

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช พ.ศ. 2557 อันเป็นกฎหมายอันสูงสุดในการปกครองประเทศแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินมาตรา 78 บัญญัติไว้ว่ารัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคม เศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่นให้สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองและรัฐยังต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพร้อมทั้งพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศโดยการบริหารราชการแผ่นดินมีการมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพ คุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่กันไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงาน เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการการบริหารราชการหน่วยงานของรัฐ หรือการบริหารรัฐกิจในยุคปัจจุบันได้ถือปฏิบัติ (นิภาพร อุดรทิพย์, 2557, น. 1)

โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมาก โดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมากระทั่งเปลี่ยนมาใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2557 ฉบับชั่วคราว นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้นเป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการ เอกชนและประชาชนแล้วจะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีและเกิดความเป็นธรรมในด้านสังคม เศรษฐกิจและการเมืองอย่างไรก็ตามประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาหลายระดับประการการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริงเช่นวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์ กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้ นอกจากนี้ความพยายามของนักวิชาการผู้รู้และผู้สนใจที่เกี่ยวข้องแล้วองค์กรระหว่างประเทศจัดว่ามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยได้มีการเสนอ และกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางตัวอย่างที่เห็นอย่างเป็นทางการคือ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี พ.ศ. 2557 ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้บัญญัติ

มาตราต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลถ้าหากมีการนำแนวคิดหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีการตรวจสอบการทำงานของรัฐบาลโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และระบบบริหารของรัฐบาลมีความยุติธรรม และเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศ อีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (บุญบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี, 2544, น. 1)

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบเป็นวาระแห่งชาติ ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งในมาตรา 3 / 1 ได้บัญญัติไว้ว่าการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐควมมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐบาลลดขั้นตอนการปฏิบัติงานการลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นการกระจายอำนาจตัดสินใจการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมของประชาชนการเปิดเผยข้อมูลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 254, น. 1 - 2)

การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล ได้มีบทบาทต่อหลายๆหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนรวมทั้งองค์กรเรือนจำสังกัดกรมราชทัณฑ์ แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่ามีกรร้องเรียนและตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชันหลายรูปแบบในเรือนจำต่าง ๆ อีกทั้งมีการวิจัยที่พบปัญหาในการบริหารเรือนจำหลายประเด็น โดยเฉพาะด้านความโปร่งใส และด้านคุณธรรมการบริหารในการบริหารเรือนจำ นอกจากนี้ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชัน ความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานของเรือนจำ ที่ไม่ได้ผ่านการร้องเรียน หรือไม่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ก็ยังมีอีกมากซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขโดยด่วน เป็นเหตุให้หย่อนประสิทธิภาพในการบริหาร ไม่สามารถพัฒนาให้เจริญก้าวหน้า ส่งผลให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงใจในกระบวนการดำเนินงานของเรือนจำ (จตุพร ผ่องสุข, 2550, น. 2)

เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของกรมราชทัณฑ์มีภารกิจหลักในการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชีพบำบัด พื้นฟู และแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ รับผิดชอบควบคุมผู้ต้องขังที่กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาลมีอำนาจในการ

ควบคุมผู้ต้องขังที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 20 ปี โดยเรือนจำจังหวัดมหาสารคามได้พยายามดำเนินงานในด้านต่าง ๆ โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการดำเนินงาน แต่ทางเรือนจำจังหวัดมหาสารคามได้ประสบกับปัญหา และข้อร้องเรียน ทั้งภายในและภายนอกเกี่ยวกับการดำเนินงานอยู่ (เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม, 2559, น. 14)

จากความเป็นมาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญในการวิจัย การบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาล ตามความคิดเห็นของบุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำไปสู่การเป็นหน่วยงานราชการที่ดี มีคุณภาพปรับปรุงพัฒนาการปฏิบัติงาน การบริหารงานให้เหมาะสมอย่างต่อเนื่องปรับกลยุทธ์ ทักษะคิด วิเคราะห์ วิธีการทำงาน ของเรือนจำจังหวัดมหาสารคามให้ไปสู่การเป็นราชการยุคใหม่ ซึ่งจะเป็นรากฐานในการต้านภัยการทุจริตคอร์รัปชั่น ซึ่งกำลังแผ่ขยายลงสู่ชุมชนในวงกว้างและยังเป็นการวางรากฐานให้แก่สังคมที่จะนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1 เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม

1.2 เพื่อเปรียบเทียบการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม จำแนกตาม เพศประเภทบุคลากร และประเภทงาน

1.3 เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม

## 1.3 สมมติฐานของการวิจัย

1.3 ความคิดเห็นที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม โดยรวมอยู่ในระดับมาก

1.2 บุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคามที่มี เพศ ประเภทบุคลากร และประเภทงาน ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

## 1.4 ขอบเขตการวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง แบ่งได้ตามประเภทของการวิจัย ดังนี้

1.4.1.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

1) ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ บุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 80 คน (เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม, 2559, น. 12) แบ่งได้ดังนี้

1.1) ข้าราชการ จำนวน 63 คน

1.2) พนักงานราชการ / ลูกจ้างประจำ จำนวน 17 คน

1.4.1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ บุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 80 คน

1.4.2 การวิจัยเชิงคุณภาพ

1.4.2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ ข้าราชการเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ระดับหัวหน้าฝ่ายฯ และหัวหน้างานของส่วนราชการเรือนจำ จังหวัดมหาสารคาม จำนวน 6 ฝ่าย รวม 30 ท่าน

1.4.3 ขอบเขตพื้นที่ของการวิจัย

พื้นที่ที่ใช้ในการวิจัยในครั้งนี้ ได้แก่ เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม

1.4.4 ระยะเวลาในการวิจัย

ผู้วิจัยใช้เวลาในการวิจัย ระหว่าง เดือน มิถุนายน - พฤศจิกายน พ.ศ. 2559

1.4.5 ขอบเขตด้านตัวแปร

1.4.5.1 ตัวแปรต้น ได้แก่ ข้อมูลทั่วไปของบุคลากร เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ได้แก่

1) เพศ

2) ประเภทบุคลากร

3) ประเภทงาน

1.4.5.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม จำนวน 6 ด้าน ได้แก่

1) หลักนิติธรรม

2) หลักคุณธรรม

3) หลักความโปร่งใส

4) หลักการมีส่วนร่วม

- 5) หลักความรับผิดชอบ
- 6) หลักความคุ้มค่า

## 1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การบริหารงาน หมายถึง การดำเนินงานที่ได้รับมอบหมายตามหน้าที่ของตน โดยใช้กระบวนการและทรัพยากรที่เหมาะสม ดำเนินงานในองค์กรอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ หมายถึง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม

**หลักธรรมาภิบาล** หมายถึง หลักการบริหารงานของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีบนพื้นฐานของหลักสำคัญ 6 ประการ คือ

1) หลักนิติธรรม ได้แก่ การตรากฎหมายกฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคล

2) หลักคุณธรรม ได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยตรงรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจ ยึดมั่นคุณธรรมมีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใส ได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักความมีส่วนร่วม ได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการได้สวนสาธารณะ การประชาพิจารณ์การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5) หลักความรับผิดชอบ ได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่า ได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

**เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม** หมายถึง สถานที่ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งผู้มีอำนาจ โดยการควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนีจนกว่าจะพ้นกำหนดโทษ ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ตั้งอยู่เลขที่ 79 หมู่ 14 ถนนแจ้งสนิท ตำบลเวียง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

**เพศ** หมายถึง ลักษณะทางกายภาพของบุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม โดยในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งได้เป็น เพศชาย และเพศหญิง

**ประเภทบุคลากร** หมายถึง ตำแหน่งงานของบุคลากรซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

- 1) ข้าราชการ
- 2) พนักงานราชการและลูกจ้าง

**ประเภทงาน** หมายถึง ลักษณะงานที่บุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคามรับผิดชอบอยู่ตามโครงสร้างการบริหาร โดยในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งได้ 6 ฝ่าย ดังนี้

- 1) ฝ่ายบริหารทั่วไป
- 2) ฝ่ายฝึกอบรมวิชาชีพ
- 3) ฝ่ายทัณฑปฏิบัติ
- 4) ฝ่ายควบคุมและรักษาการณ์
- 5) ฝ่ายการศึกษา และพัฒนาจิตใจ
- 6) ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ต้องขัง

**บุคลากร** หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานประจำของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ทั้งที่เป็นข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม

## 1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัย ผู้วิจัยจะนำเสนอต่อผู้บริหารเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม และเรือนจำอื่น ๆ อันจะเป็นแนวทางในการนำไปปรับปรุงพัฒนาการบริหารงาน โดยใช้หลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม และเรือนจำอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป