

ธรรมาภิบาลคืออะไร?

คำนำ

“การกำกับดูแล” และ “ธรรมาภิบาล” ถูกนำมาใช้เพิ่มขึ้นในวงการพัฒนาการเขียน ในรูปแบบของบทความทางวิชาการ จนถึง บทความธุรกิจ การกำกับดูแลที่ไม่ดี ได้ถูกนำมาพิจารณาว่าเป็นสาเหตุประการสำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้เกิดความเสียหาย และความชั่วร้ายในสังคม ผู้บริจาคที่ให้การสนับสนุนต่อองค์กรสาธารณะประโยชน์ และสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ได้เริ่มให้ความสำคัญในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือ และการปล่อยเงินกู้ โดยยืนอยู่บนเงื่อนไขที่สร้างความมั่นใจว่าองค์กรที่ได้รับความช่วยเหลือ หรือผู้กู้นั้นมี “ธรรมาภิบาล” ในการดำเนินงาน

บทความนี้พยายามที่จะอธิบายให้อยู่ในรูปแบบที่เข้าใจได้ง่ายที่สุดเท่าที่จะทำได้ ถึงความหมายของ “การกำกับดูแล” และ “ธรรมาภิบาล”

การกำกับดูแล

แนวความคิดในเรื่อง “การกำกับดูแล” ไม่ใช่เรื่องใหม่ การกำกับดูแล มีความเก่าแก่เท่ากับการเกิดขึ้นของอารยธรรมของมนุษย์ การให้ความหมายอย่างง่ายของคำว่า “การกำกับดูแล” คือ กระบวนการของการตัดสินใจ และกระบวนการนำการตัดสินใจนั้น มาปฏิบัติ (หรือไม่มาปฏิบัติ) การกำกับดูแลสามารถนำมาใช้ได้หลายบริบท อาทิเช่น การกำกับดูแลกิจการ การกำกับดูแลระหว่างประเทศ การกำกับดูแลประเทศ และการกำกับดูแลท้องถิ่น

เมื่อการกำกับดูแล คือกระบวนการของการตัดสินใจ และกระบวนการในการนำการตัดสินใจนั้นมาใช้ การวิเคราะห์ในเรื่องการกำกับดูแลจึงให้ความสำคัญไปยังผู้มีบทบาทที่เป็นทางการ และที่ไม่เป็นทางการ ที่เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจ และการนำผลของการตัดสินใจมาใช้ ตลอดรวมถึงโครงสร้างอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการในการนำการตัดสินใจมาปฏิบัติให้เกิดผล

ภาครัฐเป็นหนึ่งในผู้มีบทบาทในเรื่องการกำกับดูแล ผู้มีบทบาทอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลจะแปรผันไปตามระดับหน่วยงานซึ่งจะนำมาพิจารณา ในบริเวณที่อยู่ห่างไกล ผู้มีบทบาทในเรื่องการกำกับดูแล อาทิเช่น เจ้าของที่ดินที่มีอิทธิพล สมาคม

เกษตรกรชาวนา สหกรณ์ องค์กรสาธารณะกุศล สถาบันวิจัย ผู้นำศาสนา สถาบันการเงิน พรรคการเมือง กองทัพ เป็นต้น ในเขตเมือง การกำกับดูแลจะมีความซับซ้อนเพิ่มขึ้นมาก ภาพที่ 1 แสดงให้เห็นความเกี่ยวข้องกันระหว่างผู้มีบทบาทในเรื่องการกำกับดูแลที่อยู่ในเขตเมือง ในระดับประเทศ นอกเหนือไปจากผู้มีบทบาทดังกล่าวแล้ว ยังมี สื่อต่างๆ นักการเมือง ผู้บริจาคระหว่างประเทศ บริษัทข้ามชาติ เหล่านี้ จะมีบทบาทในการตัดสินใจ หรือมีอิทธิพลในกระบวนการตัดสินใจ

ผู้มีบทบาทอื่นๆ นอกเหนือไปจากภาครัฐ และกองทัพ จะรวมตัวกันเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของ ภาคประชาสังคม ในบางประเทศ นอกเหนือจาก ภาคประชาสังคมแล้ว ยังมี องค์กรอาชญากรรมที่มีอิทธิพลต่อกระบวนการตัดสินใจ โดยเฉพาะในเขตเมืองและในระดับประเทศ

ในท่านองเดียวกัน โครงสร้างภาครัฐที่เป็นทางการ เป็นหนึ่งในวิธีการที่จะนำการตัดสินใจมาปฏิบัติให้บรรลุผล

ในระดับประเทศ โครงสร้างอย่างไม่เป็นการอาทิเช่น คณะที่ปรึกษาของรัฐบาลซึ่งมีบทบาทต่อกาตัดสินใจของรัฐบาล

ในชุมชนเขตเมือง องค์กรอาชญากรรม อาทิเช่น ผู้มีอิทธิพล เจ้าของที่ดินขนาดใหญ่ อาจจะมีบทบาทสำคัญในการตัดสินใจ

ในเขตชุมชนที่อยู่ห่างไกล ผู้นำท้องถิ่น หรือผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น อาจจะมีอำนาจในการครอบงำการตัดสินใจของผู้มีหน้าที่ในการตัดสินใจ ซึ่งการเข้ามามีบทบาทของกลุ่มที่มีอิทธิพลอย่างไม่เป็นทางการเหล่านี้บ่อยครั้งก่อให้เกิดการปฏิบัติที่ทำให้เกิดความเสียหายหรือนำไปสู่การทุจริต

ธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล มีลักษณะหลัก 8 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม
2. เป็นฉันทามติ
3. รับผิดชอบ
4. ความโปร่งใส
5. ตอบสนอง
6. ประสิทธิภาพ และประสิทธิภาพ

7. ความเสมอภาค เท่าเทียม

8. เป็นไปตามกฎหมาย

ธรรมาภิบาลให้ความมั่นใจได้ว่าจะทำให้การทุจริตถูกจำกัดอยู่ในวงแคบที่สุด มุมมองของคนกลุ่มน้อยจะได้รับการพิจารณา และเสียงของผู้ด้อยโอกาสในสังคมได้รับการรับฟังในการตัดสินใจ และตอบสนองต่อความต้องการของสังคมทั้งในปัจจุบันและในอนาคต

การมีส่วนร่วม

การมีส่วนร่วมของผู้ชาย และ ผู้หญิงคือเสาหลักของธรรมาภิบาล การมีส่วนร่วมเป็นได้ทั้งการมีส่วนร่วมทางอ้อมผ่านสถาบันที่กฎหมายรองรับที่ทำหน้าที่เป็นตัวกลาง หรือผ่านผู้แทน และเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องชี้ให้เกิดความเข้าใจว่า ผู้แทนในระบบประชาธิปไตยไม่จำเป็นต้องหมายความว่าเสียงของผู้ด้อยโอกาสทางสังคมจะได้รับการนำมาพิจารณาในการตัดสินใจ การมีส่วนร่วมจำเป็นต้องเป็นได้รับการจัดตั้งและเป็นทางการ ซึ่งหมายถึงเสรีภาพในการแสดงออกและการสมาคม ในทางใดทางหนึ่งซึ่งจะก่อตัวเป็นภาคประชาสังคมขึ้น

กฎของกฎหมาย

ธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีกรอบของกฎหมายที่ดีที่สามารถบังคับใช้ได้อย่างยุติธรรม และต้องปกป้องสิทธิมนุษยชนอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งของผู้มีเสียงข้างน้อย การบังคับใช้กฎหมายอย่างยุติธรรมจำเป็นต้องมีกระบวนการยุติธรรมที่มีอิสระ และไม่มีการทุจริตในระบบยุติธรรม

ความโปร่งใส

ความโปร่งใสหมายถึงการตัดสินใจและการบังคับใช้ตามการตัดสินใจนั้นเป็นไปตามกฎและระเบียบ และ ยังหมายถึงผู้ที่ได้รับผลกระทบในการตัดสินใจสามารถเข้าถึงข้อมูลในการตัดสินใจได้อย่างอิสระ และเข้าถึงได้โดยตรง อีกทั้งยังหมายถึงมีข้อมูลที่เกี่ยวข้องพอและง่ายต่อการทำความเข้าใจและการเข้าถึงข้อมูล

การตอบสนอง

ธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีสถาบันและกระบวนการที่พยายามตอบสนองต่อผู้มีส่วนได้เสียภายในกรอบเวลาที่สมเหตุสมผล

ฉันทามติ

ในแต่ละสังคมจะมีผู้มีบทบาทและมุมมองที่หลากหลาย ธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีตัวกลางในการไกล่เกลี่ยในผลประโยชน์ที่แตกต่างกันเหล่านั้น เพื่อให้ได้มาซึ่งฉันทามติซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ดีที่สุดของชุมชนตลอดจนถึงวิธีการที่เข้าถึง

ผลประโยชน์ดังกล่าว ฉันทามติจำเป็นต้องมีมุมมองที่กว้างและเป็นมุมมองระยะยาว ตอบสนองต่อความต้องการเพื่อการพัฒนาคนอย่างยั่งยืน ตลอดจนรวมทั้งวิธีการที่จะทำให้การพัฒนาดังกล่าวสำเร็จ ซึ่งจะเกิดขึ้นได้จากความเข้าใจในประวัติความเป็นมา วัฒนธรรม บริบทของสังคม หรือชุมชน

ความเสมอภาคและความเท่าเทียม

สังคมของความไม่เท่าเทียมที่ดำเนินขึ้นอยู่กับการสร้างความมั่นใจให้เกิดขึ้นกับสมาชิกในสังคมให้รู้สึกว่ามีสถานะเป็นส่วนหนึ่งของสังคมนั้นๆ และต้องไม่รู้สึกว่าถูกแยกออกจากกระแสหลักของสังคม ซึ่งจำเป็นต้องประกอบไปด้วยทุกกลุ่มในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกลุ่มที่ด้อยโอกาส ได้มีโอกาสในการพัฒนา และรักษาสถานะความเป็นอยู่ที่ดีของตนเองได้

ประสิทธิผลและประสิทธิภาพ

ธรรมาภิบาลหมายถึง กระบวนการและสถาบันที่ทำให้เกิดผลที่ตอบสนองต่อความต้องการของสังคมด้วยการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างคุ้มค่าที่สุด แนวความคิดเรื่องประสิทธิภาพบนบริบทของธรรมาภิบาลยังครอบคลุมถึงความยั่งยืนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติและปกป้องสิ่งแวดล้อม

ความรับผิดชอบ

ความรับผิดชอบคือส่วนประกอบสำคัญในธรรมาภิบาล ไม่เพียงแต่สถาบันภาครัฐ แต่รวมถึงองค์กรภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และต่อสถาบันที่มีส่วนได้เสีย

ใครต้องรับผิดชอบต่อใครนั้นขึ้นอยู่กับว่าการตัดสินใจและการกระทำนั้น เป็นการตัดสินใจและกระทำภายใน หรือภายนอกต่อองค์กรหรือสถาบัน โดยทั่วไปองค์กรหรือสถาบันต้องรับผิดชอบต่อผู้ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจหรือการกระทำขององค์กรหรือสถาบัน

ความรับผิดชอบไม่สามารถบังคับได้หากปราศจากความโปร่งใส และ กฎของกฎหมาย

สรุป

จากข้อพิจารณาทั้งหมดข้างต้นทำให้เกิดความเข้าใจที่ชัดเจนว่า ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องของอุดมคติ ซึ่งยากต่อการนำมาใช้ให้เกิดผลสำเร็จให้ครบองค์ประกอบทั้งหมดได้ มีน้อยประเทศ และน้อยสังคมที่สามารถปฏิบัติได้ใกล้เคียงกับหลักธรรมาภิบาลทั้งหมดได้ อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เกิดความยั่งยืนในการพัฒนามนุษย์ การลงมือปฏิบัติตามอุดมคติ จำต้องมีต่อไป ด้วยจุดมุ่งหมายที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลที่เป็นจริงขึ้น

ข้อมูลเพิ่มเติม

Mr. Yap Kioe Sheng
Chief,
Poverty Reduction Section
UNESCAP, UN Building,
Rajdamnern Nok Ave.
Bangkok 10200, Thailand
Tel: 66-2-288-1600
Fax: 66-2-288 1056
E-mail: escap-prs@un.org
URL: www.unescap.org/pdd

ถอดความโดย ทีมงานกีฟวิ่งแบค แอสซอค
จากบทความของ
United Nations
Economic and Social Commission for Asia and
the Pacific
เรื่อง What is Good Governance?