



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในปัจจุบันสถานการณ์ด้านการเมืองเศรษฐกิจ สังคม การบริหารงานของรัฐทั้งภายในและต่างประเทศ มีความเปลี่ยนแปลงไปมากและเป็นไปอย่างรวดเร็ว กว้างขวาง ทั้งนี้ก็เนื่องมาจากความก้าวหน้าทางด้านการสื่อสารเทคโนโลยี การถ่ายทอดข้อมูลข่าวสารอย่างรวดเร็วสู่ประชาชน ในขณะที่สภาพแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเข้าสู่ยุคโลกาภิวัตน์ แต่ระบบการบริหารงานของภาครัฐ และสังคมไทยโดยรวมที่ผ่านมา ไม่สอดคล้อง ไม่ทันต่อความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ดังนั้น การปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐโดยการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) หรือหลักธรรมาภิบาลมาใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับประเทศไทยเรา เพราะ แนวคิดหรือวิธีการบริหารราชการจะเป็นไปเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อสนองความต้องการของประชาชน กล่าวได้ว่าการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีเป็นวิธีการหนึ่งที่ผู้บริหารภาครัฐอาจนำไปใช้ในหน่วยงานหรือพื้นที่ของตนเพื่อช่วยแก้ไขปัญหาหรือวิกฤตต่าง ๆ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหาร และสิ่งแวดล้อม รัฐบาลรวมทั้งหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้ให้ความสำคัญอย่างต่อเนื่องกับการส่งเสริมสนับสนุนให้ส่วนราชการต่าง ๆ ปรับปรุงระบบการบริหารจัดการองค์กรไปในแนวทางการบริหารจัดการที่ดีที่ประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 ประการ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักสำนึกรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า ซึ่งเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่สอดคล้องตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและยุทธศาสตร์การพัฒนาตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ความพยายามดังกล่าวส่งผลให้ส่วนราชการเริ่มปรับตัวไปสู่ทิศทางของการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น

สำหรับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นหน่วยงานราชการในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ระยะหนึ่งแล้วตามพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิด ผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน การลด



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

2

ภารกิจและบุคลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวกและการตอบสนองความต้องการ ของประชาชน ทั้งนี้โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของงาน ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบต่อผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตาม ตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ตามความเหมาะสมแต่ละภารกิจ เหมือนกับส่วนราชการอื่นแต่ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งบุคลากรยังขาดความเข้าใจในเรื่องนี้อย่างดีพอ จึงทำให้ยังขาดกลไกของการตรวจสอบและการกำกับดูแลทางปฏิบัติงานเพื่อก่อให้เกิด“ธรรมาภิบาล” ขึ้นภายในองค์กรอย่างจริงจัง ดังนั้นการปกครองภายใต้กฎหมาย จึงไม่ควรทำตามอำเภอใจบุคคลและนำกฎระเบียบการบริหารงานมาบังคับใช้เป็นมาตรฐาน โดยตรงให้เจ้าหน้าที่ของรัฐยึดถือหลักนี้ในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อเป็นตัวอย่างแก่สังคมและส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนพัฒนาตนเองไปพร้อมกัน

ผู้วิจัยเห็นว่าการประเมินพฤติกรรมกรรมการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของบุคลากรระดับบริหาร เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างมากที่หน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับจังหวัดในสังกัดกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม ต้องมีเพื่อใช้ในการแสดงความก้าวหน้าของการดำเนินงานและวัดระดับความสำเร็จของหน่วยงาน กระตุ้นการทำงานของเจ้าหน้าที่และแสดงความรับผิดชอบต่อประชาชน และใช้ผลการประเมินในการพัฒนางาน ดังนั้น การประเมินพฤติกรรมกรรมการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในสังกัด ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 6 จังหวัด นครสวรรค์ เป็นเรื่องที่สำคัญและมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อแสดงให้เห็นว่าหน่วยงานควรมีแนวทางการพัฒนาการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของในรูปแบบใดจึงจะทำให้การบริหารองค์กรเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และยั่งยืนตลอดไป

## วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษาพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในสังกัด ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 6 จังหวัดนครสวรรค์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม
2. เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาการบริหารจัดการองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในสังกัด ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 6 จังหวัดนครสวรรค์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา<sup>3</sup>

## ความสำคัญของการวิจัย

วัฒนธรรมของระบบ การบริหารงานราชการ มักจะมุ่งให้ความสำคัญกับการบริหารงาน ระเบียบ กฎเกณฑ์ เสียมากกว่าที่จะมาให้ความสำคัญกับภาวะผู้นำ การบริหารตัวคน ความยืดหยุ่น ที่จะปรับตัวให้ทันกับเหตุการณ์มีน้อยมาก จึงเกิดความล่าช้าเป็นเนืองนิตย์ การปรับเปลี่ยนบทบาทของหน่วยงานราชการโดยการนำหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good governance) หรือ หลักธรรมาภิบาลมาใช้ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งสำหรับ ประเทศไทย การที่จะนำหลักธรรมาภิบาล มาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพจำเป็นต้องมีความรู้ที่ดี อันจะนำมาซึ่งพฤติกรรมกรรมการบริหารจัดการให้ ถูกต้องตามหลักธรรมาภิบาล ซึ่งเป็นการบริหารที่สามารถตรวจสอบได้ มีประสิทธิผลและเป็น ระบบที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วม ซึ่งจะส่งผลให้ประชาชนโดยรวมและสังคมไทย เติบโตด้วยความแข็งแกร่ง สามารถแข่งขันกับต่างประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ อันจะช่วยให้ ประเทศชาติมีความสงบสุขและพัฒนาอย่างรวดเร็วและยั่งยืนต่อไป

สำหรับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนได้นำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ระยะหนึ่ง แล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการในเรื่องนี้อย่างกว้างขวาง รวมทั้งบุคลากรยังขาดความเข้าใจในเรื่องนี้ อย่างดีพอ จึงทำให้ยังขาดกลไกของการตรวจสอบและการกำกับดูแลในทางปฏิบัติงานเพื่อก่อให้เกิด “ธรรมาภิบาล” ขึ้นภายในองค์กรอย่างจริงจัง งานวิจัยนี้จึงมุ่งเน้นให้เห็นถึงสภาพความเป็นจริงของ ผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนว่ามีระดับพฤติกรรมกรรมการบริหารงานตามหลักธรรม มาภิบาลในระดับใด ซึ่งข้อค้นพบจากงานวิจัยครั้งนี้ใช้เป็นแนวทางเสริมสร้างการยอมรับของ ประชาชนและข้าราชการผู้อยู่ใต้การบังคับบัญชาต่อการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในการบริหาร องค์กรสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในอนาคตได้

## ขอบเขตการวิจัย

หน่วยในการวิเคราะห์ ได้แก่ ผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสังกัด ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 6 จังหวัดนครสวรรค์ มีขอบเขตของการศึกษาดังนี้

### 1. ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือ ผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 55 คน ผู้ปฏิบัติงานในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 299 คน และ ผู้รับบริการของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจำนวน 300 คน

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาค้างนี้ คือ ผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 48 คน ผู้ปฏิบัติงานในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 171 คน และ



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา

ผู้รับบริการของสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน จำนวน 171 คน จากจำนวนประชากรทั้งหมด ซึ่งได้มาโดยวิธีการสุ่ม ง่าย ( Simple Random Sampling )

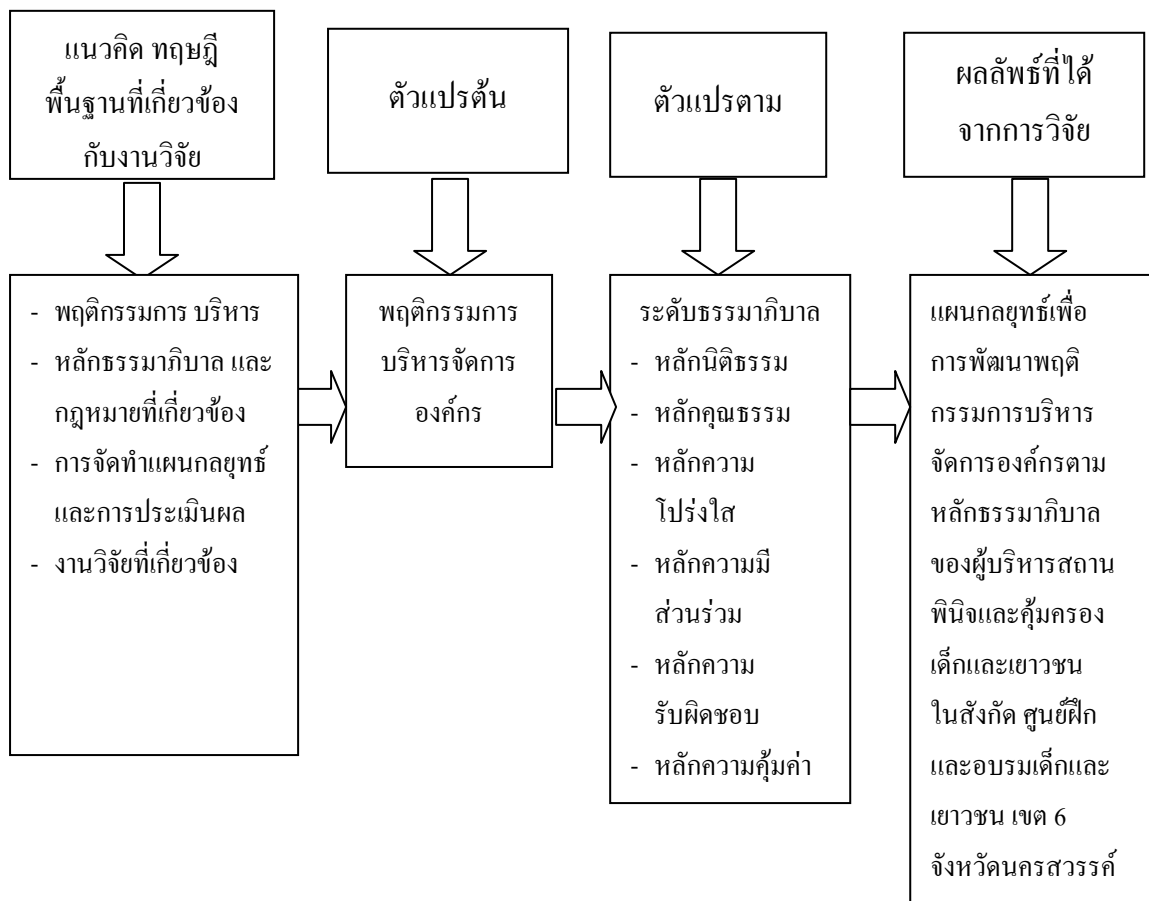
## 2. ตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ได้กำหนดตัวแปรไว้ดังนี้

2.1 ตัวแปรต้น คือ พฤติกรรมการบริหารงานของผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสังกัดศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 6 จังหวัดนครสวรรค์

2.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับของธรรมาภิบาลสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนในสังกัดศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต 6 จังหวัดนครสวรรค์ ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความรับผิดชอบ หลักการมีส่วนร่วม และหลักความคุ้มค่า

## 3. กรอบแนวคิดในการวิจัย



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา<sup>5</sup>

## นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้เกิดความเข้าใจที่ตรงกัน จึงให้คำนิยาม ดังนี้

1. หลักธรรมาภิบาล หมายถึง หลักธรรมาภิบาล 6 หลัก ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมือง และสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 คือ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักความมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ หลักความคุ้มค่า

2. พฤติกรรมการบริหารงาน หมายถึง การแสดงการกระทำหรือการปฏิบัติตนในการบริหารงานของผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่เป็นไปในการบริหารองค์กร ซึ่งวัดได้โดยใช้แบบสอบถามพฤติกรรมที่ผู้วิจัยนำมาทดสอบ

3. การพัฒนาการบริหาร หมายถึง แนวทางหรือวิธีการหนึ่งของการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่นำมาใช้ในการบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมพัฒนา รวมทั้งการพัฒนา หรือปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการ และบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ มีจุดหมายปลายทางเพื่อช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชนซึ่งเป็นไปตาม พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

4. สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในสังกัด ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 6 จังหวัดนครสวรรค์ หมายถึง สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ตามประกาศกระทรวงยุติธรรม(พ.ศ. 2546) เรื่อง จัดตั้งศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนและกำหนดแบ่งเขตท้องที่ของศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมพินิจและคุ้มครอง เด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2549 จำนวน 13 จังหวัด โดยแบ่งเป็น 2 กลุ่ม คือ

1. สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่ไม่มีสถานแรกรับเด็กและเยาวชน จำนวน 10 จังหวัด คือ (1)สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดอ่างทอง (2) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสิงห์บุรี (3)สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดชัยนาท (4) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดสุโขทัย (5) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดเพชรบูรณ์ (6) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดลพบุรี (7)สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดพิจิตร (8) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดกำแพงเพชร (9) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดตาก และ(10) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดอุทัยธานี และ 2. สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนที่มีสถานแรกรับจำนวน 3 จังหวัด คือ (1) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดนครสวรรค์ (2) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดพิษณุโลก และ (3) สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา



# มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา<sup>6</sup>

5. ผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หมายถึง ผู้ปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงานในตำแหน่ง ผู้อำนวยการสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัด หัวหน้าสถานแรกรับเด็กและเยาวชนจังหวัด (ถ้ามี) หัวหน้ากลุ่มงานคดี หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป ในปี พ.ศ. 2550
6. ผู้ปฏิบัติงานในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หมายถึง เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานหน้าที่อยู่ในสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติการ ในปี พ.ศ. 2550
7. ผู้รับบริการจากสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจอัยการ ผู้ปกครองเด็กและเยาวชน ที่มาติดต่อประสานงานกับสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในปี พ.ศ. 2550
8. พฤติกรรมการบริหารจัดการองค์กร หมายถึง กระบวนการทำงานของผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในสังกัด ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 6 จังหวัดนครสวรรค์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน
9. หลักนิติธรรม หมายถึง หลักที่มีความมุ่งหมายที่จะคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนจากการใช้อำนาจรัฐ
10. หลักคุณธรรม หมายถึง มาตรฐานแห่งความประพฤติที่คอยควบคุมจิตใจของบุคคลว่าตนควรจะทำอะไรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่ที่พึงมีต่อตนเอง บุคคลอื่นหรือสถาบันที่ตนสังกัด
11. หลักความโปร่งใส หมายถึง ตรงไปตรงมาเปิดเผยได้
12. หลักความมีส่วนร่วม หมายถึง การกระจายโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการบริหารเกี่ยวกับการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ
13. หลักความรับผิดชอบ หมายถึง ความรับผิดชอบของข้าราชการในการให้บริการประชาชนตามเป้าหมายที่กำหนด
14. หลักความคุ้มค่า หมายถึง ประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

## ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบระดับพฤติกรรมการบริหารองค์กรตามหลักธรรมาภิบาลของผู้บริหารสถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ในสังกัดศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชน เขต 6 จังหวัดนครสวรรค์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม
2. เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานสำหรับผู้บริหารกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม ที่จะนำไปใช้ในการวางแผนพัฒนาระบบการบริหารงานภายในกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กระทรวงยุติธรรม