



เอกสารวิชาการส่วนบุคคล

หลักนิติธรรม หลักนั้นสำคัญไฉนกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ
องค์กรภาคเอกชน

จัดทำโดย นางสาวทิพวรรณ อุทัยสาंग

รหัส ๖๔๐๙๑๑

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการอบรม
หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๙
วิทยาลัยศาลรัฐธรรมนูญ
สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

ลิขสิทธิ์ของสำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ

หลักนิติธรรม หลักนั้นสำคัญไฉนกับธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กร ภาคเอกชน ?

บทนำ

การบริหารจัดการองค์กร ไม่ว่าจะ เป็นภาครัฐ หรือภาคเอกชนให้สำเร็จไปได้ลุล่วง จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยหลักการบริหารจัดการที่ดีเพื่อกำหนดกรอบและนโยบายการดำเนินงาน ฝ่ายบริหารมีหลักการในการทำงาน ฝ่ายปฏิบัติรู้ขอบเขตและหน้าที่ของตน ก็จะช่วยให้หน่วยงานหรือองค์กรประสบความสำเร็จและสามารถพัฒนาไปข้างหน้าได้ ที่มาและแนวความคิดในการบริหารจัดการ ที่ดีนั้นสัมพันธ์กับหลักการ ปรัชญา ค่านิยม คุณธรรม และจริยธรรม เรียกรวม ๆ ว่า หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) ซึ่งมีองค์ประกอบหลายประการ และหนึ่งในองค์ประกอบนั้น คือ “หลักนิติธรรม” เป้าหมายของหลักนิติธรรมนั้นเป็นไปเพื่อกำหนดกรอบอำนาจของผู้ปกครองหรือผู้บริหารให้ กระทำการหรือดำเนินการภายใต้กฎเกณฑ์ที่ถูกต้องเป็นธรรม ในที่นี้ หากกล่าวถึงหลักนิติธรรม คงไม่ อาจละทิ้งหลักนิติรัฐไปได้ แม้หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐจะมีความแตกต่างกันในรายละเอียด แต่หลัก ทั้งสองต่างก็มีขึ้นเพื่อให้ผู้ปกครองหรือผู้บริหารขององค์กรคำนึงถึงกฎเกณฑ์ของกฎหมาย และกระทำ การให้สอดคล้องกับกฎหมาย นอกจากหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐจะเป็นหลักการที่ใช้เป็นเครื่องมือใน การจำกัดอำนาจรัฐเพื่อสร้างระบบที่เป็นธรรมให้แก่ทุกคนแล้ว หลักการทั้งสองประการนี้ยังสามารถ นำมาปรับใช้กับการดำเนินการในภาคเอกชน และในการประกอบธุรกิจต่าง ๆ ได้อีกด้วย บทความนี้จะ ขอนำเสนอหลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐในเบื้องต้น เพื่อนำไปสู่หลักธรรมาภิบาลที่ผู้บริหารจะนำมาปรับ ใช้ในการบริหารจัดการองค์กร

บทที่ ๑ หลักนิติธรรมและหลักนิติรัฐ

คำว่า “หลักนิติธรรม” และคำว่า “หลักนิติรัฐ” เป็นคำที่ยากจะหาคำจำกัดความ หรือ นิยามที่ยอมรับกันเป็นยุติ^๑ แต่ทั้งสองคำต่างมีเป้าหมายเพื่อจำกัดและกำหนดกรอบอำนาจของ ผู้ปกครองภายใต้ระบบที่เป็นธรรม หากจะต่างกันก็ตรงที่ความเป็นมาและประวัติศาสตร์การเมืองการ ปกครอง หลักนิติธรรมมีแนวคิดมาจากจารีตประเพณีแบบอังกฤษ ในขณะที่หลักนิติรัฐมีแนวคิดมาจาก ประเทศที่ใช้ระบบประมวลกฎหมาย การศึกษาที่มาของแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมและหลักนิติ รัฐจึงมีความจำเป็นเพื่อทำความเข้าใจความหมายของหลักทั้งสองประการ

^๑ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, “หลักนิติรัฐและหลักนิติธรรม,” *จลนिति* (ม.ค.-ก.พ. ๒๕๕๕), น.๕๗-๕๘.

๑.๑ หลักนิติธรรม หรือ The Rule of law

๑.๑.๑ ที่มาของหลักนิติธรรม^๒

หลักนิติธรรมมีต้นกำเนิดและมีแนวคิดมาจากระบบจารีตประเพณีแบบอังกฤษ หรือที่เรียกว่า “ระบบกฎหมายคอมมอนลอว์” (Common law) หรืออาจเรียกว่า “ระบบกฎหมายแองโกล-แซกซอน (Anglo-saxon) ซึ่งมีประเทศอังกฤษเป็นต้นแบบ โดยมีศาลสูงของประเทศอังกฤษพิจารณาพิพากษาอรรถคดีจากจารีตประเพณีที่มีได้มีการบัญญัติไว้เป็นลายลักษณ์อักษร และได้มีการบันทึกคำพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐาน (Precedent) เพื่อใช้เป็นแบบอย่างในการพิพากษาคดีที่มีการฟ้องคดีพิพากษาไว้เป็นบรรทัดฐาน (Precedent) เพื่อใช้เป็นแบบอย่างในการพิพากษาคดีที่มีข้อเท็จจริงเป็นอย่างเดียวกันให้ผลของคำพิพากษาเป็นแนวเดียวกัน คำพิพากษาของศาลจึงมีลักษณะเป็นกฎหมายที่ศาลเป็นผู้สร้างขึ้นจากการตัดสินใจ (Judge made law หรือ Case law) ส่วนการตรากฎหมายลายลักษณ์อักษร (Statutory law) ขึ้นใช้บังคับจะเป็นข้อยกเว้นสำหรับกฎหมายเฉพาะเรื่องเพื่ออุดช่องว่างการบังคับใช้กฎหมายคอมมอนลอว์ ทั้งนี้ การพัฒนาระบบกฎหมายคอมมอนลอว์มีลักษณะเป็นระบบกฎหมายเดี่ยว โดยไม่ได้แยกระหว่างกฎหมายเอกชนและกฎหมายมหาชน จึงไม่มีการแยกระบบศาลออกเป็นศาลยุติธรรมที่พิพากษาอรรถคดีทั่วไปและศาลปกครองหรือศาลชำนาญพิเศษอื่นที่พิพากษาคดีเฉพาะเรื่อง ปัจจุบันมีประเทศต่าง ๆ ใช้ระบบกฎหมายนี้ ได้แก่ สหรัฐอเมริกา แคนาดา ออสเตรเลีย นิวซีแลนด์ และประเทศที่เคยอยู่ในเครือจักรภพของอังกฤษ เช่น มาเลเซีย อินเดีย เป็นต้น

พัฒนาการของหลักนิติธรรมนั้นมีมายาวนานและต่อเนื่องนับตั้งแต่ยุคกรีกโบราณจาก Plato ที่ยอมรับว่า ไม่สามารถแสวงหาราชปราชญ์ (Philosopher King) ที่จะเป็นผู้ปกครองได้ และยอมรับวิธีการปกครองด้วยกฎหมาย ซึ่งสังคมต้องมีระบบกฎหมายที่ดีและเป็นธรรมต่อมา Aristotle ซึ่งเป็นศิษย์ของ Plato และเสนอแนวความคิดสนับสนุนความคิดของ Plato ว่ากฎหมายเท่านั้นที่ควรจะเป็นสิ่งที่ใช้ในการปกครองมากกว่าการปกครองโดยใครคนใดคนหนึ่ง

กระทั่งในปี ค.ศ. ๑๘๘๕ ซึ่งเป็นช่วงปลายคริสต์ศตวรรษที่ ๑๙ หลักนิติธรรมเริ่มเป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย เริ่มต้นจากศาสตราจารย์ไดเซีย (Professor A.V. Dicey) นักกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มีชื่อเสียงของอังกฤษเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ได้คิดค้นคำว่า “อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา” (Parliamentary Sovereignty) ขึ้นมาเพื่อสรุปวิวัฒนาการของระบบการเมืองของอังกฤษที่ทำให้รัฐสภาเป็นศูนย์กลางของระบบการเมืองของอังกฤษ คำดังกล่าวได้กลายมาเป็นหลักประการแรกของกฎหมายมหาชนของอังกฤษ โดย “ศาสตราจารย์ไดเซียได้ให้คำนิยามของ “อำนาจอธิปไตยของรัฐสภา” ไว้ว่า “รัฐสภา” ในความหมายของสถาบันซึ่งเป็นที่รวมทั้งกษัตริย์ สภาขุนนาง และสภาผู้แทนราษฎรไว้ในองค์กรทางการเมืองเดียวกัน มีสิทธิตามรัฐธรรมนูญของอังกฤษที่จะออกกฎหมายหรือ

^๒ ชาวยุซัย แสงศักดิ์, กฎหมายมหาชน : ความเป็นมา ทฤษฎี และหลักการที่สำคัญ, พิมพ์ครั้งที่ ๔, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์วิญญูชน, ๒๕๕๘), น.๑๙-๒๐ ; บรรเจิด สิงคนดี, หลักกฎหมายมหาชน หลักนิติธรรม/นิติรัฐ ในฐานะ “เกณฑ์” จำกัดอำนาจรัฐ, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๖๐), น.๒๔ และ A.V. Dicey, *An Introduction to the Study of the law of the Constitution*, 10th ed., (London : The Mc Milan Press Ltd., ๑๙๕๙), p.๓๙-๔๐ อ้างใน ชาวยุซัย แสงศักดิ์, “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ” ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ,” (เอกสารวิชาการส่วนบุคคล, หลักสูตรหลักนิติธรรมเพื่อประชาธิปไตย รุ่นที่ ๔, วิทยาลัยรัฐธรรมนูญ สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ), น.๔-๖.

ยกเลิกกฎหมายใด ๆ ก็ได้”^๓ โดยกฎหมายของอังกฤษไม่ยอมให้บุคคลใดมีสิทธิยกเลิกหรือไม่บังคับใช้กฎหมายที่รัฐสภาได้ตราขึ้น ซึ่งจากมุมมองของ Dicey หลักนิติธรรมมีนัยสำคัญได้ ๓ ประการ^๔ คือ

(๑) การที่ฝ่ายบริหารไม่มีอำนาจลงโทษบุคคลใดได้ตามอำเภอใจ เว้นแต่จะเป็นกรณีที่มีการละเมิดกฎหมายโดยชัดแจ้ง และการลงโทษที่อาจกระทำได้นั้นจะต้องกระทำตามกระบวนการปกติของกฎหมายต่อหน้าศาลปกติ (Ordinary courts) ของแผ่นดิน

(๒) ไม่มีบุคคลใดอยู่เหนือกฎหมาย ไม่ว่าจะอยู่ในตำแหน่งใดหรือเงื่อนไขใด ๆ และทุกคนต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและศาลเดียวกัน

(๓) หลักทั่วไปของกฎหมายรัฐธรรมนูญหรือสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนเป็นผลมาจากคำวินิจฉัยของศาลหรือกฎหมายธรรมดา (มิใช่เกิดขึ้นจากการรับรองค่าประกันเป็นพิเศษโดยรัฐธรรมนูญ)

จากมุมมองของ Dicey ข้างต้น ได้ก่อให้เกิดพัฒนาแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมในกาลต่อมา

๑.๑.๒ องค์ประกอบของหลักนิติธรรม^๕

พัฒนาการทางแนวความคิดเกี่ยวกับหลักนิติธรรมมีมาจนปัจจุบันซึ่งอธิบายสาระสำคัญพอสรุปได้ว่า หลักนิติธรรม คือ ความคาดหมายได้ของการกระทำของรัฐ ความชัดเจนของกฎหมาย ความมั่นคงของกฎหมาย ความเป็นกฎเกณฑ์ทั่วไปของกฎหมาย ความเป็นอิสระของศาล การเคารพในหลักความยุติธรรมตามธรรมชาติ ตลอดจนความสะดวกในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ซึ่งในปัจจุบันมีนักกฎหมายที่มีชื่อเสียงชาวอเมริกัน (Lon L. Fuller^๖) ได้อธิบายลักษณะของกฎหมายที่จะช่วยให้การปกครองตามหลักนิติธรรมเป็นจริงได้ไว้ ดังนี้

(๑) กฎหมายจะต้องบังคับเป็นการทั่วไปกับบุคคลทุกคน ไม่เว้นแม้แต่องค์กรเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(๒) กฎหมายจะต้องได้รับการประกาศใช้อย่างเปิดเผย

(๓) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นให้มีผลบังคับไปในอนาคต ไม่ใช่ตราขึ้นเพื่อใช้บังคับย้อนหลังไปในอดีต

(๔) กฎหมายจะต้องได้รับการตราขึ้นโดยมีข้อความที่ชัดเจน เพื่อหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการบังคับใช้ที่ไม่เป็นธรรม

(๕) กฎหมายจะต้องไม่มีข้อความที่ขัดแย้งกันเอง

(๖) กฎหมายจะต้องไม่เรียกร้องให้บุคคลปฏิบัติในสิ่งที่ไม่อาจเป็นไปได้

^๓ ชาญชัย แสงศักดิ์, “หลักนิติธรรม” และ “หลักนิติรัฐ” ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันและผลที่มีต่อองค์กรตุลาการ,” เฟิ่งอ้าง, น.๔.

^๔ บรรเจิด สิงคนดี, เฟิ่งอ้าง, น.๒๔.

^๕ วรเจตน์ ภาคีรัตน์, อ่างแล้ว เชียงอรธที่ ๑, น.๖๒.

^๖ Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, Revised edition, (New Haven : Yale University Press, ๑๙๖๙), p.๔๖-๕๑ อ่างใน วรเจตน์ ภาคีรัตน์, เฟิ่งอ้าง.

(๗) กฎหมายต้องมีความมั่นคงตามสมควร แต่ก็จะต้องเปิดโอกาสให้แก้ไขให้สอดคล้องกับสภาพของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปได้

(๘) กฎหมายที่ได้รับการประกาศใช้แล้วจะต้องได้รับการบังคับให้สอดคล้องต้องกัน กล่าวคือ ต้องบังคับการให้เป็นไปตามเนื้อหาของกฎหมายที่ได้ประกาศใช้แล้วนั้น

๑.๒ หลักนิติรัฐ หรือ Rechtsstaat

๑.๒.๑ ที่มาของหลักนิติรัฐ

คำว่า “หลักนิติรัฐ” นั้น แรกเริ่มเดิมทีเป็นคำที่เกิดขึ้นในประเทศที่ใช้ภาษาเยอรมัน (ประเทศเยอรมนี ประเทศออสเตรีย และบางส่วนของประเทศสวิตเซอร์แลนด์) และเป็นคำที่รู้จักกันในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ โดยมีนักคิดที่สำคัญหลายท่าน^๗ ได้แก่

Robert von Mohl, Carl Welcker และ Johann Christoph Frissherr von Aretin ได้กล่าวถึงคำว่า “นิติรัฐ” ว่าหมายถึง รัฐแห่งความมีเหตุผล อันเป็นรัฐที่ปกครองตามเจตจำนงโดยรวมที่มีเหตุผลและมีวัตถุประสงค์เพื่อสิ่งที่ดีที่สุดสำหรับสังคมเป็นการทั่วไป นิติรัฐจึงเป็นรัฐที่ปกครองตามหลักแห่งเหตุผลเพื่อให้การอาศัยอยู่ร่วมกันของมนุษย์เป็นไปด้วยความสงบ

Friedrich Julius Stahl จำกัดขอบเขตของความหมายของนิติรัฐในทางเนื้อหา เป็นนิติรัฐในทางรูปแบบ โดยได้อธิบายว่า รัฐควรจะเป็น “นิติรัฐ” ซึ่งเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาของรัฐ และเป็นความพยายามที่จะพัฒนารัฐไปสู่ยุคใหม่ รัฐจึงต้องกำหนดแนวทางและขอบเขตในการทำให้บรรลุความมุ่งหมายดังกล่าว โดยจะต้องเคารพขอบเขตส่วนบุคคลของปัจเจกบุคคลและจะต้องให้การรับรองและคุ้มครองขอบเขตส่วนบุคคลโดยกฎหมาย และทำให้เกิดความมั่นคงต่อแนวทางดังกล่าว โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รัฐจะต้องไม่ใช้อำนาจของรัฐบังคับต่อขอบเขตส่วนบุคคลตามแนวจารีตที่เคยปฏิบัติมาอีกต่อไป

Johann Fichte ได้เสนอแนวคิดค่อนข้างชัดว่า กฎหมายจะต้องสอดคล้องกับความยุติธรรม และรัฐต้องปกครองตามกฎหมาย โดยมีองค์กรอิสระที่จะตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำของรัฐ

ส่วน Otto Baehr, Otto von Gierke เห็นว่า รัฐมีสภาพเหมือนเป็นสหกรณ์ขนาดใหญ่ที่ทำเพื่อประโยชน์ของสมาชิก มิใช่สถาบันชนชั้นปกครองของผู้ปกครองที่จะใช้อำนาจกับผู้อยู่ในอำนาจปกครอง โดยองค์กรต่าง ๆ ของรัฐจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายเช่นเดียวกับองค์กรในสหกรณ์ที่ทำตามกฎระเบียบสหกรณ์ และเห็นว่าในนิติรัฐจะต้องให้ศาลเป็นผู้ตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำทางปกครอง เพื่อพิทักษ์สิทธิเสรีภาพของเอกชนโดยศาลยุติธรรมทั่วไปตามปกติ^๘

^๗ บรรเจิด สิงคนดี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒, น.๑๓-๑๕.

^๘ ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง, (กรุงเทพฯ : จีระการพิมพ์, ๒๕๔๐), น.๑๔ อ้างใน บรรเจิด สิงคนดี, เพิ่งอ้าง, น.๑๔.

จากแนวคิดต่าง ๆ ข้างต้น ทำให้หลักนิติรัฐได้มีการพัฒนาขึ้นมาเป็นหลักนิติรัฐแนวใหม่ที่มีหลักการย่อยเกิดขึ้นหลายหลักการ โดยมีลักษณะเป็นหลักการที่มุ่งจำกัดการใช้อำนาจรัฐ หรือวางกฎเกณฑ์การใช้อำนาจของรัฐ และเป็นหลักการที่มุ่งคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจของรัฐ ซึ่งหลักดังกล่าวจะต้องมีหลักเกณฑ์ที่พิจารณาได้ว่า กรณีใดบ้างที่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของหลักในเรื่องนั้น ๆ และกรณีใดบ้างที่ไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าว เพื่อสามารถบังคับใช้หลักเกณฑ์ให้ได้ผลเป็นรูปธรรม

๑.๒.๒ องค์ประกอบของหลักนิติรัฐ^๙

หลักนิติรัฐมีหลักการอันเป็นสาระสำคัญที่พัฒนามาจากข้อเรียกร้องทั้งหลายของแนวคิดเกี่ยวกับหลักนิติรัฐในช่วงศตวรรษที่ ๑๙ ซึ่งเป็นความมุ่งหมายที่จะจำกัดอำนาจของฝ่ายปกครอง ต่อมามีการปรับให้เป็นรูปธรรมมากขึ้นโดยกำหนดเป้าหมายของอำนาจรัฐว่า จะต้องเคารพสิทธิของปัจเจกบุคคล หลักนิติรัฐจึงรับรองสิทธิของปัจเจกบุคคลและใช้อำนาจรัฐภายในขอบเขตของกฎหมาย และนำไปสู่พัฒนาการของหลักนิติรัฐที่เป็นหลักการย่อยต่าง ๆ ซึ่งนักวิชาการกฎหมายต่างแยกหลักการแบ่งย่อยไว้หลายหลักแตกต่างกัน โดยสรุป หลักการสำคัญของหลักนิติรัฐตามแนวทางของ Theodor Maunz นักกฎหมายชาวเยอรมัน ได้ ดังนี้

- (๑) หลักการแบ่งแยกอำนาจ
- (๒) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพขั้นพื้นฐานของประชาชน
- (๓) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายปกครองและฝ่ายตุลาการ
- (๔) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา
- (๕) หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา
- (๖) หลัก “ไม่มีความผิดและไม่มีโทษโดยไม่กฎหมาย (Nullum crimen, nulla poena sine lege)
- (๗) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

บทที่ ๒ หลักนิติธรรมเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งของ “หลักธรรมาภิบาล” (Good Governance)

๒.๑. ที่มาของหลักธรรมาภิบาล

แนวคิดเรื่อง “หลักธรรมาภิบาล” เริ่มต้นมาจากการที่ธนาคารโลก (World Bank) นำหลักการดังกล่าวมาใช้ในการกำหนดนโยบายการให้กู้เงินแก่ประเทศในซีกโลกใต้ตั้งแต่ทศวรรษที่ ๑๙๘๐ เพื่อแก้ปัญหาความไร้ประสิทธิภาพและการคอร์รัปชันในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะประเทศในแถบละตินอเมริกาและในแถบทวีปแอฟริกาที่มีปัญหาในการบริหารงานจนทำให้เกิดปัญหา เนื่องจากประเทศเหล่านั้นภายหลังจากกู้เงินธนาคารโลกไปแล้วไม่สามารถหาเงินมาชำระคืน

^๙ บรรเจิด สิงคนดี, อ่างแล้ว เจริญธรรมที่ ๒, น.๒๔-๒๕.

ให้แก่ธนาคารโลกได้^{๑๐} โดยกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund (IMF)) ได้กำหนดเป็นเงื่อนไขให้ประเทศที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจะต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้น และจะต้องดำเนินการตามนโยบายสาธารณะที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญารับการสนับสนุนทางการเงินอย่างเคร่งครัด โดยมีแนวคิดที่จะผลักดันให้เงื่อนไขดังกล่าวสามารถช่วยให้ประเทศที่ประสบปัญหาทางการเงินสามารถพัฒนาเศรษฐกิจให้กลับสู่เสถียรภาพได้อย่างรวดเร็ว “มีการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งส่วนใหญ่ต้องขับเคลื่อนและดำเนินการโดยรัฐ”^{๑๑}

ในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ ธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank (ADB)) ได้นำหลักธรรมาภิบาลและความรับผิดชอบต่อสังคมมาใช้เป็นเงื่อนไขในการปล่อยกู้แทนการใช้แนวคิดเรื่องประชาธิปไตย โดยเน้นที่ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการซึ่งเป็นแนวทางที่ไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในประเทศที่มีการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย แต่มีแนวคิดว่าหลักธรรมาภิบาลกับหลักประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ไปด้วยกัน เนื่องจากลักษณะหลายอย่างของธรรมาภิบาล อาทิ ความรับผิดชอบ และความโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลแก่สาธารณะ และการถูกตรวจสอบโดยสาธารณะ เป็นเงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตย และเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเป็นประชาธิปไตยในกลุ่มประเทศที่กำลังพัฒนา อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมให้กลุ่มธุรกิจเอกชนเกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากกลุ่มธุรกิจดังกล่าวเป็นกลไกหลักที่สำคัญในการมีจิตสำนึกต่อชุมชนและสิ่งแวดล้อม ซึ่งในระยะยาว “สังคมที่มีธรรมาภิบาล จะเป็นสังคมที่มีความเข้มแข็ง มั่นคง ความสมดุลในการบริหารบ้านเมือง และมีภูมิคุ้มกันวิกฤตที่จะเกิดขึ้นในภายหลัง ทั้งเงื่อนไขดังกล่าวยังทำให้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์การสหประชาชาติต้องการให้เกิดขึ้นในระบบบริหารจัดการภาครัฐด้วย” สำหรับประเทศไทยก็เป็นประเทศหนึ่งที่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจาก IMF และ ADB เช่นกัน^{๑๒}

๒.๒. ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

หลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ถือเป็นหลักคุณธรรมในการบริหารกิจการบ้านเมือง และสำหรับองค์กรภาคเอกชน โดยในช่วงแรกมีการบัญญัติศัพท์ภาษาไทยขึ้นมาหลายคำ อาทิเช่น หลักธรรมาภิบาล หลักประชารัฐ หลักธรรมรัฐ หลักระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หลักการปกครองโดยธรรม กรอบการกำกับดูแลที่ดี บรรษัทภิบาล (Good Corporate Governance) เป็นต้น ภายหลังมีการตกลงโดยคณะรัฐมนตรี เมื่อเดือนพฤษภาคม ๒๕๔๒

^{๑๐} คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ““หลักธรรมาภิบาล” เข้าใจและปฏิบัติตามง่ายกว่าที่คิด (จริง ๆ),” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๔, จาก <http://www.socggg.soc.go.th/socThai.htm>

^{๑๑} หลัก Good Governance ปรากฏในเอกสารรายงานของธนาคารโลกชื่อ Sub-saharan Africa From Crisis to Sustainable Growth, A Long-Term Perspective Study ซึ่งตีพิมพ์ในเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๓๒ อ้างโดย วิชัย ศิริประเสริฐโชค, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบความชอบด้วยเนื้อหาของกฎหมาย,” รวมบทความทางวิชาการของศาลรัฐธรรมนูญ ชุดที่ ๑๘ (ศาลรัฐธรรมนูญยึดหลักนิติธรรม คำจูนประชาธิปไตย ห่วงใยสิทธิและเสรีภาพของประชาชน), (กรุงเทพฯ : สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ, ๒๕๖๓), น.๒๙๖.

^{๑๒} คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ที่มา ความหมาย และพัฒนาการของหลักธรรมาภิบาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๔, จาก <http://www.socggg.soc.go.th/History1.htm>

ให้ใช้คำว่าระบบการบริหารและการจัดการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ซึ่งมีความหมายไปในทางบริหารราชการ แตกต่างจากคำว่าบรรษัทภิบาล^{๑๓}

คำว่า “หลักธรรมาภิบาล” และ “หลักบรรษัทภิบาล” จึงหมายถึง การบริหารจัดการที่ดี ในทำนองเดียวกัน เพียงว่า “บรรษัทภิบาล” ใช้กับการบริหารจัดการที่ดีในองค์กรภาคเอกชน ซึ่งมีการอธิบายว่า หมายถึง “การกำกับดูแลกิจการที่ดี”^{๑๔} โดยมุ่งเน้นในเรื่องการเปิดเผยข้อมูลและความโปร่งใส การคำนึงถึงสิทธิของผู้ถือหุ้น และการปฏิบัติผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน รวมถึงโครงสร้าง บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของคณะกรรมการบริษัท อันส่งผลทำให้การทำงานประสบความสำเร็จ และนำไปสู่การมีผลประกอบการที่ดี รวมทั้งทำให้เกิดความน่าเชื่อถือและเกิดภาพลักษณ์ที่ดี เป็นที่ยอมรับของผู้ถือหุ้น ลูกค้า พนักงาน และสังคมโดยรวม

ตัวอย่างของการอธิบายบรรษัทภิบาล เช่น เป็น “หลักการบริหารจัดการที่ดี ที่มีหลักการที่เป็นหัวใจสำคัญ คือ เปิดเผย โปร่งใส และเป็นธรรม โดยข้อมูลทุกอย่างควรที่จะเปิดเผยอย่างโปร่งใส และเป็นธรรมให้ทุกฝ่ายได้รับรู้ เพื่อที่จะได้สร้างความน่าเชื่อถือ ความไว้วางใจ และความเชื่อมั่นให้เกิดแก่บริษัท ซึ่งจะส่งผลให้บริษัทมีความเจริญก้าวหน้า และคงอยู่ตลอดไป” ดำเนินการโดยการตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลฝ่ายบริหาร ซึ่งคณะกรรมการฯ จะทำหน้าที่ควบคุมดูแลการทำงานของฝ่ายบริหารให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการทำงานเหล่านั้นจะต้องสามารถตรวจสอบได้และต้องโปร่งใสด้วย^{๑๕}

สำหรับธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี เป็นเรื่องของการวางระบบโครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่ได้วางแนวปฏิบัติ หรือวางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจการเมืองและสังคม เพื่อเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ให้ส่วนต่างๆ ของสังคมมีการพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุขและเป็นธรรม^{๑๖} เนื่องจากการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ทุกภาคส่วนไม่ว่าจะเป็นกลไกภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน หรือภาคประชาชน ต่างก็เป็นองค์กรรมรวมในการแสดงความคิดเห็นเพราะประชาชนเป็นผู้รับประโยชน์โดยตรง

หลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance ในระดับสากลนั้น เดิมมีองค์ประกอบที่สำคัญ ๘ ประการ ตามคำนิยามของ “คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งเอเชียและแปซิฟิก หรือ แอเอสแคป” (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP)) ได้แก่ การมีส่วนร่วม (Participation) นิติธรรม (Rule of law) ความโปร่งใส (Transparency) การตอบสนอง (Responsiveness) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) ความเสมอภาค เทียงธรรม และไม่ละเลยกลุ่มบุคคลกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งออกไปจากสังคม (Equity and Inclusiveness) ความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) และภาวะ

^{๑๓} คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ที่มา ความหมาย และพัฒนาการของหลักธรรมาภิบาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๔, จาก <http://www.socggs.soc.go.th/History2.htm>

^{๑๔} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance), (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, ธันวาคม ๒๕๕๕), คำนำ.

^{๑๕} การไฟฟ้านครหลวง, “หลักบรรษัทภิบาล,” สืบค้นเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๕๖๔, จาก https://www.mea.or.th/upload/download/file_26effe642f4833fd5d35cbd0327b0755.pdf

^{๑๖} คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๓.

รับผิดชอบ (Accountability) ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ United Nations Development Programme (UNDP) ได้ทบทวนและให้คำนิยามใหม่ว่าเป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อจัดการกิจการบ้านเมือง รวมทั้งยังได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หรือธรรมาภิบาล โดยนำเรื่องการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย เป็น ๙ ประการ^{๑๗} ดังนี้

(๑) การมีส่วนร่วม (Participation) โดยชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิและเสียงในการตัดสินใจ ทั้งทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ซึ่งการมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในเชิงสร้างสรรค์ได้อย่างมีเหตุและผล

(๒) นิติธรรม หรือ Rule of law หมายถึง กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรม ไม่มีการเลือกปฏิบัติ โดยเฉพาะในบริบทที่เกี่ยวข้องกับสิทธิมนุษยชน

(๓) ความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเสรีภาพในการได้รับทราบข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจและเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการ และข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง โดยการได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนั้นจะต้องเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

(๔) การตอบสนอง (Responsiveness) จากการศึกษาสถาบันและกระบวนการดำเนินงานจะต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย

(๕) การมุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus Oriented) โดยมีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นนโยบายและกระบวนการขั้นตอนใด ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

(๖) ความเสมอภาคและเที่ยงธรรม (Equity) โดยชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

(๗) ความมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) โดยสถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการ และขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(๘) ภาระรับผิดชอบ (Accountability) หมายความว่า ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน หรือภาคประชาสังคม จะต้องมีการรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและต่อผู้มีส่วนได้เสียในสถาบันของตน

(๙) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) กล่าวคือ ผู้นำและบรรดาสาธารณชนจะต้องมีมุมมองที่เปิดกว้าง และเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์และสังคม รวมถึงมีจิตสำนึกว่า อะไร คือ ความต้องการและจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว

^{๑๗} คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๒.

ตลอดจนมีความเข้าใจในความซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมที่เป็นอยู่ในแต่ละประเด็นที่เกี่ยวข้อง

สำหรับหลักธรรมาภิบาลในประเทศไทย เริ่มต้นจากประเทศไทยเกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจอย่างรุนแรงในปี พ.ศ. ๒๕๔๐ “...ซึ่งภาควิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาคราชการทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกัน ในภาคเอกชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนความตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าวไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศฟื้นตัวจากวิกฤติเศรษฐกิจย่อมเป็นไปได้ยาก ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย”^{๑๘} คณะรัฐมนตรีจึงได้มอบให้สถาบันวิจัยเพื่อพัฒนาประเทศ (TDRI) ศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะในการป้องกันและแก้ไขปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มอบให้สำนักงาน ก.พ. นำผลการศึกษาและข้อเสนอแนะดังกล่าวมาจัดทำบันทึกเรื่องการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับข้อเสนอแนะให้ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อให้ส่วนราชการถือปฏิบัติ และได้มีการประกาศใช้บังคับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒^{๑๙} ซึ่งนับเป็นก้าวแรกที่ได้มีการวางรากฐานการบริหารราชการแผ่นดินแนวใหม่

หลักธรรมาภิบาล หรือการบริหารบ้านเมืองและสังคมที่ดีที่สำคัญในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ พ.ศ. ๒๕๔๒^{๒๐} ประกอบด้วย

(๑) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎ ข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมาย มิใช่ตามอำเภอใจหรืออำนาจของตัวบุคคล

(๒) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม โดยธรรมาภิบาลให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ

(๓) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกระดับให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีการกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

^{๑๘} ที่มาของนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ในข้อ ๓ ของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒

^{๑๙} คณะทำงานส่งเสริมธรรมาภิบาลของ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๓.

^{๒๐} ราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๑๖๖ ตอนที่ ๖๓ ง ลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ๒๕๔๒ หน้า ๒๔.

(๔) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ หรืออื่น ๆ

(๕) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

(๖) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน”

จะเห็นได้ว่า “หลักนิติธรรม” เป็นหนึ่งในกรอบของหลักการที่เป็นองค์ประกอบอันสำคัญของหลักธรรมาภิบาลในการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งหลักดังกล่าวไม่เพียงแต่จะสามารถนำมาใช้กับการบริหารจัดการในภาครัฐเท่านั้น แต่ธุรกิจภาคเอกชนก็สามารถนำหลักดังกล่าวมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการองค์กรได้ เช่น บรรดาบริษัท บริษัท หรือห้างหุ้นส่วนฯ สามารถกำหนดกรอบกติกาการทำงานให้มีความเป็นธรรมกับบุคลากรในองค์กร มีความโปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรมต่อลูกค้า และมีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม รวมทั้งจัดให้มีระบบติดตามตรวจสอบการให้บริการที่มีมาตรฐาน และร่วมทำงานกับภาครัฐได้ ทำให้องค์กรของตนมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ตรวจสอบได้ มีความโปร่งใส และมีความรับผิดชอบต่อ โดยมีกรอบของกฎระเบียบในองค์กรสำหรับการพัฒนา เป็นธุรกิจที่มีการยึด “บรรษัทภิบาล” เป็นหลักในการบริหารจัดการองค์กรของตน

บทที่ ๓ การปรับใช้หลักธรรมาภิบาลกับการบริหารจัดการองค์กรภาคเอกชน

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางในองค์กรภาคเอกชนซึ่งได้ให้ความสำคัญและนำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้กับการบริหารจัดการองค์กร โดยเฉพาะในเรื่องของบรรษัทภิบาล (Corporate Good Governance) เมื่อองค์กรภาคเอกชนต่างยึดหลักธรรมาภิบาลเป็นแนวทางในการจัดระเบียบเพื่อให้ธุรกิจดำเนินไปด้วยความถูกต้อง และเป็นธรรม การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการองค์กรภาคเอกชนต่าง ๆ จึงก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งต่อตัวองค์กรเอง และต่อสังคมหรือประเทศชาติ

(๑) ประโยชน์ต่อองค์กร^{๒๑} ได้แก่

(๑.๑) ทำให้องค์กรมีกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการที่ดี มีระบบที่มีความโปร่งใส มีมาตรฐานในการปฏิบัติงาน อันจะนำมาซึ่งความน่าเชื่อถือและศรัทธาต่อองค์กรนั้น ๆ

(๑.๒) ทำให้องค์กรมีการบริหารจัดการที่มีความคล่องตัว ทันทต่อสถานการณ์ สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทั้งจากภายในและจากภายนอก

^{๒๑} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), อ้างแล้ว เจริญรทที่ ๑๔, น. ๒๕-๒๖.

(๑.๓) ทำให้การดำเนินงานในภาพรวมขององค์กรมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และเกิดความคุ้มค่าสูงสุดตามภารกิจขององค์กร

(๑.๔) ทำให้องค์กรมีศักยภาพในการแข่งขันที่เพิ่มขึ้น ทำให้โอกาสในการระดมทุน และเข้าสู่ตลาดในระดับสากลเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มโอกาสในการแสวงหาพันธมิตรทางธุรกิจ และเพิ่มคุณค่าให้แก่องค์กรในระยะยาว

(๒) เมื่อองค์กรเอกชนเองก็เป็นองค์ประกอบหนึ่งของสังคมและประเทศชาติ และเมื่อกิจการขององค์กรดำเนินไปได้ด้วยความโปร่งใส ยุติธรรม โดยยึดหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กร กิจการจะสามารถพัฒนาไปได้ มีผลกำไรทางธุรกิจที่เกื้อหนุนระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ และในระยะยาว องค์กรก็จะพัฒนาไปได้อย่างยั่งยืน เป็นส่วนหนึ่งของการเสริมสร้างความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันให้แก่เศรษฐกิจของประเทศ

ในการปรับใช้หลักธรรมาภิบาลนั้น นอกจากภาคเอกชนจะบริหารจัดการภายใต้กติกาการทำงานที่โปร่งใส ซื่อตรง เป็นธรรม และยึดแนวทางของบรรษัทภิบาล (Corporate Good Governance) ในการมีระบบกำกับดูแลการดำเนินงานแล้ว บทบาทของการเป็นบริษัทที่รับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) ก็เป็นเรื่องที่สำคัญมากขึ้นและองค์กรภาคเอกชนก็ให้ความสนใจเช่นกัน เช่น การผลิตสินค้าและบริการที่ปลอดภัยและเป็นมิตรต่อผู้บริโภคและสิ่งแวดล้อมในยุคที่ต้องเผชิญกับปัญหาภาวะโลกร้อน สิ่งเพิ่มขึ้นมาสำหรับองค์กรเอกชน คือ การมีเครื่องมือและกลไกที่สำคัญในการพัฒนาธุรกิจของตนไปพร้อม ๆ กับการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับธุรกิจขององค์กร เช่น การจัดโครงการส่งเสริมการเรียนรู้ให้กับชุมชน โดยเน้นการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรที่ต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับลักษณะของธุรกิจเป็นสำคัญ

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.) ได้ยกตัวอย่างโครงการและแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่องค์กรซึ่งได้รับการจัดลำดับให้เป็นองค์กรที่มีความโดดเด่นในเรื่องการกำกับดูแลกิจการที่ดีในระดับดีเลิศได้ดำเนินการ ซึ่งมีการเผยแพร่อยู่ในหนังสือ “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)” เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๕^{๒๒} เช่น

(๑) บริษัท ปูนซีเมนต์ไทย จำกัด (มหาชน) หรือ SCG ซึ่งกำหนดนโยบายและแนวปฏิบัติตามหลักบรรษัทภิบาล โดยส่งเสริมให้องค์กรมีศักยภาพในการแข่งขัน ในระยะสั้นและระยะยาว เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้นักลงทุน สถาบันการเงิน และพันธมิตรทางธุรกิจในการดำเนินธุรกิจร่วมกัน อันนำไปสู่การเพิ่มมูลค่าให้ผู้ถือหุ้น และประโยชน์ที่สมดุลร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียทุกฝ่าย รวมถึงสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยได้ดำเนินโครงการ SCG eco value ที่ให้ความสำคัญกับการวิจัย พัฒนาสินค้าและบริการที่มีมูลค่าเพิ่ม และเป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อตอบสนองความต้องการของผู้บริโภคไปพร้อมกับการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน โดยเป็นองค์กรไทยรายแรกที่กำหนดฉลากสินค้าและบริการที่เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม ประเภทการรับรองตนเอง ภายใต้ฉลาก SCG eco value ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๑๕๕๒

(๒) ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) หรือ KTB ซึ่งให้ความสำคัญกับการสร้างวัฒนธรรมบรรษัทภิบาลในองค์กรที่นับวันจะมีความสำคัญกับการดำเนินธุรกิจมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะกับ

^{๒๒} สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (สำนักงาน ก.พ.ร.), เพิ่งอ้าง, น.๖๓-๖๔.

ธุรกิจธนาคารพาณิชย์ที่ต้องเกี่ยวข้องกับผู้มีส่วนได้เสียหลายกลุ่ม โดยธนาคารกรุงไทยยึดถือหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดีเป็นพันธกิจประการหนึ่ง และดำเนินโครงการต่าง ๆ ภายใต้หลักธรรมาภิบาลเป็นโครงการ KTB ต้นแบบ ประกอบด้วย โครงการ “กรุงไทย อาสา” หรือ KTB Volunteer รวมกลุ่มพนักงานไปทำกิจกรรมช่วยเหลือสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การปลูกป่าชายเลน โครงการ “กรุงไทยห่วงใยสิ่งแวดล้อม” โดยการก่อสร้างอาคารสำนักงานของธนาคารจะมุ่งใช้วัสดุก่อสร้างและการตกแต่งภายในที่เอื้อต่อการประหยัดพลังงาน ตลอดจนการสนับสนุนสินเชื่อสวัสดิการให้แก่พนักงานที่มีความประสงค์จะติดตั้งอุปกรณ์ NGV เพื่อส่งเสริมให้พนักงานมีส่วนร่วมในการประหยัดพลังงานและรักษาสิ่งแวดล้อมอย่างทั่วถึง และโครงการ “KTB เยาวชนคนรักบอล” ที่มุ่งเน้นการสร้างทุนทางปัญญาสนับสนุนการศึกษาหาแนวทางให้ความช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาส รวมไปถึงการสนับสนุนกิจกรรมกีฬาให้เยาวชนไทยมีทักษะความรู้ในกีฬาฟุตบอล และช่วยให้เยาวชนห่างไกลจากยาเสพติด

(๓) บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) ซึ่งกำหนดนโยบายด้านการกำกับดูแลกิจการที่ดี เพื่อให้คณะกรรมการ ผู้บริหาร และพนักงานของ ปตท. ทุกคนยึดถือเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานให้เป็นบริษัทที่มีประสิทธิภาพในการการดำเนินธุรกิจ มีการกำกับดูแลกิจการและการบริหารจัดการที่เป็นเลิศ มีคุณธรรมในการดำเนินธุรกิจ มีความโปร่งใส และตรวจสอบได้ ตัวอย่างของแนวปฏิบัติตามหลักการกำกับดูแลกิจการที่ดี เช่น การรับซื้อโรงเรียนเมื่อพบเหตุการณ์ที่ไม่เหมาะสมหรือขัดต่อจรรยาบรรณธุรกิจของ ปตท. การให้ความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย กำหนดระยะเวลาสอบสวนอย่างเหมาะสม และชื่อผู้ร้องเรียนจะถูกปิดเป็นความลับและได้รับความคุ้มครอง นอกจากนี้ ปตท. มีแนวปฏิบัติต่อผู้ถือหุ้นอย่างเท่าเทียมกัน โดยไม่คำนึงถึงเพศ อายุ เชื้อชาติ สัญชาติ ศาสนา ความเชื่อ ความคิดเห็นทางการเมือง หรือความพิการ และแม้ผู้ถือหุ้นจะไม่สามารถเข้าร่วมประชุมด้วยเหตุไม่สะดวกประการใด ผู้ถือหุ้นย่อมมีสิทธิมอบฉันทะให้บุคคลอื่นเข้าร่วมประชุมแทนได้ อีกทั้งยังมีแนวปฏิบัติในการเปิดเผยข้อมูลและยึดหลักความโปร่งใส เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่นักลงทุน

บทสรุป

ปัจจุบันทั้งองค์กรภาครัฐ และองค์กรภาคเอกชน ได้มีการนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้กับการบริหารจัดการองค์กรกันอย่างแพร่หลาย ธรรมาภิบาลในองค์กรภาครัฐจะช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้เกิดการบริหารงานที่มีประสิทธิภาพ โดยมุ่งให้เกิดความเป็นอิสระในการบริหารงาน ลดการควบคุม ให้ผู้บริหารสามารถปฏิบัติงานได้บรรลุตามเป้าหมายของสถาบันหรือองค์กรที่ตนทำหน้าที่บริหารงาน ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อประชาชน ส่วนธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการองค์กรภาคเอกชน ที่ถูกต้อง ชอบธรรมนั้น ถือเป็นหลักพื้นฐานอันสำคัญในการบริหารจัดการภายใต้หลักนิติธรรม เพื่อช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพและองค์กรมีศักยภาพ โดยมีระบบกำกับดูแลการดำเนินงานของฝ่ายบริหารภายใต้บรรษัทภิบาลเป็นหลักประกันและสนับสนุนให้เกิดความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและต่อสังคม การบริหารจัดการด้วยธรรมาภิบาลและบรรษัทภิบาลยังส่งผลด้านจิตใจต่อพนักงานผู้ปฏิบัติงาน บัญชาให้มีความสุขกับการทำงาน และยังช่วยสร้างขวัญและกำลังใจที่ดีให้พร้อมปฏิบัติหน้าที่ตามที่ตนได้รับมอบหมายอย่างเต็มกำลังความสามารถ ด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ผลที่ได้ คือ ตัวพนักงานเองซึ่งเป็นกำลังในการขับเคลื่อนธุรกิจก็สามารถทำงานให้เกิดประสิทธิผล ผลประกอบการขององค์กรนั้นก็เพิ่มขึ้น บริษัทก็จะบรรลุเป้าหมายทางธุรกิจ และสร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาจากบุคคลภายนอก ทั้งยังเป็นองค์กรที่โปร่งใสก็ย่อมได้รับความไว้วางใจในการร่วมทำธุรกิจจากคู่ค้า ทำให้เกิดการพัฒนาได้อย่างต่อเนื่อง ธุรกิจของบริษัทก็จะมีผลการดำเนินงานที่ก้าวหน้าต่อไปได้ในอนาคต