

## ความหมายของธรรมาภิบาล

ธนาคารโลก ได้ให้คำจำกัดความของธรรมาภิบาลว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจที่ดีในการจัดสรรทรัพยากร ลักษณะอาการของธรรมาภิบาลจะทราบได้จาก ความสามารถในการคาดการณ์สิ่งต่าง ๆ ได้ในอนาคต กระบวนการทำงานนโยบายเกิดขึ้นอย่างเปิดเผย ข้าราชการทำงานแบบมีอาชีพและเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะ การทำงานของข้าราชการ นักการเมืองและประชาชนยึดมั่นในหลักนิติธรรม กระบวนการทำงานของภาครัฐก็มีความโปร่งใสเสมอ อีกทั้งยังมีภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในกิจการสาธารณะอีกด้วย

นอกจากนี้ เรื่องของ การบริหารงานที่ดี (governance) นี้เป็นกระบวนการนำไปสู่การตัดสินใจ และเป็นกระบวนการซึ่งการตัดสินใจนี้นำไปสู่การปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติ เป็นการดำเนินการร่วมกัน และมีการดำเนินการที่มีกลยุทธ์ของการกำกับการทำงาน นำไปสู่การตัดสินใจเกี่ยวกับทิศทางและกำหนดบทบาท ซึ่งไม่ใช่เพียงว่าจะดำเนินการเพื่ออะไร แต่รวมถึงผู้ที่ควรเข้ามาเกี่ยวข้องในการตัดสินใจและ ต้องมีความสามารถเพียงใด (Graham, e.al., 2003 p.2) การบริหารงานที่ดีสามารถที่จะนำไปใช้ในหลาย ๆ บริบท เช่น ในเรื่องของภาคธุรกิจ เรื่องของการต่างประเทศ เรื่องของประเทศชาติ หรือเรื่องของการปกครองท้องถิ่น โดยที่คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) (UNESCAP, 2009) ได้ให้ความหมายของการบริหารที่ดี หรือ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) (ซึ่งภายหลังขอใช้คำว่า ธรรมาภิบาล เพราะเป็นคำที่ใช้กันมากและเข้าใจกันอยู่แล้ว) เป็นกระบวนการของการตัดสินใจและเป็นกระบวนการซึ่งการตัดสินใจนั้นนำไปสู่การปฏิบัติ เป็นคำที่มีความหมายรวมถึง ระบบ โครงสร้าง และกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคส่วนต่าง ๆ อยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข เป็นการบริหารจัดการที่ดี (บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545 น.1-2) จึงเป็นเรื่องของความถูกต้องดีงามเป็นเรื่องที่ทำให้เกิดพลังเกิดความรับผิดชอบ เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงาน เกิดการพัฒนาสังคมและประเทศชาติอย่างสมดุล การวิเคราะห์เรื่องธรรมาภิบาลจึงให้ความสำคัญกับบุคคลที่เกี่ยวข้องทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ การนำการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติได้ด้วยรูปแบบของทางการ หรือไม่เป็นทางการ รัฐบาลเป็นผู้ปฏิบัติที่สำคัญให้เกิดธรรมาภิบาล ส่วนกลุ่มอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดีนั้นก็แตกต่างกันออกไป ขึ้นกับระดับของการเมืองการปกครอง ในพื้นที่ชนบท ผู้ที่ดำเนินการสำคัญก็อาจจะรวมกลุ่มที่มีที่ดินจำนวนมาก นักธุรกิจ นายทุนในท้องถิ่น สมาคมชาวนา สหกรณ์องค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันวิจัย ผู้นำทางศาสนา สถาบันการเงิน พรรคการเมือง ทหาร ตำรวจ กลุ่มแม่บ้าน เป็นต้น ส่วนในชุมชนเมืองก็จะมีคนซับซ้อนมากขึ้น เพราะจะมีผู้เกี่ยวข้องมากมาย เช่น สื่อมวลชน นักล็อบบี้ ผู้ให้ทุนบริษัทข้ามชาติ ซึ่งกลุ่มเหล่านี้ก็จะเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจด้วย ส่วนโครงสร้างของรัฐบาลที่เป็นทางการ เป็นกระบวนการที่มีการตัดสินใจและมีการดำเนินการในระดับชาติ ทั้งมีการตัดสินใจที่ไม่เป็นทางการ เช่น มีที่ปรึกษาที่ไม่เป็นทางการมาให้คำแนะนำ และนำไปสู่การปฏิบัติ ในพื้นที่เมือง กลุ่มอาชญากร เช่น มาเฟียทางด้านที่ดินก็อาจจะมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจได้ ในบางพื้นที่ บางครอบครัวก็มีอิทธิพลในการตัดสินใจของรัฐ การตัดสินใจที่ไม่เป็นทางการนี้เองที่จะมีผลต่อการปฏิบัติที่ไม่สุจริตและนำไปสู่ผลเสียของส่วนรวม เกิดปัญหาต่างๆ ตามมา หากระบบสามารถตรวจสอบถ่วงดุลกันได้ สังคมนั้นก็จะมีความสุข แต่หากระบบถ่วงดุลไม่ทำงาน ประชาชนก็อาจต้องลุกขึ้นมาทำหน้าที่ของพวกเขาเพราะสังคมนั้นขาดธรรมาภิบาล

การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาลตามแนวคิดของ คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมของ เอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (UNESCAP) ( UNESCAP, 2009) มี 8 ประการ เช่น การตกลงด้วยฉันทามติ (Consensus) การมีสำนึกรับผิดชอบ ( Accountability) การมีความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนองได้ (Responsiveness) การมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effective and efficient) การมีความเสมอภาคเท่าเทียม (Equitable and inclusive) ตลอดจนการยึดหลักนิติธรรม (Rule of law) ซึ่งสิ่งเหล่านี้จะทำให้มั่นใจได้ว่าการทุจริตจะมีน้อยที่สุด และในสายตาของชนกลุ่มน้อย การที่พวกเขาได้มีสิทธิมีเสียง ได้แสดงความคิดเห็น ได้มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อพวกเขาก็ถือว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ ซึ่งเป็นสิ่งที่พวกเขาต้องการให้เกิดขึ้น อย่างไรก็ตาม องค์ประกอบที่สำคัญของธรรมาภิบาลมีหลากหลาย ในประเทศไทยเคยมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 ที่ได้ให้ความสำคัญกับหลักการธรรมาภิบาล 6 ประการ คือการมีส่วนร่วม โปร่งใส สำนึกรับผิดชอบ คำนึงถึงคุณธรรม จริยธรรมและนิติธรรม และภายหลังได้ยกเลิกและเปลี่ยนเป็นพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พุทธศักราช 2546 ที่ให้แนวปฏิบัติของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ องค์ประกอบที่สำคัญที่เมื่อพูดถึงธรรมาภิบาลก็จะต้องกล่าวถึงองค์ประกอบที่สำคัญ 6 ประการดังเคยระบุในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2542 เพราะถือว่าเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดที่จะนำไปสู่การเสริมสร้างสังคมที่เป็นธรรมและมีสันติสุขอย่างแท้จริง หากขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งใน 6 ประการนี้ก็ทำให้สังคมนั้นมีปัญหา เพราะไม่สามารถที่จะเกิดความเป็นธรรมได้ เช่นในบางสังคมขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน แต่มีการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัด อย่างนี้ไม่เรียกว่ามีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพราะเสียงของประชาชนไม่ถูกรับฟังและไม่สามารถที่จะแสดงความคิดเห็นอะไรได้

ดังนั้นการมีธรรมาภิบาล เป็นการใช้อำนาจในการบริหาร จัดการ จัดสรรทรัพยากร และกำกับดูแลที่เป็นไปด้วยความถูกต้อง สำนึกรับผิดชอบ สุจริต เทียงธรรม โปร่งใส ด้วยการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียและผู้เกี่ยวข้องอย่างแท้จริง โดยยึดหลักนิติธรรม คุณธรรม และจริยธรรม ก่อให้เกิดความเป็นธรรม มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าในการทำงาน

### **ทำไมจึงต้องมีธรรมาภิบาล**

ธรรมาภิบาล มีความสำคัญในทุกขั้นตอนของการพัฒนา เป็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส สำนึกรับผิดชอบ เสมอภาค สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน นอกจากนี้ ทำให้มั่นใจได้ว่าจะเกิดการพัฒนายั่งยืนเกิดความเป็นธรรมอย่างแท้จริง ธรรมาภิบาลไม่ใช่เรื่องใหม่แต่เป็นสิ่งที่เกิดขึ้นมานานแล้ว แต่ถือว่ามีค่าสำคัญ เพราะเป็นเรื่องของคำว่าการทำงานที่ดี ที่เกิดขึ้นตั้งแต่มนุษย์มีอารยะ และเมื่อ 2 ทศวรรษก่อน (ราว พ.ศ. 2540) ได้เกิดสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ ประเทศไทยก็ประสบปัญหาในเรื่องของ การที่ผู้ให้กู้และองค์กรช่วยเหลือต่าง ๆ ได้กำหนดประเทศกำลังพัฒนา ที่เป็นลูกหนี้หรือผู้รับความช่วยเหลือให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้เพราะธรรมาภิบาลจะทำให้มั่นใจได้ว่า สิ่งที่ตั้งใจไว้นั้นจะบรรลุ ตลอดจนเงินช่วยเหลือหรือเงินกู้ที่ลงมายังประเทศนั้นก็จะถูกใช้อย่างถูกต้อง สามารถนำไปสู่การแก้ปัญหาของประเทศได้อย่างแท้จริง โครงการพัฒนาต่าง ๆ จึงต้องมีการนำหลักธรรมาภิบาลมากำกับธรรมาภิบาลจะเป็นกลไกในการบริหารงาน ที่จะนำไปสู่ การเกิดสังคมที่มีคุณภาพ เพราะผู้ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลล้วนเป็นข้าราชการ นักการเมือง และ

ประชาชน เป็นหลัก พวกเขาอยู่ใกล้ชีวิตปัญหา และน่าจะสามารถให้แนวทางที่จะบรรลุได้ ไม่เพียงทำให้เกิดสังคมที่มีคุณภาพ แต่ธรรมาภิบาลจะก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน อันจะนำไปสู่สังคมที่มีความเป็นธรรมและสังคมที่มีสันติภาพ ในโอกาสต่อไป

ภาพต่อไปนี้อธิบายความสำคัญของธรรมาภิบาล และผลของการมีธรรมาภิบาลจะเป็นอย่างไร ทั้งนี้ เริ่มจาก การมีการปกครองที่เป็นประชาธิปไตย ทั้งนำกระบวนการ (process) และสาระ (substance) ของประชาธิปไตยมาสู่การทำให้เกิดผลที่พึงปรารถนาต่อประชาชน สาระของประชาธิปไตย และกระบวนการประชาธิปไตยเป็นเรื่องสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการใช้หลักธรรมาภิบาลมาประกอบ ซึ่งถ้าพิจารณาที่กระบวนการประชาธิปไตย จะประกอบไปด้วยการเลือกตั้ง การจัดสรรอำนาจ การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกภาคส่วน ทั้งหมดนี้เป็นกระบวนการที่พบเห็นอยู่ทั่วไป ส่วนสาระของรัฐบาลประชาธิปไตย จะประกอบไปด้วย เรื่องการยึดหลักสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม เรื่องหน้าที่พลเมือง การเคารพเสรีภาพ สิทธิมนุษยชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ตลอดจนเรื่องของความชอบธรรม และสัญญาประชาคมต่าง ๆ ประชาธิปไตยจึงประกอบไปด้วยประชาธิปไตยเชิงกระบวนการและเชิงสาระ ซึ่งเชิงกระบวนการนั้นเรากำลังพูดถึงคือการเลือกตั้ง ส่วนสาระนั้นเป็นเรื่องที่จะต้องเกิดความตระหนัก ก็คือสิทธิมนุษยชน (Human right) เสรีภาพ (Liberty) และศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ (Human dignity) ตลอดจนการยึดมั่นในเสียงข้างมากแต่ก็ยังฟังเสียงข้างน้อย และการยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาลซึ่งประกอบไปด้วยอย่างน้อย 6 หลักนี้คือนิติธรรม (Rule of laws) คุณธรรม (Ethics) โปร่งใส (Transparency) สำนึกรับผิดชอบ (Accountability) คุ่มค่า (Value for Money) และการมีส่วนร่วม (Public Participation) ทั้งนี้ในรายงานนี้จะนำเสนอในรายละเอียดต่อไป

ผลพวงของกระบวนการประชาธิปไตยก็คือ คุณภาพสังคม (Social quality)<sup>1</sup> ที่พึงปรารถนาซึ่งจะประกอบไปด้วย ความมั่นคงทางเศรษฐกิจสังคม (Socio economic Security) การรวมตัวกัน การครอบคลุมทางสังคม (Social Inclusion) ความสมานฉันท์ทางสังคม (Social Cohesion) และการสร้างพลังทางสังคม (Social Empowerment) สิ่งเหล่านี้จะนำไปสู่การเกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) และความเป็นธรรมทางสังคม (Social Justice) แต่อย่างไรก็ตาม สิ่งที่จะช่วยขับเคลื่อนกระบวนการประชาธิปไตยให้บรรลุผลความมีคุณภาพของสังคม สิ่งที่จะละเลยไม่ได้คือปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายในที่มีผลต่อการขับเคลื่อนนโยบายประชาธิปไตย สิ่งแวดล้อมภายในประกอบไปด้วย ภาวะผู้นำ ประชาสังคม สื่อและการถ่วงดุลอำนาจ (Balance of Power) (ถวิลวดี บุรีกุล,2559)

สภาพแวดล้อมภายในที่มีผลกระทบต่อกระบวนการขับเคลื่อนประชาธิปไตยก็คือ กระแสโลกาภิวัตน์ความต้องการของผู้ให้ทุนและผู้ให้กู้ ตลอดจนวัฒนธรรมของพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันและจะส่งเสริม สนับสนุนหรือสวนทางกับการเป็นประชาธิปไตยและการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้

---

<sup>1</sup> คุณภาพสังคม (social quality) เป็นการอธิบายความเข้าใจสภาพสังคมที่เกี่ยวข้องกับสังคมและนโยบาย สาธารณะ โดยพิจารณาที่องค์ประกอบที่ควรจะต้องสะท้อนสังคมที่ดีหรือสังคมที่เหมาะสม (Abbott, 2012:153-167 และ Beck, et.al.,2001)

ที่ผ่านมามีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กันอย่างมากมาย โดยมีการพูดถึงคำว่าธรรมาภิบาลในมิติต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นในมิติของพื้นที่ (area-based) หรือมิติของประเด็นเฉพาะ (issues-based) หรือในมิติที่เป็นเรื่องของบุคคลหรือกลุ่มคนหรือองค์กร (organizations-based, personals-based, groups-based) เมื่อพิจารณาในเชิงพื้นที่

ภาพ 1-1 ความสำคัญของธรรมาภิบาลในระบอบประชาธิปไตยและความเชื่อมโยงไปสู่ผลที่พึงประสงค์



ที่มา : พัฒนาจาก ถวิลวดี บุรีกุล (2559: 249)

ธรรมาภิบาลถูกนำมาใช้ในเรื่องของการบริหารจัดการโลกเพื่อให้มนุษย์สามารถที่จะอยู่ร่วมกันได้ในสังคมโลกประเทศใหญ่และพัฒนาแล้ว จะไม่มาทำร้ายประเทศเล็กหรือแย่งชิงทรัพยากร มีกติกาในการอยู่ร่วมกันจึงถูกกำหนดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นข้อตกลงร่วมพันธมิตร สนธิสัญญา หรือปฏิญญาอื่น ๆ หน่วยงานที่กำหนด การจัดทำข้อตกลงเหล่านี้ก็มักจะเป็นภารกิจขององค์การสหประชาชาติ (United Nations (UN)) หรือ ธนาคารโลก (world bank) ศาลยุติธรรมระหว่างประเทศ (International Court of Justice; ICJ) เป็นต้น องค์การต่าง ๆ ที่เป็นศูนย์รวมของประเทศต่าง ๆ ที่ยอมรับร่วมกันเพื่อรักษาไว้ซึ่งสันติภาพและความมั่นคงของโลก (International peace and security) หรือในด้านการจัดการเฉพาะด้าน เช่น ความมั่นคง (Security) สิทธิมนุษยชน (Human rights) การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แรงงาน การปกป้องสิ่งแวดล้อม การช่วยเหลืออย่างมีมนุษยธรรม แก้ปัญหาภัยพิบัติ หรือป้องกันความขัดแย้งที่มาจากการใช้อาวุธ ธรรมาภิบาลในลักษณะนี้เป็นธรรมาภิบาลของคนทุกคนในโลกที่เรียกว่า Global governance หรือธรรมาภิบาลโลก ทั้งนี้ ถือว่าเป็นการขับเคลื่อนในการมีส่วนร่วมในระหว่างชาติมุ่งเพื่อสนองต่อการเจรจาเพื่อแก้ปัญหาต่าง ๆ ที่จะมีผลกระทบต่อประเทศหรือภูมิภาคต่าง ๆ

ธรรมาภิบาลในระดับต่อไปคือธรรมาภิบาลของภูมิภาค (Regional Governance) ซึ่งจัดเป็นธรรมาภิบาลที่ถูกนำไปใช้กับประเทศต่าง ๆ ที่รวมตัวกันในระดับภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นยุโรป ที่มี สหภาพยุโรป (European Union: EU) เป็นสหภาพทางเศรษฐกิจและการเมือง หรืออาเซียนซึ่งหมายถึงประชาคมอาเซียน หรือ สมาคมประชาชาติแห่งเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ (Association of South East Asian Nations : ASEAN) เป็นองค์กรระหว่างประเทศระดับภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ร่วมกันจัดตั้ง สมาคมอาสา (Association of South East Asia) เมื่อเดือน ก.ค.2504 เพื่อการร่วมมือกันทาง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม เป็นต้น ส่วนในระดับถัดมาคือธรรมาภิบาลของแต่ละประเทศ (National Governance) ที่จะมีการรณรงค์หรือสนับสนุนให้นำมาใช้อย่างกว้างขวางนั่นเอง ประเทศไทยก็มีการกำหนดให้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้นานแล้ว และให้ความสำคัญกับหลักการธรรมาภิบาล ที่จะต้องนำไปสู่การปฏิบัติในระบบราชการและอื่น ๆ อีกด้วย ส่วนธรรมาภิบาลในระดับเล็กลงก็คือธรรมาภิบาลท้องถิ่น (Local Governance) ที่มีการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในท้องถิ่น หลังจากมีนโยบายการกระจายอำนาจ ก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้น ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนดังนั้นพวกเขาจะต้องตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน มีการบริการสาธารณะที่ดีมีประสิทธิภาพและเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมตั้งแต่เริ่มแรก

ส่วนธรรมาภิบาลในระดับประเด็น มีการนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการ เรื่องต่าง ๆ เฉพาะประเด็น เช่นประเด็นการจัดการสิ่งแวดล้อมหรือประเด็นการจัดการพลังงานและประเด็นในการจัดการมลพิษ ธรรมาภิบาลเชิงประเด็นเช่น ธรรมาภิบาลสิ่งแวดล้อม (Environmental Governance) และ ธรรมาภิบาลพลังงาน (Energy Governance) เป็นการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากร การบริหารจัดการพลังงาน เป็นต้น ทั้งนี้การนำธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเน้นในเรื่องของการปฏิบัติตามปฏิญญาริโอ (Rio Declaration) หลักการข้อที่ 10 (Principle 10 of the Rio Declaration on Environment and Development ) ซึ่งมีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2535 ที่มีการประชุมขององค์การสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา( Conference on Environment and Development" (UNCED) หรือที่เรียกกันว่า the Earth Summit ) และมีการทำปฏิญญาในระหว่างประเทศสมาชิกจำนวนกว่า 170 ประเทศ รวมถึงประเทศไทยด้วย

หลักการข้อที่ 10 จะเป็นการทำให้ทุก ๆ คนมีการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร สามารถมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ และเข้าถึงความเป็นธรรมในเรื่องสิ่งแวดล้อม โดยที่มุ่งหวังจะพิทักษ์สิทธิในการอยู่ในสภาพแวดล้อมที่ถูกสุขลักษณะ และมั่นใจว่าจะยั่งยืนสำหรับผู้คนในปัจจุบันและอนาคต ทั้งนี้ การพัฒนาที่ยั่งยืน (Sustainable Development) จะเกิดขึ้นได้ต้องให้ประชาชนได้มีการเข้าถึงสิ่งสำคัญดังกล่าว ซึ่งภาครัฐและหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องพัฒนาศักยภาพให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงเรื่องต่าง ๆ ดังกล่าว และพัฒนาศักยภาพของตนเองเพื่อรองรับเรื่องนี้ด้วย

ตาราง 1 -1 มิติต่าง ๆของธรรมาภิบาล

ตัวอย่างมิติของธรรมาภิบาล (Good Governance)

พื้นที่ (area)	ประเด็น (issues)	บุคคล/องค์กร (person/organization)
Global	Environment	Individual
Region	Energy	Civil society
National		Corporate
Local, community		Organization,

ที่มา: พัฒนาจาก Graham, et.al. 2003 p. 2-3

ธรรมาภิบาลในมิติที่สามคือธรรมาภิบาลในองค์กร หน่วยงาน บุคคล ธรรมาภิบาลในระดับนี้จัดแบ่งได้ก็คือแต่ละบุคคลก็จะมีธรรมาภิบาลของตนเอง ธรรมาภิบาลของประชาสังคม (Civil Society Governance) ธรรมาภิบาลของภาคเอกชน ( Corporate Governance) และธรรมาภิบาลขององค์กร (Organizational Governance)

ธรรมาภิบาลสามารถแบ่งออกเป็นเรื่องของธรรมะกับคำว่าอภิบาล คำว่า อภิบาล หมายถึงวิธีการที่ใช้อำนาจเพื่อบริหารทรัพยากรขององค์กร ธรรมาภิบาลเป็นหลักการบริหาร ซึ่งมีใช่เป็นหลักการแบบทฤษฎีการบริหารแต่เป็นหลักการทำงานซึ่งเมื่อนำไปใช้ก็จะเชื่อว่านำมาซึ่งผลลัพธ์ที่ดีที่สุด ธรรมาภิบาลจึงเป็นทั้งกระบวนการและกลยุทธ์ที่จะช่วยให้การบริหารงานประสบความสำเร็จ เป้าหมายสำคัญของธรรมาภิบาล ก็คือการเกิดความเป็นธรรม ความสุจริต ความมีประสิทธิภาพ ความซื่อสัตย์ (honesty) ซื่อตรง (integrity) และการคุ้มค่า (value for money) ทำอย่างไรถึงจะไปถึงเป้าหมายนั้นได้ วิธีการที่สำคัญที่ทำให้เกิด เป้าหมายที่พึงปรารถนา ก็คือ ความโปร่งใส (transparency) การมีสำนึกรับผิดชอบ ( accountability) การตรวจสอบได้ ตอบคำถามได้ (answerability) และการมีส่วนร่วมของประชาชน (public participation). สภาพแวดล้อม ที่จะให้การทำงานตามโครงสร้างหรือวิธีการประสบความสำเร็จก็คือสภาพแวดล้อมที่เน้นในเรื่องของประมวลจริยธรรม (Code of Ethics) ประมวลการปฏิบัติที่เป็นเลิศ (Best Practices) และวัฒนธรรมธรรมาภิบาล (Culture of Governance) (ถวิลวดี บุรีกุล,2559:239-249)

ผลพวงของธรรมาภิบาลจะดูได้จากอะไร เรื่องที่ง่ายที่สุดในการพิจารณาผลการทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ก็คือความเชื่อมั่น (trust) ที่มีต่อผู้บริหารหน่วยงาน ซึ่งระดับความไว้วางใจ จะขึ้นลงตามสถานการณ์ช่วงเวลาและผลการทำงานของผู้บริหารหน่วยงานและข้าราชการต่าง ๆ

ในการพิจารณาศึกษาเรื่องธรรมาภิบาลนั้น นอกจากจะพิจารณา ในหลักการ ว่ามีองค์ประกอบ อะไรบ้างแล้ว ก็ควรจะพิจารณาเรื่องของการนำธรรมาภิบาลไปใช้จริง ซึ่งสิ่งที่สำคัญก็คือการพัฒนาที่นำมาสู่ความ จำเป็นต้องมีธรรมาภิบาล ผลกระทบจากโลกาภิวัตน์สู่ท้องถิ่นที่จำเป็นต้องนำธรรมาภิบาลเข้าไปใช้ การ เปลี่ยนแปลงในเรื่องของกระบวนการมีส่วนร่วม เพราะประชาชนจะมีส่วนร่วมมากขึ้นมีการเปิดโอกาสให้ประชาชน ได้แสดงออกมากขึ้น และการขับเคลื่อนสังคมใหม่จะเข้ามาช่วยในกระบวนการสร้างธรรมาภิบาล และที่สำคัญก็คือ การเปลี่ยนพลเมือง ไปเป็นผู้มีส่วนได้เสีย และวิวัฒนาการของธรรมาภิบาลจากระบบการปกครองต่าง ๆ สู่การมี ธรรมาธิปไตย (Democratic Governance) ซึ่งเป็นเรื่องที่ยกระดับคุณภาพของสถาบันประชาธิปไตย และ กระบวนการประชาธิปไตย ทำให้เปลี่ยนแปลงบทบาทของรัฐและประชาสังคมในการสร้างสังคมที่ดีในโลกในความ พยายามเพื่อลดความยากจนสร้างสภาพแวดล้อมที่ดีส่งเสริมการพัฒนาทรัพยากร ซึ่งคนไกลที่สำคัญคือการยึดหลัก ธรรมาภิบาลโดยเน้นการมีส่วนร่วมแบบครอบคลุมทุกกลุ่ม เสริมสร้างสำนึกรับผิดชอบ การตอบสนองของสถาบัน รัฐเป็นต้น

ตาราง 1-2 การพัฒนาประชาธิปไตยสู่ธรรมาธิปไตย

การพัฒนาประชาธิปไตย	ประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy)	ประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy)	ธรรมาภิบาล (Good Governance)	ธรรมาธิปไตย (Democratic Governance)
ที่มาของอำนาจ	จากพื้นที่สู่ประชาชน	การเลือกตั้ง	การรวมตัวกัน	ฉันทามติ
สิทธิ	เข้าถึงได้เต็มที่	ลงคะแนน	มีส่วนร่วม	สื่อสาร/แลกเปลี่ยนข้อมูล
อำนาจ	ประชาชน	ผู้แทนที่ได้รับเลือกตั้ง	โปร่งใส	แบ่งปัน
ประเด็น	กระตือรือร้น รุดหน้าด้วยความเป็นจริง	เฉื่อยชา ไม่รุดหน้า	กระตือรือร้น รุดหน้าผ่านสถาบันต่าง ๆ	กระตือรือร้น รุดหน้าด้วยการเสวนา ไตร่ตรอง ปรึกษาหารือทางออกร่วมกัน
ความขัดแย้ง	แก้ปัญหาคือได้	คงมีอยู่	ปรับให้ตรงข้าม	ปรับเปลี่ยน
คำจำกัดความของปัญหา	เรื่องของพลเมือง	ไม่ใช่เรื่องของพลเมือง	ร่วมกัน	ร่วมกัน
การตัดสินใจ	เสียงข้างมาก	เฉพาะผู้ที่ได้รับเลือกมา	มีอิทธิพลของกลุ่มสนใจ	เห็นพ้องร่วมกัน
การเป็นตัวแทน	ปัจเจก	กลุ่มการเมือง	ผู้มีส่วนได้เสีย	ผู้มีส่วนได้เสีย
การแลกเปลี่ยนข้อมูล	เพียงพอ	จำกัด	ปรับให้ดีขึ้น	เต็มที่
การมีส่วนร่วม	เป็นธรรมชาติ	เฉพาะภายนอก	รวมตัวกันหลายภาคส่วน	ปรับเปลี่ยนได้
การสื่อสาร	เปิดกว้าง	ทางเดียว	ทางเดียวที่ปรับให้ดีขึ้น	หลากหลายช่องทาง
การนำไปปฏิบัติ	โดยประชาชนเอง	โดยสถาบันต่าง ๆ	โดยสถาบัน (ที่มีระบบเปิดสู่ประชาชน)	โดยสถาบัน (ที่มีระบบที่ออกแบบโดยประชาชน) บรรทัดฐานใหม่ (new normal)

ที่มา: ปรับปรุงจาก Fikret Toksoz (2008 .p. 16)

ตารางนี้แสดงให้เห็นว่า ความสำคัญของการพัฒนาประชาธิปไตยนั้น พิจารณาได้จากที่มาของอำนาจ ว่ามาจากใคร ดูได้จากสิทธิ การมีและอำนาจที่มี ในยุคของประชาธิปไตยทางตรง (Direct Democracy) ที่มาของอำนาจก็คือ จากภาคประชาชน เป็นผู้เลือกผู้ปกครองเอง ส่วนเรื่องของประชาชนก็สามารถเข้าถึงได้อย่าง



เต็มทีเพราะในประชาธิปไตยทางตรงก็เป็นเรื่อง que ทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ส่วนอำนาจนั้น ประชาธิปไตยทางตรงหรือการเลือกตั้งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ใช้สิทธิของพวกเขา

ส่วนประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) เป็นประชาธิปไตยที่ผู้แทนราษฎรได้อำนาจมาจากการเลือกตั้ง และสิทธิประชาชนมีในประชาธิปไตยลักษณะนี้คือสิทธิที่จะไปเลือกตั้งผู้แทนของเขาด้วยการลงคะแนน ส่วนอำนาจ ก็คือ ผู้แทนที่ผ่านการเลือกตั้งจะได้สิทธิไปอย่างเต็มที่

ส่วนการพัฒนาประชาธิปไตยไปสู่การมีธรรมาภิบาลนั้น เป็นเรื่องมากกว่าการเลือกตั้ง แต่ทุกภาคส่วนจะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารประเทศ (Participative Democracy) เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงแนวคิดการตัดสินใจ และการใช้อำนาจจะเป็นเรื่องของการใช้อำนาจร่วมกัน ส่วนสิทธินั้นทุกคนมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมและอำนาจนั้นจะเป็นเรื่องของความโปร่งใส

ต่อจากธรรมาภิบาลทั่วไปก็คือการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบอบประชาธิปไตย ที่เรียกว่า “ธรรมาธิปไตย” (Democratic Governance) หลักการใหม่นี้เป็นหลักการที่เน้น การใช้ฉันทามติ (consensus) แทนการเลือกตั้ง (election) หรือลงประชามติ (referendum) แต่ฉันทามติเป็นการเห็นพ้องต้องกัน (mutual agreement) ซึ่งมาจากการฟังกันด้วยความเข้าใจ (deliberative dialogue) และหาทางออกร่วมกัน (Deliberation) ส่วนสิทธิก็คือ สิทธิในการที่จะสื่อสารและแลกเปลี่ยนข้อมูล ธรรมาธิปไตยจะเน้นสิทธิในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร (Right to information) ส่วนอำนาจของธรรมาธิปไตย จะเป็นอำนาจในการแบ่งปันประชาชนทุกคน จะเป็นหุ้นส่วนร่วมกัน (partnership) รับผิดชอบ (responsibility) และแบ่งปันทรัพยากร (resource allocation) ซึ่งทั้งหมดในธรรมาธิปไตยจัดเป็นการออกแบบบรรทัดฐานใหม่หรือที่เรียกว่า new normal

ในยุคของธรรมาธิปไตยที่อำนาจจะต้องแบ่งปันและเป็นบรรทัดฐานใหม่ของการบริหารนั้นสิ่งที่สำคัญก็คือ การนำหลักการบริหารงานภาครัฐเข้ามาใกล้ชิดกับประชาชนมากขึ้น มีการทำให้การบริหารงานภาครัฐมีประสิทธิภาพมากขึ้น มั่นใจได้ว่าการต่อต้านการทุจริต การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย (stakeholders) มีความจำเป็น แต่ก็มี ความแตกต่างกัน ในลักษณะของผู้มีส่วนได้เสียซึ่งจะต้องมีการออกแบบที่เหมาะสมและความคิดเห็นหรือข้อกังวลของผู้มีส่วนได้เสียนั้น ต้องถูกนำมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจเพื่อการตัดสินใจที่ดีกว่า การใช้ธรรมาธิปไตยถือเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตย การเพิ่มความชอบธรรมของสถาบันต่าง ๆ และทำให้มั่นใจได้ว่าการตัดสินใจและกระบวนการต่าง ๆ จะเปิดกว้างและเข้าใจได้

ธรรมาภิบาล อาจเป็นคำที่เป็นนามธรรม บางคนมองว่านำไปสู่การปฏิบัติให้เห็นผลได้ยาก เพราะ ไม่ทราบว่าจะเมื่อใดจึงจะเรียกว่ามีธรรมาภิบาล และความเข้าใจที่ต่างกันอาจจะนำไปสู่การปฏิบัติที่ต่างกัน ไม่มีมาตรฐานที่ชัดเจน สถาบันพระปกเกล้าได้เคยมีการศึกษาเรื่องตัวชี้วัดของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไว้ตั้งแต่ พ.ศ. 2546 และมีหนังสือยุทธธรรมออกมาที่นำคำว่าธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติด้วยการจัดทำตัวชี้วัด และสามารถที่จะระบุได้ถึงรายละเอียดของการทำให้หลักการแต่ละหลักการในธรรมาภิบาลเป็นจริง (สถาบันพระปกเกล้า, 2555) แต่เนื่องจากสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก การกลับมาทบทวนแนวคิดของคำว่าธรรมาภิบาลจึงเป็นเรื่องสำคัญและนำไปสู่การปฏิบัติที่ชัดเจนและเห็นผลยิ่งขึ้น ตลอดจนการทำให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่ให้

ความสำคัญกับการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ให้เป็นจริง โดยเฉพาะในกระบวนการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ (มาตรา 65) การดำเนินการตามยุทธศาสตร์ชาติและการปฏิรูปประเทศในด้านต่าง ๆ รวมทั้งการขับเคลื่อนประเทศเพื่อมุ่งสู่การบรรลุเป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืน ประชาชนมีความสุข สามารถปรับตัวได้ในกระแสโลกาภิวัตน์ ที่มีการนำหลัก ธรรมาภิบาล มาเป็นแนวการดำเนินงานรวมทั้งได้มีการขยายความหมายและวิธีการไปอย่างมาก กลไก และนวัตกรรมต่าง ๆ ล้วนถูกพัฒนาขึ้นเพื่อการดำเนินการตามหลักธรรมาภิบาลทั้งสิ้น

## เอกสารอ้างอิง

### ภาษาไทย

ถวิลวดี บุรีกุล. (2559). ธรรมนูญ : กลไกสำคัญในการปฏิรูปเพื่อพัฒนาประเทศ. บทความใน KPI YEARBOOK 2558 : ดุลอำนาจในการเมืองการปกครองไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้าฯ

ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ. (2555). ทศธรรม: ตัวชี้วัดการบริหารเชิงกิจการบ้านเมืองที่ดี. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2542). การสร้างธรรมนูญในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์ เดือนตุลา จำกัด

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. (2545). ธรรมนูญและการพัฒนาประเทศไทย. เอกสารประกอบการศึกษาหลักสูตร“ธรรมนูญและการพัฒนาประเทศไทย”

สุวิทย์ เมษินทรีย์ Thailand 4.0 : สร้างความเข้มแข็งจากภายใน เชื่อมโยงเศรษฐกิจไทยสู่โลก จาก <https://www.facebook.com/drsuivitpage/posts/1396306724009387>

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560

## ภาษาอังกฤษ

- Abbott, P. & Wallace, C. (2012). “Social Quality: A Way to Measure the Quality of Society” . Social Indicators Research. 108(1): 153–167.
- Beck, W., van der Maesen, L., Thomese, F. & Walker, A. (2001). Social Quality: A Vision for Europe; The Hague/London/Boston: Kluwer Law International;
- Toksoz, F. (2008). Good Governance Improving Quality of Life. Istanbul, : TESEV Publications.
- John, G., Bruce, A. & Plumper, T. Principles for Good Governance in the 21 st Century. Institute on Governance, Policy Brief No. 15 August 2003.
- The Stakeholder Forum for a Sustainable Future. Review of Implementation of the Rio Principles. December 2011
- United Nations Sustainable Development Knowledge Platform.  
<https://sustainabledevelopment.un.org/>
- United nation development programme. (2017). Democratic Governance Reader. —A reference for UNDP practitioners .[http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/democratic-governance-reader/DG\\_reader-2009.pdf](http://www.undp.org/content/dam/aplaws/publication/en/publications/democratic-governance/oslo-governance-center/democratic-governance-reader/DG_reader-2009.pdf)
- United Nations Conference on Environment and Development. THE RIO DECLARATION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT (1992)
- United Nations ESCAP . What is Good Governance? ESCAP Newsletter .July 10, 2009.  
<http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>