

การวางหลักการจัดการปกครอง (governance) เข้ามาแทนที่แนวคิดว่าการปกครอง (government) โดยมีการเปลี่ยนแปลงสำคัญ 6 ด้านหลักคือ

- การลดขนาดภาครัฐให้เล็กลง
- การสร้างภาคีการจัดการปกครองเพื่อทำการตรวจสอบและควบคุม
- การบริหารงานแบบหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management: NPM) ที่นำหลักการบริหารของเอกชนมาปรับใช้กับภาครัฐ
- การใช้หลักธรรมาภิบาล (good governance) ส่งเสริมการมีประสิทธิภาพและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ
- สร้างระบบเชื่อมโยงกับสังคม (socio-cybernetic system) เปิดให้ภาคส่วนอื่นๆ เข้ามาร่วมกำหนดการตัดสินใจพร้อมไปกับภาครัฐ และ
- การสร้างเครือข่ายจัดการตัวเอง (self-organizing network) ให้อิสระในการปกครองตัวเอง (autonomy) และส่งเสริมการจัดการปกครองท้องถิ่น (local governance) ซึ่งทำงานในลักษณะเครือข่ายที่มีการพึ่งพาอาศัยกัน (Rhodes, 1996: 654-660)

การจัดการปกครองเป็นหลักการที่ถูกนำมาใช้ในประเทศไทยในชื่อ “ธรรมาภิบาล” (good governance) หลังจากเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ปี พ.ศ. 2539-40 จากข้อบ่งชี้ในการกู้เงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund: IMF) และนำมาใช้พัฒนาด้านกฎหมายหลักคือรัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ปี พ.ศ. 2540 โดยต้องการให้ภาครัฐบริหารงานโดยมีประสิทธิภาพ มีความรับผิดชอบต่อนิติธรรม มีความโปร่งใส ตรวจสอบได้จากองค์กรอิสระ และเน้นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน อีกทั้งยังต้องส่งเสริมการกระจายอำนาจด้วย

ความเข้าใจที่ต่างกันของคำว่าธรรมาภิบาล สามารถแยกได้เป็น 3 ส่วน คือ

ธรรมชาติขององค์การระหว่างประเทศในฐานะเครื่องมือในการพัฒนา
 ทั้งการมีความรับผิดชอบต่อสาธารณะ สิทธิมนุษยชน หลักนิติธรรม การพัฒนาอย่างยั่งยืน
 และหลักตลาดเสรีธรรมชาติของนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์
 มองว่าเป็นแนวทางของรัฐในศตวรรษ 21 ที่จำเป็นต้องทำงานในแนวนานมากขึ้น
 ต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสีย และปฏิสัมพันธ์กับภาคส่วนทางธุรกิจและสังคมมากยิ่งขึ้น
 ทั้งในด้านการทำงานร่วมกันและการตรวจสอบ

ธรรมาภิบาลในฐานะมิติด้านการบริหาร จะเน้นในเรื่องของความรับผิดชอบต่อบรรษัทของผู้บริหารที่จำเป็นต้องมีให้กับผู้ถือหุ้น นิยามลักษณะนี้หลายครั้งเชื่อมโยงกับคำว่าบรรษัทภิบาล (Corporate governance)[3]

การจัดการปกครองที่ดี (good governance) หรือ ธรรมาภิบาล
ที่ถูกแปลมาในภาษาไทยนั้นอาจถูกเรียกแตกต่างกันออกไปว่าเป็น “ธรรมาธิ” (เช่นใน “ธรรมาธิแห่งชาติ”

ของธีรยุทธ บุญมี หรือ “รัฐธรรมนูญกับสังคมไทย” ของอานันท์ ปันยารชุน หรือ “แนวคิดและวาทกรรมवादด้วยรัฐธรรมนูญแห่งชาติ” ของนฤมล ทับจุมพล) หรือ “ธรรมนูญ” (เช่นใน “ธรรมนูญและธรรมนูญการปกครองประเทศ” ของอมรา พงศพิชญ) หรือ “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” (ซึ่งเป็นชื่อที่ใช้กันในทางกฎหมาย อันปรากฏอยู่ในร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546)

อย่างไรก็ดี การนำหลักการจัดการปกครองมาใช้ในสังคมไทยกลับพบกับปัญหามากมาย ทั้งเรื่องการทำให้อำนาจการตั้งที่กล่าวมาเป็นการปฏิบัติจริง และปัญหาในระบบราชการ ไปจนถึงปัญหาการใช้คำที่สับสนไปมาระหว่างคำว่า “การจัดการปกครอง” คือ governance แต่ในความเข้าใจของสังคมไทยจะรวมถึง “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” และ “ธรรมาภิบาล” ซึ่งตามคำศัพท์คือคำว่า good governance แต่ตามความหมายสากล good governance เป็นเพียงส่วนหนึ่งของ governance เท่านั้น ความสับสนนี้จึงเป็นเรื่องของการใช้คำ และปัญหาในเรื่องการแปลว่า “ธรรมาภิบาล” ทำให้สับสนว่าเกี่ยวข้องกับธรรมะหรือหลักศาสนาพุทธหรือไม่ ทั้งที่ความจริงแล้วหลักการจัดการปกครองแทบจะไม่มีส่วนใดเกี่ยวกับหลักศาสนาเลย

□ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □ □

คำว่าจัดการปกครองที่ใช้กันอยู่ในสังคมไทยมีปัญหาในสองด้าน กล่าวคือ ด้านแรกเป็นปัญหาของการแปลที่สับสนระหว่างคำว่าจัดการปกครอง การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และธรรมาภิบาล ส่วนปัญหาอีกด้านหนึ่งซึ่งสำคัญกว่า คือ ปัญหาในการนำไปปฏิบัติจริง การจัดการปกครองแทบจะยังไม่เคยเกิดขึ้นในสังคมไทยที่รวมศูนย์อำนาจ ขาดความโปร่งใส ไม่มีกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุล และท้องถิ่นยังไม่มีอำนาจอย่างแท้จริง