

ธรรมรัฐ: GOOD GOVERNANCE

ในทัศนะของนายอานันท์ ปันยารชุน

อดีตนายกรัฐมนตรี

เป็นการถอดความโดยสรุปจากการปาฐกถาพิเศษ เรื่อง “ธรรมรัฐกับสังคมไทย” เมื่อวันที่ ๒๕ มีนาคม ที่ผ่านมานายอานันท์ ปันยารชุน อดีตนายกรัฐมนตรี ซึ่งสาระสำคัญในการปาฐกถาพิเศษในหัวข้อดังกล่าว ก็คือ ธรรมรัฐและ GOOD GOVERNANCE เป็นเรื่องเดียวกันและทางเดียวกันที่จะเกิดขึ้นได้ ก็คือจิตสำนึกของประชาชนทั่วประเทศที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง มีเชิงกิจการเขียนบทบัญญัติหรือข้อบังคับต่าง ๆ จิตสำนึกของประชาชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองคือหัวใจสำคัญของธรรมรัฐ หากไร้ซึ่งการมีส่วนร่วมของประชาชนก็ไม่อาจเกิดธรรมรัฐได้

Good Governance ปัจจุบันก็ยังหาคำแปลได้ไม่ถูกต้อง อาจมีอาจารย์ธีรยุทธ บุญมี คนหนึ่งที่มีความกล้าที่เสี่ยงเสนอคำว่าธรรมรัฐ ในขณะที่เดียวกันในกลุ่มที่ผมกำลังทำงานร่วมอยู่ด้วย พูดเรื่อง Good Governance ที่สถาบันทีดีอาร์ไอ มีคนเสนอใช้คำธรรมาภิบาล ในขณะที่เดียวกันมีนักวิชาการหลายท่านกำลังคิดค้นคำ ๆ นี้อยู่ สุดท้ายนี้ยังไม่ทราบว่าคำไหนจะสอบผ่านราชบัณฑิตยสถานเหมือนคำว่าโลกาภิวัตน์หรือคำว่าโลกาภิวัตร์ ฉันทัดก็ฉันทัน

เรามีคำว่าธรรมรัฐแล้ว เราจะมีคำว่าธรรมาภิบาลซึ่งมาจากคำว่าธรรมและอภิบาล คำสุดท้ายสุประศาสนการ สุแปลว่าดีงาม ประศาสนแปลว่าการปกครอง ถูกรวมกันเข้าเป็นสุประศาสนการจึงหมายความว่าถึงการปกครองที่ดี

Good Governance เมื่อ ๑๕ - ๒๐ ปี จะไม่ได้ยินใครใช้คำนี้เท่าไร ทั้งที่เป็นศัพท์ที่มีรากฐานมานานแล้ว เหตุผลหนึ่งก็คือหลังสงครามโลกครั้งที่สอง ประเด็นถกเถียงกันคือประเด็นที่มีการสงครามต่อสู้กันนั้น ไม่ใช่ประเด็นของเรื่อง Good Governance กลายเป็นประเด็นทางด้านการเมือง โดยระบุงการเมืองหรือระบบอุดมการณ์ทางการเมืองนั้นฝ่ายไหนจะดีกว่ากัน ฝ่ายทุนนิยมหรือฝ่ายที่ใช้กลไกตลาดจากฝ่ายสังคมนิยม หรือฝ่ายที่ใช้การวางแผนจากรัฐบาลกลาง เราไม่ได้ยินคำว่า Good Governance ระหว่างสงครามโลกครั้งที่สองก็ดี สงครามเวียดนามก็ดี

ศัพท์คำนี้เพิ่งมาเริ่มใช้สักระยะไม่เกิน ๑๐ ปีที่ผ่านมา นำมาใช้ครั้งแรกเมื่อ ๓ ปีแล้ว ผมได้รับเชิญไปพูดที่ศูนย์ประชุมแห่งชาติสิริกิติ์ และผมได้ไปพูดในที่ต่าง ๆ ต่อมาก็มีคนพูดกันมากขึ้น ๆ ศัพท์นี้เป็นศัพท์ที่เปลี่ยยากและอธิบายก็ไม่ใช่ง่ายนัก

Good Governance คือผลลัพธ์ของการจัดการกิจกรรมซึ่งบุคคลและสถาบันทั่วไปภาครัฐและเอกชนมีผลประโยชน์ร่วมกัน ได้กระทำการไปในหลายทางมีลักษณะเป็นขบวนการที่เกิดขึ้นต่อเนื่อง ซึ่งอาจนำไปสู่การผสมผสานประโยชน์ที่หลากหลายและขัดแย้งกันได้ นั่นเป็นการนิยามคำ Good Governance ในลักษณะหนึ่ง ซึ่งสาระและใจความไม่แตกต่างกันเท่าไร ส่วนธนาคารโลกได้ให้นิยามคำ Good Governance คือ ลักษณะและวิถีทางของการที่อำนาจได้ถูกใช้ในการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

ไม่ว่าจะใช้คำนิยามอะไร อาจแตกต่างกันไปบ้างในเรื่องของความหมาย แต่ในสาระจริง ๆ แล้ว Good Governance คือสิ่งที่ผ่านมาในระบบประชาธิปไตย ระบบพรรคการเมือง ระบบรัฐสภา เราพูดถึงความโปร่งใส ความกล้าหาญในการรับผิดชอบ การขัดผลประโยชน์กัน อาจพูดอะไรได้หลายอย่าง แต่ทั้งหมดถือเป็นเรื่องย่อย

ปัจจุบันนี้ไม่ว่าเราจะไปที่ไหน ในรัสเซีย ยุโรปตะวันออก เอเชีย ละตินอเมริกา มักจะพูดว่าวิถีทางที่ถูกต้อง คือวิถีทางประชาธิปไตย แต่คำว่าประชาธิปไตยก็มีขั้นตอนแตกต่างกันไป มีรูปแบบแตกต่างกันไป แต่อย่างน้อย ใจจะเป็นประชาธิปไตยหรือไม่เป็นประชาธิปไตย จุดขายของประเทศขณะนี้คือการเป็นประชาธิปไตย อันนี้เป็นการสุ่ยุคใหม่ เพราะทุกคนไม่ว่าเป็นรัสเซีย ปัจจุบันอาจจะเหลือ ๒ ประเทศเท่านั้น คือเกาหลีเหนือและคิวบาที่ยังยึดถือกับระบบเก่าอยู่ ประเทศอื่น ๆ ในระบบสังคมนิยม ระบบคอมมิวนิสต์ไม่ได้แตกสลายไปเพราะความไม่ดีของลัทธิความคิด แต่ที่ต้องถึงจุดจบก็เพราะว่ารัฐหรือรัฐบาลที่อ้างสังคมนิยมก็ดี อ้างคอมมิวนิสต์ก็ดี ปกครองประเทศนั้นถึงความหายนะเพราะเป็นรัฐบาลเผด็จการ และเป็นรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดการบริหารประเทศชาติด้วยความยุติธรรม ด้วยจริยธรรมหรือเป็นรัฐบาลเผด็จการ และเป็นรัฐบาลที่ไม่มี Good Governance

อันนี้เป็นสังขธรรม ผมเองมีความเคารพในแง่ความคิดของอุดมการณ์ทางการเมืองของทั้งสังคมนิยมและลัทธินิยม ความเคารพในความบริสุทธิ์ ในความตั้งใจดีของวิถีทางอุดมการณ์ แต่ในขณะที่เดียวกันความหายนะที่เกิดขึ้นกับอุดมการณ์นั้น ไม่ใช่เพราะด้วยอุดมการณ์เอง แต่เป็นเพราะวิธีการปกครอง คือใช้ระบบเผด็จการมีคอร์รัปชันและใช้ระบบที่ไม่มี Good Governance

เราจะอ้างว่าเรามีรัฐธรรมนูญใหม่ ซึ่งเราคิดและหวังว่าดีกว่ารัฐธรรมนูญฉบับเก่า ๆ แต่ถ้าคนของสังคม คนไทยเราไม่ปฏิรูปตัวเอง ไม่ตั้งคานาตัวเอง การอ้างอิงว่าเรามีรัฐธรรมนูญดีกว่าที่อื่นดีกว่ารัฐธรรมนูญ ๑๕ ฉบับที่ผ่านมา เรามีกลไกการคานาอำนาจกันและกัน มีความโปร่งใส มีการตรวจสอบ จะพอหรือไม่ คำตอบคือไม่พอ เราต้องเรียกร้องสิ่งที่มีมากกว่านั้น รัฐธรรมนูญนั้นกินพื้นที่ไม่ได้ รัฐธรรมนูญจะออกผลออกดอกมาก็เป็นระยะไกล แต่ประชาธิปไตยหรือระบบประชาธิปไตยถ้ามีความคู่ไปกับ Good Governance แล้วผลผลิตจะออกมาทันที อันนี้เป็นจุดสำคัญเป็นจุดสำคัญที่เราพูดเรื่องการปฏิรูปการเมืองของไทย

การเขียนรัฐธรรมนูญของไทยฉบับใหม่ การยอมรับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ การนำรัฐธรรมนูญใหม่ไปใช้ อันนี้เป็นจุดหนึ่งของการเริ่มต้นการปฏิรูปเพื่อให้สังคมไทยปฏิรูปทางการเมือง แต่ยังไม่พอ สังคมไทยต้องปฏิรูปประเทศชาติ และการจะปฏิรูปประเทศชาติได้ก็ต่อเมื่อเราชี้คหลักอะไรบางอย่าง ซึ่งเป็นรากฐานของรัฐธรรมนูญฉบับนี้

สาระของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ ตัวหัวใจของรัฐธรรมนูญนี้คืออะไร เราอาจจะมีรัฐธรรมนูญ ๓๓๖ มาตรา ต่อไปอาจคิดเพิ่มขึ้นอีกหรืออาจมีการเปลี่ยนแปลง แต่หัวใจและรากฐานรัฐธรรมนูญนี้คืออะไร หัวใจและรากฐานรัฐธรรมนูญนี้มีอยู่ ๒ จุด จุดแรกคือการใช้อำนาจรัฐ ที่ผ่านมาการใช้อำนาจรัฐในสังคมไทย เป็นการใช้อำนาจที่เกินขอบเขตเป็นการใช้อำนาจโดยตัวแทนที่อาจไม่มีคุณลักษณะที่เป็นตัวแทนที่แท้จริงของประชาชน เป็นการใช้อำนาจโดยรวมอยู่ที่จุดศูนย์กลาง เป็นการใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของบุคคล เป็นการใช้อำนาจโดยไม่คำนึงถึงสิทธิมนุษยชน เป็นการใช้อำนาจโดยไม่มีการคานาอำนาจซึ่งกันและกัน ไม่มีการตรวจสอบและไม่มีระบบที่ทำให้โปร่งใส ที่นำไปสู่ความรับผิดชอบ เป็นการใช้อำนาจโดยคนกลุ่มหนึ่ง โดยการยินยอมของคนกลุ่มใหญ่ที่ไม่รู้เรื่อง

สอง หัวใจของรัฐธรรมนูญนี้ คือการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ผ่านมาเราเพียงแต่บ่น แต่คำว่าเขาซื้อแย่งอำนาจเราไปแล้วเขาไปใช้อำนาจในทางไม่ถูก คำถามที่คนไทยต้องถามตัวเองว่าใครที่ยอมให้เขาซื้อแย่งอำนาจไป คบมือข้างเดียวไม่ได้ เสี่ยงจะไม่ดัง คนไทยเราเอง สังคมไทยเราเองในระยะ ๖๕ ปีที่ผ่านมา ต้องยอมรับข้อเท็จจริงว่าประชาชนที่นั่งอยู่ที่นี้และที่อื่น ๆ นั้น ต้องรับผิดชอบในเรื่องนี้ด้วย ไปนั่งดำนักการเมืองตลอดเวลา มันเป็นไปได้ เขาผิด มีข้อบกพร่อง แต่ตัวประชาชนเองก็ผิดและมีข้อบกพร่อง และนี่คือประชาชนที่ผิด มีข้อบกพร่องจะไปโทษชาวไร่ชาวนาไม่ได้ เพราะรากฐานการมีระบบประชาธิปไตย คือด้านการศึกษา เราจะไปโทษชาวไร่ชาวนาที่การศึกษาไม่ถึง ความจริงความคิดก็ตกอยู่กับคนที่ผ่านรั้วมหาวิทยาลัย ที่ทำงานเป็นผู้บริหาร เป็นนักธุรกิจ บุคคลชั้นกลางของสังคมไทย คนที่มีการศึกษา คนที่มีแต่บ่นแต่ไม่ทำอะไร

ระบบประชาธิปไตยอยู่ไม่ได้ ถ้าอาศัยการตรวจสอบเฉพาะที่ปรากฏอยู่ในรัฐธรรมนูญเท่านั้น ระบบประชาธิปไตยจะอยู่ได้ก็ต่อเมื่อมีการตรวจสอบอยู่ในใจของตัวเอง ใช้ความคิดวิจารณ์ญาณแล้วหาความจริงฝ่าฝืนในความจริง และนับถือความจริง เพราะโดยรัฐธรรมนูญฉบับนี้มีรากฐานมีสาระหัวใจ ๒ ประการ คือการใช้อำนาจรัฐ และการมีส่วนร่วมของประชาชน ฉะนั้นใดกันนั้น การปกครองบริหารที่ดีของประเทศชาติต้องยึดถือ หลักนี้ Good Governance หรือจะเรียกว่าธรรมรัฐธรรมาภิบาล ศุภระศาสนการก็แล้วแต่ แต่สิ่งเหล่านี้จะเปิดฉากใหม่ เรากำลังเรียนรู้ปรัชญาความคิดใหม่ เรากำลังมาเรียนรู้ถึงแนวทางความคิดที่ใช้เป็นประโยชน์ในสังคมอื่นมาแล้ว เรากำลังมาเรียนรู้ว่าสังคมไทยจะรับช่วงความคิดนี้ และนำไปปฏิบัติต่อไปได้หรือไม่ สิ่งเหล่านี้ไม่ได้ขึ้นอยู่กับสังคมไทยว่าเรามีความต้องการ เรามีความเข้าใจในสิ่งเหล่านี้พอเพียงหรือไม่ที่จะไปเปลี่ยนสภาพแนวความคิดให้ออกมาเป็นรูปปฏิบัติให้ออกมาเป็นรูปธรรม ไม่ใช่ทิ้งไว้เป็นนามธรรมเก็บไว้บูชาเล่น

องค์ประกอบของ Good Governance จำเป็นต้องมี

๑. Accountability คือความรับผิดชอบและมีเหตุผลที่อธิบายได้
๒. ต้องมีการมีส่วนร่วมของประชาชน
๓. จะต้องมีการคาดการณ์ได้
๔. จะต้องมีความโปร่งใส
๕. จะต้องมีความเชื่อมโยงระหว่างองค์ประกอบทั้ง ๔ องค์ประกอบนี้

ถ้าจะให้ผมเติมว่า Good Governance ต้องมีองค์ประกอบอีกสองสามอย่าง ที่คิดว่าธรรมรัฐจะขาดไม่ได้ จะเป็นสิ่งที่สังคมไทยต้องหาทางออกให้ได้ ก็คือการมีระบบกฎหมายที่มีความยุติธรรมต่อทั้งสังคมและปัจเจกบุคคล และจะต้องมีผู้ใช้กฎหมายไม่ว่าจะเป็นตุลาการ อัยการ ตำรวจ ผู้ใช้กฎหมายจะต้องเป็นผู้มีคุณธรรมและมีความเที่ยงธรรมอย่างแท้จริง สังคมที่เราอยากสร้างคือสังคมขาดระบบกฎหมายที่ดีไม่ได้สังคมที่เข้มแข็งเข้าใจว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Good Governance

การที่จะบอกว่ามี Civil Society นอกจากจะต้องมีระบบกฎหมายที่ดีแล้ว สิ่งที่สำคัญที่สุดจะต้องมีตุลาการที่เป็นอิสระไม่ขึ้นต่อผลประโยชน์หรืออำนาจ โดยเฉพาะอำนาจทางการเงินของคนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง นอกจากนั้นจะต้องมีสื่อที่เป็นอิสระและรับผิดชอบ

ถามว่าถ้ามีธรรมรัฐ หรือ Good Governance แล้ว สังคมไทย สังคมในอนาคตจะมีปัญหาอีกหรือไม่ คำตอบก็คือปัญหายังมีอยู่ ปัญหาของประเทศชาติ ของสังคมมันก็ไม่หมดไป อย่าไปคิดว่ามี

รัฐธรรมนูญ ปัญหาจะหมดไป ไม่มีทาง ฉันทาคิดกันนั้น มีทั้งระบบประชาธิปไตย มีทั้งรัฐธรรมนูญ มีทั้งพรรคการเมืองที่ดี มีทั้งรัฐบาลที่ดีก็ยังมีปัญหาอยู่ อันนี้จะเป็นสังคมนี่ที่เราจะต้องรับ ไม่มีอะไรที่จะแก้ไขปัญหามันไปได้ แต่สิ่งที่เราต้องการก็คือว่าปัญหาที่มันไม่น่าจะเกิดขึ้น เพราะปัจจัยอื่น โดยเฉพาะปัจจัยภายนอก ภัยอันตราย หรือความหายนะ มันจะลดน้อยลงไป

เราไม่ได้พยายามที่จะชวนขวนขวายหาสังคมที่บริสุทธิ์ผุดผ่องเสียจนไม่มีปัญหาอะไรในโลก ประเทศหลายประเทศในยุโรป แม้ที่อื่น ๆ ที่เขามี Good Governance มีระบบประชาธิปไตยที่ดี เขาก็ยังมีปัญหามากมาย แต่อย่างน้อยปัญหาที่เคยมีในอดีต มันจะลดบรรเทาความรุนแรงลงไป และปัญหาที่เคยมีมาในอดีตบางปัญหาจะไม่เกิดขึ้น

สิ่งที่สำคัญคือเมื่อเรามีรัฐธรรมนูญ เราต้องเริ่มสร้างชุมชน เริ่มสร้างประชาสังคมทั้งในเมืองและชนบท Good Governance จะมีไม่ได้ แม้จะมีการปฏิรูประบบราชการ ปฏิรูปกรมตำรวจ ปฏิรูประบบการศึกษา อาจพยายามเปลี่ยนค่านิยมของสังคม

แต่รากฐานของรัฐธรรมนูญฉบับนี้และรากฐานของการมีรัฐธรรมนูญก็คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน แต่ไม่ใช่ลักษณะของการมีส่วนร่วมแต่ละไม้แต่ละมือ แต่ต้องมีส่วนร่วมโดยองค์กรเอกชน ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ คุณลักษณะของเขาหรือตามประวัติศาสตร์ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มคนที่อยู่ตามชอกชอย เพราะทั้งชุมชน และประชาคมทั้งในเมืองและชนบทจะเป็นรากฐานที่สำคัญของรัฐธรรมนูญ

ทิศทางอนาคตของเมืองไทยของสังคมไทย นอกจากเป็นระบบประชาธิปไตยแล้ว จะต้องไปในทิศทางของการมีรัฐธรรมนูญ โดยได้รับการสนับสนุนและส่งเสริมจากฐานของประชาชน องค์กรอิสระ องค์กรเอกชนทุกอย่างในยุคใหม่นี้ ชุมชนและประชาสังคมจะต้องเกิดขึ้นให้ได้ และไม่ได้เกิดขึ้นจากการจัดตั้ง จะเกิดขึ้นจากการที่ประชาชนรู้สึกว่ามีส่วนร่วมมากขึ้น ในการตัดสินใจพิจารณาจะเกิดขึ้นก็ต่อเมื่อมีการกระจายอำนาจและงบประมาณออกไปสู่ท้องถิ่นมากขึ้น

ไม่มีที่ไหนในโลกที่ทุกครั้งที่ปัญหาของชาติ ซึ่งเป็นปัญหาของพื้นที่ เป็นปัญหาของคนบางกลุ่มจะต้องเดินขบวนมาที่ทำเนียบรัฐบาลตลอดเวลา อันนี้เป็นจุดอ่อนที่สำคัญที่สุดของสังคมไทย เมื่ออำนาจรวมอยู่ที่ศูนย์กลาง คือ ที่ทำเนียบรัฐบาลข้อโต้แย้งขัดแย้งในสังคมนั้นจะมีต่อไปเรื่อย ๆ อันนี้เป็นชีวิตประจำวันของคนที่มีความเห็นไม่ตรงกัน แต่ถ้าเราไม่สร้างระบบการแก้ไขปัญหาขัดแย้งของคนในสังคม ไม่สร้างระบบ ไม่สร้างวิธีการที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้แล้ว ทุก ๆ ครั้งปัญหาจะมาสู่ที่ทำเนียบฯ และเมื่อมาถึงทำเนียบฯ เมื่อไรการที่จะแก้ไขปัญหาอันนั้นตามข้อเท็จจริง ตามเหตุผลที่ถูก

ต้องมันจะน้อยลงไป เพราะเมื่อถึงทำเนียบฯ เมื่อไรแล้วมันจะกลายเป็นเรื่องของทางการเมืองไปเสียหมด เมื่อแก้ไขปัญหาที่เป็นปัญหาจริง ๆ ของสังคม โดยใช้ปัจจัยทางการเมืองอย่างเดียว ปัญหานั้นจะไม่สิ้นหายไป ปัญหานั้นจะเลื่อนไปอีก ๖ เดือนหรือ ๑ ปี เพราะฉะนั้นระบบที่เราอยากจะทำขึ้นมา คือรัฐธรรมนูญนั้น ส่วนหนึ่งปัญหาของชาติไม่ใช่ว่าทุกอย่างจะเป็นเรื่องการเมืองหมด ปัญหาท้องถิ่นมันไม่ใช่เรื่องการเมืองเท่านั้น สิ่งเหล่านี้เราอยากจะทำให้ทำอะไรก็ตามที่เป็นปัญหาทางการเมือง ก็แก้ทางด้านการเมือง แต่ถ้าปัญหาของสังคม ซึ่งต่อไปนับวันจะเป็นปัญหาความขัดแย้งทางด้านสังคมมากขึ้น ถ้าใช้วิธีการแก้ปัญหามองเห็นแต่ผลประโยชน์ที่ได้ผลเสียทางการเมืองอย่างเดียว ไม่ได้เป็นการแก้ไขปัญหาในวิธีการที่ถูกต้อง และปัญหานั้นจะกลับมาสู่ตัวเองตลอดเวลา