



เอกสารประกอบการสัมมนาระดมความคิดเห็นเฉพาะกลุ่ม
(Focus Group)

<ร่าง>

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554)

วันพฤหัสบดีที่ 8 มิถุนายน 2549
ณ โรงแรมปรินซ์ พาเลซ มหานาค กรุงเทพมหานคร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
มิถุนายน 2549

ส ว น ที่ 2 เอกสารประกอบ

- ① **สถานการณ์การพัฒนาและทิศทางการปรับตัว
ของประเทศ**
 - ② **วิสัยทัศน์และทิศทางการพัฒนาประเทศ**
 - ③ **การบริหารจัดการทุนทางสังคมเพื่อการพัฒนา
ที่ยั่งยืน**
 - ④ **การบริหารจัดการทุนทางเศรษฐกิจเพื่อการ
พัฒนาที่ยั่งยืน**
 - ⑤ **การบริหารจัดการทุนทางทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อมเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน**
 - ⑥ **การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการบริหาร
จัดการประเทศอย่างยั่งยืน**
 - ⑦ **การขับเคลื่อนยุทธศาสตร์สู่การปฏิบัติ
ในระยะแผนฯ 10**
-

**⑥ การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการ
บริหารจัดการประเทศอย่างยั่งยืน**

การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารจัดการประเทศ สู่ความยั่งยืน*

1 บทนำ

ในช่วงที่ผ่านมา กระแสการเปลี่ยนแปลงของระบบเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของโลกเป็นไปอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบบริหารจัดการที่มีอยู่ปรับตัวไม่ทันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลง แม้ว่าสังคมไทยจะเริ่มตื่นตัวและตระหนักถึงความสำคัญของระบบบริหารจัดการที่ดี โดยมีการปรับปรุงกลไกภาครัฐและเปิดโอกาสให้ประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น ก็ไม่เพียงพอและไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้การบริหารจัดการทั้งในภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชนยังคงดำเนินงานโดยขาดประสิทธิภาพ เน้นการใช้ดุลพินิจ คำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง อีกทั้งผลประโยชน์จากการพัฒนาไม่กระจายสู่ประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม นอกจากนี้การพัฒนาที่เน้นระบบเศรษฐกิจเสรีผสมผสานกับอิทธิพลของกระแสโลกาภิวัตน์ แม้ได้สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงของชีวิต ค่านิยม และวัฒนธรรมของสังคมไทย แต่ในขณะเดียวกันก็ส่งผลให้ช่องว่างของความไม่เท่าเทียมระหว่างคนรวยกับคนจนขยายมากขึ้น กลุ่มผู้ด้อยโอกาสทางสังคมและการเมืองได้เพิ่มจำนวนขึ้นอย่างต่อเนื่อง เกิดปัญหาสังคม และการทุจริตประพฤติมิชอบในทุกระดับจนกระทั่ง เกิดความเสียหายต่อประเทศชาติโดยรวม

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 และ 9 ได้ตระหนักถึงปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดี และมีเจตนารมณ์ที่จะสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน รวมทั้งชุมชนและครอบครัว เพื่อเสริมสร้างรากฐานของสังคมและปรับโครงสร้างทางเศรษฐกิจให้สมดุลยั่งยืน โดยมุ่งเน้นความโปร่งใส การมีส่วนร่วม และความรับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ เป็นธรรม และทั่วถึงแก่ทุกภาคส่วน ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งใช้อยู่ในปัจจุบัน ที่มุ่งเพิ่มระดับความเป็นประชาธิปไตยไทยที่มีเสถียรภาพ และเป็นธรรมกับทุกภาคส่วนในสังคม โดยเปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่างๆ เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศอย่างกว้างขวางนั้น นับได้ว่าเป็นการวางรากฐานของธรรมาภิบาลแบบสากลในสังคมไทย

* ร่างเอกสาร “การเสริมสร้างธรรมาภิบาลเพื่อการบริหารจัดการประเทศสู่ความยั่งยืน” จัดทำขึ้นโดยสังเคราะห์สาระจากงานการศึกษา ดังต่อไปนี้

1. “การสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) ในสังคมไทย” โดย ศาสตราจารย์ ดร.วรศักดิ์ อุวรรณโณ (ธันวาคม 2542)
2. “รายงานการวิจัยการศึกษาเพื่อพัฒนาดัชนีวัดผลการพัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดี” โดย สถาบันพระปกเกล้า (กันยายน 2545)
3. “การติดตามประเมินผลการทุจริตประพฤติมิชอบและกลไกตรวจสอบถ่วงดุลในสังคมไทย” โดย สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (สิงหาคม 2548)

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูประบบบริหารจัดการประเทศอันเป็นผลพวงมาจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ที่ใช้หลักการประชาธิปไตยและการบริหารจัดการที่ดี ตลอดจนการปฏิรูประบบราชการและการดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีตามแผนพัฒนาในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมา ยังไม่สามารถส่งผลให้ระบบบริหารจัดการประเทศปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง การปรับเปลี่ยนยังเน้นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบแต่ไม่พัฒนาการปฏิบัติ การบริหารจัดการการพัฒนาประเทศมีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจอยู่ในส่วนกลาง ขาดประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ ส่งผลให้การกระจายผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนายังคงขาดความเป็นธรรม ความไม่เท่าเทียมระหว่างพื้นที่และภาคส่วนต่างๆ อันอาจนำไปสู่ความขัดแย้งและแตกแยกขึ้นในสังคมที่คงจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศ

การสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นกับการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริงจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะธรรมาภิบาลจะเป็นปัจจัยเสริมให้การปกครองในระบบประชาธิปไตยมีลักษณะเปิดให้ประชาชนมีเสรีภาพ การพัฒนาภายใต้เศรษฐกิจเสรีนิยมมีความเป็นธรรมให้กับทุกภาคส่วนมากขึ้น ประสพการณ์ของต่างประเทศในหลายๆ ประเทศ พบว่า ประเทศที่มีความเป็นประชาธิปไตยมาก หรือมีลักษณะเปิดทางการเมืองสูง จะทำให้มีการถกเถียงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันกว้างขวาง เกิดกระบวนการรวมตัวของประชาชน/ประชาสังคม และสร้างค่านิยมใหม่ๆ โดยเฉพาะในเรื่องความเป็นธรรม ความเสมอภาคและประสิทธิภาพ ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนำไปสู่การพัฒนาที่สร้างความเป็นธรรม ความสุข สันติในสังคม สร้างภูมิคุ้มกันให้สังคมไทยมีความแข็งแกร่ง พร้อมรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงและการแข่งขันในเวทีโลก เป็นการวางรากฐานสังคมไทยไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนต่อไป

2

ความหมายและความสำคัญของธรรมาภิบาล

การปกครอง (Governance) หรือ “การบริหารจัดการ” คือการใช้อำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาของประเทศหนึ่ง ซึ่งมีความเป็นกลางที่ไม่แสดงว่าดีหรือเลว การปกครองหรือการบริหารจัดการประเทศมีปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบย่อยอยู่ 2 ส่วนคือ 1) การจัดสรรอำนาจเพื่อสั่งการให้มีการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดผลตามที่ต้องการ 2) โครงสร้างทางวัฒนธรรม ระบบคุณค่าในสังคมเป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของบุคคลทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม

และเมื่อพิจารณาโครงสร้างการปกครองหรือการบริหารจัดการประเทศจะสามารถจำแนกผู้ที่เกี่ยวข้องได้ 5 ภาค คือ ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาคม ภาคประชาชนและครอบครัว และภาคต่างประเทศ โดยทั้ง 5 ภาคนี้ อาจจะมีความสัมพันธ์และทับซ้อนกันอยู่เช่น ปัจจุบันบุคคลอาจมีผลประโยชน์ร่วมอยู่ในภาครัฐหรือภาคธุรกิจด้วย แต่ที่สำคัญคือความอิสระของแต่ละภาคต่อกันจะส่งผลต่อการบริหารจัดการสังคม ถ้าภาคหนึ่งควบคุมอีกภาคหนึ่งได้อย่างสิ้นเชิง ภาคที่ถูกควบคุมย่อมไม่มีบทบาท และภาคที่ถูกควบคุมก็จะบังคับให้การจัดสรรทรัพยากรถือประโยชน์ของตนเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องส่งเสริมธรรมาภิบาลเพื่อสร้างความเป็นอิสระของแต่ละภาคอันจะนำไปสู่ความเป็นธรรมในการพัฒนาประเทศมากขึ้น

2.1 ความหมายของธรรมาภิบาล

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หรือ การบริหารจัดการที่ดี เป็นแนวคิดสากลที่ได้นำมาใช้ในสังคมไทย โดยมีความหมายรวมถึงระบบโครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

ธรรมาภิบาลแบบสากลเน้นตรงกฎเกณฑ์ (Norm) ที่วางระบบ โครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาคส่วนต่าง ๆ 5 ภาคส่วน ที่มีบทบาทร่วมกันในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง โดยภาคที่เป็นหลักมี 4 ภาค คือภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาคม ภาคประชาชนและครอบครัว นอกจากนี้ภาคต่างประเทศที่จะต้องคำนึงถึงเฉพาะเมื่อไปมีความสัมพันธ์ทางเศรษฐกิจและการเมืองในยุคของโลกาภิวัตน์ ทั้งนี้คุณลักษณะสำคัญของธรรมาภิบาล มีดังนี้

(1) **เป้าหมายของธรรมาภิบาล** คือ การพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขของทุกภาคในสังคม กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือธรรมาภิบาลมีจุดมุ่งหมายในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมให้กับทุกภาคในสังคม ไม่ใช่ภาคใดภาคหนึ่ง

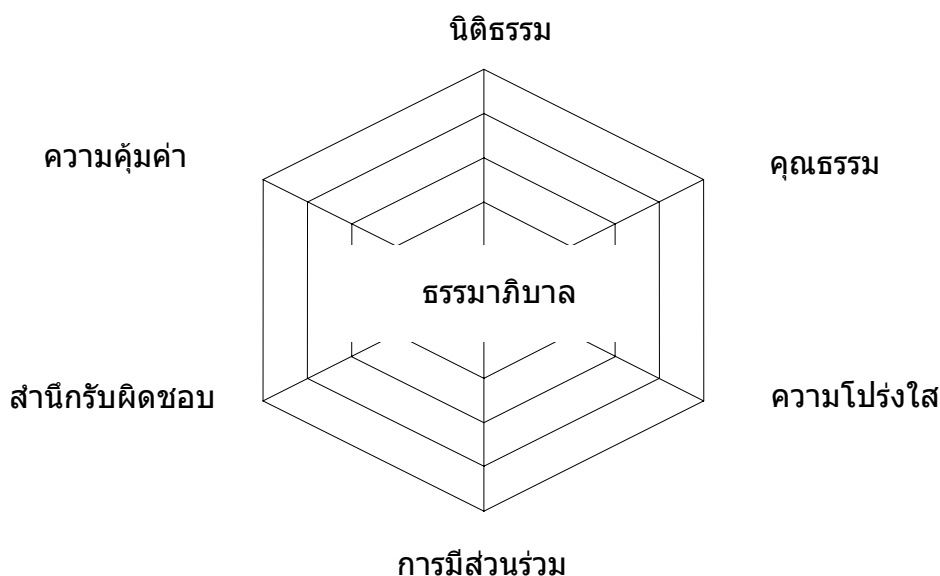
(2) **โครงสร้างและกระบวนการของธรรมาภิบาล (Structure and Process)** ที่จะนำไปสู่เป้าหมายความเป็นธรรมและสันติสุขได้ จะต้องเน้นโครงสร้างและกระบวนการที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศที่ทุกภาคไม่ว่าจะเป็นภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาสังคม ภาคปัจเจกชนและครอบครัว มีส่วนร่วมกันบริหารจัดการประเทศเพื่อขับเคลื่อนการพัฒนาไปข้างหน้า โดย 1) กฎเกณฑ์ดังกล่าวอาจจะประกอบด้วย รัฐธรรมนูญ กฎหมาย กฎ ข้อบังคับ รวมทั้งธรรมเนียมประเพณีและทางศาสนา ศีลธรรม และจริยธรรม เพราะกฎเกณฑ์ดังกล่าวจะสร้าง “สิทธิ” และการยอมรับของแต่ละภาคส่วน และ 2) กระบวนการที่มีธรรมาภิบาลต้องมีลักษณะสำคัญ 4 ประการ คือ การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and transparency) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) และกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and Predictability)

(3) **สาระของธรรมาภิบาล (Substance)** คือ การบริหารจัดการทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองต้องสร้างความสมดุลระหว่างองค์ประกอบต่าง ๆ ของสังคมให้ดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและสังคมมีเสถียรภาพ ความสมดุลที่สำคัญคือการจัดสรรทรัพยากรของสังคมให้ทุกภาคมีส่วนร่วมได้ที่เหมาะสมและยอมรับได้ ซึ่งจะขึ้นอยู่กับ 2 ปัจจัย คือ 1) โครงสร้างหรือกระบวนการที่ทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจเพื่อจัดสรรทรัพยากร และ 2) เครื่องมือที่ใช้คือกฎหมายต้องยุติธรรม

2.2 หลักการธรรมาภิบาลมี 6 หลักการ

ธรรมาภิบาลเป็นทั้งเป้าหมายและวิธีการในการพัฒนา ถ้าพิจารณาในฐานะวิธีการอันนำไปสู่เป้าหมายก็จะหมายถึง เครื่องมือหรือกลไกในการบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายในการพัฒนา อาทิ การเสริมสร้างความเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม เป็นต้น ในขณะที่ถ้าพิจารณาในฐานะที่เป็นเป้าหมายของการพัฒนานั้นจะหมายถึงระบบบริหารจัดการที่มีองค์ประกอบสำคัญ คือ ความเป็นประชาธิปไตย

ประชาชนมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจ ให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนการเคารพสิทธิมนุษยชน และยึดมั่นในความสุจริต ความถูกต้องดีงาม และโปร่งใส ดังนั้น ธรรมาภิบาลจึงประกอบด้วย หลักการสำคัญ 6 ประการ ดังนี้



(1) **หลักนิติธรรม** เป็นหลักที่ถือเป็นกฎกติกาในสังคมที่ทุกคนมีส่วนร่วมเกี่ยวข้อง ดังนั้น การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย โดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ของสมาชิก ระบบกฎหมายและกระบวนการยุติธรรมที่ดีมีความเป็นธรรมและมีความชัดเจน มีระบบลงโทษที่เหมาะสม รวมทั้งมีการบังคับใช้ที่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชน จะช่วยควบคุมการใช้อำนาจของรัฐให้เป็นไปอย่างชอบธรรม พร้อมไปกับช่วยคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนไม่ให้ถูกละเมิดโดยการใช้อำนาจรัฐ และจะเกิดผลในทางตรงกันข้ามหากกฎหมายและระบบยุติธรรมอ่อนแอ จะก่อให้เกิดพฤติกรรมแสวงหาผลประโยชน์จากข้อกฎหมายและแพร่กระจายกว้างขวางนำไปสู่การทุจริตในระดับการใช้อำนาจหน้าที่อย่างไม่ระมัดระวัง กระทบต่อสิทธิเสรีภาพของประชาชนและกระทบต่อการลงทุนทางเศรษฐกิจ

(2) **หลักคุณธรรม** เป็นการพัฒนาให้บุคลากรของภาครัฐยึดมั่นในความถูกต้องดีงามการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเอง เพื่อให้เป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยันอดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต การบริหารจัดการที่ดีภาครัฐเป็นการบริหารที่ไม่เพียงแต่ให้ความสำคัญกับประสิทธิภาพ แต่ต้องให้ความสำคัญกับการดำรงรักษาไว้ซึ่งหลักการอันถูกต้อง การยึดถือระบบคุณธรรม คุณค่าและความดีงามทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะระบบคุณค่าและค่านิยมต่างๆ ในระบบราชการจะเป็นปัจจัยกำหนดพฤติกรรมของข้าราชการ และชี้แนะวิธีการให้บริการแก่ประชาชนด้วย

(3) **หลักความโปร่งใส** การทำงานที่เปิดเผยและสามารถตรวจสอบได้ จะส่งผลให้การทุจริตคอร์รัปชันและความด้อยประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของข้าราชการลดลง ดังนั้นถ้าภาครัฐจัดระบบการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและเปิดเผยให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ในวิธีการและขั้นตอนการทำงาน ได้มีโอกาสตรวจสอบการปฏิบัติงาน ตลอดจนผลการดำเนินงาน จะส่งผลให้ข้าราชการมีความรับผิดชอบต่อการงานและผลของงาน มีการปฏิบัติงานอย่างถูกต้อง เป็นธรรม

และก่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนและประเทศชาติโดยรวมมากขึ้น ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีความมั่นใจว่าข้าราชการมีความตั้งใจจริงในการปฏิบัติงาน

(4) **หลักการมีส่วนร่วม** เป็นปัจจัยที่ทวีความสำคัญต่อการบริหารกิจการบ้านเมืองมากขึ้นทุกขณะ เพราะการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมรับรู้ มีส่วนเกี่ยวข้องกับกระบวนการตัดสินใจ กระบวนการดำเนินการของโครงการ รวมถึงได้รับการเสริมสร้างขีดความสามารถในการเข้ามามีส่วนร่วม การมีส่วนร่วมจึงเป็นกระบวนการที่ประชาชนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีส่วนร่วมทางการเมือง การบริหาร และการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ โดยมีการแสดงทัศนะต่างๆ ต่อการดำเนินงานที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ เพื่อให้รัฐบาลนำไปประกอบการตัดสินใจระดับนโยบายการให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผนร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนควบคุมการดำเนินงาน ดังนั้นการมีส่วนร่วมจึงเป็นการสื่อสารสองทาง มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและรับฟังความเห็นซึ่งกันและกันระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เสริมสร้างความสามัคคีในชาติ ในขณะที่เดียวกันจะก่อให้เกิดกระบวนการติดตามตรวจสอบนโยบายและการดำเนินงานของรัฐให้ดำเนินงานที่รับผิดชอบต่อสังคมมากขึ้น

(5) **หลักความคุ้มค่า** การพัฒนาที่ยั่งยืนจะต้องบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม คำนึงถึงความประหยัด ความคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ โดยยึดถือประชาชนเป็นเป้าหมายสูงสุดในการทำงาน วิฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นภายในประเทศ เมื่อปี 2540 ที่ผ่านมามีสาเหตุส่วนหนึ่งมาจากการจัดสรรทรัพยากรในสังคมไปลงทุนในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นการบริหารจัดการที่ไม่ดีในส่วนของภาครัฐ ในขณะที่รัฐยังคงฐานะเป็นแกนสำคัญในกระบวนการบริหารจัดการในการพัฒนาประเทศและการให้บริการแก่ประชาชน จึงต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการและกลไกการทำงานให้คำนึงถึงประสิทธิภาพมากขึ้น

(6) **หลักความสำนึกรับผิดชอบ** เป็นกระบวนการทำงานที่จะช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพการทำงานให้ดีขึ้น ความสำนึกรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานจะต้องมีลักษณะที่สำคัญ 6 ประการ คือ การมีเป้าหมายที่ชัดเจน ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน การปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพ การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้ออำนวยให้เกิดการรับผิดชอบ การทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง การมีแผนสำรองการติดตามประเมินผลการทำงาน เนื่องจากภาครัฐเป็นผู้ใช้อำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการกิจการของรัฐในทุกระดับ ดังนั้นจึงต้องการสร้างเครื่องมือและวัฒนธรรมสำนึกรับผิดชอบให้เกิดขึ้นแก่ข้าราชการอย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะความรับผิดชอบต่ออำนาจหน้าที่ในการบริหารและการเงิน การบังคับให้เกิดความรับผิดชอบและการตรวจสอบได้จะเป็นการตรวจสอบและควบคุมพฤติกรรมของข้าราชการให้รับผิดชอบต่อภารกิจ ต่อสังคม กระตือรือร้นในการแก้ปัญหาของประชาชน เคารพความคิดเห็นที่แตกต่าง และกล้าที่จะยอมรับผลดีผลเสียจากการกระทำของตนเอง

2.3 ความสำคัญของธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยเสริมระบอบประชาธิปไตย และเศรษฐกิจเสรีนิยมให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

“ธรรมาภิบาล” มีบทบาทความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความเป็นประชาธิปไตย โดยมีการศึกษาที่บ่งชี้และยอมรับในระดับสากลว่า ประเทศที่มีการบริหารการปกครองในระบอบประชาธิปไตยที่มั่นคงและมีเสถียรภาพเพิ่มขึ้น จะเสริมสร้างให้ธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นถึง 3 เท่า และยกระดับการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมของประเทศให้เพิ่มสูงขึ้นอย่างยั่งยืน ทั้งนี้เนื่องจากผลการ

พัฒนาเศรษฐกิจที่สูงขึ้นส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการทางสังคม โดยการก่อให้เกิดชนชั้นกลางที่มีการศึกษาและมีอิสระทางเศรษฐกิจจำนวนมากพอที่จะเป็นฐานของประชาธิปไตย เกิดการตื่นตัวในสิทธิหน้าที่ ในขณะเดียวกันการพัฒนาเศรษฐกิจในระบบเปิด เกิดค่านิยมใหม่ๆ และเกิดการหมุนเวียนของข่าวสารและทุนแบบเปิดจะทำให้การบริหารประเทศต้องคำนึงถึงประโยชน์ของคนส่วนใหญ่ การประพฤติปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องดีงามของผู้บริหารและผู้นำจะไม่ได้รับการยอมรับและถูกคัดค้านจากคนส่วนใหญ่ ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นรากฐานให้ประชาธิปไตยยืนยาว

ประเทศไทยในอดีตยังขาดการบริหารจัดการที่ดีเป็นอย่างมาก วิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงเมื่อปี 2539 นั้นมีความเชื่อว่า สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากการบริหารจัดการที่ไม่มีธรรมาภิบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 และ 9 รวมทั้งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลให้กับสังคมไทย ดังนั้นการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการประเทศที่ดีขึ้นในประเทศไทยอย่างต่อเนื่องจะเป็นตัวช่วยเสริมให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยและการมีเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมมีความแข็งแกร่ง ยั่งยืน ซึ่งจะส่งผลให้ประเทศมีภูมิคุ้มกัน มีการพัฒนาที่เป็นธรรม มีกระบวนการรับผิชอบและตรวจสอบการบริหารจัดการประเทศ มีความโปร่งใส ซึ่งจะทำให้สังคมไทยแข็งแกร่ง พร้อมรับกับกระแสการเปลี่ยนแปลงและพร้อมแข่งขันในเวทีโลก ตลอดจนสามารถสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาประเทศในทุกภาคส่วนในสังคมอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันอันจะเป็นการวางรากฐานสังคมไทยไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

3

ประเมินสถานการณ์

ในช่วงเกือบทศวรรษที่ผ่านมาภายใต้การประกาศใช้รัฐธรรมนูญฯ พ.ศ. 2540 ที่ใช้หลักการประชาธิปไตยและการบริหารจัดการที่ดี รวมทั้งได้มีความพยายามที่จะดำเนินการตามยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดีตามแผนพัฒนาฯ ได้ทำให้สังคมไทยมีความตื่นตัวที่จะพัฒนาองค์กรภายในภาคส่วนของตนเองให้มีธรรมาภิบาลมากขึ้น แต่การดำเนินงานยังไม่สามารถส่งผลให้ระบบบริหารจัดการประเทศปรับเปลี่ยนไปสู่ระบบที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง การปรับเปลี่ยนยังเน้นเพียงการเปลี่ยนแปลงในเชิงรูปแบบแต่ไม่พัฒนาการปฏิบัติ ทิศทางการพัฒนาประเทศขาดความสมดุล ผู้ปฏิบัติยังขาดความเข้าใจในหลักการ และกระบวนการธรรมาภิบาลยังไม่สามารถแยกเรื่องส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่และอำนาจ ยังไม่ยอมรับการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศของภาคส่วนอื่น กฎหมายที่เป็นด้านกลไก สำคัญก็มีปัญหาการใช้ดุลพินิจโดยปกติจากควบคุมและยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกในการจัดสรรประโยชน์ ดังนี้

3.1 กระบวนการบริการจัดการประเทศได้เริ่มเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่น ๆ เข้ามาร่วมกับภาครัฐมากขึ้น แต่ภาคประชาชนและภาคสาธารณะอื่น ๆ ยังมีบทบาทจำกัดและอ่อนแอ

นับตั้งแต่ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่การปกครองสมัยใหม่ในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อเนื่องถึงช่วงที่มีการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นแนวทางการพัฒนาประเทศ ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 - 4 พบว่า กระบวนการบริหารจัดการประเทศมีลักษณะปิดค่อนข้างมาก ระบบราชการ/ข้าราชการเป็นกลไกสำคัญโดยไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วม ในระยะของ

แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 เป็นต้นมาเริ่มเปิดโอกาสให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทมากขึ้น และในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ที่เริ่มให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ประชาสังคม แต่ก็ยังมีบทบาทจำกัดและยังไม่ใช่การเข้าร่วมตามหลักการของธรรมาภิบาลที่แท้จริง

(1) ภาคการเมืองและรัฐบาลที่เข้มแข็ง มีเสถียรภาพอย่างมากและได้นำไปสู่การเสถียรภาพกับกระบวนการตรวจสอบ อันเป็นผลสืบเนื่องจากการปฏิรูปการเมืองและการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ทำให้ระบบพรรคการเมือง รัฐบาล และระบบรัฐสภามีความเข้มแข็ง มีเสถียรภาพมากขึ้น รัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมีความชัดเจนในเรื่องทิศทางการพัฒนาประเทศ การแก้ไขปัญหาและการพัฒนาเฉพาะเรื่อง โดยมีการศึกษาวิจัยเชิงนโยบายที่สามารถนำไปสู่การกำหนดนโยบายบริหารราชการแผ่นดินได้ชัดเจน มีการผลักดันให้เกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม ในทิศทางที่ตอบสนองต่อนโยบายได้อย่างเบ็ดเสร็จ รวมทั้งรัฐบาลยังให้ความสนใจเป็นอย่างมากกับการบริหารจัดการทรัพยากรของภาครัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดให้มีการใช้จ่ายอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ยังมีการติดตามถามถึงผลของการดำเนินงานอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตามความเข้มแข็งอย่างมากของภาคการเมืองได้นำไปสู่การควบคุมระบบราชการและหน่วยงานสำคัญๆ ได้อย่างสิ้นเชิง องค์การนิติบัญญัติ องค์การตรวจสอบตามรัฐธรรมนูญ และวุฒิสภาขาดอิสระตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ ทำให้การถ่วงดุลอำนาจขาดประสิทธิภาพ

(2) ระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกหลักยังมุ่งพัฒนาในเชิงประสิทธิภาพแต่กระบวนการบริหารจัดการยังมีลักษณะปิดค่อนข้างมาก มีการรวมศูนย์อำนาจการตัดสินใจไว้ที่ส่วนกลาง และยังขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

» การปฏิรูประบบราชการอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการปรับโครงสร้าง กระทรวง ทบวง กรม เพื่อลดความซ้ำซ้อนในการทำงานตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และ พ.ร.บ. ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 ซึ่งถือเป็นการปฏิรูประลอกแรกในส่วนโครงสร้าง การปฏิรูประลอกที่สองที่กำลังดำเนินอยู่อย่างเข้มข้น คือ การปฏิรูปการบริหารจัดการของภาคราชการไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ส่งผลให้ทุกส่วนราชการต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง วิธีการให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน รวมถึงมีความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สามารถวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม และเปิดเผยต่อสาธารณะอย่างกว้างขวาง

» แต่การปฏิรูปดังกล่าวเป็นเพียงการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งยังไม่เพียงพอต่อการสร้างการบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล การบริหารราชการภาครัฐมีลักษณะรวมศูนย์อำนาจและการจัดลำดับบังคับบัญชาลดหลั่นกันมาตั้งแต่กระทรวง ทบวง กรม จังหวัด อำเภอ ตำบล หมู่บ้าน การกำหนดนโยบาย แผนงาน/โครงการจะดำเนินการในราชการส่วนกลาง เช่นเดียวกับระบบงบประมาณที่กำหนดให้กระทรวง ทบวง กรม และรัฐวิสาหกิจเท่านั้นที่เป็นหน่วยที่รับงบประมาณแผ่นดิน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมิได้มีฐานในการจัดเก็บรายได้ค่อนข้างแคบ รัฐบาลส่วนกลางยังคงจัดสรรงบประมาณให้ จึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เข้มแข็ง และยังไม่มีการบริหารงานที่เป็นอิสระจากส่วนกลางอย่างแท้จริง ในขณะที่การกระจายอำนาจและงบประมาณให้ราชการส่วนภูมิภาค (ผู้ว่า CEO) ยังไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมจากประชาชนอย่างแท้จริง การกำหนดแผนงาน/โครงการ และวงเงินงบประมาณยังกำหนดจากส่วนราชการโดยไม่มีระบบ/โครงสร้างรองรับ ส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรไม่สะท้อนผลประโยชน์ของประชาชน/สังคมอย่างแท้จริง

(3) ภาคประชาชนเริ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 และขยายบทบาทเพิ่มขึ้นภายใต้รัฐธรรมนูญ 2540 แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 ได้เห็นความสำคัญและเริ่มกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนตั้งแต่ในขั้นตอนของการจัดทำแผน รวมทั้งกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศโดยการปรับปรุงกลไกภาครัฐ และเปิดโอกาสประชาชนจากทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาประเทศมากขึ้น แต่การดำเนินงานยังอยู่ในช่วงเริ่มต้นบทบาทจึงจำกัดอยู่ในขั้นตอนของการให้ข้อมูลและแสดงความคิดเห็นต่อทิศทางของการพัฒนา แต่ยังไม่ถึงอำนาจ การตัดสินใจในเชิงนโยบาย (Accessibility) ซึ่งภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ได้วางรากฐานและเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารประเทศไว้ทุกระดับ ตั้งแต่ระดับร่วมรับรู้ ร่วมให้ข้อมูลความเห็น ร่วมตัดสินใจ ร่วมกระทำการและรับผล และจนท้ายที่สุดคือ ร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ซึ่งภาคประชาชนก็มีความตื่นตัวเข้าร่วมกับภาคส่วนอื่นๆ ในการบริหารจัดการประเทศเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทั้งการมีส่วนร่วมในระดับการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น การแสดงความคิดเห็นต่อนโยบาย/มาตรการในระดับชาติ การเสนอกฎหมาย การยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เป็นต้น อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่ายังมีปัญหาอยู่บ้างโดยขั้นตอน ในบางเรื่องซับซ้อน ยุ่งยาก และไม่เอื้อต่อกระบวนการมีส่วนร่วม

(4) ภาคธุรกิจเอกชนเป็นกลไกที่มีบทบาทในการพัฒนาประเทศเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง แต่ยังไม่มากพอที่จะขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจเอกชนโดยรวม ภาคเอกชนมีบทบาทการพัฒนาประเทศร่วมกับภาครัฐมาตั้งแต่ในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 3 - 4 โดยในระยะแรกๆ ยังมีการแยกส่วนการทำงาน ภาคธุรกิจเอกชนร่วมมือกันดำเนินการในรูปหอการค้าไทย สมาคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สมาคมธนาคารไทย เป็นต้น ต่อมาแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ได้มีการร่วมมือกันในรูปแบบของคณะกรรมการการร่วมภาครัฐและเอกชน (กรอ.) และรัฐได้มุ่งเน้นการส่งเสริมสนับสนุนการผลิตและการส่งออกในภาคธุรกิจและอุตสาหกรรมอย่างจริงจัง ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจขยายตัวรวดเร็วขึ้น แต่ในขณะเดียวกันก็ได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งในเรื่องการใช้ทรัพยากรและความไม่เป็นธรรมในการพัฒนาเพิ่มขึ้น ผลประโยชน์จากการพัฒนาตกอยู่ในเฉพาะกลุ่มนักธุรกิจอุตสาหกรรม แต่เกษตรกร ผู้ใช้แรงงาน ประชาชนไม่ได้รับผลประโยชน์อย่างเท่าเทียม และสถานการณ์ดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะในปัจจุบันที่ภาคธุรกิจได้เข้าสู่วงจรทางการเมืองมากขึ้น และมีอำนาจในการบริหารจัดการประเทศ จึงเป็นโอกาสอย่างมากที่จะทำให้การกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย ระเบียบต่างๆ สามารถเอื้อประโยชน์ หรือเกื้อกูลในภาคส่วนของธุรกิจด้วยตนเอง ในขณะที่การพัฒนาบรรษัทภิบาลที่ได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี 2545 ถึงแม้จะมีความก้าวหน้ามากขึ้น แต่ก็ยังจำกัดอยู่ในองค์กรธุรกิจขนาดใหญ่ไม่กี่แห่ง และยังไม่มีความมากพอที่จะสร้างกระแสให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นภาคธุรกิจเอกชน

3.2 หลักการของกฎหมายยังไม่สามารถสร้างความเป็นธรรมกับทุกภาค ขณะที่กลไกการตรวจสอบภาครัฐยังขาดความโปร่งใส

(1) กระบวนการบริหารจัดการและกระบวนการยุติธรรมยังปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว และเอื้อประโยชน์ต่อธุรกิจอุตสาหกรรมมากกว่าเศรษฐกิจขนาดเล็กในชุมชน กฎหมาย กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ซึ่งเป็นเครื่องจัดสรรสิทธิและอำนาจนั้น ถึงแม้ในสังคมไทยมีกฎหมายที่ดีๆ อยู่จำนวนมาก ก็มีบ้างที่ล้าสมัย เข้าใจยาก และเปิดโอกาสการใช้ดุลยพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐมาก จึงทำให้ผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม สามารถใช้ช่องว่างทางกฎหมายเอารัดเอาเปรียบ แสวงหาประโยชน์จาก

กลุ่มผู้ด้อยโอกาส **ในขณะที่เดียวกันกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตลอดจนระบบภาษีอากร มุ่งสนับสนุน ส่งเสริม และคุ้มครองภาคธุรกิจเอกชนในการผลิตเชิงอุตสาหกรรมและการค้ามากกว่าการส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ** กฎหมายจึงเอื้อประโยชน์และจัดสรรสิทธิให้แก่ธุรกิจขนาดใหญ่มากกว่าการดูแลภาคธุรกิจขนาดเล็ก/เศรษฐกิจชุมชน เกษตรกรในชนบท

(2) กลไกตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ยังขาดอิสระและขาดประสิทธิภาพในการดำเนินงาน การปฏิบัติงานขององค์กรอิสระภายใต้รัฐธรรมนูญได้นำไปสู่ความเคลือบแคลงสงสัยในกระบวนการยุติธรรมและผลการตรวจสอบ ทำให้เกิดการละเมิดสิทธิเสรีภาพไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ซึ่งกระทบต่อความพยายามในการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี **ในขณะที่กลไกตรวจสอบถ่วงดุลนอกภาครัฐยังขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล** สื่อมวลชนยังมีรายงานข่าวเชิงลึกลับค่อนข้างน้อยทำให้ประชาชนไม่ได้รับข้อเท็จจริง องค์กร NGO มีขอบข่ายการปฏิบัติงานจำกัด เฉพาะในประเด็นสุขภาพและสิ่งแวดล้อม ในขณะที่ภาคนักวิชาการ กลุ่มสถาบันวิชาชีพยังไม่มีควมถนัดในการขับเคลื่อนกระแสสำคัญ ทำให้ข้อมูลที่มีความสำคัญไม่ได้นำไปขยายผลเท่าที่ควร

3.3 ระบบพวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณยังคงเป็นอุปสรรคขัดขวางการเสริมสร้างธรรมาภิบาล แม้ว่ารัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จะมีบทบัญญัติที่จะทำให้การเมือง การบริหารจัดการมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ รวมทั้งกระจายอำนาจทางการเมือง การปกครอง และการเงินการคลัง แต่โดยพื้นฐานของสังคมไทยยังคงมีวัฒนธรรมที่อุปถัมภ์กันในกลุ่มพวกพ้องและการตอบแทนบุญคุณที่ฝังรากลึกในสังคมไทย ประกอบกับความไม่เข้าใจและไม่สามารถแยกแยะผลประโยชน์ส่วนตัวออกจากตำแหน่งหน้าที่หรือประโยชน์สาธารณะ การปฏิบัติหน้าที่หรือการใช้อำนาจขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลค่อนข้างมาก จึงทำให้

(1) นักการเมืองบางคนที่มีปัญหาด้านคุณภาพ-คุณธรรม ยังมีโอกาสก้าวเข้าสู่ **อำนาจบริหารและอำนาจนิติบัญญัติ** โดยผ่านกระบวนการเลือกตั้งจากระบบอุปถัมภ์ นอกจากนั้น ผู้ดำรงตำแหน่งบางคนใช้อำนาจตามตำแหน่งหน้าที่โดยยึดความสัมพันธ์ส่วนตัวมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม ทำให้ขาดความเสมอภาค ขาดความโปร่งใส และเป็นไปตามอำเภอใจ ซึ่งก่อให้เกิดผลที่ไม่เอื้อต่อการสร้างธรรมาภิบาลที่รุนแรงในวงกว้าง

(2) ระบบการเมืองการปกครองในบางท้องถิ่นยังมีปัญหาความไม่โปร่งใส ในชุมชนท้องถิ่นบางพื้นที่ยังมีกลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ในพื้นที่ผูกขาดการเมืองทุกระดับ วัฒนธรรมของการอุปถัมภ์พรรคพวกยังฝังรากลึก นักการเมืองที่ได้รับการคัดเลือกมักจะเป็นคนเดิมๆ ที่มีสายสัมพันธ์เชื่อมโยงกับกลุ่มอิทธิพลในท้องถิ่น ผ่านกระบวนการเลือกตั้งที่มีการซื้อสิทธิ์ขายเสียง ซึ่งได้นำมาสู่ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในการใช้อำนาจรัฐ ในขณะที่ระบบการตรวจสอบขาดประสิทธิภาพ หน่วยงานท้องถิ่น ข้าราชการ ชุมชนท้องถิ่นยังปรับตัวไม่ทัน ถูกครอบงำและกลายเป็นเครื่องมือในการแสวงหาผลประโยชน์ของนักการเมือง

(3) ประเทศไทยมีปัญหาด้านธรรมาภิบาล และการทุจริตคอร์รัปชันของ **นักการเมืองและข้าราชการค่อนข้างมาก** ข้อมูลจากองค์กรหลายแห่ง พบว่า ประเทศไทยมีการทุจริตจากการใช้อำนาจของรัฐในการแสวงหาผลประโยชน์มี 2 รูปแบบ คือ การทุจริตที่ผิดกฎหมาย และการทุจริตเชิงนโยบาย ซึ่งมีการขยายตัวและใช้รูปแบบที่ซับซ้อนมากขึ้น ถึงแม้ว่าในช่วงของแผนพัฒนาฯ ฉบับ

ที่ 9 ภาพลักษณ์การคอร์รัปชันในประเทศไทยในสายตาของนักธุรกิจชาวต่างประเทศดีขึ้นเล็กน้อยจากระยะที่ผ่านมา แต่เมื่อเปรียบเทียบกับเพื่อนบ้านในประเทศอาเซียนยังอยู่ในระดับปานกลาง โดยอยู่ในระดับดีกว่า ฟิลิปปินส์ เวียดนาม และอินโดนีเซีย แต่ยังต่ำกว่ามาเลเซีย และสิงคโปร์ ซึ่งมีคะแนนสูงอยู่ในลำดับต้นๆ ของโลก นอกจากนั้นแล้วปัญหาที่ได้มีการศึกษาวิจัยและรายงานผลว่ามีความรุนแรงเพิ่มขึ้น คือ การทุจริตที่ไม่สามารถเอาผิดตามกฎหมายได้ เช่น การใช้อำนาจฝ่ายบริหารออกกฎ ระเบียบ หรือแต่งตั้งคณะกรรมการ ผู้บริหารหน่วยงาน เพื่อเอื้อประโยชน์เฉพาะกลุ่ม หรือเฉพาะเครือข่าย/พรรคพวก ซึ่งผลการศึกษาของ Bhargava (2004) ระบุว่า ประเทศไทยมีปัญหาด้านธรรมาภิบาลและการคอร์รัปชันของนักการเมืองและข้าราชการค่อนข้างมาก การอาศัยกลไกตรวจสอบภายในโดยหน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพเท่ากับกลไกตรวจสอบภายนอก และการปฏิรูปการเมือง รวมทั้งการกำหนดนโยบายเศรษฐกิจเพื่อลดช่องทางการแสวงหาผลประโยชน์จากการทุจริตจากขั้นตอนของทางราชการหรือการอนุมัติโครงการ

(4) ภาคธุรกิจเข้าสู่วงจรทางการเมืองและอำนาจรัฐมากขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบการทุจริตประพฤติมิชอบ การทุจริตในสังคมไทยที่เกิดขึ้นอย่างกว้างขวางมีสาเหตุมาจากการใช้อำนาจของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว ซึ่งในบางครั้งวิธีการหาผลประโยชน์ส่วนตัวจากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายนั้นอาจไม่ผิดกฎหมาย เช่นในกรณีที่นักการเมืองจัดสรรงบประมาณ ให้สัมปทาน กำหนดแผนนโยบายทางเศรษฐกิจ หรือออกกฎเกณฑ์การกำกับดูแลธุรกิจที่เอื้อประโยชน์ต่อกิจการที่ตนมีส่วนได้เสียด้วย เป็นต้น แม้การแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ธุรกิจส่วนตัวโดยใช้อำนาจรัฐเป็นปัญหาที่มีมานาน แต่ในอดีตนักการเมืองส่วนมากจะเป็น “นักการเมืองอาชีพ” ไม่ค่อยมีธุรกิจส่วนตัว ปัญหาดังกล่าวจึงไม่ซับซ้อนมากนัก แต่ในช่วงเวลาที่ผ่านมา มีกลุ่มธุรกิจที่มีทุนมากเข้ามาสู่อำนาจการบริหารประเทศโดยตรงโดยผ่านกระบวนการเลือกตั้ง ซึ่งการเข้ามาของกลุ่มทุนดังกล่าวทำให้มีโอกาสกำหนดนโยบายมาตรการที่มีลักษณะขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและประโยชน์สาธารณะ ซึ่งการกระทำดังกล่าวเป็นการทุจริตในรูปแบบที่ไม่สามารถใช้กฎหมายลงโทษได้

4 เจื่อนไขที่ส่งผลต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

4.1 เจื่อนไขภายในประเทศ

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน หลักการที่สำคัญได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและรับผล ซึ่งจะทำให้การพัฒนาธรรมาภิบาลในภาพรวมของประเทศมีการรอบทิศทางที่ชัดเจนมากขึ้นและจนถึงปัจจุบันการดำเนินงานในหลายส่วนได้ส่งผลอย่างเป็นรูปธรรมต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาล และมีอีกหลายเรื่องที่จะต้องเร่งรัดและปรับแก้ เพื่อสร้างกระบวนการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพและประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมได้อย่างแท้จริง เช่น การกระจายอำนาจให้กับชุมชนท้องถิ่น การส่งเสริมองค์กรนอกภาครัฐเพื่อถ่วงดุลอำนาจบริหาร การย่นทอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองของภาคประชาชน เป็นต้น

(2) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ที่ส่งผลให้เกิดการปฏิรูปการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งเป็นกลไกหลักในการบริหารจัดการประเทศไปสู่การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ที่มุ่งเน้นการสร้างระบบบริหารจัดการที่ดี การเป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ และการบริหารจัดการมุ่งผลสัมฤทธิ์ ส่งผลให้ภาคราชการต้องปรับแนวทางการบริหารจัดการ โดยมีการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง วิธีการให้บริการ กลุ่มผู้รับบริการที่ชัดเจน รวมถึงมีความชัดเจนในเรื่องผลผลิต ผลลัพธ์ ที่สามารถวัดผลอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวไปเป็นในทิศทางที่สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ

4.2 เงื่อนไขภายนอกประเทศ

(1) การร่วมมือระหว่างข้าราชการ นักการเมือง และนักธุรกิจ在不同ประเทศ เพื่อแสวงหาประโยชน์จากการใช้อำนาจหน้าที่กลายเป็นตัวอย่างที่เกิดการลอกเลียนอย่างกว้างขวาง การปราบปรามการทุจริตที่ผู้กระทำเป็นผู้ที่มีอิทธิพลหรือมีตำแหน่งหน้าที่การงานในระดับสูง มักจะไม่ประสบความสำเร็จ ในปัจจุบันได้มีตัวอย่างจากต่างประเทศที่มีนักธุรกิจขนาดใหญ่ที่มีทุนมหาศาลได้ผันตัวเข้าสู่วิถีทางการเมือง ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศและเข้าสู่อำนาจการบริหารจัดการประเทศ เนื่องจากเห็นโอกาสในการเข้ามากำหนดนโยบายต่าง ๆ ซึ่งเอื้อประโยชน์ให้กับธุรกิจตนเองและพวกพ้องและให้การแข่งขันทางธุรกิจขาดความยุติธรรม และกระทบต่อภาพพจน์และการพัฒนาประเทศโดยรวมในระยะยาว แนวคิดดังกล่าวได้แพร่หลายเข้าสู่ประเทศไทย และนักธุรกิจทั้งในระดับชาติ และระดับท้องถิ่นในหลายพื้นที่ได้เข้าสู่วงจรทางการเมือง

(2) กระแสหลักภายนอกประเทศในหลายเรื่องสนับสนุนให้เกิดการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและมีอิทธิพลต่อความกระตือรือร้นที่จะสร้างธรรมาภิบาลในสังคมไทย ได้แก่

» กระแสประชาธิปไตยในสังคมโลกมีอิทธิพลต่อแนวคิดและค่านิยมในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิ เสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การพิทักษ์สิทธิมนุษยชน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

» กระแสของการผลักดันให้มีการปฏิรูปในเรื่องโลกาภิบาล (Global Governance) และการจัดการระบบเศรษฐกิจโลก (Global Economic Governance) โดยการพัฒนาองค์กรระหว่างประเทศให้มีบทบาทในด้านการเมืองและความมั่นคงของโลกมากขึ้น รวมทั้งการปฏิรูปองค์การระหว่างประเทศให้มีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

» กระแสสังคมทั่วโลกให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาท้องถิ่นและการกระจายอำนาจ การเคารพสิทธิ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยตระหนักถึงสิทธิของเด็ก สตรี และคนชรา และให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาล โดยเน้นความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความมีสำนึกรับผิดชอบ และการเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการ

5 เป้าประสงค์การบริหารจัดการประเทศ

เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนาให้กับทุกภาคส่วน อันจะนำไปสู่การอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขในสังคม

6 หลักการในการบริหารจัดการประเทศอย่างมีธรรมาภิบาล

การบริหารจัดการประเทศ เพื่อสร้างประเทศไทยให้สันติสุขอย่างยั่งยืนนั้น จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานที่มั่นคงเป็นที่ยอมรับของคนส่วนใหญ่ในสังคม รวมถึงผู้ด้อยโอกาส และผู้ยากจน มีกระบวนการจัดสรรทรัพยากรต่างๆ ที่เป็นธรรมต่อคนในสังคม มีการจัดการระบบเศรษฐกิจที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ลดการผูกขาด ดังนั้น ระบบการบริหารจัดการประเทศต้องคำนึงถึง

6.1 การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการประเทศ (Participation) การบริหารจัดการประเทศต้องเป็นกระบวนการเปิดให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน ภาคประชาสังคม หรือภาคประชาชนมีส่วนร่วมผลักดันกำลังขับเคลื่อนสังคมร่วมกัน

6.2 ความโปร่งใสในกระบวนการตัดสินใจ (Transparency) เพื่อป้องกันการทุจริตและบิดเบือนผลประโยชน์ของภาคส่วนอื่นๆ ไปเป็นของภาคส่วนตัวเองทำไม่ได้ หรือทำได้ยากขึ้น

6.3 ความรับผิดชอบ (Accountability) ของภาคส่วนต่างๆ ที่มีบทบาทในการบริหารจัดการประเทศที่มีผลต่อการตัดสินใจดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการในเรื่องใดเรื่องหนึ่ง โดยการพร้อมรับการตรวจสอบ การวิพากษ์วิจารณ์ และการชี้แจงตอบคำถามให้สาธารณชนได้รับทราบรับรู้ร่วมกัน

6.4 การมีกฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair legal framework and Predictability) ทั้งนี้เนื่องจากกฎหมายในบริบทของการพัฒนาประเทศ เป็นเครื่องมือในการจัดสรรทรัพยากรในสังคม โดยการจัดสรร “สิทธิ” หรือประโยชน์ให้กับบุคคล หรือกลุ่มต่างๆ

6.5 การส่งเสริมวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้เรียนรู้และยอมรับฟังความคิดเห็นที่หลากหลายและยึดมั่นในสิทธิเสรีภาพ การเคารพความเสมอภาค การเชื่อในนิติธรรมหรือกฎหมาย และการฟังเสียงคนส่วนใหญ่โดยคุ้มครองคนส่วนน้อย

7 ทิศทางและแนวทางการพัฒนา

ทิศทางการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในระยะยาวอีก 10 - 15 ปีข้างหน้า จะต้องมุ่งพัฒนาในขั้นตอนสร้างความสมดุล เท่าเทียม และเป็นธรรม ความหลากหลายในสังคม ทั้งในเชิงความคิด วัฒนธรรม และประเพณี โดยมีแนวทางการพัฒนาหลัก ดังนี้

7.1 สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพ ลดการบังคับควบคุม คำหนึ่งถึงความต้องการของประชาชนและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา ด้วยการปรับบทบาทโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการภาครัฐทั้งในส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น โดยมีแนวทางที่สำคัญดังนี้

(1) ภาครัฐ ควรต้องปรับบทบาท จากผู้ดำเนินงานเองไปสู่การอำนวยความสะดวก รวมทั้งกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ชุมชน ท้องถิ่นมากขึ้น

» ปรับบทบาทจากผู้ดำเนินการในทุกสาขา เป็นผู้อำนวยความสะดวกให้แก่ภาคเอกชน ในกิจกรรม/สาขาที่เอกชนสามารถดำเนินได้ดี พร้อมทั้งให้บริการแก่ภาคอื่นๆ

» ปรับบทบาทจากผู้กำกับและควบคุมอำนาจการตัดสินใจการพัฒนาในด้านต่างๆ เป็นผู้ให้การสนับสนุนการพัฒนา โดยใช้นโยบายสนับสนุนและผ่อนคลายกฎระเบียบ

» ปรับจากการบริหารแบบสั่งการโดยตรงจากเบื้องบนและกุมอำนาจการตัดสินใจ เป็นการสนับสนุน เสริมสร้างความเข้มแข็ง และรับรองการมีส่วนร่วมของการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่น พร้อมกับกระจายอำนาจการตัดสินใจ

(2) ปรับปรุงโครงสร้างภาคราชการให้คล่องตัวพัฒนาระบบราชการทั้งส่วนกลางและภูมิภาคให้มีสมรรถนะสูง และปรับโครงสร้างระบบบริหารราชการให้คล่องตัว โดยกำหนดรูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมกับภารกิจ พัฒนาคุณภาพการให้บริการที่รวดเร็วทันสมัย โปร่งใส ลดกฎระเบียบที่เป็นอุปสรรคและไม่เอื้อต่อการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาประเทศอย่างเป็นธรรม ส่งเสริมการบริหารงานเชิงยุทธศาสตร์แบบบูรณาการ

(3) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสามารถรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ และสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ในระยะยาวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเป็นองค์กรที่มีบทบาทหลักในการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น จะต้องพัฒนาศักยภาพและกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการบริหารทั้งงานบุคคลและการคลังของตนเอง เพื่อจัดบริการสาธารณะและคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ และเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง โดย

» เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาและจัดเก็บรายได้ของตนเอง โดยเพิ่มประเภทและการปรับปรุงฐานรายได้/วิธีการจัดเก็บรายได้ รวมทั้งกระจายกิจกรรมทางเศรษฐกิจสู่ชุมชนท้องถิ่นอย่างทั่วถึง

» พัฒนาขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจ สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ คุ่มค่า กำหนดมาตรฐานการให้บริการสาธารณะ และมาตรฐานจรรยาบรรณ รวมทั้งการมีธรรมาภิบาลของผู้บริหารในระดับท้องถิ่น

» เปิดโอกาสให้ประชาชนและภาคส่วนอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารพัฒนาและติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจเพื่อสร้างความโปร่งใสในการดำเนินงานและลดการทุจริตประพฤติมิชอบ

(4) **ปรับโครงสร้าง กลไก และกระบวนการจัดสรรทรัพยากร** เพื่อเพิ่มบทบาทของภูมิภาคและท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้ตรงกับสภาพปัญหาและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น โดย

» **ปรับปรุงระบบงบประมาณแผ่นดิน** ปรับปรุงวิธีการจัดสรรงบประมาณตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณเพื่อให้การจัดสรรงบประมาณลงไปสู่ส่วนภูมิภาค/จังหวัด และส่วนท้องถิ่น/องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้โดยไม่ต้องผ่านส่วนราชการส่วนกลาง โดยเปิดโอกาสให้เป็นหน่วยที่สามารถเสนอขอและได้รับการจัดสรรงบประมาณได้โดยตรง และในระยะยาวควรจะต้องกำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนภูมิภาคต้องผ่านกระบวนการเลือกตั้ง และกำหนดให้มีการเลือกผู้ว่าราชการจังหวัดอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยเริ่มต้นจากจังหวัดที่มีความพร้อมก่อน

» **ปรับกระบวนการบริหารพัฒนาของหน่วยราชการทุกระดับ เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของท้องถิ่น และจังหวัด ภายใต้หลักการที่ยึดพื้นที่ – การกิจ – การมีส่วนร่วม** โดยประสานความร่วมมือพร้อมกับปรับบทบาทหน่วยงานในส่วนกลางให้สนับสนุนส่วนราชการภูมิภาคภายใต้สังกัดให้ดำเนินงานโดยยึดพื้นที่ การกิจ และการมีส่วนร่วมกับประชาชนให้มากขึ้น พร้อมทั้งประสานงานเพื่อบูรณาการทำงานกับหน่วยงานอื่นๆ ในพื้นที่เดียวกันในลักษณะการทำงานในแนวราบ การทำงานเป็นทีม และประสานแผนงาน – แผนเงิน – แผนคนอย่างมีบูรณาการ

» **การปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา** โดยการเปิดโอกาสให้ภาคีและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตรากฎหมายให้มากที่สุดเพื่อประสานผลประโยชน์ของภาคส่วนต่างๆ ให้เสมอภาคและมีความสมดุล ดังนี้

► **ปฏิรูปกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม** โดยทบทวนกฎหมายที่ “เข้าข้าง” กลุ่มธุรกิจ กลุ่มอุตสาหกรรมแต่เพียงประการเดียว และปรับปรุงหรือเพิ่มเติมให้สิทธิประโยชน์แก่ภาคเกษตรกรรมหรือภาคชุมชนด้วย ปฏิรูปกฎหมายป้องกันการผูกขาดและการแข่งขันที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งกฎหมายที่เกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภคและสร้างความเข้มแข็งให้กับผู้บริโภคในฐานะผู้คานอำนาจภาคธุรกิจเอกชน

► **ปฏิรูปกฎหมายเพื่อลดการใช้ดุลพินิจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ให้มีน้อยที่สุด** เพราะ “ดุลพินิจ” ที่กว้างเกินไปเป็นที่มาของการใช้ดุลพินิจโดยมิชอบและการทุจริต ทั้งยังสร้างความไม่แน่นอนให้เกิดขึ้นกับทุกฝ่าย ซึ่งท้ายที่สุดก็จะสร้างค่าใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยไม่จำเป็น

► **ให้มีกระบวนการตรวจสอบการใช้กฎหมาย กฎหมาย** ดังกล่าวต้องมีกระบวนการตรวจสอบการใช้ดุลพินิจทั้งก่อนและหลังการใช้อำนาจอย่างเหมาะสม

7.2 เพิ่มการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน/ประชาสังคมในการบริหารจัดการประเทศ ให้ประชาชนเข้าถึงอำนาจการตัดสินใจตามหลักการธรรมาภิบาลในการพัฒนาประเทศเพื่อสร้างความเป็นธรรม สร้างความสมดุลและเข้าไปมีบทบาทในกระบวนการตรวจสอบภาครัฐให้โปร่งใสและลดการทุจริตประพฤติมิชอบในภาครัฐ การทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการยอมรับและการไว้วางใจกัน โดย

(1) สร้างโอกาสและปรับกระบวนการให้ภาคประชาชน/ประชาสังคมมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพัฒนาประเทศทุกระดับ โดยจัดให้มีกระบวนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมรับรู้ข้อมูล ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมกำหนดนโยบาย ยุทธศาสตร์การพัฒนา **สามารถเข้าถึงการกำหนดกติกา** หลักการ และแผนงานโครงการของภาครัฐที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน ภายใต้การเปิดเผยข้อมูลที่ถูกต้อง ครบถ้วน และเพียงพอต่อการร่วมพิจารณาตัดสินใจของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการดำเนินงานนโยบายแผนงานโครงการของภาครัฐ

(2) การสร้างความเข้มแข็งให้ประชาสังคม สร้างภาคประชาสังคมให้เข้มแข็งและเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการประเทศมากขึ้น เพื่อถ่วงดุลอำนาจภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนที่มีบทบาทสูงอยู่ในขณะนี้ โดย

» เร่งรัดการก่อตั้งองค์กรภาคสังคมตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้เป็นองค์กรแทนที่เป็นอิสระ มีผู้แทนภาคนอกราชการ (ซึ่งควรจะมาจากองค์กรเครือข่าย) เข้ามาถ่วงดุลการใช้ อำนาจของระบบราชการ เช่น องค์กรอิสระด้านสิ่งแวดล้อม องค์กรอิสระคุ้มครองผู้บริโภค เป็นต้น โดยรัฐจัดสรรเงินอุดหนุน

» ส่งเสริมการรวมตัวของประชาชนเป็นองค์กรต่างๆ ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง รวมทั้งส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น และชุมชนอื่นๆ ให้เข้มแข็งพร้อมทั้งเพิ่มบทบาทเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการพัฒนาประเทศและชุมชนท้องถิ่น และมีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ

(3) พัฒนาและสนับสนุนกลไกที่ส่งเสริมการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างสันติวิธี โดยจัดให้มีเครื่องมือ/กระบวนการที่จะประสานประโยชน์ที่ขัดแย้งกันของภาคส่วนต่างๆ ให้สามารถรวมขอมกันได้ ยอมรับกันได้ เพื่อไม่ให้ฝ่ายหนึ่งได้หมด และฝ่ายหนึ่งเสียหมด แต่ต่างฝ่ายได้และต่างเสียแลกเปลี่ยนกันไป ซึ่งจะทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ที่อยู่บนพื้นฐานคุณค่าและความไว้วางใจซึ่งกันและกัน เช่น จัดให้มีหน่วยงานหรือสถาบันเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามกระบวนการตลอดจนสร้างองค์ความรู้ความเข้าใจในขั้นตอนกระบวนการแก่สาธารณะชนและผู้ที่เกี่ยวข้อง ในรูปของกระบวนการประชาพิจารณ์ ฉันทานุมัติ เป็นต้น

(4) เสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่กลไกตรวจสอบสาธารณะ โดยการพัฒนาภาคประชาชน/ประชาสังคม สื่อ นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชนให้สามารถทำหน้าที่ติดตามตรวจสอบการใช้ อำนาจของภาครัฐและการบริหารพัฒนาประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

» สื่อ จำเป็นต้องพัฒนาขีดความสามารถในการทำรายงานข่าวในเชิงสืบสวน (Investigative journalism) มากขึ้น โดยสื่อจะต้องใช้ความพยายามในการตรวจสอบข้อมูลที่ได้รับและค้นหาข้อมูลและข้อเท็จจริงเพิ่มเติมจากที่ได้รับจากแหล่งข่าวต่างๆ แทนการรายงานข่าวจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

» **องค์กรเอกชนและภาคประชาสังคม** ต้องพัฒนาขีดความสามารถในการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกเนื่องจากประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการคอร์รัปชันอาจมีความซับซ้อนในเชิงกฎหมายและเทคนิค รวมทั้งองค์กรเอกชนและภาควิชาการควรพัฒนากรอบและวิธีการในการร่วมมือกันเนื่องจากองค์กรเอกชนมีจุดแข็งในส่วนของการเคลื่อนไหว ในขณะที่นักวิชาการมีจุดแข็งในส่วนของการข้อมูล

» **นักวิชาการ** จะต้องพัฒนาเครือข่ายที่แน่นแฟ้นกับสื่อและองค์กรเอกชน เพื่อที่จะป้อนข้อมูลที่ถูกต้องและครบถ้วนให้แก่แนวร่วมในการต่อต้านคอร์รัปชัน

7.3 ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล จัดให้มีกฎ ระเบียบ และสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจเอกชนที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์เข้าร่วมในกระบวนการ “บรรษัทภิบาล” เพิ่มมากขึ้น ดังนี้

(1) กำหนดมาตรการส่งเสริมให้ผู้ลงทุนรายย่อยมีความกระตือรือร้นที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารธุรกิจ โดยอำนวยความสะดวกให้ผู้ถือหุ้นรายย่อยสามารถเข้าร่วมประชุมในหลายช่องทางและสามารถลงคะแนนเสียงในการประชุมผู้ถือหุ้นผ่านอินเทอร์เน็ต/ไปรษณีย์ เป็นต้น เพื่อปกป้องผลประโยชน์จากการลงทุนและร่วมพิจารณาผลการดำเนินงานของบริษัทตามหลักการของธรรมาภิบาล

(2) มีมาตรการส่งเสริมกรรมการและผู้บริหารรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้น เจ้าหนี้ และผู้บริโภคมากขึ้น โดยมีการกำหนดบทลงโทษที่เด็ดขาดสำหรับผู้บริหารที่กระทำผิดเกี่ยวกับการฉ้อฉลและใช้ข้อมูลภายในเพื่อผลประโยชน์ของตนเองและพรรคพวก

(3) ส่งเสริมสถาบันวิชาชีพให้มีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาล ส่งเสริมสถาบันวิชาชีพให้มีความเข้มแข็งและมีขีดความสามารถในการตรวจสอบการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรธุรกิจและปัจเจกบุคคลในสาขาวิชาชีพนั้นๆ ให้มีความโปร่งใส มีจริยธรรม คุณธรรม และซื่อสัตย์ต่อภาคีที่เกี่ยวข้องทุกภาคส่วน

(4) รณรงค์สร้างความรู้ความเข้าใจให้ธุรกิจเอกชน ผู้บริหาร/กรรมการ ผู้ถือหุ้น ตลอดจนประชาชนทั่วไป รู้ถึงประโยชน์ในการ “กำกับดูแลธุรกิจที่ดี” ที่จะนำมาซึ่งความได้เปรียบแข่งขันทางธุรกิจ และก่อให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้นในองค์กรแล้ว นอกจากนี้ผู้ประกอบการธุรกิจและผู้ที่เกี่ยวข้องจะได้รับประโยชน์โดยตรงแล้ว ประเทศชาติและสังคมโดยรวมจะได้รับประโยชน์ทางอ้อมด้วย และที่สำคัญต้องประกอบอาชีพโดยซื่อสัตย์ ยุติธรรมต่อผู้บริโภค

7.4 เสริมสร้างการเมืองที่โปร่งใสและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย โดยมีแนวทางการพัฒนาที่สำคัญ ดังนี้

(1) ส่งเสริมการเมืองให้โปร่งใสสุจริตและชอบธรรมในการใช้อำนาจ โดยให้ทุกภาคส่วนของสังคมร่วมกันกำหนดมาตรฐานคุณธรรมและจริยธรรมของนักการเมือง และยึดถือปฏิบัติ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนและความเจริญรุ่งเรืองของประเทศชาติเป็นสำคัญ และเป็นแบบอย่างที่ดีในสังคม รวมทั้งสนับสนุนการสร้างวัฒนธรรมและสังคมประชาธิปไตย เพื่อการบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริง

(2) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนในสังคมไทย โดย

» สร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลุกฝังจิตสำนึก อุดมการณ์ค่านิยม วัฒนธรรมประชาธิปไตยให้กับประชาชนทุกกลุ่มอย่างจริงจังต่อเนื่อง เริ่มตั้งแต่ระดับสถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันท้องถิ่นและชุมชน สื่อมวลชนจนถึงระดับสถาบันการเมืองการปกครอง ให้เกิดความรู้ ความเข้าใจตระหนักในคุณค่าความสำคัญของหลักประชาธิปไตย หล่อหลอมความรู้สึกทัศนคติและวิถีการดำเนินชีวิตของประชาชนทุกกลุ่มให้ยอมรับกติกาการอยู่ร่วมกันในสังคมประชาธิปไตย โดยเสริมสร้างกลุ่มแกนนำเป็นแกนหลักขับเคลื่อนด้วยขบวนการทางสังคม พร้อมสร้างเครือข่ายการเรียนรู้ พัฒนาจัดทำสื่อ กิจกรรมรณรงค์ ฝึกอบรม จัดเวทีสัมมนา รับฟังความเห็นจากประชาชน และเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในหลายรูปแบบ โดยดำเนินการอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ ควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบและกลไกที่เหมาะสม ในการประสานดำเนินงานด้านวัฒนธรรมประชาธิปไตยในระดับจังหวัดและท้องถิ่น

» ส่งเสริมผู้นำในสังคมทุกระดับยึดวัฒนธรรมประชาธิปไตยและหลักธรรมาภิบาลในการดำเนินงานเป็นแบบอย่างที่ดีในสังคมไทย โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ พัฒนาทักษะความเป็นผู้นำ ให้กับผู้นำทุกระดับมีความเข้าใจสามารถนำหลักประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลไปใช้ และถ่ายทอดสร้างการเปลี่ยนแปลงให้เกิดขึ้นในสังคมชุมชนอย่างกว้างขวาง ควบคู่ไปกับการเชิดชูยกย่องผู้นำที่มีพฤติกรรมที่ดี มีธรรมาภิบาล และสนับสนุนให้มีระบบกลั่นกรองคนดี มีความสามารถ มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบต่อประชาชนและส่วนรวม เข้ามาบริหารประเทศ รวมทั้งการจัดทำและประกาศใช้มาตรฐานทางจริยธรรมของนักการเมือง

» วางรากฐานกระบวนการประชาธิปไตยทางตรงแบบมีส่วนร่วมของภาคประชาชนให้มากขึ้นโดยเพิ่มอำนาจแก่ประชาชน ด้วยการขยายความคุ้มครอง ขยายสิทธิเสรีภาพให้แก่ประชาชนทั้งในระดับปัจเจก ระดับกลุ่มและชุมชน รวมถึงการคุ้มครองเด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ยากไร้ด้วยโอกาส พร้อมสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องในสิทธิหน้าที่ความรับผิดชอบเสรีภาพและความเสมอภาค ควบคู่กับการเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชนในการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นอย่างมีคุณภาพ และส่งเสริมบทบาทการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคมด้วยการเพิ่มพื้นที่สาธารณะในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์ เปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถมีสิทธิในการเข้าร่วมกำหนดและตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ เสนอและพิจารณากฎหมาย ซึ่งเป็นการวางรากฐานสู่กระบวนการประชาธิปไตยในระบบการเมืองภาคประชาชน อันเป็นกระบวนการใช้อำนาจโดยตรงของประชาชนที่มากกว่าการเลือกตั้ง และไม่น้อยกว่าการมีส่วนร่วมกำหนดนโยบายและตัดสินใจในเรื่องที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

» เพิ่มประสิทธิภาพกลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐและการเมืองให้เข้มแข็ง มีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง โดยปรับกระบวนการทำงานขององค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐและการเมืองให้เป็นระบบที่โปร่งใส เป็นธรรม มีความเป็นอิสระ ควบคู่กับการพัฒนาคุณภาพบุคลากร และเสริมสร้างบทบาทภาคประชาสังคมและกลไกสาธารณะอื่น รวมทั้งสื่อมวลชนให้มีความเข้าใจในสิทธิการตรวจสอบและมีส่วนร่วมตรวจสอบการใช้อำนาจอธิรัฐและการเมือง และรายงานสู่สาธารณะอย่างถูกต้องเที่ยงตรง พร้อมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยหามาตรการรองรับป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบเชิงนโยบาย