

บทที่

# 4

ธรรมาภิบาล : บริบทประเทศไทย  
Good Governance: Context of Thailand

ลาชิต ไชยอนงค์  
*Lachit Chaianong*

บทที่

## 4

ธรรมาภิบาล : บริบทประเทศไทย<sup>1</sup>

Good Governance: Context of Thailand

ลาชิต ไชยอนงค์<sup>2</sup>

Lachit Chaianong

บทที่ 4

## บทคัดย่อ

ในปี 1989 ธนาคารโลก (World Bank) นำคำว่า “Good Governance” ซึ่งภาษาไทยนิยมใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” มาใช้อย่างเป็นทางการเพราะเชื่อว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืน จักทำไม่ได้เลย ถ้าประเทศนั้น ๆ ปราศจากธรรมาภิบาล ธนาคารโลกจึงได้เสนอแนวทาง “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (Global Governance) ที่พยายามผลักดันให้ประเทศในแถบทวีปเอเชียและประเทศอื่น ๆ พยายามเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล เพราะเชื่อว่า ด้วยหนทางนี้จะทำให้ประเทศกำลังพัฒนาจำนวนมากสามารถพัฒนาประเทศให้มีการพัฒนาที่ยั่งยืน สำหรับประเทศไทยเริ่มมีแนวคิดธรรมาภิบาลเข้ามาในช่วงปี 2540 (ค.ศ. 1997) แต่หลังจากนั้นธรรมาภิบาลในบริบทของประเทศไทยกลับเร่งสร้างและให้ความสนใจส่งเสริมธรรมาภิบาลระดับองค์การมากกว่าธรรมาภิบาลระดับชาติ ด้วยเหตุนี้ มาตรฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และการปกครองของประเทศไทยจึงยังขาดไว้ซึ่งธรรมาภิบาลอยู่มาก

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล แนวคิดธรรมาภิบาล หลักธรรมาภิบาล

## Abstract

In 1989, World Bank introduced the word “Good Governance” to use worldwide because they believed that sustainable development could not be achieved without good governance. World Bank had proposed guidelines for “Global Good Governance”

<sup>1</sup> บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของดัชนีพจนานุกรม เรื่อง “ธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์กร กับประสิทธิภาพของการของศาลยุติธรรม : ตัวแบบสมการโครงสร้าง” หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก ของผู้เขียน

<sup>2</sup> นักศึกษาระดับปริญญาเอก หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะศิลปศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกริก

that urged countries in Asia and other countries around the world to follow the concept of Good Governance, with the belief that it would allow developing country to sustain their development. In 2007, Thailand began to insert the idea of good governance to improve the country's development. In the context of Thailand, it was found that Good Governance occurred at the organizational level rather than at national level. Therefore, it was obvious that political, economic, and administrative standards of Thailand had lacked good governance.

**Key words :** Good Governance, The Corporate Governance Committee, Principles of good governance.

## แนวคิดธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดหนึ่งที่กำลังมีการนำมาใช้และอ้างอิงอย่างมากในสาขาวิชารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ รวมทั้งวิชาชีพทางด้านการบริหารรัฐกิจ ถือได้ว่าธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ของการบริหารงานภาครัฐซึ่งมีองค์ประกอบหลักที่สำคัญ คือ การเน้นบทบาทของผู้บริหารงานภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ให้บริการที่มีคุณภาพสูงตามที่ประชาชนในฐานะผู้รับบริการต้องการ การสนับสนุนให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงานแต่ละระดับมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลดการควบคุมของราชการส่วนกลาง การเรียกร้องความสามารถในการปฏิบัติงานทั้งในระดับบุคคลและระดับองค์การ เกณฑ์ในการวัดผลการปฏิบัติงานและให้ผลตอบแทน ตระหนักเห็นความสำคัญของทรัพยากรบุคคลและเทคโนโลยี ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานจนบรรลุผลได้ตามเป้าหมาย การเปิดกว้างให้มีการแข่งขัน โดยพิจารณาว่าจุดมุ่งหมายของงานภาครัฐในแบบใดที่ยังควรกระทำโดยส่วนราชการ และส่วนใดที่ควรปล่อยให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการแทน (Commonwealth Association of Public Administration and Management, 1994) นักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งยังมองว่าธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจนและมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริการที่ดีขึ้น (Agere, 2000) นอกจากนี้แนวคิดธรรมาภิบาลมักปรากฏควบคู่กันไปกับแนวคิดและศัพท์วิชาการจำพวกประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ทั้งยังเกี่ยวพันอย่างใกล้ชิดกับการปฏิรูปภาครัฐอีกด้วย

การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลจึงก่อให้เกิดประสิทธิผลทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล กล่าวคือ ผลในระดับองค์การ ธรรมาภิบาลจะช่วยส่งเสริมประสิทธิภาพและประสิทธิผลให้กับองค์การ เนื่องจากมีระบบที่ชัดเจนในการบริหารและกำกับดูแล ซึ่งกระบวนการบริหารและกำกับองค์การที่ดีย่อมประกันได้ว่าจะเพิ่มโอกาสแห่งความสำเร็จได้ (สุภาพร พิศาลบุตร, 2544) การบริหารที่ใช้อำนาจไปในทางที่ถูกต้องและเป็นธรรมเป็นตัวบ่งชี้ความเป็นองค์การที่มีสุขภาพสมบูรณ์ (Healthy Organization) (Mile, 1973) ซึ่งมีผลทำให้ผู้บริหารและผู้ใต้บังคับบัญชามีสัมพันธภาพที่ดีต่อกัน และมีส่วนร่วมในการทำงานร่วมกัน มีผลการวิจัยสนับสนุนว่า การบริหารงานที่เปิดโอกาสให้ผู้ปฏิบัติงานได้แสดงความคิดเห็น ให้มีส่วนร่วมในการวางแผนและตัดสินใจบริหารงานโดยยึดหลักประชาธิปไตย จะช่วยเสริมสร้างบรรยากาศการทำงาน ก่อให้เกิดความสามัคคีระหว่างผู้ร่วมงาน และทำให้การทำงานเป็นทีมมีประสิทธิภาพ (Liwit and Stringer, 1968 ; Swansburg, 1996 and Upenieks, 2002) สำหรับสาระของ ธรรมาภิบาลในส่วนที่ให้ความสำคัญกับความโปร่งใส ความรับผิดชอบต่อนหน้าที่ความรับผิดชอบต่อการตัดสินใจจะเป็นผลดีต่อสังคมในองค์การเช่นกัน เนื่องจากช่วยลดการทุจริต คอร์รัปชัน และคนส่วนน้อยได้รับความสำคัญ

ผลในระดับบุคคล Harley, Hyman and Thompson (2005) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมทำให้บุคลากรภายในองค์การมีโอกาสได้รับความยุติธรรม และปกป้องสิทธิของตนเองได้ การให้อำนาจในการทำงานจะทำให้บุคลากรมีประสบการณ์ทางบวกกับความคาดหวังในเนื้องาน นอกจากนี้การที่องค์การกำหนดกฎ ระเบียบ และกระบวนการต่าง ๆ อย่างเป็นทางการให้บุคลากรทุกคนในองค์การยึดถือเป็นแนวทางเดียวกัน ทำให้บุคลากรมีความพึงพอใจและเชื่อมั่นในองค์การมากขึ้น เนื่องจากทุกคนถูกปฏิบัติอย่างเท่าเทียมภายใต้กฎ ระเบียบ และกระบวนการเดียวกัน (Organ, Podsakoff, and MacKencie, 2006) สำหรับการมีส่วนร่วมซึ่งเป็นสาระที่สำคัญประการหนึ่งของหลักธรรมาภิบาลยังนำมาซึ่งความพึงพอใจของบุคลากรภายในองค์การ เนื่องจากบุคลากรจะรู้สึกว่าได้รับการยอมรับนับถือและได้รับความสำคัญ สามารถตอบสนองความต้องการของบุคลากรได้ ซึ่งมีผลงานวิจัยของศิริพร พงศ์อัจฉริย์ (2550) สนับสนุนว่า การบริหารจัดการที่ดีด้วยหลักธรรมาภิบาลจะส่งผลผ่านความผูกพันต่อองค์การ ทำให้ความตั้งใจในการลาออกของบุคลากรในองค์การลดลง

ด้วยเหตุปัจจัยสำคัญ ๆ ดังกล่าว การปรับเปลี่ยนบทบาทของสังคมโดยการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย เพราะจะส่งผลให้

ประชาชนโดยรวมและสังคมไทยเติบโต สามารถขับเคลื่อนประเทศชาติให้สามารถก้าวเข้าสู่บริบทสภาพแวดล้อมของการแข่งขันที่เปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็วภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประเทศชาติจะมีความสงบสุขได้รับการพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป

## ความเป็นมาและวิวัฒนาการแนวคิดธรรมาภิบาล

แม้แนวคิดธรรมาภิบาลจะมีการกล่าวถึงอย่างจริงจังในประเทศไทยหลังเกิดวิกฤตเศรษฐกิจการเงินในประเทศไทยและในทวีปเอเชียเมื่อปี 1997 โดยการกล่าวอ้างขององค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก (World Bank) และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) ซึ่งทั้งสององค์การดังกล่าวมีบทบาทสำคัญในการผลักดันวาระของธรรมาภิบาลให้เป็นวาระของโลกในประเด็นที่ว่า มูลเหตุสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์การเงินในทวีปเอเชียนั้น ก็เพราะประเทศในแถบทวีปเอเชียไร้ซึ่งธรรมาภิบาล ด้วยเหตุนี้ ทั้งธนาคารโลกและ IMF จึงได้เสนอแนวทาง “ธรรมาภิบาลระดับโลก” (Global Governance) ที่พยายามผลักดันให้ประเทศในแถบทวีปเอเชียและประเทศอื่น ๆ พยายามเดินตามกรอบของธรรมาภิบาล ธนาคารโลกดูเหมือนจะเป็นองค์การโลกบาลที่เชื่อมั่นดังกล่าวอย่างจริงจัง เพราะก่อนหน้าวิกฤตการณ์ทางการเงินในปี 1997 นั้น ธนาคารโลกก็ได้เผยแพร่เอกสารจำนวนไม่น้อยชี้ให้เห็นถึง “ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา” (World Bank, 1992)

อย่างไรก็ดี ในเบื้องต้นมีข้อควรพิจารณาว่า คำว่า “Good Governance” ซึ่งภาษาไทยนิยมใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” อย่างแพร่หลาย กับคำว่า “Governance” เป็นศัพท์ทางวิชาการคำศัพท์เดียวกันหรือไม่ มีฐานคติและความหมายเหมือนกันหรือต่างกัน คำตอบสำหรับคำถามนี้คงต้องดูบทความเรื่อง “The New Governance: Governing without Government” ของ Rhodes (1996) ซึ่งเป็นตัวอย่างงานเขียนที่สรุปรวบรวมการเปลี่ยนแปลงแนวคิดปฏิรูประบบราชการ โดย Rhodes กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงวิธีคิดของระบบราชการ (Process of Governing) จากเดิมซึ่งเป็นการจัดการฝ่ายเดียวจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง ในลักษณะของการจัดการปกครอง (Government) มาเป็นระบบที่มีการเปลี่ยนแปลงการจัดระเบียบระบบราชการเพื่อให้เกิดวิธีการควบคุมวิธีการใหม่โดยสังคม (Governance) Rhodes (1996) เห็นว่า มีการใช้คำว่า Governance อย่างน้อย 6 ความหมายด้วยกัน กล่าวคือ

1. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการที่รัฐมีบทบาทน้อยลง (Governance as the Minimal State) กล่าวคือ รัฐจะต้องลดบทบาทหน้าที่ของภาครัฐลงโดยให้ภาคเอกชนดำเนินกิจการแทนในรูปของการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นของเอกชน (Privatization) รัฐเป็นเพียงเครื่องมือสนับสนุนสาธารณะ บทบาทที่สำคัญของรัฐในมุมมองนี้จะต้องให้ความสำคัญกับระบบตลาด

2. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการของภาคเอกชน (Governance as Corporate Governance) หรือ บรรษัทภิบาล กล่าวคือ ระบบในภาคเอกชนที่มีทิศทางและการควบคุมที่ดีมีความโปร่งใสและมีระบบการตรวจสอบที่ได้มาตรฐานในภาคเอกชนเพื่อให้เกิดความโปร่งใส รวมทั้งเกิดความมีประสิทธิภาพในการกำกับและดูแลตนเอง

3. Governance ในความหมายของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะแนวใหม่ (Governance as the New Public Management) ซึ่งตามแนวคิดของการบริหารจัดการกิจการสาธารณะแนวใหม่ (New Public Management: NPM) นี้ เป็นการเปลี่ยนมุมมองทางการบริหารจัดการใหม่จากเดิมที่รัฐเป็นผู้นำพา (Rowing) มาเป็นรัฐเป็นผู้นำทาง (Steering) หรือการบริหารจัดการในความหมาย Governance นั้นเอง ซึ่งในความหมายใหม่นี้เป็นการบริหารจัดการที่ให้ความสำคัญกับการแข่งขัน ระบบตลาด ลูกค้าหรือผู้รับบริการ และผลลัพธ์จากการบริหารจัดการ

4. Governance ในความหมายของการจัดการปกครองและการบริหารที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Governance as Good Governance) เป็นความหมายที่ใช้อย่างกว้างขวางทั่วไป ซึ่งมีที่มาจากธนาคารโลก หรือ IMF เพื่อใช้เป็นนโยบายในการควบคุมการบริหารงานของรัฐบาลในประเทศโลกที่สามให้มีประสิทธิผล โดยการกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันในระบบตลาด มีกระบวนการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ ปฏิรูประบบราชการโดยการลดอัตรากำลังลง มีการฝึกฝนให้ความรู้ในเรื่องการบริหารงบประมาณ ส่งเสริมการกระจายอำนาจ และสนับสนุนให้ Non-Governmental Organizations (NGO) มีบทบาทมากยิ่งขึ้น

5. Governance ในความหมายของการจัดระบบเครือข่ายปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม (Governance as a Socio-cybernetic System) เป็นการพิจารณาโครงสร้างการปกครองในลักษณะที่แต่ละส่วนของสังคมไม่เป็นอิสระจากกัน มีการพึ่งพาอาศัยกันทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยไม่มีภาคส่วนใดโดดเด่นกว่ากัน และพิจารณาว่ากระบวนการปกครองจะต้องมีปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคม การเมืองและการบริหาร รวมทั้งการสร้างภาคีหรือการเจรจาตกลงร่วมกันเพื่อให้เกิดผลดี

6. Governance ในความหมายของการจัดการภายในระบบเครือข่ายการจัดการตนเอง (Governance as Self Organizing Networks) มีลักษณะเป็นระบบที่เปลี่ยนแปลงจากการปกครองส่วนท้องถิ่นไปสู่ระบบท้องถิ่นที่มีระบบการบริหารราชการและสังคมที่ดี (Local Governance) ซึ่งเป็นความพยายามปกครองตนเอง จัดตั้งองค์การเพื่อแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการสาธารณะแบบพึ่งพากันและกัน

ต่อมา Peter and Hans (2001) ได้เขียนบทความชื่อว่า “Towards Governance Theory: In search for a common ground” โดยพิจารณาว่า นักวิจัยส่วนใหญ่ศึกษาแนวคิด Governance โดยมองไปที่การเปลี่ยนแปลงทางสังคม แม้ว่า Governance จะมีพื้นที่การศึกษาที่กระจัดกระจายด้วยแนวคิด อาทิ รัฐที่บทบาทน้อยลง บรรษัทภิบาล การจัดการสาธารณะแบบใหม่ ธรรมาภิบาลระบบเครือข่ายปฏิสัมพันธ์เชิงสังคม และเครือข่ายการจัดการตนเอง ซึ่งสอดคล้องกับบทความของ Rhodes (1996)

บทความทั้งสองกล่าวทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่า Governance และ Good Governance นั้น เป็นศัพท์ทางวิชาการที่เป็นคนละคำศัพท์และมีฐานคติที่ไม่เหมือนกันเสียทีเดียว โดย Governance มีฐานคติเกี่ยวกับการจัดการการปกครองและการบริหารที่กว้างขวางกว่ามาก แนวคิด Good Governance เป็นเพียงพื้นที่การศึกษาพื้นที่หนึ่งของแนวคิด Governance เท่านั้น นอกจากนี้คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งสหประชาชาติประจำภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก (United Nations Economic and Social Commission for Asia and Pacific : UN-ESCAP) หนึ่งในฐานองค์การพัฒนาระหว่างประเทศที่มีบทบาทสูงและเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อมกับธรรมาภิบาลได้อธิบายถึงคำว่า Governance ไว้ดังนี้ แนวคิด Governance ถือว่าไม่ใช่เรื่องใหม่ แต่เป็นสิ่งที่อยู่คู่กับอารยธรรมของมนุษยชาติมาช้านาน และ UN-ESCAP ยังอธิบายว่า Governance อาจประยุกต์ใช้ได้หลายบริบท เช่น บรรษัทภิบาล (Good Corporate Governance) สากลอบีบาล (Good International Governance) ชาติ/รัฐอธิบาล (Good National Governance) ชุมชนอธิบาล (Good Local Governance) เป็นต้นคำอธิบายของ UN-ESCAP ดังกล่าวยิ่งสนับสนุนแนวคิดที่ว่า Governance มีพื้นที่การศึกษาที่กระจัดกระจายด้วยแนวคิด และสามารถประยุกต์ใช้ได้มากมายไม่จำกัดเฉพาะ Good Governance

ดังนั้น ในบทความนี้เมื่อมีการกล่าวถึง “Governance” และ “Good Governance” ผู้เขียนประสงค์ให้เป็นศัพท์ทางวิชาการคนละคำศัพท์ที่มีฐานคติต่างกัน และเมื่อกล่าวถึง Governance ผู้ศึกษาจะใช้คำทับศัพท์ว่า “Governance” และใช้คำไทยว่า “ธรรมาภิบาล”

แทนคำว่า “Good Governance” เหตุที่เลือกใช้คำไทยว่า “ธรรมาภิบาล” เพราะเห็นว่าใกล้เคียงกับคำว่า “Good Governance” มากที่สุด และมีการใช้อย่างแพร่หลายในประเทศไทย

ดังได้กล่าวแล้วว่า แนวคิด Governance ถือว่าไม่ใช่เรื่องใหม่ ตรงกันข้าม ในวงการวิชาการนั้น รู้จักคำว่า Governance มานานมากแล้ว แนวคิดนี้เป็นสิ่งที่มีมาพร้อมกับการมีอารยธรรมของมนุษย์ เป็นการสะสมความรู้ในการอยู่ร่วมกันของมนุษย์นับเป็นพัน ๆ ปี เพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธี และสังคมมีการพัฒนาที่ยั่งยืน ในสมัยเพลโต (Plato) และอริสโตเติล (Aristotle) รวมทั้งนักปราชญ์หลายท่าน พยายามค้นหารูปแบบการปกครองและการบริหารที่ดี แต่ยังไม่ได้ความหมายและขอบเขตที่ชัดเจน อาจกล่าวได้ว่ารูปแบบดังกล่าวเกิดขึ้นช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อมีการค้นหารูปแบบการจัดการปกครองและการบริหารที่สามารถนำประเทศไปสู่การปกครองแบบประชาธิปไตยตะวันตกของประเทศที่เพิ่งได้รับการปลดปล่อยจากอาณานิคมและสามารถช่วยฟื้นฟูประเทศจากความเสียหายภายหลังสงคราม ต่อมา รูปแบบดังกล่าวผสมผสานกับระบอบราชการของ Weberian ได้ถูกนำไปใช้ในประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก อย่างไรก็ตามรูปแบบของ Weberian ยากที่จะนำไปประยุกต์ใช้สานต่อ เนื่องจากการขยายตัวของระบอบราชการ ทำให้ยากต่อการจัดการและขาดความยืดหยุ่นในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบสามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการปกครองและการบริหารที่ดีขึ้น (Agere, 2000 : 25)

ต่อมาปี 1989 ธนาคารโลกนำคำว่า “Governance” และคำว่า “ธรรมาภิบาล (Good Governance)” มาใช้อย่างเป็นทางการ ในรายงานของธนาคารโลกเรื่อง Sub Sahara Africa : From Crisis to Sustainable Growth เป็นรายงานที่ธนาคารโลกพยายามวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวของประเทศต่าง ๆ ในแถบตอนใต้ของทะเลทรายซาฮาราในทวีปแอฟริกา โดยธนาคารโลกให้ความหมาย Governance หมายถึง “...the exercise of political power to manage a nation’s affairs” (World Bank, 1989) หลังจากนั้นคำนี้ก็เริ่มมีการนำมาใช้อย่างแพร่หลายมากขึ้นเรื่อย ๆ ในความเป็นจริง ขณะที่ธนาคารโลกเริ่มเผยแพร่แนวความคิดนี้ คำว่า Governance เป็นศัพท์ที่สำคัญที่ธนาคารโลกให้ความหมายทั่วไปว่า หมายถึง “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 การใช้อำนาจในการจัดการกับทรัพยากรของประเทศเพื่อการพัฒนา หลังจากนั้นธรรมาภิบาลก็เริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เพราะทั้งธนาคารโลกและ IMF ต่างเชื่อว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนจักทำไม่ได้เลย ถ้าประเทศนั้น ๆ ปราศจากธรรมาภิบาล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง มีการผูกโยงคำว่า “การพัฒนา” ให้ควบคู่กับธรรมาภิบาล นั่นคือ การกำหนดค่านิยมอันน่าชื่นชมของรัฐบาลในการบริหารจัดการทรัพยากรทั้งแง่เศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนา โดยธนาคารโลกได้เน้นถึงความหมายกว้าง ๆ 3 ลักษณะ คือ 1) โครงสร้างและรูปแบบของระบอบทางการเมือง 2) กระบวนการและขั้นตอนที่ผู้มีอำนาจในทางการเมืองใช้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อพัฒนาประเทศ และ 3) ความสามารถของผู้มีอำนาจในการบริหารประเทศในการวางแผนเพื่อกำหนดนโยบาย การแปลงแผนและนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ตลอดจนปรับเปลี่ยนแนวทางการบริหารประเทศ (อรพินท์ สฟโซคซัย, 2541)

ลักษณะของธรรมาภิบาลที่ธนาคารโลกสร้างเป็นธรรมาภิบาลระดับโลก (Global Level) เพื่อให้หน่วยงานและเครือข่ายในองค์การผลักดันให้ประเทศต่าง ๆ ดำเนินตามแนวทางธรรมาภิบาล ซึ่งลักษณะองค์ประกอบที่กว้างขวางนี้ได้ชี้ชัดว่า ประเทศนั้นจะต้องอยู่ภายใต้ระบบการเมืองการปกครองแบบใดแบบหนึ่งอย่างเฉพาะเจาะจง แม้ว่าอาจมีการแปลความหมายแบบแอบแฝงถึงระบบการเมืองนั้นว่า น่าจะหมายถึงระบอบประชาธิปไตย (Democratic Good Governance) ก็ตาม (Leftwich, 1993 ; 1994) ในเบื้องต้นของการใช้คำนี้ยังมีความไม่ลงรอยขององค์การระหว่างประเทศแต่เนื่องจากอิทธิพลของธนาคารโลกที่มีอยู่อย่างมาก ในไม่ช้าธรรมาภิบาลจึงเป็นคำที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย แต่จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ธรรมาภิบาลที่ใช้กันแพร่หลายตั้งแต่ปี 1989 นั้น มีนัยแอบแฝงว่าเป็นธรรมาภิบาลภายใต้ระบอบประชาธิปไตยในความหมายของชาติตะวันตก ซึ่ง Leftwich (1993 ; 1994) อธิบายว่า หมายถึง ระบบการเมืองที่อิงกับแบบจำลองของรัฐที่เน้นประชาธิปไตยเสรีนิยม (Liberal Democratic Polity) ซึ่งมีหน้าที่ปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชน ผนวกกับการบริหารราชการที่มีความเข้มแข็ง ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง และมีระบบการบริหารที่มีความรับผิดชอบ (Accountable) ในระบบการเมืองเช่นนี้มักเสนอแนะว่า ระบบเศรษฐกิจต้องมีการแข่งขันอย่างเต็มที่ และมีระบบเศรษฐกิจแบบตลาด ซึ่งความเชื่อเช่นนี้มีใช้เรื่อยมาแต่ประการใด เพียงแต่

ใช้คำศัพท์ที่ต่างกัน เพราะในทศวรรษ 1960 ก็มีการอ้างอิงถึงสังคมที่ดีในตัวเอง (Good Society Itself) ภายใต้แนวความคิดการพัฒนาแบบตะวันตกที่เป็นกระบวนการพัฒนาให้ทันสมัย

ด้วยเหตุนี้จึงอาจกล่าวได้ว่ากำเนิดของธรรมาภิบาลในวงการวิชาการมีความหมายเป็น 2 นัย กล่าวคือ นัยแรก เป็นความหมายที่จำกัดซึ่งธนาคารโลกพยายามสื่อสารว่าหมายถึงด้านการบริหารหรือการจัดการของรัฐ ส่วนนัยที่สอง เป็นนัยที่รัฐบาลตะวันตกนำมาอ้างอิง คือ เป็นเรื่องทางการเมืองมากกว่า นัยทั้งสองดังกล่าวจึงมักเกิดความสับสนในวงการวิชาการว่า จะหมายถึงนัยใด และตามความเป็นจริงองค์การระหว่างประเทศก็มีได้ยึดถือหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัดตั้งแต่ปลายทศวรรษ 1980 เพราะทั้งธนาคารโลก และ IMF มักปล่อยเงินกู้แก่ประเทศต่าง ๆ ที่มีลักษณะเป็น “Bad Governance” อย่างต่อเนื่อง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่ว่าประเทศนั้นจะเป็นประชาธิปไตยหรืออยู่ภายใต้ระบบเผด็จการทางทหาร ธนาคารโลกก็พร้อมในการปล่อยเงินกู้เสมอมา ไม่ว่าจะเป็นสาธารณรัฐอาร์เจนตินา สาธารณรัฐชิลี ในสมัยประธานาธิบดีปิโนเช่ สาธารณรัฐอิสลามอิหร่าน และสาธารณรัฐเกาหลี หรือกรณีของประเทศที่มีการฉ้อราษฎร์บังหลวงอย่างกว้างขวาง เช่น สาธารณรัฐอิรัก และสาธารณรัฐเฮติ เป็นต้น (Stiglitz, 2003; 2006) กรณีนี้ Commonwealth Secretariat (2000) ซึ่งเป็นองค์กรที่ช่วยเหลือประเทศสมาชิกในการส่งเสริมฝึกอบรมและปรับปรุงการบริหารจัดการภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลก็ตั้งข้อสังเกตไว้ทำนองเดียวกันว่า ประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลควรดำเนินการควบคู่กันไป การส่งเสริมความเชื่อมั่นของประชาชนที่มีต่อรัฐบาลอาจไม่จำเป็นต้องเกี่ยวข้องกับการปกครองแบบเสรีประชาธิปไตย ในขณะที่ที่นักวิชาการอีกบางส่วนนำไปใช้ในความหมายที่ใกล้เคียงกับความหมายของคำว่า Government หรือการปกครอง ที่หมายถึง รัฐบาล (Weiss, 2000) แต่โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ถึงแม้จะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ (The Express India Group, 1997 ; The Urban Governance Initiative, 1999)

Leftwich (1993) กล่าวถึง สาเหตุที่ทำให้ประเทศตะวันตกเริ่มคิดถึงการส่งเสริมสนับสนุน ธรรมาภิบาลอย่างจริงจังในปลายทศวรรษ 1980 ไว้ ดังนี้

1. ประสบการณ์ของการปล่อยเงินกู้ภายใต้โครงการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจให้แก่ประเทศกำลังพัฒนาในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งธนาคารโลกและ IMF เริ่มตระหนักว่าการปฏิรูปโดยการปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจนั้นไม่อาจทำได้อย่างมีประสิทธิภาพถ้าปราศจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสถาบัน ธรรมาภิบาลแบบตะวันตก

2. การกลับมาอีกครั้งของทุนนิยมเสรีแบบใหม่ในตะวันตก (Neo-Liberalism) ในช่วงปลายทศวรรษ 1970 ซึ่งเน้นให้รัฐดำเนินตามกลไกตลาดอย่างเต็มที่ โดยให้มีการลดบทบาทของรัฐลง เน้นการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ และเน้นด้านอุปทานทางเศรษฐกิจที่ส่งเสริมบทบาทของปัจเจกชนและวิสาหกิจเอกชนในการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งแนวความคิดเสรีนิยมใหม่นี้ซ่อนอยู่ในนโยบายการปฏิรูปเศรษฐกิจของธนาคารโลก และ IMF ภายใต้โครงการปล่อยเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจ

3. การล่มสลายของระบบคอมมิวนิสต์ในช่วงปลายทศวรรษ 1980 เป็นปรากฏการณ์ที่ช่วยหนุนเสริมให้แนวความคิดธรรมาภิบาลมีอิทธิพลมากยิ่งขึ้น เพราะเป็นการตอกย้ำว่าประเทศที่ปกครองด้วยระบอบคอมมิวนิสต์ไม่สามารถสร้างเศรษฐกิจแบบยั่งยืนได้ เนื่องจากเต็มไปด้วยการฉ้อราษฎร์บังหลวง การจัดการที่ผิดพลาด ความไร้ประสิทธิภาพ และความล้าหลังทางเศรษฐกิจ สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นผลโดยตรงจากการขาดประชาธิปไตย และการไม่มีส่วนร่วมของประชาสังคม

4. กระแสการส่งเสริมประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งเกิดขึ้นทั่วโลก ในช่วงทศวรรษ 1980 ทั้งในทวีปอเมริกาใต้และในทวีปอื่น ๆ รวมทั้งในกรณีสาธารณรัฐประชาชนจีน สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ สาธารณรัฐเกาหลี ดินแดนไต้หวัน สาธารณรัฐประชาชนบังคลาเทศ และสหพันธ์สาธารณรัฐประชาธิปไตยเนปาล ล้วนเป็นกระแสให้ประเทศต่าง ๆ หันมาสนใจในเรื่องธรรมาภิบาลกันอย่างจริงจัง

ข้ออธิบายข้างต้นเป็นภาพรวมความเป็นมาของธรรมาภิบาลที่เกิดขึ้นและเชื่อมโยงไปยังสังคมต่าง ๆ ทั้งระดับมหภาค (Macro) หรือระดับจุลภาค (Micro) ซึ่งสถาบันอภิบาลแห่งแคนาดา (The Institute on Governance : IOG) IOG (2003) ระบุว่าเมื่อก้าวถึง ธรรมาภิบาลจะมีขอบเขตครอบคลุม 4 ระดับด้วยกัน คือ

1. ระดับโลก (Global Governance) ซึ่งหมายถึงองค์ประกอบทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการโลกาภิวัตน์ การจัดระเบียบกฎเกณฑ์ธรรมาภิบาลของประชาคมโลก

เพื่อแก้ปัญหาระหว่างประเทศ หรือระหว่างรัฐต่อรัฐที่ไม่มีกฎหมายที่ให้อำนาจปฏิบัติ รวมถึงกฎระเบียบระหว่างประเทศว่าด้วยเสถียรภาพด้านการไหลเวียนทางเศรษฐกิจ เงินทุน และสินค้า เป็นต้น

2. ระดับชาติ (National Governance) ซึ่งครอบคลุมทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับมาตรฐานทางการเมือง เศรษฐกิจและการปกครองของประเทศ อันประกอบด้วย กฎหมายการบริหาร (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 ผู้จัดการสาธารณะจึงมีอำนาจทางการเมืองภายในองค์การในการสร้างเครือข่ายความสัมพันธ์และความร่วมมือระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ ของสังคม อันเป็นการมองหลักการจัดการสาธารณะในระยะยาว

4. ระดับชุมชน (Community Governance) เป็นเรื่องเกี่ยวกับการดำเนินงานของชุมชนต่าง ๆ

## แนวคิดธรรมาภิบาลของไทย

สำหรับประเทศไทยเริ่มมีแนวความคิดธรรมาภิบาลเข้ามาในช่วงปี 2540 (ค.ศ.1997) เมื่อแรกที่มีการอ้างถึงธรรมาภิบาลตามความหมายที่ใช้กันในวงวิชาการต่างประเทศนั้น คำว่า Good Governance ถูกใช้แบบทับศัพท์ในหนังสือของรัฐบาลไทยที่แสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจาก IMF หลังจากนั้นนักวิชาการกลุ่มต่าง ๆ เริ่มหันมาสนใจ Good Governance ในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น โดยเริ่มจากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ซึ่งเป็นนักวิชาการกลุ่มแรกที่ใช้คำไทยว่า “ธรรมรัฐ” แทน “Good Governance” โดยระบุในจดหมายเปิดผนึกถึงรัฐบาลไทยในขณะนั้นที่มีพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ เป็นนายกรัฐมนตรีเป็นการกระตุ้นให้

หลักการ Good Governance มาใช้เพื่อจัดการกับวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งนี้จะต้องเป็นหลักการที่แสดงว่าประชาชนสามารถควบคุม ตรวจสอบ ถ่วงดุลการดำเนินการของภาครัฐได้ และแสดงว่าประชาชนต้องการสร้างประชาสังคมที่เข้มแข็ง (ฉันทนา บรรพศิริโชติ, 2541) ชัยวัฒน์ สถาอานันท์ (คณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2540) หนึ่งในอาจารย์ผู้เข้าร่วมประชุม และเป็นที่ยอมรับของที่ประชุมด้วยว่าเป็นนักวิชาการคนแรกที่ใช้คำไทยว่า “ธรรมรัฐ” แทน Good Governance ได้อธิบายว่า ธรรมรัฐหมายถึง การบริหารกิจการของบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม เคารพสิทธิของประชาชนอย่างเสมอภาค มีระบบตัวแทนที่สะท้อนความคิดของประชาชนได้อย่างเที่ยงตรง มีรัฐบาลที่ไม่ถืออำนาจเป็นธรรม แต่ใช้อำนาจอย่าง que la population surveille ได้ รัฐบาลต้องมีความเอื้ออาทรต่อประชาชน ไม่ดูถูกประชาชนด้วยการเอาความเท็จมาให้ และมีอารยะพอที่จะแสดงความรับผิดชอบหากบริหารงานผิดพลาดหรือไร้ประสิทธิภาพ แต่อย่างไรก็ดีนักวิชาการ เช่น อานันท์ ปันยารชุน และ พิทยา ว่องกุล (อ้างใน รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ, 2544 : 6) ได้กล่าวอย่างสอดคล้องกันว่า ประเทศไทยมีทศพิธราชธรรม ซึ่งคือ หลักการบริหารจัดการที่ดีของพระมหากษัตริย์ (Royal Good Governance) ตั้งแต่สมัยที่มีการปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เพื่อเป็นข้อจำกัดของอำนาจเบ็ดเสร็จของพระมหากษัตริย์ และเพื่อเป็นการวางทิศทางในการปฏิบัติพระองค์ รวมทั้งการดำเนินพระราชกรณียกิจ ซึ่งก็คือ แนวคิดธรรมาภิบาล นั่นเอง แสดงว่าแนวคิดนี้ได้แฝงอยู่ในวัฒนธรรมไทยมาช้านาน

ต่อมาเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศ (TDRI) หาแนวทางแก้ไขปัญหาและกอบกู้ประเทศให้พ้นจากวิกฤต TDRI ได้กำหนดเรื่องธรรมาภิบาลในสังคมไทยให้เป็นหนึ่งในสี่ข้อเสนอหลัก และมีข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทยเสนอต่อรัฐบาล โดย TDRI นิยาม ธรรมาภิบาลว่า หมายถึง กฎเกณฑ์การบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุกระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์การและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์การของรัฐ และองค์การของรัฐที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์การที่ไม่ใช่รัฐบาล (Independent Organizations) องค์การเอกชน ชุมชน และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต่อมารัฐบาลของนายชวน ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการ

บ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ) ซึ่งมีหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล 6 องค์ประกอบ คือ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Morality) 3) หลักความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation) 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Cost Effectiveness) โดยแต่ละองค์ประกอบดังกล่าวได้กำหนดการสร้างธรรมาภิบาลทั้งระดับชาติและระดับองค์กรไว้

จากนั้นเมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลเป็นรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 มาตรา 3/1 (เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 มาตรา 3/12) ขึ้นใช้บังคับ และวันที่ 9 ตุลาคม 2546 ได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ และตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ใช้บังคับ ซึ่งตามพระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ได้ขยายกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลจากเดิมที่ให้ความสำคัญกับ หลักการธรรมาภิบาลทั้งหกองค์ประกอบดังกล่าว ให้ครอบคลุมถึงการบริหารภาครัฐแนวใหม่ด้วย โดยมุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง มีการให้บริการเพื่อให้ประชาชนพึงพอใจ และยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาระบบราชการให้สอดคล้องกับกระแสโลกาภิวัตน์ มีการจัดการแนวใหม่ที่ใช้ระบบข้อมูลที่ทันสมัยใช้เทคโนโลยีในการติดต่อสื่อสาร และมีการพัฒนาเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ ต่อมาสถาบันพระปกเกล้าโดย ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ (2549) ได้นำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ กับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่มาบูรณาการร่วมกันและสังเคราะห์จัดทำองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลใหม่เรียกว่า “ทศธรรม” โดยเพิ่มหลักการสำคัญของธรรมาภิบาลจากเดิม 6 องค์ประกอบ เป็น 10 องค์ประกอบ ซึ่งองค์ประกอบที่เพิ่มขึ้น คือ 7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) 8) องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) 9) การบริหารจัดการ (Management) และ 10) เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (Information Technology and Communication)

ตามที่กล่าวมาจะเห็นได้ว่า เมื่อแรกที่มีการกล่าวถึงธรรมาภิบาลในประเทศไทยล้วนเป็นการกำหนดการสร้างธรรมาภิบาลระดับชาติทั้งสิ้น ซึ่งสอดคล้องกับเงื่อนไขสำคัญของ IMF ในการที่ให้ประเทศไทยกู้เงิน และยังสอดคล้องกับธรรมาภิบาลระดับโลกที่ธนาคารโลกสร้างขึ้นด้วย เงื่อนไขดังกล่าวรัฐบาลไทยจึงมีจะต้องกำหนดหลักการ

ธรรมาภิบาลเป็นวาระแห่งชาติ แต่ต่อมารัฐบาลไทยทุกสมัยต่างกำหนดให้มีการสร้างธรรมาภิบาลทั้งระดับชาติและระดับองค์การไว้ในกฎ ระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ โดยเฉพาะระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ นั้น คณะรัฐมนตรีถึงขนาดมีมติรองรับให้เร่งสร้างธรรมาภิบาลในหน่วยงานของรัฐ (ธรรมาภิบาลระดับองค์การ) เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลให้สังคมไทย และยังมีหนังสือแจ้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ให้หน่วยงานของรัฐทุกแห่งทราบและถือปฏิบัติโดยไม่ถูกยกเลิกเมื่อเปลี่ยนรัฐบาลอีกด้วย ซึ่งเหตุผลอาจเป็นเพราะรัฐบาลเล็งเห็นว่าองค์การภาครัฐส่วนใหญ่อยู่ในกำกับดูแลและการบังคับบัญชาของรัฐบาลที่สามารถใช้กฎ ระเบียบ หรือแม้กระทั่งออกกฎหมายบังคับได้ ทั้งการมุ่งเน้นการเร่งสร้างธรรมาภิบาลระดับองค์การภาครัฐก็เพื่อเป็นแกนนำในการพัฒนาและส่งเสริมธรรมาภิบาลในสังคมไทย เมื่อมีการพัฒนา ธรรมาภิบาลในระดับองค์การได้แล้ว ก็จะพัฒนาธรรมาภิบาลของหลาย ๆ องค์การหรือทุกองค์การในสังคมไทยให้กลายเป็นธรรมาภิบาลระดับชาติได้โดยปริยาย นั่นเอง จึงทำให้บริบทสังคมไทยให้ความสนใจส่งเสริมธรรมาภิบาลระดับองค์การมากกว่าธรรมาภิบาลระดับชาติ

นอกจากนี้สาเหตุสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ นักการเมืองของประเทศไทยซึ่งเป็นหลักใหญ่ในเรื่องนี้ไม่นำพาต่อการเร่งสร้างธรรมาภิบาลระดับชาติ เนื่องจากเป็นเรื่องที่กระทบต่อบทบาทในภาพรวมของตนเอง ตรงกันข้าม ธรรมาภิบาลกลับกลายเป็นเครื่องมือของนักการเมืองในการทำงานหลอกลวงประชาชนและสังคม มักจะอ้างว่าบริหารประเทศตามหลักธรรมาภิบาล ทั้ง ๆ ที่ผลลัพธ์ (Output) หรือแม้แต่ผลสัมฤทธิ์ (Result) ในการบริหารประเทศไร้ประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นปัญหาเรื่องความโปร่งใส การทุจริตและคอร์รัปชัน ด้วยเหตุนี้ มาตรฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และการปกครองของประเทศไทยจึงยังขาดไร้ซึ่งธรรมาภิบาลอยู่มาก ประกอบกับดังได้กล่าวแล้วว่าในความเป็นจริงทั้งธนาคารโลก และ IMF ต่างมิได้ยึดถือเงื่อนไขการสร้างหลักธรรมาภิบาลอย่างเคร่งครัดในการให้กู้เงิน และปัจจุบันประเทศไทยก็ชำระคืนเงินกู้ให้ IMF แล้ว จึงเป็นเหตุให้ระดับการพัฒนาและส่งเสริมเป็นรูปแบบธรรมาภิบาลระดับองค์การมากกว่าระดับชาติอยู่เช่นเดิม

การศึกษาของ Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2010) ภายใต้โครงการ World wide Governance Indicators (WGI) ของธนาคารโลก ซึ่งเป็นการศึกษาธรรมาภิบาลภาครัฐในภาพรวมจำนวน 6 มิติ คือ



- 1) เสียงเรียกร้องและความรับผิดชอบ (Voice and Accountability)
- 2) ความไร้เสถียรภาพทางการเมืองและความรุนแรง (Political Instability and Violence)
- 3) ความมีประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness)
- 4) ภาระของการกำกับ (Regulatory Burden)
- 5) หลักนิติธรรม (Rule of Law) และ
- 6) การควบคุมการฉ้อราษฎร์บังหลวง (Control of Corruption)

โดยมีการวิเคราะห์และสร้างตัวบ่งชี้เกี่ยวกับธรรมาภิบาลของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก รวม 231 ประเทศ ระหว่าง ค.ศ. 1996 – 2009 ปรากฏว่าคะแนนเฉลี่ยธรรมาภิบาลที่ได้จากโครงการดังกล่าวทำให้เห็นอย่างชัดเจนว่าประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ไม่ได้มีความแตกต่างกันเพียงรายได้ของประชาชนในประเทศเท่านั้นยังแตกต่างกันในด้านธรรมาภิบาลของภาครัฐอีกด้วย โดยสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นประเทศที่มีคะแนนเฉลี่ยธรรมาภิบาล 1.465 สูงสุดในทวีปเอเชีย สำหรับประเทศไทยมีคะแนนเฉลี่ย - 0.09 เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศมาเลเซียซึ่งเป็นประเทศที่มีรายได้ใกล้เคียงกับประเทศไทยกลับมีคะแนนเฉลี่ย 0.351 สูงกว่าประเทศไทยค่อนข้างมากปานกลางค่อนข้างไปทางสูง ดังแสดงในตารางที่ 1

**ตารางที่ 1** ตารางเปรียบเทียบคะแนนมาตรฐานธรรมาภิบาลของประเทศในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน)

| อันดับ | ประเทศ      | คะแนนเฉลี่ยธรรมาภิบาล |
|--------|-------------|-----------------------|
| 1      | สิงคโปร์    | 1.465                 |
| 2      | บรูไน       | 0.507                 |
| 3      | มาเลเซีย    | 0.351                 |
| 4      | ไทย         | - 0.090               |
| 5      | ฟิลิปปินส์  | - 0.473               |
| 6      | เวียดนาม    | - 0.532               |
| 7      | อินโดนีเซีย | - 0.666               |
| 8      | กัมพูชา     | - 0.829               |
| 9      | ลาว         | - 1.062               |
| 10     | เมียนมาร์   | - 1.675               |

ที่มา: ปรับปรุงจาก Kaufmann, Kraay and Mastruzzi (2010)



ซึ่งสอดคล้องกับดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน (Corruption Perceptions Index: CPI) ที่จัดอันดับโดยองค์การเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (Transparency International : TI) โดยในปีค.ศ. 2012 สาธารณรัฐสิงคโปร์ได้คะแนน 87 คะแนนจากคะแนนเต็ม 100 คะแนน เป็นประเทศที่ได้คะแนนสูงสุดในทวีปเอเชียและเป็นอันดับ 5 ของโลกจากทั้งหมด 176 ประเทศและดินแดน ส่วนประเทศไทยได้ 37 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 88 น้อยกว่า ประเทศมาเลเซียที่ได้ 49 คะแนน อยู่ในอันดับที่ 54 อย่างมาก เช่นกัน ดังแสดงใน ตารางที่ 2 ทั้งนี้ในรายงานของ TI ยังระบุว่า ดัชนีภาพลักษณ์การคอร์รัปชัน ปี ค.ศ.2012 นี้ แสดงให้เห็นว่า ปัญหาการทุจริตคดโกงเป็นภัยร้ายแรงต่อมนุษยชาติ สามารถทำลายชีวิต ความเป็นอยู่และชุมชน บ่อนทำลายประเทศ และสถาบันต่าง ๆ อันจะก่อให้เกิดความ ไม่พอใจของประชาชน จนนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพ หรือความขัดแย้งรุนแรงได้รัฐบาล แต่ละประเทศควรจะดำเนินนโยบายต่อต้านการคอร์รัปชันอย่างครอบคลุม การจัดสรร งบประมาณตลอดจนถึงการดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ควรทำอย่างโปร่งใสขณะที่องค์กร ต่าง ๆ ของรัฐก็จำเป็นต้องสร้างความน่าเชื่อถือให้แก่ประชาชนด้วย (TI, 2012)

ตารางที่ 2 ตารางเปรียบเทียบคะแนนความโปร่งใสของประเทศในภูมิภาคเอเชีย ตะวันออกเฉียงใต้ (อาเซียน)

| อันดับอาเซียน | อันดับโลก | ประเทศ      | คะแนนความโปร่งใส |
|---------------|-----------|-------------|------------------|
| 1             | 5         | สิงคโปร์    | 87               |
| 2             | 46        | บรูไน       | 55               |
| 3             | 54        | มาเลเซีย    | 49               |
| 4             | 88        | ไทย         | 37               |
| 5             | 105       | ฟิลิปปินส์  | 34               |
| 6             | 118       | อินโดนีเซีย | 32               |
| 7             | 123       | เวียดนาม    | 31               |
| 8             | 157       | กัมพูชา     | 22               |
| 9             | 160       | ลาว         | 21               |
| 10            | 172       | เมียนมาร์   | 15               |

ที่มา: ปรับปรุงจาก TI (2012)

สำหรับข้อจำกัดของการสร้างธรรมาภิบาลของประเทศไทยมีหลายปัจจัย ดังนี้ (คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า, 2548 : 107)

1. ลักษณะวัฒนธรรมประชาธิปไตยในสังคมไทยจะมีลักษณะบางประการที่ไม่เอื้อต่อหลักธรรมาภิบาล ดังนี้

1.1 การยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพ คนไทยส่วนใหญ่ยึดมั่นสิทธิเสรีภาพของตนเอง คาดหวังให้คนอื่นต้องมีหน้าที่ต่อตน

1.2 การเคารพความเสมอภาค คนไทยมักจะเรียกร้องความเสมอภาคเมื่อตนต้องการเสมอกับผู้อื่น แต่ถ้าหากว่าตนอยู่ในสถานะที่ดีกว่า มักจะมองว่าเป็นบุญที่ทำได้ ส่วนคนที่สถานะด้อยกว่ามองกันว่าเป็นกรรมเก่า

1.3 ความเชื่อในหลักนิติธรรมหรือกฎหมาย กฎหมายจะศักดิ์สิทธิ์เมื่อบังคับใช้กับผู้อื่น แต่ถ้าบังคับใช้กับตนมักจะมีการพิจารณาองหาความสัมพันธ์พิเศษกับผู้บังคับใช้กฎหมายเพื่อการผ่อนปรนเป็นกรณีพิเศษ เช่น การคอร์รัปชันเป็นสิ่งไม่ดีเมื่อคนอื่นเป็นผู้กระทำ แต่ตนเองอาจจะกระทำเมื่อได้รับผลตอบแทนส่วนตัวที่คุ้มค่า เป็นต้น

1.4 การรับฟังเสียงผู้อื่น การรับฟังเสียงส่วนใหญ่มักจะใช้เมื่อต้องการเสียงสนับสนุน แต่มักจะมองข้ามเรื่องการเคารพเสียงส่วนน้อย

2. ระบบอุปถัมภ์ สังคมไทยมักจะถูกอบรมสั่งสอนให้รู้จักกับคำว่า “ผู้ใหญ่กับผู้น้อย” โดยผู้น้อยต้องปฏิบัติต่อผู้ใหญ่ด้วยการให้ความเคารพเชื่อฟังและเกรงใจ ซึ่งหากไม่ปฏิบัติตามจะถูกตำหนิ ในขณะที่เดียวกันผู้ใหญ่มักจะถูกคาดหวังจากผู้น้อยว่าต้องประพฤติตัวให้เหมาะสม ใจกว้างและช่วยเหลือลูกน้องได้ ความสัมพันธ์ลักษณะนี้ทำให้ค่านิยม “กตัญญูทดเวท” โดยคนหนึ่งทำสิ่งใดก็ตามให้กับอีกคนหนึ่ง ผู้ได้รับผลประโยชน์นั้นก็จะมีการตอบแทน ระบบอุปถัมภ์จึงไม่เอื้อต่อหลักธรรมาภิบาล โดยเฉพาะหลักความเท่าเทียม และความเสมอภาค

นอกจากนั้น ในการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ในสังคมไทยยังมีข้อจำกัดอื่น ๆ อีก โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาวะที่ดีของผู้นำและผู้บริหาร ทั้งภาคการเมือง ราชการประจำ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น มีจุดอ่อนด้านคุณธรรมและจริยธรรม ขาดจิตสำนึกและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม แสวงอำนาจและผลประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อประโยชน์สุขของประชาชนและผลประโยชน์ของชาติ ดังนั้น การที่จะทำให้มาตรฐานทางการเมืองเศรษฐกิจ และการปกครองของประเทศไทยมีธรรมาภิบาล ก็ต้องเร่งขจัดข้อจำกัดดังกล่าว โดยให้การศึกษาเพิ่มพูนความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงหลัก ธรรมาภิบาลมากขึ้น

## สรุป

ธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นแนวคิดหนึ่งที่มีการนำมาใช้และอ้างถึงอย่างบ่อยครั้ง ด้วยความเชื่อที่ว่า การบริหารด้วยหลักธรรมาภิบาลก่อให้เกิดประสิทธิผลทั้งในระดับองค์การและระดับบุคคล หลักการดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทย ในปี 1989 ธนาคารโลกนำคำว่า “ธรรมาภิบาล” มาใช้อย่างเป็นทางการทำให้ธรรมาภิบาลเริ่มมีบทบาทในแง่ของโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้เพราะทั้งธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ต่างเชื่อว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนจักทำไม่ได้เลยถ้าประเทศนั้น ๆ ปราศจากธรรมาภิบาล สำหรับประเทศไทยเริ่มมีแนวความคิดธรรมาภิบาลเข้ามาในช่วงปี 2540 (ค.ศ. 1997) หลังจากที่รัฐบาลไทยแสดงเจตจำนงกู้เงิน จำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐจาก IMF จากนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลก็ได้รับความสนใจในบริบทของสังคมไทยมากขึ้น แต่สิ่งที่น่าสังเกตอย่างยิ่งก็คือ ธรรมาภิบาลที่ธนาคารโลกสร้างเป็นธรรมาภิบาลระดับโลก แต่ในบริบทสังคมไทยกลับเร่งสร้างธรรมาภิบาลระดับองค์การโดยไม่มีการเร่งสร้างธรรมาภิบาลระดับชาติโดยตรง ทำให้มาตรฐานทางการเมือง เศรษฐกิจ และการปกครองของประเทศไทยยังขาดไรซึ่งธรรมาภิบาลอยู่มาก เนื่องจากสังคมไทยมีข้อจำกัดต่าง ๆ มากมาย ซึ่งควรแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการให้การศึกษเพิ่มเติมพูนความรู้แก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น

## เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา. 2548. คู่มือการศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชน การกระจายอำนาจ และหลักธรรมาภิบาล. กรุงเทพมหานคร : คณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชนวุฒิสภา.
- คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. “จดหมายเปิดผนึกจากที่ประชุมคณาจารย์รัฐศาสตร์”. ผู้จัดการรายวัน (8 สิงหาคม 2540)
- ฉันทนา บรรพศิริโชติ. 2541. “การพัฒนาและความขัดแย้ง:ทางเลือกบนเส้นทางประชาธิปไตย.” ใน วิถีสังคมไทย, 160-196. บรรณาธิการ จริญญา โฆษณานันท์. กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์มูลนิธิเด็ก.
- ชัยวัฒน์ สถาอานนท์. “จดหมายเปิดผนึกจากที่ประชุมคณาจารย์คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.” ผู้จัดการ (9 สิงหาคม 2540) : 2.

ถวิลวดี บุรีกุล และคณะ. 2549. ทศธรรม : ตัวชี้วัดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี. นนทบุรี : สถาบันพระปกเกล้า.

“พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก : 1 – 16.

“พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545.” ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 119 ตอนที่ 99 ก (2545) : 1-15.

“ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542.”

ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 116 ตอนที่ 633 (2542)

รัชนา ศานติยานนท์ และคณะ. 2544. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่อง “รูปแบบใหม่ของการบริหารจัดการที่ดีในมหาวิทยาลัย.” จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ศิริพร พงษ์อัจฉรีย์. 2550. “ความสัมพันธ์ระหว่างหลักการบริหารจัดการที่ดีด้วยหลักธรรมาภิบาลตามการรับรู้ของพนักงานกับความตั้งใจในการลาออก โดยมีความผูกพันกับองค์กรเป็นตัวแปรส่งผ่าน.” การค้นคว้าอิสระ ระดับปริญญาโท สาขาวิชาจิตวิทยา-อุตสาหกรรมและองค์การ คณะจิตวิทยา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สุภาพร พิศาลบุตร. 2544. จริยธรรมทางธุรกิจ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร : วี. เจ. พรินติ้ง. อรพินท์ สฟโซคชัย. “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี (Good Governance)”

รายงานที่ดีอาร์ไอ 20 (มกราคม 2541)

Agere, Sam. 2000. **Promoting Good Governance: Principle, Practices and Perspective.** London : Commonwealth Secretariat.

The Commonwealth Association of Public Administration and Management. “A New Paradigm in Public Administration.” CAPAM (August 1994) : 28-31.

Commonwealth Secretariat. 2000. **Promoting Good Governance : Principle, Practices and Perspectives.** London : Commonwealth Secretariat.

Harley, B. , Hyman, J. and Thompson, P. 2005. **Participation and democracy at work : Essays in honour of Havie Ramsay.** New York : Paalgrave Macmillan.

IOG. <http://www.iog.ca/publications/policybriefs>. June 30, 2012

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

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.
- Liwit, G.H. and Stringer, R.A. 1968. **Motivation and Organizational Climate**. Boston : President and Fellow of Harvard College.
- 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.
- Mile, B.M. 1973. “Planned change and organization health: Figure and ground.” In **Educational and behavioral science : A system perspective**. M.M. Milstein and J. A Belasco (Eds).
- Organ, D.W. Podsakoff, P.M., and MacKencie, S.B. 2006. **Organization citizenship behavior: It’s nature, antecedent, and consequences**. Thousand Oaks, C.A. : Sage,
- Peter, G.B and Hans, S.H.J. Towards Governance Theory : In search for a common ground. [http://www.Unoacademia.ch/.../2.1.Bjork-Johansson\\_2001.pdf](http://www.Unoacademia.ch/.../2.1.Bjork-Johansson_2001.pdf), 2001. June 1, 2012.
- 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 Urban Governance Initiative. Suggested Indicators of Good Urban Governance. <http://www.tugi.apdip.net/Indicators%20Book/contents.html>. June 22, 2012
- Transparency International (TI). Corruption Perceptions Index 2012. <https://docs.google.com/open?id=0B62VpgMVCXEoYTRrbGRhTE95a1k>. Dec 7, 2012

UN-ESCAP. What is good governance?.

<http://www.unescap.org/pdd/prs/ProjectActivities/Ongoing/gg/governance.pdf>.

June 25,2012

Upenieks, V.V. “What constitutes successful nurse leadership?.” **Journal of Nursing Administration.** 32,12 (2002) : 622-632.

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.

\_\_\_\_\_. 1992. **Governance and Development.** Washington D.C. : The World Bank.