

ภาวะผู้นำเชิงพุทธตามหลักธรรมาภิบาล

Buddhist Leadership According to the Principles of Good Governance

พระปลัดนัฐพงศ์ ขนติสมปนโน (หมื่นแก้ว),
พระมหาพิสิฐ วิสิษฐปญโญ และ เอกราช โฆสิตพิมานเวช
มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย วิทยาเขตขอนแก่น
**Phrapalad Nuttapong Khantisampanno (Muenkaew),
Phramaha Phisit Visitthapanyo and Ekkarach Kositpimanvach**
Mahachulalongkornrajavidyalaya University, Khonkaen Campus
Corresponding Author, Email: do1433@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความวิชาการนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาภาวะผู้นำเชิงพุทธตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ซึ่งผู้นำในยุคปัจจุบันต้องรู้จักการปรับตัวในการบริหาร ที่จะช่วยแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางสังคม ซึ่งการมีภาวะผู้นำเชิงพุทธนั้น ผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่ตั้งอยู่ในธรรม มีความรอบรู้ มีความสามารถ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความเสียสละ ไม่มีอคติ ปฏิบัติงานโดยยึดหลักกฎหมาย มุ่งพัฒนาคุณธรรมจริยธรรม และหลักธรรมาภิบาล เพื่อการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข ดังนั้น หลักธรรมาภิบาลจึงเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคม ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ให้มีหลักการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีคุณธรรม มีความโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน โดยการประยุกต์หลักธรรมทางพระพุทธศาสนา อันจะนำมาซึ่งความเจริญก้าวหน้า ความสันติสุข และความมั่นคงของประเทศต่อไป

คำสำคัญ: ภาวะผู้นำ; เชิงพุทธ; หลักธรรมาภิบาล

* วันที่รับบทความ : 28 พฤษภาคม 2567; วันที่แก้ไขบทความ 27 มิถุนายน 2567; วันที่ตอบรับบทความ : 28 มิถุนายน 2567

Received: May 28, 2024; Revised: June 27, 2024; Accepted: June 28, 2024

Abstract

This academic article aims to study ethical leadership according to the principles of good governance. Which consists of the rule of law, the principle of morality, and the principle of transparency. Participation principles Principles of Responsibility and the principle of value Today's leaders must know how to adapt in management. that will help solve corruption problems Solving social conflicts which has Buddhist leadership Leaders must be dharma-based, knowledgeable, capable, and honest. Be selfless, not biased, and work according to the principles of the law. Focus on developing morality and ethics and principles of good governance for living together happily Therefore, the principles of good governance Therefore, it is an important guideline for organizing society in both the government, private and public sectors. To have management principles that are efficient, moral, and transparent. Can be checked and participation of all s ectors By applying Buddhist principles which will bring further progress, peace, and stability of the country.

Keywords: Leadership; Buddhist principles; principles of good governance

บทนำ

การบริหารงานในยุคปัจจุบัน เรื่องจริยธรรมยังคงเป็นที่น่าสนใจและจับตามองมาตลอดซึ่งผู้บริหารที่เก่งเรื่องงาน รอบรู้ ฉลาด แต่มักขาดคุณธรรมจริยธรรมในตนเอง และไม่มีวุฒิภาวะพอ ส่งผลต่อเพื่อนร่วมงาน หรือผู้ตามได้ เพราะส่วนใหญ่แล้วสังคมมีความต้องการผู้บริหารที่มีจริยธรรม มีทั้งความยุติธรรม ศีลธรรม ปฏิบัติต่อผู้อื่นอย่างเท่าเทียมมากกว่า ผู้บริหารที่มีพฤติกรรมปิดบังซ่อนเร้น ทุจริต ไม่โปร่งใสในการทำงานนั้น และส่งผลให้ผู้บริหารดังกล่าวไม่สามารถอยู่ในสังคมได้ (ชัยเสฏฐ์ พรหมศรี, 2549) ปัญหาทางจริยธรรมเป็นปัญหาเกี่ยวกับการกระทำ กับความประพฤติที่มีความหมายดีชั่ว ถูก ผิด ควร ไม่ควร ความประพฤติที่ผิด จริยธรรมตั้งแต่เรื่องง่าย ๆ ไปจนถึงเรื่องที่สลับซับซ้อน และปัญหาในเรื่องการวินิจฉัยตัดสินว่าอะไรคือความ ประพฤติที่ดีชั่ว ถูก ผิด ควรไม่ควรถ้าสังคมขาดมาตรฐานในการตัดสินทางจริยธรรม ซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกัน ย่อมทำให้ปัญหาจริยธรรมในระดับปรากฏการณ์ทางสังคมแก้ไขได้ยาก (สรเสรีญ อินทรรัตน์ และคณะ, 2552)

ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการของบุคคลที่สามารถใช้ศิลปะในการโน้มน้าวผู้อื่นให้ร่วมมือร่วมใจกัน ปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ ผู้นำจะต้องมีคุณลักษณะที่เหมาะสมทั้งด้าน ความรู้ ความสามารถ สติปัญญา มีการมองการณ์ไกล มีความเป็นธรรม โดยยึดหลักธรรมประจำใจในการ บริหารจัดการ มีความรับผิดชอบ เข้าใจความเป็นคนของ ผู้ร่วมงาน ภาวะผู้นำเป็นองค์ประกอบหลักที่สำคัญ ต่อองค์การ ผู้นำมีบทบาทหน้าที่ต่าง ๆ กันขึ้นอยู่กับเป้าหมายของงานหรือกิจกรรม ปัญหาสถานการณ์และ กลุ่มที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น จึงทำให้ผู้นำต้องมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมตนเองให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในยุค การเปลี่ยนแปลงที่มาเกี่ยวข้องทั้งโดยตรงและโดยอ้อม แต่ปัจจุบันยังพบข้อถกเถียงกันในสังคมอย่างกว้างขวาง ในทางเลืกระหว่างผู้บริหารที่มีจริยธรรม กับผู้บริหารที่มีความสามารถ ทำให้มีเสียงสะท้อน จากสังคมที่ ต้องการผู้บริหารที่มีคุณสมบัติพร้อมทั้งสองประการ คือ ทั้งเก่งและดี (สิวลี ศิริไล, 2550) อย่างไรก็ตามมักจะ

ไม่พบคุณสมบัติที่สมบูรณ์ดังกล่าวในผู้บริหารในแต่ละระดับจนถึงระดับสากล และยังพบอีกว่าผู้บริหารในปัจจุบันทั้งที่มาจากการสอบคัดเลือกรวมทั้งมาจากการสรรหาส่วนใหญ่จะมีคุณสมบัติที่โดดเด่นด้านความรู้ความสามารถมาก ดังนั้นผู้บริหารในยุคปัจจุบันจึงโน้มเอียงไปทางด้านความรู้ ความสามารถมากกว่าจริยธรรม ปรากฏการณ์เหล่านี้ส่งผลให้องค์กรและบุคคลในองค์กรเกิดความลำบากในการทำงาน เกิดความขัดแย้งและลูกหลานรุนแรงไปถึงขั้นร้องเรียนฟ้องร้องการบริหารได้ ดังนั้นภาวะผู้นำจริยธรรมจึงมีความสำคัญกับการบริหาร (ชุตินา รักษ์บางแหลม, 2559) ภาวะผู้นำเชิงจริยธรรมมีความสำคัญทั้งต่อตนเองและต่อองค์กร ดังนี้ 1) ความสำคัญต่อตนเอง คือ ผู้นำหรือผู้บริหารที่มีจริยธรรมทำให้ได้รับความเชื่อถือและความไว้วางใจจากผู้ใต้บังคับบัญชาและผู้เกี่ยวข้องสร้างความเคารพศรัทธา ความรักใคร่ ความสวามิภักดิ์ ความผูกพันเป็นกันเอง และเกิดความพึงพอใจช่วยเพิ่มศักยภาพมีขีดความสามารถในการทำงานให้สำเร็จเหนือผู้อื่นและเพิ่มสัมพันธภาพที่ดี การคำนึงถึงคุณค่าทางจริยธรรมช่วยเพิ่มทักษะทางด้านการพัฒนาตนเองของผู้นำทำให้เป็นผู้นำที่มีคุณภาพสูงขึ้น 2) ความสำคัญต่อองค์กร คือ ทำให้ผู้ใต้บังคับบัญชาพึงพอใจและยินยอมปฏิบัติตามผู้นำอย่างเต็มใจนำไปสู่การทุ่มเทการทำงานเพื่อบรรลุเป้าหมายขององค์กร ทำให้การบริหารจัดการราบรื่น ส่งเสริม ความก้าวหน้าขององค์กร เกิดความสมัครสมานสามัคคีระหว่างบุคคลและหมู่คณะ องค์กรมีความเข้มแข็งและประสบความสำเร็จของงานและองค์กร (กันยมาส ชูจีน, 2559)

ความหมายของคุณลักษณะความเป็นผู้นำ

ความหมายของภาวะผู้นำ ก่อนอื่นเราจะต้องแยกแยะคำ 2 คำ คือ คำว่า ภาวะผู้นำและคำว่า ผู้นำออกจากกัน เพราะคำว่า “ภาวะผู้นำ” นั้นเป็นคำที่แสดงถึงคุณสมบัติ หรือเป็นคุณสมบัติของผู้นำ เช่น สติปัญญา ความดีงาม ความรู้ความสามารถของบุคคล ส่วนคำว่า “ภาวะผู้นำ” นั้นพูดด้วยภาษาพื้น ๆ แบบชาวบ้านก็คือ “ความเป็นผู้นำ” นั่นเอง (พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน, 2542) ส่วนความหมายของ “ผู้นำ” นั้นค่อนข้างจะชัดเจนในตัวเองก็ว่าเป็นคนที่จะนำไปสู่จุดมุ่งหมายต่างๆ หรือเป็นบุคคลที่จะมาประสานช่วยให้คนทั้งหลายรวมกัน โดยที่ว่าจะเป็นการอยู่ร่วมกันก็ตาม หรือทำการร่วมมือกันก็ตาม ให้พากันไปด้วยดีสู่จุดมุ่งหมายที่ดีงาม โดยถูกต้องตาม “ทำนองครองธรรม” (พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตฺโต), 2540)

จะเห็นได้ว่า คำ 2 คำนี้จะแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดไม่ได้ หากมีคำว่าผู้นำแล้วย่อม มีคุณสมบัติติดตัวผู้นำนั้นมาด้วยเสมอ ถ้าเป็นคุณสมบัติที่ดีเราเรียกผู้นำคนนั้นว่า มีภาวะผู้นำที่ดี มีภาวะผู้นำที่สูง ถ้าเป็นคุณสมบัติที่ไม่ดี เราเรียกผู้นำคนนั้นว่า มีภาวะผู้นำที่ไม่ดี หรือภาวะผู้นำที่ต่ำ ในที่นี้เราจะกล่าวถึงความหมายของคำว่า ภาวะผู้นำ ซึ่งเป็นคุณสมบัติของผู้นำที่มีผู้ให้ความหมายแตกต่างกันไปมากมายตามความคิดเห็นที่ขึ้นอยู่กับพื้นฐานของแต่ละท่านกมล รักสวน ได้กล่าวถึงความหมายของภาวะผู้นำ โดยอ้างจากนักวิชาการทางการบริหารมากมาย ซึ่งบางท่านเรียกภาวะผู้นำ “ความเป็นผู้นำ” “การเป็นผู้นำ” หรือ “ประมุขศิลป์” (กมล รักสวน, 2532)

ไม่ว่าภาษาไทย จะใช้คำใดก็ตามในภาษาอังกฤษส่วนใหญ่จะใช้คำว่า “Leadership” หรือภาวะผู้นำ แม้จะมีคำอื่นๆ ในภาษาอังกฤษที่มีความหมายถึงผู้นำ เช่น Supervisor, Foreman, Forelady, Leadman, Section Chief, Front-Line Supervisor, Floor Chief, Section Head หรือ Department Head ซึ่งเป็นผู้นำในระดับต่างๆ ก็ตาม (ชาญชัย อาจिनสมาจารย์, 2543)

สโตกคิลล์ (Stogdill, 1974) ได้เปรียบเทียบความหมายหรือคำจำกัดความซึ่งมีอยู่มากมายของคำว่า “ภาวะผู้นำ” ว่ามีมากเท่ากับจำนวนคนที่จะพยายามจะอธิบายความหมายของมันตามความคิดของท่าน ภาวะผู้นำ คือ คุณลักษณะของแต่ละบุคคล พฤติกรรมที่แสดงออก อิทธิพลที่เขามีต่อคนอื่น รูปแบบของปฏิสัมพันธ์ บทบาท อาชีพ ตำแหน่งทางการบริหาร ตลอดจนการที่บุคคลอื่นยอมรับอิทธิพลที่เกิดจากกฎระเบียบของผู้นำนั้น

Hemphill and Coons ภาวะผู้นำ เป็นพฤติกรรมของแต่ละบุคคลเพื่อสั่งการให้กลุ่มทำกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ได้ตกลงกันไว้ (Hemphill, J. K. and Coons, A. E., 1957)

คุนทซ์, โอดอนเนลล์ และไวริช (Koontz, O'Donnell and Weihrich) ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะหรือกระบวนการการใช้อิทธิพลต่อผู้อื่นให้เกิดความกระตือรือร้นอย่างเต็มที่ที่จะบรรลุถึงความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของกลุ่ม (Koontz, O'Donnell and Weihrich, 1982)

นอกจากนั้นผู้นำ หมายถึงบุคคลที่ได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่นหมายถึงบุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นมา หรือได้รับการยกย่องให้เป็นหัวหน้าในการดำเนินงานต่างๆ

สรุปได้ว่า ภาวะความเป็นผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการบังคับบัญชาบุคคลอื่นโดยได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่น เป็นผู้ทำให้บุคคลอื่นไว้วางใจและให้ความร่วมมือ ความเป็นผู้นำเป็นผู้มีหน้าที่ในการอำนวยการหรือสั่งการ บังคับบัญชา ประสานงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ (Authority) เพื่อให้กิจการงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการความเป็นผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีความสามารถในการใช้ศิลป์ในการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จด้วยความเต็มใจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลบนพื้นฐานของความถูกต้องและผลประโยชน์ขององค์กร

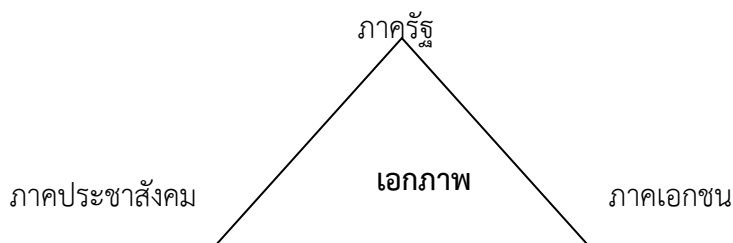
แนวคิดเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดธรรมาภิบาลได้มีการพูดถึงเป็นครั้งแรกในแวดวงของหน่วยงานระหว่างประเทศที่มีหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในด้านการพัฒนาประเทศนับแต่ปลายคริสต์ศักราชที่ 1980 ภายหลังจากที่ได้มีการอภิปรายเกี่ยวกับผลของนโยบายการปรับโครงสร้างของธนาคารโลก ในการกล่าวถึงธรรมชาติและรูปแบบของระบบการเมืองที่ครอบคลุมถึงความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติ (Accountability) และความโปร่งใส (Transparency) ในการตัดสินใจจากนั้นได้มีการนำแนวคิดนี้ไปใช้อย่างกว้างขวางในหมู่ผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์การระหว่างประเทศที่มีส่วนร่วมใน

โครงการให้ความช่วยเหลือประเทศกำลังพัฒนา ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับการนำแนวคิดธรรมาภิบาล มาปรับใช้ในระบบราชการอย่างจริงจัง นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2538 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับแรงผลักดันอย่างมากจากกระแสโลกาภิวัตน์ ปัญหาเศรษฐกิจ และสังคม รวมถึงสถานะการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ ในภูมิภาค ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องพัฒนา ปฏิรูปโครงสร้าง และวิธีการปฏิบัติของภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

มูลเหตุจูงใจให้บุคคลเหล่านี้หันมาองการบริหารจัดการที่ดี คือ ความล้มเหลวของประเทศที่ได้รับ ความช่วยเหลือในการพัฒนาประเทศตามแนวทางของประเทศซีกโลกตะวันตก โดยเฉพาะกลุ่มประเทศในแถบ ลาตินอเมริกาและแอฟริกา ผู้รับผิดชอบมองว่าสาเหตุของ ความล้มเหลวมาจากการที่รัฐไร้ความสามารถที่จะ ดำเนินการตามที่ได้รับคำแนะนำ ทั้งนี้ มุมมองดังกล่าวถือว่ารัฐบาลเป็นศูนย์กลางของการตัดสินใจที่สำคัญใน สังคมทุกระดับ จึงมีการเรียกร้อง ให้มีการปรับปรุงการบริหาร ซึ่งรวมถึงการปรับปรุงโครงสร้าง และระเบียบ กฎเกณฑ์ที่ค่อนข้างซับซ้อนของรัฐบาล เพื่อเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายในการพัฒนาประเทศไปปฏิบัติ ดังนั้น จึงมี การศึกษาและนำแนวคิดของธรรมาภิบาล มาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่ และมีการผลักดันให้ เป็นหลักในการสร้างการปกครอง ที่ดีของประเทศ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ, 2544)

การส่งเสริมให้เกิดการสร้างธรรมาภิบาลนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดี ดังแผนภาพ



บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีการรับผิดชอบ ภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูป ระบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบภายใต้กรอบของ กฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐนั้น จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ ถูกต้องตามหลักเหตุผล และหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบต่อด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความ โปร่งในการปฏิบัติงาน ยกย่องความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น ส่วนบทบาทขององค์กร ภาคเอกชนและบทบาทของประชาสังคม ที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ การรวมตัวกันของสาธารณชนใน การต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ โดยรัฐควรมีการหามาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึง การทำผิดจรรยาบรรณ

คำว่า “Government” หรือการปกครองที่หมายถึง รัฐบาล โดยทั่วไปรัฐบาลเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับก็ตาม (สถาบันพระปกเกล้า, 2566)

การพัฒนาที่ผ่านมาไม่สามารถส่งผลให้ระบบการบริหารจัดการประเทศปรับเปลี่ยนสู่การมีระบบธรรมาภิบาลอย่างแท้จริงได้ คงเป็นเพียงการปรับเปลี่ยนในเชิงรูปแบบที่ไม่สามารถพัฒนาไปสู่การปฏิบัติได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงในทุกระดับ ดังนั้น การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ซึ่งเป็นฉบับที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ได้ให้ความสำคัญอย่างยิ่งกับการเสริมสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในการบริหารจัดการประเทศอย่างแท้จริง จึงกำหนดให้มียุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศโดยยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการดำเนินการดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2549) 1) เสริมสร้างและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและวัฒนธรรมธรรมาภิบาล ให้เกิดขึ้นเป็นส่วนหนึ่งของวิถีการดำเนินชีวิตในสังคมไทย 2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ 3) สร้างภาคราชการและรัฐวิสาหกิจที่มีประสิทธิภาพ และมีธรรมาภิบาลเน้นการอำนวยความสะดวกแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา 4) กระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง 5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และเป็นบรรษัทภิบาลมากขึ้น 6) ปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอนกระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม เพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา 7) รักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน

แนวคิดหลักธรรมาภิบาลสากล (Good Governance)

แนวความคิดเรื่อง Good Governance เป็นแนวความคิดของธนาคารโลก (World Bank) ที่นำมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินกับประเทศในซีกโลกใต้ ตั้งแต่ช่วยทศวรรษ 1980 เพื่อแก้ปัญหาเรื่องความไร้ประสิทธิภาพ และการคอร์รัปชันของรัฐบาลในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา ที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากการกู้เงินธนาคารโลกไปแล้ว ไม่สามารถหาเงินมาชำระคืนได้ ธนาคารโลกให้ความหมายไว้ว่า “Good Governance” คือ ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ไปในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

จะเห็นว่า ในทัศนะของธนาคารโลก Good Governance คือ การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง ด้วยการให้บริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ มีระบบที่ยุติธรรม และกระบวนการทางกฎหมายที่เป็นอิสระ เพื่อให้การดำเนินการต่างๆ เป็นไปตามสัญญา มีฝ่ายบริหารที่โปร่งใส มีระบบราชการที่เคารพสิทธิของพลเมือง มีฝ่ายนิติบัญญัติที่มีความรับผิดชอบ และมีสื่อมวลชนที่เป็นเสรี

หลัก Good Governance ที่องค์การสหประชาชาติอธิบายไว้ในเว็บไซต์สหประชาชาติ (United Nation's ESCAP) มีอยู่ 8 ประการที่สำคัญ ได้แก่ 1) การมีส่วนร่วม (Participation) 2) ยึดหลักกฎหมาย (Rule of Law) 3) ความโปร่งใส (Transparency) 4) สมประโยชน์ทุกฝ่ายภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (Responsiveness) 5) ตั้งอยู่บนพื้นฐานของฉันทมติ (Consensus-Oriented) 6) ความเสมอภาคและความทัดเทียม (Equity and Inclusiveness) 7) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (Effectiveness and Efficiency) 8) มีผู้รับผิดชอบ (Accountability) ต่อนโยบายหรือแผนงานที่จะทำ

และได้มีนักวิชาการให้นิยามความหมายหรือคำจำกัดความ ซึ่งสามารถประมวลสรุปนิยามคำว่า ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้กล่าวคือ

คณิน บุญสุวรรณ ได้เลือกใช้คำว่า ธรรมาภิบาล ในการอธิบายในเรื่องที่ไม่ใช่การปกครองประเทศโดยตรง หรือมุ่งชี้ให้เห็นการอธิบายเรื่อง การบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนโดยเฉพาะ แต่จะเน้นเรื่องภาพรวมของสังคมที่ทุกฝ่ายต้องมีความสัมพันธ์หรือมีผลประโยชน์หรือผลกระทบได้เสียต่อกันอย่างใกล้ชิด เพราะคำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึงการปกปักรักษาไว้ซึ่งความถูกต้องดีงาม อันมิใช่เป็นความปรารถนา ความต้องการ หรือเป็นหน้าที่ของใครคนใดคนหนึ่งโดยเฉพาะ หากแต่เป็นความปรารถนา ความต้องการ หรือเป็นหน้าที่ของทุกฝ่ายที่มีอยู่ในสังคม (คณิน บุญสุวรรณ, 2554)

ธีรยุทธ บุญมี ได้ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า คือ การบริหารการจัดการประเทศที่ดีในทุกๆด้าน และทุกระดับการบริหารจัดการที่ดีดังกล่าวน่าจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีหลักความคิดว่าทั้งประชาชน ข้าราชการ บริหารประเทศเป็นหุ้นส่วน (Partnership) กันในการกำหนดชะตากรรมประเทศ แต่การเป็นหุ้นส่วนไม่ใช่หลักประกันว่าจะเกิดธรรมรัฐ หรือ Good Governance ยังต้องหมายถึงการมีกฎเกณฑ์กติกาที่จะให้เกิดความโปร่งใสตรวจสอบได้ ประสิทธิภาพความเป็นธรรมและการมีส่วนร่วมของสังคมที่จะกำหนดนโยบายบริหาร ตรวจสอบประเมินผลอย่างจริงจัง (ธีรยุทธ บุญมี, 2541)

ชัยอนันต์ สมุทรวานิช ได้ให้ความหมายหลักธรรมาภิบาล หรือการจัดการที่ดี โดยหลักสากลจะประกอบด้วยคุณสมบัติ ดังนี้ (พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงคโล), 2548) 1) ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน หมายถึงการมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม 2) ความโปร่งใส หมายถึง สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลต่างๆ ได้ 3) ความมั่นใจ หมายถึง การมีหลักการที่แน่นอนเป็นธรรมที่ทำให้สาธารณชนมั่นใจ 4) การมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง ประชาชนมีส่วนร่วมในการดำเนินการในด้านกิจการของรัฐ

เปรม ติณสูลานนท์ ประธานองคมนตรีและรัฐบุรุษ ได้กล่าวปาฐกถาพิเศษ เรื่อง จริยธรรมของการบริหารภาครัฐ เมื่อวันที่ 9 กรกฎาคม 2548 ที่สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ในการจัดงานครบรอบ 50 ปี คณะรัฐประศาสนศาสตร์ กล่าวว่าการบริหารต้องพูดถึงผู้บริหาร เพราะเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวโยงกัน บางกรณีเป็นเรื่องเดียวกันจริยธรรมของการบริหารภาครัฐจะไม่มีทางเกิดผลสำเร็จได้ ถ้าผู้บริหารไม่มีจริยธรรม การใช้จริยธรรมและคุณธรรมในการบริหารงานภาครัฐ ภาคเอกชน ผู้บริหารจะต้องมีจิตสำนึกที่จะนำสิ่งที่ดีไป

ใช้และจัดสิ่งที่ไม่ดีให้หมดไป สิ่งเหล่านี้คือ (เปรม ตินสุลนันท, 2548) 1) ความซื่อสัตย์ เป็นจริยธรรมทั้งของการบริหารภาครัฐและของผู้บริหารความซื่อสัตย์ไม่ได้หมายถึง การประพฤติปฏิบัติถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น แต่ต้องตามจริยธรรมและศีลธรรมด้วย 2) กฎหมาย เป็นที่ยอมรับกันว่า กฎหมายไม่สามารถอุดช่องโหว่การบริหารผู้บริหารที่จะแสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายวางมาตรฐานขั้นต่ำของการประพฤติ มิชอบไว้เท่านั้น แต่มาตรฐานทางจริยธรรมในเรื่องของการประพฤติชอบและความซื่อสัตย์นั้นสูงกว่ากฎหมาย 3) ความเป็นธรรม บอกยากกว่าความเป็นธรรมคืออะไร บ้างว่าความเป็นธรรมอยู่ที่จิตสำนึกของผู้บริหาร ก็ไม่น่าจะถูกนัก เพราะผู้บริหารลำเอียงได้ ถ้าคนส่วนใหญ่ได้ประโยชน์สูงสุดถือว่าเป็นธรรม 4) ประสิทธิภาพเป็นเรื่องเข้าใจง่ายและจริยธรรมของการบริหารที่ถกเถียงกันเกี่ยวกับเรื่องนี้คือ ในตัวประสิทธิภาพเองอาจไม่สอดคล้องกับจริยธรรม กรณีนี้จริยธรรม มีความสำคัญมากเราสามารถหาหนทางที่จะให้ประสิทธิภาพไปด้วยกันได้กับจริยธรรม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องความซื่อสัตย์ ความโปร่งใส หรือความเป็นธรรม 5) ความโปร่งใสเป็นเรื่องเข้าใจง่ายและเป็นจริยธรรมของการบริหารเช่นเดียวกันปัจจุบันมีการเรียกร้องหาความโปร่งใสกันมาเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบการบริหารภาครัฐได้เรามีบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญและในพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารบัญญัติให้รัฐเปิดเผยข้อมูลอันเป็นสาธารณประโยชน์แก่ประชาชน การหลีกเลี่ยงไม่เปิดเผยข้อมูลถือได้ว่าขัดจริยธรรม 6) ความมั่นคงของรัฐ เราใช้จริยธรรมในการบริหารงานเพื่อผลประโยชน์ของรัฐความมั่นคงของรัฐคือ ผลประโยชน์ของรัฐ ความมั่นคงของรัฐ คือ ประโยชน์ของรัฐอย่างหนึ่ง การใช้จริยธรรมการบริหารความมั่นคงอาจกระทบสิทธิและเสรีภาพของประชาชน จึงหาความสมดุลให้ได้ 7) ค่านิยมของคนไทยส่วนใหญ่ยังเชื่อว่าความร่ำรวยสร้างชื่อเสียงเกียรติยศและฐานะได้ จึงมีคนจำนวนไม่น้อยรีบสร้างความร่ำรวยโดยไม่แยแสต่อจริยธรรม สิ่งหนึ่งที่คิดว่าไม่มีในตำราคือ ความรัก มีคำกล่าวกันว่า ความรักเป็นสิ่งที่ศักดิ์สิทธิ์ เป็นความปรารถนา เป็นความห่วงหาอาทร ใครก็ตามที่มีความรัก ย่อมมุ่งพยายามที่จะให้สิ่งที่เรารักมีความสุขมีความสุข มีความเจริญ มีความมั่นคง

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤตภัยอันตรายที่อาจจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้ลึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (สุจิต นิमितกุล, 2543)

ธรรมาภิบาล หมายถึง การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี เป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมรัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการ และฝ่ายธุรกิจ สามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคีและร่วมกันเป็นพลัง ก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศ เพื่อบรรเทาป้องกันหรือแก้ไขเยียวยาภาวะวิกฤติ ภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และความร่วมมือร่วม อันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นพระประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี, 2542)

อานันท์ ปันยารชุน ได้กล่าวว่า ธรรมาภิบาล เป็นผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรม ซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไป ภาครัฐและเอกชนมีประโยชน์ร่วมกันได้กระทำลงไปหลายทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานผลประโยชน์ที่หลากหลายและ ขัดแย้งกันได้ (อานันท์ ปันยารชุน, 2542)

สรุปได้ว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance หมายถึง การบริหารการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาประเทศโดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบ 3 ส่วนของสังคมเข้าด้วยกัน คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองอย่างสมดุล ซึ่งจะส่งผลให้สังคมดำรงอยู่ร่วมกันอย่างสันติตลอดจนมีการใช้อำนาจในการบริหารราชการแผ่นดินให้มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ มีคุณภาพ มีความโปร่งใส ยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ ซึ่งจะส่งผลให้การพัฒนาประเทศชาติเป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ

หลักธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา

คำว่า “Good Governance” ถูกนำมาแปลเป็นคำไทยใช้หลายแบบ เช่น คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ โดยชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แปลว่า “ธรรมรัฐ” แปลตามตัวว่า “รัฐที่มีการบริหารบ้านเมืองด้วยความเป็นธรรม” ส่วนสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) แปลว่า “ธรรมาภิบาล” แปลว่า “การบริหารงานที่เป็นธรรม” ต่อมาภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย แปลว่า “สุประศาสนการ” แปลว่า “การปกครองที่ดี” และธีรยุทธ บุญมี แปลว่า “ธรรมรัฐ” เช่นเดียวกับชัยวัฒน์ สถาอานันท์ แต่หมายถึง ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐ สังคม เอกชน และประชาชน ที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดิน เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและยุติธรรม คำแปลเหล่านี้ในปัจจุบันที่ได้รับการยอมรับมากกว่าคำอื่นๆ คือ “ธรรมาภิบาล”

การที่สังคมโลกและสังคมไทยหันมาให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ทำให้นักวิชาการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นในทางพระพุทธศาสนา หรือในด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง ต่างให้ความสนใจกับหลักการทางพระพุทธศาสนา อันสืบเนื่องมาจากสังคมไทยเป็นสังคมพระพุทธศาสนา มีพระพุทธศาสนาเป็นรากฐานของสังคมและวัฒนธรรมทุกด้าน

นักวิชาการเหล่านี้จึงศึกษาหลักธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา ซึ่งโดยส่วนมากจะเห็นว่า หลักธรรมาภิบาล คือ หลักการปกครองที่ดี หรือหลักการบริหารจัดการที่ดี เมื่อเทียบกับพระพุทธศาสนาหลักการปกครองที่ดีก็คือ ชุตหลักธรรมว่าด้วยการปกครอง หรือส่งเสริมการปกครองต่างๆ เช่น ทศพิธราชธรรม ราชสังคัตถุ อุปนิหัยธรรม เป็นต้น โดยเฉพาะหลักธรรมที่นักวิชาการส่วนมากถือว่า เป็นหลักธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา คือ หลักทศพิธราชธรรม

ธรรมาภิบาลแนวคิดสากลกับแนวคิดในพระพุทธศาสนา

จากการศึกษาแนวคิดธรรมาภิบาลสากลกับแนวคิดในพระพุทธศาสนาพบว่า มีฐานคิดที่เป็นจุดมุ่งเน้นที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ธรรมาภิบาลสากลมุ่งเน้นระบบ กฎ หรือหลักการโดยภาพรวมขององค์การหรือสังคม ส่วนธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนามุ่งเน้นที่ตัวคน หรือคุณสมบัติของผู้บริหารหรือผู้ปกครองเป็นสำคัญ โดยถือว่า ผู้ปกครองจะต้องเป็นคนดีมีคุณธรรมเท่านั้น จึงจะสามารถปกครององค์การ สังคม หรือประเทศชาติได้อย่างสันติสุขและเจริญก้าวหน้าได้

หากพิจารณาในแง่ฐานคิดที่เป็นทฤษฎีพบว่า แนวคิดธรรมาภิบาลสากลมีลักษณะสอดคล้องกับทฤษฎีหน้าที่ (duty theory) ที่ให้ความสำคัญกับระบบหรือโครงสร้างโดยภาพรวมเป็นสำคัญ ส่วนแนวคิดในพระพุทธศาสนาให้ความสำคัญกับคุณลักษณะเฉพาะของคนหรือผู้นำเป็นสำคัญ

เมื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างฐานคิดทั้งสองฝ่ายจะพบว่า ธรรมาภิบาลสากลมีแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่ว่า หากองค์การหรือสังคมมีระบบหรือโครงสร้างที่ดี หรือสร้างระบบหรือโครงสร้างที่ดีได้แล้ว หากคนดีได้มาเป็นผู้นำหรือได้เข้ามาในระบบ ระบบที่ดีจะส่งเสริมและสนับสนุนให้คนเหล่านี้พัฒนาองค์การและสังคมให้ประสบความสำเร็จได้รวดเร็วและมากยิ่งขึ้นกว่าเดิม

นอกจากนี้ระบบที่ดียังป้องกันคนที่ไม่ดีในตนเองให้สามารถยับยั้งชั่งใจของตนไม่ให้กระทำความผิดได้ เพราะระบบมีระบบตรวจสอบและถ่วงดุลอำนาจ มีความโปร่งใส และยุติธรรม ซึ่งเป็นการปิดช่องไม่เปิดโอกาสให้ผู้นำหรือผู้อยู่ในระบบทำสิ่งที่ไม่ดี ผิดคุณธรรมจริยธรรมได้

กรณีนี้คือ ระบบที่ดี ได้คนที่ดี นอกจากนี้ระบบที่ดียังสามารถคัดเลือกคนที่ดีให้เข้ามาสู่ระบบที่ดีได้โดยง่าย และส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีอีกด้วย เท่ากับว่า “ระบบที่ดีสามารถเลือกคนดี ได้คนดี ส่งเสริมให้เกิดการบริหารปกครองที่ดี ซึ่งจะเป็นผลดีต่อองค์การและสังคม” แต่ถ้าหากมีคนไม่ดีเข้ามาสู่ระบบที่ดี ระบบที่ดีจะทำหน้าที่ตรวจสอบและปิดช่องหรือไม่ให้คนไม่ดีได้มีโอกาสทำสิ่งที่ไม่ดีในระบบ นอกจากนี้ยังสามารถช่วยขจัดคนที่ไม่ดีเหล่านี้ให้ไม่สามารถอยู่ในระบบได้อีกต่อไปอีกด้วย จึงสามารถสรุปลักษณะสำคัญของระบบที่ดี

ได้แก่ 1) คัดเลือกคนดีเข้ามาสู่ระบบ 2) กลั่นกรองคนชั่วไม่ให้เข้ามาสู่ระบบ 3) สนับสนุนหรือส่งเสริมให้คนดีสามารถบริหารปกครองได้ดีและมีความสุข 4) ตรวจสอบ ป้องกัน และกำจัดคนชั่วที่อยู่ในระบบให้ออกไป หรือทำให้คนชั่วเจริญเติบโตในระบบไม่ได้ ในการพัฒนาองค์การหรือสังคมกลุ่มแนวคิดนี้จึงมุ่งสร้างระบบที่ดีก่อนเป็นอันดับแรก

ส่วนหลักธรรมที่จัดว่าเป็นธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา มีแนวคิดพื้นฐานสำคัญที่ว่า ถึงแม้องค์การหรือสังคมจะมีระบบหรือโครงสร้างที่ดี หรือสามารถสร้างระบบหรือโครงสร้างที่ดีได้แล้ว แต่ถ้าคนในระบบไม่ว่าจะเป็นผู้บริหารหรือสมาชิกในระบบเป็นคนไม่ดี ขาดคุณธรรมจริยธรรม ไม่มีความรับผิดชอบ เห็นแก่ตัวเห็นแก่ได้แล้ว แม้จะมีระบบหรือโครงสร้างที่ดีเพียงใดก็ตาม องค์การหรือสังคมนั้นย่อมไม่สามารถพัฒนาได้ และนอกจากพัฒนาไม่ได้แล้วอาจถึงขั้นล่มจมอีกด้วย เพราะคุณธรรมจริยธรรมของคนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด เป็นสิ่งที่บ่งบอกว่าเป็นคนดีหรือไม่ดี

นอกจากนี้คนในระบบที่ไม่ดียังอาจหลีกเลี่ยง หรือเปลี่ยนแปลงปรับปรุงระบบนั้นให้ส่งเสริมสนับสนุนความไม่ดีของตนเองอีกด้วย หรือไม่ก็อาจจะขัดขวางทำให้ระบบที่ดีไม่สามารถดำเนินงานได้อย่างเต็มที่ก็ได้ ดังนั้นแนวคิดด้านคุณธรรมจึงมีลักษณะสำคัญ คือ (อำนาจ ยอดทอง, 2557) 1) จะต้องเลือกคนดีมีคุณธรรมเป็นผู้ปกครอง 2) คนดีจะสามารถบริหารจัดการองค์การหรือสังคมได้ดี 3) คนเป็นอยู่อยู่ในระบบและเป็นผู้ใช้ระบบ หากคนไม่ดีระบบก็ทำงานไม่ได้ 4) คนดีสามารถปรับปรุงแก้ไขหรือเปลี่ยนแปลงระบบที่ไม่ได้ให้ดีขึ้น หรือที่มีความบกพร่องให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้นได้ 5) คนดีเป็นผู้สร้างระบบที่ดี แต่ระบบที่ดีไม่สามารถสร้างคนดีได้

จะเห็นว่า แนวคิดธรรมาภิบาลสากล และหลักธรรมทางพระพุทธศาสนาที่นักวิชาการบางท่านเห็นว่าเป็นธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา ต่างมีฐานคิด ทฤษฎี และจุดเน้นที่แตกต่างกัน นอกจากแตกต่างกันแล้วยังเป็นความแตกต่างกันคนละชั้นอีกด้วย คือ ธรรมาภิบาลสากลสอดคล้องกับทฤษฎีหน้าที่

ส่วนหลักธรรมในพระพุทธศาสนาสอดคล้องกับทฤษฎีคุณธรรม หรือธรรมาภิบาลสากลถือว่า ระบบดีสำคัญกว่าคนดี ส่วนพระพุทธศาสนาถือว่า คนดีสำคัญกว่าระบบดี หรือธรรมาภิบาลสากลมีจุดเน้นที่ระบบโครงสร้าง ส่วนพระพุทธศาสนาเน้นที่ตัวคนหรือคุณสมบัติของคน

เมื่อเป็นเช่นนี้การกล่าวที่ว่า “ธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา” หรือ “หลักธรรมต่างๆ ในการปกครองมีทศพิธราชธรรมเป็นต้น เป็นหลักธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา” ย่อมไม่ถูกต้องและไม่สามารถกล่าวได้เช่นนั้น เพราะธรรมาภิบาลสากล และหลักธรรมในพระพุทธศาสนา ต่างมีฐานคิด ทฤษฎี และจุดเน้นที่แตกต่างกันอย่างมาก

ปัจจุบันที่ควรมีการนำมาศึกษาในพระพุทธศาสนา แต่เนื่องจากเป็นแนวคิดที่มีฐานคิดแตกต่างกันและมีจุดเน้นที่แตกต่างกันอีกด้วย ถึงกระนั้นก็ยังทำให้เห็นความสัมพันธ์หรือความเชื่อมโยงของฐานคิดทั้งสองได้

แสดงให้เห็นว่ายังมีแนวทางที่จะศึกษาร่วมกันได้ เพียงแต่ต้องใช้คำใหม่ จากคำกล่าวที่ว่า “หลักธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา” หรือ ““หลักธรรมต่างๆ ในการปกครองมี ทศพิธราชธรรม เป็นต้น เป็นหลักธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา” เปลี่ยนมาเป็น “หลักธรรมในพระพุทธศาสนาที่สนับสนุนหรือส่งเสริมหลักธรรมาภิบาล” หรือ “หลักธรรมในการปกครองมีทศพิธราชธรรม เป็นต้น เป็นหลักการที่สนับสนุนหรือส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาล” ซึ่งสามารถเข้ากับฐานคิดที่ว่า “คนดีมีคุณธรรมจะส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดระบบที่ดี” อันเป็นการเชื่อมฐานคิดที่แตกต่างกันระหว่างธรรมาภิบาลสากลกับฐานคิดหลักธรรมเกี่ยวกับการปกครองในพระพุทธศาสนา

อย่างไรก็ตามก็กลับก่อให้เกิดปัญหาตามมาอีกว่า “ทศพิธราชธรรมซึ่งจัดเป็นหลักคุณธรรมของนักปกครองที่ดีจะสามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดระบบโครงสร้างที่ดีแบบธรรมาภิบาลสากลได้อย่างไร” ซึ่งประเด็นสำคัญในที่นี้คือประเด็นว่าด้วยการเชื่อมโยงทศพิธราชธรรมว่า ส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลทั้ง 8 ประการหรือข้อใดข้อหนึ่งได้อย่างไร ซึ่งประเด็นนี้เป็นประเด็นที่นักวิชาการต่างๆ ที่สนับสนุนธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนาไม่เคยสนใจ

ประเด็นแรก ที่เราจะพิจารณาก่อน คือ หลักธรรมข้อใดในพระพุทธศาสนาที่จะสามารถส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลข้อใดได้บ้าง ก่อนอื่นจะต้องพิจารณาหลักทศพิธราชธรรมเสียก่อน กล่าวคือ ทศพิธราชธรรมมี 10 ประการ ดังนี้ 1. ทาน การให้สิ่งของ 2. ศีล ประพฤติดีงาม 3. ปริจจาคะ ความเสียสละ 4. อาชวชะ ความซื่อตรง 5. มัททวะ ความอ่อนโยน 6. ตบะ ไม่หมกมุ่นในความสุขสำราญ 7. อักโกธะ ความไม่โกรธ 8. อวิหิงสา ความไม่ข่มเหงเบียดเบียน 9. ขันติ ความอดทน 10. อวิโรธนะ ความไม่คลาดธรรม

ส่วนหลักธรรมาภิบาลสากลมี 8 ประการ ดังนี้ 1. การมีส่วนร่วม (Participation) 2. ยึดหลักกฎหมาย (Rule of Law) 3. ความโปร่งใส (Transparency) 4. สมประโยชน์ทุกฝ่ายภายในระยะเวลาที่เหมาะสม (Responsiveness) 5. ตั้งอยู่บนพื้นฐานของฉันทมติ (Consensus-Oriented) 6. ความเสมอภาคและความทัดเทียม (Equity and Inclusiveness) 7. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ (Effectiveness and Efficiency) 8. มีผู้รับผิดชอบ (Accountability) ต่อนโยบายหรือแผนงานที่จะทำ

ดังนั้นแนวคิดธรรมาภิบาลสากลกับหลักธรรมที่เกี่ยวกับการปกครองมีทศพิธราชธรรมเป็นต้นเป็น หลักธรรมที่มีจุดเน้น มีฐานคิดทฤษฎีที่แตกต่างกัน โดยที่ธรรมาภิบาลสากลมีฐานคิดสอดคล้องกับทฤษฎีหน้าที่ เน้นระบบหรือโครงสร้างในภาพรวม ไม่สนใจคุณลักษณะของคน ส่วนหลักธรรมในพระพุทธศาสนาสอดคล้องกับทฤษฎีตรงข้ามกับทฤษฎีหน้าที่ คือ ทฤษฎีคุณธรรม ซึ่งเน้นที่ตัวคน หรือคุณสมบัติของนักปกครองที่ดี ไม่ได้ให้ความสำคัญกับระบบ

สามารถกล่าวได้ในเชิงความสัมพันธ์ต่อกันได้ว่า “ระบบที่ดีย่อมส่งเสริมสนับสนุนคนดี” หรือ “คนดีย่อมสามารถอยู่ในระบบที่ดีและพัฒนาระบบให้ดีขึ้นได้” ดังนั้นจึงสามารถเปลี่ยนมากกล่าวได้ว่า “หลักธรรมทางพระพุทธศาสนาส่งเสริมหรือสนับสนุนธรรมาภิบาล” แทน ซึ่งสามารถแก้ปัญหาข้างต้นได้ แต่กระนั้นก็ยังต้องประสบกับปัญหาใหม่ว่า แล้วหลักธรรมดังกล่าวของพระพุทธศาสนาส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดหลักธรรมาภิบาลข้อใดได้บ้าง

ประเด็นนี้พระพุทธศาสนาเชื่อว่า ความดีจะสนับสนุนหรือส่งเสริมความดีด้วยกัน เมื่อหลักทศพิธราชธรรมเป็นคุณธรรมดีงามของผู้บริหารหรือผู้ปกครอง ดังนั้น หลักธรรมดังกล่าวก็ย่อมที่จะส่งเสริมหรือสนับสนุนให้เกิดหลักธรรมาภิบาลทุกข้อ เพราะหลักธรรมาภิบาลทุกข้อเป็นหลักการที่ดีสำหรับผู้บริหารหรือผู้ปกครองนั่นเอง

สรุป

ภาวะผู้นำ หมายถึง บุคคลที่มีความสามารถในการบังคับบัญชาบุคคลอื่นโดยได้รับการยอมรับและยกย่องจากบุคคลอื่น เป็นผู้ทำให้บุคคลอื่นไว้วางใจและให้ความร่วมมือ ความเป็นผู้นำเป็นผู้มีหน้าที่ในการอำนวยความสะดวกหรือสั่งการ บังคับบัญชา ประสานงานโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ (Authority) เพื่อให้กิจการงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ต้องการความเป็นผู้นำ หมายถึง ผู้ที่มีความสามารถในการใช้ศิลป์ในการจูงใจผู้ใต้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติงานที่ได้รับมอบหมายให้สำเร็จด้วยความเต็มใจ ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลบนพื้นฐานของความถูกต้องและผลประโยชน์ขององค์กร

ภาวะผู้นำเชิงพุทธ หมายถึง การที่ผู้นำนั้นใช้ความรู้ ความสามารถ ใช้สติปัญญา หรือ อำนาจอิทธิพลต่างๆ ของผู้นำในการจูงใจผู้อื่นหรือชักนำพาผู้อื่นให้ร่วมปฏิบัติงานหรือร่วมกิจกรรม ของกลุ่มให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ หรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยยึดหลักธรรมทางพระพุทธศาสนามาประยุกต์ใช้ และหลักธรรมาภิบาลในการบริหารงานต่างๆ ซึ่งจะทำให้องค์กรสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานนั้น มาจากความร่วมมือของทั้งสถาบันทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาสังคม บทบาทของรัฐที่สำคัญนั้น คือ รัฐเป็นผู้มีบทบาทในการวางรากฐาน และรักษากฎระเบียบต่าง ๆ การสร้างธรรมาภิบาลของรัฐนั้นจำเป็นต้องอาศัยระบบการจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ มีภาระรับผิดชอบภายใต้กฎหมาย และนโยบายที่โปร่งใสตรวจสอบได้ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องมีการปฏิรูประบบราชการ เพื่อปรับปรุงระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ และรับผิดชอบภายใต้กรอบของกฎหมาย ซึ่งจุดมุ่งหมายในการสร้างธรรมาภิบาลของภาครัฐนั้น จะต้องพยายามปฏิรูปการบริหารจัดการให้ถูกต้องตามหลักเหตุผล และหน้าที่ มีระบบความรับผิดชอบด้านการเงินที่มีประสิทธิภาพมาใช้ และให้มีความโปร่งใสในการปฏิบัติงาน ยกเว้นความชำนาญของภาครัฐให้มีความทันสมัย เป็นต้น ส่วนบทบาทขององค์กรภาคเอกชนและบทบาทของประชาสังคม ที่มีต่อการสร้างธรรมาภิบาล คือ การรวมตัวกันของสาธารณชนในการต่อต้านการทุจริตและการประพฤติมิชอบ โดยรัฐควรมีการ

หามาตรการที่จะกระตุ้นให้เกิดการตระหนักถึงการหาผิดจรรยาบรรณ ทั้งนี้เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดความเสียหายแก่การบริหารองค์การ เพราะการสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในองค์การ เป็นการสร้างสำนึกที่ดีในการบริหารงาน และการทำงานในองค์การ และจัดระบบที่สนับสนุนให้มีการปฏิบัติตามสำนึกที่ดี ไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลือง การติดตามการทุจริต ความโปร่งใส โดยคำนึงถึงผู้ที่เกี่ยวข้องที่จะได้รับผลกระทบ เนื่องจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐนั้น จะเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง

อย่างไรก็ตาม การใช้เครื่องมือธรรมาภิบาล ต้องมีการนำไปใช้อย่างต่อเนื่อง เพื่อกระตุ้นความเป็นพลเมืองของประชาชนให้กลายเป็นความเคยชิน และเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีผลกระทบต่อตนเองและสังคมส่วนร่วม ซึ่งก็จะเป็นการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในที่สุด

เอกสารอ้างอิง

- กมล รักสวน. (2532). *ภาวะผู้นำ*. เชียงใหม่: วิทยาลัยครูเชียงใหม่
- คณิน บุญสุวรรณ. (2544). *การเข้าถึงธรรมาภิบาลตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย*
- ชาญชัย อาจินสมอาจารย์. (2543). *ทักษะภาวะผู้นำ*. กรุงเทพมหานคร: มัลติมีเดียเพอร์ฟอร์แมนซ์เทคโนโลยี
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *ธรรมนูญแห่งชาติดุทธศาสตร์สู่หายนะประเทศไทย*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สายธาร
- บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และบุญมี ลี. (2541). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพมหานคร: สถาบันพระปกเกล้า.
- เปรม ติณสูลานนท์. (2548). *จริยธรรมการบริหารภาครัฐ*. มติชน.
- พจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2542. (2546). กรุงเทพมหานคร: นามมีบุ๊คพับลิเคชันส์
- พระธรรมปิฎก (ประยุทธ์ ปยุตฺโต). (2540). *ภาวะผู้นำความสำคัญต่อการพัฒนาคน พัฒนาประเทศ*, กรุงเทพมหานคร: ธรรมสภา
- พระราชญาณวิสิฐ (เสริมชัย ชยมงฺคโล). (2548). *หลักธรรมาภิบาลและประมุขศิลป์*. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ชัยมงคลพรินต์ติ้ง
- สถาบันพระปกเกล้า. (2546). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์คุรุสภาลาดพร้าว
- สุจิต นิमितกุล. 2543. *กระทรวงมหาดไทยกับการบริหารจัดการที่ดี ในการปกครองที่ดี (Good Governance)*. กรุงเทพมหานคร: บพิธการพิมพ์
- อานันท์ ปันยารชุน. (2542). *มุมมองนายอานันท์*. มติชน

- อำนาจ ยอดทอง. (2557). *บทวิเคราะห์ว่าด้วยธรรมาภิบาลในพระพุทธศาสนา*. เอกสารการประชุมวิชาการระดับชาติ มจร ครั้งที่ 1 เล่ม 2 (Book of Abstracts and MCU Congress Proceedings). กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย
- Hemphill, J. K. and Coons, A. E.. (1957). “*Development of the Leader Behavior Description Questionnaire*,” Stodgill, R. M., and Coons, A. E. (Eds.), *Leader Behavior: Its Description and Measurement*. (Bureau of Business Research, Ohio State University. Columbus
- Stogdill, R. M.. (1974). Personal Factors Associated with Leadership: A Survey of the Literature. *Journal of Psychology*
- Koontz, Harold, Cyril O'Donnell. and Heinz Weihrich. (1982). *Essentials of Management*. (3rd ed.) (New Delhi: TATA McGraw-Hill