

# ราชทัณฑ์ ธรรมภิบาล ?



## \* มานะ วินทะไชย กลุ่มงานนโยบายและแผน กองแผนงาน

ในการบริหารประเทศ เครื่องมือที่เป็นกลไกสำคัญยิ่งในการบริหารงานของรัฐ คือ ภาคราชการในการดำเนินกิจการและการบริหารงานประเทศของรัฐบาลมาทุกยุคทุกสมัย ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศชาติสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ การปฏิรูประบบราชการ จึงเป็นทางออกเพื่อให้ภาครัฐสามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง หรือเพื่อรองรับยุค โลกาภิวัตน์

ในการบริหารประเทศ เครื่องมือที่เป็นกลไกสำคัญยิ่งในการบริหารงานของรัฐ คือ ภาคราชการในการดำเนินกิจการและการบริหารงานประเทศของรัฐบาลมาทุกยุคทุกสมัย ทั้งในด้านสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ทั้งนี้เพื่อให้ประเทศชาติสามารถดำรงอยู่ได้อย่างมีเสถียรภาพ การปฏิรูประบบราชการ จึงเป็นทางออกเพื่อให้ภาครัฐสามารถสนองต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีอย่างรวดเร็วและต่อเนื่อง หรือเพื่อรองรับยุค โลกาภิวัตน์

รัฐบาลจึงได้กำหนดมาตรการในการเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มากขึ้น ด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ เพื่อให้กลไกของประเทศ ได้แก่ ภาคราชการ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ประสานความร่วมมือในการบริหารประเทศอย่างจริงจัง โดยรัฐบาลได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. ๒๕๔๒ และต่อมาได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.๒๕๔๖ ซึ่งทั้งสองมาตรการ ประกอบด้วยสาระที่สามารถกำหนดเป็นหลักสำคัญในการปรับปรุงรูปแบบการบริหารและพัฒนาประเทศได้ ๖ ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบและหลักความคุ้มค่า นับเป็นหลักการพื้นฐานของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

กรมราชทัณฑ์ มิได้แตกต่างไปจากส่วนราชการอื่นๆ ที่ต้องยึดหลักการสำคัญในการบริหารทั้ง ๖ หลัก ดังกล่าว เพื่อให้สอดคล้องกับเป้าประสงค์ของรัฐบาลในการที่จะสร้างประชารัฐที่มีความเข้มแข็งและยั่งยืน เป็นระบบราชการที่ส่งเสริม สนับสนุนและให้บริการแก่ประชาชนด้วยความโปร่งใส ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วม เข้ามาตรวจสอบการทำงานได้ อีกทั้งยังเป็นองค์กรที่ทรงไว้ซึ่งความมีคุณธรรม เสมอภาค และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนอย่างแท้จริง

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ที่มีต่อการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปใช้ในการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ โดยวิจัยประชากรเฉพาะข้าราชการของกรมราชทัณฑ์ ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสังกัดสำนักและกอง ซึ่งมี จำนวน ๕๔๔ คน ในช่วงเดือนตุลาคม-ธันวาคม ๒๕๕๓

### ผลการศึกษา

ข้าราชการส่วนกลางกรมราชทัณฑ์ มีความคิดเห็นต่อการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง คือ มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๖๓ เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน โดยแบ่งเป็น ๖ ด้าน และเรียงลำดับค่าเฉลี่ยจากมากไปหาน้อย พบว่า

<sup>๑</sup> สรุปความจาก มานะ วินทะไชย.๒๕๕๕ .ความคิดเห็นของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ต่อการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์.ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

๑. หลักความโปร่งใส อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๗๕
๒. หลักความคุ้มค่า อยู่ในระดับมาก มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๗๓
๓. หลักคุณธรรม อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๖๗
๔. หลักนิติธรรม อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๕๗
๕. หลักความรับผิดชอบ อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๕๕
๖. หลักการมีส่วนร่วม อยู่ในระดับปานกลาง มีค่าเฉลี่ยเท่ากับ ๓.๔๙

จากผลการศึกษาที่สามารถนำมาสรุปเป็นข้อเสนอแนะต่อหน่วยงานเพื่อการปรับปรุงภารกิจต่อไปในอนาคตและข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยในครั้งต่อไปได้ ดังนี้

๑. ผลการศึกษาถึงความคิดเห็นของข้าราชการกรมราชทัณฑ์ต่อการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ( $\bar{x}=3.63$ ) เนื่องจากภารกิจต่างๆ ไม่มีความชัดเจน และเป็นรูปธรรมที่สามารถถือเป็นหลักในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองได้อย่างแท้จริง กรมราชทัณฑ์ควรมีการทบทวนภารกิจกรอำนวยการและสนับสนุนทั้งหมดของสำนักและกองในสังกัดกรมราชทัณฑ์ รวมทั้งของเรือนจำและทัณฑสถานในส่วนภูมิภาคที่ต้องเกี่ยวข้องสัมพันธ์กันในการปฏิบัติงานว่าภารกิจใดควรมีอยู่และภารกิจใดควรปรับปรุง โดยการศึกษารูปแบบและวิธีการของระบบการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีเพื่อใช้เป็นกรอบของการปรับและเพิ่มเติมภารกิจที่เหมาะสมขึ้นมาใหม่ให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม โดยจะต้องมีการดำเนินการอย่างจริงจัง ด้วยกรอบการกำกับ ติดตาม และประเมินผลการดำเนินงาน

๒. เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่าความคิดเห็นของข้าราชการส่วนกลาง กรมราชทัณฑ์ต่อการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงานของ กรมราชทัณฑ์ ด้านหลักการมีส่วนร่วม กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นด้วยน้อยที่สุด ( $\bar{x}=๓.๔๙$ ) โดยเฉพาะในประเด็น กรมราชทัณฑ์ไม่จำเป็นต้องทำการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนที่มีต่อการปฏิบัติงานของข้าราชการเพราะผู้ที่มาติดต่องานราชทัณฑ์นั้น ต่างเป็นผู้มีส่วนได้หรือส่วนเสีย ผลประโยชน์จึงเกิดออกดีต่อการทำงานได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกรมราชทัณฑ์ในฐานะหน่วยงานราชการ บริหารส่วนกลาง ยังคงมีการบริหารงานตามระบบราชการที่เข้มแข็ง กล่าวคือให้ความสำคัญกับ หลักการแบ่งงานกันทำ ยึดถือกฎ ระเบียบ เป็นหลัก เน้นความสัมพันธ์แบบทางการไม่ยึดถือตัว บุคคล โดยไม่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการทำงาน แม้กระทั่งภายในฝ่าย/ส่วนของ หน่วยงานเดียวกัน แต่มุ่งเน้นการทำงานตามหน้าที่และสายการบังคับบัญชาเท่านั้น โดยไม่ต้องการ เกี่ยวข้อง สัมพันธ์กับภาคส่วนอื่น รวมถึงประชาชน กล่าวคือ ไม่ต้องการรับฟังความคิดเห็นหรือ ข้อเสนอแนะจากภาคส่วนต่างๆ เพื่อปรับปรุงการปฏิบัติงานของหน่วยงาน หากไม่มีกฎ หรือ ระเบียบรองรับ ซึ่งขัดแย้งกับหลักการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม ตลอดจนบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ที่เน้นหนักและให้ความสำคัญกับการบริหารงานแบบ มีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน หรือการบูรณาการเพื่อประสิทธิภาพการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การมุ่งเน้นให้ประชาชนเป็นศูนย์กลาง (citizen centered) ซึ่งในเบื้องต้นจำเป็นต้องรับฟังเสียง สะท้อนการปฏิบัติงานของหน่วยงานจากประชาชนและภาคส่วนต่างๆ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนการบริหารและพัฒนาหน่วยงานให้เป็นไปเพื่อการทำงานแบบมี ส่วนร่วมกับทุกภาคส่วนในการให้บริการประชาชนภายใต้ภารกิจที่รับผิดชอบ ดังนั้นผู้บริหารควร เร่งปลูกจิตสำนึกให้กับข้าราชการให้มุ่งเน้นการทำงานแบบมีส่วนร่วม และกำหนดแนวทางหรือวิธี การบูรณาการการทำงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรอย่างเป็นรูปธรรม โดยมีประชาชนในฐานะ ผู้มีส่วนได้เสียจากการปฏิบัติงานของหน่วยงาน เป็นศูนย์กลางในการทำงานหรือการให้บริการ ภายใต้การกำกับ ตรวจสอบและประเมินผลการทำงาน ที่มีประสิทธิภาพ

๓. จากการศึกษาพบว่าความคิดเห็นของข้าราชการส่วนกลางกรมราชทัณฑ์ต่อการนำ หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ในการบริหารงาน ด้านหลักความรับผิดชอบต่อ ( $\bar{x}=๓.๕๕$ ) กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นด้วยน้อยที่สุดรองลงมา โดยเฉพาะในประเด็นกรมราชทัณฑ์ขาดตัวชี้วัดผล การปฏิบัติงานทำให้ผู้ปฏิบัติงานขาดมาตรฐานในการทำงาน ซึ่งในความเป็นจริงแล้ว ตัวชี้วัดผล การปฏิบัติงาน เป็นเครื่องมือหรือกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการปฏิบัติงานของหน่วยงานและ ข้าราชการ ผ่านการกำกับ ควบคุม ตรวจสอบสิ่งที่ตั้งเป้าไว้หรือสิ่งที่มุ่งหมายไว้ด้วยตัวชี้วัดและ มาตรฐานการทำงาน เพื่อเป็นเครื่องกำหนดผู้รับผิดชอบที่ชัดเจน ใช้ในการสื่อสารให้ทราบเพื่อถือ ปฏิบัติทั่วทั้งองค์กรและประการสำคัญที่สุด เพื่อการแสดงประสิทธิภาพและประสิทธิผลการ ทำงาน ดังนั้น ผู้บริหารควรให้ความสำคัญและสร้างความตระหนักในความรับผิดชอบต่อผลการ ดำเนินงานของหน่วยงานและข้าราชการ โดยการให้ตัวชี้วัดและมาตรฐานการทำงาน เป็นกรอบ

แนวทางการปฏิบัติงานอย่างจริงจัง เพื่อเป็นเครื่องมือในการตรวจสอบและประเมินผล ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของหน่วยงานได้อย่างแท้จริง

๔. การแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการดำเนินงานตามหลักหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ได้แก่

- การศึกษารูปแบบ กระบวนการทางกฎหมาย เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ สอดคล้องต่อความต้องการของประชาชน มีความทันสมัยและปฏิบัติได้จริง

- ศึกษารูปแบบการสรรหาผู้บริหารระดับสูง โดยการรับสมัครบุคลากรทั้งจาก ภายในและภายนอกหน่วยงาน ปรับกระบวนการคัดเลือกโดยใช้หลักประชาธิปไตยด้วยการให้ ผู้สมัครแสดงวิสัยทัศน์การบริหารงานและให้บุคลากรกรมราชทัณฑ์ทั่วประเทศลงคะแนนเลือกตั้ง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและได้ผู้บริหารมืออาชีพ

- ศึกษารูปแบบการทำสำนักงานอัตโนมัติ เพื่อเป็นการยกระดับมาตรฐานการทำงานของกรมราชทัณฑ์ให้ก้าวสู่มาตรฐานสากล

ผู้เขียนยอมรับว่าแม้ผลการศึกษาในภาพรวมจะอยู่ในระดับปานกลาง แต่จากการศึกษา เฉพาะข้าราชการส่วนกลางกรมราชทัณฑ์ หากใช้การศึกษาที่ครอบคลุมไปถึงข้าราชการในส่วน เรือนจำและทัณฑสถานแต่อย่างใด ผลการศึกษาดังกล่าวย่อมไม่อาจสะท้อนระดับ “ธรรมาภิบาล” ในงานราชทัณฑ์ได้อย่างแท้จริง จึงจำเป็นต้องศึกษากลุ่มตัวอย่างให้ครอบคลุมทั้งข้าราชการใน ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อตรวจสอบว่า ภารกิจราชทัณฑ์ที่ดำเนินการอยู่นั้น สอดคล้อง ต้องกันกับหลักธรรมาภิบาลหรือไม่ ? เพื่อคลายความสงสัยหรือข้อข้องใจของผู้เขียน กล่าวคือ ใช่หรือไม่ว่า “ระดับปานกลาง” มีค่าเท่ากับ ไม่แน่ใจ หรือไร้ซึ่ง ธรรมาภิบาล

.....