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในทรัพย์สิน คุณภาพของกระบวนการยุติธรรม และคุณภาพในการควบคุมอาชญากรรมและความรุนแรง

6. เสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น (Voice and Accountability): วัดความสามารถของภาครัฐในการให้เสรีภาพแก่ประชาชนในประเทศในการเลือกสรรรัฐบาล รวมทั้งเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น เสรีภาพในการรวมกลุ่ม และเสรีภาพของสื่อ

ทั้งนี้ ธรรมชาติของภาครัฐทั้ง 6 มิติข้างต้น ถูกวัดอยู่ในรูปของคะแนนซึ่งเป็นค่ามาตรฐาน (Standard Value) มีค่าอยู่ระหว่าง -2.5 และ 2.5 โดยค่าที่มากหมายถึงมีธรรมชาติในระดับสูง ในขณะที่ค่าที่น้อยหมายถึงมีธรรมชาติในระดับต่ำ



แผนภาพที่ 1: เส้นคะแนนมาตรฐานในการวัดธรรมชาติของภาครัฐ

ประเทศที่มีธรรมชาติของภาครัฐสูงที่สุดในโลก 10 อันดับแรก

ตารางที่ 1 ได้ทำการสรุป 10 อันดับแรกของประเทศที่มีธรรมชาติของภาครัฐสูงที่สุดในโลก ทั้งธรรมชาติในแต่ละมิติและธรรมชาติในภาพรวม ทั้งนี้พบว่าเกือบทุกประเทศ (ยกเว้นประเทศคิริบาสและตูวาลูซึ่งเป็นประเทศที่มีรายได้

ตารางที่ 1 : ประเทศที่มีธรรมาภบาลของภาครฐในแต่ละดานและในภาพรวม สูงที่สุด 10 อันดับแรก

อันดับ	ดานที่ 1	ดานที่ 2	ดานที่ 3	ดานที่ 4	ดานที่ 5	ดานที่ 6	ภาพรวม
1	เดนมาร์ก (2.455)	เดนมาร์ก (2.196)	ฟินแลนด์ (1.533)	ฮ่องกง (1.887)	ฟินแลนด์ (1.946)	เดนมาร์ก (1.616)	ฟินแลนด์ (1.904)
2	ฟินแลนด์ (2.432)	ฟินแลนด์ (2.167)	ลักเซมเบิร์ก (1.453)	สิงคโปร์ (1.845)	เดนมาร์ก (1.919)	ฟินแลนด์ (1.592)	เดนมาร์ก (1.854)
3	นิวซีแลนด์ (2.365)	สิงคโปร์ (2.122)	ลักเซมเบิร์ก (1.403)	เดนมาร์ก (1.805)	นอร์เวย์ (1.918)	นอร์เวย์ (1.577)	สวีเดน (1.759)
4	สิงคโปร์ (2.269)	สวีเดน (2.006)	ชวาตุ (1.382)	เนเธอร์แลนด์ (1.792)	สวีเดน (1.879)	นิวซีแลนด์ (1.570)	นิวซีแลนด์ (1.749)
5	ไอซ์แลนด์ (2.243)	สวีเดน (1.991)	ไอซ์แลนด์ (1.375)	ฟินแลนด์ (1.757)	ออสเตรีย (1.867)	สวีเดน (1.567)	สวีเดน (1.736)
6	สวีเดน (2.239)	นอร์เวย์ (1.904)	ลักเซมเบิร์ก (1.369)	ลักเซมเบิร์ก (1.754)	ไอซ์แลนด์ (1.854)	เนเธอร์แลนด์ (1.565)	ลักเซมเบิร์ก (1.713)
7	เนเธอร์แลนด์ (2.131)	แคนาดา (1.892)	อันดอร์รา (1.341)	อังกฤษ (1.729)	สวีเดน (1.853)	สวีเดน (1.546)	ไอซ์แลนด์ (1.711)
8	สวีเดน (2.109)	เนเธอร์แลนด์ (1.890)	มอลตา (1.319)	ไอร์แลนด์ (1.728)	นิวซีแลนด์ (1.846)	ไอซ์แลนด์ (1.512)	เนเธอร์แลนด์ (1.696)
9	นอร์เวย์ (2.055)	ไอซ์แลนด์ (1.886)	นอร์เวย์ (1.279)	นิวซีแลนด์ (1.720)	ลักเซมเบิร์ก (1.817)	ลักเซมเบิร์ก (1.510)	นอร์เวย์ (1.681)
10	แคนาดา (2.014)	ออสเตรีย (1.857)	สวีเดน (1.265)	ออสเตรีย (1.657)	ออสเตรีย (1.763)	แคนาดา (1.474)	ออสเตรีย (1.632)

ที่มา: Kaufmann et al. (2010)

หมายเหตุ: 1. ดานที่ 1 คือ การควบคุมการคอร์รัปชัน ดานที่ 2 คือ ประสิทธิภาพของภาครฐ ดานที่ 3 คือ เสถียรภาพทางการเมืองและการปราศจากความรุนแรง ดานที่ 4 คือ คุณภาพในการควบคุม ดานที่ 5 คือ การบังคับใช้กฎหมาย ดานที่ 6 คือ เสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น และภาพรวม คือ ธรรมาภบาลของภาครฐในภาพรวม

2. ตัวเลขซึ่งปรากฏในตารางคือคะแนนของธรรมาภบาลของภาครฐในแต่ละดาน โดยเป็นค่าเฉลี่ยของคะแนนระหว่างปี ค.ศ.2000 – 2010 สำหรับคะแนนธรรมาภบาลของภาครฐในภาพรวมคำนวณได้จากค่าเฉลี่ยของธรรมาภบาลของภาครฐทั้ง 6 ดาน

ปานกลางค่อนข้างต่ำ) ในตารางที่ 1 ส่วนเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่มีรายได้สูงทั้งสิ้น โดยประเทศเดนมาร์กถือเป็นประเทศที่มีธรรมาภบาลของภาครฐสูงที่สุดในมิติของการควบคุมการคอร์รัปชัน ความมีประสิทธิภาพของภาครฐ และเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ประเทศฟินแลนด์มีธรรมาภบาลของภาครฐสูงที่สุดในมิติของการปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้ายและการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่ประเทศฮ่องกงมีธรรมาภบาลของภาครฐสูงที่สุดในมิติของคุณภาพในการควบคุม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาในภาพรวม พบว่าประเทศฟินแลนด์มีธรรมาภบาลของภาครฐสูงที่สุด ตามด้วยประเทศเดนมาร์ก สวีเดน

นิวซีแลนด์ และสวีเดน และแลนด์ ตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่าประเทศสวีเดนและนอร์เวย์ ซึ่งเป็นอีกสองประเทศในแถบสแกนดิเนเวียก็ล้วนมีธรรมาภิบาลของภาครัฐสูงด้วยเช่นกัน สำหรับประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออก พบว่ามีเพียงประเทศฮ่องกงและสิงคโปร์เท่านั้นที่มีธรรมาภิบาลสูงอยู่ใน 10 อันดับแรกของโลกอย่างน้อยหนึ่งมิติ

ประเทศที่มีธรรมาภิบาลของภาครัฐต่ำที่สุดในโลก 10 อันดับแรก

เมื่อพิจารณาประเทศที่มีธรรมาภิบาลของภาครัฐต่ำที่สุดในโลก 10 อันดับแรก ดังแสดงในตารางที่ 2 พบว่าทั้ง 10 ประเทศที่มีธรรมาภิบาลของภาครัฐต่ำที่สุดเป็นประเทศที่มีรายได้ต่ำและมีรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำทั้งสิ้น โดยประเทศที่มีธรรมาภิบาลในภาพรวมต่ำที่สุด ได้แก่ ประเทศโซมาเลีย ตามด้วยอัฟกานิสถาน อิรัก พม่า และคองโก ตามลำดับ เมื่อพิจารณาในแต่ละมิติของธรรมาภิบาล พบว่าประเทศโซมาเลียมีธรรมาภิบาลของภาครัฐต่ำที่สุดในมิติของการควบคุมการคอร์รัปชัน ความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ การปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้าย คุณภาพในการควบคุม และการบังคับใช้กฎหมาย ในขณะที่ประเทศเกาหลีเหนือมีธรรมาภิบาลของภาครัฐต่ำที่สุดในมิติของเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าประเทศที่มีธรรมาภิบาลต่ำนั้นล้วนมีลักษณะหรือปัญหาภายในประเทศในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง เช่น ประเทศอิรักและอัฟกานิสถาน มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจ เช่น ประเทศอุซเบกิสถานและเติร์กเมนิสถาน ปัญหาความรุนแรงและสงครามภายในประเทศ เช่น ประเทศโซมาเลีย อิรัก คองโก และซูดาน และมีการปกครองโดยรัฐบาลทหาร เช่น ประเทศพม่า เป็นต้น

ตารางที่ 2: ประเทศที่มีธรรมาภิบาลของภาครัฐในแต่ละด้านและในภาพรวมต่ำที่สุด 10 อันดับแรก

อันดับ	ด้านที่ 1	ด้านที่ 2	ด้านที่ 3	ด้านที่ 4	ด้านที่ 5	ด้านที่ 6	ภาพรวม
187	แองโกลา (-1.321)	อัฟกานิสถาน (-1.462)	บรูไน (-1.809)	ไลบีเรีย (-1.483)	แองโกลา (-1.410)	ซูดาน (-1.656)	อุซเบกิสถาน (-1.349)
188	เติร์กเมนิสถาน (-1.323)	พม่า (-1.472)	เนปาล (-1.816)	คองโก (-1.536)	เติร์กเมนิสถาน (-1.432)	เรียลกีนี (-1.765)	สถาน (-1.362)
189	คองโก (-1.377)	แอฟริกากลาง (-1.476)	โกตดิวัวร์ (-1.833)	อุซเบกิสถาน (-1.595)	แอฟริกากลาง (-1.460)	คิวบา (-1.777)	ซิมบับเว (-1.475)
190	เซดี (-1.399)	เติร์กเมนิสถาน (-1.509)	โคลัมเบีย (-1.892)	อัฟกานิสถาน (-1.692)	พม่า (-1.510)	ลิเบีย (-1.840)	เกาหลีเหนือ (-1.496)
191	อิรัก (-1.442)	เรียลกีนี (-1.540)	ปากีสถาน (-2.011)	เอริเทรีย (-1.799)	เซดี (-1.561)	โซมาเลีย (-1.848)	ซูดาน (-1.516)
192	อิกเวทอ (-1.528)	โดมโรส (-1.544)	คองโก (-2.231)	ซิมบับเว (-1.999)	ซิมบับเว (-1.660)	อุซเบกิสถาน (-1.884)	คองโก (-1.674)
193	พม่า (-1.541)	อิรัก (-1.582)	ซูดาน (-2.243)	เติร์กเมนิสถาน (-2.009)	คองโก (-1.663)	เอริเทรีย (-1.957)	พม่า (-1.675)
194	เกาหลีเหนือ (-1.551)	คองโก (-1.692)	อิรัก (-2.441)	พม่า (-2.182)	อิรัก (-1.712)	สถาน (-1.982)	อิรัก (-1.681)
195	อัฟกานิสถาน (-1.552)	เกาหลีเหนือ (-1.917)	อัฟกานิสถาน (-2.444)	เกาหลีเหนือ (-2.249)	อัฟกานิสถาน (-1.832)	พม่า (-2.132)	อัฟกานิสถาน (-1.723)
196	โซมาเลีย (-1.733)	โซมาเลีย (-2.184)	โซมาเลีย (-2.764)	โซมาเลีย (-2.427)	โซมาเลีย (-2.357)	เกาหลีเหนือ (-2.193)	โซมาเลีย (-2.219)

ที่มา: Kaufmann et al. (2010)

ธรรมาภิบาลของภาครัฐเมื่อจำแนกประเทศตามระดับรายได้

จากการพิจารณาประเทศที่มีธรรมาภิบาลของภาครัฐสูงที่สุดและต่ำที่สุดในโลก 10 อันดับแรก พบว่าประเทศที่มีธรรมาภิบาลสูงล้วนเป็นประเทศที่มีรายได้สูง ในขณะที่ประเทศที่มีธรรมาภิบาลต่ำล้วนเป็นประเทศที่มีรายได้ต่ำ ลักษณะดังกล่าวบ่งบอกเป็นนัยว่าความมั่งคั่งของประเทศน่าจะเป็นหนึ่งในปัจจัยที่กำหนดธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศ ทั้งนี้เมื่อพิจารณาค่าสถิติของคะแนนธรรมาภิบาลทั้ง 6 มิติ รวมทั้งคะแนนเฉลี่ยของคะแนนธรรมาภิบาลซึ่งเป็นตัวชี้วัดธรรมาภิบาลของภาครัฐ ในภาพรวมดังแสดงในตารางที่ 3 พบว่าประเทศที่มีรายได้สูงมีธรรมาภิบาลของภาค

รัฐสูงที่สุด ทั้งธรรมาภิบาลในภาพรวมและในแต่ละมิติ อันดับสองคือประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนไปทางข้างสูง อันดับสามคือประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนไปทางข้างต่ำ โดยประเทศที่มีรายได้ต่ำมีธรรมาภิบาลต่ำที่สุด ทั้งธรรมาภิบาลในภาพรวมและในแต่ละมิติ

ตารางที่ 3 : ธรรมาภิบาลของภาครัฐเมื่อจำแนกประเทศตามรายได้

กลุ่ม	ค่าสถิติ	ด้านที่ 1	ด้านที่ 2	ด้านที่ 3	ด้านที่ 4	ด้านที่ 5	ด้านที่ 6	ภาพรวม
1	ค่าเฉลี่ย	1.154	1.196	0.775	1.151	1.112	0.818	1.034
	ส่วนเบี่ยงเบน							
	ค่าสูงสุด	2.455	2.196	1.533	1.887	1.946	1.616	1.904
	ค่าต่ำสุด	-1.528	-1.540	-1.441	-1.410	-1.309	-1.765	-1.265
2	ค่าเฉลี่ย	-0.090	-0.026	-0.026	-0.006	-0.141	-0.036	-0.055
	ส่วนเบี่ยงเบน							
	ค่าสูงสุด	1.424	1.177	1.162	1.464	1.263	1.138	1.164
	ค่าต่ำสุด	-1.046	-1.079	-1.892	-1.463	-1.349	-1.840	-1.051
3	ค่าเฉลี่ย	-0.599	-0.608	-0.361	-0.616	-0.529	-0.408	-0.524
	ส่วนเบี่ยงเบน							
	ค่าสูงสุด	0.689	0.375	1.382	0.172	1.205	1.166	0.468
	ค่าต่ำสุด	-1.442	-1.582	-2.441	-2.009	-1.712	-1.982	-1.681
4	ค่าเฉลี่ย	-0.807	-0.933	-0.862	-0.880	-0.911	-0.819	-0.869
	ส่วนเบี่ยงเบน							
	ค่าสูงสุด	0.886	0.832	0.805	0.917	0.968	0.615	0.813
	ค่าต่ำสุด	-1.733	-2.184	-2.764	-2.427	-2.357	-2.193	-2.219

ที่มา: Kaufmann et al. (2010)

หมายเหตุ: 1. กลุ่มที่ 1 หมายถึง ประเทศที่มีรายได้สูง (High Income Countries) กลุ่มที่ 2 หมายถึง ประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนไปทางข้างสูง (Upper-Middle Income Countries) กลุ่มที่ 3 หมายถึง ประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนไปทางข้างต่ำ (Lower-Middle Income Countries) และ กลุ่มที่ 4 หมายถึง ประเทศที่มีรายได้ต่ำ (Low Income Countries)

2. ประเทศที่มีรายได้สูงมีรายได้ประชาชาติต่อบุคคลตั้งแต่ 12,276 ดอลลาร์ขึ้นไป ประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนไปทางข้างสูงมีรายได้ประชาชาติต่อบุคคล 3,976 – 12,275 ดอลลาร์ ประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนไปทางข้างต่ำมีรายได้ประชาชาติต่อบุคคล 1,006 – 3,975 ดอลลาร์ และประเทศที่มีรายได้ต่ำมีรายได้ประชาชาติต่อบุคคลไม่เกิน 1,005 ดอลลาร์ (World Bank, 2011)

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาแต่ละมิติของธรรมาภิบาล พบว่าประเทศที่มีรายได้สูงมีธรรมาภิบาลในมิติของการควบคุมการคอร์รัปชัน ความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ คุณภาพในการควบคุม และการบังคับใช้กฎหมาย สูงกว่าในมิติของการปราศจาก

ความรุนแรงและการก่อการร้าย และเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น เห็นได้จากคะแนนเฉลี่ยสำหรับธรรมาภิบาลใน 4 มิติแรกที่กล่าวถึงสูงกว่า 1.000 ทั้งสิ้น แต่คะแนนเฉลี่ยสำหรับ 2 มิติหลังมีค่าเพียง 0.775 และ 0.818 ตามลำดับ นอกจากนี้ยังพบว่าธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศที่มีรายได้สูงมีระดับสูงกว่าประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูง (ซึ่งเป็นอันดับสอง) เป็นอย่างมาก เห็นได้จากการที่ประเทศที่มีรายได้สูง มีคะแนนธรรมาภิบาลในภาพรวมเฉลี่ยเท่ากับ 1.034 ในขณะที่ค่าเฉลี่ยของประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงมีค่าเพียง -0.055 อย่างไรก็ตาม พบว่าธรรมาภิบาลของประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างต่ำไม่ได้ต่ำกว่าประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงมากนัก โดยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ -0.524 ในขณะที่คะแนนธรรมาภิบาลเฉลี่ยของประเทศที่มีรายได้ต่ำมีค่าเพียง -0.869

ธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศไทยและประเทศเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

คะแนนธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศไทยและประเทศอื่นๆ อีก 13 ประเทศในเอเชียและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ แสดงดังตารางที่ 4 ทั้งนี้พบว่าประเทศไทยมีธรรมาภิบาลของภาครัฐในภาพรวมอยู่ในอันดับที่ 7 ของภูมิภาค โดยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ -0.090 ทั้งนี้ ประเทศที่มีธรรมาภิบาลของภาครัฐในภาพรวมสูงที่สุด 5 อันดับแรกล้วนเป็นประเทศที่มีรายได้สูงทั้งสิ้น โดยอันดับที่ 1 คือประเทศสิงคโปร์ ตามด้วยประเทศฮ่องกง ไต้หวัน เกาหลีใต้ และบรูไน โดยมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 1.645 1.382 0.852 0.680 และ 0.507 ตามลำดับ ในขณะที่อันดับที่ 6 คือประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงเช่นเดียวกับประเทศไทย แต่มีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ 0.351 ซึ่งสูงกว่าประเทศไทยค่อนข้างมาก นอกจากนี้ พบว่าประเทศจีนซึ่งเป็นประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงอีก 1 ประเทศกลับมีคะแนนธรรมาภิบาลในภาพรวมโดยเฉลี่ยเพียง -0.545 อยู่ในอันดับที่ 10 เท่านั้น ทั้งนี้พบว่าประเทศพม่ามีธรรมาภิบาลของภาครัฐในภาพรวมต่ำที่สุดในภูมิภาคอยู่ในอันดับที่ 14 โดยมีคะแนนเฉลี่ยเพียง -1.675 เท่านั้น ตามด้วยประเทศลาว ซึ่งมีคะแนนเฉลี่ยเท่ากับ -1.062

เมื่อพิจารณาในแต่ละมิติของธรรมาภิบาลของภาครัฐ พบว่าประเทศสิงคโปร์มีธรรมาภิบาลของภาครัฐสูงสุดในมิติของการควบคุมการคอร์รัปชัน ความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ และการบังคับใช้กฎหมาย ประเทศบรูไนมีธรรมาภิบาลสูงสุดในมิติของการปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้าย ประเทศฮ่องกงมีธรรมาภิบาลสูงสุดในมิติของคุณภาพในการควบคุม และประเทศไต้หวันมีธรรมาภิบาลสูงสุดในมิติของเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น สำหรับประเทศไทยพบว่ามีธรรมาภิบาลของภาครัฐในมิติของมีประสิทธิภาพของภาครัฐ คุณภาพในการควบคุม และการบังคับใช้กฎหมาย อยู่ในอันดับที่ 7 ของภูมิภาค โดยมีคะแนนธรรมาภิบาลเฉลี่ยเป็นบวกเท่ากับ 0.225 0.273 และ 0.060 ตามลำดับ ถือได้ว่าอยู่ในระดับที่น่าพึงพอใจ อย่างไรก็ตาม แม้ประเทศไทยจะมีธรรมาภิบาลในมิติของเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็นและการควบคุมการคอร์รัปชันอยู่ในอันดับที่ 6 และ 7 ของภูมิภาค ตามลำดับ แต่ก็ไม่อาจพึงพอใจได้แต่อย่างใด เนื่องจากมีคะแนนธรรมาภิบาลเฉลี่ยเพียง -0.181 และ -0.264 เท่านั้น ถือได้ว่าต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของประเทศที่มีรายได้ปานกลางค่อนข้างสูงซึ่งเท่ากับ -0.036 และ -0.090 ค่อนข้างมาก นอกจากนี้ยังพบว่าประเด็นปัญหาสำคัญด้านธรรมาภิบาลของประเทศไทยคือการปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้าย โดยประเทศไทยมีธรรมาภิบาลของภาครัฐในมิติดังกล่าวอยู่ในอันดับที่ 11 จาก 14 อันดับของภูมิภาค และมีคะแนนเฉลี่ยค่อนข้างต่ำเพียง -0.685 เท่านั้น

ตารางที่ 4: ธรรมาภิบาลของภาครัฐของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้

กลุ่ม	ประเทศ	ด้านที่ 1	ด้านที่ 2	ด้านที่ 3	ด้านที่ 4	ด้านที่ 5	ด้านที่ 6	ภาพรวม
1	บรูไน	0.442	0.769	1.212	1.005	0.522	-0.911	0.507
	ฮ่องกง	1.856	1.666	1.004	1.887	1.451	0.426	1.382
	เกาหลีใต้	0.437	1.033	0.254	0.775	0.898	0.682	0.680
	สิงคโปร์	2.269	2.122	1.111	1.845	1.617	-0.172	1.465
	ไต้หวัน	0.687	1.027	0.595	1.063	0.898	0.841	0.852
2	จีน	-0.518	0.029	-0.529	-0.267	-0.415	-1.569	-0.545
	มาเลเซีย	0.236	1.092	0.211	0.495	0.504	-0.435	0.351
	ไทย	-0.264	0.255	-0.685	0.273	0.060	-0.181	-0.090
3	อินโดนีเซีย	-0.822	-0.327	-1.430	-0.454	-0.744	-0.216	-0.666
	ลาว	-1.155	-0.974	-0.378	-1.261	-0.980	-1.621	-1.062
	ฟิลิปปินส์	-0.642	-0.079	-1.493	-0.108	-0.510	-0.008	-0.473
	เวียดนาม	-0.632	-0.312	0.221	-0.598	-0.411	-1.461	-0.532
4	กัมพูชา	-1.094	-0.882	-0.564	-0.445	-1.111	-0.880	-0.829
	พม่า	-1.541	-1.472	-1.215	-2.182	-1.510	-2.132	-1.675

ที่มา: Kaufmann et al. (2010)

ธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศพัฒนาแล้ว

ตารางที่ 5 แสดงธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศ G7 พบว่าประเทศ G7 ทุกประเทศมีคะแนนธรรมาภิบาลโดยเฉลี่ยเป็นบวกทั้งธรรมาภิบาลในภาพรวมและในแต่ละมิติ ทั้งนี้ประเทศแคนาดามีธรรมาภิบาลของภาครัฐในภาพรวมสูงที่สุด โดยมีคะแนนธรรมาภิบาลในภาพรวมโดยเฉลี่ยเท่ากับ 1.625 ตามมาด้วยประเทศเยอรมนี อังกฤษ สหรัฐอเมริกา ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น โดยมีคะแนนธรรมาภิบาลเฉลี่ยเท่ากับ 1.497 1.459 1.280 1.232 และ 1.141 ตามลำดับ ในขณะที่ประเทศอิตาลีมีธรรมาภิบาลของภาครัฐในภาพรวมต่ำที่สุดในบรรดาประเทศ G7 และต่ำกว่าประเทศ G7 อื่น ๆ เป็นอย่างมาก โดยมีคะแนนธรรมาภิบาลเฉลี่ยเพียง 0.645 เท่านั้น เมื่อพิจารณาในแต่ละมิติของธรรมาภิบาลของภาครัฐ พบว่าประเทศแคนาดามีธรรมาภิบาลสูงสุดในมิติของการควบคุมการคอร์รัปชัน ความมีประสิทธิภาพของภาครัฐ การปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้าย การบังคับใช้กฎหมาย และเสรีภาพของประชาชนในการแสดงความคิดเห็น ในขณะที่ประเทศอังกฤษมีธรรมาภิบาลสูงสุดในมิติของคุณภาพในการควบคุม ทั้งนี้จะเห็นได้ว่าธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศไทยยังต่ำกว่าประเทศที่พัฒนาแล้วทั้ง 7 ประเทศในตารางที่ 5 เป็นอย่างมาก

เมื่อพิจารณาธรรมาภิบาลของประเทศสแกนดิเนเวียซึ่งเป็นประเทศรัฐสวัสดิการทั้ง 4 ประเทศ ได้แก่ ประเทศเดนมาร์ก ฟินแลนด์ นอร์เวย์ และสวีเดน ซึ่งแสดงดังตารางที่ 6 พบว่าทั้ง 4 ประเทศมีธรรมาภิบาลของภาครัฐสูงมากทั้งในภาพรวมและในแต่ละมิติ กล่าวคือ ทั้ง 4 ประเทศมีคะแนนธรรมาภิบาลในภาพรวมโดยเฉลี่ยและคะแนนธรรมาภิบาลเฉลี่ยในแต่ละมิติสูงกว่าคะแนนเฉลี่ยของประเทศที่มีรายได้สูงเป็นอย่างมาก อีกทั้งยังมีคะแนนธรรมาภิบาลของภาครัฐในภาพรวมโดยเฉลี่ยสูงกว่าประเทศ G7 ทุกประเทศอีกด้วย ลักษณะดังกล่าวบ่งบอกเป็นนัยว่าการเป็นประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นประเทศรัฐสวัสดิการมีแนวโน้มที่จะสามารถสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐได้ดีกว่าประเทศพัฒนาแล้วที่เป็นประเทศทุนนิยมนั่นเอง

ตารางที่ 5: ธรรมาภิบาลของภาครัฐของประเทศ G7

ประเทศ	ด้านที่ 1	ด้านที่ 2	ด้านที่ 3	ด้านที่ 4	ด้านที่ 5	ด้านที่ 6	ภาพรวม
แคนาดา	2.014	1.892	1.026	1.603	1.742	1.474	1.625
ฝรั่งเศส	1.379	1.609	0.537	1.209	1.406	1.250	1.232
เยอรมนี	1.841	1.631	0.910	1.549	1.645	1.409	1.497
อิตาลี	0.309	0.600	0.527	0.933	0.486	1.012	0.645
ญี่ปุ่น	1.232	1.360	0.975	1.019	1.278	0.983	1.141
อังกฤษ	1.846	1.718	0.424	1.729	1.671	1.364	1.459
สหรัฐอเมริกา	1.512	1.604	0.248	1.552	1.545	1.221	1.280
ไทย	-0.264	0.255	-0.685	0.273	0.060	-0.181	-0.090

ที่มา: Kaufmann et al. (2010)

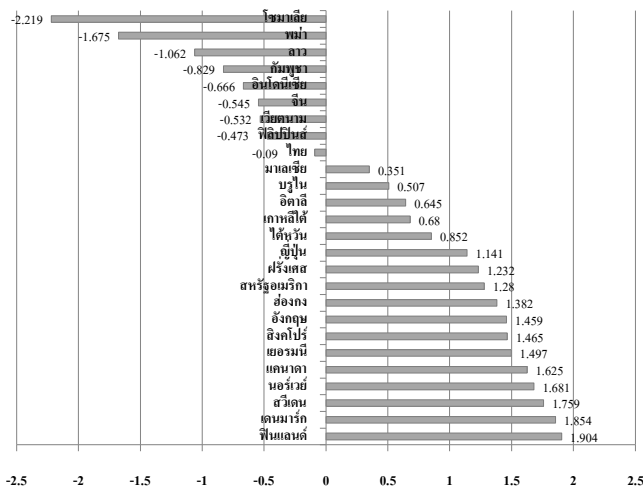
ตารางที่ 6: ธรรมาภิบาลของภาครัฐของประเทศสแกนดิเนเวีย

ประเทศ	ด้านที่ 1	ด้านที่ 2	ด้านที่ 3	ด้านที่ 4	ด้านที่ 5	ด้านที่ 6	ภาพรวม
เดนมาร์ก	2.455	2.196	1.135	1.805	1.919	1.616	1.854
ฟินแลนด์	2.432	2.167	1.533	1.757	1.946	1.592	1.904
นอร์เวย์	2.055	1.904	1.279	1.353	1.918	1.577	1.681
สวีเดน	2.239	1.991	1.259	1.617	1.879	1.567	1.759
ไทย	-0.264	0.255	-0.685	0.273	0.060	-0.181	-0.090

ที่มา: Kaufmann et al. (2010)

บทสรุป

จากการพิจารณาธรรมาภิบาลของภาครัฐทั้งในภาพรวมและในแต่ละมิติในประเทศต่างๆ ทั่วโลก โดยอ้างอิงจากคะแนนธรรมาภิบาลซึ่งได้จากโครงการ WGI ทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนาไม่ได้มีความแตกต่างกันเพียงรายได้ของประชาชนในประเทศ แต่ยังแตกต่างกันในด้านธรรมาภิบาลของภาครัฐในประเทศอีกด้วย ทั้งนี้ แม้บทความเรื่องนี้จะไม่ได้มีการวิเคราะห์ทางสถิติเพื่อยืนยันว่าประเทศพัฒนาเกิดขึ้นได้เนื่องจากภาครัฐมีธรรมาภิบาลสูง แต่ค่าสถิติที่แสดงให้เห็นก็เพียงพอที่จะยืนยันได้ว่าธรรมาภิบาลของภาครัฐคือหนึ่งในปัจจัยที่ช่วยขับเคลื่อนการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ นอกจากนี้ยังพบว่าประเทศไทยยังไม่สามารถพึงพอใจกับระดับของธรรมาภิบาลของประเทศในปัจจุบันได้ เนื่องจากยังอยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในมิติของการควบคุมการคอร์รัปชันและการปราศจากความรุนแรงและการก่อการร้าย ซึ่งเชื่อได้ว่าเป็นหนึ่งในอุปสรรคที่สำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ทั้งนี้ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องการความจริงจังและต่อเนื่องของภาครัฐเป็นที่ตั้ง มิฉะนั้นแล้วประเทศไทยคงไม่อาจก้าวไปสู่ความเป็นประเทศพัฒนาแล้วได้ในอนาคต



แผนภาพที่ 2: เปรียบเทียบคะแนนมาตรฐานแสดงธรรมาภิบาลของประเทศไทย ประเทศ G7 ประเทศสแกนดิเนเวีย และประเทศเอเชีย

บรรณานุกรม

บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี. 2544. ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า.

Baldacci, E., A.L. Hillman and N.C. Kojo. “Growth, Governance and Fiscal Policy Transmission Channels in Low-Income Countries.” **European Journal of Political Economy** 20 (2004) : 517 – 549.

Helliwell, J.F and H. Huang. “How’s Your Government? International Evidence Linking Good Government and Well-Being”. **British Journal of Political Sciences** 38 (2008) : 595–619.

Huynh, K.P. and D.T. Jacho-Chavez. “Growth and Governance: A Nonparametric Analysis”. **Journal of Comparative Economics** 37 (2009) : 121 – 143.

Kaufmann, D., A. Kraay and M. Mastruzzi. 2010. **The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues**. World Bank Policy Research Working Paper No. 5430.

McCawley, P. 2005. **Governance in Indonesia: Some Comments**. Tokyo : Asian Development Bank Institute, Discussion Paper No. 38.

Ott, J.C. “Government and Happiness in 130 Nations: Good Governance Fosters Higher Level and More Equality of Happiness”. **Social Indicators Research** 102,1 (2011) : 3 – 22.

Ott, J.C. “Good Governance and Happiness in Nations: Technical Quality Precedes Democracy and Quality Beats Size”. **Journal of Happiness Studies** 11 (2010) : 353 – 368.

Pradhan, R.P. and G.S. Sanyal. “Good Governance and Human Development: Evidence from Indian States”. **Journal of Social and Development Science** 1,1 (2011) : 1 – 8.

Sharma, S.D. “Democracy, Good Governance and Economic Development”. **Taiwan Journal of Democracy** 3,1 (2007) : 29 – 62.

World Bank. **World Development Indicators (WDI) & Global Development Finance (GDF)**. <http://databank.worldbank.org/ddp/home.do>. December 17, 2011.