

## การนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์ไปสู่การปฏิบัติ

### กรณีศึกษา เรือนจำกลางปัตตานี<sup>1</sup>

สุมิตร หนูสุวรรณ<sup>2</sup>

รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา จิตนุพงศ์<sup>3</sup>

#### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อศึกษาการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์ไปสู่การปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี 2) เพื่อศึกษาผลที่เกิดจากการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ไปปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี และ 3) เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ในการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ไปปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี โดยการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key Informant) จำนวน 10 คน ประกอบด้วย ผู้บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานี ผู้อำนวยการส่วนพัฒนาผู้ต้องขัง หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่เรือนจำกลางปัตตานี ใช้แบบสัมภาษณ์ในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิเคราะห์ข้อมูลและนำเสนอโดยการบรรยายความ

ผลการศึกษา สามารถสรุปกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 3 ขั้นตอน ดังนี้ 1) ขั้นการระดมพลัง บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานี ได้ประชุม ถ่ายทอดและสร้างความเข้าใจในนโยบายวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ทุกคน 2) ขั้นการปฏิบัติ ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ทุกคนนำไปปฏิบัติตามกรอบ ตามกฎหมาย และตามระเบียบของกรมราชทัณฑ์ เมื่อรับมอบหน้าที่ดำเนินการจัดการจัดทำโครงการ แผนงาน เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และมีการติดตาม การตรวจสอบ การประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงาน ให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามลำดับ 3) ขั้นการสร้างความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายอย่างเคร่งครัด เป็นกิจวัตร ผู้บังคับบัญชามีการติดตามผล การประเมินผล

---

<sup>1</sup> บทความเรียบเรียงจากการศึกษาอิสระเรื่อง “การนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์ไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษา เรือนจำกลางปัตตานี” ซึ่งได้ผ่านการสอบเรียบร้อยแล้ว โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ รองศาสตราจารย์ ดร.วิทยา จิตนุพงศ์

<sup>2</sup> นักศึกษาปริญญาโท โครงการหลักสูตรรัฐศาสตรมหาบัณฑิต (สาขาสหวิทยาการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น) มหาวิทยาลัยรามคำแหง

<sup>3</sup> อาจารย์ที่ปรึกษาการศึกษาอิสระ

และนำความสำเร็จของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มาพิจารณาความดีความชอบ ชมเชย การสร้างแรงจูงใจต่าง ๆ

ผลที่เกิดจากการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ไปปฏิบัติ ปรากฏว่าการดำเนินงานตามโครงการ แผนงาน บรรลุตามวัตถุประสงค์ตามนโยบาย 3 ส. 7 ก. ทุกข้อ การดำเนินงานผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดที่กรมฯ กำหนด และมีการรวบรวมเป็นผลการดำเนินงานของเรือนจำกลางปัตตานี มกราคม 2561 ประกอบด้วย โครงการ ภารกิจกรมต่าง ๆ ที่ได้ดำเนินตามนโยบาย 3 ส. 7 ก. และรายงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบ

ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติ คือ ด้านสมรรถนะของหน่วยงาน ได้แก่ ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน และปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยีที่เกี่ยวข้องกับนโยบาย มีความไม่เหมาะสมขาดแคลน

**คำสำคัญ :** นโยบาย 3 ส. 7 ก. / การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรมราชทัณฑ์ ถูกกำหนดบทบาทภารกิจตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2545 ให้มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุม และแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขังโดยมุ่งพัฒนาเป็นองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไข พันธุ์ผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำความผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่สุจริตและสามารถดำรงชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติ

ปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ มีเรือนจำและทัณฑสถาน จำนวน 143 แห่งทั่วประเทศ ควบคุมผู้ต้องขังมากกว่า 320,000 คน ความจริงแล้วเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศสามารถรองรับผู้ต้องขังได้ประมาณเพียง 112,000 คน ซึ่งเกินความจุของเรือนจำและทัณฑสถานที่จะได้รองรับผู้ต้องขังได้ไป 2 เท่า เป็นภาวะที่เรียกว่าผู้ต้องขังล้นคุก ปัญหาเรือนจำมีสภาพทรุดโทรม แออัด และการใช้เรือนจำเป็นฐานบัญชาการค่ายาเสพติด ปัญหาด้านงบประมาณ ที่ได้รับจัดสรรให้ดูแลผู้ต้องขังเพียง 190,000 คน ปัญหาในด้านความสะอาด ปัญหาการหาผลประโยชน์ของเจ้าหน้าที่ ปัญหาการปฏิบัติกับผู้ต้องขังไม่เสมอภาค ปัญหาการผิดวินัยของผู้ต้องขัง ปัญหาในการปฏิบัติตามกฎหมายต่าง ๆ ปัญหาการอยู่รวมกันของผู้ต้องขังจำนวนมาก ปัญหาในการจำแนกลักษณะของผู้ต้องขังแต่ละราย ปัญหาการเข้าถึง เข้าใจ ผู้ต้องขังแต่ละรายอย่างถูกต้อง ปัญหาในการทำให้ผู้ต้องขังเข้าอยู่ในสังคมหลังพ้นโทษออกไป เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ มากมายหลายอย่างที่กล่าวมา ทำให้กรมราชทัณฑ์โดย พันตำรวจเอก อนุรักษ์ เศวตนันท์ อธิบดีกรมราชทัณฑ์ ได้มีนโยบายเน้นหนักประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 คือ นโยบาย 3 ส. 7 ก.

### **นโยบาย 3 ส. ได้แก่ สะอาด สุจริต และเสมอภาค**

1) สะอาด เรือนจำต้องมีความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย ปราศจากยาเสพติด โทรศัพท์มือถือ และสิ่งของต้องห้ามในเรือนจำ

2) สุจริต เน้นย้ำในเรื่องของความสุจริต บนพื้นฐานของสิ่งที่ยึดถือและไม่ปฏิบัติ โดยเด็ดขาด ได้แก่

2.1) ไม่ซื้อขายตำแหน่ง ในการบริหารงานบุคคล จะใช้ระบบคุณธรรม (Merit system) โดยการพิจารณาความดีความชอบ การเลื่อนตำแหน่ง จะพิจารณาจากความรู้ความสามารถ ผลงาน ความประพฤติและหลักอาวุโส

2.2) ไม่ทำธุรกิจ การจัดซื้อจัดจ้าง การขายของกับหน่วยงาน ให้ถือปฏิบัติตามตามระเบียบของทางราชการอย่างเต็มที่

2.3) ไม่เบียดเบียนผู้ใต้บังคับบัญชา ไม่เรียกรับเงิน ขอให้ผู้บัญชาการเรือนจำ/ผู้อำนวยการทัณฑสถาน ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่และทัณฑสถานที่รับผิดชอบ เพื่อให้ “งานได้ผล คนเป็นสุข” “งานได้ผล” คือ ไม่มีการแหกหักหลบหนี เรือนจำสะอาดภายใต้นโยบาย 5 ก้าว่าง “คน” คือ ผู้ใต้บังคับบัญชามีความสุขสบาย ได้พักผ่อนพอสมควร คุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังพอใช้ได้

2.4) ไม่ทรยศต่อวิชาชีพ ไม่ให้ผู้ต้องขังมีอิทธิพลต่อการทำงาน การได้มาซึ่งประโยชน์ของผู้ต้องขังหรือกายเรือนจำต้องเป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ โดยใช้หลักนิติศาสตร์เป็นหลัก ส่วนการใช้หลักทางรัฐศาสตร์จะต้องปรึกษาหารือกันตามสมควรกับสถานการณ์และเหตุผลตามความจำเป็น

3) เสมอภาค ขอให้ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน และยึดมั่นในกฎระเบียบและกฎหมาย

### **นโยบาย 7 ก. ได้แก่ กักขัง แก้ไข กฎหมาย การวางกรอบ กลั่นกรอง กำลั้งใจ และกลับตัว**

1) กักขัง ภารกิจหลักของกรมราชทัณฑ์ คือ การควบคุม กักขัง ผู้กระทำความผิดตามกฎหมาย มิให้หลบหนี เพื่อไม่ให้เกิดเหตุการณ์การแหกหักหลบหนี ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถาน จะต้องอยู่ในพื้นที่เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดเหตุร้ายเกิดขึ้น รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ ในพื้นที่ เพื่อขอรับความช่วยเหลือ และหากมีเหตุร้ายเกิดขึ้น ต้องรายงานให้อธิบดีกรมราชทัณฑ์ทราบก่อน ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานต้องรู้ 3 อย่าง ได้แก่ รู้คน รู้พื้นที่ และรู้สถานการณ์

2) แก้ไข กรมราชทัณฑ์จะยึดตามแนวทางนโยบาย 5 ก้าว่างแห่งการเปลี่ยนแปลงกรมราชทัณฑ์ ของ พลเอกไพบูลย์ คุ้มฉายา อธิบดีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม ตามกฎ และกติกาดเดิม ที่มีกฎเหล็ก เรื่องการห้ามยาเสพติด โทรศัพท์มือถือ และสิ่งของต้องห้ามต่าง ๆ การจัดระเบียบเรือนจำ ฝึกรวินัยและสมาธิให้แก่ผู้ต้องขัง รวมทั้งการสร้างการยอมรับของสังคมเมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษ

3) กฎหมาย ยึดหลักกฎหมาย รวมทั้งการควบคุมให้เป็นไปตามมาตรฐานสากล ได้แก่ ข้อกำหนดขั้นต่ำขององค์การสหประชาชาติในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหรือ “ข้อกำหนดแมนเดลา” (Mandela Rules) และข้อกำหนดสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังหญิงในเรือนจำ หรือ “ข้อกำหนดกรุงเทพฯ” (Bangkok Rules)

4) การวางกรอบ วางกรอบการแก้ไขปัญหาโดยจำกัดพื้นที่สีเทา (gray area) ให้น้อยที่สุด และอยู่ในความเห็นชอบของผู้บังคับบัญชา

5) กลั่นกรอง วิเคราะห์และจัดวางระบบการจำแนก การจัดชั้น การพักการลงโทษและลดวันต้องโทษของผู้ต้องขัง จากปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น เพศ อายุ อาชีพ ความรู้ รายได้กับสิทธิประโยชน์ที่ผู้ต้องขังจะได้รับเพื่อประเมินความเสี่ยงที่จะไม่กลับไปกระทำความผิดซ้ำหรือสร้างความเดือดร้อนของสังคม

6) กำลังใจ ใช้หลักเมตตาธรรม สิทธิประโยชน์ผู้ต้องขังต้องได้รับการดูแลด้วยความเป็นธรรม และเป็นไปตามระเบียบกรมราชทัณฑ์ และขอให้เรือนจำ/ทัณฑสถานทุกแห่ง ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริต่าง ๆ ของพระบรมวงศานุวงศ์ของทุกพระองค์อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้การถวายงานประสพผลสำเร็จอย่างดีที่สุด

7) กลับตัว ผู้ต้องขังที่ได้รับการแก้ไขและพัฒนาพฤติกรรมดี จะสามารถกลับตนเป็นคนดี อยู่ร่วมกับสังคมได้อย่างเป็นสุข โดยไม่กระทำผิดซ้ำ

จากปัญหาต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจศึกษา การนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์มาใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการของเรือนจำและทัณฑสถาน เพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนการบริหารและพัฒนาราชทัณฑ์ให้มีประสิทธิภาพ โดยการศึกษาครั้งนี้ จะศึกษาเฉพาะกรณีเรือนจำกลางปทุมธานีเท่านั้น

### **วัตถุประสงค์ของการศึกษา**

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์ไปสู่การปฏิบัติในเรือนจำกลางปทุมธานี
2. เพื่อศึกษาผลที่เกิดจากการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์ไปปฏิบัติในเรือนจำกลางปทุมธานี
3. เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ในการนำนโยบายมาปฏิบัติในเรือนจำกลางปทุมธานี

## แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

### นโยบาย 3 ส. 7 ก.

เป็นนโยบายเน้นหนักของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ พันตำรวจเอก ธีรชิต์ เศวตน์นันทน์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561 (กรมราชทัณฑ์, 2560)

นโยบาย 3 ส. ประกอบด้วย 1) สะอาด 2) สุจริต 3) เสมอภาค

นโยบาย 7 ก. ประกอบด้วย 1) กักขัง 2) แก้ไข 3) กฎหมาย 4) การวางกรอบ 5) กลั่นกรอง 6) กำลั้งใจ 7) กลับตัว

### แผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ.2559 – 2562

แผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ. 2559 – 2562 (กรมราชทัณฑ์, 2558) มีสาระสำคัญประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์หลัก และแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 : พัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมผู้ต้องขังตามหลักมาตรฐานสากล

เป้าประสงค์ : ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพตามมาตรฐานสากล

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

แนวทางการดำเนินงาน : พัฒนาการก่อสร้างเรือนจำและทัณฑสถานตามหลักทัณฑวิทยา มีการนำเทคโนโลยีมาช่วยในการควบคุมและป้องกันรักษาความปลอดภัยและระงับเหตุร้ายภายในเรือนจำ รวมทั้งพัฒนามาตรฐานด้านการปฏิบัติและควบคุมผู้ต้องขังและการพัฒนาประสิทธิภาพการควบคุมของเจ้าหน้าที่เรือนจำ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 : พัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีสู่สังคม

เป้าประสงค์ : คืนคนดีมีคุณค่ากลับสู่สังคม

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

แนวทางการดำเนินงาน : จัดการศึกษา พัฒนาจิตใจ ฟื้นฟูสมรรถภาพ ส่งเสริมการใช้ศักยภาพผู้ต้องขัง พร้อมทั้งการจัดสวัสดิการและให้การสงเคราะห์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 : แก้ไขปัญหายาเสพติดให้ได้ผลอย่างยั่งยืน

เป้าประสงค์ : เรือนจำและทัณฑสถานปราศจากยาเสพติดและอุปกรณ์สื่อสาร

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

แนวทางการดำเนินงาน : สกัดกั้นและป้องกันไม่ให้ยาเสพติดและอุปกรณ์สื่อสารเข้าสู่เรือนจำ ปราบปรามยาเสพติดและอุปกรณ์สื่อสารในเรือนจำ พร้อมทั้งการบำบัดฟื้นฟูผู้ต้องขังที่ติดยาเสพติด

ประเด็นยุทธศาสตร์ 4 : พัฒนาศักยภาพให้มีความเป็นมืออาชีพ

เป้าประสงค์ : บุคลากรกรมราชทัณฑ์มีความเป็นมืออาชีพ

- กลยุทธ์หลัก :
1. พัฒนาระบบบริหารทรัพยากรบุคคล
  2. พัฒนาศักยภาพให้มีความเหมาะสมตามระบบสมรรถนะ
  3. พัฒนาสิ่งจำเป็นพื้นฐานในการพัฒนาศักยภาพ
  4. เสริมสร้างขวัญกำลังใจและพัฒนาสวัสดิการเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์

แนวทางการดำเนินงาน : พัฒนาระบบการบริหารงานบุคคล พัฒนาสมรรถนะบุคลากรทุกระดับทุกคนตามความเหมาะสม ประสานความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ ในการพัฒนาศักยภาพ รวมทั้งการจัดสวัสดิการการทำงานและสวัสดิการในรูปแบบต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเพียงพอ

ประเด็นยุทธศาสตร์ 5 : เสริมสร้างการปฏิบัติงานราชทัณฑ์โดยยึดหลักธรรมาภิบาล

เป้าประสงค์ : การปฏิบัติงานราชทัณฑ์เป็นไปตามหลักธรรมาภิบาล

- กลยุทธ์หลัก:
1. พัฒนาระบบยุทธศาสตร์และระบบการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ
  2. พัฒนาและบูรณาการระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้มีความเหมาะสมและทันสมัย
  3. ปรับปรุงแก้ไข เสนอร่างกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับเพื่อพัฒนางานราชทัณฑ์
  4. พัฒนาการตรวจสอบการปฏิบัติราชการให้เป็นไปตามมาตรฐาน
  5. เสริมสร้างกรมราชทัณฑ์ใสสะอาด
  6. ส่งเสริมให้ภาคสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในงานราชทัณฑ์
  7. ศึกษาวิจัยและรวบรวมองค์ความรู้เพื่อเสริมสร้างและพัฒนางานราชทัณฑ์

## 8. พัฒนาการประชาสัมพันธ์ในงานราชทัณฑ์

แนวทางการดำเนินงาน : พัฒนาระบบการบริหารจัดการ ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับต่อการปฏิบัติงานราชทัณฑ์ได้อย่างมีประสิทธิภาพ สร้างความโปร่งใส ตรวจสอบได้ในงานราชทัณฑ์ ประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนให้เข้ามาร่วมปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง การสนับสนุนให้มีการวิจัยและสร้างองค์ความรู้ของงานราชทัณฑ์ และมีการประชาสัมพันธ์บทบาท ภารกิจ รวมทั้งผลการดำเนินงานสำคัญของกรมราชทัณฑ์ให้สังคม ประชาชนได้รับทราบอย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง

### **แนวคิดเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Policy Implementation)**

#### **ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ**

จุมพล หนิมพานิช (2549, หน้า 182) กล่าวถึง ความหมายของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติว่าการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ หมายถึง การบริหารนโยบายที่ครอบคลุมทั้งการวิเคราะห์พฤติกรรมองค์กร ปฏิสัมพันธ์ของบุคคลและกลุ่มบุคคล สมรรถนะและความร่วมมือของพนักงานของรัฐ และเอกชน สภาพแวดล้อมของระบบ และปัจจัยอื่น ๆ ที่มีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายนโยบาย

W. William (1971 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2556) ได้กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง ความสามารถขององค์กรในการรวบรวมทรัพยากรทางการบริหารองค์การให้สามารถปฏิบัติงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์การ ซึ่งต้องมีการจัดหา ทรัพยากรวิธีการทั้งหลายเพื่อจะทำการดำเนินงานตามนโยบายสำเร็จลุล่วง โดยต้องใช้ความพยายามอย่างต่อเนื่องในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ จนสามารถดำเนินการได้สำเร็จ

J.L. Pressman และ A. Wildavsky (1973 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2556) ได้เน้นว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการดำเนินงานของรัฐบาลให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อน แล้วจึงมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

C.E. Van Horn และ D.S. Van Meter (1976 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2556) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กิจกรรมทั้งหลายที่กระทำโดยรัฐบาลและเอกชน ซึ่งมีผลต่อการบรรลุความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้าจากการตัดสินใจกำหนดนโยบาย

E. Bardach (1977 อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชชน, 2556) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง กระบวนการทางการเมืองที่จะนำการตัดสินใจเกี่ยวกับทางเลือกของนโยบายไปปฏิบัติให้สำเร็จ กิจกรรมในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่มุ่งแก้ไขปัญหาคับคั่งนี้เป็นกิจวัตร ซึ่งรัฐบาลต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง

D.A. Mazmanian และ P.A. Sabatier (1989 อ้างถึงใน มยรี อนุমানราชชน, 2556) ได้ชี้ให้เห็นว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การนำการตัดสินใจกำหนดนโยบายที่ได้กระทำไว้ ซึ่งอาจอยู่ในรูปของกฎหมาย คำพิพากษาของศาล คำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรี ไปปฏิบัติให้ประสบความสำเร็จ โดยมีกระบวนการซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนต่าง ๆ ดังนี้ คือ การพิจารณาผลลัพธ์ที่พึงปรารถนาตามวัตถุประสงค์ของนโยบายการยินยอมปฏิบัติตามของผู้เกี่ยวข้อง และการพิจารณาผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการรับรู้ของผู้ตัดสินใจกำหนดนโยบาย และหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ

มยรี อนุমানราชชน (2556, หน้า 228) การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง การแปลงวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในนโยบาย ซึ่งอาจเป็นกฎหมาย หรือคำสั่งของรัฐบาลหรือคณะรัฐมนตรีให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ กิจกรรมที่เป็นรูปธรรมประกอบด้วย การจัดหาทรัพยากรต่าง ๆ เพื่อดำเนินการให้สำเร็จคล่องตามวัตถุประสงค์ การวางแผนโครงการเพื่อตอบสนองวัตถุประสงค์ที่กำหนด การออกแบบองค์การและการดำเนินงานให้เป็นไปตามแนวทางการดำเนินงานโครงการที่กำหนดไว้

เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ (2551, หน้า 7) สรุปความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการ หลักการที่กฎหมายผ่านสภา หรือนโยบายได้รับการอนุมัติ เป็นกิจกรรมของการนำนโยบายที่อยู่ในรูปของกฎหมาย นโยบายระเบียบ คำสั่งหรือรูปแบบอื่น ๆ ไปปฏิบัติ ซึ่งเป็นกระบวนการที่อยู่ระหว่างการก่อรูปนโยบายและผลลัพธ์

วรเดช จันทรศร (2551, หน้า 25-26) ได้อธิบายเกี่ยวกับการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการแสวงหาคำอธิบายเกี่ยวกับปรากฏการณ์หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติโดยมีขอบเขตเนื้อหาครอบคลุมไปถึงพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล สมรรถนะความร่วมมือระหว่างหน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน สภาพแวดล้อม ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองรวมถึงปัจจัยอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นและอาจมีผลกระทบต่อการบรรลุเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

### **ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติ**

การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ได้แก่

1) ขั้นตอนระดับมหภาค ประกอบด้วย 2 ขั้นตอนดังนี้

(1) ขั้นตอนการแปลงนโยบายให้เป็นแนวทาง/แผนงาน/โครงการ

การแปลงนโยบายให้เป็นแผนงานหรือโครงการเพื่อนำไปปฏิบัติจะสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบาย และสนองตอบต่อประเด็นปัญหาที่ทำให้นโยบายก่อตัวขึ้นนั้น ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติควรหลีกเลี่ยงเงื่อนไขหรือสภาพการณ์ต่อไปนี้ (1) นโยบายที่มีวัตถุประสงค์ที่คลุมเครือไม่เฉพาะเจาะจง ทำให้ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่สามารถใช้ดุลยพินิจได้มาก (2) วัตถุประสงค์ของนโยบายมีหลายประการและขัดแย้งกัน รวมทั้งยากที่จะลำดับความสำคัญก่อนหลัง (3) ความเข้าใจในวัตถุประสงค์



ของนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของผู้กำหนดนโยบาย และ (4) การขาดความร่วมมือและความจริงใจที่มีต่อนโยบายของหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายมารับผิดชอบให้นำนโยบายไปปฏิบัติ

## (2) ขั้นตอนการยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการ

เมื่อหน่วยงานส่วนกลางได้ทำการแปลงนโยบายออกมาเป็น แนวทาง/แผนงาน/โครงการ แล้ว หน่วยงานส่วนกลางต้องทำให้หน่วยงานระดับรองลงมาทั้งหน่วยงานระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการแล้วนำไปปฏิบัติ ลักษณะของหน่วยงานในระดับท้องถิ่นมีความสำคัญต่อการยอมรับแนวทาง แผนงานหรือโครงการ กล่าวคือ หน่วยงานมีความพร้อมด้านกำลังคนและทรัพยากรอื่น ๆ อยู่แล้ว หน่วยงานมีขนาดเล็กซึ่งประกอบด้วยลำดับชั้นของการบังคับบัญชาที่สั้น และผู้บังคับบัญชามีจำนวนน้อย ผู้บริหารหน่วยงานมีภาวะผู้นำ การติดต่อสื่อสารเป็นแบบเปิดเผย และความสัมพันธ์กับหน่วยงานที่กำหนดนโยบายเป็นแบบไม่เป็นทางการ เหล่านี้ส่งผลมากต่อการยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการ และทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบผลสำเร็จ

## 2) ขั้นตอนระดับจุลภาค

หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการ แล้วนำไปปฏิบัติให้สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของตน หรืออาจปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานของตนให้สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด หลังจากปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วอาจจะส่งผลที่ตามมาคือ หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นยอมรับ หรืออาจจะยกเลิกแนวทางนโยบายที่มาจากหน่วยงานส่วนกลาง อาจกล่าวสรุปได้ว่า ขั้นตอนระดับจุลภาคประกอบด้วย 3 ขั้นตอนดังนี้

(1) ขั้นการระดมพลัง เมื่อหน่วยงานยอมรับว่าแนวทาง/แผนงาน/โครงการจากส่วนกลางมีความเหมาะสม ตรงกับวัตถุประสงค์และหน้าที่หลักของหน่วยงานหรือสนองต่อความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น ก็จะต้องหาความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญและองค์การอื่นในท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการของท้องถิ่น

(2) ขั้นการปฏิบัติ อาจจะมีการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงานให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการ ให้เข้ากับพฤติกรรมกรรมการปฏิบัติงานของบุคลากรในหน่วยงาน

(3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น/ความต่อเนื่อง แนวทางของนโยบายจะถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติโดยผู้ปฏิบัติงานเต็มใจที่จะดำเนินงานตามนโยบายลักษณะของงานประจำ ในการสร้างความเป็นปึกแผ่นให้แก่กันนโยบาย หรือสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ผู้บริหารต้องใช้แนวความคิดพัฒนาองค์การ การสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม การจูงใจ ให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับโครงการ

### ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ปัญหาด้านสมรรถนะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ
2. ปัญหาด้านการควบคุม
3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง มาจากสาเหตุสำคัญ 7 ประการ ได้แก่
  - 3.1 การที่นโยบายนั้นไม่ได้มาจากรากฐานความต้องการที่แท้จริง (Felt Need) ของสมาชิกในองค์กร หรือสมาชิกไม่ให้ความสำคัญต่อนโยบายนั้น
  - 3.2 นโยบายส่งผลให้ดุลพินิจในการปฏิบัติงานตลอดจนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของสมาชิกในองค์กรต้องเปลี่ยนแปลงไป
  - 3.3 หัวหน้าหน่วยปฏิบัติ ไม่ได้ให้การสนับสนุนนโยบายเท่าที่ควร
  - 3.4 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติทำการต่อต้าน เพราะเห็นว่าการปฏิบัติตามนโยบายจะส่งผลให้งบประมาณและอัตรากำลังของหน่วยต้องลดลงในระยะยาว อีกทั้งอาจก่อให้เกิดการปรับเปลี่ยนภารกิจและหน้าที่ของบุคลากรอย่างมาก
  - 3.5 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติเห็นว่านโยบายถูกกำหนดขึ้น โดยฝ่ายบริหารที่ไม่เข้าใจสภาพความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน
  - 3.6 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่เห็นด้วยกับสาระหรือวิธีปฏิบัติในนโยบาย เพราะไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ
  - 3.7 สมาชิกในองค์กรหรือหน่วยปฏิบัติไม่ให้ความร่วมมือและต่อต้านเนื่องจากขาดความรู้ ความเข้าใจว่าจะปฏิบัติตามนโยบายนั้นอย่างไร
4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น
  - 4.1 ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุมนโยบาย
  - 4.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยปฏิบัติจะต้องแสวงหาความร่วมมือ หรือทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ
  - 4.3 ระดับความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยจะสามารถทำงานร่วมกันได้
5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ขึ้นอยู่กับ
  - 5.1 ผู้รับผิดชอบหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสัมพันธ์กับฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหารหรือไม่

5.2 กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องมีความเข้าใจ และเห็นประโยชน์ของนโยบายมากขึ้นเพียงใด

5.3 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญในการสร้างแนวร่วมและความน่าเชื่อถือของนโยบาย

5.4 บุคคลสำคัญให้ความสนับสนุนนโยบายเพียงใด

### **ตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติ**

วเรเดช จันทรศร ได้มีการประมวลตัวแบบซึ่งเอื้ออำนวยต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติรวม 6 ตัวแบบ ได้แก่

1. ตัวแบบที่ยึดหลักเหตุผล (Rational Model)
2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)
3. ตัวแบบทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development model)
4. ตัวแบบทางด้านการกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Process Model)
5. ตัวแบบทางการเมือง (Political Model)
6. ตัวแบบเชิงบูรณาการ (Integrated Model)

Van Meter และ Van Horn ได้กำหนดตัวแบบกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยตัวแบบนี้มุ่งอธิบายตัวแปรที่เชื่อมโยงระหว่างการนำนโยบายไปปฏิบัติกับผลการปฏิบัติงานมีด้วยกัน 6 ตัวแปร ได้แก่

1. มาตรฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standard and Objectives) หมายความว่า นโยบายต้องมีวัตถุประสงค์ที่เป็นรูปธรรมและมีมาตรฐานที่ชัดเจน
2. ทรัพยากรของนโยบาย (Policy Resources) เช่น งบประมาณหรือสิ่งจูงใจ อื่น ๆ ซึ่งต้องมีเพียงพอ
3. การสื่อสารระหว่างองค์กรและการบังคับให้เป็นไปตามนโยบาย หมายความว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรอื่นได้แก่ ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่นต้องเป็นไปอย่างมีคุณภาพและเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ สามารถสื่อสารกันเข้าใจและบังคับใช้นโยบายได้
4. ลักษณะของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น จำนวนเจ้าหน้าที่ การควบคุมการบังคับบัญชา ความอยู่รอดขององค์กร ความสัมพันธ์ที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการกับผู้กำหนดนโยบาย
5. เจ็อนไขทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง เช่น ลักษณะของมติมหาชนและกลุ่มผลประโยชน์

6. หน้าที่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่ การรับรู้ นโยบาย เช่น ความรู้ความเข้าใจนโยบาย ทิศทางการตอบสนอง เช่น การยอมรับหรือปฏิเสธนโยบาย และระดับความเข้มข้นของการตอบสนอง เช่น การยอมรับหรือปฏิเสธดังกล่าวมีระดับมากน้อยเพียงใด

### **วิธีดำเนินการศึกษา**

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) เป็นการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง หนังสือราชการ วารสาร รายงานผลการวิจัย วิทยานิพนธ์ และบทความต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น เพื่อเป็นแนวทางในการวิจัย

2. การวิจัยภาคสนาม (Field Research) เป็นการลงพื้นที่เพื่อสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informant) จำนวน 10 คน ด้วยการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi – Structure Interview) และการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-dept Interview)

## **บทสรุปและข้อเสนอแนะ**

### **สรุปผลการศึกษา**

ผู้วิจัยได้จำแนกการอธิบายตามประเด็นที่ปรากฏในวัตถุประสงค์ของการศึกษา จากการสัมภาษณ์ สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

#### **1. กระบวนการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ไปปฏิบัติ**

กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติได้เป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่ ขั้นการระดมพลัง ขั้นการปฏิบัติ และขั้นการสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติ อธิบายตามลำดับต่อไปนี้

**1.1 ขั้นการระดมพลัง** เป็นการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. มาปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี โดยผู้บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานี ได้ประชุม ถ่ายทอดและสร้างความเข้าใจนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ทุกคน

**1.2 ขั้นการปฏิบัติ** ผู้บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานี ได้มอบหมายสั่งการให้ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ทุกคนนำไปปฏิบัติตามกรอบ ตามกฎหมาย และตามระเบียบของกรมราชทัณฑ์ เมื่อรับมอบหน้าที่ดำเนินการในการจัดทำโครงการ แผนงาน เพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณ และมีการติดตาม การตรวจสอบ การประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานให้ผู้บังคับบัญชาทราบตามลำดับ

**1.3 ขั้นการสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติ** เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามนโยบายอย่างเคร่งครัด มีวินัย ไม่ลดละ ไม่วางเฉย และปฏิบัติเป็นกิจวัตร ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย กำกับการ

ปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างใกล้ชิด ติดตามผล และสื่อสารเน้นย้ำการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามโครงการ แผนงาน และที่สำคัญผู้บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานีมีการติดตามผล การประเมินผล และนำความสำเร็จของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มาพิจารณาความดีความชอบ ชมเชย การสร้าง แรงจูงใจต่าง ๆ

## **2. ผลที่เกิดจากการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ไปปฏิบัติ**

**2.1 ผลลัพธ์ตามวัตถุประสงค์** การดำเนินงาน โครงการ แผนงาน เป็นไปตามนโยบาย 3 ส. 7 ก. ทุกข้อ การดำเนินงานผ่านเกณฑ์ตัวชี้วัดตามที่กรมราชทัณฑ์กำหนด เรือนจำมีความสะอาด เป็นระเบียบเรียบร้อย ไม่มียาเสพติด โทรศัพท์มือถือ และสิ่งของต้องห้าม และได้รับรางวัลชนะเลิศที่ 1 การจัดระเบียบสำนักงานจากการประเมินของหน่วยงานราชการในจังหวัด ผู้ต้องขังได้รับการปฏิบัติอย่างเป็นธรรม เท่าเทียม ตามมาตรฐาน ไม่มีเรื่องร้องเรียน ยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขังในทุกด้าน เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และมีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ตามที่ได้รวบรวมไว้ในผลการดำเนินงานของเรือนจำกลางปัตตานี มกราคม 2561

**2.2 ผลกระทบจากการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ไปปฏิบัติ** เจ้าหน้าที่และผู้ต้องขังต้องปรับตัวให้เป็นไปตามนโยบาย ผู้ต้องขังมีการต่อต้านในระยะแรก เจ้าหน้าที่มีภาระงานในหน้าที่เพิ่มมากขึ้นในขณะที่อัตรากำลังเท่าเดิม กระบวนการและขั้นตอนการดำเนินงานมีความซับซ้อนมากขึ้น มีการใช้งบประมาณจำนวนมากในการดำเนินงาน

## **3. ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี**

**3.1 ปัญหา อุปสรรค** โดยสภาพของเรือนจำเก่า ทрудโทรมมาก ทำให้ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมาก ขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และภาระงานที่รับผิดชอบอยู่แล้วและภาระงานที่ได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้นไม่มีความเหมาะสม ผู้บังคับบัญชามอบหมายงานแล้วไม่ติดตามงานที่มอบหมาย ไม่แนะนำงาน และไม่สนับสนุนวัสดุ อุปกรณ์ และมอบหมายงานให้กับผู้ที่ขาดความรู้ ประสบการณ์ ขาดการประเมินด้านผลสัมฤทธิ์ของงาน

**3.2 ข้อเสนอแนะอื่น ๆ** เพื่อให้นโยบายเป็นไปอย่างยั่งยืนและเกิดประสิทธิผล เจ้าหน้าที่ทุกคนควรได้รับการพัฒนา อบรมความรู้ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน ยึดหลักนโยบาย 3 ส. 7 ก. เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลของงาน สร้างจิตสำนึกให้รู้จักรับผิดชอบในหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัดและมีวินัย และการกำหนดนโยบายของผู้บริหารต้องมีความต่อเนื่องสอดคล้องกันเพื่อมิให้ยากต่อการปฏิบัติ

## อภิปรายผล

จากการสรุปผลการศึกษา การนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์ไปสู่การปฏิบัติ กรณีศึกษาเรือนจำกลางปัตตานี มีประเด็นที่นำมาอภิปรายตามวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. การนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์ไปปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี เป็นการรับมอบนโยบายเน้นหนักจากกรมราชทัณฑ์มาปฏิบัติ ซึ่งเป็นการนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่าง ขั้นตอนระดับจุลภาค มีการดำเนินงานสรุปได้ 3 ขั้นตอน ได้แก่ **ขั้นการระดมพลัง** เป็นการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. มาปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี โดยผู้บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานี ได้ถ่ายทอดและสร้างความเข้าใจ ในนโยบาย วัตถุประสงค์ เป้าหมาย และมอบหมายการปฏิบัติหน้าที่ให้แก่ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ทุกคน **ขั้นการปฏิบัติ** ผู้บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานี ได้มอบหมายสั่งการให้ ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่าย และเจ้าหน้าที่ทุกคนนำไปปฏิบัติตามกรอบ ตามกฎหมาย และตามระเบียบ ของกรมราชทัณฑ์ เมื่อรับมอบหน้าที่ดำเนินการในการจัดทำโครงการ แผนงานเพื่อขอรับการสนับสนุน งบประมาณ และมีการติดตาม การตรวจสอบ การประเมินผล และรายงานผลการดำเนินงานให้ ผู้บังคับบัญชาทราบตามลำดับ **ขั้นการสร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติ** เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติหน้าที่ตาม นโยบายอย่างเคร่งครัด มีวินัย ไม่ลดละ ไม่วางเฉย ปฏิบัติเป็นกิจวัตร ผู้อำนวยการส่วน หัวหน้าฝ่ายกำกับ การปฏิบัติงานตามนโยบายอย่างใกล้ชิด ติดตามผล และสื่อสารเน้นย้ำการขับเคลื่อนให้เป็นไปตาม โครงการ แผนงาน และที่สำคัญผู้บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานี มีการติดตามผล การประเมินผล และนำความสำเร็จของการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่มาพิจารณาความดีความชอบ ชมเชย การสร้าง แรงจูงใจต่าง ๆ สอดคล้องกับแนวคิดการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ วรเดช จันทรร (อ้างใน มยุรี อนุমানราชชน 2556, หน้า 236 – 237) การนำนโยบายไปปฏิบัติแบบบนลงล่างประกอบด้วยขั้นตอน ที่สำคัญ 2 ขั้นตอน ได้แก่ 1) ขั้นตอนระดับมหภาค และ 2) ขั้นตอนระดับจุลภาค ซึ่งในขั้นตอนระดับ จุลภาค หน่วยงานระดับภูมิภาคและท้องถิ่นยอมรับแนวทาง/แผนงาน/โครงการ แล้วนำไปปฏิบัติ ให้ สอดคล้องกับวิธีปฏิบัติของหน่วยงานของตน หรืออาจปรับเปลี่ยนวิธีปฏิบัติงานของหน่วยงานของตนให้ สอดคล้องกับนโยบายที่ส่วนกลางกำหนด หลังจากปรับเปลี่ยนอย่างใดอย่างหนึ่งแล้วอาจจะส่งผลที่ตามมา คือ หน่วยงานระดับภูมิภาคหรือท้องถิ่นยอมรับ หรืออาจจะยกเลิกแนวทางนโยบายที่มาจากหน่วยงาน ส่วนกลาง อาจกล่าวสรุปได้ว่า ขั้นตอนระดับจุลภาค ประกอบด้วย 3 ขั้นตอนดังนี้ (1) ขั้นการระดมพลัง เมื่อหน่วยงานยอมรับว่าแนวทาง/แผนงาน/โครงการ จากส่วนกลางมีความเหมาะสม ตรงกับวัตถุประสงค์ และหน้าที่หลักของหน่วยงานหรือสนองต่อความต้องการและปัญหาของท้องถิ่น ก็จะต้องหา ความสนับสนุนจากสมาชิกในหน่วยงาน บุคคลสำคัญและองค์การอื่นในท้องถิ่นและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันกำหนดแผนงานหรือโครงการของท้องถิ่น (2) ขั้นการปฏิบัติ อาจจะมีการปรับเปลี่ยน

พฤติกรรมการทำงานของคุณบุคลากรในหน่วยงานให้เข้ากับแผนงานหรือโครงการ หรือปรับแผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมการทำงานของคุณบุคลากรในหน่วยงาน (3) ขั้นการสร้างความเป็นปึกแผ่น/ความต่อเนื่อง แนวทางของนโยบายจะถูกปรับเปลี่ยนและได้รับการยอมรับเป็นหน้าที่ที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ โดยผู้ปฏิบัติงานเต็มใจที่จะดำเนินงานตามนโยบายลักษณะของงานประจำ ในการสร้างความปึกแผ่นให้แก่กันนโยบายหรือ สร้างความต่อเนื่องในการปฏิบัติงานตามนโยบาย ผู้บริหารต้องใช้แนวความคิดพัฒนาองค์การ การสร้างแรงจูงใจ การมีส่วนร่วม การจูงใจให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกผูกพันและยอมรับโครงการ สอดคล้องกับงานวิจัยของ ชาตรี จันทวงศ์ (2553) ศึกษาเรื่องการนำนโยบายยาเสพติดไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีสถานีตำรวจในอำเภอเมืองนครปฐม วัตถุประสงค์เพื่อศึกษาถึงขั้นตอนในการนำนโยบายยาเสพติดไปปฏิบัติของตำรวจสายตรวจสังกัดสถานีตำรวจในอำเภอเมืองนครปฐม ผลการศึกษาพบว่า ขั้นตอนในการนำนโยบายยาเสพติดไปปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ ในภาพรวมมีค่าเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศวิตา ประจวบแสง (2555) ได้ศึกษาเรื่องกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2535 พบว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2535 ของกองบังคับการปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการคุ้มครองผู้บริโภค จะเริ่มจากการแปลงนโยบายเป็นแผนงานจากคำสั่งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ จัดสรรอำนาจหน้าที่ และกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา รวมทั้งสื่อมวลชนและประชาชน และสอดคล้องกับ อัมรินทร์ โคตรสิงห์ (2556) ศึกษาเรื่องการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ จากการศึกษาสามารถสรุปกระบวนการนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติได้เป็น 5 ขั้นตอนหลัก ได้แก่ การกำหนดผู้รับผิดชอบนโยบาย การแปลงนโยบายสู่การปฏิบัติ การสร้างการยอมรับนโยบาย การดำเนินงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน และการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน

2. ผลสำเร็จที่เกิดจากการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ของกรมราชทัณฑ์ไปปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี นายบุญโชติ เดชสม ผู้บัญชาการเรือนจำกลางปัตตานี ได้บริหารงาน เจ้าหน้าที่ และผู้ต้องขังให้เป็นไปตามนโยบาย 3 ส. 7 ก. ซึ่งเป็นนโยบายเน้นหนักของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ พันตำรวจเอก อนุรักษ์ เสวตนันท์ ประจำปีงบประมาณ 2651 จนบรรลุตามวัตถุประสงค์ทุกข้อของนโยบายดังกล่าว ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีในบทที่ 2 หัวข้อ 2.1 นโยบาย 3 ส. 7 ก. ได้แก่ สะอาด สุจริต เสมอภาค กักขัง แก้ไขกฎหมาย การวางกรอบ กลั่นกรอง กำลั้งใจ และกลับตัว และหัวข้อ 2.2 แผนปฏิบัติราชการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ.2559 -2562 มีสาระสำคัญ ประกอบด้วยประเด็นยุทธศาสตร์ เป้าประสงค์ กลยุทธ์หลัก และแนวทางการดำเนินงาน

ผลสำเร็จของการของการนำนโยบาย 3 ส. 7 ก. ไปปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี งานแผนงานและยุทธศาสตร์โครงการ ฝ่ายบริหารทั่วไป เรือนจำกลางปัตตานี ได้เก็บรวบรวมไว้เป็นหนังสือ

ชื่อ “ผลการดำเนินงาน เรือนจำกลางปัตตานี” ไว้เป็นเล่มเพื่อรายงานผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น ซึ่งประกอบไปด้วยผลการดำเนินงานตามนโยบาย 3 ส. 7 ก. และภาพถ่ายการดำเนินงาน

3. ปัญหา อุปสรรค ตลอดจนเงื่อนไขต่าง ๆ ในการนำนโยบายไปปฏิบัติในเรือนจำกลางปัตตานี โดยสภาพของเรือนจำเก่า ทรุดโทรมมาก ทำให้ต้องใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการดำเนินการ ตามนโยบายดังกล่าว ขาดแคลนวัสดุ อุปกรณ์ และเทคโนโลยีที่ทันสมัยในการปฏิบัติงาน อัตรากำลังเจ้าหน้าที่และภาระงานที่รับผิดชอบอยู่แล้วและภาระงานที่ได้รับมอบหมายเพิ่มขึ้นขาดความเหมาะสม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดปัญหาการนำนโยบายไปปฏิบัติ ของ วรเดช จันทรศร (2551) คือ ด้านสมรรถนะ ของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งขึ้นอยู่กับ ปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางด้านเงินทุน และปัจจัยทางด้านวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนปัจจัยทางด้านวิชาการ หรือเทคโนโลยี ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายนั้น และสอดคล้องกับตัวแบบกระบวนการการนำนโยบายไปปฏิบัติของ วรเดช จันทรศร (2551) ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model) ให้ความสำคัญในสมรรถนะ องค์กรเป็นหลัก โดยถือว่าความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ องค์กรจำเป็นต้องมี โครงสร้างที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ มีการวางแผนเตรียมการหรือมีความพร้อมเป็น อย่างดีทั้งทางด้านวัสดุ อุปกรณ์ สถานที่ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณ สอดคล้องกับงานวิจัยของ บพิธ รัตนบุรี (252) ศึกษาเรื่องปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการให้บริการแบบ ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี สำนักงานเขตสายไหม กรุงเทพฯ พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบายการให้บริการแบบศูนย์บริการจุดเดียว เบ็ดเสร็จ(One Stop Service) ไปปฏิบัติ พบว่า ปัจจัยด้านสมรรถนะของหน่วยงานปฏิบัติอยู่ในระดับ ความสำเร็จปานกลาง ได้อธิบายในรายละเอียดย่อว่า ศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จของสำนักงานเขต สายไหม มีความพร้อม มีศักยภาพ และประสบความสำเร็จในด้านโครงสร้างการบริหารและการจัดทำ ผังสำนักงานของศูนย์บริการ แต่ในด้านงบประมาณ วัสดุ อุปกรณ์ที่ใช้ในศูนย์บริการ รวมถึงอัตรากำลัง เจ้าหน้าที่ในศูนย์บริการ พบว่า มีความขาดแคลนไม่เพียงพอต่อการให้บริการ ซึ่งส่งผลกระทบต่อ การดำเนินงานของศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จโดยตรงให้ไม่ประสบความสำเร็จได้ สอดคล้องกับงานวิจัย ของ เจตน์ ธนวัฒน์ (2539) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัด ระนอง พบว่า หน่วยงานมีอัตรากำลัง ยานพาหนะ/ วัสดุไม่เพียงพอ การมอบอำนาจจากส่วนกลางยังมี น้อย สอดคล้องกับงานวิจัยของ ศวิตา ประจวบแสง (2555) ได้ศึกษาเรื่องกระบวนการนำนโยบายไป ปฏิบัติของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง พ.ศ.2535 พบว่า ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อกระบวนการนำ นโยบายไปปฏิบัติ ในภาพรวมและรายด้าน อยู่ในระดับสูงทั้งหมด ได้อธิบายว่า ปัญหาและอุปสรรคที่มี ค่าเฉลี่ยสูงสุด คือ ปัญหาผู้ปฏิบัติ เนื่องจากอัตรากำลังพลที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่เพียงพอต่อภารกิจ ที่ต้องรับผิดชอบ



### **ข้อเสนอแนะจากการศึกษา**

1. การกำหนดนโยบายของผู้บริหารต้องมีความต่อเนื่องสอดคล้องกันเพื่อมิให้ยากต่อการปฏิบัติ
2. เพื่อให้นโยบายเป็นไปอย่างยั่งยืนและเกิดประสิทธิผล เจ้าหน้าที่ทุกคนควรได้รับการพัฒนาอบรมความรู้ที่เกี่ยวข้องเพิ่มเติม เพื่อนำไปใช้ในการปฏิบัติงาน
3. ยึดหลักนโยบาย 3 ส. 7 ก. เป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน เพื่อให้สัมฤทธิ์ผลของงาน
4. สร้างจิตสำนึกให้รู้จักรับผิดชอบในหน้าที่ของตนอย่างเคร่งครัดและมีวินัย

### **ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป**

1. ควรศึกษาความสัมพันธ์ ความสอดคล้อง ความต่อเนื่องของนโยบายที่ใช้ในปัจจุบันกับนโยบายที่ผ่าน ๆ มา
2. ควรศึกษาแนวทางในการพัฒนาเรือนจำ จากการกำหนดนโยบายจากล่างขึ้นบน

### บรรณานุกรม

- กรมราชทัณฑ์, กองแผนงาน. (2650, 6 ตุลาคม). **นโยบายเน้นหนักของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2561.** ด่วนที่สุด ที่ ยธ 0712.1/28075.
- กรมราชทัณฑ์, กองแผนงาน. (2558). **แผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ.2559- 2562.** ค้นเมื่อวันที่ 20 มีนาคม 2561 , จาก <http://plan.correct.go.th/wp/?p=308>
- จุมพล หนีพานิข. (2549). **การวิเคราะห์นโยบาย ขอบข่าย แนวคิด ทฤษฎี และกรณีตัวอย่าง (พิมพ์ครั้งที่ 3).** กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- เจตน์ ธนวัฒน์. (2539). **ปัญหาการนำนโยบายของผู้หลบหนีเข้าเมืองไปปฏิบัติในจังหวัดระนอง.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- ชาติรี จันทวงษ์. (2553). **การนำนโยบายยาเสพติดไปปฏิบัติ : ศึกษากรณีสถานีตำรวจในอำเภอเมืองนครปฐม.** วิทยานิพนธ์สาขารัฐประศาสนศาสตร์มหาบัณฑิต. มหาวิทยาลัยราชภัฏบ้านสมเด็จเจ้าพระยา.
- ธันภัทร โคตรสิงห์. (2556). **การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาการบริหารการพัฒนาสังคม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- บพิธ รัตนบุรี. (2552). **ปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จของการนำนโยบาย การให้บริการแบบศูนย์บริการจุดเดียวเบ็ดเสร็จ (One Stop Service) ไปปฏิบัติ : ศึกษากรณี สำนักงานเขตสายไหม กรุงเทพฯ.** ภาคนิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สาขาพัฒนาสังคม. สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- มยุรี อนุมานราชธน. (2556). **นโยบายสาธารณะ (พิมพ์ครั้งที่ 2).** กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด.
- เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ. (2551). **การนำนโยบายไปปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิธิการพิมพ์ จำกัด.
- วรเดช จันทรศร. (2551). **ทฤษฎีการนำนโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ.** กรุงเทพมหานคร: พริกหวาน กราฟฟิก

**บรรณานุกรม (ต่อ)**

ศวิตา ประจวบแสง. (2555). กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติของพระราชบัญญัติเครื่องสำอาง

**พ.ศ.2535.** วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต. สาขารัฐประศาสนศาสตร์. มหาวิทยาลัยมหิดล