

ธรรมาภิบาลกับประชาธิปไตย

Good Governance and Civil State

ศุภณัฐ ทรัพย์นาวิน^{1*}

Supanat Subnawin^{1*}

โกศล กูสกุลชัย²

Kosol Koosakulchai²

บทคัดย่อ

ธรรมาภิบาล คือ องค์การที่มีโครงสร้างที่ปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ มีกฎเกณฑ์ควบคุมกระบวนการและกลไกการบริหารกับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะให้ประชาธิปไตยที่ตั้งขึ้นประสบความสำเร็จ จึงต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ และต้องให้ประชาธิปไตยมีโครงสร้างที่ปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ มีกฎเกณฑ์ที่ควบคุม กระบวนการและกลไกการบริหาร ลักษณะของธรรมาภิบาล ประกอบด้วย ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส ยึดหลักความคุ้มค่า มีประสิทธิภาพ ต้องตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย เน้นการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสีย ยึดหลักนิติธรรมให้ความเท่าเทียมกัน ต้องได้รับมอบอำนาจจากองค์การธรรมาภิบาล ความสำเร็จของประชาธิปไตยจึงขึ้นกับการยึดถือหลักการในลักษณะธรรมาภิบาล

คำสำคัญ : ธรรมาภิบาล ประชาธิปไตย

Abstract

Good governance is an organization with a structure that can be adapted to suit environment, including regulations for efficiency and effectiveness in controlling administration mechanism and process and work operation. The success of established populism relies on the application of the good governance principles. That is, the populism has to be able to be adapted to suit environment, having regulations for efficiency and effectiveness in controlling administration mechanism and process. The components of good governance consist of accountability, transparency, value of money or efficiency, responsiveness, participation, rule of law, equity, and authority. Therefore, the success of populism relies on firm intention of good governance principles.

Keywords : Good governance, Civil State

¹ * ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี
* ผู้นิพนธ์ประสานงาน อีเมล : Supanat2555@gmail.com โทร. : 081-3555831

¹ Ph.D. (Public Administration) Lecturer in Public Administration Program, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchaburi Rajabhat University

* Corresponding Author e-mail : Supanat2555@gmail.com tel. : 081-5558431

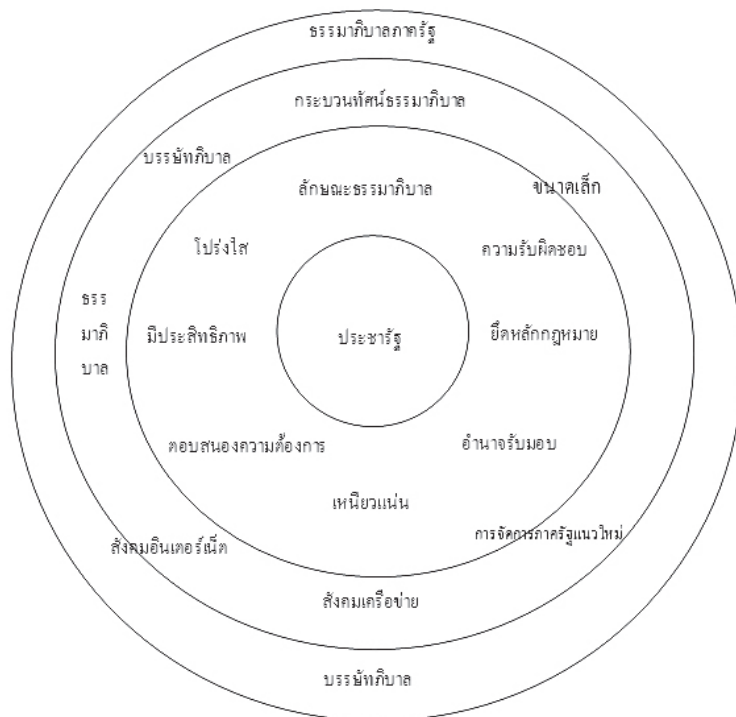
² ปร.ด. (รัฐประศาสนศาสตร์) นักวิชาการอิสระ และอาจารย์พิเศษหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบุรี

² Ph.D. (Public Administration) Independent Scholar, Part-time Lecturer in Public Administration Program, Phetchaburi Rajabhat University

บทนำ

รัฐบาลมีนโยบายส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของตน จึงมีการก่อตั้งประชารัฐขึ้นในจังหวัดต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อดำเนินกิจกรรมและธุรกิจต่าง ๆ ภายใต้ความร่วมมือของภาครัฐและประชาชน โดยคาดหวังว่าองค์กรประชารัฐดังกล่าว

จะประสบความสำเร็จในการดำเนินกิจการต่าง ๆ หรือตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องฝ่ายต่าง ๆ ได้ไม่มากนักน้อย จึงมีการพิจารณาแนวทางต่าง ๆ ชรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางที่ควรได้รับการพิจารณาและยึดถือในการทำให้องค์กรอย่างประชารัฐประสบความสำเร็จดังภาพ



ที่มา : (สังเคราะห์โดยผู้เขียน)

บทความนี้เสนอเนื้อหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลและประชารัฐ ดังนี้ คือ การนิยามความหมายของธรรมาภิบาล กระบวนการธรรมาภิบาล ประเภทของธรรมาภิบาล คุณลักษณะของธรรมาภิบาลกับประชารัฐ นิยามและความหมาย

ธรรมาภิบาล (Governance) คือการถือหางเสือ (Steering) ควบคุมและชี้นำภาคส่วนทางสังคม [1] Governance มาจากภาษาละตินว่า gubernare และ gubernator หมายถึง การถือท้ายเรือ และ กัปตันเรือ [2] ธรรมาภิบาล (Governance)คือหนทางที่องค์กรขนาดใหญ่

ถูกกำกับ และควบคุม กระบวนการหรือระบบที่ควบคุมและกำกับ [3] กฎเกณฑ์เฉพาะ [4] ธรรมาภิบาล (Governance) เป็นโครงสร้างในการปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมทางสังคม การเมือง และเศรษฐกิจ ธรรมาภิบาลจะต้องมีโครงสร้างที่ดีสำหรับฝ่ายต่าง ๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลเป็นกระบวนการและขั้นตอนที่ผู้บริหารใช้ในการจัดการทรัพยากร และการกำหนดนโยบายที่ใช้ในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ [5] เป็นครรลองที่ใช้กับความสัมพันธ์อย่างฝ่ายต่าง ๆ การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐและเอกชน

ธรรมาภิบาล คือการใช้กฎที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ เป็นการกำหนดกฎเพื่อการใช้อำนาจ [6] เป็นระบบของกฎในทุกระดับของกิจกรรมมนุษย์ กระบวนการต่อเนื่องที่เกี่ยวข้องกับกฎเกณฑ์ และคุณภาพของระบบ การสร้างสถาบันทางการเมืองการปกครองที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ธรรมาภิบาลคือที่ตั้งของอำนาจภายในเครือข่ายที่ซับซ้อน [7] การบริหารสังคมเครือข่าย (Socio-cybernetic governance) ที่จัดองค์การด้วยตนเอง การร่วมมือประสานกัน เครือข่ายนานาชาติที่เป็นอิสระ แลกเปลี่ยนทรัพยากรกัน การจัดการที่เป็นเอกภาพเพื่อยกระดับความชอบธรรมของสังคม ทั่วโลกประสานประโยชน์ของรัฐ การแก้ปัญหาและสร้างโอกาส พร้อมด้วยโครงสร้าง และระเบียบปฏิบัติในการทำสิ่งนั้นและการร่วมมือกัน เครือข่ายธรรมาภิบาลคือ เครือข่ายธรรมาภิบาลระหว่างสถาบันตัวแทนประชาธิปไตยต่าง ๆ เครือข่ายธรรมาภิบาลเพิ่มการเป็นตัวแทนรัฐบาล ซึ่งพลเมืองธุรกิจและองค์การที่ไม่แสวงกำไรติดต่อกันกันใกล้ชิดมากขึ้นในกระบวนการพัฒนา ประกอบด้วยแบบต่าง ๆ ของการมีส่วนร่วมของสาธารณชน เครือข่ายธรรมาภิบาลแตกต่างกันระบบของรัฐที่เป็นสถาบันประชาธิปไตยแบบตัวแทนภายใต้เงื่อนไขเครือข่าย พรรคการเมือง การนิติบัญญัติ การบริหารเข้ามามีส่วนร่วมในขอบเขตที่กว้างขึ้น การตัดสินใจจะอยู่ภายใต้กระบวนการของการเจรจาต่อรองระหว่างรัฐบาล ธุรกิจ และประชาสังคม [8] ธรรมาภิบาลที่ร่วมมือกัน (Collaborative governance) หมายถึงการกำกับดูแลโดยการมีส่วนร่วม การมอบอำนาจ การทำงานร่วมกันขององค์การต่าง ๆ ในลักษณะเครือข่ายเป็นความสัมพันธ์ที่ทำงานด้วยกัน (Working relationships) และมีลักษณะสมาชิกองค์การ (Organizational membership) กลุ่มพหุ (Pluralism) ไม่ต้องชัดเจนมาก (Ambiguity) และมีลักษณะพลวัต (Dynamics) [9] Governance คู่ดังการจัดการภาครัฐแนวใหม่ เป็นแนวคิดในการกำกับดูแลภาคส่วนทางเศรษฐกิจ ยกกระดับความชอบธรรม (Legitimacy) และประสิทธิผลของกระบวนการ และการจัดการ

ตลอดจนวิธีการใหม่ ๆ ศิลปะในการปกครอง เพื่อที่จะสร้างจริยธรรม และประสิทธิภาพ มีความยืดหยุ่น และเปลี่ยนแปลง [8] ใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาประเทศ [10]

จากนิยามข้างต้นสามารถสรุปและประยุกต์เข้ากับองค์การประชากรรัฐได้ว่า ประชากรรัฐจะต้องมีกฎเกณฑ์ที่ควบคุมกระบวนการและกลไกการบริหาร การดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ องค์การนี้ต้องมีโครงการที่ปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง อาจเป็นโครงสร้างแบบเครือข่ายที่สามารถประสานกับภาครัฐและภาคเอกชน ตลอดจนฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้

กระบวนการทัศน์ธรรมาภิบาลประชาธิปไตยแนวใหม่ (The New democratic governance paradigm) [11] มี 6 ด้าน ดังนี้

หนึ่ง ธรรมาภิบาลเปรียบเสมือนรัฐที่เล็ก ใช้ตลาด หรือกึ่งตลาดส่งมอบบริการสาธารณะ ขนาดของรัฐลดลง มีการแปรรูป และตัดงบประมาณในการบริการของราชการ [12] รัฐบาลมีขนาดเล็กเพราะรัฐที่มีขนาดใหญ่จะมีต้นทุนสูง ภาคเอกชนทำหน้าที่ได้ดีกว่าในการผลิตสินค้าและบริการธรรมาภิบาลในลักษณะโครงสร้าง แสดงขึ้นการบังคับบัญชา ตลาด และเครือข่ายที่เป็นโครงสร้างหลักของรัฐ

สอง ธรรมาภิบาลเหมือนหนึ่ง บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) ระบบซึ่งองค์การถูกควบคุมและกำกับ ซึ่งต้องมีหลักการสามข้อ คือการเปิดเผย (Openness) ไม่ปิดบังข่าวสาร (disclosure of information) มีความรับผิดชอบที่พร้อมรับการตรวจสอบ และตอบสนองต่อการกระทำของปัจเจก โดยการให้ความรับผิดชอบและการนิยามบทบาทที่ชัดเจน [12] รัฐบาลที่มีความรับผิดชอบพร้อมในการตรวจสอบ

สาม ธรรมาภิบาลเหมือนหนึ่งการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (NPM) มี 2 ความหมาย คือ ลัทธิการจัดการนิยม (Managerialism) และเศรษฐศาสตร์สถาบันใหม่ (New institutional economics) การนำวิธีการจัดการ

จากภาคเอกชนสู่ภาครัฐ มีการกำหนดมาตรฐาน และการวัดผลงาน การจัดการยึดผลลัพธ์ ค่านิยม ใกล้เคียง ลูกค้า การนำโครงสร้างสิ่งจูงใจ (เช่น การแข่งขันทางการตลาด) ใช้ในภาครัฐ รัฐบาลต้องมีวิสัยทัศน์ และมีความยืดหยุ่น [11]

สี่ ธรรมชาติของเหมือนหนึ่งธรรมชาติ (Good Governance) ซึ่งเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพในการบริการมีระบบการวินิจฉัยที่เป็นอิสระ ยึดกรอบกฎหมายในการขับเคลื่อนสัญญาณ การกำกับดูแลแบบโปร่งใส พร้อมในการตรวจสอบเงินทุนสาธารณะ ผู้ตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระ โครงสร้างสถาบันแบบพหุนิยม และสื่อมวลชนที่มีเสรีภาพ [13] ระบุ 3 ด้าน ของการกำกับดูแล คือการเป็นระบบเชิงการเมือง การบริหาร (Administrative) และกฎหมายกับอำนาจมอบหมาย มีประสิทธิภาพแบบความรับผิดชอบที่พร้อมรับการตรวจสอบ [12] รัฐบาลที่มีความเป็นธรรม [11]

ห้า ธรรมชาติเป็นระบบสังคมอินเทอร์เนต กลไกที่ไม่ใช่รัฐ ไม่เป็นทางการ มีผู้แสดงหลายคนจากหลายฝ่าย นักบริหาร การเมืองและสังคมมีเป้าหมายร่วม เส้นแบ่งไม่ชัดเจนระหว่างภาครัฐเอกชนและอาสาสมัคร การกำกับดูแลเป็นผลของปฏิสัมพันธ์ระหว่างสังคมการเมืองในปกครอง รัฐบาลกลางไม่ใหญ่ ระบบการเมืองมีความแตกต่าง หน้าที่รัฐบาลคือการกระตุ้นให้เกิดปฏิสัมพันธ์กันระหว่างสังคมและการเมือง [12] การกำกับดูแลในแนวคิด แนวทางสังคมเป็นศูนย์กลาง (Society-centric approach) คือรัฐปรับตัวกับสิ่งแวดล้อมภายนอก และแสดงออกเป็นตัวแทนทั้งแนวคิด และทฤษฎีของการประสานระบบทางสังคม [7]

หก ธรรมชาติเหมือนเครือข่ายที่จัดองค์การตัวเองแบบเครือข่าย มีผู้แสดงอิสระมากมายในการส่งมอบบริการ สร้างเครือข่ายเพื่อแลกเปลี่ยนทรัพยากรในการบรรลุวัตถุประสงค์ ทำให้งานเดิน โดยผ่านองค์การอื่น การกำกับดูแล (Governance) คือการจัดการเครือข่าย (Networks) เป็นแบบการประสานกันทางสังคมเชิงกว้าง เน้นการพึ่งพาแบบปรึกษาหารือ เป็นองค์การจัดการตัวเอง ความเป็นอิสระ มีความรับผิดชอบตัวเอง

บริหารตนเอง ลดกฎเกณฑ์ ลดขนาดรัฐบาล และกำกับ (Steering) พึ่งพากระหว่างองค์การ มีกิจกรรมระหว่างสมาชิกเครือข่าย ซึ่งมาจากความต้องการแลกเปลี่ยนทรัพยากรและแลกเปลี่ยนเป้าหมาย ปฏิสัมพันธ์ที่เหมือนเกม มีรากฐานมาจากความเชื่อใจ และดำเนิน โดยกฎเกณฑ์ปรึกษาและตกลง โดยผู้มีส่วนร่วมในเครือข่าย ระดับของอิสระจากรัฐเครือข่ายไม่ต้องรับผิดชอบพร้อมตรวจสอบกับรัฐ เพราะเป็นองค์การจัดการตนเอง [12] การจัดการเครือข่ายที่ซับซ้อนพิจารณาปฏิสัมพันธ์ระหว่างสาธารณชนกับสถาบัน ความหมายในลักษณะนี้จึงเป็นแบบพลวัตและเข้มข้น ในประเด็นการควบคุม และความรับผิดชอบที่พร้อมรับการตรวจสอบ [7] องค์การภาครัฐทำหน้าที่ในลักษณะเครือข่าย ต้องการความร่วมมือจากหลายส่วน การกำกับดูแล (Governance) หน่วยงานภาครัฐพึ่งพาเครือข่ายมากขึ้นในการบรรลุประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อบรรลุเป้าหมายของปัจเจกบุคคล ต้องการกิจกรรมที่เกี่ยวข้องปรับโดยการปรึกษาหารือกัน [1]

ประชากรรัฐที่เกิดขึ้น สอดคล้องกับกระบวนการทัศน์ธรรมชาติในข้อหนึ่ง ส่วนใหญ่มีขนาดเล็กกระจายไปตามท้องที่ต่าง ๆ ผู้บริหารต้องปล่อยให้ดำรงสภาพขนาดเล็กที่เกิดขึ้น ไม่ต้องไปรวมกันให้มีขนาดใหญ่ ตามหลักการในข้อสอง ต้องยึดหลักบรรษัทภิบาลคือเปิดเผย ไม่ปิดบังข่าวสาร มีความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ และตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการในข้อสาม ต้องทำการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ เน้นการวัดผลงาน ยึดผลลัพธ์ใกล้เคียงลูกค้า นำการตลาดมาใช้ ขนาดเดียวกันก็ต้องยึดหลักธรรมชาติที่ดี (Good Governance) คือโปร่งใส พร้อมในการตรวจสอบสาธารณะที่เป็นอิสระ รวมทั้งสื่อมวลชน เพื่อให้ก้าวทันกับเทคโนโลยีสมัยใหม่ ต้องเป็นสังคมอินเทอร์เนต เชื่อมโยงฝ่ายการเมือง สังคม และประชาสังคม สุดท้ายต้องเน้นการสร้างเครือข่าย ยืดหยุ่นต่อการเปลี่ยนแปลง และประสานกันได้กว้างขวาง

ประเภทของธรรมชาติ (Governance) ธรรมชาติ

แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ การกำกับดูแลภาครัฐ หรือการกำกับดูแลสาธารณะ (Public Governance) และการกำกับดูแลภาคเอกชนหรือบรรษัทภิบาล (Corporate Governance)

ธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลภาครัฐ (Public Governance) มีผู้ให้นิยามการกำกับดูแลภาครัฐว่า หมายถึง ธรรมาภิบาลการกำกับดูแลสาธารณะ เป็นการจัดการเครือข่ายที่ซับซ้อน [15] มีการปฏิสัมพันธ์ของสิ่งแวดล้อมทางสังคมและการเมืองเป็นส่วนสำคัญของตัวละคร กิจกรรมที่ซับซ้อนและเน้นหนักภายนอกการกระจายอำนาจทางการเมือง [13] รูปแบบของรัฐบาลภายนอกที่เน้นการบังคับทางเสีย การเปลี่ยนจากระบบองค์กรขนาดใหญ่แบบชั้นบังคับบัญชา (hierarchical bureaucracy) เป็นตลาดและเครือข่าย [16] เป็นรูปแบบรัฐบาลที่เป็นตัวแทนประชาชนที่ดี รัฐบาลที่เป็นแบบตัวแทนและตอบสนองได้ดี ขีดหลักกฎหมายปราศจากคอร์รัปชัน เปลี่ยนบทบาทรัฐจากการแทรกแซงการควบคุมเป็นการกำกับประสานงานเปลี่ยนจากกฎหมายและคำสั่งเป็นการเจรจาหรือ รัฐบาลไม่ได้เป็นผู้ครอบงำคนเดียว [6] ไม่เห็นด้วยกับชั้นบังคับบัญชาเพราะขาดความยืดหยุ่นและตอบสนอง [16] มีส่วนประกอบที่ให้อุทกภาคส่วนมีส่วนร่วม ประกอบด้วยผู้แสดงที่แตกต่างกัน ที่มาจากระดับชาติ จังหวัด และรัฐบาลท้องถิ่น กลุ่มการเมืองและสังคม กลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มที่มีการกระทำ สถาบันทางสังคม องค์การธุรกิจเอกชน การกำกับสาธารณะจึงเป็นกระบวนการทางสังคมที่ถูกกำกับส่งอิทธิพลในเครือข่ายนโยบายสาธารณะ ซึ่งมีผู้แสดงร่วมกันหลายคน [15] การกำกับดูแลเชิงระบบ จึงต้องการให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมไม่ว่าจะจะเป็นภาคเอกชน กลุ่มอาสาสมัครในประชาสังคม การกำกับดูแลเชิงระบบยังนำแนวคิดบางส่วนมาจากนักชุมชนนิยม (communitarian) ที่ว่าประสิทธิผลของสถาบันการเมืองขึ้นต่อการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียในกระบวนการตัดสินใจ และมีความเห็นพ้อง (consensus) [16] ซึ่งผู้แสดงต่างมีวัตถุประสงค์ในผลประโยชน์ต่างกันบางครั้งก็

ขัดแย้งกัน [15] การกำกับดูแลเชิงระบบเชื่อว่าเครือข่ายมีประสิทธิภาพมากกว่าชั้นบังคับบัญชา การพูดคุยและความเห็นพ้องสร้างความเป็นธรรมด้านการเมืองและประสิทธิผล ควรใช้เครือข่ายมากกว่าการตลาด เครือข่ายจะสร้างสรรค์โครงสร้างที่มีประสิทธิผลสำหรับการส่งมอบบริการและหน้าที่รัฐอื่น ๆ การกำกับดูแลเชิงระบบ สร้างขึ้นจากการมีส่วนร่วมของสังคมบวกกับความยืดหยุ่น การตอบสนองและนวัตกรรม นโยบายรัฐต้องตอบสนองประชาชนมากขึ้น [16]

บรรษัทภิบาล (Corporate Governance) หมายถึง ระบบที่จัดให้มีกระบวนการและโครงสร้างของภาวะผู้นำและการควบคุมกิจการ เป็นการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างคณะกรรมการฝ่ายจัดการ ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนร่วมได้เสียโดยผ่านโครงสร้างกระบวนการทำงานและระบบทำงาน [2] เป็นข้อตกลงแบบสมัครใจ การคิดค้นร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสีย [6] เป็นระบบการชี้แนะ และควบคุมบริษัท โดยโครงสร้างของการกำกับดูแลกิจการจะแสดงถึงการจัดสรรสิทธิและหน้าที่ความรับผิดชอบของกลุ่มต่าง ๆ ในเพื่อให้มีการกำกับฝ่ายบริหารให้ปฏิบัติงานด้วยความโปร่งใส และมุ่งเน้นผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสียเป็นหลัก เพื่อที่จะกำหนดมาตรฐานร่วมกันมีความสำคัญเมื่อกฎหมายหรือรัฐบาลไม่อาจควบคุมได้ ไม่ได้พึ่งพำบังคับด้านชั้นบังคับบัญชา แต่ด้วยการชักจูงและการร่วมมือตามวางเน้นการเป็นหุ้นส่วน หุ้นส่วนทุกส่วนไม่จำเป็นต้องมีสิทธิความรับผิดชอบ ความสามารถ ทรัพยากร และความชอบธรรมเท่าเทียมกัน การประเมินโครงสร้างความเป็นเจ้าของและการควบคุมทั้งสองแบบในระบบบรรษัทนำสู่ข้อสรุปดังนี้ (1) โครงสร้างความเป็นเจ้าของในระบบที่เน้นเครือข่ายมีความเข้มข้นกว่าระบบเน้นหนักตลาด เพราะใกล้ชิดผู้ถือหุ้นมากกว่า (2) ตลาดภายนอกสำหรับการควบคุมบรรษัท มีบทบาทสำคัญในระบบที่เน้นการตลาดซึ่งไม่มีในระบบเครือข่าย (3) คณะกรรมการมีอำนาจเชิงวินัยในระบบที่เน้นเครือข่ายมากกว่า (4) ความสัมพันธ์เปรียบเทียบของตลาดแรงงานการจัดการแสดงภาพผสมผสาน การจ่ายตามผลงานสำคัญระบบตลาด



มากกว่า (5) อำนาจทางวินัยตลาดหุ้นมีมากในระบบเน้นตลาดมากกว่า [18] ทำให้บุคลิกเปลี่ยนไปตามการกระจายและส่วนประกอบของผู้ถือหุ้น ผู้ถือหุ้นเป็นผู้ตัดสินใจว่าสิทธิในทรัพย์สินควรอยู่ในทางเดียวหรือหลายทาง โดยทั่วไปบรรษัทเอกชนจะดูแลความรับผิดชอบ

ด้วยตนเองมากกว่าจากภายนอกการจูงใจซึ่งระบุได้ในการสร้างการกำกับดูแลแบบนี้ได้แก่ การจูงใจภายในศีลธรรมสิ่งที่ภาคเอกชนต้องคำนึงในปัจจุบันคือความรับผิดชอบต่อสังคมและความชอบธรรมด้านบรรษัทภิบาล กำลังเผชิญความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ [10]

ความแตกต่างธรรมาภิบาลภาครัฐ และภาคเอกชน (บรรษัทภิบาล)		
ประเด็น	ธรรมาภิบาลภาครัฐ	บรรษัทภิบาล
การมีส่วนร่วมการเมืองรัฐ	ประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้เสีย กระจายอำนาจทางการเมือง มีส่วนร่วมควบคุมและดูแล	ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสีย ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการเมืองปฏิบัติตามกฎหมาย
ตอบสนอง	ประชาชนภาคส่วนต่าง ๆ และผู้มีส่วนได้เสีย	ผู้ถือหุ้นและผู้มีส่วนได้เสีย
สังคม	สร้างประโยชน์ต่อสังคม	ไม่ส่งผลกระทบต่อสังคม
ระบบภายใน	เน้นการเมืองและสังคมภายนอก	เน้นการตลาด
ผู้มีอำนาจตัดสินใจ	รัฐและหน่วยราชการที่รับมอบหมาย	คณะกรรมการบริษัท ผู้ถือหุ้นรายใหญ่

ที่มา : (สังเคราะห์โดยผู้เขียน)

เนื่องจากประชารัฐ เป็นองค์การที่ประชาชนมีส่วนร่วม ภายใต้การสนับสนุนของรัฐ จึงต้องปฏิบัติตามหลักของธรรมาภิบาลสาธารณะ ขณะเดียวกันก็ต้องยึดหลักของบรรษัทภิบาลด้วย

คุณลักษณะของธรรมาภิบาล (Governance) [2] หรือปทัสฐานของธรรมาภิบาล [17] มีดังนี้

1. ความรับผิดชอบที่ตรวจสอบได้ [10] [13] สิ่งสำคัญที่สุดผู้บริหารหรือผู้มีอำนาจตัดสินใจในองค์การประชารัฐระดับชั้นต่าง ๆ ต้องมีความรับผิดชอบต่อกิจการของประชารัฐ รับผิดชอบต่อความเจริญรุ่งเรืองขององค์การ และป้องกันความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นกับองค์การ ต้องรับผิดชอบต่อผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่ายไม่ว่าจะเป็นฝ่ายรัฐ หรือประชาชนที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องมีหน้าที่ต้องพัฒนาให้กิจการขยาย เติบโต และเจริญก้าวหน้า ทำผลประโยชน์ตอบแทนที่คุ้มค่า ลดการสูญเสียที่ไม่จำเป็น บริหารกิจการอย่างมีประสิทธิภาพและ

ประสิทธิผล

2. ความโปร่งใส [10] [13] การบริหารงานของผู้บริหารประชารัฐต้องมีความโปร่งใส การจัดซื้อจัดจ้าง การจำหน่าย ขายผลผลิตสินค้าบริการต้องมีความโปร่งใส แสดงให้ผู้มีส่วนได้เสียผู้ได้ตลอดเวลา ผู้มีส่วนได้เสียสามารถเข้าถึงข้อมูล หรือเท็จจริงต่าง ๆ ของกิจการได้ไม่ยาก การแสดงข้อเท็จจริงต่าง ๆ ถือว่าเป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่ต้องกระทำ และต้องกำหนดเวที สถานที่ และช่องทางในการแสดงรายการต่าง ๆ โครงการต่าง ๆ จะต้องมีความโปร่งใสที่มีคนรับรู้จำนวนมาก

3. มีประสิทธิภาพ และยึดหลักความคุ้มค่า [2] หรือการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ [10] การบริหารงานต้องมีประสิทธิภาพ ใช้จ่ายอย่างสมเหตุสมผลแข่งขันกับกิจการอื่นได้ ไม่ใช่จ่ายแพงกว่ากิจการอื่น หรือสิ้นเปลืองโดยใช่เหตุ การลงทุนของกิจการ

ต้องมีความคุ้มค่า คุ้มกับเงินลงทุน ผลตอบแทนที่ได้จากการลงทุนต้องคุ้มค่า ทุกอย่างต้องมีเหตุผลและอธิบายได้ ไม่มีการใช้เส้นสายหรือระบบอุปถัมภ์ที่อาจทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ [13]

4. การตอบสนองต่อความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย และมีประสิทธิผล [2] [16] การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียเป็นประเด็นสำคัญที่สุดของหลักธรรมาภิบาลกิจการใด ๆ ถ้าไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสียย่อมไร้ความหมาย ถ้าเป็นกิจการที่หวังผลกำไร ประชากรรัฐต้องสามารถสร้างกำไรให้แก่ผู้ถือหุ้นอย่างต่อเนื่อง ถ้าเป็นกิจการที่ให้บริการก็ต้องให้บริการที่ดีคุ้มกับเม็ดเงินที่จ่ายไป ถ้าเป็นกิจการที่ร่วมกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองก็ต้องสามารถรวมพลังต่อรองกับคู่ค้า หรือคู่สัญญาได้ ที่สำคัญคือ นำประโยชน์โดยรวมสูงสุดมาให้แก่สมาชิกและผู้มีส่วนได้เสีย อนึ่ง การดำเนินกิจการของประชากรรัฐต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียอื่น ๆ เช่น ประชาชน และสังคมที่จะได้รับผลกระทบสิ่งแวดล้อมและสังคมจากกิจการของประชากรรัฐด้วย [10] [13]

5. การมีส่วนร่วม (Participatory) ของผู้มีส่วนได้เสีย [2] [16] การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียเป็นเครื่องมือสำคัญที่จะช่วยให้กิจการสำเร็จได้ การสร้างการมีส่วนร่วมจะทำให้ผู้บริหารได้รับรู้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงที่เกิดขึ้น ขณะเดียวกันนโยบายที่ถูกกำหนดและจะนำไปปฏิบัติจะได้มีการตรวจสอบว่าสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงหรือไม่ ผู้บริหารจึงต้องกำหนดรูปแบบของการมีส่วนร่วม เช่น การประชุมที่มีกรอบเวลาแน่นอน และมีกำหนดองค์ประชุมที่ประกอบด้วยคนทุกระดับชั้น ขณะเดียวกันการกำหนดนโยบายจะต้องมีการกำหนดจากล่างสู่บน (Bottom up) ด้วย [10]

6. หลักนิติธรรม (Rule of Law) [2] [13] หลักนิติธรรมหรือหลักกฎหมายเป็นสิ่งสำคัญ บริหารต้องยึดหลักกฎหมายในการปฏิบัติงาน กล่าวคือสิ่งที่ดำเนินอยู่ต้องสอดคล้องกับข้อกำหนดทางกฎหมาย และต้องมีความชอบธรรมในการดำเนินนโยบาย ขณะเดียวกัน

ก็ต้องมีความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย [10]

7. ความเท่าเทียมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน (Equitable and Inclusive) [17] ความเท่าเทียมเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจะสร้างความเหนียวแน่น เกิดความสามัคคีในองค์กร ดังคำพังเพยที่ว่า สามัคคีคือพลัง จะต้องหลีกเลี่ยงความแตกแยก ไม่ว่าจะความคิดเห็นอาจแตกต่างกันได้ แต่จะต้องไม่ให้ความเห็นที่ต่างกันมาทำลายความสามัคคีภายใน การให้ความเท่าเทียมไม่ลำเอียงจึงเป็นหลักพื้นฐานในการสร้างความสามัคคี

8. ได้รับอำนาจมอบหมาย (Authority) [13] ได้รับฉันทามติ (Consensus-oriented) [2] การเมืองและเศรษฐกิจที่กว้างและหลวม [10] ผู้บริหารต้องทำหน้าที่ภายใต้อำนาจที่รับการมอบหมายไม่ทำอะไรที่เหนือหรือเกินกว่าที่อำนาจที่ได้รับมอบจากองค์กร ขณะเดียวกันถ้าองค์กรเห็นว่าผู้บริหารอาจขาดความคล่องตัวถ้าได้รับมอบอำนาจจำกัด อาจเพิ่มอำนาจที่มอบหมายให้ ผู้บริหารย่อมต้องใช้อำนาจที่มอบหมายด้วยความรับผิดชอบดังกล่าวไว้ในข้อ 1

สรุป

ธรรมาภิบาลคือองค์การที่มีโครงสร้างที่ปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ มีกฎเกณฑ์ควบคุมกระบวนการและกลไกการบริหารกับการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งจะให้ประชากรที่ตั้งขึ้นประสบความสำเร็จจึงต้องนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ และต้องให้ประชากรมีโครงสร้างที่ปรับตัวเข้ากับสิ่งแวดล้อมได้ มีกฎเกณฑ์ที่ควบคุม กระบวนการ และกลไกการบริหาร

กระบวนการขั้นของธรรมาภิบาลประกอบด้วย หนึ่ง มีขนาดเล็กใช้การตลาดส่งมอบสินค้าและบริการ สอง ธรรมาภิบาลเหมือนหนึ่งบริษัทเปิดเผย มีความรับผิดชอบที่พร้อมรับการตรวจสอบกับการตอบสนองความต้องการของผู้มีส่วนได้เสีย สาม มีการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่เน้นผลงาน และการแข่งขันทางตลาดมาใช้ สี่ ยึดหลักธรรมาภิบาลที่ดียึดกรอบกฎหมาย มีการตรวจสอบสาธารณะและสื่อมวลชน ห้า เป็นสังคม

อินเทอร์เน็ต และ หก เป็นสังคมเครือข่าย ประชากร
ที่เกิดขึ้นจึงควรยึดหลักกระบวนการที่สน

ประเภทของธรรมาภิบาล มีสองประเภท คือ
ธรรมาภิบาลภาครัฐและบรรษัทภิบาลความแตกต่างของ
ธรรมาภิบาลทั้งสองประเภทนี้คือ ธรรมาภิบาลภาครัฐ
เน้นตอบสนองผู้มีส่วนได้เสียทางสังคมและการเมือง
เปิดเผยต่อสาธารณชนและสื่อมวลชน รับผิดชอบ
ต่อสังคมและการเมือง ส่วนบรรษัทภิบาลตอบสนอง
ผู้ถือหุ้น เปิดเผยต่อผู้ถือหุ้น รับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น
ไม่ส่งผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม องค์การ
ภาครัฐ ประกอบด้วยภาครัฐและประชาชนจึงต้อง
คำนึงถึงธรรมาภิบาลทั้งสองประเภท

เอกสารอ้างอิง

- [1] Kooiman, J. (2005). *Governing as governance*. London.
- [2] ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. (2551). เครื่องมือการจัดการ. กรุงเทพมหานคร.
- [3] Cadbury, A. (1993). *The Cadbury Report : The UK Perspective*. Keynote Address to the First Asian-Pacific Corporate Governance Conference. Sydney.
- [4] Hung, Humphry (2000). *An Analytical Framework of the Boundaries of Privatization : The Privatization Cube*, Asian Journal of P.A. Vol. 22 No.1 p.56-74.
- [5] เอเจอร์, แซม (2554, 2545). *ธรรมาภิบาล : การบริหารการปกครองที่โปร่งใสด้วยจริยธรรม*.
- [6] Kjare, A.M. (2004). *Governance*. Malden, M.A. Polity.
- [7] Flinders, Matthew (2005). *Governance in White hall*, in Hodges, Ron (2005). *Governance and the Public Sector*. Massachusetts.
- [8] Mathur, Navdeep and Skelcher, Chris (2007). *Evaluating Democratic Performance : Methodologies for Assessing the Relationship between Network Governance and Citizens*. *Public Administration Review*, Vol. 67, p. 228-229.
- [9] Huxham, Chris (2005). *The Challenge of Collaborative Governance*. In.
- [10] โกศล กุัสกุลชัย.(2555). *การแปรรูปองค์การรัฐวิสาหกิจของไทย. คุยกับนิพนธ์ หลักสูตร รัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง กรุงเทพมหานคร*.
- [11] Bowornwathana, Bidhya (2006). *Transforming Bureaucracies for the 21st Century : The New Democratic Governance Paradigm*. By Elsevier Ltd.
- [12] Rhodes, R.A.W. (1996). *The New Governance: Governing without Government*. Political Studies Association Oxford.
- [13] Leftwich, Adrian (2005). *Governance, democracy and development in the Third World*. In.
- [14] Teisman, Geert R.&Klijn, Erik-Hans (2005). *Partnership Arrangements : Governmental Rhetoric or Governance Scheme?* In Hodges.
- [15] Kickert, Walter J.M. (2005). *Public Governance in the Netherland : an alternative to Anglo-American*.
- [16] Bevir, Mark. (2006). *Democratic Governance : Systems and Radical Perspectives*. *Public Administration Review*, Vol. 66 p.42-429.
- [17] Beisheim, Marianne .(2005). *Private Governance : Private Rules for Privatization?* In Weizsacker, Ernst Ulrich von. Young, Oran R. and Finger, Matthias .*Limits to Privatization, How to Avoid Much of a Good Thing*. London.
- [18] Moerland, Pieter W. (2000). *Changing Models of Corporate Governance in OECD Countries*. In Rosenbaum, Eckehard F. Bonker, Frank and Wagener, Hans-Jurgen (2000).