

สัญญาเลขที่ RDG4940009



บทความเรื่อง

การสร้างเสริมเข้มแข็งให้กับภาคประชาชนด้วยปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

โครงการวิเคราะห์เนื้อหาเศรษฐกิจพอเพียงในนโยบายแห่งรัฐ โดยการรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น
ประกอบกับการจัดเวทีสาธารณะโดยมีบทความทางวิชาการประกอบข้อมูลเบื้องต้น
สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่ายชุมชนและสังคม

โดย

ดร.ฐิติพล ภักดีวานิช

คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

บทสรุปผู้บริหาร

ปัญหาการบริหารจัดการของภาครัฐในประเทศไทยที่สำคัญและเป็นที่ทราบโดยทั่วกัน แต่ยังไม่สามารถหาแนวทางการแก้ไขที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้นก็คือ ปัญหาการทุจริต ผลของการทุจริตในภาครัฐคือการทิ้งงบประมาณแผ่นดินสำหรับการบริหารจัดการนโยบาย สาธารณะและการส่งเสริมการทำงานของภาครัฐไม่ได้มีการนำไปใช้ให้การดำเนินนโยบายนั้นๆ บรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายตามที่ตั้งไว้ ซึ่งหากพิจารณาจากระบบการทางนิติบัญญัติ และโครงสร้างของการบริหารจัดการของภาครัฐตั้งแต่มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 พบว่าการกำหนดให้มีองค์กรอิสระต่างๆ ขึ้นมาดังเช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ศาลรัฐธรรมนูญ คณะกรรมการการเลือกตั้ง (กกต.) คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) และ กรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดิน เป็นต้น บทบาทขององค์กรเหล่านี้คือการเป็นกลไกการตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐให้เกิดความโปร่งใสมากขึ้น ซึ่งหากองค์กรเหล่านี้มีอำนาจและความเป็น “อิสระ” ปราศจากการแทรกแซงจากกลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองในการดำเนินอย่างแท้จริงการตรวจสอบ และควบคุมการบริหารจัดการของภาครัฐก็จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ลักษณะดังกล่าวข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองอยู่ที่ กลุ่มนักการเมืองนักธุรกิจ ทหาร และข้าราชการระดับสูงดังที่เป็นมาในอดีตนับตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 จนถึงปัจจุบัน จากสภาพความเป็นจริงของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองในการเมืองไทยนี้จึงยังไม่สามารถที่จะกล่าวได้ว่าการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่นำมาใช้นั้นได้ส่งผลให้เกิด สภาวะทางสังคมและการเมืองที่ความหลากหลาย หรือเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้มีผลโดยตรงต่อการพัฒนา การบริหารจัดการของภาครัฐ โครงสร้างอำนาจทางการเมืองนี้เป็นสิ่งที่เอื้อให้ระบบอุปถัมภ์ คงอยู่ในการเมืองไทยและเป็นผลให้ภาคประชาชนหรือกลุ่มภายนอกภาครัฐไม่สามารถแสดง บทบาทในฐานะผู้ตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐได้ ดังที่เห็นได้จากระดับการทุจริตที่มี แนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

การที่กระบวนการทางนิติบัญญัติของรัฐไม่สามารถตรวจสอบและควบคุมการบริหาร จัดการได้ จึงนำไปสู่ประเด็นการศึกษาเรื่องคุณธรรมและธรรมาภิบาลในการปกครอง อย่างไรก็ดีตาม การที่หลักคุณธรรมไม่ได้มีบทบาทเหนือจิตใจหรือกระบวนการคิดของข้าราชการ และนักการเมืองนั้นไม่ได้หมายความว่าระบบการปกครองของไทยไม่ให้ความสำคัญกับหลักการ ดังกล่าว ความจริงการให้ความสำคัญกับการนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการปกครองของไทย มีความชัดเจนมาตั้งแต่วันที่ 5 พฤษภาคม พ.ศ. 2493 ที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช

เสด็จเถลิงถวัลยราชสมบัติ ตามกฎหมายโบราณว่าด้วยการสืบสันตติวงศ์ พ.ศ. 2467 เป็นพระมหากษัตริย์พระองค์ที่ 9 แห่งพระบรมราชจักรีวงศ์ และทรงเปล่งพระปฐมบรมราชโองการว่า

“เราจะปกครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม”

พระปฐมบรมราชโองการดังกล่าวถือเป็นพระราชสัตยาธิษฐานจะทรงปฏิบัติพระราชกรณียกิจปกครองราชอาณาจักรไทยโดยทศพิธราชธรรม ซึ่งพระราชดำรัสดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่พสกนิกรชาวไทยรำลึกถึงอยู่เสมอ หากแต่ว่าในทางปฏิบัติยังมีข้าราชการและนักการเมืองเพียงบางกลุ่มเท่านั้นที่ดำเนินการบริหารบ้านเมืองตามแนวพระราชดำรัส แต่อย่างไรก็ตามภายหลังที่รัฐบาล พลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ เริ่มปฏิบัติงานภายหลังการปฏิวัติในวันที่ 19 กันยายน 2549 นั้นก็ได้แถลงนโยบายต่อสภานิติบัญญัติในวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2549 ว่า ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงจะเป็นกรอบแนวคิดหลักในการบริหารจัดการของภาครัฐในทุกด้าน โดยในด้านการเมืองนั้นคือการส่งเสริมหลักคุณธรรมในการบริหารจัดการ

ในขณะที่การส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีทั้งของภาครัฐและเอกชนในกระแสโลกาภิวัตน์ คือ การส่งเสริมการปกครองแบบธรรมาภิบาล ภายหลังการล้มละลายของบริษัท Enron ในปี พ.ศ. 2544 ซึ่งบริษัท Enron เป็นบริษัทที่ดำเนินธุรกิจด้านพลังงานที่ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2528 และผู้บริหารระดับสูงของบริษัทถูกดำเนินคดีในข้อหาด้านการบัญชีในประเทศสหรัฐอเมริกา และนำไปสู่การปรับกฎหมายการเงินการบัญชีในประเทศสหรัฐอเมริกาให้มีความเข้มงวดขึ้น กรณีดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงการดำเนินธุรกิจที่ไม่ได้อยู่บนหลักการของคุณธรรม อันเป็นองค์ประกอบสำคัญประการหนึ่งในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ทั้งนี้เนื่องจากผลกระทบจากการปกปิดข้อมูลที่แท้จริงทางการบัญชีอันนำไปสู่การล้มละลายนั่น ส่งผลกระทบที่ค่อนข้างรุนแรงต่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียหลายฝ่ายซึ่งในที่นี้คือผู้ถือหุ้น หากเปรียบเทียบกรณีศึกษาของ Enron กับการบริหารจัดการของภาครัฐไทย คือ การที่โอกาสของประชาชนในการเข้าถึงและเข้าใจข้อมูลทางนโยบายทั้งในกระบวนการจัดทำและการนำนโยบายไปปฏิบัติยังอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งประชาชนเป็นผู้บริโภคนโยบายของรัฐ ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในการบริหารจัดการของภาครัฐ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการเปิดโอกาสและส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน

งานวิจัยนี้จึงมุ่งศึกษาเรื่องการส่งเสริมการใช้หลักคุณธรรมตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสและมีประสิทธิภาพ โดยงานวิจัยนี้ได้พยายามสร้างกรอบแนวคิดเรื่องคุณธรรมจากการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างทศพิธราชธรรมและธรรมาภิบาลเพื่อนำไปศึกษากระบวนการทางการเมืองในการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยมีวัตถุประสงค์ในการค้นหาปัจจัยที่มีผลในการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐโดยผ่านการวิเคราะห์ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัด

แบบบูรณาการ พ.ศ. 2546” หรือที่รู้จักกันในชื่อ “นโยบายผู้ว่าซีอีโอ” และ “นโยบายกองทุนหมู่บ้านและชุมชน” หรือ “นโยบายกองทุนหมู่บ้าน” ของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่เข้ามาเป็นรัฐบาลในสมัยที่ 1 ระหว่างปี พ.ศ. 2544-2548 และสมัยที่ 2 ระหว่างปี พ.ศ. 2548 จนถึงวันที่ 19 กันยายน 2549 การศึกษานโยบายทั้งสองในงานวิจัยนี้มุ่งวิเคราะห์การใช้หลักคุณธรรมในกระบวนการทางนโยบายตั้งแต่การเกิดขึ้นของประเด็นทางนโยบายจนสู่นโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากการศึกษาในเบื้องต้นพบว่าการวิเคราะห์ผลการดำเนินนโยบายและการบริหารจัดการของรัฐบาลทักษิณนั้น ส่วนใหญ่เป็นการมุ่งประเด็นไปที่ความล้มเหลวในการทำงานของภาครัฐ ทั้งนี้อาจจะเป็นผลจากกระแสต่อต้านทักษิณที่เกิดขึ้นในกลุ่มประชาชนที่มีการศึกษาและอาศัยอยู่ในสังคมเมือง อันนำไปสู่การวิเคราะห์นโยบายที่ไม่เป็นกลางซึ่งขัดแย้งกับหลักนโยบายสาธารณะ การศึกษานโยบายสาธารณะนั้นจำเป็นต้องวิเคราะห์ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่มเพื่อให้มีความเป็นกลางในการศึกษาอิทธิพลของปัจจัยแวดล้อมต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย ดังนั้นงานวิจัยนี้จึงวิเคราะห์หลักคุณธรรมในผู้ปกครอง คือ นักการเมือง และผู้ถูกปกครอง คือ ประชาชน (โดยเฉพาะกลุ่มประชาชนในระดับฐานรากของประเทศที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทเป็นส่วนใหญ่) ในบริบททางการเมืองและสังคมไทย เพื่อจะค้นหาว่าการที่ผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองดำรงตนอยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรมตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นมีความสำคัญอย่างไรต่อการส่งเสริมการบริหารจัดการของภาครัฐให้มีความเป็นธรรมาภิบาลมากขึ้น

ในประเทศที่มีการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้น ผู้แทนของประชาชนคือ ผู้ที่เข้าไปใช้อำนาจรัฐในการบริหารจัดการสินค้าสาธารณะให้เกิดความเป็นธรรมกับทุกกลุ่ม ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนมีความต้องการและความคาดหวังต่อนโยบายที่แตกต่างกัน ซึ่งเป็นสิ่งที้นำไปสู่ความซับซ้อนในกระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายของรัฐ อันเป็นผลมาจากการต่อรองและการคานอำนาจกันระหว่างกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ลักษณะความหลากหลายและซับซ้อนดังกล่าวในกระบวนการตัดสินใจนั้นเป็นสิ่งที่เชื่อว่าสามารถช่วยให้เกิดความเป็นธรรมในการจัดสรรสินค้าสาธารณะที่มีอยู่อย่างจำกัด ทั้งนี้ต้องอยู่บนพื้นฐานของการที่ตัวแทนมีความเป็นตัวแทนอย่างแท้จริง

ประเด็นดังกล่าวนี้จะนำไปสู่การศึกษาอิทธิพลของโครงสร้างและวัฒนธรรมทางการเมืองไทยหรือระบบอุปถัมภ์ที่ยังคงมีบทบาทสำคัญ การที่นักการเมืองใช้ระบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียงเป็นเครื่องมือในการเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองเป็นการแสดงถึงการไม่ยึดหลักคุณธรรม และจะนำไปสู่การขาดสำนึกรับผิดชอบในการบริหารจัดการของภาครัฐในการกำหนดนโยบายสาธารณะต่างๆ โดยการศึกษาการนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการบริหารจัดการของผู้ปกครองนั้นจะวิเคราะห์ผ่านนโยบายผู้ว่าซีอีโอซึ่งเป็นนโยบายที่เน้นการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้เกิดการบูรณาการองค์ความรู้จากท้องถิ่นในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นเอง

อย่างไรก็ตาม การสร้างการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ไม่อาจเกิดขึ้นได้โดยเพียงแต่การปรับโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อส่งเสริมการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย งานวิจัยนี้พบว่า **คุณธรรมพลเมือง (Civic Virtue)** เป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตยเช่นกัน ทั้งนี้เนื่องจากแนวคิดเรื่องคุณธรรมพลเมืองได้กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ และเข้าใจถึงบทบาทตลอดจนสิทธิของตนเอง ซึ่งสามารถกล่าวได้ว่าเป็นการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างรอบรู้รอบคอบตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

การศึกษายาทบาทของประชาชนตามแนวคิดคุณธรรมพลเมืองในงานวิจัยนี้จะวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในนโยบายกองทุนหมู่บ้าน และผลของความบกพร่องทางคุณธรรมของประชาชนต่อความล้มเหลวของกองทุนหมู่บ้าน โดยการวิเคราะห์ดังกล่าวนี้ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความชอบธรรมให้รัฐบาลทักษิณในการบริหารจัดการนโยบายกองทุนหมู่บ้าน แต่เนื่องจากมีงานวิจัยหลายเรื่องที่ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาความล้มเหลวของรัฐบาลในนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ดังนั้นเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนประเด็นการวิเคราะห์จึงไม่เน้นในเรื่องดังกล่าว

สิ่งที่งานวิจัยค้นพบคือการส่งเสริมการปกครองแบบธรรมาภิบาลเพื่อให้การบริหารจัดการของภาครัฐตั้งมั่นอยู่บน**หลักคุณธรรม**ตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น จำเป็นต้องเสริมสร้างความเข้าใจในเรื่องธรรมาภิบาลแก่ทั้งประชาชนและผู้ปฏิบัติงานในภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากการรับรู้และเข้าใจข้อมูลและระบบการบริหารจัดการ รวมไปถึงผลของการบริหารจัดการที่ดีและไม่ดีต่อประชาชนจะเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นและตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองได้ กระบวนการดังกล่าวนี้เป็นการสร้าง**ความรู้**ให้แก่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนมีความรอบคอบในการตัดสินใจ อันจะนำไปสู่การสร้างสำนึกรับผิดชอบและตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามแนวคิดคุณธรรมพลเมืองที่จะช่วยให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมากขึ้น

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	i
สารบัญ	v
สารบัญภาพ	vi
บทที่ 1 บทนำ	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา	1
วัตถุประสงค์	3
คำถามของงานวิจัย	4
กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา	4
ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และ การประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	5
แนวคิดและทฤษฎี	6
โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย	16
ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในบริบทการบริหารจัดการของภาครัฐ	19
บทที่ 3 การบริหารแบบบูรณาการและธรรมาภิบาลของภาครัฐ	23
แนวคิดและหลักการในการบริหารจัดการของภาครัฐ	23
ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	27
การบริหารจัดการของภาครัฐด้วยหลักคุณธรรมในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	32
บทที่ 4 คุณธรรมพลเมืองกับการสร้างธรรมาภิบาลแห่งรัฐ	35
สถาบันทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน	36
บทบาทของประชาชนกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ	42
นโยบายกองทุนหมู่บ้านกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	46
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	51
อุปสรรคจากวัฒนธรรมทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการบริหารจัดการของ	53
ภาครัฐ	
หลักคุณธรรมกับการกำหนดนโยบาย	57
การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกลไกในการพัฒนาการเมืองไทย	59
เอกสารอ้างอิง	60

สารบัญภาพ

แผนภาพที่		หน้า
1	ร้อยละของประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไป จำแนกตามความพอใจที่มีต่อนโยบายของรัฐบาลที่ได้ดำเนินการ โดยภาพรวมเป็นรายจังหวัด	14
2	ทศพิธราชธรรมการปกครอง	20
3	ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542	25
4	พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546	26
5	ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ	29
6	ความหมาย คุณสมบัติและทัศนคติผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ	30
7	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	36
8	รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550	38
9	ตัวเลือกนอกเส้นกราฟ (Choices off the curve)	43
10	ผลการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ทั่วประเทศ	44
11	ผลการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จำแนกตาม รายการ	45
12	โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านระดับประเทศ	48
13	โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านระดับหมู่บ้าน	49

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารราชการแผ่นดินคือการบริหารจัดการสินค้าสาธารณะเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสในการเข้าถึง มีโอกาสใช้และได้รับประโยชน์จากสินค้าสาธารณะอย่างเท่าเทียมกัน ในกรณีที่รัฐบาลไม่สามารถจัดสรรหรือกระจายสินค้าสาธารณะได้อย่างเท่าเทียมกัน สิ่งที่รัฐบาลต้องทำคือการบริหารจัดการสินค้าสาธารณะให้เกิดความเป็นอยู่อย่างเป็นธรรมที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนมีความต้องการที่แตกต่างกัน ดังนั้นบทบาทของรัฐบาลในการกำหนดนโยบายสาธารณะต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

อย่างไรก็ตาม ประสบการณ์จากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยนับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครองในปี พ.ศ. 2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน (Representative Democracy) ตามรูปแบบที่ใช้ในประเทศตะวันตก เช่น ประเทศอังกฤษและประเทศสหรัฐอเมริกา นั้นได้สะท้อนให้เห็นถึงความแตกต่างในประสิทธิภาพการจัดการสินค้าสาธารณะระหว่างประเทศไทยกับประเทศต้นแบบดังกล่าว ความล้มเหลวในการจัดการสินค้าสาธารณะของประเทศไทยนั้นมิสาเหตุมาจากหลายประการ ดังเช่นความไม่เข้าใจในระบอบประชาธิปไตยของประชาชน ความอ่อนแอทางการเมืองของประชาชน อันนำไปสู่ปัญหาการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และการขาดกระบวนการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลที่มีประสิทธิภาพเป็นต้น

จากเหตุผลดังกล่าวนี้การกระจายอำนาจทางการเมืองจึงเป็นสิ่งที่ทั้งภาครัฐและประชาชนมีความเห็นร่วมกันว่าเป็นเครื่องมือที่สามารถส่งเสริมให้ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศไทยพัฒนาไปได้ดียิ่งขึ้น ซึ่งตลอดระยะเวลาของการพัฒนาทางการเมืองของประเทศไทยที่ผ่านมา นั้นอุปสรรคที่สำคัญต่อการเกิดขึ้นของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนอันแท้จริงนั้น เป็นผลสืบเนื่องมาจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่มีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจ รวมถึงปัจจัยด้านโครงสร้างชนชั้นทางสังคมอันเป็นปัจจัยเกื้อหนุนต่อการเกิดขึ้น และคงอยู่ของระบบอุปถัมภ์อันในประเทศไทย

อย่างไรก็ตามหลังจากเกิดเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นการปะทะกันระหว่างทหารกับประชาชนอันนำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดและสูญเสียชีวิตขึ้นบนถนนราชดำเนินในกรุงเทพมหานคร เป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้เกิดการส่งเสริมบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน นักวิชาการและสื่อมวลชนก็ให้ความสำคัญกับการศึกษาบทบาทของประชาสังคมและมีแนวคิดร่วมกันว่า การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทย

จะสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจทางการเมืองมากขึ้น และการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

ในปี พ.ศ. 2537 ได้มีการออกพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนตำบล เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 “มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ และ มาตรา ๗๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” (สำนักงานกฤษฎีกา : 2540) ซึ่งทั้ง 2 มาตรานี้แสดงถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลในการส่งเสริมการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนอย่างแท้จริง อันจะนำไปสู่การตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังกล่าวข้างต้น รัฐบาลได้กำหนดกฎหมายต่างๆ ออกมาเพื่อให้เกิดผลในทางปฏิบัติอย่างแท้จริง ดังเช่นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ส่งเสริมให้มีการปรับการบริหารจัดการของภาครัฐหรือระบบราชการให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพอันจะเป็นประโยชน์แก่ประชาชน โดยกระบวนการสำคัญที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ฉบับนี้ยังได้ให้ความสำคัญกับ การมีส่วนร่วมของประชาชน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการและพยายามผลักดันให้ส่วนราชการต่างๆ มีความกระตือรือร้นในการดำเนินการด้านนี้เพิ่มขึ้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2550)

อย่างไรก็ตาม กระบวนการส่งเสริมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนยังมีปัญหาหลายประการที่จำเป็นจะต้องได้รับการศึกษาและวิเคราะห์ เพื่อหาแนวทางแก้ไขให้เกิดการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทย หากพิจารณารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 และนโยบายพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ก็จะพบว่ามียกขัตติยะต่างๆ ที่ส่งเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริงของภาคประชาชน แต่ในขณะเดียวกันโครงสร้างของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนด้านการบริหารและนิติบัญญัติไม่สามารถที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในการเสริมสร้างกระบวนการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐเพื่อให้เกิดความโปร่งใส รวมถึงการเมืองภาคประชาชนที่ขาดความเข้มแข็ง จึงเป็นผลให้โครงสร้างอำนาจการเมืองของประเทศไทยขาดความสมดุล ลักษณะดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยที่เอื้อให้กลุ่มที่มีอำนาจทางการเมืองโดยเฉพาะนักการเมืองที่มีอิทธิพลและกลุ่มธุรกิจ กระทำการอันขัดต่อผลประโยชน์ของส่วนรวมได้ง่ายยิ่งขึ้น

จากสถานการณ์ทางการเมืองดังกล่าวข้างต้นนี้ นำไปสู่คำถามในเบื้องต้นว่าปัญหาการกระจายอำนาจและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนนั้น **อุปสรรคอยู่ที่นโยบายหรือกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ** ในการวิเคราะห์ปัญหานี้ได้นำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษา นโยบายการบริหารจัดการของภาครัฐตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เนื่องจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้เสนอรูปแบบการปฏิรูประบอบราชการให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยเน้นแนวทางการบริหารภาครัฐแผนใหม่ด้วยการส่งเสริมให้มีการประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนในการบริหารจัดการของภาครัฐมากขึ้นดังเช่นนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่า ซีอีโอ (Chief Executive Officer: CEO) ซึ่งแนวนโยบายดังกล่าวนี้มีการตั้งข้อสังเกตว่านำไปสู่การรวมอำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ

เพื่อให้เกิดความกระจ่างว่ากระบวนการการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายดังกล่าวนี้อยู่บนพื้นฐานของประโยชน์ของประชาชนหรือผลประโยชน์ทางการเมือง บทความนี้จะวิเคราะห์ถึงกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายทางการเมืองของรัฐบาลว่าได้ยึดหลักเหตุผลและคุณธรรมประกอบ การตัดสินใจมากน้อยเพียงใด ทั้งนี้เนื่องจากปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงได้ให้ความสำคัญกับความมีเหตุผลและคุณธรรมอันเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน ดังที่รัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ ได้ประกาศนโยบายการบริหารประเทศตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอย่างเป็นทางการภายหลังเข้ามาบริหารประเทศตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 และการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในทางปฏิบัตินั้นเริ่มในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 ที่เริ่มใช้ในปี พ.ศ. 2550-2554 โดยในด้านการบริหารจัดการของภาครัฐนั้นปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงได้เน้นความเป็นธรรมาภิบาลของภาครัฐ

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษากฎหมายและนโยบายการบริหารจัดการของภาครัฐที่ส่งเสริมให้เกิดความเป็นธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน
- 2) เพื่อศึกษาปัจจัยทางการเมืองและสังคมต่อความมีเหตุผลและคุณธรรมในกระบวนการตัดสินใจเชิงนโยบายและกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ

3) เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐบาลและประชาชนในการส่งเสริมธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการของภาครัฐตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

1.3 คำถามของงานวิจัย

1) การส่งเสริมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจะเป็นกลไกให้การบริหารจัดการของภาครัฐมีความเป็นธรรมาภิบาลเพิ่มขึ้นหรือไม่

2) การสร้าง **ความรอบรู้ รอบคอบ** ทางการเมือง จะสามารถนำไปสู่การส่งเสริมตัดสินใจทางการเมืองบนพื้นฐานของ **ความมีเหตุผล** ของประชาชน และเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองให้แก่ภาคประชาชนหรือไม่

3) อะไรเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการส่งเสริม **ความมีเหตุผลและคุณธรรม**ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในกระบวนการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายสาธารณะอันเป็นสิ่งที่ส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีความเป็นธรรมาภิบาล

1.4 กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

1) กรอบแนวคิดหลักที่ใช้ในการศึกษา คือ ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและทฤษฎีความเป็นพลเมือง เพื่อศึกษาบทบาทของรัฐบาลในการส่งเสริมการกระจายอำนาจ การมีส่วนร่วมทางการเมืองและสร้างความเข้มแข็งทางการเมืองของประชาชน

2) วิธีการศึกษาแบ่งเป็น

(1) การรวบรวมเอกสารและข้อมูลด้านนโยบายที่มีความเกี่ยวข้องกับการพัฒนาตามกรอบแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง

(2) สัมภาษณ์นักวิชาการและนักการเมืองที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบาย

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งทางการเมืองระดับท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนได้มีความสามารถในการป้องกันตนเองจากการถูกเอาเปรียบทางการเมือง

2) เพื่อส่งเสริมให้เกิดจิตสำนึกทางการเมือง และสถาบันทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อที่จะให้ประชาชนในระดับท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทมากขึ้น

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน คือ ระบบการปกครองที่ให้อำนาจกับประชาชน ในการตัดสินใจเลือกตัวแทน และตรวจสอบการทำงานของตัวแทนที่ได้รับเลือกในรัฐบาลให้ทำงาน อย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส มีความสำนึกรับผิดชอบต่อน้ำที่และประชาชน โดยที่ในระบบเอง ได้มีบทบัญญัติทางกฎหมายเป็นกลไกในการตรวจสอบและควบคุมการทำงานของตัวแทนเหล่านั้น แต่อย่างไรก็ตาม ระบอบประชาธิปไตยก็ไม่ได้คาดหวังว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถควบคุมและตรวจสอบ การทำงานของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพเสมอไป ดังที่เห็นได้จากการปฏิวัติครั้งที่ 18 ในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 นับตั้งแต่มีการปฏิรูปการปกครอง พ.ศ. 2475 อันเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึง ความล้มเหลวของกลไกการตรวจสอบและโครงสร้างของชุดอำนาจในระบอบประชาธิปไตย แบบตัวแทนของประเทศไทย ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ผู้นำใช้อำนาจเกินขอบเขตเพื่อประโยชน์ของ ตนเองและพวกพ้อง นอกจากนี้การขาดภาคประชาชนที่มีความเข้มแข็งในการควบคุมการทำงานของ รัฐบาลก็เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญ ดังนั้นการที่ระบบไม่มีกลไกที่สามารถแก้ไขความบกพร่อง ที่เกิดขึ้นนี้ได้ จึงนำไปสู่การตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ไม่อยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและคุณธรรม อันเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้นการศึกษาแนวคิดทฤษฎีที่จะนำมาใช้เป็นกรอบการศึกษาในบทนี้จึงเริ่มด้วยการศึกษา อุปสรรคของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศไทย ซึ่งจะครอบคลุม การวิเคราะห์หลักการสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship Theory) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และกลุ่มผลักดัน (Pressure Group) อันจะเป็น เครื่องมือในการวิเคราะห์อุปสรรคของประสิทธิภาพของกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบายของ การบริหารจัดการของภาครัฐ เนื่องด้วยกรอบแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่นำมาจากการศึกษา ในบริบทของสังคมการเมืองตะวันตก ดังนั้นจึงไม่ได้มีการกล่าวอ้างถึงความสัมพันธ์ระหว่างพัฒนาการ ของระบอบการปกครองประชาธิปไตยแบบตัวแทนกับระบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียง ทั้งนี้ในการนำ กรอบแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์การเมืองไทย จึงจำเป็นต้องศึกษาอิทธิพลของ วัฒนธรรมทางการเมืองของไทย คือ ระบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียง ต่อกระบวนการพัฒนาการบริหาร จัดการของรัฐให้สู่ความเป็นธรรมรัฐ นั่นคือ รัฐที่ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ส่วนสุดท้ายของ บทนี้จะเป็นการศึกษาการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ ในการส่งเสริมให้เกิด การบริหารจัดการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ เพื่อส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ

ประชาชน ซึ่งจะวิเคราะห์ถึงการนำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลมาใช้เป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาการบริหารจัดการของภาครัฐและทศพิธราชธรรมในการปกครอง

2.1 แนวคิดและทฤษฎี

นับตั้งแต่มีการปฏิรูปทางการเมืองไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2475 มาเป็นระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศ 56 ชุด กระบวนการต่างๆ ในการส่งเสริมให้ประเทศไทยได้มีระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่สมบูรณ์ ได้ถูกนำมาใช้ทั้งในการกระบวนการทางนิติบัญญัติและกระบวนการทางสังคม แต่อย่างไรก็ตามจากอดีตจนถึงปัจจุบันสิ่งที่ประจักษ์คือกลไกของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศไทยนั้นยังมีข้อบกพร่องหลายประการ อันมิสามารถทำให้ระบบสามารถแก้ปัญหาการบริหารจัดการของภาครัฐได้โดยกระบวนการตรวจสอบทางนิติบัญญัติ ทั้งนี้เนื่องมาจากการขาดโครงสร้างอำนาจที่มีความสมดุลและขาดกระบวนการตรวจสอบจากภาคประชาชน รวมไปถึงการที่ตัวผู้ปกครองขาดความสำนึกรับผิดชอบในการแสดงบทบาทตัวแทนที่ดีของประชาชน สิ่งเหล่านี้มีสาเหตุมาจากอะไร เป็นคำถามที่มีมานานในกระบวนการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทย ซึ่งจากประสบการณ์ทางการเมืองของประเทศไทยที่มีการปฏิวัติถึง 18 ครั้ง นับตั้งแต่การปฏิรูปทางการเมืองไทยก็จะมุ่งประเด็นที่ความไม่สมบูรณ์ของรัฐธรรมนูญ แต่เมื่อศึกษาพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทย อังกฤษ อันเป็นประเทศต้นแบบของระบอบประชาธิปไตยระบบรัฐสภาที่ประเทศไทยนำมาใช้ สิ่งที่พบคือประเทศอังกฤษไม่ได้มีรัฐธรรมนูญที่เป็นลายลักษณ์อักษร แต่พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศอังกฤษเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวิเคราะห์ปัญหาของพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทย จึงต้องนำหลักการสำคัญของทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship Theory) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และกลุ่มผลักดัน (Pressure Group) และระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมาวิเคราะห์ร่วมกัน

2.1.1 ทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship Theory) กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group) และ กลุ่มผลักดัน (Pressure Group)

การศึกษาในเรื่องนี้จากอดีตถึงปัจจุบันยังเน้นการวิเคราะห์อุปสรรคของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทย โดยเฉพาะในการวิเคราะห์พฤติกรรมทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ชนบท ซึ่งข้อสมมติฐานการศึกษาดังกล่าวนี้อธิบายปัญหาความไม่เท่าเทียมทางสังคมที่มีผลมาจากรายได้ ว่าเป็นอุปสรรคต่อการได้รับการศึกษาของประชาชนอันเป็นผลให้กระบวนการคิดวิเคราะห์ทางการเมืองของประชาชนกลุ่มดังกล่าวนี้

ดีกว่าประชาชนกลุ่มที่มีรายได้และโอกาสทางการศึกษาที่ดีกว่า ปัจจัยดังกล่าวนี้เป็นผลให้ประชาชนในพื้นที่ชนบทขาดความสำนึกและตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งแนวนโยบายของรัฐบาลโดยกระทรวงมหาดไทยได้แสดงให้เห็นถึงแนวคิดที่สะท้อนความเข้าใจว่าการศึกษาในระบบสามารถเป็นเครื่องมือในการส่งเสริมประสิทธิภาพการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น ดังจะเห็นได้จากการเกิดขึ้นของนโยบายส่งเสริมให้สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มาจากการเลือกตั้ง สามารถใช้งบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพื่อการพัฒนาตำบลมาเป็นทุนการศึกษาในระดับปริญญาตรีในหลักสูตร อบต. ที่เป็นความร่วมมือระหว่างกระทรวงมหาดไทยและมหาวิทยาลัยต่างๆ

อย่างไรก็ตาม ทฤษฎีความเป็นพลเมือง (Citizenship Theory) อันถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบอบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นทฤษฎีที่พยายามอธิบายเรื่องสิทธิและเสรีภาพของประชาชนในฐานะพลเมืองของประเทศ แต่ในขณะเดียวกันก็อธิบายถึงบทบาทของประชาชนในฐานะพลเมืองที่มีต่อประเทศในฐานะที่เป็นสมาชิกของประเทศหรือสังคมนั้นๆ Bogdanor (1992, หน้า 95) ได้อ้างถึงงานเขียนเรื่อง “Citizenship and Social Class” ของ T.H. Marshall ได้เสนอไว้ในได้กล่าวถึงสิทธิความเป็นพลเมืองและความรับผิดชอบของพลเมืองในศตวรรษที่ 18 ในเรื่องความเท่าเทียมกัน สิทธิและเสรีภาพทางความคิด ความเชื่อ

จากแนวคิดดังกล่าวนี้ Kymlicka อธิบายว่า ระดับรายได้และระดับการศึกษาของประชาชนไม่ได้เป็นปัจจัยส่งเสริมที่สำคัญอันจะนำไปสู่การพัฒนาของระบอบประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ หากแต่เป็น “คุณธรรมพลเมือง” (Civic Virtue) หรือสิ่งที่ Robert Putman เรียกว่า ทุนทางสังคม (Social Capital) อันได้แก่ ความสามารถในการไว้วางใจกันระหว่างประชาชน ความตั้งใจในการมีส่วนร่วมและความเข้าใจกระบวนการยุติธรรม (Kymlicka, 2002, หน้า 286) ซึ่งต่อมาในศตวรรษที่ 19 ได้มีการพัฒนากรอบแนวคิดไปสู่ “คุณธรรมทางการเมือง (Political Virtue)” ได้แก่ การเคารพในสิทธิของผู้อื่น การแสดงความต้องการที่ชัดเจนต่อสิ่งที่ตนมีสิทธิ การตรวจสอบและประเมินผลการบริหารจัดการของภาครัฐ และสุดท้ายคือการแสดงเจตนารมณ์อันชัดเจนในการมีส่วนร่วมวิเคราะห์วิจารณ์ปัญหาสาธารณะ (เพ็งอ้าง, หน้า 288) อันสามารถนำมาพัฒนากรอบแนวคิดการศึกษาการความเป็นธรรมาภิบาลในการพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เนื่องจากการบริหารจัดการแบบธรรมาภิบาลนั้นจำเป็นต้องอาศัยทั้งกลไกจากภาครัฐและภาคประชาชน

จากตัวอย่างการศึกษาพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศอังกฤษสะท้อนให้เห็นถึงการที่ทัศนคติที่ดีและจริยธรรมของประชาชนอันเป็นกลไกที่ส่งเสริมให้มีกระบวนการตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐที่ประสิทธิภาพ และส่งผลให้เกิดการปกครองที่มี

ความเป็นธรรมาภิบาล โดยการตรวจสอบที่กล่าวถึงนี้มีใช้มีเพียงแต่กระบวนการตรวจสอบทางนิติบัญญัติ หากแต่รวมถึงกระบวนการตรวจสอบจากภาคประชาชนและสื่อมวลชน ในส่วนของภาคประชาชนนั้นความเข้มแข็งทางและความสำนึกตื่นตัวทางการเมืองสามารถเห็นได้อย่างชัดเจนจากการศึกษาบทบาทของ “กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)” และ “กลุ่มผลักดัน (Pressure Group)” ในการเมืองอังกฤษเช่นในงานของ Grant ที่ศึกษาบทบาทและอิทธิพลของกลุ่มต่างโดยเฉพาะบทบาทของกลุ่มผลักดันในภาคเกษตรกรรมของอังกฤษ (Grant, 2000) อันสะท้อนให้เห็นถึงความหลากหลายทางสังคมที่สามารถส่งเสริมให้เกิดกระบวนการตรวจสอบได้เนื่องจากการคานอำนาจกันระหว่างกลุ่มต่างๆ ดังตัวอย่างเช่น บทบาทของ “สหภาพเกษตรกรแห่งชาติ (National Farmers’ Union: NFU)” ในการพยายามผลักดันนโยบายต่างๆ รวมทั้งบทบาทในการผลักดันให้รัฐบาลอังกฤษปกป้องผลประโยชน์ของเกษตรกรอังกฤษใน Common Agricultural Policy (CAP) ซึ่งเป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการด้านการเกษตรของประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union: EU)

ในบริบททางการเมืองของประเทศไทยนั้น การศึกษาบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มผลักดัน เป็นการศึกษาบทบาทของกลุ่มต่างๆ โดยทั่วไปที่รวมตัวขึ้นเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของตนในฐานะพลเมืองของประเทศที่มีสิทธิในการได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรมจากรัฐบาล ซึ่งสะท้อนถึงสถานะทางสังคมที่มีความหลากหลายหรือพหุสังคมที่มีการคานอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ อันเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาล ในบริบททางการเมืองของประเทศไทยต่อ “กลุ่มผลประโยชน์ (Interest Group)” และ “กลุ่มผลักดัน (Pressure Group)” มิได้สะท้อนถึงสถานะทางสังคมที่มีความหลากหลายหรือพหุสังคมที่มีการคานอำนาจระหว่างกลุ่มต่างๆ จากภาคประชาชน หากแต่สะท้อนมาในการศึกษากลุ่มนักการเมืองหรือนักธุรกิจที่พยายามใช้อำนาจทางการเมืองแสวงหาผลประโยชน์เพื่อกลุ่มของตนเองและพวกพ้อง การที่ไม่มีการวิจัยหรือผลงานทางวิชาการที่ศึกษากลุ่มต่างๆ ในภาคประชาชนในฐานะ “กลุ่มผลประโยชน์” และ “กลุ่มผลักดัน” ในประเทศไทย จึงสามารถกล่าวได้ว่าเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความอ่อนแอทางการเมืองของภาคประชาชน

ทั้งนี้เนื่องจากในบริบททางการเมืองนั้นผลประโยชน์มิได้หมายถึงเฉพาะผลประโยชน์ทางธุรกิจ หากแต่มีความหมายครอบคลุมถึงผลประโยชน์อันพึงมีพึงได้ในฐานะพลเมืองของประเทศ ดังนั้นการส่งเสริมให้เกิด “กลุ่มผลประโยชน์” และ “กลุ่มผลักดัน” ในภาคประชาชนมากขึ้นจะเป็นอีกวิธีหนึ่งในการสร้างกลไกการตรวจสอบและประเมินผลการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ อันจะส่งเสริมการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทยให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น ดังที่ Kimlicka กล่าวว่า ความมั่นคงและลักษณะที่ดีของระบอบประชาธิปไตยนั้น

จำเป็นต้องมีภาคประชาชนที่มีความเข้าใจใน “คุณธรรมพลเมือง” และ “คุณธรรมทางการเมือง” กล่าวคือ มีความมุ่งมั่นในการมีส่วนร่วมทางการเมืองเพื่อส่งเสริมให้เกิดการจัดสรรสินค้าสาธารณะที่เป็นธรรม ตลอดจนทำให้สถาบันทางการเมืองเป็นที่พึ่งพิงของประชาชนได้ (Kymlicka, 2002, หน้า 284-285)

2.1.2 ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

กรอบแนวคิดการปกครอง “ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน” นั้น Beetham ได้กล่าวว่า อยู่บนพื้นฐานของสมมติฐานที่ว่า ประชาชนมีลักษณะเป็นฝ่ายรับเนื่องจากไม่มีความสามารถและขาดศักยภาพในการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจที่ซับซ้อน โดยเฉพาะในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเชิงนโยบาย จากข้อจำกัดของบริบททางการเมืองจึงจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีตัวแทนเข้าไปทำหน้าที่ในกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบาย อย่างไรก็ตาม จากกรอบแนวคิดดังกล่าวนี้ Beetham ได้แย้งว่า ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนไม่สามารถดำเนินไปได้ อย่างมีประสิทธิภาพ หากการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นไปอย่างขาดความสำนึกและตื่นตัว (Beetham, D., 1996, หน้า 30-31) ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าวนี้สะท้อนอุปสรรคของการพัฒนาของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทย ที่ขาดภาคประชาชนที่แสดงบทบาททางการเมืองอย่างตื่นตัว ทั้งนี้เนื่องจากระบบจะขาดกระบวนการตรวจสอบที่สมบูรณ์อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการของภาครัฐขาดความเป็นธรรมาภิบาลได้ง่าย ซึ่งจากการศึกษาอุปสรรคต่อพัฒนาของระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทยนั้นมี 3 ประเด็นดังนี้

- 1) ความเข้าใจของประชาชนต่อระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน
- 2) ความสำนึกและตื่นตัวทางการเมือง
- 3) ความเป็นตัวแทนทางการเมือง

ปัจจัยเหล่านี้ นอกจากสามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการอธิบายอุปสรรคของการพัฒนาทางการเมืองไทยตามระบบประชาธิปไตยแล้ว ยังเป็นเครื่องมือในการอธิบายความสำเร็จของนโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทย ตลอดจนความล่าช้าของกระบวนการกระจายอำนาจ

2.1.3 ความเข้าใจของประชาชนต่อระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

ระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนคือกระบวนการในการเลือกรัฐบาลให้มาปฏิบัติหน้าที่ทางการเมืองโดยผ่านกระบวนการประชาธิปไตย นั่นคือ การที่ประชาชนมีสิทธิและอิสรภาพในการเลือกตัวแทน ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ประชาชนจะต้องมีความเข้าใจทั้งสิทธิในการแสดงบทบาทของตนเองและบทบาทของตัวแทนในระบบประชาธิปไตย ในบริบททางสังคมและการเมืองไทยนั้น

Mulder (2000, หน้า 113) กล่าวว่า คำว่า **บทบาทและหน้าที่** (role and duty) เป็นสิ่งที่ยอมรับและเข้าใจกันโดยทั่วไป แต่ความเข้าใจต่อคำว่า **สิทธิ** (right) เป็นเพียงสิ่งที่เชื่อมโยงกับการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง ข้อเสนอแนะดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการขาดความเข้าใจของประชาชนต่อความหมายของ **สิทธิ** ซึ่งเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ทั้งนี้เนื่องจากการขาดความเข้าใจในเรื่องสิทธิมนุษยชน อันเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชนอาจกล่าวได้ว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่ประชาชนจะแสดงบทบาทความเป็นพลเมืองของประเทศในการส่งเสริมการพัฒนา ระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย

ประเทศตะวันตกอันเป็นต้นแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ดังเช่นประเทศอังกฤษใน ค.ศ. 1969 (พ.ศ. 2232) รัฐสภาอังกฤษได้ออก Bill of Rights 1689 เพื่อระบุถึงสิทธิขั้นพื้นฐานตามการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนในประเทศพึงมี (Winetrobe, 2000, หน้า 30-34) ในประเทศสหรัฐอเมริกา Bill of Rights ได้มีการกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญอย่างชัดเจนและประกาศใช้ใน ค.ศ. 1791 (พ.ศ. 2334) เพื่อควบคุมการใช้อำนาจของรัฐบาลกลางและป้องกันสิทธิของประชาชน การให้ความสำคัญกับหลักสิทธิมนุษยชนนั้นสามารถกล่าวได้ว่าเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ส่งเสริมให้ระบบการเมืองมีการพัฒนาการที่ต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการที่รัฐใช้อำนาจโดยในการปกครองอย่างมีคุณธรรมและอยู่ภายใต้ขอบเขตของการยอมรับ **อิสรภาพของพลเมือง** ของประชาชนในประเทศ ซึ่งส่งผลให้ประชาชนคำนึงถึงหลักคุณธรรมพลเมืองเป็นสำคัญในการมีส่วนร่วมทางการเมือง

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศอังกฤษจะกำหนด Bill of Rights ไว้แต่ก็ไม่ได้มีการอ้างถึงเมื่อมีการพูดถึงสิทธิของประชาชน ซึ่งต่างกับในประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีการอ้างถึง Bill of Rights อยู่เสมอในบริบททางการเมืองและสังคม ทั้งนี้การไม่อ้างถึง Bill of Rights ในประเทศอังกฤษไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการจำกัดหรือลดสิทธิของประชาชนในระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย ประชาชนในประเทศอังกฤษมีความรู้และเข้าใจถึงสิทธิเหล่านี้เป็นอย่างดี อันเนื่องมาจากพัฒนาการทางการเมืองและกฎหมายอันยาวนานของประเทศที่เป็นส่วนสำคัญในการหล่อหลอมความรู้ความเข้าใจดังกล่าว รวมถึงความเข้าใจในบทบาทที่แท้จริงของตัวแทนทางการเมือง อันเป็นผลให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ ผ่านความหลากหลายทางสังคมที่มี “กลุ่มผลประโยชน์” และ “กลุ่มผลักดัน” ในภาคประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการสร้างสมดุลของอำนาจให้เกิดขึ้น

ในขณะที่บทบาทของตัวแทนทางการเมืองในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ได้แก่ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกระบวนการตัดสินใจ

กำหนดนโยบายสาธารณะ หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งคือเป็นผู้ที่เข้ามาทำหน้าที่จัดสรรสินค้าสาธารณะให้เกิดความเป็นธรรมต่อประชาชน ยังไม่เป็นที่รับรู้โดยเฉพาะในกลุ่มประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ชนบทของประเทศไทย จึงส่งผลให้ประชาชนขาดความเข้าใจในการใช้คุณธรรมพลเมือง เป็นกลไกในการตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐ

จากการศึกษาและสังเกตการณ์ พบว่า ประชาชนในพื้นที่ชนบทของประเทศไทยให้ความสำคัญกับบทบาททางสังคมของตัวแทนที่มาจากการเลือกตั้ง มากกว่าบทบาทในทางนิติบัญญัติ ดังจะเห็นได้จากกิจกรรมการหาเสียงของผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในการเมืองระดับประเทศและระดับท้องถิ่นต่างให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางสังคมของพื้นที่ตนเองจะลงรับสมัครเลือกตั้ง ดังเช่นการร่วมงานบุญต่างๆ การสนับสนุนทางการเงินต่อกิจกรรมท้องถิ่น เช่น การแข่งขันกีฬาต่างๆ ที่มีการประกาศชื่อผู้สนับสนุนอย่างชัดเจน เป็นต้น ความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาทดังกล่าวของตัวแทนทางการเมืองส่วนหนึ่งเกิดจากโครงสร้างทางสังคมแบบระบบอุปถัมภ์ที่ผู้ปกครองต้องดูแลผู้ใต้ปกครอง ซึ่งความคาดหวังดังกล่าวนี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นปัจจัยเสริมให้ระบบอุปถัมภ์คงอยู่และเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดการทุจริตเพิ่มขึ้น เนื่องจากค่าใช้จ่ายทางสังคมที่เพิ่มขึ้นในการสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ของนักการเมืองนอกเหนือจากความโลภของตัวนักการเมืองเอง

การสร้างเครือข่ายอุปถัมภ์ในระดับท้องถิ่นนั้นเป็นกลไกสำคัญในการสร้างฐานอำนาจทางการเมือง ดังเห็นได้จากความสัมพันธ์ระหว่างผู้ใหญ่บ้าน กำนัน สมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล (สมาชิก อบต.) สมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สมาชิก อบจ.) สส. และ สว. ที่มีลักษณะการอุปถัมภ์ ทั้งนี้เนื่องจากกระบวนการซื้อเสียงในบริบททางการเมืองไทยไม่สามารถทำได้โดยปราศจากความสัมพันธ์ส่วนบุคคลที่มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่น ดังนั้นนักการเมืองระดับประเทศต้องพึ่งพานักการเมืองระดับท้องถิ่นในการสร้างฐานเสียงของตน ในขณะที่ส่วนหนึ่งของนักการเมืองระดับท้องถิ่นต้องพึ่งพานักการเมืองระดับประเทศในด้านทุนทางการเงิน การพึ่งพาในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นปัจจัยสำคัญที่นำไปสู่ความเปลี่ยนแปลงบทบาทของตัวแทนระดับท้องถิ่นต่อประชาชน กล่าวคือ โดยทั่วไปแล้วพบว่านักการเมืองระดับท้องถิ่นทำงานตอบสนองต่อความต้องการของนักการเมืองระดับประเทศมากกว่าการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

การที่ตัวแทนระดับท้องถิ่นไม่ได้แสดงบทบาทตนเองในการปกครองชุมชนให้เกิดความสงบสุขดังภาพที่เกิดขึ้นในอดีต เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงของความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและตัวผู้ปกครองจากที่มีลักษณะ “พ่อปกครองลูก” ดังที่พบในสมัยสุโขทัย อันสะท้อนถึงบทบาทของผู้ปกครองที่มีความสำนึกรับผิดชอบในการปกครองประชาชน ดังที่

อภิชัย พันธเสน ได้กล่าวว่า ระบบอุปถัมภ์ในสังคมชนบทไทยในอดีตนั้นมีลักษณะเป็น ระบบอุปถัมภ์แบบคุณธรรม แต่ต่อมาเมื่อสังคมไทยมีการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนโครงสร้างของอำนาจภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 รวมทั้งการขยายตัวทางเศรษฐกิจตามแนวทางของประเทศตะวันตก ซึ่งส่งผลให้เกิดการกระจุกตัวและแย่งชิงอำนาจระหว่างชนชั้นปกครอง คือ ข้าราชการ ทหาร นักการเมืองและนักธุรกิจ อันนำไปสู่การใช้เงินเป็นตัวแปรเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจ เป็นผลให้เกิด ระบบอุปถัมภ์แบบสாமานย์ กล่าวคือ ผู้ปกครองให้ความสำคัญกับผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องมากกว่าผลประโยชน์ของประชาชน (อภิชัย พันธเสน, 2550, หน้า 7) ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าระบบอุปถัมภ์แบบสாமานย์เป็นอุปสรรคสำคัญในการนำหลักคุณธรรมตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการของภาครัฐเพื่อให้เกิดความมีธรรมาภิบาล

สถานะการณ์ทางการเมืองดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่ประชาชนต้องเข้าใจในสิทธิความเป็นพลเมืองอันรวมถึง “คุณธรรมพลเมือง” และ “คุณธรรมทางการเมือง” ที่กล่าวถึงในเบื้องต้นว่าเป็นรากฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งจะเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งให้แก่ ระบบอุปถัมภ์แบบคุณธรรม เพื่อแทนที่ระบบอุปถัมภ์แบบสாமานย์ ที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างเข้มแข็งในสังคมชนบทไทย ทั้งนี้เนื่องจาก “คุณธรรมพลเมือง” และ “คุณธรรมทางการเมือง” จะกระตุ้นให้ทั้งผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองคำนึงบทบาทและหน้าที่ของตนในกระบวนการประชาธิปไตย

การศึกษาพบว่าในระยะเริ่มต้นของพัฒนาการทางการเมืองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทยนั้น ไม่ได้ให้ความสำคัญในเรื่องสิทธิความเป็นพลเมืองมากนัก หากแต่เป็นการมุ่งเน้นความเปลี่ยนแปลงใน โครงสร้างอำนาจของภาครัฐเป็นสำคัญ อันอาจจะเป็นหนึ่งในคำอธิบายถึงการที่ประชาชนไม่เข้าใจและไม่ให้ความสำคัญต่อ “คุณธรรมพลเมือง” และ “คุณธรรมทางการเมือง” ดังนั้นการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนจึงเป็นสิ่งแปลกปลอมที่ยังไม่สามารถประสานเข้ากันได้เป็นเนื้อเดียวกับสังคมไทย แม้ประเทศจะมีพัฒนาการทางการเมืองมาแล้วกว่า 75 ปี ดังที่ Cornors (2007, หน้า 1) ได้อ้างถึงคำกล่าวของ ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช อดีตนายกรัฐมนตรี (14 มีนาคม 2518 - 20 เมษายน 2519) ว่า “ในประเทศสวิตเซอร์แลนด์ประชาชนไม่เคยพูดถึงประชาธิปไตยหรือการเมืองเลยแต่ประเทศมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ ในขณะที่ในประเทศไทยประชาชนพูดถึงประชาธิปไตยทุกวันแต่ประเทศไม่เคยมีระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีประสิทธิภาพ”

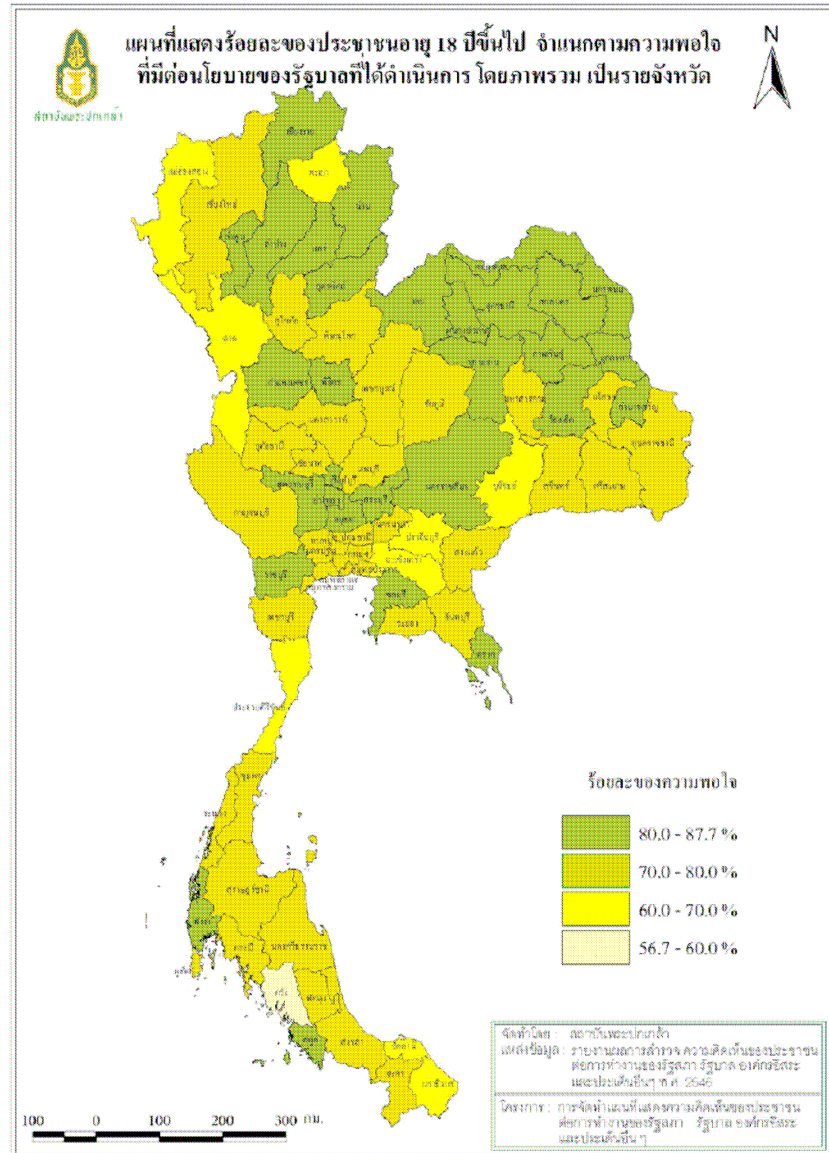
กระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐและกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบายยังเป็นเรื่องของผู้มีการศึกษาและชนชั้นกลาง ดังเห็นได้จากกรณีศึกษาหลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ. 2535 ที่ได้มีการกล่าวถึงบทบาทของกลุ่มชนชั้นกลาง (มือบมือถือ) เพื่อดำเนินอำนาจของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (รสช.) และการประท้วงต่อต้านการทุจริตของ พ.ต.ท. ทักษิณ ในปี พ.ศ. 2549 แม้การเคลื่อนไหวทางการเมืองดังกล่าวนี้จะแสดงให้เห็นว่า การศึกษาเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยแต่การศึกษามีได้เป็นเพียงคำตอบเดียวที่จะนำประเทศไทยไปสู่การพัฒนาทางการเมือง หากแต่ความเข้าใจที่มีต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยและสิทธิความเป็นพลเมืองของประชาชนยังเป็นกลไกสำคัญดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้น ซึ่งกระบวนการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจของประชาชนต่อระบอบการปกครอง จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนเข้าใจบทบาทของตนเองได้ดียิ่งขึ้น ความเข้าใจในบทบาทดังกล่าวจะช่วยให้ประชาชนแสดงบทบาททางการเมืองที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

2.1.4 ความสำนึกและตื่นตัวทางการเมือง

การมีส่วนร่วมอย่างกระตือรือร้นจากประชาชนทุกกลุ่มเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมให้พัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ ดังประสบการณ์ทางการเมืองของไทยที่ความสำนึกและความตื่นตัวทางการเมืองส่วนใหญ่เกิดขึ้นในกลุ่มชนชั้นกลางเป็นหลักเพียงกลุ่มเดียวนั้น ไม่ได้นำไปสู่พัฒนาการของการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนที่ดี เนื่องจากโครงสร้างของอำนาจทางการเมืองขาดความสมดุล และกระบวนการตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐจากภาคประชาชนไม่มีประสิทธิภาพ

ความสำนึกและตื่นตัวทางการเมืองในบริบทของการเมืองไทยที่จะกล่าวถึงนี้ให้ความสำคัญกับการศึกษาบทบาทของประชาชนในพื้นที่ชนบท ทั้งนี้เนื่องจากการเปรียบเทียบสัดส่วนการใช้สิทธิในการเลือกตั้งตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ประชากรกลุ่มนี้ได้ออกมาใช้สิทธิจำนวนมากเพื่อที่จะลงคะแนนเสียงสนับสนุนพรรคไทยรักไทย และในการเลือกตั้งวันที่ 2 เมษายน พ.ศ. 2549 ที่พรรคไทยรักไทยได้รับเสียงสนับสนุนเกือบ 16 ล้านเสียง สะท้อนให้เห็นถึงการที่ประชาชนตอบสนองต่อแนวทางการบริหารจัดการของรัฐบาลพรรคไทยรักไทย ดังเห็นได้จากการศึกษาความพอใจของประชาชนต่อนโยบายของรัฐที่จัดทำโดยสถาบันพระปกเกล้าในปี พ.ศ. 2546 นั้น ประชาชนใน 12 จังหวัด จาก 19 จังหวัด ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความพอใจเกินร้อยละ 80 ดังแสดงในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 ร้อยละของประชาชนอายุ 18 ปีขึ้นไป จำแนกตามความพอใจที่มีต่อนโยบายของรัฐบาล
ที่ได้ดำเนินการโดยภาพรวมเป็นรายจังหวัด



ที่มา: สถาบันพระปกเกล้า (2546)

แต่อย่างไรก็ตาม นักวิชาการส่วนหนึ่งให้ความเห็นว่าคะแนนเสียงสนับสนุนจำนวนมากกว่าสิบล้านเสียงที่มีให้พรรคไทยรักไทย ไม่สามารถนำไปสู่ข้อสรุปว่าความสำนึกและตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่ชนบทนั้นอยู่ในระดับค่อนข้างสูง ทั้งนี้เนื่องจากคะแนนเสียงสนับสนุนเหล่านั้นเกิดขึ้นการกระตุ้นของนโยบายประชานิยม และความเข้าใจถึงปัญหาทางเศรษฐกิจของชนบทไทย

ของพรรคไทยรักไทยอันนำไปสู่การนำเสนอนโยบายเพื่อตอบสนองต่อความต้องการในระยะสั้นของประชาชนนั้นคือการเพิ่มสภาพคล่องทางการเงินของครอบครัว เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน และนโยบายพักหนี้ ซึ่งเสียงสนับสนุนไม่ได้สะท้อนให้เห็นความเข้าใจของประชาชนต่อการพัฒนาแบบยั่งยืน หากแต่เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงความพอใจของประชาชน ในฐานะ “ผู้บริโภคนโยบาย” ที่ต้องการเพียงการผลลัพธ์ของนโยบายในระยะสั้นมากกว่าระยะยาวซึ่งในบทที่ 4 จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ในฐานะ “ผู้บริโภคนโยบาย” กับการส่งเสริมความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐ

ดังตัวอย่างเช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้านที่ส่งเสริมการตั้งกองทุนให้กู้เพื่อการลงทุน โดยพรรคไทยรักไทยเสนอว่า การลงทุนในระดับฐานรากจะเป็นส่งเสริมให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม อัมมาร์ (2545, หน้า 3-4) แย้งว่า อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่เพิ่มจากการบริหารงานของรัฐบาลทักษิณ เป็นเพียงความสำเร็จที่เกิดจากทฤษฎีเก่าๆ ของเคนส์ ซึ่งรัฐบาลที่ผ่านมานำมาใช้เช่นกัน ทั้งนี้แรงกระตุ้นที่ทำให้เศรษฐกิจโตขึ้น คือ การจ่ายเงินของรัฐบาลและการลดอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำเป็นประวัติการณ์ของประเทศไทย การลดอัตราดอกเบี้ยนั้นนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของการบริโภคมากกว่าการลงทุน อนึ่ง ปัญหาหนี้ในระบบที่มีมานานในประเทศไทยเป็นอุปสรรคอีกประการหนึ่งต่อการดำเนินการของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ดังนั้นจึงเป็นสิ่งที่สามารถคาดเดาได้ว่า ส่วนหนึ่งของประชาชนที่กู้เงินจากกองทุนหมู่บ้านอาจจะนำเงินนี้ไปใช้หนี้ในระบบเป็นลักษณะการหมุนหนี้ ดังนั้นนโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นตัวอย่างหนึ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างนโยบายของรัฐกับการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อย่างไรก็ตาม กรณีดังกล่าวนี้มิได้สะท้อนให้เห็นเพียงเรื่องของความบกพร่องของรัฐในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หากแต่ยังชี้ให้เห็นถึงการขาดคุณธรรมพลเมืองและคุณธรรมทางการเมืองของประชาชน อันได้แก่ ความสำนึกรับผิดชอบของประชาชนเองที่เป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมกระบวนการประชาธิปไตย

2.1.5 ความเป็นตัวแทนของนักการเมือง

การปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นจำเป็นที่ประชาชนต้องเลือกตัวแทนที่มีศักยภาพและความสามารถในการแสดงบทบาทตัวแทนเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของประชาชนเอง การศึกษาบทบาทการทำงานของตัวแทนหรือของรัฐบาลด้านการบริหารจัดการจะวิเคราะห์ในบทที่ 3 ในส่วนการศึกษาความเป็นตัวแทนของนักการเมืองนั้น ได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการที่จะทำให้เกิดมาซึ่งตัวแทนทางการเมืองเหล่านั้น ซึ่งหากกระบวนการเลือกตัวแทนเหล่านี้ส่งเสริมให้ประเทศได้ตัวแทนที่มีลักษณะความเป็นตัวแทนที่แท้จริงทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่นปัญหาต่างๆ ของท้องถิ่นและชุมชนก็สามารถที่ได้รับการสะท้อนไปสู่ผู้จัดทำนโยบายและได้รับการแก้ไขอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม ความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของนักการเมืองของไทยมีเพียงส่วนน้อย เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองของนักการเมืองไทยทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ นั้นมีกลไกสำคัญ คือ ระบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียง ซึ่งเป็นลักษณะอันโดดเด่นของวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ย้อนหลังไป 15 ปีในการเลือกตั้งทั่วไป (พ.ศ. 2535) มีการรายงานว่า การซื้อเสียง มีอยู่ในระดับสูงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งมีรายงานว่าบางครอบครัวที่มีผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียง เลือกตั้งเป็นจำนวนมากได้รับเงินจากการขายเสียงถึง 3,000 บาท ส่วนการซื้อเสียงเป็นรายคนนั้น อยู่ระหว่าง 200-700 บาท หรือในบางแห่งมีการซื้อเสียงแบบเหมาจ่ายต่อหมู่บ้านระหว่าง 100,000-200,000 บาท (Murray, 1996, หน้า 368)

ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาการเลือกตั้งทั้งในระดับประเทศและการเลือกตั้งระดับท้องถิ่น ยังแสดงให้เห็นถึงการซื้อเสียงที่มีอยู่และทวีความรุนแรงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเมืองระดับท้องถิ่นภายหลังการเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ตั้งแต่ พ.ศ. 2538 เป็นต้นมา เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน แต่ในทางปฏิบัตินี้ การเมืองระดับท้องถิ่นนั้นกลับนำเสนอภาพคู่ขนานกันกับการเมืองระดับประเทศ คือ การซื้อเสียง และบทบาทของระบบอุปถัมภ์ ทั้งนี้เพราะนักการเมืองในท้องถิ่นก็คือหัวหน้าคณะของนักการเมืองในระดับประเทศซึ่งก็เป็นผู้มีอิทธิพลในระดับท้องถิ่นนั่นเอง การใช้เงินซื้อเสียงที่เพิ่มขึ้นในการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองเพื่อหาผลประโยชน์ทางธุรกิจนั้นนำไปสู่การทุจริตที่เพิ่มขึ้น ดังที่ผาสุก (2005, หน้า 5) ได้วิเคราะห์ว่าการเข้ามาของกลุ่มทุนขนาดใหญ่ไปสู่การแปรรูปของธนชาติไทย (money politics) และการทุจริตที่มีความซับซ้อนมากขึ้น และการเกิดขึ้นของการทุจริตเชิงนโยบาย

2.2 โครงสร้างสังคมและวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย

พัฒนาการทางการเมืองของประเทศไทยนั้นมีอุปสรรคที่สำคัญอันเป็นผลสืบเนื่องมาจากโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม ดังที่อาณันท์ (2543) กล่าวถึงระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยว่า เป็น “ประชาธิปไตยดีตรา” กล่าวคือ ประเทศไทยปกครองแบบระบอบประชาธิปไตย ที่มีรัฐธรรมนูญบัญญัติเป็นลายลักษณ์อักษร แต่ในทางปฏิบัติกระบวนการทางการเมืองไทย “ยังเคยชินอยู่กับรัฐธรรมนูญอีกฉบับหนึ่ง ไม่มีใครร่างไว้เป็นลายลักษณ์อักษรแต่บังคับใช้กันอยู่ทั่วไป เป็นกติกากลับที่ด้วยการมีพรรคพวก การอุปถัมภ์ค้ำจุนที่เกินขอบเขตระหว่างผู้มีอำนาจทางการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจระดับบน เป็นระบบความสัมพันธ์ที่คนนอกวงจรอำนาจไม่มีส่วนรู้เห็นเกี่ยวกับการใช้อำนาจโดยมิชอบ” ระบบอุปถัมภ์ คือ ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งของสมาชิกในสังคมที่ผู้อุปถัมภ์

มีบทบาทในการดูแลที่ผู้รับการอุปถัมภ์ Laird (2000, หน้า 242) ให้ความหมายของระบบอุปถัมภ์ว่าเป็นการสร้างเครือข่ายอิทธิพลโดยใช้เงินเป็นเครื่องมือในการให้ได้มาซึ่งโอกาสทางการเมืองและธุรกิจ รวมทั้งการสร้างการคุ้มครอง

การเกิดขึ้นและดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ในระบบสังคมและการเมืองไทยนั้นเป็นผลมาจากโครงสร้างชนชั้นทางสังคมที่มีมาแต่อดีต ลักษณะดังกล่าวนี้นำไปสู่การสร้างความสัมพันธ์ในรูปแบบการพึ่งพาอาศัยกันระหว่างสมาชิกในสังคมหรือในชุมชนนั้นๆ ตามวิถีการดำเนินชีวิตแบบดั้งเดิมที่พุทธศาสนาได้มีอิทธิพลต่อกระบวนการเกิดขึ้นของความสัมพันธ์ดังกล่าว นั่นคือการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กัน โดยมีแนวคิดเรื่อง “บุญคุณ” มาเป็นองค์ประกอบสำคัญ อันนำไปสู่การก่อตัวของบทบาทผู้อุปถัมภ์ของผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดีหรือมีสถานภาพทางสังคมที่ดีกว่าต่อผู้ที่ด้อยกว่า ซึ่งเป็นลักษณะทางสังคมที่มีคุณธรรมเป็นกลไกสำคัญในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกบนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียมกันที่มีอยู่ ตามความเชื่อทางสังคมที่ว่า “ผู้ใหญ่” ต้องดูแล “ผู้น้อย” ดังที่ Mulder (2000, หน้า 113) กล่าวว่า ในสังคมไทยอันมีคุณธรรมเป็นกลไกสำคัญของการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกนั้น โดยทั่วไป ครู ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ทหาร หรือนายกรัฐมนตรี ต้องเป็นบุคคลที่ประชาชนเชื่อถือและไว้วางใจได้ “ดังนั้นบุคคลเหล่านี้จะต้องเป็นผู้อุปถัมภ์ที่มีจิตใจที่ดีงาม” อันเป็นสิ่งที่เสริมสร้าง ระบบอุปถัมภ์ที่มีคุณธรรม ตามที่ อภิชัย พันธเสน (2550) ได้เสนอไว้

อภิชัย พันธเสน (2550) กล่าวว่า ผู้นำทางธรรมชาติที่ชาวบ้านให้ความเคารพนับถือเป็นองค์ประกอบสำคัญของ ระบบอุปถัมภ์ที่มีคุณธรรม ในทางตรงกันข้ามความสัมพันธ์เชิงอำนาจที่ต้องการให้เกิดความเคารพยำเกรง เป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบอุปถัมภ์แบบสามัญ คุณลักษณะของการได้มาซึ่งอำนาจและการแสดงอำนาจของผู้นำตามที่อภิชัยได้เสนอไว้นั้น จากการศึกษาอิทธิพลของพุทธศาสนาต่อลักษณะของอำนาจในสังคมไทยนั้น Mulder (2000, บทที่ 2) ได้แบ่งเป็นสองประเด็นหลัก คือ

1) **คุณ** คือ อำนาจที่เกิดจากการสร้างคุณงามความดี ความมีเมตตากรุณา อันทำให้ผู้รับเกิดความรู้สึกรับต้องตอบแทนบุญคุณ ซึ่งความสัมพันธ์บนพื้นฐานของบุญคุณนี้เป็นสิ่งที่นำไปสู่การยอมรับผู้นำที่ดำรงตนอยู่บนหลักคุณธรรมและศีลธรรม ดังนั้นในสังคมแบบอุปถัมภ์ที่ผู้อุปถัมภ์ใช้อำนาจอันเกิดจากคุณจะเป็นผู้นำที่ดี อันก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์ที่มีคุณธรรม

2) **เดช** คือ อำนาจศักดิ์สิทธิ์ที่เดิมทีเคยมีความเกี่ยวข้องกับความเชื่อในเรื่องที่เหนือธรรมชาติ เป็นการกล่าวถึงอำนาจที่สามารถส่งผลดีและไม่ดีได้ แต่โดยทั่วไปอำนาจศักดิ์สิทธิ์เป็นอำนาจที่ไม่มีศีลธรรม เนื่องจากไม่ได้ยึดมั่นในการรับใช้การกระทำที่ดีงาม และมีความมุ่งหวังในการใช้เพื่อให้เกิด

ความเกรงกลัว อันเป็นที่มาของระบบอุปถัมภ์แบบสามัญ ที่ผู้อุปถัมภ์เอารัดเอาเปรียบผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์

หากพิจารณาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองที่เกิดขึ้นในระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549 ที่พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร บทบาทของภาคเอกชนนั้นมีความโดดเด่นทั้งในด้านการเมืองและเศรษฐกิจ ผ่านความสัมพันธ์ที่มีกับทักษิณและสมาชิกระดับสูงของพรรคไทยรักไทย ซึ่งความสัมพันธ์นี้แสดงออกถึงลักษณะของระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมที่คงอยู่ในวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย อันแสดงให้เห็นถึงการขาดความสำนึกในเรื่องคุณธรรมพลเมือง และคุณธรรมทางการเมืองของนักการเมืองและนักธุรกิจซึ่งเป็นประชาชนของประเทศเช่นกัน ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างอำนาจทางการเมืองจากอดีตสู่ปัจจุบันเป็นเพียงการเปลี่ยนจากการเมืองข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจเดิมไปสู่กลุ่มการเมือง ข้าราชการ และกลุ่มนักธุรกิจใหม่ โดยไม่ได้แสดงให้เห็นถึงการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีบทบาทมากขึ้นหรือส่งเสริมความหลากหลายทางสังคมให้เกิดขึ้นในกระบวนการจัดทำนโยบาย แม้ว่าโดยหลักการแล้วรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 76 ได้แสดงเจตนารมณ์ที่ชัดเจนในการในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน

บทบาทและแนวนโยบายการบริหารจัดการของพรรคไทยรักไทยได้รับการตอบรับเป็นอย่างดีจากประชาชน นโยบายสาธารณะของพรรคไทยรักไทยสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถในการนำเอาความรู้ความเข้าใจเรื่องความสัมพันธ์ของอุปสงค์และอุปทานในตลาดมาประยุกต์ใช้ เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจทางการเมือง กล่าวคือ กระบวนการทางตลาดของกิจกรรมทางการเมืองนั้นได้ผ่านกระบวนการกลั่นกรองและศึกษาถึงความต้องการของชุมชน โดยนักวิชาการจากสถาบันการศึกษาที่มีชื่อเสียงหลายแห่ง เช่น มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ (ศูนย์ศึกษาปัญหาและนโยบายการเกษตร, 2544) พรรคไทยรักไทยอธิบายว่า นโยบายการเกษตรของรัฐบาลที่ผ่านมามีการจัดทำขึ้นโดยยึดการพัฒนาด้านการเกษตรแบบตะวันตกเป็นหลัก โดยไม่มีการศึกษาถึงความเหมาะสมและความต้องการของชุมชน ดังนั้นเมื่อพรรคไทยรักไทยเข้าใจความต้องการของประชาชนในชนบท การกำหนดนโยบายบนพื้นฐานความเข้าใจดังกล่าวจึงเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้พรรคเป็นที่ยอมรับจากประชาชนมากขึ้น และนำไปสู่การเกิดขึ้นของระบบอุปถัมภ์แบบสามัญในความสัมพันธ์ระหว่างพรรคไทยรักไทยและประชาชนในพื้นที่ชนบท

ดังนั้นความสัมพันธ์ระหว่างพรรคไทยรักไทยกับประชาชน จึงมิใช่เป็นเพียงสิ่งที่สะท้อนความนิยมของประชาชนต่อพรรคอันสืบเนื่องมาจากการนำเสนอนโยบายสาธารณะที่ตรงตามความต้องการของประชาชน เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบายพักหนี้ นโยบายหนึ่งผลิตภัณฑ์

หนึ่งตำบล และนโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค อันเป็นปัจจัยสำคัญต่อการได้รับคะแนนสนับสนุนอย่างท่วมท้น ในการเลือกตั้งทั่วไปในเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 และเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 และการเลือกตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2549 ที่ต่อมาภายหลังศาลได้มีคำสั่งให้เป็นโมฆะ แต่ความนิยมนี้นี้เป็นสิ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทของทักษิณในฐานะ “ผู้อุปถัมภ์” และประชาชนในฐานะ “ผู้รับการอุปถัมภ์” ทั้งนี้เนื่องจากความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้เกิดขึ้นในบริบทที่ทักษิณมีสถานะทางสังคมและเศรษฐกิจที่สูงกว่าประชาชนในชนบท ดังนั้นประชาชนกลุ่มนี้ซึ่งมีลักษณะทางพฤติกรรมและกระบวนการคิดแบบดั้งเดิม จึงไม่ได้ให้ความสำคัญกับบทบาทของทักษิณในฐานะ “ผู้ปกครอง” และประชาชนในฐานะ “ผู้อยู่ภายใต้การปกครอง” และละเลยที่จะคำนึงถึงสิทธิและเสรีภาพในการคิดและมีส่วนร่วมในทางการเมือง พร้อมทั้งความกล้าที่จะแสดงออกซึ่งทัศนคติที่แตกต่าง ทั้งนี้เนื่องจากลักษณะดังกล่าวถูกจำกัดโดยเงื่อนไขที่ว่าผู้รับอุปถัมภ์ต้องการพและเชื่อฟังผู้อุปถัมภ์

หากวิเคราะห์ในเชิงทฤษฎีการสนับสนุนจากประชาชนต่อพรรคไทยรักไทยโดยเฉพาะการเลือกตั้งในเดือนเมษายน พ.ศ. 2549 อาจกล่าวได้ว่า เป็นลักษณะปกติของการเลือกตั้งในระบอบประชาธิปไตยที่พรรคการเมืองที่น่าเสนอ นโยบายที่มีสิทธิเลือกตั้งต้องการที่จะได้รับการสนับสนุนเช่นเดียวกันกับการเมืองของประเทศอังกฤษ เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามในกรณีของประเทศไทยนั้นระบบอุปถัมภ์แบบสามัญและการขาดการตื่นตัวทางการเมืองอันนำไปสู่ความอ่อนแอทางการเมืองของประชาชนในชนบทไทย เป็นปัจจัยที่เอื้อให้นโยบายประชานิยมของพรรคไทยรักไทยประสบความสำเร็จเป็นอย่างดี ดังนั้นคะแนนเสียงกว่า 18 ล้านคะแนนที่พรรคไทยรักไทยได้รับและนำมาเป็นเครื่องมือในการพิสูจน์การยอมรับทักษิณของประชาชน ทั้งที่การขาดความชอบธรรมทางการเมืองของทักษิณอันเนื่องมาจากการขายสัมปทานในธุรกิจโทรคมนาคมของบริษัทชินคอร์ปอเรชั่นให้กับกลุ่มเทมาเส็กของประเทศสิงคโปร์ นั้นสะท้อนออกมาอย่างชัดเจนว่าประชาชนกลุ่มฐานรากในชนบทไม่ได้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนในประเทศไทย ตลอดจนการขาดคุณธรรมพลเมืองและคุณธรรมทางการเมืองอันเป็นกลไกสำคัญในกระบวนการทางประชาธิปไตยที่สำคัญในการเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของรัฐตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

2.3 ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในบริบทการบริหารจัดการของภาครัฐ

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามที่ได้มีการประมวลจากพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ชี้ถึงแนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของรัฐบาลว่า *การพัฒนาและบริหารประเทศให้ดำเนินไปในทางสายกลาง...ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึง*

ความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควร...ทั้งนี้จะต้องอาศัยความรู้ ความรอบคอบและความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆมาใช้ในการวางแผนและดำเนินการ ทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎีและนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรมความซื่อสัตย์สุจริต ซึ่งได้มีการสรุปโดยย่อ และเข้าใจกันโดยทั่วไปในหลักการ “สามห่วงสองเงื่อนไข” คือ ความพอประมาณ ความมีเหตุผล การมีภูมิคุ้มกันบนเงื่อนไขความรู้และคุณธรรม

แผนภาพที่ 2 ทศพิธราชธรรมการปกครอง

ทศพิธราชธรรมการปกครอง

1. ทาน คือ การให้สละทรัพย์สิ่งของช่วยเหลือประชาชนและบำเพ็ญสาธารณประโยชน์
2. ศีล คือ ความประพฤติดีงาม ประกอบแต่การสุจริตให้เป็นตัวอย่างแก่ประชาชน
3. บริจาค คือ การบริจาคเสียสละความสุขส่วนตนเพื่อประโยชน์สุขของปวงชน
4. อาชวะ คือ ความซื่อตรงมีความจริงใจต่อประชาชน ในฐานะที่เป็นผู้ปกครอง ดำรงอยู่ในสัตย์สุจริต
5. มัทวะ คือ ความอ่อนโยน มีกิริยาสุภาพนุ่มนวล เคารพในเหตุผลที่ควร
6. ดบะ คือ การเผากิเลสมิให้เข้าครอบงำจิตใจ ความเพียรที่แผดเผาความเกียจคร้าน
7. อักโกธะ คือ ความไม่โกรธและไม่เกรี้ยวกราด การไม่แสดงความโกรธให้ปรากฏ ไม่พยายามมุ่งร้ายผู้อื่น
8. อวิหิงสา คือ ความไม่เบียดเบียนบีบบังคับประชาชน ไม่ก่อทุกข์หรือเบียดเบียนผู้อื่น
9. ขันติ คือ ความอดทนต่อความยากลำบากทางกายและใจ
10. อวิโรธนะ คือ ความไม่คลาดธรรมดา ไม่เอนเอียงหันเหไปกับสิ่งไม่เที่ยง

ที่มา: กระทรวงการต่างประเทศ http://www.mfa.go.th/internet/radio/book/Saranrom_31_11.doc

รูปธรรมและการขยายการประยุกต์ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในการบริหารประเทศ และราชการแผ่นดินเกิดขึ้นภายหลังจากที่รัฐบาล พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ เข้ามาบริหารประเทศ ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2549 และประกาศนโยบายการบริหารประเทศตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงอย่างเป็นทางการ (สุรยุทธ์ จุลานนท์, 2549, หน้า 8) ซึ่งเป็นสิ่งกระตุ้นให้หน่วยงานต่างๆ ในภาครัฐเริ่มดำเนินการต่างๆ ตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาประยุกต์ใช้ในการกำหนด ยุทธศาสตร์พัฒนาประเทศและท้องถิ่นในระดับต่างๆ โดยการนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการบริหารจัดการของภาครัฐนั้นสอดคล้องกับการ “พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546” ซึ่งจะกล่าวถึงรายละเอียดในบทที่ 3 ซึ่งการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีจะเกิดขึ้นได้เมื่อผู้ปกครองดำรงตนอยู่บนพื้นฐานทศพิธราชธรรม อันเป็นหลักการที่ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงยึดถือดังแสดงในแผนภาพที่ 2 โดยหลักทศพิธราชธรรมมีพื้นฐาน

มาจากหลักคำสอนในพุทธศาสนาอันเป็นกรอบในการขัดเกลาจิตใจให้มีคุณธรรม ดังนั้นหากผู้นำยึดหลักทศพิธราชธรรมมาใช้ในการปฏิบัติงานก็จะส่งผลให้การบริหารจัดการของภาครัฐดำเนินไปอย่างมีคุณธรรมได้

ถ้าหากผู้นำสามารถยึดหลักการพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และทศพิธราชธรรมได้ จะส่งเสริมให้การพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทยดำเนินไปได้อย่างราบรื่นยิ่งขึ้น เนื่องจากประชาชนสามารถไว้วางใจผู้นำหรือตัวแทนทางการเมืองที่ได้รับเลือกไปทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะเพื่อส่วนรวมนั้นคือยึดหลักคุณธรรมร่วมกับ อาชวะหรือสุจริตจริงใจต่อประชาชน ดังตัวอย่างที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงปฏิบัติในกรณีที่มีการเรียกร้องให้การพระราชทานนายกรัฐมนตรียกเว้นมาตรา 7 ในเหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างเดือนมีนาคมถึงเมษายน พ.ศ. 2549 ซึ่งพระองค์ทรงปฏิเสธและเน้นว่า “พระมหากษัตริย์ไม่มีอำนาจหน้าที่” ดังพระบรมราโชวาทตอนหนึ่งว่า

“ขอยืนยันว่ามาตรา 7 มิได้หมายถึงมอบให้พระมหากษัตริย์มีอำนาจที่จะทำอะไรตามใจชอบ มาตรา 7 พูดถึงการปกครองแบบมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ไม่ได้บอกให้พระมหากษัตริย์ทำได้ทุกอย่าง ถ้าทำไปเขาจะว่าพระมหากษัตริย์ทำเกินหน้าที่ ซึ่งข้าพเจ้าไม่เคยทำเกินหน้าที่ ถ้าทำเกินหน้าที่ไม่ใช่ประชาธิปไตย...ขอยืนยันว่าไม่เคยสั่งการอะไรที่ไม่มีกฎหมายของบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ กฎหมาย พระราชบัญญัติต่างๆ ทำถูกต้องตามรัฐธรรมนูญทุกอย่าง” (สำนักราชเลขาธิการ, 2549)

การศึกษาการบริหารจัดการที่ดีทั้งของภาครัฐและภาคเอกชนระหว่างประเทศได้ให้ความสำคัญกับแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาล (Good Governance) อันมีความสอดคล้องกับหลักการพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 และทศพิธราชธรรมค่อนข้างมาก แต่หลักธรรมาภิบาลนั้นเน้นกระบวนการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งการบริหารจัดการที่ดีและเชื่อว่าการเพิ่มระดับความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐนั้นสามารถส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP) (2006) ได้กำหนดคุณลักษณะของธรรมาภิบาลไว้ 8 ประการ คือ การมีส่วนร่วม (participatory) การปฏิบัติตามกฎหมาย (rule of law) ความโปร่งใส (transparency) ความรับผิดชอบ (responsiveness) ความสอดคล้อง (consensus oriented) ความเสมอภาค (equity and inclusiveness) ความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (effectiveness and efficiency) และความสำนึกรับผิดชอบ (accountability)

ดังนั้นการประมวลความคิดเรื่องวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทศพิธธรรม และธรรมาภิบาลจึงเป็นสิ่งที่ช่วยในการประยุกต์ใช้หลักคุณธรรมของปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงในตัวผู้นำและการพัฒนาระบอบปกครอง กล่าวคือ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

และหลักธรรมาภิบาลเป็นกลไกของระบบการปกครองที่สามารถส่งเสริมกระบวนการทำงานของรัฐให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล ในขณะที่ทศพิธราชธรรมเป็นกลไกในการพัฒนาจิตใจและสร้างความสำนึกรับผิดชอบให้เกิดขึ้นในตัวผู้นำหรือตัวแทนของประชาชนที่มีบทบาทในการกำหนดนโยบายให้ดำรงตนอยู่บนกรอบศีลธรรมและจริยธรรมอันดี กระบวนการขัดเกลาทางจิตใจอาจกล่าวได้ว่าเป็นพื้นฐานสำคัญในการสร้างคุณธรรมของผู้ปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากการบริหารจัดการของภาครัฐที่ดีไม่ได้เกิดขึ้นจากการมีโครงสร้างของระบบการเมืองการปกครองที่ดีเพียงอย่างเดียว หากแต่มีผู้นำและผู้ปฏิบัติงานเป็นกลไกขับเคลื่อนที่สำคัญ ดังนั้นกลไกดังกล่าวนี้ให้ความสำคัญกับการปฏิบัติตามหลักทศพิธราชธรรม เพื่อกระตุ้นให้ข้าราชการและนักการเมืองยึดเป้าหมายและประโยชน์ขององค์กรเป็นเป้าหมายหลักและผลประโยชน์ส่วนตัวเป็นเป้าหมายรอง ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรซึ่งในที่นี้คือภาครัฐสามารถดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

บทที่ 3

การบริหารแบบบูรณาการและธรรมาภิบาลของภาครัฐ

การส่งเสริมความเป็นธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของภาครัฐเป็นแนวคิดในการสร้างระบบการบริหารจัดการที่เน้นความมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่างๆ เช่น การร่วมมือระหว่างหน่วยงานราชการ ภาคธุรกิจเอกชน องค์กรอิสระและภาคประชาชน เพื่อส่งเสริมให้กระบวนการตัดสินใจอยู่บนพื้นฐานของความรอบรู้ รอบคอบ และมีเหตุผล อันจะนำไปสู่การสร้างบรรทัดฐานคุณธรรมในการบริหารจัดการของภาครัฐตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจึงเป็นการกระตุ้นให้เกิดการตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐ การศึกษาในบทนี้จะเริ่มจากโครงสร้างและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมการการบริหารจัดการที่ดี เพื่อศึกษาถึงกระบวนการส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลของภาครัฐ อันเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมให้กระบวนการพัฒนาการบริหารจัดการของประเทศไปสู่ระบบที่มีตัวแทนหรือผู้ปกครองที่ดี

การศึกษากระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐจะเป็นกรอบแนวคิดสำหรับการวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายและการนํานโยบายไปปฏิบัติว่ามีการนำหลักคุณธรรมมาใช้มากน้อยเพียงใด การศึกษานี้ได้เลือกนโยบายผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่า ซีอีโอ (Chief Executive Officer: CEO) อันเป็นนโยบายที่มุ่งสร้างความเชื่อมโยงระหว่างส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น โดยส่งเสริมการบริหารแบบบูรณาการผ่านการกระจายอำนาจและการสร้างความเป็นอิสระในระดับท้องถิ่น นโยบายดังกล่าวนี้เป็นผลมาจากการปฏิรูประบอบราชการให้เกิดความคล่องตัวในการบริหารจัดการ โดยเน้นแนวทางการบริหารภาครัฐแนวใหม่อันเป็นการส่งเสริมให้มีการประยุกต์ใช้รูปแบบการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนในการบริหารจัดการของภาครัฐมากขึ้น การศึกษานโยบายดังกล่าวนี้มุ่งวิเคราะห์ทั้งระบบการบริหารจัดการและบุคลากรที่มีบทบาทสำคัญในบริบททางการเมืองและสังคมของไทย ซึ่งจะครอบคลุมการวิเคราะห์อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์แบบสืบทอดต่อการสร้างกลไกการบริหารจัดการที่ดีบนหลักคุณธรรมในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

3.1 แนวคิดและหลักการในการบริหารจัดการของภาครัฐ

นับตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชการที่ 5 ที่ได้มีการปฏิรูประบบราชการไทยโดยมีต้นแบบมาจากระบบราชการแบบตะวันตก ที่ส่งเสริมการปรับกระบวนการบริหารจัดการของภาครัฐให้มีความเป็นระบบและยึดหลักความรู้ความสามารถเป็นกลไกสำคัญในการบริหารงานบุคคล ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาการอุปถัมภ์หรือระบบเครือญาติและพรรคพวกที่มีอิทธิพลในกระบวนการคัดเลือกบุคลากรเข้าทำงานในภาครัฐ อย่างไรก็ตาม ความเปลี่ยนแปลง

ในเชิงโครงสร้างของระบบราชการไทยในทางปฏิบัตินั้นยังไม่สามารถที่จะกล่าวได้นำไปสู่การจัดอิทธิพลของระบบอุปถัมภ์

การศึกษาระยะแรกของการปฏิรูประบบราชการโดยผาสุกและสังคีต (Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyaarangsarn, 1994, หน้า 8) พบว่า โครงสร้างของระบบราชการไทยสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวยังสะท้อนให้เห็นถึงการคงอยู่ของระบบศักดินา ทั้งนี้เนื่องจากพระมหากษัตริย์ในสมัยนั้นยังเป็นผู้มีบทบาทสูงสุดในปิรามิดโครงสร้างของระบบราชการ เพื่อที่เชื้อพระวงศ์และขุนนางจะสามารถควบคุมการบริหารจัดการได้อยู่ กระบวนการเปลี่ยนแปลงระบบราชการดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงการถ่ายทอดอำนาจจากรุ่นสู่รุ่นของชนชั้นขุนนางและกลุ่มนักธุรกิจที่มีโอกาสทางการศึกษามากกว่าประชาชนทั่วไป ดังนั้นจึงสามารถกล่าวได้ว่าการกระจุกตัวของอำนาจในเชิงโครงสร้างและในทางปฏิบัติเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้ระบบอุปถัมภ์ดำรงอยู่และกลายมาเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง อันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐให้ก้าวไปสู่ความมีประสิทธิภาพ ดังนั้นความเปลี่ยนแปลงในการด้านคุณภาพของการบริหารจัดการภายในและการให้บริการประชาชนจึงเป็นไปอย่างเชื่องช้า

อุปสรรคของการพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่ภาครัฐได้รับรู้เสมอมาว่าจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและกระบวนการทำงาน นอกจากนี้ปัจจัยผลักดันจากภายนอก เช่น ความมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการของภาคเอกชน ความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาของเทคโนโลยี กอปรกับอิทธิพลจากการเปลี่ยนแปลงภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ สะท้อนจากการนำเสนอแนวคิดแนวทางใหม่เพื่อการพัฒนาองค์กร (Re-engineering) ตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา และต่อมาตั้งแต่ช่วง พ.ศ. 2540 ความสนใจของการพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐนั้นก็เริ่มมีการกล่าวเรื่อง “ธรรมาภิบาล” (Good Governance) ที่เสนอไว้โดย United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2006) อันเป็นกรอบแนวคิดที่ศึกษาเรื่องกระบวนการตัดสินใจในเชิงนโยบายและการนำนโยบายปฏิบัติ ซึ่งองค์ประกอบธรรมาภิบาลมี 8 ประการ คือ การมีส่วนร่วม การปฏิบัติตามกฎหมาย ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ ความสอดคล้อง ความเสมอภาค ความมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล และความสำนึกรับผิดชอบ

หลักธรรมาภิบาลของรัฐบาลนั้นเป็นสิ่งที่เชื่อว่าไม่เพียงแต่จะนำไปสู่การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังเป็นสิ่งที่นำไปสู่กระบวนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายที่มีความโปร่งใสและลดการทุจริตได้ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่โปร่งใสในการบริหารจัดการและการทุจริตเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการดำเนินงานของภาครัฐในประเทศไทย การนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการของภาครัฐนั้นได้สะท้อนให้เห็นจากได้มีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการ

การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 กำหนดให้การบริหารจัดการของภาครัฐดำเนินตาม 6 หลักการดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีสาระสำคัญดังแสดงในแผนภาพที่ 3

แผนภาพที่ 3 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542

4.2 ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีควรจัดหรือส่งเสริมให้ สังคมไทยอยู่บนพื้นฐานของหลักสำคัญอย่างน้อย 6 ประการ ดังนี้

- (1) **หลักนิติธรรม** ได้แก่ การตรากฎหมาย กฎข้อบังคับต่างๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมาย กฎ ข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของตัวบุคคล
- (2) **หลักคุณธรรม** ได้แก่ การยึดมั่นในทางถูกต้องดีงาม โดยตรงกล้าให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ
- (3) **หลักความโปร่งใส** ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานของทุกองค์กรทุกการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการให้ประชาชน ตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้
- (4) **หลักความมีส่วนร่วม** ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็น การไต่สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติหรืออื่นๆ
- (5) **หลักความรับผิดชอบ** ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน
- (6) **หลักความคุ้มค่า** ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยตรงกล้าให้คนไทย มีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

ที่มา: สำนักนายกรัฐมนตรี (2542, หน้า 27)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ดังกล่าวนี้ได้กำหนดขึ้นในสมัยรัฐบาลของนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย ซึ่งเป็นระยะเวลาไม่นานหลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2540 และเป็นช่วงเวลาก่อนที่เกิดความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2544 ที่พรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ

พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาด้วยเสียงข้างมาก และจัดตั้งรัฐบาลพร้อมทั้งนำเสนอ นโยบายประชานิยม เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้านซึ่งจะวิเคราะห์ในบทที่ 4 การเข้ามาดำรงตำแหน่ง นายกรัฐมนตรีของ พ.ต.ท. ทักษิณ ซึ่งเป็นนักธุรกิจ ในขณะที่นายชวนเป็นนักการเมืองจึงสามารถ แสดงให้เห็นถึงวิสัยทัศน์ในการบริหารจัดการที่แตกต่างกันอย่างชัดเจน ทักษิณเสนอแนวคิดให้มีการ บริหารประเทศเหมือนบริหารองค์กรภาคเอกชน

แผนภาพที่ 4 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

หมวดที่ ๑
การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี
มาตรา ๖ การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่การบริหารราชการที่บรรลุเป้าหมายดังต่อไปนี้
(๑) เกิดประโยชน์สุขของประชาชน
(๒) เกิดสัมฤทธิ์ผลต่อภารกิจของรัฐ
(๓) มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในภารกิจของรัฐ
(๔) ไม่มีขั้นตอนปฏิบัติงานเกินความจำเป็น
(๕) มีการปรับปรุงของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์
(๖) ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ
(๗) มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ

ที่มา: ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก, 9 ตุลาคม 2546, พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

ดังนั้นรัฐบาลทักษิณจึงได้มีการปรับปรุงระบบราชการทั้งในส่วนของระเบียบและโครงสร้าง องค์กรขนาดใหญ่โดยให้ใช้องค์กรภาคเอกชนเป็นต้นแบบ โดยเริ่มต้นด้วยการลดขนาดองค์กร กรอบแนวคิดดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการ บ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ในแผนภาพที่ 4 แสดงให้เห็นถึงการปรับเปลี่ยนกระบวนการในการบริหาร การจัดการของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับเรื่องการผลสัมฤทธิ์ดีและมีกระบวนการบริหาร จัดการที่เป็นกลไกส่งเสริมการบริหารจัดการบนพื้นฐานของการตอบสนองต่อความเปลี่ยนแปลงของ สภาพแวดล้อมภายนอกองค์กร อันแสดงให้เห็นการพยายามผลักดันให้ข้าราชการและพนักงานของรัฐ เข้าใจถึงการดำรงอยู่ขององค์กรและหน่วยงานของภาครัฐในระบบเปิด นั่นคือปฏิสัมพันธ์ระหว่าง องค์กรและสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์กรมีอิทธิพลสำคัญต่อการดำเนินงานขององค์กร

ซึ่งแนวคิดนี้ได้มีการนำไปเป็นกรอบการกำหนดนโยบายทั้งในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น เช่น ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546 ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียดในส่วนต่อไป

3.2 ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

วิสัยทัศน์ของรัฐบาลทักษิณในการส่งเสริมการบริหารจัดการของภาครัฐเช่นเดียวกับการบริหารจัดการของภาคเอกชนนั้นเป็นผลที่ได้รับจากประสบการณ์ตรงในการดำเนินธุรกิจของกลุ่ม Shin Corporation Public Company Limited ก่อนที่จะมีการขายกิจการให้กับ Temasek Holdings ของประเทศสิงคโปร์ รัฐบาลทักษิณได้ดำเนินมาตรการปฏิรูประบบราชการอย่างจริงจังโดยให้ความสำคัญกับผลของการปฏิบัติงานเป็นสำคัญ นำไปสู่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างรวมทั้งการพยายามลดขนาดองค์กรเพื่อมุ่งเพิ่มประสิทธิภาพของทรัพยากรบุคคลในหน่วยงานภาครัฐ ในส่วนของการกระจายอำนาจและการบริหารจัดการส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลทักษิณได้เสนอแนวคิดเรื่อง Chief Executive Officer (CEO) ว่าในระดับประเทศมีนายกเป็น CEO ส่วนในระดับจังหวัดมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น CEO เพื่อให้เกิดกระบวนการบริหารแบบบูรณาการที่ปัญหาต่างๆ ในระดับจังหวัดสามารถแก้ไขได้ทันต่อเหตุการณ์อันนำไปสู่การจัดทำ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ พ.ศ. 2546” หรือที่รู้จักกันในชื่อ “นโยบาย ผู้ว่าซีอีโอ”

ผู้ว่า CEO คือ ผู้ช่วยนายกรัฐมนตรี ท่านเหมือนเป็นนายกฯ ในจังหวัดของท่าน เพราะท่านต้องรับรู้ทุกเรื่อง และแก้ปัญหาทุกเรื่องในจังหวัด แน่แน่นอนผมไม่ได้คาดหวังว่าท่านต้องทำคนเดียว ท่านต้องประสานกับทีมงาน การเป็นผู้ว่า CEO คือ หนึ่ง ความเป็นเจ้าภาพ ท่านต้องเป็นเจ้าภาพว่าจังหวัดนี้มีอะไรเกิดขึ้น นั่นคือ เจ้าภาพ ท่านต้องเป็นเจ้าภาพในการรับรู้ปัญหา ติดตามการแก้ปัญหาโดยที่ท่านจะต้องประสานทีมงาน ซึ่งการมอบอำนาจได้ทำกันหมดแล้ว และนอกจากเป็นเจ้าภาพแล้ว ท่านต้องเข้าใจว่ายุทธศาสตร์คืออะไร ถ้าเรามียุทธศาสตร์ต่อการแก้ปัญหาและการยกระดับความเป็นอยู่ของประชาชนในจังหวัดของท่าน เมื่อได้ยุทธศาสตร์แล้วทำอย่างไรให้มีแผนปฏิบัติ เพื่อจะได้บริหารคน บริหารเงิน และบริหารจัดการทั้งหมด ท่านต้องทำ ดังนั้นเราจะต้องมีระบบ มีการตั้งเป้าหมาย มีการวัดผลต่างๆ งานที่มีอยู่เป็นสิ่งที่ยากขึ้น แต่จะมีประสิทธิภาพมากขึ้น (ทักษิณ ชินวัตร, 2548)

จากการศึกษากระบวนการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ใน “พระราชบัญญัติบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ในส่วนที่ 2 การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค” ได้แสดงเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการของภาครัฐในเชิงโครงสร้างของระบบ

โดยมิได้ให้ความสำคัญกับกระบวนการบูรณาการความรู้จากภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา และแก้ปัญหา ตลอดจนการส่งเสริมการบริหารจัดการของภาครัฐแบบบูรณาการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเริ่มมีความชัดเจนมากขึ้น ในทางปฏิบัติภายหลังมีการประกาศใช้ “พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537”¹ ซึ่งส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีสมาชิกส่วนหนึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงตามบทบัญญัติในมาตรา 45¹ จากพัฒนาการดังกล่าวนี้ มาถึงการเกิดขึ้นของนโยบายผู้ว่าซีโอไอสะท้อนให้เห็นถึงความเปลี่ยนแปลงที่ดีในเชิงโครงสร้างของการบริหารจัดการของภาครัฐอันสามารถกล่าวได้ว่านโยบายโดยภาพรวมดี คำถามที่เกิดขึ้นคือ เมื่อใดนโยบายดีแต่เหตุใดการบริหารจัดการของภาครัฐในทางปฏิบัติจึงขาดความเป็นธรรมาภิบาล และไม่ได้ตั้งอยู่บนหลักการคุณธรรมตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งจะน่านโยบายผู้ว่าซีโอไอ มาเป็นตัวอย่างในการศึกษาวิเคราะห์

นโยบายผู้ว่าซีโอไอได้เสนอว่า บทบาทของผู้ว่าซีโอไอมี 2 ประการที่สำคัญ คือ *ประการแรก การสร้างยุทธศาสตร์* หมายถึง การความสัมพันธ์ระหว่างความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกประเทศและนโยบายของรัฐบาล เพื่อศึกษาจุดอ่อนจุดแข็งตามกรอบการวิเคราะห์ SWOT (Strengths Weaknesses Opportunities Threats) กล่าวคือ Strengths เป็นการศึกษาจุดแข็งและศักยภาพจากปัจจัยภายใน Weaknesses เป็นการศึกษาจุดอ่อนอันเป็นผลจากปัจจัยภายใน Opportunities เป็นการศึกษาโอกาสปัจจัยภายนอก Threats เป็นการศึกษาอุปสรรคจากปัจจัยภายนอก *ประการที่สอง คือ การพัฒนาทางเลือกแห่งยุทธศาสตร์* คือ ต้องเลือกและเมื่อเลือกแล้วมีกี่โครงการ ต้องใช้เงินเท่าไร ต้องใช้คนเท่าไร ทำเป็นงบประมาณของจังหวัด กล่าวคือ ต้องวิเคราะห์มา คิดหา วิสัยทัศน์ การกิจ เป้าหมาย ยุทธศาสตร์ (สมคิด จาตุศรีพิทักษ์, 2546) ทั้งนี้การจัดทำยุทธศาสตร์จังหวัดจะต้องมีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ของภาคและยุทธศาสตร์ของประเทศ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาแบบบูรณาการ โดยหลักการแล้วการบริหารงานแบบผู้ว่าซีโอไอนั้นเป็นการส่งเสริมให้ผู้ว่าราชการ

¹มาตรา 45 สภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

ในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงสองหมู่บ้านให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหมู่บ้านละสามคน

หลักเกณฑ์และวิธีการสมัครรับเลือกตั้งและการเลือกตั้งให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

จังหวัดมีภาวะผู้นำ (ดูแผนภาพที่ 5) ในการบริหารจัดการบนสภาพแวดล้อมที่มีความเปลี่ยนแปลง อยู่ตลอดเวลา ดังนั้นการบริหารจัดการและการแก้ปัญหาจะต้องมีความรวดเร็วและทันต่อเหตุการณ์

แผนภาพที่ 5 ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เริ่มบังคับใช้ใน 75 จังหวัด ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2546 เป็นต้นมา โดยปรับให้จังหวัดมีฐานะเปรียบเสมือนหน่วยงานเชิงยุทธศาสตร์ภาครัฐในระดับ พื้นที่ (Strategic Government Unit : SGU) ที่สามารถวินิจฉัยข้อมูล ปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัด ตลอดจน กำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาและการดำเนินการให้เป็นไปตามที่ตัดสินใจได้อย่างครบวงจรภายในจังหวัด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทและอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดให้เป็นผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด (Chief Executive Officer : CEO) พร้อมทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 18 พฤศจิกายน 2546 อนุมัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 (งบกลาง) “รายการค่าใช้จ่ายเพื่อเสริมสร้างศักยภาพการแข่งขัน และการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ” วงเงินไม่เกิน 3,000 ล้านบาท เพื่อสนับสนุนการบริหารงานจังหวัด แบบบูรณาการ นอกจากนั้นได้มีมติเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2547 และวันที่ 17 สิงหาคม 2547 อนุมัติงบประมาณ (งบกลาง) เพิ่มเติมอีกคราวละ 350 ล้านบาท รวมเป็นเงิน 750 ล้านบาท ทำให้ปีงบประมาณ 2547 มีงบประมาณ สนับสนุนการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ รวมทั้งสิ้น 3,750 ล้านบาท โดยมีการจัดสรรงบประมาณ ใน 2 ลักษณะ คือ **งบโครงการภายใต้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด** (วงเงินไม่เกิน 2,250 ล้านบาท) และ **งบบริหารจัดการของจังหวัด** (จังหวัดละ 20 ล้านบาท)

ที่มา: สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (2550)

การส่งเสริมการทำแผนยุทธศาสตร์จังหวัดเพื่อนำมาใช้ในการของบประมาณแผ่นดิน มาดำเนินงานตามแนวยุทธศาสตร์ดังกล่าวนี้ เป็นกระบวนการที่ดีที่ส่งเสริมให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของรัฐ และรวมไปถึงการทำงานการส่งเสริมความร่วมมือระหว่างองค์กร ภาครัฐในระดับจังหวัดเองด้วย ทั้งนี้เนื่องจากตามแนวทางการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับการมอบอำนาจ การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ และการอนุมัติ อนุญาตเพิ่มขึ้นจากเดิม ดังเช่นในการ มอบอำนาจด้านการบริหารงานบุคคลให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (เพิ่มเติม) ดังนี้ “การเสนอความเห็นในการแต่งตั้ง (ย้าย) หรือไม่ย้ายข้าราชการและลูกจ้างที่ปฏิบัติงาน ในจังหวัด เสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการ และลูกจ้างที่ปฏิบัติในจังหวัด” แต่อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัตินั้นการบริหารงานบุคคลยังไม่มี ความเป็นอิสระจากส่วนกลาง

แต่อย่างไรก็ตาม ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น อนุกรม ส่งเสริม (2550, สัมภาษณ์) อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ พ.ศ. 2545-2548 ได้อธิบายว่า ช่วงการทดลองการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดไม่มีอำนาจในการโยกย้ายข้าราชการในจังหวัดเนื่องด้วยรัฐบาลไม่ได้ออกกฎหมายลูกมาสนับสนุน เป็นผลให้การโยกย้ายต่างๆ ในระดับจังหวัดนั้นยังคงเป็นการตัดสินใจของกระทรวงที่ข้าราชการเหล่านั้นสังกัดอยู่ และนอกจากนี้การแทรกแซงทางเมืองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติยังคงเป็นประเด็นสำคัญที่จะวิเคราะห์ถึงคุณธรรมของผู้บริหารทั้งในการจัดทำและการนำนโยบายไปปฏิบัติ

แผนภาพที่ 6 ความหมาย คุณสมบัติและทัศนคติผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ

ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบซีอีโอ	
คือ การปรับ / ประยุกต์การบริหารแบบ CEO มาใช้ในการบริหารงานภาครัฐ	
ความหมาย	• เป็นเจ้าภาพในการบริหารจัดการงานราชการทุกเรื่องในจังหวัด • เป็นประธานคณะผู้บริหารระดับจังหวัด • เป็นผู้ดำเนินการเปลี่ยนแปลง (Action not Reaction) • เปรียบเสมือนเป็นอธิบดีจังหวัด
คุณสมบัติ / ทัศนคติ	• มีทัศนคติสามารถทำได้ทุกอย่าง (Can-do Attitude) • เปลี่ยนจากนักปกครองเป็นนักบริหาร-ผู้บริการ • คิดนอกกรอบ (Think out of the box) • มีภาวะผู้นำเชิงความร่วมมือ และถ่ายทอดความรู้สู่คนในองค์กร

ที่มา: สรุปจาก ทักษิณ ชินวัตร (2548) และสมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (2546)

การศึกษานโยบายผู้ว่าซีอีโอนั้นเป็นสิ่งที่สะท้อนให้เห็นถึงการที่มึนนโยบายดีแต่การนำไปปฏิบัติไม่ดีจึงนำไปสู่ผลที่ไม่ดี จากการประเมินผลการดำเนินงานนโยบายนี้ของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานว่

ระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ เป็นหลักการที่ดีและจะเป็นกลไกในการสนับสนุนให้การปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาคเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับการบริหารราชการในรูปแบบเดิม เนื่องจากสนับสนุนให้จังหวัดสามารถริเริ่มพัฒนาและแก้ไขปัญหาให้เป็นไปตามความต้องการในพื้นที่ได้ด้วยตนเอง โดยทุกภาคส่วนในจังหวัดมีส่วนร่วมในการกำหนดแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัด จึงช่วยลดความซ้ำซ้อน ทำให้มีทิศทางและเป้าหมาย

ในการปฏิบัติงานร่วมกัน นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติงานที่ชัดเจน ตลอดจนหน่วยงานภาครัฐเกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยมีประชาชนเป็นศูนย์กลาง **แต่อย่างไรก็ดีในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งเป็นปีแรกที่ใช้ระบบ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการและเป็นไปอย่างเร่งด่วนนั้น ปรากฏว่าทั้ง 30 จังหวัด ที่สุ่มตรวจสอบ มีปัญหา อุปสรรค หรือข้อจำกัดบางประการในการปฏิบัติราชการตามระบบ การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จตามความคาดหวัง หรือหลักการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ** (สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน, 2550)

ตัวอย่างเช่น จังหวัดศรีสะเกษได้จัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดศรีสะเกษ เพื่อใช้ ในการบริหารจังหวัดแบบบูรณาการใน พ.ศ. 2546 โดยใช้ SWOT เป็นเครื่องมือในการวิเคราะห์ ตามแนวทางที่รัฐบาลกำหนด ผลการดำเนินการดังกล่าวนี้ นายถนอม ส่งเสริม (2550, สัมภาษณ์) กล่าวว่า การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาจังหวัดศรีสะเกษอันเกิดจากการระดมความคิด จากทุกภาคส่วนนั้น ไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง เนื่องจากไม่สามารถใช้งบประมาณที่ได้รับ การจัดสรรมาได้ ทั้งนี้เนื่องจากงบประมาณที่จังหวัดได้รับการจัดสรรมาเพื่อดำเนินการตามแผนพัฒนา ที่ได้ทำไว้นั้นที่สุดแล้วต้องแบ่งให้นักการเมืองทั้ง ส.ส.และ ส.ว.เนื่องจากมีคำสั่งจากสำนักนายกมาว่า **การดำเนินการตามแผนพัฒนาจังหวัดต้องได้รับการเห็นชอบจากนักการเมืองในจังหวัดก่อน**” ความหมายโดยนัยของคำสั่งดังกล่าวนี้คือการให้ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรงบประมาณให้นักการเมือง ซึ่งเมื่อนักการเมืองได้รับงบประมาณไปแล้วก็นำไปใช้ในโครงการของตนเอง และพยายามกีดกันไม่ให้ จังหวัดเข้าไปตรวจสอบการดำเนินการโครงการเหล่านั้น

Elmore (1998, หน้า 262) ได้เสนอกรอบแนวคิดเรื่องการศึกษา “การน่าน โยบายไปปฏิบัติว่า เป็นเรื่องของความขัดแย้งและการต่อรอง” (Implementation as conflict and bargaining) เป็นการแสดง ถึงสภาพความเป็นจริงของกระบวนการทางนโยบายว่า ความขัดแย้งและการต่อรองไม่ได้เป็นสิ่งที่พบ เฉพาะในขั้นตอนการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายที่มีกลุ่มต่างๆ เข้ามีส่วนร่วม หากแต่ในทางปฏิบัติ นั้นความขัดแย้งและการต่อรองยังเป็นสิ่งที่พบในขั้นตอนการน่าน โยบายไปปฏิบัติด้วย พรรคการเมือง ต่างต่อรองกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรในการดำเนินนโยบาย อย่างไรก็ตามแนวคิดดังกล่าวนี้เป็น การศึกษาในบริบทการเมืองตะวันตกที่ตัวแทนหรือนักการเมืองมีความสำคัญรับผิดชอบต่อบทบาท ของตน และการแข่งขันกันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรจึงเป็นเรื่องของกระบวนการเพื่อให้การดำเนินการ ที่ตนสนับสนุนมีประสิทธิภาพ แต่ในบริบททางการเมืองของไทยการแย่งชิงทรัพยากรดังกล่าวนี้ ของจังหวัดศรีสะเกษที่เพิ่งกล่าวถึงนั้นได้แสดงให้เห็นถึงการแย่งชิงทรัพยากร (ซึ่งในที่นี้คืองบประมาณ) มีเป้าหมายเพื่อผลประโยชน์ส่วนตัวหรือกลุ่มในที่จะทำให้การทุจริตง่ายขึ้น โดยเฉพาะการส่งเสริม

โครงการที่ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่เสริมสร้างความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองและนักธุรกิจอันเป็นกลุ่มทุนระดับท้องถิ่น

อุปสรรคทางการเมืองต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แสดงให้เห็นถึงการขาดคุณธรรมในการบริหารจัดการของตัวผู้ปกครอง อันแสดงถึงระบบอุปถัมภ์แบบสามัญที่นักการเมืองและนักธุรกิจมีผลประโยชน์ร่วมกันส่งผลให้ นักการเมืองไม่แสดงบทบาทของผู้อุปถัมภ์ที่มีคุณธรรมประชาชนจึงเป็นผู้อยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ที่ถูกเอาเปรียบ แม้โครงการที่มีทุจริตหลายๆ โครงการมีความชัดเจนแต่โดยมากกระบวนการตรวจสอบของรัฐไม่สามารถที่จะหาคนผิดที่แท้จริงได้ ทั้งนี้เนื่องจากเครือข่ายความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์มีความซับซ้อนและฝังรากลึกในระบบการเมืองและสังคมไทย การที่กลไกรัฐไม่สามารถเข้ามาตรวจสอบการทุจริตได้นั้น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของการนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการบริหารจัดการของภาครัฐ ทั้งนี้เนื่องจากผู้แทนของประชาชนทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศที่เข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและนำนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนมากเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองด้วยการซื้อเสียง ดังนั้นจึงขาดความสำนึกรับผิดชอบในฐานะตัวแทนของประชาชน ดังนั้น โครงสร้างการบริหารจัดการของภาครัฐที่ดีจึงไม่สามารถดำเนินไปได้ดีและมีประสิทธิภาพ หากคุณธรรมยังเป็นเพียงสิ่งที่กล่าวถึงในนโยบายแต่ไม่ได้นำไปปฏิบัติอย่างแท้จริง การใช้อำนาจของปกครองหรือนักการเมืองก็จะเป็นอำนาจในแบบ **เดช** มากกว่า **คุณ** ตามที่ Mulder (2000) ได้เสนอไว้ซึ่งนำเสนอไว้ในบทที่ 2

3.3 การบริหารจัดการของภาครัฐด้วยหลักคุณธรรมในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงจะเป็นหลักที่จะนำพาประเทศไทยให้อยู่รอดได้อย่างสมดุล แล้วก็มั่นคง ยั่งยืน... ในด้านการเมือง ในด้านการปกครอง และในด้านการบริหารประเทศ หากว่าเรายึดหลักการในด้านของการพิจารณาด้วยเหตุด้วยผล แล้วก็หาทางออกที่ซึ่งทั้งส่วนดีและส่วนเสีย ซึ่งอาจจะเรียกอีกอย่างหนึ่งได้ว่า “ทางสายกลาง” คือ ... เมื่อเราพิจารณาด้วยเหตุด้วยผลแล้วเราก็เลือกหนทางปฏิบัติซึ่งให้ประโยชน์มากกว่า มีส่วนเสียน้อยกว่า หรือน้อยที่สุด นั่นก็จะเป็นทางเลือก ที่ถือว่าเป็นเส้นทางเลือกที่มีความเหมาะสม และเป็นสายกลาง... ทางด้านการเมืองนั้น ถ้าหากมีความสะอาด มีความโปร่งใส และมีความเป็นธรรมแล้ว ก็จะสามารถกระจายอำนาจได้อย่างกว้างขวางและทั่วถึงด้วย ไม่มีการผูกขาด และไม่มีการเผด็จการทางอำนาจ (พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี, 2549)

จากคำกล่าวของ พลเอก สุรยุทธ์ จุลานนท์ นายกรัฐมนตรี ข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงการประยุกต์ใช้ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงแบบองค์รวมต่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งในทางปฏิบัตินั้น หากข้าราชการและนักการเมืองยึดหลักความพอเพียงพอประมาณในการบริโภค ด้วยการสร้าง

ความสมดุลระหว่างรายรับกับการบริโภคของคนให้เกิดขึ้น ผลของการดำเนินชีวิตตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สามารถช่วยลดการทุจริตในระบบการบริหารจัดการของภาครัฐได้ ซึ่งแนวคิดนี้ใช้องค์ความรู้ทางเศรษฐศาสตร์เป็นกรอบในการวิเคราะห์ ดังนั้นการสร้าง ความพอเพียงทางเศรษฐกิจของคนให้เกิดขึ้นจะช่วยลดความโลภ ทั้งนี้ความสุขมิได้เกิดขึ้นจากการบริโภคเพียงอย่างเดียว จากการศึกษาเรื่องพุทธเศรษฐศาสตร์ของ อภิชัย พันธเสน (2547, หน้า 420-427) ได้เสนอว่า การบริโภคในทางเศรษฐศาสตร์นั้นเป็นการบริโภคเพื่อความพึงพอใจ การบริโภคในรูปแบบดังกล่าวนี้เป็นการส่งเสริมให้เกิดการผลิตที่ทำลายล้างทรัพยากร ความสุขที่ได้รับจากความพึงพอใจนี้ในทางพุทธเศรษฐศาสตร์ ถือว่าเป็น “ความทุกข์” เนื่องจากความสุขจากการเสพ ไม่ใช่ความสุขแท้จริงเพราะความพึงพอใจของมนุษย์จะเปลี่ยนไปเรื่อยๆ ไม่มีที่สิ้นสุด พุทธเศรษฐศาสตร์เสนอว่าการบริโภคที่ไม่ก่อให้เกิดทุกข์ คือ การบริโภคเพื่อบำบัดความจำเป็นทางสรีระภาพเป็นหลัก อันถือได้ว่า เป็นการบริโภคที่มีประสิทธิภาพที่สุด

การส่งเสริมให้เกิดการบริโภคในความหมายของพุทธเศรษฐศาสตร์ตามที่อภิชัยเสนอไว้นั้น จำเป็นต้องใช้หลักคุณธรรมมาเป็นกลไกในการขัดเกลาจิตใจ ให้ปัจเจกชนมีความเข้าใจและบริโภคอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ จากแนวคิดเรื่องการบริโภคเพื่อความพึงพอใจดังกล่าวมิได้เป็นเพียงปัจจัยกระตุ้นให้เกิดการทำลายล้างทรัพยากรธรรมชาติเพียงอย่างเดียว หากนำแนวคิดเรื่องการบริโภสดังกล่าวนี้นมาเป็นกรอบการวิเคราะห์ปัญหาการบริหารจัดการของรัฐ จะพบว่าการบริโภคเพื่อตอบสนองความพึงพอใจของนักการเมืองและข้าราชการเป็นสิ่งกระตุ้นให้เกิดการเร่งหารายได้หรือนำเสนอโครงการและนโยบายที่ไม่ได้เกิดจากความต้องการของประชาชน หากแต่เป็นความต้องการของนักการเมืองและข้าราชการเหล่านั้นเองในการสร้างโอกาสทุจริต

ในการศึกษานโยบายศาสตร์นั้นความเห็นของสาธารณะในตลาดการเมือง เปรียบเสมือนความต้องการของลูกค้าในตลาดทางเศรษฐศาสตร์ ในระบอบประชาธิปไตยนโยบายสาธารณะเป็นกลไกของความเห็นของสาธารณะ ความต้องการนโยบายเป็นปัจจัยกำหนดการเกิดขึ้นของนโยบาย (Parsons, 1995, หน้า 110) กระบวนการดังกล่าวนี้สามารถเกิดขึ้นได้ในประเทศที่ตัวแทนทางการเมืองมีลักษณะความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน เช่น ในประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปตะวันตก กรอบแนวคิดดังกล่าวนี้ไม่สามารถอธิบายกระบวนการกำหนดนโยบายของไทยได้ เนื่องจากส่วนมากผู้กำหนดนโยบายหรือนักการเมืองไม่ได้เป็นตัวแทนของประชาชนที่แท้จริง หากแต่เป็นตัวแทนที่ผ่านเข้ามาด้วยกระบวนการซื้อเสียง จึงทำให้ตัวแทนเหล่านี้ไม่ให้ความสำคัญกับการกำหนดนโยบายที่ประชาชนต้องการตามความเห็นสาธารณะ หากแต่กำหนดนโยบายโดยมีวัตถุประสงค์ทางการเมืองเป็นที่ตั้ง ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความบกพร่องทางคุณธรรมของตัวผู้ปกครอง

ในส่วนของการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นอีกขั้นตอนหนึ่งที่ต้องให้ความสำคัญกับการนำหลักคุณธรรมในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ ดังที่ได้อธิบายปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินนโยบายผู้ว่าซีอีโอในเบื้องต้นแล้ว นอกจากนี้การส่งเสริมคุณธรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ได้หมายถึงเพียงแต่การไม่ทุจริตเรื่องงบประมาณ หากแต่รวมถึงการใช้งบประมาณและทรัพยากรในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งคือการทำให้นโยบายได้บรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการที่รัฐบาลผู้ซึ่งใช้อำนาจของประชาชนได้มอบหมายให้นักการเมืองและ ข้าราชการ จะต้องใช้อำนาจในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวม

บทที่ 4

คุณธรรมพลเมืองกับการสร้างธรรมาภิบาลแห่งรัฐ

การปกครองระบอบระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนเป็นกลไกสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดีมีคุณธรรม ในการแสดงบทบาทของตัวแทนทางการเมืองหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (ส.ส.) และสมาชิกวุฒิสภา (ส.ว.) ดังนั้นผลการเลือกตั้งหรือคุณภาพ ส.ส. และ ส.ว. จึงเป็นตัวชี้วัดหนึ่งที่สะท้อนถึงการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนว่าเป็นไปอย่างรอบรู้ รอบคอบในการตัดสินใจเลือกผู้แทนหรือไม่ กระบวนการตัดสินใจดังกล่าวนี้เป็นกลไกในการกลั่นกรองเพื่อให้ได้มาซึ่งผู้แทนและหน้าที่มีคุณภาพ ดังนั้นการที่ประชาชนเข้ามามีบทบาททางการเมืองของตนเองนั้น คือ การมีส่วนร่วมอย่างสำนึกรวมทั้งความเข้าใจในเรื่องคุณธรรมพลเมืองดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 จึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยให้ดำเนินไปตามแนวทางปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น การบริหารจัดการของภาครัฐที่มีคุณธรรม เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของภาครัฐ

Mulder (2000, หน้า 130) กล่าวว่า “การเมืองเป็นเรื่องของอำนาจ อันเกี่ยวกับการอ้างสิทธิต่อโลกภายนอก การแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งสิทธิพิเศษ การแข่งขันเพื่อไปเป็นผู้กำหนดกฎหมาย การทำความเข้าใจการใช้อำนาจจึงจำเป็นต้องเข้าใจถึง มุมมองที่มีต่ออำนาจ” จากแนวคิดดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของความเข้าใจและมุมมองของประชาชนต่ออำนาจในบริบททางการเมืองไทย ดังนั้นบทนี้จึงมุ่งศึกษากลไกภาคประชาชนในฐานะที่เป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงจากการบริหารจัดการของภาครัฐว่าได้มีการแสดงบทบาทอย่างไรต่อการส่งเสริมการใช้อำนาจของรัฐให้เกิดความเป็นธรรมในการปกครองระบอบระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน

โดยเริ่มด้วยการศึกษาถึงโอกาสทางการเมืองของประชาชนในหน้าที่ 4.1 เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลสำหรับการวิเคราะห์ระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและบทบาทของประชาชนในการกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐในหน้าที่ 4.2 ในหน้าที่ 4.3 จะเป็นการศึกษานโยบายกองทุนหมู่บ้านในทางการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยจะไม่เน้นการวิเคราะห์ถึงผลกระทบของนโยบายดังกล่าวต่อระบบเศรษฐกิจของไทย เพื่อวิเคราะห์บทบาทของประชาชนต่อการพัฒนาการเมืองเป็นสำคัญ โดยจะศึกษาถึงปัจจัยการเกิดขึ้นของนโยบายและกระบวนการนำนโยบายดังกล่าวนี้ไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกำหนดและปฏิบัตินโยบายสาธารณะ

4.1 การบริหารจัดการของภาครัฐและการมีส่วนร่วมของประชาชน

การปฏิรูปทางการเมืองของไทยในปี พ.ศ. 2475 มีเป้าหมายเพื่อส่งเสริมในการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ การปฏิรูปการปกครองนี้สามารถกล่าวได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชน อย่างไรก็ตาม ตลอดระยะเวลากว่า 75 ปีของกระบวนการพัฒนาระบบประชาธิปไตยของไทยนั้นการกระจุกตัวของอำนาจทางการเมืองยังคงเป็นคุณลักษณะเด่นอยู่ สามารถเห็นได้จากการกระจุกตัวของอำนาจในกลุ่มนักการเมืองและนักธุรกิจ ในรัฐบาลทักษิณระหว่างปี พ.ศ. 2544-2549 และภายหลังการปฏิวัติในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 การกระจุกตัวของอำนาจก็กลับไปอยู่ที่กลุ่มทหาร ซึ่งสภาวะการณ์ทางการเมืองที่มีการกระจุกตัวของอำนาจดังกล่าวนี้นับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการพัฒนาประชาธิปไตยของไทย

แผนภาพที่ 7 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

มาตรา ๔๓ บุคคลย่อมมีสิทธิเสมอกันในการรับการศึกษาขั้นพื้นฐานไม่น้อยกว่าสิบสองปีที่รัฐจะต้องจัดให้อย่างทั่วถึง และมีคุณภาพโดยไม่เก็บค่าใช้จ่าย การจัดการศึกษาอบรมของรัฐต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกชน ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติการจัดการศึกษาอบรมขององค์กรวิชาชีพและเอกชนภายใต้การกำกับดูแลของรัฐย่อมได้รับความคุ้มครอง ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๕๕ บัญญัติว่า บุคคลย่อมมีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจง และเหตุผล จากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น และมีสิทธิแสดงความคิดเห็นของตนในเรื่องดังกล่าว ทั้งนี้ ตามกระบวนการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๗๖ รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ

มาตรา ๗๗ รัฐต้องจัดให้มีแผนพัฒนาการเมือง จัดทำมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ และพนักงานหรือลูกจ้างอื่นของรัฐเพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบ และเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่

มาตรา ๗๘ รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, หน้า 13 และ 16

จากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬในปี พ.ศ. 2538 อันเป็นการเผชิญหน้าระหว่างทหารและกลุ่มประชาชนที่เรียกร้องประชาธิปไตยที่นำไปสู่เหตุการณ์นองเลือดและสูญเสียชีวิต อย่างไรก็ตาม ผลของเหตุการณ์พฤษภาทมิฬได้นำไปสู่ความตื่นตัวของการส่งเสริมการเมืองภาคประชาชน ซึ่งนักวิชาการและกลุ่มองค์กรอิสระต่างๆ ได้พยายามผลักดันให้ภาครัฐสร้างความชัดเจนในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ดังเห็นได้จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้แสดงเจตนารมณ์อันชัดเจนในการส่งเสริมและเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจังจากภาคประชาชน ซึ่งบทบัญญัติในส่วนการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนได้มีการจัดหมวดหมู่ที่ชัดเจนขึ้นในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ดังแสดงในแผนภาพที่ 8

ทั้งนี้เนื่องประสบการณ์จากการพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยของไทยเป็นสิ่งที่ประจักษ์แก่ทั้งนักการเมือง ข้าราชการ นักวิชาการ ภาคเอกชนและประชาชนว่าการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนเป็นปัจจัยสำคัญต่อพัฒนาการของระบอบประชาธิปไตยของไทยนั้น คือ เหตุผลเบื้องต้นของการปฏิบัติเกือบทุกครั้งของการปฏิบัติทั้ง 18 ครั้งที่ผ่านมา นั่นคือ การทุจริตของนักการเมือง ในกรณีของประเทศที่มีระบบประชาธิปไตยที่ดีนั้นการทุจริตที่สะท้อนให้เห็นถึงการบริหารจัดการของภาครัฐที่ไม่ได้อยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม ประชาชนและองค์กรอิสระต่างๆ จะแสดงบทบาทในการตรวจสอบและควบคุมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ในกรณีที่กฎหมายไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมทุจริตเหล่านั้นได้ แต่ในกรณีของประเทศไทยนั้นภาคประชาชนยังไม่ได้แสดงบทบาทดังกล่าวนี้ได้ดีนัก

ตั้งแต่ พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กระบวนการส่งเสริมให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนได้บัญญัติไว้ในมาตรา 43, 59, 76, 77 และ 78 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ดังแสดงในแผนภาพที่ 7 สามารถสรุปใจความได้ว่า มีการพยายามเสนอบทบัญญัติที่ครอบคลุมสิทธิมนุษยชนขึ้นพื้นฐาน โดยเฉพาะมาตรา 59 และ 76 ที่ได้เน้นย้ำบทบาทของประชาชนในการมีส่วนร่วมและตรวจสอบกระบวนการทำงานของภาครัฐเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ในขณะที่มาตรา 78 เน้นเรื่องการส่งเสริมการกระจายอำนาจ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้มีบทบัญญัติที่ครอบคลุมประเด็นต่างๆ เหล่านี้ใน “ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน” ดังแสดงในแผนภาพที่ 8

จากการศึกษาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 รวมถึงกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญอื่นๆ ประกาศต่างของรัฐบาลที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการของภาครัฐดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 สามารถ

สรุปได้ว่า กระบวนการทางนิติบัญญัติได้ส่งเสริมและสร้างโอกาสการมีส่วนร่วมทางการเมืองให้แก่ประชาชนอย่างชัดเจนในระดับหนึ่ง แต่เหตุใดในทางปฏิบัติระดับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนจึงยังต่ำอยู่นั้นเป็นคำถามที่ประเทศไทยต้องเร่งหาคำตอบและแนวทางแก้ไข

แม้ในบทที่ 3 ได้กล่าวถึงความสำคัญของคุณธรรมของผู้แทนหรือผู้ปกครองในส่งเสริมการบริหารจัดการที่เป็นธรรมาภิบาล แต่จากทัศนคติของภาครัฐต่อการสร้างธรรมาภิบาลในการบริหาร โดยเริ่มจากการพิจารณาที่โครงสร้างของรัฐและบุคลากรเป็นสำคัญ เป็นผลให้การศึกษาบทบาทของประชาชนในบริบทของคุณธรรมพลเมืองกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองมีความสำคัญน้อยลง อันเป็นอุปสรรคสำคัญการสร้างความเป็นธรรมาภิบาลและการส่งเสริมให้การบริหารจัดการของภาครัฐดำเนินไปอย่างมีคุณธรรม

แผนภาพที่ 8 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

ส่วนที่ ๑๐ แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน มาตรา ๘๗ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังต่อไปนี้ (๑) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขาอาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น (๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในทางการเมือง และจัดให้มีกฎหมายจัดตั้งกองทุน พัฒนาการเมืองภาคพลเมืองเพื่อช่วยเหลือการดำเนินกิจกรรมสาธารณะของชุมชน รวมทั้งสนับสนุน การดำเนินการของกลุ่มประชาชนที่รวมตัวกันในลักษณะเครือข่ายทุกรูปแบบให้สามารถแสดง ความคิดเห็นและเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ (๕) ส่งเสริมและให้การศึกษาแก่ประชาชนเกี่ยวกับการพัฒนาการเมืองและการปกครองระบอบ ประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนได้ใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยสุจริตและเที่ยงธรรม การมีส่วนร่วมของประชาชนตามมาตรานี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนของหญิงและชายที่ใกล้เคียงกัน

ที่มา: รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

นอกจากนี้การที่ประชาชนมีความเข้าใจและมุมมองต่ออำนาจทางการเมืองว่าเป็นเรื่องของชนชั้นนำทั้งทางสังคมและการเมือง ส่งผลให้ประชาชนไม่เข้าใจถึงสิทธิของพลเมืองในฐานะเจ้าของอำนาจอธิปไตย อันเป็นหลักสำคัญของระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ดังนั้นผู้มีอำนาจทางการเมืองหรือรัฐจึงไม่ปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะพลเมืองของประเทศ หากแต่ปฏิบัติต่อประชาชนในฐานะเป็นองค์ประกอบหนึ่งของระบบการปกครอง ทั้งนี้เนื่องจากสถานภาพความเป็นพลเมืองของประเทศ สะท้อนถึงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมและแสดงบทบาททางการเมืองตามหลัก คุณธรรมพลเมือง แต่การที่ประชาชนมีสถานะภาพเป็นเพียงองค์ประกอบของระบบนั้นก็คือ ลักษณะการมีส่วนร่วมทางการเมืองในปัจจุบันของประชาชนในพื้นที่ชนบทของไทยที่ยังขาดความสำนึกรับผิดชอบการแสดงตนเป็นส่วนหนึ่งเสริมสร้างระบบการปกครองที่ดี ดังเช่นการยอมรับการซื้อเสียงเป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางการเมืองไทย โดยไม่มีความตื่นตัวในการร่วมมือกับรัฐจัดการซื้อเสียงออกจากระบบการเมืองไทย ดังที่ได้กล่าวในเบื้องต้นว่าระบบการปกครองและกลไกทางนิติบัญญัติไม่สามารถปัญหาได้เสมอไป

หากพิจารณาศึกษาเปรียบเทียบการพัฒนาทางการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกาและในประเทศไทย ความแตกต่างที่สำคัญคือในประเทศสหรัฐอเมริกาประชาชนมีความตื่นตัวในการเลือกตัวแทนในทุกระดับ โดยเฉพาะการเลือกตั้งประธานาธิบดี ดังนั้นเมื่อพิจารณาการใช้จ่ายเงินในทางการเมืองนั้นในระบบการเมืองของประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกานั้นแสดงให้เห็นถึงการใช้จ่ายเงินในกระบวนการที่แตกต่างกัน แม้ว่าจะส่งผลในลักษณะที่คล้ายกันคือ ผลักดันนโยบายเรื่องการใช้เงินการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นกรณีของกลุ่มธุรกิจและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ บริจาคเงินให้ตัวผู้สมัครประธานาธิบดีเพื่อเป็นกลไกในการสร้างความสัมพันธ์และโอกาสในการผลักดันนโยบายผ่านกลุ่มผลักดันต่าง (Lobbyist Groups) ซึ่งเงินที่ได้รับจากการบริจาคส่วนใหญ่จะถูกนำไปใช้ในการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนก่อนนโยบายพรรค ในขณะที่บทบาทของเงินในระบบการเมืองไทยที่พรรคการเมืองได้รับมามีการนำไปใช้ในการซื้อเสียง มากกว่าการรณรงค์หาเสียงสนับสนุนก่อนนโยบายพรรคเพื่อให้ได้รับเลือกเข้าไปบริหารจัดการสินค้าสาธารณะให้เกิดความเป็นธรรม ดังนั้นบทบาทของเงินในการเมืองไทยไม่ได้เป็นกลไกขับเคลื่อนการเรียนรู้ระบบประชาธิปไตยดังที่ปรากฏในระบบการเมืองของสหรัฐอเมริกา

กรณีการบริจาคสนับสนุนผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีซึ่งกำหนดไว้ไม่เกิน US\$ 2300 เพื่อป้องกันไม่ให้กลุ่มธุรกิจมีอิทธิพลเหนือการเมือง แต่อย่างไรก็ตาม กฎหมายก็ไม่ได้ห้ามการบริจาคของบุคลากรในองค์กรเดียวกันเพื่อสร้างอำนาจต่อรองให้แก่องค์กรนั้นๆ การที่กฎหมายไม่สามารถควบคุมพฤติกรรมทางการเมืองดังกล่าวนี้มิได้หมายความว่าประชาชนจะเสียอำนาจต่อรองโดยสิ้นเชิง

ดังที่พบจากการที่ประชาชนรายย่อยทั่วไปที่บริจาคเงินจำนวนเล็กน้อยให้ Barack Obama ผู้สมัครเป็นตัวแทนของ Democrat Party เพื่อลงแข่งขันการเลือกตั้งเป็นประธานาธิบดีใน พ.ศ. 2551 (ค.ศ. 2008) โดยยอดบริจาคต่ำสุดที่พบคือ US\$ 6.10 และยอดเงินบริจาคจำนวนมากที่ต่ำกว่า US\$ 100 ผ่านการบริจาคทางอินเทอร์เน็ต อันเป็นผลให้ได้ Barack Obama ได้รับเงินในไตรมาสที่ 2 ของปี พ.ศ. 2550 (ค.ศ. 2007) แล้วถึง US\$ 31 ล้าน (Tumuli, 2007)

ในขณะที่ Hillary Clinton ผู้สมัครเป็นตัวแทนของ Democrat Party เช่นกัน มีแหล่งเงินมาจากผู้บริจาคที่เป็นกลุ่มธุรกิจใหญ่และเป็นที่เกรงกลัวของผู้สมัครอื่นๆ ก็ได้เริ่มมาให้ความสำคัญกับผู้บริจากรายย่อย (เพ็งอ้าง) การบริจาคของประชาชนรายย่อยให้ Barack Obama แสดงให้เห็นถึงความตื่นตัวของประชาชนที่เข้าใจในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนและแสดงบทบาทของตนในการให้ได้มาซึ่งตัวแทนที่ตนต้องการ ซึ่งการตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองดังกล่าวนี้เป็นกลไกสำคัญในการสร้างระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เนื่องจาก “การส่งเสริมการบริจาคเงินจากผู้บริจากรายย่อยหรือประชาชนทั่วไปจะเสริมความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนและตัวผู้สมัครให้แข็งแกร่งขึ้น” (Campaign Finance Institute, 2003) อันสามารถส่งเสริมให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการของภาครัฐได้มากขึ้น ทั้งนี้เนื่องจากความสัมพันธ์ดังกล่าวจะเป็นกลไกผลักดันให้ตัวแทนของประชาชนมีความสำนึกรับผิดชอบมากขึ้นอันจะนำไปสู่ความมีคุณธรรม

อย่างไรก็ตาม การมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้าใจและตื่นตัวตัวของประชาชนนั้นมีปัจจัยแวดล้อมหลายประการที่เสริมสร้างโอกาส ดังเช่นในกรณีนี้มีอินเทอร์เน็ตเป็นสิ่งที่ช่วยให้ผู้บริจากรายย่อยสามารถเข้าถึงข้อมูลของผู้สมัครและบริจาคเงินได้ง่ายขึ้น Peter Vail (2550, สัมภาษณ์) นักมานุษยวิทยาชาวอเมริกันได้แสดงความคิดเห็นว่า “เทคโนโลยีได้เข้ามาเป็นกลไกสำคัญในการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา เมื่อศึกษาจากการเปลี่ยนที่เกิดขึ้นในการเลือกตั้งประธานาธิบดี พ.ศ. 2547 (ค.ศ. 2004) ที่ผู้สมัครเริ่มใช้อินเทอร์เน็ตเป็นสื่อกลางในการสื่อสารระหว่างตัวผู้สมัครกับผู้มีสิทธิลงคะแนน เพื่อให้ได้รับทั้งคะแนนเสียงและเงินในการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง ดังนั้นอินเทอร์เน็ตจึงเป็นกลไกการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายแบบจากล่างสู่บน”

ในขณะที่บทบาทของอินเทอร์เน็ตในระบบการเมืองไทยยังคงเป็นเครื่องมือของการบริหารแบบบนสู่ล่าง แม้พรรคไทยรักไทย (ก่อนที่ ตุลาการรัฐธรรมนูญจะลงมติยุบพรรคไทยรักไทย ในวันที่ 30 พฤษภาคม 2550) และพรรคประชาธิปัตย์จะมีโครงสร้างเว็บไซต์ที่มีส่วนร้องเรียน รายงานหรือติดต่อพรรค แต่ปัญหาการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชาชนระดับฐานรากของประเทศในพื้นที่ชนบทยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการที่จะให้อินเทอร์เน็ตเป็นกลไกการส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองและการกำหนดนโยบายแบบจากล่างสู่บน

การมีส่วนร่วมทางเมืองอย่างเข้าใจและตื่นตัวของประชาชนในสหรัฐอเมริกาเป็นสิ่งที่สนับสนุนข้อเสนอแนะเรื่องความสำคัญของคุณธรรมพลเมือง (ดังรายละเอียดที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2) ต่อการส่งเสริมการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย ทั้งนี้เนื่องจากในทางนิติบัญญัตินั้นรัฐธรรมนูญได้ให้สิทธิและวิธีการใช้สิทธิทางการเมืองให้กับประชาชนดังที่แสดงในแผนภาพที่ 7 และ 8 หากแต่สิทธิดังกล่าวนี้ยังไม่ได้มีการใช้อย่างแท้จริงโดยประชาชน ดังเช่นในกระบวนการเลือกตั้งของประเทศไทยที่การซื้อเสียงเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ประชาชนไม่ได้มีส่วนร่วมอย่างมีความสำนึกรับผิดชอบในบทบาทของตนในฐานะผู้เลือกตัวแทนเข้าไปใช้อำนาจอธิปไตย ดังนั้นแม้การที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 และมาตรา 76 ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้กล่าวถึงบทบาทของรัฐในการส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองรวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจอธิปไตยทุกระดับก็ไม่ได้เป็นหลักประกันว่าบทบาทของประชาชนจะดำเนินไปในแนวทางดังกล่าว

การที่ประชาชนไม่ได้แสดงบทบาทของตนอย่างมีความสำนึกรับผิดชอบนั้นอาจจะเป็นผลมาจากปัจจัยแวดล้อมอื่น เช่น การไม่รู้ไม่เข้าใจถึงบทบาทของตัวแทนที่จะไปเป็นผู้กำหนดนโยบาย ดังที่สังเกตได้จากวัฒนธรรมทางการเมืองในเรื่องการสร้างฐานเสียงคือนักการเมืองจะต้องมีส่วนร่วมหรือช่วยเหลือกิจกรรมทางสังคม เช่น วางพวงหรีดในงานศพ ช่วยเหลืองานบวช และร่วมกิจกรรมทางสังคมของชุมชน เป็นต้น บทบาทเหล่านี้ไม่ใช่หน้าที่ของตัวแทนแต่เป็นบทบาทที่สังคมคาดหวัง โดยเฉพาะในสังคมชนบทของไทย

นอกจากนี้ทัศนคติทางสังคมหลายประการ เช่น ชะไรไม่ใช่ อยู่ยากกับปัญหาหรือเรื่องชาวบ้าน หรือรู้รักษาตัวรอดเป็นยอดดี เป็นสิ่งที่ Mulder (2000, หน้า 86) เห็นว่า “นำไปสู่การป้องกันตนเอง หากแต่เป็นอุปสรรคในการสร้างกระบวนการควบคุมทางสังคมให้เกิดขึ้น” ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้อาจเป็นคำอธิบายหนึ่งของการขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างตื่นตัวของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนไม่ได้เห็นว่าการเมืองเป็นระบบการปกครองที่มีผลกระทบโดยตรงต่อสิทธิและเสรีภาพของตน แต่มองการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นนำที่ประชาชนทั่วไปไม่สามารถผลักดันให้เกิดความเปลี่ยนแปลงใดๆ ได้ ซึ่งAxford (2002, หน้า 145) เสนอว่าเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการกระตุ้นให้ประชาชนมีความรู้สึกร่วมว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของปัจเจกบุคคลจะนำไปสู่การพัฒนาและสร้างความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้ (Political Efficacy)

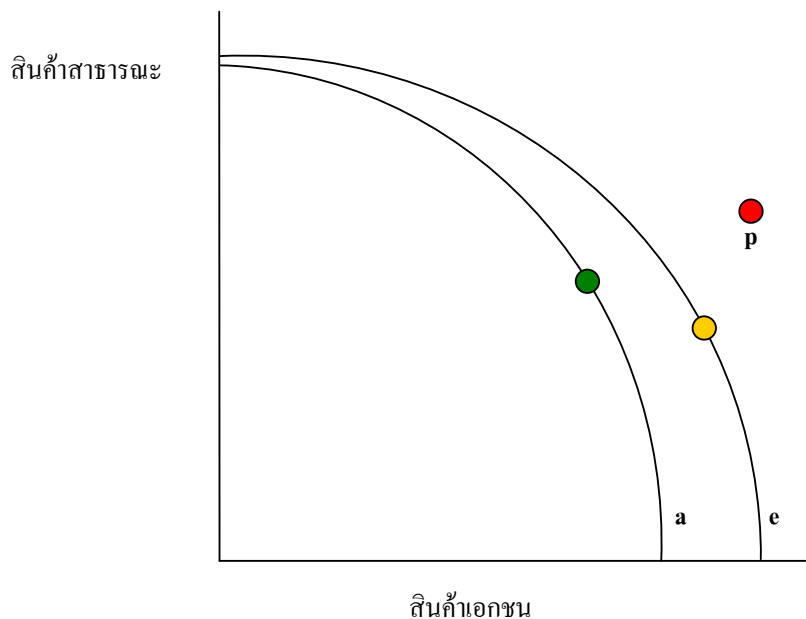
4.2 บทบาทของประชาชนกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ

การสร้างระบบการบริหารจัดการภาครัฐที่มีความเป็นธรรมาภิบาลต้องอาศัยทั้งโครงสร้างการบริหารจัดการของภาครัฐที่ดีและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ซึ่งกระบวนการดังกล่าวจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายสาธารณะที่ดีได้ จากการศึกษาความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่พรรคไทยรักไทยได้เริ่มประกาศนโยบายพรรคก่อนการเลือกตั้งทั่วไปในปี พ.ศ. 2544 นั้นมีผลทางบวกต่อการพัฒนาการเมืองของไทยนั้น คือ การที่ประชาชนเริ่มให้ความสำคัญกับนโยบายของพรรคการเมืองมากขึ้น แม้ว่าการเลือกตั้งในเดือนมกราคม พ.ศ. 2544 และเดือนกุมภาพันธ์ พ.ศ. 2548 ที่พรรคไทยรักไทยได้รับเสียงข้างมากจะยังคงมีการซื้อเสียงเป็นเครื่องมือสำคัญของพรรคการเมืองหลายพรรค

การสร้างความตื่นตัวในเรื่องนโยบายของประชาชนนั้นเกิดขึ้นโดยการที่พรรคไทยรักไทยได้นำเสนอนโยบายที่ตรงตามความต้องการของประชาชน หากแต่นโยบายดังกล่าวเหล่านั้นมิได้อยู่บนพื้นฐานการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง ดังที่ Parsons (1995, หน้า 210) ได้เสนอไว้ว่า “ในระบบประชาธิปไตยความต้องการนโยบาย (Policy Demands) อาจมีเกินความสามารถในการจัดนโยบายให้ และการให้สัญญาอาจจะเกินความสามารถในการทำตามสัญญา” นั่น คือ เมื่อนักการเมืองนำเสนอให้สัญญาต่อประชาชนที่จุด p ดังแสดงในกราฟเป็นการให้สัญญาหรือสร้างความหวังให้ประชาชนเพื่อหวังคะแนนเสียงสนับสนุนเป็นหลัก เนื่องจากความเป็นไปได้ในการให้บริการนั้นอาจไม่สามารถทำได้จริงบนข้อจำกัดทางเศรษฐกิจ

หากพิจารณากระบวนการจัดทำนโยบายสาธารณะของไทยตามทฤษฎีที่ Parsons ได้เสนอไว้นี้ ในปี พ.ศ. 2544 ที่พรรคไทยรักไทยเข้ามาเป็นรัฐบาลสถานภาพทางเศรษฐกิจของรัฐยังไม่มีความพร้อมในการปรับนโยบายพรรคไทยรักไทยให้เป็นนโยบายรัฐบาลทั้งนี้เนื่องจากประเทศไทยเพิ่งผ่านวิกฤติเศรษฐกิจ พ.ศ. 2540 มาและยังเป็นหนี้ International Monetary Fund (IMF) อยู่ แต่รัฐบาลทักษิณได้พยายามทำให้ตามที่ทำให้สัญญาต่างเป็นจริงโดยพยายามดึงจุด p ให้มาอยู่ที่จุด e เพื่อให้กระบวนการตัดสินใจในการจัดทำนโยบายที่ต้องใช้เงินมาก เช่น นโยบายกองทุนหมู่บ้าน นโยบาย 30 บาทรักษาทุกโรค เป็นต้น นั้นมีความชอบธรรม การกำหนดนโยบายสาธารณะของรัฐบาลทักษิณนั้นนำไปสู่การปรับเปลี่ยนการรูปแบบการใช้งบประมาณและแหล่งที่มาของเงินในการบริหารจัดการ ทำให้มีการนำเงินนอกงบประมาณมาใช้ในการสนองนโยบายเพิ่มขึ้น ซึ่งนำไปสู่การหย่อนวินัยทางการคลังและเพิ่มความล่อแหลมในการหาผลประโยชน์ของตนและพวกพ้องได้ง่าย

แผนภาพที่ 9 ตัวเลือกนอกเส้นกราฟ (Choices off the curve)



a = นโยบายบนการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่แท้จริง

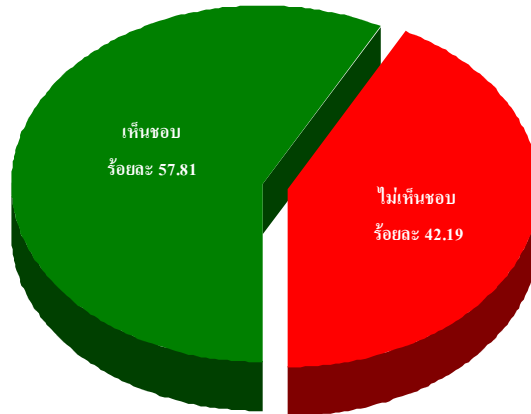
c = นโยบายบนการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่คาดหวังไว้

p = นโยบายบนการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่สัญญาไว้

ที่มา: Parsons, W. (1995, p.211)

การกระทำดังกล่าวนี้พรรคไทยรักไทยได้หวังผลตอบแทนทางการเมืองอย่างสูง เนื่องจากต้องการแสดงให้เห็นถึงการ “พูดจริงทำจริง” อันเป็นผลให้นโยบายต่างๆ ของพรรคกลายเป็นนโยบายประชานิยม เมื่อผลทางการเมืองเป็นวาระซ่อนเร้นที่สำคัญของการกำหนดนโยบายสาธารณะ ผลของการนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติก็ไม่สามารถช่วยให้ประเทศเกิดการพัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งจะวิเคราะห์ในรายละเอียดของประเด็นนี้ในส่วนที่ 4.3 โดยใช้นโยบายกองทุนหมู่บ้านเป็นกรณีศึกษา

แผนภาพที่ 10 ผลการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ทั่วประเทศ

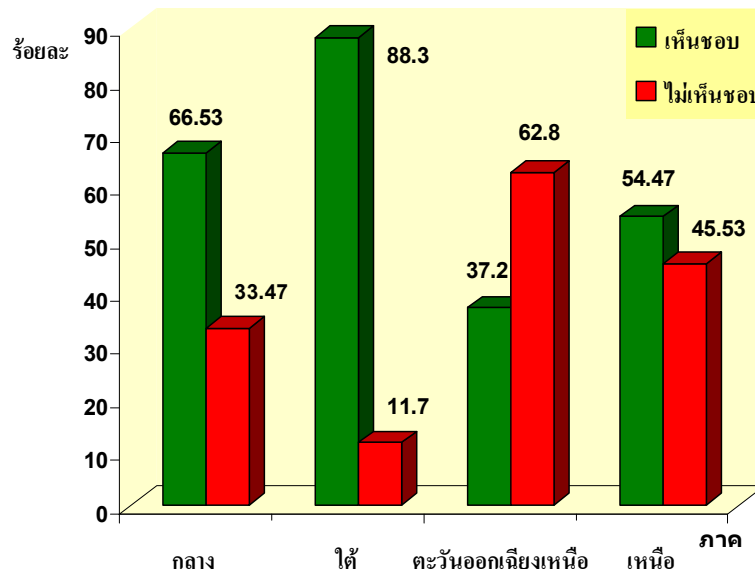


ที่มา: สร้างจากข้อมูลคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2550)

จากปรากฏการณ์ความสำเร็จทางการเมืองของพรรคไทยรักไทยที่ใช้กลไกการบริหารจัดการของรัฐเป็นเครื่องมือในการสร้างความนิยมของประชาชนต่อ พ.ต.ท. ทักษิณ และพรรคไทยรักไทย ยังคงอยู่ในระดับสูงพื้นที่ชนบท ดังเห็นได้จากส่งผลการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 แม้คะแนนเห็นชอบร้อยละ 57.81 จะมากกว่าคะแนนไม่เห็นชอบที่มีผู้ออกเสียงร้อยละ 42.19 แต่ที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนืออันเป็นฐานเสียงสำคัญของพรรคไทยรักไทยลงคะแนนไม่เห็นชอบร้อยละ 62.8 ตามการชี้นำของอดีตนักการเมืองที่เป็นอดีตสมาชิกพรรคไทยรักไทย ส่วนที่เห็นชอบมีเพียงร้อยละ 37.2 ดังแสดงในแผนภาพที่ 10 และ 11

ทั้งนี้คะแนนนิยมของประชาชนต่อพรรคไทยรักไทยที่เพิ่มขึ้นและคงอยู่อย่างมั่นคงในพื้นที่ชนบทของไทยตั้งแต่ พ.ศ. 2544 เป็นผลให้พรรคการเมืองต่างๆ เริ่มให้ความสำคัญกับการนำเสนอนโยบายที่ถูกต้องประชาชนอย่างจริงจัง ดังเช่นพรรคประชาธิปัตย์ได้เสนอวาระประชาชนภายใต้ประโยคจูงใจว่า “ประชาชนต้องมาก่อน” พร้อมด้วยนโยบายด้านการเมือง เศรษฐกิจ สุขภาพและการศึกษา-**ฟรีค่าเล่าเรียน** ปัจจุบันแม้จะมีนโยบายเรียนฟรี แต่ฟรีไม่จริงเพราะโรงเรียนเรียกเก็บค่าใช้จ่ายต่างๆ มากมายทั้งค่าคอมพิวเตอร์ ค่าอุปกรณ์การสอนอื่นๆ หรือค่าบำรุงพิเศษต่างๆ เป็นภาระต่อนักเรียนและผู้ปกครองมาก พรรคประชาธิปัตย์จะให้ภาระเหล่านี้หมดไป โดยให้เด็กๆ ได้เรียนฟรี 12 ปี จากชั้นประถมศึกษาปีที่ 1 ถึงชั้นมัธยมศึกษาปีที่ 6 ตลอดจนให้โอกาสทุกคนได้เข้าเรียนต่อในระดับอุดมศึกษาอย่างมีคุณภาพ คือ ทำงานเป็น สร้างงานได้ (พรรคประชาธิปัตย์, 2550) เป็นต้น

แผนภาพที่ 11 ผลการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 จำแนกตามรายภาค



ที่มา: สร้างจากข้อมูลคณะกรรมการการเลือกตั้ง (2550)

ตั้งแต่ พ.ศ. 2544 ความสนใจของประชาชนต่อนโยบายพรรคการเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจนนี้น่าจะเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายสาธารณะมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาสภาพแวดล้อมและวัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่อยู่ภายใต้กรอบระบบอุปถัมภ์ รวมถึงทัศนคติทางสังคมของประชาชนที่ยังเป็นอุปสรรคที่สำคัญในการที่จะให้ประชาชนใช้สิทธิทางการเมืองตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้สามารถพิสูจน์ได้จากการตอบสนองของประชาชนต่อนโยบายพรรคไทยรักไทยแสดงให้เห็นถึงการที่ประชาชนมองรัฐในฐานะผู้อุปถัมภ์มากกว่าผู้กำหนดนโยบาย ซึ่งลักษณะดังกล่าวนี้ในบริบททางสังคมไทยนั้นสะท้อนถึงโครงสร้างชนชั้นทางสังคมที่ Mulder (2000, หน้า 61) ให้ความเห็นว่า “นำไปสู่การที่หัวหน้าโดยทั่วไปมีบทบาทหน้าที่เป็นที่พึ่ง และการพึ่งพาในลักษณะดังกล่าวนี้เป็นบุญคุณ” เมื่อพิจารณาบริบททางการเมืองไทยสมัยรัฐบาลทักษิณ

ลักษณะทางสังคมไทยที่ Mulder เสนอไว้สามารถอธิบายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างทักษิณและประชาชนได้เป็นอย่างดี โดยเฉพาะประชาชนกลุ่มสูงอายุในพื้นที่ชนบทของภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่ยึดมั่นในเรื่องบุญคุณ ที่ต้องมีการตอบแทนบุญคุณมิฉะนั้นจะถือเป็นการเนรคุณและเป็นบาป ดังที่การศึกษาของ Callahan และ McCargo (1996, หน้า 379) ได้ชี้ถึงอิทธิพลของ

ความเชื่อเรื่องบุญและบาปของประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือต่อการซื้อเสียงในการเลือกตั้งที่พบว่า ประชาชนกลุ่มดังกล่าวรู้สึกว่าการรับเงินแล้วไม่ลงคะแนนเลือกผู้สมัครคนดังกล่าวจะเป็นบาป ซึ่งความเชื่อดังกล่าวนี้นำไปสู่การขาดสำนึกของประชาชนในแสดงบทบาทพลเมืองของประเทศ เพื่อการมีส่วนร่วมในการพัฒนาระบบการปกครอง

ประชาชนไม่ได้ให้ความสำคัญหรือศึกษาถึงกรอบแนวคิดของนโยบายหรือผลกระทบของนโยบายต่อการพัฒนาประเทศทั้งด้านเศรษฐกิจและการบริหารจัดการในระยะยาวนั้นคือการที่ประชาชนไม่ได้มีกระบวนการทัศนในการศึกษาปัญหาแบบองค์รวม หากแต่มองนโยบายสาธารณะเป็นเครื่องมือหรือมาตรการการแก้ปัญหาระยะสั้น ทั้งนี้เนื่องจากประชาชนในพื้นที่ชนบทยังไม่มีโอกาสพัฒนาขีดความสามารถในการวิเคราะห์และสามารถในการเข้าใจถึงผลในทางลบที่อาจจะเกิดขึ้นในระยะยาวได้ นอกจากนี้การขาดโอกาสในการเข้าถึงและเข้าใจข้อมูลที่จะสามารถช่วยให้ตัดสินใจได้อย่างถูกต้องก็เป็นปัญหาที่สำคัญด้วย ดังตัวอย่างการใช้สิทธิออกเสียงประชามติร่างรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 นั้น ประชาชนส่วนใหญ่ในชนบทไปใช้สิทธิโดยไม่ได้มีความเข้าใจในร่างรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ดังนั้นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในการส่งเสริมความรู้ความเข้าใจของประชาชน ในกระบวนการกำหนดนโยบายและรวมทั้งสิทธิและการใช้สิทธิตลอดจนหน้าที่ของประชาชนด้วย กระบวนการดังกล่าวนี้จะเป็นการสร้างอำนาจทางการเมืองของประชาชนเพื่อให้สามารถควบคุมการจัดทำนโยบายในการบริหารจัดการของภาครัฐให้รัฐปฏิบัติหน้าที่อย่างมีความสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน

4.3 นโยบายกองทุนหมู่บ้านกับการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน

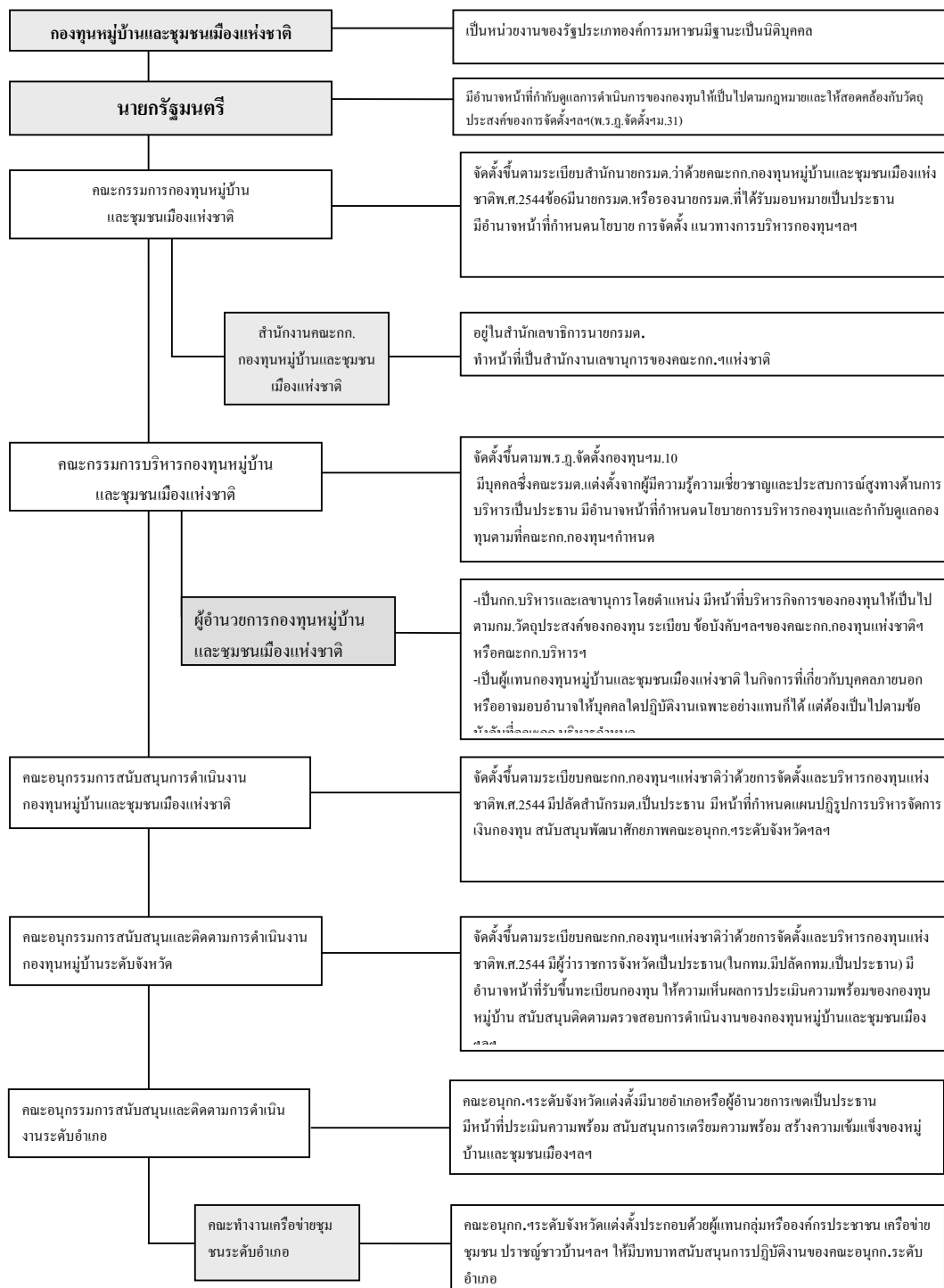
รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วย “คณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544” เมื่อวันที่ 22 มีนาคม พ.ศ. 2544 และได้มีการโอนเงินจำนวนแรกให้แก่กองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมือง เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ. 2544 โดยมีวัตถุประสงค์ คือ การสร้างโอกาสให้ประชาชนในหมู่บ้าน/ชุมชน ได้มีแหล่งเงินทุนของตนเอง เกิดกระบวนการเรียนรู้ด้านการจัดการคิดเองทำเอง เพื่อการพึ่งพาตนเอง โดยอาศัยรูปแบบการทำงานแบบบูรณาการ กลไกที่เกื้อกูล นอกจากนี้ นโยบายกองทุนหมู่บ้านยังก่อให้เกิดการกระจายเงินทุนในท้องถิ่น โดยเฉพาะภาคเกษตรในปริมาณที่เพิ่มขึ้นและสามารถลดต้นทุนการผลิต โดยเฉพาะภาระดอกเบี้ยของประชาชนที่ต้องจ่ายให้แก่สถาบันการเงินทั้งในและนอกประเทศ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2546) จากเจตนารมณ์ของนโยบายดังกล่าวนี้ผลการดำเนินงานของคณะกรรมการกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ พ.ศ. 2544 หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปในชื่อของ “นโยบาย

กองทุนหมู่บ้าน” นั้นจะนำไปสู่การขยายตัวทางเศรษฐกิจในระดับฐานรากและจะส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศขยายตัว

แต่อย่างไรก็ตาม จากรายงานการศึกษาความสำเร็จของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน ทั้งจากสื่อมวลชนและนักวิชาการได้สรุปไปในแนวทางเดียวกันถึงความล้มเหลวของกลไกของรัฐ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เนื่องจากนโยบายดังกล่าวเกิดจากการเร่งให้เกิดขึ้นเพื่อหวัง ผลทางการเมือง ดังที่ เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550, หน้า 166) ได้วิเคราะห์ว่า “กองทุนหมู่บ้านเป็นส่วนหนึ่งของนโยบายที่รัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ใช้เป็นเครื่องมือในการรวบรวมอำนาจและสร้างความนิยม... ซึ่งทำให้เกิดการเข้าใจผิดตามว่า... เงินของกองทุนหมู่บ้านเป็นเงินของ พ.ต.ท. ทักษิณ หรือหากสิ้นรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ แล้วกองทุนหมู่บ้านจะไม่มีอีกต่อไป”

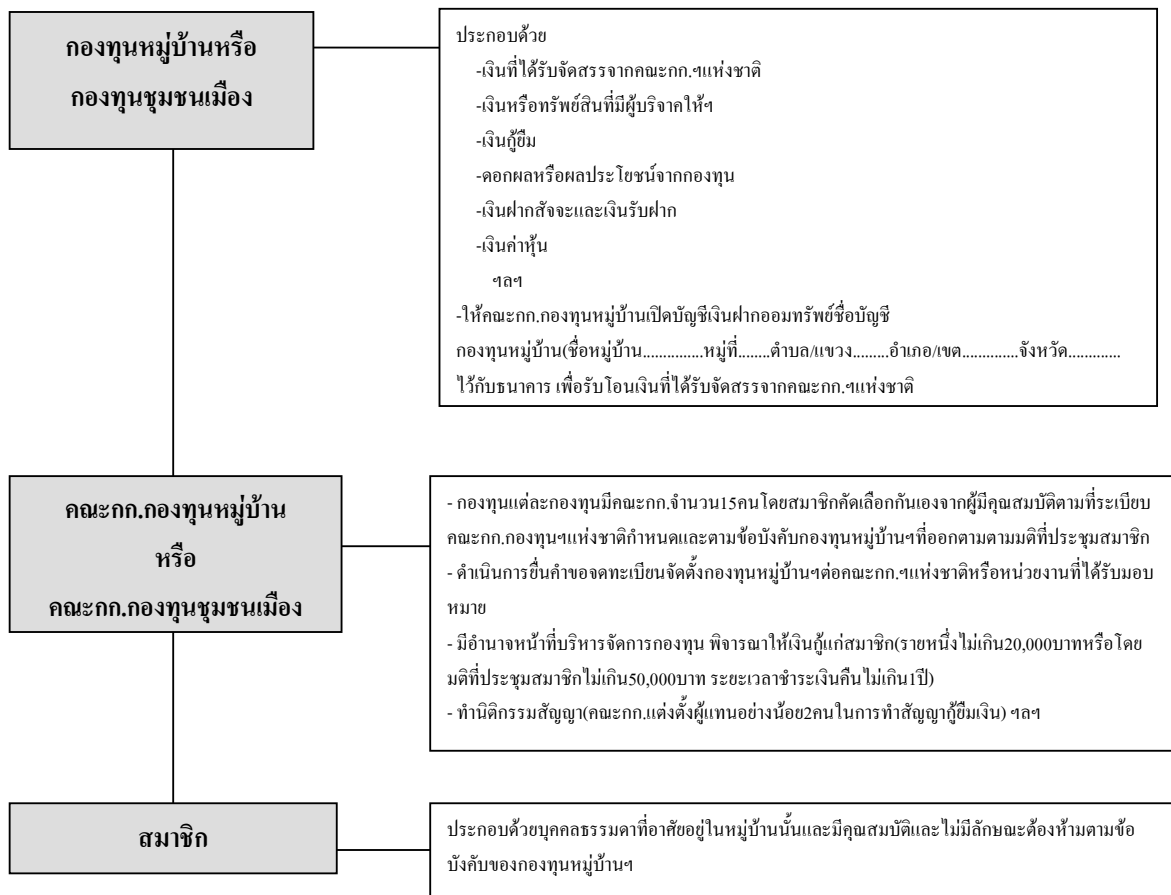
จากการที่มีกระแสต่อต้านทักษิณจากกลุ่มต่างทั้งคณะปฏิวัติ (พ.ศ. 2549) รัฐบาล นักวิชาการ และกลุ่มชนชั้นกลางนั้นส่งผลให้การวิเคราะห์ผลการนำนโยบายรัฐบาลทักษิณไปปฏิบัติมุ่งไปในทางลบมากกว่าการวิเคราะห์นโยบายอย่างเป็นกลางเพื่อเป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขนโยบาย ดังกรณีของการศึกษา นโยบายกองทุนหมู่บ้านนั้นการมองความล้มเหลวในเรื่องความไม่พร้อมของนโยบายก่อนนำไปปฏิบัติ อาจสามารถนำไปสู่ข้อสรุปถึงความล้มเหลวของกลไกของรัฐได้ แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาแผนภาพที่ 12 และ 13 พบว่า โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน ในทางทฤษฎีนั้นมีความชัดเจนและครอบคลุม เพื่อมุ่งหวังให้เกิดการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้าน โดยคณะกรรมการที่ได้รับเลือกตั้งมาจากตัวแทนของหมู่บ้านเอง ซึ่งจะเป็นกลไกอันหนึ่ง ในการส่งเสริมการเรียนรู้และการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปสู่ประชาชน

แผนภาพที่ 12 โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านระดับประเทศ



ที่มา: สำนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภู (2550)

แผนภาพที่ 13 โครงสร้างการบริหารจัดการกองทุนหมู่บ้านระดับหมู่บ้าน



ที่มา: สำนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภู (2550)

แต่ในทางปฏิบัติยังมีปัญหาหลายด้านในส่วนของการการแสดงผลงานและบริหารจัดการของรัฐบาลซึ่งดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ในรายงานการวิจัยของเรื่องวิทย์ (เพ็งอ้ง) ทั้งนี้เนื่องจากเป้าหมายการศึกษาในส่วนนี้คือ บทบาทของประชาชนในการส่งเสริมธรรมาภิบาล ดังนั้นการวิเคราะห์ผลของนโยบายกองทุนหมู่บ้านต่อการพัฒนาระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยจะมุ่งศึกษาประเด็น “คุณธรรมพลเมือง” เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวนี้เน้นเรื่องการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างเข้าใจและมีสำนึกรับผิดชอบ (ดูเพิ่มเติมในบทที่ 2)

จากการศึกษาของเรื่องวิทย์นั้น พบว่า ประชาชนเป็นส่วนหนึ่งของความล้มเหลวของนโยบายกองทุนหมู่บ้าน นั่นคือการที่ประชาชนไม่ได้นำเงินที่นำไปใช้ในการลงทุน หากแต่นำไปใช้เพื่อการบริโภคหรือใช้ชำระหนี้เดิมที่มีอยู่ หรือการที่กรรมการซึ่งเป็นตัวแทนชุมชน (ดูแผนภาพที่ 12

และ 13 ประกอบในเรื่องโครงสร้างการบริหารกองทุนและคุณสมบัติกรรมการ) ได้พิจารณาให้เฉพาะญาติหรือกลุ่มคนใกล้ชิดผู้ยื่นก่อน (เพ็งอ้าง)

นอกจากนี้ในรายงานของธนาคารแห่งประเทศไทย โดย ศิริพร ศิริปัญญาวัฒน์ และ ศาสตราจารย์ ศรีสวัสดิ์ (2550) พบว่า สมาชิกส่วนหนึ่งของกองทุนหมู่บ้านในภาคเหนือมีความเข้าใจว่า เงินกองทุนหมู่บ้านนั้นเป็นเงินรัฐบาล หากไม่คืนก็สามารถยืมดอกเบี้ยไปก่อนได้ และในกรณีเงินหมดรัฐจะเอามาให้ไหมอีก พฤติกรรมดังกล่าวนี้เป็นสิ่งที่สะท้อนถึงการที่ประชาชนขาดคุณธรรมผลเมืองในการมีส่วนร่วมในการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ รวมทั้งแสดงให้เห็นถึงความบกพร่องทางจริยธรรม (Moral Hazard) ของประชาชนอันเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ทั้งนี้เนื่องจากการให้บริการสาธารณะอันเป็นหน้าที่หลักที่รัฐต้องทำให้มีการบริหารจัดการสินค้าสาธารณะให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับประชาชนโดยผ่านนโยบายสาธารณะในกระบวนการของนโยบายและการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยโดยทั่วไปจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายของประชาชน โดยมองข้ามถึงการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประชาชนในฐานะผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติควรจะมีส่วนร่วมอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ ดังนั้นข้อมูลต่างๆ ของนโยบายสาธารณะควรมีการชี้แจงให้ประชาชนให้ชัดเจนเพื่อสร้างความเข้าใจให้แก่ประชาชนอันจะส่งผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

จากกรณีศึกษาเรื่องกองทุนหมู่บ้านนั้นรัฐบาลมิได้มีเป้าหมายเพียงให้มีการพัฒนาหมู่บ้านเท่านั้นหากแต่มีการหวังผลสัมฤทธิ์ของนโยบายในภาพรวมที่จะช่วยให้เกิดการพัฒนาและขยายตัวเศรษฐกิจในระดับมหภาค แต่ในขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติประชาชนไม่ได้มีโอกาสได้เรียนรู้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างการพัฒนาในระดับจุลภาคหรือระดับชุมชนขนาดเล็กกว่าจะเป็นกลไกสำคัญในการส่งเสริมการพัฒนาประเทศในระดับมหภาคในทุกๆ ด้าน การขาดข้อมูลดังกล่าวนี้ประกอบกับปัญหาหนี้สินและความยากจนรวมทั้งการบริโภคเกินความจำเป็น นำไปสู่การขาดการนำจริยธรรมผลเมืองมาใช้ในกระบวนการตัดสินใจ อันนำไปสู่การตัดสินใจในการใช้เงินกู้จากกองทุนหมู่บ้านของประชาชนส่วนใหญ่ไม่ตรงตามเป้าหมายของนโยบาย ดังนั้นในทางปฏิบัติการคาดหวังให้เกิดการบริหารจัดการภาครัฐที่ดีและมีความเป็นธรรมาภิบาลโดยขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินงานของรัฐหรือการตรวจสอบจากภาคประชาชนนั้นจึงเป็นสิ่งที่ยาก

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การศึกษาการบริหารจัดการของภาครัฐตามแนวปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น เป็นการมุ่งศึกษาการนำหลักคุณธรรมมาใช้เพื่อส่งเสริมความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐ เนื่องด้วยปัญหาหลักในการส่งเสริมการบริหารจัดการของไทยมิได้เกิดขึ้นจากการขาดกฎหมายหรือกระบวนการทางนิติบัญญัติที่ดี หากแต่เป็นปัญหาในการนำกฎหมายหรือระเบียบต่างๆ ไปปฏิบัติ ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 3 และบทที่ 4 ว่าด้วยเรื่องระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ตัวอย่างบทบัญญัติเรื่องสิทธิของประชาชนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 เป็นต้น นอกจากนี้การเกิดขึ้นขององค์กรอิสระต่างๆ ตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ศาลปกครอง คณะกรรมการการเลือกตั้งและผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา เป็นต้น ซึ่งมีเป้าหมายหลักเพื่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการทำงานของภาครัฐมีความโปร่งใสและให้นักการเมืองและข้าราชการทำงานอย่างมีสำนึกรับผิดชอบต่อประชาชน

จากการศึกษาของ Transparency International เพื่อวัดระดับความโปร่งใสและตรวจสอบการทำงานของภาครัฐโดยผ่านระดับปัญหาการทุจริต ทั้งนี้เนื่องจากอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาการทางการเมืองไทยคือปัญหาการทุจริตและความไม่เป็นธรรมต่างๆ อันเกิดขึ้นจากการบริหารจัดการของภาครัฐดังที่ศึกษาของ ผาสุก, นวลน้อย, ชงยุทธ และ Baker (Pasuk Phongpaichit, Nualnoi Treerat, Yongyuth Chaiyapong, and Baker, 2000) ยืนยันว่าการทุจริตถือเป็นปัญหาร้ายแรงอันดับที่ 3 ที่ประชาชนให้ความสำคัญ และในรายงานของ Transparency International ซึ่งมีการกำหนดระดับค่าคะแนนปัญหาการทุจริตเต็ม 10 สำหรับภาพลักษณ์ที่ดีที่สุดและคะแนนต่ำสุดคือ 1 ดังนั้นในกรณีของประเทศไทยที่ได้คะแนนยังไม่ถึง 4 คะแนนจึงสามารถสรุปได้ว่าการดำเนินการจัดการแก้ปัญหาการทุจริตของไทยโดยภาพรวมยังไม่เป็นที่น่าพอใจ

การจัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชันในปี พ.ศ. 2544 ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 61 จากจำนวน 91 ประเทศและได้มีพัฒนาการไปในทางที่ดีโดยเลื่อนขึ้นมาเป็นอันดับที่ 59 ในปี พ.ศ. 2548 จากจำนวน 159 ประเทศ แม้ข้อมูลดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการมีพัฒนาการไปในที่ดีแต่ค่าคะแนนที่ประเทศไทยได้รับนั้นยังห่างกับค่าคะแนนของประเทศที่มีการทุจริตน้อย ดังตัวอย่างเช่น ในปี พ.ศ. 2547 ค่าคะแนนที่ประเทศไทยได้รับ 3.6 ซึ่งประเทศไทยอยู่อันดับที่ 64 ในขณะที่ค่าคะแนนที่ประเทศ

สิงคโปร์ได้รับ 9.3 อยู่อันดับที่ 5 (www.transparency.com) ดังนั้นปัญหาการทุจริตยังคงเป็นอุปสรรคสำคัญของการพัฒนาการเมืองและความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐระหว่างในปี พ.ศ. 2544-2549 ดังเห็นได้จากการรัฐประหารในวันที่ 19 กันยายน พ.ศ. 2549 โดยคณะทหาร ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจึงให้การสนับสนุน เนื่องจากการปัญหาการทุจริตและการบริหารจัดการที่ขาดความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในขณะนั้น

การปฏิวัติเกิดขึ้นเนื่องจากระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยยังไม่มีความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์ กล่าวคือ ระบบขาดกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ ทั้งที่ในปัจจุบันนี้สามารถกล่าวได้ว่าการบริหารจัดการของภาครัฐนั้นได้เปิดโอกาสให้มีการตรวจสอบมากขึ้น ดังที่เห็นได้จากเว็บไซต์ของหน่วยงานของรัฐจะมีการเปิดให้ประชาชนร้องเรียนถึงการปฏิบัติงานหรือแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติงาน แต่อย่างไรก็ตาม ความไม่เข้าใจบทบาทและไม่รู้จรรยาบรรณที่มีหน้าที่เหล่านี้ของประชาชนเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนาการบริหารจัดการของรัฐ รวมถึงทัศนคติทางสังคมที่ไม่เห็นความสำคัญของการแสดงบทบาทพลเมืองในการเป็นกลไกพัฒนาระบบการปกครองของประเทศดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4

จากปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวต่อการพัฒนาทางการเมืองของไทยนี้ สิ่งที่น่าสนใจค้นพบคือความบกพร่องทางคุณธรรมของทั้งตัวผู้ปกครองและผู้ถูกปกครองในการร่วมสร้างการปกครองระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนให้มีประสิทธิภาพ ดังที่ได้เสนอในบทที่ 2 ถึงความสำคัญของแนวคิดเรื่องคุณธรรมพลเมือง อันครอบคลุมถึงคุณธรรมทางการเมืองของประชาชนต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งกล่าวถึงสาระสำคัญของการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยไม่ได้จำกัดอยู่เพียงการเลือกตั้ง หากแต่เป็นการให้ความสำคัญกับกระบวนการคิดอย่างมีเหตุผลในการเลือกตัวแทนและการแสดงบทบาทของตนในทางการเมืองในระดับต่างๆ ดังที่ Kymlicka (2000, หน้า 288) ได้เสนอว่า คุณธรรมทางการเมืองของประชาชนคือการที่เข้าใจถึงและเคารพสิทธิของตนเองและผู้อื่น รวมถึงการเรียกร้องในสิทธิอันพึงมีพึงได้ของตน ความสามารถในการประเมินคุณภาพการทำงานของรัฐบาล และความตั้งใจในการมีส่วนร่วมในวาทกรรมสาธารณะ

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนเป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ซึ่งในงานวิจัยนี้ได้ศึกษาบทบาทของนักการเมืองในฐานะประชาชนที่มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง ในขณะที่บทบาทของประชาชนทั่วไปนั้นคือผู้มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยทางอ้อม แม้ว่าบทบาทและสถานภาพทางการเมืองของทั้งนักการเมืองในฐานะผู้ปกครองและประชาชนในฐานะผู้ถูกปกครองจะมีความแตกต่างกัน แต่ทั้งสองกลุ่มดังกล่าวยังคงเป็นพลเมืองของประเทศ ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่ทั้งนักการเมืองและประชาชนต้องพึงระลึกถึงคุณธรรมพลเมือง

และคุณธรรมทางการเมืองอยู่เสมอ เพื่อให้การแสดงบทบาททางการเมืองอย่างมีสำนึกรับผิดชอบ และส่งเสริมการธรรมาภิบาลและคุณธรรมตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงอันจะนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ

คุณธรรมพลเมืองเป็นสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนต้องมี แต่การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงเช่นการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายจำเป็นที่จะมีหน้าที่และความรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ซึ่งหากศึกษาตามกรอบแนวคิดธรรมาภิบาลที่ได้กล่าวหลักการสำคัญ 8 ประการที่อ้างถึงในบทที่ 2 นั้นสามารถอธิบายได้ว่า ผู้ปกครองมีบทบาทสำคัญในการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีของภาครัฐ แต่ไม่ได้หมายความว่าบทบาทของผู้ถูกปกครองจะลดความสำคัญลงแต่ประการใด ในทางตรงกันข้ามการแสดงบทบาทตามที่ได้กล่าวถึงตามหลักคุณธรรมทางการเมืองของประชาชนนั้นสามารถช่วยให้เกิดการตรวจสอบการบริหารจัดการของภาครัฐได้ดีขึ้น ถ้าหากจิตใจของผู้ปกครองไม่ถูกกล่อมเกลามาโดยหลักทศพิธราชธรรม ในกรณีที่ตรวจสอบการทำงานของภาครัฐมีความจำเป็น ในขณะที่กลไกทางนิติบัญญัติยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงอุปสรรคของวัฒนธรรมทางการเมืองที่เอื้อต่อการดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์แบบสามัญ อันเป็นผลจากการที่ผู้ปกครองไม่ยึดหลักทศพิธราชธรรมเป็นเครื่องน้อมนำจิตใจในการสร้างระบบอุปถัมภ์ที่มีคุณธรรมแบบสังคมไทยในอดีตให้เกิดขึ้น กล่าวคือ การที่ผู้อุปถัมภ์เป็นที่แสดงบทบาทเป็นที่พึ่งของผู้อุปถัมภ์ โดยไม่ใช้ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์เป็นเครื่องมือให้การหาประโยชน์ให้แก่ตนและพวกพ้อง

5.1 อุปสรรคจากวัฒนธรรมทางการเมืองไทยต่อการพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐ

วัฒนธรรมทางการเมืองไทยที่กล่าวถึงในงานวิจัยนี้ คือ ระบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียงหรือระบบชนาธิปไตย (การเมืองที่ใช้เงินเป็นใหญ่) ซึ่งเกิดขึ้นจากโครงสร้างทางวัฒนธรรมและชนชั้นทางสังคมไทยในอดีต โดยงานวิจัยนี้จะวิเคราะห์สรุปผลของวัฒนธรรมทางการเมืองต่อการบริหารจัดการของภาครัฐและการพัฒนาการเมืองหรือระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทยเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการศึกษาปัญหาในโครงสร้างทั้งสองนี้จะได้ศึกษาจากวิวัฒนาการการบริหารจัดการของภาครัฐ และการพัฒนาการเมืองตามลำดับดังต่อไปนี้

5.1.1 การบริหารจัดการของภาครัฐ

การปฏิรูประบบราชการไทยครั้งแรกในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่มีกระทรวงและเทศาภิบาล มณฑล ซึ่งยังเป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ พัฒนาการของการปฏิรูประบบราชการไทยนำไปสู่การนำแนวคิดระบบราชการแบบตะวันตกมาใช้ก็เพื่อให้เกิดการนำหลักคุณธรรมมาใช้ในการบริหารจัดการ

ของภาครัฐ ด้วยแนวคิดระบบราชการดังกล่าวที่ Max Weber อธิบายว่า มุ่งที่จะสร้างระบบการรับบุคลากรเข้าทำงานและการประเมินผลการปฏิบัติงานตามความรู้ความสามารถเพื่อให้เกิดความยุติธรรม และส่งเสริมคุณภาพในการทำงานโดยการสร้างแรงจูงใจให้แก่ผู้ที่มีความรู้ความสามารถให้มีความตั้งใจทำงาน แต่อย่างไรก็ตาม Hill (1997, หน้า 44) ได้อ้างถึงข้อดีและข้อเสียของระบบราชการที่ Weber เสนอไว้ว่า “ข้อดีของระบบราชการคือการสร้างระบบการบริหารจัดการที่ค้ำยูนบนหลักคุณธรรม แต่ข้อเสียคือระบบราชการอาจเปิดโอกาสให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ข้าราชการซึ่งต้องทำงานเพื่อตอบสนองต่อนักการเมืองและประชาชน การขยายตัวของระบบราชการทำให้ระบบราชการสามารถควบคุมระบบเศรษฐกิจได้” อำนาจในการควบคุมระบบเศรษฐกิจดังกล่าวนี้จึงเป็นสิ่งจูงใจให้กลุ่มธุรกิจสร้างความสัมพันธ์กับข้าราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจในการควบคุมทรัพยากรและการกำหนดนโยบายดังที่เกิดขึ้นในประเทศไทย

การนำแนวคิดของ Weber มาใช้ในการบริหารจัดการของภาครัฐในสังคมตะวันตกสามารถกล่าวได้ประสบความสำเร็จในการจัดระบบอุปถัมภ์และเสริมสร้างระบบคุณธรรม แต่เมื่อนำระบบราชการตามแนวคิดของ Weber มาใช้ในประเทศไทยกลับส่งผลในทางตรงกันข้าม กล่าวคือ การปฏิรูประบบราชการของไทยกลายเป็นสิ่งที่ส่งเสริมการดำรงอยู่ของระบบอุปถัมภ์ เนื่องจากทัศนคติทางสังคมที่ให้ความสำคัญกับระบบอาวุโส รวมทั้งระบบเครือญาติและพวกพ้องยังเป็นอีกอุปสรรคหนึ่งที่สำคัญต่อการพัฒนาการบริหารจัดการของภาครัฐ

เนื่องจากข้อเสียของการบริหารจัดการแบบระบบราชการดังที่ได้กล่าวข้างต้นในการเปิดโอกาสให้เกิดการรวมศูนย์อำนาจผนวกกับลักษณะโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรมไทยรวมถึงการขาดความเข้าใจในสิทธิและบทบาทของประชาชน จึงทำให้ระบบราชการเป็นกลไกในการส่งเสริมระบบอุปถัมภ์ ดังเช่นในโครงสร้างของทหารการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่งยังให้ความสำคัญอย่างมากกับรุ่นที่สำเร็จการศึกษามาจากโรงเรียนนายร้อยพระจุลจอมเกล้า จากลักษณะดังกล่าวของระบบราชการไทยนี้ประชาชนทั่วไปจึงมีมุมมองว่าระบบราชการคือระบบอุปถัมภ์ ทั้งที่ในความเป็นจริงแล้วการบริหารจัดการภาครัฐต้องการใช้แนวคิดระบบราชการเป็นกลไกกำจัดระบบอุปถัมภ์

ความเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างและการบริหารจัดการในพัฒนาการของระบบราชการไทยพยายามส่งเสริมให้เกิดการบริหารจัดการที่มีความเป็นระบบมากขึ้น เน้นกระบวนการสื่อสารที่เป็นเอกสารเพื่อให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการและเป็นหลักฐานในการประเมิน อย่างไรก็ตามการทำงานที่ยึดระบบเอกสารมากเกินไปของระบบราชการไทยนั้น เป็นสิ่งที่ถูกมองว่าทำให้การบริหารจัดการของภาครัฐที่ขาดความคล่องตัวหรือการขาดความยืดหยุ่นในการทำงาน อันเป็นจุดอ่อนสำคัญของระบบราชการไม่ใช่ระบบอุปถัมภ์

ความด้อยประสิทธิภาพของระบบราชการไทยนั้นเริ่มจากการที่ระบบการคัดเลือกและการประเมินผลการปฏิบัติงานยังถูกรองรับโดยระบบอุปถัมภ์และระบบอาวุโส ซึ่งเป็นความบกพร่องทางคุณธรรมของตัวบุคคลหรือข้าราชการ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 2-4 ถึงกฎหมาย นโยบาย และระเบียบต่างๆ ที่ดีของรัฐที่ล้มเหลวในทางปฏิบัติ เนื่องด้วยผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียคือ ทั้งข้าราชการและประชาชนไม่ได้แสดงบทบาทในการตรวจสอบอย่างเต็มที่ จากการศึกษาพบว่าภายหลังจากการเกิดขึ้นขององค์กรอิสระต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 เช่น ศาลปกครองตั้งแต่ พ.ศ. 2544 โดยมุ่งเน้นให้เป็น “สถาบันหลักของประเทศที่ใช้อำนาจตุลาการเพื่อสร้างสมดุลระหว่างการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะ” (ศาลปกครอง, 2548, หน้า 2) การร้องเรียนยังมีน้อย ทั้งนี้ยังมีข้าราชการและประชาชนส่วนหนึ่งที่ได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรมมีทัศนคติว่า ร้องเรียนไปก็เท่านั้นไม่ได้ทำอะไรดีขึ้นมาก เสียเวลา ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการขาดคุณธรรมพลเมืองในการส่งเสริมกระบวนการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลและส่งเสริมให้ระบบอุปถัมภ์ดำรงอยู่ได้อย่างมั่นคง ดังที่ได้อธิบายในบทที่ 4

5.1.2 การพัฒนาการเมือง

ผลกระทบด้านลบของระบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียง หรือระบบชนาธิปไตย (การเมืองที่ใช้เงินเป็นใหญ่) ต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของไทย เป็นสิ่งที่นักวิชาการและประชาชนรวมถึงสื่อมวลชนมีความเข้าใจร่วมกันว่าเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการสร้างความเป็นธรรมาภิบาลแห่งรัฐให้เกิดขึ้น หากพิจารณาถึงการหลอมรวมของระบบอุปถัมภ์เข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมืองไทยจากอดีตถึงปัจจุบัน อันนำไปสู่การขยายตัวของการซื้อเสียงหรือระบบชนาธิปไตย จนในปัจจุบันเงินกลายเป็นตัวกลางสำคัญของการได้มาซึ่งตำแหน่งทางการเมืองนั้น อันนำไปสู่การกีดกันประชาชนออกจากโครงสร้างอำนาจทางการเมือง

การปฏิรูปทางการเมือง พ.ศ. 2475 เกิดขึ้นจากการผลักดันของกลุ่มเชื้อพระวงศ์และชนชั้นขุนนางผู้ได้รับการศึกษาจากตะวันตกและมีความรู้ความเข้าใจในระบบประชาธิปไตยแบบตัวแทน ไม่ได้เกิดขึ้นพร้อมกันกับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม และในขณะนั้นประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทยยังไม่ได้มีความคุ้นเคยหรือเข้าใจสาระสำคัญของ “สิทธิและเสรีภาพ” อันเป็นสิ่งสำคัญต่อการพัฒนาระบบราชการและการเมืองไทย แม้จะมีการกล่าวว่าการประกาศเลิกทาสในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้นเป็นจุดเริ่มต้นของการให้เสรีภาพแก่ประชาชน แต่ในทางปฏิบัติประชาชนไม่ได้ใช้เสรีภาพที่ตนได้รับนั้นเป็นเครื่องมือในการสร้างอำนาจต่อรอง ทั้งนี้เนื่องจากระบบอาวุโสและการเคารพผู้ที่มีสถานภาพทางเศรษฐกิจและสังคมเหนือกว่าในสังคมไทย ยังเป็นพื้นฐานของกรอบ

การคิดและดำเนินชีวิตของประชาชนจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ดังที่เห็นได้จากการที่ประชาชนในชนบท ชื่นชมต่อความสำเร็จทางธุรกิจของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร และเชื่อว่าความมั่งคั่งทางการเงินของทักษิณ เป็นสิ่งยืนยันได้ว่าการเลือกทักษิณและพรรคไทยรักไทยนั้นนอกจากประเทศและประชาชนจะได้ นโยบายที่ตนต้องการแล้วยังจะได้ผู้นำที่ไม่ทุจริตและมีจริยธรรม ดังนั้นความเข้าใจต่อระบอบ ประชาธิปไตยของประชาชนที่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว จึงเป็นการเข้าใจ ต่อระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนอย่างผิวเผิน

การเมืองไทยมีการใช้เงินซื้อเสียงตั้งแต่การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นจนถึงระดับประเทศ ดังนั้นความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาจึงไม่เกิดขึ้น ตัวแทนทางการเมือง ของประชาชน ทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศจึงไม่ได้แสดงบทบาทหรือปฏิบัติหน้าที่ ของตนอย่างแท้จริง โดยส่วนใหญ่แล้วผู้ที่สมัครรับเลือกตั้งในระดับต่างจะให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางสังคมของพื้นที่ที่ตนลงสมัคร มากกว่าการศึกษาหรือเตรียมความพร้อม ในการที่จะเป็นผู้เข้าไปใช้อำนาจรัฐแทนประชาชนเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดี การใช้จ่าย ในกิจกรรมทางสังคมดังกล่าวนี้เป็นส่วนหนึ่งของการซื้อเสียงทางอ้อม เพื่อสร้างความสัมพันธ์ ในเชิงอุปถัมภ์ให้เกิดขึ้นระหว่างผู้สมัครกับประชาชน จากการศึกษาพบว่าระบบอุปถัมภ์เป็นกลไก สำคัญของการซื้อเสียง ทั้งนี้เนื่องจากการมีเงินไม่ได้หมายความว่าสามารถเดินเข้าไปในพื้นที่ต่างๆ แล้ว ซื้อเสียงได้เลย หากแต่ผู้สมัครต้องสร้างความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์ให้เกิดขึ้นก่อน ซึ่งสามารถทำได้ โดยการร่วมกิจกรรมทางสังคมดังที่ได้กล่าวไปแล้ว หรือการซื้อเสียงผ่านผู้มีอิทธิพลในพื้นที่ที่มี ความสัมพันธ์ในเชิงอุปถัมภ์กับประชาชนอยู่แล้วหรือที่เรียกว่าระบบห้วกะแนน

แม้ในการเลือกตั้งคณะกรรมการการเลือกตั้งได้เข้ามาควบคุมการดำเนินการเลือกตั้ง แต่ปัญหา การทุจริตและซื้อเสียงยังคงมีความรุนแรง รายจ่ายส่วนมากของเงินที่พรรคการเมืองได้รับบริจาค ทั้งอย่างเปิดเผยและไม่เปิดเผยนั้นถูกนำไปใช้ในการซื้อเสียง ไม่ใช่ในการชี้แจงนโยบายให้ประชาชน ทราบ การใช้จ่ายเงินในการเมืองไทยนี้มีความแตกต่างจากการใช้จ่ายเงินในการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา อย่างมาก ดังที่ได้กล่าวถึงในบทที่ 4 ว่า บทบาทของเงินในการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกา แม้จะนำไปสู่ความไม่เท่าเทียมกันของประชาชนในการผลักดันนโยบาย ทั้งนี้เนื่องจากที่สุดแล้ว กลุ่มธุรกิจที่มีอำนาจเงินมากสามารถที่จะมีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจของรัฐบาล เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็น ถึงความสัมพันธ์ระหว่างเงินและการได้มาซึ่งอำนาจทางการเมืองและการมีส่วนร่วมในการผลักดัน นโยบาย

อย่างไรก็ตาม เงินที่พรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาได้รับบริจาคแต่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ ในการซื้อเสียง ดังเช่นในกรณีของประเทศไทย เพราะพรรคการเมืองในประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำเงิน

มาใช้ในการชี้แจงนโยบายของผู้สมัครหรือพรรคเพื่อให้ได้รับคะแนนเสียงสนับสนุนจากประชาชน ในการเลือกตั้ง ซึ่งกระบวนการดังกล่าวนี้สามารถกล่าวได้ว่าเป็นกระบวนการเรียนรู้ทางสังคมที่ช่วยให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนมากขึ้น โดยกระบวนการทางการเมืองดังกล่าวนี้ส่งผลทางบวกต่อการพัฒนาระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทน เนื่องจากการชี้แจงนโยบายของผู้สมัครหรือพรรคการเมืองเป็นกลไกกระตุ้นให้เกิดการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างมีสำนึก รับผิดชอบของประชาชนมากยิ่งขึ้น ข้อมูลดังกล่าวนี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ประชาชนมีความรอบรู้ และรอบคอบ อันจะนำไปสู่การตัดสินใจอย่างมีเหตุผลในการเลือกตัวแทน ดังนั้นตัวแทนทางการเมือง จึงมีความเป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชนมากกว่าตัวแทนที่มาจากการซื้อเสียง จากตัวอย่าง กระบวนการทางการเมืองของประเทศสหรัฐอเมริกาได้นำไปสู่ข้อเสนอแนะในการปฏิรูปทางการเมือง เพื่อเสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนของประเทศไทยดังนี้คือ

1) การกำหนดความชัดเจนของการเงินในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองให้เป็นไปในแนวทางการให้ข้อมูลทางการเมืองแก่ประชาชนให้มากขึ้น เพื่อให้ประชาชนมีความรอบรู้และรอบคอบ ในการตัดสินใจตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง อันจะนำไปสู่การตัดสินใจลงคะแนนเสียง อย่างมีเหตุผลเพื่อลดการครอบงำของระบบอุปถัมภ์และการซื้อเสียง

2) การสร้างความเข้าใจของประชาชนต่อบทบาทของตัวแทนทางการเมืองเพื่อลด ความคาดหวังของประชาชนต่อบทบาททางสังคมของตัวแทนทางการเมืองทั้งในระดับท้องถิ่น และระดับประเทศ กระบวนการดังกล่าวนี้สามารถที่จะลดรายจ่ายหรือต้นทุนทางการเมืองของตัวแทน เหล่านี้ได้มาก ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งหนึ่งที่จะช่วยลดความคิด เข้ามาเพื่อถอนทุนคืน และลดการทุจริต

5.2 หลักคุณธรรมกับการกำหนดนโยบาย

ในทางทฤษฎีนโยบายสาธารณะที่ดีต้องเกิดขึ้นจากความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เนื่องจาก เป้าหมายของนโยบายสาธารณะโดยมากนั้นคือการแก้ปัญหาต่างๆ ของประชาชนหรือการจัดการสินค้า สาธารณะให้เกิดความเป็นธรรมแก่ประชาชนทุกกลุ่ม เพราะฉะนั้นบทบาทของผู้แทนผู้ซึ่งได้รับการ มอบอำนาจทางการเมืองจากประชาชนให้มาเป็นผู้กำหนดนโยบาย จึงต้องมีความสำนึกรับผิดชอบต่อ และยึดหลักคุณธรรมในการตัดสินใจตามหลักทศพิธราชธรรมที่แสดงในแผนภาพที่ 2 ในบทที่ 2 ทั้งนี้เพื่อสร้างความเท่าเทียมทางการเมืองหรือการมีสิทธิให้แก่ประชาชน ในกระบวนการกำหนด นโยบายการบริหารจัดการของภาครัฐ ดังตัวอย่างนโยบายผู้ว่าซีอีโอที่วิเคราะห์ในบทที่ 4 เป็นการส่งเสริมการบริหารราชการแบบบูรณาการและส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนต่างๆ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีโอกาสได้รับข้อมูลอย่างครบถ้วนในการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

และยุทธศาสตร์ของจังหวัด อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่าการแทรกแซงทางการเมืองเป็นอุปสรรคสำคัญ เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและนักการเมืองท้องถิ่นต่างพยายามเข้ามามีส่วนในการจัดการงบประมาณของจังหวัด เพื่อให้ง่ายแก่การทุจริตหรือการจัดทำนโยบายที่เป็นประโยชน์แก่กลุ่มของตน กระบวนการดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นถึงการที่ผู้ปกครองขาดคุณธรรมในการบริหารจัดการและส่งผลเสียต่อสาธารณะโดยรวม

การที่ผู้ปกครองไม่ยึดหลักคุณธรรมในการบริหารจัดการหรือกำหนดนโยบายอาจเป็นสิ่งที่นำไปสู่ปัญหาการแตกแยกทางการเมืองระหว่างประชาชนในประเทศได้ ดังเช่นกรณีที่ทักษิณได้กล่าวว่า “จังหวัดไหน เลือกรักไทย จะได้รับการดูแลเป็นพิเศษ” นำไปสู่การเกิดขึ้นของวิวาทะสาธารณะว่าผู้ที่มีทัศนคติดังกล่าวควรเป็นผู้นำหรือผู้ปกครองประเทศหรือไม่ ดังที่ได้กล่าวแล้วว่าตัวแทนประชาชนในระบอบประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นไม่ใช่เป็นเจ้าของอำนาจรัฐ หากแต่เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายจากประชาชนให้เข้ามาใช้อำนาจรัฐ ในการสร้างความเป็นธรรมในการบริหารจัดการสินค้าสาธารณะให้เกิดความเป็นธรรม ดังนั้นผู้นำจะต้องเป็นผู้ที่มีจิตใจที่อิงตามที Mulder (2000, หน้า 113) ได้เสนอไว้ แต่จากคำกล่าวของทักษิณเป็นสิ่งที่แสดงถึงการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ไม่คำนึงถึงหลักคุณธรรมตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง หากแต่เป็นการตัดสินใจที่อยู่บนพื้นฐานของผลประโยชน์ทางการเมืองของตนและพรรคไทยรักไทยเป็นสำคัญ

การเลือกปฏิบัติต่อประชาชนของผู้ปกครองในการบริหารจัดการของภาครัฐดังที่ทักษิณได้ประกาศนั้นไม่ได้เพียงแต่ไม่อยู่บนพื้นฐานของหลักคุณธรรม หากแต่ยังขัดต่อรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ส่วนที่ 2 ความเสมอภาค เนื่องจากการสร้างความไม่เท่าเทียมในเรื่องสิทธิและเสรีภาพให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนที่เลือกพรรคไทยรักไทยและประชาชนที่ไม่เลือกพรรคไทยรักไทย ดังที่มาตรา 30 บัญญัติว่า

“บุคคลย่อมเสมอกันในกฎหมายและได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน

ชายและหญิงมีสิทธิเท่าเทียมกัน

การเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมต่อบุคคลเพราะเหตุแห่งความแตกต่างในเรื่องถิ่นกำเนิด

เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ ความพิการ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทาง

เศรษฐกิจหรือสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม หรือความคิดเห็นทางการเมืองอัน

ไม่ขัดต่อบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จะกระทำมิได้

มาตรการที่รัฐกำหนดขึ้นเพื่อจัดอุปสรรคหรือส่งเสริมให้บุคคลสามารถใช้สิทธิและเสรีภาพ

ได้เช่นเดียวกับบุคคลอื่น ย่อมไม่ถือเป็นการเลือกปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมตามวรรคสาม”

5.3 การนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นกลไกในการพัฒนาการเมืองไทย

หลักคุณธรรมในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นสิ่งที่สามารถเสริมสร้างระบบการเมืองการปกครองที่มีความเป็นธรรมาภิบาลและมีความมั่นคงได้ โดยผลของงานวิจัยนี้พบว่าความเป็นธรรมาภิบาลของรัฐจะเกิดขึ้นไม่ได้หากไม่มีการนำหลักทศพิธราชธรรมมาเป็นเครื่องชี้นำจิตใจของผู้ปกครองให้ตั้งมั่นอยู่บนหลักคุณธรรม หากพิจารณาจากการดำเนินพระองค์ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวตามพระราชปณิธาน เราจะครองแผ่นดินโดยธรรม เพื่อประโยชน์สุขแห่งมหาชนชาวสยาม โดยยึดหลักทศพิธราชธรรม ตลอดระยะเวลา 80 ปี แห่งการครองราชสมบัติของพระองค์ท่านนั้นเป็นที่ประจักษ์แล้วว่า หลักทศพิธราชธรรมสามารถเป็นกลไกที่ดีในการสร้างคุณธรรมให้เกิดขึ้น บทบาทของพระองค์ท่านไม่ได้เป็นการแสดงอำนาจเพื่อให้เป็นที่ยอมรับในหมู่ประชาชน หากแต่เป็นการดำเนินพระองค์ในฐานะผู้นำที่มีคุณธรรม ซึ่งส่งผลให้สถาบันพระมหากษัตริย์เป็นที่เคารพรักของประชาชน

ในขณะที่สถาบันทางการเมืองเป็นสถาบันที่ประชาชนส่วนใหญ่มีทัศนคติที่เป็นลบเนื่องจากการทุจริตและการทำเพื่อผลประโยชน์ของตนและกลุ่มเป็นหลัก อันเป็นผลมาจากความบกพร่องทางจริยธรรมหรือการขาดจริยธรรมของนักการเมือง อำนาจทางการเมือง และการเป็นที่ยอมรับของประชาชนหากเกิดขึ้นจากการใช้เงินก็จะเป็นอำนาจที่ไม่มีความยั่งยืน แต่หากนักการเมืองสร้างการยอมรับของตนเองมาจากการที่เป็นผู้ปกครองที่ยึดหลักคุณธรรมแล้วไม่เพียงแต่จะส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมาภิบาลแห่งรัฐแต่จะสร้างความมั่นคงทางการเมืองให้เกิดขึ้นได้ ทั้งนี้เนื่องจากความไม่มั่นคงทางการเมืองเป็นผลมาจากการแย่งชิงอำนาจ ดังนั้นหากผู้ปกครองใช้อำนาจอย่างมีคุณธรรม จะได้รับการยอมรับจากประชาชน คุณธรรมของผู้ปกครองจะเป็นกลไกสำคัญในการที่จะเสริมสร้างความมั่นคงของอำนาจทางการเมืองและสามารถลดความแตกแยกทางความคิดของประชาชนได้ หากรัฐสามารถสร้างกลไกส่งเสริมบรรทัดฐานทางคุณธรรมให้เป็นแนวทางเดียวกันสำหรับประชาชนทุกกลุ่ม ส่วนการมีคุณธรรมนั้นเป็นการปฏิบัติตนอย่างไรได้มีตัวอย่างที่ชัดเจนจากพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ประเด็นสำคัญของการสร้างคุณธรรมให้บังเกิดแก่นักการเมืองได้อย่างไรอยู่นอกเหนืองานวิจัยฉบับนี้ ซึ่งเน้นการวิเคราะห์ความพอเพียงทางการเมืองของประเทศไทยผ่านนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาเป็นหลักเริ่มจากรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ในปี พ.ศ. 2544 ดังที่ได้กล่าวมาแล้ว

เอกสารอ้างอิง

ภาษาไทย

- คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ (2550) ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช...
(ฉบับเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน), กรุงเทพมหานคร : สภาร่างรัฐธรรมนูญ
- ทักษิณ ชินวัตร (2547) การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาผู้นำการบริหารการเปลี่ยนแปลง (CEO Retreat), 26 พฤศจิกายน ที่โรงแรมรอยัล คลิฟ บีช รีสอร์ท พัทยา จ.ชลบุรี
- ทักษิณ ชินวัตร (2548) คำกล่าวของพันตำรวจโท ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีในการประชุม
คณะกรรมการสนับสนุนระบบการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ (กศจ.), 20 พฤษภาคม
2548 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล
- เนชั่นสุดสัปดาห์ (2547) ชเนศวร์ เจริญเมือง กับมุมมอง SML และประชาธิปไตยรากหญ้า, เนชั่น
สุดสัปดาห์ ฉบับวันที่ 2-8 สิงหาคม 2547
- พรรคประชาธิปัตย์ (2550) นโยบายการศึกษา, www.democrat.or.th/education.htm , 5 สิงหาคม 2550
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2550) ผลกระทบของกองทุนหมู่บ้านในทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง
ต่อประชาชนในประเทศไทย, รายงานการวิจัยภายใต้ทุนอุดหนุนจากสำนักเลขาธิการรัฐสภา
กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการรัฐสภา
- ศาลปกครอง (2548) ยุทธศาสตร์ศาลปกครอง, กรุงเทพมหานคร : ศาลปกครอง
- ศิริพร ศิริปัญญาวัฒน์ และสาคร ศรีสวัสดิ์ (2550) ปัจจัยที่มีผลต่อการดำเนินงานกองทุนหมู่บ้าน
และชุมชนเมืองในภาคเหนือ, ใน รายงานภาวะเศรษฐกิจการเงินภาคเหนือ, พฤษภาคม 2550
- ศูนย์ศึกษาปัญหาและนโยบายการเกษตร (2544) เอกสารรวมนโยบายการเกษตรของพรรคไทยรักไทย,
กรุงเทพมหานคร : พรรคไทยรักไทย
- สมคิด จาตุศรีพิทักษ์ (2546) ผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการกับการบริหารการเปลี่ยนแปลงภายใต้
กรอบยุทธศาสตร์ชาติ คำบรรยายในการประชุมสัมมนา เชิงปฏิบัติการของผู้บริหารระดับสูง
ของกระทรวงต่างๆ และผู้ว่าราชการจังหวัดทั่วประเทศ, 17 สิงหาคม 2546 ณ อิมแพค
เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี
- สำนักงานกฤษฎีกา (2537) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล, กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานกฤษฎีกา
- สำนักงานกฤษฎีกา (2540) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานกฤษฎีกา

สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (2550) การตรวจสอบดำเนินงานระบบการบริหารงานจังหวัด
แบบบูรณาการ, www.sao.go.th/ManualUpload/Import49/ceo.html, 30 สิงหาคม 2550

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2550) www.opdc.go.th/special.php?spc_id=3&content_id=301, 3 มีนาคม 2550

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2543) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 พ.ศ.2540-2544, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2544) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 พ.ศ.2545-2549, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (2550) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ.2550-2554, กรุงเทพมหานคร : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักงานอัยการจังหวัดหนองบัวลำภู (2550) โครงสร้างกองทุนหมู่บ้าน, www.nb.ago.go.th, 4 พฤษภาคม 2550

สำนักนายกรัฐมนตรี (2542) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542, ราชกิจจานุเบกษา วันที่ 10 สิงหาคม 2542, กรุงเทพมหานคร : สำนักนายกรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการ (2549) พระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภูมิพลอดุลยเดช พระราชทานแก่ผู้พิพากษาประจำศาลสำนักงานศาลยุติธรรม เข้าเฝ้าฯ ถวายสัตย์ปฏิญาณตนก่อนเข้ารับหน้าที่ ณ พระตำหนักเปี่ยมสุข วังไกลกังวล อ.หัวหิน จ.ประจวบคีรีขันธ์ (ฉบับไม่เป็นทางการ), <http://kanchanapisek.or.th/speeches/2006/0425-02.th.html>, 25 เมษายน 2549

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี (2546) สรุปผลการประชุมคณะรัฐมนตรี ข่าวที่ 03/18-1 วันที่ 18 มีนาคม 2546, กรุงเทพมหานคร : สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี (2549) ทำเนียบนายกรัฐมนตรี, www.thaigov.go.th , 16 กันยายน 2549

สุทธินันท์ ปรัชญพฤทธิ์ (2547) คนนอกระบบ, กรุงเทพมหานคร : สำนักพัฒนาการและมาตรฐานการศึกษา

สุรยุทธ์ จุลานนท์ (2549) “แนวทางการบริหารประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” (ปาฐกถาพิเศษ), การประชุมชี้แจงแนวทางการพัฒนาประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล กรุงเทพฯ, 24 พฤศจิกายน 2549

สุรยุทธ์ จุลานนท์ (2549) *คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี*, กรุงเทพฯ: สำนักนายกรัฐมนตรี

อภิชัย พันธเสน (2547) *พุทธเศรษฐศาสตร์: วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์* สาขาต่างๆ, (พิมพ์ครั้งที่ 3), กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์อมรินทร์

อภิชัย พันธเสน (2550) *การสร้างความเข้มแข็งในภาคประชาชนด้วยเศรษฐกิจพอเพียง มหกรรมปฏิรูปการเมือง ขับเคลื่อนประชาธิปไตย*, 3-5 สิงหาคม 2550 ณ อาคารชาเลนเจอร์ฮอลล์ 2 อิมแพคอารีนา เมืองทองธานี

อัมมาร์ สยามวาลา (2545) *ทักษิณโมเมนต์*, กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

อนันท์ ปันยารชุน (2543) *คำกล่าวบรรยายพิเศษในการประชุมวิชาการเรื่อง ความสำเร็จและบทเรียนของประเทศไทย ในการสร้างธรรมาภิบาลและการป้องกันทุจริตคอร์รัปชัน*, กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 17 กุมภาพันธ์ 2543

ภาษาอังกฤษ

Axford, B. (2002) “Political Participation”, in Axford, B., Browning, G.K., Huggins, R., and Rosamond, B. (ed) (second edition) *An Introduction to Politics*, London: Routledge

BBC News (2006) *Q&A: The Enron Case*, at <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/3398913.stm>, 20 September 2006

Beetham, D. (1996) “Theorising Democracy and Local Government” in King, D., and Stoker, G. (ed) *Rethinking Local Democracy*, London: Macmillan : 28-49

Bogdanor, V. (1992) (ed) *The Blackwell Encyclopaedia of Political Science*, Oxford: Blackwell

Callahan, W.A. and McCargo, D. (1996) ‘Vote-Buying in Thailand’s Northeast: The July 1995 General Election’, *Asian Survey*, Vol. XXXVI, No.4, April 1996: 376-392

Campaign Finance Institute (2003) *So Voters May Choose: Reviving the Presidential Fund System*, Washington DC: Campaign Finance Institute

Elmore, R.E. (1998) “Organisational Model of Social Program Implementation”, in Hill, M. *The Policy Process: A Reader*, London: Prentice Hall: 241-271

Grant, W. (2000) *Pressure Groups and British Politics*, London: Macmillan Press

- Hill, M. (1997) (Third Edition) *The Policy Process in the Modern State*, London: Printice Hall
- Kymlicka, W. (2002) (Second Edition) *Contemporary Political Philosophy: An Introduction*, Oxford: Oxford University Press
- Laird, J. (2000) *Money Politics, Globalisation, and Crisis: The Case of Thailand*, Singapore: Graham Brash
- Mulder, N. (2000) *Inside Thai Society: Religion Everyday Life Change*, Chiang Mai: Silkworm Books
- Murray, D. (1996) 'The 1995 National Elections in Thailand: A Step Backward for Democracy?', *Asian Survey*, Vol. XXXVI, No. 4, April 1996: 361-375
- National farmers' Union (2006) www.nfuonline.com, Retrieved on 16 September 2006
- Parsons, W. (1995) *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*, Cheltenham: Edward Elgar
- Pasuk Phongpaichit (2005) "Money Politics and Its Impact", Keynote Address presented at the Political Economy Center's Annual Seminar on Money Politics, 7 December 2005, Bangkok: Chulalongkorn University
- Pasuk Phongpaichit and Baker, C. (2000) *Thailand's Crisis*, Chiang Mai: Silkworm Books
- Pasuk Phongpaichit and Sungsidh Piriyaarangsarn (1994) *Corruption & Democracy in Thailand*, Chiang Mai: Silkworm Books
- Pasuk Phongpaichit, Nualnoi Treerat, Yongyuth Chaiyapong, and Baker, C (2000) *Perceptions and Experience of Households: Report of a Nationwide Survey*, Bangkok: Political Economy Center, Chulalongkorn University
- Rhodes, R.A.W. (1990) 'Policy Networks: A British Perspective', *Journal of Theoretical Politics* 2(3): 293-317, 1990, 14-34
- Tumuli, K. (2007) "Obama's Viral Marketing Campaign", in Time Magazine, 16 July 2007
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2006) *What is a good governance?* At www.unescap.org/huset/gg/governance.htm , 27 December 2006
- United States Bill of Rights (2006) at www.archives.gov/national-archives-experience/charters/bill_of_rights_transcript.html , 16 September 2549

Winetrope, B.K. (2000) “The Constitutional Context”, in Wright, T. (ed) *The British Political Process: An Introduction*, London: Routledge: 29-58

สัมภาษณ์

นายถนอม ส่งเสริม อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดศรีสะเกษ พ.ศ. 2545-2548 วันที่ 14 มิถุนายน พ.ศ. 2550

Dr. Peter Thomas Vail, ผู้เชี่ยวชาญด้านมานุษยวิทยาจากประเทศสหรัฐอเมริกา วันที่ 10 มิถุนายน พ.ศ.
2550