

## ธรรมาภิบาล

พระครูสุติกิจบริหาร (ชุนทอง สุวนันดาเมธ), พศ.  
รองอธิการบดีฝ่ายวางแผนและพัฒนา

คำว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ได้ปรากฏขึ้นมาเมื่อประมาณ ๑๐ กว่าปีที่แล้ว โดยเกิดขึ้นครั้งแรกในปี ๑๙๘๙ และได้เข้ามายังประเทศไทยในช่วงปฏิรูปเศรษฐกิจ ๒๕๔๐ ในขณะนั้น สังคมเศรษฐกิจไทยได้รับความนอบช้ำจากวิกฤติดังกล่าวอย่างมาก จนต้องรับความช่วยเหลือจาก IMF (International Monetary Fund) ซึ่งรัฐบาลไทยในขณะนั้นได้ให้คำมั่นสัญญากับ IMF ว่าจะต้องสร้าง Good Governance ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐดังที่กำหนดไว้ในหนังสือแสดงเจตจำนงที่รัฐบาลไทยได้ทำไว้กับ IMF สำหรับความหมายของคำว่า Good Governance นั้น ยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันอยู่ซึ่งนักวิชาการหลายคนได้แปลความหมายของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้

เจริญพงษ์ วิญญาณรักษ์ ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงกฎหมายที่การปกครองบำรุงรักษาบ้านเมืองที่ดีหรือกฎหมายที่ดีของบ้านเมืองและสังคมโดยมีขอบเขตของความหมายรวมถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีซึ่งครอบคลุมทุกภาคส่วนของสังคม ขณะที่ ทิพวารี เมฆสารรค์ ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงกรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีก็เรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีก็เรียกว่า Bad Governance

มหาธีร์ โมหัมเหม็ด ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และรัฐประศาสนศาสตร์ เพื่อบริหารกิจกรรมต่าง ๆ ของชาติบ้านเมือง และหมายรวมถึง กลไกกระบวนการ ความสัมพันธ์ และสถาบันต่าง ๆ ที่เชื่อมโยงกันอยู่อย่างซับซ้อน ซึ่งประชาชนพลเมืองใช้เป็นเครื่องมือหรือเป็นช่องทางในการบริหารจัดการกิจกรรมต่างๆ อันเกี่ยวข้องกับชีวิตของประเทศ

สมหมาย ปัญวิชัยวัฒน์ ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงการแสดงถึงนัยของความเป็นธรรมทั้งในเชิงของความคิดและการกระทำการของคนที่สามารถสื่อถึงกันและเข้าใจกันได้ ภายใต้การปฏิบัติและวัตถุประสงค์รวมกัน คือ ความร่วมมือเสมอภาค รับผิดชอบ โปร่งใส ถูกต้องชอบธรรม ยุติธรรม ดำเนินถึงประโยชน์สาธารณะ ความเจริญ การพัฒนาที่ยั่งยืนของครอบครัว กลุ่ม ชุมชน องค์กร หน่วยธุรกิจ สถาบันรัฐและเอกชน จนถึงระดับสังคมโดยรวม

อานันท์ ปัญยารชุน ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาลหมายถึงกระบวนการพัฒนาที่เกี่ยวข้องกับภาครัฐและเอกชน โดยเน้นองค์ประกอบที่จะทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่า รัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชน เป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง เป็นลักษณะการใช้อำนาจมาจัดการกับทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคม ของประเทศเพื่อการ

พัฒนา องค์ประกอบธรรมาภิบาล จึงมีอยู่หลายอย่าง ดังนี้ ประการแรก คือ การใช้อำนาจรัฐต้องมีความรับผิดชอบ ประการที่สอง คือ การทำงานอย่างมีหลักการและรับผิดชอบ สามารถอธิบายต่อประชาชนได้ หรือถ้าเป็นบริษัทก็ต้องอธิบายกับผู้ถือหุ้นได้ในทุกมิติ ประการที่สาม คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ประการที่สี่ คือ สามารถคาดการณ์ได้ ประการที่ห้า คือ มีความโปร่งใส ประการที่หก คือ จะต้องมีความเชื่อมโยงขององค์ประกอบหนึ่งถึงหัว เจ็ดมีระบบกฎหมายที่ดี ผู้ใช้กฎหมายมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริงและมีตุลาการที่เป็นอิสระ และแปด มีสื่อมวลชนที่อิสระและรับผิดชอบ การบริหารจัดการที่ดีหมายถึงการบริหารจัดการด้วยความยุติธรรม มีความโปร่งใสและเป็นกลางให้สาธารณะสามารถตรวจสอบได้ตลอดเวลา

ธรรมรัฐ หมายถึง การอยู่ร่วมกันของรัฐและสังคมด้วยความซื่อสัตย์ มีคุณธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และมีส่วนร่วมในการปกครองและบริหารประเทศ ว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การพัฒนาและการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

**ประมวล รุจนะเสรี** ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง การปรับวิธีคิดวิธีบริหารราชการของประเทศไทยเสียใหม่ทั้งระบบ โดยการกำหนดเจตจำนงณ์ของแผ่นดินเพื่อทุกคน ทุกฝ่ายในประเทศ จะร่วมกันคิดร่วมกันทำ ร่วมกันจัดการ ร่วมกันรับผิดชอบ แก้ปัญหา พัฒนาแผ่นดินนี้ไปสู่ความมั่นคง ความสงบ – สันติสุข มีการพัฒนาที่ยั่งยืนและก้าวไกล

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า ธรรมาภิบาลหมายถึง การบริหารจัดการที่ดีมีประสิทธิภาพเน้นการเชื่อมโยงส่วนต่างๆ ของสังคมให้มีการสนับสนุนชึ้นกันและกัน มีความเป็นธรรมทั้งในความคิดและการปฏิบัติ มีจุดหมายเดียวกันมีความเสมอภาค รับผิดชอบ โปร่งใส คำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวม เป็นหลักอันจะเป็นพลังขับเคลื่อนองค์การไปสู่ความสำเร็จอย่างมั่นคงและมีการพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

## หลักการธรรมาภิบาล

**เกณฑ์ วัฒนธรรม** ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

๑. เป้าหมายสอดคล้อง (Relevance) ต่อสังคม
๒. กระบวนการโปร่งใส (Transparency)
๓. ทุกขั้นตอนมีผู้รับผิดชอบ (Accountability)

**อัจฉรา โภมสินธุ์** ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ดังนี้ คือ

๑. ความรับผิดชอบต่อหน้าที่ (Responsibility) องค์กรจะต้องกำหนดภารกิจของแต่ละฝ่ายอย่างชัดเจน ทุกคนรู้หน้าที่ของตนว่าจะต้องทำอย่างไร และเข้าใจในหน้าที่ของตนเองอย่างชัดเจน ยึดหลักความถูกต้องในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อประสิทธิภาพสูงสุดในการทำงาน เช่น การกำหนดภาระ

หน้าที่ของคณะกรรมการบริษัทว่าจะต้องพิจารณากลั่นกรองอะไรบ้าง มีหลักเกณฑ์การพิจารณาอย่างไร เป็นต้น การกำหนดภารกิจที่ชัดเจนจะทำให้การดำเนินงาน โดยรวมเป็นไปอย่างรวดเร็ว ไม่ซ้ำซ้อน โปร่งใส

๒. ความรับผิดชอบต่อการกระทำใจและการกระทำดุณ (Accountability) ทุกฝ่ายในองค์กร จะต้องปฏิบัติด้วยสำนึกรับผิดชอบอย่างแท้จริง มีความเข้าใจว่าต้องรับผิดชอบต่อโครงสร้างในลักษณะใด แค่ไหน และอย่างไร ซึ่งคณะกรรมการบริษัทและผู้บริหารต้องสำนึกรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น มีการเปิดเผยข้อมูลที่โปร่งใสและเพียงพอต่อผู้ถือหุ้นทุกกลุ่มอย่างเสมอภาคกัน และพนักงานฝ่ายปฏิบัติการมีสำนึกรับผิดชอบต่องานที่ปฏิบัติ ต่องค์กร และต่อลูกค้า โดยปฏิบัติงานอย่างถูกต้องตามหลักจรรยาบรรณ เป็นต้น

๓. ความยุติธรรม (Fairness) ความยุติธรรมถือเป็นหลักจริยธรรมพื้นฐานในการทำธุรกิจ การสร้างความยุติธรรมในการดำเนินธุรกิจควรเริ่มตั้งแต่ระดับนโยบาย กฎระเบียบต่างๆ จะต้องมีความเสมอภาค มีความเท่าเทียม มีหลักการชัดเจน เช่น คณะกรรมการบริษัทต้องปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นทั้งรายใหญ่และรายย่อยอย่างทัดเทียมกัน จะต้องไม่มีการถ่ายเงินประโยชน์ให้แก่กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง หรือผู้บริหารบริษัทควรดูแลพนักงานทุกคนอย่างยุติธรรม มีการส่งเสริมผู้ทำดี และมีการตักเตือนหรือลงโทษผู้กระทำผิด เป็นต้น

๔. ความโปร่งใส (Transparency) ความโปร่งใสถือเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงาน ตามหลักบรรษัทภิบาล ข้อมูลข่าวสารทางธุรกิจต่างๆ โดยเฉพาะผลการดำเนินงานและรายงานทางการเงินที่บริษัทเปิดเผยจะต้องโปร่งใส เชื่อถือได้เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ถือหุ้น นักลงทุน และตลาดทุน โดยข้อมูลที่โปร่งใส จะต้องมีองค์ประกอบหลัก ๓Cs ดังนี้

๑) Clear มีความชัดเจน ถูกต้องไม่คลุมเครือ

๒) Consistent มีความสม่ำเสมอในการใช้หลักเกณฑ์การจัดทำหากมีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำต้องมีการเปิดเผยรวมถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นด้วย

๓) Comparable สามารถเปรียบเทียบได้ ข้อมูลจะต้องถูกจัดทำตามมาตรฐานที่เป็นที่ยอมรับ เพื่อให้สามารถนำไปวิเคราะห์เปรียบเทียบกับข้อมูลอื่นได้

นอกจากความโปร่งใสของข้อมูลแล้ว การบริหารงานต้องเป็นไปอย่างโปร่งใสเมื่อกระบวนการสำหรับ การตรวจสอบ การบริหารงานที่ชัดเจน

๕. คุณค่าระยะยาว (Long-term Value) หลักบรรษัทภิบาลให้ความสำคัญในการสร้างคุณค่า ในระยะยาวแก่องค์กรมากกว่าการตักตวงผลประโยชน์ในระยะสั้น คณะกรรมการบริษัทจะต้องมีวิสัยทัศน์ที่ห่างไกล มีความมุ่งมั่นที่จะทำธุรกิจเพื่อสร้างคุณค่าในระยะยาว เพื่อความมั่นคงและยั่งยืน

เช่น การตัดสินใจลงทุนอย่างรอบคอบเพื่อให้ได้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าในระยะยาว หลีกเลี่ยงความเสี่ยงที่ไม่จำเป็น การพัฒนาศักยภาพของทรัพยากรบุคคลในองค์กรอย่างต่อเนื่อง การให้ความสำคัญกับลูกค้าด้วยการขยายสินค้าหรือให้บริการที่มีคุณภาพ รายรุ่นติดรวม มุ่งสร้างความประทับใจให้ลูกค้า เพื่อให้เกิดการซื้อซ้ำหรือการบอกต่อ เป็นต้น

๖. การปฏิบัติที่เป็นเลิศ องค์กรต้องส่งเสริมให้การปฏิบัติงานในทุกด้านมุ่งสู่ความเป็นเลิศ มุ่งสร้างความสมบูรณ์แบบ โดยมีนโยบายที่ชัดเจนเพื่อให้บรรลุเป้าหมายของธุรกิจมีการผลักดัน และสนับสนุนให้ทุกฝ่ายมีการพัฒนาตนเองตลอดเวลา

จะเห็นว่า สำนักนายกรัฐมนตรีได้วัดด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ ดังนี้

๑. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตราบทุกอย่าง กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมนิยมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎข้อบังคับเหล่านั้นโดยถือว่าเป็นการปกคล้องภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ ยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบวิชาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก เป็นกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ แสดงความเห็นในการตัดสินใจปัญหาของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความหรือการได้ส่วนสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

๕. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นช่วยแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะรับผลจากการกระทำของตนเอง

๖. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่ส่วนรวม โดยลงรัฐธรรมนูญให้คนไทยมีความประยุต์ ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าบริการให้มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ ให้สมบูรณ์ยั่งยืน

**โสมนัส ณ บางช้าง ได้กล่าวเกี่ยวกับองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ว่าดังนี้ คือ**

๑. ความโปร่งใส ผู้บริหารต้องมีความโปร่งใสในการบริหารงานของกิจการคือ “ไม่ซ่อนเร้น” หรือปิดบังในการบริหารงานรวมทั้งต้องเต็มใจและอำนวยความสะดวกให้มีกลไกในการตรวจสอบ การปฏิบัติงานของทุกคนทุกส่วนงานได้ทุกขั้นตอน

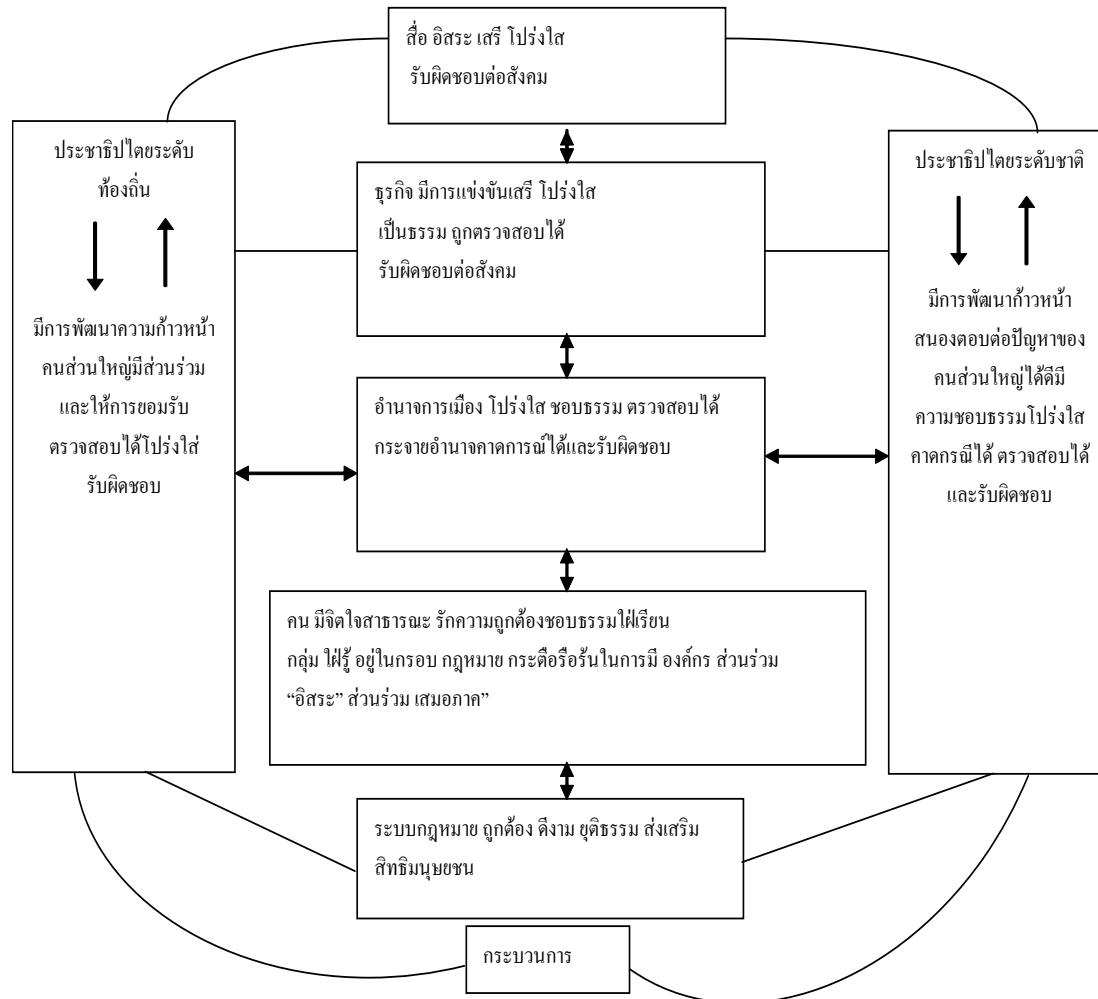
๒. ความซื่อสัตย์ การบริหารกิจการอย่างตรงไปตรงมาภายในกรอบจริยธรรมที่ดี รายงานทางการเงินและสารสนเทศอื่นๆ ที่เผยแพร่โดยกิจการต้องมีความถูกต้องและครบถ้วนกับฐานทางการเงิน ผลการดำเนินงาน และการเปลี่ยนแปลงฐานะการเงินของกิจการซึ่งความน่าเชื่อถือได้ ของรายงานทางการเงินจะขึ้นอยู่กับความซื่อสัตย์สุจริตของผู้บริหาร

๓. ความรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานตามหน้าที่ ผู้บริหารของกิจการต้องปฏิบัติหน้าที่ให้ เป็นไปตามกฎหมายและข้อกำหนดอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการอย่างเคร่งครัด การละเลยไม่ว่าจะเกิด จากการใจใจหรือประมาทเลินเล่ออาจจะนำมาร้ายแรงต่อ กิจการและผู้บริหาร ต้องรับผิดชอบอย่างเต็มที่

๔. ความสามารถในการแข่งขัน การกำกับดูแลกิจการที่ดีเสริมสร้างให้เกิดขึ้นและไม่เป็น อุปสรรคต่อการริเริ่ม ประสิทธิภาพและการเป็นผู้ประกอบการ อันจะนำไปสู่ความได้เปรียบเชิง การแข่งขันที่ยั่งยืนให้กับกิจการ

**สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์** ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้ว่าดังนี้ คือ ความสมเหตุ สมผลและสามารถอธิบายได้ (Accountability) หรือความโปร่งใส และเข้าใจตรงกัน (Transparency) หรือความสำนึกราชการ ที่ และความรับผิดชอบ (Responsibility) หรือความเสมอภาคและเป็นธรรม (Equitable Treatment) ซึ่งได้นำมาแสดงความสัมพันธ์ร่วมกับกระบวนการการทำงานของประชาชนไทยและ องค์กรต่างๆ ดังแผนภาพ

### องค์ประกอบพื้นฐานในการก่อเกิดและพัฒนาธรรมรัฐ (ธรรมภิบาล)



### สรุปองค์ประกอบของธรรมภิบาล

๑. หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎหมายบังคับต่างๆ ให้ทันสมัย และเป็นธรรมที่ยอมรับของสังคม และสังคมนิยมพร้อมใจปฏิบัติกฎหมายกฎหมายบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

๒. หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบวิชาชีพสุจริต เป็นนิสัยประจำชาติ

๓. หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวิธีการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงมูลข่าวสารได้สะดวกเป็นกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

๔. หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้แสดงความเห็นในการตัดสินปัญหาของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความหรือการต่อสัมนาสาธารณะ การประชาสัมพันธ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ

๕. หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาของบ้านเมืองและกระตือรือร้นช่วยแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะรับผลจากการกระทำการของตนเอง

๖. หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยแรงดันให้คนไทยมีความประหยัด ใช้อย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สิ่นค้าบริการให้มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

\* \* \* \* \*

## เอกสารอ้างอิง

เกษม วัฒนชัย. ธรรมากิบาลกับคอร์ปชั่นในสังคมไทย. กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ปรินติ้ง แอนด์ พับลิสชิ่ง, ๒๕๕๖.

เจริญพงษ์ วิญญุรักษ์. “ธรรมากิบาลเพื่อการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี”. วารสารเพิ่มผลผลิต, ๒๕๔๓.

ทิพาวดี เมฆสารรค. “ธรรมากิบาล”, วารสารเพิ่มผลผลิต, ๒๕๔๓.

ประมวล รุจนันทน์. การบริหาร-การจัดการที่ดี (Good – Governance). กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ ปรินติ้ง แอนด์ พับลิสชิ่ง, ๒๕๔๒.

มหาธีร์ โมอัมเหม็ด. ธรรมากิบาลกับคอร์ปชั่นในสังคมไทย. (กรุงเทพมหานคร : อัมรินทร์ปรินติ้ง แอนด์ พับลิสชิ่ง, ๒๕๔๒).

สมหมาย ปฐมวิชัยวัฒน์. “หลักปึกรองที่ดีกับสภาวะแวดล้อมของระบบควบคุมภายใน”. วารสาร หักบริหาร, ๒๕๔๓.

โสมนัส ณ บางช้าง. “Good Governance”. (การกำกับดูแลที่ดี). วารสารหักบริหาร, ๒๕๔๓.