

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สถานการณ์การเปลี่ยนแปลงของโลก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง เทคโนโลยี และขยายเขตการค้าเสรีและการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างการบริหารจัดการ (Management) การเชื่อมโยงของระบบข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย รวมถึงพัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตยสมัยใหม่ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น ขณะนี้ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสถานะทั้งในทางการเมืองประชาธิปไตยแนวใหม่ สังคม และเศรษฐกิจระบบเสรีนิยม ล้วนเป็นเงื่อนไขให้เกิดกระแสเรียกร้อง ผลักดันให้ภาครัฐต้องเปลี่ยนแปลงกระบวนการองค์ความรู้ ต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ปรับปรุงวิธีการทำงาน การบริหารจัดการให้มีผลสัมฤทธิ์ (Results) ซึ่งวัฒนธรรมการบริหารงานของภาครัฐในอดีต มักยึดติดอยู่กับกรอบของกฎระเบียบ การปฏิบัติงาน การควบคุมตรวจสอบทำให้การปฏิบัติงานมุ่งยึดกฎระเบียบมากกว่าผลสำเร็จ (Performance) นอกจากนี้การบริหารงานยังรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง (Centralization) ขาดการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนเป็นการใช้อำนาจในลักษณะสั่งการจากบนลงสู่ล่าง (Top-down) ทำให้การบริหารขาดความคล่องตัวและก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญของประเทศจึงได้มีการปฏิรูประบบราชการ ใช้รูปแบบ การบริหารภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management – NPM) ที่เน้นการกระจายอำนาจ (Decentralization) จากส่วนกลางสู่ส่วนท้องถิ่นเน้นการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน โดยให้โอกาสแต่ละภาคส่วนของสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเพื่อมุ่งตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างถูกต้องและทั่วถึง และตอบสนองความต้องการของสมาชิกภายในองค์การ (คู่มือประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติการสำนักงานยุทธธรรมจังหวัด, 2548 : 5) ซึ่งเป็นแนวการบริหารจากล่างขึ้นบน (bottom – up) ทำให้เกิดความโปร่งใสสามารถตรวจสอบได้จากภาคส่วนต่างๆ ของสังคม เช่น องค์กรภาคเอกชน กลุ่มประชาสังคม (Civil Society) ประเทศไทยได้นำแนวการบริหารมาใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิบัติงานขององค์การภาครัฐและนำมาประยุกต์ใช้อย่างเป็นรูปธรรมเพื่อส่งเสริมให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐพระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 ม.3/1 กล่าวถึงสาระสำคัญโดยสรุปคือ การบริหารราชการต้องกระจายอำนาจ การตัดสินใจการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนเพื่อประโยชน์

สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐควมมีประสิทธิผลและเกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐและในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 หมวด 1 การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีที่กำหนดไว้ว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีต้องดำเนินการให้ประชาชนเกิดประโยชน์สุขเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐและอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชนโดยการจัดตั้งศูนย์บริการร่วม (Service Link) เพื่ออำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการติดต่อกับหน่วยงานภาครัฐ (พระราชบัญญัติการบริหารราชการแผ่นดิน, 2541 : 30)

ในส่วนกระทรวงยุติธรรมมีหน่วยงานภายใต้สังกัดปฏิบัติงานอยู่ในส่วนภูมิภาค/จังหวัดหลายหน่วยงาน ได้แก่ เรือนจำกลาง/จังหวัด/อำเภอ/ทัณฑสถานสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดสำนักงานบังคับคดีและวางทรัพย์ ศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเขต/สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนจังหวัดและสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดภาค ซึ่งเดิมแต่ละหน่วยงานต่างปฏิบัติงานตามภารกิจของตนโดยขาดการประสานงานและบูรณาการในการที่จะนำยุทธศาสตร์ของกระทรวง/กรมไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่และความต้องการของประชาชน ดังนั้น จึงมีแนวคิดด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ร่วมสำนักงานยุติธรรมจังหวัด โดยนำภารกิจของทุกส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในพื้นที่มาบูรณาการร่วมกันเพื่อให้การปฏิบัติงานมีความสอดคล้องเกิดประสิทธิผลและความคุ้มค่า จึงได้จัดตั้งสำนักงานยุติธรรมจังหวัดขึ้นทำหน้าที่ประสานงานและบูรณาการงานของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในระดับจังหวัดเสมือนหนึ่งเป็นกระทรวงยุติธรรมประจำจังหวัดหรือผู้แทนกระทรวงยุติธรรมระดับจังหวัด

สำหรับสำนักงานยุติธรรม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นหนึ่งในสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ที่จัดตั้งขึ้นทุกจังหวัดทั่วประเทศ มีโครงสร้างการบริหารงาน แบ่งเป็น 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มงานบริการประชาชนซึ่งกลุ่มงานนี้ประกอบด้วยศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรม และศูนย์ประสานงานยุติธรรมชุมชน เพื่อบริการและอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในพื้นที่จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จัดโครงสร้างและระบบงานโดยใช้วิธีการเกลี่ยอัตรากำลังจากส่วนราชการ/หน่วยงานต่างๆ ในพื้นที่หมุนเวียนมาปฏิบัติงานเพื่อพัฒนาศักยภาพของบุคลากรให้มีความรู้เพิ่มมากขึ้นในภารกิจงานของส่วนราชการอื่นนอกเหนือจากงานประจำของตนเอง (คู่มือประกอบการจัดทำแผนปฏิบัติราชการสำนักงานยุติธรรมจังหวัด, 2548 : 57) โดยได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารกระทรวงที่จะผลักดันสำนักงานยุติธรรมจังหวัดให้เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมและส่วนราชการในสังกัดกระทรวงร่วมมือและประสานงานระหว่างกันเพื่อให้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดเป็นองค์กรที่อำนวยความสะดวกยุติธรรมและให้ประชาชนเข้าถึงความยุติธรรมได้อย่างเสมอภาคโดยให้ถือเป็นนโยบายที่สำคัญเร่งด่วน

ของกระทรวงยุติธรรม (นโยบายปลัดกระทรวงยุติธรรมที่มอบนโยบายให้แก่หัวหน้าส่วนราชการ ,2548 : 1) อย่างไรก็ตามแม้สำนักงานยุติธรรมจังหวัดจะมีระเบียบกระทรวงยุติธรรมว่าด้วยการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด พ.ศ. 2550 แต่กระบวนการบริหารจัดการยังไม่มีประสิทธิผลซึ่งอาจเป็นด้วยหลายสาเหตุ อาทิ เจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ด้านการจัดการและด้านการวางแผนยุทธศาสตร์ แผนปฏิบัติราชการ (Action plan) ไม่เพียงพอเจ้าหน้าที่ที่หมุนเวียนมาปฏิบัติงานในสำนักงานยุติธรรมมีการะงานประจำล้นมือทำให้ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่างเต็มที่ ขวัญกำลังใจการทำงานมีน้อย มีอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัยสอดคล้องกับปริมาณงาน การจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางทำได้ล่าช้าและไม่มีการประชาสัมพันธ์ที่เพียงพอทำให้ประชาชนผู้รับบริการยังเข้าไม่ถึงบริการของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด นอกจากนี้กระทรวงยุติธรรมส่วนกลางยังขาดหน่วยงานเจ้าภาพที่ขับเคลื่อนสำนักงานยุติธรรมจังหวัดอย่างเป็นระบบ (แนวทางการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดกระทรวงยุติธรรม,2549 : 3)

ด้วยเหตุผลความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาที่ปรากฏข้างต้นจึงทำให้ผู้วิจัยสนใจศึกษาเรื่องกระบวนการบริหารในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าประสงค์ของหน่วยงานและเพื่อนำข้อมูลที่ได้จากการวิจัยนำเสนอให้หน่วยงานต้นสังกัดได้นำองค์ความรู้ไปพิจารณาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบริหารงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนและสังคมโดยรวมต่อไป

วัตถุประสงค์ของวิจัย

ในการทำวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. เพื่อศึกษากระบวนการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อกระบวนการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์
3. เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในกระบวนการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

สมมุติฐานการศึกษา

ปัจจัยด้านนโยบายและการวางแผน ด้านการจัดส่วนราชการของหน่วยงาน ด้านการอำนวยความสะดวกและการสั่งการ ด้านการประสานงานและสร้างความร่วมมือ และด้านการประเมินผลและการตรวจสอบ ได้ส่งผลต่อกระบวนการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ในทิศทางบวก

ขอบเขตของการศึกษา

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษากระบวนการบริหารในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้วิจัยได้สังเคราะห์แนวคิดจากนักวิชาการหลายๆ ท่าน ที่ได้ให้แนวคิดที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหาร คือ ลูเทอร์ กุลลิค และ ลินคอล์นเออร์วิก (Luther Gulick and Lyndall Urwick อ้างถึงใน สมพงษ์ เกษมสิน, 2540 : 7 - 11), เซอร์เมอฮอร์น (John R. Schermerhorn อ้างถึงใน วิรัช นิภาวรรณ, 2553) ได้เสนอแนวคิดของกระบวนการบริหารที่สอดคล้องกับบริบทเชิงบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อให้การบริหารงานเป็นไปตามกระบวนการที่กำหนดไว้ประกอบด้วย ดังนี้

- 1) ด้านนโยบายและการวางแผน
- 2) ด้านการจัดส่วนราชการของหน่วยงาน
- 3) ด้านการอำนวยความสะดวกและการสั่งการ
- 4) ด้านการประสานงานและสร้างความร่วมมือ
- 5) ด้านการประเมินผลและการตรวจสอบได้

รวมทั้งได้สังเคราะห์โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ตามข้อกำหนดของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด ในด้านภารกิจหลักๆ ประกอบด้วย ดังนี้

- 1) กลุ่มงานด้านบริหารทั่วไป
- 2) กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์
- 3) กลุ่มงานบริการประชาชน

2. ขอบเขตด้านประชากร แบ่งเป็น 2 ส่วน ดังนี้

ส่วนที่ 1 ประชากรสำหรับใช้ในการศึกษาวิจัยเชิงปริมาณ

ประชากรในการศึกษา (Population) ได้แก่ เจ้าหน้าที่หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับบทบาทอำนาจทางกฎหมายของภารกิจกระบวนการบริหารงานยุติธรรมของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แก่ เจ้าหน้าที่สำนักงานบังคับคดี เจ้าหน้าที่สำนักงานคุมประพฤติ เจ้าหน้าที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ พนักงานสอบสวน ตำรวจภูธรจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ทนายความจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เครือข่ายยุติธรรมชุมชน อาสาสมัครคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และเจ้าหน้าที่อัยการ โดยมีประชากร จำนวน 393 คน

ส่วนที่ 2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพโดยใช้เครื่องมือฉบับที่ 2 การสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้างจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่มีบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนนโยบายของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ได้แก่ ผู้บริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ จำนวน 16 คน

3. ตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

3.1 ตัวแปรต้น คือ กระบวนการบริหารประกอบไปด้วย 1) ด้านนโยบายและการวางแผน 2) ด้านการจัดส่วนราชการของหน่วยงาน 3) ด้านการอำนวยความสะดวกและการตั้งการ 4) ด้านการประสานงานและสร้างความร่วมมือ และ 5) ด้านการประเมินผลและการตรวจสอบได้

3.2 ตัวแปรตาม คือความสำเร็จของกระบวนการบริหารในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ในภารกิจหลัก 3 ด้าน ได้แก่ 1) กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ 2) กลุ่มงานด้านบริหารทั่วไป และ 3) กลุ่มงานบริการประชาชน

4. ขอบเขตด้านระยะเวลาการวิจัย

ระยะเวลาที่ใช้ในการศึกษา และเก็บข้อมูล ระหว่างเดือนมิถุนายน 2557 ถึง กุมภาพันธ์ 2558

นิยามเชิงปฏิบัติการ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยได้ให้คำนิยามเชิงปฏิบัติการไว้ดังนี้

สำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หมายถึง หน่วยงานขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมทำหน้าที่ประสานงานและบูรณาการงานของส่วนราชการในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เพื่อให้บริการประชาชนในพื้นที่ที่มีโครงสร้างการบริหารงานแบ่งเป็น 3 กลุ่มงาน คือ กลุ่มงานบริหารทั่วไป กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ และกลุ่มงานบริการประชาชน

กระบวนการบริหารในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หมายถึง ปัจจัยด้านนโยบายและการวางแผน ด้านการจัดส่วนราชการของหน่วยงานด้านการอำนวยความสะดวก การสั่งการ ด้านการประสานงานและความร่วมมือ และด้านการประเมินผลและการตรวจสอบ

นโยบายและการวางแผน หมายถึง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์กำหนดแนวทางการปฏิบัติงานที่ชัดเจน มีการสื่อสารนโยบายอย่างทั่วถึง บุคลากรปฏิบัติตามแผนงานที่กำหนด และเปิดโอกาสให้บุคลากรเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย

การจัดส่วนราชการของหน่วย หมายถึง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีการกำหนดโครงสร้างการบริหารงานการจัดแบ่งงานตรงตามความรู้ ความสามารถ มีการบริหารงานบุคคล และมีสายการบังคับบัญชาที่ดีมีประสิทธิภาพ

การอำนวยความสะดวกและการสั่งการ หมายถึง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีภาวะผู้นำ มีการควบคุมงานมีมนุษยสัมพันธ์ การจงใจ รวมไปถึงการวินิจฉัยสั่งการที่มีประสิทธิผล

การประสานงานและสร้างความร่วมมือ หมายถึง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีการเชื่อมโยงประสานงานระหว่างกลุ่มการติดต่อประสานงานภายในองค์การการจัดให้มีมีส่วนร่วมของบุคลากรและประสานคนให้ทำงานโดยราบรื่นไม่ให้เกิดขัดแย้งกัน

การประเมินผลและการตรวจสอบได้ หมายถึง สำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีการวัดความสำเร็จของงาน พัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน การดำเนินการแก้ไขข้อบกพร่อง และกำหนดแนวทางการตรวจสอบให้ผลการปฏิบัติงานเป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนดไว้

ความสำเร็จของกระบวนการบริหารในสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ หมายถึง การที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ บริหารจัดการไปสู่ความสำเร็จในด้าน 1) กลุ่มงานด้านบริหารทั่วไป 2) กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ และ 3) กลุ่มงานบริการประชาชน

กลุ่มงานนโยบายและยุทธศาสตร์ หมายถึง การปฏิบัติงานด้านการจัดทำยุทธศาสตร์ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดไปสู่การปฏิบัติกำหนดทิศทางกลยุทธ์การดำเนินงานของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมในจังหวัดให้สามารถทำงานร่วมกันเชิงบูรณาการเพื่อผลักดันแผนงานการทำงานไปสู่ความสำเร็จตามที่พึงประสงค์

กลุ่มงานด้านบริหารทั่วไป หมายถึง การปฏิบัติงานด้านธุรการต่างๆ งานการเงินและบัญชี การประชาสัมพันธ์ และงานข้อมูลสถิติต่างๆ ของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์

กลุ่มงานบริการประชาชน หมายถึง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับงานบริการประชาชนทางด้านการยุติธรรมเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนและมีอำนาจการตัดสินใจเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกและรวดเร็วในการบริการโดยใช้เทคโนโลยีสารสนเทศเป็น

เครื่องมือในการลดขั้นตอน เพิ่มประสิทธิภาพ และประหยัดค่าใช้จ่าย ซึ่งมีเนื้อหาหลัก ได้แก่ งานคลินิกยุติธรรมงานศูนย์บริการร่วมกระทรวงยุติธรรมและงานเครือข่ายยุติธรรมชุมชน

ประโยชน์ของการวิจัย

ผลการวิจัยในครั้งนี้ทำให้เกิดประโยชน์ต่อสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ สำนักงานยุติธรรมจังหวัดอื่นๆ หน่วยงานขึ้นตรงต่อสำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรมและหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐเอกชนดังนี้

1. นำองค์ความรู้ที่ได้จากการศึกษามาพัฒนางานด้านกระบวนการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้เกิดผลสัมฤทธิ์ผลสูงสุด
2. เพื่อนำข้อมูลปัจจัยกระบวนการบริหารของสำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ไปปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุด
3. เป็นแนวทางให้ผู้บริหารในระดับกำหนดนโยบายของกระทรวงยุติธรรม นำไปพิจารณาปรับทิศทาง และเป้าหมายของนโยบายให้เหมาะสมกับองค์การ
4. ข้อมูลที่ได้จากการวิจัยใช้เป็นแนวทางในการเพิ่มผลสัมฤทธิ์การบริหารงานของเจ้าหน้าที่สำนักงานยุติธรรมจังหวัดประจวบคีรีขันธ์