

บทสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาล กับการพัฒนา

Overviewing the Concept of Good Governance on Development

สรชัย ศรีนิศานต์สกุล*

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลที่มีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ ธรรมาภิบาลเริ่มถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายตั้งแต่ปี 1989 เมื่อธนาคารโลกพยายามเผยแพร่ความคิดนี้ผ่านองค์กรระหว่างประเทศ และประเทศกำลังพัฒนาต่างๆ ทั่วโลก จนทำให้เป็นที่เชื่อว่า ธรรมาภิบาลเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน แต่เมื่อเวลาผ่านไปก็เกิดคำถามที่ตามมาถึงความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับการพัฒนาประเทศว่าแท้จริงแล้วธรรมาภิบาลเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาประเทศจริงหรือไม่ ถึงแม้ว่าจะไม่อาจพูดได้ว่า ธรรมาภิบาลเป็นสิ่งจำเป็นต่อการพัฒนา แต่ก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าธรรมาภิบาลมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาประเทศ มิเพียงแต่การพัฒนาทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังส่งผลต่อการพัฒนาทางการเมืองและส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยอีกด้วย

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล, ธรรมาภิบาลกับการพัฒนา

Abstract

This Article aimed at survey about Good Governance ruled in development. Good Governance introduced and prevailed since 1989 by World Bank through International organizations and the developing countries. World Bank believed that Good Governance is a key to sustainable development. Nowadays, Have many question about Good Governance and Development discourse in many country, whether Good Governance is necessary for development in every country but it is important for development in many country, not only economic development but also political development and democratic environment.

Keywords: Good Governance, Good Governance and development

ความสำคัญของ ธรรมาภิบาล (Good Governance)

แนวคิดในการปกครองที่ผ่านมามีความมุ่งพยายามรักษา 'อำนาจ' และบริหารจัดการทรัพยากรด้วยเทคนิควิธีต่างๆ แต่กระนั้นก็ไม่อาจแก้ปัญหาที่นับวันจะก่อตัวเพิ่มมากขึ้นพร้อมกับการเพิ่มขึ้นของกิเลส ความอยากได้ใคร่รู้ของคนในสังคมที่นับวันจะมีการพัฒนาอย่างสลับซับซ้อนมากยิ่งขึ้น จนนำไปสู่การตั้งข้อสงสัยของนักวิชาการทั่วโลก ที่มีต่อเทคนิควิธีในการบริหารการปกครองต่างๆ และพยายามเรียกร้องให้หันกลับมาให้ความสำคัญกับความดีงาม เพื่อหวังว่าจะช่วยแก้ปัญหาต่างๆ ในสังคม อันนำไปสู่การเรียกร้องให้นานาประเทศหันกลับมาให้ความสำคัญกับการปกครองด้วยคุณธรรม หรือหลักธรรมาภิบาล และพยายามบูรณาการแนวคิดธรรมาภิบาลเข้าสู่กระบวนการเมืองการปกครอง ในบทนี้จึงมุ่งศึกษาถึงที่มาของแนวคิดธรรมาภิบาลเพื่อทำความเข้าใจถึงหลักการและเหตุผลของธรรมาภิบาล อันนำไปสู่ประเด็นถกเถียงเกี่ยวกับการนำมาปฏิบัติ

'ธรรมาภิบาล' มีบทบาททั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม เพื่อบริหารจัดการกิจการและทรัพยากรของประเทศ อันประกอบด้วยกลไกและองค์กรหรือหน่วยงานผ่านภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคมกลุ่ม

ต่างๆ ธรรมชาติ จึงหมายถึงการบริหารจัดการทรัพยากรของชาติในลักษณะที่เปิดเผย โปร่งใส ตรวจสอบได้ เท่าเทียม และรับผิดชอบต่อสังคม โดยคำนึงถึงความต้องการของประชาชน¹

ความเปลี่ยนแปลงในศตวรรษที่ผ่านมา จากสังคมเกษตรกรรมสู่ยุคอุตสาหกรรม และเคลื่อนตัวเข้าสู่สังคมยุคหลังสมัยใหม่ แสดงให้เห็นว่าระบบทางการเมืองที่ใช้ และกระบวนการตัดสินใจในการปกครองแบบเดิมๆ เริ่มไม่ได้ผลในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา

ทำให้แวดวงวิชาการเริ่มตระหนักว่า การเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การขยายตัวอย่างมโหฬารของภาคส่วนต่างๆ (ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม) อันนำไปสู่การให้ความสนใจต่อการศึกษาวิเคราะห์ระบบการบริหารการปกครอง (Governance) ที่มุ่งศึกษาวิเคราะห์ในประเด็น เช่น การลดขนาดของรัฐ (Minimal State) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management)² เป็นต้น

อย่างไรก็ตามความมุ่งหมายของรัฐในการปกครองย่อมส่งผลกระทบต่อบทบาทของตัวแสดงต่างๆ (ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชน) ที่อาจเพิ่มขึ้นหรือลดลง รัฐจึงควรปรับเปลี่ยนวิธีการใหม่ในการบริหารปกครองด้วย ตัวแสดงที่เกิดขึ้นจึงไม่ได้มีความสัมพันธ์กันในลักษณะลำดับชั้น (Hierarchy System) และการจัดองค์กรที่มีรูปแบบเป็นทางการแบบเดิมๆ อีกต่อไป

ทำให้การวิเคราะห์เริ่มเปลี่ยนไปจากเดิมที่ศูนย์กลางการวิเคราะห์อยู่ที่ 'รัฐ' อันประกอบด้วย องค์กรหรือหน่วยงานของรัฐอย่างเป็นทางการ และความชอบธรรมในการใช้อำนาจ 'รัฐ' แบบด้านเดียว (Monopoly) 'อำนาจรัฐ' แบบเดิมถูกกัดกร่อนและกระจายสู่ภาคส่วนอื่นๆ ทั้งภาครัฐ และภาคประชาสังคม

¹ Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID). *Good Governance: Guiding Principle for Implementation*. 2000.

² G. Bjork, Peder and Hans S.H., Johansson. *Toward Governance Theory: In search for a common ground*, dept. of Business and Public Administration. n.d.

แนวคิดธรรมาภิบาล

การศึกษา ธรรมาภิบาล (Good Governance) ณ ที่นี้เป็นแนวคิดเชิง มุมมองและทฤษฎี คำว่า 'ธรรมาภิบาล' ถูกใช้ในหลายมิติ ทั้งเศรษฐศาสตร์ ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ การศึกษาองค์กร การศึกษาการพัฒนา รัฐศาสตร์ การวิเคราะห์นโยบาย

จากการเปลี่ยนแปลงทางด้านสภาพแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ ส่งผลให้แนวคิดในการจัดการก้าวเข้าสู่จุดเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ คือ บทบาท ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จากเดิมที่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับประชาชนเป็นลักษณะแบบผู้ปกครองกับผู้อยู่ใต้ปกครอง แต่ในปัจจุบัน การมุ่งเน้นธรรมาภิบาลในการบริหาร เป็นการส่งเสริมบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ให้มีความสำคัญมากยิ่งขึ้น ส่งผลต่อทิศทางในการบริหารจัดการสมัยใหม่

รัฐจึงมีบทบาทในการวางรากฐานและรักษากฎระเบียบต่างๆ การสร้างเสริมธรรมาภิบาลของรัฐนั้น จำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐ จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผลและหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบต่อด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพ และให้มีความโปร่งใส ในการปฏิบัติงาน เป็นต้น

ส่วนบทบาทของภาคเอกชนและภาคประชาสังคม ก็คือการมีส่วนร่วม ในการตรวจสอบ ร่วมกันต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ พร้อมกับการที่รัฐ ควรมีมาตรการกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงจรรยาบรรณในการปฏิบัติหน้าที่ โรดส์ (Rhodes)³ ได้เสนอแนะคุณลักษณะเพื่อนำไปสู่ธรรมาภิบาลอันประกอบด้วย

³ Rhodes R. A. W. "The New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. 44 (1996).

- 1) การลดขนาดของรัฐ (Minimal State)
- 2) บรรษัทภิบาล (Corporate Governance)
- 3) การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management)
- 4) ระบบการควบคุมทางสังคม (Socio-Cybernetic System)
- 5) การส่งเสริมความร่วมมือ หรือการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม (Self-Organizing Network)

การเปลี่ยนแปลงสำคัญที่เกิดขึ้นนับตั้งแต่ทศวรรษที่ 80 คือ การกระจายอำนาจ เป้าหมายอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ คือ การลดทอนบทบาทของรัฐ หรือที่ โรดส์ (Rhodes) เรียกว่า “การล้วงลูก” (Hollowing Out State) โรดส์ อธิบายว่ากระบวนการล้วงลูกนี้ คือ การเปลี่ยนศูนย์กลางอำนาจจากที่กระจุกตัวกับรัฐเดี่ยวสู่ปริมนทลของอำนาจแตกต่างออกไป⁴ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่จาก “รัฐ” ผู้ตัวแสดงอื่น นั่นคือการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและการปฏิบัติงานสู่ระดับล่าง การเปลี่ยนแปลงนี้ก่อให้เกิดความหลากหลายในภาคประชาสังคมมากยิ่งขึ้น อันนำไปสู่การสร้างเงื่อนไขใหม่เพื่อจัดระเบียบสังคม⁵

ในมิติทางด้านการปกครองบริหารราชการแผ่นดินนั้น ธรรมภิบาล (Good Governance) มักครอบคลุมถึงโครงสร้างการปกครองในประเทศกำลังพัฒนา เนื่องจากธนาคารโลกพยายามส่งเสริมแนวคิดธรรมภิบาลนี้แก่ประเทศกำลังพัฒนาที่มาขอรับความช่วยเหลือ โดยเรียกร้องให้ปฏิรูปประเทศตามแนวทางประชาธิปไตย และการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) อันประกอบด้วย

1. การลดบทบาทของรัฐ (The Minimal State) การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี ทำให้ระบบราชการกลายเป็นสิ่งที่

⁴ Rhodes R. A. W. *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. 1997. p. 19.

⁵ Peder G. Bjork and Hans S.H. Johansson. *Loc.cit.*

ล้ำสมัย และใหญ่เทอะทะ ก่อให้เกิดการสิ้นเปลืองทรัพยากร อีกทั้งระบบราชการ ยังแสดงถึงความไร้ศักยภาพในการปฏิรูปและให้บริการสาธารณะ แนวคิด เรื่องการลดบทบาทของรัฐมาจากแนวคิดพื้นฐานที่ว่า ภาคเอกชนสามารถทำงาน ด้านบริการสาธารณะได้ดีกว่า กลไกทางการตลาดย่อมมีประสิทธิภาพมากกว่า เพราะกลไกทางการตลาดก่อให้เกิดการแข่งขันซึ่งภาครัฐไม่สามารถเข้าไปแข่งขัน ในกลไกทางการตลาดได้ ขณะที่สภาวะเศรษฐกิจโลกได้เข้าสู่ยุคของการค้าเสรี อันนำไปสู่การแข่งขันในภาคธุรกิจอย่างมากเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งใน สถานการณ์ดังกล่าว รัฐจึงควรสนับสนุนให้เกิดเสรีภาพมากขึ้นในระบบเศรษฐกิจ แบบตลาด⁶

2. บรรษัทภิบาล (Corporate governance) คำนี้เป็นคำสามัญที่ถูกใช้ในการ ศึกษาทั้งการปกครองและการบริหารจัดการ ระบบที่ถูกจัดการทั้งโดยตรง และถูกควบคุม หรือโครงสร้างและกระบวนการร่วมกับกระบวนการตัดสินใจและ การจัดการองค์กร⁷ บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ยังมีความหมาย ถึงความรับผิดชอบทางสังคมที่แสดงออกต่อลูกค้า พนักงาน ลูกค้า ผู้เช่า ผู้ผลิต และสังคมโดยรวม เพราะฉะนั้น อาจกล่าวได้ว่า บรรษัทภิบาล คือ ความสามารถ ตรวจสอบได้ การควบคุม การประเมิน และการควบคุมผู้นำองค์กรเพื่อแน่ใจว่า จะทำหน้าที่เพื่อผลประโยชน์ของบริษัทและผู้ถือหุ้น

3. การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ (New Public Management) โดยทั่วไป หมายถึง การจัดการและควบคุมดูแล อีกทั้งยังมองได้ว่า คือ รูปแบบของการ ปกครอง (ระบบบริหารราชการแผ่นดิน) การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ถูกนำมาใช้ ในหลายลักษณะ ดังนี้

3.1 มุมมองต่อนักการเมือง เพราะงานของนักการเมืองไม่ได้ถูก ควบคุมโดยตรง แต่เป็นการกำหนดเป้าหมายหรือกำหนดประสิทธิภาพ

⁶ Bidhya Bowornwathana, Ph. D. "Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm". *Public Administration Quarterly*. 21(1997).

⁷ Robert Ian Tricker. "The Board's Role in Strategy Formulation". *Futures*. 26(1994).

⁸ Ken Starkey. "Opening up Corporate Governance". *Human Relations*. 48 (1995): 838.

3.2 มุมมองต่อปัญหาในการตรวจสอบ ในมุมมองด้านการปกครอง ปัญหาของการตรวจสอบ หรือความโปร่งใส นั้นสามารถแก้ไขได้โดยผ่านช่องทางแบบเก่า นั่นคือ 'ตัวแทน' และการให้ผู้บริโภคเลือก หรืออาจกล่าวได้ว่าการบริหารรัฐกิจแนวใหม่นั้นให้ความสำคัญกับกลไกการตลาดซึ่งเป็นสิ่งที่จะสะท้อนความพึงพอใจของประชาชน เพราะฉะนั้น ประชาชนจึงไม่จำเป็นต้องใช้การเลือกตัวแทนเพื่อแสดงความคิดเห็น

3.3 ทั้งยอมรับและปฏิเสธการมองแบบแยกส่วนระหว่างภาครัฐและเอกชน ถึงแม้จะมีเหตุผลแตกต่างกัน ขณะที่แนวคิดแบบธรรมาภิบาลเห็นว่าทั้งภาครัฐและภาคเอกชนต่างก็สามารถทำงานร่วมกันได้ ในมุมของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ กลับมองว่ารัฐบาลและระบบราชการนั้นล้าสมัย และต้องปรับปรุงประสิทธิภาพ

3.4 มีความคล้ายคลึงกันระหว่างทั้งการบริหารรัฐกิจแนวใหม่และธรรมาภิบาล ที่มุ่งเน้นประสิทธิภาพ และประสิทธิผลมากกว่าวิธีการ อย่างไรก็ตาม ธรรมาภิบาลเป็นทฤษฎีทางการเมืองการปกครองที่กล่าวถึงรูปแบบของความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับสังคม ขณะที่การบริหารรัฐกิจแนวใหม่ คือ ทฤษฎีในการบริหารองค์กร⁹

4. ระบบปฏิสัมพันธ์ทางสังคม (Socio-Cybernetic System) คูอิแมน (Kooiman)¹⁰ ซึ่งว่าผลจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมที่ก่อให้เกิดปฏิสัมพันธ์ในหลายรูปแบบระหว่างรัฐกับสังคม ทำให้โครงสร้างที่ควบคุมจัดการปัญหาสังคม และวิธีการจัดการที่มีประสิทธิภาพในระบบประชาธิปไตยซับซ้อนมากยิ่งขึ้น การขาดความเข้าใจต่อการพัฒนาย่อมส่งผลให้เกิดการความผิดพลาดภายใต้โครงสร้างแบบเก่า และก่อให้เกิดความไม่พอใจในสังคมตามมา ดังนั้น คูอิแมนจึงเห็นว่า ระบบโครงสร้างทางสังคมที่มีการแปรเปลี่ยนเป็นพลวัตอย่างซับซ้อน

⁹ B. Guy Peters and Jon Pierre. "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(1998): 232.

¹⁰ Jan Kooiman. (ed.). *Modern Governance New Government-Society Interactions*. 1994. p. 35.

จำเป็นต้องอาศัยระบบบริหารการเมืองการปกครอง ซึ่งส่วนหนึ่งของปัญหาต่างๆ นั้นมาจากความล้มเหลวของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองแบบเก่า ที่ใช้เครื่องมือและวิธีการแบบเดิมๆ

ความซับซ้อนที่เพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงเป็นพลวัตอย่างมากนำไปสู่ปฏิสัมพันธ์ระดับสูงระหว่างตัวแสดงในภาคสาธารณะ กลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ และปัจเจกชน เพราะฉะนั้น ความหมายของการปกครองจึงเปลี่ยนไปสู่ความร่วมมือ ทิศทาง อิทธิพล และความสมดุลของปฏิสัมพันธ์ อย่างไรก็ตาม รัฐคงไม่ถึงกับสูญเสียอำนาจในการควบคุมสังคมโดยสิ้นเชิง แต่น่าจะเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดการมากกว่า

ระบบการบริหารการเมืองการปกครองที่จัดการสังคมจึงขึ้นอยู่กับระดับของความเข้าใจกัน ความไว้วางใจซึ่งกันและกัน การยอมรับหน้าที่ความรับผิดชอบ โดยได้รับความสนับสนุนจากสังคมและการมีปฏิสัมพันธ์ทางการเมือง และสิ่งสำคัญก็คือ การพึ่งพาซึ่งกันและกันระหว่างตัวแสดงทางการเมืองและสังคม¹¹ ไม่มีตัวแสดงใดจะสามารถแก้ไขปัญหได้ดีที่สุดเพียงลำพัง และไม่มีใครสามารถครอบงำหรือบังคับใครให้ทำตามใจได้ มิเช่นนั้นย่อมก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมที่จะตามมา เช่น การกำหนดนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตของประชาชน ย่อมส่งผลกระทบต่อความชอบธรรมในการปกครองของรัฐบาล เป็นต้น

5. การส่งเสริมความร่วมมือ หรือการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม (Self-Organizing Network) การปกครองในปัจจุบัน ควรมุ่งเน้นความร่วมมือของเครือข่ายต่างๆ ด้วยการสร้างเครือข่ายภาคประชาสังคม (Self-Organizing Networks) อันเป็นทางเลือกที่สำคัญ เพราะมีการบริหารจัดการ และปกครองตนเอง

การเปลี่ยนแปลงในการปกครองส่วนหนึ่งมาจากเครือข่ายเหล่านี้ อันมาจากการผสมผสานอย่างซับซ้อนของกลุ่มคน องค์กรต่างๆ ทั้งภาคเอกชน ภาคสาธารณะ เครือข่ายภาคประชาสังคมเกิดขึ้นจากความจำเป็นในการแสวงหา

¹¹ Ibid. p. 259.

ทรัพยากร และการพยายามรักษาทรัพยากรโดยการแลกเปลี่ยนกับเครือข่ายต่างๆ การมีส่วนร่วมของตัวแสดงสามารถรับรู้เป้าหมายของตนเอง มีบทบาทมากขึ้นและพึ่งพาผู้อื่นน้อยลง ปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกในเครือข่ายคล้ายการเล่นเกมส์และมีการควบคุมโดยรัฐระดับหนึ่ง แต่รัฐใช้วิธีการเข้าควบคุมเครือข่ายต่างๆ โดยทางอ้อม

ในมุมมองของโรดส์ (Rhodes) ระบบการบริหารการปกครอง (Governance) จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการสร้างและบริหารจัดการองค์กรเอง เครือข่ายระหว่างองค์กร ระบบการบริหารการปกครอง คือ เครือข่ายการบริหารองค์กรด้วยตนเอง ที่แยกออกจากโครงสร้างการปกครองที่มีลักษณะเป็น 'ตลาดและลำดับชั้น' ความท้าทายของรัฐ คือ ความสามารถของเครือข่ายเหล่านี้และการแสวงหาความร่วมมือใหม่ๆ

แนวคิดที่คล้ายกันถูกเสนอโดยคิกเคิร์ต (Kickert) เรียกว่า ระบบการบริหารการปกครองสาธารณะ ที่อาศัยการสนับสนุนจากการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ เพื่อให้เทคนิคภาคสาธารณะได้รับการพัฒนา เพื่อภาคเอกชนที่ไม่เคยพบเจอมาก่อน เพราะงานและสภาพแวดล้อมที่แตกต่างกันอย่างมาก เขาเชื่อว่าระบบการบริหารการปกครองสาธารณะ เป็นอีกทางเลือกของการบริหารรัฐกิจแนวใหม่ ที่ช่วยเพิ่มศักยภาพขององค์กร อีกทั้ง ยังช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพทางกฎหมาย ความชอบธรรม ขนบจารีต และค่านิยม

ในสมัยก่อน รัฐและสังคมถูกมองว่าแยกออกจากกัน รัฐ คือ ผู้ปกครองและสังคม คือ ผู้ถูกปกครอง ในมุมมองระบบการบริหารการปกครองสาธารณะ ตัวแสดงทั้งหมดต่างก็มีบทบาทร่วมกัน เพราะฉะนั้น รัฐจึงไม่ควรมุ่งไปที่การวางแผนจัดระบบการบริหารการปกครอง แต่น่าจะมุ่งไปที่บทบาทหน้าที่

คิกเคิร์ต¹² เห็นว่าระบบการบริหารการปกครองสาธารณะ คือ การบริหารจัดการเครือข่ายที่ซับซ้อนซึ่งประกอบด้วยตัวแสดงที่มีบทบาทหน้าที่แตกต่างกัน

¹² Kickert W. J .M. "The regulation approach, governance and post-Fordism: alternative perspectives on economic and political change?". *Economy and Society*. 24.3(1997): 735.

ตัวแสดงมาจากภาคส่วนที่ต่างกัน และไม่จำเป็นต้องมีเป้าหมายเหมือนกัน ตัวแสดงเหล่านี้จึงมีปฏิสัมพันธ์ในเครือข่ายที่แตกต่าง และอาจจะพึ่งพากันหรือไม่ก็ตาม ฉะนั้น รัฐจึงควรมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการความสัมพันธ์ระหว่างภาคส่วนต่างๆ การเสริมสร้างและปฏิรูปองค์กรภาครัฐจึงมีนัยยะสำคัญต่อการพัฒนาธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจและนำมาถกเถียงเพื่อนำไปสู่การพัฒนาและเสริมสร้างความมั่นคงให้แก่สังคมต่อไป

ธรรมาภิบาล กับการพัฒนาประเทศในสังคมประชาธิปไตย

การศึกษาบทบาทที่มาและพัฒนาการของแนวคิดธรรมาภิบาล ก่อให้เกิดคำถามว่า ธรรมาภิบาลกับการพัฒนามีความสัมพันธ์กันอย่างไร เมื่อเริ่มทศวรรษที่ 90 ถึงปี 2000 นักเศรษฐศาสตร์และนักวิชาการต่างพยายามศึกษาองค์ประกอบธรรมาภิบาลอะไรที่ส่งผลต่อการพัฒนาบ้าง จะส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไร ความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับเป้าหมายสำคัญ เช่น การเติบโตทางเศรษฐกิจ การลดความยากจน การให้ความช่วยเหลืออย่างมีประสิทธิภาพ ระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ และจะควบคุมการคอร์รัปชันอย่างไร¹³

ในการศึกษาของ คอฟแมน แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาและธรรมาภิบาลที่มีนัยยะสัมพันธ์ ธรรมาภิบาลแสดงให้เห็นว่าเป็นปัจจัยสำคัญต่อการพัฒนา เมื่อทบทวนการศึกษา 40 ชิ้นของธนาคารโลกต่างชี้ว่า ธรรมาภิบาลมีความสำคัญต่อความสำเร็จในการพัฒนาโดยวัดจากรายได้ต่อหัวที่สูงขึ้น รายได้ต่อหัวสะท้อนอัตราความยากจน อัตราการเสียชีวิตของทารก และการไม่รู้หนังสือ แสดงว่าธรรมาภิบาลมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาความอยู่ดีกินดี ธรรมาภิบาลไม่เพียงเป็นบทบาทของรัฐในการพัฒนา แต่ยังก้าวล้ำเข้าไปในมิติทางการเมือง มุมมองเชิงคุณภาพของการพัฒนา และเป็นเงื่อนไขสำคัญ ส่วนผสมของธรรมาภิบาลไม่เพียงแต่การพัฒนาเท่านั้น¹⁴ ธรรมาภิบาลยังเป็นแนวคิดกว้างๆ ที่ครอบคลุมถึงมิติความตึงเครียดและถูกต้องเหมาะสม เช่น นักสิ่งแวดล้อมมองว่า

¹³ Kaufmann Daniel. *Rethinking Governance: Empirical Lessons Challenge Orthodoxy*. 2003. p. 5.

¹⁴ Kaufmann Daniel and Kraay Aart. *Growth without Governance*. 2002.

ธรรมาภิบาลช่วยให้เกิดการพัฒนายั่งยืน การจัดการป่าไม้ และการวางแผนจัดการพื้นที่ ประเทศที่มีธรรมาภิบาลย่อมเคารพต่อสิทธิมนุษยชนและบทบาทสิทธิสตรี การตระหนักและแก้ปัญหาความยากจน การป้องกันการคอร์รัปชัน เป็นต้น ความเชื่อว่าธรรมาภิบาลจำเป็นต่อการพัฒนา ในความเป็นจริงเป็นเพียงการสร้างเงื่อนไขที่สอดคล้องกับธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลนั้นได้รับการยอมรับว่า เป็นเงื่อนไขสำคัญสู่การพัฒนา เพราะธรรมาภิบาลสร้างเหตุปัจจัยที่เอื้อต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจ และก่อให้เกิดเสถียรภาพทางการเมือง การส่งเสริมหรือสนับสนุนแนวคิดธรรมาภิบาลจึงเป็นเหตุผลที่ดูเหมาะสม แต่สิ่งสำคัญที่น่าเป็นห่วง คือ การทำให้ธรรมาภิบาลกลายเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนา จนดูเหมือนจะเป็นที่เชื่อว่าการพัฒนาต้องประกอบด้วยธรรมาภิบาล เป็นความจำเป็นที่ประเทศต่างๆ ต้องมีก่อนจึงจะพัฒนาได้ พัฒนาการทางความคิด ความเชื่อ ดังกล่าวนำไปสู่ความคาดหวังระยะยาวต่อแนวคิดธรรมาภิบาล และกลายเป็นสิ่งที่ต้องทำโดยไม่ได้คำนึงถึงศักยภาพของแต่ละประเทศ

แนวคิดธรรมาภิบาลจึงมักถูกใช้อ้างถึงในการกำหนดนโยบาย การบังคับใช้กฎหมาย การพัฒนาหน่วยงาน-องค์กร และยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา โดยถูกระบุว่าจุดอ่อนสำคัญในการพัฒนามาจากการขาดธรรมาภิบาลทั้งองค์กรภายใน และระหว่างประเทศ ไม่ว่าจะเป็นประเด็นด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน การค้าอย่างเป็นธรรม ความเท่าเทียมทางเพศ เป็นต้น อันเป็นองค์ประกอบในการพัฒนา ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาลกลายเป็นหัวใจของการพัฒนา อย่างไรก็ตาม ก็เกิดคำถามที่ตามมาเกี่ยวกับบทบาทธรรมาภิบาลในการพัฒนา

1. วาทกรรมการพัฒนาจากธรรมาภิบาล

ขณะที่นานาประเทศต่างเห็นว่าธรรมาภิบาลมีส่วนสำคัญในการพัฒนา แต่แนวคิดธรรมาภิบาลนั้นยากที่จะทำให้เป็นสากล ธรรมาภิบาลจึงเป็นเพียงแนวคิดกว้างๆ ซึ่งบางประเทศอาจนำมาปฏิบัติได้ดี โดยสอดคล้องกับปัจจัยพื้นฐานของแต่ละประเทศ

ตัวแปรที่มีความสำคัญประการหนึ่ง คือ หน่วยงานหรือองค์กรต่างๆ เช่น องค์กรคุ้มครองสิทธิต่างๆ ที่มีบทบาทในการคุ้มครองสิทธิ ธนาคารกลาง หรือหน่วยงานส่งเสริมการค้าการลงทุน ควรดำเนินการส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจ และสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งควรมีบทบาทส่งเสริมการเลือกตั้งเพื่อสร้างเสถียรภาพทางการเมือง เป็นต้น ซึ่งต้องคำนึงถึงตัวแปรอิสระ เช่น สิทธิในการถือครองทรัพย์สิน สิทธิในการพูดและแสดงออก และการลดอัตราภาษีอากร เป็นต้น

ขณะเดียวกันแทบทุกประเทศก็ควรปรับเปลี่ยนมาตรฐานตัวชี้วัดให้สอดคล้องกับบริบทของแต่ละประเทศ เช่น เกณฑ์มาตรฐานตัวชี้วัดธรรมาภิบาลที่จีนและเวียดนามอยู่ในระดับต่ำ แต่ทั้ง 2 ประเทศกลับมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูงต่อเนื่อง กรณีประเทศจีน กว่า 3 ทศวรรษที่ผ่านมา พัฒนาการทางเศรษฐกิจของจีนจนกลายเป็นประเทศที่มีอัตราการพัฒนาสูงอย่างต่อเนื่อง อีกทั้งจีนยังเป็นประเทศที่มีประชากรมากที่สุดในโลก จนนำไปสู่คำถามถึงความสอดคล้องกันระหว่างทฤษฎีกับปฏิบัติ ระหว่างธรรมาภิบาลกับการพัฒนา

กรณีที่คล้ายกันคือบังคลาเทศ¹⁵ ประเทศที่มีมาตรฐานทางธรรมาภิบาลต่ำ ดัชนีการคอร์รัปชัน และความโปร่งใส แต่อัตราการเติบโตสูงกว่าร้อยละ 5 ต่อปี เป็นเวลาหลายปี ซึ่งนับว่าเป็นอัตราการเติบโตที่สูงขึ้น นับตั้งแต่ประเทศได้รับเอกราช ความสัมพันธ์ระหว่างประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลจึงยังมีความซับซ้อนหลายประเทศในละตินอเมริกา มีองค์กรประชาธิปไตยที่สะท้อนถึงอัตราการคอร์รัปชันที่ยังสูง ระดับความโปร่งใสที่ต่ำ และมิติอื่นๆ ที่ยังขาดธรรมาภิบาล ขณะที่ประเทศในแถบเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ เช่น สิงคโปร์ และมาเลเซีย ที่มีธรรมาภิบาลในระดับสูง แต่ยังเป็นประชาธิปไตยที่ไม่สมบูรณ์

แต่กรณีสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีธรรมาภิบาลอยู่ในระดับสูง มีการจัดการที่ดี การบริหารงานที่โปร่งใส และตรวจสอบได้โดยประชาชน

¹⁵The World Bank. *Growth in Bangladesh*. Web. <http://go.worldbank.org/4HPB6A7P80>. March 26, 2013.

แต่เมื่อเกิดเหตุการณ์วาทภัย พายุแคทรินา ในปี 2005 ปรากฏว่าการเข้าไปให้ความช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัยของรัฐบาลกลางล่าช้า ไม่เพียงแต่เกิดจากความผิดพลาดของผู้นำประเทศและผู้บริหารราชการตั้งแต่ระดับชาติ ระดับรัฐ และระดับภูมิภาค แต่ยังเกิดจากความผิดพลาดในระบบการปกครอง ระบบการคุ้มครองปกป้องพลเรือนไม่อาจทำงานได้อย่างเหมาะสมเท่าที่ควร สะท้อนถึงหน่วยงาน หรือองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ และสนับสนุนการดำเนินงานสาธารณะระดับต่างๆ ไม่ทำงาน และองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อจัดการสถานการณ์ฉุกเฉินไม่ทำงาน รวมถึงความล้มเหลวของระบบการเมืองการปกครองที่ทำให้เกิดข้อสงสัยต่อธรรมาภิบาล

ขณะที่รัฐบาลปากีสถาน ถึงแม้จะถูกจัดอันดับธรรมาภิบาลในระดับต่ำเมื่อต้องเผชิญหน้ากับเหตุการณ์ภัยพิบัติแผ่นดินไหว ในปี 2005 รัฐบาลปากีสถานกลับดำเนินการให้ความช่วยเหลือประชาชนได้ดีกว่าที่คาดคิด ถึงแม้ธรรมาภิบาลอาจก่อให้เกิดศักยภาพในการพัฒนาประชาธิปไตย แต่ไม่ได้หมายความว่าธรรมาภิบาลจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ความเป็นประชาธิปไตย

ข้อสังเกตเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาล ระบบเศรษฐกิจ และประชาธิปไตย แท้จริงแล้วธรรมาภิบาลก่อให้เกิดศักยภาพในการเติบโตทางเศรษฐกิจและการเป็นประชาธิปไตย เพียงแต่ความสัมพันธ์ที่ซับซ้อนนั้นถูกทำให้เรียบง่าย ด้วยชุดความคิดที่ว่า ธรรมาภิบาล คือ การเสริมสร้างประชาธิปไตย และพัฒนาเศรษฐกิจ

ธรรมาภิบาล = การพัฒนา + ความเป็นประชาธิปไตย

ไม่ได้หมายความว่าความคิดดังกล่าวนั้นผิด เพียงแต่ตัวแบบหรือชุดความเชื่อดังกล่าวนั้นไม่สามารถใช้ได้กับทุกกรณี แล้วถ้าเช่นนั้น ประชาธิปไตย

กับเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กันอย่างไร ในเมื่อจีนมีการเติบโตอย่างต่อเนื่องกว่า 3 ทศวรรษ โดยขาดธรรมาภิบาลและไม่เป็นประชาธิปไตย ขณะที่สหรัฐอเมริกาแสดงให้เห็นถึงความล้มเหลวในการดำเนินงานของรัฐ ทำให้ต้องทบทวนความสัมพันธ์ระหว่างธรรมาภิบาลกับการเติบโตทางเศรษฐกิจ ดังนั้น แนวคิดดังกล่าวอาจคลาดเคลื่อนจากความจริงแต่ที่น่าจะเหมาะสม คือ **ธรรมาภิบาล มีส่วนเสริมสร้างบริบทสภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการพัฒนา และเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตย**



ในการศึกษาี้ จึงเห็นว่าธรรมาภิบาลถูกใช้เพื่อวิเคราะห์การพัฒนาและเป็นเสมือนพิมพ์เขียว ที่องค์กระระหว่างประเทศเสนอแนะตัวแบบประชาธิปไตย ที่มีการตรวจสอบและถ่วงดุลอย่างมีประสิทธิภาพแก่ประเทศต่างๆ แนวคิดธรรมาภิบาลดังกล่าวถูกนำไปใช้ในการวางกฎระเบียบในแวดวงต่างๆ เช่น กระบวนการยุติธรรม หลักเกณฑ์และกระบวนการการจัดเก็บภาษี การบริหารจัดการระบบราชการและองค์กรสาธารณะ หรือแม้แต่การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น อย่างไรก็ตามแนวคิดธรรมาภิบาลและแนวทางปฏิบัติอาจเข้าใจผิดทิศผิดทาง เพราะการวิเคราะห์ในแต่ละประเทศ หรือแต่ละภูมิภาคย่อมมีแนวทางในการพัฒนาแตกต่างกันออกไป การนำเอาแนวคิดธรรมาภิบาลมาใช้จึงควรมีความสัมพันธ์กับบริบทแวดล้อม และก่อให้เกิดปัจจัยเกื้อหนุนต่อการพัฒนา

เป้าหมายในการพัฒนาของแต่ละประเทศหรือภูมิภาค จึงย่อมขึ้นอยู่กับบริบททางประวัติศาสตร์และประสบการณ์ เช่น นโยบาย หน่วยงานหรือองค์กร ภาวะผู้นำ หรือบริบทระหว่างประเทศ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ การศึกษาี้จึงมุ่งวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการพัฒนาที่เหมาะสม เพราะอาจไม่ใช่นักที่การนำเอาธรรมาภิบาลมาใช้จนประสบความสำเร็จ เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงจากบริบทหนึ่งไปอีกริบท

กรณีศึกษาหนึ่งที่น่าสนใจ คือ ประเทศในแถบสแกนดิเนเวีย แมทท์ แอนดริวส์ (Matt Andrews) ชี้ว่า สวีเดน เดนมาร์ก นอร์เวย์ ต่างก็มีการจัดการองค์กรที่แตกต่างกัน¹⁶ ภายใต้บริบทกฎเกณฑ์ที่แตกต่างกัน ด้วยการจัดวางโครงสร้างองค์กรที่สัมพันธ์กับบริบทของแต่ละประเทศ

กรณีกลุ่มประเทศสแกนดิเนเวีย จึงแสดงให้เห็นถึงการใช้อรรถาภิบาลอย่างเหมาะสมเช่นเดียวกัน แนวคิดธรรมาภิบาลและแนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด บางครั้งอาจต้องมองข้ามความคาดหวัง และหันมาพิจารณาความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติขององค์กรหรือหน่วยงานต่างๆ อย่างสัมพันธ์กับบริบทและช่วงเวลา

ตัวอย่างที่ดีในการพัฒนาองค์กร คือ กรณีการพัฒนาธนาคารกลางรัสเซียให้เป็นอิสระ หลังการล่มสลายของสหภาพโซเวียต รัสเซียให้ความสำคัญกับเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และธรรมาภิบาลทางเศรษฐกิจอันเป็นช่วงเวลาที่ธนาคารกลางยังคงถูกครอบงำโดยเจ้าหน้าที่พรรคคอมมิวนิสต์รุ่นเก่าที่ไม่สนใจบทบาทของธนาคารกลางในการปฏิรูปเศรษฐกิจ ขณะที่ประธานาธิบดีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังต้องเผชิญกับวิกฤตเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นต้องให้อิสระแก่ธนาคารกลางเล็กน้อย เพื่อตอบสนองต่อวิกฤตเศรษฐกิจได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2. ธรรมาภิบาลกับประชาธิปไตย

ขณะที่แนวคิดธรรมาภิบาลดูจะเป็นองค์ประกอบสำคัญในยุทธศาสตร์การพัฒนา การสร้างธรรมาภิบาลส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงกระบวนการตัดสินใจด้วยบทบาทของรัฐ และก่อให้เกิดข้อสงสัยถึงความเหมาะสมในการจัดการภาคสาธารณะอย่างสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป การกำหนดนโยบายโดยคำนึงถึงบริบทพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ จึงนับเป็นปัจจัยสำคัญต่อความสำเร็จของรัฐ

¹⁶ Matt Andrews. *Are Swedish Models of Effective Government Suitable in the Development Domain (Or) Do We Need a Theory of Government before We Measure Government Effectiveness?*. 2008.

ถึงแม้ว่า ธนาคารโลก (World Bank) และองค์กรเพื่อการพัฒนาแห่งองค์การสหประชาชาติ (UNDP) ต่างก็สะท้อนองค์ประกอบสำคัญของธรรมาภิบาล คือ (1) การมีส่วนร่วม (2) หลักธรรมรัฐ (3) ความโปร่งใส (4) ความรับผิดชอบ (5) ความมีฉันทามติ (6) ความเท่าเทียม (7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (8) ความสามารถตรวจสอบ (9) วิสัยทัศน์ ความสนใจในธรรมาภิบาลนี้มีที่มาจาก การคำนึงถึงประสิทธิภาพในการพัฒนา ณ ที่นี้ คือ การจัดการทางการเงินอย่างมีประสิทธิภาพ และสำหรับธนาคารโลกภายใต้วัตถุประสงค์ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และส่งเสริมการเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างยั่งยืน ธนาคารโลกจึงเปลี่ยนแปลงแนวทางจากการเข้าไปแทรกแซงควบคุมนโยบายในแต่ละประเทศสู่การคำนึงถึงบริบทโดยรวมของประเทศ ภายใต้เงื่อนไขสำคัญ คือ (1) การจัดการภาคสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ (2) การตรวจสอบได้ (3) การกำหนดกรอบการพัฒนา และ (4) ความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูล

อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปลายศตวรรษที่ 20 เป็นต้นมา แนวคิดประชาธิปไตยเริ่มแพร่หลายและถูกเข้าใจว่าเป็นอุดมคติ แนวคิด หรือทฤษฎีอันประกอบด้วยชุดความคิดทางการเมือง ที่เชื่อว่าประชาชนมีสิทธิเท่าเทียมกัน ในการตัดสินใจบนพื้นฐานของหลักเสรีภาพและความเป็นธรรม ทำให้แนวคิดธรรมาภิบาลที่มาจาก การให้ความสนใจต่อการพัฒนาถูกนำมาเชื่อมโยงกับการส่งเสริมประชาธิปไตย โกราน ไฮเดน (Goran Hyden) เห็นว่า “ธรรมาภิบาลไม่ใช่แนวคิดที่สร้างขึ้นมาอย่างลงตัวพอดี แต่เป็นกรอบกว้างๆ ที่ผู้ศึกษาวิจัยสามารถสำรวจประเด็นสำคัญทางการเมือง ปัญหาที่เราต้องเผชิญคือการไม่มีข้อจำกัด แนวคิดชัดเจน ตรงกันข้าม ความท้าทายจึงอยู่ที่การสร้างขอบข่ายการตีความทางระบบการบริหารการปกครอง”¹⁷

ประชาธิปไตยมีความสัมพันธ์กับธรรมาภิบาล กล่าวคือ ประชาธิปไตยมุ่งให้ประชาชนมีเสรีภาพ เกิดสันติสุข และจัดการบริหารราชการที่โปร่งใส

¹⁷ Hyden Goran & Olowu Dele (ed.). *African Perspective on Governance*. 2000. p. 6.

เพื่ออํารงไว้ซึ่งระบบการบริหารการปกครองที่มีประสิทธิภาพ อันจะทำให้
ธรรมาภิบาลพัฒนาขึ้น ขณะที่ระบบอำนาจนิยมอาจสร้างธรรมาภิบาลที่สูงได้
เช่นกัน แต่ถ้าเกิดการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมที่อยู่เหนือการควบคุม
เช่น ความคิดความเห็น ความเชื่อของประชาชน ที่อาจสั่นคลอนต่อระบบ
การบริหารการปกครอง ทำให้รัฐต้องปิดบังข้อมูลต่างๆ หรือใช้กำลังเข้าควบคุม
ย่อมขัดต่อหลักธรรมาภิบาล

อมาทยา เซ็น (Amartya Sen) ชี้ว่า ความเป็นประชาธิปไตยมี
ความสัมพันธ์กับโครงสร้างอำนาจ กล่าวคือมิติทางการเมืองนั้นเกี่ยวข้องกับ
ทั้งรัฐและตัวบุคคล ผู้ปกครองต้องรับฟังสิ่งที่ประชาชนต้องการ เพราะถ้ารัฐ
ต้องเผชิญหน้ากับวิกฤตการณ์ต่างๆ นโยบายของรัฐบาลที่ขาดธรรมาภิบาลนั้น
ย่อมมีต้นทุนสูงจากการขาดความชอบธรรมในทางการเมือง เช่นเดียวกับ
การปกครองแบบอำนาจนิยม¹⁸

ในอีกด้านหนึ่ง น่าสังเกตว่าการพัฒนาประเทศสิงคโปร์อาจเป็นไปได้
ไม่ได้ ถ้าปราศจากความเข้มงวดด้านสิทธิพลเมืองและสิทธิทางการเมือง ทำให้
ขาดความหลากหลายทางความคิดในการแสดงออกผ่านวิธีการประชาธิปไตย
ที่ส่งเสริมกระบวนการตัดสินใจแบบมีส่วนร่วม และก็ไม่อาจปฏิเสธความจริง
ที่ว่าชัยชนะในการลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสามารถทำได้โดยอาศัยเงินทุน หรือ
พรรคการเมืองที่มีอิทธิพลด้วยความพยายามควบคุมกระบวนการเลือกตั้ง

ดังนั้น ข้อเสนอแนะในการสร้างความเป็นประชาธิปไตยด้วยการให้
สิทธิทางการเมือง เสรีภาพแก่ประชาชน และสื่อมวลชน ย่อมไม่อาจรับประกัน
ว่าจะช่วยพัฒนาระบบการบริหารการปกครองรวมถึงระบบเศรษฐกิจได้ แต่ขึ้น
อยู่กับความสัมพันธ์เชิงอำนาจในโลกความเป็นจริง

ประชาธิปไตยจึงไม่ได้เป็นเงื่อนไขในการสร้างธรรมาภิบาล เช่นเดียวกับ
การขาดธรรมาภิบาลย่อมเกิดขึ้นได้ภายใต้ระบบการเมืองแบบประชาธิปไตย

¹⁸ Sen Amartya. *Development as Freedom*. 2000. p. 152.

แต่ประชาธิปไตยย่อมสร้างปัจจัยแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อความเป็นธรรมาภิบาล การคำนึงถึงเสรีภาพ ความเป็นธรรม และการเลือกตั้ง อาจเป็นปัจจัยที่จะขับไล่ ผู้นำที่โกงกินและไม่มีธรรมาภิบาล ประชาธิปไตยยังมีความหมายอื่นนอกจากการเลือกตั้ง คือ ความร่วมมือ การตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย อีกทั้ง ผู้นำในระบบประชาธิปไตยควรกระตุ้นการมีส่วนร่วม ด้วยส่งเสริมให้เกิดการถกเถียงและปรึกษาก่อนตัดสินใจ เพื่อให้สาธารณชนตระหนักถึงความเป็นเจ้าของร่วมกัน อันจะทำให้เกิดนโยบายเกิดความยั่งยืน และรัฐมีความชอบธรรมมากยิ่งขึ้น

จากรายงานขององค์กรเพื่อการพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐฯ (USAID) ซึ่งว่าแรงผลักดันสำคัญที่ส่งผลต่อการพัฒนาทรัพยากรเพื่อสาธารณะประโยชน์นั้น อยู่บนพื้นฐานของความเป็นประชาธิปไตย นั่นคือ

- 1) การแสดงบทบาทขององค์กรสาธารณะ
- 2) การส่งเสริมฉันทามติทางสังคม และก่อให้เกิดเสถียรภาพต่อระบบรัฐบาล
- 3) การได้เถียงโดยสันติ
- 4) การดึงดูดการลงทุนให้ไหลเข้ามาในประเทศโดยการลดต้นทุนการเคลื่อนย้ายและเพิ่มความโปร่งใสในภาครัฐ และปฏิบัติตามหลักนิติธรรม ในขณะที่เศรษฐกิจเติบโต สวัสดิการมีการพัฒนา การค้าขายขยายตัว เกิดเสถียรภาพทางการเมือง และรัฐมีศักยภาพมากขึ้น มีความรับผิดชอบมากขึ้นในฐานะที่เป็นสมาชิกในประชาคมโลก¹⁹

ในทางตรงกันข้าม รัฐที่ขาดธรรมาภิบาลและไม่เป็นประชาธิปไตย ย่อมไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบต่อภูมิภาคและต่อโลกได้ เช่น

- 1) ความยากจน ที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยและเกิดการคอร์รัปชัน ด้วยการบิดเบือนข้ออิงด้านการลงทุน

¹⁹ USAID. *Foreign Aid in the National Interest: Promoting Freedom, Security, and Opportunity*. Web. <http://www.usaid.gov/fani>. January 22, 2012.

2) การขาดแคลนทางการเงิน การคลังเรื้อรัง และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจระหว่างประเทศ เช่น กรณีวิกฤตเศรษฐกิจในยุโรป ทั้งกรีซและสเปน เป็นต้น

3) การไม่ยึดหลักนิติธรรม และความยากจน การทำลายสิ่งแวดล้อม และการสูญเสียพันธุ์ของความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity) ย่อมคุกคามต่อสมดุลนิเวศน์โลก

3. ประชาธิปไตยกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

ในมิติทางเศรษฐกิจ วาระสำคัญไม่ใช่เพียงแค่การเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่ควรมุ่งพัฒนาความอยู่ดีกินดี และการแก้ปัญหาความยากจนทั่วโลก ในปี 2000 กว่า 60 ประเทศ มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวลดลงต่ำกว่าปี 1990 ซึ่งแสดงว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจไม่ได้เป็นหนทางสู่การแก้ไขปัญหาความยากจน หรือการขยายโอกาสทางสังคมและเศรษฐกิจ แต่ความท้าทายในการพัฒนา คือการพัฒนาคุณภาพชีวิตอันจะทำให้ประชาชนในประเทศมีรายได้สูงขึ้น การศึกษาที่ดีขึ้น มาตรฐานด้านสุขอนามัยสูงขึ้น สิ่งแวดล้อมที่สะอาด โอกาสความเท่าเทียมมากขึ้น เสรีภาพส่วนบุคคลมากขึ้น และนำไปสู่ความกลมู่วัยทางวัฒนธรรม²⁰

จากรายงานการพัฒนามนุษย์ เมื่อปี 1990 โดยองค์การเพื่อการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ ระบุว่า “ประชาชนไม่สามารถลดระดับสู่มิติเดียวคือการเป็น “สัตว์เศรษฐกิจ” ข้อความนี้สะท้อนว่า ขณะที่ประเทศต่างๆ มุ่งหากการเติบโตของผลิตภัณฑ์มวลรวมแห่งชาติ แต่สิ่งสำคัญของมนุษย์ คือ การศึกษาว่าการพัฒนามนุษย์ในสังคมที่หลากหลายต้องทำอย่างไร บางสังคมก็ประสบความสำเร็จในการพัฒนามนุษย์ ขณะที่บางสังคมอาจล้มเหลว การเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วจึงควรจะสมดุลกับระดับการพัฒนามนุษย์²¹ การพัฒนาที่ยั่งยืนจำเป็น

²⁰ The World Bank. *The World Development Report 1991: The Challenge of Development*. 1990. p. 4.

²¹ UNDP. *The Human Development Report 1990*. 1990. p. 3.

ต้องใส่ใจไม่ใช่แค่การเติบโตทางเศรษฐกิจเท่านั้น แต่ยังรวมถึงประเด็นด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย ไม่เช่นนั้นการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการจัดการสิ่งแวดล้อมย่อมส่งผลต่อการเติบโตทางเศรษฐกิจในระยะยาว คำถามที่ตามมาคือ ประชาธิปไตยจะมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาทางเศรษฐกิจหรือไม่อย่างไร

ถึงแม้ความคิดธรรมาภิบาลจะเชื่อมโยงกับประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่หัวใจของความสำเร็จในธรรมาภิบาล คือ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลที่เริ่มจากองค์กรหรือหน่วยงาน ฉะนั้น การเติบโตทางเศรษฐกิจจึงต้องอาศัยการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ และเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยในทุกระดับ ประชาธิปไตยและการพัฒนาเศรษฐกิจจึงเป็นเหมือนหนทางของความสำเร็จด้วยวิถีทางแห่งความยั่งยืนจากกระบวนการธรรมาภิบาล

ในรายงานการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ ปี 2002²² ระบุว่า

- 1) การพัฒนาที่มั่นคงควรประกอบด้วยการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยสะท้อนผ่านพรรคการเมืองและระบบการเลือกตั้ง
 - พัฒนาความเป็นธรรมาภิบาลในพรรคการเมือง
 - ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชนกลุ่มน้อยและสตรี
 - เสริมสร้างระบบการเลือกตั้ง
 - จำกัดอิทธิพลของอำนาจเงินที่เข้ามาแทรกแซงและบิดเบือนทางการเมือง
- 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งในระบบตรวจสอบ ด้วยการถ่วงดุลอำนาจระหว่างหลักบริหาร ตุลาการ รัฐสภา และสร้างองค์กฤษฎีที่มีประสิทธิภาพ
- 3) กระจายอำนาจตามแนวทางประชาธิปไตย ด้วยการลดทอนอำนาจรัฐบาลกลาง กระจายสู่ภาคท้องถิ่นตั้งแต่ในระดับจังหวัด จนถึงระดับหมู่บ้าน เสริมสร้างความแข็งแกร่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

²² UNDP. Human Development Report 2002. "Deepening Democracy in a Fragmented World". Web. <http://hdr.undp.org>. January 22, 2012.

4) ส่งเสริมให้สื่อมีอิสระและเสรีภาพ ยิ่งกว่านั้น สิ่งสำคัญในโครงสร้างรัฐที่ยั่งยืน คือ การไม่ยึดมั่นกับรูปแบบของธรรมาภิบาลที่เป็นสากลในลักษณะเดียวกันทั่วทั้งโลก แต่ต้องคำนึงถึงบริบททางวัฒนธรรมและสังคม อันจะทำให้สามารถนำธรรมาภิบาลมาใช้งานได้เป็นอย่างดี นโยบายสำคัญของประชาธิปไตยจึงหมายถึง ความหลากหลายที่มีวิธีการแตกต่างกันไม่เพียงแต่ระบบการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน แต่ยังมีสังคมที่แตกต่างกัน ทั้งโครงสร้างและค่านิยม ฉะนั้น เราไม่ควรเสาะแสวงหาเอกภาพด้วยการสร้างตัวแบบธรรมาภิบาลที่เป็นสากล การนำไปใช้ในแต่ละสังคมจึงควรคำนึงถึงความหลากหลายทางสังคมและวัฒนธรรมที่แตกต่างกัน โดยไม่ละเลยต่อหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล

บทสรุป

ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบททางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ในปัจจุบันได้ส่งผลต่อระบบการบริหารการปกครองในปัจจุบันที่เปลี่ยนไป เมื่อศูนย์กลางความสำคัญในการวิเคราะห์ทางการเมืองเริ่มเคลื่อนจากบทบาทของรัฐสู่ภาคส่วนต่างๆ มากขึ้นเรื่อยๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม พร้อมๆ กับบทบาทของภาคประชาชน ที่เริ่มมีบทบาทในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองมากขึ้นเรื่อยๆ

ทำให้การเมืองเริ่มเปลี่ยนโฉมหน้าจากเดิม ที่เน้นการวิเคราะห์ที่รัฐ กระจายสู่บทบาทของภาคประชาสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะตั้งแต่หลังทศวรรษที่ 90 เป็นต้นมา เมื่อแนวคิดธรรมาภิบาลแพร่หลายไปในทุกภูมิภาคทั่วโลกผ่านธนาคารโลกและองค์การระหว่างประเทศอื่นๆ ซึ่งแนวคิดธรรมาภิบาลนี้มุ่งเน้นการลดบทบาทของรัฐ กระจายอำนาจและส่งเสริมบทบาทของภาคประชาสังคมเพื่อเสริมสร้างความเท่าเทียมกันในสังคม โดยมองว่าเป็นพื้นฐานสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ในงานชิ้นนี้จึงมุ่งสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน และเมื่อสำรวจแนวคิดธรรมาภิบาลพบว่า ได้สอดแทรก

วาทกรรมการพัฒนาและแนวคิดเสรีนิยมประชาธิปไตย ด้วยการผูกเอาหลัก
 ธรรมาภิบาลเข้ากับความเชื่อที่ว่าเสรีภาพเป็นหนทางนำไปสู่การพัฒนาอย่าง
 มีประสิทธิภาพ และเป็นหนทางหรือตัวแบบที่จะนำพาสังคมและประเทศชาติสู่การ
 พัฒนาที่ยั่งยืนโดยมิได้คำนึงถึงความแตกต่างทางบริบทแวดล้อมและวัฒนธรรม

ปัจจัยพื้นฐานเหล่านี้ย่อมเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ส่งผลต่อการเติบโต และ
 ขยายโอกาสในการพัฒนา ดังเช่น ในยุโรปตะวันออกจะมีภาคประชาสังคมที่
 เข้มแข็ง เพราะในอดีตที่ผ่านมาภาคประชาสังคมถูกพิจารณาว่า เป็นยุทธศาสตร์
 ในการจัดการแบบสังคมนิยม ก่อนที่จะเปลี่ยนแปลงสู่ความเป็นประชาธิปไตย

บริบทที่แตกต่างกันอาจส่งผลต่อระบบการบริหารการปกครอง และ
 ธรรมาภิบาลมากน้อยแตกต่างกัน ความหลากหลายทางวัฒนธรรม ศาสนา
 เชื้อชาติ ค่านิยม เครือข่าย และความรู้ เหล่านี้เป็นพื้นฐานสำคัญต่อรูปแบบการ
 เติบโต การพึ่งพาทางเศรษฐกิจและการแสวงหาเงินทุนจากแหล่งเงินทุนภายนอก
 ประเทศรวมทั้งความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาภาระหนี้สิน และระดับของการบูรณาการ
 เศรษฐกิจโลก ดัชนีชี้วัดทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการศึกษาถึงปัจจัย
 พื้นฐาน บทบาทสตรี และภาคประชาสังคม

ธรรมาภิบาลจึงอาจเป็นการพัฒนาในทุกแง่มุม ตั้งแต่การวางกฎ
 ระเบียบหรือกฎกติกาในการจัดการที่เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างมิติทางการเมือง
 และเศรษฐกิจ รวมทั้งโครงสร้างกระบวนการตัดสินใจที่ให้ความสำคัญต่อ
 ปัญหาสาธารณะ การบริหารจัดการองค์กร และส่งมอบบริการที่ดีแก่ประชาชน
 การจัดการทรัพยากรมนุษย์ในระบบราชการ จึงไม่น่าประหลาดใจที่การส่งเสริม
 แนวทางธรรมาภิบาลมักจะก่อให้เกิดคำถามว่า จำเป็นต้องทำอะไร เมื่อไหร่
 และอย่างไร

ขณะที่ธนาคารโลกตระหนักว่า การคอร์รัปชันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการ
 พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ประเด็นอย่างการตรวจสอบและความโปร่งใสจึง
 ถูกนำมาใช้อย่างมีนัยยะสำคัญ อาวุธสำคัญในการต่อสู้กับการคอร์รัปชัน คือ
 การส่งเสริมระบอบประชาธิปไตย บทบาทหน้าที่พลเมือง การจัดการเลือกตั้ง
 และการจัดตั้งองค์กรภาคประชาสังคมเพื่อตรวจสอบธรรมาภิบาลในภาครัฐ

ฉะนั้นการแก้ปัญหาของธรรมาภิบาลที่แท้จริงโดยเฉพาะในประเทศที่เปราะบาง ไม่ว่าจะเป็นสาเหตุจากสงครามหรือความขัดแย้งภายในประเทศ อันนำไปสู่ปัญหาต่างๆ เช่น การจัดการองค์กร ระบบกฎหมาย การพัฒนาเศรษฐกิจ และโครงสร้างสาธารณูปโภค เป็นต้น ดังนั้นสิ่งที่ต้องแก้ไขจึงมุ่งในมิติด้านการเงินการคลัง ทรัพยากรมนุษย์ และการบริหารองค์กร

สิ่งสำคัญยิ่งกว่า คือ การขาดความเข้าใจถึงบริบทแวดล้อม รวมถึงภูมิหลังทางประวัติศาสตร์ของแต่ละประเทศ ซึ่งไม่มีพื้นฐานความเป็นธรรมาภิบาลมาก่อน ดังนั้น ทำอย่างไรจึงจะพัฒนาแนวคิดธรรมาภิบาลให้นำมาใช้ได้ดีขึ้น นอกจากบริบทแวดล้อมก็คือจังหวะเวลา ในทุกองค์กรมีความสำคัญเท่ากันหรือไม่ เป็นอิสระต่อกันและพัฒนาได้โดยเสรีหรือไม่ ต้องใช้เวลานานเท่าไรที่จะพัฒนาสู่การเป็นธรรมาภิบาล

อย่างไรก็ตาม การแก้ปัญหาคาดธรรมาภิบาล ควรตระหนักถึงผลที่ตามมาของการนำเอาธรรมาภิบาลมาใช้ ในช่วงแรก มักจะถูกตำหนิหรือมีกระแสต่อต้าน ถึงแม้ว่ารัฐบาลจะโน้มน้าวหรือสร้างเชื่อมั่นถึงความจำเป็นในการพัฒนาธรรมาภิบาล อีกทั้ง องค์กรหรือหน่วยงานในประเทศกำลังพัฒนามักจะประสบปัญหามากมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการตัดสินใจ การจัดการทรัพยากร และการส่งเสริมความปลอดภัยแก่ประชาชน ปัญหาที่ตามมาในการสร้างธรรมาภิบาล จึงกลายเป็นภาระของประเทศในระยะยาว ขณะที่ชนชั้นปกครองในแต่ละรัฐบาลมักไม่สนใจที่จะพัฒนาธรรมาภิบาล เพราะจะไปจำกัดอำนาจและการเข้าถึงแหล่งผลประโยชน์ต่างๆ

เมื่อธรรมาภิบาลถูกมองว่าเป็นเงื่อนไขสำคัญต่อการพัฒนาด้วยเหตุผลต่างๆ แล้วนั้น หมายความว่า การบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาธรรมาภิบาล แต่การพัฒนาประชาธิปไตยหรือเศรษฐกิจอาจจะไม่ใช่สิ่งสำคัญที่สุดเพียงอย่างเดียวดังที่อภิปรายมาก่อนหน้านี้แล้ว หัวใจของธรรมาภิบาลควรเริ่มต้นจากการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์โดยสอดคล้องกับบริบทแวดล้อม

คำถามคือแล้วเราควรจะมีมุมมองความสนใจไปที่ทิศทางไหน และต้องทำอะไร เพื่อบรรลุเป้าหมาย การดำเนินการที่ดีมีหลายวิธี อย่างไรก็ตามรัฐควรจัดลำดับ

ความสำคัญในการพัฒนาอย่างเหมาะสมกับบริบทแวดล้อมด้วยเช่นกัน ดังเช่นกรณีของสาธารณรัฐประชาชนจีน เมื่อ 30 ปีที่แล้ว ประชาชนชาวจีนได้รับผลประโยชน์จากระบบการปกครองที่เสมอภาค แต่การเติบโตทางเศรษฐกิจและการลงทุนในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ได้ก่อให้เกิดช่องว่างทางสังคมมากขึ้นเรื่อยๆ จนก่อให้เกิดคำถามว่า การพัฒนาเศรษฐกิจช่วยแก้ปัญหาความยากจนจริงหรือไม่ บางทีการให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอาจเป็นการลดทอนศักยภาพของประเทศกำลังพัฒนา ด้วยการถูกบังคับให้ปรับเปลี่ยนความคิดโดยไม่คำนึงถึงบริบทที่เหมาะสม รวมถึงเจตนาารมณ์ของรัฐที่ขอรับความช่วยเหลือ ซึ่งอาจแตกต่างจากความคิดของประเทศผู้ให้ความช่วยเหลือ²³

²³ Ha Joon Chang. *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. 2002.

รายการอ้างอิง

- สมบุญศรีประชัย. "ธรรมาภิบาลภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์: นัยต่อประเทศไทย".
วารสารรัฐศาสตร์สาร. 29.3(2551): 1-112.
- Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID). *Good Governance: Guiding Principle for Implementation*. Canberra: Australian Government's Overseas Aid Program (AusAID). 2000.
- Bjork, G. P. and Hans S.H., Johansson . *Toward Governance Theory: In search for a common ground, dept. of Business and Public Administration*. Sweden: Mid Sweden University, n.d.
- Hye, H. A. "Good Governance: A Social Contract for the New Millennium"
In *Governance South Asian Perspective*. Hasnat Abdul Hye (ed.).
New Delhi: Manohar, 2001. p. 15.
- Jon, P. and Guy, B. P. *Governance Politics and the State*. London: Macmillan Press, Ltd., 2000.
- Kooiman, J.(ed.). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. London: SAGE Publications, 1994.
- Peters B.G. and Pierre J., "Governance without Government? Rethinking Public Administration". *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(1998): 232.
- Rhodes R.A.W. *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.
- _____. "the New Governance: Governing without Government". *Political Studies*. 44(1996).
- Starkey, K. "Opening up Corporate Governance". *Human Relations*. 48(1995): 838.

Tricker R.I. "The Board s Role in Strategy Formulation: Some cross-cultural comparisons". *Futures*. 26(1994).

UNDP. *Human Development Report 1996*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University