

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

“ซี้คุก” “ซี้ตะราง” เป็นคำเรียกขานที่สะท้อนให้เห็นถึงกระบวนการที่เต็มไปด้วยอคติที่สังคมมีต่อผู้ต้องขัง และอดีตผู้ต้องขังที่ปฏิเสธไม่ได้ว่ายังคงดำรง และฝังลึกอยู่ในสังคมไทยมาอย่างยาวนาน การหยิบยืมดังกล่าวได้กลายเป็นการผลักให้บุคคลเหล่านั้นค่อย ๆ ออกจากสังคม และเข้าสู่ภาวะของการเป็นคนด้อยโอกาส หรือการกลายเป็นผู้ด้อยโอกาสทางสังคมไปในที่สุด กว่าร้อยละ 90 ของผู้ต้องขังเป็นประชาชนที่อยู่ในกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่มีโอกาสพาตนเองให้หลุดรอดจากกระบวนการยุติธรรมได้ คุณจึงกลายเป็นสถานที่ตกค้างของคนยากจน สิ่งเหล่านั้นนอกจากจะเป็นการสะท้อนให้เห็นภาพของสังคมที่ยังคงเต็มไปด้วยอคติ อีกทั้งยังเป็นการสร้างความชัดเจนให้เห็นว่า ผู้ต้องขังก็คือ ผู้ด้อยโอกาสของสังคม และการกลายเป็นผู้ด้อยโอกาสยังนำไปสู่การขาดการคุ้มครอง และพิทักษ์สิทธิ รวมไปถึงการขาดสวัสดิการที่เหมาะสมและพึงได้รับจากสังคม การเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจึงกลายเป็นการซ้ำเติมสภาพความเป็นอยู่ที่ยากจนและด้อยโอกาสให้กับทั้งผู้ต้องขังและครอบครัวผู้ต้องขัง แต่ทว่าท่ามกลางกระแสแนวคิดสากลโดยเฉพาะแนวคิดเรื่องสิทธิมนุษยชนอันเป็นที่ยอมรับและปฏิบัติในระดับนานาชาติ รวมทั้งมาตรฐานสากลในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังขององค์การสหประชาชาติได้กลายเป็นเสาหลักสำคัญที่จะสร้างความคุ้มครองและความเป็นธรรมทางสังคมให้เกิดแก่ผู้ต้องขัง และอดีตผู้ต้องขังให้สามารถดำเนินชีวิตได้อย่างมีคุณค่าและสมศักดิ์ศรีของการเป็นมนุษย์คนหนึ่งเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ ทั่วไปในสังคม ประเทศไทยก็เป็นหนึ่งในประเทศที่น้อมรับเอาแนวคิดดังกล่าวมาใช้เช่นเดียวกับในหลายประเทศทั่วโลก ดังจะเห็นได้จากประเด็นเรื่องสิทธิมนุษยชนที่ได้ปรากฏชัดเจนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งการระบุดังกล่าวเสมือนเป็นกรอบแนวคิดหลักของสังคม และยังครอบคลุมไปยังสิทธิของผู้ต้องขังร่วมด้วย ดังนั้น หน่วยงานที่รับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตลอดจนสังคมโดยรวมจะต้องน้อมรับและถือเป็นหลักในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และอดีตผู้ต้องขังต่อไป (กรมราชทัณฑ์, สำนักสังคมสงเคราะห์, 2550, น. 207; กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2546, น. 7-8; ญัฐยา จรรยาชัยเลิศ, 2548, น. 48-55)

กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงยุติธรรมที่มีภาระงานในการควบคุมผู้กระทำผิดที่มีทิศทางการดำเนินงานและการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด หรือผู้ต้องขังให้เป็นไปตาม

กระแสสังคมโลก และรัฐธรรมนูญของประเทศที่คำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องขังและความเป็นมนุษย์ธรรมดา ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง รวมทั้งกระทรวงยุติธรรมซึ่งเป็นหน่วยงานหลักในการควบคุมงาน ในกระบวนการยุติธรรม และกลุ่มภารกิจ ซึ่งประกอบด้วย กรมราชทัณฑ์ กรมคุมประพฤติ และ กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก เพื่อให้เกิดการสอดรับและเป็นไปในทิศทางเดียวกันในการปฏิบัติต่อ ผู้ต้องขัง ปัจจัยดังกล่าวได้ทำให้งานราชทัณฑ์ในปัจจุบันเป็นไปในทิศทางที่มุ่งให้เกิดการบำบัด พินิจ แก้ไข และพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง เพื่อการกลับสู่สังคมอย่างมีคุณค่าต่อไป ซึ่งได้มีระบุ ชัดเจนในแผนยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ 5 ปี (พ.ศ. 2547-2551) ภายใต้วิสัยทัศน์ ที่ว่า “กรมราชทัณฑ์เป็นองค์กรชั้นนำของอาเซียนในการควบคุม แก้ไข และพัฒนาพฤตินิสัย ผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดีมีคุณค่าสู่สังคม” ซึ่งนำไปสู่การกำหนดพันธกิจที่สำคัญ 2 ประการ คือ การควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชัพ และการบำบัด พินิจ และแก้ไขพฤตินิสัยอย่างมีประสิทธิภาพ โดยมีเป้าประสงค์หลักคือ คืนคนดีสู่สังคม ลดภาระและเสริมเศรษฐกิจภาครัฐ สิ่งเหล่านี้เป็น การแสดงให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัณฑ์ที่มีต่อผู้ต้องขังในสังคมโลก และกระบวนการ ยุติธรรมในประเทศไทยที่นำไปสู่การสร้างกรอบแนวคิดและการปฏิบัติงานที่มีต่อผู้ต้องขัง โดย กรมราชทัณฑ์ได้มีรูปแบบการดำเนินงานที่แสดงถึงความพยายามในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพื่อให้ บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ คือ การคืนคนดีสู่สังคม ทั้งขององค์กรและเป็นไปในทิศทางเดียวกับ กระแสสังคมโลก สิ่งที่พบคือ กรมราชทัณฑ์ได้ให้ความสนใจในประเด็นดังกล่าวเป็นอย่างมาก สังเกตได้จากนโยบายเน้นหนักในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาได้แสดงถึงการปรับตัวและแสวงหา ความเหมาะสมในการปฏิบัติงานที่ล้วนแต่มุ่งให้เกิดการบำบัด แก้ไข และพัฒนาพฤตินิสัยเพื่อ การกลับสู่สังคมของผู้ต้องขังมาโดยตลอด ซึ่งนับเป็นการทำงานกับค่านิยมและข้อถกเถียงทาง สังคมที่นับว่าเป็นงานที่ยากและลำบากอยู่มาก (กรมราชทัณฑ์, 2547, น. 12; วัฒนา พัฒนพงศ์, 2547, น. 1-2, 30-31)

นอกจากสถานการณ์ภายนอกแล้ว ท่ามกลางสถานการณ์ภายในกรมราชทัณฑ์ ปัจจุบัน คือ สถิติผู้ต้องขังของกรมราชทัณฑ์ในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาพบว่า นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 อันเป็นปีที่ประเทศไทยต้องประสบวิกฤติทางเศรษฐกิจเรื่อยมาจนมาถึงปี พ.ศ. 2545 นั้น ผู้ต้องขัง ทั่วประเทศมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น คือ 130,997 คน 164,451 คน, 203,702 คน, 223,406 คน, 250,903 คน และ 254,070 คน ตามลำดับ และมีจำนวนลดลงเป็น 211,475 คน, 167,142 คน, 163,336 คน 152,625 คน และ 168,656 คน ในปี พ.ศ. 2546 จนถึง พ.ศ. 2550 ถึงแม้สถิติ ผู้ต้องขังจะมีแนวโน้มที่ลดลงแต่ก็ยิ่งถือว่าจำนวนผู้ต้องขังยังคงมีจำนวนไม่ต่ำกว่าแสนคนในแต่ละปี ซึ่งนั่นก็หมายถึงกลุ่มบุคคลที่ทางกรมราชทัณฑ์จะต้องรับผิดชอบดูแล และพัฒนาพฤตินิสัย เพื่อให้ บุคคลเหล่านั้นสามารถกลับไปใช้ชีวิตร่วมกับสังคมได้อย่างปกติ นอกจากนั้นแล้ว ยังพบว่าอัตรา

การปล่อยตัวผู้กระทำผิดกลับสู่สังคมกลับมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เป็นผลสืบเนื่องจากนโยบายของภาครัฐที่เน้นกระบวนการลงโทษโดยเลี่ยงการเข้าสู่เรือนจำ การระบายผู้ต้องขังออกจากเรือนจำในวาระพิเศษ รวมทั้งการลดวันต้องโทษ ซึ่งจากสถานการณ์ดังกล่าวทำให้สามารถคาดการณ์ได้ว่า จะมีกลุ่มผู้กระทำผิดที่พ้นโทษที่ในท้ายที่สุดก็ต้องกลับสู่สังคม และใช้ชีวิตร่วมกับคนอื่น ๆ ในสังคมเพิ่มมากขึ้น จากสถานการณ์ข้างต้นชี้ให้เห็นว่า การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างมีมนุษยธรรม และคำนึงถึงสิทธิของผู้ต้องขัง ตลอดจนการบำบัดฟื้นฟู กายใจ และพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขัง ย่อมจะส่งผลดีต่อความสามารถในการพึ่งพาตนเองต่อไปได้ในระยะยาว และไม่หวนมากระทำผิดซ้ำตามความคาดหวังของการปฏิบัติงาน อันเป็นสิ่งที่กรมราชทัณฑ์สมควรตระหนักและร่วมหาแนวทางที่เหมาะสมอย่างยิ่ง (กรมราชทัณฑ์, กองแผนงาน, 2549, น. 11; ศักดิ์ชัยเลิศพานิชพันธุ์, 2551, น. 1-2)

การดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์เพื่อมุ่งให้เกิดการกลับสู่สังคมจึงเสมือนเป็นการกำหนดกรอบในการดำเนินงานเพื่อรับมือกับสถานการณ์ดังกล่าว การดำเนินงานอย่างหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในการแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังเพื่อการกลับตนเป็นพลเมืองที่ดีของสังคม คือ การเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย ซึ่งเป็นโครงการหนึ่งที่อยู่ในร่มใหญ่ของแผนยุทธศาสตร์และการปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ 5 ปี ซึ่งเป็นการดำเนินงานที่ส่งเสริมการกลับสู่สังคมของผู้ต้องขังเนื่องจากการที่ผู้กระทำผิดต้องดำเนินชีวิตในเรือนจำ และทัศนสถานตลอดเวลาหลังคำพิพากษาของศาล ดังนั้นจึงมองได้ว่า ระยะเวลาที่อยู่ในเรือนจำต้องเป็นระยะเวลาที่มีคุณค่าทั้งต่อผู้ต้องขังและสังคม ถึงแม้เรือนจำ และทัศนสถานจะมีการฟื้นฟูแก้ไขผู้ต้องขังในโปรแกรมต่าง ๆ ตลอดระยะเวลาของการต้องโทษแล้วก็ตาม แต่เมื่อถึงระยะเวลาที่สมาชิกใกล้พ้นโทษ หรือใกล้การกลับสู่สังคมก็นับเป็นอีกช่วงเวลาหนึ่งที่มีความสำคัญต่อผู้ต้องขังอย่างยิ่ง เนื่องจากการอบรมแก้ไขในสภาพแวดล้อมที่ได้รับการควบคุมนั้นได้ทำให้ผู้ต้องขังเกิดความเคยชินและยึดติดกับสภาพแวดล้อมดังกล่าว แต่ในความเป็นจริง เมื่อผู้ต้องขังต้องกลับเข้าสู่สังคมที่ไม่มีการควบคุมดูแล ผู้ต้องขังจะต้องเผชิญกับปัญหาต่าง ๆ ที่อาจนำไปสู่การกระทำผิดซ้ำ ด้วยเหตุนี้การเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยจึงเป็นการขั้นตอนสุดท้ายที่กรมราชทัณฑ์ดำเนินการต่อผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นกระบวนการปรับสภาพ และความพร้อมของผู้ต้องขังทั้งในด้านทักษะและทัศนคติ รวมถึงความพร้อมทางด้านจิตใจก่อนการกลับไปใช้ชีวิตในสังคมอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งมีระยะเวลาในการดำเนินการประมาณ 6 เดือน และแบ่งออกเป็น 3 ช่วง ในแต่ละช่วงของการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยจะประกอบด้วยวัตถุประสงค์และการดำเนินงานที่ต่างกัน โดยอยู่ภายใต้เป้าหมายที่มุ่งให้ผู้ต้องขังสามารถปรับตัวเข้ากับสังคม และป้องกันการหวนกลับมากระทำผิดซ้ำ และถึงแม้จะมีการดำเนินงานและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ และทัศนสถานได้ดีเพียงใดก็ตาม หากขาดการเตรียม

ความพร้อมผู้ต้องชังก่อนปล่อยที่มีประสิทธิภาพก็จะทำให้การดำเนินงานในการแก้ไข ฟื้นฟู ผู้ต้องขังที่มีเหมาะสมตลอดเวลานั้นมีอาจสมบูรณ์ หรือประสบกับความล้มเหลวลงได้ การเตรียมความพร้อมผู้ต้องชังก่อนปล่อยจึงมีความสำคัญ และมีจำเป็นต่อการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ อย่างยิ่งที่จะช่วยในการส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินงานตามนโยบายการคืนคนดีสู่สังคมให้ ประสบความสำเร็จ อีกทั้งการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยที่เหมาะสมยังเป็นการเสริมสร้างให้ ผู้ต้องขังสามารถพึ่งพาตนเองได้ภายหลังการพ้นโทษ ไม่เป็นภาระแก่สังคม และสามารถอยู่ร่วมกับ สังคมได้อย่างยั่งยืน (กรมราชทัณฑ์, 2548, น. 129-131; นที จิตสง่าง, 2549, น. 50-53; สำนักสังคมสงเคราะห์ กรมราชทัณฑ์, 2551)

ความสำเร็จในการกลับสู่สังคมของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษได้กลายเป็นความสำเร็จ ในการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ตามนโยบายการคืนคนดีสู่สังคมของกรมราชทัณฑ์ ซึ่งนับเป็น ประโยชน์ที่จะเกิดแก่ตัวผู้ต้องขัง กรมราชทัณฑ์ และสังคมร่วมกัน แต่ในความสำเร็จก็ยังคงมีสิ่ง ที่แสดงให้เห็นถึงความไม่สำเร็จของการดำเนินงานรวมอยู่ด้วย สิ่งที่เกิดขึ้น คือ การที่สถิติผู้ต้องขัง ในส่วนของการกระทำผิดซ้ำยังคงดำรงอยู่ แสดงให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ของกรมราชทัณฑ์ที่ถึงแม้จะพยายามปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการดำเนินงานมาในการแก้ไขฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังมาโดยตลอดระยะเวลา 5 ปี แต่การที่สถิติผู้กระทำผิดซ้ำผิด ยังคงมีได้ลดลงอย่างชัดเจนได้กลายเป็นที่มาที่ก่อให้เกิดปัญหาที่กรมราชทัณฑ์จะต้องรีบเร่ง เพื่อให้เกิดการแก้ไขโดยเร็วทั้งการกลับไปยังการทบทวนการทำงาน และรูปแบบวิธีการในทุกระดับ ทั้งในระดับกรม เรือนจำและทัณฑสถาน ตลอดจนความร่วมมือจากชุมชนในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและ ผู้พ้นโทษร่วมกัน เพราะหากปล่อยทิ้งไว้้นนอกจากจะเป็นการแสดงความล้มเหลวของนโยบายที่ไม่ สามารถก่อให้เกิดการบรรลุดตามเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้แล้ว ยังเสมือนเป็นการทำลายค่านิยมสากล และละเมิดสิทธิผู้ต้องขังอันเกิดจากการทำงานที่มีได้เป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของ ผู้ต้องขังร่วมด้วย และยังเป็นการแสดงถึงการไม่สามารถทำหน้าที่อย่างที่ตั้งสมคาคาดหวังในการ ปกป้องสังคมด้วยเช่นกัน

จากสถานการณ์ข้างต้น เพื่อให้นโยบายคืนคนดีกลับสู่สังคมประสบความสำเร็จ และ คลี่คลายสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อประโยชน์แก่ผู้ต้องขังและผู้พ้นโทษที่จะได้รับการปฏิบัติ ที่มุ่งเน้นให้เกิดการแก้ไขฟื้นฟูและการกลับสู่สังคมได้อย่างแท้จริง การศึกษากระบวนการนโยบาย ไปสู่การปฏิบัติโดยมีเป้าประสงค์คือ การคืนคนดีสู่สังคม โดยเน้นการศึกษาการเตรียมความพร้อม ผู้ต้องชังก่อนปล่อย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญและมีส่วนสนับสนุนในการกลับสู่สังคม และ ป้องกันการหวนมากระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขัง จึงเป็นงานที่ถือได้ว่าเป็นทางออกอย่างหนึ่งที่ สามารถเข้ามารองรับกับสถานการณ์ปัญหาดังกล่าวได้เป็นอย่างดี อีกทั้งการศึกษายังกระบวนการ

น่านโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาที่นับเป็นจุดเชื่อมต่อที่มีความสำคัญของการกำหนดและการประเมินนโยบายที่ประกอบด้วยขั้นตอน และกิจกรรมต่าง ๆ ที่ส่งผลต่อการบรรลุเป้าหมายและการมีอจบรรลุเป้าหมายของนโยบาย อันจะนำไปสู่การค้นพบแนวทางในการพัฒนา ปรับปรุงการดำเนินงานในส่วนกระบวนการน่านโยบายไปปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ รวมถึงการก่อให้เกิดการก้าวข้ามค่านิยม และอคติของคนในสังคมในการมอง และปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ตลอดจนผู้พ้นโทษที่ฝังลึกมาอย่างยาวนานให้ลดลง หรือการปรับเปลี่ยนมุมมองไปยังมิติที่เท่าทันกับแนวคิดสากลได้อย่างแท้จริง “คุก” จะมีใช้สถานที่สำหรับกักขังแต่เพียงอย่างเดียวอีกต่อไป หากแต่คุกจะกลายเป็นสถานที่แห่งการแก้ไขฟื้นฟู และสร้างชีวิตใหม่ให้แก่ผู้ต้องขัง เพื่อให้บุคคลเหล่านั้นสามารถกลับไปใช้ชีวิตร่วมกับสังคมหลังพ้นโทษได้อย่างยั่งยืน

มูลเหตุจูงใจในการศึกษา

จากความสนใจในประเด็นเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง ทำให้พบว่าผู้ต้องขังยังคงเป็นกลุ่มคนด้อยโอกาสกลุ่มหนึ่งในสังคม อันเป็นผลจากค่านิยมและอคติทางสังคมที่มีต่อผู้ต้องขังยากที่จะเปลี่ยนแปลง และถึงแม้ ณ วันนี้ กรมราชทัณฑ์จะมีความพยายามในการพัฒนาปรับภาพลักษณ์และพัฒนางานบำบัด ฟื้นฟู แก้ไข และพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังมาโดยตลอด รวมทั้งได้มีการศึกษาเกี่ยวกับผู้ต้องขัง และการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในหลากหลายประเด็น แต่ก็ยังพบว่าสถานการณ์ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้ต้องขังในการกลับสู่สังคมก็ยังคงดำรงอยู่ แต่อย่างไรก็ตาม การเกิดขึ้นของแผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ 5 ปี (พ.ศ. 2547-2551) ได้เป็นการแสดงถึงความตระหนักที่มีต่อการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังเพื่อการกลับสู่สังคมมากขึ้นอันปรากฏในนโยบายเน้นหนักตลอด 5 ปี และถึงแม้จากสถิติผู้ต้องขังจะพบว่า จะมีการกระทำผิดซ้ำเกิดขึ้นตลอดระยะเวลา ซึ่งสะท้อนถึงการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ว่ามีอาจทำให้การกลับสู่สังคมของผู้ต้องขังประสบความสำเร็จได้อย่างสมบูรณ์ การดำเนินงานในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังจึงมีทั้งส่วนที่ประสบความสำเร็จและไม่ประสบความสำเร็จรวมอยู่ด้วยกัน

สิ่งเหล่านี้ล้วนเป็นเหตุให้ผู้ต้องขังหลายคนยังมีอาจกลับไปใช้ชีวิตร่วมกับสังคมได้ และต้องหวนมากกระทำผิดซ้ำแล้วซ้ำเล่า หากวัฏจักรเหล่านี้ยังเกิดขึ้นนอกจากจะไม่ก่อประโยชน์แก่สังคมแล้ว ยังกลายเป็นอุปสรรคในการดำเนินงานของกรมราชทัณฑ์ร่วมด้วย สถานการณ์ดังกล่าวจึงกลายเป็นตัวบิปรัดให้เร่งศึกษา ประกอบกับการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย นับเป็นการดำเนินงานที่มีความสำคัญต่อการกลับสู่สังคมของผู้ต้องขังเป็นอย่างยิ่ง หากกระบวนการน่านโยบายการคืนดีสู่สังคมไปสู่การปฏิบัติในส่วนการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อน

ปล่อยเป็นทิศทางที่แสดงถึงความสัมพันธ์ทั้งในระดับผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติงานในการนำนโยบายไปปฏิบัติ รวมทั้งผู้ที่ได้รับผลจากนโยบายที่กำหนดขึ้น ก็จะเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานเพื่อการคืนคนดีสู่สังคมและสามารถบรรลุตามเป้าประสงค์ของกรมราชทัณฑ์ การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้จึงนับเป็นประเด็นที่ท้าทาย และเป็นความพยายามที่จะทำให้นโยบายคืนคนดีสู่สังคมประสบความสำเร็จได้จริง และนำไปสู่การเปิดมุมมองที่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงกระบวนการในการนำนโยบายการคืนคนดีสู่สังคมไปสู่การปฏิบัติในส่วนงานการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยที่จะก่อให้เกิดประโยชน์จริงในการกลับสู่สังคมของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษต่อไป

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษากระบวนการนำนโยบายการคืนคนดีสู่สังคมในส่วนการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยไปสู่การปฏิบัติ
2. เพื่อศึกษาการจัดการกับการลดการตีตรา การประทัมลทิน และการเสริมพลังอำนาจที่เกิดขึ้นในกระบวนการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย
3. เพื่อศึกษาปัจจัยสนับสนุน และปัญหาอุปสรรคในกระบวนการนำนโยบายการคืนคนดีสู่สังคมไปสู่การปฏิบัติในส่วนการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยตามความเข้าใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบาย
4. เพื่อค้นหาแนวทางในการพัฒนากระบวนการในการนำนโยบายการคืนคนดีสู่สังคมในส่วนการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยไปสู่การปฏิบัติ

คำถามในการศึกษา

1. กระบวนการในการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยภายใต้้นโยบายการคืนคนดีสู่สังคมเป็นอย่างไร
2. แนวทางการดำเนินการที่จะทำให้การเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยบรรลุผลได้จริงควรเป็นอย่างไร
3. การจัดการกับการลดการตีตรา และการประทัมลทิน รวมทั้งการสร้างพลังอำนาจในกระบวนการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อยเป็นอย่างไร

4. ปัจจัยสนับสนุน และปัญหาอุปสรรคในกระบวนการนำนโยบายการคืนคนดีสู่สังคมไปสู่การปฏิบัติในส่วนการเตรียมความพร้อมผู้ต้องชังก่อนปล่อยตามความเข้าใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในนโยบายคืออะไร และวิธีในการจัดการกับปัญหา และอุปสรรคเป็นอย่างไร

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

ขอบเขตเนื้อหา เป็นการศึกษาในเนื้อหา 3 ระดับ คือ คุณค่า ข้อเท็จจริง และการกระทำที่มีอยู่ในกระบวนการนำนโยบายคืนคนดีสู่สังคมไปสู่การปฏิบัติในส่วนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ของกรมราชทัณฑ์

ขอบเขตประชากร แบ่งเป็น 3 กลุ่ม คือ

1. กลุ่มผู้กำหนดนโยบายคืนคนดีสู่สังคม ในส่วนงานการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย
2. กลุ่มผู้ปฏิบัติแปลงนโยบายคืนคนดีสู่สังคมให้เป็นรูปธรรมและการนำไปปฏิบัติในรูปแบบของแผนงาน และโครงการ
 - เจ้าหน้าที่สำนักสังคมสงเคราะห์ ส่วนการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย
 - เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานในการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยในศูนย์เตรียมการปลดปล่อย เรือนจำชั่วคราวแคน้อย จังหวัดเพชรบูรณ์ และศูนย์เรียนรู้เศรษฐกิจพอเพียง เรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี
3. กลุ่มผู้ได้รับผลจากการปฏิบัติตามนโยบาย
 - ผู้ต้องชังกี่เข้าร่วมในโปรแกรมการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยภายใต้การดูแลเรือนจำชั่วคราวแคน้อย จังหวัดเพชรบูรณ์ และเรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี
 - ครอบครัวและชุมชนของผู้ต้องชังกี่เข้าร่วมโปรแกรมการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยที่สมาชิกในครอบครัวหรือชุมชนอยู่ภายใต้การดูแลของเรือนจำชั่วคราวแคน้อย จังหวัดเพชรบูรณ์ และเรือนจำชั่วคราวเขากลิ้ง จังหวัดเพชรบุรี

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา คือ ได้รับความรู้และข้อมูลที่อธิบายการดำเนินงานที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายการคืนคนดีสู่สังคมไปสู่การปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์ และได้ความรู้และข้อมูลที่อธิบายปัจจัยสนับสนุน และปัญหาอุปสรรคของการนำ

นโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การค้นพบแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงนโยบาย ตลอดจนการดำเนินงานที่มุ่งให้เกิดการคืนคนดีสู่สังคมในส่วนการเตรียมความพร้อมผู้ต้องชังก่อนปล่อยที่เหมาะสมต่อไป

บทที่ 2

วรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง กระบวนการนำนโยบายคีนคนดีสู่สังคมไปสู่ปฏิบัติของกรมราชทัณฑ์: การเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย ผู้ศึกษาได้ศึกษา ค้นคว้า และทบทวนวรรณกรรม และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ
2. แนวคิดการเตรียมความพร้อมผู้ต้องขังก่อนปล่อย
3. แนวคิดการคีนคนดีสู่สังคมของกรมราชทัณฑ์
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติ

นโยบายเสมือนเป็นกรอบ หรือแนวปฏิบัติ เป็นแนวทางที่บอกว่าจะทำอะไร (What to do) และมีลักษณะกว้าง ๆ เป็นนามธรรม (Abstract) ไม่มีรายละเอียดที่แน่ชัดว่าจะทำอะไร อีกทั้งนโยบายยังเป็นสิ่งที่สามารถกำหนดแนวทางการปฏิบัติได้ในหลากหลายระดับทั้งการเป็นแนวทางของคน กลุ่ม ครอบครัวยุทธศาสตร์ ชุมชน ตลอดจนไปถึงของประเทศไทย หลังจากที่มีการกำหนดเป็นนโยบายแล้ว ขั้นตอนของกระบวนการนโยบาย ก็คือ การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ (Implementation) ซึ่งเป็นขั้นตอนหนึ่งที่มีความสำคัญเพราะถึงแม้จะมีการกำหนดนโยบายที่ดีมีประโยชน์ต่อสังคม แต่หากนโยบายนั้นไม่สามารถนำมาปฏิบัติได้จริง ก็เท่ากับว่านโยบายนั้นไม่มีตัวตน การศึกษาในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติจึงมีความจำเป็นและมีความสำคัญต่อการวิเคราะห์นโยบาย ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการทำให้นโยบายที่เกิดขึ้นนั้นสามารถนำไปใช้ประโยชน์ได้ในสภาพของความเป็นจริง (ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์, 2540, น. 66; ยุพา วงศ์ไชย, 2545, น. 7)

สาระสำคัญในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติ (กล้า ทองขาว, 2548, น.170-185; กิตติพัฒน์ นนทบุรีมະดุลย์, 2548, น.104, น. 118-124; 2549, น. 201-202, น. 235-238; จุมพล หนีพานิซ, 2549, น. 177-202; ถวัลย์รัฐ วรเทพพิพิพษ์, 2540, น. 66-70; วรเดช จันทรร, 2540, น. 1-17; ศุภชัย ยาวะประภาษ, ม.ป.ป., น. 72-97) สามารถสรุปได้ดังนี้

1. ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติ นักวิชาการได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้แตกต่างกัน ดังนี้

วอลเตอร์ วิลเลียม (Williams, 1971) อธิบายว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติจะเป็นเรื่องของการวิเคราะห์ความหมาย ความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง และความสมเหตุสมผลของนโยบายอย่างถี่ถ้วน รวมทั้งความพร้อมและความสามารถขององค์กรทั้งตัวบุคลากร และการกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการขององค์กร เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย

เพรสแมน และ วิลดอฟสกี (Pressman & Wildavsky, 1973) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง กระบวนการดำเนินงานให้ประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ที่กำหนด อาจพิจารณาได้ว่าเป็นกระบวนการปฏิสัมพันธ์ระหว่างกำหนดเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ กับการกระทำเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ดังนั้น จึงต้องมีนโยบายเกิดขึ้นก่อนจึงจะมีการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดผลลัพธ์ออกมา

แวน มีเตอร์ และ แวน ฮอร์น (Van Meter & Van Horn, 1975) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า หมายถึง การดำเนินการที่ครอบคลุมกิจกรรมของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ทั้งที่อยู่ในระบบราชการ หรือเอกชน เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ในนโยบาย

มิลบริย์ แมคลาฟลิน (McLaughlin) ได้อธิบายการนำนโยบายไปปฏิบัติว่า เป็นกระบวนการขององค์กรที่ต่อเนื่องและเป็นพลวัตร ซึ่งเกิดจากปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมาย และกลยุทธ์ของนโยบาย กับสภาพขององค์กรที่รับผิดชอบในการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วง กล่าวอีกนัยหนึ่ง การนำนโยบายไปปฏิบัติเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย โดยพยายามปรับเปลี่ยน ประนีประนอม ระหว่างเป้าหมายและกลยุทธ์ที่กำหนดไว้ กับข้อจำกัด เงื่อนไข และสภาพที่แท้จริงของหน่วยงานที่ปฏิบัติ

จากการให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปเป็นประเด็นได้ดังนี้

1.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินงานที่ต้องทำการวิเคราะห์นโยบายอย่างถี่ถ้วน เพื่อจัดความคลุมเครือซึ่งจะเป็นที่มาของปัญหาในการปฏิบัติ

1.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกิจกรรมหรือกระบวนการ คือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่ง มีขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรม กิจกรรมที่เกิดขึ้นแสดงถึงความต่อเนื่อง ซึ่งในแต่ละขั้นตอนของกิจกรรมมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลาภายใต้ปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มผลประโยชน์ รวมทั้งปฏิสัมพันธ์ระหว่างเป้าหมายของนโยบาย กับสภาพจริงขององค์กร เพื่อให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดขึ้น

1.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึงการบริหาร (Administration) การบริหารที่มีองค์การทำงานที่รับผิดชอบและกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหาร ความพร้อมขององค์กรทั้งด้านบุคลากรและการบริหารจัดการ ตลอดจนกลไกที่สำคัญ วิธีปฏิบัติ และเทคนิคต่าง ๆ ที่หลากหลายเข้ามาดำเนินงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่กำหนดไว้

1.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการศึกษาและสังเกตปรากฏการณ์ หรือสภาพความเป็นจริงที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ เพื่อเป็นการหาคำอธิบายว่าอะไรเกิดขึ้น ปรากฏการณ์เหล่านั้นเกิดขึ้นได้อย่างไร เพราะเหตุใด รวมทั้งตรวจสอบระดับการปฏิบัติว่ามีความสัมพันธ์กับสาระของนโยบายอย่างไร เพื่อที่จะทำการศึกษาเปรียบเทียบ และพัฒนาแนวทางสร้างกลยุทธ์เพื่อเพิ่มศักยภาพ และความสามารถขององค์กร และกลุ่มบุคคลที่นำนโยบายไปปฏิบัติเพื่อให้การนำนโยบายไปปฏิบัติบรรลุผลสำเร็จ

1.5 การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการแสดงถึงความครอบคลุมในเรื่องพฤติกรรมและการปฏิบัติ ปฏิสัมพันธ์ของบุคคล กลุ่มบุคคล หรือกลุ่มผลประโยชน์ ซึ่งมีทั้งการแสดงถึงการมีส่วนร่วมและความขัดแย้งของกลุ่มต่าง ๆ ในกระบวนการที่เกิดขึ้น สมรรถนะ และความร่วมมือจากส่วนต่าง ๆ รวมทั้งสภาพปัจจัยแวดล้อม ตลอดจนปัจจัยต่าง ๆ ที่อาจส่งผลกระทบต่อความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้มีการกำหนดในเป้าหมายของนโยบาย

การนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นการศึกษาที่แสดงถึงความพยายามในการหาคำอธิบายในปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวคือ กิจกรรม กระบวนการ การบริหารที่แสดงถึงปฏิสัมพันธ์ของกลุ่มต่าง ๆ ตลอดจนปัจจัยแวดล้อมที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการปฏิบัติเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ของนโยบาย

2. ความสำคัญของการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีดังต่อไปนี้

2.1 การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการนโยบายซึ่งประกอบด้วย การกำหนดนโยบาย การนำนโยบายไปปฏิบัติ การประเมินนโยบาย และการวิเคราะห์ผลสะท้อนกลับของนโยบาย ซึ่งกระบวนการทั้งสี่แสดงถึงความสัมพันธ์ที่มีความเชื่อมโยงกัน การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเนื้อหาส่วนหนึ่งของขั้นตอนภายหลังที่มีการกำหนดนโยบายขึ้นแล้ว การศึกษากระบวนการในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นจุดเชื่อมโยงสำคัญระหว่างการกำหนดนโยบายและการประเมินนโยบาย ซึ่งเป็นส่วนที่จะทำให้กระบวนการนโยบายสามารถดำเนินไปอย่างสมบูรณ์ บ่อยครั้งที่นโยบาย แผนงาน หรือโครงการที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นสิ่งที่สามารถแก้ปัญหาได้ แต่เมื่อมีการนำไปปฏิบัติปรากฏว่าล้มเหลวโดยไม่ทราบสาเหตุ ซึ่งเป็นผลให้นโยบายหรือโครงการนั้นต้องล้มเลิกไปในที่สุด การศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงมีความสำคัญ

2.2 การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการเพิ่มคุณค่าให้แก่นโยบายที่กำหนดขึ้น เนื่องจากจุดมุ่งหมายของการกำหนดนโยบาย คือ ต้องการที่จะได้นโยบายที่มีความสมเหตุสมผล และสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ดังนั้นความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงเป็นสิ่งสำคัญ ซึ่งหมายรวมถึงความสามารถในการแปลงนโยบายซึ่งแสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์เชื่อมโยงระหว่างนโยบายกับการนำนโยบายไปปฏิบัติที่แสดงถึงการแปลงนโยบายซึ่งมีลักษณะเป็นนามธรรมให้เป็นรูปธรรมในรูปของแผน และโครงการ แล้วนำไปสู่การปฏิบัติ การแปลงนโยบายหรือการแปลความหมายนโยบายจะมีผลต่อผลลัพธ์ของการปฏิบัติตามนโยบาย การแปลความหมายของนโยบาย (interpretation) เป็นกิจกรรมที่มีความเกี่ยวข้องกับการนำนโยบายไปปฏิบัติรวมกับการจัดระเบียบองค์กร (organization) และการนำไปประยุกต์ปฏิบัติ (application) ขั้นตอนนี้นับเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญอย่างมาก และเป็นขั้นตอนที่กลุ่มผลประโยชน์จะเข้ามามีบทบาทร่วมด้วย เพราะถึงแม้ว่านโยบายที่กำหนดขึ้นจะมีเป้าหมายที่ดีเพียงใด หากไม่สามารถทำให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดได้ นโยบายที่กำหนดขึ้นก็ย่อมไร้คุณค่าไปในที่สุด

2.3 การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการศึกษาที่ก่อให้เกิดการทำความเข้าใจในตัวนโยบาย ประกอบด้วย ความเข้าใจในสภาพความเป็นจริงของสถานการณ์ หรือปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน และสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ หรือคาดการณ์ได้ร่วมด้วย อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ต่อการอธิบายสาระสำคัญของนโยบายทั้ง 3 ประการ คือ ค่านิยมหรือการให้คุณค่า (Value) ข้อเท็จจริง (Fact) และการกระทำ การปฏิบัติ (Action) ในนโยบายที่กำหนดขึ้น

ค่านิยมหรือการให้คุณค่า (Value) เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการให้คุณค่าโดยไม่ยึดติดกับค่านิยมภายนอกที่ปิดกั้นคุณค่าภายในที่แท้จริงต่อประเด็นปัญหาในนโยบาย ความพึงพอใจ ความนิยม ความไม่เห็นด้วย ตลอดจนการสนับสนุนร่วมมือ

ข้อเท็จจริง (Facts) เป็นข้อมูลเกี่ยวกับบุคคล กลุ่มบุคคล สถานการณ์และเหตุการณ์ ซึ่งไม่แยกข้อเท็จจริงออกจากคุณค่า เป็นการแสดงให้เห็นถึงคุณค่าที่อยู่ภายในข้อเท็จจริงของสังคม

และการกระทำ (Action) เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการรับไปดำเนินการ ไปปฏิบัติของกลุ่ม กลุ่มบุคคล องค์กร โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชากรผู้ให้บริการในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน เพื่อให้บรรลุถึงคุณค่าหรือค่านิยมที่พึงประสงค์

2.4 การนำนโยบายไปปฏิบัติมีเป้าหมายหลัก คือ การทำอย่างไรจึงจะสามารถทำให้นโยบายนั้น ๆ บรรลุผลสำเร็จแทนที่จะประสบความล้มเหลว เพราะหากการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลแล้ว ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นย่อมเกิดแก่ประชาชน

และประเทศชาติ ดังนั้นทุกประเทศจึงพยายามพัฒนา ปรับปรุงระบบ และวิธีการนํานโยบายไปปฏิบัติให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

3. ความสำเร็จและความล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติ

เป้าหมายหลักของการนํานโยบายไปปฏิบัติ ก็คือ การทำให้เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดขึ้นบรรลุผลสำเร็จ แต่อย่างไรก็ตามเกิดมีประเด็นปัญหาตามมา คือ การกระทำการภายใต้กรอบแนวทางของนโยบายจนบรรลุตามวัตถุประสงค์ตามที่ตั้งไว้ เป็นความสำเร็จที่แท้จริงหรือไม่ และนโยบายที่ไม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ถือเป็นความล้มเหลวหรือไม่ คำตอบของประเด็นดังกล่าว คือ ไม่แน่นอนเสมอไป เพราะนโยบายที่นำไปปฏิบัติบางครั้งอาจไม่บรรลุวัตถุประสงค์ แต่อาจก่อให้เกิดผลดีต่อส่วนร่วม และในทางกลับกันนโยบายที่บรรลุวัตถุประสงค์อาจก่อให้เกิดปัญหาใหม่ตามมาได้เช่นกัน ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเข้าใจในความสำเร็จและความล้มเหลวของการนํานโยบายไปปฏิบัติจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาในมุมกว้าง ดังนี้

ปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย

3.1 ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย ข้อความนโยบาย หมายถึง ข่าวนโยบายที่ระบุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย หรือระบุนาตรฐานนโยบาย รวมทั้งขั้นตอนหรือกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ และอาจรวมถึงแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ๆ อีกทั้งยังหมายถึง การระบุงค์กรที่รับผิดชอบ ระเบียบวิธีการกำกับ ติดตาม หากข้อความนโยบายมีความชัดเจน ไม่คลุมเครือ นโยบายที่กำหนดนั้นจะมีโอกาสประสบความสำเร็จในการปฏิบัติมาก ในทางตรงกันข้าม หากข้อความนโยบายมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน ก็ย่อมก่อให้เกิดความยาก และเป็นอุปสรรคในการนำไปปฏิบัติ ทำให้โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลเป็นไปได้ยาก

3.2 ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจ และกลุ่มหลากหลายในสังคม ผู้นำหรือผู้มีอำนาจมีบทบาทอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย หากนโยบายใดหลายฝ่ายมองเป็นนโยบายที่ดี แต่หากผู้นำไม่เห็นด้วย นโยบายดังกล่าวก็สำเร็จได้ยาก แต่หากนโยบายใดได้รับการสนับสนุนจากผู้นำ โอกาสที่นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จก็จะมีความเป็นไปได้สูง รวมทั้งความสามารถของผู้นำที่แสดงถึงความเข้มแข็ง ตั้งใจ รวมทั้งความสามารถในการระดมการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ ไกลใกล้และประนีประนอมความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการนํานโยบายไปปฏิบัติ และในส่วนนี้จะพบว่าความสำเร็จของการนํานโยบายไปปฏิบัติยังสามารถศึกษาได้จากระดับความร่วมมือที่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติมีต่อผู้กำหนดนโยบาย อีกทั้งกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมที่ต่างก็เป็นส่วนสำคัญในการสนับสนุนและการเป็นอุปสรรคต่อการนํานโยบายไปปฏิบัติเช่นเดียวกัน

3.3 ปัจจัยด้านศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาลักษณะขององค์กร เช่น โครงสร้างองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความรู้ ความสามารถ และทักษะของทีมงาน ตลอดจนความเข้าใจ ความนึกคิดหรือเจตคติที่เห็นพ้องต่อนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติของบุคคลระดับผู้ปฏิบัติการ หากผู้ปฏิบัติการขาดความเข้าใจหรือสงสัยในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ความรู้สึกไม่พึงพอใจในนโยบายก็จะเป็นเหตุกระทบต่อการปฏิบัติงานและความสำเร็จของนโยบาย

3.4 ปัจจัยด้านทรัพยากรและเวลา นโยบายที่จะประสบความสำเร็จต้องได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งทางด้านการเงิน ด้านกำลังคน รวมทั้งด้านข้อมูลข่าวสาร วิชาการ หรือแรงเสริมอื่น ๆ หากขาดทรัพยากรและเวลาที่เพียงพอสำหรับดำเนินตามแผนงาน โครงการ ในนโยบายแล้ว นโยบายที่กำหนดก็จะเป็นเพียงสิ่งที่เป็นนามธรรมเท่านั้น

3.5 ปัจจัยด้านการกำกับ ตรวจสอบ ประเมินผล และการใช้แรงเสริม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องมีระบบการกำกับ การตรวจสอบ การปฏิบัติงานของบุคคลและองค์กรที่รับผิดชอบ การกำกับ ตรวจสอบ มุ่งให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย และป้องกัน การบิดเบือนเป้าหมาย และหันเหทรัพยากรไปใช้ในทางที่ผิด สำหรับการประเมินผลอย่างเป็นระบบจะสามารถสะท้อนปัญหาในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติทุกขั้นตอนที่สามารถนำผลที่ได้ไปแก้ไขและปรับปรุงวิธีการปฏิบัติเพื่อให้นโยบายบรรลุผล การประเมินที่เป็นการวัดความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถพิจารณาผลการทำงานในระดับสั้น และผลกระทบในระยะยาว ตามที่พึงประสงค์หรือไม่ และหากเป็นแรงเสริมทางบวกจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีขวัญกำลังใจในการทำงาน และความมุ่งมั่นในการทำหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้นไป แต่หากเป็นแรงเสริมทางลบ ก็จะช่วยยับยั้งการปฏิบัติที่ไม่เหมาะสมลงได้ ปัจจัยเหล่านี้ต่างมีความสำคัญต่อความสำเร็จของนโยบายเป็นอย่างมาก

เนื่องจากเป้าหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติอยู่ที่การมุ่งให้นโยบายประสบความสำเร็จ ปัจจัยเหล่านี้จะเป็นการชี้ให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างความสำเร็จและความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งจะช่วยขยายภาพความสำเร็จของนโยบายให้ชัดยิ่งขึ้น และจะก่อให้เกิดแนวทางการปรับปรุงแก้ไขวิธีการปฏิบัติให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างแท้จริง

นอกจากนั้นยังกล่าวได้ว่า กระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบด้วยขั้นตอนที่สำคัญ 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนระดับมหภาค และขั้นตอนระดับจุลภาค (จุมพล หนีมพานิช, 2549, น. 208-233; วรเดช จันทรเดช, 2542, อ้างถึงใน มยุรี อนุমানราชธน, 2547, น. 217-220)

1. กระบวนการในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ: ระดับมหภาค

กระบวนการในระดับมหภาค ประกอบด้วย 2 ขั้นตอน คือ ขั้นแรกเป็นขั้นของการแปลงนโยบายให้อยู่ในรูปของแผน (Plan) แผนงาน (Program) และโครงการ (Project) และขั้นที่สองเป็นขั้นของการดำเนินงาน หรือขั้นของการยอมรับในแผน แผนงาน และโครงการ

1.1 ขั้นของการแปลงนโยบายให้อยู่ในรูปของแผน แผนงาน และโครงการ

โดยทั่วไปขั้นตอนนี้จะเริ่มขึ้นเมื่อมีการกำหนดนโยบายในรูปของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี กฎกระทรวง หรือระเบียบ ข้อบังคับสำหรับเป็นแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยจะมีการระบุหน่วยงานราชการ ซึ่งได้แก่ กระทรวงและกรมในส่วนกลาง ให้รับผิดชอบเพื่อทำหน้าที่ในการแปลงนโยบายนั้นออกมาเป็นแผน แผนงาน โครงการ ซึ่งในโครงการจะประกอบด้วยกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อให้หน่วยงานราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นนำไปปฏิบัติต่อไป นับเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ เนื่องจากความสำเร็จของนโยบายจะขึ้นอยู่กับความชัดเจนของนโยบาย ความสัมพันธ์ของเป้าหมาย รวมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบาย จะต้องมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ตลอดจนความร่วมมือและความจริงใจที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ

การดำเนินการแปลงนโยบายของหน่วยงานที่รับผิดชอบยังจะต้องคำนึงในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

- 1) การจัดรูปแบบองค์กร กลไกในรูปของการตั้งหน่วยงานหรือกลไกในรูปของคณะกรรมการ หรือคณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานเข้ามาดำเนินการ
- 2) การดำเนินการแปลงเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์ของนโยบายเพื่อนำไปสู่การปฏิบัติ พร้อมกับการกำหนดแนวทางการดำเนินงานให้แก่ผู้ปฏิบัติว่าในการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ๆ มีแนวทางเป็นอย่างไร
- 3) การประสานหน่วยงานที่จะเป็นทรัพยากรและค่าใช้จ่ายเพื่อการบรรลุเป้าหมายในนโยบาย
- 4) การจัดสรรทรัพยากรเพื่อให้บรรลุผลของนโยบาย

จะพบว่าขั้นของการแปลงนโยบายเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญ และประกอบการดำเนินการและกิจกรรมจำนวนมาก รวมทั้งเป็นขั้นที่แสดงถึงความสำคัญทั้งในส่วนของผู้กำหนดนโยบาย และผู้นำนโยบายไปปฏิบัติในการทำหน้าที่แปลงนโยบายไปยังหน่วยงานส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งจะนำไปสู่ความสำเร็จในการบรรลุต่อเป้าหมายของนโยบายที่กำหนดขึ้น