

การเปรียบเทียบธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน *Comparison of Good Governance in Public and Private Sector*

ธิดารัตน์ สืบญาติ¹

¹โปรแกรมรัฐประศาสนศาสตร์ 1

คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม1

Chanokchone_b@hotmail.com 1

บทคัดย่อ

บทความนี้เป็นการศึกษาเกี่ยวกับการนำหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) นั้นไม่ว่าจะเป็นทั้งภาครัฐหรือว่าภาคเอกชนต่างให้มาให้ความร่วมมือกันมาใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ กิจการ หรือโครงการต่างๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น ภาครัฐต้องเป็นตัวขับเคลื่อนและกระตุ้นการใช้หลักธรรมาภิบาล อย่างไรก็ตามในปัจจุบันการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการดำเนินงานภาครัฐ ยังคงมีการปฏิบัติเป็นเพียงรูปแบบการดำเนินการแต่ขาดการให้ความสำคัญต่อแนวความคิดร่วมของคนในองค์กร ซึ่งการพัฒนาองค์กรภายใต้หลักธรรมาภิบาลนั้นจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือของคนภายในองค์กรทุกคนในการให้ความคิดเห็นและแชร์ค่านิยมร่วม ร่วมกันเพื่อสามารถกำหนดแนวทางดำเนินการที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการพัฒนาองค์กรราชการต่อไปถึงแม้ว่าต้องใช้เวลาในการบริหารจัดการ ส่วนในด้านของภาคเอกชน ควรมีการนำหลักบรรษัทภิบาล (Corporate Governance) มาปรับใช้ให้เข้ากับหน่วยงานของตนเอง เพื่อให้เกิดการทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลในการบริหารงานโดยนี้ถึงความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลักในการบริหารงาน การประยุกต์ใช้หลักธรรมาภิบาลกับราชการไทย นั้นมีความเหมาะสมสอดคล้องกับรูปแบบการบริหารงานในปัจจุบันหรือรูปแบบการบริหารรัฐกิจแนวใหม่

คำสำคัญ: ธรรมาภิบาล, บรรษัทภิบาล

Abstract

This main objective of this paper is to investigate Comparison of Good Governance in Public and Private Sector. In Public and Private sector use it together. Using good governance in management in order to make effective and effectiveness. Public Sector must stimulate to use Good Governance. However, using Good Governance in work in the present. But public sector don't care with organization that developed organization must corporate within organization. Sharing value in order to define of practicing in an effective and effectiveness in public organization. Although private sector should be Corporate Governance to adapt with their organization in order to get more effective and effectiveness that must satisfy of people. So using Good Governance must use in New public Management

Key word: Good Governance and Corporate Governance

1. บทนำ

การบริหารและการจัดการในภาครัฐ (Public) และภาคเอกชน (Private) ได้มีการให้ความสำคัญกับระบบคุณธรรม (Morale) และจริยธรรม (Ethics) เนื่องจากการบริหารและการจัดการทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนประสบกับภาวะวิกฤติอันเกิดจากการทุจริต (Corruption) ที่ระบาดออกไปอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ความไม่รับผิดชอบต่อสังคมหรือส่วนรวม คำนึงแต่ประโยชน์ของตนเองและพวกพ้องเป็นหลัก อันเป็นการบริหารจัดการที่ขาดคุณธรรมและจริยธรรม

การบริหารจัดการที่ดีในภาครัฐ (Good Governance) หรือบางที่เรียกกันว่า **ธรรมาภิบาล** นั้น จะช่วยกระตุ้นอย่างมากต่อการพัฒนาและขยายตัวของจริยธรรมในทางธุรกิจ ทั้งนี้เพราะความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนมีอยู่อย่างใกล้ชิด ภาครัฐในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมกติกาดำเนินงานของเอกชนย่อมมีผลต่อการเสริมสร้างการบริหารจัดการที่ดีในวงการธุรกิจและการยึดมั่นในหลักคุณธรรมและจริยธรรม รวมทั้ง ความรับผิดชอบต่อสังคม (Social Responsibility) ถ้าการควบคุมช่วยเหลือหรือหน่วยงานในภาครัฐมีส่วนรู้เห็นเป็นใจกับการทุจริตหรือการเอารัดเอาเปรียบ สังคมและผู้บริโภคของธุรกิจเอกชนหรือมีการร่วมมือกันระหว่างคนในภาครัฐกับในภาคเอกชนเพื่อแสวงหาผลประโยชน์อันมิชอบแล้ว จะเป็นอุปสรรคซึ่งทำให้การเสริมสร้างจริยธรรม (Ethics) ในการทำธุรกิจเป็นไปได้ลำบาก

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้มีการใช้อย่างกว้างขวางในช่วงระยะ 20 ปีที่ผ่านมาโดยธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) เพื่อเป็นเงื่อนไขทางการเมืองในการให้เงินกู้ โดยประเพณีแล้วธนาคารทั้งสองถูกห้ามไม่ให้ใช้ปัจจัยทางการเมืองเป็นเงื่อนไขในการให้เงินกู้ต่อมา ธนาคารโลกได้ยอมรับความจำเป็นของเงื่อนไขทางการเมือง โดยถือเอาธรรมาภิบาล (good governance) เป็นเงื่อนไขมากกว่าที่จะเอาประชาธิปไตย เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาความอ่อนไหวทางการเมือง โดยระบุว่าธรรมาภิบาลประกอบด้วยลักษณะ 4 ประการ คือ การบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบอธิบายได้

(accountability) ความโปร่งใส (Transparency) และการมีกรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนา

ตามความจริงแล้วนั้น แนวคิดหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) มีกำเนิดจากข้อสรุปของที่ประชุมองค์การให้ความช่วยเหลือระหว่างประเทศในช่วงต้นทศวรรษ 1990 ได้แก่ ธนาคารโลก (World Bank) องค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UN) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) เป็นต้น โดยต่อมาได้แพร่หลายอย่างรวดเร็วในบริบทการพัฒนาที่ยั่งยืนและการช่วยบรรเทาปัญหาความยากจน ซึ่งก่อนหน้านั้นในปี ค.ศ. 1989 ธนาคารโลกได้ริเริ่มใช้ธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งปรากฏในรายงานเรื่อง “Sub-Saharan African : From Crisis to Sustainable Growth” ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย และสรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศในซีกโลกใต้โดยเฉพาะในแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้น ๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ชิดหลักนิติธรรมรวมทั้งการจัดจอร์ปชั้นในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป และยังได้ให้นิยาม “Good Governance” ว่าหมายถึง ลักษณะการใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ และต่อมากองการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program-UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ในเอกสาร “Governance for Sustainable Human Development” ส่งผลให้เห็นจากประมาณปี ค.ศ. 1990 เป็นต้นมาแนวคิดเรื่องหลักธรรมาภิบาล เริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นและกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาระดับสากล แนวความคิดเรื่องธรรมาภิบาลในต่างประเทศได้รับความสำคัญนำมากกล่าวถึงอีกครั้งในช่วงปี ค.ศ. 1995 โดยธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB)

สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น Good Governance หรือที่นิยมเรียกในปัจจุบันว่า ธรรมาภิบาลนั้น ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขยายความสามารถของประเทศเพื่อสร้างรายได้และลดปัญหาความยากจนในอนาคต หรือก่อให้เกิดการพัฒนาทางการบริหารปกครองของประเทศไปได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของระบบทางเศรษฐกิจแล้ว หลักการธรรมาภิบาล ยังได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นส่งเสริมศักยภาพให้ภาคประชาสังคม (Civil Society) เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) อย่างยั่งยืน

ส่วนคำว่า **บรรษัทภิบาล (Corporate Governance)** ในภาคเอกชนคือ แกนหลักสำหรับการบริหารงานในยุคปัจจุบันที่ทุกหน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญ ทั้งนี้ ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ความสำคัญของธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลได้โดดเด่นขึ้นมา และกลายเป็นปัจจัยหลักของการพิจารณาการลงทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี 2540 และแผ่ขยายไปอีกหลายประเทศในเอเซียนั้น สาเหตุสำคัญมาจากการขาดธรรมาภิบาล และบรรษัทภิบาล โดยที่วิกฤตการณ์ทางการเงินที่เกิดขึ้นนั้นเป็นเพียงปลายเหตุ ด้วยเหตุดังกล่าวธนาคารโลกจึงได้พิจารณาว่าตัวชี้วัดที่สำคัญที่แสดงถึงการฟื้นตัวของเศรษฐกิจจากวิกฤตเอเชียหาใช่เพียงตัวเลขการเติบโตทางเศรษฐกิจที่ดีขึ้นแต่อย่างใดหรือไม่ แต่ภาวะของการฟื้นตัวอยู่ที่การพัฒนาบรรษัทภิบาลนั้นภาคเอกชนไม่ยอมนำแนวคิดนี้มาปฏิบัติ

ดังนั้นสรุปได้ว่า หลักบรรษัทภิบาล เป็นหลักการจัดการบริหารที่ดี ซึ่งจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลฝ่ายบริหารขึ้นมา เพื่อดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

หลักบรรษัทภิบาลนี้มีส่วนเกี่ยวข้องกับทุกคนในองค์กร ดังนั้นการที่จะนำหลักบรรษัทภิบาลนี้มาใช้ ควรจะมีการแจ้งให้ทุกคนในองค์กรทราบและได้รู้ถึงหลักของบรรษัทภิบาลว่า มีความจำเป็น มีความสำคัญ และควรปฏิบัติอย่างไร

การนำหลักบรรษัทภิบาลมาใช้ต้องรู้ว่าหัวใจสำคัญของหลักการนี้คืออะไร ซึ่งก็คือ เปิดเผย โปร่งใส และเป็นธรรม คือ ข้อมูลทุกอย่างควรที่จะเปิดเผยอย่างโปร่งใส และเป็นธรรม

ให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ เพื่อที่จะได้สร้างความน่าเชื่อถือ ใจไว้วางใจและความเชื่อมั่นให้เกิดแก่บริษัท ซึ่งจะส่งผลให้บริษัทมีความเจริญก้าวหน้า และคงอยู่ตลอดไป

จากเหตุผลที่กล่าวมาข้างต้น ผู้เขียนจึงมีความสนใจที่จะศึกษาเปรียบเทียบธรรมาภิบาลระหว่างองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันอย่างไร ในด้านใดบ้าง ซึ่งปัจจุบันกำลังเป็นที่ได้รับความสนใจจากคนทั่วโลก แม้แต่กระทั่งอเมริกาได้ให้ความสนใจในเรื่องนี้เช่นเดียวกัน ทำให้ทุกประเทศต้องตื่นตัวในการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลมากขึ้น ในเรื่องของบรรษัทภิบาล เป็นโครงสร้างและกระบวนการภายในกิจการที่ต้องจัดให้มีขึ้นสำหรับกำหนดทิศทางและดูแลผลการปฏิบัติงานเพื่อมิให้เกิดความเสียหายต่อกิจการและส่งเสริมการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง โดยต้องรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ (Corporate Social Responsibility)

2. วัตถุประสงค์

2.1 เพื่อศึกษาหลักธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลในองค์กร

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในองค์กร

3. การแตกต่างของธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชน

องค์กรภาครัฐและภาคเอกชนใช้หลักธรรมาภิบาลหลักเดียวกัน ซึ่งเป็นหลักการกว้าง ๆ ไม่ได้มีรูปแบบที่เหมือนกันทุกองค์กร เพราะแต่ละองค์กรมีพันธกิจที่แตกต่างกัน และจริยธรรมก็มีความหมายกว้าง ๆ ว่า ความประพฤติอันดีงามที่ควรปฏิบัติ นอกจากนั้น การที่องค์กรนำเอาหลักจริยธรรมมาใช้ในการดำเนินกิจการ บรรษัทภิบาลจึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกันอย่างแนบแน่นกับจริยธรรมทางธุรกิจ อันหมายถึงการดำเนินกิจการเพื่อสร้างผลตอบแทนและมูลค่าให้แก่ผู้ลงทุน โดยยึดหลักการให้ความเป็นธรรมกับทุกฝ่าย

แนวทางในการปฏิบัติ องค์การภาครัฐไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการต่าง ๆ องค์การมหาชนหรือรัฐวิสาหกิจการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลต้องยึดแนวทางปฏิบัติตามพระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ส่วนองค์การภาคเอกชนต้องยึดแนวทางตามข้อกำหนดของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย

เป้าหมาย การดำเนินงานขององค์การภาครัฐและภาคเอกชนนั้นมีเป้าหมายที่แตกต่างกัน องค์การภาครัฐนั้นมีเป้าหมายขององค์การภาคเอกชนนั้นให้คุณค่าในการสร้างกำไรและโอกาสในการแข่งขัน ผู้บริหารองค์การเอกชนเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้น ทำหน้าที่กำหนดกลยุทธ์และบริหาร ส่วนองค์การภาครัฐมีพันธกิจที่จะต้องให้บริการสาธารณะ และแสดงความรับผิดชอบต่อความต้องการของประชาชน การบริหารจัดการองค์การภาครัฐเป็นแบบระบบราชการ และมีงบประมาณจากรัฐสนับสนุนตามกฎหมาย

ตารางที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบธรรมาภิบาลระหว่างองค์การภาครัฐและภาคเอกชน

ประเด็น	องค์การภาครัฐ	องค์การภาคเอกชน
1. แนวทางในการปฏิบัติ	พระราชกฤษฎีกาการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	ข้อกำหนดของตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
2. เป้าหมาย	มุ่งประโยชน์ของประชาชน	มุ่งความได้เปรียบในการแข่งขัน

4. สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

4.1 ควรใช้หลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยการให้ความสำคัญต่อผู้ร่วมงานและรับฟังความคิดเห็นของผู้ปฏิบัติงาน มุ่งเน้นการให้บริการแก่ผู้รับบริการหรือประชาชน การดำเนินงานต่างๆ ควรต้องมีความเป็นเหตุเป็นผล มีความโปร่งใส รักษาระบบการดำเนินงานโดยเน้นผลลัพธ์(outcomes) เป็นหลักในการดำเนินงาน

4.2 ดำเนินการจัดการองค์การให้เป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ โดยมุ่งเน้นให้มีการแลกเปลี่ยนความรู้ สะสมความรู้และสามารถแบ่งปันการเรียนรู้โดยมีการจัดการบริหารความรู้ภายในองค์กร รวมทั้งกระตุ้นให้คนมีความอยากเรียนรู้

ตลอดเวลาสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะส่งผลต่อการพัฒนาศักยภาพของผู้ปฏิบัติงานในองค์การให้มีความเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมภายนอก

4.3 มีการประยุกต์ใช้เทคนิคการบริหารงานเพื่อพัฒนาหน่วยงาน เช่นนำรูปแบบการบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์มาใช้ในการบริหาร มีการกำหนดวิสัยทัศน์ขององค์กร กำหนดพันธกิจ เป้าประสงค์ รวมทั้งแผนกลยุทธ์ต่างๆ มุ่งเน้นการพัฒนาองค์กรไปสู่อนาคต โดยมีการศึกษาแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงต่างๆ ทั้งนี้ด้วยหลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม โดยผู้ดำเนินการเป็นผู้ที่มีความกล้าในการตัดสินใจ และมีความเป็นธรรมในการบริหารงาน

4.4 มีการพิจารณาผลได้ผลเสียของการใช้ทรัพยากรต่างๆ โดยพิจารณาถึงความคุ้มค่า ความประหยัด การจัดทำแผนงานต่างๆ เพื่อเป็นคู่มือในการดำเนินการและป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นอย่างดีที่สุด

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 องค์กรควรมีการปรับทัศนคติของบุคลากรให้เห็นความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล โดยจัดให้มีการฝึกอบรมเพื่อสร้างความเข้าใจอย่างต่อเนื่องตั้งแต่เริ่มเข้าทำงาน และในระหว่างทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ ธรรมาภิบาลเป็นเรื่องที่ควรปลูกฝังให้เกิดจิตสำนึกขึ้นในหน่วยงาน เมื่อเกิดจิตสำนึกในเรื่องดังกล่าวแล้ว ขั้นตอนต่อไปจะต้องทำให้เกิดผลในการประพฤติปฏิบัติของทุกคนในองค์กร และเป็นการปฏิบัติด้วยความพร้อมใจและความเต็มใจของตนเอง มิใช่เพราะมีกฎระเบียบที่กำหนดบังคับไว้ ธรรมาภิบาลขององค์กรจึงจะมีความมั่นคงและสามารถพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและยั่งยืน

5.2 องค์กรควรมีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์เพื่อสร้างความตื่นตัวและการตระหนักในความสำคัญของหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

5.3 องค์กรควรมีการยกย่องเชิดชูบุคลากรที่มีพฤติกรรมดีมีธรรมาภิบาล เพื่อสร้างขวัญและกำลังใจให้กับบุคลากรผู้ประพฤติดีและเป็นตัวอย่างที่ดีแก่บุคคลอื่น

เอกสารอ้างอิง

- [1] สุจิตรา บุญยรัตพันธุ์. 2549. รายงานวิจัยเรื่องประชาชนและธรรมาภิบาล : การสำรวจทัศนคติ ของคนไทยในภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- [2] ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการ ,กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- [3] ทศพร ศิริสัมพันธ์. 2549. ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับการบริหารราชการแนวใหม่ ,กรุงเทพฯ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ.
- [4] ชีรยุทธ บุญมี . 2541. ธรรมนูญแห่งชาติ ยุทธศาสตร์คู่ หายนะประเทศไทย กรุงเทพฯ, : สำนักพิมพ์สายธาร.
- [5] นิรมิตร เทียมทัน. 2549. ยุทธศิลป์การบริหารจัดการ กรุงเทพฯ :ส.เอเชียเพลส.
- [6] มัลลิกา ดันสอน. 2544. การจัดการยุคใหม่ .กรุงเทพฯ: เอ็กซ์เปอร์เน็ท.
- [7] รังสรรค์ ประเสริฐศรี. 2548. พฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ: ธรรมสาร.
- [8] สมยศ นาวิการ. 2546. การบริหารและพฤติกรรมองค์กร. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์บรรณกิจ.
- [9] สร้อยตระกูล (ตวยานนท์) อรรถมานะ.2542. พฤติกรรมองค์กร : ทฤษฎีและการประยุกต์. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.