

ธรรมาภิบาลกับนักวิชาชีพยุคใหม่

ศาสตราจารย์ ดร.สุจิต บุญบงการ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง การบริหารจัดการที่ดีเพื่อให้มีการใช้ทรัพยากรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีความโปร่งใส สามารถถูกตรวจสอบได้และมีความรับผิดชอบ (Accountable) ซื่อสัตย์ ยึดหลักนิติธรรม (Rule of Law) และเท่าเทียมกัน (Equitable) และตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน

ธรรมาภิบาลมีการใช้อย่างกว้างขวางในช่วงระยะ 10 กว่าปีที่ผ่านมา โดยธนาคารโลกและธนาคารเพื่อการพัฒนาแห่งเอเชีย (Asian Development Bank) เพื่อเป็นเงื่อนไขทางการเมืองของ การให้เงินกู้ โดยประเพณีแล้วธนาคารทั้งสองถูกห้ามไม่ให้ใช้ปัจจัยทางการเมืองเป็นเงื่อนไขในการให้เงินกู้ ต่อมาธนาคารโลกได้ยอมรับความจำเป็นของเงื่อนไขทางการเมือง โดยถือเอาธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นเงื่อนไขมากกว่าการอ้างเรื่องประชาธิปไตย เพื่อหลีกเลี่ยงความอ่อนไหวทางการเมือง โดยระบุว่า ธรรมาภิบาลประกอบด้วย ลักษณะ 4 ประการ คือการบริหารจัดการภาครัฐที่มีประสิทธิภาพ การตรวจสอบอธิบายได้ (Accountability) ความโปร่งใส และการมีกรอบกฎหมายสำหรับการพัฒนา ธนาคารโลกแยกธรรมาภิบาลออกจากประชาธิปไตย โดยจะเห็นได้จากการเน้นเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ซึ่งไม่จำเป็นต้องเกิดขึ้นในระบอบการปกครองประชาธิปไตย และเป็นที่เข้าใจว่าการที่ธนาคารโลก เน้นเรื่องธรรมาภิบาลมากกว่าประชาธิปไตย เพราะวัตถุประสงค์ของธนาคารโลกเน้นเรื่องของการพัฒนา อย่างไรก็ตามธนาคารโลกถือว่าธรรมาภิบาลกับประชาธิปไตยเป็นเรื่องที่ไปด้วยกัน ลักษณะหลายอย่างที่เป็นเรื่องของธรรมาภิบาล เช่น ความโปร่งใส ซึ่งรวมถึงการเปิดเผยข้อมูลให้สาธารณชนได้รับทราบ และการถูกตรวจสอบโดยสาธารณชนเป็น เงื่อนไขสำคัญของประชาธิปไตย และเป็นส่วนสำคัญของการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้เป็นประชาธิปไตย (Democratization) สำหรับประเทศไทย หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ได้มีการเรียกร้องให้มีการบริหารตามแนวทางธรรมาภิบาล ทั้งให้ภาครัฐและภาคเอกชน

* เอกสารประกอบการปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “ธรรมาภิบาลกับนักวิชาชีพยุคใหม่” ให้กับมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย วันพฤหัสบดีที่ 29 มิถุนายน 2549 เวลา 13.00 – 14.00 น. ณ โรงแรม เมอร์เคียว พอร์จูน กรุงเทพฯ

การบริหารจัดการที่ดีหรือธรรมาภิบาล หมายถึง

1. ความโปร่งใส (Transparency) ซึ่งหมายถึง การตัดสินใจและการดำเนินงานของ หน่วยงาน ต้องเปิดเผยให้สาธารณชนเข้าถึงได้
2. ความซื่อสัตย์สุจริต (Honesty)
3. ความรับผิดชอบ (Responsibility) หมายถึง ความตระหนักในหน้าที่ที่ต้องปฏิบัติและ ต้องรับผิดชอบต่อเมื่อมีความผิดพลาดเกิดขึ้น
4. ความสามารถที่จะอธิบายได้ (Accountability) ต่อผู้ที่ตนอยู่ภายใต้การดูแลหรือ ควบคุม คือ ต้องรู้ว่าตนต้องรับผิดชอบต่อใคร สามารถชี้แจงต่อผู้ที่ตนรับผิดชอบได้
5. การมีหลักนิติธรรม (Rule of Law)
6. หลักคุณธรรม (Morality)
7. มีการมีส่วนร่วมของประชาชน

การบริหารจัดการที่ดีในภาคเอกชน

การบริหารจัดการที่ดีในภาคเอกชน (Corporate Good Governance) มีลักษณะคล้ายคลึงกับข้างต้น และยังมีองค์ประกอบอื่น ๆ อีกคือ

1. มีความรับผิดชอบต่อผู้ถือหุ้นและผู้มีผลประโยชน์ร่วมอื่น ซึ่งรวมทั้งลูกค้าและชุมชนที่บริษัทหรือที่กิจการนั้นๆ ตั้งอยู่
2. มีความโปร่งใสในการบริหารจัดการ รวมทั้งความโปร่งใสในการตัดสินใจและการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะ
3. มีความมุ่งมั่นสู่ความเป็นเลิศ
4. เน้นการสร้างมูลค่าและผลตอบแทนระยะยาว
5. คำนึงถึงความซื่อสัตย์สุจริตรวมทั้งต่อต้านการให้สินบนเจ้าหน้าที่ของรัฐ
6. คำนึงถึงหลักคุณธรรมและจริยธรรมและควรมีการจัดทำประมวลจริยธรรมทางธุรกิจให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน
7. ปรับปรุงกลไกการตรวจสอบให้มีประสิทธิภาพ เช่นระบบบัญชีต้องเป็นมาตรฐานสากล

นอกจากนี้ยังต้องมีระบบการบริหารและการควบคุมและวงจรของการติดต่อสื่อสาร ที่ชัดเจนในทางปฏิบัติ เพื่อให้เกิดผลทั้งด้านจะต้องดำเนินการดังนี้

1. ให้มี Audit Committee เพื่อมีความอิสระในการตรวจสอบการทำงานของผู้บริหาร
2. แยกตำแหน่งประธานบริษัท (Chairman) กับ CEO ออกจากกัน
3. สร้างวัฒนธรรมในองค์กรขึ้นมาใหม่ ให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการที่ดี
4. สร้างกฎข้อบังคับให้การบริหารบริษัทมีความโปร่งใส ให้ผู้ถือหุ้นเข้าถึงข้อมูลต่าง ๆ ของบริษัทได้

ส่วนธรรมาภิบาล สำหรับนักศึกษาที่รุ่นใหม่ ผมคิดว่าน่าจะเกี่ยวข้องกับการบริหารและดำเนินงานทางวิชาชีพของเราอย่างมีจริยธรรม แล้วองค์ประกอบอื่นของธรรมาภิบาลที่กล่าวไปแล้วข้างต้นก็จะตามมา ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของความโปร่งใส ความซื่อสัตย์ หรือความรับผิดชอบ

การตระหนักถึงจริยธรรมนั้น แสดงให้เห็นว่าการทำงานหรือบริหารงานที่ยึดอยู่บนหลักกฎหมายแต่เพียงอย่างเดียวมันไม่เพียงพอ เพราะเราไม่สามารถบัญญัติกฎหมายให้ครอบคลุมการบริหารงาน หรือพฤติกรรมต่าง ๆ ของบุคคลและของนักศึกษาที่ต่าง ๆ ได้อย่างทั่วถึงและทุกแง่ทุกมุม กฎหมายมีข้อได้เปรียบตรงที่มีความชัดเจน ในด้านการบัญญัติขอบเขตของอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ และมีความชัดเจนในบทลงโทษ แต่มักปรากฏอยู่เสมอว่ามีช่องว่างเกิดขึ้นที่กฎหมายมิได้ระบุไว้หรือระบุไว้ไม่ชัดเจน นอกจากนี้กระบวนการออกกฎหมายมิได้ซับซ้อน และล่าช้าไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี เราจึงมักพบว่ากฎหมายหลายฉบับที่ล้าสมัย ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ก็คือการบังคับใช้กฎหมายจะต้องใช้การตีความ และการตีความนี้ในหลายกรณี เป็นการตีความเข้าข้างผลประโยชน์ของคนบางกลุ่ม บางพวก หรือเข้าข้างผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยมิได้คำนึงถึงความถูกต้อง ความเป็นธรรม หรือเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้น

ดังนั้นเราจึงมีความจำเป็นต้องเอาจริยธรรมเข้ามาเสริมกฎหมายเพื่อกำหนดมาตรฐานให้ชัดเจนว่าอะไรถูก อะไรผิด จริยธรรมมีข้อดีที่ช่วยยกมาตรฐานการทำงานของนักบริหาร นักวิชาชีพ ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชนให้สูงขึ้น ก่อให้เกิดการบริหารงานที่ดี เพราะเป็นการบริหารหรือดำเนินงานที่ไม่แต่เฉพาะถูกกฎหมายเท่านั้น แต่ยังถูกต้องตามจริยธรรมอีกด้วย การทำงานที่ถูกต้องแต่เพียงกฎหมาย แต่ไม่ถูกต้องตามจริยธรรม ไม่น่าจะเป็นการทำงานที่ดีได้

หลายคนอาจตั้งข้อสังเกตว่า การดำเนินงานที่คำนึงถึงธรรมาภิบาลและจริยธรรม อาจล่าช้า ไม่สามารถช่วงชิงการนำหรือเอาชนะคู่แข่งได้ เช่นในการแข่งขันทางธุรกิจจะต้องมี

เทคนิคหรือกลเม็ดต่าง ๆ เพื่อเอาชนะคู่แข่ง และทำกำไร ได้สูงสุด หรือในทางการเมืองก็ต้องมีเล่ห์เหลี่ยมต่าง ๆ ซึ่งจะประสพชัยชนะ ข้อสังเกตเช่นนี้อาจมีส่วนจริงอยู่บ้าง อย่างไรก็ตาม เราไม่ควรคำนึงแต่ผลประโยชน์เฉพาะหน้า แต่ควรคำนึงถึงผลประโยชน์ระยะยาว ธุรกิจในปัจจุบันได้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อตนเองต้องมีต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม จึงไม่ได้คำนึงถึงแต่กำไรสูงสุด แต่คำนึงถึงกำไรหรือผลประโยชน์พอสมควรในระยะยาว เพราะถ้าสังคมอยู่ไม่ได้ สิ่งแวดล้อมมีแต่ความเสียหาย ธุรกิจก็อยู่ไม่ได้และมีผลกระทบต่อการทำงานของนักศึกษาที่ทั้งหลายด้วย กรณีของบริษัท Enron และ มาร์ธา สจ๊วต เจ้าของ บริษัท Wal Mart ที่ถูกฟ้องก็เกิดจากความโลภและไม่คำนึงถึงจริยธรรมและธรรมาภิบาล เป็นตัวอย่างอันดีในเรื่องนี้ หรือ วิกฤติเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 ส่วนหนึ่งก็เกิดจากการขาดธรรมาภิบาลและจริยธรรมของภาคเอกชนที่คำนึงถึงผลประโยชน์สูงสุดในระยะสั้นเท่านั้น

หลายคนอาจตั้งข้อสังเกตว่า โลกปัจจุบันหรือสังคมปัจจุบันเป็นสังคมของทุนนิยม บริโภคนิยม และวัตถุนิยม คนทั้งหลายให้ความสำคัญแก่เงิน ความมั่งคั่งและวัตถุ เพราะสิ่งเหล่านี้นำมาซึ่งความสุขสบายและยังทำให้ตนและครอบครัวมีเกียรติมีอำนาจ การดำเนินงานอย่างมีจริยธรรมเป็นการทวนกระแสดังกล่าว จึงไม่ใช่เรื่องง่ายที่จะมีธรรมาภิบาล ผมคิดว่ายิ่งกระแสดังกล่าวแรงเท่าใด เรายิ่งต้องมีธรรมาภิบาลมากขึ้นเท่านั้น เราต้องพยายามหาทางทวนกระแส เราไม่สามารถปล่อยให้ทุนนิยม บริโภคนิยมและวัตถุนิยมขยายตัวอย่างไม่มีขอบเขตจำกัด สิ่งที่เราควรทำอย่างยิ่งคือการประสานประโยชน์ส่วนตน กับคุณธรรมและจริยธรรม กล่าวอีกนัยหนึ่ง เป็นการเชื่อมโยงผลประโยชน์ส่วนตน เข้ากับผลประโยชน์ส่วนรวมนั่นเอง

ปีนี้เป็นปีที่พวกเรามีความยินดีอย่างยิ่ง เนื่องจากเป็นปีที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงครองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี และเราก็ได้เฉลิมฉลองด้วยความยินดีกันทั่วหน้า แต่สิ่งที่เราควรทำอย่างยิ่งคือการน้อมรับนำเอาพระบรมราโชวาทและพระราชดำรัสที่พระราชทานแก่หน่วยงานทั้งหลาย ในโอกาสต่าง ๆ มาปฏิบัติ ที่ทรงต้องการให้พวกเราไม่ว่าจะอยู่ในวิชาชีพใด ดำเนินงานด้วยความซื่อสัตย์ ถูกต้อง เป็นธรรม มีจริยธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด แก่สังคมโดยรวม