

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศไทยในปี พ.ศ.2475 ได้มีการนำระบบการปกครองแบบประชาธิปไตยมาใช้โดยประชาชนได้เริ่มมีส่วนร่วมในการปกครองประเทศ อย่างไรก็ตาม โดยประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศยังขาดความรู้ความเข้าใจในประชาธิปไตย อันอาจในการบริหารบ้านเมืองตามหลักการที่แท้จริงของประชาธิปไตย จึงอยู่ในความดูแลของข้าราชการระดับสูง การพัฒนาประเทศไทยในช่วง 60 ปี ที่ผ่านมา รัฐได้เน้นให้มีการส่งเสริมให้มีการพัฒนาเศรษฐกิจ และการพัฒนาอุตสาหกรรมแต่ในขณะเดียวกันกลับไม่ได้ให้ความสำคัญในการพัฒนาให้ประชาชนเข้าใจถึงประโยชน์ของการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นประชาชนในสังคมส่วนใหญ่จึงยังขาดความรู้ความเข้าใจในการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มีการละเลยต่อศีลธรรมและจริยธรรมของประเทศไทยที่ดั่งงามและมีการสืบสานต่อกันมาตั้งแต่อดีต นอกจากนี้เมื่อระบบราชการมีการขยายตัวและทวีความซับซ้อนขึ้น ความสัมพันธ์ระหว่างภาครัฐกับประชาชนยังมีช่องว่างมากขึ้น และไม่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคมในแต่ละยุคจนถึงปัจจุบันนักวิชาการส่วนใหญ่ต่างเห็นพ้องกันว่า แนวทางการบริหารภาครัฐของประเทศไทยที่เป็นอยู่ไม่สอดคล้องกับเศรษฐกิจและสังคมโลกที่ปรับเปลี่ยนตลอดเวลา สมาน รังสิโยกฤษฎ์¹ ได้สรุปปัญหาหลักของระบบราชการไทยไว้ คือ การรวมอำนาจเข้าสู่ส่วนกลาง (centralization) การแผ่ขยายอำนาจ (Power proliferation) การขยายฐานกำลัง (up-sizing) การผูกขาด (monopoly) แนวคิดและยึดเยียด (imposed) บริการต่างๆ แก่ประชาชน การเกิดวิกฤติการณ์แฝงเงียบ (potential and silent crisis) ของความสัมพันธ์แห่งอำนาจและการแบ่งอำนาจและการล้มสมัยของกลไกการบริหารราชการ (lack of suitable administrative mechanism) จึงต้องมีความจำเป็นต้องมีการปฏิรูปและปรับปรุงแบบการปกครองใหม่

¹ สมาน รังสิโยกฤษฎ์, การบริหารราชการไทย : อดีต ปัจจุบัน และอนาคต, (กรุงเทพฯ : บริษัทสำนักพิมพ์บรรณกิจ 1991 จำกัด, 2543), น 53-54.

การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน จึงเป็นปฏิริยาสนองตอบต่อสภาวะโลกาภิวัตน์ และปัญหาการขาดประสิทธิผลของการบริหารราชการแผ่นดินในสังคมการเมือง และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางด้านกระบวนการทัศน์ รูปแบบและวิธีการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับของภาคประชาชนและสังคมโลก จึงได้นำการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) มาประยุกต์ใช้ในการบริหารจัดการ อันเป็นรูปแบบแนวทางในการบริหารจัดการงานของรัฐในช่วงปัจจุบันที่ได้มีการผสมผสานหลักการ กรอบแนวคิดหลาย ๆ ประการเข้าไว้ด้วยกัน ได้แก่ การนำแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์สมัยใหม่ แนวคิดการบริหารจัดการธุรกิจสมัยใหม่ แนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์ร่วมสมัยและการดำเนินการตามหลักกฎหมายมหาชน เข้าด้วยกัน

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือธรรมาภิบาล (Good Governance) เป็นหลักปฏิบัติเพื่อการปกครองที่ต้องยึดหลักความเป็นธรรมโดยจะทำหน้าที่เป็นกลไก เครื่องมือ และแนวทางการดำเนินงานที่เชื่อมโยงกันระหว่างภาคเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ซึ่งเน้นความจำเป็นของการสร้างความร่วมมือจากองค์การรัฐบาล องค์การเอกชน และประชาชนอย่างจริงจัง และมีความต่อเนื่อง ส่งผลให้กระบวนการบริหารมีประสิทธิภาพ มีเสถียรภาพ โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้ เกิดความชอบธรรมตามกฎหมาย อันจะช่วยให้การพัฒนาเกิดยั่งยืนต่อไป หลักธรรมาภิบาลได้ถูกนำมาใช้อธิบายถึงวิธีการที่อยู่ร่วมกันทำงานร่วมกันขององค์การภาครัฐอย่างแพร่หลาย จึงมีการนิยามความหมายของธรรมาภิบาลให้สอดคล้องกับบริบทการทำงานมากขึ้นว่าเป็นการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี ทั้งนี้ เนื่องจากการที่จะทำงานให้องค์การเจริญก้าวหน้าและมีคุณภาพได้นั้น ถือว่าการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือการบริหารจัดการที่ดีเป็นกลไกสำคัญ

ประเทศไทยเริ่มมีความตื่นตัวเรื่องธรรมาภิบาลภายหลังเกิดเหตุการณ์วิกฤติทางเศรษฐกิจในช่วงกลางปี พ.ศ. 2540 อันมีสาเหตุสำคัญมาจากความไม่โปร่งใสในการบริหารงานทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน “ความโปร่งใส” ได้ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นหนึ่งในแนวทางการบริหารจัดการประเทศ และรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้วางรากฐานแนวคิดเรื่องการสร้างธรรมาภิบาลไว้อย่างชัดเจน โดยมุ่งเน้นและให้ความสำคัญกับการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีให้เกิดขึ้นในสังคมไทยนอกจากนี้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 - 2544) ได้นำแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลไปปรับใช้ในกระบวนการจัดทำแผนฯ โดยได้สร้าง “กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างกว้างขวาง” โดยแนวคิดเรื่องธรรมาภิบาลได้ปรากฏอยู่ในแผนฯดังกล่าวโดยเฉพาะในเรื่องของ “การพัฒนาประชาธิปไตย” นอกจากนี้รัฐบาลได้เห็นชอบกับวาระแห่งชาติว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมและผลักดันให้ภาครัฐ ภาคธุรกิจเอกชน และภาคประชาชน ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ในการบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดีร่วมกัน เพื่อให้เกิดความสุข ความปลอดภัยแก่ประชาชนและทำให้บ้านเมือง เศรษฐกิจ สังคม มีเสถียรภาพ เอื้อต่อการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนและเพื่อสร้างกฎเกณฑ์และกลไกที่ดีในการบริหาร ขจัดการทุจริตประพฤติมิชอบ และการหลีกเลี่ยงกฎหมายเพื่อแสวงหาประโยชน์แก่ตนหรือกิจการของตน สร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ซึ่งต่อมาในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545 -2549) ได้กำหนดเป้าหมายเกี่ยวกับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีด้วยการสร้างระบบราชการที่มีประสิทธิภาพ มีขนาดและโครงสร้างที่เหมาะสม มีระบบสนับสนุนการกระจายอำนาจที่โปร่งใสมีระบบการตรวจสอบด้วยการมีส่วนร่วมที่เข้มแข็ง เพื่อให้การป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบเกิดประสิทธิผลอย่างแท้จริงนอกจากนี้ องค์การสหประชาชาติ ธนาคารโลก และกองทุนการเงินระหว่างประเทศ รวมทั้งธนาคารพัฒนาเอเซียต่างมีข้อสรุปร่วมกันว่า หลักธรรมาภิบาลเป็นกุญแจสำคัญประการหนึ่งที่จะนำไปสู่ความสำเร็จในการฟื้นฟูและพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศยากจน โดยได้มีการนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการพิจารณาให้ความช่วยเหลือแก่ประเทศกำลังพัฒนาและกลุ่มประเทศยากจน โดยประเทศเหล่านั้นจำเป็นต้องสร้างธรรมาภิบาลให้เกิดขึ้นในระบบการบริหารจัดการภาครัฐด้วยปัจจุบันหลักธรรมาภิบาลจึงได้กลายเป็นมาตรฐานสากลที่องค์การและหน่วยงานทั่วไปต้องการให้เกิดขึ้น

ในปี พ.ศ.2546 ได้มีการตราพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 ขึ้นใช้แทนเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 โดยได้มีการยกเลิกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 แต่เจตนารมณ์และแนวคิดหลักของหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ก็ยังคงดำรงอยู่ พระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวได้กำหนดให้มีการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งเป็นกลไกหนึ่งในการสร้างธรรมาภิบาล (Good Governance) เพื่อให้การปฏิบัติงานของส่วนราชการตอบสนองต่อการพัฒนาประเทศและต่อการให้บริการแก่ประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยการปฏิบัติหน้าที่และการบริหารราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีและเป็นไปตามวัตถุประสงค์ เพื่อให้เกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชน เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ ให้ภารกิจของรัฐดำเนินการ

อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดความคุ้มค่า ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ปรับปรุงภารกิจของส่วนงานราชการให้ทันต่อสถานการณ์ ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวกและได้รับการตอบสนองความต้องการ และมีระบบการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ ดังนั้นบุคลากรภาครัฐทุกคน ทุกตำแหน่ง จึงต้องร่วมมือกันและเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนระบบธรรมาภิบาลในภาพรวมให้สามารถทำงานร่วมกับประชาชนและภาคธุรกิจเอกชนได้ และสอดคล้องกับภารกิจของส่วนราชการของตน

อย่างไรก็ตาม ในการนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปสู่การปฏิบัตินั้นยังมีความยุ่งยากหลายประการ โดยเฉพาะในสังคมไทย ซึ่งมีสาเหตุมาจาก 1) ค่านิยมในสังคมไทย เรื่องสายสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ 2) สภาพทางเศรษฐกิจที่ฝืดเคืองหรือตกต่ำทำให้ประชาชนขาดความสนใจในธรรมาภิบาล 3) กฎเกณฑ์หรือกติกาของสังคมที่ทำให้คนกระทำการโดยความไม่รู้ว่สิ่งที่ทำไปนั้นเป็นการคอร์รัปชัน หรือขาดความรู้ในกฎ ระเบียบหรือกฎหมายทำให้คนกระทำการบางอย่างโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ และ 4) ขาดผู้นำที่เป็นแบบอย่างที่ดีในการบริหารงานตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

เพื่อให้การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีบรรลุผลสมตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ สำนักงาน ก.พ.ร. ในฐานะเจ้าภาพหลักได้สร้างให้เกิดความตระหนักในเรื่องธรรมาภิบาลโดยได้มีการปรับบทบาทภารกิจ การพัฒนาการให้บริการประชาชน การยกระดับขีดความสามารถและมาตรฐานการทำงาน พร้อมกับสร้างระบบราชการที่มีกระบวนการที่เป็นประชาธิปไตยโดยให้ประชาชนและองค์กรเอกชนได้เข้ามีส่วนร่วมโดยใช้เครื่องมือต่าง ๆ ในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งการนำเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award : PMQA) ที่สำนักงาน ก.พ.ร. ได้ให้ความสำคัญและเห็นว่าเป็นวิธีการในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลได้อย่างยั่งยืน กำหนดเป็นตัวชี้วัดในคำรับรองการปฏิบัติราชการของส่วนราชการ โดยวิธีการใช้เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐระดับพื้นฐาน (PMQA – FL : Fundamental Level) เป็นกรอบการประเมินที่สามารถบ่งชี้ระดับความสำเร็จของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐ ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี และสะท้อนให้เห็นถึงระดับการพัฒนาของส่วนราชการในระดับที่กระบวนการหรือระบบเริ่มใช้ได้ผล คือมีกระบวนการหรือระบบที่มีประสิทธิภาพ และทำอย่างเป็นระบบ เพื่อรองรับกิจกรรมในหัวข้อที่ประเมิน (Approach) เป็นที่เข้าใจยอมรับและเริ่มมีบทบาทสนับสนุนกระบวนการ/กิจกรรม (Deployment) เริ่มมีการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการหรือระบบและอาจมีการปรับปรุงให้ดีขึ้นบ้าง (Learning) และมีความ

สอดคล้องสนับสนุนกิจกรรมระดับสำคัญขององค์การที่ระบุไว้ในภารกิจหรือยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ (Integration) เพื่อให้องค์การภาครัฐมีกระบวนการทำงานและผลการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลยิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายคือประโยชน์สูงสุดของประชาชนและประโยชน์สูงสุดของประเทศชาติ ผลจากการที่ส่วนราชการได้นำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการของส่วนราชการ จะทำให้การบริหารจัดการของส่วนราชการสามารถส่งมอบคุณค่าที่ดีขึ้นทั้งผลผลิตและบริการ ให้แก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตามเป้าประสงค์ของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

กรมที่ดินเป็นส่วนราชการระดับกรมในสังกัดกระทรวงมหาดไทย มีภารกิจเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิในที่ดินของบุคคลและจัดการที่ดินของรัฐ โดยการออกหนังสือแสดงสิทธิและให้บริการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้บุคคลมีความมั่นคงในการถือครองที่ดินและได้รับบริการที่มีประสิทธิภาพ ตลอดจนให้การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการบริหารกิจการบ้านเมืองตามหลักธรรมาภิบาลของกรมที่ดินในช่วงที่ผ่านมาได้จากรายงานการวิจัยเกี่ยวกับการป้องกันการทุจริตในหน่วยงานระดับกรมหรือเทียบเท่าด้วยเทคนิคการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดย ธีรภัทร เสรีรังสรรค์ ได้สรุปการจัดลำดับหน่วยงานที่มีอัตราการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยพิจารณาจากหลักธรรมาภิบาล ซึ่งได้แก่ 1) หลักนิติธรรมโดยพิจารณาจากลักษณะงานและลักษณะของส่วนราชการ กฎระเบียบของหน่วยงานมีความถูกต้องตามกฎหมาย หน่วยงานมีความผูกพันต่อกฎหมาย กฎ ระเบียบต่าง ๆ หน่วยงานมีความคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน 2) หลักคุณธรรม ปลอดจากการทำผิดมาตรฐานวิชาชีพนิยมและจรรยาบรรณ หรือปลอดจากการทำผิดกฎหมาย และปลอดจากการทำผิดวินัย 3) หลักความโปร่งใส หน่วยงานที่มีความโปร่งใส ด้านโครงสร้าง หน่วยงานที่มีความโปร่งใสด้านการลงโทษ หน่วยงานมีความโปร่งใสด้านการให้ทุน และหน่วยงานที่มีความโปร่งใสด้านการเปิดเผยข้อมูล 4) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน หน่วยงานมีการรับฟังความคิดเห็นประชาชนและหน่วยงาน หน่วยงานมีการให้มีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจและหน่วยงานมีการพัฒนาความสามารถในการมีส่วนร่วม 5) หลักสำนึกรับผิดชอบ หน่วยงานมีการสร้างความเป็นเจ้าของร่วมกัน หน่วยงานมีเป้าหมายที่ชัดเจน หน่วยงานมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ และ 6) หลักความคุ้มค่า หน่วยงานมีความประหยัด หน่วยงานมีการใช้ทรัพยากรให้เกิดประโยชน์สูงสุด และหน่วยงานมีศักยภาพในการแข่งขันในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับระดับของอัตราการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีหรือ

ธรรมาภิบาล (Good Governance) ได้มีการจัดลำดับหน่วยงานที่มีระดับของอัตราการบริหารกิจการบ้านเมือง ที่ดีจากลำดับน้อยสุดไปจนถึงมากที่สุดดังนี้ (1) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2) สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง (3) สำนักงานอัยการสูงสุด (4) สำนักงานศาลยุติธรรม (5) กรมการขนส่งทางบก (6) กรุงเทพมหานคร (7) กรมที่ดิน (8) กรมศุลกากร (9) กรมสรรพากร (10) กรมการพัฒนาชุมชน ซึ่งแสดงให้เห็นได้ว่ากรมที่ดินควรจัดให้มีการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการบ้านเมืองเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลต่อไป

จากสภาพปัญหาและความสำคัญดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาวิจัยเห็นว่า การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลโดยการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ไปใช้เป็นเครื่องมือในการดำเนินการของกรมที่ดิน เพื่อยกระดับการบริหารจัดการ เพื่อให้สามารถส่งมอบทั้งผลิตภัณฑ์และบริการที่มีคุณค่าที่ดีขึ้นให้แก่ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ซึ่งจะตอบสนองต่อเป้าหมายของพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 นี้เป็นเรื่องใหม่เพื่อให้การขับเคลื่อนธรรมาภิบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล จึงควรที่จะเข้าใจถึงปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายดังกล่าวมาปฏิบัติด้วย ด้วยเหตุนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจึงมีความสนใจที่จะศึกษาถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาปฏิบัติในกรมที่ดิน

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาประสิทธิผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในกรมที่ดิน
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ กรณีการนำเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ไปปฏิบัติในกรมที่ดิน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนาการนำเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ในการขับเคลื่อนธรรมาภิบาลในหน่วยงานของกรมที่ดินและหน่วยงานอื่น ๆ ในภาครัฐ

2. ผลที่ได้จากการศึกษาวิจัย ทำให้ได้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการการนำเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาปฏิบัติของกรมที่ดินในระยะต่อไป รวมทั้งข้อเสนอแนะสำหรับการศึกษาวิจัยในระยะต่อไปสำหรับผู้สนใจศึกษาในประเด็นนี้ เพื่อเป็นการต่อยอดการศึกษาวิจัยด้านธรรมาภิบาล

นิยามศัพท์ในการศึกษา

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างการทำหนดเป้าประสงค์และการปฏิบัติเพื่อบรรลุผลสัมฤทธิ์ (Result Base Management) ของกรมที่ดิน

การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี หมายถึง กติกาหรือกฎเกณฑ์ในการบริหารหรือปกครองที่ดี เหมาะสมและเป็นธรรมที่ใช้ในการธำรงรักษาบ้านเมืองและสังคม เป็นการบริหารจัดการที่จะทำให้งานสำเร็จได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และสอดคล้องกับความต้องการของสังคม โดยที่ผู้ที่อยู่ในองค์การของกรมที่ดินทุกระดับมีความพึงพอใจโดยยึดหลักในการปฏิบัติงานของกรมที่ดินตามหลักของการบริหารจัดการที่ดี

ความเป็นธรรมาภิบาลในกรมที่ดิน หมายถึง ลักษณะการปฏิบัติงานและการบริหารจัดการที่ดีของกรมที่ดิน ที่มีความถูกต้อง เป็นธรรม สุจริตโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล การศึกษาครั้งนี้ยึดถือองค์ประกอบธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542 ซึ่งประกอบด้วยหลักการสำคัญ 6 หลักการเป็นตัวชี้วัด ได้แก่ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

หลักนิติธรรม หมายถึง การบริหารงานของกรมที่ดินที่เป็นไปตามขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด การปฏิบัติตามกฎระเบียบข้อบังคับของทางราชการโดยยึดหลักความถูกต้อง ดีงาม มีการกระจายอำนาจ การพัฒนาบุคลากรอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน ไม่มีการเลือกปฏิบัติ มีกระบวนการปฏิบัติงานที่ชัดเจนรองรับให้บุคลากรยึดถือหลักความชอบธรรมในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้เป็นตัวอย่างที่ดีแก่สังคม สร้างระบบบริหารกระบวนการทำงานรวมทั้งกฎระเบียบให้เหมาะสมทันสมัยโดยปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารงาน กระบวนการทำงานให้มีประสิทธิภาพพัฒนาศักยภาพการปฏิบัติงาน ด้านการบริการประชาชนและระบบสารสนเทศให้ทันสมัยและมีประสิทธิภาพ

หลักคุณธรรม หมายถึง กรมที่ดินไม่เคยถูกร้องเรียนเรื่องการทุจริตประพฤติมิชอบและการให้บริการโดยเลือกปฏิบัติ มีการสื่อสารเพื่อให้เกิดความเข้าใจในแนวทางการปฏิบัติงานที่มีความเป็นธรรมาภิบาล การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรยึดมั่นในความถูกต้องดีงาม และอยู่ร่วมกันอย่างมีระเบียบวินัย ส่งเสริมการปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมของบุคลากร กรมที่ดิน มีแนวคิดและทัศนคติไปสู่คุณลักษณะที่สอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐและป้องกันเหตุการณ์และพฤติกรรมที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตประพฤติมิชอบ

หลักความโปร่งใส หมายถึง กรมที่ดินมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่เป็นประโยชน์ บุคลากรทุกคนและประชาชนสามารถเข้าถึงและรับทราบข้อมูลข่าวสารได้อย่างทั่วถึง มีช่องทางที่หลากหลายในการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารของหน่วยงาน มีกระบวนการให้บุคลากรและประชาชนสามารถตรวจสอบความถูกต้องชัดเจนกระบวนการทำงานและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ มีการเปิดเผยอย่างตรงไปตรงมา สร้างความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

หลักการมีส่วนร่วม หมายถึง กรมที่ดินเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้ ร่วมติดตามตรวจสอบ และเปิดโอกาสการมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจของบุคลากรในองค์กร โดยใช้หลักฉันทามติหรือเสียงส่วนใหญ่

หลักความรับผิดชอบ หมายถึง กรมที่ดินมีเป้าหมายในการดำเนินงาน มีการจัดทำตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน และมีระบบการติดตามประเมินผลที่ชัดเจน มีความรับผิดชอบต่อสังคมให้ความสำคัญต่อประโยชน์ที่ประเทศชาติจะได้รับเป็นอันดับแรก และสร้างความพึงพอใจแก่ทุกฝ่าย

หลักความคุ้มค่า หมายถึง กรมที่ดินมีการบริหารการใช้ทรัพยากรต่าง ๆ ในการดำเนินงานอย่างเหมาะสม เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวม การปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ มีความรวดเร็ว มีคุณภาพ รณรงคให้บุคลากรปฏิบัติงานโดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของงาน มีการตรวจสอบการใช้งบประมาณอย่างเป็นระบบ และมีการอบรมพัฒนามบุคลากรเพื่อเพิ่มศักยภาพและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว ถูกต้อง

ความมีระบบและแบบแผน Approach (A) มีกระบวนการ/ระบบที่มีประสิทธิภาพและทำอย่างเป็นระบบ เพื่อรองรับกิจกรรมในหัวข้อที่ประเมินว่า กรมที่ดินมีแนวทางอย่างชัดเจนในการกระทำเรื่องต่าง ๆ ตามหัวข้อการประเมินนั้นอย่างเป็นระบบหรือไม่ การมีระบบ คือ มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน สามารถทำซ้ำได้ สามารถวัดผลได้ และสามารถคาดการณ์ผลในอนาคตได้

นำไปใช้อย่างทั่วถึง Deployment (D) กระบวนการ/ระบบเป็นที่เข้าใจยอมรับและเริ่มมีบทบาท สนับสนุนกระบวนการ/กิจกรรมในกิจกรรมด้านนี้ ประเมินว่า กรมที่ดินมีการนำแนวทางที่กำหนดไว้ขึ้นไปปฏิบัติอย่างทั่วถึงทั้งองค์การหรือไม่

การผลักดันให้เกิดการเรียนรู้ Learning (L) องค์การเริ่มมีการประเมินประสิทธิผลของกระบวนการ/ระบบของกิจกรรมด้านนี้ อาจมีการปรับปรุงให้กระบวนการ/ระบบให้ดีขึ้นบ้าง ประเมินว่ากรมที่ดินมีการตรวจติดตามหรือทบทวนระบบที่นำไปใช้ว่าได้ผลเป็นอย่างไร มีการเรียนรู้คือ การปรับปรุง แก้ไข ให้ได้ผลการปฏิบัติที่ดี หรือไม่ อย่างไร

การบูรณาการเชื่อมโยงสอดคล้องกัน Integration (I) กระบวนการ/ระบบของกิจกรรมสอดคล้อง สนับสนุนกิจกรรมสำคัญขององค์การที่ระบุไว้ในภารกิจ/ยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ ประเมินความสอดคล้องของ A-D-L ว่าสอดคล้องกันหรือไม่ อย่างไร ครอบคลุมกลุ่มเป้าหมายทุกกลุ่มของกรมที่ดินหรือไม่ และประเมินความสอดคล้องของผลการปฏิบัติกับเป้าหมายขององค์การ

ปัจจัยด้านความชัดเจนของนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ หมายถึง ความชัดเจนของข้อความ ระดับความเข้าใจของผู้ปฏิบัติในหน่วยงานเดียวกัน ระดับความเข้าใจต่างหน่วยงาน และความสอดคล้องกันระหว่างนโยบายกับแผนงาน โครงการ และกิจกรรม ที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546

ปัจจัยด้านความมุ่งมั่นของผู้บริหาร หมายถึง การสนับสนุนของผู้บริหารและของผู้บังคับบัญชา การเข้าไปมีส่วนร่วมของผู้บริหาร ความสามารถในการสร้างแรงจูงใจให้ผู้ปฏิบัติ ความพร้อมและความเต็มใจของผู้ปฏิบัติ ความผูกพันต่อองค์การ

ทักษะความเข้าใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติ หมายถึง ต้องมีความรู้ ความเข้าใจ นโยบาย จะประสบความสำเร็จได้ต้องได้รับ ความร่วมมือหรือการตอบสนองจากบุคลากรทุกระดับในองค์การที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

สมมติฐานการศึกษาวิจัย

ปัจจัยด้านความมีระบบและแบบแผน (Approach) การนำไปใช้อย่างทั่วถึง (Deployment) การผลักดันให้เกิดการเรียนรู้ (Learning) การบูรณาการเชื่อมโยงสอดคล้องกัน (Integration) ความชัดเจนของนโยบายและแนวทางการปฏิบัติ ความมุ่งมั่นของผู้บริหาร ทักษะความเข้าใจของบุคลากรผู้ปฏิบัติมีความสัมพันธ์เชิงบวกต่อผลการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติในกรมที่ดิน

กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

ในการศึกษาวิจัย ประสิทธิภาพการนำนโยบายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีไปปฏิบัติ ในกรมที่ดินกรณีการนำเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐไปปฏิบัตินั้น ผู้ศึกษาวิจัยได้วางกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยดังนี้

แผนภูมิที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการดำเนินการศึกษาวิจัย

ปัจจัยด้านเกณฑ์การพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA)

