

ธรรมาภิบาล จุดหมาย : ธรรมรัฐ

พระครูปลัดจิตตวิชัย จิตตวิชัย,ดร.¹

1. บทนำ

วิกฤตความวุ่นวายที่เกิดขึ้นในสังคมไทย หลังรัฐประหาร 19 กันยายน 2549 ยังเป็นที่จดจำของคนไทยทั้งประเทศ มีเหตุการณ์ความวุ่นวายเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก่อให้เกิดความสูญเสียทุกฝ่าย ทุกความสูญเสียยังฝังอยู่ในใจของคนไทยอย่างไม่มีวันลบหาย แต่ถึงจะวุ่นวายอย่างไร ประเทศชาติยังคงต้องเดินหน้าต่อไป ถ้าคนไทยยังมีความเชื่อมั่นในระบอบประชาธิปไตย โดยเฉพาะหลักธรรมาภิบาล ธรรมรัฐ มาดูว่าแท้จริงแล้วธรรมาภิบาลมีจุดหมายอย่างไร



2. จุดมุ่งหมายของธรรมาภิบาล

จุดมุ่งหมายของธรรมาภิบาลหรือธรรมรัฐก็เพื่อให้ประเทศชาติและสังคมดีขึ้น นายอานันท์ ปันยารชุน ได้ให้เหตุผลถึงความจำเป็นของการมีธรรมรัฐในประเทศไทยว่า

“วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นสะท้อนให้เห็นว่ารากเหง้าในสังคมมีความเสื่อม ความไม่ดี ระบบราชการ



ใหญ่โตเกินไปและล่าช้า ระบบกฎหมายต้องการการปฏิรูป ทำให้มีช่องทางการหาประโยชน์จากภาคเอกชนที่ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม จึงต้องการการจัดการที่ดีเพื่อคนในสังคมอยู่ร่วมกันอย่างยุติธรรม มีการตรวจสอบได้จากมหาชนในทุกกระบวนการ สังคมไทยเป็นสังคมผู้บริโภครู้สึกเข้มแข็งในการบริโภค แต่อ่อนแอในการรักษาสีทธิและปกป้องสิทธิของตน แม้ในรัฐธรรมนูญเราจะเน้นโครงสร้างใหญ่ของการเมืองแต่ก็ไม่เป็นหลักประกันว่าจะเกิดสังคมที่ดี เศรษฐกิจที่ดี หรือศีลธรรมที่ดี

วัฒนธรรมไทยมีความเมตตา มีความประนีประนอม แต่มักไม่มีการแยกแยะหรือชั่งน้ำหนักถึงความดีที่กระทำต่อส่วนรวมต่อประเทศชาติ หรือความดีที่กระทำเฉพาะต่อปัจเจกบุคคล สังคมไทยยังขาดมาตรการตรวจสอบ ลงโทษและจัดการกลุ่มบุคคลที่ทำให้ ประเทศชาติเสียหายในอดีต แต่หากมีธรรมรัฐสิ่งเหล่านี้จะถูกประชาชน และสังคมร่วมตรวจสอบพิพากษา เราก็จะแยกแยะความเมตตา กรุณา ความเอื้อเฟื้อ เผื่อแผ่ เอื้ออาทรแบบสังคมไทยได้ถูกกับสถานการณ์ และกับบุคคลอย่างเหมาะสม

ธรรมรัฐแห่งชาติ หรือ Good Governance ไม่มีผู้ใดเป็นเจ้าของ เพราะเป็นกระแสสากลที่โลกยุคใหม่ควรจะมีการระดมความคิด และเปิดโลกทัศน์ให้กว้างขวางเพื่อนำมาประยุกต์ใช้ให้เป็นประโยชน์กับประเทศไทย อย่างน้อยเพื่อป้องกันการเกิดขึ้นของวิกฤตการณ์

¹ อาจารย์ประจำ คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหามกุฏราชวิทยาลัย วิทยาเขตล้านนา เชียงใหม่ (น.ธ.เอก, ปวค., ศน.บ., ศศ.ม., Ph.D.)

ทางเศรษฐกิจและสังคม เช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบันได้ และกระบวนการสุดท้ายของธรรมรัฐจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น ทำให้เกิดความสุขกับประชาชนมากขึ้นกว่าที่เป็นอยู่”²

จากผลสรุปการระดมความคิดเห็นเวทีธรรมรัฐแห่งชาติ ได้ความว่า ธรรมรัฐแห่งชาติ จะช่วยให้สังคมดีขึ้น จึงต้องการดูสภาพระหว่างอำนาจต่าง ๆ ในสังคม ไม่ว่าจะเป็นภาคราชการ ภาคธุรกิจ และภาคประชาชน และสื่อเพื่อสังคมโดย

“..... 3.1 รัฐบาลมีหน้าที่บริหารจัดการที่ให้ความเป็นธรรมต่อคนทุกชนชั้น มีการใช้กฎหมายจัดการเด็ดขาดต่อผู้เอาเปรียบสังคม มีบทลงโทษจริงจัง

3.2 ประชาชนต้องเข้าใจหลักการของธรรมรัฐ เข้าใจสิทธิและหน้าที่ รู้จักเรียกร้อง รวมตัว เพื่อปกป้องสิทธินั้น ๆ

3.3 ประชาชนมีความเข้มแข็งและมีอำนาจในการตรวจสอบการเมือง ราชการ ธุรกิจเอกชน ให้เกิดความถูกต้องชอบธรรม

3.4 ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ ผลักดัน การปฏิรูปการเมือง การปกครอง ภาคราชการ ภาคเอกชน กฎหมาย

3.5 การลดอำนาจรัฐ เพิ่มบทบาทในการบริหารบ้านเมืองของสังคมให้มากขึ้น

3. องค์ประกอบของธรรมรัฐ

การเกิดธรรมรัฐขึ้นในวงการต่าง ๆ นั้น อย่างน้อยก็ควรมียุคประกอบที่ร่วมกัน

3-4 ประการ ดังนี้

1. การทำงานอย่างมีหลักการ มีความรับผิดชอบหรือสามารถอธิบายได้ทุกเรื่องต่อสาธารณะ (Accountability)

2. มีความโปร่งใส เปิดเผย ตรวจสอบได้ รับรู้ได้ในกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ

3. การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการบริหารจัดการ ด้วยวิธีการต่าง ๆ เช่น การประชาพิจารณ์ การร่วมรับผิดชอบในกิจกรรม การตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร ร่วมจัดการสังคมในลักษณะประชาสังคม Civic Society

4. การเคารพสิทธิ เสรีภาพ หน้าที่ซึ่งกันและกันระหว่างรัฐและสมาชิกในสังคม และเป็นรัฐที่เคารพกฎหมาย”³

นายชวน หลีกภัย เมื่อเข้ามารับตำแหน่งนายกรัฐมนตรีเป็นสมัยที่ 2 หลังจากเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในช่วงหลังของปี 2540 ได้ปรึกษาประธานมูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (ทีดีอาร์ไอ) นายอานันท์ ปันยารชุน ให้ช่วยเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมทั้งในระยะสั้นและระยะยาวเพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น เพื่อเสริมสร้างและพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืนถาวรโดยเร็วที่สุด คณะทำงานเพื่อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการ



² “ธรรมรัฐแห่งชาติ” Good Governance, หน้า 11.

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 3-4.

พัฒนาประเทศไทยจึงได้จัดทำ “ข้อเสนอเพื่อส่งเสริมธรรมาภิบาลไทย” เสนอต่อนายกรัฐมนตรีในเดือนเมษายน 2542 ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้เลขาธิการ ก.พ.จัดทำบันทึกกำหนดเรื่องนี้เป็นวาระแห่งชาติ เสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาแนวทางดำเนินการต่อไป ต่อมาเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นวาระแห่งชาติ และวันที่ 22 มิถุนายน 2542 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้าง

ระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 เพื่อให้หน่วยงานของรัฐสามารถนำไปดำเนินการต่อไป และระเบียบฯ นี้จะไม่ถูกยกเลิกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ทำให้การดำเนินการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นไปได้อย่างต่อเนื่อง⁴ ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542⁵ ข้อ 4 กำหนดถึงหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า

“.....1.1 การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมไปถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน



1.2 ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

(1) **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(2) **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

(3) **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการ



⁴ ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, “ธรรมาภิบาลกับราชการไทย”, หน้า 67.

⁵ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542”, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง (10 สิงหาคม 2542): หน้า 26-27.

ให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผย

ข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

(4) **หลักความมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

(5) **หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(6) **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน”

ดังนั้น คุณลักษณะของ “ธรรมาภิบาล” จึงมีหลักการใหญ่ที่สำคัญ 6 ประการ ตามนัยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ข้อ 4.2 ดังกล่าวคือ

1. หลักนิติธรรม (Rule of Law)
2. หลักคุณธรรม (Morality)
3. หลักความโปร่งใส (Transparency)
4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation)
5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ
6. หลักความคุ้มค่า (Utility)

รายละเอียดของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีดังกล่าว ข้อ 6 กำหนดแนวทางปฏิบัติ แนวทางที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อจะให้เกิดกลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ว่า

“.....6.1 สร้างความตระหนักร่วมกันในสังคมเพื่อให้เกิดกระบวนการสร้างสรรค์กลไกการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี

6.2 ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญและกฎหมายอื่น ๆ ที่จำเป็นต้องดำเนินการให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อีกทั้งดำเนินการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

6.3 เร่งรัดให้เกิดการปฏิรูปและเปลี่ยนแปลงในการบริหารภาครัฐอย่างเป็นรูปธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูประบอบราชการ และการปฏิรูปการศึกษา



6.4 เร่งรัดแก้ไขปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

6.5 เร่งรัดสร้างมาตรฐานการดำเนินธุรกิจ”⁶

ในส่วนของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549 ก็ได้กำหนดเป้าหมายหลักของแผนและกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เกี่ยวกับ “การบริหารจัดการที่ดี” ไว้ว่า

“(3) เป้าหมายการบริหารจัดการที่ดี สร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม ท้องถิ่นมีขีดความสามารถจัดเก็บรายได้สูงขึ้นและมีระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจให้โปร่งใส มีระบบตรวจสอบด้วยการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็งเพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริง”

.....

(1) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดี ให้ความสำคัญกับการปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพและโปร่งใสโดยปรับโครงสร้างลดขนาดและปรับบทบาทให้สอดคล้องกับระบบราชการแนวใหม่ มีระบบข้อมูลที่น่าเชื่อถือ มีเอกภาพและเป็นเครือข่ายเชื่อมโยงกัน มีระบบการทำงานที่ลดความซ้ำซ้อน ปรับระบบงบประมาณให้เป็นแบบมุ่งผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศมากขึ้น ปรับปรุงระบบกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของสังคมทั้งภายในและภายนอกประเทศ ส่งเสริมการใช้กฎหมายคุ้มครองสิทธิประชาชนและสนับสนุนให้สื่อและประชาชนมีบทบาทตรวจสอบกระบวนการยุติธรรม ควบคุมกำกับ การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบการกระจายภารกิจความรับผิดชอบให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสริมสร้างความเข้มแข็งของครอบครัวและชุมชน⁷



บทสรุป

แม้แนวความคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” หรือ “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” จะเป็นแนวคิดที่มาจากประเทศทางตะวันตก ธนาคารโลกและกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) แต่ในตัวของแนวคิดนั้นเอง ยังมีหลักการที่ดี หากสามารถเสริมสร้างให้บังเกิดขึ้นได้ในประเทศไทยก็จะเป็นประโยชน์แก่สังคมและประชาชนโดยส่วนรวม เพื่อความสงบสุขในสังคมไทย จึงขอแนะนำเอาเรื่องที่เป็นมงคลในจักษุสูตร มาสรุปเพื่อเป็นข้อคิดให้ทุกท่านที่อ่านได้ เห็นคุณค่าของแผ่นดินไทย ช่วยกันรักษาผืนแผ่นดินนี้ไว้ อย่าให้ใครมาทำลาย ยุยงส่งเสริมให้คนไทยเราชิงดีชิงเด่นกัน แยกความสามัคคี ชาวคนไทยด้วยกัน ที่ว่า

“นรชนพึงอยู่ในถิ่นที่เหมาะสม
พึงกระทำอริยชนให้เป็นมิตร



⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 29.

⁷ หนังสือสำนักงานอัยการสูงสุด ที่ อส(สผณ.)0018/982 ลงวันที่ 16 พฤศจิกายน 2544, เรื่องสรุปสาระสำคัญ

ถึงพร้อมด้วยความตั้งตนไว้ชอบ
มีบุญได้กระทำไว้แล้วในปางก่อน
ธัญชาติ ทรีพย ยศ ชื่อเสียง และความสุข
ย่อมหลังไหลมาสู่รชนนั้นๆ”⁸

ไม่มีผืนแผ่นดินที่จะอุดมสมบูรณ์ น่ายุ่ สงบร่มเย็น สร้างบุญสร้างกุศล ให้กับชีวิตด้วยสติปัญญา
ยกเว้น เราจะทำลายทุกอย่างด้วยน้ำมือของคนไทยเราเอง

อมรร วิททยาเขตล้านนา

⁸ พระไตรปิฎก ฉบับธรรมทาน จักกวรรคที่ 4 จักกสูตร