**บทที่ 1**

**บทนำ**

**1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา**

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช พ.ศ. 2557 อันเป็นกฎหมายอันสูงสุด ในการปกครองประเทศแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินมาตรา 78 บัญญัติไว้ว่ารัฐ ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปเพื่อการพัฒนาสังคมเศรษฐกิจและความมั่นคงของประเทศอย่างยั่งยืน มีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองท้องถิ่น ให้สามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เองและรัฐยังต้องส่งเสริมให้องค์ปกครองท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐพร้อมทั้งพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น และระบบสาธารณูปโภค และสาธารณูปการตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วทั้งประเทศโดยการบริหารราชการแผ่นดินมีการมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพคุณธรรม และจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐควบคู่กันไปกับการปรับปรุงรูปแบบและวิธีการทำงานเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและส่งเสริมให้หน่วยงานของรัฐใช้หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการการบริหารราชการหน่วยงานของรัฐ หรือการบริหารรัฐกิจในยุคปัจจุบันได้ถือปฏิบัติ (นิภาพร อุดรทิพย์, 2557, น. 1)

โดยในปัจจุบัน ประเทศไทยมีความตื่นตัวสนใจเรื่องธรรมาภิบาลอย่างมากโดยเฉพาะภายหลังจากการบังคับใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมากระทั่งเปลี่ยนมาใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2557 ฉบับชั่วคราว นอกจากนี้วิกฤตเศรษฐกิจก็มีส่วนทำให้ความสนใจเกี่ยวกับธรรมาภิบาลมีมากยิ่งขึ้นเป็นที่เชื่อกันว่าหากประเทศไทยมีการนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้กับการปฏิบัติงานภาคราชการเอกชนและประชาชนแล้วจะทำให้ประเทศมีการพัฒนาไปในทิศทางที่ดีและเกิดความเป็นธรรม ในด้านสังคมเศรษฐกิจและการเมืองอย่างไรก็ตามประเทศไทยในปัจจุบันยังมีปัญหาหลายนับประการการที่เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาไปสู่การมีธรรมาภิบาลอย่างแท้จริงเช่นวัฒนธรรมระบบอุปถัมภ์กลุ่มอิทธิพล และกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ต้องการรักษาสถานภาพดั้งเดิมไว้นอกจากความพยายามของนักวิชาการผู้รู้และผู้สนใจที่เกี่ยวข้องแล้วองค์กรระหว่างประเทศจัดว่ามีบทบาทในการผลักดันให้เกิดธรรมาภิบาลในประเทศไทยธรรมาภิบาลได้กลายเป็นแนวคิดที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นหลักการที่เกื้อหนุนสังคมประชาธิปไตยได้มีการเสนอ และกล่าวถึงแนวคิดนี้อย่างกว้างขวางตัวอย่างที่เห็นอย่างเป็นรูปธรรม คือ กฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราวปี พ.ศ. 2557 ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ได้บัญญัติมาตราต่าง ๆ ที่สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาลถ้าหากมีการนำแนวคิดหลักธรรมาภิบาลไปสู่การปฏิบัติอย่างจริงจังจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจมีการตรวจสอบการทำงานของรัฐโดยประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง และระบบบริหารของรัฐมีความยุติธรรม และเป็นที่น่าเชื่อถือทั้งในและต่างประเทศอีกทั้งนำไปสู่การลดการทุจริตซึ่งเป็นปัญหาเรื้อรังของบ้านเมืองได้ (บุษบง ชัยเจริญวัฒนะ และ บุญมี ลี้, 2544, น. 1)

คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเห็นชอบเป็นวาระแห่งชาติ ในการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ซึ่งในมาตรา 3 / 1ได้บัญญัติไว้ว่าการบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไป เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐความมีประสิทธิภาพความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐบาลลดขั้นตอนการปฏิบัติงานการลดภารกิจ และยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็นการกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นการกระจายอำนาจตัดสินใจการอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการของประชาชนทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงานการจัดสรรงบประมาณการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ต้องคำนึงถึงหลักการตามวรรคหนึ่งในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีโดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงานการมีส่วนร่วมของประชาชนการเปิดเผยข้อมูลการติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงานตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรานี้จะตราพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้ (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 254, น. 1 - 2)

การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล ได้มีบทบาทต่อหลายๆหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชน รวมทั้งองค์กรเรือนจำสังกัดกรมราชทัณฑ์ แต่ในช่วงหลายปีที่ผ่านมาพบว่ามีการร้องเรียนและตรวจพบการทุจริตคอร์รัปชั่นหลายรูปแบบในเรือนจำต่าง ๆ อีกทั้งมีการวิจัยที่พบปัญหาในการบริหารเรือนจำหลายประเด็น โดยเฉพาะด้านความโปร่งใส และด้านคุณธรรมการบริหารในการบริหารเรือนจำ นอกจากนี้ ปัญหาทุจริตคอร์รัปชั่น ความไม่โปร่งใสในการดำเนินงานของเรือนจำ ที่ไม่ได้ผ่านการร้องเรียน หรือไม่ได้รับการตรวจสอบจากหน่วยงานต่าง ๆ ก็ยังมีอีกมากซึ่งล้วนแต่เป็นปัญหาสำคัญ ที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไขโดยด่วน เป็นเหตุให้หย่อนประสิทธิภาพในการบริหาร ไม่สามารถพัฒนาให้เจริญก้าวหน้า ส่งผลให้สังคมเกิดความเคลือบแคลงใจในกระบวนการดำเนินงานของเรือนจำ (จตุพร ผ่องสุข, 2550, น. 2)

เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งของกรมราชทัณฑ์มีภารกิจหลัก ในการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมืออาชีพบำบัด ฟื้นฟู และแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ รับผิดชอบควบคุมผู้ต้องขังที่กระทำความผิดตามคำพิพากษาของศาลมีอำนาจในการควบคุมผู้ต้องขังที่มีอัตราโทษจำคุกไม่เกิน 20 ปี โดยเรือนจำจังหวัดมหาสารคามได้พยายามดำเนินงานในด้านต่าง ๆ โดยใช้หลักธรรมาภิบาลเป็นกรอบในการดำเนินงาน แต่ทางเรือนจำจังหวัดมหาสารคามได้ประสบกับปัญหา และข้อร้องเรียน ทั้งภายในและภายนอกเกี่ยวกับการดำเนินงานอยู่ (เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม, 2559, น. 14)

จากความเป็นมาดังกล่าว ผู้วิจัยจึงเห็นความสำคัญในการวิจัย การบริหารงานโดยใช้หลัก ธรรมาภิบาล ตามความคิดเห็นของบุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม เพื่อนำไปสู่การเป็นหน่วยงานราชการที่ดี มีคุณภาพปรับปรุงพัฒนาการปฏิบัติงาน การบริหารงานให้เหมาะสมอย่างต่อเนื่องปรับกลยุทธ์ ทัศนคติ วิธีคิด วิธีการทำงาน ของเรือนจำจังหวัดมหาสารคามให้ไปสู่การเป็นราชการยุคใหม่ซึ่งจะเป็นรากฐานในการต้านภัยการทุจริตคอร์รัปชั่น ซึ่งกำลังแผ่ขยายลงสู่ชุมชนในวงกว้างและ ยังเป็นการวางรากฐานให้แก่สังคมที่จะนำพาประเทศชาติไปสู่ความเจริญรุ่งเรืองในการปกครองระบอบประชาธิปไตยต่อไป

**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 ต่างกันมีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกัน

**1.4 ขอบเขตการวิจัย**

1.4.1 ขอบเขตด้านประชากร และกลุ่มตัวอย่าง แบ่งได้ตามประเภทของการวิจัย ดังนี้

1.4.1.1 การวิจัยเชิงปริมาณ

1) ประชากรที่ใช้ในการศึกษาวิจัย คือ บุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคามจำนวน 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 ระดับหัวหน้าฝ่าย ฯ 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) หลักนิติธรรมได้แก่การตรากฎหมายกฎข้อบังคับต่าง ๆ ให้ทันสมัยและเป็นธรรมเป็นที่ยอมรับของสังคม และสังคมยินยอมพร้อมใจปฏิบัติตามกฎหมายกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่ตามอำเภอใจ หรืออำนาจของบุคคล 2) หลักคุณธรรมได้แก่ การยึดมั่นในความถูกต้องดีงามโดยรณรงค์ให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์จริงใจขยันอดทนมีระเบียบวินัยประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3) หลักความโปร่งใสได้แก่ การสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติโดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใสมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่ายประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวกและมีกระบวนการให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนได้

4) หลักความมีส่วนร่วมได้แก่ การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศไม่ว่าด้วยการแจ้งความเห็นการไต่สวนสาธารณะการประชาพิจารณ์การแสดงประชามติหรืออื่น ๆ

5) หลักความรับผิดชอบได้แก่ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคมการใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมือง และกระตือรือร้นในการแก้ปัญหาตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6) หลักความคุ้มค่าได้แก่ การบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมโดยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัดใช้ของอย่างคุ้มค่าสร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพสามารถแข่งขันได้ในเวทีโลกและรักษาพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

**เรือนจำจังหวัดมหาสารคาม** หมายถึง สถานที่ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาของศาล หรือคำสั่งผู้มีอำนาจโดยการควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนีจนกว่าจะพ้นกำหนดโทษ ซึ่งอยู่ภายใต้สังกัดกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ตั้งอยู่เลขที่ 79 หมู่ 14 ถนนแจ้งสนิท ตำบลแวงน่าง อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม

**เพศ** หมายถึง ลักษณะทางกายภาพของบุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม โดยในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งได้เป็น เพศชาย และเพศหญิง

**ประเภทบุคลากร** หมายถึง ตำแหน่งงานของบุคลกรซึ่งในการวิจัยครั้งนี้ได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

1) ข้าราชการ

2) พนักงานราชการและลูกจ้าง

**ประเภทงาน** หมายถึง ลักษณะงานที่บุคลากรเรือนจำจังหวัดมหาสารคามรับผิดชอบอยู่ ตามโครงสร้างการบริหาร โดยในการวิจัยครั้งนี้ แบ่งได้ 6 ฝ่าย ดังนี้

1) ฝ่ายบริหารทั่วไป

2) ฝ่ายฝึกวิชาชีพ

3) ฝ่ายทัณฑปฏิบัติ

4) ฝ่ายควบคุมและรักษาการณ์

5) ฝ่ายการศึกษา และพัฒนาจิตใจ  
 6) ฝ่ายสงเคราะห์ผู้ต้องขัง

**บุคลากร** หมายถึง ผู้ปฏิบัติงานประจำของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ทั้งที่เป็นข้าราชการกรมราชทัณฑ์ พนักงานราชการ และลูกจ้างประจำของเรือนจำจังหวัดมหาสรคาม

**1.6 ประโยชน์ที่ได้รับจากการวิจัย**

ข้อสนเทศที่ได้จากการวิจัย ผู้วิจัยจะนำเสนอต่อผู้บริหารเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม และเรือนจำอื่น ๆ อันจะเป็นแนวทางในการนำไปปรับปรุงพัฒนาการบริหารงานโดยใช้หลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม และเรือนจำอื่น ๆ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นต่อไป