

Article

Good Governance and Thailand Sustainable Development

Subanyo Geenarong

The instructor of Department of Public Administration

The Faculty of Liberal Arts & Social Sciences

Yala Islamic University

Abstract

This article aims to study Thailand sustainable development for understanding and considering any issues in Thailand development. In this study, Thailand development based on self-reliant good governance by applying integrated development as well as having economic, social, political, and environmental equilibrium. This development would be considered as immunized society to keep up with the world as well as creating moral people in all levels in view of good governance as the way to success in Thailand sustainable development. In general, the guideline for creating good governance and Thailand development would be very significance to Thailand sustainable development. According to an analysis and discussion of this research, a researcher points out in view of Thailand development, that is, country development should significantly rely on good governance of Thai people in order to conform with the situation under condition of changing tendency in globalization era which would be affected to the direction of Thailand development. In addition, this development also focuses on holistic development in which people and society are settled in center of development. Moreover, share value is created by creating conscience to Thai people to be aware in Thailand crisis. Consequently, the guideline of country development which is based on “Sufficiency Economic” is determined as well as creating moral people who full of moral and ethical principles as the determination in personal and organizational behavior. Beside, the procedure and process of Thailand development as well as problem situations and solutions are determined. As a matter of fact, it is time to review the guideline of Thailand development as a pattern to solve national issues as well as the significance of appropriate element in public management and Thailand sustainable development. Finally, the notion in previous Thailand development result is then summarized and recommended by the researcher.

Keywords: Good Governance, Sustainable Development, Sufficiency Economic, Applying Integrated Development



บทความวิชาการ

ธรรมาภิบาล และคุณธรรม จริยธรรม กับการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืน

สุบันโณ จินารงค์

อาจารย์ประจำสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์

คณะศิลปศาสตร์และสังคมศาสตร์

มหาวิทยาลัยอิสลามยะลา

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างความเข้าใจตลอดจนเพื่อเป็นการพิจารณาถึงปัญหาของการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืน คือ การพัฒนาประเทศที่ตั้งอยู่บนฐานของการมีธรรมาภิบาล ด้วยการพึ่งพาตนเอง โดยการพัฒนาอย่างบูรณาการ มีดุลยภาพ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และสิ่งแวดล้อม จะเป็นสังคมที่มีภูมิคุ้มกัน เท่าทันโลกและเสริมสร้างให้เกิดคนดีในทุกกระดับในมิติการมีธรรมาภิบาลเพื่อให้เป็นแนวทางที่จะให้บังเกิดผลต่อการพัฒนาประเทศไทยอย่างยั่งยืนโดยมองว่าแนวทางการสร้างธรรมาภิบาลกับการพัฒนาประเทศไทยน่าจะมีความสำคัญยิ่งต่อความยั่งยืนโดยทั่วไป ทั้งนี้การวิเคราะห์และอภิปรายเรื่องนี้ผู้เขียนจะชี้ให้เห็นภาพของคำว่า การพัฒนาประเทศจะต้องอาศัยการมีธรรมาภิบาลของคนในชาติเป็นสำคัญ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ ที่มีผลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศไทย ที่มุ่งเน้นการพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนและชุมชนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา สร้างค่านิยมร่วมโดยการสร้างจิตสำนึกให้คนไทยได้ตระหนักถึงวิกฤตของประเทศ และกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” ตลอดจนการสร้างคนดีที่เพียบพร้อมด้วยหลักคุณธรรมและจริยธรรมเพื่อจะเป็นตัวกำหนดพฤติกรรมของบุคคลและองค์การในขบวนการและขั้นตอนในการพัฒนาประเทศไทยกับสถานการณ์ปัญหาตลอดจนการแก้ไขปัญหาจึงถึงเวลาที่จะทบทวนแนวการพัฒนาประเทศไทย เพื่อให้การแก้ไขปัญหาชาติ ซึ่งถือเป็นรูปแบบหนึ่ง พร้อมทั้งชี้ให้เห็นความสำคัญขององค์ประกอบที่เหมาะสมในการบริหารปกครองประเทศตลอดจนการพัฒนาประเทศไทยที่ยั่งยืน สุดท้ายผู้เขียนได้สรุปและเสนอแนะแนวคิดจากผลการพัฒนาที่ผ่านมาของการพัฒนาประเทศไทย

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล และคุณธรรม จริยธรรม, การพัฒนาอย่างยั่งยืน, ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง, การพึ่งพาตนเอง โดยการพัฒนาอย่างบูรณาการ



บทนำ

ประเทศไทยกำลังเผชิญกับภาวะการณ์ใหม่ทั้งในทางการเมือง สังคมและเศรษฐกิจทั้งเผชิญแรงกดดันจากกระแสการเปลี่ยนแปลง ทางสังคมโลก ซึ่งกระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกที่สำคัญ ได้แก่ การปกครองแบบประชาธิปไตยที่เปิดโอกาส ให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครองตนเองมากยิ่งขึ้น การเคารพสิทธิมนุษยชน และคุณภาพชีวิตอย่างเท่าเทียมกัน การส่งเสริมการค้าเสรี การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการให้ข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย ซึ่งประเด็นเหล่านี้ นับวันจะทวีความสำคัญมากยิ่งขึ้น สถานะการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น ประเทศไทยเร่งปรับตัวในแต่ละด้านอย่างเร่งด่วน การจัดทำรัฐธรรมนูญใหม่ในปี พ.ศ.2550 คือการปรับตัวทางการเมืองครั้งใหญ่ โดยการสำคัญทางรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือการส่งเสริมและคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ที่เท่าเทียมกัน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองและการตรวจสอบการใช้อำนาจจริงๆเพิ่มขึ้น การปรับปรุงโครงสร้างทางการเมืองให้มีเสถียรภาพ ประสิทธิภาพมากขึ้นโดยกำหนดให้มีมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในท้องถิ่นได้เอง การจัดระบบงานของรัฐให้มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนตลอดจนให้คำนึงถึงความคิดเห็นของประชาชนเป็นสำคัญ การสนับสนุนระบบเศรษฐกิจเสรีโดยอาศัยกลไกจากการยกเลิกและละเว้นทางกฎหมายและกฎเกณฑ์ที่ควบคุมธุรกิจที่ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นทางเศรษฐกิจภาครัฐ ซึ่งประกอบด้วยบุคลากรเป็นจำนวนเกือบ 3 ล้านคน จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงตนเองให้สอดคล้องและสนองต่อสถานะใหม่ของสังคมไทยดังกล่าว วิฤติทางเศรษฐกิจในกลางปี พ.ศ.2540 เป็นจุดหักเหสำคัญของสังคมไทย เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นคือผลลัพธ์ของการสะสมของปัญหาต่างๆ ที่มีมานานกว่า 50 ปี ปัญหาสำคัญประการหนึ่งได้แก่การที่ภาครัฐขาดความสามารถในการบริหารจัดการและปรับตัวเองได้อย่างทันการณ์ กับการเปลี่ยนไปของสภาพแวดล้อมทั้งในและนอกประเทศ

ความสามารถปรับตัวให้ทันการณ์ในด้านต่างๆของภาครัฐจึงนำมาสู่ปัญหาและสภาวะวิกฤติของประเทศที่เกิดขึ้น ตั้งแต่กลางปี 2540 และเห็นผลอย่างชัดเจนในปีต่อมา ภาครัฐจึงไม่มีทางอื่น นอกจากการปฏิรูประบบบริหารภาครัฐทั้งระบบและระบบกฎหมาย เพื่อที่จะพลิกฟื้นให้เป็นพลังและอาวุธสำคัญในการนำชัยชนะมาสู่ประเทศแบบ “ธรรมาภิบาล” (Governance) เพื่อสร้างระบบเศรษฐกิจและสังคมในแบบประชาธิปไตยทางการเมืองของประเทศให้พัฒนาต่อไปได้อย่างยั่งยืนในเวทีโลก

ความนำ : ความหมายของธรรมาภิบาล

คำว่า “ธรรมาภิบาล” หรือที่บางท่านเรียกว่า “ธรรมาภิบาล” ตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good Governance” คำนี้เริ่มใช้กันแพร่หลายภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับใหม่ และหลังจากภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี 2540 รัฐบาลไทยให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good governance” ขึ้นในการบริหารจัดการภาครัฐ “Good Governance” เป็นคำที่ IMF ใช้เรียก สำหรับภาษาไทยใช้เรียกหลายคำคือ ธรรมรัฐ หรือระเบียบวาระแห่งชาติ หรือธรรมาภิบาล ถึงแม้จะใช้คำอะไรก็ตาม “กระแส” และความยุ่งยากคือ การจะเลือกกระแสอะไรมาใช้ อย่างไรก็ตาม “กระแส” ของGovernance เป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นคำที่ให้ความหมายและความรู้สึกของความเป็นประชาธิปไตยอยู่แล้ว ดังนั้นต่างประเทศจึงไม่ใช้คำว่า Good Governance แต่จะใช้ Governance เพราะเหตุว่าเป็น “กระแส” ที่ประเทศต่างๆในโลกนี้เห็นพ้องกันว่าเป็นความดีอยู่แล้ว กล่าวโดยสรุป Governance คือ Democratic Governance คือ การจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยจะเป็นเป็นการวางรากฐานการพัฒนาที่ยั่งยืนสำหรับสังคมไทยในปัจจุบันให้เป็นสังคมเสถียรภาพ(อรรถนิษฐ์ สฟโชคชัย. (2540,ธันวาคม). “สังคมเสถียรภาพและกลไกประชาธิปไตยที่ดี”. รายงานที่ดีอาร์ไอ. ฉบับที่ 20 : 11) แนวความคิดเรื่อง “ธรรมาภิบาล” เป็นแนวความคิดสากลที่ถูกนำเข้ามาในสังคมไทยเหมือนๆ กับการนำเข้ามาแนวความคิดเรื่อง ประชาธิปไตยทางการเมือง แนวความคิดเศรษฐกิจแบบเสรีนิยมและแนวความคิด



ทางสังคมแบบปัจเจกชนนิยม ซึ่งล้วนเป็นแนวความคิดสากลทั้งสิ้น ธรรมาภิบาล หรือ Governance ในความหมายแบบสากลนี้ มีความหมายรวมถึง “ระบบโครงสร้าง และขบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลขึ้นจะ...”เป็นการดำเนินการเพื่อกอบกู้ชาติเพราะเป็นกลไกประชาธิปไตย เป็นเรื่องของคนไทยในชาติจะต้องร่วมแรงร่วมใจกันสร้างขึ้นมาจากรากฐานการยอมรับและการมีส่วนร่วมของทุกส่วนในสังคมต่อการพัฒนาประเทศไทยให้ยั่งยืนอย่างจริงจัง

การปฏิรูประบบราชการและระบบกฎหมายให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ

1. การปฏิรูประบบราชการ

การปฏิรูปก็เพื่อให้ได้สังคมของไทยที่ดีก็ต้องมีการ “ใช้อำนาจการจัดการ” (Governance) ที่ดีขึ้น หรือ “ประชาธิปไตยที่ดี” (Good “Co-Governance”) อันมีลักษณะที่สำคัญ อาจสรุปได้ดังนี้

- มีความโปร่งใส (Transparency)
- มีความรับผิดชอบต่อผลงาน (Accountability)
- มีนโยบายเงื่อนไขที่ชัดเจน (Predictability)
- มีการมีส่วนร่วม (Participation)
- มีความเป็นภาคี (Partnership)
- มีประสิทธิผล (Effectiveness)
- มีสมรรถภาพ (Capacity)

หลักการจัดการปกครองแบบประชาธิปไตยมีความสำคัญยิ่งอันจะให้สอดคล้องกับเหตุการณ์ และปัญหาที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบัน ภายใต้ระบบการปกครองซึ่งยังมีลักษณะเป็น “รัฐ ราชการ” ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนเจ้าของประเทศไม่ยอมให้เกิดขึ้นแต่อยากให้ เป็นระบบ “ประชาธิปไตย” ขึ้นแทนจึงต้องอาศัย การบริหารปกครองด้วยหลักสำคัญมี 4 ประการดังนี้ คือ

หลักการที่ 1 สนับสนุนรัฐให้เล็กลงและทำ

น้อยลง (A Smaller Government That Does Less) ภายใต้คำถามว่า “รัฐควรทำอะไร” ซึ่งการปกครองแบบประชาธิปไตยแนวใหม่รัฐจะเล็กลงและทำน้อยลง โดยรัฐจะต้องประกาศนโยบายการปฏิรูป การบริหารงานภาครัฐ เช่น การลดการจัดการลดขนาด การลดขั้นตอน การถ่ายโอนให้ภาคเอกชน การจ้างเหมา และการมอบอำนาจ คำว่า “รัฐเล็กลง” ในที่นี้หมายถึง ราชการบริหารส่วนกลางที่เล็กลงซึ่งหมายถึงอำนาจในการบริหารจะตัดเป็นของท้องถิ่น จึงนำไปสู่การกระจายอำนาจและความรับผิดชอบ จากราชการบริหารส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งเป็นหลักสำคัญของการปฏิรูป นอกจากนี้การทำให้รัฐเล็กลงจะต้องดำเนินการลดจำนวนและเพิ่มประสิทธิภาพซึ่งค่อนข้างทำได้ยาก ยิ่งไปกว่านั้นรัฐบาลต้องลดการผูกขาดอำนาจ และความรับผิดชอบ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องเป็นผู้ช่วยเหลือเป็นที่เล็กลงกว่าผู้อุปถัมภ์เพราะการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นเรื่องของความร่วมมือ ระหว่างการเมือง ราชการ และประชาชน ดังนั้นรัฐบาลที่เล็กลงจึงหมายถึงประชาชนที่เข้มแข็งขึ้น กล่าวคือ “ลดอำนาจรัฐ เพิ่มอำนาจประชาชน” นั่นเอง

หลักการที่ 2 รัฐที่มีวิสัยทัศน์โลกาภิวัตน์

ยืดหยุ่นและคล่องตัว (A Government With A Global Vision And Flexibility) เป็นแนวทางภายใต้คำถาม “รัฐควรทำอะไร” ปรัชญาการณโลกาภิวัตน์ทำให้สภาพแวดล้อมของหน่วยงานของรัฐขยายขอบเขตไปในระดับชาติ รัฐแห่งชาติในปัจจุบันจึงขึ้นอยู่กับสิ่งแวดล้อมโลกมากกว่าที่ผ่านมา ดังนั้นเพื่อให้เกิดผลดังกล่าว หน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ จะต้องมีความวิสัยทัศน์กว้างไกลไร้พรมแดน และต้องเข้าใจถึงตำแหน่งที่เหมาะสมของเราอยู่ตรงไหนในชุมชนโลก ความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและความไม่แน่นอนของโลก ทำให้ต้องมีการที่มีลักษณะยืดหยุ่นคล่องตัวยิ่งขึ้น เจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องเรียนรู้วิธีคิดให้กว้างไกล ต้องเปิดใจและค้นทางเลือกในการออกแบบองค์การ ให้มีความหลากหลายไม่ยึดติดกับราชการที่มีชั้นการบังคับบัญชาหลายขั้นตอนตามรูปแบบ Weber (Hierarchical



Weberian Styal Bureaucracy) ซึ่งการออกแบบองค์การมีหลายทางเลือก เช่น องค์การแห่งนวัตกรรม องค์การที่มุ่งเน้นข้อมูลสารสนเทศ องค์การแห่งการเรียนรู้ และองค์การที่ได้รับการปรับรูปเป็นต้น นอกจากนี้เจ้าหน้าที่ของรัฐต้องเข้าใจในสิทธิพลเมือง (Citizens Rights) รัฐจากการเลือกตั้งความโปร่งใสของรัฐและรัฐส่วนท้องถิ่น ดังนั้นเจ้าหน้าที่ของรัฐจะต้องปรับตัวให้เป็นไปตามหลักความต้องการประชาธิปไตยแต่สิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ เรามีความคิดกว้างไกล มีการปรับรูปและสร้างองค์การรูปแบบใหม่ๆ เช่น องค์การมหาชนอิสระแต่ยังติดขัดอยู่กับอำนาจ ยังมีสายบังคับบัญชาเชื่อมโยงจากปลัดกระทรวง หรืออธิบดีอยู่ ก็จะไม่เกิดความอิสระและจะกลับไปสู่รูปแบบองค์การหน่วยงานของรัฐแบบเดิม

หลักการที่ 3 รัฐที่มีภาระรับผิดชอบ

(Accountable Government) หมายถึง การทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐจากเดิม เคยมีการตรวจสอบโดยกลไก การบังคับบัญชาหลายชั้นตามระบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกภายในต่อไป “จะต้องมีภาระรับผิดชอบต่อภายนอก” คือจะถูกตรวจสอบจากบุคคลภายนอก เช่น รัฐสภา สื่อมวลชน องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรนอกภาครัฐ (NGO) และพลเมือง เป็นต้น การปฏิรูปจึงต้องมีการเกื้อกูลกันระหว่างกลไกต่างๆ ในรัฐ แม้แต่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันยังมีเรื่องภาระรับผิดชอบ โดยกำหนดให้มีศาลปกครอง เป็นต้น สิ่งเหล่านี้เป็นกลไกของกระแสดำเนินการปกครองแบบประชาธิปไตยเป็นการปฏิรูปเพื่อเพิ่มอำนาจให้ประชาชนและรัฐต้องมีอำนาจลดลงอย่างไรก็ตาม มีสิ่งที่น่าเป็นห่วงคือ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง เพราะกระแสการเปลี่ยนแปลงอาจมีกลุ่มพลังใหม่ คนที่มีความเชี่ยวชาญจะมีบทบาททางสังคมเพิ่มขึ้นกล่าวโดยสรุป รัฐที่มีภาระรับผิดชอบต่อประชาชน คือ ที่ๆ มีการทุจริตน้อย มีประสิทธิภาพมากขึ้น มีความโปร่งใสและเปิดเผย มีการกระจายอำนาจ และสามารถปรับเปลี่ยนได้

หลักการที่ 4 รัฐที่มีความเป็นธรรม (A Government That Is Fair) การปฏิรูปราชการจะต้องให้ความสำคัญในคำถามที่ว่า “ใครจะได้รับประโยชน์จาก

การปฏิรูปราชการ” นโยบายการปฏิรูปใหม่จะต้องให้เกิดความสมดุลของกลุ่มที่มีความสำคัญต่างๆ ของรัฐ จะต้องมีความมาตรฐานงานใหม่ๆ เพื่อกำหนดว่าสิ่งที่ดีคืออะไร และควรเป็นมาตรฐานจากภายนอก เช่น การกำหนดมาตรฐานของรัฐที่เกี่ยวกับแรงงาน จะต้องคำนึงถึงสิทธิมนุษยชนและการคุ้มครองสิทธิแรงงานของกฎหมายแรงงานระหว่างประเทศ หรือเรียกว่า “อนุสัญญา ILO” เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำหนดมาตรฐานงานของราชการยุคใหม่

จากหลักการทั้ง 4 ประการ สรุปได้ว่า การปฏิรูประบบราชการคือการเปลี่ยนแปลงโดยการสร้างอำนาจทางสังคม สิ่งที่จะเกิดในระบบราชการคือข้าราชการจะต้องมีอำนาจลดลงและจะมีกลุ่มใหม่ๆ ที่มีอำนาจมากขึ้น ดังนั้นการปฏิรูปจึงมีความรุนแรงอยู่ในตัวเพราะเป็นการเปลี่ยนแปลงจิตวิญญาณของคนที่จะเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ จิตวิญญาณของข้าราชการยุคใหม่อยู่ในความผันผวนปั่นป่วนในทางการเมือง ซึ่งส่งผลกระทบต่อปัญหาการพัฒนาประเทศซึ่งมีปัญหามากมายที่มีอยู่อย่างคณานับนั้น トラบเท่าที่ระบบราชการไทยไม่ยอมปรับเปลี่ยนโครงสร้างระบบบริหารราชการเพื่อให้สอดคล้องกับเหตุการณ์และปัญหาที่กำลังเผชิญหน้าอยู่ในปัจจุบันย่อมจะมีผลต่อการทำลายระบบราชการปกครองซึ่งยังมีลักษณะเป็น “รัฐราชการมากกว่าจะเป็นประชาธิปไตย” และจะต้องปลูกฝังหลักการทั้ง 4 ประการอย่างเร่งด่วนให้กับระบบราชการไทยในปัจจุบัน

2. การปฏิรูประบบกฎหมาย

การปฏิรูปกฎหมายของประเทศไทยในช่วงที่ผ่านมา มีปรากฏเพียงครั้งเดียว ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว เป็นการปฏิรูปจากสิ่งที่ยังไม่เป็นระบบสากลยอมรับ มาสู่ระบบที่เป็นสากล หรือเป็นการปรับระบบจากระบบโบราณแบบไทยๆ มาสู่ระบบตะวันตก จุดนี้จึงถือได้ว่าเป็นก้าวแรกของการเปลี่ยนแปลง แม้ต่อมาในปี พ.ศ. 2475 จะมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองเกิดขึ้น แต่ในเรื่องของระบบกฎหมายก็ยังมีได้มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก ยังคงยึดแบบเดิมมาจนถึงปัจจุบันเมื่อเป็นเช่นนี้ รัฐธรรมนูญไทย



ฉบับก่อน ๆ จึงถูกบุคคลบางกลุ่ม “กำหนด” ขึ้นเพื่อสังคม โดยคนในสังคมไม่มีส่วนร่วมดังที่ นิธิ เอียวศรีวงศ์ กล่าวไว้ว่า “รัฐธรรมนูญ” คือ อะไร? ตรงนี้ต้องเข้าใจให้ดี รัฐธรรมนูญ คือ ข้อกำหนดว่าบุคคลหรือสถาบันต่าง ๆ ในรัฐนั้นพึงสัมพันธ์กันในฐานะอย่างไร

แต่มีปัญหาในการนิยามแบบนี้ก็น้อยก็คือ ที่เรียกรัฐธรรมนูญว่าข้อกำหนดจะทำให้เกิดความเข้าใจผิดในกลุ่มบุคคลที่มีอาวุธในคนกับคนที่มิมีปัญหาสูงจนสังคมยอมรับ คือ ต่างพากันไปคิดว่า “ถ้าอย่างนั้นถูกกำหนดให้เอง” เพื่อประโยชน์และโชคลาภแก่ตนเองเพื่อความเจริญก้าวหน้าของชาติบ้านเมืองก็แล้วแต่จะว่ากันไป (นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2538 : 137)

การที่จะปฏิรูปกฎหมายได้นั้นต้องมองว่ากฎหมายเป็นกลไกของราชการและเราจำเป็นต้องปรับปรุงกลไกของราชการนี้ก่อน จึงจะส่งผลไปถึงการปฏิรูปแบบราชการ ระบบบริหารราชการและปฏิรูปตัวราชการเป็นประเด็นที่สำคัญยิ่งต่อการปฏิรูปกฎหมายและการปฏิรูประบบราชการจะสัมพันธ์กันอย่างไรนั้นเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

กฎหมายอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ส่วนใหญ่

ส่วนแรก กฎหมายที่เป็นภาคบริหารราชการโดยตรง ได้แก่ ระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน กฎระเบียบบริหารงานบุคคลของ ก.พ. หรือกระทรวงอื่นๆ กฎหมายงบประมาณ และกฎหมายพัสดุ เป็นต้น

ส่วนที่สอง กฎหมายที่ไม่ใช่กฎระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินโดยตรง เป็นกฎที่กระทบถึงสิทธิประชาชน และราชการสร้างขึ้นมาเพื่อใช้ในการบริหารงาน แต่กฎหมายนี้ไม่ว่าเป็นประเภทใดก็ตาม จะมีส่วนเชื่อมโยงกับการบริหารราชการแผ่นดิน ในการบริหารราชการแผ่นดินมีกฎหมายหลักและกฎหมายลูกหรือกฎหมายรอง ที่ออกมาเป็นกฎกระทรวง ระเบียบประเทศต่างๆ เช่น พระราชบัญญัติป่าไม้ พระราชบัญญัติแรงงาน เป็นต้น ที่ออกตามความในกฎหมายหลักและเป็นกลไกในการบริหารราชการแผ่นดินด้วยกันทั้งสิ้น

กฎหมายทั้งระบบไม่ว่าจะตามส่วนที่หนึ่งหรือส่วนที่สอง ล้วนแต่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารราชการแผ่นดินในการปฏิรูปทั้งระบบ จึงต้องพิจารณาว่าสภาพของกฎหมายเหล่านี้เป็นอย่างไร

สภาพกฎหมายในปัจจุบันแบ่งได้ 5 แบบดังนี้

1. กฎหมายล้าสมัย การพิจารณาโดยเฉพาะคือย่อว่าเป็นกฎหมาย พ.ศ.....ไม่ได้ เพราะการปรับปรุงเพิ่มเติมเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ บางฉบับจะเปลี่ยนแปลงแนวคิดไปจากเดิม บางฉบับยังไม่ยกเลิก แต่คนไม่นำมาใช้แล้ว บางกิจกรรมควรมีกฎหมายรองรับแต่ก็ไม่มี

2. กฎหมายไม่ทันสมัย หรือตามข้อเท็จจริงยังคงใช้อยู่ได้แต่ไม่เต็มที่ เป็นกฎหมายที่ไม่ได้นำแนวคิดใหม่มาใช้ เช่น การค้าขายกำลังก้าวไปสู่การค้าขายลักษณะผ่านระบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งเรียกว่า “ระบบ E.Commerce” แต่กฎหมายยังคงเป็นฉบับเดิม ยังเปลี่ยนแปลงไม่ทันกับความก้าวหน้าของสังคมโลก กฎหมายยังไม่เคยพูดถึง Land Use Control หรือ Land Use Planning หรือภาษีมรดก ส่วนใหญ่การพิจารณากฎหมายยังปล่อยในมือของนักการเมือง ซึ่งไม่ใช่คนสร้างหรืออีกนัยหนึ่งเราขาดคนที่มีความคิดใหม่ๆ

3. กฎหมายที่ออกมาบางครั้งซ้อนกันไปมา (Overlap) กันบางครั้งคลุมเครือ โดยเฉพาะส่วนราชการออกกฎหมายมาเพื่อแสวงหาอำนาจเพิ่มขึ้น แต่เนื่องจากอยู่คนละกระทรวงจึงทำให้ซ้อนกันไปมา ซึ่งควรมีการจัดสรรกลุ่มส่วนราชการใหม่ เช่น กลุ่มงานที่ดิน มีทั้งกระทรวงเกษตรและกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวข้องอยู่ด้วยกัน เรื่องที่ดินจึงควรจัดอยู่กระทรวงเดียวกันเป็นกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและที่ดิน มีงานเกี่ยวกับ Overlap Use P Use Planning การให้สัมปทานและทุกอย่างอยู่ในกระทรวงนี้ เพื่อไม่ให้มีการออกกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อนกันอีกเป็นต้น

4. กฎหมายมีมากเกินไปจนความจำเป็น เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับมหาวิทยาลัยของรัฐ มีผู้กล่าวว่าน่าจะใช้เป็นพระราชบัญญัติองค์การมหาชนที่เพิ่งเกิดขึ้น



แต่ยังติดที่วิทยฐานะศักดิ์และสิทธิแห่งปรีชาญาณ ซึ่งที่จริงแล้วยกเลิกกฎหมายของแต่ละมหาวิทยาลัยแล้ว รวมเป็นพระราชบัญญัติเดียวกันเหมือนพระราชบัญญัติของมหาวิทยาลัยเอกชน เพราะหลักการรายละเอียดต่างๆ เหมือนกัน

5. กฎหมายไม่เอื้อต่อผลสัมฤทธิ์ กำหนดขึ้นมาแล้วปฏิบัติไม่ได้ เช่น พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการรักษาความสะอาด ห้ามตากผ้าตามบ้านพักห้องแถว(Flat)ริมถนนแต่คนไม่มีที่ตากผ้าก็ต้องตากตามระเบียงอยู่เหมือนเดิม จึงเป็นเรื่องที่ทำได้ยากและเป็นเรื่องที่ทำลายของรัฐบาล

ดังนั้น การหาช่องทางที่จะปรับเปลี่ยน “ธรรมาภิบาลไทย” ในวัฒนธรรมการเมืองแบบไทยให้สอดคล้องกับ “ธรรมภิบาลสากล” ตามรัฐธรรมนูญฉบับใหม่หรือในทางกลับกัน จึงเป็นเรื่องที่ทำได้และสิ่งนี้ก็เกิดขึ้นแล้วในการใช้ประมวลกฎหมายแบบตะวันตกในสังคมไทย ซึ่ง David M.ENGEL ได้ศึกษาและพบว่าประมวลกฎหมายและกฎหมายแบบตะวันตกที่ตราขึ้นโดยอำนาจรัฐส่วนกลางนั้น เมื่อนำไปใช้จริงก็ตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของระบอบวัฒนธรรมแล้ว ประเพณีแบบไทยเดิมทำให้ “กฎเกณฑ์ประมวลกฎหมายถูกเปลี่ยนแปลงโดยปริยายเพื่อให้สอดคล้องกับทางปฏิบัติตามประเพณี กระบวนการที่เป็นทางการของกฎหมายถูกใช้เพื่อจุดมุ่งหมายตามธรรมเนียมประเพณีที่ไม่เป็นทางการ ควรมีผลต่อกันระหว่างประมวลกฎหมายกับจารีตประเพณีในระบบสังคมที่กำลังเปลี่ยนแปลงจึงเป็นเรื่องจริงของการทำกฎหมายไทยให้ทันสมัย ระบบกฎหมายไทยสมัยใหม่จึงเป็นส่วนผสมของกฎเกณฑ์ทางจารีตประเพณีและกฎเกณฑ์ทางกฎหมายในประมวลกฎหมาย ” (David M.ENGEL. 1978 : P.3)

สิ่งที่ต้องทำในการปฏิรูปกฎหมาย

1. ต้องปฏิรูปโครงสร้างของระบบจัดกลุ่มงานใหม่ จัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินใหม่ มีการกระจายอำนาจ คือพระราชบัญญัติองค์การมหาชน เป็นการกระจายอำนาจให้หน่วยงานของรัฐไปทำงานโดยอิสระ มีการกิจรับผิดชอบในระบบราชการเหมือนเดิม

แต่ทำงานคล่องตัวขึ้นไม่อยู่ในระบบราชการ แต่ยังเป็นหน่วยราชการที่ไม่ใช่ส่วนราชการ หมายถึง ออกไปปฏิบัติงานเป็นเอกเทศแต่ยังเป็นราชการอยู่

2. ปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล

3. ปฏิรูปกฎหมายบริหารงบประมาณและพัสดุ

4. เร่งให้มีการปรับปรุง กระบวนการร่างกฎหมายให้มีประสิทธิภาพรวดเร็ว และให้มีการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเป็นประจำในเรื่องกฎระเบียบที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่หรือการติดต่อราชการของประชาชน เพื่อการปรับปรุงระบบกฎหมายให้ดีขึ้น ใช้ภาษาที่เข้าใจง่าย เป็นกฎหมายที่มีลักษณะเป็นสากล เอื้อต่อการบริหารและพัฒนาประเทศ

สรุป การปฏิรูประบบราชการและระบบกฎหมายให้เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับปรัชญาการบริหารงาน ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย การพัฒนาประเทศตามแนวทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติและนโยบายของรัฐบาลอย่างต่อเนื่องและจริงจัง กระแสโลกาภิวัตน์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยถือประโยชน์ของประชาชนและประเทศชาติเป็นเป้าหมาย เพื่อให้ประเทศไทยมีเสถียรภาพและมั่นคงทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม

คนจะต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีด้วยจริยธรรมและคุณธรรม

จากแนวคิดของการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในอดีต ได้ให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยยุทธศาสตร์การพัฒนาได้มุ่งเน้นการสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน การพัฒนาอุตสาหกรรม การผลิตและส่งออก ซึ่งอาศัยความได้เปรียบทางด้านทรัพยากรธรรมชาติที่ได้เปรียบเป็นฐานการพัฒนาแต่อย่างไรก็ตามความเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศมิได้หมายถึง ประชาชนในประเทศมีความสมบูรณ์พูนสุข มีคุณภาพชีวิตที่ดี ในทางตรงข้ามกลับพบว่าคุณธรรมและจริยธรรมหรือธรรมาภิบาลของ

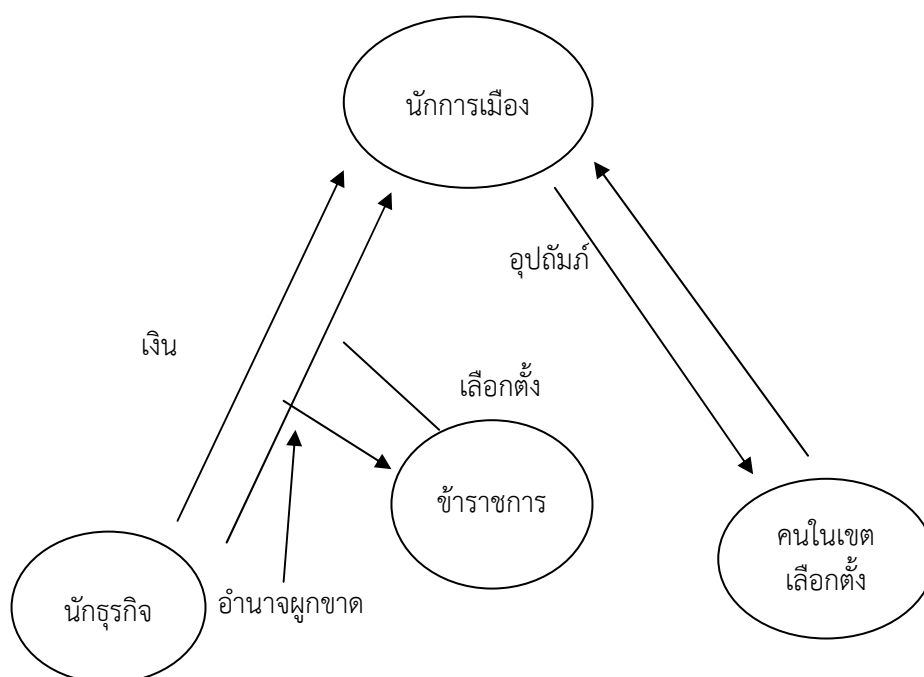


คนไทยตกต่ำ ซึ่งความตกต่ำลงของคุณธรรมจริยธรรมดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาอื่นๆ ที่ตามมา ไม่ว่าจะเป็นการเห็นแก่ตัวของคน ปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติด ปัญหาการคอร์รัปชันทั้งในวงราชการ ธุรกิจเอกชน รวมถึงพรรคการเมือง จากปัญหาความเสื่อมถอยลงของคุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาที่ตามมาอีกประการหนึ่งที่สำคัญคือ ทำให้กระบวนการแก้ปัญหาที่เราจะพยายามทำด้วยประสิทธิภาพลงไปเพราะคนที่แก้ปัญหาหรือคนที่มีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาขาดจิตสำนึกทางด้านจริยธรรมและคุณธรรมและที่เลวร้ายไปกว่านั้นกลุ่มบุคคลดังกล่าวกลับเป็นคนที่ทำลายสังคมเสีย

เอง ดัง อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา ศุรินทร์พันธุ์ ได้เขียนไว้ในหนังสือระบบอุปถัมภ์ ดังนี้

ผู้ได้ประโยชน์คือ ผู้อุปถัมภ์ แต่ผู้อุปถัมภ์ต้องรับผิดชอบต่อการกินดีอยู่ดีของผู้รับอุปถัมภ์ด้วย กฎแห่งศีลธรรมของระบบอุปถัมภ์คือ การตอบแทนซึ่งกันและกันเป็นหลักสำคัญแต่ปัจจุบันนี้การเอารัดเอาเปรียบผู้ที่อยู่ในฐานะด้อยกว่ามีมากขึ้น ผลที่จะเกิดตามมาก็อาจเป็นการรวมตัวของชนชั้นผู้รับอุปถัมภ์เพื่อช่วยเหลือตนเอง ซึ่งเป็นลักษณะของการเกิดชนชั้นทางสังคม (อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา ศุรินทร์พันธุ์. 2535 : 4 – 7)

จตุภาคีการทำลายสังคม



จากแผนภูมิดังกล่าวนักการเมืองซึ่งได้รับเลือกตั้งเขามาเพราะระบบอุปถัมภ์ คนจนในชนบทให้เขาเลือกตั้งด้วยวิธีการซื้อเสียงหรือการให้สัญญาว่าจะให้จนไปถึงการอุปถัมภ์เป็นการส่วนตัวเช่นไปเป็นเกียรติงาน บวช งานศพ งานแต่งงาน การไปฝากลูกหลานเข้าทำงาน

เมื่อมีอำนาจทางการเมืองนักการเมืองก็ต้องแสวงหาบริวารในระบบราชการเพื่อเป็นข้ารับใช้ ข้าราชการก็ต้องพึ่งพาอาศัยนักการเมืองเพื่อได้ตำแหน่งที่สูงกว่า ซึ่งความร่วมมือกันระหว่างนักการเมืองและข้าราชการจะเป็นไปในทำนอง ถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน โดยมีนักธุรกิจที่

ต้องการผูกขาดความร่ำรวย พร้อมหวังผลการสัมปทานของรัฐ ที่นักการเมืองหรือข้าราชการมีอำนาจในการอนุมัติกัน อันจะนำมาซึ่งผลประโยชน์ในการที่จะผูกขาดหรือได้มาซึ่งสัมปทานของตนเอง นักธุรกิจเหล่านี้จะเข้าหานักการเมืองหรือข้าราชการโดยการให้เงิน การพึ่งพาซึ่งอำนาจและอิทธิพลทางการเงินดังกล่าวนำมาซึ่งอำนาจทางเศรษฐกิจ ผลประโยชน์ของทุกฝ่าย กล่าวคือนักการเมืองก็ได้เงินเพื่ออุปถัมภ์ในเขตพื้นที่ ข้าราชการก็ได้ยศตำแหน่ง จากเหตุการณ์ดังกล่าวถ้าดูผิวเผินแล้วน่าจะนำมาในสิ่งที่ดีเพราะทุกฝ่ายได้ผลประโยชน์แต่ในความเป็นจริงแล้วเป็นการทำลายศักยภาพของการพัฒนาและแก้ปัญหาของประเทศอย่างมหาศาลโดยเกิดการผูกขาดทางธุรกิจ ทำให้ไม่มีการแข่งขันและการพัฒนาและที่เลวร้ายไปกว่านั้นทำให้สูญเสียงบประมาณแผ่นดินไปกับการคอร์รัปชันจากการรับเหมาสัมปทานหรือการจัดสรรงบประมาณที่ไม่เป็นธรรม รวมถึงการสร้างค่านิยมที่เป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศ โดยที่ประชาชนได้รับเพียงเศษเงินจากระบบอุปถัมภ์ ตรงกันข้ามกลับเป็นผู้เสียผลประโยชน์จากการจ่ายภาษีเพื่อไปเป็นเงินเดือนหรือเป็นงบประมาณของประเทศเพื่อให้นักการเมือง ข้าราชการและนักธุรกิจกลุ่มดังกล่าวไปหาผลประโยชน์ ถึงแม้ว่าระบบอุปถัมภ์หรือวงจรดังกล่าวจะเกิดขึ้นจากพื้นฐานของวัฒนธรรมของไทย เช่น หลักการกตัญญู หลักความนอบน้อมต่อผู้ใหญ่ผู้มีอำนาจแต่วงจรการทำลายสังคมดังกล่าวจะเกิดขึ้นไม่ได้เลยถ้ากลุ่มบุคคลดังกล่าวมีจริยธรรมและคุณธรรมในการประกอบวิชาชีพและการทำงาน

จากแนวคิดที่จะพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนได้นั้น ประการหนึ่งที่มีความสำคัญนั่นก็คือ การเร่งเสริมสร้าง พื้นฟูคุณธรรม จริยธรรมของคนในประเทศ เพราะแนวทางการพัฒนาโดยใช้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนานั้นนอกจากจะมุ่งเน้นการพัฒนาขีดความสามารถให้คนไทยมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ ซึ่งนำมาซึ่งขีดความสามารถในการพัฒนาในด้านต่างๆแล้ว ควรจะมีคุณธรรมและจริยธรรมควบคู่ไปกับขีดความสามารถที่เพิ่มขึ้นด้วย ดังนั้นการเสริมสร้างจิตสำนึกทางด้านคุณธรรมและจริยธรรมจึงมีความจำเป็นเร่งด่วนอย่างหนึ่งควบคู่ไปกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่นๆ แต่การ

สร้างคุณธรรมและจริยธรรมให้เกิดขึ้นกับคนในประเทศนั้น ค่อนข้างที่จะเป็นนามธรรม โดยจะมีคำถามที่ค่อนข้างจะหาคำตอบได้ยากคือ การสร้าง พื้นฟูจริยธรรมเราจะทำอย่างไร อะไรเป็นตัวชี้วัดในความสำเร็จของการเสริมสร้างนั้นๆ ซึ่งจากคำถามดังกล่าวทางกลุ่มแนวคิดเรื่องการสร้างจริยธรรมให้เกิดขึ้น โดยต้องสร้างจากหน่วยย่อยที่มีอิทธิพลในทางความคิด ความรู้สึกและการตัดสินใจของบุคคลในอันที่จะบอกว่าการกระทำไหนที่เป็นการกระทำที่ควรหรือไม่ควร เหมาะสมหรือไม่เหมาะสม โดยเริ่มต้นจากสถาบันหลักๆ ดังนี้

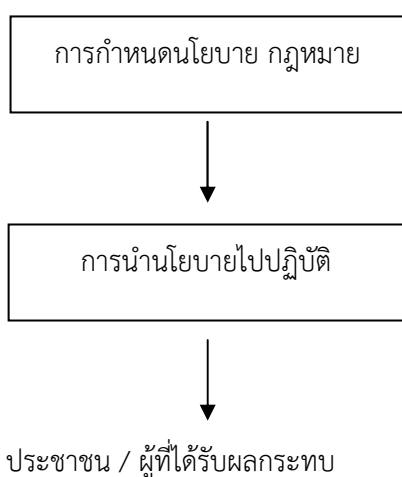
1. สถาบันครอบครัว พ่อแม่ควรจะมีการอบรมลูกให้รู้ว่สิ่งไหนดี ไม่ดี สิ่งไหนควร ไม่ควร โดยกระทำตนเป็นตัวอย่างและแนะนำชักจูง
 2. สถาบันการศึกษา ในสถาบันการศึกษาควรมีหลักสูตรจริยธรรมสำหรับสาขาต่างๆ ของนักศึกษาที่กำลังศึกษาอยู่และเกี่ยวข้องกับการงานที่จะจบออกไปประกอบอาชีพ โดยที่ครู อาจารย์ จะต้องปฏิบัติเป็นแบบอย่างที่ดีด้วย
 3. สถาบันศาสนา นอกจากประกอบพิธีกรรมต่างๆทางศาสนาแล้ว ควรจะมีการสอนทางด้านจริยธรรมที่ดิงามประกอบและควบคู่กันไป
 4. สถาบันหรือสังคมการทำงาน ในการประกอบอาชีพทุกอย่างควรจะมีองค์กรที่จัดตั้งกันขึ้นเพื่อส่งเสริมตรวจสอบการประกอบอาชีพในสาขาอาชีพนั้นๆ เพื่อให้เกิดจริยธรรมที่เป็นบรรทัดฐานของอาชีพในแต่ละด้าน
 5. สถาบันทางด้านสังคมและค่านิยม ต้องเสริมสร้างค่านิยมที่ถูกต้องและลดค่านิยมที่ไม่เหมาะสมของคนในสังคมลง โดยใช้มาตรการทางสังคม เช่น การไม่คบค้าสมาคมกับคนที่ได้ทรัพย์สินมาอย่างไม่ถูกต้อง รวมทั้งการใช้มาตรการทางด้านกฎหมายและควบคุมมาตรฐานหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบให้มีขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการตรวจสอบและดำเนินไปบนพื้นฐานของความเป็นธรรมและจริยธรรม
- นอกจากการเสริมสร้างจริยธรรมโดยมุ่งเน้นสถาบันต่างๆที่กล่าวมาแล้วอีกสถาบันหนึ่งที่มีผลต่อค่านิยมของคนในสังคมในวงกว้างคือ ทางด้านสื่อ สื่อต่างๆต้องเข้ามามีบทบาทในการเสริมสร้างค่านิยมที่ดี



ค่านิยมที่เหมาะสมโดยผ่านการโฆษณา ละคร นวนิยาย และสิ่งตีพิมพ์ต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นอย่างไรก็ตาม “การอภิบาล” (Governance) ที่พจนานุกรมราชบัณฑิตสถานให้ความหมายไว้ว่า “บำรุง รักษา ปกครอง” ย่อมมีปัจจัยอันเป็นองค์ประกอบย่อยอยู่ 2 ส่วน คือ ส่วนแรกเป็นการจัดสรรอำนาจเพื่อสั่งการให้มีการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมให้เกิดผลตามที่ต้องการและส่วนที่สอง คือ โครงสร้างทางวัฒนธรรม ระบบคุณค่า ในจารีตของสังคมที่เป็นเครื่องกำหนดพฤติกรรมของบุคคลทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม (Darling Barbara. 1999 : 26-30)

เพื่อเราสามารถเสริมสร้าง พื้นฟูคุณธรรม จริยธรรมที่ดีที่เหมาะสมให้เกิดขึ้นในกลุ่มคนในสังคมทุกสาขาอาชีพได้แล้ว คุณธรรมและจริยธรรมดังกล่าวจะมีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศได้อย่างไร กล่าวคือต้องย้อนกลับไปที่แนวทางการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหาของประเทศ กระบวนการพัฒนาหรือแก้ปัญหาของประเทศ เราจะกำหนดมาในรูปแบบนโยบายสาธารณะ แผนพัฒนาหรือกฎหมาย พระราชบัญญัติ

กระบวนการ



ผู้เกี่ยวข้องหลัก

-นักการเมือง

-ข้าราชการ

จากกระบวนการดังกล่าวจะพบว่าผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในขั้นตอนตั้งแต่แรกเริ่มของกระบวนการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาประเทศคือนักการเมือง ถ้านักการเมืองมีคุณธรรมจริยธรรมในการประกอบอาชีพ ไม่เข้ามาทำการเมืองเพื่อหวังผลประโยชน์ ค้มครองผลประโยชน์ของตัวเองตรงและพวกพ้อง ตรงกันข้ามกันเข้ามาเพื่อมุ่งหวังทำประโยชน์ให้แก่ส่วนรวมและประเทศชาติบนพื้นฐานของการมีคุณธรรมและจริยธรรมเป็นที่ตั้งแล้ว กฎหมายออกมาจะมีความเป็นธรรม เอื้อประโยชน์และส่งเสริมการพัฒนาโดยมุ่งเน้นผลประโยชน์ของบุคคลในประเทศเป็นที่ตั้ง จึงถือได้ว่าถ้านักการเมืองที่ดีมีคุณธรรมและจริยธรรมจะเป็นจุดเริ่มต้น

ของการแก้ไขปัญหาและการพัฒนาประเทศ หลังจากผ่านกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งถือว่าเป็นส่วนสำคัญของการแก้ปัญหาหรือพัฒนาอีกส่วนหนึ่ง ถ้ากลุ่มข้าราชการมีคุณธรรมและจริยธรรมในการประกอบอาชีพ มุ่งรับใช้ประชาชน โดยไม่ฝักใฝ่การเมืองเพื่อหวัง ลาภยศ หรือตำแหน่ง หรือมุ่งที่จะหาผลประโยชน์จากงบประมาณจากการอาศัยหน้าที่การงานที่มีอยู่จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติ บังเกิดผลและโยชน์สูงสุด ลดการสูญเสียงบประมาณที่เกิดจากการทุจริต คอร์รัปชัน และอีกทางหนึ่งลดการได้มาซึ่งเงินทองที่อาศัยหน้าที่การงานในการแสวงหาผลประโยชน์จากนักธุรกิจ ข้าราชการระดับล่าง รวมถึงประชาชน นักธุรกิจ หรือทุกคนที่ได้รับ

ผลกระทบจากนโยบาย ในบุคคลกลุ่มนี้จะได้รับผลประโยชน์ถ้ากลุ่มการเมือง กลุ่มราชการมีคุณธรรมและจริยธรรมแล้ว จะนำมาซึ่งนักการเมืองที่ดี เพราะเป็นกลุ่มที่เป็นคนที่ประชาชนเลือกนักการเมืองเข้าไปทำหน้าที่แทนตนเองในการออกกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ และในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบนักการเมืองหรือข้าราชการโดยกระทำผ่านองค์กรต่างๆ อีกทั้งเป็นการสกัดกั้นคนไม่ดีเข้าไปบริหารบ้านเมือง

คุณธรรมและจริยธรรมของบุคคลในชาติทำให้การพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างยั่งยืนได้อย่างไรจากองค์รวมของระบบสังคมที่มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวข้องและส่งผลกระทบต่อกันและส่งผลต่อระบบโดยรวมจะพบว่าการหากทุกคนในสังคม ในทุกอาชีพมีจริยธรรมและคุณธรรมในการประกอบอาชีพจะส่งผลในเชิงพัฒนาและแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ของประเทศได้ ซึ่งจะนำมาซึ่งคุณภาพชีวิตที่ดีของคนในชาติ และในขณะเดียวกันคุณธรรมและจริยธรรมในอาชีพที่มีหรือที่ถูกส่งเสริม พื้นฟูให้เกิดขึ้นกับคนในรุ่นปัจจุบันย่อมจะส่งผลที่เป็นแบบอย่างและถูกถ่ายทอดถึงคนรุ่นหลัง ดังนั้นการพัฒนาประเทศที่เกิดขึ้นจะมีความยั่งยืนและต่อเนื่อง ระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในทุกสาขาอาชีพก็จะดีขึ้นอย่างมั่นคงและต่อเนื่องเช่นกัน รวมถึงระบบโครงสร้างและกระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆ ของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการประเมินผลการพัฒนาที่ผ่านมาและการวิเคราะห์ภายใต้เงื่อนไขสถานการณ์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ที่มีผลต่อทิศทางการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่มุ่งเน้นพัฒนาแบบองค์รวมที่ยึดคนเป็นศูนย์กลางของการพัฒนา สร้างค่านิยมร่วมโดยการสร้างจิตสำนึกให้คนไทยได้ตระหนักถึงวิกฤตของประเทศ และกำหนดแนวทางการพัฒนาประเทศ โดยยึดหลัก “ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง” เป็นปรัชญานำทางในการบริหารจัดการประเทศที่มุ่งสู่ประสิทธิภาพ คุณภาพสามารถเลือกใช้ความรู้และเทคโนโลยีได้อย่างคุ้มค่า

และเหมาะสม มีระบบค้ำกันที่ดีควบคู่ไปกับการสร้างคนดีที่เพียบพร้อมด้วยคุณธรรมและความซื่อสัตย์ สร้างสังคมที่มีคุณภาพ โดยยึดหลักความสมดุลพอดี และพึ่งพาตนเอง นำไปสู่สังคมที่มีคุณภาพ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองได้ โดยให้คนไทยทุกคนมีโอกาและความเสมอภาคในการพัฒนาตนเองเต็มศักยภาพ เพื่อเป็นคนดี คนเก่ง ทั้งพร้อมด้วยคุณธรรม จริยธรรม มีวินัย เคารพกฎหมาย มีความรับผิดชอบ และมีจิตสำนึกสาธารณะ มีความสามารถในการคิดเอง ทำเอง พึ่งตนเองได้ คนที่มีคุณภาพชีวิตที่ดี สุขภาพอนามัยแข็งแรงสมบูรณ์ สามารถเข้าถึงการบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เศรษฐกิจมีความเข้มแข็งและแข่งขันได้มีเสถียรภาพ ได้รับการพัฒนาอย่างยั่งยืน และสมดุลกับทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม

การแก้ปัญหาและพัฒนาประเทศไทยให้ยั่งยืน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องสร้างการฟื้นฟู หรือส่งเสริมให้ทุกคนในชาติในทุกสาขาอาชีพให้มีธรรมาภิบาล (Governance) คือ การมีจิตสำนึกทางด้านคุณธรรมและจริยธรรมในอาชีพการงาน ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมเกิดขึ้นในสังคม ช่วยลดการเอาเปรียบกันของคนในสังคม และช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันต่างๆลง ทำให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินตรงกับเป้าหมายของการพัฒนาหรือแก้ไขปัญหามากขึ้น ทำให้เกิดประสิทธิผลในการบริหารงาน แต่อย่างไรก็ตามการแก้ปัญหาของประเทศที่มีอยู่อย่างมากมายและมีความหลากหลาย เชื่อมโยงและเกี่ยวข้องกัน รวมถึงแนวทางการพัฒนาในปัจจุบันจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเกี่ยวข้องกับปัจจัยภายนอก และภาวะต่างๆของสังคมโลก ดังนั้นการแก้ปัญหาและการพัฒนาประเทศในทางที่ยั่งยืนนั้น นอกจากจะฟื้นฟูและส่งเสริมคุณธรรมจริยธรรมให้เกิดขึ้นกับคนในชาติแล้ว จะต้องทำอย่างอื่นควบคู่กันไปด้วย เช่น การเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการบริหารจัดการภาครัฐ การเพิ่มความรู้ ทักษะความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ของคนในชาติ การเพิ่มส่งเสริมขีดความสามารถทางการแข่งขันของภาคเอกชน การกระจายรายได้ที่เป็นธรรม ประชาชนมีบทบาทและส่วนร่วมในการพัฒนา การปรับปรุงหรือปฏิรูปกฎหมายให้



เอื้อต่อการพัฒนาประเทศ การจัดสรรและจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่ถูกต้องและเหมาะสมรวมถึงภาวะเศรษฐกิจ สังคม การเมืองของโลกเอื้ออำนวย การพัฒนาประเทศไทยจึงเป็นไปอย่างยั่งยืน

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

กรมพล ท่องธรรมชาติ. 2529. “แนวทางปฏิรูประบบราชการเพื่อการพัฒนาประเทศไทย”. ในสทิน เกษาคุปต์ และประสิน โสภณบุญ. **หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตร์กับนักบริหารในทศวรรษหน้า**. กรุงเทพฯ: สหยาบถ์ลอกและการพิมพ์.

ฉลองภาพ สุสังการณณ์ และอภิชัย พันธเสน. 2539 “ภาคราชการกับอนาคตการพัฒนาประเทศไทย”. เอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539. **การปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย**. กรุงเทพฯ: ธันวาคม 2539.

นิติ เอียวศรีวงศ์. 2538 “รัฐธรรมนูญฉบับวัฒนธรรมไทย” ในชาติไทย, เมืองไทย, แบบเรียน และอนุสาวรีย์, กรุงเทพฯ: มติชน.

ประเวศ วะสี. 2540. **เศรษฐกิจแห่งการพึ่งตัวเอง: ความเข้มแข็งจากฐานล่าง**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์หมอชาวบ้าน.

ปรัชญา เหล่ารัชช. 2539. “ปฏิรูปราชการเพื่ออนาคต: ยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนา”, ในเอกสารประกอบการสัมมนาวิชาการประจำปี 2539 **เรื่องปฏิรูปภาคราชการเพื่ออนาคตของไทย**. กรุงเทพฯ: ธันวาคม 2539.

อมรา พงศาพิชญ์ และปรัชญา ครินทร์พันธุ์. 2535. (บรรณาธิการ). **ระบบอุปถัมภ์**. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ภาษาอังกฤษ

Darling, Barbara. 1999. “Sustainable Development, Good Governance and Public Sector Management Reform”. **conference paper**

in **Parliamentarians Assisting Corruption Cotrol in South East Asia**", April 26-30 1999.N akorn Pathom. Thailand.

Engel, David M. 1978. **Codand Custom in a Thai Provincial Court**. Arizona: The University of Arizona Press.

Presidential Committee on Streamlining the Bureaucracy. 1995. **Republic of the Philippines:Reengineering the Bureaucracy for Better Governance: Principles and Parameters**. Manila.

UNDP. 1997. **Governance for Sustainable Human Development**. 9 UNDP Policy Document. January 1995.

