

ธรรมาภิบาลของไทยเป็นจริงได้หรือ

ดร.วิชณี คุปตะวาทีน¹

ศุภกานต์ มังกรสุรกาล²

ตามหลักฐานที่ปรากฏในตำราหลายเล่มกล่าวถึง ธรรมาภิบาล หรือ good governance ว่าเพิ่งปรากฏการใช้อย่างเป็นทางการครั้งแรกในปี 1989 โดยธนาคารโลกได้กล่าวถึงธรรมาภิบาล หรือ good governance ว่าเป็น “ การใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ ” “ the manner in which power is exercised in the management of a country’s economics and social resources for development ” (World bank, 1992: 1) ทั้งนี้ก็โดยการเพิ่มศักยภาพของรัฐบาลในการบริหารให้มีประสิทธิภาพ มีความยุติธรรม มีความรับผิดชอบ โปร่งใส และตรวจสอบได้ ธนาคารโลกได้นำแนวความคิดนี้ไปใช้ในรายงานที่วิเคราะห์ความล้มเหลวในการพัฒนาประเทศของรัฐในแอฟริกา เรื่อง Sub Sahara Africa: From Crisis to Sustainable(นฤมล ทับจุมพล, 2541)

และในปี ค.ศ. 1996 คณะกรรมการกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ก็นำหลักธรรมาภิบาล ไปเป็นเงื่อนไขที่จะให้เงินกู้แก่ประเทศที่

ต้องการความช่วยเหลือ อย่างไรก็ตาม ทั้งธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ พบว่ามูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤติการณ์การเงินในเอเซียนั้นก็เพราะประเทศในแถบนี้ไร้ซึ่งธรรมาภิบาล จึงได้เสนอแนวทาง ธรรมาภิบาลโลก (global governance) ขึ้น เพื่อพยายามผลักดันให้ประเทศในแถบเอเชียและประเทศอื่นๆรวมทั้งประเทศไทยให้เดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่าประเทศที่กำลังพัฒนาจะสามารถพัฒนาประเทศให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืนด้วยวิธีนี้เท่านั้น ซึ่งก็คือการนำเอาคำว่า “ธรรมาภิบาล” กับ “การพัฒนา” โยงเข้าด้วยกัน โดยการกำหนดกลไกอำนาจของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาขึ้น

ประเทศไทยมีการพูดถึง แนวความคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาล นี้ในช่วงปี พ.ศ. 2540 ซึ่งเป็นช่วงที่สังคมไทยกำลังอยู่ในกระแสการเรียกร้องให้มีการปฏิรูปทางการเมืองโดยให้คำนึงถึงความเป็นประชาธิปไตยในการบริหารจัดการประเทศที่ประกอบด้วย การคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพบุคคล การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน ตลอดจนการมีส่วนร่วมของ

¹รองอธิการบดีฝ่ายบริหาร สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ

²อาจารย์ประจำหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีแห่งสุวรรณภูมิ

ประชาชน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้มีสาเหตุจากความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารประเทศ กลไกการบริหารราชการหย่อนยาน มีการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวง ในวงราชการ และประกอบกับมีเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในเอเชีย (วิกฤตการณ์ต้มยำกุ้ง)

คำว่า ธรรมาภิบาล มีการใช้คำและคำนิยามที่หลากหลายในภาษาไทย อาทิเช่น “ธรรมรัฐ” “ธรรมาธิปไตย” “ธรรมภิบาล” ดังเช่น พลเอก บุญศักดิ์ กำแหงฤทธิรงค์ (จดหมายเปิดผนึกจากที่ประชุมคณะกรรมการรัฐศาสตร์ , 8 สิงหาคม 2540 อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 123) กล่าวว่า “ธรรมรัฐ หมายถึงการบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของผู้คน พลเมืองอย่างเสมอกัน มีระบบตัวแทนประชาชนที่จะตรวจสอบได้ ตัวรัฐบาลเองก็มีความเอื้ออาทรต่อผู้คนสามัญเป็นอาภรณ์ระดับตน ไม่ดูถูกผู้คนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ”

ในหนังสือเรื่อง “ธรรมาธิปไตย” ของท่านพุทธทาส ภิกขุ กล่าวว่าไว้ว่า “ ประชาธิปไตยเกี่ยวข้องกับธรรมะ ถ้าขาดธรรมะแล้ว... โลกจะเต็มไปด้วยปัญหา ระบอบประชาธิปไตยโดยที่ประชาชนเป็นใหญ่นั้นเกิดขึ้นไม่ได้จริง ... และถ้าประชาชนเป็นใหญ่ มีสิทธิที่จะทำอะไรตามความต้องการ มันก็เลยเป็น “ ประชาธิปไตยแห่งความเห็นแก่ตัว...ไม่มีรัฐธรรมนูญฉบับไหนของประเทศไหนที่สามารถป้องกันความเห็นแก่ตัวโดยส่วนตัวของประชาชนแต่ละคนได้...เนื้อแท้ของประชาธิปไตยจึงเป็น”

ประชาธิปไตย” คือ ประชาชนส่วนใหญ่ ... ประชาธิปไตยที่บริสุทธิ์...จึงต้องขึ้นอยู่กับธรรมะเป็นส่วนใหญ่ เรียกว่า “ธรรมาธิปไตย “ นับเป็นการจุดประกายความคิดในเรื่องของ good government ในเบื้องต้น

ธีรยุทธ บุญมี (2541: 17) ก็ใช้คำว่า “ธรรมรัฐ” ซึ่งหมายถึง กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคสังคม ภาคเอกชน และประชาชนทั่วไป ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม โปร่งใส ยุติธรรม และตรวจสอบได้ ...

อนันท์ ปัญญารชุน (อ้างใน นฤมล ทับจุมพล, 2541: 123) อธิบายว่า ธรรมรัฐหรือธรรมาภิบาลให้ความสำคัญกับกระบวนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยเน้นการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า นโยบายที่กำหนดไว้จะได้ผล คือมีบรรทัดฐานให้แน่ใจว่า รัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน ดังนั้น จึงหมายรวมไปถึง ผลลัพธ์ของการจัดกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั้งในภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงในหลายทาง มีลักษณะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลาย และขัดแย้งได้โดยสภาวะ

กล่าวโดยรวมแล้ว ธรรมาภิบาล ก็คือ การพัฒนาประเทศที่เกิดจากความร่วมมือกันในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งของ ภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาคม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่าง การเมือง เศรษฐกิจ และสังคม และ

ส่งผลให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข ในสภาวะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง และการสื่อสารข้อมูลข่าวสารที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว อย่างไรก็ตาม แนวความคิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยเบื้องต้น ถูกนำมาใช้ในการปฏิรูประบบราชการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม โดยการออกกระเปียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 10 สิงหาคม 2542 กำหนดให้ทุกหน่วยงานของรัฐ ดำเนินการบริหารจัดการโดยยึดหลักการ 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า มีการประสานเชื่อมโยงองค์ประกอบสำคัญทั้ง 3 ส่วน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และ ภาคประชาสังคมอย่างสมดุลในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ เพื่อให้สังคมสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข มีการใช้อำนาจอย่างมีเหตุผล เกิดความมั่นคงยั่งยืน และเสถียรภาพ

ส่วนราชการในภาครัฐได้เริ่มดำเนินการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว แต่ภาคเอกชน และภาคประชาคมยังไม่มีมีการปรับเปลี่ยนทัศนคติและสร้างการประสานร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อร่วมกันเป็นพลังผลักดันให้การเมืองการปกครองไทยเป็นไปตามหลักการประชาธิปไตย ให้ความยุติธรรมขึ้นในสังคมด้วยความโปร่งใส อีกทั้งให้ประชาชนตลอดจนองค์กรต่างๆได้เข้าไปมีส่วน

ร่วมรับรู้และเสนอความคิดเห็นและตัดสินใจแก้ปัญหาสำคัญของประเทศด้วย

การสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องสร้างให้เกิดขึ้นในทุกระดับไม่ใช่เฉพาะในภาครัฐเท่านั้น ภาคเอกชน และภาคประชาคมก็ต้องสร้างธรรมาภิบาลในระดับของตนให้เข้มแข็งเช่นกันในปัจจุบัน ภาคเอกชนส่วนใหญ่ยังมีความรู้ ความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลไม่เพียงพอ อีกทั้งภาคประชาคมก็ไม่มีมีการประสานสิทธิอำนาจให้เข้ากับการปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ไม่มีการกำกับดูแล และตรวจสอบภาคการเมืองและราชการตามหลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาวัฒนธรรมในสังคมไทยก็พบว่ามีความไม่สอดคล้องและไม่สนับสนุนหลักการของธรรมาภิบาลหลายอย่าง เช่น ประชาชนส่วนใหญ่ยังคงคิดว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยนั้น ตนได้มอบอำนาจทั้งหลายให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบแล้ว อีกทั้ง ประชาชนและประชาคมไม่ค่อยได้มีโอกาสเข้าร่วมแสดงความคิดเห็นและตัดสินใจเท่าใดนัก ประชาชนมักคิดว่าการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นผู้นำเท่านั้น ทำให้ไม่นึกถึงเรื่องความรับผิดชอบของตนเองที่ควรมีต่อส่วนรวม เมื่อมีปัญหาที่มักเรียกร้องให้รัฐเข้าไปช่วยแก้ปัญหาแทบทุกเรื่อง ในส่วนของรัฐเองก็มีการกำหนดนโยบายและแผนพัฒนาประเทศแบบไม่มีการบูรณาการหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้เป็นแนวทางปฏิบัติ ทำให้ขาดกลไกในการสนับสนุนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งการปฏิบัติยังคงตั้งอยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ด้านการเมืองแบบเก่า และเศรษฐกิจทุนนิยมแบบใหม่ ไม่ใช่การสร้าง

ผลประโยชน์ต่อส่วนรวมอย่างแท้จริง ทว่ากลับตกไปอยู่กับนักการเมือง นักธุรกิจ และข้าราชการ ดังจะเห็นว่าประเทศไทยมีปัญหาเรื้อรังอย่างหนึ่งคือ ปัญหาการทุจริตฉ้อราษฎร์บังหลวงซึ่งปรากฏอยู่ในสังคมทุกระดับ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงลักษณะทุนนิยมแบบเล่นพรรคเล่นพวก เช่น มีการประมูลซื้อขายตำแหน่งทางราชการ การสมยอมกันในการประกวดราคาก่อสร้าง และจัดซื้อวัสดุ การเลี้ยงภาษี เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี การจงใจฝ่าฝืนกฎหมายและความถูกต้องชอบธรรมในหมู่เจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้บริหารระดับสูงอีกด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพ และความเสมอภาค แม้กฎหมายจะกำหนดให้บุคคลมีสิทธิและ เสรีภาพ เสมอภาคกัน แต่ในทางปฏิบัติที่เป็นจริงแล้ว สังคมยังคงติดอยู่กับค่านิยมเดิมๆที่ไม่เอื้อต่อธรรมาภิบาล เช่น ค่านิยมยกย่องและให้สิทธิชายมากกว่าหญิง ค่านิยมระบบอุปถัมภ์ ค่านิยมยกย่องเงินหรือวัตถุมากกว่าความดีและความถูกต้อง ค่านิยมเข้าเมืองตาหลิ่วก็หลิ่วตาตาม ค่านิยมอำนาจนิยม เป็นต้น

การสร้างและผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาล จำเป็นที่จะต้องมุ่งเน้นการพัฒนาบุคคลให้เกิดความเข้าใจ ความตระหนักสำนึกและเห็นความสำคัญของธรรมาภิบาลไม่ใช่เพียงการใช้ตัวบทกฎหมายหรือบทลงโทษเท่านั้น วิธีการซึ่งน่าจะช่วยสร้างธรรมาภิบาลได้ คือการปฏิรูปการศึกษาให้มีประสิทธิภาพและมีการบูรณาการ

คุณธรรม จริยธรรมในทุกหลักสูตร ให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมการมีส่วนร่วม และจากการที่ประเทศไทยเป็นเมืองพุทธศาสนา ก็ควรที่จะนำหลักธรรมทางศาสนาไปเป็นกลไกที่มีค่าซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงวิธีการบริหารจัดการ ปฏิบัติตนอย่างมีคุณธรรม ซื่อสัตย์สุจริตต่อหน้าที่ ไม่แสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน และเห็นแก่ประโยชน์ส่วนรวม อีกทั้งช่วยกันดูแลจัดสรรทรัพยากรและจัดสรรผลประโยชน์ด้วยความโปร่งใสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม สามารถปรับตัวได้ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของส่วนรวมได้ถูกจุดด้วย

ถึงเวลาแล้ว ที่ทุกภาคส่วนควรจะได้มีความตระหนักในเรื่องสิทธิหน้าที่และความรับผิดชอบต่อสังคม ใส่ใจในปัญหาบ้านเมือง และกระตือรือร้นที่จะมีส่วนร่วมรับรู้ เสนอความคิดเห็นในการตัดสินใจแก้ปัญหาทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง รัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐก็ควรปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคม สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันกับคนในสังคม สร้างสรรค์หลักกลไกในการบริหารประเทศและสังคมที่ตรงไปตรงมา เปิดให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลอย่างสะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนติดตามและตรวจสอบได้อย่างชัดเจน แล้วทุกคนก็จะเป็นพลังทำให้ประเทศไทยพัฒนาอย่างมีคุณภาพตามหลักธรรมาภิบาลกันเสียที

บรรณานุกรม

- ชนะศักดิ์ ยูวบูรณ์. (2543). *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดีในการปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพฯ: บพิธการพิมพ์.
- ถวิลวดี บุรีกุล. (2546). *ธรรมาภิบาล: หลักการเพื่อการบริหารรัฐกิจแนวใหม่*. ค้นเมื่อวันที่ 2 กุมภาพันธ์ 2561 จาก, [%3A_](http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=ธรรมาภิบาล)
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *ธรรมาภิบาลแห่งชาติดุทธศาสตร์สู่หายนะประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์เดือนตุลาคม 2541.
- นฤมล ทับจุมพล. (2541). *แนวคิดและวาทกรรมว่าด้วยธรรมาภิบาลแห่งชาติในการจัดการปกครอง (Governance)*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- บงกช สุทัศน์ ณ อยุธยา. (2557). *แนวทางเสริมสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ด้วยการสร้างจิตสำนึก ค่านิยม ผ่าน สุภาชิต คำพึงเพย. วารสารสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน. ปีที่ 7 ฉบับที่ 2 กรกฎาคม-ธันวาคม 2557.*