

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศต่างเชื่อว่า การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะทำได้เลย ถ้าประเทศนั้นๆ ปราศจาก Good governance หรือธรรมาภิบาล นอกจากนั้น “คำว่า ธรรมาภิบาล ที่ใช้กันแพร่หลายตั้งแต่ปี 1989 นั้น มีนัยแอบแฝงว่าเป็น ธรรมาภิบาล ภายใต้ระบอบประชาธิปไตย (democratic good governance) ในความหมายของชาติตะวันตก เช่น ธนาคารโลก และองค์กรโลกบาลแห่งอื่นๆ หมายถึงระบบการเมืองที่อิงกับแบบจำลองของรัฐที่เน้นประชาธิปไตยเสรีนิยม (liberal democratic polity) ซึ่งมีหน้าที่ (1) ปกป้องสิทธิมนุษยชนและสิทธิของประชาชนบวกกับ (2) การบริหารราชการที่มีความเข้มแข็งปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวง และ (3) มีระบบการบริการที่มีความรับผิดชอบ (accountable)” (สมบูรณ์ ศิริประชัย, Online) ในแง่นี้เราจึงอาจอนุมานได้ว่า การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลตามแนวจารีตแบบตะวันตกนั้นจะเป็นเครื่องมือหรือกลไกแบบหนึ่งในการพัฒนาและการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย

ด้วยเหตุนี้เองการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในการวิจัยเรื่อง “แนวคิดการพัฒนาชุมชนอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล, บทสังเคราะห์ประสบการณ์จากผู้นำท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” นั้น จึงให้ความสำคัญกับวรรณกรรมสามส่วน นั่นคือ วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาอย่างยั่งยืน วรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง โดยการทบทวนวรรณกรรมดังกล่าวจะช่วยทำให้เห็นภาพของหลักการธรรมาภิบาลและหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เพื่อนำไปสู่ความเข้าใจและเป็นพื้นฐานในการอธิบายแนวทางของการพัฒนาที่ผู้นำท้องถิ่นใช้ปฏิบัติจริงในพื้นที่

2.1 การพัฒนาอย่างยั่งยืน

2.1.1 ความหมายและพัฒนาการของ การพัฒนาอย่างยั่งยืน

แนวความคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน(Sustainable Development) เกิดขึ้นในช่วงปลายศตวรรษที่ 18 โดยในเดือนมิถุนายน พ.ศ.2515 องค์กรสหประชาชาติได้จัดการประชุมแห่งสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมมนุษย์ (The United Nations Conference on the Human Environment) ที่กรุงสตอกโฮล์ม ประเทศสวีเดน ซึ่งที่ประชุมได้เรียกร้องให้ชาวโลกคำนึงถึงผลกระทบที่เกิดจากการใช้ทรัพยากรอย่างฟุ่มเฟือยจนเกินขีดความสามารถที่โลกจะสร้างทดแทนหรือเท่าทันความต้องการใช้ของมนุษย์ หลังจากการประชุมดังกล่าว ได้มีการประกาศ The Stockholm Declaration (1972)¹ ซึ่งประกอบด้วยหลักการ 26 ข้อที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมมนุษย์

อย่างไรก็ตาม The Stockholm Declaration (1972) ยังไม่สามารถประสานความร่วมมือระหว่างประเทศเพื่อหยุดยั้งการพัฒนาที่ไม่ยั่งยืนลงได้ ดังนั้น องค์กรสหประชาชาติจึงได้จัดตั้งคณะกรรมการกิจการโลกว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (World Commission on Environment and Development, WCED) ขึ้นในปี พ.ศ. 2526 ต่อมาในปี พ.ศ. 2529 คณะกรรมการกิจการชุดดังกล่าวได้เสนอรายงานชื่อ Our Common

¹ ดูรายละเอียด The Stockholm Declaration (1972) ใน <http://www.unep.org/Documents.Multilingual/Default.asp?documentid=97&articleid=1503>

Future² หรือ Brundtland Report โดยในรายงานฉบับดังกล่าวเรียกร้องให้มนุษย์หันมาสนใจความเชื่อมโยงของการพัฒนาและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากขึ้น โดยการเน้นย้ำว่า มนุษยชาติจะเป็นผู้กำหนดอนาคตของการพัฒนาให้มีความยั่งยืนได้ ทั้งนี้รายงานฉบับนี้ได้นิยาม การพัฒนาอย่างยั่งยืน ไว้ว่า เป็นการพัฒนาที่ตอบสนองต่อความต้องการ ณ ปัจจุบัน โดยไม่ทำให้คนรุ่นต่อไปต้องประนีประนอมยอมลดทอนความสามารถในการตอบสนองความต้องการของตนเอง (*to ensure that it meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*) ดังมีรายละเอียดคือ

(1) การพัฒนาจะต้องถูกจำกัดโดยความสามารถทางเทคโนโลยีและองค์กรทางสังคม และขีดความสามารถของชีวมณฑล (Biosphere) ในการดูดซับผลกระทบของกิจกรรมต่างๆ ของมนุษย์ นั่นคือ มนุษย์จะมุ่งการพัฒนาจนเกิดความเสียหายต่อสิ่งแวดล้อมไม่ได้ เทคโนโลยีและองค์กรทางสังคม อาจถูกใช้เป็นตัวเครื่องมือในการพัฒนา แต่ต้องเป็นเครื่องมือในการควบคุมมิให้การพัฒนาเป็นอันตรายต่อสิ่งแวดล้อม

(2) การพัฒนาต้องสามารถตอบสนองความจำเป็นขั้นพื้นฐานของมนุษย์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนจนที่ ต้องมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้สอดคล้องกับความเป็นมนุษย์ และการพัฒนานั้นต้องเปิดโอกาสให้แก่ทุกคนในการหวังที่จะมีชีวิตที่ดีขึ้นให้เป็นจริงได้

(3) เพื่อให้ทุกคนในสังคมมีส่วนร่วมรับผิดชอบในสังคมอย่างยุติธรรม พลเมืองทุกคนของประเทศจะต้องมีส่วนร่วมอย่างมีประสิทธิภาพและทัดเทียมกันในระดับประเทศ และประชาธิปไตยควรมีมากขึ้นในการตัดสินใจเกี่ยวกับกิจกรรมระหว่างประเทศ

(4) วิถีชีวิตที่มั่งคั่งจะต้องอยู่ภายในขอบเขตของนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเทศตะวันตกและชนชั้นผู้นำประเทศกำลังพัฒนาควรลดการอุปโภคบริโภคลง

(5) ขนาดของประชากร และการเพิ่มของประชากร ต้องสอดคล้องกับศักยภาพทางการผลิตของระบบนิเวศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเทศที่กำลังพัฒนาที่จะต้องมีการกระจายประชากรไม่ให้เกินความสามารถในการเลี้ยงดูประชากรให้อยู่ดีกินดีและไม่อดตาย

อาจจะกล่าวได้ว่า ในรายงานฉบับดังกล่าวเป็นความพยายามที่จะกำหนดเป้าหมายของการพัฒนาใหม่ โดยกำหนดให้เป้าหมายของการพัฒนา (อย่างยั่งยืน) ไม่ได้อยู่ที่อัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ หากอยู่ที่การปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชากรโลกในทางที่ไม่เพิ่มระดับการใช้ทรัพยากรธรรมชาติจนเกินศักยภาพของธรรมชาติที่จะผลิตให้มนุษย์ใช้อย่างไร้ขีดจำกัด การพัฒนาอย่างยั่งยืนต้องอาศัยความเข้าใจว่าการนิ่งเฉยไม่ทำอะไรเลยมีผลกระทบ และมนุษย์จะต้องหาหนทางใหม่ๆ ในการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเชิงสถาบันและพฤติกรรมของปัจเจกชน

หลังจากนั้น ในปี พ.ศ. 2535 ได้มีการจัดประชุมสหประชาชาติว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (UN Conference on Environment and Development, UNCED) หรือที่รู้จักในนาม การประชุมริโอ (Rio Conference) ณ กรุงริโอ เดอ จาเนโร ประเทศบราซิลขึ้น ซึ่งในการประชุมดังกล่าวได้มีการรับรองเอกสารหลายฉบับ คือ ปฏิญญาริโอว่าด้วยสิ่งแวดล้อมและการพัฒนา (Rio Declaration on Environment

² สามารถอ่านรายงานได้ที่ <http://www.un-documents.net/ocf-ov.htm>

and Development³) คำแถลงเกี่ยวกับหลักการทางด้านการจัดการป่าไม้อย่างยั่งยืน (Statement of principles for the Sustainable Management of Forests⁴) แผนปฏิบัติการ 21 (Agenda 21⁵) กรอบอนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ (UN Framework Convention on Climate Change⁶) และอนุสัญญาว่าด้วยความหลากหลายทางชีวภาพ (Convention on Biological Diversity⁷)

ต่อมาในปี พ.ศ.2545 หรืออีก 10 ปีต่อมา สหประชาชาติได้จัดประชุมชื่อ การประชุมสุดยอดโลกว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (World Summit on Sustainable Development, WSSD) หรือ Rio+10 ณ โจฮันเนสเบิร์ก สาธารณรัฐแอฟริกาใต้ ซึ่งที่ประชุมได้รับรองเอกสารสำคัญอีก 2 ฉบับคือ ปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Johannesburg Declaration on Sustainable Development⁸) และแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์ก (Johannesburg Plan of Implementation⁹) ทั้งนี้เอกสารทั้งสองฉบับได้เน้นย้ำให้ประเทศที่ลงนามในแผนปฏิบัติการ 21 นำเอาแผนปฏิบัติการฉบับดังกล่าวมาปฏิบัติให้เป็นรูปธรรมมากขึ้น หลังจากนั้นที่ประชุมได้มอบหมายให้คณะกรรมการว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Commission on Sustainable Development, CSD) เป็นหน่วยงานในการกำกับดูแลการดำเนินงานตามผลของที่ประชุม และเป็นหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบในการให้แนวนโยบายเรื่องการติดตามผลการดำเนินงานตามแผนการดำเนินงานโจฮันเนสเบิร์กแก่หน่วยงานต่างๆ ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับประเทศและระดับนานาชาติ

2.1.2 จุดหมายปลายทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน

การพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้นจำเป็นต้องพัฒนาแบบบูรณาการที่ก่อให้เกิดดุลยภาพทุกมิติ ทั้งในเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม จิตใจ ตลอดจนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการบริหารจัดการที่ดี ที่มีพหุภาคีร่วมทุกชั้นตอน เป็นกลไกขับเคลื่อน คือ การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ การพัฒนาทุนทางสังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจฐานรากเพื่อแก้ไขปัญหา (ประเวศ วะสี, 2546: 2) ซึ่งจุดหมายปลายทางของการพัฒนาอย่างยั่งยืน คือ การพัฒนาที่ทำให้เกิดดุลยภาพของเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อการอยู่ดีมีสุขของประชาชนตลอดไป (สภพันธ์ ชิตานนท์, 2549)

³ uryละเอียด Rio Declaration on Environment and Development ได้ที่ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-1annex1.htm>

⁴ uryละเอียด Statement of principles for the Sustainable Management of Forests ได้ที่ <http://www.un.org/documents/ga/conf151/aconf15126-3annex3.htm>

⁵ uryละเอียด Agenda 21 (ภาษาไทย) ได้ที่ <http://infofile.pcd.go.th/mgt/Agenda21.pdf?CFID=6030526&CFTOKEN=57080822>

⁶ uryละเอียด UN Framework Convention on Climate Change ได้ที่ <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>

⁷ uryละเอียด Convention on Biological Diversity ได้ที่ <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-en.pdf>

⁸ uryละเอียด Johannesburg Declaration on Sustainable Development ได้ที่ http://www.rrcap.unep.org/wssd/Political%20declaration_4%20Sep%202002.pdf

⁹ uryละเอียด Johannesburg Plan of Implementation ได้ที่ http://www.un.org/esa/sustdev/documents/WSSD_POI_PD/English/POIToc.htm

แนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนนั้น สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้กำหนดองค์ประกอบของการพัฒนาโดยเน้นความสมดุลใน 3 มิติ (สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2547, 9-11) ดังนี้

มิติที่หนึ่ง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ยั่งยืน เป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในปริมาณที่ระบบนิเวศสามารถฟื้นตัวกลับสู่สภาพเดิมได้และปล่อยมลพิษออกสู่สิ่งแวดล้อมในระดับที่ระบบนิเวศสามารถดูดซับและทำลายมลพิษนั้นได้ด้วย กล่าวคือ หากใช้ทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วหมดไป (Non-Renewable) จำเป็นต้องหาทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ใช้แล้วไม่หมดไปมาแทนที่ และต้องใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ใช้แล้วไม่หมดไปนี้ไม่มากเกินไปเกินขีดความสามารถของระบบนิเวศในการผลิตทดแทนได้ด้วย ทั้งนี้เพื่อคงความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติ ความหลากหลายทางชีวภาพ และคุณภาพของสิ่งแวดล้อม เพื่อให้เป็นฐานการผลิตของระบบเศรษฐกิจและการดำรงชีวิต ของมนุษย์ได้อย่างต่อเนื่องตลอดไป

มิติที่สอง การพัฒนาเศรษฐกิจที่ยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เจริญเติบโตอย่างมีคุณภาพ มีเสถียรภาพ มีความสมดุลและกระจายความมั่งคั่ง เอื้อประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ และต้องเป็นการเติบโตที่ยั่งยืนได้ในระยะยาว

มิติที่สาม การพัฒนาสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน หมายถึง การพัฒนาคนและสังคมให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล โดยพัฒนาคนไทยให้มีผลิตภาพสูงซึ่งสามารถปรับตัวรู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงที่จะนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืน มีจิตสำนึก พฤติกรรม และวิถีชีวิตที่ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสิทธิและโอกาสที่จะได้รับการจัดสรรทรัพยากร ผลประโยชน์จากการพัฒนาและได้รับการคุ้มครองอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมที่จะนำไปสู่การยกระดับมาตรฐานคุณภาพชีวิตที่ดี สามารถพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคง มีระบบการจัดการทางสังคมที่เสริมสร้างการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วนของสังคมในกระบวนการ

นอกจากนี้เพื่อให้เกิดความชัดเจนในแต่ละมิติ สมพร แสงชัย (2550, 371-373) ยังได้แบ่งมิติการพัฒนา เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนออกเป็น 6 ด้าน ดังต่อไปนี้

(1) **มนุษย์** เป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาอย่างยั่งยืนเพราะเป้าหมายของการพัฒนา คือ มนุษย์นั้นควรมีคุณภาพชีวิตที่สมกับศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สามารถหลุดพ้นจากความยากจน ความเจ็บป่วย และความโง่ มนุษย์จึงต้องมีการศึกษา สาธารณสุข อาหาร และมีงานทำ เพื่อให้ได้มาซึ่งความจำเป็นขั้นพื้นฐาน ในขณะที่เดียวกันควรพัฒนาในด้านพฤติกรรม จิตใจ และปัญญา

(2) **สังคมและวัฒนธรรม** การพัฒนาอย่างยั่งยืนควรสอดคล้องกับระบบจริยธรรมวัฒนธรรม ความเชื่อ และศาสนาท้องถิ่น การลงทุนทางวัฒนธรรมที่ยั่งยืน เป็นธรรมและเป็นของทุกคนจะสามารถนำสังคมฝ่าวิกฤติเศรษฐกิจและการเมืองได้ สามารถสร้างระเบียบสังคม และทำให้สังคมเป็นปึกแผ่น พลังมวลชนสามารถ

สนับสนุนหรือต่อต้านการพัฒนาอย่างยั่งยืน สังคมจึงควรรองรับความหลากหลายทางวัฒนธรรมและสามารถผสมผสานความแตกต่างภายในสังคมได้อย่างสันติ

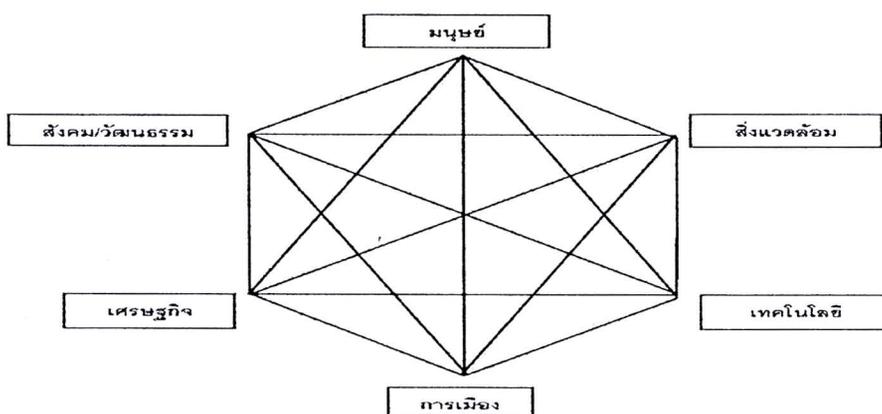
(3) **เศรษฐกิจ** หรือระบบกายภาพเป็นต้นทุนซึ่งมนุษย์สร้างขึ้น ระบบเศรษฐกิจที่พอเพียงควรเป็นขั้นตอนแรกของเศรษฐกิจที่ยั่งยืน การไม่เจริญเติบโตย่อมเป็นไปได้ เพราะทุกประเทศและสังคมย่อมไม่ต้องการอยู่ล้าหลังและเป็นประเทศด้อยพัฒนา แต่ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจต้องไม่เป็นอันตรายต่อมนุษย์ สังคม การเมือง หรือสิ่งแวดล้อม และไม่เป็นอันตรายต่อมนุษย์และธรรมชาติในยุคอนาคต

(4) **สิ่งแวดล้อม** การพัฒนาอย่างยั่งยืนควรมองระบบธรรมชาติทั้งหมดให้เป็นองค์รวม (Holistic Development) ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณามากกว่า อย่างไรก็ตามความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม คือความปรารถนาของการพัฒนาอย่างยั่งยืนที่ต้องการจะพิทักษ์รักษาความหลากหลายทางชีวภาพสิ่งแวดล้อม และหลักการทางนิเวศให้มั่นคงอยู่ตลอดไป

(5) **เทคโนโลยี** มีทั้งประโยชน์และโทษ ดังนั้น การใช้เทคโนโลยีที่ถูกต้องและเหมาะสมจึงควรเป็นวัตถุประสงค์ของสังคมโลก วิทยาศาสตร์ และเทคโนโลยีจะต้องสนับสนุนแนวทางการบริโภคที่อยู่ภายในขีดจำกัดของโลก ความมุ่งมาตรฐานความเป็นอยู่ที่ไม่สูงเกินไปทางวัตถุและส่งเสริมประสิทธิภาพของเทคโนโลยีที่ไม่ทำลายสิ่งแวดล้อม

(6) **การเมือง** ปัจจัยและหลักการทางการเมืองมีความสำคัญต่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกี่ยวกับความเสมอภาคและความยุติธรรมของคนในยุคปัจจุบันระหว่างคนในยุคปัจจุบันกับคนในยุคอนาคต และระหว่างประเทศทางเหนือกับประเทศทางใต้เพราะความไม่เสมอภาคจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนา การพัฒนาอย่างยั่งยืนจะเจริญก้าวหน้าในระบบการปกครองที่เป็นประชาธิปไตยที่มีธรรมรัฐ (Good Governance) มีความโปร่งใสและปราศจากการทุจริตคอร์รัปชัน อีกทั้งต้องสนับสนุนชุมชนท้องถิ่น ค่านิยมท้องถิ่น ประชาสังคม และมีการกระจายอำนาจ หรือคืนอำนาจให้แก่ท้องถิ่น และชุมชนด้วย

ภาพที่ 2.1 แสดงมิติการพัฒนาเพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน



2.1.3 ตัวชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

เนื่องจากการพัฒนาที่ผ่านมา นั้น เมื่อนำมาพิจารณาร่วมกับแนวทางการพัฒนาอย่างยั่งยืนแล้วพบว่า ยังไม่อาจตอบสนองได้ โดยอภิชัย พันธเสน (2544:552-554) ได้กล่าวถึงการปรับเปลี่ยนดัชนีชี้วัด เพื่อปรับเปลี่ยนแนวทางในการแก้ไขปัญหา ซึ่งได้อ้างอิงงานทางวิชาการที่เสนอเรื่องของดัชนีชี้วัดระดับประเทศในอนาคต โดยใช้ดัชนีผลผลิตมวลรวมประชาชาติ (Gross National Product :GNP) ที่จะช่วยให้เกิดความตระหนักในประเทศอย่างแท้จริงว่า ประเทศมีความก้าวหน้า ซึ่งหมายถึงมีโอกาที่จะพัฒนาต่อไปอย่างยั่งยืนหรือไม่ เพราะการพัฒนาที่มีผลไปสู่การสิ้นสุดของเผ่าพันธุ์ของมนุษยชาติในอนาคตนั้น ไม่อาจถือได้ว่าเป็นการพัฒนาในความหมายที่แท้จริง จุดเน้นที่สำคัญไม่ใช่ความมั่งคั่ง (wealth) แต่ควรจะเป็นชีวิตที่ดี (well-being) ทั้งนี้ตัวอย่างแนวคิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งเป็นกระแสพัฒนาสากลที่มีการนำมาขยายผลมากขึ้นทุกขณะ จะมีลักษณะที่ใกล้เคียงกันในหลายประเด็น รวมทั้งใกล้เคียงกับแนวทางของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงอีกด้วย อาทิเช่น แนวคิดเรื่องดัชนีชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ดัชนีชี้วัดการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index, HDI), ความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness, GNH), ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index:HAI) และ เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals:MDGs) ที่แสดงไว้ในตาราง 2.1 (ธันวา จิตต์สงวน, 2550:52-53)

ตารางที่ 2.1 แสดงดัชนีชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ดัชนีชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน	กรอบแนวคิด
ดัชนีชี้วัดการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index, HDI)	โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) มีความคิดที่จะพิจารณาการพัฒนามนุษย์ ใน 3 มิติ คือ สุขภาพ การศึกษา - เศรษฐกิจ เพื่อขยายแนวคิดการพัฒนาประเทศ และเปรียบเทียบการพัฒนาโดยไม่มุ่งที่การสร้างรายได้เพียงด้านเดียว
เป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ (Millennium Development Goals, MDGs)	องค์การสหประชาชาติ (UN) ได้จัดประชุมเมื่อเดือนกันยายน 2543 กับการกำหนดเป้าหมายการพัฒนาแห่งสหัสวรรษ ภายในปี 2558 ซึ่งเน้นการบรรลุสัมฤทธิ์ผลและสามารถวัดผลได้ ในการต่อสู้กับ ความยากจน, ความอดอยาก การไม่รู้หนังสือ โรคภัยไข้เจ็บ ความไม่เท่าเทียมทางเพศ และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
ความสุขมวลรวมประชาชาติ (Gross National Happiness, GNH)	กรอบแนวคิดแห่งความสุข ประกอบด้วย <ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมอย่างเท่าเทียม - อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - อนุรักษ์ พัฒนา ส่งเสริมวัฒนธรรมพื้นบ้านที่ดีการปกครองที่ดี และธรรมาภิบาล โดยแบ่งการวัด ออกได้เป็น 3 ระดับ คือ 1) ระดับปัจเจกบุคคล 2) ระดับองค์กร ทั้งภาคสาธารณะ และภาคเอกชน และ 3) ระดับภาพรวม

ตารางที่ 2.1 แสดงดัชนีชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน (ต่อ)

ดัชนีชี้วัดการพัฒนาอย่างยั่งยืน	กรอบแนวคิด
ดัชนีความก้าวหน้าของคน (Human Achievement Index, HAI)	ดัชนีรวมที่โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP) พัฒนาขึ้นในปี 2546 เพื่อประเมินสถานการณ์การพัฒนาในระดับพื้นที่ ประกอบไปด้วยดัชนี 8 ด้าน คือ สุขภาพ การศึกษา ชีวิตการงาน รายได้ ที่อยู่อาศัย และสภาพแวดล้อม ชีวิตครอบครัวและชุมชน การคมนาคมและสื่อสาร และการมีส่วนร่วม

2.1.4 การพัฒนาอย่างยั่งยืนในบริบทของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ประเทศไทยมีการกำหนดกรอบของการพัฒนาประเทศผ่านแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 มาตั้งแต่ต้นทศวรรษที่ 2500 ต่อมาในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 2 ได้มีการขยายมิติทางสังคม เข้าไปจึงได้ปรับเปลี่ยนชื่อเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ นับตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 3 หรือ ตั้งแต่ปี พ.ศ.2504 - 2519 นั้นไม่เคยมีการกล่าวถึงนโยบายสิ่งแวดล้อม ทำให้ในระยะเวลาอันทรพยากรธรรมชาติได้ถูกนำมาใช้ประโยชน์เพื่อความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจอย่างไม่มีขีดจำกัด โดยเน้นการเติบโตทางเศรษฐกิจด้วยการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ต่อมาเมื่อนักวางแผนเริ่มมองเห็นว่า การขูดรีดทรัพยากรธรรมชาติเพื่อการพัฒนาอย่างเดียวกำลังนำความทรุดโทรมมาสู่ระบบนิเวศของไทยอย่างร้ายแรง ดังนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 4 จึงเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่กับการพัฒนาสังคม ในยุคนั้นจึงเริ่มมีการกล่าวถึงการฟื้นฟูและคุ้มครองธรรมชาติ แต่ไม่ได้มีผลในทางปฏิบัติ การพัฒนายังคงเน้นการตัดวงจรทรัพยากรจากชนบทมาใช้เพื่อการพัฒนาเมืองอย่างต่อเนื่อง แม้จะมีการพูดถึงการกระจายรายได้ไปสู่ชนบทในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 5 ซึ่งมุ่งเน้นเสถียรภาพทางเศรษฐกิจพร้อมกับการมุ่งพัฒนาภูมิภาคชนบทก็ตาม

การพัฒนาที่เน้นสมดุลและมีความยั่งยืนนั้น ได้มีการพิจารณาอย่างจริงจังในการวางแผนการพัฒนา ฉบับที่ 7 ทั้งนี้นักวางแผนถือว่าเป็นแผนพัฒนาที่มีความสมดุลและให้ความสำคัญกับการพัฒนาอย่างต่อเนื่องและมีเสถียรภาพ ทั้งการรักษาอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การกระจายรายได้และการกระจายการพัฒนาไปสู่ภูมิภาคและชนบท รวมถึงการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ คุณภาพชีวิต สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ

อาจจะกล่าวได้ว่า สำหรับประเทศไทยแล้ว ภายหลังจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 7 ได้เริ่มเข้าสู่ยุคเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์ใหม่ ซึ่งเป็นการพัฒนาโดยการยึด “คน” เป็นศูนย์กลางของการพัฒนาและเน้นคุณภาพเป็นเงื่อนไขของความยั่งยืน จากนั้นในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 เป็นต้นมาถึงปัจจุบัน การพัฒนาของไทยได้เน้นการมีส่วนร่วมของประชาสังคม ใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือพัฒนาคน พร้อมกับการปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมุ่งสู่สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้ (สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554: น-บ)

(1) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศและเป็นแผนปฏิรูปความคิดและคุณค่าใหม่ของสังคมไทยที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้ *คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา* และใช้เศรษฐกิจเป็นเครื่องมือช่วยพัฒนาให้คนมีความสุขและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาแบบแยกส่วนมาเป็นบูรณาการแบบองค์รวม เพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

(2) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 - 2549) ได้อัญเชิญ *ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง* มาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศ ควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี *คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา* ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 โดยให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาจากวิกฤตเศรษฐกิจให้ลุล่วง และสร้างฐานเศรษฐกิจภายในประเทศให้เข้มแข็งและมีภูมิคุ้มกันต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอก ขณะเดียวกันมุ่งการพัฒนาที่สมดุลทั้งด้านตัวคน สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อมเพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและความอยู่ดีมีสุขของคนไทย

(3) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ประเทศไทยยังคงต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญในหลายบริบท ทั้งที่เป็นโอกาสและข้อจำกัดต่อการพัฒนาประเทศ จึงต้องมีการเตรียมความพร้อมของคนและระบบให้สามารถปรับตัวพร้อมรับการเปลี่ยนแปลงในอนาคตและแสวงหาประโยชน์อย่างรู้เท่าทันโลกาภิวัตน์และสร้างภูมิคุ้มกันให้กับทุกภาคส่วนตาม*หลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง*

2.2 หลักธรรมาภิบาล

2.2.1 วิวัฒนาการของธรรมาภิบาล

รูปแบบและแนวความคิดว่าด้วยการปกครองเริ่มต้นจากนักปรัชญาเมธีต่างๆ ที่ให้ความสนใจพร้อมกับการเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแบบสถาบันในทางการเมืองการปกครอง นักปรัชญาสำคัญที่เสนอความคิดดังกล่าวเริ่มขึ้นในสมัยกรีก อาทิ โสกราตีส เพลโต และอริสโตเติล ต่างพยายามที่จะค้นหารูปแบบการปกครองที่ดี จากการอธิบายถึงรูปแบบการปกครองที่ดีของนักปรัชญาทั้งสามนั้น พบว่าสิ่งสำคัญในการปกครอง คือ “ตัวบุคคลที่เป็นผู้ปกครอง” ต้องอยู่ภายใต้การรอบแห่งการใช้อำนาจ ดังนั้นในระยะแรกกรอบในการใช้อำนาจจึงเป็นเพียงศีลธรรมแล้วพัฒนารูปแบบของการจำกัดการใช้อำนาจของผู้ปกครองโดยใช้กฎหมายหรือรัฐธรรมนูญ กฎหมายจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนารูปแบบการปกครองโดยกฎหมาย (The Rule of Law) เรียกอีกอย่าง คือ “นิติรัฐ” หรือ “นิติธรรม” นั่นเอง

แม้การปกครองภายใต้กฎหมายซึ่งถือเป็นหลักประกันให้แก่ประชาชนว่าจะไม่ถูกรัฐละเมิดสิทธิเสรีภาพและอำนาจอธิปไตยของตน แต่ด้วยเหตุที่โลกมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้การบริหารประเทศขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล นำมาซึ่งการใช้กฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตนและพวกพ้อง รวมถึงการบิดเบือนในการใช้อำนาจอันนำไปสู่การคอร์รัปชัน อันก่อให้เกิดวิกฤติทางเศรษฐกิจและปัญหาสังคมเกิดขึ้น ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากความบกพร่อง ความอ่อนแอ และหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติและระดับองค์กร ทั้งในภาครัฐและ

เอกชน รวมไปถึงการทุจริต และการกระทำผิดจริยธรรม จรรยาบรรณในวิชาชีพ จึงจำเป็นต้องแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของโลก

แนวความคิดที่นำมาใช้เพื่อปฏิรูปและปรับปรุงรูปแบบการปกครองที่มีการพูดถึงกันอย่างมากคือ แนวคิดเกี่ยวกับระบบการกำกับดูแลกิจการ (Governance) ได้ถูกนำมาใช้อย่างแพร่หลายในช่วงต้นทศวรรษที่ 1990 โดยธนาคารโลก ซึ่งนำไปใช้ในรายงานเรื่อง “Sub-Saharan, From Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของการมี “Governance” และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ (นฤมล ทับจุมพล, 2541:15-31) ต่อมาเมื่อมีการศึกษาที่วิเคราะห์ประสบการณ์ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในการให้ประเทศต่างๆ กู้ยืมเงินเพื่อการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ โดยเงื่อนไขสำคัญที่นำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูเศรษฐกิจคือ การที่ประเทศนั้นนำระบบการบริหารจัดการ (Governance) มาใช้เพื่อปรับปรุงระบบการทำงานของภาครัฐ

ความคิดเรื่อง Governance จึงถูกนำมาใช้ผ่านทั้งองค์กรระดับประเทศและภายในประเทศอย่างแพร่หลาย ทั้งที่เป็นหน่วยงานรัฐและองค์กรภาคเอกชน เช่น ธนาคารการพัฒนาระหว่างประเทศในทวีปอเมริกา (The Inter-America Development Bank) โครงการพัฒนาของสหประชาชาติ (UNDP) ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย (ADB) เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการกำกับดูแลกิจการคือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น (Department of Economic and Social Affairs, Division for Public Economics and Public Administration, 2000:15) โดยทั่วไปรัฐบาลจึงเป็นเพียงส่วนหนึ่งที่มีความสำคัญต่อธรรมาภิบาล หลักการของธรรมาภิบาลสามารถจะดำรงอยู่ได้ ถึงแม้ว่าจะมีรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับหรือไม่ก็ตาม (The Urban Governance Initiative 1999; The Express India Group 1997) การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลจึงจัดเป็นเครื่องมือหรือกลไกแบบหนึ่งในการพัฒนาและเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับระบอบประชาธิปไตย

2.2.2 พัฒนาการธรรมาภิบาลในประเทศไทย

จากวิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2540 ได้ส่งผลกระทบต่อทุกภาคส่วนของสังคม สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเกิดจากความบกพร่อง ความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพของกลไกด้านการบริหารจัดการในระดับชาติ และระดับองค์กรทั้งในภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงการทุจริตและการกระทำผิดจริยธรรมในวิชาชีพ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้ (กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร สำนักงานอัยการสูงสุด, 2553,online)

(1) การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ที่ดีพอในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคม พบว่า กลไกที่มีอยู่บกพร่อง ไม่สามารถเตือนภัยที่เคลื่อนตัวเข้ามากระทบระบบเศรษฐกิจและการเงินอย่างรวดเร็วได้ รวมทั้ง เมื่อถูกกระทบแล้วยังไม่สามารถปรับเปลี่ยนกลไกและฟื้นฟูการบริหารจัดการต่าง ๆ ของภาครัฐและภาคเอกชนทันต่อสถานการณ์ได้

(2) ความอ่อนด้อยและถดถอยของกลุ่มข้าราชการ นักวิชาการหรือเทคโนโลยี (Technocrats) ซึ่งคนกลุ่มนี้ ควรจะต้องมีบทบาทสำคัญในการศึกษา ค้นคว้า เสนอแนะนโยบายและแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ ที่จำเป็นในการบริหารประเทศ

(3) ระบบการตัดสินใจและบริหารจัดการทั้งภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน มีลักษณะที่ขาดความโปร่งใส บริสุทธิ์ และยุติธรรม ส่งผลให้ตัวระบบเองไม่มีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันก็เปิดโอกาสหรือช่องทางให้เกิดการฉ้อฉล ผิดจริยธรรมในวิชาชีพขึ้นได้

(4) ประชาชนขาดข้อมูลข่าวสาร ขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสถานการณ์บ้านเมืองอย่างชัดเจน จึงทำให้ไม่มีโอกาสในการร่วมตัดสินใจและร่วมแก้ไขปัญหา

(5) ปัญหาการทุจริต ประพฤติมิชอบทั้งในภาครัฐและเอกชน ซึ่งเกิดขึ้นอย่างกว้างขวางและมีการร่วมกันกระทำการทุจริตอย่างเป็นกระบวนการ

นอกจากนี้ ยังมีกระแสหลักจากภายนอกประเทศถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ก่อให้เกิดการบริหารจัดการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและมีอิทธิพลต่อความกระตือรือร้นที่จะสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมไทย ได้แก่

(1) กระแสประชาธิปไตยในสังคมโลกมีอิทธิพลต่อแนวคิด และค่านิยมในการพัฒนาของประเทศต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญต่อการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชน การมีส่วนร่วมของประชาชน การพิทักษ์ สิทธิมนุษยชน และการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น

(2) กระแสของการผลักดันให้มีการปฏิรูปในเรื่องโลกาภิบาล (Global Governance) และการจัดการระบบเศรษฐกิจโลก (Global Economic Governance) โดยการพัฒนาองค์การระหว่างประเทศให้มีบทบาทในด้าน การเมืองและความมั่นคงของโลกมากขึ้น รวมทั้งการปฏิรูปองค์การระหว่างประเทศให้มีความโปร่งใสและมีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น

(3) กระแสสังคมทั่วโลกให้ความสำคัญกับกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาท้องถิ่น และการกระจายอำนาจ การเคารพสิทธิ ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมท้องถิ่น โดยตระหนักถึงสิทธิของเด็ก สตรี และคนชรา และให้ความสำคัญต่อการเสริมสร้างธรรมาภิบาลโดยเน้นความโปร่งใส การตรวจสอบได้ ความมีสำนึกรับผิดชอบ และการเสริมสร้างประสิทธิภาพของระบบบริหารจัดการ

(4) เงื่อนไขจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ในการให้ประเทศไทยกู้ยืมเงินเพื่อแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจ ใน พ.ศ. 2540 ที่รัฐบาลไทยจะต้องสร้างธรรมาภิบาลขึ้นในสังคมไทย เนื่องจาก IMF รู้ดีถึงสาเหตุที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจขึ้นในประเทศไทยเนื่องมาจากการขาดการบริหารจัดการที่ดี

การปรับโครงสร้างดังกล่าวนี้มักเป็นการลดบทบาทของรัฐ เพื่อลดการอุดหนุนหรือใช้จ่ายเกินตัวของรัฐบาล ผลที่ตามมาภายหลังการขอกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) เกิดการใช้คำว่า Governance ทับศัพท์ในหนังสือแสดงเจตจำนงกู้เงิน ภายหลังการแสดงเจตนาในการขอกู้เงินนี้เองที่ทำให้ นักวิชาการเริ่มหันมาสนใจกับระบบการกำกับดูแล (Governance) เพื่อนำมาปรับใช้ในบริบทของสังคมไทย โดยการนำระบบการกำกับดูแลมาผสมผสานกับรูปแบบการปกครองที่ใช้อยู่และมีการผลักดันให้เป็นหลักในการสร้างการปกครองที่ดีของประเทศ มีผลให้มีการเริ่มปรับเปลี่ยนโครงสร้างของระบบราชการ รูปแบบการบริหารราชการจัดการของรัฐ และบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย



2.2.3 ความหมายของธรรมาภิบาล

จากแรงกดดันจากสภาวะทางเศรษฐกิจ ปัญหาของสังคม และภาคกฎหมายล้วนแต่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดพัฒนาการของระบบการกำกับดูแลกิจการ (Governance) ขึ้น และได้กลายเป็นเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ประเทศต่างๆ ทั่วโลก ต้องนำระบบการกำกับดูแลกิจการนี้ไปใช้บังคับอย่างจริงจัง

คำว่า Governance โดยความหมายทั่วไป หมายถึง “โครงสร้างการจ้องค์การ นโยบาย กระบวนวิธีปฏิบัติ และระบบการควบคุมภายในขององค์การ ที่ออกแบบมาเพื่อใช้ชี้้นำการปฏิบัติงานทั้งหมดในลักษณะต่อเนื่อง และควบคุมกิจกรรมทั้งหมดขององค์การด้วยความซื่อสัตย์สุจริต และด้วยความเอาใจใส่ต่อการปกป้องผลประโยชน์ของผู้มีส่วนได้เสียทั้งหมดและต่อผู้รับผลประโยชน์ โดยการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบข้อบังคับที่กำหนดเพื่อจะได้รายงานถึงการปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของตน” (เจริญ เจษฎาวัลย์, 2547:15)

คำศัพท์อื่นที่มีการนำมาใช้และมีความหมายคล้ายหรือใกล้เคียงกับคำว่า Governance เช่น Good Governance, Good Corporate Governance, National Governance หรือ Public Governance ในประเทศไทย มีการนำคำดังกล่าวมาใช้ในบริบทของการกำกับดูแลกิจการเช่นกัน โดยการแปลความหมายคำว่า Good Governance ไว้หลากหลาย เช่น ธรรมาภิบาล, หลักการปกครองบ้านเมืองที่ดี, ธรรมรัฐ, กลไกประชาธิปไตยที่ดี และอื่นๆ ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้คำนิยามว่า “ธรรมาภิบาล” ของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย โดยให้นิยามของธรรมาภิบาล หมายถึง “กฎเกณฑ์การปกครองบำรุงรักษาสังคมบ้านเมืองที่ดี อันหมายถึงการจัดการบริหารสังคมที่ดีในทุกๆ ด้านและทุกๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบขององค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐและรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรเอกชน ชมรม และสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลภาคเอกชน และภาคประชาสังคม”

บวรศักดิ์ อูรรณโน (2542) ได้อธิบายถึงเหตุผลที่เลือกใช้คำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้ด้วยเหตุผล 2 ประการ

ประการแรก รากศัพท์ของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” ซึ่งตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตสถาน พ.ศ.2525 หน้า 420 ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง “คุณความดี ...ความถูกต้อง...” ส่วนคำว่า “อภิบาล” แปลว่า “บำรุงรักษา ปกครอง”

ประการที่สอง “ธรรมาภิบาล” ใช้ได้ในความหมายอย่างกว้างซึ่งรวมทั้งการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรธุรกิจเอกชน (Corporate Governance) และการปกครองที่ดีของภาครัฐ (Governance)

ธรรมาภิบาล ในวงการวิชาการมีความหมายสองนัย กล่าวคือ (สมบุรณ์ ศิริประชัย, 2550)

นัยแรกเป็นความหมายที่จำกัด ซึ่งธนาคารโลกพยายามสื่อสารโดยตีความว่า หมายถึง ในด้านการบริหารหรือการจัดการของรัฐ

นัยที่สอง เป็นนัยที่รัฐบาลตะวันตกนำมาอ้างอิงคือ เป็นเรื่องทางการเมืองมากกว่า

ด้วยเหตุนี้จึงมักเกิดความสับสนในวงการวิชาการว่าจะหมายถึง นัยแรก หรือนัยที่สอง ดังนั้นธรรมาภิบาล จึงเป็นระบบการบริหารที่มีความหมายที่กว้างและครอบคลุมหลากหลายมิติ เช่น

ในความหมายของธรรมาภิบาลโลก ได้ให้ความหมาย Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา เป็นการชี้ให้เห็นความสำคัญของการมีธรรมาภิบาลเพื่อช่วยในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้รัฐบาลสามารถให้บริการที่มีประสิทธิภาพมีระบบที่ยุติธรรม มีกระบวนการกฎหมายที่อิสระ ที่ทำให้มีการดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญา อีกทั้งระบบราชการ ฝ่ายนิติบัญญัติ และสื่อที่มีความโปร่งใส รับผิดชอบ และตรวจสอบได้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544: 5) ซึ่งปัจจัยสามด้านที่แวดล้อม คำว่า ธรรมาภิบาล นั้นคือ ความเป็นระบบ (systematic) ด้านการเมือง (political) และการบริหารราชการแผ่นดิน (administrative)

ในความหมายของ United Nations and Development Programme (UNDP) ให้นิยามของคำว่า ธรรมาภิบาล หมายถึง “การมีส่วนร่วม ความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อสังคม นอกจากนี้ รัฐหรือหน่วยปกครอง ยังต้องกระทำกรอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อให้มั่นใจได้ว่าการดำเนินการในโครงการต่างๆ ของรัฐหรือหน่วยปกครอง ไม่ว่าจะเป็นด้านการเมือง สังคม และเศรษฐกิจนั้น ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความต้องการของคนส่วนใหญ่โดยเฉพาะคนยากจนและกลุ่มที่ด้อยโอกาสทั้งหลาย” (วิจิต หล่อจ๊ะระชุมห์กุล และคณะ, 2549: 8)

UNDP เชื่อว่าธรรมาภิบาลเป็นปัจจัยสำคัญที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืนและลดความยากจนลงได้ ดังคำกล่าวของเลขาธิการองค์การสหประชาชาติ Kofi Anan ว่า *Good governance is perhaps the single most important factor in eradicating poverty and promoting development* ธรรมาภิบาลเป็นแนวทางการบริหารงานของรัฐที่เป็นการก่อให้เกิดการเคารพสิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม สร้างเสริมประชาธิปไตย และมีความโปร่งใส และเพิ่มประสิทธิภาพ (Weiss, 2000) ซึ่งจากเอกสารของ UNDP (1997) ในเรื่อง Governance for Sustainable Human Development สรุปว่า ธรรมาภิบาล ควรที่จะต้องครอบคลุมประเด็นหลัก 3 ด้าน คือ **เศรษฐกิจ การเมือง และการบริหาร** และแต่ละด้านควรประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันในการที่จะนำเสนอความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ของกลุ่มที่เป็นส่วนรวมในการใช้สิทธิตามกฎหมาย ในการทำตามหน้าที่ ข้อตกลงและในการแสดงออกซึ่งความแตกต่าง เมื่อ Governance เป็นกระบวนการนั้นก็หมายความว่า จะต้องเป็นผู้กระทำและกลุ่มบุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง จึงได้มีการแบ่งกลุ่มบุคคลเหล่านี้ออกเป็น 3 สถาบันหรือภาค อันได้แก่ ภาครัฐหรือภาคปกครอง (Government) ภาคเอกชน (Private Sector) และภาคประชาสังคม (Civil Society) (วิจิต หล่อจ๊ะระชุมห์กุล และคณะ, 2549: 7)

สำหรับในประเทศไทยได้มีองค์กรที่เกี่ยวข้องและบุคคลที่สนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาล ให้ความหมายของคำว่าธรรมาภิบาลไว้ เช่น

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) ได้ให้ความหมายว่า การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง กติกา หรือกฎเกณฑ์การบริหารการปกครองที่ดี เหมาะสม และเป็นธรรม ที่ใช้ในการดำรงรักษาสังคมบ้านเมือง และสังคม อันหมายถึง การจัดการบริหารทรัพยากรและสังคมที่ดีในทุก ๆ ด้าน และทุก ๆ ระดับ รวมถึงการจัดระบบองค์กรและกลไกของคณะรัฐมนตรี ส่วนราชการ องค์กรของรัฐ และรัฐบาลที่ไม่ใช่ส่วนราชการ การบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล องค์กรของเอกชน ชมรมและสมาคมเพื่อกิจกรรมต่างๆ นิติบุคคลเอกชน และภาคประชาสังคม (สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน, 2543)

ต่อมาได้มีพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ให้นิยามของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี หมายถึง “การบริหารจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคม เพื่อการพัฒนาของประเทศ โดยมีการเชื่อมโยงองค์ประกอบทั้ง 3 ส่วนของสังคม คือ ภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม และให้มีการสนับสนุนซึ่งกันและกันอย่างสร้างสรรค์ ก่อให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจสังคม การเมือง อย่างสมดุล มีการใช้อำนาจในการพัฒนาให้เป็นไปอย่างมั่นคง ยั่งยืน และมีเสถียรภาพ โดยมีเป้าหมายและกรอบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่ เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ไม่มีขั้นตอนการปฏิบัติงานเกินความจำเป็น มีการปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ ตลอดจนมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2547)

ธีรยุทธ บุญมี (ใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2550) อธิบายว่า ธรรมาภิบาล คือ ธรรมรัฐ คือ กระบวนการความสัมพันธ์ (Interactive Relation) ระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม และภาคประชาชน ในการที่จะทำให้การบริหารราชการแผ่นดินดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพนั้น ต้องมีคุณธรรม มีความโปร่งใส มีความยุติธรรม และสามารถตรวจสอบได้ การบริหารประเทศที่ดี ควรเป็นการบริหารแบบสองทาง ระหว่างรัฐบาล ประชาธิปไตย และฝ่ายสังคม เอกชน องค์กรพัฒนาภาคเอกชน โดยเน้นการมีส่วนร่วม การจัดการตนเอง เพื่อนำไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมมากขึ้น ความหมายของธรรมรัฐจึงแบ่งออก 3 ระดับ คือ ธรรมรัฐในระดับปัจเจกบุคคล ธรรมรัฐในระดับกลุ่ม บริษัทและองค์กร และธรรมรัฐระดับชาติ

ประเวศ วะสี (2542) อธิบายว่าการที่สังคมประกอบด้วยภาคสำคัญ 3 ภาค คือภาครัฐ ภาคธุรกิจ เอกชน และภาคประชาชน เมื่อพิจารณาถึงธรรมาภิบาลก็จะรวมถึงความโปร่งใส ความถูกต้องของสามภาคดังกล่าว ธรรมาภิบาลในทัศนะของประเวศ วะสี จึงเป็นเสมือนพลังผลักดันที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาของประเทศชาติ

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2541) ให้ความหมายธรรมาภิบาลว่า การที่กลไกของรัฐทั้งการเมืองและการบริหาร มีความแข็งแกร่ง มีประสิทธิภาพ สะอาด โปร่งใส และรับผิดชอบ เป็นการให้ความสำคัญกับภาครัฐ และรัฐบาลเป็นด้านหลัก

จากคำนิยามทั้งหมดที่นำเสนอข้างต้น สรุปได้ว่า ความหมายที่กว้างของคำว่าธรรมาภิบาล หรือ Good Governance มีความหมายได้หลายแนวทางไม่ว่าจะเป็นในด้านการบริหารงานภาครัฐและยังรวมถึงการบริหารงานในองค์กรอื่นๆ ทั้งในภาคเอกชนและภาคประชาสังคมอีกด้วย ส่งผลให้ธรรมาภิบาลมีองค์ประกอบที่หลากหลายและแตกต่างกัน แต่โดยรวมแล้วธรรมาภิบาลเกี่ยวข้องกับการดำเนินการต่าง ๆ เพื่อให้ได้ผลตามที่ต้องการ อันเป็นการนำองค์กรไปสู่จุดมุ่งหมายตามที่ตั้งไว้ อีกทั้งยังคำนึงถึงการดำเนินการในวิถีทางที่ถูกต้องและถูกวิธีอีกด้วย ซึ่งในประเด็นหลังนี้จะเป็นอย่างไร ออกมาในรูปแบบใด ส่วนหนึ่งจะถูกกำหนดโดยค่านิยม วัฒนธรรม และบรรทัดฐานขององค์กรหรือสังคมที่เกี่ยวข้อง



2.2.4 มิติของธรรมาภิบาล

จากข้อสรุปเกี่ยวกับค่านิยมของธรรมาภิบาลข้างต้น จึงมีทั้งองค์กระระหว่างประเทศ องค์กรภายในประเทศ รวมถึงนักวิชาการและบุคคลสำคัญๆ ให้ความสำคัญกับการนำธรรมาภิบาลไปปรับใช้ ส่งผลให้มีการแบ่งธรรมาภิบาลออกเป็นองค์ประกอบหรือมิติที่หลากหลายแตกต่างกันออกไป ดังต่อไปนี้

กรอบมิติธรรมาภิบาลที่จะกล่าวถึง กรอบแรกเป็นของ*ธนาคารโลก* ธนาคารโลกได้เปลี่ยนบทบาทของตนเองจากเดิมที่เคยเข้าไปแทรกแซงในกิจกรรมต่างๆ ภายในประเทศที่ได้รับเงินสนับสนุนจากธนาคารโลก มาเป็นการให้ความสำคัญกับภาพโดยรวมของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับเรื่องของบรรยากาศการปกครอง (Governance Climate) ดังนั้น ธนาคารจึงได้แบ่งมิติของการปกครองออกเป็น 4 มิติ คือ (สมบุรณ์ ศิริประชัย , 2550)

- (1) การบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management)
- (2) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability)
- (3) กรอบกฎหมายเพื่อการพัฒนา (Legal Framework for Development)
- (4) ความโปร่งใสและข้อมูลข่าวสาร (Transparency and Information)

Kaufmann และ Kraay (อ้างใน วิจิต หล่อจิระชุนท์กุล และคณะ, 2549) ในนามของธนาคารโลกได้พัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาล เพื่อใช้กับประเทศต่าง ๆ ทั่วโลกประมาณ 209 ประเทศ ในช่วงระหว่างปี ค.ศ. 1996-2004 โดยกำหนดมิติของธรรมาภิบาลที่จะวัดเป็น 6 มิติดังนี้

- (1) เสียงจากประชาชนและความรับผิดชอบในผลงาน (Voice and Accountability) เกี่ยวข้องกับสิทธิของประชาชนทั้งในเชิงทางการเมือง ในเชิงพลเมือง และในเชิงมนุษยชาติ
- (2) ความมั่นคงของการเมืองและความรุนแรง (Political Instability and Violence) เกี่ยวข้องกับเรื่องของโอกาสที่จะเกิดความรุนแรง การก่อการร้ายและการเปลี่ยนแปลงในรัฐบาล
- (3) ประสิทธิภาพของรัฐบาล (Government Effectiveness) เกี่ยวข้องกับสมรรถนะและความสามารถของระบบราชการ และคุณภาพในการให้บริการประชาชน
- (4) ภาระที่เกิดจากกฎระเบียบราชการ (Regulatory Burden) เกี่ยวข้องกับนโยบายที่ไม่เป็นมิตรต่อการทำธุรกิจและตลาดการค้า
- (5) การบังคับใช้กฎหมาย (Rule of Law) เกี่ยวข้องกับคุณภาพในการบังคับใช้กฎหมายของตำรวจและศาล รวมถึงอัตราการเกิดอาชญากรรมด้วย
- (6) การควบคุมปราบปรามคอร์รัปชัน (Control of Corruption) เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจเพื่อผลประโยชน์ส่วนตนหรือพวกพ้อง

ธนาคารแห่งการพัฒนาเอเชีย หรือ Asian Development Bank (ADB) นำแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลของธนาคารโลกมาใช้ โดยให้ความสำคัญไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้ นอกจากนี้ธนาคารแห่งเอเชียยังได้ระบุว่า อย่างน้อยภาครัฐควรมีหน้าที่ที่จะต้องบริหารจัดการอยู่ 5 ประการ คือ (1) จะต้องรักษาความมั่นคงในเศรษฐกิจ

ระดับมหภาค (2) จะต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ (3) จะต้องเป็นธรรมาภิบาลในการจัดหาสมบัติหรือบริการสาธารณะ (4) จะต้องป้องกันไม่ให้เกิดลาดล้มเหลว และ (5) จะต้องส่งเสริมให้เกิดความเสมอภาค ดังนั้น รัฐหรือหน่วยปกครองต้องทำหน้าที่เหล่านี้ให้ดีที่สุดจึงจะถือได้ว่ามีธรรมาภิบาล (วิชิต หล่อจ๊ะระชุมท์กุล และคณะ, 2549: 7 , อมรา พงศาพิชญ์ และนิตยา ภัทรสิริระพันธ์, 2541)

ธนาคารแห่งการพัฒนาเอเชีย ได้ทำการปรับมิติธรรมาภิบาลของธนาคารโลกจากเดิม 6 มิติโดยลดลงเหลือ 4 มิติ ดังนี้ (สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2550:12)

(1) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability) เกี่ยวข้องกับการที่หน่วยงานหรือข้าราชการที่เกี่ยวข้องสามารถอธิบายเหตุผลเกี่ยวกับการกระทำของตนได้ รวมทั้งมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่มีอำนาจให้ซึ่งหมายถึง ประชาชนเป็นหลักใหญ่

(2) การมีส่วนร่วม (Participation) เกี่ยวข้องกับการที่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเป็นเจ้าของและที่สำคัญคือ จะช่วยทำให้ผลของการดำเนินการในโครงการต่าง ๆ เป็นไปตามความต้องการของคนส่วนใหญ่

(3) ความโปร่งใส (Transparency) เกี่ยวข้องกับ 2 ประเด็นคือ การที่สาธารณชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่สำคัญของภาครัฐได้อย่างสะดวก และอีกประเด็นคือ ความชัดเจนและการเปิดเผยเกี่ยวกับ กฎระเบียบ และกระบวนการตัดสินใจต่าง ๆ ของภาครัฐ

(4) ความเป็นสิ่งที่สามารถทำนายได้ (Predictability) เกี่ยวข้องกับ 2 ประเด็นเช่นกัน ประเด็นแรกเป็นเรื่องของการมีกฎหมาย ระเบียบ และนโยบายในการปกครองสังคมและประเด็นที่สองเกี่ยวข้องกับ ความเสมอภาค ความยุติธรรม และความคงเส้นคงวาในการบังคับใช้กฎหมาย

United Nations and Development Programmed (UNDP) เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งที่ทำให้ความสำคัญกับเรื่องของธรรมาภิบาลในระดับประเทศเป็นอย่างมาก โดยมีความมุ่งหวังว่าธรรมาภิบาลจะนำมาซึ่งการพัฒนาของประเทศในลักษณะที่ทำให้ความสำคัญกับคนยากจนและสตรี ก่อให้เกิดความยั่งยืนเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม สร้างโอกาสที่ดีขึ้นให้กับประชาชนทั้งในด้านการงานและชีวิตความเป็นอยู่ UNDP ได้แบ่งธรรมาภิบาลออกเป็น 9 มิติดังนี้ (วิชิต หล่อจ๊ะระชุมท์กุล และคณะ, 2549:13-14)

(1) การมีส่วนร่วม (Participation) คนทุกคนไม่ว่าชายหรือหญิงควรมีสติที่มีเสียงในกระบวนการตัดสินใจ จะโดยทางตรงหรือทางอ้อมผ่านกลุ่มหรือสถาบันที่สังกัดก็ได้ การมีส่วนร่วมอย่างกว้างขวางจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อ ประชาชนมีเสรีภาพในการชุมนุมและการพูดในที่สาธารณะ รวมทั้งจะต้องเป็นการมีส่วนร่วมที่สามารถเกิดผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

(2) ระเบียบของกฎหมาย (Rule of Law) กรอบของกฎหมายจะต้องยุติธรรมและมีการบังคับใช้อย่างเท่าเทียมกัน

(3) ความโปร่งใส (Transparency) ประชาชนที่เกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงกระบวนการ สถาบัน และข้อมูลข่าวสารที่เกี่ยวข้องได้ จะต้องมีการจัดหาข้อมูลข่าวสารอย่างเพียงพอที่จะทำให้ประชาชนเข้าใจและสามารถติดตามการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐได้

(4) การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการต่าง ๆ จะต้องพยายามที่จะให้บริการกับประชาชนที่ต้องการทุกคน

(5) การอยู่บนพื้นฐานของความเห็นร่วมกัน (Consensus Orientation) ธรรมาภิบาลจะเป็นสิ่งที่ทำให้เราสามารถหาข้อสรุปที่คนส่วนใหญ่เห็นร่วมกันจากความคิดเห็นหรือผลประโยชน์ที่หลากหลายแตกต่างกันได้

(6) ความเสมอภาค (Equity) คนทุกคนทั้งชายและหญิงมีโอกาสที่จะพัฒนาให้ดีขึ้นหรือรักษาไว้ซึ่งสภาพชีวิตความเป็นอยู่ของตน

(7) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) คือ การที่กระบวนการหรือสถาบันในสังคมสามารถปฏิบัติงานได้ผลตามความต้องการหรือเป้าหมายที่ตั้งไว้ โดยการใช้ทรัพยากรอย่างเกิดประโยชน์สูงสุด

(8) ความรับผิดชอบในผลงาน (Accountability) ผู้ที่ตัดสินใจของภาครัฐบาล ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จะต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน และสถาบันที่มีส่วนได้เสีย อย่งไรก็ตาม ความรับผิดชอบดังกล่าวนี้ย่อมมีความแตกต่างกันขึ้นอยู่กับประเภทองค์การและขึ้นอยู่กับว่าการตัดสินใจนั้นเป็นเรื่องภายในหรือภายนอกองค์การ

(9) วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและสาธารณชนมีภาพในอนาคตที่กว้างๆ เกี่ยวกับธรรมาภิบาล และการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ รวมทั้งสิ่งที่จะต้องดำเนินการเพื่อก่อให้เกิดการพัฒนาตามภาพที่ใ้มองเห็นได้ วิสัยทัศน์ดังกล่าวนี้ถูกพัฒนาขึ้นมาบนพื้นฐานของความเข้าใจในวัฒนธรรม ประวัติศาสตร์ และสภาพสังคมที่สลับซับซ้อน

องค์การสหประชาชาติ หรือ United Nations (UN) ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกันและมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส ธรรมาภิบาลคือการมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544:5-8)

องค์การสหประชาชาติจัดแบ่งมิติของธรรมาภิบาลไว้ 8 องค์ประกอบ คือ หลักความโปร่งใส (Transparency) หลักนิติธรรม (Rule of Law) หลักความรับผิดชอบ (Responsiveness) หลักความเสมอภาค (Equity and Inclusiveness) หลักการมีฉันทานุมัติร่วมในสังคม (Consensus Orientation) หลักคุณธรรม (Morality) หลักความคุ้มค่า หรือหลักประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) และหลักการมีส่วนร่วม (Participation) (ณิชนันท์ จันทร์สีบแถว, 2549 อ้างใน ศรีพัชรา สิทธิกิจาร แก้วพิจิตร, 2551:68)

ทั้งนี้ ตัวอย่างในประเทศสิงคโปร์ สิ่งจำเป็นที่จะทำให้ประเทศมีธรรมาภิบาลประกอบด้วย 3 องค์ประกอบ (Ministry of Education in Singapore, 2553,online) ได้แก่

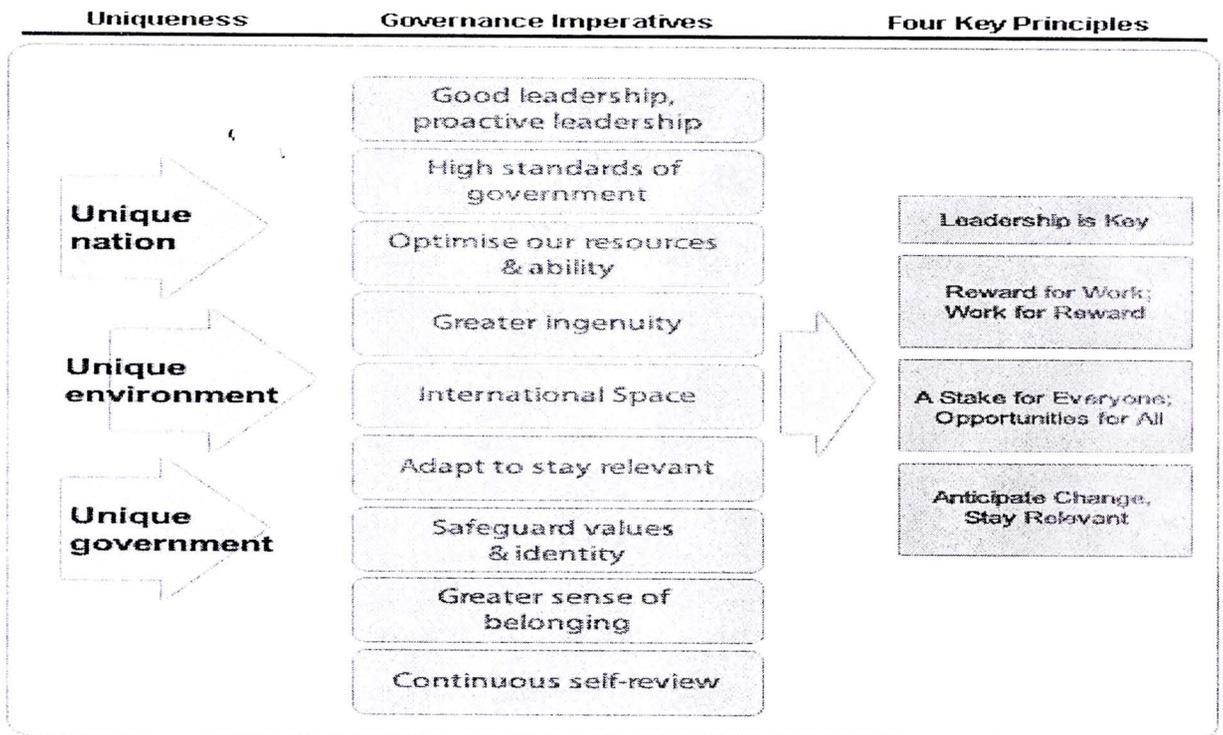
(1) ลักษณะพิเศษของความเป็นชาติ (Unique Nation) ซึ่งมีข้อจำกัดทางกายภาพทั้งในทางขนาดของพื้นที่ การขาดแคลนทรัพยากรธรรมชาติ และความหลากหลายทางเชื้อชาติ

(2) ลักษณะพิเศษด้านสิ่งแวดล้อม (Unique Environment) ซึ่งเป็นแรงพื้นฐานในสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการดำรงชีวิต

(3) ลักษณะพิเศษของรัฐบาล (Unique Government) ซึ่งเกี่ยวข้องกับคุณลักษณะเฉพาะของระบบการเมือง

หลักสำคัญที่จะทำให้เกิดธรรมาภิบาลมีสี่ประการ คือ รางวัลสำหรับการทำงาน-ทำงานสำหรับรางวัล, ภาวะความเป็นผู้นำ การให้โอกาสสำหรับทุกคน และการเปลี่ยนความคาดหวัง (ดังภาพที่ 2.2)

ภาพที่ 2.2 แสดงกรอบแนวคิดภาพรวมของหลักธรรมาภิบาลในประเทศสิงคโปร์ (Principles of Governance in Singapore)



ที่มา : “Principles of Governance”, สืบค้นเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2552, แหล่งข้อมูล <http://www.cscollege.gov.sg/page.asp?id=61>

อรพินท์ สพิโชคชัย (อ้างใน สมบูรณ์ ศิริประชัย, 2550) ได้สังเคราะห์ถึงองค์ประกอบของธรรมาภิบาลไว้อย่างกระชับ ซึ่งประกอบด้วย 6 ด้านดังนี้ คือ

(1) การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Public Participation) คือ กลไกกระบวนการที่ประชาชน (ชายและหญิง) มีโอกาสและมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจอย่างเท่าเทียมกัน (equity) ไม่ว่าจะเป็นโอกาสในการเข้าร่วมในทางตรงหรือทางอ้อม โดยผ่านกลุ่มผู้แทนราษฎรที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน รวมถึงการให้เสรีภาพแก่สื่อมวลชน และให้เสรีภาพแก่สาธารณชนในการแสดงความคิดเห็นอย่างสร้างสรรค์

(2) ความสุจริตและโปร่งใส (Honesty and Transparency) คือ กลไกที่มีความสุจริต และโปร่งใสซึ่งรวมถึงการมีระบบกติกากและการดำเนินงานที่เปิดเผย ตรงไปตรงมา ประชาชน สามารถเข้าถึงและได้รับข้อมูล

ข่าวสารอย่างเสรี เป็นธรรม ถูกต้องและมีประสิทธิภาพ ซึ่งหมายถึงการที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานกำกับดูแลและประชาชนสามารถตรวจสอบและติดตามผลได้

(3) พันธะความรับผิดชอบต่อสังคม (Accountability) คือ กลไกที่มีความรับผิดชอบในบทบาทภาระหน้าที่ที่มีต่อสาธารณชน โดยมีการจัดองค์กรหรือการกำหนดกฎเกณฑ์ที่เน้นการดำเนินงานเพื่อสนองตอบความต้องการของกลุ่มต่างๆ ในสังคมอย่างเป็นธรรม

(4) กลไกการเมืองที่ชอบธรรม (Political Legitimacy) คือ กลไกที่มีองค์ประกอบของผู้ที่เป็นรัฐบาลหรือผู้ที่เข้าร่วมบริหารประเทศซึ่งมีความชอบธรรม เป็นที่ยอมรับของคนในสังคมโดยรวม ไม่ว่าจะโดยการแต่งตั้งหรือเลือกตั้ง แต่จะต้องเป็นรัฐบาลที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนว่ามีความสุจริต มีความเที่ยงธรรม และมีความสามารถที่จะบริหารประเทศได้

(5) กฎเกณฑ์ที่ยุติธรรมและชัดเจน (Fair Legal Framework and Predictability) คือ มีกรอบของกฎหมายที่ยุติธรรมและเป็นธรรมสำหรับกลุ่มคนต่างๆ ในสังคม ซึ่งกฎเกณฑ์มีการบังคับใช้และสามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นกฎเกณฑ์ที่ชัดเจน

(6) ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Efficiency and Effectiveness) คือ ในการดำเนินงานไม่ว่าจะเป็นด้านการจัดกระบวนการทำงาน การจัดองค์กร การจัดสรรบุคลากร และมีการใช้ทรัพยากรสาธารณะต่างๆ อย่างคุ้มค่าและเหมาะสม มีการดำเนินการและการให้บริการสาธารณะที่ให้ผลลัพธ์ เป็นที่น่าพอใจและกระตุ้นการพัฒนาของสังคมทุกด้าน (การเมือง สังคม วัฒนธรรม และเศรษฐกิจ)

2.2.5 มิติของธรรมาภิบาลในระบบกฎหมายไทย

จากวิวัฒนาการของธรรมาภิบาลในประเทศไทยในช่วงต้น ส่งผลให้ภาครัฐและนักวิชาการต่างให้ความสำคัญของหลักการดังกล่าว ผลที่ตามมาคือการปรับแก้กฎหมายภายในเพื่อให้เกิดการเสริมสร้างหลักธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ ดังนี้

(1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้วางรากฐานของธรรมาภิบาลไว้อย่างครบถ้วน หลักการที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการประเทศ การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในทุกด้านทั้งระดับชาติ ท้องถิ่น ชุมชน และในทุกระดับตั้งแต่ร่วมรับรู้ไปจนถึงร่วมทำและร่วมรับผล แม้ต่อมาจะมีการยกเลิกรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 แทนรัฐธรรมนูญฉบับเดิมแต่หลักการหรือรากฐานของธรรมาภิบาลก็ยังคงกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญไว้อย่างครบถ้วนเช่นเดิม

(2) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ระเบียบดังกล่าวถูกยกเลิกโดยพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

(3) พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ซึ่งการบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็นเพื่ออำนวยความสะดวก

ความสะอาดและตอบสนองความต้องการแก่ประชาชน และมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างเป็นรูปธรรมอย่างสม่ำเสมอ

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นไปในทิศทางที่สนับสนุนให้เกิดธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ โดยเฉพาะการเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะแทนภาครัฐมากขึ้น ส่วนภารกิจที่ภาครัฐต้องเป็นผู้ดำเนินการเองให้ปรับรูปแบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ คุณภาพ และมีความคล่องตัวสูง นอกจากนี้ ยังมีการพัฒนาระบบประเมินผลการเสริมสร้างประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพการให้บริการและในระดับบุคคลโดยมีตัวชี้วัด และความเป็นเลิศ (Best Practice) เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินผลที่ชัดเจน และนำผลการประเมินไปใช้ประกอบในการพิจารณาจัดสรรรางวัลประจำปีของส่วนราชการ การพิจารณาความดีความชอบในระดับเจ้าหน้าที่ และรายงานผลการปฏิบัติราชการขององค์กรต่อสาธารณะ

หากขยายความประเด็นด้านคุณค่าหลักของธรรมาภิบาลแล้ว จะพบว่าในประเทศไทยนั้น มักจะระบุหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีทั้งหมด 6 หลัก (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, Online และวิชิตและคณะ, 2549:14) คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยมีรายละเอียดดังนี้

(1) **หลักนิติธรรม** หมายถึง การตรากฎหมายที่ถูกต้อง เป็นธรรม การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย การกำหนดกฏกติกาและการปฏิบัติตามกฏ กติกาที่ตกลงกันไว้อย่างเคร่งครัดโดยคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพ ความยุติธรรมของสมาชิก ซึ่งสาระสำคัญของหลักการดังกล่าว คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลักไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย รวมทั้งหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ

(2) **หลักคุณธรรม** หมายถึง การยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม การส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกันเพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ชยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริต จนเป็นนิสัยประจำชาติ โดยสาระสำคัญของหลักการดังกล่าวคือ ปลอดจากการทำผิดวินัย ปลอดจากการทำผิดกฎหมาย และปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพ

(3) **หลักความโปร่งใส** หมายถึง พฤติกรรมที่รู้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้อำนาจหน้าที่กระทำการใดเพื่อประโยชน์สาธารณะ ในแง่นี้ความโปร่งใสจึงมีความหมายตรงกันข้ามกับการคอร์รัปชัน หรือพฤติกรรมที่เจ้าหน้าที่ของรัฐอาศัยอำนาจหน้าที่กระทำการใดๆ ในลักษณะซ่อนเร้น เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนตนซึ่ง สำหรับหลักการดังกล่าวสามารถแบ่งออกเป็น 4 ด้านคือ ด้านความโปร่งใสด้านโครงสร้างของระบบงาน ด้านความโปร่งใสด้านระบบการให้คุณ ด้านความโปร่งใสของระบบการให้โทษ และด้านความโปร่งใสด้านการเปิดเผยของระบบงาน

(4) **หลักการมีส่วนร่วม** หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ รวมทั้งการจัดสรรทรัพยากรของชุมชนและของชาติ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน โดยการให้ข้อมูล แสดงความคิดเห็น ให้คำแนะนำปรึกษา ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ รวมตลอดจนการควบคุมโดยตรงจากประชาชนและการพัฒนาขีดความสามารถของ

ประชาชนในการมีส่วนร่วม จากความหมายดังกล่าวจึงสามารถแบ่งระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนจากต่ำสุดไปหาสูงสุด ได้แก่ ระดับการให้ข้อมูล ระดับการเปิดรับความคิดเห็นของประชาชน ระดับการปรึกษาหารือ ระดับการวางแผนร่วมกัน ระดับการร่วมปฏิบัติ และระดับการควบคุมโดยประชาชน

(5) **หลักความรับผิดชอบ** หมายถึง การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบ ต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และการกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลดีและเสียจากการกระทำของตนเอง ซึ่งโดยสรุปแล้วหลักความรับผิดชอบมีสาระสำคัญคือ การบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ การมีระบบติดตามประเมินผล การมีเป้าหมายชัดเจน การจัดการกับผู้ไม่มีผลงาน การมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน และการมีแผนสำรอง

(6) **หลักความคุ้มค่า** หมายถึง การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัด เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยธรรมาภิบาลให้คนไทยมีความประหยัด ใช้จ่ายอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลก และรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน โดยมุ่งประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งโดยสรุปแล้วหลักความคุ้มค่ามีสาระสำคัญคือ การประหยัด การแข่งขัน และการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ทั้งนี้ หลักธรรมาภิบาลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ การบริหารกิจการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนผู้รับบริการ ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นหลักปฏิบัติแล้ว จะส่งผลต่อการสร้างภาพลักษณ์อันดีงามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง จนทำให้ประชาชนมีความยอมรับนับถือ และสามารถสร้างความเชื่อมั่นได้ว่า ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่บริหารท้องถิ่น มีความตั้งใจเข้ามาบริหารงานเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง ดังนั้น การสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จึงเป็นสิ่งสำคัญต่อการปกครองท้องถิ่นไทย และจะต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคเอกชน ซึ่งกลไกภาคส่วนเหล่านี้เป็นองค์กรที่จะช่วยกันขับเคลื่อนและเสริมสร้างธรรมาภิบาลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากผู้บริหารท้องถิ่นที่ได้มาจากการเลือกตั้งถือเป็นปัจจัยสำคัญในการบริหารชุมชนแล้ว ผู้นำในท้องถิ่นก็ถือเป็นกุญแจสำคัญที่จะทำให้ชุมชนนั้นๆ มีความเป็นธรรมาภิบาลได้

โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตยในประเทศไทย จึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบการบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วยังสร้างความเชื่อถือทั้งในประเทศและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้ ในประเทศไทยได้มีองค์กรของราชการ เช่น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) กระทรวงมหาดไทย และสถาบันการศึกษาได้เริ่มนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในการปฏิบัติงานซึ่งเรียกว่ายังอยู่ในช่วงของการใช้ได้ไม่นานนัก ซึ่งต้องติดตามเพื่อประเมินผลความสำเร็จของธรรมาภิบาลต่อไปในอนาคต แม้แต่กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันก็ได้มีบทบัญญัติที่กล่าวถึงรัฐบาลกับธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญ เช่น ความโปร่งใส การมีการตรวจสอบ ความมีประสิทธิภาพ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ในทำนองเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับนี้กำลังจะถูกประเมินถึงข้อดีและข้อเสีย เพื่อมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนต่อไปจึงเป็นเรื่อง

ที่ต้องติดตามว่าหลักธรรมาภิบาลที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญจะถูกเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขประการใดในอนาคต (บุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544:2)

2.2.6 งานศึกษาเกี่ยวกับธรรมาภิบาล

จากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับธรรมาภิบาลที่นำมาใช้ในการสังเคราะห์ในโครงการวิจัยนี้ผู้วิจัย พบว่างานศึกษาส่วนใหญ่เน้นการนำธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการแก้ปัญหาต่างๆ ที่มีอยู่ในประเทศ และการสร้างแนวทางในการพัฒนาประเทศด้วยหลักธรรมาภิบาลในประเด็นสำคัญที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงธรรมาภิบาลในภาคเอกชน การปราบปรามคอร์รัปชัน ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ตัวชี้วัด คุณภาพของชีวิตและการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน ธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ธรรมาภิบาลกับเทคโนโลยีสารสนเทศ งานศึกษาดังกล่าวให้ความสนใจธรรมาภิบาลในด้านต่างๆ ซึ่งสามารถสรุปได้พอสังเขปดังนี้ (ไพศาล ตั้งสมบูรณ์, 2548:22-25)

แนวคิดธรรมาภิบาลและธรรมาภิบาลในภาครัฐ

กลุ่มเนื้อหาที่มีประเด็นที่เกี่ยวกับ ความหมาย องค์ประกอบ หลักธรรมาภิบาลต่างๆไป และการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ประเทศไทย บางส่วนเป็นบทของการวิเคราะห์และแสดงความคิดเห็นของผู้เขียนบทความ ในด้านธรรมาภิบาลกับการปฏิรูประบบราชการ ธรรมาภิบาลกับการเมือง ธรรมาภิบาลกับสังคม และธรรมาภิบาลกับเศรษฐกิจของไทยและต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา แคนาดา ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย และประเทศในแถบแอฟริกาและประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชีย ซึ่งในเอกสารเหล่านี้ได้สะท้อนความคิดเห็น และความเข้าใจของผู้เขียนแต่ละท่านเกี่ยวกับลักษณะของธรรมาภิบาล ข้อดีหรือข้อเสีย ซึ่งเป็นประโยชน์อย่างยิ่งกับการทำความเข้าใจหลักธรรมาภิบาล วิวัฒนาการ และการปรับใช้ในภาครัฐของประเทศไทย

ประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชน

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นสำคัญคือ ความเชื่อมโยงกันระหว่างประชาธิปไตยกับธรรมาภิบาลส่วนกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในสังคม เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนเห็นบทบาทที่สำคัญของการแสดงความคิดเห็นและการมีส่วนร่วมทั้งในเรื่องการเลือกตั้ง การออกกฎหมาย รวมไปถึงการกล่าวถึงตัวบทกฎหมายที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการทางสังคมทั้งหมด เช่น ด้านการจัดการสภาพแวดล้อม ด้านการรักษาผลประโยชน์ของชุมชน ด้านสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีเนื้อหาที่เกี่ยวกับกระบวนการประชาสังคม ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญในกระบวนการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนอันเป็นองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาล นั่นคือ การรวมตัวจัดตั้งเป็นองค์กรพัฒนาสังคมต่างๆ อันเป็นผลมาจากการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมกันปกป้องและดูแลสิทธิของตนเอง และเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากร และจัดสร้างโครงการต่างๆ ของรัฐบาล

ธรรมาภิบาลในภาคเอกชน

กลุ่มเนื้อหานี้มีประเด็นเกี่ยวกับธรรมาภิบาลในภาคธุรกิจ (Good Corporate Governance) ซึ่งเป็นการนำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการจัดการธุรกิจของภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพขององค์กรและการให้บริการแก่ลูกค้า โดยผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีการบริหารจัดการที่ทันสมัย มีการทำงานร่วมกันระหว่างบริษัทและพนักงาน มีการพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอมีระบบการบริหารที่ตรวจสอบได้ และมีการดำเนินงานที่สนองต่อความต้องการของลูกค้า

การปราบปรามคอร์รัปชัน

กลุ่มเนื้อหาที่มีประเด็นการปราบปรามคอร์รัปชันซึ่งเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการธรรมาภิบาล เป็นแนวทางในการจัดการแก้ปัญหาการทุจริตในวงราชการไทย จัดการปราบปรามการคอร์รัปชันที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน และส่งเสริมให้มีกระบวนการป้องกันการคอร์รัปชันในอนาคต

ธรรมาภิบาลกับการพัฒนาเศรษฐกิจ

กลุ่มเนื้อหาที่มีประเด็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ดีขึ้น โดยเน้นความโปร่งใสของการบริหารการจัดการของภาครัฐและภาคธุรกิจมุ่งการสร้างสภาพการค้าเสรี ไม่มีการผูกขาดทางสินค้า มีการเผยแพร่ข้อมูลและข่าวสารที่รวดเร็วและถูกต้องสู่สาธารณชนอย่างทั่วถึง มีระบบการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ มีการปรับโครงสร้างและกระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจของโลก และการแข่งขันทางการค้าระหว่างประเทศ

ตัวชี้วัดคุณภาพของชีวิตและการพัฒนาสังคมที่ยั่งยืน

กลุ่มเนื้อหาที่มีประเด็นตัวชี้วัดคุณภาพของชีวิตด้านสังคม และเศรษฐกิจ เป็นการศึกษาแนวทางการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ การสร้างความกินดีอยู่ดีของประชาชน การลดปัญหาสังคม การมีความเสมอภาคทั้งทางด้านการศึกษา การทำงาน ไม่ว่าจะต่างเพศ ต่างศาสนา ซึ่งผลของตัวชี้วัดคุณภาพของชีวิต อย่างเช่น ระดับการศึกษาของประชาชน จะเป็นตัวบ่งชี้ระดับความพร้อมและความเข้มแข็งของพื้นฐานของสังคมที่จะมีการส่งเสริมการสร้างธรรมาภิบาล แนวทางการสร้างตัวชี้วัดดังกล่าวและบทเรียนการนำตัวชี้วัดไปปฏิบัติให้สามารถนำมาเป็นแนวทางพัฒนาตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในประเทศได้

ธรรมาภิบาลเพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

กลุ่มเนื้อหาที่มีประเด็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลเข้ามาใช้ในกระบวนการทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนในการร่วมรับผิดชอบ รักษาและดูแลสิ่งแวดล้อมในชุมชน พร้อมทั้งความร่วมมือกับภาครัฐในการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมนอกจากนี้ระบบตรวจสอบได้ของการจัดสรรงบประมาณส่วนภูมิภาคหรือท้องถิ่นในการจัดการสิ่งแวดล้อมและความโปร่งใสในการจัดทำโครงการ ก็เป็นประเด็นสำคัญที่สามารถนำหลักธรรมาภิบาลมาปรับใช้ในกระบวนการบริหารการจัดการได้

หลักธรรมาภิบาลและหลักพระพุทธศาสนา

กลุ่มเนื้อหาที่มีประเด็นเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลกับหลักพระพุทธศาสนา เป็นการนำเอาหลักธรรมาภิบาลในปัจจุบันมาเปรียบเทียบกับหลักธรรมาภิบาลทั้งของไทยดั้งเดิม คือ หลักทศพิธราชธรรม และหลักทางพระพุทธศาสนา

ธรรมาภิบาลกับเทคโนโลยีสารสนเทศ

กลุ่มเนื้อหาที่มีประเด็นการเสนอให้มีการนำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการสร้างธรรมาภิบาล เช่น การจัดสร้างระบบฐานข้อมูล การเผยแพร่เอกสารและข่าวสารสู่สาธารณชนอย่างมีประสิทธิภาพและกว้างขวาง และการประชาสัมพันธ์การส่งเสริมให้มีหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ก็

มีประเด็นที่ควรตระหนักคือ กระบวนการจัดระบบหรือเผยแพร่ข่าวสารต้องเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีความเป็นกลาง มีจริยธรรม เป็นไปอย่างถูกต้องโปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้เช่นกัน

2.2.7 การพัฒนาอย่างยั่งยืนและหลักธรรมาภิบาล

ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์ (Globalization) ซึ่งหมายถึง ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยี และกลไกการตลาด ก่อให้เกิดการเติบโต การผลิต การบริโภคที่เป็นผลเสียต่อสิ่งแวดล้อม ชีวิตมนุษย์ สัตว์ และพืชพันธุ์ ดังนั้น การพัฒนาที่ผ่านมาซึ่งเน้นการพัฒนาในด้านความเจริญเติบโตขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นสิ่งสำคัญ และปัจจัยที่ทำให้เศรษฐกิจเจริญเติบโต ซึ่งเป็นการพัฒนาที่ไม่สมดุล ทำให้ธรรมชาติเสื่อมโทรม และเกิดปัญหามากมายไม่ว่าจะเป็นปัญหาสภาพแวดล้อม ปัญหาสังคมและปัญหาสุขภาพจิตใจ ดังนั้น การที่มนุษย์ยังคงใช้แนวทางพัฒนาแบบเก่าซึ่งไม่คำนึงถึงข้อจำกัดในการพัฒนา อันหมายถึง ข้อจำกัดด้านสภาพ ความสามารถที่จะรองรับการบริโภค และการใช้ประโยชน์จากโลก และเมื่อทุกสิ่งทุกอย่างที่จะนำมาบริโภค และใช้ประโยชน์หมดลง อีกไม่นานทุกชีวิตบนโลกจะต้องจบสิ้น เพราะมนุษย์จะไม่สามารถอาศัยอยู่บนโลกได้อีกต่อไป การพัฒนาที่ยั่งยืน จึงเป็นแนวคิดเพื่อป้องกันมิให้โลกต้องเดินไปสู่จุดจบ (สถาบันนวัตกรรมวชิราจันท์, 2554,online)

ความล้มเหลวของการพัฒนาแบบดั้งเดิมที่ผ่านมา นอกจากจะทำลายสิ่งแวดล้อม ชีวิตมนุษย์ สัตว์ และพืชพรรณแล้ว ยังพบว่าการพัฒนาเศรษฐกิจของหลายประเทศ ได้สร้างปัญหาให้กับความเป็นอยู่ของมนุษย์ และวัฒนธรรมท้องถิ่นอย่างมหาศาล เนื่องจากรัฐบาลไม่รับผิดชอบ ไม่ฉะฉานต่อการตอบสนองความต้องการของประชาชน ระบบราชการมีคอร์รัปชันสูง ขาดประสิทธิภาพ ไม่มีความโปร่งใส ฯลฯ นานาชาติจึงได้ประชุมร่วมกันเพื่อแสวงหาแนวคิดที่เป็นกลางที่สุดมาเยียวยาภัยพิบัติที่เกิดขึ้น ผลสรุปที่ได้คือ ทั่วโลกควรปรับเปลี่ยนแนวทางการพัฒนาเสียใหม่ โดยจะต้องยกเลิกการพัฒนาซึ่งรัฐเป็นผู้ชี้แนะและออกคำสั่งแต่เพียงฝ่ายเดียว ในลักษณะ รัฐประชาชาติ (Nation State) โดยปรับเปลี่ยนเป็น ประชาธิปไตย (Civil State) ซึ่งเป็นความสัมพันธ์รูปแบบใหม่ระหว่างรัฐกับประชาชนในลักษณะที่เป็นประชาสังคม

ในรายงานพัฒนามนุษย์ (Human Development Report) ประจำปี ค.ศ.1996 เครือข่ายเพื่อการพัฒนาระดับโลก แห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Programme หรือยูเอ็นดีพี (UNDP)) ระบุว่า "คุณภาพ" ของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสำคัญกว่า "อัตรา"การเจริญเติบโตดังกล่าว ยูเอ็นดีพีขยายความว่า แบบแผนการเจริญเติบโตที่ทำความเสียหายในระยะยาวมีทั้งหมด 5 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่ การเติบโตที่ไม่สร้างงานให้กับประชากร (Rootless Growth) การเติบโตที่ทิ้งห่างกระแสประชาธิปไตย (Voiceless Growth) การเติบโตที่กดทับอัตลักษณ์ทางวัฒนธรรมจนสิ้นสลาย (Rootless Growth) การเติบโตที่ทำลายสิ่งแวดล้อม (Futureless Growth) และการเติบโตที่ประโยชน์ส่วนใหญ่ตกอยู่ในมือคนรวยเท่านั้น (Ruthless Growth) สรุปว่า การเติบโตทั้ง 5 รูปแบบดังกล่าวนี้ล้วนเป็นการเติบโตที่ "ทั้งไม่ยั่งยืน และไม่สมควรจะยั่งยืน"

แนวคิด "การพัฒนาอย่างยั่งยืน" นั้นไม่ใช่เรื่องใหม่ เพราะวัฒนธรรมมากมายในประวัติศาสตร์มนุษยธรรมทั้งวัฒนธรรมชุมชนในหลายพื้นที่ของประเทศไทย ได้มองเห็นความจำเป็นของการสร้างความสมดุลระหว่างสิ่งแวดล้อม สังคม และเศรษฐกิจ แต่สิ่งที่เป็นเรื่อง "ใหม่" ในโลกยุคโลกาภิวัตน์ คือ ความพยายามที่จะนิยาม สร้างองค์ความรู้อย่างเป็นระบบ และแจกแจงองค์ประกอบต่างๆ ของแนวคิดนี้ในบริบทของสังคมอุตสาหกรรมและข้อมูลข่าวสารระดับโลก (สฤณี อาชวานันทกุล, 2551,online)

ดังนั้น การพัฒนาประเทศให้สามารถดำรงอยู่อย่างมั่นคงในกระแสโลกาภิวัตน์ที่มีการเปลี่ยนแปลงรวดเร็ว และมีแนวโน้มทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น จำเป็นต้องสร้างความแข็งแกร่งของระบบและโครงสร้างต่างๆ ภายในประเทศให้สามารถพึ่งตนเองได้มากขึ้น และสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีของประเทศตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง โดยให้ความสำคัญต่อการนำทุนของประเทศที่มีศักยภาพและความได้เปรียบด้านอัตลักษณ์และคุณค่าของชาติ ทั้งทุนสังคม ทุนเศรษฐกิจ และทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมาใช้ประโยชน์อย่างบูรณาการและเกื้อกูลกัน พร้อมทั้งเสริมสร้างให้แข็งแกร่งเป็นเสมือนเสาเข็มหลักในการพัฒนาประเทศ โดยการเสริมสร้างทุนสังคม ที่มุ่งพัฒนาศักยภาพคนในทุกมิติทั้งด้านร่างกาย จิตใจ และสติปัญญา ครอบคลุมมีความอบอุ่น มั่นคง ชุมชนมีความเข้มแข็ง และรวมพลังเป็นเครือข่ายในการพัฒนาสำหรับการเสริมสร้างทุนเศรษฐกิจ มุ่งพัฒนาเศรษฐกิจไทยสู่ระบบเศรษฐกิจที่มีการขยายตัวอย่างมีเสถียรภาพ มีคุณภาพ มีการพัฒนาปัจจัยสนับสนุนการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจและการลงทุน ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างศักยภาพและภูมิคุ้มกันของเศรษฐกิจฐานราก เพื่อกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเป็นธรรม ในส่วนของการเสริมสร้างทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มุ่งพัฒนาบนฐานความหลากหลายทางชีวภาพ และส่งเสริมสิทธิชุมชนในการเข้าถึงและจัดการทรัพยากรเพื่อสงวนรักษาให้ทุนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมคงความอุดมสมบูรณ์เป็นรากฐานที่มั่นคงของประเทศ และเป็นรากฐานการดำรงชีวิตของคนไทยให้มีความสุขอย่างยั่งยืน

ขณะเดียวกันจำเป็นต้องเสริมสร้างระบบ โครงสร้าง กลไก และกระบวนการบริหารพัฒนาประเทศให้อยู่บนหลักธรรมาภิบาลและประชาธิปไตย โดยบูรณาการการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนและทุกระดับในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศให้เกิดความสมดุล เป็นธรรมและยั่งยืน พร้อมทั้งปรับระบบบริหารจัดการภาครัฐให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส ลดบทบาทอำนาจของราชการในส่วนกลางและเพิ่มบทบาท มอบอำนาจและกระจายอำนาจการตัดสินใจ การดำเนินการ และกระจายการจัดสรรทรัพยากรให้แก่ราชการส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และชุมชน ส่งเสริมบทบาทภาคเอกชนและการปฏิรูปธุรกิจเอกชนให้เข้มแข็ง สุจริต โปร่งใส และเร่งปฏิรูปกฎหมาย กฎระเบียบ เพื่อสร้างสมดุลในการจัดสรรและกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาให้ทั่วถึงเป็นธรรม โดยต้องดำเนินการรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงควบคู่ไปด้วย อันจะสนับสนุนให้การบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพ ทั้งในมิติเศรษฐกิจ สังคมทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม และความมั่นคง นำไปสู่สันติสุขและความยั่งยืน (สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 - 2554: ย-ร)

ในแง่หนึ่งนั้น การที่แนวคิดเรื่องการพัฒนาที่ยั่งยืนจะสำเร็จลงได้หรือไม่อย่างไรนั้น ทุกประเทศจะต้องร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด และที่สำคัญ รัฐบาลของประเทศในโลกจะต้องปรับเปลี่ยนมุมมอง จากที่เดิมที่มองว่า

รัฐบาลเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตยแทนประชาชน ทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมและครอบงำประชาชนให้ปฏิบัติตามคำสั่งได้ มาเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนมีส่วนร่วม ทั้งในระดับการร่วมรับรู้การตัดสินใจขององค์กรของรัฐ และในระดับการร่วมตัดสินใจ และจะต้องมีการตกลงกันอย่างชัดเจนว่าสัดส่วนของบทบาทภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชนในการพัฒนานั้นควรจะเป็นลักษณะใด หรือที่เรียกว่า ประชากรรัฐนั้นเอง เพื่อให้การพัฒนาที่ยั่งยืนสามารถแทรกเข้าไปในทุกส่วนของสังคมโลก

จากแนวคิดดังกล่าวทำให้เมื่อเริ่มต้นทศวรรษที่ 1980 องค์กรสหประชาชาติ จึงเสนอให้ประเทศกำลังพัฒนาที่ประสบความล้มเหลวในการพัฒนาตามที่กล่าวมา เร่งปฏิรูประบบเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการปฏิรูปการเมือง การบริหาร การศึกษา การจัดและลดความยากจน การส่งเสริมให้มีการบูรณาการทางการผลิต ทางการศึกษา การสร้างงาน ที่พอเพียงกับการเติบโตของประชากร การพิทักษ์สิ่งแวดล้อม และการลดอัตราการขยายตัวของประชากร ฯลฯ โดยนำระบบการจัดการที่ดีมาใช้เป็นยุทธศาสตร์การพัฒนาเพื่อให้การพัฒนาที่มีภาพของอนาคตที่เป็นรูปธรรม วิธีการดังกล่าวนี้เรียกว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance (สถาบันนวัตกรรมวชิราจันทร, 2554, online)

โดยสรุปแนวคิดเกี่ยวกับธรรมาภิบาลได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่ดีเป็นประโยชน์ต่อการส่งเสริมสังคมประชาธิปไตย ประเทศไทยจึงมีการเสนอและกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งมีความพยายามที่จะให้มีการนำแนวคิดธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติ มีการกระตุ้นให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ และตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และเป็นที่เข้าใจกันโดยทั่วไปว่า ถ้าระบบการบริหารราชการมีความยุติธรรม โปร่งใส และตรวจสอบได้ นอกจากจะมีส่วนร่วมให้รัฐบาลมีเสถียรภาพแล้วก็ยังสร้างความเชื่อถือทั้งในประเทศและต่างประเทศ และสามารถนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของประเทศได้

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปประเทศเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนนอกจากจะใช้ยุทธศาสตร์การพัฒนาที่เรียกว่า “ธรรมาภิบาล” ที่เน้นการพัฒนาสังคมให้เป็นประชาธิปไตยให้มากขึ้น การพัฒนาที่ยั่งยืนยังต้องมองถึงการพัฒนาทางเศรษฐกิจอีกด้วย การเร่งการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งมักจะต้องใช้ทุนที่สูง นำมาซึ่งการสะสมทุนมากเกินไปจนไปเบียดเบียนสวัสดิการส่วนอื่นของระบบเศรษฐกิจอาจก่อให้เกิดการใช้จ่ายภาครัฐที่ไม่ถูกต้อง (Expenditure Misallocation) โดยไปเน้นที่อุตสาหกรรมใหญ่ที่สร้างอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้สูง และละเลยภาคประชาชน และสังคม ก่อให้เกิดการละเลยประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ นำมาซึ่งความเหลื่อมล้ำทางรายได้และสังคม นอกจากนี้ยังประสบปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อม และการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ จะส่งผลโดยตรงต่อความเป็นอยู่ของประชากรในประเทศ จึงเกิดกระแสแนวคิดเรื่องการพัฒนาทางเศรษฐกิจใหม่ ที่มีได้มุ่งเน้นเฉพาะเรื่ององปริมาณ หรือตัวเลขของอัตราการเจริญเติบโตที่สูงขึ้น แต่เน้นเรื่องของการเจริญเติบโตที่มีคุณภาพ (ประสพโชค มั่งสวัสดิ์, 2550:117-118)



2.3 ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

2.3.1 ฐานที่มาของแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงในประเทศไทย, เศรษฐกิจพอเพียงในฐานะวาทกรรมทางเลือก

งานศึกษาเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงโดยมากนั้นมักจะเน้นว่า แนวความคิดดังกล่าวนั้นพัฒนามาจากข้อเท็จจริง 2 ประการ ประการแรก คือ ผลกระทบส่วนใหญ่ของแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศไทย นับตั้งแต่ทศวรรษที่ 2500 หรือแนวทางการพัฒนาตามคำแนะนำของนักเศรษฐศาสตร์กระแสหลักหรือแนวทางเศรษฐกิจทุนนิยมนั้น เป็นแนวทางที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบต่อประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อเศรษฐกิจของชุมชนชนบท และ ข้อเท็จจริงประการที่สอง คือ แนวทางดังกล่าวไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตดั้งเดิมของชุมชนในประเทศไทยอีกด้วย แนวคิดจากข้อเท็จจริงประการที่สองนั้นสะท้อนออกมาในการศึกษาของนักวิชาการหลายท่าน เช่น ประเวศ วะสี ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม และฉัตรทิพย์ นาถสุภา (2542, online) ซึ่งฉัตรทิพย์ ได้ระบุอย่างชัดเจนในประเด็นดังกล่าวว่า ...ทิศทางพัฒนาประเทศไทยในระยะศตวรรษที่ผ่านมา เป็นการพัฒนาทุนนิยม แบบที่ถ่ายโอนทรัพยากรออกจากชุมชนหมู่บ้าน เพื่อเลี้ยงดูเมืองและเพื่อส่งออกต่างประเทศ ผลประโยชน์ผลได้ส่วนใหญ่ของการพัฒนา ตกเป็นของคนเพียงกลุ่มเดียว เมืองกับชนบทแตกต่างกันอย่างมาก การพัฒนาในแนวทางทุนนิยมแบบนี้ ไม่น่าจะเป็นแนวทางที่น่าพึงปรารถนาที่สุดของประเทศ เพราะเป็นการพัฒนาแต่ส่วนเดียว คือส่วนหัว เอารัดเอาเปรียบและละทิ้งส่วนอื่นของประเทศ คือละทิ้งส่วนชนบท อันประกอบด้วยประชาชนส่วนใหญ่...

ผลทางด้านลบของการพัฒนาด้วยแนวทางทุนนิยมทำให้เกิดความพยายามในการแสวงหาแนวทางใหม่ที่จะสามารถทำให้คนไทยสามารถมีชีวิตที่ดีขึ้นได้ โดยไม่ต้องเผชิญกับความเลวร้ายดังเช่นที่เคยประสบด้วยเหตุนี้เอง ทิศนะการพัฒนาในรูปแบบอื่นๆ หลายแบบจึงได้ถูกเสนอขึ้นมาเพื่อเป็นทางเลือกให้กับสังคม ซึ่งรวมไปถึงแนวคิดเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงด้วยเช่นกัน

ในแง่ที่จึงอาจจะกล่าวได้ว่า ในทางวิชาการแล้ว เศรษฐกิจพอเพียงสามารถถูกนำมาอธิบายในรูปแบบของวาทกรรมแบบหนึ่ง ซึ่ง วาทกรรมแห่งความพอเพียง นั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นวาทกรรมที่ได้รับความสนใจและถูกปฏิบัติมากที่สุดในห้วงเวลาที่ประเทศไทยต้องการทางเลือกใหม่เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ หลังจากที่ต้องประสบวิกฤตทางเศรษฐกิจ

การที่วาทกรรมว่าด้วยเศรษฐกิจพอเพียงสามารถ เอาชนะ วาทกรรมทางเลือกการพัฒนาอื่นๆ ได้นั้นเป็นเพราะ คือ วาทกรรมดังกล่าวมาจากพระปรีชาของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวและวาทกรรมดังกล่าวยังสอดคล้องกับแรงสนับสนุนของนักวิชาการ และองค์กรต่างๆ ดังเช่นในทัศนะของอรสุดา เจริญรัตน์ (2546: 11) ที่ว่า "...การเกิดขึ้นของวาทกรรมแห่งความพอเพียงนั้น มีรากฐานมาจากสังคมไทยเองที่พยายามปะทะและต่อสู้กับวาทกรรมหลัก ทั้งนี้เพื่อให้สังคมไทยมีทางเลือก และมีสิทธิที่จะกำหนดแนวทางการพัฒนาด้วยอำนาจและศักดิ์ศรีของตนเอง ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า การเกิดขึ้นของวาทกรรมแห่งความพอเพียงเป็นปรากฏการณ์แห่งการต่อสู้เพื่อช่วงชิง อำนาจและสิทธิ แห่งการพัฒนาของสังคมไทยนั่นเอง..."

เมื่อพิจารณาเศรษฐกิจพอเพียงในฐานะวาทกรรมแบบหนึ่ง ทำให้อาจจะกล่าวได้ว่า แท้จริงแล้ว ความพอเพียง หรือการพึ่งตนเองของชุมชนนั้นเป็นลักษณะเด่นของชุมชนไทยที่ได้ดำรงอยู่มาเนิ่นนานแล้ว ดังเช่นจากงานหลายเล่มของฉัตรทิพย์ นาถสุภา ได้มีการกล่าวถึงลักษณะของชุมชนหมู่บ้านไทยในอดีตว่าเป็นชุมชนหมู่บ้านไทยมีลักษณะโบราณและมีความเป็นชุมชนเข้มข้น (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2553:157)

หมายความว่า ในความคิดของฉัตรทิพย์และนักเศรษฐศาสตร์การเมืองในกลุ่มเศรษฐศาสตร์ทางเลือกจำนวนหนึ่งนั้น พวกเขามีความเห็นร่วมกันว่า ชุมชนของไทยทั้งในอดีตและปัจจุบันนั้น มีลักษณะเฉพาะ คือสามารถอยู่ได้ด้วยตัวเอง หรือสามารถพึ่งตนเองได้และมีฐานะ เป็นระบบหนึ่งของสังคมไทย มีกลไก เส้นทางการความไฝ่ฝันของตนเอง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา, 2553:157) ความเห็นของสมศักดิ์ อมรศิริพงศ์ (2551) นั้น คล้ายคลึงกับฉัตรทิพย์ในประเด็นที่ว่าชุมชนมีลักษณะเฉพาะบางอย่างอยู่ก่อนที่รัฐจะเข้าไป แต่สมศักดิ์ได้ชี้ชัดลงไปว่าลักษณะเฉพาะของชุมชนนั้นก็คือ การที่ชุมชนมีเศรษฐกิจพอเพียงมาตั้งแต่ในอดีต โดยสมศักดิ์ได้ระบุความเห็นของตนเองไว้อย่างชัดเจนในบทที่ 3 ของหนังสือเรื่อง การก่อเกิดเป็นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและปัจจัยที่มีอิทธิพลกับการก่อเกิดเป็นปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (สมศักดิ์ อมรศิริพงศ์, 2551:68 -69) โดยในบทดังกล่าวจะว่าด้วยเรื่องการก่อกำเนิดของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งสมศักดิ์ได้ขอสรุปจากการศึกษางานวิจัยเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงว่า การดำรงอยู่ของวิถีชีวิตแบบเศรษฐกิจพอเพียงมีอยู่เดิมอยู่แล้วในชุมชน และได้รับผลกระทบจากระบบการค้าแบบทุนนิยม และความเจริญที่หลั่งไหลเข้ามาสู่ชุมชนทำให้วิถีชีวิตเปลี่ยนนอกจากนั้นสมศักดิ์ (2551, 69) ยังได้ให้ความเห็นอีกว่า การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงค้นพบทฤษฎี ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง เป็นเพราะพระองค์มีประสบการณ์ร่วมกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์กับกลุ่มคนในชุมชนชนบทและทรงใช้มรรควิธีในการทรงสังเกตและทอดพระเนตรวิถีการดำรงชีวิตของกลุ่มคนเหล่านั้นจากการปฏิบัติพระราชกรณียกิจเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนราษฎรและการแปรพระราชฐานไปทุกภูมิภาคของประเทศ

ยิ่งไปกว่านั้น ในการศึกษาของ อรสุตา เจริญรัถ (2546:12) พบว่า จาก ข้อมูลเชิงประจักษ์จากชุมชนต่างๆ ได้พิสูจน์ให้เห็นว่า ปรากฏการณ์แห่งความพอเพียงได้เกิดขึ้นและดำรงอยู่กับสังคมไทยตลอดมา แม้ว่า จะต้องผ่านการต่อสู้ โดยการปรับตัวในหลายลักษณะ...ปรากฏการณ์นี้จึงสะท้อนให้เห็นถึงการต่อสู้และการปรับตัวของอำนาจในการสร้างวาทกรรมการพัฒนาของตนเองที่สังคมไทยพยายามรักษาและปกป้องไว้อย่างเต็มที่... หากตีความจากงานของอรสุตา จะพบว่า อรสุตาพยายามที่จะแสดงภาพของเศรษฐกิจพอเพียงว่าเป็นสิ่งที่ดำรงอยู่ในสังคมไทยมาช้านานแล้ว (สมศักดิ์ อมรศิริพงศ์, 2551:68) อย่างไรก็ตาม ก่อนที่ประเทศไทยจะประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 นั้น เศรษฐกิจพอเพียงมีฐานะเป็นเพียงวาทกรรมรองที่ถูกวาทกรรมหลักคือการพัฒนาด้วยเศรษฐกิจทุนนิยม เข้ามาเก็บบดปิดกั้นเอาไว้ จนไม่สามารถที่จะแสดงตัวออกมาได้ชัดเจนนัก แต่เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2540 วาทกรรมเศรษฐกิจพอเพียงก็สามารถแย่งชิงพื้นที่จากวาทกรรมหลักได้ ซึ่งการ ค้นพบ เศรษฐกิจพอเพียงของผู้มีอำนาจในสังคมนั้น เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เศรษฐกิจพอเพียงสามารถดำรงตนอยู่ในสังคมไทยได้อย่างเปิดเผย แพร่หลายและสง่างาม

2.3.2 แนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว

ฐานที่มาของแนวคิด

เศรษฐกิจพอเพียงและปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นแนวคิดที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้พระราชทาน¹⁰ ให้แก่พสกนิกรชาวไทยได้ใช้เป็นแนวทางในการดำรงชีวิต และเป็นแนวทางในการพัฒนา

¹⁰ สมศักดิ์ อมรศิริพงศ์ (2551, 69 - 70) ได้วิเคราะห์ว่า การเกิดขึ้นของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้น มาจากการที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีประสบการณ์ร่วมกับสถานการณ์หรือเหตุการณ์กับกลุ่มคนในชุมชนชนบท และทรงใช้มรรควิธีในการทรงสังเกตและทอดพระเนตรเห็นวิถีการดำรงชีวิตของกลุ่มคนเหล่านั้นจากการปฏิบัติพระราชกรณียกิจเสด็จพระราชดำเนินเยี่ยมเยียนราษฎรและการแปรพระราชฐานไปยังทุกภูมิภาคของประเทศ สามารถดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้ใน สมศักดิ์ อมรศิริพงศ์. การวิเคราะห์การก่อเกิดปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงด้วยปฏิฐานนิยมและหลังปฏิฐานนิยม. นครปฐม: คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, 2551.

ประเทศนับตั้งแต่พ.ศ. 2517 (อภิชัย พันธเสน, 2552:17) เมื่อพระราชทานพระบรมราโชวาทแก่บัณฑิตผู้สำเร็จการศึกษาจากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์เมื่อวันที่ 18 กรกฎาคม พ.ศ. 2517 ซึ่งได้ทรงเน้นความสำคัญของการพัฒนาประเทศว่าจะต้องเน้นการสร้างพื้นฐานคือ ความพอมี พอกิน พอใช้ ดังความตอนหนึ่งในพระบรมราโชวาทที่ว่า

...การพัฒนาประเทศจำเป็นต้องทำตามลำดับขั้น ต้องสร้างพื้นฐานคือ ความพอมี พอกิน พอใช้ ของประชาชนส่วนใหญ่เป็นเบื้องต้นก่อน เมื่อได้พื้นฐานมั่นคงพร้อมพอควร และปฏิบัติได้แล้ว จึงค่อยสร้างเสริมความเจริญและฐานะทางเศรษฐกิจที่สูงขึ้นโดยลำดับ...

ต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงขยายความและเพิ่มเติมแนวความคิดเกี่ยวกับเศรษฐกิจพอเพียงอีกหลายครั้ง ดังตัวอย่างเช่น พระราชดำรัสซึ่งพระราชทานแก่คณะบุคคลที่เฝ้าฯ ถวายชัยมงคล เนื่องในโอกาสวันเฉลิมพระชนมพรรษา ณ ศาลาดุสิดาลัย สวนจิตรลดา พระราชวังดุสิต ในวันศุกร์ที่ 4 ธันวาคม 2541 ความว่า

“...คำว่าพอเพียงมีความหมายอีกอย่างหนึ่ง มีความหมายกว้างออกไปอีก ไม่ได้หมายถึงการมีพอสำหรับใช้เองเท่านั้น แต่มีความหมายว่าพอมีพอกิน พอมีพอกินนี้ ถ้าใครได้มาอยู่ที่นี้ในเวลานี้...เมื่อปี พ.ศ. 2517...วันนั้นได้พูดว่า เราควรปฏิบัติให้พอมีพอกิน พอมีพอกินนี้ก็แปลว่า เศรษฐกิจพอเพียงนั่นเอง...”

อย่างไรก็ดี ในระยะ 20 ปีแรกหลังจากพระราชดำรัสดังกล่าวครั้งแรกในปี พ.ศ. 2517 หากจะพิจารณาถึงการปฏิบัติเชิงรูปธรรมตามแนวทางพระราชดำรัสแล้วนั้น อาจกล่าวได้ว่ายังไม่ค่อยมีตัวอย่างเชิงรูปธรรมนัก แต่เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 แนวคิดพระราชทานเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงก็ได้รับความสนใจจากสังคมอย่างจริงจัง และพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวได้ทรงอธิบายขยายความความหมายและหลักการของเศรษฐกิจพอเพียงอย่างชัดเจนในปี พ.ศ. 2542 ดังนี้

...เศรษฐกิจพอเพียง แปลว่า Sufficiency Economy คำว่า Sufficiency Economy นี้ไม่มีในตำราเศรษฐกิจ จะมีได้ อย่างไร เพราะว่าเป็นทฤษฎีใหม่ Sufficiency Economy นั้นไม่มีในตำราเพราะหมายความว่าเรามีความคิดใหม่

...เศรษฐกิจพอเพียงเป็นปรัชญาชี้แนวทางการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับ ตั้งแต่ครอบครัวระดับชุมชน จนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศ ให้ดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจเพื่อให้ก้าวทันต่อยุคโลกาภิวัตน์...

...ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมพื้นฐานจิตใจของคนในชาติโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับ ให้มีจิตสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตอยู่ด้วยความอดทน ความเพียรมีสติปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุลพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วกว้างขวาง ทั้งทางด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี

ดังนั้น จึงอาจจะกล่าวได้ว่า การพัฒนาในแนวของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น เน้นพื้นฐานการพึ่งตนเองเป็นสำคัญ โดยพยายามนำทรัพยากรในท้องถิ่นมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ขณะเดียวกันก็ต้องไม่เป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติหรือสิ่งแวดล้อม และหากเป็นไปได้ต้องฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ดีขึ้นด้วย

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของแนวคิดพระราชทานเรื่องเศรษฐกิจพอเพียงนั้นคือ ได้มีการนำเอาแนวคิดดังกล่าวมาประยุกต์เพื่อปฏิบัติอย่างจริงจังในทุกภาคส่วนของสังคม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2553, online) ซึ่งการประยุกต์ดังกล่าวนี้มีการดำเนินการทั้งจากองค์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเอง เช่น การปฏิบัติตามแนวทาง “**ทฤษฎีใหม่**” ซึ่งเกิดขึ้นหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ เสด็จเยี่ยมราษฎรที่บ้านกุดตอแก่น ต.กุดสิมคุ้มใหญ่ อ.เขาวง จ.กาฬสินธุ์ เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2535 ได้ทรงเห็นสภาพความยากลำบากของราษฎรในการทำเกษตรในพื้นที่อาศัยน้ำฝน ด้วยเหตุนี้ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ จึงทรงศึกษา รวบรวมข้อมูลนำมาวิเคราะห์และได้พระราชทานพระราชดำริ เพื่อให้สามารถผ่านพ้นช่วงเวลาวิกฤติการขาดแคลนน้ำได้โดยไม่ต้องรื้อและยากลำบากนัก พระราชดำรินี้ ทรงเรียกว่า “**ทฤษฎีใหม่**” อันเป็นแนวทางการจัดการที่ดินและน้ำเพื่อการเกษตรในที่ดินขนาดเล็กให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยทรงทดลองเป็นแห่งแรกที่วัดมิ่งมงคลชัยพัฒนา ตำบลห้วยบง อำเภอเมือง จังหวัดสระบุรี (ไม่ปรากฏผู้แต่ง, 2549, online)

นอกจากนั้น หน่วยงานของรัฐเองก็ได้อัญเชิญแนวทางพระราชทานดังกล่าวมาประยุกต์ใช้เพื่อแก้ปัญหาวิกฤตการณ์ทางการเงินของประเทศไทยและวางรากฐานใหม่ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศไทย นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 ดังปรากฏอย่างชัดเจนในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) “...ซึ่งได้อัญเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงตามพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวมาเป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาประเทศ โดยยึดหลักทางสายกลางและความไม่ประมาท คำนึงถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผล การสร้างภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว ตลอดจนการใช้ความรู้ด้วยความรอบคอบ ระมัดระวัง และมีคุณธรรมเป็นพื้นฐานในการตัดสินใจและการกระทำ...” ยิ่งไปกว่านั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังได้เสนอ “...ให้มีการสร้างขบวนการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อสานต่อความคิดและเชื่อมต่อการขยายผลแนวทางการนำเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้...รวมทั้งเพื่อจุดประกายให้เกิดความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องซึ่งจะนำไปสู่การนำหลักปรัชญาไปประยุกต์ ใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติในทุกภาคส่วนของสังคมอย่างจริงจัง...” (กลุ่มงานเศรษฐกิจพอเพียง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และโครงการวิจัยเศรษฐกิจพอเพียง สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์, 2553, online)

แนวทางของเศรษฐกิจพอเพียง

จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวนั้น ได้มีนักวิชาการนำมาขยายความอย่างแพร่หลายเช่น วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์) ได้สรุปจากพระราชดำรัสว่า ความพอเพียงนั้น จะต้องประกอบด้วย 3 ลักษณะ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, online) ดังนี้

(1) ความพอประมาณ หมายถึง ความพอดีที่ไม่น้อยเกินไปและไม่มากเกินไปโดยไม่เบียดเบียนตนเองและผู้อื่น เช่น การผลิตและการบริโภคที่อยู่ในระดับพอประมาณ

(2) ความมีเหตุผล หมายถึง การตัดสินใจเกี่ยวกับระดับของความพอเพียงจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล โดยพิจารณาจากเหตุปัจจัยที่เกี่ยวข้องตลอดจนคำนึงถึงผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการกระทำนั้นๆ อย่างรอบคอบ

(3) การมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว หมายถึง การเตรียมตัวให้พร้อมรับผลกระทบและการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นไปได้ของสถานการณ์ต่าง ๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตทั้งใกล้และไกล

นอกจากนั้น การศึกษาของ ปณิธาน ลักคุณะประสิทธิ์ (ใน สมชาย วงษ์วิเศษ (บรรณาธิการ), 2551, 229-233) ซึ่งได้ถอดความรู้จากพระราชดำรัสของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวเรื่องเศรษฐกิจพอเพียง ประกอบกับการวิเคราะห์ถึงสภาวะการณ์ทางการพัฒนาและผลกระทบต่างๆ จากบทเรียนที่ได้จากต่างประเทศ และในประเทศไทย พบว่า องค์ประกอบสำคัญ 3 ประการของรูปแบบการพัฒนาที่เหมาะสมตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ได้แก่

(1) หลักการพึ่งตนเอง และการเสริมสร้างขีดความสามารถ ที่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนจากการพึ่งพิงทางความคิดและเน้นการลงทุนโดยการจ้างบุคคลภายนอกหรือต่างชาติให้ทำงานหรือการผลิต มาเป็นการเรียนรู้และร่วมผลิต ตลอดจนพัฒนาเพื่อสร้างความรู้และความเชี่ยวชาญของตนเอง

(2) หลักการยึดความพอเพียง ทางสายกลาง ที่เน้นความพอประมาณไม่ฟุ้งเฟ้อหรือบริโภคนิยมเกินไป รวมไปถึงการลงทุนหรือการบริโภคอย่างมีเหตุผล ซึ่งจะนำไปสู่การสร้างความปลอดภัยและความเกื้อกันระหว่างคนในสังคม

(3) การยึดมั่นในคุณธรรมและจริยธรรม ที่มุ่งเน้นการทำงานด้วยความซื่อสัตย์และปรับค่านิยมไม่ให้ยอมรับการทุจริต เพื่อสร้างให้สังคมไทยเป็นสังคมแห่งองค์ความรู้ที่ยึดคุณธรรมนำหน้า

ในแง่ที่จึงอาจจะกล่าวโดยสรุปได้ว่า แนวทางของเศรษฐกิจพอเพียงนั้นครอบคลุมเรื่องสำคัญ คือ การดำเนินชีวิตทางเศรษฐกิจและสังคมในทางสายกลางที่อยู่บนพื้นฐานความพอดี เน้นการพึ่งตนเอง ประกอบไปด้วยคุณธรรมและจริยธรรม ขณะเดียวกันก็ต้องก้าวทันโลกในยุคโลกาภิวัตน์อีกด้วย ซึ่งวิรัช วิรัชนิภาวรรณ (ไม่ปรากฏปีที่พิมพ์, online) ได้ให้รายละเอียดของการสร้างเกณฑ์การชี้วัดของเศรษฐกิจพอเพียงไว้ว่า

(1) ความพอเพียงที่เน้นการผลิต และบริโภคอยู่บนความพอประมาณมีเหตุผล

(2) ความสมดุลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน เป็นการพัฒนาอย่างเป็นองค์รวม มีสมดุลระหว่างกระแสการแข่งขันจากโลกาภิวัตน์ และกระแสท้องถิ่นนิยม มีความหลากหลายในโครงสร้างการผลิต มีการใช้ทุนที่มีอยู่ในสังคมให้มีประสิทธิภาพ เกิดประโยชน์สูงสุด ไม่ทำลายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมภูมิปัญญาและวิถีชีวิตที่ดีงาม

(3) การมีภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรในการเตรียมความพร้อม รู้เท่าทันต่อผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ มีความยืดหยุ่นในการปรับตัว มีการตัดสินใจอย่างมีเหตุมีผล มีความเข้มแข็ง มั่นคง และยั่งยืน

(4) การเสริมสร้างจิตใจคนและพัฒนาคคนในชาติให้เป็นคนดี มีคุณธรรม มีความรับผิดชอบ ซื่อสัตย์สุจริต มีสติปัญญา มีความเพียร อดทน และรอบคอบ

2.3.3 การสร้างเกณฑ์ในการชี้วัดแนวทางของเศรษฐกิจพอเพียง

จากแนวทางของเศรษฐกิจพอเพียงข้างต้นและจากการที่เศรษฐกิจพอเพียงได้รับการยอมรับในสังคมไทยทำให้หน่วยงานต่างๆ ต้องทำหน้าที่ในการส่งเสริมการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียง เช่น กระทรวงมหาดไทย (2552) ซึ่งได้จัดทำ *คู่มือการประเมินหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง* โดยในคู่มือดังกล่าวมีการสร้างตัวชี้วัดเพื่อเป็นการประเมินหมู่บ้านเศรษฐกิจพอเพียง โดยตัวชี้วัดดังกล่าวประกอบไปด้วย การประเมิน 4 ด้าน ตัวชี้วัดจำนวน 23 ตัว โดยมีรายละเอียดดังนี้

ด้านที่ 1 ด้านจิตใจและสังคม

- (1) มีความสามัคคีและความร่วมมือของคนในหมู่บ้าน
- (2) มีข้อปฏิบัติของหมู่บ้าน
- (3) มีกองทุนในรูปแบบสวัสดิการแก่สมาชิก
- (4) ยึดมั่นในหลักการประชาธิปไตย
- (5) มีคุณธรรม/จริยธรรม
- (6) คนในหมู่บ้าน / ชุมชน ปลอดภัย
- (7) มีความเชื่อมั่นในปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ด้านที่ 2 ด้านเศรษฐกิจ

- (8) มีการจัดทำบัญชีครัวเรือน
- (9) มีกิจกรรมลดรายจ่ายและสร้างรายได้
- (10) มีการรวมกลุ่มเพื่อพัฒนาอาชีพหลักของหมู่บ้าน
- (11) มีกิจกรรมการออมที่หลากหลาย
- (12) มีการดำเนินงานในรูปแบบวิสาหกิจชุมชน หรือกลุ่มที่มีการดำเนินงานในลักษณะเดียวกับรูปแบบวิสาหกิจชุมชน

ด้านที่ 3 ด้านการเรียนรู้

- (13) มีข้อมูลของชุมชน
- (14) มีการใช้ประโยชน์จากข้อมูลชุมชน และแผนชุมชน
- (15) มีการค้นหาและใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการสร้างคุณค่า
- (16) มีการจัดตั้งศูนย์เรียนรู้ในชุมชน
- (17) มีการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมกับศักยภาพของหมู่บ้าน/ชุมชน
- (18) มีการสร้างเครือข่ายภาคีการพัฒนา
- (19) มีการปฏิบัติตามหลักการพึ่งตนเอง

ด้านที่ 4 ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (20) มีจิตสำนึกของการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (21) มีกลุ่มองค์กรด้านสิ่งแวดล้อม

- (22) มีการใช้พลังงานทดแทนที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมของชุมชน
- (23) มีการสร้างมูลค่าเพิ่มจากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากการสร้างเกณฑ์ประเมินจากทางราชการแล้ว การศึกษาของพิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์ (2549:178 - 180) เรื่อง *การใช้การสร้างตัวชี้วัดเพื่อวิเคราะห์เศรษฐกิจพอเพียงโดยเปรียบเทียบกับพุทธเศรษฐศาสตร์* ซึ่งศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างพุทธเศรษฐศาสตร์และปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ที่สามารถนำไปสู่การสร้างตัวชี้วัดเพื่อกำหนดระดับของความเป็นเศรษฐกิจพอเพียงตามแนวพุทธเศรษฐศาสตร์และแนวทางในการประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดดังกล่าว

ผลจากการศึกษาทำให้ได้ตัวชี้วัดจำนวน 13 ตัวชี้วัด¹¹ ดังนี้

ตัวชี้วัดด้านความพอประมาณ จำนวน 7 ตัว แบ่งเป็นตัวชี้วัดความพอประมาณในกระบวนการ 4 ตัว (กลุ่มตัวชี้วัดเชิงเปรียบเทียบ) ประกอบด้วย ประสิทธิภาพการผลิต ประสิทธิภาพการผลิต ประสิทธิภาพการบริโภค ประสิทธิภาพการบริโภค

ตัวชี้วัดความพอประมาณระหว่างกระบวนการ 3 ตัว (กลุ่มตัวชี้วัดเชิงสัมพันธ์) ประกอบด้วย ความไม่พอเพียง ความพอเพียงขั้นพื้นฐาน ความพอเพียงขั้นก้าวหน้า

ตัวชี้วัดความมีเหตุผล จำนวน 4 ตัว (กลุ่มตัวชี้วัดเชิงสัมบูรณ์) ประกอบด้วย คุณค่าของปัจจัยการผลิต คุณค่าการผลิต คุณค่าของปัจจัยการบริโภค คุณค่าการบริโภค

ตัวชี้วัดด้านการมีภูมิคุ้มกันที่ดีในตัว จำนวน 2 ตัว (กลุ่มตัวชี้วัดเชิงสัมพันธ์) ประกอบด้วย สัดส่วนปัจจัยการผลิต และสัดส่วนปัจจัยการบริโภค

จากการความพยายามสร้างเกณฑ์ดังกล่าวนำมาสู่การประเมินว่าในหมู่บ้านหรือชุมชนหรือภูมิภาคใดบ้างที่มีการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงในการดำรงชีวิต เช่น จากการรวบรวมข้อมูลของ *โครงการจัดทำฐานข้อมูลกลุ่มองค์กรและพื้นที่ที่ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิต* พบว่า สัดส่วนของกิจกรรมที่กลุ่มและองค์กรพื้นที่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงไปใช้ราวร้อยละ 40 ของประเทศ¹²

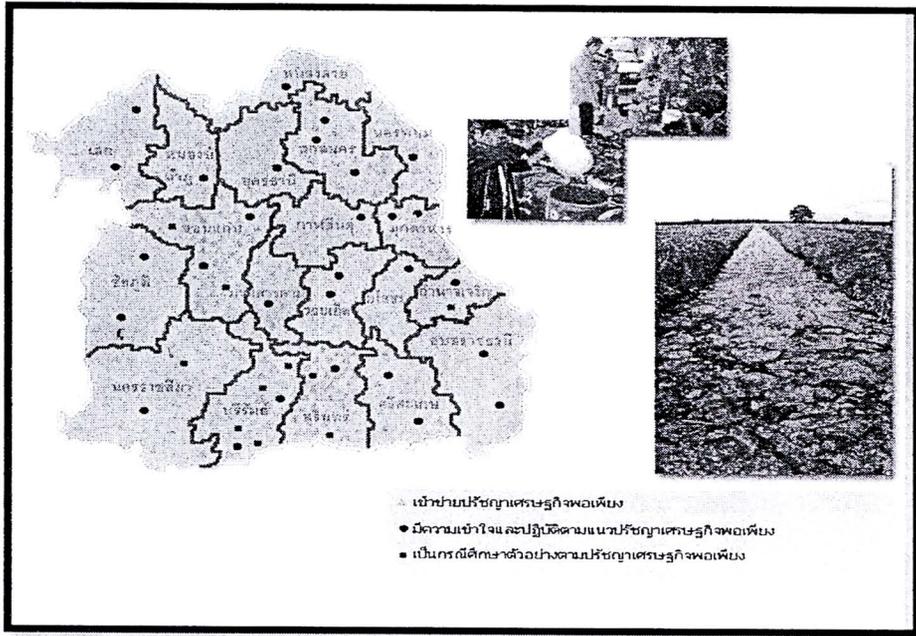
นอกจากนั้น ฐานข้อมูลดังกล่าวยังได้ให้ภาพของความก้าวหน้าของการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงอีกด้วย อาทิเช่นจากการประเมินของผู้จัดทำฐานข้อมูลได้แสดงภาพของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (รายละเอียดในภาพที่ 2.3) ว่า มีชุมชน องค์กรหรือพื้นที่ใดที่ใช้หรือเข้าข่ายว่ามีการประยุกต์ใช้เศรษฐกิจพอเพียงบ้าง และใช้ในระดับใด เช่น บางชุมชนอาจจะยังใช้หลักการดังกล่าวไม่เต็มที่ หรือบางชุมชนอาจจะอยู่ในระดับเข้าข่ายแต่ยังไม่ได้ปฏิบัติจริง ในขณะที่บางชุมชนมีการปฏิบัติจริงตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียงแล้ว และบางชุมชนสามารถเป็นชุมชนต้นแบบเพื่อให้ชุมชนอื่นๆ ได้มาเรียนรู้และปฏิบัติตามได้เป็นอย่างดี เช่น บทบาทของพ่อใหญ่ทองสา โสตา อดีตกำนันตำบลอิเซ กิ่งอำเภอโพธิ์ศรีสุวรรณ จังหวัดศรีสะเกษ ต่อเครือข่าย

¹¹ โปรดดูรายละเอียดเพิ่มเติม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการอธิบายและการอภิปรายตัวชี้วัดต่างๆ ได้ใน พิพัฒน์ ยอดพฤติการณ์, *การใช้การสร้างตัวชี้วัดเพื่อวิเคราะห์เศรษฐกิจพอเพียงโดยเปรียบเทียบกับพุทธเศรษฐศาสตร์*, วิทยานิพนธ์พุทธศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยมหาจุฬาลงกรณราชวิทยาลัย, 2549:197 - 200.

¹² ดูรายละเอียดใน <http://www.sedb.org/conclude2.php>

ผู้นำจังหวัดสุรินทร์ หรือบทบาทของครุบา สุทธินันท์ ปรัชญ์พฤทธิ ในการทำเกษตรทางเลือกที่อำเภอสตึก จังหวัดบุรีรัมย์ (ภาวิณี เจริญยิ่ง, 2546:27 37)

ภาพที่ 2.3 แสดงพื้นที่ที่มีความเกี่ยวข้องกับปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

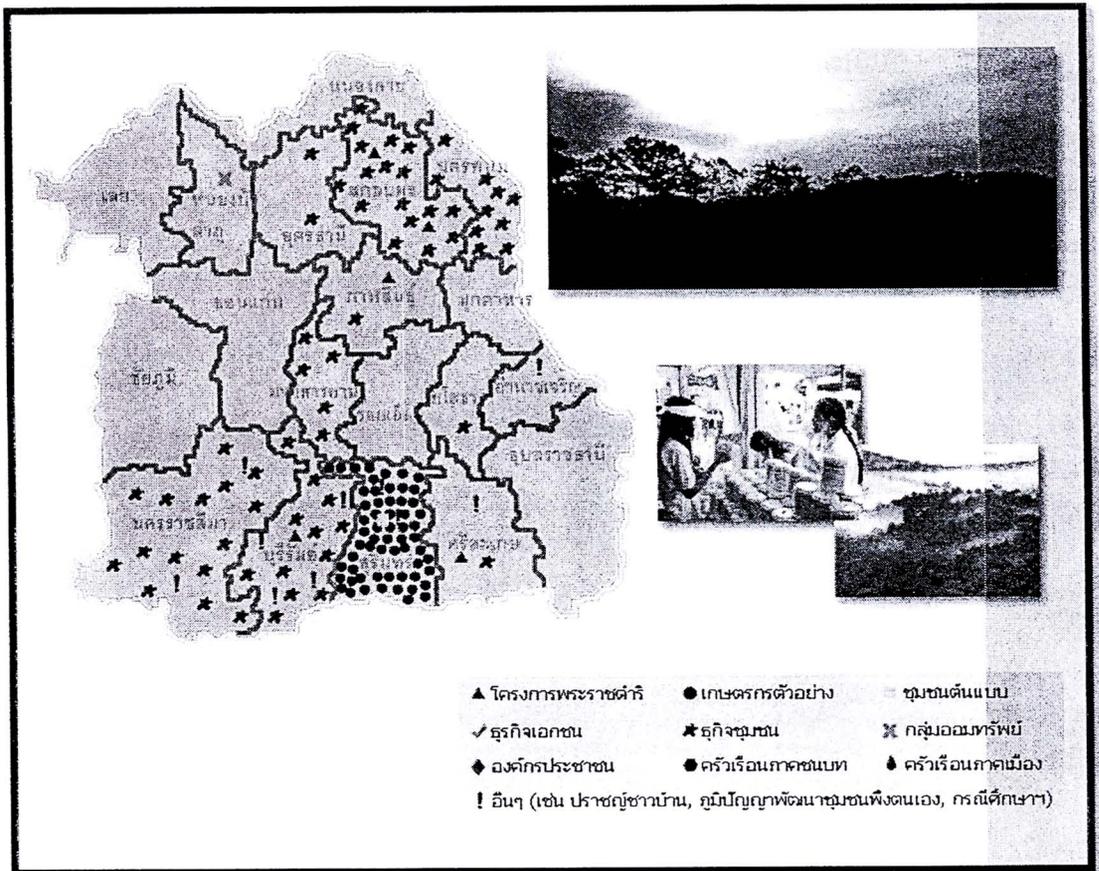


ที่มา: <http://www.sedb.org/map2-2.html>

2.3.4 รูปแบบของเศรษฐกิจพอเพียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

จากการรวบรวมข้อมูลของ *โครงการจัดทำฐานข้อมูลกลุ่ม องค์กรและพื้นที่ที่ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงในการดำเนินชีวิต* พบว่ารูปแบบของเศรษฐกิจพอเพียงในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้นสามารถแบ่งได้เป็น 6 ประเภท (รายละเอียดในภาพที่ 2.4) คือ โครงการพระราชดำริ เกษตรกรตัวอย่าง ชุมชนต้นแบบ ธุรกิจชุมชน กลุ่มออมทรัพย์ และอื่นๆ (เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน, ภูมิปัญญาพัฒนาชุมชนพึ่งตนเอง, กรณีศึกษา ฯ) โดยเมื่อเปรียบเทียบระหว่างภาพที่ 2.3 และภาพที่ 2.4 จะพบว่า แม้ว่าในบางพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือจะมีลักษณะกิจกรรมที่สอดคล้องกับหลักการของเศรษฐกิจพอเพียง แต่เมื่อพิจารณาอุปสรรคของการปฏิบัติการจริงด้านเศรษฐกิจพอเพียง อันหมายถึงการมีองค์กรหรือชุมชนหรือกิจกรรมต่างๆ รองรับแล้วจะพบว่าไม่มีพื้นที่ที่เท่านั้นที่มีรูปธรรมดังกล่าวอย่างชัดเจน

ภาพที่ 2.4 แสดงกิจกรรมของเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ



ที่มา: <http://www.sedb.org/map1-2.html>

2.3.5 เศรษฐกิจพอเพียงและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

แม้กรอบคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนตามที่สหประชาชาติกำหนดตามรายละเอียดข้างต้น ได้ถูกนำมาเผยแพร่อย่างแพร่หลายในประเทศไทย แต่ในแง่ของการปฏิบัตินั้น ในระยะเริ่มแรกยังมีอยู่ในวงจำกัดในกลุ่มผู้วางนโยบายและองค์กรพัฒนาเอกชนบางองค์กรเท่านั้น อย่างไรก็ตาม เมื่อประเทศไทยต้องประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ.2540 และเมื่อสิ่งแวดล้อมของประเทศเริ่มเสื่อมโทรมลงจากการพัฒนาประเทศ แนวคิดเรื่องการพัฒนาอย่างยั่งยืนก็ได้รับความสนใจในฐานะส่วนหนึ่งของเหตุแห่งปัญหาและหนทางในการแก้ที่เกิดขึ้น

อาจจะกล่าวได้ว่าในช่วงก่อนที่จะมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540-2545) นั้นการพัฒนาประเทศไทยเป็นการพัฒนาที่มุ่งให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว โดยมีสมมติฐานว่า การพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยลดความยากจน และทำให้คนไทยมีสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ทั้งนี้แม้ว่าผลจากการพัฒนาดังกล่าวจะทำให้ความยากจนของคนในประเทศลดลง ดังตาราง 2.2

ตารางที่ 2.2 แสดงเส้นความยากจน จำนวนและสัดส่วนคนจน ช่องว่างความยากจน และความรุนแรงของปัญหาความยากจน ปี 2537 - 2549

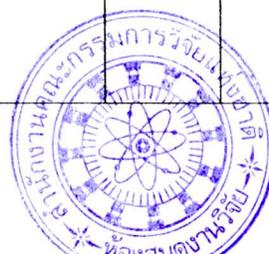
ปี	เส้นความยากจน (บาท/คน/เดือน)	จำนวนคนจน (ล้านคน)	สัดส่วนคนจน (%)	ช่องว่างความยากจน (%)	ความรุนแรงของปัญหาความยากจน (%)
2537	838	14.2	25.0	7.3	3.0
2539	953	9.8	17.0	4.6	1.8
2541	1,130	11.0	18.8	5.1	2.0
2543	1,135	12.8	21.3	6.1	2.5
2545	1,190	9.5	15.5	4.1	1.6
2547	1,242	7.1	11.3	2.6	1.0
2549	1,386	6.1	9.6	1.8	0.5

ที่มา, สำนักงานสถิติแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากการสำรวจของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่า ภาพรวมแล้วคนไทยเป็นหนี้มากขึ้น (ตารางที่ 2.3)

ตารางที่ 2.3 แสดงจำนวนหนี้สินโดยเฉลี่ยต่อครัวเรือน จำแนกตามภาค พ.ศ. 2539 - 2552

ภาค	2539 (1996)	2541 (1998)	2542 (1999)	2543 (2000)	2544 (2001)	2545 (2002)	2547 (2004)	2549 (2006)	2550 (2007)	2552 (2009)
ธนาจักร	52,001	69,674	71,713	68,405	68,279	82,485	104,571	116,585	116,681	134,699
พมหานคร เนทบุรี ธานี และ ปการ	122,307	131,740	115,711	126,527	133,660	157,730	155,622	155,212	151,168	199,608
าง	46,046	64,887	63,407	69,579	62,555	76,278	115,184	113,475	112,342	131,902



ตารางที่ 2.3 แสดงจำนวนหนี้สินโดยเฉลี่ยต่อครัวเรือน จำแนกตามภาค พ.ศ. 2539 2552 (ต่อ)

ภาค	2539 (1996)	2541 (1998)	2542 (1999)	2543 (2000)	2544 (2001)	2545 (2002)	2547 (2004)	2549 (2006)	2550 (2007)
ภาคเหนือ	39,234	58,682	73,013	56,199	63,977	57,535	94,893	114,201	110,702
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	36,204	56,011	60,329	52,494	47,549	66,034	83,278	101,882	105,006
ภาคใต้	37,875	53,685	57,123	54,136	54,250	76,124	92,126	114,179	118,525

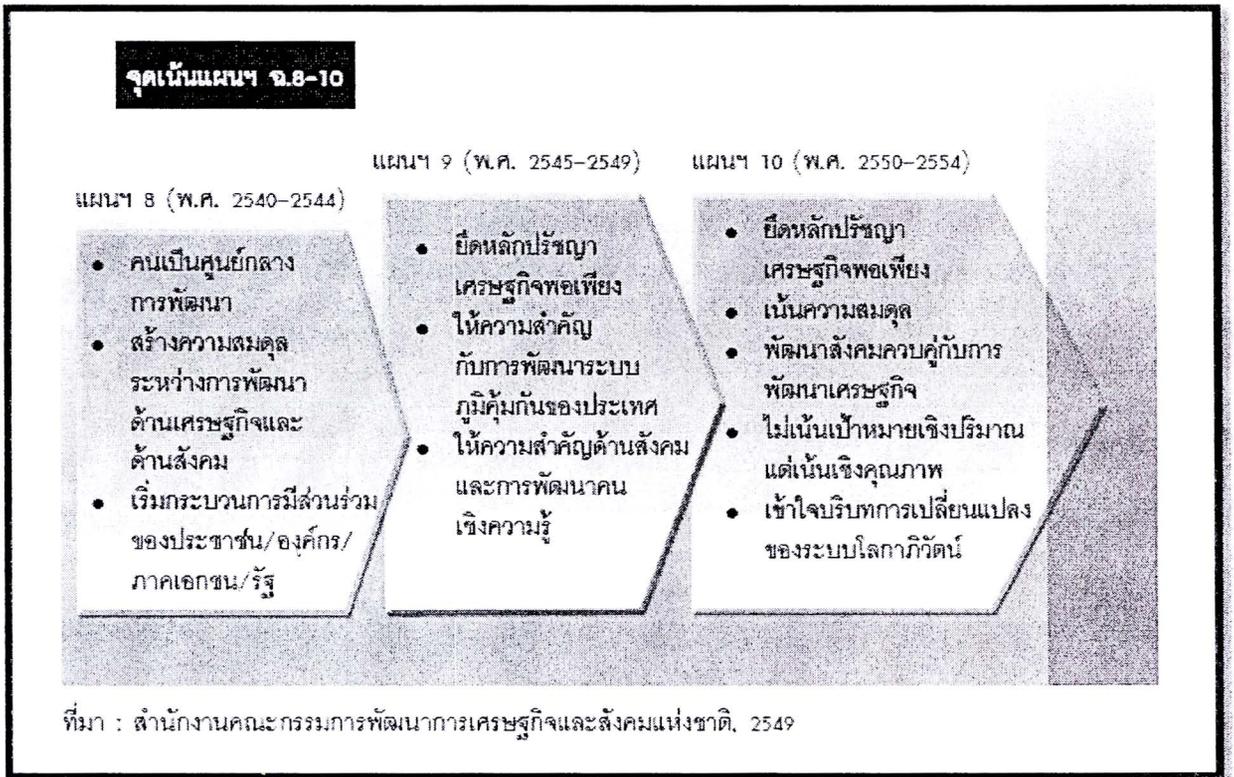
ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยจะพบว่า ช่องว่างระหว่างคนรวย 10 เพอร์เซ็นต์กับคนจน 10 เพอร์เซ็นต์มีระยะที่ห่างกันเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้คนรวย 10 เพอร์เซ็นต์ครอบครองทรัพย์สินเกือบ 60 เพอร์เซ็นต์ของประเทศ และคนจน 10 เพอร์เซ็นต์ครอบครองเพียง 3.9 เพอร์เซ็นต์ (เกษม, 2551, 30)

ผลจากการพัฒนาที่ก่อให้เกิดความเสียหายและความเสื่อมโทรมทางด้านสิ่งแวดล้อมดังกล่าวทำให้ผู้มีอำนาจในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาประเทศเริ่มที่จะนำกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนเข้ามา ทั้งนี้กระบวนการดังกล่าวเริ่มขึ้นหลังจากที่ประเทศไทยได้ให้สัตยาบันรับรองแผนปฏิบัติการ 21 ในปี พ.ศ. 2535 และให้การรับรองปฏิญญาโจฮันเนสเบิร์กว่าด้วยการพัฒนาอย่างยั่งยืน (Johannesburg Declaration on Sustainable Development) ในปี พ.ศ. 2545 ทำให้ประเทศไทยได้เริ่มนำกระบวนการการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเข้ามาเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการวางแผนอย่างเป็นทางการ ซึ่งส่งผลต่อการเติบโตอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญกับความสุขของประชาชนมากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจเพียงด้านเดียว

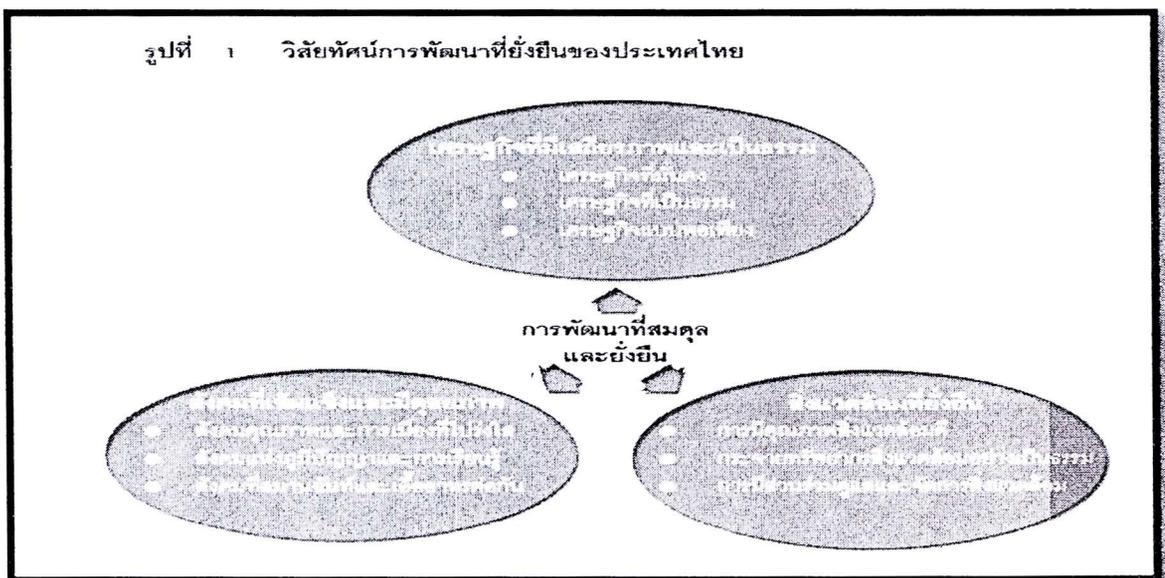
ทั้งนี้ เมื่อประเทศต้องประสบกับวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 กรอบแนวคิดในกำหนดนโยบายเพื่อการพัฒนาประเทศได้เริ่มนำเอาแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียงมาใช้ในการวางยุทธศาสตร์เพื่อการพัฒนาประเทศ ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้สรุปไว้ดังภาพที่ 2.5

ภาพที่ 2.5 แสดงจุดเน้นในการพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8-10



นอกจากนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติยังได้มีการวางยุทธศาสตร์การพัฒนาอย่างยั่งยืนของประเทศไทยโดยได้ผนวกรวมเอาเศรษฐกิจพอเพียงให้เป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่สมดุลและยั่งยืน ดังภาพที่ 2.6

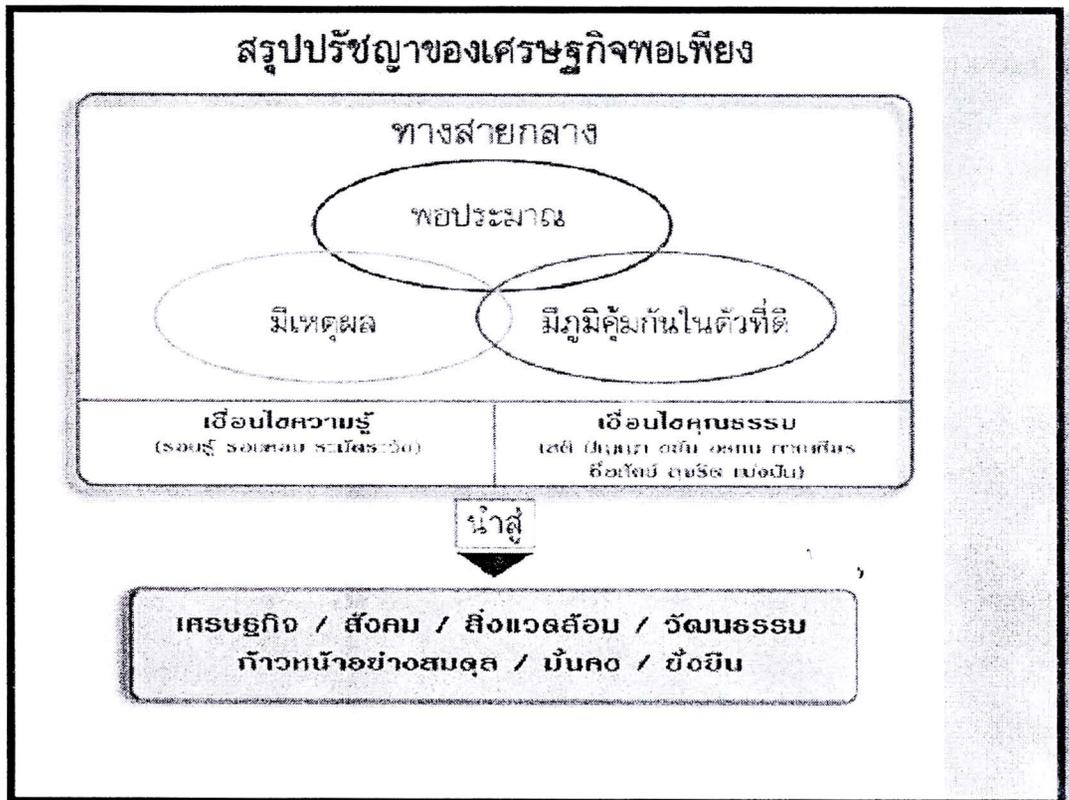
ภาพที่ 2.6 แสดงวิสัยทัศน์การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทย



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550

อย่างไรก็ดี ในสาระของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงนั้น ความพอเพียง หมายถึง ความพอประมาณ ความมีเหตุผล รวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใดๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน ทั้งนี้ จะต้องอาศัยความรอบรู้ ความรอบคอบ และความระมัดระวังอย่างยิ่งในการนำวิชาการต่างๆ มาใช้ในการวางแผนและการดำเนินการทุกขั้นตอน และขณะเดียวกันจะต้องเสริมสร้างพื้นฐานจิตใจของคนในชาติ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ของรัฐ นักทฤษฎี และนักธุรกิจในทุกระดับให้มีสำนึกในคุณธรรม ความซื่อสัตย์สุจริต และให้มีความรอบรู้ที่เหมาะสม ดำเนินชีวิตด้วยความอดทน ความเพียร มีสติปัญญา และความรอบคอบ เพื่อให้สมดุล และพร้อมต่อการรองรับการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและกว้างขวาง ทั้งด้านวัตถุ สังคม สิ่งแวดล้อมและวัฒนธรรมจากโลกภายนอกได้เป็นอย่างดี (คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550:6-7) โดยหลักการของเศรษฐกิจพอเพียงสามารถสรุปได้ดังภาพที่ 2.7

ภาพที่ 2.7 แสดงการสรุปปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง



ที่มา: คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนเศรษฐกิจพอเพียง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, การประยุกต์ใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียง, 2550:8.

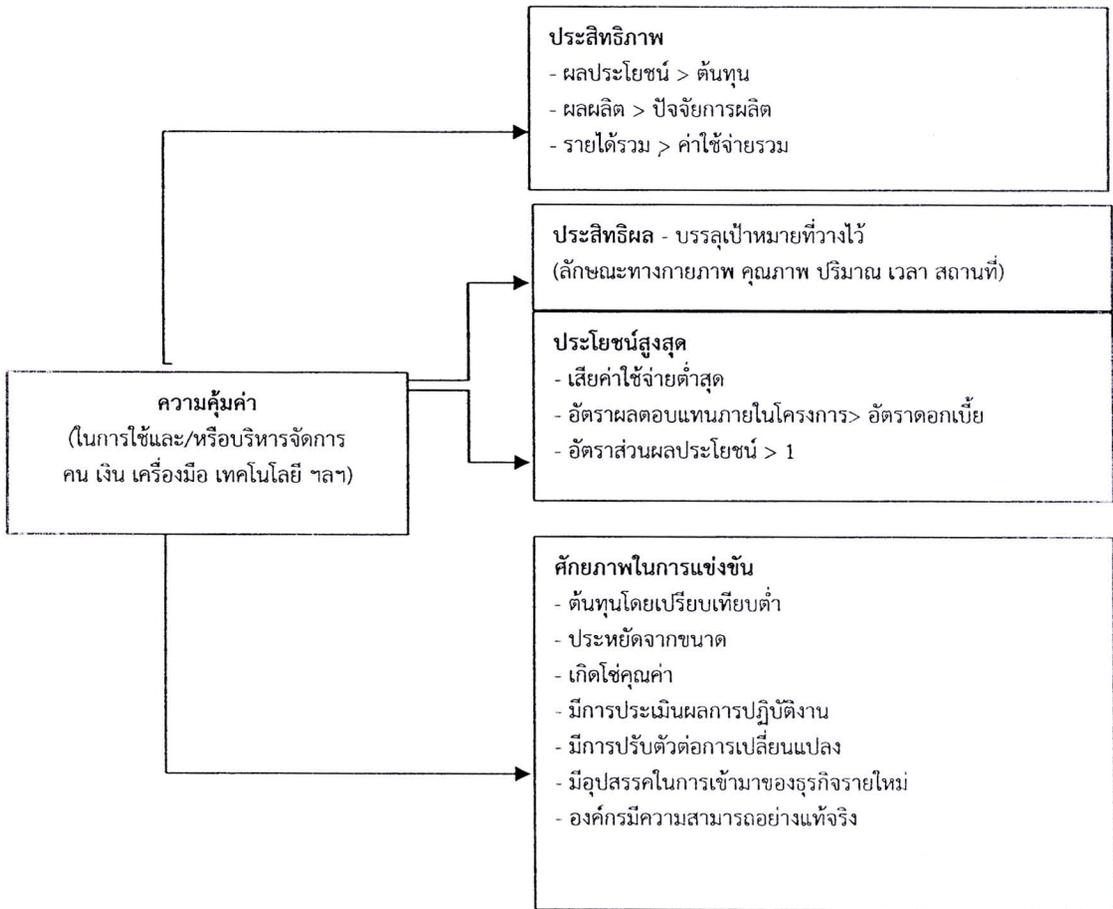
เมื่อพิจารณาจากความหมายของความพอเพียงข้างต้นแล้ว อาจกล่าวได้ว่า เศรษฐกิจพอเพียง เป็นหลักการที่เน้นผลเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยมุ่งสร้างความสมดุลให้เกิดขึ้นในการดำเนินชีวิต... และเมื่อพิจารณาจากความหมายของการพัฒนาอย่างยั่งยืนประกอบ ซึ่งการพัฒนาดังกล่าวมี หลักการพัฒนายั่งยืน คือ การพัฒนาที่มุ่งสร้างความสมดุลใน 3 ด้านคือ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม... นอกจากนั้น ยังเป็นเรื่องของมิติเวลา คือ พัฒนาการอย่างต่อเนื่องข้ามเวลาจากปีหนึ่งสู่อีกปีต่อไป หรือจากคนรุ่นหนึ่งสู่รุ่นหลังไปเรื่อยๆ

ในแง่นี้ การพัฒนาอย่างยั่งยืนจึงเป็นการพัฒนาเพื่อเน้นความสมดุลและการตอบสนองความต้องการของคนในรุ่นปัจจุบันและคนในรุ่นถัดไปซึ่งหลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักการของเศรษฐกิจพอเพียงซึ่งมุ่งเน้นการสร้างสมดุลในการดำเนินชีวิตและเพื่อเตรียมความพร้อมในการรองรับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น

2.3.6 เศรษฐกิจพอเพียง ธรรมาภิบาลและการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ความสัมพันธ์ของเศรษฐกิจพอเพียงกับหลักธรรมาภิบาลนั้น สามารถเปรียบเทียบได้กับเป้าหมายของการปฏิบัติตามหลักความคุ้มค่า ซึ่งหมายถึง การทำให้เกิดผลได้หรือผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนที่เสียไป ซึ่งก็คือ ความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) นอกจากนั้นผลผลิตที่เกิดขึ้นต้องมีลักษณะทางกายภาพ คุณภาพ ปริมาณตรงตามความต้องการในเวลา และสถานที่ที่ต้องการ ซึ่งก็คือ ประสิทธิภาพ (Effectiveness) หรือการบรรลุเป้าหมาย มีการใช้จ่ายหรือต้นทุนต่ำที่สุด ให้ผลตอบแทนมากกว่าอัตราดอกเบี้ย และสัดส่วนของผลประโยชน์มากกว่าต้นทุนซึ่งก็คือ เกิดประโยชน์สูงสุด รวมทั้งการดำเนินการต้องมีต้นทุน และผลประโยชน์ที่ใกล้เคียงกับหน่วยงานที่ใช้ทรัพยากร หรือมีขอบข่ายงานที่ใกล้เคียงกัน ธุรกิจนั้นจึงจะอยู่ได้ในระยะยาว นั่นคือมีความสามารถในการแข่งขัน แต่การพิจารณาทั้งหมดต้องคำนึงถึงสถานะแวดล้อมทั้งภายในและภายนอก รวมทั้งต้องประเมินหรือรับข้อคิดเห็นจากประชาชน ผู้ใช้บริการ ผู้เสียภาษี หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด (Stakeholders) (มานวิภา อินทรทัต, 2550: 59-74 ใน นวพร เทพสุท, 2553, 30-34) ทั้งนี้สามารถสรุปหลักการดังกล่าวได้ตามภาพที่ 2.8

ภาพที่ 2.8 แสดงกรอบแนวคิดของหลักการความคุ้มค่า



ที่มา: มานวิภา อินทรทัต, 2550: 67

จากหลักการของแนวคิดความคุ้มค่าดังกล่าว สามารถพิจารณาเปรียบเทียบความแตกต่างและความเหมือนของปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับหลักความคุ้มค่าในด้านหลักการ แนวทางปฏิบัติและเป้าหมาย ได้ดังนี้

ตารางที่ 2.4 แสดงความแตกต่างระหว่างปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับหลักความคุ้มค่า

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	หลักความคุ้มค่า
1. เป้าหมายการผลิต หรือการดำเนินการในระดับพอประมาณ โดยพิจารณาศักยภาพของตนเป็นหลักพึ่งตนเอง	1. ไม่มีการกำหนดเป้าหมายการผลิต หรือการดำเนินการระดับพอประมาณ และต้องพึ่งตนเองเท่านั้น
2. การตัดสินใจดำเนินการนั้น ต้องมีความรอบรู้ รอบคอบ ยึดหลักคุณธรรม มีความเพียร ระมัดระวังความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น	2. ลักษณะการตัดสินใจที่เหมือนกันแต่ไม่เน้นหลักคุณธรรม แม้ว่าในการดำเนินการจะใช้หลักธรรมาภิบาลก็ตาม
3. การปฏิบัติได้นำแนวคิดหลักสหกรณ์ซึ่งเป็นการช่วยเหลือกันและกันมาใช้	3. ไม่มีการใช้แนวคิดของสหกรณ์
4. ให้ความสำคัญเรื่องความสมดุล ความสุข ความยั่งยืน ของสังคมโดยรวมและใช้ทรัพยากรเชิงอนุรักษ์	4. ให้ความสำคัญกับการให้คุ้มกับทรัพยากรที่เสียไป ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ศักยภาพในการแข่งขัน ไม่ใช่สมดุลอย่างยั่งยืน

ตารางที่ 2.4 แสดงความแตกต่างระหว่างปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับหลักความคุ้มค่า (ต่อ)

ปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง	หลักความคุ้มค่า
5. ในการป้องกันความเสี่ยงจะใช้วิธีการผลิตผลผลิต และการจำหน่ายที่หลากหลาย	5. มีการป้องกันความเสี่ยงแต่ไม่เน้นการผลิต ผลผลิต หรือวิธีการจำหน่ายที่หลากหลาย
6. ด้านความรู้ต้องเป็นองค์ความรู้ที่เหมาะสมใช้ถูกต้อง ผู้ใช้ต้องใช้เป็น วิเคราะห์เป็นประยุกต์เป็น รวมทั้งคาดคะเน หรือพยากรณ์ได้ และสิ่งเหล่านี้ต้องปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างถูกต้องรวมทั้งมีข้อมูลข่าวสาร ร่วมในการพิจารณาด้วย	6. การใช้องค์ความรู้ ข่าวสาร ข้อมูลเช่นเดียวกัน แต่ไม่ได้มองในระยะยาวต่อเนื่อง
7. เป็นปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักการใช้ในการปฏิบัติ (Means)	7. หลักความคุ้มค่าเป็นเป้าหมาย (Ends)
8. ความมีเหตุผลในการพิจารณามีลักษณะกว้างขวางไม่ได้พิจารณาเฉพาะผลประโยชน์และต้นทุน	8. ความมีเหตุผลจะเป็นการเลือก (Trade off) ระหว่างต้นทุนกับผลประโยชน์
9. พิจารณาในเชิง Normative หรือควรจะเป็น	9. พิจารณาในเชิง Positive คือ สิ่งที่เป็นสามารถวัดผลได้
10. ข้อจำกัด (Limitation) ที่สำคัญ คือ ความต้องการ (Want)	10. ข้อจำกัด (Limitation) ที่สำคัญ คือ งบประมาณ จำนวนทรัพยากร ราคาของปัจจัย และผลผลิต

ที่มา: มานวิภา อินทรทัต, 2550:69-70

จากตารางทำให้เห็นความสอดคล้องระหว่างปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงกับหลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นลักษณะของการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจที่ทางสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานประมาณใช้เป็นแนวทางในการประเมินการบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพ คือ

- (1) ทำในสิ่งที่ดีที่สุด ภายใต้ศักยภาพ ภูมิปัญญา ทรัพยากรที่มี
- (2) คำนึงถึงความจำกัดของทรัพยากร
- (3) การดำเนินการใดๆ ต้องไม่ทำให้เกิดผลลบต่อสังคม และผู้อื่น (External Diseconomies)
- (4) ต้องมีกระบวนการเรียนรู้และพัฒนาตลอดชีวิต เพื่อให้มีความรอบรู้เพียงพอ
- (5) ผลประโยชน์ และต้นทุน พิจารณาทั้งทางตรง ทางอ้อม เป็นตัวเอง และไม่เป็นตัวเงิน
- (6) อยู่ภายใต้การเปลี่ยนแปลงของสภาวะแวดล้อม หรือมองในเชิงระบบ จึงต้องพยายามลดความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น
- (7) คำนึงถึงศักยภาพ องค์ความรู้ หรือความสามารถเฉพาะขององค์กร
- (8) มีการประเมินผลเพื่อทราบศักยภาพและผลที่จะเกิดขึ้น
- (9) เป็นการมองในระยะยาว
- (10) คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด (Stakeholder)
- (11) ต้องไม่มีการขัดแย้งในผลประโยชน์ (Conflict of Interest) ทุกคนทำด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต มีคุณธรรม มิฉะนั้นจะมีผลทำให้ต้นทุนของตนเอง และสังคมสูงขึ้น

จากการเปรียบเทียบดังกล่าว ทำให้เห็นว่าผลผลิต และผลลัพธ์จากการปฏิบัติตามหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น เป็นไปในแนวทางเดียวกับหลักความคุ้มค่า คือ การมีประสิทธิภาพประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุด และการมีความสามารถในการแข่งขัน หรือสามารถดำรงอยู่ในระยะยาว ซึ่งเป็นการทำในสิ่งที่ดีที่สุดภายใต้ศักยภาพ ภูมิปัญญา และทรัพยากรที่มีโดยไม่เกิดลบต่อสังคม และผู้อื่น มีกระบวนการเรียนรู้

ตลอดชีวิต พิจารณาผลประโยชน์และต้นทุนทั้งทางตรงและทางอ้อม เป็นตัวเงินและไม่เป็นตัวเงิน อยู่ภายใต้ การเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม ต้องลดความเสี่ยง คำนึงถึงผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด และต้องไม่การ ชัดแย้งผลประโยชน์ แต่ในส่วนของความแตกต่างจากหลักของความคุ้มค่า นั้น คือ ระดับของการผลิต ที่ยึด ศักยภาพของตนเป็นหลัก ตัดสินใจโดยหลักคุณธรรม มีการนำแนวคิดสหกรณ์มาใช้ เน้นภาพกว้างและระยะ ยาว โดยตัวปรัชญาเองนั้นเป็นหลักปฏิบัติ ไม่ใช่เป้าหมาย จึงอาจกล่าวอย่างสรุปได้ว่าการจะพัฒนาอย่างยั่งยืน ได้นั้น ต้องใช้ยุทธศาสตร์หรือแนวนโยบายของหลักธรรมาภิบาลเพื่อพัฒนาสังคมประชาธิปไตยการมีส่วนร่วม ของบุคคล พร้อมกับการใช้หลักเศรษฐกิจพอเพียงควบคู่กันไปในการพัฒนาทางเศรษฐกิจให้ยั่งยืนควบคู่กันไป เพื่อให้เกิดดุลยภาพในทุกมิติ

ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการประเทศ มุ่งเสริมสร้างความเป็นธรรม ในสังคมอย่างยั่งยืน โดยให้ความสำคัญกับ (สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 พ.ศ. 2550 2554:อ-ฮ)

(1) การเสริมสร้าง และพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตยและธรรมาภิบาลให้เป็นส่วนหนึ่งของวิถี การดำเนินชีวิตในสังคมไทย โดยสร้างกระบวนการเรียนรู้ ปลูกฝังจิตสำนึก ค่านิยมวัฒนธรรมประชาธิปไตย และธรรมาภิบาลแก่เยาวชน และประชาชนทุกระดับ อย่างต่อเนื่องจริงจัง พร้อมทั้งพัฒนาภาวะความเป็นผู้นำ ประชาธิปไตยที่มีคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล ในสังคมทุกระดับเพื่อให้เป็นแบบอย่างที่ดีในสังคม ตลอดจนวางรากฐานกระบวนการประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง และเพิ่มประสิทธิภาพ กลไกและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐและการเมืองให้เข้มแข็งและเป็นอิสระมากขึ้น

(2) เสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนให้สามารถเข้าร่วมในการบริหารจัดการประเทศ โดยส่งเสริมให้ประชาชนรวมตัวและรวมกลุ่มสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกันให้เข้มแข็งส่งเสริมให้เข้าถึง กระบวนการยุติธรรมอย่างเท่าเทียม และร่วมในกระบวนการบริหารจัดการประเทศให้เกิดความเป็นธรรมและ ความโปร่งใสในการพัฒนาประเทศ เสริมสร้างความเข้มแข็ง และสร้างเครือข่ายการทำงานของกลไกตรวจสอบ ภาคประชาชน เพื่อติดตามตรวจสอบการใช้อำนาจของภาครัฐได้อย่างเข้มแข็งมีประสิทธิภาพ

(3) สร้างภาคราชการที่มีประสิทธิภาพและมีธรรมาภิบาล เน้นการบริการแทนการกำกับควบคุม และทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา เน้นการพัฒนาประสิทธิภาพและความคุ้มค่าในการปฏิบัติภารกิจด้วย การปรับบทบาทโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการภาครัฐและรัฐวิสาหกิจให้มีประสิทธิภาพ ทันสมัย ลด การบังคับควบคุม คำนึงถึงความต้องการของประชาชนและทำงานร่วมกับหุ้นส่วนการพัฒนา เพิ่มบทบาท ภาคเอกชนในกิจการของรัฐและรัฐวิสาหกิจเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและคุณภาพการให้บริการสาธารณะ และลด ภาระการลงทุนของภาครัฐ ตลอดจนพัฒนากลไกการกำกับดูแลที่เข้มแข็งเพื่อให้เกิดการแข่งขันที่เป็นธรรม โปร่งใส โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศและคุ้มครองผู้ใช้บริการ โดยดำเนินการควบคู่ไปกับการปลูกฝัง จิตสำนึกข้าราชการให้เห็นความสำคัญและยึดมั่นในหลักธรรมาภิบาล และยึด/ปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง กับการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างเคร่งครัด

(4) การกระจายอำนาจการบริหารจัดการประเทศสู่ภูมิภาค ท้องถิ่น และชุมชนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง โดยพัฒนาศักยภาพ และกระจายอำนาจการตัดสินใจให้ท้องถิ่นมีบทบาทสามารถรับผิดชอบในการบริหารจัดการบริการสาธารณะ ตลอดจนแก้ไขปัญหาที่ตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่และสามารถสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง พร้อมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

(5) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้เกิดความเข้มแข็ง สุจริต และมีธรรมาภิบาล โดยมีมาตรการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจเอกชนทั้งที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์ และธุรกิจเอกชนทั่วไปเป็นบริษัทภิบาล เพิ่มมากขึ้น สร้างจิตสำนึกในการประกอบธุรกิจอย่างซื่อสัตย์ ยุติธรรมต่อผู้บริโภค และเป็นธรรมกับธุรกิจคู่แข่ง พร้อมทั้งยึดมั่นในความรับผิดชอบต่อสังคม แบ่งปันผลประโยชน์คืนสู่สาธารณะ ตลอดจนสนับสนุนสถาบันวิชาชีพธุรกิจประเภทต่างๆ ให้มีบทบาทในการสร้างธรรมาภิบาลแก่ภาคธุรกิจมากขึ้น

(6) การปฏิรูประบบกฎหมาย กฎระเบียบ และขั้นตอน กระบวนการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเพื่อสร้างความสมดุลในการจัดสรรประโยชน์จากการพัฒนา ด้วยการเปิดโอกาสให้ภาคีและกลุ่มต่างๆ มีส่วนร่วมในการเสนอแนะและตรากฎหมายเพื่อประสานประโยชน์ของภาคส่วนต่างๆ ให้เสมอภาคและมีความสมดุล โดยการปฏิรูประบบกฎหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจ ลดการใช้ดุลพินิจของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ รวมทั้งสร้างความเข้มแข็งของกลไกการบังคับใช้กฎหมายโดยเฉพาะกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประกอบธุรกิจ เพื่อสร้างความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการขนาดเล็กและผู้ประกอบการใหม่

(7) การรักษาและเสริมสร้างความมั่นคงเพื่อสนับสนุนการบริหารจัดการประเทศสู่ดุลยภาพและความยั่งยืน โดยการพัฒนาศักยภาพ บทบาท และภารกิจของหน่วยงานด้านการป้องกันประเทศความมั่นคง และการรักษาความสงบเรียบร้อย ให้มีประสิทธิภาพพร้อมในการป้องกันประเทศและตอบสนองต่อภัยคุกคามในทุกรูปแบบสถานการณ์ได้ฉับไว พร้อมทั้งผนึกพลังร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ดำเนินการป้องกันและพัฒนาประเทศให้สามารถพิทักษ์รักษาเอกราช สถาบันพระมหากษัตริย์ ผลประโยชน์ของชาติ และการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข รวมทั้งสามารถสร้างความมั่นคงของประชาชนและสังคมให้มีความอยู่รอดปลอดภัยโดยยึดหลักธรรมาภิบาลในทุกระดับ

นอกจากนั้น ในการศึกษาเรื่องหลักธรรมาภิบาลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือนั้น รุ่งอรุณ บุญสายันต์ และคณะ (2547) ได้นำเสนอผ่านรายงานวิจัยเรื่อง “การศึกษาธรรมาภิบาลไทย : กรณีศึกษาภูมิปัญญาอีสาน” เพื่อศึกษาแนวคิด เนื้อหาสาระ ดัชนีของ ธรรมาภิบาล จากมุมมองของภูมิปัญญาชาวบ้านอีสาน และศึกษาปัจจัยมีผลต่อการนำ ธรรมาภิบาล มาใช้ในการพัฒนาและการดำรงชีวิตอยู่ในชุมชนท้องถิ่นผลการวิจัย พบว่า สภาพการรับรู้ คำ ว่า ธรรมาภิบาล มีเพียงกลุ่มพระนักพัฒนาและพระนักศึกษาที่เคยได้ยินและรับรู้ เนื่องจากท่านเป็นปัญญาชน หรือ ผู้ที่ได้เรียนรู้ในการศึกษาระดับบัณฑิตศึกษา ส่วนผู้นำชาวบ้านด้านการพัฒนาชุมชน เคยได้ยินเป็นบางคนแต่ไม่เข้าใจว่าหมายถึงอะไร ผู้นำชาวบ้านด้านประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่นไม่เคยได้ยินเลย ส่วนในแต่ละ องค์ประกอบ ของ ธรรมาภิบาล นั้น ผู้ชาวบ้านด้านการพัฒนาชุมชนและ

ด้านประเพณีวัฒนธรรมท้องถิ่น เคยได้ยินและรับรู้มาก่อน เช่น คำว่า คุณธรรม การมีส่วนร่วม และ รับผิดชอบ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นวิถีปฏิบัติของชุมชน

ผลการศึกษาพบว่า โดยภาพรวมของแนวคิด ความหมาย สาระสำคัญ และ ดัชนี หรือตัวชี้วัด ของธรรมาภิบาล ในมิติของภาคตะวันออกเฉียงเหนือและที่ปรากฏในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีดังนี้

(1) แนวคิด ส่วนใหญ่ได้รับอิทธิพลจากพุทธศาสนาซึ่งเป็นศาสนาประจำชาติ จึงทำให้แนวคิดเกี่ยวข้องกับหลักการและศีลในพุทธศาสนา ประกอบกับมีความเชื่อเรื่องของผีसांगเทวดา และความเชื่อบรรพบุรุษที่ยังมีชีวิตอยู่ได้อบรมสั่งสอนผ่านการปฏิบัติเป็นประเพณี วัฒนธรรมต่างๆ

(2) ความหมาย ของนิติธรรม คุณธรรม ความโปร่งใส การมีส่วนร่วม ความรับผิดชอบต่อสังคม มีความคุ้มค่า มีความหมายใกล้เคียงกับ ธรรมาภิบาล ของโลกตะวันตก

(3) สาระสำคัญ หรือ แนวทางในการปฏิบัติของ ธรรมาภิบาล ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีความละเอียดรอบคอบ เน้นทั้งการควบคุมทั้งปัจจัยภายในร่างกาย (จิตใจ ปัญญา) และปัจจัยภายนอกร่างกาย (ความสัมพันธ์กับบุคคลอื่นและสังคม) และยังคงมองการณ์ไกลไปถึงช่วงเวลาในอนาคต

(4) ดัชนี หรือตัวชี้วัด ที่เห็นเป็นรูปธรรมของแต่ละตัว เกิดจากการยึดถือตามกรอบแนวคิด การปฏิบัติจริงที่เกิดขึ้นในวิถีชีวิตประจำวันของชุมชน

ทั้งนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อการนำ ธรรมาภิบาล มาใช้ในงานพัฒนาและการดำรงชีวิตในชุมชนท้องถิ่น ที่เกี่ยวข้องกับ การถ่ายทอดภูมิปัญญา แบ่งออกเป็น 2 ส่วน กล่าวคือ ปัจจัยภายใน ได้แก่ ความศรัทธาทางศาสนา ผ่านการเผยแพร่ศาสนาของพระสงฆ์และความศรัทธาในศาสนาพุทธของชาวบ้าน ความเชื่อผีसांगต่างๆ ที่สอดคล้องกับวิถี ภูมิปัญญาการจัดการเรื่องต่างๆในชุมชน ความเชื่อบรรพบุรุษ ที่สั่งสม เรียนรู้ สืบทอดจากบรรพบุรุษ รวมไปถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนซึ่งเกี่ยวกับปัญหาผู้นำและชาวบ้าน ขาดคุณธรรมและความซื่อสัตย์สุจริต ในส่วนของปัจจัยภายนอก ได้แก่ การเรียนรู้จากข้าราชการ นักพัฒนาเอกชน ได้สร้างการเรียนรู้ในเรื่องที่เกี่ยวกับ ธรรมาภิบาล ให้กับชาวบ้านน้อยมาก ตลอดจนปัญหาอันเกิดจากโครงสร้าง และแนวทางการพัฒนาประเทศ การได้รับผลกระทบของนโยบายการพัฒนาประเทศ โครงการขนาดใหญ่ของรัฐ กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม ผู้นำประเทศไม่เป็นแบบอย่างที่ดีให้กับชุมชน กฎหมายของประเทศไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของชุมชนแผนพัฒนาประเทศ กระแสการบริโภคนิยม ปัญหาของการสืบทอดภูมิปัญญาในชุมชนท้องถิ่น ลักษณะของผู้คนในปัจจุบันจะขาดจิตสำนึกเพื่อส่วนรวมขาดความเสียสละขาดวินัย ประเพณีวัฒนธรรมมีความเสื่อมถอย และ ทรัพยากรธรรมชาติภายในประเทศเสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว

จากการทบทวนวรรณกรรมที่ได้นำเสนอมา นำมาสู่การสร้างกรอบแนวคิดของการวิจัยที่มุ่งไปสู่การสังเคราะห์บทเรียนด้านการพัฒนาท้องถิ่นของผู้นำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่อยู่บนฐานแนวคิดและความเชื่อมโยงระหว่างกันของหลักธรรมาภิบาลและแนวคิดเศรษฐกิจพอเพียง ดังภาพที่ 2.9

ภาพที่ 2.9 แสดงกรอบแนวคิดของการวิจัย

