

## ธรรมาภิบาล กับ สังคมไทย

### Good Governance and Thai Society

นพ.ไพศาล เกื้ออรุณ

นายแพทย์สาธารณสุขจังหวัดพัทลุง

Phaisan Keua-arun, M.D.

Chief of Provincial Public Health Officer, Phatthalung Province

ธรรมาภิบาลถูกสังคมไทยสนใจมากขึ้นทุกที มีความตระหนักถึงความจำเป็นที่ต้องมีในทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อพัฒนาการอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข เหตุการณ์หนึ่งที่ทำให้เกิดปรากฏการณ์นี้ในสังคมไทยน่าจะเป็นเหตุการณ์ของการเกิดภาวะวิกฤตเศรษฐกิจเมื่อ พ.ศ. ๒๕๔๐ ปรากฏการณ์ที่สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความจริงข้างต้น ได้แก่ การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. ๒๕๔๐ ได้กล่าวถึงเรื่องธรรมาภิบาล จากนั้น รัฐบาลก็ได้กำหนดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ ส่งเสริมให้ใช้หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารภาครัฐ นอกจากนี้ยังได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ กำหนดให้ส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี จากนั้นก็เกิด พระราชกฤษฎีกาว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ระบุให้มีการบริหารที่มี คุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล จนกระทั่ง รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน พ.ศ. ๒๕๖๐ ก็ได้บัญญัติให้ รัฐบาลต้องมีหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกระบวนการบริหารประเทศด้วยเช่นกัน (สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2546) แม้องค์รัฐสภาจะยึดมั่น ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้กับ การบริหารราชการอย่างต่อเนื่อง แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะติดตั้งให้เป็นปทัสถานของสังคมเพื่อการขับเคลื่อนสังคมให้พัฒนาต่อไปด้วย ธรรมาภิบาลได้อย่างชัดเจนนัก ความพยายามมุ่งสู่การที่สังคมไทยจะพัฒนาสังคมให้เป็นสังคมนิยมหลักธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างยิ่งที่ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนต้องตระหนักในเรื่องนี้อย่างแท้จริง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, 2560)

**ธรรมาภิบาล** เป็นการสนธิของคำว่า ธรรมะ อันหมายถึง ธรรมชาติและธรรมดา กับคำว่า อภิบาล หรือ การปกป้องรักษา หากรวมความจะได้ว่า การปกป้องรักษาที่สอดคล้องกับความจริงที่เป็นธรรมดา หรือธรรมชาติในสิ่งนั้นๆ หากมาใช้ในความหมายเกี่ยวกับสังคมไทย น่าจะหมายถึง การปกป้องดูแลสังคมไทยให้เป็นไปตามธรรมดา ของธรรมชาติแห่งสังคมไทย ปทัสถานของสังคมไทยจึงจำเป็นต้องเกิดขึ้น หากต้องการให้สังคมไทยมีการขับเคลื่อนด้วยธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง หลักธรรมาภิบาล ประกอบด้วย ๖ หลัก **หลักแรก** คือ หลักนิติธรรม มุ่งเน้นทั้ง การออกกฎหมายที่ถูกต้องชอบธรรม การบังคับใช้ที่เป็นธรรม ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างครบถ้วน สังคมทุกระดับจำเป็นต้องขับเคลื่อนในเรื่องนี้อย่างมีทิศทาง นับตั้งแต่สังคมหน่วยเล็กที่สุด คือ ครอบครัว การสร้างวินัยระดับครัวเรือนจึงเป็นรากฐานที่จำเป็นต้องมี เพื่อลดต้นทุนในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ในภายหลัง สำหรับการพัฒนาศักยภาพมนุษย์ที่อาจขาดวินัยต่อสังคม คงต้องสร้างค่านิยม การบังคับใช้กฎระเบียบของสังคมอย่างจริงจัง อาจสร้างแรงจูงใจด้านบวก และด้านลบอย่างต่อเนื่องและจริงจังจึงจะเกิดพฤติกรรมที่พึงประสงค์ได้ การนำร่องสามารถเริ่มได้กับบุคคลที่ทำงานในระบบองค์กร **หลักที่สอง** ได้แก่ หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่นในความถูกต้องตามจารีต และศีลธรรม ซึ่งหลักนี้จะ

กำกับด้วยจิตสำนึกที่สมาชิกของสังคมพึงมีต่อสังคมในทางที่ดี หลักคุณธรรมจะมาเสริมส่วนขาดของหลักนิติธรรม ซึ่งมีกระบวนการค่อนข้างยุ่งยาก และมีการกำหนดมาตรการเชิงสังคมกรณีที่ทำหรือไม่ทำตามกฎกติกาที่สังคมระบุ หลักคุณธรรมเป็นแนวปฏิบัติที่ดี ที่ปัจเจกบุคคลพึงกระทำ แม้ไม่มีโทษที่สังคมกำหนดตามกฎกติกาก็ตาม จึงเป็นหลักที่ปัจเจกชนต้องมีความตระหนัก และเข้มงวดตนเอง สังคมจะเสริมสร้างความเข้มแข็งของหลักนี้ได้ โดยใช้มาตรการเชิงสังคม เช่น การไม่ยอมรับ ตีเตียน ประณาม เป็นต้น

**หลักที่สาม** คือ หลักความโปร่งใส สังคมสามารถรับรู้ ตรวจสอบได้ เป็นเรื่องที่น่าสนับสนุนให้ผู้เกี่ยวข้องต้องมั่นใจในการกระทำใด ๆ ว่าสามารถเปิดเผยให้ใคร ๆ รับรู้ได้ โดยมั่นใจต่อการกระทำทั้งหมดว่าเปิดเผยได้ ความดีความจริงที่ถูกต้องจึงควรเปิดเผยได้ การกระทำการใด ๆ ที่เปิดเผยเช่นนี้จะทำให้ผู้เกี่ยวข้องต้องควบคุมตนเองให้สอดคล้องกับหลักที่หนึ่ง และสองได้ด้วย ส่วน**หลักที่สี่**นั้นได้แก่ หลักการมีส่วนร่วม การเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนสามารถมีส่วนร่วมในการบริหาร ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังให้ทุกหมู่เหล่า สามารถใช้ศักยภาพที่ตนมี เสนอให้สังคมได้เลือกสิ่งที่ดีที่สุดให้กับสังคม หลักนี้จึงเป็นหลักของการหลอมรวมพลังจากทุกภาคีของสังคม **หลักต่อมา** เป็น หลักความรับผิดชอบ ต้องมุ่งมั่นที่จะรับผิดชอบต่อสังคม ต้องสนใจในภารกิจที่ตนรับผิดชอบ ความสำเร็จของงานตามหน้าที่ของตน หลักนี้จะก่อให้เกิดประสิทธิผลของหน้าที่ การยึดมั่นหลักนี้จนเกิดเป็นค่านิยมของสังคม หรือองค์กร ส่งผลให้ทุกคนพยายามที่จะปฏิบัติหน้าที่ที่ตนรับผิดชอบอย่างสุดกำลัง ไม่เน้นการแสวงหาสิทธิมากไปกว่าการปฏิบัติหน้าที่ที่ตนมีสิทธิกระทำการ **หลักสุดท้าย** คือ หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการ และใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด การดำเนินชีวิตนอกจากจะใช้หลัก ห้าประการข้างต้นแล้ว ทุกคนต้องตระหนักของความจำกัดในทรัพยากรของสังคมในขณะที่ ความต้องการของสังคมมีอย่างสองไขย การดำเนินชีวิตที่ใช้ทุนน้อยจึงเป็นหลักประจำชีวิตที่สำคัญยิ่งอีกหลักหนึ่ง นอกจากนี้ จะดำเนินชีวิตอย่างมีประสิทธิภาพแล้วยังต้องสนใจในประสิทธิภาพด้วย (สำนักงานนายกรัฐมนตรี, 2546; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

สังคมไทยจะก้าวสู่สิ่งมุ่งหวังได้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องขับเคลื่อนไปพร้อม ๆ กันทั้งสามภาคส่วน ได้แก่ ประชาชน เอกชน และรัฐกิจ ทั้งนี้การขับเคลื่อนงานของประชาชน และเอกชน จะมีความยืดหยุ่นมากกว่า ความรับผิดชอบที่มีก็จำกัดเพียงกลุ่มตน หรือตนเองและครอบครัว สำหรับการดำเนินการทางรัฐกิจนั้น เป็นการขับเคลื่อนที่มีลักษณะเฉพาะ ต่างจาก ๒ กลุ่มข้างต้น ทั้งนี้เพราะการเปลี่ยนแปลงของรัฐกิจ ทำให้เกิดการตอบสนองต่อเจตนาในการดำเนินการทางรัฐ เป็นการทำแทนกลุ่มคนที่เป็นสมาชิกของสังคมโดยรวม กระหนาบต่อการดำรงอยู่ของสภาพแห่งชีวิตของสมาชิกของสังคมโดยตรง การกระทำแทนคนกลุ่มใหญ่เช่นนี้ หลักประกันมีความสำคัญอย่างยิ่ง และหลักธรรมาภิบาล คือหนึ่งของการสร้างหลักประกันให้กับสมาชิกของสังคมได้ด้วย สำหรับประชาชนและเอกชนนั้นมีการเคลื่อนไหวดำเนินการต่าง ๆ โดยอาศัยต้นทุนจากทุนส่วนของเอกชนนั้น ๆ เอง ซึ่งความต้องการผลของการประกอบกิจการ จะเป็นผลกำไรที่คิดเป็นเงินเป็นสาระสำคัญ หรือเป็นความสุขของแต่ละปัจเจกที่เลือกเอง ทั้งนี้แค่อาศัยกรอบดำเนินการตาม กฎกติกาการดำเนินการ คือ กฎหมายเอกชนของสังคม เมื่อมีโอกาสที่จะทำให้เกิดกำไรได้ หากไม่ขัดกับกฎระเบียบ การบริหารของเอกชนจะสามารถดำเนินการได้โดยชอบ แม้ไม่ได้อยู่ในแผนงานก็ตาม (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

ในขณะที่รัฐก็มีความต้องการตอบสนองความสุขมวลรวมให้กับสมาชิกแห่งรัฐ ต้นทุนในการดำเนินการได้มาจากการที่รัฐปฏิบัติยวบรวม รายได้ และสิทธิต่าง ๆ มาจากประชาชนทั้ง การเงิน รวมถึงสิทธิจากการรอนสิทธิ บางประการโดยอาศัยกฎหมาย ในบางครั้งแม้จะมีโอกาสที่จะดำเนินการที่เป็นคุณกับองค์กรและประชาชน ภาครัฐก็ไม่สามารถทำได้ในทันที หากอยู่นอกแผนและไม่มีอำนาจรองรับ การทำงานของบุคลากรภาครัฐก็ต้องคำนึงถึงผลสัมฤทธิ์ในการดำเนินการ และหลักประกันในการดำเนินการ การวัดประสิทธิภาพของภาครัฐ จึงต้องครอบคลุมทั้งสองเรื่องในการประกอบรัฐกิจ ด้วยอัตลักษณ์แบบนี้ จึงไม่สามารถปฏิบัติรัฐกิจแบบธุรกิจได้ การดำเนินกิจกรรมหากไม่ชอบด้วยระเบียบ ย่อมทำไม่ได้ หากฝืนทำจะเป็นความผิดตามกฎหมาย บางเรื่องแม้เห็นว่ากรณีเฉพาะนั้นอาจไม่เป็นคุณกับรัฐ จะไม่ทำภารกิจนั้นโดยพลการก็ได้ เพราะถือเป็นการละเว้นต่อภารกิจหน้าที่ที่มีอยู่ การกระทำการทางรัฐกิจต้องตระหนักในหลักประกันอย่างมาก เพื่อคุ้มครองรัฐและสมาชิกแห่งรัฐไม่ให้บุคลากรของรัฐถือโอกาสกระทำการอันเสี่ยงภัย รัฐกรเหล่านี้จะทำการใด มีหน้าที่ที่ต้องตรวจสอบด้วยว่า การที่จะกระทำนั้นอาจเสี่ยงอันตรายใดในการกระทำ การนั้นจะกระทำได้ต้องดำเนินการอย่างไร เมื่อกระทำอย่างนั้นแล้วยังต้องทบทวนว่าทำอย่างไรต่อไป เปิดโอกาสในการมีส่วนร่วม อย่างเพียงพอและคุ้มค่าที่จะกระทำการนั้น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

หลักประกันที่ต้องมีให้ประชากร และรัฐเป็นผลดีในการคุ้มครองประโยชน์ให้ผู้เกี่ยวข้อง แต่ก็เป็นต้นทุนและตัวห่วงใยโดยระบบที่สำคัญเช่นกัน ผู้มีหน้าที่จึงต้องใส่ใจในวิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ อีกทั้งต้องมีความเชี่ยวชาญให้มากพอที่จะทำรัฐกิจให้ผลประโยชน์ต่อสุขมวลรวมโดยไม่ละเมิดต่อหลักประกันของสังคม การดำเนินการรัฐกิจมีความท้าทายที่จะต้องเกิดผลที่คุ้มค่า ต้นทุนต่ำสุด ผลผลิตมากที่สุด ภาคใต้การมีหลักประกันของสังคมดังกล่าว การปฏิบัติภารกิจภาครัฐ มีธรรมชาติขององค์กรบางส่วนดังกล่าวข้างต้น ได้มีผู้พยายามสร้างแนวทางการปฏิบัติเพื่อผลดีโดยภาพรวมไว้ ๖ ประการ ที่เรียกว่า การบริหารบ้านเมืองที่ดี หรือ ธรรมชาติของการบริหารภาครัฐ ได้แก่ การบริหารโดยคำนึงถึงหลักนิติธรรมเป็นประการแรก จากนั้นต้องคำนึงถึงหลักคุณธรรม และ ต้องมีความโปร่งใส สามารถแสวงหาการมีส่วนร่วมได้ โดยใช้หลักความรับผิดชอบต่อสังคมเป็นหัวใจ หากเกิดความทับซ้อนของผลประโยชน์ต้องเลือกประโยชน์ของรัฐมาก่อนประโยชน์ตนและพวกพ้อง ที่สำคัญอย่างยิ่งในประการสุดท้ายคือ ต้องมีความคุ้มค่าในการใช้ทรัพยากรทางการบริหารภาครัฐ(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2560)

จะเห็นได้ว่า การจัดการที่ดีของภาครัฐมีความแตกต่างไปจากการจัดการภาคเอกชนไม่น้อย การทำงานของภาครัฐต้องเน้นความแน่นอน จึงมักจะปรากฏออกมาในรูปแบบของการทำงานแบบอนุรักษ์นิยม การคิดนอกกรอบในลักษณะที่เสี่ยง มีความจำเป็นต้องศึกษาความเป็นไปได้ของหนทางนั้นให้มั่นใจว่า โอกาสล้มเหลวน้อย ผลกระทบน้อย ซึ่งมีต้นทุน การเสี่ยงแบบกล้าได้กล้าเสียที่เชื่อมั่นในประสบการณ์หรือการเห็นโลกหรือประสบการณ์มากมาย ใช้เป็นเหตุผลในการทำงานของภาครัฐได้ไม่มากนัก การดำเนินการภาครัฐหากมีกฎกติกาในการดำเนินการ เช่น การจัดซื้อจัดจ้าง การดำเนินการต้องเป็นไปตามนั้น แม้จะเห็นโอกาสจากการจัดซื้อจัดจ้างแบบอื่นที่สามารถลดค่าใช้จ่ายภาครัฐลงก็สามารถทำได้ ทั้งนี้เพราะภาครัฐมีผลผลิต ๒ ส่วน คือ ผลผลิตที่มีประสิทธิภาพ และ การดำเนินการที่ไม่เสี่ยง กระบวนการทำงานที่ถูกกำหนดไว้แล้ว หากไม่ทำตามย่อมผิด การกระทำการโดยใช้ดุลพินิจ ย่อมอยู่ในกรอบที่จำกัด นักรัฐกิจบางคนอาจใช้ช่องว่างของแนวทางแสวงหาประโยชน์ให้ตน จึงต้องมีการป้องกัน จนบางครั้งส่งผลให้

ผู้ที่ตั้งใจทำเพื่อองค์กรต้องรับผิดชอบไปตามกติกาที่ป้องกันการทำชั่วของบางคน อย่างไรก็ตาม หากจะใช้ธรรมาภิบาลในการขับเคลื่อนสังคม จำเป็นต้องบรรจงสร้างขึ้นอย่างประณีต ไม่สามารถซื้อหามาติดตั้งได้โดยง่ายตาย สังคมที่จะได้รับการอภิบาลจากธรรม จำเป็นต้องปฏิบัติธรรมโดยสมบูรณ์ หนทางการก้าวเดินไปสู่สังคมแห่งธรรมาภิบาล แม้ไม่ง่ายตาย แต่ก็สามารถกระทำได้ไม่ยากนัก ขอเพียงตั้งใจ มุ่งมั่นในการติดตั้งนวัตกรรมนี้ให้กับสังคมอย่างมีสติอย่างจริงจัง สังคมไทยแม้ไม่ใกล้ที่จะเป็นสังคมธรรมาภิบาล แต่ก็ไม่ไกลเกินที่จะสร้างให้ ไทยคือสังคมธรรมาภิบาล(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560)

## เอกสารอ้างอิง

สำนักงานนายกรัฐมนตรื. (2546). พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี. ค้นจาก <http://kodmhai.com> เมื่อ 2 มิถุนายน 2562.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560. ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 134 ตอนที่ 40 ก, น. 16-17.

สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี 19 ธันวาคม 2549. (2549). มติคณะรัฐมนตรี. สืบค้น 2 มิถุนายน 2562 จาก <http://www2.eppo.go.th/admin/cab/cab-2549-12-19.html#10>

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (2560). แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564). สืบค้น 2 มิถุนายน 2562 จาก <http://www.nesdb.go.th/download/plan12.pdf>