



ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

อดิศักดิ์ เสรีพงศ์

การศึกษาอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์



SUCCESS IN IMPLEMENTING GOOD GOVERNANCE PRACTICES
IN DISTRICT 7 PRISON DEPARTMENT OF CORRECTIONS

Adisak Sareepong

Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration
College of Innovation Management
Rajamangala University of Technology Rattanakosin
Academic Year 2018

Copyright of Rajamangala University of Technology Rattanakosin

ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

อดิศักดิ์ เสรีพงศ์

การศึกษาอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาหลักสูตร
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์
ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

SUCCESS IN IMPLEMENTING GOOD GOVERNANCE PRACTICES
IN DISTRICT 7 PRISON DEPARTMENT OF CORRECTIONS

Adisak Sareepong

Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration
College of Innovation Management
Rajamangala University of Technology Rattanakosin
Academic Year 2018

Copyright of Rajamangala University of Technology Rattanakosin



ใบรับรองการศึกษาอิสระ
วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรี

ชื่อการศึกษาอิสระ	ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์
ชื่อผู้วิจัย	นายอดิศักดิ์ เสรีพงศ์
วิชาเอก	นวัตกรรมการบริหารและการจัดการรัฐกิจ
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.ฤทธิชาติ อินโสม

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลธัญบุรีอนุมัติให้การศึกษาอิสระฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

..... ผู้อำนวยการวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ
(นายรพี ม่วงนนท์)

คณะกรรมการสอบการศึกษาอิสระ

..... ประธานกรรมการ
(ดร.ทศพล ชูเพ็ญ)

..... กรรมการ
(ดร.ณัชพล นิลนพคุณ)

..... กรรมการ
(ดร.ฤทธิชาติ อินโสม)



Independent Study Certificate
College of Innovation Management
Rajamangala University of Technology Rattanakosin

Independent Study Title Success in Implementing Good Governance Practices in
District 7 Prison Department of Corrections

Researcher Mr. Adisak Sareepong

Major Innovative Public Administration and Management

Advisor Ritichart Insom, D.P.A.

Rajamangala University of Technology Rattanakosin Approved this Independent
Study in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Public
Administration

..... Director of College of Innovation
(Mr.Rapee Moungnont) Management

Independent Study Committee

..... Chairperson
(Hhakuan Choopen, Ph.D.)

..... Member
(Natchapol Ninnoppakhun, D.P.A.)

..... Member
(Ritichart Insom, D.P.A.)

การศึกษาคิธีระ	ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์
ชื่อผู้วิจัย	นายอดิศักดิ์ เสรีพงศ์
ชื่อปริญญา	รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร.ฤทธิชาติ อินโสม
ปีการศึกษา	2561

บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อศึกษาความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ (2) เพื่อศึกษาความแตกต่างของความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติจากทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามลักษณะประชากร

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงปริมาณแบบสำรวจ กลุ่มตัวอย่างคำนวณขนาดตามแนวคิดของยามานะได้จำนวน 246 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ทั้ง 8 แห่ง ทำการสุ่มแบบมีชั้นภูมิและแบบง่าย การรวบรวมข้อมูลใช้แบบสอบถาม การวิเคราะห์ข้อมูลใช้สถิติบรรยาย ได้แก่ ค่าเฉลี่ย ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน ร้อยละ สถิติอ้างอิงใช้ค่าทีและการวิเคราะห์ความเบี่ยงเบนแบบทางเดียว

ผลการศึกษาพบว่า 1) ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติอยู่ในระดับมาก และ 2) ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติไม่มีความแตกต่างกันในทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามลักษณะประชากร

คำสำคัญ: การนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ

ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาหลัก.....

Independent Study Title Success in Implementing Good Governance Practices in District 7 Prison Department of Corrections

Researcher Mr. Adisak Sareepong

Degree Sought Master of Public Administration

Advisor Rittichart Insom, D.P.A.

Academic Year 2018

Abstract

This study aimed to verified successes level of Good Governance concept implementation in 7th region Prison; Compared successes level of Good Governance concept implementation in 7th region Prison according to respondent attitude defined by demographic respondents.

This was survey quantitative research, sample calculated it's sized by Yamane concepts from 7th region Prison officers 246 persons. Stratified and accidental sampling were used. Questionnaires was data collection tool. Descriptive statistics were Percentages, mean and standard deviation, inferential statistics were T test and one way ANOVA.

The outcomes were as follows successes of Good Governance concept implementation was high level; and There were no significant statistical difference among respondent attitude verified by demographic toward successes of Good Governance concept implementation.

Keywords: Implementing Good Governance

Advisor's Signature.....

กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาจากอาจารย์ ดร.ฤทธิชาติ อินโสม อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาอิสระ ที่กรุณาให้คำแนะนำ ให้ความรู้ และให้คำปรึกษาตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งเสร็จสมบูรณ์ นอกจากนี้ยังได้รับคำแนะนำเพิ่มเติม ตลอดจนการตรวจแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆ จากอาจารย์ ผศ.พ.อ.ดร.วรสิทธิ์ เจริญพุดม ทำให้การศึกษาอิสระฉบับนี้ถูกต้องสมบูรณ์มากขึ้น ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูง ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ผู้สอนทุกท่าน ที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ ตลอดระยะเวลาที่ศึกษาตามหลักสูตร ขอขอบคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ที่ให้ความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ

ขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดาและครอบครัว ที่ห่วงใยและให้กำลังใจตั้งแต่เริ่มศึกษาจนกระทั่งทำการศึกษาอิสระสำเร็จลุล่วงไปด้วยดี

สุดท้ายขอขอบคุณมหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์ ที่เป็นแหล่งให้เรียนรู้ชีวิตและสังคมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการศึกษาระดับปริญญาโท ทั้งนี้ เพราะเป็นองค์ประกอบสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้การศึกษาสำเร็จลงอย่างสมบูรณ์ในทุกๆ ด้าน

อดิศักดิ์ เสรีพงศ์

เมษายน 2561

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
สารบัญ	(4)
สารบัญตาราง	(6)
สารบัญภาพ	(8)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย	4
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	4
1.4 ขอบเขตการวิจัย	4
1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ	5
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
บทที่ 2 การทบทวนวรรณกรรม	8
2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ	8
2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance).....	28
2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์	45
2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	57
2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย	59
บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย	60
3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	60
3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย.....	62
3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	64
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	64
บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย	66
4.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล	66
4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล	66

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ	87
5.1 สรุปผลการวิจัย	87
5.2 อภิปรายผลการวิจัย	92
5.3 ข้อเสนอแนะ	93
บรรณานุกรม	95
ภาคผนวก	98
ภาคผนวก ก แบบสอบถามเพื่อการวิจัย	99
ประวัติผู้วิจัย	103



สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
4.1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล	67
4.2 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวม.....	68
4.3 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักนิติธรรม.....	69
4.4 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักคุณธรรม.....	70
4.5 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความโปร่งใส.....	71
4.6 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความร่วมมือ.....	72
4.7 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความรับผิดชอบ.....	73
4.8 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความคุ้มค่า.....	74
4.9 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวม.....	75
4.10 การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านเพศ.....	76
4.11 การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุ.....	77
4.12 ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำ หลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะ ด้านอายุ.....	79
4.13 การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านระดับการศึกษาสูงสุด.....	80
4.14 การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านระดับตำแหน่งในปัจจุบัน ...	82

สารบัญตาราง (ต่อ)

ตารางที่	หน้า
4.15 การเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุราชการ	84
4.16 ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำ หลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะ ด้านอายุราชการ.....	85
4.17 ตารางสรุปผลการทดสอบสมมติฐาน	86



สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า	
2.1	ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ.....	12
2.2	ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย	13
2.3	กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบกระจายอำนาจ	15
2.4	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ : ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล	16
2.5	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ : ตัวแบบด้านการจัดการ	17
2.6	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ : ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์การ.....	18
2.7	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ : ตัวแบบทางกระบวนการของระบบ ราชการ.....	19
2.8	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ : ตัวแบบทางการเมือง.....	20
2.9	ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ : ตัวแบบเชิงบูรณาการ.....	21
2.10	หลักธรรมาภิบาลสากล	35
2.11	ตราสัญลักษณ์กรมราชทัณฑ์	47
2.12	โครงสร้างกรมราชทัณฑ์.....	48
2.13	โครงสร้างเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์	57



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

หลักธรรมาภิบาลหรือการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ซึ่งรู้จักกันในนาม (Good Governance) เป็นหลักการเพื่อการอยู่ร่วมกันในบ้านเมืองและสังคมอย่างมีความสุข สามารถประสานประโยชน์ และคลี่คลายปัญหาข้อขัดแย้งโดยสันติวิธีและพัฒนาสังคมให้มีความยั่งยืน เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติ ว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ แต่หากพิจารณาตามความหมายของสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศ หรือ TDR ให้ความหมายไว้ “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรม” (แปลว่า คุณความดี) รวมกับคำว่า “อภิ” (แปลว่า ยิ่ง) และคำว่า “บาล” (แปลว่า ปกครองหรือเลี้ยงดู) ดังนั้น คำว่า “ธรรมาภิบาล” จึงหมายถึง การบริหารหรือการปกครองที่มีความถูกต้อง มีความยุติธรรม และมีคุณความดีอย่างยิ่ง ซึ่งตรงกับคำภาษาอังกฤษว่า “Good governance” (เพลินตา ตันรังสรรค์, 2554, หน้า 1)

คำว่า Good Governance มีการนำมาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1989 ซึ่งปรากฏในรายงานของธนาคารโลก (World Bank) และต่อจากนั้นมาก็มีหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance เป็นอย่างมาก เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ (The United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP) สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program : UNDP) และองค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (Organization for Economic Co-operation and Development: OECD) เป็นต้น (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.), 2546, หน้า 1)

ภายหลังจากประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังมุ่งเน้นการพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนตลอดถึงเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

(ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อบังคับให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดีเอาไว้อีกด้วย รวมทั้งได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริตบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้ว ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน คือ การสร้างผู้นำและองค์การแห่งสุจริตธรรมต้นแบบ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมและการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษาแนะนำ และการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล การพัฒนาระบบบริหารงานจัดการด้านคุณธรรมและจริยธรรม ธรรมาภิบาลการวัดผลและตรวจสอบ ด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรม และธรรมาภิบาล

ประเทศไทยมีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องทำให้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการณ์ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไปอีกครั้ง ประเทศไทยก็กลับมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติหลักธรรมาภิบาลไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 74 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์รวมตลอดจนอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้สิ้นสุดลงไปเพราะการเข้าควบคุมการบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่

22 กรกฎาคม 2557 เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศไทยในขณะนี้จะไม่ได้อยู่ในบรรยากาศของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐบาลก็มีหน้าที่ในการบริหารประเทศและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐบาลก็มีความมุ่งมั่นที่จะนำประเทศกลับคืนสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามโรดแมปที่ได้ประกาศไว้ถือเสมือนเป็นสัญญาประชาคมที่ได้ประกาศไว้กับประชาชนตามเจตนารมณ์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) (อริย์รัช แก้วเกาะสะบ้า, 2560, หน้า 1-2)

ปัจจุบัน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้ระบุเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (หมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 76 วรรคหนึ่ง) คือ รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะและการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริต และมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชนให้เกิดความสะดวก รวดเร็วไม่เลือกปฏิบัติ และปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ (ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐ การป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบและธรรมาภิบาลในสังคมไทย) รัฐบาลได้วางเป้าหมายของการบริหารจัดการภาครัฐให้โปร่งใส มีประสิทธิภาพ รับผิดชอบ สามารถตรวจสอบได้ อย่างเป็นธรรม และประชาชนมีส่วนร่วม มีการกระจายอำนาจและแบ่งภารกิจรับผิดชอบที่เหมาะสม ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น

กรมราชทัณฑ์ (Department of Corrections) เป็นหน่วยงานของกระทรวงยุติธรรม ทำหน้าที่ดูแลเรือนจำและนักโทษจากคดีต่างๆ และเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยจะต้องดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวงยุติธรรม หลักอาชญาวิทยา หลักทัณฑวิทยา ข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Mandela Rules และ Bangkok Rules) และการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง ตลอดจนการปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้ ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์หรือตามที่กระทรวงยุติธรรมหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

ดังนั้น เพื่อให้การบริหารกิจการงานของเรือนจำในสังกัดกรมราชทัณฑ์ เกิดความโปร่งใส ตรวจสอบได้ และบรรลุผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจภาครัฐ เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน กรมราชทัณฑ์จึงได้นำหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาเป็นกลไกในการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์หรือแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ แต่เมื่อนำหลักการไปปฏิบัติในหน่วยงานแล้ว ได้ประสบกับปัญหาบาง

ประการ เช่น การขาดกลไกและกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการบ้านเมืองที่มีประสิทธิภาพและคล่องตัว สอดรับกับการเปลี่ยนแปลงทางด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคมภายนอก ข้าราชการบางส่วนใน หน่วยงานขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติงาน รวมถึงการที่ยังไม่สามารถปรับตัวได้ทันต่อการ เปลี่ยนแปลงของระบบราชการในยุคปัจจุบัน และกรมราชทัณฑ์ยังคงประสบปัญหาการร้องเรียนทั้งจาก บุคคลภายในและภายนอกหน่วยงาน อันเกี่ยวเนื่องกับการบริหารกิจการงานของเรือนจำ การดำเนินงาน ในภาพรวมยังไม่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลเพียงพอ ที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามภารกิจที่ได้รับ มอบหมาย

เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาประยุกต์ใช้ในการปฏิบัติงานให้มีความ สอดคล้องกับนโยบายภาครัฐและนโยบายของกรมราชทัณฑ์ แต่ยังไม่เคยมีผู้ทำการศึกษาหรือวิจัยว่าการ นำหลักธรรมาภิบาลมาปฏิบัติดังกล่าวข้างต้น ประสบความสำเร็จอยู่ในระดับใด ปัจจัยใดบ้างที่มีอิทธิพล ต่อการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จ ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะทำการศึกษาอิสระ เรื่อง “ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์” เพื่อเสนอแนะ แนวทางในการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์การวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำ เขต 7 กรมราชทัณฑ์

1.2.2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยจำแนกตาม คุณลักษณะส่วนบุคคล

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

1.3.1 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรม ราชทัณฑ์ อยู่ในระดับมาก

1.3.2 เจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ไม่แตกต่างกัน จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ได้กำหนดขอบเขตการศึกษาไว้ดังนี้

1.4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ครอบคลุมการศึกษาความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ และศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยจำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล

1.4.2 ขอบเขตด้านตัวแปร

ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ตัวแปรด้านคุณลักษณะบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน และอายุราชการ

ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ตัวแปรด้านความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ประกอบด้วย 1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2. หลักคุณธรรม (Ethics) 3. หลักความโปร่งใส (Transparency) 4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) 5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) 6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

1.4.3 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเฉพาะการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำนวน 8 แห่ง

1.4.4 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรในการศึกษาวิจัย คือ เจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำนวน 8 แห่ง รวมทั้งสิ้น 640 คน และกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา คือ ตัวแทนของประชากร จำนวน 246 คน คำนวณจากสูตร ทาโร่ ยามาเน่ (Yamane) โดยใช้ค่าระดับความคลาดเคลื่อนที่ 0.05

1.4.5 ขอบเขตด้านระยะเวลา

เป็นการศึกษาความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ระหว่างปี พ.ศ. 2559-2560 (ตามแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์)

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

1.5.1 เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ หมายถึง เรือนจำกลางนครปฐม เรือนจำกลางสมุทรสงคราม เรือนจำกลางเพชรบุรี เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร เรือนจำจังหวัดสุพรรณบุรี เรือนจำจังหวัดกาญจนบุรี เรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และเรือนจำอำเภอทองผาภูมิ

1.5.2 เจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 หมายถึง ข้าราชการเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

1.5.3 ความสำเร็จ หมายถึง ระดับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

1.5.4 หลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หมายถึง หลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี 6 ประการ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้แก่

1) **หลักนิติธรรม (Rule of Law)** หมายถึง การทบทวนปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเหมาะสมต่อการปฏิบัติงาน การให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของผู้รับบริการ และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน การที่บุคลากรในหน่วยงานมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับสำหรับใช้ในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักประโยชน์ของประชาชน

2) **หลักคุณธรรม (Ethics)** หมายถึง การที่บุคลากรในหน่วยงานปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริตและเป็นไปตามมาตรฐานทางคุณธรรม จริยธรรม การส่งเสริมให้บุคลากรได้ปฏิบัติตามมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม การปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่โดยยึดหลักความเสมอภาคและการตัดสินใจที่ยึดถือผลประโยชน์ของส่วนรวม

3) **หลักความโปร่งใส (Transparency)** หมายถึง การที่หน่วยงานมีระบบตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ มีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใสตรวจสอบได้ มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารและรายงานผลการดำเนินงานต่อสาธารณะให้ประชาชนได้รับทราบ

4) **หลักความมีส่วนร่วม (Participation)** หมายถึง การที่หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากบุคคลทั่วไป การเปิดโอกาสให้เจ้าหน้าที่เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีผลกระทบต่อนส่วนรวมโดยการรับฟังความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ส่วนใหญ่ของประชาชน และความร่วมมือกันในเรื่องสำคัญของภาครัฐและภาคธุรกิจเอกชน

5) **หลักความรับผิดชอบ (Accountability)** หมายถึง หน่วยงานมีการกำหนดเป้าหมายและทิศทางการดำเนินงานที่ชัดเจน เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ การตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความเห็นที่แตกต่าง และความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน รวมทั้งการมีระบบการประเมินผลและตัวชี้วัดการดำเนินงานที่ชัดเจน

6) **หลักความคุ้มค่า (Value for Money)** หมายถึง หน่วยงานมีการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม มีการใช้จ่ายงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ มีการนำทรัพยากรกลับมาใช้ใหม่เพื่อความประหยัด

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทราบถึงความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

1.6.2 ผลการศึกษาครั้งนี้ สามารถประยุกต์เป็นแนวทางในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำในสังกัดกรมราชทัณฑ์ให้บรรลุผลสำเร็จและเกิดประสิทธิภาพสูงสุด

1.6.3 สามารถนำไปต่อยอดในการทำวิจัยและยังเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่จะทำการศึกษาค้นคว้าในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป



บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาค้นคว้าเรื่อง “ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์” ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี จากตำรา เอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ มาเป็นพื้นฐานและแนวทางในการศึกษา โดยแยกประเด็นการศึกษาออกเป็น 4 ส่วน ดังนี้

- 2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ
- 2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล (Good Governance)
- 2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์
- 2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 กรอบแนวคิดในการวิจัย

2.1 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายของรัฐบาลไม่ว่าจะเป็นยุคสมัยใดก็ตาม ต้องอาศัยกลไกที่เป็นเครื่องมืออันถูกต้องชอบธรรมของรัฐบาลในฐานะที่มาจากประชาชนได้ใช้ในการขับเคลื่อนนโยบายให้เกิดเป็นผลในทางปฏิบัติก็คือระบบราชการ หรือกลไกอำนาจรัฐ ซึ่งกลไกอำนาจรัฐนี้เอง จึงเปรียบเสมือนเครื่องมือที่จะนำนโยบายที่เป็นเรื่องของกิจกรรม แนวทาง หรือการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติที่เห็นผล และด้วยกลไกอำนาจรัฐนี้เอง จึงถูกเรียกเป็นที่คุ้นเคยในหมู่นักรัฐประศาสนศาสตร์ว่า การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

2.1.1 ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การทำความเข้าใจความหมาย หรือการนิยามศัพท์ “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” จะทำให้ทราบถึงสาระสำคัญเบื้องต้นของขอบข่าย ขอบเขตของเนื้อหาสาระในเรื่องดังกล่าว และในการนี้มีนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศได้ให้ความหมาย “การนำนโยบายไปปฏิบัติ” ดังนี้

Bardach, 1977 (อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547, หน้า 208) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ กิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งแก้ไขปัญหาสังคมนี้เป็นกิจกรรมซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

Pressman และ Wildavsky, 1973 (อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547, หน้า 208) ได้เน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนแล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1976, p. 103) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การกระทำโดยคน หรือกลุ่มของภาครัฐและเอกชนที่มุ่งให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ตามการตัดสินใจของนโยบายก่อนหน้านั้น การกระทำนี้มีทั้งความพยายามครั้งเดียวที่จะแปลงการตัดสินใจไปสู่การปฏิบัติ และความพยายามอย่างต่อเนื่องที่จะทำให้เกิดผลการเปลี่ยนแปลงขนาดใหญ่ หรือที่ละน้อยตามที่กำหนดไว้ในการตัดสินใจของนโยบาย

Milbrey McLaughlin, 1975 (อ้างถึงใน ชำนาญ คงรอด, 2554, หน้า 29) ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการขององค์การที่ต่อเนื่องเป็นพลวัต ซึ่งได้รับการปรุงแต่งและหล่อหลอมโดยปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพขององค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จจุลวงตามเป้าหมายนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยนประนีประนอมระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้กับข้อจำกัด เงื่อนไข และสภาพแท้จริงของหน่วยปฏิบัติ

Mazmanian และ Sabatier, 1989 (อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2547, หน้า 208) ได้ให้ความคิดเห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่างๆ ดังนี้ คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย การยินยอมปฏิบัติตามของผู้ที่เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

Quade (1982, p. 305) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการจัดการกับแบบแผนการนำเพื่อการเปลี่ยนแปลงโดยตรงตามอาณัติของนโยบาย โดยยอมรับต่อข้อกำหนดที่เกิดขึ้นจากการได้มีการตัดสินใจไปก่อนแล้ว นั่นคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเริ่มเกิดขึ้นภายหลังที่มีการตัดสินใจยอมรับวิธีปฏิบัติเฉพาะเรื่องนั้นไปแล้ว

Ernest R. Alexander (1985, p. 413) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำชุดการปฏิบัติ ซึ่งเป็นแผนการทำงานที่มุ่งส่งผลไปยังผู้ที่ตั้งใจจะให้ได้รับประโยชน์จากนโยบายเป็นการเฉพาะ และเป็นการปฏิบัติในภาคสนาม

มยุรี อนุमानราชชน (2547, หน้า 208) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรม ประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่างๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จจุลวงตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนอง

วัตถุประสงค์ที่กำหนดการออกแบบของค์การ และการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงาน โครงการที่กำหนดไว้

ศุภชัย ยาวะประภาส และปิยากร หวังมหาพร (2552, หน้า 90) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ ประเด็นแรก หมายถึง การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการมีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สอง คือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 16) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง เป็นเรื่องของ การศึกษาว่าองค์กรที่รับผิดชอบสามารถนำและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งหมดปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่ระบุไว้หรือไม่เพียงใด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมามุ่งสนใจนโยบายเฉพาะเรื่อง (Issues) มากกว่าการสร้างทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบ เบ็ดเสร็จ

สมพร เฟื่องจันทร์ (2539, หน้า 157) ได้ให้ความหมายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็น กระบวนการ เป็นผลต่อเนื่อง มาจากขั้นตอนการกำหนดนโยบาย มีความต่อเนื่อง นอกจากนั้น ยังเป็น กิจกรรมที่มีการกำหนดเป้าหมายไว้ล่วงหน้าว่าต้องการผลสุดท้ายเป็นเช่นไร

กล่าวโดยสรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ใน นโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาล หรือคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ซึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้นเป็นกระบวนการที่เป็นผลต่อเนื่องจากขั้นตอน ของการกำหนดนโยบาย โดยอาศัยองค์กรที่รับผิดชอบทำการศึกษาให้เข้าใจว่า มีวิธีการทำอย่างไรที่จะทำให้ องค์กรหรือบุคคลที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการปฏิบัติ สามารถนำและผลักดันให้ทรัพยากรการบริหารหรือ การปฏิบัติงานบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของนโยบาย รวมทั้งสามารถหลีกเลี่ยงปัญหาที่เป็น อุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จของนโยบาย

2.1.2 ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ (Policy Implementation Models)

การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจากนักทฤษฎีและตัวแบบที่สำคัญต่างๆ หรือวิธีการศึกษาการ นำนโยบายไปปฏิบัติโดยใช้ทฤษฎีนิรนัย (Deductive Theory) มีรายละเอียดที่จะขอนำเสนอ ดังนี้

Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975, pp. 445-488) ได้กล่าวถึงตัวแบบ กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เมื่อปี ค.ศ. 1975 เรื่อง “The Policy Implementation Process A” Conceptual Framework” โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งได้ตั้งชื่อตัวแบบนี้ว่า “A Model of the Policy Implementation Process” ประกอบไปด้วยตัว แปรหลัก 6 ตัว ดังนี้ (อ้างถึงในออลองกต แพนสนิท, 2557, หน้า 15)

1. วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย (Policy Standards and Objectives) องค์ประกอบพื้นฐานสำคัญในกำหนดการปฏิบัติตามนโยบาย คือ วัตถุประสงค์และมาตรฐานนโยบาย เพราะวัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย คือ ปัจจัยกำหนดรายละเอียดของเป้าหมายนโยบาย ในบางกรณีวัตถุประสงค์ และมาตรฐานนโยบายโดยตัวของมันเอง เป็นตัวการที่ช่วยให้ง่ายต่อการวัด ทั้งนี้ การวัดผลการปฏิบัติตามนโยบายจะกระทำได้ชัดเจนเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนของการกำหนดมาตรฐานนโยบายและความชัดเจนของวัตถุประสงค์ของนโยบาย

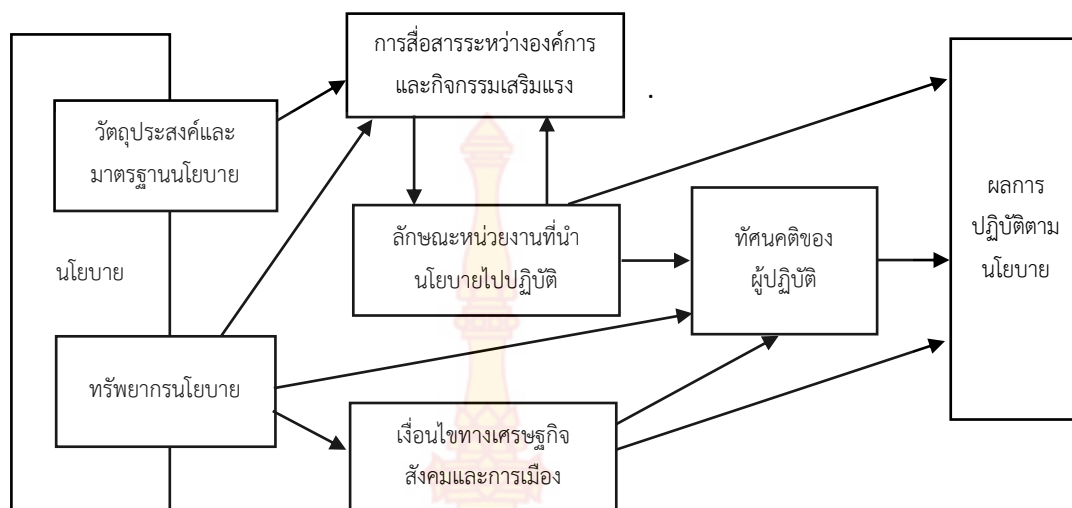
2. ทรัพยากรนโยบาย (Policy Resources) ทรัพยากรนโยบาย คือ สิ่งอำนวยความสะดวกต่อการบริหารนโยบาย ทรัพยากรนโยบายอาจรวมถึงเงินและสิ่งเสริมที่ขังที่กำหนดไว้ในแผนงาน ทรัพยากรเหล่านี้จะเป็นสิ่งที่ช่วยส่งเสริม หรือช่วยให้ความสะดวกต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและกิจกรรมการเสริมแรง (Inter-Organizational Communication and Enforcement Activities) การสื่อสารระหว่างองค์กร คือ การสื่อสารเกี่ยวกับมาตรฐานงานและวัตถุประสงค์นโยบาย เพื่อให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบแผนงาน โครงการมีความรู้ความเข้าใจสอดคล้องกัน

4. ลักษณะหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ (The Characteristics of Implementing Agencies) ได้แก่ สมรรถนะและขนาดของทีมงานในหน่วยงาน ระดับความเข้มข้นของการควบคุมบังคับบัญชาของหน่วยงานย่อยในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทรัพยากรทางการเมืองของหน่วยงาน การสนับสนุนจากนักกฎหมายและฝ่ายบริหาร ความมีชีวิตชีวาขององค์กร ระดับการสื่อสารระบบเปิดในองค์กร และความสัมพันธ์อย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการระหว่างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติกับผู้กำหนดนโยบายหรือองค์กรที่ประกาศใช้นโยบาย

5. เงื่อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง (Economic, Social and Political Conditions) ต้องคำนึงถึง การจัดสรรทรัพยากรทางเศรษฐกิจให้หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีความเพียงพอต่อการส่งเสริมให้แผนงานโครงการประสบความสำเร็จหรือไม่ ธรรมชาติของ ความเห็นสาธารณะเป็นอย่างไร จุดเด่นของนโยบายสัมพันธ์กับ ประเด็นนโยบายอย่างไร ชนชั้นนำชอบหรือไม่ชอบนโยบายที่นำไปปฏิบัติ นั้น กลุ่มหลากหลายในสังคม รวมทั้งกลุ่มผลประโยชน์ภาคเอกชนคัดค้านหรือสนับสนุนการนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติ

6. ความตั้งใจของผู้ปฏิบัติ (The Disposition of Implementers) ได้แก่ 1) ความเข้าใจเกี่ยวกับนโยบาย 2) ทศนคติต่อนโยบาย และ 3) ความเข้มข้นของทัศนคติ



ภาพที่ 2.1 ตัวแบบสหองค์การในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ที่มา : Van Horn, Carl E. & Van Meter, Donald S. (1975, p. 208)

Edwards III, George C. (1980, p. 148) ได้นำเสนอตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย (Interactions Between Factor Models) ที่ศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งประกอบด้วยตัวแปรที่มีผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม 4 ตัวแปร ดังนี้

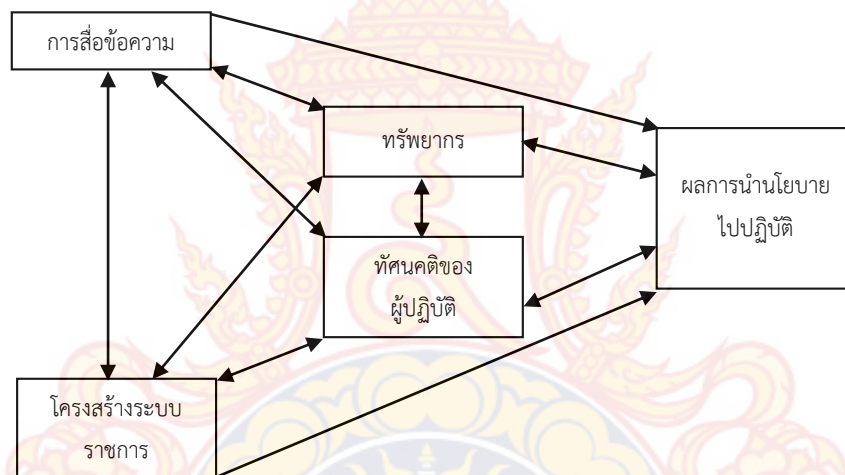
1. การสื่อสารข้อความ (Communication) การตัดสินใจนโยบายและคำสั่งในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ถ่ายทอดไปสู่บุคลากรผู้ปฏิบัติ ยิ่งมีความชัดเจน (Clarity) ที่เที่ยงตรง (Accuracy) และมีความคงเส้นคงวา (Consistency) เพียงใด จะยิ่งทำให้โอกาสของการนำนโยบายไปปฏิบัติประสบความสำเร็จสูง ความผิดพลาดในการถ่ายทอดข้อความไปสู่การปฏิบัติ คือ สาเหตุเบื้องต้นของความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติและการสื่อสารข้อความถึงผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ

2. ทรัพยากร (Resources) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งทางตรงและทางอ้อม ทรัพยากรที่สำคัญในการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงถึงจำนวนบุคลากรที่พอเหมาะและมีความชำนาญเพียงพอ มีระบบสารสนเทศที่สอดคล้องและพอเพียง และได้รับความร่วมมือจากผู้เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี และการจัดหาสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ได้แก่ สถานที่ปฏิบัติงาน เครื่องมือและงบประมาณที่จำเป็นต้องใช้

3. จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติงาน (Dispositions or Attitudes of Implementors) เป็นปัจจัยที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างยิ่ง ผู้ปฏิบัติมีโอกาสในการใช้ดุลพินิจในการกำหนดนโยบายไปปฏิบัติ ทั้งนี้เพราะการสื่อสารข้อความจากผู้กำหนดนโยบายมักจะไม่ชัดเจนและคงเส้นคงวา และผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่พอใจที่จะเป็นอิสระจากผู้บังคับบัญชา นโยบายอาจจะขัดแย้งกับ

จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติ หรือขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ขององค์กร ดังนั้น จุดยืนหรือทัศนคติของผู้ปฏิบัติในหลายกรณีจึงเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ และส่งผลกระทบต่อทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

4. โครงสร้างระบบราชการ (Bureaucratic Structure) เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสนใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยการแบ่งส่วนงานขององค์กรและมาตรฐานของระเบียบการปฏิบัติขององค์กรอาจจะเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติเห็นได้ว่าปัจจัยทั้งสี่ดังกล่าวมีทั้งบทบาทในการพึ่งพาและส่งผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแต่ละปัจจัยอาจจะส่งเสริมหรือเป็นอุปสรรคต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติและเน้นว่า นักวิเคราะห์นโยบายจะต้องเข้าใจว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการพลวัต (Dynamic Process) ซึ่งเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรมากมาย



ภาพที่ 2.2 ตัวแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างปัจจัย
ที่มา : Edwards III, George C. (1980, p. 148)

Cheema, Shabbir G. & Rondinelli, Dennis A. (1983, p. 16) เป็นตัวแบบการกระจายอำนาจ (A Model of Decentralization Program Implementation Process) ที่พัฒนาขึ้นเพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับแผนงานการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเอเชีย โดยมุ่งเน้นศึกษาสมรรถนะขององค์กรท้องถิ่นในการพัฒนาชนบท ตัวแบบนี้มีตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ 4 กลุ่ม ได้แก่

1. เงื่อนไขทางสภาพแวดล้อม (Environmental Conditions) ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมและโครงสร้างทางสังคมมีอิทธิพลต่อปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติและผลกระทบของแผนงานผ่านปัจจัยความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ ทรัพยากรองค์การ และคุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ และผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงานจะส่งผลสะท้อนกลับไปสู่ปัจจัยสภาพแวดล้อมอีกต่อหนึ่ง ความเข้าใจในเงื่อนไขทาง สังคม เศรษฐกิจและการเมืองที่เกี่ยวข้องกับแผนการกระจายอำนาจ เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งต่อการบรรลุความสำเร็จของแผนงาน โดยเฉพาะอิทธิพลของปัจจัยสภาพแวดล้อมอาจมีลักษณะเป็นปัจจัยสนับสนุนหรือขัดขวางความสำเร็จของแผนงานก็ได้ โดยปัจจัยที่เกี่ยวกับเงื่อนไขทางสภาพแวดล้อมที่สำคัญได้แก่ 1) รูปแบบทางการเมือง 2) โครงสร้างการกำหนดนโยบาย 3) ข้อจำกัดทางทรัพยากร 4) ปัจจัยทางสังคมและวัฒนธรรม 5) ผลประโยชน์ของแผนงานต่อองค์การ 6) ความพอเพียงของโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ได้แก่ การติดต่อสื่อสาร ความเชื่อมโยงระหว่างองค์การ และการจัดการเชิงบูรณาการ

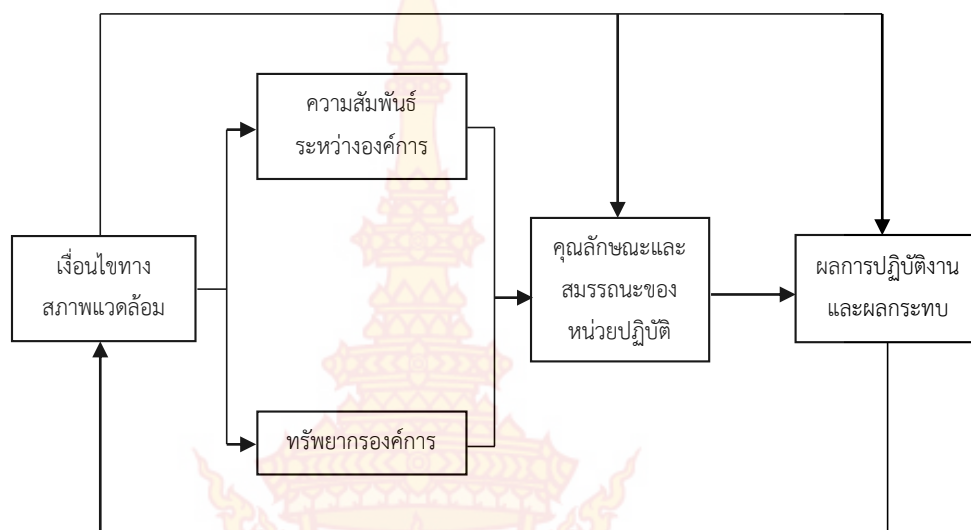
2. ความสัมพันธ์ระหว่างองค์การ (Inter-Organizational Relationship) การนำนโยบายและแผนงานไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับปฏิสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างองค์การโดยตรง ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จจึงขึ้นอยู่กับองค์ประกอบที่สมบูรณ์ของกิจกรรมของหน่วยงานระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคจนถึงระดับชาติ และขึ้นอยู่กับบทบาทขององค์กรเอกชนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ด้วย ดังนั้น กลไกและทฤษฎีเพื่อประสานงานและปฏิสัมพันธ์ระหว่างองค์การในระดับต่างๆจึงเป็นลักษณะที่สำคัญที่สุดในการออกแบบองค์การ

3. ทรัพยากรองค์การสำหรับการนำแผนงานไปปฏิบัติ (Organizational Resources for Program Implementation) การออกแบบองค์การที่มีประสิทธิภาพเพื่อให้การนำแผนงานไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จนั้น ต้องได้รับการสนับสนุนทั้งทางการเมือง การบริหารและงบประมาณในเรื่องของการกระจายอำนาจในการนำนโยบายไปปฏิบัติ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ในการวางแผนและจัดสรรทรัพยากร

4. คุณลักษณะและสมรรถนะของหน่วยปฏิบัติ (Characteristics and Capabilities of Implementing Agencies) ลักษณะภายในของหน่วยงานที่นำแผนงานไปปฏิบัติเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่มีความสำคัญต่อความสำเร็จในการนำแผนงานไปปฏิบัติ และเป็นเครื่องบ่งชี้สำคัญในการตัดสินผลงานของแผนงานรัฐบาลและหน่วยงานกึ่งภาครัฐต่าง ๆ ในแทบทุกประเทศ แม้ว่าจะมีลักษณะร่วมกัน (Common Characteristics) แต่ความสามารถในเชิงบริหารในการดำเนินกิจกรรมที่แปลกใหม่มีความแตกต่างกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับภูมิหลังของแต่ละหน่วยงาน

5. ผลการปฏิบัติงานและผลกระทบของแผนงาน (Performance and Impact) การประเมินความสำเร็จของแผนงานอาจทำได้ 2 วิธี วิธีแรก ทำการประเมินโดยพิจารณาจากพื้นฐานของ

วัตถุประสงค์ตามที่ระบุไว้ในเอกสารนโยบายของรัฐบาล โดยตรวจสอบวัตถุประสงค์เหล่านี้ด้วยการสร้างเครื่องมือชี้วัดที่เหมาะสม วิธีที่สอง ทำการประเมินผลงานจากผลกระทบทางสังคมและผลการพัฒนาที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาจากเป้าหมายของการพัฒนาซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป



ภาพที่ 2.3 กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติตามตัวแบบกระจายอำนาจ
ที่มา : Cheema, Shabbir G. & Rondinelli, Dennis A. (1983, p. 25)

วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 129-146) ได้ทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติในอดีตได้เสนอตัวแบบทางทฤษฎีของการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
2. ตัวแบบทางด้านการจัดการ (Management Model)
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)
4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)
5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)
6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrative Model)

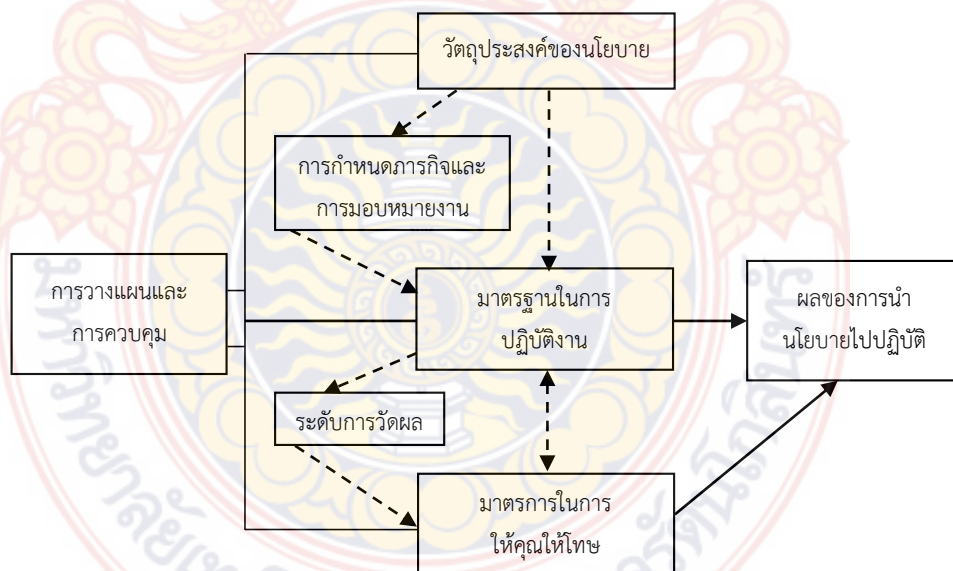
การนำเสนอตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบดังกล่าวเป็นความพยายามในการที่จะแยกประเด็นความสนใจในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติออกไปอย่างกว้างๆ ไม่ได้มีการให้ความสำคัญเป็นพิเศษแก่ตัวแบบใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ เพราะการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติแม้จะได้รับความสนใจเป็นอย่างมากในปัจจุบัน แต่ผลงานศึกษาที่ออกมายังไม่มากเพียงพอที่จะช่วยทำให้สามารถหาข้อสรุปหรือยึดถือตัวแบบใดตัวแบบหนึ่งในการสร้างความเข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

(Implementation Processes) ได้ ตัวแบบทั้ง 6 ตัวแบบนี้มีตัวแปรตาม คือ ผลที่ได้จากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติและตัวแปรอิสระที่เป็นปัจจัยสนับสนุนและส่งผลให้เกิดผลการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งในแต่ละตัวแบบที่ วรเดช จันทรศร ได้พัฒนาขึ้นจะพิจารณาถึงขอบเขตที่เฉพาะและค้นพบว่าตัวแบบแต่ละตัวแบบจะมีตัวแปรอิสระที่แตกต่างกัน

1. ตัวแบบยึดหลักเหตุผล

ตัวแบบที่ยึดถือฐานคติที่ว่า “นโยบายที่ประสบความสำเร็จจะต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์และภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงาน และกำหนดมาตรฐานการทำงานให้แก่หน่วยย่อยต่างๆ ขององค์การ มีระบบวัดผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนระบบการให้คุณให้โทษ” ทั้งนี้ เนื่องจากกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติเริ่มต้นมาจากการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพื่อให้ผู้ปฏิบัติเข้าใจว่าอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ ซึ่งจะช่วยให้ผู้ปฏิบัติสามารถกำหนดภารกิจ มอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะช่วยให้การประสานการปฏิบัติงานเป็นไปโดยราบรื่น

นอกจากนี้ การกำหนดมาตรฐานในการทำงานยังอำนวยความสะดวกให้เกิดระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และมีประสิทธิภาพ เป็นการง่ายที่ผู้บริหารนโยบายสามารถควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างตลอดเวลาและต่อเนื่อง ในประเด็นสุดท้าย ระบบการประเมินผลที่สมบูรณ์และการมีมาตรฐานในการทำงานที่เด่นชัดย่อมส่งผลให้การใช้ระบบการให้คุณให้โทษเป็นไปอย่างเป็นธรรมมากมากยิ่งขึ้น และการสร้างความเป็นธรรมในระบบจะช่วยเสริมสร้างให้มาตรฐานในการปฏิบัติงานสูงขึ้นอีกด้วย

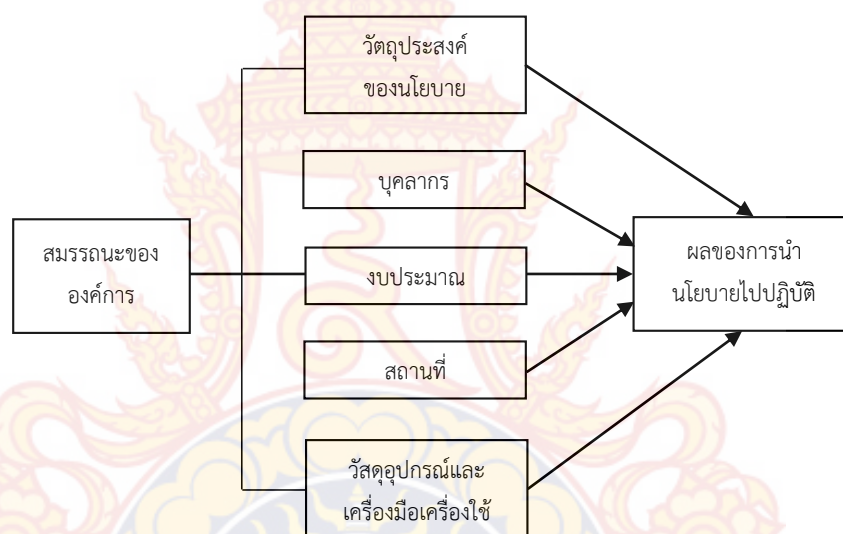


ภาพที่ 2.4 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 131)

2. ตัวแบบด้านการจัดการ

ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ตั้งอยู่บนแนวคิดพื้นฐานของทฤษฎีองค์การ เน้นให้ความสนใจที่สมรรถนะขององค์การ เพราะเชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับองค์การที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติว่ามีขีดความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับความคาดหวังเพียงใดในลักษณะนี้นโยบายที่จะประสบความสำเร็จได้จึงต้องอาศัยโครงสร้างขององค์การที่เหมาะสม บุคลากรที่อยู่ในองค์การจะต้องมีความรู้ความสามารถทั้งทางด้านการบริหารและด้านเทคนิคอย่างเพียงพอ นอกจากนี้ องค์การยังต้องมีการวางแผนเตรียมการ หรือมีความพร้อมทั้งด้านวัสดุอุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือเครื่องใช้และงบประมาณ ตัวแบบนี้จึงเป็นความพยายามที่จะศึกษาหาแนวทางแก้ไขอุปสรรคของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยการแก้ที่ตัวองค์การ เช่น การขาดเงินทุน การขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ความล่าช้าในการสรรหาบุคลากร ความล่าช้าในการจัดตั้งระบบงานต่าง ๆ เป็นต้น



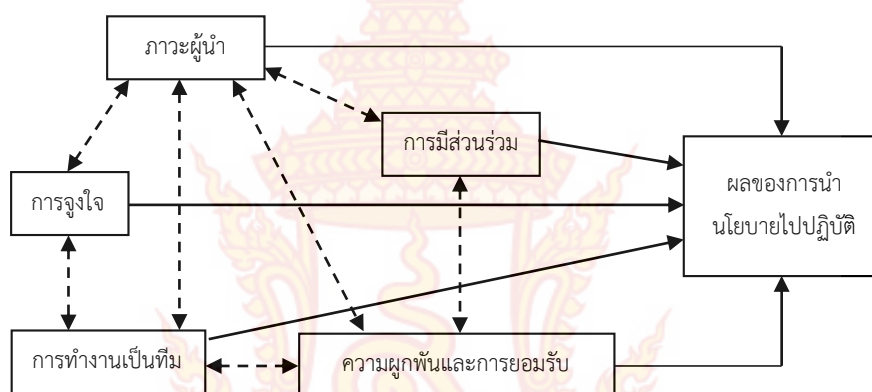
ภาพที่ 2.5 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางด้านการจัดการ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 134)

3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ

ตัวแบบนี้เน้นศึกษาปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติในแง่ของการสร้างความผูกพันและการยอมรับ เพื่อมุ่งสนองตอบความต้องการทางจิตวิทยาและทางสังคมของมนุษย์ ความสนใจในลักษณะนี้จึงเป็นเรื่องของการนำตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์การ (Organization Development Model) มาประยุกต์โดยตรง ตัวแบบนี้จึงเน้นที่การมีส่วนร่วม (Participation) ขององค์การเป็นสำคัญภายใต้ฐานคติที่ว่า “การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ การนำนโยบายไปปฏิบัติให้บังเกิด

ความสำเร็จจึงน่าจะเป็นเรื่องของการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันของสมาชิก ในองค์กร การมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ ตลอดจนการสร้างทีมงานมากกว่าการมุ่งใช้การควบคุม หรือใช้อำนาจทางรูปนัยของผู้บังคับบัญชา” ทั้งนี้ เพราะการแบ่งแยกกว่าการกำหนดนโยบายเป็นเรื่องที่ ควรมาจากระดับสูง และการปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องของผู้ที่อยู่ในระดับล่างเป็นเรื่องที่ขัดกับสภาพ ความเป็นจริง การทำให้ผู้ปฏิบัติตระหนักในสำคัญของนโยบายและเห็นว่าความสำเร็จของนโยบาย คือ ความสำเร็จของผู้ปฏิบัติและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกคนจึงน่าจะส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย ไปปฏิบัติมากกว่ากลยุทธ์อื่นๆกล่าวอีกนัยหนึ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของกระบวนการที่ทำให้ ผู้ปฏิบัติเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดหรือวางกรอบนโยบายโดยถือว่านโยบายเหล่านั้นมาจากตัว ผู้ปฏิบัติเองโดยตรง

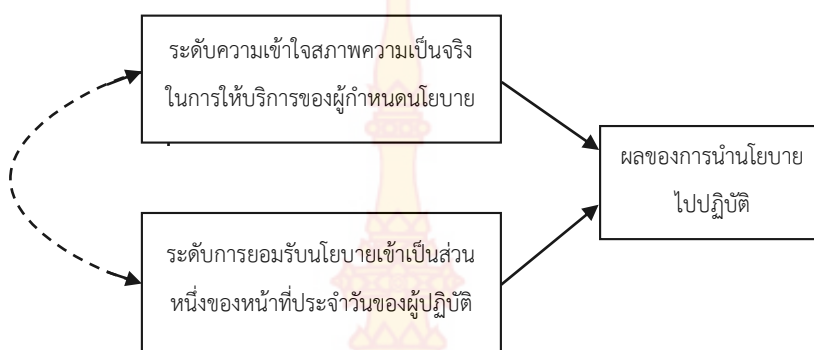


ภาพที่ 2.6 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรร : ตัวแบบ ทางด้านการพัฒนาองค์กร
ที่มา : วรเดช จันทรร (2554, หน้า 136)

4. ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ

ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model) พัฒนามาจากแนวคิดของนักสังคมวิทยาองค์กร ที่พยายามจะสร้างกรอบการมองหาสภาพความเป็นจริงทางสังคม (Social Reality) ในองค์กร ตัวแบบนี้เชื่อว่าอำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งทางรูปนัยแต่มีอยู่กระจัดกระจายในองค์กร ในทรรศนะนี้หมายความว่าสมาชิกขององค์กรทุกคนมีอำนาจในแง่การใช้ วิจารณ์โดยเฉพาอย่างยิ่งข้าราชการที่มีหน้าที่ต้องติดต่อและให้บริการประชาชน (Street-Level Bureaucrats) โดยที่ผู้บังคับบัญชาไม่อาจจะควบคุมได้ การยึดเหยียด นโยบายใหม่ๆ ที่จะไปมีผลกระทบ หรือเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติในวิถีชีวิตประจำวันของข้าราชการเหล่านี้มักจะไร้ผล นอกเสียจากข้าราชการ หรือผู้ปฏิบัติจะยอมรับหรือปรับนโยบาย แนวทางการปฏิบัติเหล่านั้นเข้าไปเป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่

ประจำวันเองโดยนัยนี้ ความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จึงไม่ใช่เป็นเรื่องของการบริหารที่ขาดประสิทธิภาพ แต่เกิดจากผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารนโยบายที่ไม่เข้าใจว่าสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติเกิดขึ้นในลักษณะใดมากกว่า



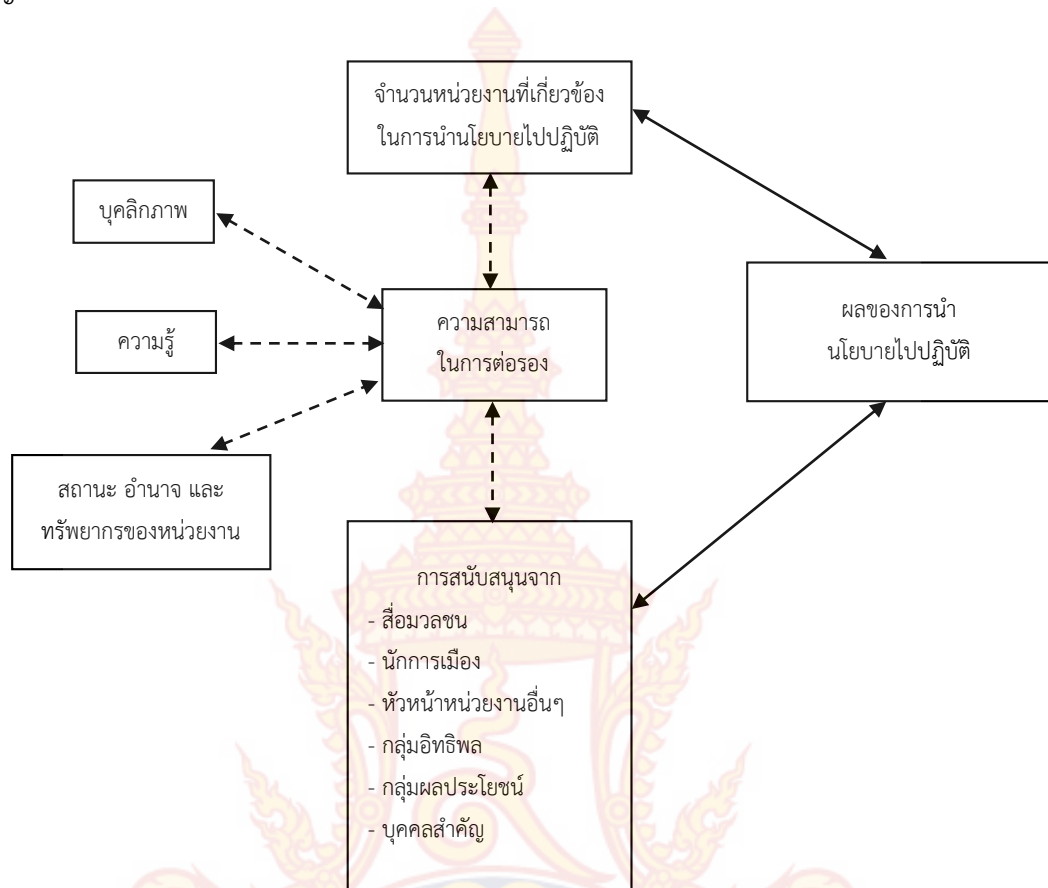
ภาพที่ 2.7 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางกระบวนการของระบบราชการ
ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 138)

5. ตัวแบบทางการเมือง

ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) เชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของผู้เล่น (Players) หรือบุคคลที่เป็นตัวแทนองค์การ กลุ่ม หรือสถาบัน และความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์การ ตัวแบบนี้เห็นว่าการสร้างการยอมรับ (Consensus) และการมีส่วนร่วม (Participation) เป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ แต่ความขัดแย้ง (Conflict) เป็นปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นได้ในองค์การและในระบบสังคมทั่วไป การหวังที่จะให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายจึงเป็นสิ่งที่ยาก เพราะนโยบายคือการเมือง ซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ซึ่งย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และผู้เสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องปกป้องผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องต้น

ดังนั้น การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นเรื่องของการเผชิญหน้า การบริหารความขัดแย้ง การแสวงหาผู้สนับสนุนหรือการยอมรับ การโฆษณาชวนเชื่อ การรู้จักสร้างเงื่อนไขและหาข้อต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคล กลุ่มบุคคลหน่วยงาน ตลอดจนองค์การต่างๆ ที่เกี่ยวข้องความเป็นไปได้ของการสร้างความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยส่วนหนึ่ง จึงขึ้นอยู่กับความสามารถในการเจรจา สถานะของอำนาจ และทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงานในฐานะที่จะใช้เป็นเครื่องมือต่อรองของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์การ (Players) จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเข้าไปเกี่ยวข้อง การสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน กลุ่มอิทธิพลและกลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญต่างๆ รวมถึงสภาพความแตกต่าง

ทางด้านบุคลิกภาพความรู้ ความสามารถความชำนาญในการต่อรองของผู้เล่น (Players) แต่ละคนเป็นสำคัญ

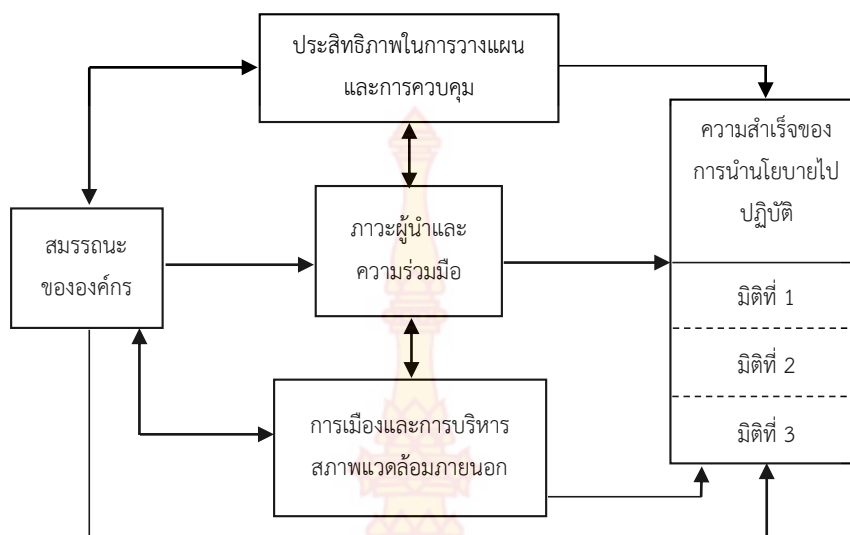


ภาพที่ 2.8 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบทางการเมือง

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 140)

6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ

ตัวแบบที่รวบรวมแนวคิดของทั้ง 5 ตัวแบบมาไว้โดยมุ่งแสวงหาผลกระทบของตัวแปรต่าง ๆ ที่มีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติที่ประสบความสำเร็จ ซึ่งแบ่งการพิจารณาออกเป็น 3 มิติด้วยกัน ได้แก่ มิติที่หนึ่ง เป็นการวัดความสำเร็จและความล้มเหลวของนโยบายจากผลผลิต ผลลัพธ์และผลลัพธ์สุดท้ายที่เกิดขึ้น มิติที่สองเป็นการวัดถึงผลกระทบของนโยบาย และมิติที่สาม เป็นการวัดว่าผลของนโยบายนั้นสามารถส่งประโยชน์ต่อประเทศชาติโดยรวมได้หรือไม่ ส่วนตัวแปรอิสระที่นำมาพิจารณานั้นมาจาก 4 ปัจจัยด้วยกัน คือ สมรรถนะขององค์กร ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม ภาวะผู้นำและความร่วมมือ และการเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก



ภาพที่ 2.9 ตัวแบบทางทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร : ตัวแบบเชิงบูรณาการ

ที่มา : วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 144)

สรุปจากการที่ได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีตัวแบบต่างๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในปัจจุบัน พบว่าในนโยบายหนึ่งๆ มีตัวแบบหลายๆ ตัวแบบ อยู่ในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ และในแต่ละตัวแบบก็จะมีหลายปัจจัยที่มีผลต่อการนำนโยบายนั้นๆ ไปปฏิบัติให้ประสบผลสำเร็จหรือเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ได้กำหนดไว้

2.1.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2554, หน้า 463-466) ได้แสดงบูรณาการของการศึกษาโดยใช้ทฤษฎีนิรนัยและทฤษฎีอุปนัยโดยอาศัยหลักวิเคราะห์ข้อมูลเชิงตรรกะหรือการใช้เหตุใช้ผลตลอดจนการพิจารณาเปรียบเทียบกับปัจจัยต่างๆ ที่ได้จากการศึกษาในแต่ละวิธีแล้วสามารถสรุปเงื่อนไข/ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น สามารถจำแนกได้ 12 ด้าน ซึ่งในแต่ละด้านล้วนมีองค์ประกอบย่อยดังต่อไปนี้

1). ด้านนโยบาย มีองค์ประกอบ ได้แก่

- นโยบายที่จะประสบความสำเร็จในการนำไปปฏิบัติ ควรเป็นนโยบายเก่าหรือเคยดำเนินการมาก่อน
- เป็นนโยบายที่มีการระบุแนวทางในการแก้ไขปัญหาชัดเจน
- เป็นนโยบายที่ช่วยให้กำหนดโครงสร้างการปฏิบัติงานได้ง่าย
- เป็นนโยบายที่มีเป้าหมายและวัตถุประสงค์ชัดเจน

- เป็นนโยบายที่มีทฤษฎีรองรับ
 - เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความต้องการของกลุ่มเป้าหมาย
 - เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับนโยบายอื่นๆ
 - เป็นนโยบายที่สอดคล้องกับความเป็นจริง
 - เป็นนโยบายที่มีตัวชี้วัดและมาตรฐานมีความชัดเจน
 - นโยบายดังกล่าวช่วยให้เกิดประสิทธิผลในการดำเนินงาน
 - มีการนำมาทดลองใช้ในกลุ่มเป้าหมายบางส่วน
- 2). ด้านการกำหนดภารกิจและการมอบหมายงาน ประกอบด้วย
- ขั้นตอนของการปฏิบัติงานมีความชัดเจน
 - มีความสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายหลัก
 - มีแนวทางปฏิบัติงานชัดเจน เข้าใจง่าย
 - มีกฎระเบียบในการปฏิบัติงานพอดี และมีความยืดหยุ่น
 - มีการกำหนดบทบาทและหน้าที่อย่างชัดเจนและเป็นระบบ
 - มีการจัดสรรอำนาจหน้าที่ของผู้ปฏิบัติงานอย่างชัดเจน
- 3). ด้านทรัพยากร ประกอบด้วย
- ทรัพยากรทางการเงินมีจำนวนมากพอ
 - มีความพร้อม
 - การจัดสรรทรัพยากรทางการเงินมีความเหมาะสม
 - มีการกระจายทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ
- 4). หน่วยงาน/องค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วย
- โครงสร้างของหน่วยงาน/องค์การไม่ซับซ้อน
 - หน่วยงาน/องค์การสามารถปรับตัวเข้ากับการเปลี่ยนแปลงได้อย่างดี
 - ไม่มีความซับซ้อนของปฏิสัมพันธ์และเครือข่ายภายในองค์การ
 - มีความยืดหยุ่นในการดำเนินงาน
 - กฎระเบียบในการดำเนินงานของหน่วยงาน/องค์การมีพอสมควร
 - จำนวนบุคลากรมีน้อย
 - กระบวนการติดต่อสื่อสารเป็นระบบ และไม่เป็นทางการ
 - หน่วยงาน/องค์การมีประสบการณ์ในความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ
 - หน่วยงาน/องค์การมีระบบการสื่อสารแบบเปิด
 - หน่วยงาน/องค์การมีลักษณะของการเรียนรู้
 - หน่วยงาน/องค์การมีมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่ชัดเจน

5). ผู้บริหาร และผู้กำหนดนโยบาย ประกอบด้วย

- ผู้บริหารมีภาวะผู้นำ
- ผู้บริหารมีทักษะ และความสามารถในการบริหารงาน
- ผู้บริหารรู้จักการใช้อำนาจตามอำนาจหน้าที่
- มีกระบวนการตัดสินใจไม่ซับซ้อน
- ผู้บริหารให้ความสนับสนุนในนโยบาย
- ผู้บริหารมีส่วนร่วมกับนโยบาย
- ผู้กำหนดนโยบายเข้าใจสภาพการปฏิบัติงาน
- มีความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงาน
- สามารถสร้างให้เกิดความผูกพันต่อสมาชิกด้วยกัน
- มีความสามารถในการแก้ปัญหาความล่าช้าได้อย่างรวดเร็ว

6). บุคลากรผู้ปฏิบัติงาน ประกอบด้วย

- มีการคัดสรรเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมกับงาน
- ผู้ปฏิบัติงานมีบุคลิกภาพที่ดี
- ผู้ปฏิบัติงานมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย
- ผู้ปฏิบัติงานมีทักษะ และความรู้ความสามารถ
- ผู้ปฏิบัติงานยอมรับในเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบาย
- ผู้ปฏิบัติงานมีความเต็มใจและพอใจในงานที่ทำ
- ผู้ปฏิบัติงานมีการตอบสนองเป็นไปในทิศทางเดียวกับนโยบาย
- มีการทำงานเป็นทีม
- ผู้ปฏิบัติงานมีความจงรักภักดีต่อองค์กร
- ขอบเขตของการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นต่อผู้ปฏิบัติงานมีน้อย
- ผู้ปฏิบัติงานสามารถปรับตัวต่อการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากนโยบายได้ดี
- ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถในการเจรจาต่อรอง
- ผู้ปฏิบัติงานมีความสามารถในการเรียนรู้จากประสบการณ์ได้อย่างรวดเร็ว
- ผู้ปฏิบัติงานได้รับการฝึกอบรม

7). สภาพแวดล้อม ประกอบด้วย

- สภาพเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงน้อย
- ไม่มีการต่อต้านหรือคัดค้านนโยบายจากฝ่ายต่างๆ
- ไม่ส่งผลกระทบต่อศีลธรรมของสังคม
- ได้รับการสนับสนุนทางการเมืองและกฎหมาย

- ได้รับการสนับสนุนจากส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น
- บุคคลภายนอกเข้าไปมีส่วนร่วมได้พอสมควร
- สื่อมวลชนให้ความสนใจต่อปัญหา
- สภาพแวดล้อมของนโยบาย และการนำนโยบายไปปฏิบัติสอดคล้องกัน

8). กลุ่มเป้าหมาย/ประชาชนผู้รับบริการ ประกอบด้วย

- กลุ่มเป้าหมายมีทัศนคติที่ดีต่อนโยบาย
- ได้รับการสนับสนุนจากประชาชน
- ประชาชนเข้าใจในประโยชน์และผลเสียที่ตามมา

9). การประสานงานและความร่วมมือ ประกอบด้วย

- การประสานงานมีประสิทธิภาพและรวดเร็ว
- การสื่อสารระหว่างองค์การมีความสม่ำเสมอ
- จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีน้อย
- ความร่วมมือระหว่างหน่วยงานมีประสิทธิภาพ

10). การประชาสัมพันธ์ ประกอบด้วย

- รูปแบบของสื่อมีความครอบคลุมทันสมัย และเข้าถึงประชาชนกลุ่มเป้าหมาย
- การประชาสัมพันธ์ส่งเสริมการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

11). การวางแผนและการควบคุม ประกอบด้วย

- มีประสิทธิภาพในการดำเนินการควบคุม
- วิธีการควบคุม ดูแล และการประเมินผลการปฏิบัติงานมีมาตรฐาน
- มีมาตรการในการกระตุ้นส่งเสริม

12). มาตรการในการตรวจตราและประเมินผล ประกอบด้วย

- มีการประเมินผลสะท้อนกลับที่อยู่ในกระบวนการวางแผน และการออกแบบ

แผนงาน/โครงการ

- มีการประเมินผลระหว่างการดำเนินการ
- การประเมินผลไม่ส่งผลกระทบต่อบุคลากรผู้ปฏิบัติงาน

(วรเดช จันทรศร, 2554, หน้า 106 -109) ได้สรุปการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยสามารถวัดได้จากเงื่อนไขหรือมิติต่างๆ ดังต่อไปนี้
มิติที่หนึ่ง เป็นการมองผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 ระดับ คือ

1) ผลผลิต (Outputs) คือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีผลผลิตที่ได้ครบถ้วนตามเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ สามารถใช้เกณฑ์การวัดด้านปริมาณ เวลา ค่าใช้จ่าย คุณภาพและความพึงพอใจ

2) ผลลัพธ์ (Outcomes) คือ ผลที่เกิดจากผลผลิต นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้นจะต้องมีผลลัพธ์ที่พึงปรารถนา สามารถวัดได้โดยพิจารณาถึงประโยชน์ที่กลุ่มเป้าหมายได้รับนโยบาย

3) ผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) คือ นโยบายที่ประสบความสำเร็จนั้น ทั้งผลผลิตและผลลัพธ์โดยรวมจะต้องส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

มิติที่สอง ผลของความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาหรือผลกระทบที่ไม่ดีต่อนโยบายหรือโครงการอื่นๆ ต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือ ผลของนโยบายต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการของนโยบายที่นำไปปฏิบัติ กล่าวคือ ผลที่ได้จากการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่คุ้มกับสิ่งที่เสียไป และอันสุดท้ายของมิตินี้ที่ต้องพิจารณาคือ ไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่สาม ผลรวมของการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งหมด ต้องก่อให้เกิดผลของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาจะเห็นได้ว่าการวัดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 3 มิติ เป็นแนวคิดที่ลึกซึ้งมากกว่าพิจารณาเพียงผลผลิต (Outputs) และผลลัพธ์ (Outcomes) เพียงอย่างเดียว จะต้องคำนึงถึงผลลัพธ์สุดท้าย (Ultimate Outcomes) เพื่อส่งผลให้เกิดการพัฒนาประเทศ

กล้า ทองขาว (2551, หน้า 50) ได้สรุปถึง ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติที่สำคัญๆ มี 6 ประการ คือ ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย ด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มหลากหลายในสังคม ปัจจัยด้านความสามารถและศักยภาพขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัติ ปัจจัยด้านผู้นำคนสำคัญและปัจจัยด้านการกำกับตรวจสอบ การประเมินผล และการให้แรงเสริมผู้ปฏิบัติ ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1) ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย (Policy Statements) ข้อความนโยบาย หมายถึง ข่าวสารนโยบาย (Policy Messages) ที่ระบุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย หรือระบุมাত্রฐานนโยบายหรือมาตรฐานแผนงาน หากพิจารณาถึงไปถึงแผนกลยุทธ์หรือแผนงานหรือโครงการที่รองรับนโยบาย ข้อความนโยบายจะหมายถึง เป้าหมายวัตถุประสงค์ รวมทั้งขั้นตอนหรือกลยุทธ์ต่างๆ ที่กำหนดไว้ หรืออาจหมายถึงแนวปฏิบัติที่อาจจัดทำเป็นคู่มือแก่ผู้รับผิดชอบเพื่อนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ข้อความนโยบายจะหมายรวมการระบุงค์กรรับผิดชอบ ขอบข่ายที่นโยบายครอบคลุมถึงแม้กระทั่งระเบียบวิธีการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล หากข้อความนโยบายมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ โอกาสที่นโยบายจะประสบผลสำเร็จในขั้นนำไปปฏิบัติจะมีมาก แต่หากข้อความนโยบายมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน เช่น วัตถุประสงค์ของนโยบายไม่ชัดเจนหรือขัดแย้งกัน อาจเป็นอุปสรรคในขั้นการนำไปปฏิบัติ ทำให้โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลสำเร็จเป็นไปได้ยาก

2) ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มหลากหลายในสังคม ผู้นำหรือผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายบางนโยบายแม้ผู้เกี่ยวข้องจะมองว่าเป็นนโยบายที่ดี หากแต่ผู้นำหรือผู้มีอำนาจบารมี (Charisma) ไม่เห็นด้วย จะทำให้สำเร็จได้ยาก เช่น นโยบายการจัดระเบียบการค้าขายบนทางเท้าในเขตเมือง หรือนโยบายปฏิรูปการศึกษา ถ้าผู้นำในสังคมไม่เห็นด้วยกับนโยบายนี้ เพราะเห็นว่าจะเป็นการบีบบังคับประชาชนผู้หาเช้ากินค่ำหรือเป็นการบีบบังคับให้ครูและบุคลากรทางการศึกษาทำงานหนักเกินไปเพราะไม่ชัดเจนว่านักเรียนและประชาชนจะได้อะไรจากการปฏิรูป จะทำให้ลำบากในขั้นนำไปปฏิบัติ ถ้าหากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนจากผู้นำทุกๆ ระดับโอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จในขั้นการนำไปปฏิบัติเป็นไปได้สูง

3) ปัจจัยด้านศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ศักยภาพและความสามารถขององค์กรหรือหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ พิจารณาที่ลักษณะสำคัญขององค์ประกอบต่างๆ ขององค์กร เช่น การมีโครงสร้างองค์กรเอื้อต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความรู้ความสามารถและทักษะของทีมงาน ความสามารถและประสบการณ์ของผู้นำองค์กร ระบบการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารภายในและระหว่างองค์กร การมีและใช้เทคโนโลยีการบริหารอย่างเหมาะสม ความเพียงพอของทรัพยากรทางการเงินและอุปกรณ์การบริหารรวมทั้งความสามารถนำเงินและอุปกรณ์เครื่องมือต่างๆ มาใช้ได้ทันเวลาและสถานการณ์ ความสำคัญของปัจจัยด้านนี้ คือ หากปราศจากองค์กรรองรับนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติจะไม่มีโอกาสเกิดขึ้น หากองค์กรรองรับนโยบายขาดความสามารถและความพร้อม ความเป็นไปได้ที่นโยบายจะล้มเหลวก็มีมาก แต่ถ้านโยบายใดมีองค์กรเข้มแข็งรองรับ โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบผลสำเร็จจะมีสูง เพราะองค์กรหรือหน่วยงานที่รองรับนโยบายคือกลไกสำคัญในการนำส่งนโยบายไปถึงกลุ่มเป้าหมายตามเจตจำนงของนโยบาย

4) ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัตินโยบาย ความคิดนึกหรือเจตคติต่อนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคคลระดับผู้ปฏิบัติการ คือ ปัจจัยสำคัญที่จะส่งผลต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวของนโยบาย หากผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจหรือสงสัยในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ว่าเพราะเหตุใดจึงต้องมีนโยบายอย่างนี้ หรือสงสัยว่าความต้องการที่แท้จริงของผู้กำหนดนโยบายคืออะไร นโยบายที่ทำอยู่มีประโยชน์อย่างไร ใครคือผู้ได้รับประโยชน์แท้จริงจากการดำเนินนโยบาย ฯลฯ ข้อสงสัยไม่เข้าใจนโยบายจะทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความมั่นใจ ขาดความไว้วางใจต่อนโยบาย ส่งผลกระทบต่อความตั้งใจที่จะทุ่มเทพลังความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อนโยบาย เพราะเห็นว่านโยบายที่รับผิดชอบไม่ค่อยเป็นประโยชน์ต่อองค์กร หรือไม่ค่อยเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่หรือบางที่อาจเห็นว่าเป้าหมายของนโยบายดี แต่วิธีการปฏิบัติไม่ค่อยดี อาจปฏิบัติงานแบบเฉื่อยชา เพราะมีความรู้สึกไม่ชอบนโยบาย หากผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มีความรู้สึกต่อนโยบายที่นำไปปฏิบัติเช่นนี้นโยบายที่นำไปปฏิบัติมีโอกาสที่จะไม่สำเร็จสูง แต่ในทางตรงกันข้าม ถ้านโยบายใดผู้ปฏิบัติมีความเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติชัดเจน รู้สึกพอใจสูง เพราะเห็นว่านโยบายที่ประกาศใช้จะเป็นประโยชน์ต่อ

ส่วนรวมอย่างแท้จริง และองค์กรก็จะได้ประโยชน์จากการดำเนินนโยบายนี้ การมีพื้นฐานความคิดต่อ นโยบายเช่นนี้ จะทำให้ผู้ปฏิบัติตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติ จะทุ่มเทความสามารถและอุทิศเวลาในการปฏิบัติ โดยอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวปฏิบัติตามความเหมาะสม ตาม สถานการณ์แห่งความเป็นจริงจะส่งผลให้นโยบายบรรลุผล

5) ปัจจัยด้านผู้นำคนสำคัญ ผู้นำคนสำคัญ คือ ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลว ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ในฐานะที่ผู้นำคนสำคัญอาจมีส่วนริเริ่มนโยบาย เขาจะแสดงบทบาทในการ ผลักดันนโยบายให้ได้รับการประกาศใช้ จะประสานความพยายามของบุคคลและองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบ ในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะคอยไกล่เกลี่ยและประนีประนอมปัญหาหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้นใน กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะแสวงหาและใช้กลยุทธ์ในการติดต่อประสานงานกับฝ่ายการเมือง นักกฎหมาย นักวิชาการ และบุคคลสำคัญอื่นๆ เพื่อจูงใจให้เห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนนโยบาย นอกจากนั้น ผู้นำคนสำคัญยังจะแสดงความสามารถให้ฝ่ายที่ดูแลงบประมาณเห็นความสำคัญของ นโยบายที่นำไปปฏิบัติจนพร้อมที่จะจัดสรรเงินให้ เพื่อสนับสนุนกิจกรรมต่างๆ ของนโยบาย จะส่งผลให้ นโยบายที่นำไปปฏิบัติประสบความสำเร็จ เพราะผู้นำคนสำคัญจะได้รับเกียรติและยกย่องนับถือในหมู่ผู้ ปฏิบัติ ทำให้ผู้ปฏิบัติมีความตั้งใจจริงที่จะทำงานให้บรรลุผล ถ้าหากนโยบายใดขาดแคลนผู้นำคนสำคัญที่ เข้มแข็งโอกาสที่นโยบายจะล้มเหลวมีความเป็นไปได้ค่อนข้างมาก

6) ปัจจัยด้านการกำกับตรวจสอบประเมินผล และการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติ การนำ นโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีระบบการกำกับ การตรวจสอบ การปฏิบัติงานของบุคคลและองค์กรที่ รับผิดชอบ การกำกับ ตรวจสอบมุ่งที่จะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย และป้องกันการ บิดเบือนเป้าหมายและการหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทาง สำหรับการประเมินผลอย่างเป็นระบบจะสามารถ สะท้อนปัญหาในการกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้ทุกขั้นตอน สามารถที่จะนำผลการประเมินไป แก้ไขและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติเพื่อให้นโยบายบรรลุผล ส่วนการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติงาน หากเป็นแรง เสริมทางบวกจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจ มีขวัญในการทำงาน แรงเสริมทางบวกจะเป็นพลังจูงใจให้ผู้ ปฏิบัติมุ่งมั่นตั้งใจทำงานในหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น หากเป็นการให้แรงเสริมทางลบจะช่วยยั้ง ยั้งพฤติกรรมหรือการปฏิบัติที่ไม่พึงประสงค์จะเห็นว่า ปัจจัยด้านการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการ ให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติ มีความสำคัญต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะนโยบายใดหากมิได้จัดระบบการกำกับ ตรวจสอบ ระบบการประเมินผลและการเสริมแรงผู้ปฏิบัติ ไว้ดีพอ โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลในขั้นการนำไปปฏิบัติจะมีความเป็นไปได้ค่อนข้างยาก

2.1.4 ขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2548, หน้า 34) อธิบายถึงรายละเอียดของปฏิสัมพันธ์ ความเชื่อมโยงการพึ่งพา ตลอดจนความเป็นอิสระขององค์การและบุคคลที่เกี่ยวข้องในขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยแบ่งการนำนโยบายไปปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนหลัก คือ ขั้นตอนในระดับมหภาค (Macro) และขั้นตอนในระดับจุลภาค (Micro) ดังนี้

1) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) แบ่งการปฏิบัติออกเป็น 2 ขั้นตอนได้แก่ ขั้นตอนแรกเป็นการแปลงนโยบายออกเป็นแนวทางปฏิบัติหรือออกมาเป็นแผนงานหรือโครงการ โดยทั่วไปหน่วยงานที่รับผิดชอบมักได้แก่ กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนขั้นตอนที่สองเป็นการทำให้หน่วยงานระดับท้องถิ่นยอมรับแนวทาง แผนงานโครงการ หรือผลของการแปลงนโยบายนั้นไปปฏิบัติต่อไป

2) การนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นขั้นตอนที่นโยบายที่มาจากส่วนกลางถูกนำมาปฏิบัติในสภาพแวดล้อมของแต่ละท้องถิ่นซึ่งมีความแตกต่างกัน ในขั้นตอนนี้มีความเกี่ยวข้องกับการยอมรับนโยบายของหน่วยงานในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่การปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของหน่วยงานให้สอดคล้องกับนโยบายและแนวทางปฏิบัติที่ส่วนกลางได้ดำเนินการในขั้นตอนแรกของระดับมหภาค ในระดับจุลภาคนี้มี 3 ขั้นตอนหลักที่ต้องปฏิบัติ คือ ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานระดับท้องถิ่นจะต้องพิจารณารับนโยบายและแสวงหาความสนับสนุนนโยบายจากท้องถิ่น ขั้นตอนการปฏิบัติ (Deliverer Implementation) ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้รับการยอมรับแล้วออกมาในรูปของการปฏิบัติจริง และขั้นตอนการสร้างความต่อเนื่อง (Institutionalization or Continuation) ครอบคลุมถึงการแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเข้าเป็นหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

2.2 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับหลักธรรมาภิบาล

“ธรรมาภิบาล” เป็นแนวคิดที่ใช้ในสาขารัฐศาสตร์ และรัฐประศาสนศาสตร์ โดยเป็นคำที่อยู่รวมกับกลุ่มคำประชาธิปไตย ประชาสังคม การมีส่วนร่วมของประชาชน สิทธิมนุษยชน และการพัฒนาที่ยั่งยืนในช่วงศตวรรษที่ผ่านมา กลุ่มคำดังกล่าวนี้มีความสัมพันธ์ที่เกี่ยวกับการปฏิรูปองค์กรของรัฐ และนักรัฐประศาสนศาสตร์ส่วนหนึ่งมองว่า ธรรมาภิบาลเป็นมิติใหม่ที่เน้นบทบาทของผู้บริหารในการที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพ มีการตรวจสอบ สามารถประเมินผลงานได้อย่างชัดเจน และมีการแข่งขันเพื่อการจัดการบริการที่ดีขึ้น อย่างไรก็ตามก็มีข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งเกี่ยวกับการมีธรรมาภิบาล

คือ การมีรัฐบาลที่มาจากระบอบประชาธิปไตยไม่ได้หมายความว่า จะนำไปสู่การมีธรรมาภิบาลเสมอไป หากแต่รัฐบาลประชาธิปไตยนั้นเป็นพื้นฐานที่ดีที่ช่วยสนับสนุนให้นำไปสู่การมีธรรมาภิบาลได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้ การพัฒนาทางเศรษฐกิจที่จะได้ผลดีนั้น ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีทั้งด้านการเมืองและเศรษฐกิจของผู้ปฏิบัติการในทุกระดับ และธนาคารโลกได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกันที่ว่า การใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อควบคุมสังคมโดยสัมพันธ์กับการพัฒนาทางด้านสังคมและเศรษฐกิจ ให้ความชอบธรรมและความโปร่งใสในการปฏิบัติการ จะเป็นตัวตัดสินว่าการจัดการนั้นดีหรือไม่ (สถาบันพระปกเกล้า, 2544, หน้า 4-5)

หลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) เป็นหลักการสากลที่ได้รับการยอมรับจากสถาบันนานาชาติว่า เป็นปัจจัยสำคัญในการทำให้องค์การประสบความสำเร็จ โดยมีการนำคำว่า Good Governance มาใช้ครั้งแรกเมื่อปี ค.ศ.1989 โดยปรากฏในรายงานของธนาคารโลก เรื่อง “Sub-Sahara Africa from Crisis to Sustainable Growth” กล่าวถึงความสำคัญของการมี Governance และการฟื้นฟูเศรษฐกิจ รวมถึงได้อธิบายเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ดีหรือธรรมาภิบาลว่าเป็น “ลักษณะ” และวิถีทางของการใช้อำนาจในการใช้ทรัพยากรทางเศรษฐกิจและการสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งครอบคลุมการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ การบริหารจัดการภาครัฐ ภาวะรับผิดชอบ กรอบตัวบทกฎหมายเกี่ยวกับการพัฒนา ความโปร่งใส และข้อมูลข่าวสาร ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund) ที่ได้ทำการศึกษาและวิเคราะห์การให้ประเทศต่างๆ กู้เงินเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ พบว่า ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูระบบเศรษฐกิจของประเทศ คือ การที่ประเทศนั้นมี Good Governance ต่อจากนั้นก็ยังมีหน่วยงานต่างๆ ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับ Good Governance เป็นอย่างมาก เช่น คณะกรรมาธิการเศรษฐกิจและสังคมสำหรับเอเชียและแปซิฟิกแห่งสหประชาชาติ หรือ UNESCAP สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ หรือ UNDP และองค์กรเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา หรือ OECD เป็นต้น (เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์, 2553, หน้า 8 -12)

สำหรับภาษาไทย คำว่า “Governance” ได้มีการนำมาใช้อย่างหาข้อสรุปที่เห็นพ้องต้องกันได้ยากจากที่มาจากคำว่า “Good Governance” มีการใช้ในทางวิชาการว่า “ธรรมาภิบาล” แต่ในส่วนของราชการตามที่ระบุไว้ในพระราชกฤษฎีกา ใช้คำว่า “การบริหารจัดการบ้านเมือง (ที่ดี)” แทน ซึ่งเป็นการรวมภาษาอังกฤษ 2 คำเข้าด้วยกัน คือ Administration ที่หมายถึง การบริหาร และคำว่า Management หมายถึง การจัดการ หรือมีการใช้คำว่า “ประชารัฐ” (อัมพร อารังลักษณ์ และคณะ, 2553, หน้า 22 อ้างถึงใน อลงกต แผนสนธิ, 2557, หน้า 32)

2.2.1 ความหมายของหลักธรรมาภิบาล

ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” มาจากคำว่า “ธรรมะ” แปลว่า ความถูกต้องดีงาม “อภิบาล” แปลว่าการปกครองหรือการปกปักรักษา ธรรมาภิบาล จึงแปลว่าการปกครองที่ยึดถือความถูกต้องดีงามเป็นหลักหรือการปกครองโดยธรรม ส่วนคำว่า ธรรมรัฐ แปลว่ารัฐหรือองค์กรที่มีรูปแบบและการดำเนินงานอย่างถูกต้องดีงาม

และเนื่องจากมีผู้ให้คำนิยามและความหมายคำว่า “ธรรมาภิบาล” ไว้มาก รวมทั้งองค์กรต่างๆ ได้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ ผู้ศึกษาจึงได้รวบรวมคำนิยามที่องค์กรหลักและบุคคลสำคัญที่มีบทบาทในการส่งเสริมธรรมาภิบาลได้ให้ความหมายไว้ ดังนี้ (อ้างอิงในบุษบง ชัยเจริญวัฒน์, 2544, หน้า 5-9)

World Bank หรือ ธนาคารโลก (อ้างอิงใน สำนักงาน ก.พ., 2547, หน้า 16) ได้ให้ความหมายว่า Good Governance เป็นลักษณะและวิถีทางของการที่มีการใช้อำนาจทางการเมืองเพื่อจัดการงานของบ้านเมือง โดยเฉพาะการจัดการทรัพยากรทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศเพื่อการพัฒนา

United Nations (UN) หรือ องค์การสหประชาชาติ ให้ความสำคัญกับธรรมาภิบาล เพราะเป็นหลักการพื้นฐานในการสร้างความเป็นอยู่ของคนในสังคมทุกประเทศให้มีการพัฒนาที่เท่าเทียมกัน และมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น การดำเนินการนี้ต้องเกิดจากความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อกระจายอำนาจให้เกิดความโปร่งใส “ธรรมรัฐ” หรือ “การบริหารจัดการที่ดี” หรือ “ธรรมาภิบาล” คือ การมีส่วนร่วมของประชาชน และสังคมอย่างเท่าเทียมกัน และมีคำตอบพร้อมเหตุผลที่สามารถชี้แจงกันได้

United Nations and Development Programme (UNDP) หรือ องค์การแห่งการพัฒนาเพื่อสหประชาชาติ ให้นิยามของคำว่า “ธรรมาภิบาล” ว่าหมายถึง การดำเนินงานของภาคการเมือง การบริหาร และภาคเศรษฐกิจที่จะจัดการกิจการของประเทศในทุกระดับ ประกอบด้วยกลไก กระบวนการ และสถาบันต่างๆ ที่ประชาชนและกลุ่มสามารถแสดงออกซึ่งผลประโยชน์ปกป้องสิทธิของตนเองตามกฎหมาย และการแสดงความเห็นที่แตกต่างกันบนหลักการของการมีส่วนร่วม ความโปร่งใส ความรับผิดชอบ การส่งเสริมหลักนิติธรรม เพื่อให้มั่นใจว่า การจัดลำดับความสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ยืนอยู่บนความเห็นพ้องต้องกันทางสังคม และเสียงของคนยากจนและผู้ด้อยโอกาสได้รับการพิจารณาในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อการพัฒนา

The Asian Development Bank (ADB) หรือ ธนาคารพัฒนาแห่งเอเชีย ได้ให้ความหมายของคำว่า “ธรรมาภิบาล” คือ การมุ่งความสนใจไปที่องค์ประกอบที่ทำให้เกิดการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้แน่ใจว่านโยบายที่กำหนดไว้ได้ผล หมายถึง การมีบรรทัดฐานเพื่อให้มีความแน่ใจว่ารัฐบาลสามารถสร้างผลงานตามที่สัญญาไว้กับประชาชนได้

Japan International Cooperation Assistance (JICA) หรือ องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น ได้กล่าวไว้ว่า ธรรมาภิบาล คือ รากฐานการพัฒนามีส่วนร่วม โดยรัฐบาลมีหน้าที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมและสร้างบรรยากาศให้เกิดกระบวนการมีส่วนร่วมภายใต้อุดมการณ์หรือแนวคิดที่

จะนำไปสู่การพัฒนาที่พึ่งตนเอง การพัฒนาที่ยั่งยืน และมีความยุติธรรมทางสังคม และรัฐต้องมีหลักการในการทำหน้าที่ย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 ได้ระบุหลักการของค่านิยม การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีไว้ดังนี้ “การบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีเป็นแนวทางสำคัญในการจัดระเบียบให้สังคมทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ซึ่งครอบคลุมถึงฝ่ายวิชาการ ฝ่ายปฏิบัติการ ฝ่ายราชการและฝ่ายธุรกิจสามารถอยู่ร่วมกันอย่างสงบสุข มีความรู้รักสามัคคี และร่วมกันเป็นพลังก่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน และเป็นส่วนเสริมความเข้มแข็งหรือสร้างภูมิคุ้มกันแก่ประเทศเพื่อบรรเทา ป้องกัน หรือแก้ไขเยียวยาวิกฤตภัยอันตรายที่หากจะมีมาในอนาคต เพราะสังคมจะรู้สึกถึงความยุติธรรม ความโปร่งใส และการมีส่วนร่วมอันเป็นคุณลักษณะสำคัญของศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และการปกครองแบบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข สอดคล้องกับความเป็นไทย รัฐธรรมนูญ และกระแสโลกยุคปัจจุบัน

ค่านิยมของคำว่า “Good Governance” “ธรรมรัฐ” คือ รัฐที่มีความถูกต้องเป็นธรรมซึ่งหมายถึง ความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ

1. การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
2. ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้
3. มีสังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบภาครัฐ

และภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ดังนั้น “ธรรมรัฐ” จึงเป็นการยกระดับกระบวนการความสัมพันธ์ร่วมมือของส่วนต่าง ๆ ในสังคม ได้แก่ (ถวิลวดี บุรีกุล และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ, 2550, หน้า 4)

1. ภาครัฐ ภาคสังคม และภาคเอกชน
2. สถาบันต่างๆ ของประเทศ
3. ระดับต่างๆ ของประเทศ คือ ชุมชน ประชาคม ภูมิภาค และระดับชาติให้มีลักษณะ

เป็นรัฐที่มีพลัง

ถวิลวดี บุรีกุล และวราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2550, หน้า 11) ให้ความหมายว่า หลักธรรมาภิบาลหมายถึง หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการทำงานที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรม ความสุจริตความมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และรวมถึงระบบ โครงสร้าง กระบวนการต่าง ๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่าง ๆ ของสังคมจะอยู่ร่วมกันอย่างสันติสุข

ทิพาวดี เมฆสุวรรณ, 2543 (อ้างถึงใน พรรณรายณ์ เวณูผล, 2554, หน้า 21) ได้ให้คำนิยามว่า ธรรมาภิบาล หรือ Good Governance เป็นเรื่องที่ถูกสังคม ทุกประเทศ ไม่ว่าจะประเทศกำลังพัฒนาหรือพัฒนาแล้ว ต้องการให้เกิดขึ้น คำว่า Good Governance เป็นคำเก่าแก่ที่มีมานานแล้ว

หมายถึง กรอบในการบริหารจัดการขององค์กรต่างๆ ในการบริหาร ในระบบบริษัทจะเรียกว่า Corporate Good Governance ในระบบราชการก็เรียกว่า Public Governance ซึ่งกรอบการบริหารจัดการนี้มีทั้งดีและไม่ดี ที่ดีเรียกว่า Good Governance ที่ไม่ดีเรียกว่า Bad Governance

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, 2545 (อ้างถึงใน ลัดดา พลวัฒน์, 2557, หน้า 17) กล่าวว่า ธรรมนูญสากลตามความหมายแบบสากลมีความหมายรวมถึงระบบ โครงสร้าง และกระบวนการต่างๆ ที่วางกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์ระหว่างเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศ เพื่อที่ภาคต่างๆของสังคมจะพัฒนาและอยู่ร่วมกันอย่างสงบสันติสุข ซึ่งจะเห็นได้ว่า ธรรมนูญสากล เน้นกฎเกณฑ์ (norm) ที่วางระบบโครงสร้าง กระบวนการ และความสัมพันธ์ของภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาสังคม ในการบริหารจัดการเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของรัฐซึ่งเป็นการบริหารจัดการที่ดี

บุษบง ชัยเจริญวัฒน์และบุญมี ลี (2554, หน้า 10) ให้คำนิยามว่า “ธรรมนูญ” ทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือและแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันของภาคเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง โดยเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากภาครัฐภาคเอกชนและภาคประชาชนอย่างจริงจังและต่อเนื่องเพื่อให้ประเทศมีพื้นฐานระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง มีความชอบธรรมของกฎหมาย มีเสถียรภาพมีโครงสร้างและกระบวนการการบริหารที่มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้อันจะนำไปสู่การพัฒนาประเทศที่ยั่งยืน

ประเวศ วะสี (2541, หน้า 78) ได้ให้ความเห็นว่า ธรรมนูญ คือ รัฐที่มีความถูกต้องเป็นธรรมใน 3 เรื่องใหญ่ๆ คือ 1) การเมืองและระบบราชการที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม ถูกตรวจสอบได้ 2) ภาคธุรกิจที่โปร่งใส รับผิดชอบต่อสังคม สามารถตรวจสอบได้ 3) สังคมที่เข้มแข็ง ความเป็นประชาสังคม (Civil Society) สามารถตรวจสอบภาครัฐและภาคธุรกิจให้ตั้งอยู่ในความถูกต้องได้

ลิขิต ธีรเวคิน (2553, หน้า 384) ให้ความหมายว่า “หลักธรรมนูญ” หมายถึง กระบวนการปกครองบริหารประเทศ โดยมีกฎเกณฑ์ความถูกต้องเพื่อประโยชน์ของสังคมและประชาชน ไม่ละเมิดกฎหมายและหลักนิติธรรม

สรุปได้ว่า ธรรมนูญหรือการบริหารจัดการที่ดี (Good Governance) คือ หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งเน้นหลักการทำงานที่ตั้งอยู่ในความถูกต้องเป็นธรรมตามหลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และเป็นแนวทางในการจัดระเบียบสังคมของประเทศทั้งภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชนและภาคประชาชน ให้สามารถอยู่ร่วมกันได้อย่างสันติสุข ไม่ละเมิดกฎหมายและหลักนิติธรรม

2.2.2 ความเป็นมาของธรรมนูญในประเทศไทย

ในปี ค.ศ. 1996 กองทุนการเงินระหว่างประเทศ (International Monetary Fund : IMF) ได้มีมติเผยแพร่หลักการธรรมนูญ โดยใช้หลักการนี้เป็นเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือต่อประเทศที่ต้องการขอกู้ยืมเงินผ่านการแสดงหนังสือเจตจำนง (Letter of Intent) ประเทศไทยเป็นประเทศหนึ่งที่มีประสบปัญหาวิกฤตทางเศรษฐกิจ จึงจำเป็นต้องยอมรับเพื่อขอกู้ยืมเงินมาบรรเทาภาวะปัญหาในปี

ค.ศ.1997 เป็นเงินจำนวน 17.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ จากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งรัฐบาลไทยต้องให้คำมั่นว่าจะต้องสร้าง “Good Governance” ขึ้นในภาครัฐ ดังนั้น แนวคิดธรรมาภิบาล ได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทการเมืองและการบริหารอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรมตามความหมายสากล

ภายหลังจากประเทศไทยเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 ประเทศไทยให้ความสนใจเรื่องหลักธรรมาภิบาลอย่างมาก เมื่อมีการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ก็ยังมุ่งเน้นการพัฒนาให้สัมพันธ์กับหลักธรรมาภิบาล โดยส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของภาคประชาชนตลอดถึงเรื่องการตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชนและองค์กรที่เกี่ยวข้อง โดยในปี พ.ศ. 2542 คณะรัฐมนตรีได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เพื่อนำหลักธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในองค์กรภาครัฐและภาคเอกชนซึ่งมีการพัฒนาการอย่างต่อเนื่อง และใน พ.ศ. 2545 ก็ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยเพิ่มมาตรา 3/1 ซึ่งมีหลักการเพื่อมุ่งเน้นให้ส่วนราชการใช้วิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดีมาเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ อีกทั้งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549) ซึ่งได้มีการกำหนดเกี่ยวกับเรื่องการบริหารบ้านเมืองที่ดีเอาไว้อีกด้วย รวมทั้งได้กำหนดแนวทางเพื่อการพัฒนาสร้างระบบบริหารจัดการที่ดีให้มีประสิทธิภาพ ปราศจากการทุจริตบนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย ต่อมาใน พ.ศ. 2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ขึ้น ซึ่งมีหลักการเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการที่ส่วนราชการและข้าราชการจะต้องปฏิบัติราชการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี อันเป็นการครอบคลุมหลักการของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้เป็นกฎหมายแล้วตั้งนั้น เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนในการใช้บังคับกฎหมาย จึงได้ยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2549 เห็นชอบวาระแห่งชาติด้านจริยธรรม ธรรมาภิบาล และการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบในภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธา และไว้วางใจ ในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐและการใช้จ่ายเงินของแผ่นดิน ซึ่งประกอบไปด้วยยุทธศาสตร์ในการขับเคลื่อน คือ การสร้างผู้นำและองค์กรแห่งสุจริตธรรมต้นแบบ การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยมและการพัฒนาข้าราชการ การให้คำปรึกษาแนะนำ และการจัดการความรู้เพื่อส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม และธรรมาภิบาล การพัฒนาระบบบริหารงานจัดการด้านคุณธรรมและจริยธรรม ธรรมาภิบาลการวัดผลและตรวจสอบ ด้านจริยธรรม และการวางระบบสนับสนุนและปัจจัยพื้นฐานด้านจริยธรรม และธรรมาภิบาล

ประเทศไทยมีความขัดแย้งทางการเมืองสูง ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องทำให้เกิดเหตุการณ์รัฐประหารยึดอำนาจรัฐบาลรักษาการณ์ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เมื่อวันที่ 19 กันยายน 2549 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ถูกยกเลิกไปอีกครั้ง ประเทศไทยก็กลับมาใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2549 ต่อมามีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ยังได้บัญญัติหลักการธรรมาภิบาลไว้ในหมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทยโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 74 กำหนดให้บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือ เจ้าหน้าที่อื่นของรัฐมีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์รวมตลอดจนอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชนตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในการปฏิบัติหน้าที่ และในการปฏิบัติภารกิจอื่นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ได้สิ้นสุดลงไปเพราะการเข้าควบคุมการบริหารประเทศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ก็มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2557 เพื่อใช้เป็นหลักในการปกครองประเทศ ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เป็นผู้ใช้อำนาจในการปกครองประเทศ ถึงแม้ว่าประเทศไทยในขณะนี้จะไม่ได้อยู่ในบรรยากาศของการปกครอง ในระบอบประชาธิปไตย แต่รัฐบาลก็มีหน้าที่ในการบริหารประเทศและให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาล ซึ่งรัฐบาลก็มีความมุ่งมั่นที่จะนำประเทศกลับคืนสู่การปกครองในระบอบประชาธิปไตยตามโรดแมปที่ได้ประกาศไว้ถือเสมือนเป็นสัญญาประชาคมที่ได้ประกาศไว้กับประชาชนตามเจตนารมณ์ของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.)

ปัจจุบันนี้ รัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาด้านต่างๆ ของประเทศเพื่อให้ประเทศได้เดินหน้าต่อไปได้ ซึ่งถือเป็นภาระหน้าที่ของฝ่ายบริหาร ส่วนสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ก็ได้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติ โดยมีการแก้ไขกฎหมายที่ล้าสมัยหรือการตรากฎหมายใหม่ๆ เพื่อให้ทันยุคสมัยเหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของโลกเพื่อให้ประเทศไทยเดินหน้าไปสู่การปฏิรูปในหลายๆ ด้าน และคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญ (กรธ.) ได้ทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญก็นำหลักการธรรมาภิบาลซึ่งเป็นหลักการสากลที่ประเทศซึ่งปกครองในระบอบประชาธิปไตยใช้เป็นหลักในการบริหารประเทศ โดยได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยบัญญัติไว้ในหมวด 6 แนวนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 65 ได้บัญญัติไว้ว่า

“รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว การจัดทำกำหนดเป้าหมาย ระยะเวลาที่จะบรรลุเป้าหมาย และสาระที่พึงมีในยุทธศาสตร์ชาติ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ ทั้งนี้ กฎหมายดังกล่าวต้องมี

บทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมและการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนทุกภาคส่วนอย่างทั่วถึงด้วย ยุทธศาสตร์ชาติ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้ว ให้ใช้บังคับได้”

ประเทศไทยได้ให้ความสำคัญกับหลักธรรมาภิบาลซึ่งได้บัญญัติไว้ในกฎหมายรัฐธรรมนูญซึ่งเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศ นอกจากนั้นได้นำมาบรรจุไว้ในส่วนที่ 4 ยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศและ ยุทธศาสตร์ที่ 6 การบริหารจัดการในภาครัฐการป้องกันการทุจริตประพฤติมิชอบ และหลักธรรมาภิบาล ยังได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560-2564) รัฐบาลเป็นผู้นำในการวางนโยบายขับเคลื่อนประเทศ การดำเนินนโยบายด้านต่างๆ ภายใต้กฎหมายเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคมด้วย ถึงแม้ประเทศไทยได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในภาครัฐและภาคเอกชนเป็นเวลาพอสมควร แต่ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาหลายอย่างที่เกิดขึ้นในสังคมไทยได้ทั้งหมด เพียงแต่ทำให้ปัญหาเหล่านั้นเบาบางลง แต่ถือเป็นเป้าหมายที่ประเทศไทยจะต้องเดินไปให้ถึงและยังต้องพัฒนาหลักธรรมาภิบาลควบคู่ไปกับการพัฒนาระบบประชาธิปไตย

2.2.3 องค์ประกอบของธรรมาภิบาล

องค์ประกอบของธรรมาภิบาลเป็นเรื่องเกี่ยวกับ กรอบ เป้าหมาย วัตถุประสงค์ แนวทาง หรือวิธีปฏิบัติในการพิจารณาองค์ประกอบของธรรมาภิบาล ซึ่งในที่นี้ผู้ศึกษาได้พิจารณาจากการนำแนวนโยบาย และหลักเกณฑ์การปฏิบัติเพื่อให้เกิดธรรมาภิบาล

ในปี ค.ศ. 1997 United Nations and Development Programme : UNDP (อ้างถึงในลัดดาผลวัฒน์, 2557, หน้า 20-21) ได้ทบทวนและให้คำนิยามใหม่ว่า เป็นเรื่องของการใช้อำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อจัดการกิจการของประเทศชาติบ้านเมือง รวมทั้งได้กำหนดคุณลักษณะของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล ซึ่งได้นำเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนามนุษย์เข้ามารวมไว้ด้วย ประกอบด้วย 9 ประการ ดังนี้

1. การมีส่วนร่วม (Participation) ชายและหญิงทุกคนควรมีสิทธิมีเสียงในการตัดสินใจทั้ง โดยทางตรงหรือผ่านทางสถาบันตัวแทนอันชอบธรรมของตน ทั้งนี้ การมีส่วนร่วมที่เปิดกว้างนั้นต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีเสรีภาพในการรวมกลุ่มและการแสดงความคิดเห็น รวมถึงการสามารถเข้ามีส่วนร่วมอย่างมีเหตุผลในเชิงสร้างสรรค์

2. นิติธรรม (Rule of Law) กรอบตัวบทกฎหมายต้องมีความเป็นธรรมและไม่มีการเลือกปฏิบัติโดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องของสิทธิมนุษยชน

3. ความโปร่งใส (Transparency) ต้องอยู่บนพื้นฐานของการไหลเวียนอย่างเสรีของข้อมูลข่าวสาร บุคคลที่มีความสนใจเกี่ยวข้องจะต้องสามารถเข้าถึงสถาบัน กระบวนการและข้อมูลข่าวสารได้โดยตรง ทั้งนี้ การได้รับข้อมูลข่าวสารดังกล่าวนี้ต้องมีความเพียงพอต่อการทำความเข้าใจและการติดตามประเมินสถานการณ์

4. การตอบสนอง (Responsiveness) สถาบันและกระบวนการดำเนินงานต้องพยายามดูแลเอาใจใส่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่าย

5. มุ่งเน้นฉันทามติ (Consensus - Oriented) มีการประสานความแตกต่างในผลประโยชน์ของฝ่ายต่างๆ เพื่อหาข้อยุติร่วมกันอันจะเป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่าย ไม่ว่าจะเป็นโยบายและกระบวนการขั้นตอนใดๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

6. ความเสมอภาค/ความเที่ยงธรรม (Equity) ชายและหญิงทุกคนต้องมีโอกาสในการปรับปรุงสถานะหรือรักษาระดับชีวิตความเป็นอยู่ของตน

7. ประสิทธิภาพและประสิทธิผล (Effectiveness and Efficiency) สถาบันและกระบวนการต้องสร้างผลสัมฤทธิ์ที่ตรงต่อความต้องการและขณะเดียวกันก็ต้องใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด

8. ภาระรับผิดชอบ (Accountability) ผู้มีอำนาจตัดสินใจ ไม่ว่าจะอยู่ในภาครัฐ ภาคเอกชน และองค์กรภาคประชาสังคมก็ตาม ต้องมีภาระรับผิดชอบต่อสาธารณชนทั่วไปและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในสถาบันของตน

9. วิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Vision) ผู้นำและบรรดาสาธารณชนต้องมีมุมมองที่เปิดกว้าง และเล็งการณ์ไกลเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองและการพัฒนามนุษย์ (สังคม) รวมถึงมีจิตสำนึกว่าอะไรคือความต้องการจำเป็นต่อการพัฒนาดังกล่าว ตลอดจนมีความเข้าใจในความสลับซับซ้อนของบริบททางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม และสังคมซึ่งเป็นสิ่งที่อยู่ในแต่ละประเด็นนั้น



ภาพที่ 2.10 หลักธรรมาภิบาลสากล

ที่มา : ลัดดา ผลวัฒนะ (2557, หน้า 20-21)

องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ให้ความเห็นว่า Good Governance หรือ “ธรรมาภิบาล” มี 2 ด้าน คือ (อ้างถึงใน พนัส ทัศนียานนท์, 2555, หน้า 37)

1. ความสามารถของรัฐที่จะทำงานอย่างได้ผลและมีประสิทธิภาพ โดยดูจากองค์การบริหาร และกลไกการทำงาน

2. รัฐมีความชอบธรรม ตอบสนองความต้องการของประชาชน (Accountability to the People) และมีการสิทธิมนุษยชน โดยดูจากการที่รัฐพยายามทำงานอย่างมีประชาธิปไตย

องค์การเพื่อความร่วมมือทางเศรษฐกิจและการพัฒนา (OECD) มีความเห็นว่า มิติสำคัญที่จะนำไปสู่ธรรมรัฐ คือ (อมรา พงศาพิชญ์, 2551, หน้า 46)

1. ธรรมนิติ (Rule of Law) การมีระเบียบ กฎเกณฑ์ และระบบกฎหมายที่เชื่อถือได้ส่งเสริมประชาธิปไตย สิทธิมนุษยชน และการกระจายอำนาจ

2. การบริหารจัดการภาคสาธารณะที่รับผิดชอบต่อสาธารณะ มีความยุติธรรม โปร่งใสและเป็นประชาธิปไตย สามารถตรวจสอบได้

3. การควบคุมคอร์รัปชัน ในความพยายามของรัฐที่จะควบคุมคอร์รัปชัน โดยการกำหนดกลไกและกระบวนการตรวจสอบที่ชัดเจน

4. ลดค่าใช้จ่ายด้านการทหารจะนำไปสู่สถานะของสันติภาพ และการพัฒนาความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างทหารและพลเรือน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลว่า “หลักธรรมาภิบาล” จะต้องมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้ (ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542, หน้า 26-27)

1. หลักนิติธรรม เป็นการตรากฎหมาย และกฎข้อบังคับ ให้ทันสมัยและเป็นธรรม เป็นที่ยอมรับของสังคม อันจะทำให้สังคมยินยอมพร้อมใจกันปฏิบัติตามกฎหมาย และกฎข้อบังคับเหล่านั้น โดยถือว่าเป็นการปกครองภายใต้กฎหมายมิใช่อำนาจอธิปไตยหรืออำนาจของตัวบุคคล

2. หลักคุณธรรม เป็นการยึดมั่น ในความถูกต้องดีงามโดยแรงศรัทธาให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างแก่สังคม และส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน เพื่อให้คนไทยมีความซื่อสัตย์ จริงใจ ขยัน อดทน มีระเบียบวินัย ประกอบอาชีพสุจริตจนเป็นนิสัยประจำชาติ

3. หลักความโปร่งใส เป็นการสร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกันของคนในชาติ โดยปรับปรุงกลไกการทำงานขององค์กรทุกวงการให้มีความโปร่งใส มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์อย่างตรงไปตรงมาด้วยภาษาที่เข้าใจง่าย ประชาชนเข้าถึงข้อมูลข่าวสารได้สะดวก และมีกระบวนการประชาชนตรวจสอบความถูกต้องชัดเจน

4. หลักการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ และเสนอความเห็นในการตัดสินใจปัญหาสำคัญของประเทศ ไม่ว่าจะด้วยการแสดงความเห็น การไต่สวนสาธารณะประชาพิจารณ์ การแสดงประชามติ

5. หลักความรับผิดชอบ เป็นการตระหนักในสิทธิหน้าที่ ความสำนึกในความรับผิดชอบต่อสังคม การใส่ใจปัญหาสาธารณะของบ้านเมืองและกระตือรือร้นในการแก้ปัญหา ตลอดจนการเคารพในความคิดเห็นที่แตกต่างและความกล้าที่จะยอมรับผลจากการกระทำของตน

6. หลักความคุ้มค่า เป็นการบริหารจัดการและใช้ทรัพยากรที่มีจำกัดเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม โดยยรณรงค์ให้คนไทยมีความประหยัด ใช้ของอย่างคุ้มค่า สร้างสรรค์สินค้าและบริการที่มีคุณภาพ สามารถแข่งขันได้ในเวทีนานาชาติ และพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติให้สมบูรณ์ยั่งยืน

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดขอบเขตความหมายของคำว่า “การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี” ในภาพรวมซึ่งเป็นการชี้ให้เห็นวัตถุประสงค์ของการบริหารราชการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการในการกระทำการกิจใดภารกิจหนึ่งว่าต้องมีความมุ่งหมายให้บรรลุเป้าหมายในสิ่งเหล่านี้ (พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546, หน้า 2-16)

1. การบริหารราชการเพื่อประโยชน์แก่ประชาชน ส่วนราชการต้องคำนึงถึงการให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางที่จะได้รับการบริการจากรัฐ โดยก่อนเริ่มดำเนินการ ส่วนราชการต้องจัดให้มีการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลดีและผลเสียของการดำเนินงาน นอกจากนั้น หากเป็นโครงการที่มีผลกระทบต่อประชาชน ต้องให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในโครงการ ไม่ว่าจะเป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนหรือชี้แจงทำความเข้าใจเพื่อให้ประชาชนได้ตระหนักถึงประโยชน์ที่ส่วนรวมจะได้รับจากโครงการและหากเกิดปัญหาหรืออุปสรรคจากการดำเนินการ ส่วนราชการต้องดำเนินการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคนั้นโดยไม่ชักช้า

2. การบริหารราชการโดยมุ่งให้เกิดผลสัมฤทธิ์ ต่อการปฏิบัติงาน ก่อนที่ส่วนราชการจะดำเนินการตามภารกิจใด ส่วนราชการต้องจัดทำแผนปฏิบัติราชการไว้เป็นการล่วงหน้าซึ่งในแผนดังกล่าวต้องมีรายละเอียดของขั้นตอน ระยะเวลาและงบประมาณที่จะต้องใช้ในการดำเนินงานเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ ตัวชี้วัดความสำเร็จของภารกิจ และส่วนราชการต้องจัดให้มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการดังกล่าว โดยแผนปฏิบัติราชการถือเป็นแผนที่ส่วนราชการทำขึ้นโดยแปลงมาจากแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลเพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นๆ ซึ่งจัดทำเป็น 2 ระยะ คือ แผนปฏิบัติราชการสี่ปีและแผนปฏิบัติราชการประจำปี โดยแผนปฏิบัติราชการประจำปีจะเป็นสิ่งที่กำหนดถึงงบประมาณของส่วนราชการในปีนั้น เพราะหากแผนปฏิบัติราชการประจำปีของส่วนราชการใดคณะรัฐมนตรีไม่เห็นชอบ สำนักงบประมาณจะไม่พิจารณา

3. การบริหารราชการอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ส่วนราชการจะต้องจัดทำบัญชีต้นทุนเพื่อให้ทราบถึงรายจ่ายที่ส่วนราชการได้จ่ายไปจริง และสามารถเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการที่ส่วนราชการได้ปฏิบัติตามภารกิจว่ามีความคุ้มค่าเพียงใด อันนำไปสู่การพัฒนาาระบบราชการให้มีประสิทธิภาพต่อไปหรือในการจัดซื้อจัดจ้าง กรณีที่ต้องคำนึงถึงคุณภาพและการดูแลรักษาเป็นสำคัญ ส่วนราชการก็ไม่จำเป็นต้องถือราคาต่ำสุดในการเสนอซื้อหรือจ้างเสมอไป นอกจากนี้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติราชการ การสั่งการของส่วนราชการใดๆ ต้องทำเป็นลายลักษณ์อักษร เว้นแต่มีความจำเป็นเร่งด่วนไม่อาจสั่งเป็นลายลักษณ์อักษรได้ ก็ให้ส่งด้วยวาจาแต่ต้องกลับมาบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษรในโอกาสต่อไป

4. การลดขั้นตอนในการบริหารราชการ ส่วนราชการจะต้องจัดให้มีการกระจายอำนาจการตัดสินใจในการสั่ง อนุญาต อนุมัติ หรือการปฏิบัติงานใดๆ ให้แก่ข้าราชการที่มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบในเรื่องนั้นโดยตรง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน และในปัจจุบันได้มีการตรา “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการมอบอำนาจ พ.ศ. 2546” ขึ้นใช้บังคับซึ่งกำหนดหลักการในเรื่องการมอบอำนาจของหัวหน้าส่วนราชการระดับกรมขึ้นไปและของผู้ว่าราชการจังหวัด โดยคำนึงถึงความรวดเร็วและลดขั้นตอนในการปฏิบัติงานเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ยังมีการกำหนดให้ภายในกระทรวงต้องจัดให้มี “ศูนย์บริการร่วม” เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในการเดินทางมาติดต่อราชการ โดยประชาชนสามารถดำเนินการขอรับ อนุญาตหรือดำเนินการใดๆ ที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงนั้นๆ ได้ทุกเรื่องที่ศูนย์บริการร่วม โดยไม่ต้องไปดำเนินการในกรมที่เกี่ยวข้องโดยตรง ส่วนกรณีราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้จัดตั้งศูนย์บริการร่วมที่ศาลากลางจังหวัด ที่ว่าการอำเภอ ที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสถานที่อื่นตามที่เห็นสมควร แล้วแต่กรณี

5. การปรับปรุงภารกิจของส่วนราชการให้ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน โดยที่สถานการณ์ทางสังคมและเศรษฐกิจมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา ภารกิจของรัฐบางภารกิจอาจไม่มีความจำเป็นที่รัฐต้องทำหรือรัฐไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ สมควรให้เอกชนเป็นผู้ทำภารกิจดังกล่าวแทน ส่วนราชการจึงต้องมีการทบทวนภารกิจของตนว่าสมควรที่จะยกเลิก ปรับปรุง หรือเปลี่ยนแปลงภารกิจใด เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และส่วนราชการต้องมีหน้าที่ตรวจสอบถึงบทบัญญัติของกฎหมายที่ใช้บังคับและอยู่ในความรับผิดชอบของตนเพื่อดำเนินการยกเลิก ปรับปรุง หรือจัดให้มีกฎหมายใหม่ที่ทันสมัย หากไม่เหมาะสมหรือไม่สอดคล้องกับสถานการณ์สังคมปัจจุบัน นอกจากนี้ หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเห็นว่าบทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องหรือเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศย่อมมีสิทธิเสนอต่อส่วนราชการที่รับผิดชอบกฎหมายนั้นเพื่อดำเนินการแก้ไขปรับปรุงต่อไป

6. ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการอย่างแท้จริง โดยที่เป้าหมายหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการคือการทำให้ระบบราชการมีประสิทธิภาพและ

สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน ส่วนราชการจึงต้องแจ้งให้ประชาชนทราบถึงกำหนดระยะเวลาในการดำเนินงานต่างๆ ของเจ้าหน้าที่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชนได้รับการพิจารณาเรื่องจากเจ้าหน้าที่ภายในระยะเวลาที่กำหนด นอกจากนี้ ส่วนราชการต้องจัดให้มีระบบเครือข่ายสารสนเทศเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะสามารถติดต่อสอบถาม ขอข้อมูลหรือแสดงความคิดเห็นต่อการปฏิบัติราชการของส่วนราชการนั้นได้

7. การประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ส่วนราชการนอกจากจะต้องมีการประเมินผลการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติราชการแล้ว ส่วนราชการยังต้องจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของตนที่เกี่ยวกับผลสัมฤทธิ์ของภารกิจ คุณภาพการให้บริการ ความพึงพอใจของประชาชน ผู้รับบริการหรือความคุ้มค่าในภารกิจด้วย และจัดให้มีการประเมินข้าราชการในส่วนราชการนั้นไม่ว่าจะเป็นระดับผู้บังคับบัญชาหรือผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อใช้เป็นข้อมูลในการปรับปรุงการบริหารราชการให้มีประสิทธิภาพต่อไปซึ่งกรณีที่ส่วนราชการใดดำเนินงานให้บริการที่มีคุณภาพตามเป้าหมายที่กำหนดและเป็นที่ยังพอใจแก่ประชาชน ส่วนราชการนั้นย่อมมีสิทธิที่จะได้รับจัดสรรเงินเพิ่มพิเศษ หรือสามารถนำเงินงบประมาณเหลือจ่ายของส่วนราชการนั้นไปใช้ในการปรับปรุงการปฏิบัติงานของส่วนราชการหรือจัดสรรเป็นรางวัลให้แก่ข้าราชการในสังกัดได้ ทั้งนี้ โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

สถาบันพระปกเกล้า (2549, หน้า 44-47) กล่าวถึงองค์ประกอบหลักของธรรมาภิบาลเป็นองค์ประกอบรวมซึ่งเป็นพื้นฐานของการสร้างหลักธรรมาภิบาลองค์ประกอบเหล่านี้ ได้แก่

1. ด้านหลักนิติธรรม (Rule of Laws)

หลักการสำคัญอันเป็นสาระสำคัญของ “หลักนิติธรรม” ประกอบด้วย 7 หลักการ คือ หลักการแบ่งแยกอำนาจ หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง ความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา หลักความเป็นอิสระของผู้พิพากษา หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” และหลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนูญ

(1) หลักการแบ่งแยกอำนาจ เป็นพื้นฐานที่สำคัญของหลักนิติธรรม เพราะหลักการแบ่งแยกอำนาจเป็นหลักที่แสดงให้เห็นถึงการอยู่ร่วมกันของการแบ่งแยกอำนาจการตรวจสอบอำนาจและการถ่วงดุลอำนาจ

(2) หลักการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ หลักนิติธรรมมีความเกี่ยวพันกันกับสิทธิในเสรีภาพของบุคคลและสิทธิในความเสมอภาค สิทธิทั้งสองประการดังกล่าวข้างต้นถือว่าเป็นพื้นฐานของ “ศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์” อันเป็นหลักการสำคัญตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ

(3) หลักความชอบด้วยกฎหมายของฝ่ายตุลาการและฝ่ายปกครอง การใช้กฎหมายของฝ่ายตุลาการหรือฝ่ายปกครอง ที่เป็นการจำกัดสิทธิของประชาชนมีผลมาจากกฎหมายที่ได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน โดยฝ่ายตุลาการจะต้องไม่พิจารณาพิพากษาเรื่องใดเรื่องหนึ่งให้

แตกต่างกันจากบทบัญญัติของกฎหมาย ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้กฎหมายอย่างเท่าเทียมกัน ฝ่ายตุลาการมีความผูกพันที่จะต้องใช้ดุลพินิจ โดยปราศจากข้อบกพร่อง

(4) หลักความชอบด้วยกฎหมายในทางเนื้อหา เป็นหลักที่เรียกร้องให้ฝ่ายนิติบัญญัติหรือฝ่ายปกครองที่ออกกฎหมายลำดับรอง กำหนดหลักเกณฑ์ในทางกฎหมายให้เป็นตามหลักความแน่นอนของกฎหมาย หลักห้ามมิให้กฎหมายมีผลย้อนหลัง และหลักความพอสมควรแก่เหตุ

(5) หลักความอิสระของผู้พิพากษา ผู้พิพากษาสามารถทำภาระหน้าที่ในทางตุลาการได้ โดยปราศจากการแทรกแซงใดๆ โดยผู้พิพากษามีความผูกพันเฉพาะต่อกฎหมายและทบทวนพิจารณาพิพากษาภายใต้มนธรรมของตนเท่านั้น โดยวางอยู่บนพื้นฐานของความอิสระจาก 3 ประการ กล่าวคือ ความอิสระจากคู่ความ ความอิสระจากรัฐ และความอิสระจากสังคม

(6) หลัก “ไม่มีความผิด และไม่มีโทษโดยไม่มีกฎหมาย” เมื่อไม่มีข้อบัญญัติทางกฎหมาย ให้เป็นความผิด แล้วจะเอาผิดกับบุคคลนั้นๆ มิได้

(7) หลักความเป็นกฎหมายสูงสุดของรัฐธรรมนุญ หมายความว่า รัฐธรรมนุญได้รับการยอมรับให้เป็นกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่สูงสุดในระบบกฎหมายของรัฐนั้น และหากกฎหมายที่อยู่ในลำดับที่ต่ำกว่าขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนุญกฎหมายดังกล่าว ย่อมไม่มีผลบังคับ

2. หลักด้านหลักคุณธรรม (Ethics)

ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 3 หลักการ คือ หน่วยงานปลอดการทุจริต หน่วยงานปลอดจากการทำผิดวินัย และหน่วยงานปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยม และจรรยาบรรณองค์ประกอบของคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากคอร์รัปชัน หรือมีคอร์รัปชันน้อยลง คอร์รัปชัน การฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือ Corruption โดยรวม หมายถึง การทำให้เสียหาย การทำลาย หรือการละเมิดจริยธรรม ธรรมเนียมปฏิบัติและกฎหมาย สำหรับพิชภัยของคอร์รัปชันได้สร้างความเสียหายและความเดือดร้อน และเป็นพฤติกรรมที่ส่งผลในทางลบต่อคุณธรรมของการบริหารจัดการอย่างร้ายแรง เมื่อพิจารณาเรื่องของคุณธรรมจึงควรพิจารณาเรื่องต่อไปนี้

(1) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างโจ่งแจ้งหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมายน้อยลง

(2) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่น้อยกว่าหรือไม่ดีเท่าที่กฎหมายกำหนดหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

(3) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติที่มากกว่าที่กฎหมายกำหนด หรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

(4) องค์ประกอบคุณธรรมหรือพฤติกรรมที่พึงประสงค์ที่ปลอดจากการปฏิบัติตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ใช้วิธีการที่ผิดกฎหมายหรือปฏิบัติเช่นนี้น้อยลง

3. ด้านความโปร่งใส (Transparency)

ประกอบไปด้วยหลักการย่อย 4 หลักการ คือ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านโครงสร้าง หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้คุณ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้โทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล

(1) ความโปร่งใสด้านโครงสร้าง ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- มีการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็ง เช่น มีคณะกรรมการตรวจสอบ คณะกรรมการสอบสวน เป็นต้น

- โปร่งใส เห็นระบบงานทั้งหมดได้อย่างชัดเจน
- ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม รับรู้การทำงาน
- มีเจ้าหน้าที่มาด้วยระบบคุณธรรมมีความสามารถสูงมาอยู่ใหม่มากขึ้น
- มีการตั้งกรรมการหรือหน่วยงานตรวจสอบขึ้นมาใหม่

(2) ความโปร่งใสด้านให้คุณ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- มีค่าตอบแทนพิเศษในการปฏิบัติงานเป็นผลสำเร็จ
- มีค่าตอบแทนเพิ่มสำหรับการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ
- มีค่าตอบแทนพิเศษให้กับเจ้าหน้าที่ที่ซื่อสัตย์
- มีมาตรฐานเงินเดือนสูงพอเพียงกับค่าใช้จ่าย

(3) ความโปร่งใสด้านการให้โทษ ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- มีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ
- มีวิธีการพิจารณาลงโทษผู้ทำผิดอย่างยุติธรรม
- มีการลงโทษจริงจัง หนักเบาตามเหตุแห่งการกระทำผิด
- มีระบบการฟ้องร้องผู้กระทำผิดที่มีประสิทธิภาพ
- หัวหน้างานลงโทษผู้ทุจริตอย่างจริงจัง
- มีการปรามผู้ส่อทุจริตให้เลิกความพยายามทุจริต
- มีกระบวนการยุติธรรมที่รวดเร็ว

(4) ความโปร่งใสด้านการเปิดเผย ประกอบด้วยพฤติกรรมต่อไปนี้

- ประชาชนได้เข้ามามีรับรู้ การทำงานของคณะกรรมการตรวจสอบ

- ประชาชนและสื่อมวลชนมีส่วนร่วมในการจัดซื้อจัดหา การให้สัมปทานการออกกฎระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ

- ประชาชน สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ได้มีโอกาสควบคุมฝ่ายบริหารโดยวิธีการต่างๆ มากขึ้น

- มีการใช้กลุ่มวิชาชีพภายนอก เข้าร่วมตรวจสอบ

4. หลักการมีส่วนร่วม (Participation)

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการสื่อสารในระบบเปิด กล่าวคือ เป็นการสื่อสารสองทาง ทั้งอย่างเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ซึ่งประกอบไปด้วยการแบ่งสรรข้อมูลร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และเป็นการเสริมสร้างความสามัคคีในสังคม ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่าง

หลักการมีส่วนร่วมประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

(1) ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการ และยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว การแสดงนิทรรศการ และการทำหนังสือพิมพ์ให้ข้อมูลเกี่ยวกับกิจกรรมต่างๆ

(2) ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น เช่น การสำรวจความคิดเห็นของประชาชนเกี่ยวกับการริเริ่มโครงการต่างๆ และการบรรยายให้ประชาชนฟังเกี่ยวกับโครงการต่างๆ แล้วขอความคิดเห็นจากผู้ฟัง รวมไปถึงการร่วมปรึกษาหารือ เป็นต้น

(3) ระดับการวางแผนร่วมกัน และการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการ และเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ ระดับนี้มักใช้ในกรณีที่เป็นเรื่องซับซ้อนและมีข้อโต้แย้งมาก เช่น การใช้กลุ่มที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิในสาขาต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การใช้อनुญาโตตุลาการเพื่อปัญหาข้อขัดแย้ง และการเจรจาเพื่อหาทางประนีประนอมกัน เป็นต้น

(4) ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วม สร้างความเข้าใจให้กับสาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงที่สุดของการมีส่วนร่วม คือ เป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชน และได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่ และเกิดประโยชน์สูงสุด

5. หลักสำนักรับผิดชอบ (Accountability)

มีความหมายกว้างกว่าความสามารถในการตอบคำถามหรืออธิบายเกี่ยวกับพฤติกรรมได้เท่านั้น ยังรวมถึงความรับผิดชอบในผลงาน หรือปฏิบัติหน้าที่ให้บรรลุผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ รวมทั้งการตอบสนองต่อความคาดหวังของสาธารณะ เป็นเรื่องของความพร้อมที่จะรับผิดชอบ ความพร้อมที่จะถูกตรวจสอบได้ โดยในแง่มุ่งของการปฏิบัติถือว่า สำนักรับผิดชอบเป็นคุณสมบัติหรือทักษะที่บุคคลพึงแสดงออกเพื่อเป็นเครื่องชี้ว่าได้ยอมรับในภารกิจที่ได้รับมอบหมายและนำไปปฏิบัติด้วยความรับผิดชอบ ประกอบด้วยหลักการย่อย ดังนี้

(1) การมีเป้าหมายที่ชัดเจน

การมีเป้าหมายชัดเจนเป็นสิ่งสำคัญสิ่งแรกของระบบสำนักรับผิดชอบกล่าวคือ องค์กรจะต้องทำการกำหนดเป้าหมาย วัตถุประสงค์ของการปฏิบัติการสร้างวัฒนธรรมใหม่ให้ชัดเจนว่าต้องการบรรลุอะไรและเมื่อไรที่ต้องการเห็นผลลัพธ์นั้น

(2) ทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน

จากเป้าหมายที่ได้กำหนดเอาไว้ ต้องประกาศให้ทุกคนได้รับรู้และเกิดความเข้าใจ ถึงสิ่งที่ต้องการบรรลุ และเงื่อนไขเวลาที่ต้องการให้เห็นผลงาน เปิดโอกาสให้ทุกคนได้เป็นเจ้าของ โครงการสร้างวัฒนธรรมนี้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดการประสานกำลังคนร่วมใจกันทำงาน เพื่อผลิตภาพโดยรวมขององค์กร

(3) การปฏิบัติการอย่างมีประสิทธิภาพ

ความสำเร็จของการสร้างวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ อยู่ที่ความสามารถของหน่วยงานในการสื่อสารสร้างความเข้าใจให้เกิดขึ้นในองค์กร ผู้บริหารให้ความสนับสนุน แนะนำ ทำการตัดสินใจอย่างมีประสิทธิภาพและมีการประสานงานร่วมมือกันทำงานระหว่างหน่วยงานต่างๆในองค์กร

(4) การจัดการพฤติกรรมที่ไม่เอื้อการทำงานอย่างไม่หยุดยั้ง

ปัจจุบันการเปลี่ยนแปลงนับว่าเป็นเรื่องปกติ และทุกครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงมักจะมีการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงเสมอ หน่วยงานต้องมีมาตรการในการจัดการกับพฤติกรรม การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเพื่อให้ทุกคนเกิดการยอมรับแนวความคิดและเทคโนโลยีใหม่ๆ

(5) การมีแผนการสำรอง

ส่วนประกอบสำคัญขององค์กรที่มีลักษณะวัฒนธรรมสำนักรับผิดชอบ ต้องมีการวางแผนฟื้นฟู ที่สามารถสื่อสารให้ทุกคนในองค์กรได้ทราบและเข้าใจถึงแผน และนโยบายของ องค์กร และที่สำคัญคือ ต้องมีการกระจายข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องสมบูรณ์ อย่างเปิดเผย

(6) การติดตามและประเมินผลการทำงาน

องค์กรจำเป็นต้องมีการติดตามและประเมินผลการทำงานเป็นระยะๆ อย่างสม่ำเสมอ เพื่อตรวจสอบดูว่าผลงานนั้นเป็นไปตามมาตรฐานคุณภาพงานที่กำหนดไว้หรือไม่ ผลงานที่พบว่ายังไม่

เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดต้องมีการดำเนินการแก้ไขในทันที ขณะที่ผลงานที่ได้มาตรฐานต้องได้รับการยอมรับยกย่องในองค์กร

6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)

หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด สิ่งเหล่านี้เป็นผลในการปฏิบัติอันเกิดจากการใช้หลักธรรมาภิบาลนั่นเอง ประกอบด้วย

1. การประหยัด หมายถึง

- (1) การทำงานและผลตอบแทนบุคลากรเป็นไปอย่างเหมาะสม
- (2) การไม่มีความขัดแย้งเรื่องผลประโยชน์
- (3) การมีผลผลิตหรือบริการได้มาตรฐาน
- (4) การมีการตรวจสอบภายในและการจัดทำรายงานการเงิน
- (5) การมีการใช้เงินอย่างมีประสิทธิภาพ

2. การใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด หมายถึง

- (1) มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) มีการพัฒนาทรัพยากรบุคคล
- (3) มีการใช้ผลตอบแทนตามผลงาน

3. ความสามารถในการแข่งขัน หมายถึง

- (1) การมีนโยบาย แผน วิสัยทัศน์ พันธกิจ และเป้าหมาย
- (2) การมีการเน้นผลงานด้านบริการ
- (3) การมีการประเมินผลการทำงาน
- (4) ผู้บริหารระดับสูงมีสถานะผู้นำ

เมื่อมีหลักการที่เป็นแนวทางในการสร้างธรรมาภิบาลแล้ว หน่วยงานที่ต้องการใช้หลักการบริหารแนวใหม่ที่มุ่งสร้างธรรมาภิบาลสามารถประยุกต์ใช้และวัดระดับการมีธรรมาภิบาลของหน่วยงานตนได้ โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากผู้ให้บริการและผู้รับบริการ ตลอดจนรวบรวมข้อมูลที่มีอยู่แล้วในหน่วยงาน

2.3 โครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์

2.3.1 ประวัติความเป็นมาของกรมราชทัณฑ์

แต่เดิมมา การเรือนจำทั้งหลายในประเทศไทยได้แยกย้ายกันสังกัดอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ มากมายหลายแห่ง เช่น คุกและตะราง ในมณฑลกรุงเทพฯ ขึ้นอยู่ในสังกัดกระทรวงนครบาล ตะรางต่างๆ ในพระนคร สังกัดอยู่ในกระทรวง ทบวง กรมที่บังคับบัญชากิจการนั้น เช่น กรมมหาดไทย

กรมพระกลาโหม กรมท่า กรมเมือง กรมวัง กรมนา กรมพระคลังมหาสมบัติ กรมพระธรรมการ กรมพระสุรัสวดี กรมแพ่ง กรมกองตระเวรซ้าย กรมกองตระเวรขวา กรมท่าซ้าย กรมพระคลังสาม กรมพระนครบาล การเรือนจำหัวเมืองชั้นนอก หัวเมืองฝ่ายเหนือขึ้นอยู่ในกระทรวงมหาดไทย หัวเมืองฝ่ายใต้ ขึ้นอยู่ในกระทรวงกลาโหม เป็นต้น

2.3.1.1 ตั้งกรมราชทัณฑ์ครั้งแรก สังกัดกระทรวงนครบาล

เมื่อวันที่ ๑๓ ตุลาคม พุทธศักราช ๒๔๕๘ ได้มีพระบรมราชโองการในพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีศรีสินทรมหาวชิราวุธมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร.๖) ให้รวมการคุกกองมหันตโทษและลหุโทษกับเรือนจำทั้งหลายที่กล่าวไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะเรือนจำ ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) นั้น ขึ้นเป็นกรมหนึ่ง เรียกว่า “กรมราชทัณฑ์” มีอธิบดีผู้หนึ่งบังคับการกรมนี้ ขึ้นอยู่ในกระทรวงนครบาล ซึ่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวได้ทรงมีประกาศพระบรมราชโองการโปรดเกล้าฯ เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๔๕๘ แต่งตั้งมหาอำมาตย์ตรีพระยาชัยวิชิตวิศิษฏ์ธรรมธาดา (ข้า ณ ป้อมเพชร์) เป็นอธิบดีกรมราชทัณฑ์คนแรก และคนสุดท้ายในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช เมื่อพ้นจากตำแหน่งอธิบดีกรมราชทัณฑ์แล้วได้รับพระราชทานบรรดาศักดิ์เป็นมหาอำมาตย์เอก

2.3.1.2 กรมราชทัณฑ์ ย้ายไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม ครั้งแรก

ต่อมาวันที่ ๑ สิงหาคม ๒๔๖๕ พระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชดำริว่า “กรมราชทัณฑ์เป็นกรมที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับศาลยุติธรรม” จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนกรมราชทัณฑ์จากกระทรวงนครบาล ไปขึ้นกับกระทรวงยุติธรรมตั้งแต่นั้นมา

2.3.1.3 ยุบเลิกกรมราชทัณฑ์ เป็นแผนกราชทัณฑ์สังกัดกระทรวงยุติธรรม

เมื่อวันที่ ๒๖ มีนาคม พ.ศ. ๒๔๖๘ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปก พระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว (ร.๗) ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ยุบเลิกกรมราชทัณฑ์ ให้กองมหันตโทษและกองลหุโทษกับเรือนจำทั้งหลายทั่วราชอาณาจักร เป็นแผนกราชทัณฑ์ สังกัดสำนักปลัด ปลัดบัญชาการกระทรวงยุติธรรม ตั้งแต่วันที่ ๑ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๔๖๘ เป็นต้นไป เหตุที่ยุบกรมราชทัณฑ์ ในพระราชปรารภว่า เนื่องจากกรมราชทัณฑ์จัดวางระเบียบและข้อบังคับไว้เรียบร้อยแล้ว จึงยุบเลิกกรมราชทัณฑ์ เพื่อประหยัดรายจ่าย ทั้งนี้เป็นเพราะสมัยนั้นเศรษฐกิจของประเทศกำลังตกต่ำ การเงินปั่นป่วนมากงบประมาณรายได้ รายจ่ายไม่ได้ดุลยภาพกัน จึงจำเป็นต้องตัดรายจ่ายเท่าที่รัฐบาลในสมัยนั้น เห็นความสำคัญน้อยลงเสีย

2.3.1.4 ย้ายแผนกราชทัณฑ์ไปสังกัดกรมพลัมภ์ กระทรวงมหาดไทย

ปี พ.ศ. ๒๔๖๙ พระบาทสมเด็จพระปรมินทรมหาประชาธิปกเกล้าเจ้าอยู่หัว เห็นสมควรจะยกการเรือนจำไปสังกัดกระทรวงมหาดไทย เพื่อสะดวกในการบังคับบัญชาและควบคุม จึงทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้โอนการเรือนจำจากกระทรวงยุติธรรมไปขึ้นกระทรวงมหาดไทย ส่วนเจ้าหน้าที่ฝ่ายตุลาการยังมีอำนาจไปตรวจเรือนจำได้ตามระเบียบ ราชการราชทัณฑ์ส่วนกลางในสมัยนั้น คงมีฐานะเป็นเพียง

แผนกหนึ่ง เรียกว่า แผนกราชทัณฑ์ สังกัดกรมพลัมภ์ (กรมมหาดไทย) ซึ่งเป็นกรมหนึ่งในกระทรวงมหาดไทย

2.3.1.5 ตั้งกรมราชทัณฑ์ ครั้งที่ ๒ สังกัดกระทรวงมหาดไทย

เมื่อได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช มาเป็นการปกครองแผ่นดิน ในระบอบประชาธิปไตยในปีพุทธศักราช ๒๔๗๕ แล้ว รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการราชทัณฑ์ว่า เป็นภารกิจของชาติบ้านเมืองอันสำคัญที่ควรจะได้มีการปรับปรุงในวาระเริ่มแรกอย่างหนึ่ง ซึ่งในปี พ.ศ. ๒๔๗๖ ได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดวางระเบียบกรมในกระทรวงมหาดไทย พุทธศักราช ๒๔๗๖ ยกฐานะแผนกราชทัณฑ์จากกรมพลัมภ์ ขึ้นเป็นกรมราชทัณฑ์ในกระทรวงมหาดไทยตามเดิมอีกวาระหนึ่ง และให้นายพันเอกพระยาฤทธิอัคเนย์ (สละเอมะศิริ) เป็นอธิบดีกรมราชทัณฑ์ สังกัดกระทรวงมหาดไทย คนแรกในระบอบประชาธิปไตย

2.3.1.6 กรมราชทัณฑ์ ย้ายไปสังกัดกระทรวงยุติธรรม ครั้งที่ ๒

ปี พ.ศ. ๒๕๔๕ รัฐบาลในสมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี มีนโยบายในการปฏิรูประบบราชการได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๔๕ และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพระราชกฤษฎีกา เล่ม ๑๑๙ ตอนที่ ๙๙ ก. เมื่อวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๔๕ เป็นต้นไป มีผลทำให้กรมราชทัณฑ์ต้องย้ายสังกัดจากกระทรวงมหาดไทย ไปสังกัดกระทรวงยุติธรรมตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. ๒๕๔๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๑๙ ตอนที่ ๑๐๓ ก. เล่มที่ ๒ ลงวันที่ ๙ ตุลาคม ๒๕๔๕

2.3.2 ตราสัญลักษณ์



ภาพที่ 2.11 ตราสัญลักษณ์กรมราชทัณฑ์

ที่มา : www.correct.co.th

พระยามเป็นเทพเจ้าแห่งยมโลกผู้ควบคุมผู้กระทำผิด ทำหน้าที่ราชทัณฑ์ เป็นผู้มีอำนาจลงโทษมนุษย์เมื่อตายไปแล้ว พระหัตถ์ขวาทือขรรค์ พระหัตถ์ซ้ายถือองจักรประทับบนหลังราชสีห์ ตราพระยาม

ทรงสิงห์ เริ่มใช้มาแต่สมัยสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถแห่งกรุงศรีอยุธยา กำหนดให้เป็นตราพระยามราช และในสมัยรัชกาลที่ 5 ได้มีการสร้างตราพระยมทรงสิงห์ด้วยทองคำใช้เป็นตราประจำตำแหน่งกรมพระ นครบาล พระราชทานแก่เจ้าพระยามราช ต่อมาใช้เป็นตราประจำตำแหน่งกรมพระนครบาล ซึ่งกรม ราชทัณฑ์ (กรมนักโทษ) เป็นหน่วยงานในสังกัด และเมื่อพ.ศ. 2542 กรมราชทัณฑ์ได้แจ้งสำนัก นายกรัฐมนตรีประกาศใช้ตราพระยมทรงสิงห์ เป็นเครื่องหมายของกรมราชทัณฑ์ เป็นต้นมา

2.3.3 วิสัยทัศน์

“กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ในการควบคุม แก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัย ผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดี มีคุณค่า สู่อสังคม”

2.3.4 พันธกิจกรมราชทัณฑ์

1. ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชีพ
2. บำบัดฟื้นฟูและแก้ไขพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.5 โครงสร้างกรมราชทัณฑ์



ภาพที่ 2.12 โครงสร้างกรมราชทัณฑ์

ที่มา : www.correct.co.th

กรมราชทัณฑ์ แบ่งส่วนราชการ ออกเป็น 2 ส่วน ดังต่อไปนี้

1. ราชการบริหารส่วนกลาง

1. สำนักงานเลขานุการกรม
2. กองการเจ้าหน้าที่
3. กองคลัง
4. กองนิติการ
5. กองบริการทางการแพทย์
6. กองแผนงาน
7. ทัณฑสถาน ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
8. เรือนจำกลาง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
9. เรือนจำพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
10. สถานกักกัน ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
11. สถานกักขัง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
12. สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์
13. สำนักทัณฑปฏิบัติ
14. สำนักทัณฑวิทยา
15. สำนักพัฒนาพฤตินิสัย

2. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

1. เรือนจำจังหวัด ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
2. เรือนจำอำเภอ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

2.3.6 การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง

การปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง หมายถึง กระบวนการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังที่ต่อเนื่องนับจากที่ได้รับตัวผู้ต้องขังไว้ในเรือนจำไปจนถึงปล่อยตัวผู้ต้องขัง จึงครอบคลุมถึงภารกิจในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทั้งในด้านการจัดบริการอบรมแก้ไขและการดูแลควบคุมผู้ต้องขังให้อยู่ในระเบียบวินัย และไม่หลบหนีภายใต้หลักการที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ.2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ตลอดจนกฎกระทรวงมหาดไทยที่ออกตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ ซึ่งสามารถแยกพิจารณาขั้นตอนและมาตรการในการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังได้เป็น 3 ช่วงได้แก่

1. การรับตัวผู้ต้องขัง
2. การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในขณะที่อยู่ในเรือนจำ
3. การปล่อยตัวผู้ต้องขัง ซึ่งให้หมายรวมถึงในกรณีที่ผู้ต้องขังเสียชีวิต

2.3.7 ลักษณะงานพิเศษของงานราชทัณฑ์

ลักษณะพิเศษของงานราชทัณฑ์ มีลักษณะดังนี้

- เป็นงานที่ต้องปฏิบัติตลอด 24 ชั่วโมงอย่างต่อเนื่อง

กรมราชทัณฑ์ได้รับอนุมัติกรอบอัตรากำลังในการปฏิบัติงานเฉพาะเวลาราชการเพียงวันละ 8 ชั่วโมง ซึ่งเป็นกรอบอัตรากำลังขั้นต่ำที่สุดที่สามารถจะปฏิบัติงานได้ ส่วนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการอีกวันละ 16 ชั่วโมงและในวันหยุดราชการการราชทัณฑ์ต้องสับเปลี่ยนหมุนเวียนข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในเวลาราชการปกติ ทุกตำแหน่งมาเข้าเวรยามรักษาการณ์ทำให้ข้าราชการเรือนจำ/ทัณฑสถานต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างตรากตรำกว่าข้าราชการอื่น จึงก่อให้เกิดความเบื่อหน่ายเสียขวัญไม่มีเวลาให้กับครอบครัวอย่างพอเพียง

- เป็นงานที่ต้องปฏิบัติทันทีไม่สามารถปฏิเสธหรือผ่อนผันปฏิบัติในเวลาต่อมา

ภารกิจหลักที่สำคัญประการแรกของกรมราชทัณฑ์ คือ การควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนี กรมราชทัณฑ์ไม่อาจปฏิเสธการรับตัวผู้ต้องขังไว้ในความควบคุมได้แม้เรือนจำจะมีอัตรากำลังหรือสถานที่ควบคุมไม่เพียงพอก็ตาม ประกอบกับการควบคุมหรือการปล่อยตัวผู้ต้องขังจะต้องทำในทันทีที่ได้รับหมายศาลหรือคำสั่งตามกฎหมาย จะผ่อนผันไปดำเนินการในวันอื่นไม่ได้ ข้าราชการเรือนจำจึงต้องปฏิบัติงานให้เสร็จสิ้นโดยพลัน แม้ว่าจะเลยเวลาราชการหรือขาดแคลนอัตรากำลังก็ตาม ทำให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานอยู่ในปัจจุบันต้องรับภาระหนักและเกิดความกดดันสูง

- เป็นงานที่ต้องปฏิบัติด้วยความรอบคอบ ระมัดระวังและต้องอาศัยความละเอียดถี่ถ้วนและถูกต้องแม่นยำตรงจะเกิดความผิดพลาดไม่ได้

การรับหมายศาล การรับ-ปล่อย-ตรวจค้นตัวผู้ต้องขัง การคำนวณวันพ้นโทษ/การลดวันต้องโทษและการดำเนินงานด้านอื่นๆ เช่น การประหารชีวิตนักโทษเด็ดขาดเป็นงานที่ต้องปฏิบัติอย่างรอบคอบจะผิดพลาดไม่ได้ ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานต้องใช้ความชำนาญการและประสบการณ์เฉพาะทาง

- เป็นงานที่มีความยากมาก โดยเฉพาะงานด้านการแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นพลเมืองดีของสังคม

การแก้ไขพัฒนาผู้ต้องขังที่ได้ชื่อว่าเป็นผู้ร้ายโดยสันดานเป็นงานที่ยากยิ่ง เนื่องจากผู้กระทำผิดส่วนใหญ่สะสมพฤติกรรมความผิดและจิตสำนึกในทางที่ไม่ถูกต้องเป็นระยะเวลายาวนานเป็นบุคคลที่มีสภาพจิตผิดปกติ คือด้าน พฤติกรรมเบี่ยงเบน ดังนั้น งานด้านการอบรมแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยเปลี่ยนแปลงความคิดและพฤติกรรมผู้ต้องขังให้เป็นปกติเหมือนบุคคลทั่วไป จึงเป็นงานที่ถือได้ว่ามีความยากมากเป็นพิเศษ

- เกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ เป็นงานที่ยุ่ยากซับซ้อนต้องเกี่ยวข้องกับกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักกันตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติวิธีปฏิบัติเกี่ยวกับการกักขังตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2506 ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา พ.ศ. 2478 รวมทั้งการปฏิบัติตามข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้ององค์การสหประชาชาติ ตามความเหมาะสมและงบประมาณที่ได้รับ นอกจากนี้ยังต้องติดต่อประสานงานกับองค์การระหว่างประเทศ หน่วยงานต่างประเทศ สถานทูต สถานกงสุล ตลอดจนองค์กรเอกชนและส่วนราชการอื่นๆ

- เป็นงานที่มีผลกระทบต่อความมั่นคงและปลอดภัยของสังคม

ลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์ หากการปฏิบัติหน้าที่เกิดความบกพร่องหรือเกิดความผิดพลาดขึ้น เช่น ผู้ต้องขังแหกหักหลบหนี ปล่อยผู้ต้องขังผิดตัวหรือระบบแก้ไขผู้ต้องขังไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ต้องขังกลับไปกระทำผิดสร้างความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อกระบวนการยุติธรรม ความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของสังคม

2.3.8 ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุม และแก้ไขพฤติกรรมนิสัยผู้ต้องขัง โดยมุ่งพัฒนาเป็นองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไข ฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่สุจริตและสามารถดำรงชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติโดยสังคมให้การยอมรับ มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักราชวิทยาลัย และหลักทัณฑ์วิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมราชทัณฑ์ หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.3.9 แผนปฏิบัติการราชการ กรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2559 - 2562

กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม ถือเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมที่มีบทบาทสำคัญในการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยมีขอบข่ายการปฏิบัติงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกรมราชทัณฑ์ เปรียบเสมือนหน่วยงานอื่นๆ ของรัฐที่ยังมีปัญหาในการบริหารงานภายใน อาทิ ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนกว่า 300,000 คน ในขณะที่เรือนจำรองรับได้เพียง 110,000 คน สภาวะดังกล่าวส่งผลต่อประสิทธิภาพการควบคุมและการแก้ไขพัฒนาผู้ต้องขัง ปัญหาเจ้าหน้าที่ไม่สอดคล้องกับจำนวนผู้ต้องขัง กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ 11,000 คน แต่ต้องมีการปฏิบัติงานกับผู้ต้องขัง 300,000 คน ปัญหาเรือนจำเก่า ชำรุด ทรุดโทรมและแออัด และการใช้เรือนจำเป็นฐานบัญชาการค้ายาเสพติด ปัญหาด้านงบประมาณที่ได้รับจัดสรรให้ดูแลผู้ต้องขังเพียง 190,000 คน ในขณะที่มีผู้ต้องขังที่ต้องควบคุม ดูแลอยู่กว่า 300,000 คน ผลกระทบจากการเข้าสู่ประชาคมอาเซียนที่อาจส่งผลให้กรมราชทัณฑ์ต้องควบคุม ดูแลผู้ต้องขังต่างชาตินากขึ้น รวมทั้งความคาดหวังของสังคมและประชาชนต่อการยกระดับการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในมิติต่างๆ ให้เทียบเท่ามาตรฐานสากล จากอุปสรรคสำคัญข้างต้น ประกอบกับความท้าทายจากความซับซ้อนของประเด็นปัญหาต่างๆ ที่รุ่มร่ามมากขึ้นนั้น จึงจำเป็นต้องมีเครื่องมือสำหรับเป็นกรอบในการปรับปรุง แก้ไขปัญหา รวมทั้งเพื่อให้การบริหารและพัฒนากรมราชทัณฑ์มีความสอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนไป ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและเทคโนโลยีและเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด ทั้งนี้ ภารกิจดังกล่าวจำเป็นต้องกระทำในหลายๆ ด้านพร้อมกัน เช่น งานปรับปรุงเรือนจำ/ทัณฑสถาน การพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์ที่เกี่ยวข้อง การควบคุมดูแล การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและแก้ไขปัญหายาเสพติด การนำเทคโนโลยีมาสนับสนุนการปฏิบัติงาน และการพัฒนาบุคลากรของกรมราชทัณฑ์ เป็นต้น โดยงานพัฒนาต่างๆ เหล่านี้จะทำได้ดี ย่อมต้องมีการเตรียมการวางแผนล่วงหน้าอย่างเป็นระบบ ประกอบกับแผนปฏิบัติการ 4 ปี ผูกพันกับแผนบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลชุดที่แล้วได้สิ้นสุดลง ย่อมส่งผลให้แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ. 2555-2558 ซึ่งกรมราชทัณฑ์ประกาศใช้เสมือนแผนยุทธศาสตร์หลักของหน่วยงานมีอันต้องสิ้นสุดลงด้วย ดังนั้น การจัดทำแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2559 - 2562 และการแปลงแผนไปสู่การปฏิบัติอย่าง เป็นรูปธรรมโดยมีแผนปฏิบัติการรองรับ จึงเป็นทางเลือกเชิงยุทธศาสตร์สำคัญที่สอดคล้องกับสถานการณ์เปลี่ยนผ่าน โดยกรมราชทัณฑ์มุ่งมั่นจะใช้เป็นเครื่องมือสถาปนาความเชื่อมั่น ของชาวราชทัณฑ์ที่มีต่อภารกิจ “คืนคนดีมีคุณค่า สู่สังคม” ให้สามารถตอบสนอง ทั้งต่อการแก้ไขปัญหาดลอดจนพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ในอนาคต

แผนปฏิบัติการ พ.ศ. 2559-2562 มีสาระสำคัญ ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์หลัก และแนวทาง การดำเนินงาน ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : พัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมผู้ต้องขังตามหลักมาตรฐานสากล

จากจำนวนผู้ต้องขังที่กรมราชทัณฑ์ควบคุมดูแล ประมาณ 300,000 คน ประกอบกับ จำนวนผู้ต้องขังที่เข้ามาสู่เรือนจำ จำนวน 3,000-4,000 คนต่อเดือน ในขณะที่เรือนจำสามารถรองรับ จำนวนผู้ต้องขังตามมาตรฐานได้ประมาณ 120,000 คน ส่งผลให้เกิดสภาพความแออัดยัดเยียดของ ผู้ต้องขังในเรือนจำก่อปัญหาทั้งด้านการควบคุม แก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัย กรมราชทัณฑ์จำเป็นต้องแก้ไข ปัญหาดังกล่าวอย่างเร่งด่วน ทั้งการก่อสร้าง ปรับปรุงและพัฒนาเรือนจำและทัณฑสถานอย่างเป็นระบบ ให้เหมาะสมกับคุณภาพชีวิตความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังและมีความเป็นมาตรฐานเป็นที่น่าเชื่อถือของสังคม ร่วมกับการปรับปรุงและพัฒนามาตรฐานการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตาม หลักอาชญาวิทยาและหลักทัณฑวิทยา การนำเทคโนโลยีและอุปกรณ์เสริมความมั่นคงมาช่วยพัฒนา ประสิทธิภาพการควบคุม รักษาความปลอดภัยและระงับเหตุร้าย นอกจากนี้ ต้องหาวิธีการลดจำนวน ผู้ต้องขังทั้งการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ หรือใช้วิธีการเกลี้ยย้ายเพื่อระบายผู้ต้องขังในเรือนจำที่มี ความหนาแน่นไปยังเรือนจำที่มีความหนาแน่นน้อยกว่า รวมทั้งการศึกษาและพัฒนาแนวทางการลด ปริมาณผู้ต้องขังในเรือนจำด้วยวิธีอื่นแทนการลงโทษจำคุก

เป้าประสงค์ : ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล

- กลยุทธ์หลัก :
1. พัฒนาระบบการควบคุมผู้ต้องขัง
 2. พัฒนาระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง
 3. ลดความแออัดของผู้ต้องขัง

แนวทางการดำเนินงาน : พัฒนาการก่อสร้างเรือนจำและทัณฑสถานตามหลักทัณฑวิทยา มีการ นำเทคโนโลยีมาช่วยในการควบคุมและป้องกันรักษาความปลอดภัยและระงับเหตุร้ายภายในเรือนจำ รวมทั้งพัฒนามาตรฐานด้านการปฏิบัติและควบคุมผู้ต้องขังและการพัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมของ เจ้าหน้าที่เรือนจำ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : พัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีสู่สังคม

ด้วยจำนวนผู้ต้องขังที่กรมราชทัณฑ์ควบคุม ดูแลประมาณ 291,794 คน เป็นชาย 252,398 คน หญิง 39,396 คน (ข้อมูล ณ วันที่ 1 พฤษภาคม 2560) การแก้ไขผู้กระทำผิด ปรับเปลี่ยนวิถีคิด และพฤติกรรมของผู้กระทำผิด ด้วยการฝึกทักษะวิชาชีพ ให้การศึกษา การอบรมทางศีลธรรม รวมทั้งการฟื้นฟูสมรรถภาพด้วยการส่งเสริมสุขภาพและอนามัยผู้ต้องขัง เพื่อพัฒนาศักยภาพตลอดจน สร้างสำนึกและความรับผิดชอบต่อสังคมให้สามารถอยู่ในสังคมเมื่อพ้นโทษให้มีงานและอาชีพรองรับ และมีศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ นับเป็นภารกิจหลักที่ทำหายสำคัญในการป้องกันสังคมของกรมราชทัณฑ์ ในขณะที่เดียวกันจำนวนผู้ต้องขังดังกล่าวนับเป็นกำลังแรงงานมหาศาลที่สามารถแปรเปลี่ยนเป็นพลัง

และใช้ให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสร้างรายได้ ซึ่งสามารถแบ่งเบาภาระข้อจำกัดทางงบประมาณของกรมราชทัณฑ์ โดยการฝึกวิชาชีพที่ตอบสนองทั้งความต้องการของผู้ต้องขังและตลาดแรงงาน การสร้างผลิตภัณฑ์และสินค้าราชทัณฑ์ในรูปแบบที่ทันสมัย เป็นที่ยอมรับของสังคมและตลาด เพื่อเพิ่มโอกาสการมีงานทำของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ อันจะส่งผลให้อัตราการกระทำผิดซ้ำลดลง ภาพลักษณ์และการยอมรับ “คนดีกลับสู่สังคม” ของกรมราชทัณฑ์ดีขึ้น

เป้าประสงค์ : คืนคนดีมีคุณค่ากลับสู่สังคม

- กลยุทธ์หลัก :
1. พัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง
 2. พัฒนาสมรรถภาพผู้ต้องขังตามความเหมาะสม
 3. การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ที่เหมาะสม

แนวทางการดำเนินงาน : จัดการศึกษา พัฒนาจิตใจ พัฒนาสมรรถภาพ ส่งเสริมการใช้ศักยภาพผู้ต้องขัง พร้อมทั้งการจัดสวัสดิการและให้การสงเคราะห์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : แก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผลอย่างยั่งยืน

จากจำนวนผู้ต้องขังคดียาเสพติด คิดเป็นร้อยละ ๗๐ ของผู้ต้องขังทั้งหมด ในจำนวนดังกล่าว เป็นทั้งผู้ค้ารายย่อย ผู้ค้ารายใหญ่ และผู้มีอิทธิพล ซึ่งยังพยายามที่จะกระทำความผิดโดยใช้เรือนจำเป็นฐานในการติดต่อซื้อขายยาเสพติดอยู่โดยตลอด กรมราชทัณฑ์ จึงต้องกำหนดแนวทางป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำ ทั้งการจำแนกผู้ต้องขังที่มีพฤติการณ์เป็นเครือข่ายค้ายาเสพติดรายใหญ่ไปควบคุมที่เรือนจำความมั่นคงสูง มีการก่อสร้างและปรับปรุงเรือนจำความมั่นคงสูงเพื่อรองรับการนำเทคโนโลยีมาใช้ป้องกันการลักลอบนำเข้าและใช้โทรศัพท์มือถือในการติดต่อกับเครือข่ายยาเสพติดภายนอกเรือนจำ รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงาน ป.ป.ส. สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และกระทรวงสาธารณสุข เป็นต้น เพื่อบูรณาการการทำงานร่วมกัน ทั้งการเร่งรัดขจัดปัญหาเสพติดในเรือนจำ และการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังติดยาเสพติดในระบบต้องโทษ กรณีเรือนจำสีขาว ต้องรักษามาตรฐานการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่ให้มียาเสพติด และการสกัดกั้นมือถือเข้าไปในเรือนจำได้อีก นอกจากนี้กรมราชทัณฑ์ต้องกำกับและเข้มงวดต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ไม่ให้เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในทุกกรณีเพื่อให้กรมราชทัณฑ์สามารถเอาชนะยาเสพติดได้อย่างยั่งยืน

เป้าประสงค์ : เรือนจำและทัณฑสถานปราศจากยาเสพติดและอุปกรณ์สื่อสาร

- กลยุทธ์หลัก :
1. สกัดกั้นยาเสพติดไม่ให้เข้าสู่เรือนจำ
 2. ปราบปรามยาเสพติดให้หมดสิ้นไปจากเรือนจำ
 3. การบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังติดยาเสพติด

แนวทางการดำเนินงาน : สกัดกั้นและป้องกันไม่ให้ยาเสพติดและอุปกรณ์สื่อสารเข้าสู่เรือนจำ ปราบปรามยาเสพติดและอุปกรณ์สื่อสารในเรือนจำ พร้อมทั้งการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติด

ประเด็นยุทธศาสตร์ 4 : พัฒนาบุคลากรให้มีความเป็นมืออาชีพ

การพัฒนาบุคลากรกรมราชทัณฑ์ให้มีสมรรถนะสูง มีประสิทธิภาพและความเป็นมืออาชีพ ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ถือเป็นแนวทางหนึ่งที่จะช่วยแก้ไขปัญหา “งานล้นคน” ของกรมราชทัณฑ์ โดยกรมราชทัณฑ์ต้องมีการบริหารและพัฒนาบุคลากรกรมราชทัณฑ์เชิงรุก ทั้งการพัฒนาให้เป็นองค์กรแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) การให้ความสำคัญกับการจัดการความรู้ (Knowledge Management) การพัฒนาขีดสมรรถนะของข้าราชการ (Competency) สู่วิชาชีพที่เข้าใจ บทบาทหน้าที่ของตนเอง การเปลี่ยนทัศนคติและจิตสำนึกในการทำงาน เสริมสร้างวัฒนธรรมและค่านิยม ที่ดีของบุคลากรและหน่วยงาน มีการนำเทคโนโลยีและนวัตกรรมมาช่วยในการทำงาน ยังมีการจัดระบบ สวัสดิการ ปรับอัตราค่าตอบแทนในรูปแบบต่างๆ ให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจความยากและความ เสี่ยงภัย เป็นการสร้างขวัญและกำลังใจในการทำงานให้มีความพร้อมในการปฏิบัติหน้าที่ให้กับกรม ราชทัณฑ์ได้อย่างเต็มที่

เป้าประสงค์ : บุคลากรกรมราชทัณฑ์มีความเป็นมืออาชีพ

- กลยุทธ์หลัก :
1. พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล
 2. พัฒนาบุคลากรให้มีความเหมาะสมตามระบบสมรรถนะ
 3. พัฒนาสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการพัฒนาบุคลากร
 4. เสริมสร้างขวัญกำลังใจและพัฒนาสวัสดิการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

แนวทางการดำเนินงาน : พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล พัฒนาสมรรถนะบุคลากรทุกระดับ ทุกคนตามความเหมาะสม ประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่างๆ ในการพัฒนาบุคลากร รวมทั้งการจัด วัสดุ อุปกรณ์การทำงาน และสวัสดิการในรูปแบบต่างๆ อย่างทั่วถึงและเพียงพอ

ประเด็นยุทธศาสตร์ 5 : เสริมสร้างการปฏิบัติงานราชทัณฑ์โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

ภายใต้ปัญหาและอุปสรรคที่กรมราชทัณฑ์เผชิญอยู่ ทั้งสถานะผู้ต้องขังล้นเรือนจำ อัตราค่าจ้าง และงบประมาณไม่สอดคล้องกับภารกิจ ปัญหาหาเสพติดในเรือนจำ เป็นต้น เครื่องมือสำคัญประการหนึ่ง ในการส่งเสริมและสนับสนุนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ คือ การพัฒนาการปฏิบัติงาน ราชทัณฑ์ให้เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล โดยกรมราชทัณฑ์ต้องมีการปรับระบบการบริหารงานภายใน กรมราชทัณฑ์ให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อน การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานภายในให้สามารถปฏิบัติ ภารกิจร่วมกับหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างคล่องตัว การปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เป็น อุปสรรคต่อการปฏิบัติตามการพัฒนาข้อมูลทางวิชาการและงานวิจัยตามหลักวิชาการและเป็นไปตาม มาตรฐานสากล การเปลี่ยนสภาพการทำงานแบบมีแนวร่วม โดยการประสานความร่วมมือภาคส่วนต่างๆ ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ การสร้างกรมราชทัณฑ์ใสสะอาดปราศจากการทุจริต ประพฤติมิชอบในทุกขั้นตอนการปฏิบัติงาน ตลอดจนการประชาสัมพันธ์เชิงรุกเพื่อสร้างความรับรู้เชิง บวกของภาคสังคมและประชาชนที่มีต่อกรมราชทัณฑ์ และดำเนินงานเรื่องต่างๆ ของกรมราชทัณฑ์โดย ยึดหลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลัก ความคุ้มค่า อันเป็นหลักการพื้นฐานของหลักธรรมาภิบาล

เป้าประสงค์ : การปฏิบัติงานราชทัณฑ์เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

กลยุทธ์หลัก : 1. พัฒนาระบบยุทธศาสตร์และระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ

2. พัฒนาและบูรณาการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้มี

ความเหมาะสมและทันสมัย

3. ปรับปรุงแก้ไข เสนอร่างกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเพื่อพัฒนางาน

ราชทัณฑ์

4. พัฒนาการตรวจสอบการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามมาตรฐาน

5. เสริมสร้างกรมราชทัณฑ์ใสสะอาด

6. ส่งเสริมให้ภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์

7. ศึกษาวิจัยและรวบรวมองค์ความรู้เพื่อเสริมสร้างและพัฒนางานราชทัณฑ์

8. พัฒนาการประชาสัมพันธ์ในงานราชทัณฑ์

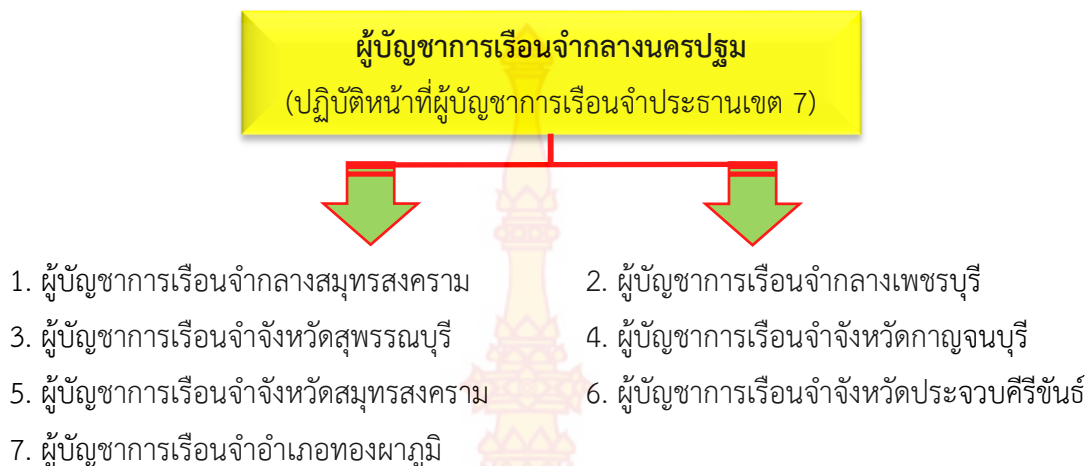
แนวทางการดำเนินงาน : พัฒนาระบบการบริหารจัดการ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ แก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่อการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใสตรวจสอบได้ในงานราชทัณฑ์ ประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนให้เข้ามาร่วมปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การสนับสนุนให้มีการวิจัยและสร้างองค์ความรู้ของงานราชทัณฑ์ และมีการประชาสัมพันธ์รับทราบ ภารกิจรวมทั้งผลการดำเนินงานสำคัญของกรมราชทัณฑ์ให้สังคม ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

แผนปฏิบัติราชการ กรมราชทัณฑ์ฉบับนี้ จึงเป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมราชทัณฑ์และหน่วยงานในสังกัด ให้สามารถส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารและพัฒนางานราชทัณฑ์ให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้การควบคุม แก้ไข และพัฒนาพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นพันธกิจหลักของกรมราชทัณฑ์เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผล สามารถคืนคนดีมีคุณค่าสู่สังคมอย่างยั่งยืนต่อไป

2.3.10 ข้อมูลพื้นฐานของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

ประกอบด้วย เรือนจำจำนวน 8 แห่ง คือ 1) เรือนจำกลางนครปฐม 2) เรือนจำกลางสมุทรสงคราม 3) เรือนจำกลางเพชรบุรี 4) เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร 5) เรือนจำจังหวัดสุพรรณบุรี 6) เรือนจำจังหวัดกาญจนบุรี 7) เรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ และ 8) เรือนจำอำเภอทองผาภูมิ

โครงสร้างการบริหารงานเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์



ภาพที่ 2.13 โครงสร้างเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

ที่มา : www.correct.go.th

2.4 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการการศึกษาค้นคว้าเรื่อง “ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์” พบว่า มีงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

ชำนาญ คงรอด (2554, หน้า 149) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำและทัณฑสถานเขต 8 กรมราชทัณฑ์ ผลการวิจัย พบว่า 1) ความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในเรือนจำและทัณฑสถานเขต 8 กรมราชทัณฑ์ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) การเปรียบเทียบความแตกต่างความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในภาพรวม พบว่า ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของข้าราชการระดับตำแหน่งที่ 1-6 ไม่แตกต่างกัน

นนทกร วิไชยวงศ์ (2552, หน้า 71) ได้ศึกษาความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาเปรียบเทียบปัจจัยส่วนบุคคลต่อความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบว่า กลุ่มประชากรที่มีปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษาและอายุการทำงาน ที่แตกต่างกัน มีความพร้อมในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละหลัก ทั้ง 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

นิภาพรรณ ผิวอ่อน (2559, หน้า 101-105) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผลการศึกษาพบว่า 1) องค์การบริหารส่วนตำบลกุยเหนือ อำเภอกุยบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาล ตามหลักความคุ้มค่า หลักการมีส่วนร่วม หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส และหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะ 2) ประชาชนที่มีเพศ การศึกษา อาชีพ และรายได้ต่อเดือนต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลแตกต่างกัน

พรรณรายณ์ เวณผล (2554, หน้า 83) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลำทับ จังหวัดกระบี่ ผลการศึกษาพบว่า 1) ระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของแต่ละองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลำทับ จังหวัดกระบี่ มีค่าต่ำกว่าร้อยละ 70 และ 2) ระดับความสำเร็จของการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติของแต่ละองค์การบริหารส่วน ตำบลมีความแตกต่างกัน

เรณู หมั่นห่อ (2554, หน้า 169-175) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ผลการวิจัย พบว่า 1) ผลสัมฤทธิ์ในการนำหลัก ธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต ภาพรวมอยู่ในระดับมาก 2) การเปรียบเทียบ ความแตกต่างผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในภาพรวมของแต่ละหน่วยงาน พบว่า ไม่ แตกต่างกัน 3) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติทุกด้าน ได้แก่ การ สื่อสารระหว่างองค์กรต่างๆ ความสำเร็จในการทำงานของบุคคล ความก้าวหน้า ความรับผิดชอบต่อสาธารณะ และ วัตถุประสงค์และมาตรฐานของนโยบาย

อภิชาติ โชตชัชวาลย์กุล (2550, หน้า 89) ได้ศึกษาเรื่อง การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลของ องค์การบริหารส่วนตำบล กรณีศึกษาเขตอำเภอนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนอง หญ้าไซ อยู่ในระดับมาก ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหาร ส่วนตำบลจำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ การศึกษา และระยะเวลาในการทำงาน ไม่แตกต่างกัน

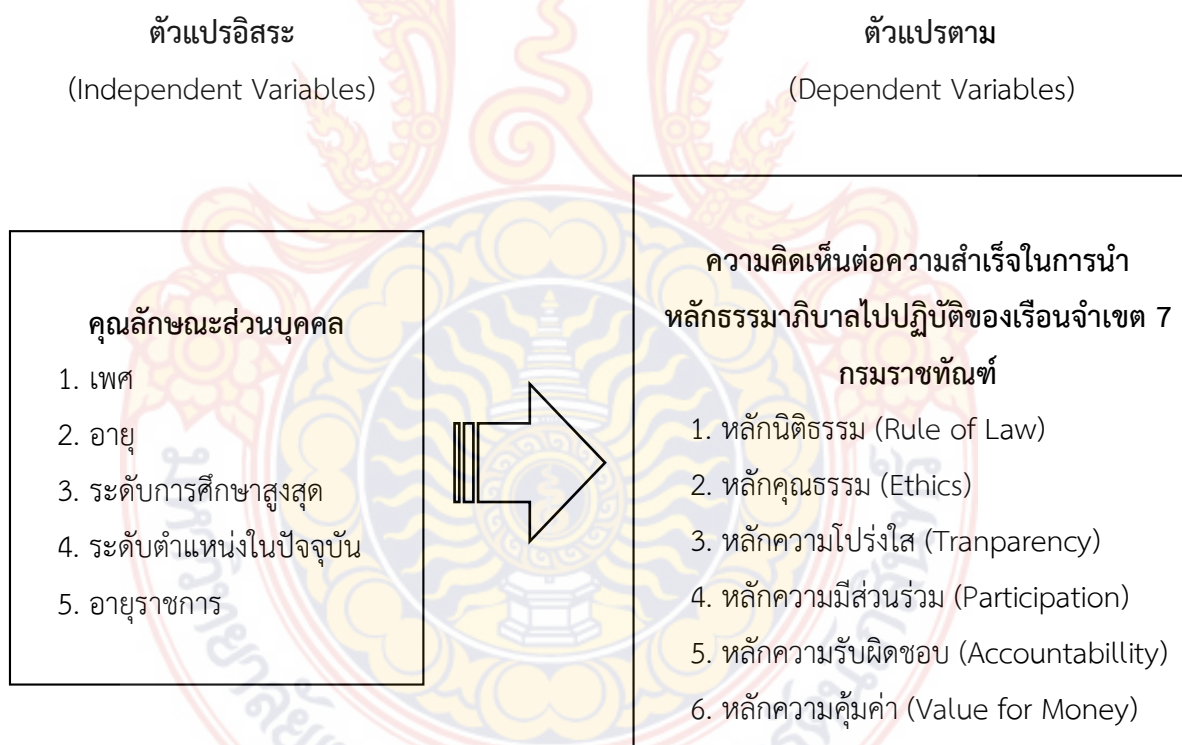
ชาคริต ใจปันทา (2560, หน้า 91-94) ได้ศึกษาการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำ จังหวัดมหาสารคาม ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลัก ธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก และเมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า หลักความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ยมากเป็นลำดับแรก รองลงมา คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบต่อ สาธารณะ และหลักความคุ้มค่า โดยบุคลากรที่มีเพศและประเภทบุคลากรที่ต่างกัน มีระดับความคิดเห็นต่อการ บริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ ระดับ 0.05

2.5 กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมุ่งศึกษาความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ โดยกำหนดกรอบแนวคิดการวิจัย (Conceptual Framework) ประกอบด้วย ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) และตัวแปรตาม (Dependent Variables) ดังนี้

2.5.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ได้แก่ ตัวแปรด้านคุณลักษณะบุคคลของเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน และอายุราชการ

2.5.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables) ได้แก่ ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ซึ่งผู้วิจัยได้ใช้กรอบแนวคิดตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ได้อธิบายถึงองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลว่าจะต้องมีองค์ประกอบ 6 หลัก ดังนี้ 1. หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2. หลักคุณธรรม (Ethics) 3. หลักความโปร่งใส (Transparency) 4. หลักความมีส่วนร่วม (Participation) 5. หลักความรับผิดชอบ (Accountability) 6. หลักความคุ้มค่า (Value for Money)



บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาเรื่อง ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ เป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) ซึ่งใช้การวิจัยเชิงสำรวจ (Survey Research) เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ และศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยจำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล มีวิธีดำเนินการวิจัย ดังนี้

- 3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
- 3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย
- 3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล
- 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

3.1.1 ประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำนวน 8 แห่ง รวมทั้งสิ้น 640 ราย คือ

ที่	หน่วยงาน	จำนวนเจ้าหน้าที่ (ราย)
1.	เรือนจำกลางนครปฐม	129
2.	เรือนจำกลางสมุทรสงคราม	54
3.	เรือนจำกลางเพชรบุรี	89
4.	เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร	75
5.	เรือนจำจังหวัดสุพรรณบุรี	95
6.	เรือนจำจังหวัดกาญจนบุรี	84
7.	เรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	68
8.	เรือนจำอำเภอทองผาภูมิ	46
รวม		640

3.1.2 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ มีจำนวน 246 คน ซึ่งเป็นตัวแทนของเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ทั้ง 8 แห่ง

3.1.2.1 ขนาดกลุ่มตัวอย่าง

ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่นำมาใช้ในการศึกษา คำนวณได้จากตัวแทนเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ทั้ง 8 แห่ง ด้วยสูตรทาโร ยามาเน่ (Yamane) โดยใช้ค่าระดับความคลาดเคลื่อน 0.05 ดังสูตรต่อไปนี้

$$\text{สูตร } n = \frac{N}{(1+Ne^2)}$$

โดย n คือ จำนวนกลุ่มตัวอย่าง (ราย)

N คือ จำนวนประชากร (640 ราย)

e คือ ระดับความคลาดเคลื่อนของกลุ่มตัวอย่างที่ยอมรับได้

แทนค่า ขนาดของกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ทั้ง 8 แห่ง

$$n = \frac{640}{(1+(640)(0.05)^2)}$$

$$n = 640/2.60$$

$$n = 246.15 \approx 246 \text{ คน}$$

ดังนั้น กลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ที่ใช้ในการศึกษาในครั้งนี = 246 คน

3.1.2.3 วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง

การศึกษาค้างนี้ ใช้วิธีสุ่มตัวอย่างโดยใช้หลักความน่าจะเป็น (Probability Sampling)

ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบชั้นภูมิอย่างเป็นสัดส่วน (Proportional Stratified Random Sampling)

โดยใช้สูตร ดังนี้

$$\text{สูตร } n_i = \frac{nN_i}{N}$$

n_i = ขนาดของกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาของเรือนจำที่ i (ราย)

n = ขนาดกลุ่มตัวอย่างที่ศึกษาทั้งหมด เท่ากับ (246)

N = ประชากรทั้งหมดในเรือนจำที่ i (ราย)

N_i = เจ้าหน้าที่ในสังกัดเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ มีค่าเท่ากับ 640 ราย

I = 1,2,3,4...8

การคำนวณกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาในเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ทั้ง 8 แห่ง ดังนี้

1. เรือนจำกลางนครปฐม	= $\frac{246 \times 129}{640}$	= 50 คน
2. เรือนจำกลางสมุทรสงคราม	= $\frac{246 \times 54}{640}$	= 21 คน
3. เรือนจำกลางเพชรบุรี	= $\frac{246 \times 89}{640}$	= 34 คน
4. เรือนจำจังหวัดสมุทรสาคร	= $\frac{246 \times 75}{640}$	= 29 คน
5. เรือนจำจังหวัดสุพรรณบุรี	= $\frac{246 \times 95}{640}$	= 36 คน
6. เรือนจำจังหวัดกาญจนบุรี	= $\frac{246 \times 84}{640}$	= 32 คน
7. เรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์	= $\frac{246 \times 68}{640}$	= 26 คน
8. เรือนจำอำเภอทองผาภูมิ	= $\frac{246 \times 46}{640}$	= 18 คน

3.2 เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้ เป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ซึ่งเป็นคำถามชนิดปลายเปิดสำหรับกลุ่มตัวอย่าง ที่ผู้ศึกษาสร้างขึ้นจากการศึกษาแนวคิด ทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ประกอบด้วย 2 ส่วน ดังนี้

3.2.1 แบบสอบถาม เป็นแบบสอบถามเกี่ยวกับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วย 4 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 คำถามเป็นข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน และอายุราชการ มีลักษณะเป็นแบบสำรวจรายการ (Check List)

ส่วนที่ 2 คำถามเกี่ยวกับระดับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า โดยเป็นคำถามประเภทปลายปิด (Close Form) ให้ผู้ถูกถามเลือกตอบ

ทั้งนี้ ข้อคำถามทั้งหมดเป็นแบบมาตราส่วนประมาณค่า (Rating Scale) 5 ระดับ ตามแบบของลิเคิร์ต (Likert Scale) จำนวน 30 ข้อ ซึ่งมีหลักเกณฑ์การให้คะแนนแต่ละระดับ ดังนี้

ระดับความคิดเห็น	ระดับคะแนน
มากที่สุด	5
มาก	4
ปานกลาง	3
น้อย	2
น้อยที่สุด	1

การแปลผลเพื่ออธิบายตัวแปร แบ่งความแปรผันตัวแปรออกเป็น 5 ช่วง แต่ละช่วงกำหนดให้คะแนนในคำถามแต่ละข้อ ดังนี้

คะแนนสูงสุด เท่ากับ 5 คะแนน และคะแนนต่ำสุด เท่ากับ 1 คะแนน โดยกำหนดให้แต่ละคะแนนมีความผันแปรเป็นช่วงๆ ละเอียดๆ กัน สามารถกำหนดช่วงห่าง ได้ดังสูตรต่อไปนี้

$$\text{สูตรอันตรภาคชั้น} = \frac{\text{คะแนนสูงสุด} - \text{คะแนนต่ำสุด}}{\text{จำนวนชั้น}}$$

$$\text{แทนค่า} = \frac{5 - 1}{5} = 0.8$$

คะแนนเฉลี่ย 4.21 - 5.00 หมายถึง ความสำเร็จอยู่ในระดับมากที่สุด

คะแนนเฉลี่ย 3.41 - 4.20 หมายถึง ความสำเร็จอยู่ในระดับมาก

คะแนนเฉลี่ย 2.61 - 3.40 หมายถึง ความสำเร็จอยู่ในระดับปานกลาง

คะแนนเฉลี่ย 1.81 - 2.60 หมายถึง ความสำเร็จอยู่ในระดับน้อย

คะแนนเฉลี่ย 1.00 - 1.80 หมายถึง ความสำเร็จอยู่ในระดับน้อยที่สุด

3.2.2 ขั้นตอนในการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ

(1) ศึกษาค้นคว้าแนวคิด ทฤษฎี ที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ เพื่อนำมาเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่จะสร้างแบบสอบถามและแบบสัมภาษณ์ เพื่อให้ครอบคลุมเนื้อหาและรายละเอียดที่จะศึกษาในครั้งนี้

(2) ยกร่างแบบสอบถามให้สอดคล้องกับเนื้อหาและรายละเอียดที่กำหนดไว้ และตรวจสอบแก้ไขความถูกต้องของการใช้ภาษาและความเที่ยงตรงตามเนื้อหา

(3) ตรวจสอบและนำแบบสอบถามไปให้อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาอิสระตรวจสอบความเที่ยงตรงตามเนื้อหา (Content Validity) พร้อมทั้งปรับปรุงแก้ไขให้สมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

(4) นำแบบสอบถามที่ผ่านการพิจารณาแก้ไข ไปทดสอบก่อนนำไปใช้จริง (Pre-test) กับเจ้าหน้าที่เรือนจำอำเภอหลังสวน จังหวัดชุมพร จำนวน 30 คน เพื่อทดสอบความน่าเชื่อถือของแบบสอบถาม

(5) ผู้ศึกษานำแบบสอบถามมาทำการหาค่าความเชื่อมั่น โดยใช้สูตรสัมประสิทธิ์แอลฟา (Alpha Coefficient) ของครอนบาช (Cronbach) ซึ่งเมื่อกำหนดตามสูตรดังกล่าว หากได้ค่าสัมประสิทธิ์แอลฟา มีค่ามากกว่าหรือเท่ากับ 0.70 จึงจะถือว่า แบบสอบถามนั้นมีความสมบูรณ์ เที่ยงตรง เชื่อถือได้ และนำไปใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ ซึ่งจากผลการทดสอบได้ค่า Reliability Coefficients เท่ากับ 0.704 แสดงว่า แบบสอบถามมีความเชื่อถือได้

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.3.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยใช้แบบสอบถามในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากกลุ่มตัวอย่างเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ที่ส่งคืนมาให้ผู้ศึกษาโดยตรง

3.3.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการศึกษาค้นคว้าเอกสาร หนังสือ ตำรา บทความ บริการค้นหาข้อมูลภายใต้เครือข่ายอินเทอร์เน็ต และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการนำหลักธรรมมาภิบาลไปปฏิบัติ

โดยวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้ศึกษาได้ดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

(1) ขออนุญาตหน่วยงานโดยทำหนังสือจากวิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณีถึงเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ เพื่อขอความอนุเคราะห์เก็บข้อมูล

(2) แจกแบบสอบถามให้เจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำนวน 246 ชุด พร้อมระบุข้อความขอให้ส่งแบบสอบถามคืนภายในวันที่กำหนด

(3) เมื่อได้รับแบบสอบถามแล้ว ผู้ศึกษาทำการตรวจสอบความถูกต้องของแบบสอบถามอีกครั้ง หลังจากนั้นนำไปประมวลและวิเคราะห์ข้อมูล

3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูล เมื่อผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลและตรวจสอบความสมบูรณ์ของแบบสอบถามแล้ว ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำแบบสอบถามที่ได้กลับคืนมาทั้งหมด มาเข้ารหัส (Coding) แล้วนำไปวิเคราะห์ประเมินผลด้วยคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปช่วยในการวิเคราะห์ ค่าสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล มีดังนี้

3.4.1 การวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน และอายุราชการ ใช้สถิติเชิงบรรยายโดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage)

3.4.2 การวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ โดยใช้สถิติวิเคราะห์ One - sample t - test

3.4.3 การวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างตามคุณลักษณะด้านอายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน และอายุราชการ เป็นการวิเคราะห์ตัวแปรระหว่างกลุ่มตัวอย่างมากกว่า 2 กลุ่ม โดยใช้สถิติ F-test ด้วย การวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One - way Analysis of Variance : ANOVA) และการวิเคราะห์ความแตกต่างเป็นรายคู่ด้วยวิธีเชฟเฟ (Scheffe) โดยมีความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำนวน 6 หลัก คือ (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า



บทที่ 4 ผลการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ และศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ โดยจำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล ผู้วิจัยได้ลำดับการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

4.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

4.1 สัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล

เพื่อความเข้าใจที่ตรงกันในการแปลความหมาย ผู้วิจัยได้กำหนดสัญลักษณ์ที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

\bar{X}	แทน	ค่าคะแนนเฉลี่ย
S.D.	แทน	ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
n	แทน	ขนาดของตัวอย่าง
t	แทน	ค่าสถิติทดสอบแบบที (t-test)
F	แทน	ค่าสถิติทดสอบแบบเอฟ (F-test)
df	แทน	ค่าองศาแห่งความเป็นอิสระ (degree of freedom)
SS	แทน	ผลรวมของกำลังสองของค่าเบี่ยงเบน (sum of square)
MS	แทน	ความแปรปรวน (mean of sum of square)
*	แทน	การมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

4.2 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ตอนที่ 1 การวิเคราะห์ลักษณะทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม

การวิเคราะห์ข้อมูลส่วนบุคคลของกลุ่มตัวอย่าง ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน และอายุราชการ ซึ่งปรากฏผลการวิเคราะห์ ดังนี้

ตารางที่ 4.1 จำนวนและร้อยละของผู้ตอบแบบสอบถาม จำแนกตามลักษณะส่วนบุคคล

(n=246 คน)		
ข้อมูลทั่วไป	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
- ชาย	192	78.0
- หญิง	54	22.0
อายุ		
- 20 – 30 ปี	25	10.2
- 31 – 40 ปี	92	37.4
- 41 – 50 ปี	81	32.9
- 51 – 60 ปี	48	19.5
ระดับการศึกษาสูงสุด		
- ปวช. / ม.6	39	15.9
- ปวส. / อนุปริญญา	98	39.8
- ปริญญาตรี	99	40.2
- ปริญญาโท	7	2.8
- อื่นๆ	3	1.2
ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน		
- ปฏิบัติงาน	54	22.0
- ปฏิบัติการ	24	9.8
- ชำนาญงาน	86	35.0
- ชำนาญการ	67	27.2
- อาวุโส	3	1.2
- ชำนาญการพิเศษ	12	4.9
อายุราชการ		
- ต่ำกว่า 5 ปี	9	3.7
- 5 - 10 ปี	24	9.8
- 10 -15 ปี	70	28.5
- 15 ปีขึ้นไป	143	58.1

จากตารางที่ 4.1 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน 192 คน คิดเป็นร้อยละ 78.00 ช่วงอายุที่พบมากที่สุดอยู่ระหว่าง 31 - 40 ปี จำนวน 92 คน คิดเป็นร้อยละ 37.40 จบการศึกษาในระดับปริญญาตรีโดยส่วนใหญ่ จำนวน 99 คน คิดเป็นร้อยละ 40.20 ระดับตำแหน่งปัจจุบันส่วนใหญ่อยู่ในระดับชำนาญงาน จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 35.00 และมีอายุราชการตั้งแต่ 15 ปีขึ้นไป มากที่สุด จำนวน 143 คน คิดเป็นร้อยละ 58.10

ตอนที่ 2 ผลการวิเคราะห์ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

การวิเคราะห์ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วย 1. หลักนิติธรรม 2. หลักคุณธรรม 3. หลักความโปร่งใส 4. หลักความมีส่วนร่วม 5. หลักความรับผิดชอบ และ 6. หลักความคุ้มค่า ซึ่งปรากฏผลการวิเคราะห์ ดังนี้

ตารางที่ 4.2 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวม

ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์	\bar{X}	S.D.	ระดับความสำเร็จ
1 ด้านหลักนิติธรรม	4.09	0.570	มาก
2 ด้านหลักคุณธรรม	3.99	0.507	มาก
3 ด้านหลักความโปร่งใส	4.08	0.466	มาก
4 ด้านหลักความมีส่วนร่วม	3.97	0.553	มาก
5 ด้านหลักความรับผิดชอบ	3.97	0.595	มาก
6 ด้านหลักความคุ้มค่า	3.87	0.509	มาก
ภาพรวม	3.87	0.538	มาก

จากตารางที่ 4.2 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$) ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหลักนิติธรรม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.09$) รองลงมา คือ ด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$)

ตารางที่ 4.3 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักนิติธรรม

ด้านหลักนิติธรรม	\bar{X}	S.D.	ระดับความสำเร็จ
1 หน่วยงานของท่านมีการปรับปรุงกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความทันสมัยและเหมาะสมอย่าง สม่่าเสมอ	4.02	0.795	มาก
2 ในภาพรวมหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญต่อสิทธิ เสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน	3.87	0.743	มาก
3 ในภาพรวมผู้บริหารหน่วยงานท่าน มีการบริหารจัดการ ด้วยความเป็นธรรมโดยใช้หลักนิติธรรม	4.00	0.706	มาก
4 ในภาพรวมบุคลากรในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความ เข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบและข้อบังคับ	3.98	0.758	มาก
5 หน่วยงานของท่านมีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับใช้ในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักประโยชน์ของ ประชาชน	4.17	0.749	มาก
ภาพรวม	4.10	0.570	มาก

จากตารางที่ 4.3 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักนิติธรรม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.10$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ หน่วยงานของท่านมีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับใช้ในการ ปฏิบัติงานโดยยึดหลักประโยชน์ของประชาชนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.17$) รองลงมา คือ หน่วยงานของ ท่านมีการปรับปรุงกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความทันสมัย และเหมาะสมอย่างสม่าเสมออยู่ ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.02$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญ ต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$)

ตารางที่ 4.4 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักคุณธรรม

	ด้านหลักคุณธรรม	\bar{X}	S.D.	ระดับความสำเร็จ
1	ในภาพรวมบุคลากรในหน่วยงานของท่านปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต	4.08	0.698	มาก
2	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมไว้ชัดเจน	3.92	0.698	มาก
3	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติตามมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม	3.93	0.734	มาก
4	ในภาพรวมผู้บริหารของท่านทำการตัดสินใจโดยยึดถือผลประโยชน์ของส่วนรวม	4.01	0.759	มาก
5	ในภาพรวมผู้บริหารหน่วยงานของท่านปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่โดยยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน	3.91	0.779	มาก
	ภาพรวม	3.99	0.507	มาก

จากตารางที่ 4.4 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$) เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ในภาพรวมบุคลากรในหน่วยงานของท่านปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) รองลงมา คือ ในภาพรวมผู้บริหารของท่านทำการตัดสินใจโดยยึดถือผลประโยชน์ของส่วนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.01$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ในภาพรวมผู้บริหารหน่วยงานของท่านปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่โดยยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.91$)

ตารางที่ 4.5 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความโปร่งใส

	ด้านหลักความโปร่งใส	\bar{X}	S.D.	ระดับ ความสำเร็จ
1	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านปฏิบัติตามหลักมาตรฐานความโปร่งใส	3.99	0.682	มาก
2	ในภาพรวมหน่วยงานมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้	3.94	0.775	มาก
3	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีระบบการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ	4.08	0.716	มาก
4	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบตาม	4.03	0.696	มาก
5	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของบุคลากรเป็นไปด้วยความโปร่งใส	4.17	0.677	มาก
	ภาพรวม	4.08	0.466	มาก

จากตารางที่ 4.5 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของบุคลากรเป็นไปด้วยความโปร่งใสอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.17$) รองลงมา คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีระบบการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.94$)

ตารางที่ 4.6 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความมีส่วนร่วม

	ด้านหลักความมีส่วนร่วม	\bar{X}	S.D.	ระดับ ความสำเร็จ
1	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านดำเนินกิจกรรม/โครงการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่	3.89	0.805	มาก
2	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงาน	3.98	0.728	มาก
3	ผู้บริหารในหน่วยงานของท่านรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ	3.84	0.942	มาก
4	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแผนงาน/โครงการ แนวทางในการพัฒนาองค์กร	4.05	0.710	มาก
5	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชนหรือหน่วยงานที่มาติดต่อราชการ	4.05	0.746	มาก
	ภาพรวม	3.97	0.553	มาก

จากตารางที่ 4.6 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.97$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชนหรือหน่วยงานที่มาติดต่อราชการอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.05$) และในภาพรวมหน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแผนงาน/โครงการ แนวทางในการพัฒนาองค์กรอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.05$) รองลงมา คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.98$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ผู้บริหารในหน่วยงานของท่านรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆเพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ ($\bar{X} = 3.84$)

ตารางที่ 4.7 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความรับผิดชอบ

	ด้านหลักความรับผิดชอบ	\bar{X}	S.D.	ระดับความสำเร็จ
1	หน่วยงานของท่านมีระบบการปฏิบัติงานโดยยึดหลักภาระรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชัดเจน	3.94	0.808	มาก
2	ในภาพรวมผู้บริหารหน่วยงานของท่านมีการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง แผนการดำเนินงานที่ชัดเจน	4.03	0.725	มาก
3	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีระบบประเมินผลและตัวชี้วัดการดำเนินงานที่ชัดเจน	3.98	0.843	มาก
4	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านบุคลากรมีความสำคัญในการรับผิดชอบต่อหน้าที่และยอมรับผลจากการดำเนินงาน	4.01	0.658	มาก
5	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาระงานและงบประมาณ ตามความรับผิดชอบโดยยึดการมีส่วนร่วม	4.01	0.775	มาก
	ภาพรวม	3.97	0.595	มาก

จากตารางที่ 4.7 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.97$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ในภาพรวมผู้บริหารหน่วยงานของท่านมีการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง แผนการดำเนินงานที่ชัดเจนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.03$) รองลงมา คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาระงานและงบประมาณ ตามความรับผิดชอบโดยยึดการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.01$) และในภาพรวมหน่วยงานของท่านบุคลากรมีความสำคัญในการรับผิดชอบต่อหน้าที่และยอมรับผลจากการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.01$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ หน่วยงานของท่านมีระบบการปฏิบัติงานโดยยึดหลักภาระรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชัดเจน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.94$)

ตารางที่ 4.8 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความคุ้มค่า

	ด้านหลักความคุ้มค่า	\bar{X}	S.D.	ระดับความสำเร็จ
1	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการนำทรัพยากรมาใช้ใหม่เพื่อให้เกิดความประหยัด	4.03	0.722	มาก
2	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการใช้จ่ายงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ	4.12	0.733	มาก
3	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการนำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน	4.03	0.685	มาก
4	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการใช้เทคโนโลยี และ อุปกรณ์ต่างๆ ที่ทันสมัย เพื่อลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการให้บริการประชาชน	4.09	0.726	มาก
5	ในภาพรวมหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญต่อการประเมินความคุ้มค่าโดยเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับงบประมาณที่ใช้ไป	3.72	0.823	มาก
	ภาพรวม	3.87	0.509	มาก

จากตารางที่ 4.8 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$) เมื่อพิจารณารายข้อพบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการใช้จ่ายงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.12$) รองลงมา คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการใช้เทคโนโลยี และอุปกรณ์ต่างๆ ที่ทันสมัย เพื่อลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการให้บริการประชาชน อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.09$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญต่อการประเมินความคุ้มค่าโดยเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับงบประมาณที่ใช้ไปอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.72$)

ตอนที่ 3 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติโดยจำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล

สมมติฐานที่ 1 “ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ อยู่ในระดับมาก”

ตารางที่ 4.9 ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวม

ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์	\bar{X}	S.D.	ระดับความสำเร็จ
1 ด้านหลักนิติธรรม	4.10	0.570	มาก
2 ด้านหลักคุณธรรม	3.99	0.507	มาก
3 ด้านหลักความโปร่งใส	4.08	0.466	มาก
4 ด้านหลักความร่วมมือ	3.97	0.553	มาก
5 ด้านหลักความรับผิดชอบ	3.97	0.595	มาก
6 ด้านหลักความคุ้มค่า	3.87	0.509	มาก
ภาพรวม	3.87	0.538	มาก

จากตารางที่ 4.9 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$) ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหลักนิติธรรม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.10$) รองลงมา คือ ด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$)

สมมติฐานที่ 2 “เพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

H_0 : กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน

H_1 : กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.10 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำ เขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านเพศ

ความคิดเห็นต่อความสำเร็จ ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของ เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์	ค่าเฉลี่ย (\bar{X})		t	sig
	ชาย (192)	หญิง (54)		
1. ด้านหลักนิติธรรม	4.10	4.09	0.072	0.942
2. ด้านหลักคุณธรรม	4.01	3.91	1.388	0.166
3. ด้านหลักความโปร่งใส	4.06	4.15	-1.231	0.220
4. ด้านหลักความร่วมมือ	3.99	3.91	0.933	0.352
5. ด้านหลักความรับผิดชอบ	3.95	4.06	-1.248	0.213
6. ด้านหลักความคุ้มค่า	3.91	3.76	1.883	0.061
ภาพรวม	3.90	3.76	1.685	0.093

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 4.10 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านเพศ มีรายละเอียดดังนี้

1. เพศชาย มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ พบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.90$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความร่วมมือ ด้านหลักความรับผิดชอบ และด้านหลักความคุ้มค่า โดยค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.91 - 4.10 ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหลักนิติธรรม ($\bar{X} = 4.10$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ หลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.91$)

2. เพศหญิง มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ พบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.76$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความร่วมมือ และด้านหลักความคุ้มค่า โดยค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.76 - 4.15 ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 4.15$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.76$)

ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านเพศ ในภาพรวมไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($t = 1.685$, $Sig = 0.093$) จึงยอมรับสมมติฐาน H_0 และปฏิเสธ H_1 ดังนั้น เพศต่างกันมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 3 “อายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

H_0 : กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน

H_1 : กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.11 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุ

หลักธรรมาภิบาล	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	Sig
1. ด้านหลักนิติธรรม	ระหว่างกลุ่ม	0.457	3	0.152	0.466	0.706
	ภายในกลุ่ม	79.201	242	0.327		
	รวม	79.659	245			
2. ด้านหลักคุณธรรม	ระหว่างกลุ่ม	0.396	3	0.132	0.511	0.675
	ภายในกลุ่ม	62.587	242	0.259		
	รวม	62.984	245			
3. ด้านหลักความโปร่งใส	ระหว่างกลุ่ม	0.383	3	0.128	0.585	0.626
	ภายในกลุ่ม	52.821	242	0.218		
	รวม	53.204	245			

ตารางที่ 4.11 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	Sig
4. ด้านหลักความมีส่วนร่วม	ระหว่างกลุ่ม	2.434	3	0.811	2.705	0.046*
	ภายในกลุ่ม	72.588	242	0.300		
	รวม	75.021	245			
5. ด้านหลักความรับผิดชอบ	ระหว่างกลุ่ม	0.671	3	0.224	0.628	0.597
	ภายในกลุ่ม	86.182	242	0.356		
	รวม	86.854	245			
6. ด้านหลักความคุ้มค่า	ระหว่างกลุ่ม	0.228	3	0.076	0.291	0.832
	ภายในกลุ่ม	63.365	242	0.262		
	รวม	63.593	245			
ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	0.097	3	0.032	0.110	0.954
	ภายในกลุ่ม	70.860	242	0.293		
	รวม	70.956	245			

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 4.11 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุ ในภาพรวมไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 0.110$, $Sig = 0.954$) จึงยอมรับสมมติฐาน H_0 และปฏิเสธ H_1 ดังนั้น อายุต่างกันมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 และเมื่อเปรียบเทียบเป็นรายด้านพบว่า ด้านที่มีความแตกต่างกัน คือ ด้านหลักความมีส่วนร่วม โดยมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

เพื่อให้เห็นความแตกต่าง ผู้ศึกษาค้นคว้าได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ ตามวิธีการของ Scheffe test ดังผลการเปรียบเทียบเป็นรายคู่ ตามตาราง 4.12

ตารางที่ 4.12 ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความแตกต่างเป็นรายคู่ ความสำเร็จในการนำ
หลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ (ด้านหลักการมีส่วนร่วม)
จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุ

อายุ (ปี)	(\bar{X})	20-30	31-40	41-50	51-60
20-30	3.82	-		0.342*	
31-40	3.86		-		
41-50	3.87			-	
51-60	3.89				-

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 4.12 เมื่อทำการทดสอบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ ด้วยวิธีการของเชฟเฟ (Scheffe) พบว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ 20-30 ปี มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ (ด้านหลักการมีส่วนร่วม) แตกต่างกับกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ 41-50 ปี

สมมติฐานที่ 4 “ระดับการศึกษาสูงสุดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

H_0 : กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาสูงสุดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน

H_1 : กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาสูงสุดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.13 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำ เขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านระดับการศึกษาสูงสุด

หลักธรรมาภิบาล	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	Sig
1. ด้านหลักนิติธรรม	ระหว่างกลุ่ม	1.280	4	0.320	0.984	0.417
	ภายในกลุ่ม	78.378	241	0.325		
	รวม	79.659	245			
2. ด้านหลักคุณธรรม	ระหว่างกลุ่ม	2.055	4	0.514	2.032	0.091
	ภายในกลุ่ม	60.929	241	0.253		
	รวม	62.984	245			
3. ด้านหลักความโปร่งใส	ระหว่างกลุ่ม	1.026	4	0.257	1.185	0.318
	ภายในกลุ่ม	52.178	241	0.217		
	รวม	53.204	245			
4. ด้านหลักความมีส่วนร่วม	ระหว่างกลุ่ม	2.160	4	0.540	1.786	0.132
	ภายในกลุ่ม	72.862	241	0.302		
	รวม	75.021	245			
5. ด้านหลักความรับผิดชอบ	ระหว่างกลุ่ม	2.194	4	0.549	1.561	0.185
	ภายในกลุ่ม	84.660	241	0.351		
	รวม	86.854	245			

ตารางที่ 4.13 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	Sig
6. ด้านหลักความคุ้มค่า	ระหว่างกลุ่ม	0.633	4	0.158	0.605	0.659
	ภายในกลุ่ม	62.961	241	0.261		
	รวม	63.593	245			
ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	1.480	4	0.370	1.283	0.277
	ภายในกลุ่ม	69.476	241	0.288		
	รวม	70.956	245			

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 4.13 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านระดับการศึกษาสูงสุด ในภาพรวมไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 1.283$, $Sig = 0.277$) จึงยอมรับสมมติฐาน H_0 และปฏิเสธ H_1 ดังนั้น เพศต่างกันมีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 5 “ระดับตำแหน่งในปัจจุบันต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

H_0 : กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับตำแหน่งในปัจจุบันต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน

H_1 : กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับตำแหน่งในปัจจุบันต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.14 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำ เขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านระดับตำแหน่งในปัจจุบัน

หลักธรรมาภิบาล	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	Sig
1. ด้านหลักนิติธรรม	ระหว่างกลุ่ม	1.129	5	0.226	0.690	0.631
	ภายในกลุ่ม	78.529	240	0.327		
	รวม	79.659	245			
2. ด้านหลักคุณธรรม	ระหว่างกลุ่ม	1.027	5	0.205	0.795	0.554
	ภายในกลุ่ม	61.957	240	0.258		
	รวม	62.984	245			
3. ด้านหลักความโปร่งใส	ระหว่างกลุ่ม	.762	5	0.152	0.698	0.626
	ภายในกลุ่ม	52.442	240	0.219		
	รวม	53.204	245			
4. ด้านหลักความมีส่วนร่วม	ระหว่างกลุ่ม	1.288	5	0.258	0.839	0.523
	ภายในกลุ่ม	73.733	240	0.307		
	รวม	75.021	245			
5. ด้านหลักความรับผิดชอบ	ระหว่างกลุ่ม	1.421	5	0.284	0.798	0.552
	ภายในกลุ่ม	85.433	240	0.356		
	รวม	86.854	245			

ตารางที่ 4.14 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	Sig
6. ด้านหลักความคุ้มค่า	ระหว่างกลุ่ม	0.573	5	0.115	0.436	0.823
	ภายในกลุ่ม	63.021	240	0.263		
	รวม	63.593	245			
ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	1.479	5	0.296	1.021	0.406
	ภายในกลุ่ม	69.478	240	0.289		
	รวม	70.956	245			

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 4.14 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะระดับตำแหน่งในปัจจุบัน ในภาพรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 1.021$, $Sig = 0.406$) จึงยอมรับสมมติฐาน H_0 และปฏิเสธ H_1 ดังนั้น ระดับตำแหน่งในปัจจุบันต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สมมติฐานที่ 6 “อายุราชการต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

H_0 : กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุราชการต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน

H_1 : กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุราชการต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างกัน

ตารางที่ 4.15 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำ เขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุราชการ

หลักธรรมาภิบาล	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	Sig
1. ด้านหลักนิติธรรม	ระหว่างกลุ่ม	2.552	3	0.851	2.670	0.048*
	ภายในกลุ่ม	77.107	242	0.319		
	รวม	79.659	245			
2. ด้านหลักคุณธรรม	ระหว่างกลุ่ม	1.189	3	0.396	1.552	0.202
	ภายในกลุ่ม	61.795	242	0.255		
	รวม	62.984	245			
3. ด้านหลักความโปร่งใส	ระหว่างกลุ่ม	0.495	3	0.165	0.757	0.519
	ภายในกลุ่ม	52.709	242	0.218		
	รวม	53.204	245			
4. ด้านหลักความมีส่วนร่วม	ระหว่างกลุ่ม	0.933	3	0.311	1.016	0.386
	ภายในกลุ่ม	74.088	242	0.306		
	รวม	75.021	245			
5. ด้านหลักความรับผิดชอบ	ระหว่างกลุ่ม	1.796	3	0.599	1.704	0.167
	ภายในกลุ่ม	85.057	242	0.351		
	รวม	86.854	245			

ตารางที่ 4.15 (ต่อ)

หลักธรรมาภิบาล	แหล่งความแปรปรวน	SS	df	MS	F	Sig
6. ด้านหลักความคุ้มค่า	ระหว่างกลุ่ม	3.135	3	1.045	4.183	0.007*
	ภายในกลุ่ม	60.458	242	0.250		
	รวม	63.593	245			
ภาพรวม	ระหว่างกลุ่ม	2.995	3	0.998	3.555	0.015*
	ภายในกลุ่ม	67.961	242	0.281		
	รวม	70.956	245			

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 4.15 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุราชการ ในภาพรวมมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 3.555$, $Sig = 0.015$) จึงปฏิเสธสมมติฐาน H_0 และยอมรับ H_1 ดังนั้น อายุราชการต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

เพื่อให้เห็นความแตกต่าง ผู้ศึกษาค้นคว้าได้ทำการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ ตามวิธีการของ Scheffe test ดังผลการเปรียบเทียบเป็นรายคู่ ตามตารางที่ 4.16

ตารางที่ 4.16 ผลการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายคู่ ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำ

หลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุราชการ

อายุราชการ	(\bar{x})	ต่ำกว่า 5 ปี	5 - 10 ปี	10 -15 ปี	15 ปีขึ้นไป
ต่ำกว่า 5 ปี	3.39	-	-0.611*	-0.554*	
5 - 10 ปี	4.00		-		
10 -15 ปี	3.94			-	
15 ปีขึ้นไป	3.84				-

*มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

จากตารางที่ 4.16 เมื่อทำการทดสอบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ ด้วยวิธีการของเชฟเฟ (Scheffe) พบว่า ผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการต่ำกว่า 5 ปี มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างจากผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการ 5-10 ปี และผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการ 10-15 ปี

ตารางที่ 4.17 สรุปผลการทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐาน	ยอมรับสมมติฐาน	ปฏิเสธสมมติฐาน
สมมติฐานที่ 1	✓	-
สมมติฐานที่ 2	✓	-
สมมติฐานที่ 3	✓	-
สมมติฐานที่ 4	✓	-
สมมติฐานที่ 5	✓	-
สมมติฐานที่ 6	-	✓



บทที่ 5

สรุป อภิปรายผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์” ในครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ และศึกษาเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล มีรายละเอียด ดังนี้

- 5.1 สรุปผลการวิจัย
- 5.2 อภิปรายผลการวิจัย
- 5.3 ข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการวิจัย

ในการศึกษาวิจัย เรื่อง “ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์” กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษา มีจำนวน 246 คน คำนวณได้จากตัวแทนเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ทั้ง 8 แห่ง ด้วยสูตรทาโร่ ยามาเน่ (Yamane) โดยใช้ค่าระดับความคลาดเคลื่อน 0.05 เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาวิจัยเป็นแบบสอบถาม (Questionnaire) ประกอบด้วย ส่วนที่ 1 คำถามที่เป็นข้อมูลคุณลักษณะส่วนบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน และอายุราชการ มีลักษณะเป็นแบบสำรวจรายการ (Check List) ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับระดับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักการมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า โดยเป็นคำถามประเภทปลายปิด (Close Form) ให้ผู้ถูกถามเลือกตอบทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำแบบสอบถามที่ได้กลับคืนมาทั้งหมดมาเข้ารหัส (coding) แล้วนำไปวิเคราะห์ประเมินผลด้วยคอมพิวเตอร์ โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูปช่วยในการวิเคราะห์ ค่าสถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ใช้สถิติเชิงบรรยายโดยการแจกแจงความถี่ (Frequency) และค่าร้อยละ (Percentage) ในการวิเคราะห์ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล ส่วนการวิเคราะห์ระดับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ โดยใช้สถิติวิเคราะห์ One - sample t - test และการวิเคราะห์เปรียบเทียบระดับความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของกลุ่มตัวอย่างตามคุณลักษณะการ

วิเคราะห์ตัวแปรระหว่างกลุ่มตัวอย่างมากกว่า 2 กลุ่ม โดยใช้สถิติ F-test ด้วยการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (One - way Analysis of Variance : ANOVA) และการวิเคราะห์ความแตกต่างเป็นรายคู่ด้วยวิธีเชฟเฟ (Scheffe)

5.1.1 วิเคราะห์ผลการวิจัย

5.1.1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม

ปัจจัยคุณลักษณะส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ประกอบด้วย เพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน และอายุราชการ ทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการหาค่าความถี่และร้อยละ โดยนำเสนอข้อมูลดังปรากฏผลจากการศึกษา จำแนกตามคุณลักษณะส่วนบุคคล ดังนี้

เพศ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศชาย จำนวน 192 คน คิดเป็นร้อยละ 78.00

ผู้ตอบแบบสอบถามเป็นเพศหญิง จำนวน 54 คน คิดเป็นร้อยละ 22.00

อายุ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีอายุอยู่ในช่วง 31 - 40 ปี มากที่สุด คือ จำนวน 92 คน คิดเป็นร้อยละ 37.40 ช่วงอายุ 41 - 50 ปี จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 32.90 ช่วงอายุ 51 - 60 ปี จำนวน 48 คน คิดเป็นร้อยละ 19.50 และ 21 - 30 ปี จำนวน 25 คน คิดเป็นร้อยละ 10.20 ตามลำดับ

ระดับการศึกษาสูงสุด พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีระดับการศึกษาปริญญาตรีมากที่สุด คือ จำนวน 99 คน คิดเป็นร้อยละ 40.20 รองลงมา คือ ปวส./อนุปริญญา จำนวน 98 คน คิดเป็นร้อยละ 39.80 ปวช./ม.6 จำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 15.90 ปริญญาโท จำนวน 7 คน คิดเป็นร้อยละ 2.80 และอื่นๆ จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 1.20 ตามลำดับ

ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามอยู่ในระดับชำนาญงานมากที่สุด คือ จำนวน 86 คน คิดเป็นร้อยละ 35.00 รองลงมา คือ ระดับชำนาญการ จำนวน 67 คน คิดเป็นร้อยละ 27.20 ระดับปฏิบัติงาน 54 คน คิดเป็นร้อยละ 22.00 ระดับปฏิบัติการ จำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 9.80 ระดับชำนาญการพิเศษ 12 คน คิดเป็นร้อยละ 4.90 และระดับอาวุโส จำนวน 3 คน คิดเป็นร้อยละ 1.20 ตามลำดับ

อายุราชการ พบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามมีอายุราชการ 15 ปีขึ้นไปมากที่สุด จำนวน 143 คน คิดเป็นร้อยละ 58.10 รองลงมา คือ มีอายุราชการ 10 - 15 ปี จำนวน 70 คน คิดเป็นร้อยละ 28.50 อายุราชการ 5 - 10 ปี จำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 9.80 และอายุราชการต่ำกว่า 5 ปี จำนวน 9 คน คิดเป็นร้อยละ 3.70 ตามลำดับ

5.1.1.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ประกอบด้วย (1) หลักนิติธรรม (2) หลักคุณธรรม (3) หลักความโปร่งใส (4) หลักความมีส่วนร่วม (5) หลักความรับผิดชอบ และ (6) หลักความคุ้มค่า

ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$) เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ด้านหลัก

นิติธรรม ($\bar{X} = 4.09$) อยู่ในระดับมาก รองลงมา คือ ด้านหลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 4.08$) อยู่ในระดับมาก ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.87$) อยู่ในระดับมาก โดยสรุปผลแต่ละด้าน ได้ดังนี้

ด้านหลักนิติธรรม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.10$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ หน่วยงานของท่านมีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับใช้ในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักประโยชน์ของประชาชนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.17$) รองลงมา คือ หน่วยงานของท่านมีการปรับปรุงกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความทันสมัย และเหมาะสมอย่างสม่ำเสมออยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.02$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$)

ด้านหลักคุณธรรม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.99$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ในภาพรวมบุคลากรในหน่วยงานของท่านปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) รองลงมา คือ ในภาพรวมผู้บริหารของท่านทำการตัดสินใจโดยยึดถือผลประโยชน์ของส่วนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.01$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ในภาพรวมผู้บริหารหน่วยงานของท่านปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่โดยยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกันอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.91$)

ด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของบุคลากรเป็นไปด้วยความโปร่งใสอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.17$) รองลงมา คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีระบบการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.94$)

ด้านหลักความมีส่วนร่วม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.97$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชนหรือหน่วยงานที่มาติดต่อราชการอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.05$) และในภาพรวมหน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแผนงาน/โครงการ แนวทางในการพัฒนาองค์การอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.05$) รองลงมา คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.98$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ผู้บริหารในหน่วยงานของท่านรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ ($\bar{X} = 3.84$)

ด้านหลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.97$) เมื่อพิจารณารายข้อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ในภาพรวมผู้บริหารหน่วยงานของท่านมีการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง แผนการ

ดำเนินงานที่ชัดเจนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.03$) รองลงมา คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาระงานและงบประมาณ ตามความรับผิดชอบโดยยึดการมีส่วนร่วมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.01$) และในภาพรวมหน่วยงานของท่านบุคลากรมีความสำนึกในการรับผิดชอบต่อหน้าที่และยอมรับผลจากการดำเนินงานอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.01$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ หน่วยงานของท่านมีระบบการปฏิบัติงานโดยยึดหลักการรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชัดเจนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.94$)

ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$) เมื่อพิจารณารายชื่อ พบว่า ข้อที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการใช้จ่ายงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.12$) รองลงมา คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านมีการใช้เทคโนโลยี และอุปกรณ์ต่างๆ ที่ทันสมัย เพื่อลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการให้บริการประชาชนอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.09$) ส่วนข้อที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ในภาพรวมหน่วยงานของท่านให้ความสำคัญต่อการประเมินความคุ้มค่าโดยเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับงบประมาณที่ใช้ไปอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.72$)

5.1.2 สรุปผลการทดสอบสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 1 “ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ อยู่ในระดับมาก”

จากตาราง 4.9 พบว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$) ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ และเมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงที่สุด คือ ด้านหลักนิติธรรม อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.10$) รองลงมา คือ ด้านหลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 4.08$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.87$)

สมมติฐานที่ 2 “เพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

จากตาราง 4.10 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านเพศ มีรายละเอียดดังนี้

1. เพศชาย มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ พบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.90$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความร่วมมือ ด้านหลักความรับผิดชอบต่อ และด้านหลักความคุ้มค่า โดยค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.91 - 4.10 ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหลักนิติธรรม ($\bar{X} = 4.10$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ หลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.91$)

2. เพศหญิง มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ พบว่า ภาพรวมอยู่ในระดับมาก ($\bar{X} = 3.76$) เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน ด้านที่อยู่ในระดับมาก ได้แก่ ด้านหลักความโปร่งใส ด้านหลักนิติธรรม ด้านหลักความรับผิดชอบ ด้านหลักคุณธรรม ด้านหลักความมีส่วนร่วม และด้านหลักความคุ้มค่า โดยค่าเฉลี่ยอยู่ระหว่าง 3.76 – 4.15 ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหลักความโปร่งใส ($\bar{X} = 4.15$) ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านหลักความคุ้มค่า ($\bar{X} = 3.76$)

ผลการเปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านเพศ ในภาพรวมไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($t = 1.685$, $Sig = 0.093$) จึงยอมรับสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 3 “อายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

จากตาราง 4.11 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุ ในภาพรวมไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 0.110$, $Sig = 0.954$) จึงยอมรับสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 4 “ระดับการศึกษาสูงสุดต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

จากตาราง 4.13 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านระดับการศึกษาสูงสุด ในภาพรวมไม่มีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 1.283$, $Sig = 0.277$) จึงยอมรับสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 5 “ระดับตำแหน่งในปัจจุบันต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

จากตาราง 4.14 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะระดับตำแหน่งในปัจจุบัน ในภาพรวมไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 1.021$, $Sig = 0.406$) จึงยอมรับสมมติฐาน

สมมติฐานที่ 6 “อายุราชการต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน”

จากตาราง 4.15 เปรียบเทียบความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ จำแนกตามคุณลักษณะด้านอายุราชการ ในภาพรวมมีความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ($F = 3.555$, $Sig = 0.015$) จึงปฏิเสธสมมติฐาน และเมื่อทำการทดสอบค่าเฉลี่ยเป็นรายคู่ ด้วยวิธีการของเชฟเฟ (Scheffe) พบว่า ผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการต่ำกว่า 5 ปี มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

แตกต่างจากผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการ 5-10 ปี และผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการ 10-15 ปี โดยผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการ 5-10 ปี มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์สูงกว่าผู้ที่ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการ 10-15 ปีและผู้ปฏิบัติงานที่มีอายุราชการต่ำกว่า 5 ปี ตามลำดับ

5.2 อภิปรายผลการวิจัย

จากการศึกษา พบว่า ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายด้าน พบว่า ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดที่สุด คือ ด้านหลักนิติธรรม รองลงมา คือ ด้านหลักความโปร่งใส ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยน้อยที่สุด คือ ด้านหลักความคุ้มค่า สอดคล้องกับงานวิจัยของชำนาญ คกรอด (2554, หน้า 149) ได้ทำการศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ กรณีเรือนจำและทัณฑสถานเขต 8 กรมราชทัณฑ์ จากการศึกษาพบว่า ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของข้าราชการระดับตำแหน่งที่ 1 - 6 ไม่แตกต่างกัน ขณะเดียวกันยังสอดคล้องกับงานวิจัยของนันทกร วิไชยวงศ์ (2552, หน้า 71) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง ความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย พบว่า กลุ่มประชากรที่มีปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพ ระดับการศึกษา และอายุการทำงาน ที่แตกต่างกัน มีความพร้อมในการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลในแต่ละหลัก ทั้ง 6 หลัก ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า ไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 สอดคล้องกับงานวิจัยของอภิชาติ โชตซ์ชวัลย์กุล (2550, หน้า 89) ซึ่งทำการศึกษาเรื่อง การบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลกรณีสึกษาเขตอำเภอนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี ผลการศึกษาพบว่า ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอนองหญ้าไซ อยู่ในระดับมาก ระดับความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบลจำแนกตามตำแหน่ง เพศ อายุ การศึกษา และระยะเวลาในการทำงาน ไม่แตกต่างกัน และสอดคล้องกับการศึกษาของชาคริต ใจปันทา (2560, หน้า 91-94) ที่ได้ทำการศึกษาเรื่อง การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ผลการวิจัยพบว่า ความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ระดับความคิดเห็นของบุคลากรที่มีต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม ด้านความโปร่งใส มีค่าเฉลี่ยมากเป็นลำดับแรก รองลงมา คือ หลักคุณธรรม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า โดยบุคลากรที่มีเพศและประเภทบุคลากรที่ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

สรุปได้ว่า ความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ทั้ง 6 ด้าน (หลักพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542) ในภาพรวมอยู่ในระดับมาก ด้านที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ด้านหลักนิติธรรม รองลงมา คือ ด้านหลักความโปร่งใส ส่วนด้านที่มีค่าเฉลี่ยต่ำสุด คือ ด้านหลักความคุ้มค่า และคุณลักษณะส่วนบุคคลด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษาสูงสุด และระดับตำแหน่งในปัจจุบัน มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ ไม่แตกต่างกัน ยกเว้นคุณลักษณะส่วนบุคคลด้านอายุ ที่มีความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ แตกต่างกัน

5.3 ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

1) ในการวิจัยครั้งต่อไป ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ และมีการเปรียบเทียบความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขตต่างๆ ของกรมราชทัณฑ์ (เรือนจำเขต 1 เขต 2 เขต 3 เขต 4 เขต 5 เขต 6 เขต 8 เขต 9 และเรือนจำเขตอิสระ)

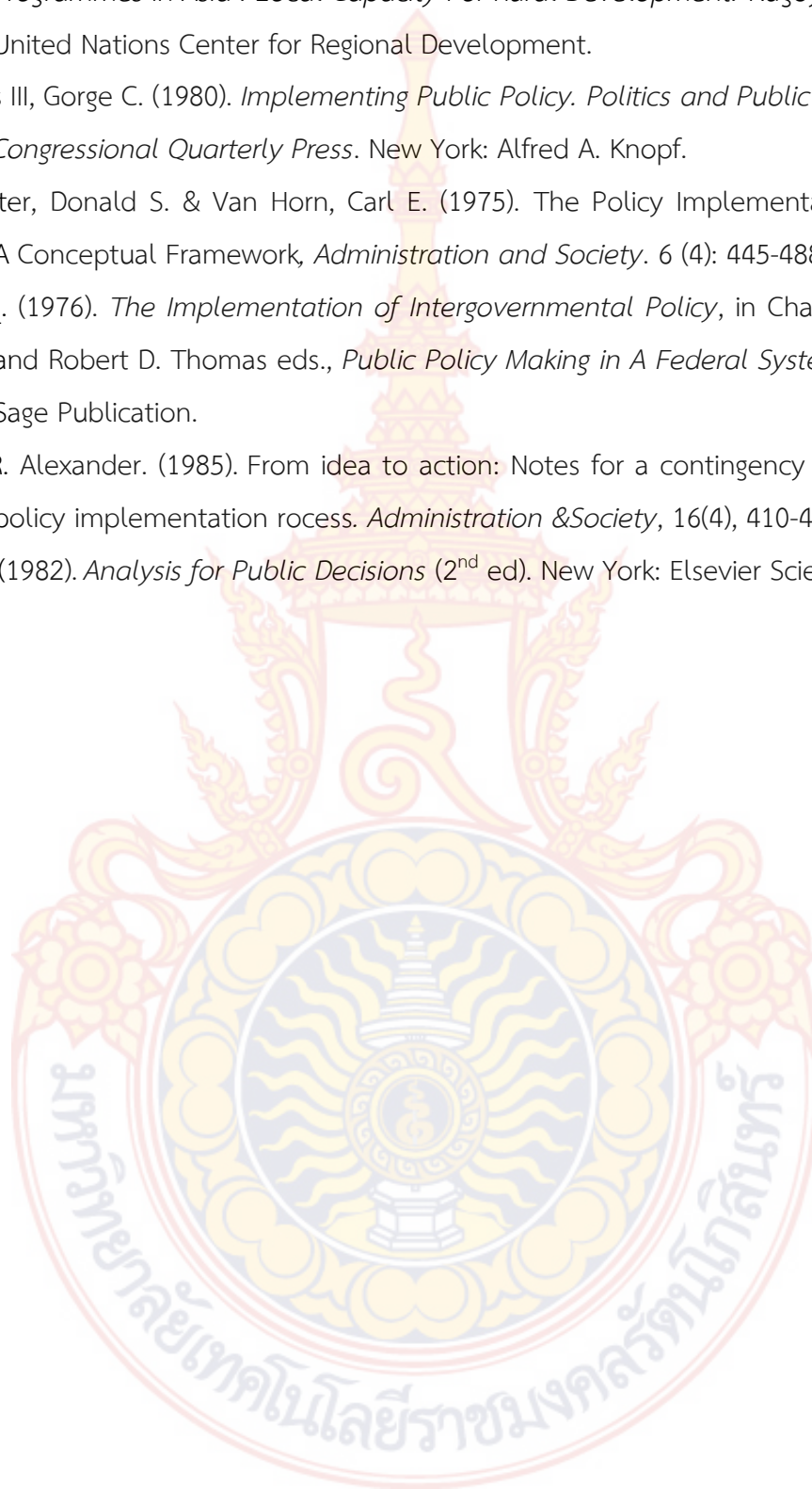
2) เพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลประสบความสำเร็จ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล หน่วยงานควรมีการสร้างความเข้าใจในหลักปฏิบัติของนโยบายนั้นๆ และควรจัดให้มีการอบรม สัมมนา หรือกิจกรรมที่เพิ่มพูนความรู้ให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน บุคลากรหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนมีการประชาสัมพันธ์แนวทางในการปฏิบัติงานตามหลักธรรมาภิบาลอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้บุคลากรในองค์กรเกิดความเข้าใจอย่างถ่องแท้

บรรณานุกรม

- กล้า ทองขาว. (2551). *การนำนโยบายไปปฏิบัติ*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- ชาคริต ใจปันทา. (2560). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำจังหวัดมหาสารคาม*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม, มหาสารคาม.
- ชำนาญ คงรอด. (2554). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำและทัณฑสถานเขต 8 กรมราชทัณฑ์*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- ถวิลวดี บุรีกุล และวารภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ. (2550). *วัดระดับการบริหารจัดการที่ดี*. (พิมพ์ครั้งที่3). กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์. (2553). *การศึกษานโยบายสาธารณะของไทย : กรณีศึกษานโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.
- นนทกร วิชัยวงศ์. (2552). *ความพร้อมในการบริหารจัดการตามหลักธรรมาภิบาลของเรือนจำอำเภอบึงกาฬ จังหวัดหนองคาย*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- ธีรยุทธ บุญมี. (2541). *สังคมเข้มแข็ง ธรรมรัฐแห่งชาติ*. กรุงเทพฯ: สายธาร.
- พรรณรายณ์ เวณูผล. (2554). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภอลำทับ จังหวัดกระบี่*. การศึกษาค้นคว้าอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546. (9 ตุลาคม 2546). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 120 ตอนที่ 100 ก หน้า 2-16.
- พนัส ทัศนียานนท์. (2555). *กรณีศึกษาเขตแดนระหว่างประเทศ-กลุ่มประเทศยุโรปและบทบาทขององค์กรกลางระหว่างประเทศ ICJ-PCA*. กรุงเทพฯ: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์.
- เพลินตา ตันรังสรรค์. (2554). *หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance)*. เข้าถึงได้จาก: <http://www.senate.go.th/lawdatacenter/modules.php?name=News&file=article&sid=508>, 10 ตุลาคม 2560.
- มยุรี อนุมานราชธน. (2547). *นโยบายสาธารณะ : แนวความคิด กระบวนการและการวิเคราะห์*. (พิมพ์ครั้งที่ 2). เชียงใหม่: คະนิงนิจการพิมพ์.

- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542. (10 สิงหาคม 2542). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่ม 116 ตอนที่ 63 ง. หน้า 26-27.
- เรณู หมิ่นห่อ. (2554). *ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อผลสัมฤทธิ์ในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต*. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาวิชาวิทยาการการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.
- ลัดดา พลวัฒน์. (เมษายน-กันยายน 2557). *ธรรมาภิบาลกับการบริหารมหาวิทยาลัย*. *วารสารการบริหารการศึกษามหาวิทยาลัยบูรพา*, 8(2), หน้า 20-21.
- ลิขิต อีระเวคิน. (2553). *การเมืองการปกครองของไทย*. (พิมพ์ครั้งที่ 8 แก้ไขปรับปรุง). กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- วรเดช จันทรศร. (2548). *ทฤษฎีการนำนโยบายไปปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: สหายบล็อกและการพิมพ์.
- _____. (2554). *ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ*. (พิมพ์ครั้งที่ 5). กรุงเทพฯ: พริกหวานกราฟฟิค.
- ศุภชัย ยาวะประภาษ และปิยากร หวังมหาพร. (2552). *นโยบายสาธารณะไทย : กำเนิดพัฒนาการและสถานภาพของศาสตร์*. กรุงเทพฯ: จุฑทอง.
- สถาบันพระปกเกล้า. (2544). *ตัวชี้วัดธรรมาภิบาล*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- สมพร เฟื่องจันทร์. (2539). *นโยบายสาธารณะ ทฤษฎีและการปฏิบัติ*. กรุงเทพฯ: โอ.เอส.พรีนติ้ง เฮ้าส์.
- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. (2547). *การสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. (พิมพ์ครั้งที่ 4). นนทบุรี: สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2546). *การส่งเสริมหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี*. เข้าถึงได้จาก: http://www.opdc.go.th/special.php?spc id=3& content_id, 9 ธันวาคม 2560.
- อภิชาติ โชตชัชวาลกุล. (2550). *การบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษา เขตอำเภอหนองหญ้าไซ จังหวัดสุพรรณบุรี*. การศึกษาอิสระรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยขอนแก่น, ขอนแก่น.
- อมรา พงศาพิชญ์. (2551). *ธรรมรัฐกับประชาสังคม*. กรุงเทพฯ: สมาคมรัฐประศาสนศาสตร์แห่งประเทศไทย.
- อริย์ธัช แก้วเกาะสะบ้า. (2560). *หลักธรรมาภิบาลในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560*. เข้าถึงได้จาก: <http://www.parliament.go.th>, 14 ธันวาคม 2560.
- อลงกต แผนสนิท. (2557). *การนำนโยบายไปปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลของราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัดนครราชสีมา*. วิทยานิพนธ์ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต. สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ วิทยาลัยบัณฑิตศึกษาด้านการจัดการ มหาวิทยาลัยศรีปทุม, กรุงเทพมหานคร.

- Cheema, Shabbir G. & Rondinelli, Dennis A. (1983). *Implimentation Decentralization Programmes in Asia : Local Capacity For Rural Development*. Nagoya, Japan : United Nations Center for Regional Development.
- Edwards III, Gorge C. (1980). *Implementing Public Policy. Politics and Public Policy Series. Congressional Quarterly Press*. New York: Alfred A. Knopf.
- Van Meter, Donald S. & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration and Society*. 6 (4): 445-488.
- _____. (1976). *The Implementation of Intergovernmental Policy*, in Charles O. Jones, and Robert D. Thomas eds., *Public Policy Making in A Federal System*. California: Sage Publication.
- Ernest R. Alexander. (1985). From idea to action: Notes for a contingency theory of the policy implementation rocess. *Administration & Society*, 16(4), 410-413.
- Quade. (1982). *Analysis for Public Decisions* (2nd ed). New York: Elsevier Science.





ภาคผนวก ก

แบบสอบถามเพื่อการวิจัย

แบบสอบถาม

เรื่อง ความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์

คำชี้แจง

1. แบบสอบถามฉบับนี้ ใช้สอบถามเจ้าหน้าที่เรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์ เพื่อศึกษาความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์
2. แบบสอบถามนี้มีทั้งหมด 2 ส่วน
ส่วนที่ 1 เป็นการสอบถามเกี่ยวกับข้อมูลส่วนบุคคล
ส่วนที่ 2 เป็นการสอบถามเพื่อวัดระดับความคิดเห็นต่อความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์
3. ข้อมูลที่ได้รับจากท่าน ผู้วิจัยจะถือเป็นความลับและจะนำเสนอข้อมูลในภาพรวมเท่านั้น ดังนั้น ข้อมูลดังกล่าวจะไม่มีผลต่อการปฏิบัติงานของท่านแต่อย่างใด แต่จะนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการศึกษาวิจัยเท่านั้น
4. ขอความกรุณานำแบบสอบถามที่กรอกข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ส่งคืนให้นายอดิศศักดิ์ เสรีพงศ์ ตำแหน่ง นักทัศนวิทยาปฏิบัติการ เรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ภายในวันที่ 16 มีนาคม 2561

ผู้วิจัยขอขอบพระคุณทุกท่านที่สละเวลาในการตอบแบบสอบถามชุดนี้

นายอดิศศักดิ์ เสรีพงศ์

นักศึกษาระดับปริญญาโท วิทยาลัยนวัตกรรมการจัดการ

มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลรัตนโกสินทร์

วิชาเอก นวัตกรรมการบริหารและการจัดการรัฐกิจ

โทร. 0 3261 1159 (มือถือ) 082 2938346

ตอนที่ 1 ข้อมูลส่วนบุคคล

คำชี้แจง โปรดเขียนเครื่องหมาย ✓ ลงใน () หน้าข้อความที่เป็นจริง หรือกรอกข้อความลงในช่องว่างตามความเป็นจริง

1. เพศ

- () 1. ชาย () 2. หญิง

2. อายุ

- () 1. 20 - 30 ปี () 3. 41 - 50 ปี
() 2. 31 - 40 ปี () 4. 51 - 60 ปี

3. ระดับการศึกษาสูงสุด

- () 1. ปวช. / ม.6 () 4. ปริญญาโท
() 2. ปวส. / อนุปริญญา () 5. อื่นๆ โปรดระบุ.....
() 3. ปริญญาตรี

6. ระดับตำแหน่งในปัจจุบัน

- () 1. ปฏิบัติงาน () 4. ชำนาญการ
() 2. ปฏิบัติการ () 5.อาวุโส
() 3. ชำนาญงาน () 6. ชำนาญการพิเศษ

7. อายุราชการ

- () 1. ต่ำกว่า 5 ปี () 4. 10 -15 ปี
() 2. 5 - 10 ปี () 5. 15 ปีขึ้นไป

ตอนที่ 2 ระดับความสำเร็จในการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติของเรือนจำเขต 7 กรมราชทัณฑ์
คำชี้แจง โปรดเติมเครื่องหมาย ✓ ลงในตารางให้ตรงกับความคิดเห็นของท่าน

(5 = มากที่สุด ; 4 = มาก ; 3 = ปานกลาง ; 2 = น้อย ; 1 = น้อยที่สุด)

ความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
1. หลักนิติธรรม					
1.1 หน่วยงานของท่านมีการปรับปรุงกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ ให้มีความทันสมัยและเหมาะสมอย่างสม่ำเสมอ					
1.2 หน่วยงานของท่านให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน					
1.3 ผู้บริหารหน่วยงานท่าน มีการบริหารจัดการด้วยความเป็นธรรมโดยใช้หลักนิติธรรม					
1.4 บุคลากรในหน่วยงานของท่านมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกฎหมาย คำสั่ง ระเบียบ และข้อบังคับ					
1.5 หน่วยงานของท่านมีการออกกฎระเบียบ ข้อบังคับ สำหรับใช้ในการปฏิบัติงานโดยยึดหลักประโยชน์ของประชาชน					
2. หลักคุณธรรม					
2.1 บุคลากรในหน่วยงานของท่านปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต					
2.2 หน่วยงานของท่านมีการกำหนดมาตรฐานทางคุณธรรมและจริยธรรมไว้ชัดเจน					
2.3 หน่วยงานของท่านมีการส่งเสริมให้บุคลากรปฏิบัติตามมาตรฐานด้านคุณธรรมและจริยธรรม					
2.4 ผู้บริหารของท่านทำการตัดสินใจโดยยึดถือผลประโยชน์ของส่วนรวม					
2.5 ผู้บริหารหน่วยงานของท่านปฏิบัติต่อเจ้าหน้าที่โดยยึดหลักความเสมอภาคเท่าเทียมกัน					
3. หลักความโปร่งใส					
3.1 หน่วยงานของท่านปฏิบัติงานตามหลักมาตรฐานความโปร่งใส					
3.2 หน่วยงานมีการกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้					
3.3 หน่วยงานของท่านมีระบบการตรวจสอบภายในที่เข้มแข็งและมีประสิทธิภาพ					

ความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
3. หลักความโปร่งใส (ต่อ)					
3.4 หน่วยงานของท่านมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่างๆ ให้ประชาชนรับทราบตาม					
3.5 หน่วยงานของท่านมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการของบุคลากรเป็นไปด้วยความโปร่งใส					
4. หลักความมีส่วนร่วม					
4.1 หน่วยงานของท่านดำเนินกิจกรรม/โครงการ โดยคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่					
4.2 หน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์ประเมินผลการปฏิบัติงาน					
4.3 ผู้บริหารในหน่วยงานของท่านรับฟังความคิดเห็นของฝ่ายต่างๆ เพื่อนำมาประกอบการตัดสินใจ					
4.4 หน่วยงานของท่านเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนร่วมในการเสนอแนะแผนงาน/โครงการ แนวทางในการพัฒนาองค์กร					
4.5 หน่วยงานของท่านมีการรับฟังความคิดเห็น ข้อเสนอแนะของประชาชนหรือหน่วยงานที่มาติดต่อราชการ					
5. หลักความรับผิดชอบ					
5.1 หน่วยงานของท่านมีระบบการปฏิบัติงานโดยยึดหลักภาระรับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปชัดเจน					
5.2 ผู้บริหารหน่วยงานของท่านมีการกำหนดเป้าหมาย ทิศทาง แผนการดำเนินงานที่ชัดเจน					
5.3 หน่วยงานของท่านมีระบบประเมินผลและตัวชี้วัดการดำเนินงานที่ชัดเจน					
5.4 หน่วยงานของท่านบุคลากรมีความสำนึกในการรับผิดชอบต่อหน้าที่ และยอมรับผลจากการดำเนินงาน					
5.5 หน่วยงานของท่านมีการบริหารทรัพยากรบุคคล ภาระงานและงบประมาณ ตามความรับผิดชอบโดยยึดการมีส่วนร่วม					

ความสำเร็จของการนำหลักธรรมาภิบาลไปปฏิบัติ	ระดับความคิดเห็น				
	5	4	3	2	1
6. หลักความคุ้มค่า					
6.1 หน่วยงานของท่านมีการนำทรัพยากรมาใช้ใหม่เพื่อให้เกิดความประหยัด					
6.2 หน่วยงานของท่านมีการใช้จ่ายงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ อย่างประหยัดและมีประสิทธิภาพ					
6.3 หน่วยงานของท่านมีการนำผลการประเมินมาปรับปรุงแก้ไขการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน					
6.4 หน่วยงานของท่านมีการใช้เทคโนโลยี และอุปกรณ์ต่างๆ ที่ทันสมัยเพื่อลดค่าใช้จ่ายหรือต้นทุนการให้บริการประชาชน					
6.5 หน่วยงานของท่านให้ความสำคัญต่อการประเมินความคุ้มค่าโดยเปรียบเทียบประโยชน์ที่ได้รับกับงบประมาณที่ใช้ไป					

*** ขอขอบคุณทุกท่านที่ให้ความร่วมมือในการตอบแบบสอบถามในครั้งนี้ ***



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ - สกุล	นายอดิศักดิ์ เสรีพงศ์
วัน เดือน ปีเกิด	16 กันยายน 2525
สถานที่เกิด	จังหวัดพิจิตร
ที่อยู่ปัจจุบัน	อำเภอเมือง จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
สถานที่ทำงาน	เรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ กรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม
ประวัติการศึกษา	
พ.ศ. 2544	มัธยมศึกษาตอนปลาย
	โรงเรียนสุราษฎร์ธานี
พ.ศ. 2547	ปริญญาตรี วิทยาศาสตร์บัณฑิต (เกษตรศาสตร์)
	สาขา พืชศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
ประสบการณ์ทำงาน	
พ.ศ. 2552 - 2559	ตำแหน่ง เจ้าหน้าที่ควบคุมด้านตรวจพิสูจน์
	สถานที่ทำงาน เรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
พ.ศ. 2559 - 2560	ตำแหน่ง นักทัศนวิทยาปฏิบัติการ
	สถานที่ทำงาน เรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง (เรือนจำกลางเพชรบุรี)
พ.ศ. 2560 - ปัจจุบัน	ตำแหน่ง นักทัศนวิทยาปฏิบัติการ
	สถานที่ทำงาน เรือนจำจังหวัดประจวบคีรีขันธ์