

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาและสังเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารระบบการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน เขต 6 เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิด ตัวแปร สมมติฐานการวิจัย และสร้างเครื่องมือ โดยมีเนื้อหาสาระที่นำเสนอแบ่งเป็น 6 ส่วน ดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านผู้นำ
2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหาร
3. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านระบบการควบคุมผู้ต้องขัง
4. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านบุคลากร
5. แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านผู้นำ

1.1 ความเป็นมา

แนวคิดเกี่ยวกับผู้นำของนักปราชญ์ในอดีตที่น่าสนใจ คือ อริสโตเติล และขงจื้อ (<http://talk.mthai.com/topic/53151>) ซึ่งมีความเห็นที่สอดคล้องกันว่า ผู้นำที่ดีนั้นควรเป็นผู้มีความรู้ มีสติจะมีเมตตาและมีใจเป็นธรรม รู้จักควบคุมตัวเอง มีความยุติธรรม คิดถึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว แต่อริสโตเติลเสนอว่า ผู้นำไม่ควรมึกรรยาเพื่อจะได้ไม่ต้องคิดเอาแต่ประโยชน์ของครอบครัว ในขณะที่ขงจื้อเสนอว่า ผู้นำที่ดีควรเริ่มจากการบริหารครอบครัวให้ได้เสียก่อนที่จะมาเป็นผู้บริหารประเทศ ซึ่งคล้ายกับผู้บริหารหลายประเทศในปัจจุบัน

ในยุคสมัยของเพลโตมีกระบวนการปลูกฝังและคัดสรรผู้นำอย่างเป็นขั้นตอน โดยเริ่มตั้งแต่การพัฒนาเด็กๆ ให้ก้าวสู่การเป็นผู้นำในอนาคตโดยการเรียนทั้งศิลปะ ดนตรี พลศึกษา วรรณกรรม ศิลปศาสตร์ เพื่อพัฒนาร่างกายและความฉลาดทางอารมณ์ เมื่อโตขึ้นก็จะมีโอกาสได้เรียนคณิตศาสตร์ ดาราศาสตร์ รวมถึงฝึกทหาร ก่อนจะมาเป็นขุนศึก แล้วจึงต้องไปเรียนปรัชญาเพื่อเตรียมตัวเป็นผู้นำในการบริหารบ้านเมืองต่อไป

ผู้นำหรือผู้บริหารเป็นทรัพยากรที่สำคัญและจำเป็นในการบริหารองค์การ จึงควรมี การสรรหาและพัฒนาเพื่อให้ได้บุคคลที่มีความรู้ ความสามารถ มีคุณภาพในการที่จะนำพ่องค์การ ไปสู่ความสำเร็จได้ตามเป้าหมาย

1.2 ความหมายผู้นำและภาวะผู้นำ

ความหมายของคำว่าผู้นำ ซึ่งตรงกับภาษาอังกฤษว่า “Leader” นั้น ได้มีผู้ให้ ความหมายไว้ในลักษณะต่าง ๆ เช่น

1. ผู้นำ ([http://www.nrru.ac.th/article/leadership/page 1.1.html](http://www.nrru.ac.th/article/leadership/page%201.1.html) : 2552) หมายถึง บุคคลซึ่งได้รับการแต่งตั้งขึ้นหรือได้รับการเลือกตั้งจากกลุ่มให้เป็นหัวหน้าผู้ตัดสินใจ (Decision Maker) และมีอำนาจอิทธิพลหรือความสามารถในการจูงใจคนให้ปฏิบัติตามความคิดเห็นความต้องการหรือคำสั่งของเขาได้
2. พารето (Pareto อ้างถึงใน ศุภชัย ยาวะประภาส และ ปิยากร หวังมหาพร 2547: 90) นิยามว่าผู้นำหมายถึง ผู้ที่ประสบความสำเร็จสูงสุดในกิจกรรมใดก็ตามของมนุษย์ ไม่ว่าจะเป็นการเมือง ศิลปะ หรือธุรกิจ
3. เวบสเตอร์ (Webster, 1973 อ้างถึงใน ขงยุทธ เกษสาคร 2546:41) ให้ความหมายของผู้นำว่า หมายถึง บุคคลที่ทำหน้าที่นำ ควบคุม บังคับบัญชาหรือเป็นผู้นำ เป็นหัวหน้ากลุ่มหรือกิจกรรมนั้นๆ
4. มัมฟอร์ด (Mumford) (อ้างถึงใน สุนทร วงศ์ไวยสวรรค์ 2535: 226) เห็นว่าผู้นำคือ การที่บุคคลหนึ่งหรือบุคคลจำนวนหนึ่งมีคุณสมบัติเหนือกว่าผู้อื่นภายในกลุ่มในการควบคุม ความเป็นไปต่างๆ ของกลุ่ม
5. สโตกคิลล์ (Stogdill) (อ้างถึงใน สุนทร วงศ์ไวยสวรรค์ 2535: 226) นิยามความเป็นผู้นำไว้ว่า กระบวนการใช้อิทธิพลที่ผู้นำกระทำต่อกลุ่ม เพื่อให้งานของกลุ่มบรรลุเป้าหมาย ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ผู้นำหมายถึง ผู้ที่มีศิลปะที่สามารถมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ในการนำบุคคลเหล่านั้นไปโดยได้รับความไว้วางใจและเชื่อใจอย่างเต็มที่ อีกทั้งยังได้รับความเคารพ นับถือ ความร่วมมือและความมั่นใจจากผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างจริงจัง

ในส่วนความหมายของภาวะผู้นำ (Leadership) ได้มีผู้ให้ความหมายไว้ ดังนี้

1. ภาวะผู้นำ (<http://www.nrru.ac.th/article/leadership/page1.1.html> :2552) หมายถึง ผู้ที่มีอำนาจเหนือผู้อื่นและมีศิลปะในการบอก ชี้แนะ ผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาให้ ปฏิบัติหน้าที่ตามหน้าที่ด้วยความเต็มใจ

2. เสน่ห์ จุ้ยโต (2551: 114) กล่าวว่า ภาวะผู้นำคือ กระบวนการที่บุคคลในกลุ่ม สมาชิกคนใดคนหนึ่งพยายามให้พฤติกรรมมีอิทธิพลเหนือสมาชิกคนอื่นในกลุ่มเดียวกัน ภาวะผู้นำ คือ กระบวนการที่บุคคลสามารถทำให้บุคคลอื่นยอมรับทั้งในแง่ของความรู้ ความสามารถ ในทางวิชาการ สุขภาพดี จิตใจดี และเป็นบุคคลที่สามารถคล้อยตาม ดึงดูดใจและชักจูงใจให้ผู้อื่นยินดีที่จะปฏิบัติงานอย่างเต็มความสามารถ โดยเขามีได้ถูกบังคับให้กระทำแต่อย่างใด

3. สมบูรณ์ พรธนาภพ (2521: 250) ได้กล่าวถึงภาวะผู้นำ ว่าหมายถึง การที่ผู้นำ ใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ที่มีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่างๆ ในการปฏิบัติการและอำนาจการ โดยใช้กระบวนการติดต่อซึ่งกันและกันเพื่อมุ่งให้บรรลุตามเป้าหมาย ที่ได้กำหนดไว้

4. สมพร เพ็ญจันทร์ (2547: 188) ได้นิยามว่า ภาวะผู้นำเป็นกระบวนการที่บุคคลหนึ่ง ใช้อิทธิพลหรือการจูงใจให้ผู้อื่นหรือกลุ่มบุคคลปฏิบัติตาม ผลของการปฏิบัติตามจะนำไปสู่ การบรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กร

5. รัตติกรณ์ จงวิศาล (2545: 99) ได้ให้ความหมายของภาวะผู้นำไว้ว่า ภาวะผู้นำ หมายถึง พฤติกรรมหรือกระบวนการที่บุคคลหนึ่งมีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นหรือกลุ่มในการทำงาน เพื่อให้บรรลุผลตามเป้าหมาย

กล่าวโดยสรุปแล้ว ภาวะผู้นำ คือ ศิลปะหรือความสามารถของบุคคลหนึ่งที่จะจูงใจหรือใช้อิทธิพลต่อผู้อื่น ไม่ว่าจะเป็นผู้ร่วมงานหรือผู้ใต้บังคับบัญชาในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อปฏิบัติการและอำนาจการ โดยใช้กระบวนการสื่อความหมายหรือการติดต่อกันและกันให้ร่วมใจกับตนดำเนินการจนกระทั่งบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของเป้าหมายที่กำหนดไว้

1.3 ความสำคัญของการเป็นผู้นำ

ดังที่ได้กล่าวไว้แล้วว่าผู้นำหรือผู้บริหารเป็นปัจจัยหนึ่งที่กำหนดความอยู่รอดหรือความเจริญเติบโตขององค์กร (สุนทร วงศ์ไวยสุวรรณ 2535 : 228-229) โดยทั่วไปมีความสำคัญต่อหน่วยงาน ดังนี้

1. เป็นส่วนหนึ่งที่ดึงความรู้ความสามารถต่างๆ ในตัวผู้บริหารออกมาใช้ ซึ่งหมายถึง การที่ผู้บริหารควรมีความรู้ความสามารถควบคู่กับความเป็นผู้นำในการกระตุ้นหรือชักจูงผู้อื่นคล้อยตามและปฏิบัติงานให้บรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

2. ช่วยประสานความขัดแย้งต่างๆ ภายในหน่วยงาน ในหน่วยงานทั่วไปจะประกอบด้วยบุคคลที่มีความแตกต่างกันในหลายๆ เรื่องแต่มาอยู่รวมกันใ้องค์การเดียวกัน จึงหลีกเลี่ยงความขัดแย้งไม่พ้น ดังนั้น ผู้บริหารที่มีความเป็นผู้นำและมีคนยอมรับนับถือก็จะสามารถ

แก้ปัญหาคความขัดแย้งได้ โดยการชักจูงประนีประนอม หรือประสานประโยชน์เพื่อให้เกิดความสามัคคีระหว่างสมาชิกในองค์กรได้

3. ช่วยโน้มน้าวชักจูงให้บุคลากรทุ่มเทความรู้ความสามารถให้แก่องค์กร ได้แก่ การรับฟังความคิดเห็น การมอบหมายงานได้ตรงตามความถนัดหรือความสามารถ การประเมินผลงานอย่างยุติธรรม และที่สำคัญคือความเป็นผู้นำ สิ่งเหล่านี้สร้างความเชื่อมั่นศรัทธาต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเพื่อให้ปฏิบัติตามเป้าหมายที่กำหนดไว้เช่นกัน

4. เป็นหลักยึดให้แก่บุคลากรเมื่อหน่วยงานเผชิญสภาวะคับขันหรือในสภาวะที่กระทบความอยู่รอดขององค์กร อาทิ บริษัทประสบกับการขาดทุนหรือข้าราชการถูกลดเงินค่าตอบแทนต่างๆ ความเป็นผู้บริหารยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้น เพราะผู้บริหารจะต้องระมัดระวังรอบคอบ เข้มแข็งและกล้าตัดสินใจ เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในองค์กร เช่น การนำแนวคิดการบริหารองค์กรแบบพอเพียงมาประยุกต์ใช้ เพื่อเรียกขวัญ กำลังใจและความพร้อมเพียง รวมทั้งร่วมมือช่วยเหลือกันให้หน่วยงานเกิดความอยู่รอดปลอดภัย

1.4 พฤติกรรม/คุณลักษณะผู้นำ

การที่จะเป็นผู้บริหารหรือผู้นำที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้นั้น ควรจะต้องมีองค์ประกอบ 3 ปัจจัย (<http://gotoknow.org/blog/play/117211:2552>) ได้แก่ การบริหารตน การบริหารคนและการบริหารงาน โดยเฉพาะในเรื่องการบริหารตนนั้นเป็นสิ่งสำคัญที่ผู้บริหารต้องมีและสร้างภาวะผู้นำหรือพัฒนาตนเองอยู่ตลอดเวลา เพื่อให้เป็นผู้นำที่พึงประสงค์ โดยการนำแนวคิด ทฤษฎีการเป็นผู้นำมาปรับใช้ในบริบทของแต่ละองค์กร เพื่อให้การดำเนินงานบรรลุเป้าหมายที่กำหนด

การบริหารตนหรือสมรรถนะที่เกี่ยวกับตนเอง(Personal competence) เป็นวิธีบริหารจัดการกับตนเอง (สุเทพ พงศ์ศรีวัฒน์: 2552) ซึ่งประกอบด้วย 2 ด้าน รวมทั้งสิ้น 9 สมรรถนะ ดังนี้

1. ด้านความสามารถตระหนักรู้อารมณ์ตนเอง (Self - awareness) มีสมรรถนะที่สำคัญอยู่ 3 ประการ ได้แก่

1.1 สมรรถนะในการตระหนักรู้ตนเอง (Emotional self - awareness)

เป็นความสามารถของผู้นำที่อ่านอารมณ์ของคนออก จึงพยายามควบคุมและปรับกลไกภายในมักเป็นคนตรงไปตรงมาและจริงใจ กล้าพูดอย่างเปิดเผยถึงสภาพอารมณ์ของตนและยอมรับผิดถ้าตนแสดงออกไปไม่เหมาะสม

1.2 สมรรถนะในการประเมินตนเองได้ถูกต้อง (Accurate self - assessment) เข้าใจถึงจุดแข็ง (Strength) และจุดอ่อน (limitation) ของตนได้ดี ช่วยให้ผู้รู้ว่าเมื่อไรที่ตนควรขอความช่วยเหลือจากผู้อื่น และที่ใดบ้างที่ตนสามารถเสริมสร้างทักษะและความแข็งแกร่งใหม่ๆ ต่อการเป็นผู้นำของตน

1.3 สมรรถนะด้านความมั่นใจ (Self - confidence) การที่ผู้นำรู้ถึงขีดความสามารถของตนได้อย่างถูกต้อง ช่วยให้ผู้รู้จักเลือกใช้จุดเด่นของตนเองในการปฏิบัติงานได้ มีความมั่นใจพร้อมที่จะเผชิญกับงานหรือสถานการณ์ที่ยากลำบากได้ดี

2. ด้านความสามารถบริหารจัดการตนเอง (Self - management) ประกอบด้วยสมรรถนะที่สำคัญอยู่ 6 ประการ ได้แก่

2.1 สมรรถนะในการควบคุมอารมณ์ตนเอง (Emotional self - control) ผู้นำที่มีความสามารถควบคุมอารมณ์ตนเองได้สูง จะมีวิธีการในการจัดการเกี่ยวกับภาวะสับสนทางอารมณ์ และภาวะกดดันภายในตนได้ดี มีความสงบนิ่ง ไม่หวั่นไหว และมีสติตลอดเวลา

2.2 สมรรถนะด้านความโปร่งใส (Transparency) หมายความว่ารวมถึงการเปิดเผยถึงความรู้สึก ความเชื่อและการกระทำที่แท้จริงของตนเองให้ผู้อื่นเห็น มีความคงเส้นคงวาในการคิด การพูดและการกระทำที่สอดคล้องกัน นำไปสู่ความเป็นผู้มีความสัตย์ซื่อถือคุณธรรม ยึดมั่นหลักการ (Integrity) ก่อให้เกิดความสง่างามและความน่าเชื่อถือ (Trustworthiness) ในสายตาผู้อื่น ซึ่งเป็นคุณสมบัติพื้นฐานที่ผู้นำขาดมิได้

2.3 สมรรถนะด้านความสามารถปรับตัว (Adaptability) มีความคล่องแคล่วในการตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย สามารถยืดหยุ่นในการปรับตัวเข้ากับสภาวะการณ์ท้าทายใหม่ๆ ปรับตัวเข้ากับกระแสการเปลี่ยนแปลงได้รวดเร็ว สามารถปรับเปลี่ยนความคิดใหม่ได้ ถ้ามีข้อมูลใหม่ที่ดีกว่าและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากกว่า

2.4 สมรรถนะด้านมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Achievement) มีมาตรฐานส่วนตัวสูงที่จะปรับปรุงผลงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งผลงานของผู้นำเองและของทีมงาน จุดเด่นก็คือ การเป็นผู้นำใฝ่เรียนรู้อย่างต่อเนื่อง และหมั่นสอนผู้ร่วมงานตลอดเวลา เพื่อให้คุณภาพงานสูงขึ้น

2.5 สมรรถนะด้านริเริ่ม (Initiative) มีอุปนิสัยเชิงรุก (Proactive) ที่ไม่ยอมนิ่งเฉยคอยรอให้โอกาสมาถึงก่อนแล้วจึงเริ่มลงมือทำ จะไม่ลังเลต่อการขจัดขั้นตอนความล่าช้าของการทำงาน (Red tape) ให้หมดไป พร้อมปรับเปลี่ยนกฎระเบียบต่างๆ ที่เป็นอุปสรรคและถ้าจำเป็นก็จะกำหนดแนวทางและเป้าหมายที่ดีกว่าในอนาคต

2.6 สมรรถนะการมองโลกในแง่ดี (Optimism) อย่างมีความหวัง มีแรงจูงใจ และกำลังใจสูง (Self - motivating) มองเห็นช่องทางที่เป็น โอกาส (Opportunity) มากกว่าจะมองว่าเป็นภัยคุกคาม (Threat) เป็นผู้นำที่เชื่อว่าทุกสิ่งทุกอย่างยังไม่มีอะไรที่สมบูรณ์แบบ (Glass half - full) ดังนั้น จึงคาดว่า การเปลี่ยนแปลงในอนาคตย่อมนำไปสู่สิ่งที่ดีกว่า

ภาวะผู้นำเป็นศิลปะของบุคคลที่จะจูงใจหรือมีอิทธิพลในการจูงใจต่อบุคคลอื่น ให้ยอมปฏิบัติตามการมอบหมาย (ฉัตรชัย บุญนาค 2544 : 147-151) การที่จะเป็นผู้นำโดยที่ผู้ใต้บังคับบัญชายอมรับ นับถือและพร้อมที่จะปฏิบัติตามคำสั่งด้วยความเต็มใจ ควรจะเกิดจากองค์ประกอบที่สำคัญ 5 ด้าน ดังนี้

1. มุ่งเน้นผลงาน (Result Orientation) เป็นหน้าที่ของผู้บริหารที่จะนำพาองค์กรและผู้ใต้บังคับบัญชาไปสู่เป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยการนำอย่างมีผลงานหรือผลประกอบการ ซึ่งมาจากการเป็นผู้นำที่คอยชี้แนะ ให้คำปรึกษาและอาศัยความรู้ความสามารถของผู้ใต้บังคับบัญชาแต่ละคนอย่างเต็มประสิทธิภาพ

2. การพัฒนาผู้ใต้บังคับบัญชา (People Development) ให้มีทักษะ ความสามารถเพิ่มขึ้นพร้อมที่จะปฏิบัติงาน ได้หลายหน้าที่สามารถทดแทนงานอื่นที่ขาดได้ ซึ่งถือเป็นเครื่องมือที่สร้างความจงรักภักดีให้เกิดขึ้นต่อผู้บริหารเอง

3. การสนับสนุนหรือการบริหารการเปลี่ยนแปลง (Change Orientation) ในโลกปัจจุบันมีพัฒนาการหรือการเปลี่ยนแปลงด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว เช่น เทคโนโลยีสารสนเทศ วิธีการบริหารสมัยใหม่ ฯลฯ ดังนั้น ผู้นำที่ดีจะต้องศึกษาความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวอย่างลึกซึ้ง เพื่อนำมาปรับระบบการบริหารองค์กรและปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาให้สอดคล้องกับสถานการณ์

4. ความสัมพันธ์และการสื่อสาร (Relationships and communications) เพื่อให้การบริหารสั่งการเป็นไปอย่างราบรื่น ผู้นำจะต้องรู้จักสร้างบรรยากาศแห่งความเป็นกันเองภายในองค์กร เช่น การพูดคุยเรื่องราวสัพเพเหระที่สนุกสนาน การร่วมกันเล่นกีฬา การรับประทานอาหารร่วมกัน ฯลฯ

5. การตัดสินใจ (Judgment) ผู้นำมีหน้าที่ในการตัดสินใจ พิจารณา วิเคราะห์ คัดคะแนน และประมาณการในสิ่งที่ผู้ใต้บังคับบัญชาปฏิบัติ โดยปราศจากการต่อต้านเป็นการสะท้อนถึงผู้นำที่มีการเสาะหาองค์ความรู้ใหม่อย่างไม่หยุดนิ่ง

พฤติกรรม/คุณลักษณะของผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานนั้น เป็นความสามารถบริหารตนเองหรือปฏิบัติตนเป็นแบบอย่างที่ดีทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน โดยได้รับความเชื่อถือศรัทธาจากผู้ใต้บังคับบัญชาและประชาชนทั่วไป รวมทั้งเป็นผู้ที่มีทักษะ

ความรู้ ความสามารถและประสบการณ์ในการบริหารงานด้วยความโปร่งใสและตรวจสอบได้ ตลอดจนเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบสูงสุดขององค์กร

1.5 บทบาทผู้นำ

ผู้นำมีบทบาทและหน้าที่หลายอย่าง (<http://gotoknow.org/blog/play/117211:2552>) ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบเผด็จการอาจมีหน้าที่อย่างหนึ่ง แต่ผู้นำในกลุ่มคนที่ชอบประชาธิปไตยอาจมีบทบาทและหน้าที่อีกอย่างหนึ่ง อย่างไรก็ตามบทบาทและหน้าที่ต่างๆ ไปมีตรงกันอยู่บ้าง โดยสรุปมีบทบาท 14 อย่าง คือ

1. ผู้นำในฐานะผู้บริหาร (The leader as executive) ซึ่งประสานงานระหว่างกลุ่มต่างๆ ในองค์กร จะเป็นผู้ควบคุมนโยบายและกำหนดวัตถุประสงค์ของกลุ่มและรับผิดชอบคอยดูแลนโยบายและวัตถุประสงค์ของกลุ่มให้มีการปฏิบัติโดยครบถ้วนถูกต้อง
2. ผู้นำในฐานะผู้วางแผน (The leader as planner) เป็นการตัดสินใจว่าบุคลากรในหมู่ของตนควรใช้วิธีการอย่างไรและใช้อะไรมาประกอบบ้างเพื่อให้บรรลุผลตามความต้องการ
3. ผู้นำในฐานะผู้กำหนดนโยบาย (The leader as policy maker) ส่วนมาจาก 3 แห่ง คือ (1) มาจาก "เบื้องบน" หรือ เจ้านาย ที่มีตำแหน่งสูง (2) มาจาก "เบื้องล่าง" คือ ได้มาจากคำแนะนำหรือมติของบุคลากรใต้บังคับบัญชา (3) มาจาก "ผู้นำ" ของหมู่คณะนั้นๆ ไม่ว่าจะนโยบายจะมาจากแหล่งใด ผู้นำมีอำนาจโดยเสรีที่จะกำหนดหรือเลือกด้วยตนเอง
4. ผู้นำในฐานะผู้ชำนาญการ (The leader as expert) ผู้นำส่วนมากหวังพึ่งผู้นำจะทำหน้าที่คล้ายกับผู้ชำนาญการในสายวิชาชีพนั้นๆ
5. ผู้นำในฐานะตัวแทนของกลุ่มเพื่อติดต่อกับภายนอก (The leader as external group representative) คล้ายกับการเป็นเจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ของกลุ่ม
6. ผู้นำในฐานะผู้ควบคุมความสัมพันธ์ภายใน (The leader as controller of internal relations) ก็คือ ความสัมพันธ์ระหว่างบุคลากรที่เป็นสมาชิกของกลุ่มไม่ว่าจะมีอะไรเกิดขึ้น
7. ผู้นำในฐานะผู้ให้รางวัลให้โทษ (The leader as purveyor of rewards and punishments) อาจจะเป็นการขึ้นเงินเดือน ตัดเงินเดือน และการมอบหมายงานให้มากขึ้นหรือที่ยากง่าย ผู้บริหารที่ดีพึงระวังที่จะไม่มอบอำนาจให้แก่บุคลากรคนใดมากเกินไป เพราะความเสียหายอาจเกิดขึ้นกับองค์กรได้ในภายหลัง
8. ผู้นำในฐานะผู้ไกล่เกลี่ย (The Leader as mediator) เมื่อมีการขัดแย้งใดๆ เกิดขึ้น
9. ผู้นำในฐานะที่เป็นบุคคลตัวอย่าง (The leader as exemplary) บุคลากรที่มีความประพฤติดีหรือปฏิบัติงานดีจนได้รับการยกย่องอยู่เสมอว่า เป็นตัวอย่างที่ดีขององค์กร

10. ผู้นำในฐานะสัญลักษณ์ของกลุ่ม (The leader as symbol of the group)

ในทำนองเดียวกับพระมหากษัตริย์เป็นผู้นำของประเทศ มีอำนาจสูงสุด เหนือจิตใจทุกคนและทุกฝ่าย

11. ผู้นำในฐานะตัวแทนรับผิดชอบ (The leader as substitute for individual responsibility) ในการตัดสินใจและการกระทำบางอย่างของบุคคลบางคนในกลุ่มหรือรับผิดชอบต่อกิจการทั้งหมดที่คนกลุ่มนั้นกระทำลงไป

12. ผู้นำในฐานะผู้มีอุดมคติ (The leader as ideologist) เป็นผู้กำหนดอุดมคติ สร้างความเชื่อหรือศรัทธาต่างๆ ให้แก่บุคลากรอื่น แม้กระทั่งคุณธรรมประจำใจและขนบประเพณีต่างๆ ของกลุ่ม

13. ผู้นำในฐานะบิดาผู้มีแต่ความกรุณา (The leader as father figure) วางตัวเป็นผู้ใหญ่ มีอาวุโสที่สุดในกลุ่มและมีบุคลิกลักษณะที่น่านับถือ

14. ผู้นำในฐานะเป็นผู้รับความผิดแทน (The leader as scapegoat) เมื่อใดมีความเสียหายเกิดขึ้นตนเองจะถูกลงโทษแทน เพราะเมื่อเหตุการณ์ร้ายผ่านไปผู้คนพากันเห็นอกเห็นใจ

ในส่วนบทบาทของผู้บริหารเรือนจำและทัณฑสถานนั้นคือ ผู้บัญชาการเรือนจำและผู้อำนวยการทัณฑสถานซึ่งมีอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบบังคับบัญชากิจการเรือนจำโดยทั่วไป และมีอำนาจบังคับบัญชาเหนือ เจ้าพนักงานตลอดจนผู้ต้องขังทั้งปวงที่สังกัดกิจการเรือนจำ การบริหารงานราชทัณฑ์เป็นการบริหารงานในลักษณะพิเศษที่แตกต่างไปจากการบริหารงานขององค์กรโดยทั่วไป (กุลธนะ ธนาพงศธร : 2549) กล่าวคือ

1.7.1 บทบาทและภารกิจในการบริหารงานทั่วไปของผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถาน ได้แก่ การจัดการเรือนจำให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งถ้าหากสามารถดำเนินการได้อย่างรัดกุมแล้วจะเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ผู้นำสามารถแสดงบทบาทและปฏิบัติภารกิจอื่นๆ ได้อย่างดีอีกด้วย ประกอบด้วยกิจกรรมต่างๆ หลายประการ ดังนี้

1) การจัดองค์กรของเรือนจำ กล่าวคือ เป็นการจัดหน่วยงานย่อยต่างๆ ภายในเรือนจำหรือทัณฑสถานให้สามารถปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุม ฝึกอบรมผู้ต้องขังและหน้าที่อื่นๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงขนาดของเรือนจำ จำนวนผู้ต้องขัง และขอบเขตของกิจกรรมจะกระทำและปัจจัยอื่นๆ โดยจะต้องไม่จัดให้มากจนเกินความจำเป็นหรือน้อยเสียจนไม่อาจปฏิบัติภารกิจให้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดี

2) การบริหารงานบุคคล อันได้แก่การกำหนดอัตรากำลังให้เพียงพอกับภาระงาน การสรรหาและเลือกสรรคนดี มีความรู้ความสามารถและความเหมาะสมเข้ามาทำงาน การพัฒนาและฝึกอบรมบุคลากรให้มีคุณภาพสูงอยู่เสมอและภารกิจอื่นๆ ซึ่งโดยทั่วไปแล้วผู้นำจะต้องยึดหลักคุณธรรมในการบริหารงานบุคคลนี้จึงจะเกิดผลดีต่อการบริหารงาน

3) การอำนวยความสะดวก ซึ่งได้แก่ การดำเนินการต่างๆ เพื่อให้การปฏิบัติงานของบุคลากรทุกคนทุกฝ่ายในเรือนจำเป็นไปอย่างสอดคล้องสัมพันธ์กัน เช่น การมอบหมายหน้าที่ให้แต่ละคนปฏิบัติ การตัดสินใจเพื่อแก้ปัญหา การสื่อสารระหว่างบุคลากรต่างๆ และการประสานงานระหว่างฝ่ายและบุคลากรต่างๆ ภายในเรือนจำ เป็นต้น

4) การจัดอาคารสถานที่ กล่าวคือ เรือนจำแต่ละแห่งจะต้องจัดสถานที่ให้มีความมั่นคงแข็งแรงสามารถป้องกันการหลบหนีหรือการก่อความวุ่นวายได้ภายในเรือนจำที่มีขนาดใหญ่ มักมีการจัดบริเวณคุมขังผู้ต้องขังแยกจากกันให้เหมาะสมกับลักษณะของผู้ต้องขังผู้ต้องขังและกิจกรรม เช่น แยกแดนขังหญิงกับชาย เด็กกับผู้ใหญ่ ผู้ต้องขังที่กระทำความผิดครั้งแรกกับผู้ที่เคยต้องโทษมาแล้วหลายครั้ง เป็นต้น นอกจากนี้ ควรจัดให้มีอาคารเพื่อประกอบกิจกรรมอื่นๆ เช่น โรงอาหาร โรงงาน สถานที่ประกอบพิธีกรรมทางศาสนา เป็นต้น

5) การจัดหาอาหารและเครื่องนุ่งห่ม กล่าวคือ ผู้ต้องขังทุกคนที่ถูกคุมขังอยู่ในเรือนจำจะได้รับการจัดหาและแจกจ่ายเครื่องนุ่งห่มรวมทั้งการเลี้ยงดูอาหารทุกมื้อ โดยได้รับงบประมาณแผ่นดินเพียงเล็กน้อยซึ่งไม่เพียงพอจนถึงระดับที่เรียกว่ากินดีอยู่ดี แต่ผู้นำหรือผู้บริหารของเรือนจำต้องพยายามแสวงหาทุกวิถีทางที่จะจัดหาอาหารให้ครบทุกมื้อและมีความสะอาดถูกอนามัย มีปริมาณมากเพียงพอ มีคุณค่าทางอาหารและถูกหลักโภชนาการ ตลอดจนมีรสชาติดีพอสมควร ทั้งนี้เพื่อป้องกันมิให้ผู้ต้องขังมีความรู้สึกที่ไม่ดี จนถึงขั้นก่อความวุ่นวายหรือหลบหนีการคุมขัง ดังนั้น จึงถือได้ว่าเป็นภารกิจที่ค่อนข้างหนักอีกภารกิจหนึ่งของผู้นำหรือผู้บริหารเรือนจำ

1.7.2 บทบาทและภารกิจในการตรวจ การจำแนกลักษณะและการแยกขังเมื่อแรกรับผู้กระทำความผิดที่ถูกศาลพิพากษาลงโทษจำคุกแล้วและถูกส่งตัวมายังเรือนจำ เจ้าหน้าที่ของเรือนจำนั้นๆ จะทำการตรวจ จำแนกลักษณะและเพื่อเป็นการป้องกันโรคติดต่อ ผู้ต้องโทษอาจถูกกักตัวอยู่ในสถานที่แห่งใดแห่งหนึ่งภายในเรือนจำช่วงระยะเวลาหนึ่ง หลังจากนั้นจึงต้องผ่านกระบวนการอื่นๆ ตามที่ระเบียบข้อบังคับที่ทางราชการได้กำหนดไว้ เช่น ทำบัญชีมอบส่งของส่วนตัว ให้ตัดผม อาบน้ำ สอบประวัติ พิมพ์ลายนิ้วมือ ถ่ายรูป ให้แพทย์ตรวจร่างกายและฉีดวัคซีน เป็นต้น

เมื่อเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายได้ทำการตรวจผู้ต้องโทษเสร็จเรียบร้อยแล้วจะดำเนินการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังและเสนอต่อคณะกรรมการจำแนกลักษณะ ซึ่งมีผู้บัญชาการเรือนจำเป็นประธานเพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าสมควรแยกบุคคลนั้นไปคุมขัง ณ สถานที่ใด จะใช้วิธีการควบคุมเช่นใด จะให้ศึกษาวิชาสามัญหรือวิชาชีพแขนงใด จะให้ทำงานประเภทใดจึงจะเหมาะสม จะแก้ไขบำบัดโดยแพทย์ จิตแพทย์ นักจิตวิทยาหรือนักสังคมสงเคราะห์เพียงใดและ อนุศาสนาจารย์จะช่วยแก้ไขช่วยเหลือแนะนำด้านศาสนาอย่างไร

1.7.3 บทบาทและภารกิจในการควบคุมกักขัง แต่เดิมนั้นใช้วิธีการลงโทษโดยการจำคุกหรือกักขังผู้กระทำผิด เนื่องจากสังคมมีความคิดความเชื่อว่าคุณคนนั้นเป็นอาชญากร เป็นภัยต่อสังคม ดังนั้น จึงต้องถูกแยกตัวออกจากสังคม นำมากักขังอยู่ในสถานที่จำกัดเสีย จะได้ไม่มีโอกาสทำอันตรายต่อผู้อื่นอีก สังคมจะได้มีความปลอดภัยและเป็นปกติสุข แนวคิดดังกล่าวนี้ได้ก่อให้เกิดนโยบายและประเพณีปฏิบัติขึ้นในวงการราชทัณฑ์ ในอดีตผู้บัญชาการเรือนจำและผู้คุมที่จะได้รับการยกย่องว่ามีประสิทธิภาพได้นั้น จะต้องสามารถควบคุมผู้ต้องขังมิให้หลบหนีได้น้อยที่สุด ต้องสามารถควบคุมผู้ต้องขังไว้ภายในเรือนจำโดยไม่เกิดการจลาจลวุ่นวายขึ้นและต้องสามารถบริหารเรือนจำโดยมีเสียงติฉินนินทาหรือกล่าวให้ร้ายจากประชาชนน้อยที่สุด

จากนโยบายและประเพณีดังกล่าวข้างต้น เจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์ตั้งแต่ผู้บัญชาการเรือนจำลงมาจึงคำนึงถึงการควบคุมกักขังเป็นภารกิจสำคัญในการปฏิบัติหน้าที่ โดยมีรายละเอียดของภารกิจนี้ คือ

- 1) ต้องควบคุมกักขังผู้ต้องขังอย่างเข้มแข็งแน่นหนาที่สุดเท่าที่จำทำได้ โดยการกักขังไว้ในห้องขังชั้นในให้มากที่สุด และให้มีเวลาอยู่นอกห้องขังน้อยที่สุด
- 2) เมื่อปล่อยให้ผู้ต้องขังอยู่นอกห้องขัง (เช่น เวลารับประทานอาหาร หรือปฏิบัติ งานที่มอบหมาย เป็นต้น) ต้องให้อยู่ในระเบียบหรือในแถวตลอดเวลา จะเคลื่อนที่ไปมาอย่างอิสระไม่ได้
- 3) มีการวางกฎระเบียบวินัยภายในเรือนจำอย่างเข้มงวดกวดขันที่สุด ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนหรือละเมิดจะได้รับโทษอย่างรุนแรง
- 4) ต้องพยายามปกปิดสิ่งที่ไม่ดีงามทั้งหลายเอาไว้ภายในเรือนจำ มิให้รั่วไหลออกไปถึงสังคมภายนอกได้

อย่างไรก็ดี ในระยะเวลาต่อมาเมื่อมีการยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับทัณฑวิทยาสมัยใหม่มาใช้แทนแนวคิดสมัยเก่า จึงสังเกตเห็นว่านโยบายและแนวทางการปฏิบัติดังกล่าวข้างต้นขัดแย้งกับการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นคนดี และสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับผู้อื่นได้เมื่อ

พ้นโทษไปแล้ว ดังนั้น จึงเกิดการเปลี่ยนแปลงในบทบาทและภารกิจของผู้นำและเจ้าหน้าที่ราชทัณฑ์เสียใหม่ โดยมีการจัดทำกิจกรรมต่างๆ ในลักษณะที่สอดคล้องกับแนวคิดสมัยใหม่ เช่น

1.7.3.1 จัดทำโครงการส่งเสริมการแก้ไขบำบัดผู้ต้องขังทางด้านร่างกาย จิตใจ ความประพฤติและอุปนิสัย เพื่อให้กลับตัวเป็นคนดีที่สามารถอยู่ร่วมกับสังคมภายนอกได้

1.7.3.2 ดำเนินการพัฒนาเจ้าหน้าที่เรือนจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่ฝ่ายควบคุมกักขังให้มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดทางทัณฑวิทยาสมัยใหม่รวมตลอดถึงการเสริมสร้างภาวะผู้นำที่เหมาะสมด้วย

1.7.4 บทบาทและภารกิจในการในการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับตัวเป็นคนดี และสามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมภายนอกได้ คือ การให้การศึกษอบรมในระหว่างที่ยังต้องขังอยู่ ซึ่งแนวทางดังกล่าวสามารถกระทำได้หลายวิธี เช่น

1.7.4.1 การให้การศึกษเพื่อเสริมสร้างสติปัญญาให้สูงขึ้น จะได้เกิดความเชื่อมั่นและเคารพในตนเอง ช่วยกระตุ้นให้เกิดความต้องการความก้าวหน้าและสามารถกำหนดเป้าหมายของชีวิตได้ รวมทั้งยังเป็นสิ่งทดแทนที่ดีกว่าการแสวงหาความรื่นเริงบันเทิงในทางที่ไม่ถูกต้อง เช่น เล่นการพนัน เป็นต้น การให้การศึกษในเรือนจำสามารถดำเนินการได้ในหลายลักษณะ นับตั้งแต่การศึกษาสามัญ การศึกษาอาชีพหรืออาชีวศึกษา การศึกษาพิเศษ สำหรับผู้ต้องขังพิการหรือผิดปกติ สังคมศึกษา ศาสนาศึกษา พลศึกษาและการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรม

1.7.4.2 การนันทนาการ ซึ่งเป็นกิจกรรมการพักผ่อนหย่อนใจที่ดีและเป็นการใช้เวลาให้เป็นประโยชน์ นอกจากนี้ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยให้ผู้ต้องขังสามารถพัฒนาตนเอง ทั้งทางด้านร่างกาย จิตใจและสังคม ประเภทของนันทนาการสำหรับผู้ต้องขังนั้นมีอยู่หลายประการ เช่นการแข่งขันกีฬา การฟังวิทยุ การชมรายการโทรทัศน์ เป็นต้น

1.7.4.3 การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังและสามารถจำหน่ายผลิตภัณฑ์ที่เกิดจากการฝึกวิชาชีพดังกล่าวได้ ก็จะได้รับเงินรางวัลปันผล ซึ่งจะได้มีเงินสะสมเก็บไว้ใช้จ่ายทั้งในขณะที่ยังต้องโทษและเมื่อพ้นโทษไปแล้ว ตัวอย่างของการใช้แรงงานผู้ต้องขัง เช่น การเกษตรกรรม การประดิษฐ์งานหัตถกรรม การซ่อมรถยนต์และเครื่องใช้ไฟฟ้าต่างๆ เป็นต้น

1.7.5 บทบาทและหน้าที่ในการปลดปล่อยผู้กระทำผิดภายหลังจำคุก กล่าวคือ เมื่อผู้ต้องขังได้รับโทษมาระยะเวลาหนึ่งหรือได้รับโทษมาจนครบตามคำพิพากษาแล้ว จะได้รับการปลดปล่อยให้เป็นอิสระไป อาจจำแนกได้เป็น 3 วิธีย่อย คือ

- 1) การปลดปล่อยเมื่อได้รับการอภัยโทษหรือนิรโทษกรรม
- 2) การปลดปล่อยเมื่อบุคคลนั้นถูกคุมขังมาจนครบกำหนดโทษแล้ว

3) การปลดปล่อยเมื่อบุคคลนั้นได้รับการพักโทษ (Parole) หรือการลดวันต้องโทษจำคุก (Sentence remission) โดยมีเงื่อนไขในการควบคุมความประพฤติและอยู่ภายใต้การดูแล แนะนำของเจ้าหน้าที่ ซึ่งถ้าหากบุคคลนั้นฝ่าฝืนเงื่อนไขในการควบคุมความประพฤติหรือกระทำความผิดกฎหมายอีกภายในระยะเวลาที่กำหนด จะถูกเพิกถอนการพักการลงโทษหรือการลดวันต้องโทษจำคุกและนำมาขังเพื่อรับโทษที่เหลือต่อไปจนครบกำหนดโทษ โดยไม่ต้องมีการฟ้องร้องพิจารณาโทษกันใหม่อีก เว้นแต่จะไปกระทำความผิดในคดีใหม่ขึ้นอีก

บทบาทและภารกิจในการดำเนินการดังที่กล่าวมา เป็นหน้าที่ของ ผู้บัญชาการเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานจะต้องดำเนินการกิจอย่างสุขุมรอบคอบ มีวิสัยทัศน์ในการบริหารเรือนจำ/ทัณฑสถานตามกระแสการเปลี่ยนแปลงของสังคม ปฏิบัติต่อผู้ได้บังคับบัญชาอย่างยุติธรรมและเสมอภาค สนับสนุนให้ผู้ได้บังคับบัญชาได้รับการเพิ่มพูนความรู้ทางด้านวิชาการและเทคโนโลยีสมัยใหม่ และสามารถชักจูงให้ผู้ได้บังคับบัญชปฏิบัติงานตามได้ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับเจ้าหน้าที่ ผู้ต้องขัง ประชาชน ผู้รับบริการ ตลอดจนเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมต่อไป

1.6 การตัดสินใจ

หน้าที่สำคัญอย่างหนึ่งของผู้นำหรือผู้บริหาร คือ การตัดสินใจหรือวินิจฉัยในหลายๆ เรื่องของทุกวัน โดยจำแนกได้ดังนี้ (วรารักษ์ รุ่งเรืองกลกิจ 2535: 301-302)

1) การตัดสินใจจากคำสั่งผู้บังคับบัญชาระดับสูงขึ้นไปอีกชั้นหนึ่ง เพื่อแก้ปัญหาหรือจัดการในเรื่องใดๆ ที่เกิดขึ้นแล้วหรือจะเป็นการตัดสินใจล่วงหน้าก่อนเกิดเหตุการณ์ก็ได้

2) การตัดสินใจเมื่อผู้ได้บังคับบัญชาเสนอเรื่องขึ้นมาให้พิจารณา อาจเป็นเรื่องเรียนหรือร้องทุกข์เมื่อเกิดปัญหาต่อผู้ได้บังคับบัญชา ผู้บริหารจะต้องนำเรื่องนั้นๆ หรือข้อมูลต่างๆ มาประกอบการพิจารณาสั่งการ

3) การตัดสินใจริเริ่มสร้างสรรค์เป็นเรื่องที่ผู้บริหารจะต้องริเริ่มเอง นอกเหนือจากงานประจำ เช่น นวัตกรรมใหม่ การกำหนดยุทธศาสตร์ใหม่ หรือปรับเปลี่ยนรูปแบบทางการบริหารใหม่ เพื่อเป็นการกระตุ้นการทำงานของบุคลากรให้ตื่นตัวต่อการแข่งขันกับหน่วยงานอื่น และการเปลี่ยนแปลงของโลกาภิวัตน์

การตัดสินใจของผู้บริหารในแต่ละประเด็นหรือปัญหาเพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์ นอกจากจะใช้ทักษะและประสบการณ์แล้ว ยังต้องมีคุณลักษณะต่อไปนี้

1. ความรอบรู้ในหลักวิชาการและทฤษฎี
2. ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์
3. ความสามารถในการวิเคราะห์และประเมินทางเลือกต่างๆ

4. ความสามารถพิจารณาว่าปัญหาใดควรตัดสินใจเองหรือใช้การระดมความคิด
5. มีความกล้ารับผิดชอบในผลการตัดสินใจของตน ทั้งในแง่ลบและแง่บวก
6. มีความสามารถในการแก้ไขสถานการณ์ต่างๆ

ปัจจัยที่ผู้บริหารควรตระหนักเพื่อประกอบการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการให้มีความถูกต้องและเหมาะสมมากที่สุด ได้แก่

1. พยายามหาข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้มากที่สุด
2. ไม่ยึดถือหรือเชื่อมั่นตนเองมากเกินไป ควรปรึกษาผู้อื่นหรือเทคนิคระดมสมอง
3. ต้องคิดให้รอบคอบ โดยเฉพาะเรื่องที่มีผลต่อคนหมู่มาก
4. สามารถจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของปัญหาแต่ละเรื่องได้
5. ต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ต่อส่วนรวมให้มากที่สุด
6. ต้องคำนึงถึงข้อขัดข้องเกี่ยวกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ผลประโยชน์และกลุ่มอิทธิพลอื่นๆ

7. คำนึงถึงความจำกัดของทรัพยากร

โดยสรุปแล้วการตัดสินใจเป็นหน้าที่อย่างหนึ่งของผู้บริหารเรือนจำหรือผู้อำนวยการทัณฑสถานในการตัดสินใจต่อการปฏิบัติงานและแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น บนพื้นฐานของข้อมูลที่ถูกต้อง ซึ่งได้วิเคราะห์และประเมินทางเลือกตามหลักวิชาการและทฤษฎี โดยกล้าตัดสินใจ และมีความรับผิดชอบต่อผลที่จะเกิดขึ้น รวมทั้งมีการกระจายอำนาจ โดยการมอบอำนาจการตัดสินใจสู่ผู้ใต้บังคับบัญชาด้วย

2. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านการบริหาร

2.1 ความเป็นมา

นับจากอดีตมาจนถึงปัจจุบัน(<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=371623> : 2552) กระแสคลื่นการเปลี่ยนแปลงของโลกด้านการเมือง เศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและรวดเร็ว โดยเฉพาะในช่วงสามศตวรรษที่ผ่านมา จากสังคมเกษตรเข้าสู่อุตสาหกรรมและเข้าสู่เทคโนโลยีข้อมูลข่าวสารในปัจจุบัน โดยมีพัฒนาการพอสังเขป ดังนี้

1. ยุคเกษตรกรรม สภาพเศรษฐกิจและสังคมเป็นสังคมแบบดั้งเดิม การผลิตด้านการเกษตร เพาะปลูกและเลี้ยงสัตว์ พึ่งพาธรรมชาติ สังคมเรียบง่ายไม่ซับซ้อนเป็นยุคอดีตจนก่อนการปฏิวัติอุตสาหกรรม

2. ยุคอุตสาหกรรม มีการนำเครื่องจักรไอน้ำมาพัฒนาไปสู่เครื่องจักรกลมาใช้เป็นพลังการผลิตแทนแรงงานคนและสัตว์ ก่อให้เกิดพลังการผลิตจำนวนมาก (Mass Production) สภาพสังคมเปลี่ยนไปสู่การตลาดและการบริโภคนิยมก้าวเข้าสู่ความทันสมัย สภาพสังคมซับซ้อนหลากหลายมากขึ้น เป็นยุคสามทศวรรษก่อนปัจจุบัน

3. ยุคเทคโนโลยีข้อมูลข่าวสาร มีการนำระบบคอมพิวเตอร์มาเชื่อมโยงระบบโทรศัพท์ โทรสารติดต่อทั่วโลก เป็นยุคโลกไร้พรมแดนการติดต่อสื่อสารรวดเร็ว เป็นยุคโลกาภิวัตน์ ที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากมายจนคนในสังคมปรับตัวไม่ทันกับการเปลี่ยนแปลงสังคมโลก (Future Shock) เป็นยุคศตวรรษที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน

ยุคโลกาภิวัตน์เป็นยุคที่เกิดการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ด้วยพลังแห่งเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT) ซึ่งส่งผลให้เกิดปรากฏการณ์- โลกไร้พรมแดน - เศรษฐกิจเสรี - ธุรกิจข้ามชาติ ปรากฏการณ์ดังกล่าวนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงขององค์กรจากองค์กรขนาดใหญ่เป็นองค์กรขนาดเล็ก ลดขั้นตอนการทำงานลดเอกสารที่ใช้ ลดจำนวนบุคลากรมีการ แข่งขันขององค์กร เพื่อตอบสนองความต้องการของลูกค้า วิวัฒนาการทางการบริหารงานขององค์กรในอดีตจนถึงปัจจุบันมีการปรับเปลี่ยนหลักทฤษฎีการบริหารมาตามลำดับ ดังนี้

1. ยุคก่อนสงครามโลก ครั้งที่ 2 ทฤษฎีทางการบริหารที่นำมาใช้ คือ ทฤษฎี Adam Smith จัดแบ่งโครงสร้าง หน้าที่ การแบ่งงานกันทำและปรัชญา Big is beautiful มีองค์กรและการผลิตขนาดใหญ่ ผู้ผลิตเป็นผู้กำหนดตลาดสินค้าและบริการ

2. ยุคหลังสงครามโลก ครั้งที่ 2 ทฤษฎีทางการบริหารที่นำมาใช้ คือ ทฤษฎี Kai zen damming philosophy QC circle ปรัชญาทางการบริหารมุ่งสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน การควบคุมคุณภาพสินค้าและบริการ ตลอดจนการตรวจสอบทุกขั้นตอนการผลิต เพื่อนำไปสู่การแก้ไขข้อบกพร่องในการทำงาน

3. ยุคหลังปี ค.ศ.1980 ทฤษฎีการบริหารงานที่นำมาใช้คือ Total quality management ISO 9000 business process reengineering ปรัชญาการทำงานมุ่งไปสู่การสร้างสรรค์ประสิทธิภาพการทำงานทุกขั้นตอน การควบคุมคุณภาพสินค้าและบริการตามมาตรฐานที่กำหนด การผลิตที่ไม่กระทบต่อสิ่งแวดล้อม และการรีปรับระบบการทำงานใหม่ของระบบธุรกิจเอกชน แนวคิดการรีปรับระบบ (Reengineering) เป็นการปรับเปลี่ยนวิธีคิด วิธีทำงานใหม่ที่ไม่สนใจการทำงานแบบเดิมที่ผ่านมา เพื่อมุ่งเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงและก่อให้เกิดผลงานเพิ่มขึ้นกว่า 10 เท่า เพื่อเพิ่มผลผลิต ลดเวลา ลดขั้นตอน ลดเอกสาร และลดค่าใช้จ่ายในการทำงาน ซึ่งนำระบบธุรกิจเอกชนมาใช้ปรับปรุงองค์กรในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาและเริ่มต้นนำมาใช้ในระบอบราชการ (Globalization)

2.2 ความหมาย

การบริหาร(Administration) มีรากศัพท์มาจากภาษาละติน “Administatrae” (<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=371623>) หมายถึง ช่วยเหลือ (Assist) หรืออำนวยความสะดวก (Direct) การบริหารมีความสัมพันธ์หรือมีความหมายใกล้เคียงกับคำว่า “Minister” ซึ่งหมายถึง การรับใช้หรือผู้รับใช้ หรือผู้รับใช้รัฐ คือ รัฐมนตรี สำหรับความหมายดั้งเดิมของคำว่า Administer หมายถึง การติดตามดูแลสิ่งต่าง ๆ

สมพงษ์ เกษมสิน (2514:13-14) ในปี พ.ศ. 2514 มีความเห็นว่า การบริหาร หมายถึง การใช้ศาสตร์และศิลป์นำเอาทรัพยากรบริหาร (Administrative resource) เช่น คน เงิน วัสดุสิ่งของ และการจัดการ มาประกอบการตามกระบวนการบริหาร (process of administration) เช่น POSDCORB Model ให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

อนันต์ เกตุวงศ์ (2523 : 27) ในปี พ.ศ. 2523 ให้ความหมายการบริหารว่า เป็นการประสานความพยายามของมนุษย์ (อย่างน้อย 2 คน) และทรัพยากรต่างๆ เพื่อทำให้เกิดผลตามต้องการ

ไพบุลย์ ช่างเรียน (2532:17) ในปี พ.ศ. 2532 ให้ความหมายการบริหารว่า หมายถึง ระบบที่ประกอบไปด้วยกระบวนการในการนำทรัพยากรทางการบริหารทั้งทางวัตถุ และคนมา ดำเนินการเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2535: 8) ในปี พ.ศ. 2535 มองการบริหารในลักษณะที่เป็น กระบวนการโดยหมายถึงกระบวนการนำเอาการตัดสินใจ และนโยบายไปปฏิบัติ ส่วนการบริหาร รัฐกิจหมายถึงเกี่ยวข้องกับการนำเอานโยบายสาธารณะไปปฏิบัติ

บุญทัน ดอกไธสง (2537: 1) ในปี พ.ศ. 2537 ให้ความหมายว่า การบริหารคือ การจัดการทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเพื่อตอบสนองความต้องการของบุคคล องค์กร หรือประเทศ หรือการจัดการเพื่อผลกำไรของทุกคนในองค์กร

โดยสรุปแล้วการบริหารหรือการบริหารจัดการหมายถึง การดำเนินงานหรือ การปฏิบัติงานใดๆ ขององค์กรและบุคลากร ซึ่งมีแนวคิดมาจากธรรมชาติของมนุษย์ที่เป็นสัตว์ สังคมที่จะต้องอยู่ร่วมกันเป็นกลุ่ม โดยมีผู้นำกลุ่มและมีแนวทางหรือวิธีการควบคุมดูแลกันภายใน กลุ่มเพื่อให้เกิดความสุขและความสงบเรียบร้อย ซึ่งอาจเรียกว่าเป็นผู้บริหารและการบริหาร ตามลำดับ ดังนั้นที่ใดมีกลุ่มที่นั้นย่อมมีการบริหาร

2.3 ทฤษฎีการบริหาร (Management Theory)

ทฤษฎีการบริหารสามารถเรียงลำดับพัฒนาการแต่ละแนวคิดได้ 4 ช่วง ประกอบด้วย 1) การบริหารแบบคลาสสิก (Classical management) 2) การบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral management) 3) การบริหารแนวใหม่ (New public administration) และ 4) การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ดังนี้

2.3.1 การบริหารแบบคลาสสิกหรือแบบดั้งเดิม (Classical management)

ในปี ค.ศ.1887 Woodrow Wilson (พิทยา บวรวัฒนา 2550: 91-95) ซึ่งได้ชื่อว่าเป็นบิดาของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เขาได้เขียนบทความที่ชื่อว่า The study of administration ขึ้นมา โดยมีข้อเสนอแนะ 5 ประการ และมีข้อหนึ่งที่สำคัญ ที่บอกว่าการบริหารนั้นต้องแยกจากการเมืองโดยเด็ดขาด สอดคล้องกับ Frank Good Now ที่กล่าวถึงการแยกอำนาจหน้าที่ออกจากกัน (Separation of Power) ว่าฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายตุลาการทำหน้าที่กำหนดนโยบายของรัฐ ส่วนฝ่ายบริหารเป็นผู้มีหน้าที่รับนโยบายไปปฏิบัติ

การบริหารโดยทฤษฎีกลุ่มนี้ (<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=371623> : 2552) เป็นทฤษฎีที่มุ่งเน้นการจัดการองค์การ โครงสร้างหน้าที่โดยรวม รวมทั้งวิธีการปรับปรุงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในองค์การ ยกตัวอย่าง เช่น ทฤษฎีการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ ทฤษฎีการจัดการตามระบบราชการ การจัดการตามแบบหลักการบริหาร มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1) การจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ (Scientific management) Frederick W. Taylor (1856-1915) เทย์เลอร์ ได้ชื่อว่าเป็นบิดาแห่งการจัดการตามหลักวิทยาศาสตร์ ปรัชญาการบริหารของเทย์เลอร์ ได้แก่

(1) ทำการศึกษางานแต่ละส่วนด้วยวิธีการทางวิทยาศาสตร์และพัฒนาวิธีการที่ดีที่สุดสำหรับการทำงานแต่ละอย่าง

(2) ใช้หลักการทางวิทยาศาสตร์ในการคัดเลือกและการฝึกอบรมพนักงานและมอบหมายความรับผิดชอบให้ทำงานที่เหมาะสมที่สุดสำหรับแต่ละคน

(3) มีการประสานงานกันอย่างใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารและพนักงาน

(4) แบ่งงานและความรับผิดชอบในงานเป็นส่วนต่างๆ เทย์เลอร์ได้พัฒนาวิธีการจ่ายค่าจ้างต่อหน่วยแบบสองระดับ (Different rate system) ขึ้นมา

2) การจัดการตามระบบราชการ (Bureaucratic management) (Stuart Crainer อ้างถึงใน ชัชชนันต์ ธรรมจินดา 2551: 31) เป็นแนวคิดของ Max Weber (1864-1920) เสนอว่า องค์กรควรจะถูกบริหารบนพื้นฐานของเหตุผลและไม่เป็นส่วนตัว เป็นองค์กรที่มีความเที่ยงตรง รวดเร็ว ไม่คลุมเครือ มีการสะสมความรู้ในรูปแบบเอกสาร มีความต่อเนื่องและมีเอกภาพในการ ตัดสินใจ ลักษณะที่สำคัญขององค์กรแบบราชการของ เวเบอร์

- (1) มีการแบ่งงานกันทำเฉพาะด้าน
- (2) มีการระบุนโยบายการบังคับบัญชาอย่างชัดเจน
- (3) บุคคลจะถูกคัดเลือกและเลื่อนตำแหน่งบนพื้นฐานของคุณสมบัติ

ทางเทคนิค

- (4) การบริหารกับการเป็นเจ้าขององค์กรจะถูกแยกจากกัน
- (5) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชาอยู่บนพื้นฐานของความไม่ส่วนตัว
- (6) มีการกำหนดกฎระเบียบวิธีปฏิบัติการณ์ไว้อย่างเป็นทางการ

2.3.2 การจัดการตามแบบหลักการบริหาร (Administrative management)

Henri Fayol (1841-1925) (<http://www.oknation.net/blog/print.php?id=371623> : 2552) เป็นบิดา ของทฤษฎีการจัดการปฏิบัติการ (Operational management theory) หรือบางทางก็ถือกันว่าเป็น บิดาของการบริหารจัดการสมัยใหม่เขาเชื่อว่าการบริหารนั้นเป็นเรื่องของทักษะ และเขาสนใจที่จะ ศึกษาองค์การโดยรวมและมุ่งเน้นที่กิจกรรมการจัดการ (Managerial activities) ซึ่งประกอบด้วย กิจกรรม 5 อย่างคือ การวางแผน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การบังคับบัญชาหรือ การสั่งการ (Commanding) การประสานงาน (Coordinating) และการควบคุม (Controlling)

2.4 การบริหารเชิงพฤติกรรมศาสตร์ (Behavioral management) การบริหารในยุคนี้ ให้ความสำคัญของการศึกษาบุคคลในองค์กรเป็นอย่างมาก (ปุระชัย เปี่ยมสมบูรณ์ 2550: 77-83) โดยมีนักคิดกลุ่มมนุษยสัมพันธ์ (Human Relation) ให้ความสนใจโครงสร้างอุปนิสัยขององค์กร โดยพยายามศึกษาหาวิธีการที่ทำให้มนุษย์นั้นพอใจในองค์กร นักคิดที่สำคัญในกลุ่มนี้คือ เอลตัน มาโย และส่วนนักคิดกลุ่มมนุษยนิยมองค์การ (Organization Humanism) จะให้ความสนใจเกี่ยวกับ แรงจูงใจ การสร้างขวัญกำลังใจและบรรยากาศขององค์กร นักคิดกลุ่มนี้ได้แก่ อับราฮัม มาสโล ดักลาส แม็กซ์เกรเกอร์และคริส อาจิริส โดยมีแนวคิดการบริหาร ดังนี้

2.4.1 การจัดการตามแนวคิดของกลุ่มมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relation

management) (พิทยา บวรวัฒนา 2550: 126) ในช่วงปลายทศวรรษที่ 1920 เอลตัน มาโย (Elton Mayo) และคณะได้ทำการวิจัยที่โรงงานฮาวทอร์น พบว่าปริมาณและคุณภาพของผลผลิตนั้นขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ภายในกลุ่มคนงานและความสัมพันธ์ระหว่างคนงานกับหัวหน้างาน ภายในองค์การขนาดใหญ่ย่อมมีการรวมตัวกันเป็นกลุ่มย่อยที่ไม่เป็นทางการ สอดคล้องกับแนวคิดของ เซสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard) ที่เสนอว่าให้มององค์การในลักษณะที่เป็นระบบเปิด คือเป็นสังคมที่ต้องติดต่อกับสภาพแวดล้อมภายนอกองค์การ และเสนอว่าสมาชิกในองค์การทำงานหวังผลทางเศรษฐกิจและผลด้านอื่นๆ ด้วย

2.4.2 การจัดการตามแนวคิดของกลุ่มมนุษยนิยมองค์การ (Organization

Humanism Management) มีนักคิด ทฤษฎีหลายท่าน โดยยกตัวอย่างเพียง 3 คน ดังนี้

1) อับราฮัม มาสโลว์ (Abraham Maslow) ได้พัฒนาทฤษฎีว่าด้วยการจูงใจให้มีลักษณะประจักษ์ชัดขึ้น โดยได้เสนอทฤษฎีลำดับขั้นความต้องการ (Hierarchy of needs theory) ของมนุษย์มีกระบวนการเปรียบเทียบเสมือนบันได 5 ขั้น ที่เริ่มจากต่ำไปสู่สูง โดยเริ่มจาก ความต้องการทางสรีระ ความต้องการความมั่นคง ความต้องการทางสังคม ความต้องการเกียรติยศชื่อเสียง และความต้องการบรรลุถึงสมรรถนะเฉพาะตน

2) ดักลาส แม็กซีเกรเกอร์ (Douglas Mc Gregor) ได้เสนอทฤษฎี X และทฤษฎี Y (theory X and theory Y) กล่าวคือ ทฤษฎี X มีฐานคิดว่ามนุษย์ไม่ชอบทำงานควบคุมตนเองไม่ได้ ไม่มีเป้าหมายชีวิตร่วมกับเป้าหมายขององค์การ จึงควรมุ่งสนับสนุน ส่งเสริมการสั่งการและการควบคุมตามหลักสายการบังคับบัญชา ในขณะที่ทฤษฎี Y มีฐานคิดตรงกันข้ามคือมนุษย์มีความชอบงาน ควบคุมตนเองได้ถ้าได้รับโอกาส และตอบสนองต่อเพื่อนร่วมงาน จึงควรสนับสนุน ส่งเสริมให้สมาชิกในองค์การพัฒนาเป้าหมายของตนและเป้าหมายขององค์การไปในทิศทางเดียวกันตามหลักบูรณาการ

3) คริส อาร์จิริส (Chris Argyris) ได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับ “วุฒิภาวะ” (Maturation) โดยได้วิเคราะห์พัฒนาบุคลิกภาพออกเป็น 7 มิติ ประกอบด้วย (1) จากความเฉื่อยชาสู่ความว่องไวกระฉับกระเฉง (2) จากการพึ่งพาสู่ความเป็นอิสระ (3) จากกระสวนพฤติกรรมจำกัดสู่กระสวนพฤติกรรมซับซ้อน (4) จากความสนใจผิวเผินสู่ความสนใจเจาะลึก (5) จากเวลาช่วงสั้นสู่เวลาช่วงยาว (6) จากบทบาทผู้ได้บังคับบัญชาสู่บทบาทของเพื่อน และ (7) จากความไม่ระหนักในตนเองสู่ความตระหนักในตนเอง

โดยสรุปแล้ว กรอบทฤษฎีทางการบริหารยุคพฤติกรรมนิยมนั้นจะพัฒนาทฤษฎีเกี่ยวกับการจูงใจ และความต้องการของมนุษย์เพื่อที่จะหาหนทางที่จะทำให้คนพอใจที่จะอยู่กับองค์กรและก็เต็มใจทำงานให้องค์กร

2.5 การบริหารแนวใหม่ (New Public Administration) ในเดือนกันยายน ค.ศ. 1968 (พิทยา บวรวัฒนา 2550: 169-175) ได้มีนักวิชาการด้านรัฐประศาสนศาสตร์รุ่นหนุ่มอายุไม่เกิน 35 ปีหลายคน จัดการประชุมที่หอประชุม Minnow brook ณ มหาวิทยาลัย Syracuse ซึ่งมี ดวิท วอลโด (Dwith Waldo) เป็นผู้สนับสนุนและได้ข้อสรุปหรือความเชื่อที่สำคัญอยู่ 3 ประการ คือ

1. การบริหารต้องยึดหลักความยุติธรรมในสังคม เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบในการตัดสินใจและปฏิบัติตามนโยบาย
2. องค์กรต้องให้ความสำคัญต่อลูกค้าหรือผู้รับบริการ โดยมุ่งเน้นความเสมอภาคในการให้บริการสาธารณะ และผู้รับบริการอาจมีสิทธิประเมินผลงานของเจ้าหน้าที่ด้วย
3. ฝ่ายบริหารหรือนักบริหารยุคใหม่ต้องเป็นคนมีความกระตือรือร้น สามารถที่จะคัดค้านนโยบายที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ และมีบทบาทเป็นทั้งผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ ดังนั้น การบริหารจึงไม่แยกออกจากการเมือง

กล่าวโดยสรุปแล้ว การบริหารแนวใหม่พยายามหารูปแบบขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น และเอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะการณ์ เน้นการมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจและสร้างบรรยากาศประชาธิปไตยในการทำงาน

2.6 การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) กล่าวได้ว่าเป็นพาราไดม์ (Paradigm) ที่สำคัญ (http://en.wikipedia.org/wiki/New_Public_Management :2552) ที่นักวิชาการทางรัฐประศาสนศาสตร์ให้การยอมรับในปัจจุบันว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ถูกนำมาใช้ในการบริหารภาครัฐในปัจจุบันได้เป็นอย่างดี โดยที่แนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ถูกมองว่าเป็นปรัชญาการบริหารที่รัฐบาลนำมาใช้ตั้งแต่ทศวรรษที่ 1980 โดยมีจุดประสงค์หลักเพื่อให้การบริหารภาครัฐมีความทันสมัย และถ้าจะกล่าวถึงสาระสำคัญของแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่นี้แล้ว นักวิชาการคนที่สำคัญแรกๆ ที่ได้กล่าวถึงไว้ก็คือ โจนาธาน บอสตัน (Jonathan Boston) และคณะ ได้สรุปให้เห็นสาระสำคัญของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไว้ ดังต่อไปนี้ (Boston 1996)

1. มองว่าการบริหารงานมีลักษณะที่เป็นสากล หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง คือ ไม่มีความแตกต่างอย่างเป็นนัยสำคัญระหว่างการบริหารงานภาครัฐกิจเอกชนและการบริหารงานภาครัฐ
2. ปรับเปลี่ยนจากการให้น้ำหนักความสำคัญที่เดิมมุ่งเน้นให้ความสำคัญต่อความควบคุมปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกฎระเบียบต่างๆ มาเป็นการควบคุมในเรื่องของการผลิต

และผลลัพธ์หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปรับเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญในการรับผิดชอบต่อกระบวนการของการทำงาน (Process accountability) มาเน้นการรับผิดชอบต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for results) แทน

3. ให้ความสำคัญต่อเรื่องของการใช้ความสามารถหรือทักษะการบริหารมากกว่า การที่ให้ความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายแต่เพียงอย่างเดียว

4. ให้ความสำคัญต่อการมอบอำนาจการควบคุมของหน่วยงานกลาง (Devolution of centralized power) ไปให้หน่วยงานผู้ปฏิบัติ เพื่อให้ผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานมีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารและการดำเนินงาน

5. เน้นปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานราชการใหม่ให้มีขนาดเล็กลงในรูปแบบของหน่วยงานอิสระในกำกับ โดยเฉพาะการแยกส่วนระหว่างการค้ากับดูแลควบคุมที่เป็นภารกิจงานเชิงพาณิชย์และไม่เชิงพาณิชย์ออกจากกัน รวมถึงแยกภารกิจงานเชิงนโยบายและการให้บริการออกจากกันอย่างเด็ดขาด

6. เน้นการแปรสภาพกิจการของรัฐให้เป็นเอกชน (Privatization) และให้มีการจ้างเหมาบุคคลภายนอก (Outsourcing) รวมทั้งประยุกต์ใช้วิธีการจัดจ้างและการแข่งขันประมูลงาน (Competitive tendering) เพื่อลดต้นทุนและปรับปรุงคุณภาพการให้บริการให้สูงขึ้น

7. ปรับเปลี่ยนรูปแบบสัญญาจ้างบุคลากรของภาครัฐให้มีลักษณะเป็นระยะสั้น และกำหนดเงื่อนไขข้อตกลงให้มีความชัดเจนสามารถตรวจสอบได้

8. เลียนแบบวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชน เช่น การวางแผนกลยุทธ์ และแผนธุรกิจ การทำข้อตกลงว่าด้วยผลงาน (Performance agreement) การจ่ายค่าตอบแทนตามผลงาน การจัดจ้างบุคคลภายนอกให้เข้ามาปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวเฉพาะกิจ การพัฒนาระบบสารสนเทศเพื่อการบริหารงานและการให้ความสำคัญต่อการสร้างภาพลักษณ์ที่ดีขององค์กร (Corporate image)

9. มีการสร้างแรงจูงใจและให้รางวัลตอบแทนในรูปของตัวเงิน (Monetary incentives) มากขึ้น

10. สร้างระเบียบวินัยและความประหยัดในการใช้จ่ายเงินงบประมาณ โดยพยายามลดต้นทุนค่าใช้จ่ายและเพิ่มผลผลิต

สรุปได้ว่าเป็นการบริหารที่เอานำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาคธุรกิจเอกชนมาปรับใช้ในการบริหารงานภาครัฐ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารและการดำเนินงานในภาครัฐให้สูงขึ้น

2.6.1 เครื่องมือการบริหารจัดการสมัยใหม่ ที่นำมาประยุกต์ใช้กับระบบบริหารราชการส่วนใหญ่มักจะเป็นแนวคิดของนักวิชาการต่างประเทศซึ่งมีอยู่หลากหลาย และได้มีการนำมาใช้ในการบริหารธุรกิจเอกชนมาก่อนแล้ว (<http://www.drmanage.com/index.php?lay=show&ac=article&Ntype=2:2551>) ในปัจจุบันได้ถูกนำมาประยุกต์ใช้ในระบบราชการ เครื่องมื่อดังกล่าวนี้ ได้แก่

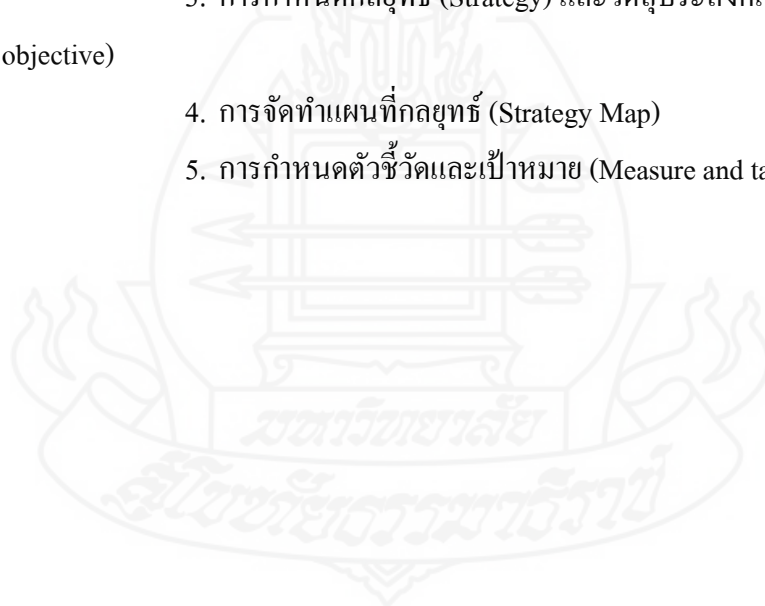
1) Balanced Scorecard เป็นเครื่องมือการบริหารจัดการสมัยใหม่ที่ถูกพัฒนาขึ้นโดย Robert S.Kaplan and David P. Norton จุดประสงค์คือ มุ่งให้องค์กรสมัยใหม่เป็นองค์กรเชิงกลยุทธ์ (Strategic organization) ด้วยการกำหนดวิสัยทัศน์ กลยุทธ์ ตัวชี้วัด เป้าหมาย และแผนงาน โครงการ (Initiative) ที่สอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ภายใต้ความสมดุลของคุณค่าหรือมุมมอง 4 ด้าน ประกอบด้วย ด้านการเงิน ด้านลูกค้า ด้านกระบวนการ ด้านนวัตกรรมและการเรียนรู้

องค์ประกอบของ Balanced scorecard

1. การกำหนดคุณค่าหลักขององค์กร (Value)
2. การกำหนดวิสัยทัศน์ (Vision)
3. การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) และวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์

(Strategic objective)

4. การจัดทำแผนที่กลยุทธ์ (Strategy Map)
5. การกำหนดตัวชี้วัดและเป้าหมาย (Measure and target)



มุมมอง	กลยุทธ์	วัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์	ตัวชี้วัดและเป้าหมาย
ด้านการเงิน	การสร้าง การเติบโตทาง ธุรกิจ	เพื่อเพิ่มรายได้ให้สูงขึ้น	ตัวชี้วัด : ร้อยละของรายได้ที่เพิ่มขึ้น เป้าหมาย : เพิ่มขึ้นไม่ต่ำกว่าปีละ 15 % ตลอด 5 ปี
ด้านลูกค้า	การขยาย ศูนย์บริการลูกค้า แบบ One-stop service	เพื่อเพิ่มศูนย์บริการ ลูกค้าแบบ One-stop service ออกไปให้ พื้นที่ต่างๆ ให้กว้างขึ้น	ตัวชี้วัด : จำนวนศูนย์บริการ ลูกค้าแบบ One-stop service ที่ถูกจัดตั้งเพิ่มขึ้น เป้าหมาย : เพิ่มขึ้นอีก 20 แห่งในปีหน้า
ด้าน กระบวนการ	การปรับลด กฎระเบียบ (deregulation)	เพื่อปรับกฎระเบียบที่มี อยู่ให้เกิดความคล่องตัว และทันสมัยต่อการ ดำเนินงาน	ตัวชี้วัด : จำนวนเรื่องที่มีการ ปรับปรุง เป้าหมาย : ปีละ ไม่ต่ำกว่า 2 เรื่อง
ด้าน การเรียนรู้ และการ เติบโตของ องค์กร	การพัฒนาองค์กร ไปสู่การเป็น e-organization	เพื่อให้องค์กรได้มี การนำเทคโนโลยี สารสนเทศมาใช้ในการ บริหารและ การดำเนินงานในทุกด้าน	ตัวชี้วัด : จำนวนเรื่องใหม่ๆ ที่มีการนำเทคโนโลยี สารสนเทศมาใช้เป้าหมาย : 3 เรื่องในปีหน้า

ภาพที่ 2.1 แสดงตัวอย่างของการจัดทำ Balanced scorecard

2) e-Government รัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ หมายถึง การที่รัฐบาลได้นำเอาเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารมาใช้ โดยมีจุดประสงค์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน ความสะดวก การเข้าถึงบริการของภาครัฐ ตลอดจนการบริการด้านข้อมูลและสารสนเทศเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ด้วยการนำอินเทอร์เน็ต และสื่ออิเล็กทรอนิกส์มาใช้เป็นเครื่องมือในการให้และแลกเปลี่ยนข้อมูลและบริการกับประชาชน ธุรกิจ และหน่วยงานภาครัฐ การบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่จึงมุ่งไปสู่การเป็นรัฐบาลที่ใช้อินเทอร์เน็ต (Internet-based government) มากขึ้น เพื่อให้ บริการแก่ประชาชน ภาคธุรกิจ และกับหน่วยงานของรัฐกันเองมากขึ้น โดยหลักการที่สำคัญของการเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ก็คือ ที่เดียว หนึ่งใด ทั่วประเทศ ทุกเวลา ทั่วถึง และเท่าเทียม ผ่านการพัฒนาระบบและเชื่อมโยงข้อมูลและสารสนเทศของหน่วยงานรัฐต่างๆ ให้มาอยู่ที่เดียวกัน

สามารถแบ่งระดับของการพัฒนารัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ออกเป็น 5 ระยะ คือ (1) ระยะของการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสาร (Information phase) (2) ระยะของการสร้างปฏิสัมพันธ์กับผู้ใช้ (Interaction phase) (3) ระยะที่สามารถดำเนินธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (Interchange transaction phase) (4) ระยะของการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐ (Integration) และ (5) ระยะที่ผู้รับบริการสามารถเลือกข้อมูลตามความต้องการของตน (Intelligence phase)

ภายใต้การบริหารการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่รัฐบาลทุกประเทศมุ่งไปสู่การเป็นรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (e-Government) นั้น สามารถที่จะแบ่งรูปแบบของรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์แบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ ได้แก่ (1) รูปแบบภาครัฐสู่ประชาชน Government-to-Citizen หรือ G2C) (2) รูปแบบภาครัฐสู่ภาคธุรกิจ (Government-to-Business หรือ G2B) (3) รูปแบบภาครัฐสู่ภาครัฐด้วยกัน (Government-to-Government หรือ G2G) (4) รูปแบบภาครัฐไปหาข้าราชการและพนักงานของรัฐ (Government-to-Employees หรือ G2E)

3) KPI (Key Performance Indicators) กล่าวได้ว่ากรอบแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) ได้ให้ความสำคัญต่อจุดสนใจหนึ่งที่สำคัญคือ เรื่องผลสัมฤทธิ์ (Result) ที่เกิดขึ้นจากการบริหาร โดยถือเป็นการเปลี่ยนแปลงจากแนวคิดการจัดการภาครัฐแบบเดิมให้ความสำคัญต่อการรับผิดชอบที่มีต่อปัจจัยนำเข้าหรือทรัพยากรและกระบวนการทำงาน (Input and process accountability) อาทิ ปฏิบัติงานตามกฎระเบียบ ปฏิบัติงานตามขั้นตอนที่กำหนด มาเป็นการรับผิดชอบที่มีต่อผลสัมฤทธิ์ (Accountability for results) แทนการให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ดังกล่าวนี้ได้รับอิทธิพลทางความคิดจากแนวคิดอย่างน้อยใน 2 ส่วนที่สำคัญ คือ

ส่วนแรก แนวคิดการจัดการนิยม (Managerialism) ของภาคธุรกิจ
ซึ่งให้ความสำคัญต่อวัตถุประสงค์ในเรื่องของการมุ่งผลสัมฤทธิ์ที่ประกอบไปด้วยประสิทธิผล ประสิทธิภาพ ผลิตภาพหรือการเพิ่มผลผลิต ตลอดจนให้ความสำคัญต่อคุณภาพ และความคุ้มค่าทางการเงิน โดยในภาคธุรกิจจะให้ความสำคัญต่อการวัดผลสัมฤทธิ์ โดยการนำตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน (Key performance indicators : KPI) มาใช้เป็นเครื่องบ่งชี้ความสำเร็จของงานที่เกิดขึ้น ซึ่งในภาคธุรกิจนิยมที่จะนำเครื่องมือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานนี้มาใช้อย่างมาก จึงทำให้การบริหารภาครัฐในปัจจุบันนิยมที่จะนำมาปรับในการบริหารเช่นเดียวกับที่เกิดขึ้นในภาคธุรกิจ

ส่วนที่สอง แนวคิดในเรื่องของ Reinventing Government ที่นำเสนอ

โดย เดวิด ออสบอร์นและเทด แก์เบลเลอร์ (David Osborne and Ted Gaebler) โดยได้ชี้ให้เห็นถึง แนวโน้มที่สำคัญอย่างหนึ่งของระบบราชการที่จะต้องปรับตัว ก็คือ ระบบราชการจะต้องเป็นระบบ ที่ให้ความสำคัญต่อผลของการปฏิบัติงาน มากกว่าสนใจถึงปัจจัยนำเข้าทางการบริหารงานและ ขั้นตอนการทำงาน ซึ่งนักวิชาการทั้งสองเรียกว่า a results-oriented government

4) แนวคิดของผลสัมฤทธิ์ ตามที่กล่าวมาแล้วว่าแนวคิดของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ได้ให้ความสำคัญต่อผลสัมฤทธิ์ (Result) ที่เกิดขึ้น โดยที่ผลสัมฤทธิ์จะประกอบไปด้วย 2 ส่วนที่สำคัญ คือ ผลผลิต (Output) และผลลัพธ์ (Outcome) โดยที่ผลผลิตเป็นผลงานในระยะสั้นที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นในอนาคต ส่วนผลลัพธ์เป็นผลงานในระยะยาวที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นในอนาคต

$$\text{ผลสัมฤทธิ์ (Result)} = \text{ผลผลิต (Output)} + \text{ผลลัพธ์ (Outcome)}$$

จากสมการดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรจะบริหารงานได้ผลสัมฤทธิ์หรือไม่ จะต้องสร้างทั้งผลผลิตและผลลัพธ์ให้เกิดขึ้น โดยจะให้ความสำคัญเฉพาะต่อผลผลิตในระยะสั้นเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นด้วย เช่น การให้บริการแก่ประชาชนจะให้ความสำคัญเฉพาะการลดรอบระยะเวลาในการให้บริการแก่ประชาชนให้สั้นลงเท่านั้นไม่ได้ แต่จะต้องให้ความสำคัญต่อผลลัพธ์ คือ การที่ประชาชนได้รับความพึงพอใจจากการรับบริการ

2.6.2 การบริหารจัดการภาครัฐของไทยในปัจจุบัน ท่ามกลางกระแสของโลกแห่งการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และเทคโนโลยี(<http://www.opdc.go.th/index.php:2552>) ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการค้าเสรี การพิทักษ์รักษาสิ่งแวดล้อม และการเชื่อมโยงของระบบข้อมูลข่าวสารแบบเครือข่าย รวมถึงพัฒนาการของความเป็นประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมมากขึ้น และการเคารพในสิทธิมนุษยชน ทุกสังคมในโลกรวมทั้งประเทศไทยต่างได้รับผลกระทบซึ่งก่อให้เกิดทั้งโอกาสและอุปสรรคต่อการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศ และมีความจำเป็นจะต้องหาแนวทางและรูปแบบในการปรับตัวเพื่อเสริมสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันรวมทั้งให้สามารถรองรับและใช้ประโยชน์จากผลของความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้มากที่สุด

ขณะนี้ ประเทศไทยกำลังเผชิญกับสภาวะการณ์ใหม่ทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคมในระดับโลก ในช่วงที่ผ่านมากกระแสโลกาภิวัตน์ทำให้เส้นแบ่งพรมแดนระหว่างประเทศกำลังเลือนลางลงไป การเคลื่อนย้ายทุน แรงงาน องค์ความรู้ สินค้าและบริการต่างๆ เป็นไปอย่างเสรียิ่งขึ้น หลายประเทศมีอัตราการเจริญเติบโตด้านเศรษฐกิจสูงมาก ในขณะที่บางประเทศรวมทั้งไทยกำลังก้าวสู่จุดหักเหแห่งความเปลี่ยนแปลง ต้องเผชิญกับการแข่งขันและแรงกดดันมากยิ่งขึ้น ในขณะเดียวกัน วิกฤตพลังงานน้ำมันที่ราคาสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ได้นำไปสู่ความเดือดร้อนทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ทุกประเทศทั่วโลก

ดังนั้น องค์การภาครัฐจึงต้องดำเนินการปรับโครงสร้างการดำเนินงานและรูปแบบการบริหารไปสู่รูปแบบการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New public management) โดยการปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้ทันสมัย ปรับเข้าสู่ระบบตลาดแบบธุรกิจเอกชน และประชาธิปไตย แนวใหม่ เป็นการเปิดระบบราชการให้เข้าสู่กระบวนการประชาธิปไตยและยึดหลักนิติธรรม โดยกำหนดกรอบ การดำเนินงาน แนวทางและมาตรการที่สำคัญ องค์การดังกล่าวคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ซึ่งมีภารกิจในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย

2.7 สรุปปัจจัยด้านการบริหาร

ผู้วิจัยได้ศึกษาคำรา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวกับการบริหาร สรุปเป็นปัจจัยด้านการบริหาร ได้ดังนี้

1. โครงสร้าง
2. ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์
3. นโยบายของกรมราชทัณฑ์
4. ระบบงาน
5. รูปแบบการบริหาร
6. ทรัพยากร/งบประมาณ
7. วัฒนธรรม/ค่านิยมร่วม

2.7.1 โครงสร้างองค์กร (Structure)

องค์กร (Organization) คือ โครงสร้างที่ได้ตั้งขึ้นตามกระบวนการ โดยมี การรับบุคลากรให้เข้ามาทำงานร่วมกันในฝ่ายต่างๆ เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ที่ตั้งไว้ หรือหมายถึง การจัดระบบระเบียบให้กับบุคคล ตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป เพื่อนำไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ (ปัทมา สอนอาจ (2548: 13)

ดังนั้น การจัดองค์กรจึงหมายถึง ความพยายามของผู้บริหารที่จะต้องหาบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถ เพื่อที่จะมอบหมายงาน (Delegation) และอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน (Authority)

การจัดองค์กรจึงมีความหมายต่อบุคคลที่จะเข้าร่วมกันทำงาน ซึ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงานซึ่งกันและกัน ดังนั้นการจัดองค์กรจะต้องมีความชัดเจนในเรื่องต่างๆ ดังนี้

- จุดประสงค์ขององค์กรและการวางแผนในการปฏิบัติงาน
- กิจกรรมที่องค์กรต้องปฏิบัติและหน้าที่หลักขององค์กร
- ขอบเขตของอำนาจ หน้าที่ กฎ ระเบียบ ที่บุคลากรจะต้องปฏิบัติตาม
- ความสามารถในการปรับเปลี่ยนบทบาทโครงสร้างองค์กรให้เป็นไปตาม

ยุคตามสมัยเพราะโลกยุคโลกาภิวัตน์ (Globalization) นั้นเราจะต้องเปลี่ยนกระบวนการคิดให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากองค์กรในปัจจุบันมีขนาดใหญ่ การจัดองค์กรที่ดีจะมีส่วนช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน (Work flow) ลดความซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งในหน้าที่ ช่วยให้บุคลากรได้ทราบขอบเขตงานความรับผิดชอบ มีความสะดวกในการติดต่อประสานงาน ผู้บริหารสามารถตัดสินใจในการบริหารจัดการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว

2.7.2 โครงสร้างของกรมราชทัณฑ์

กรมราชทัณฑ์ได้ถูกกำหนดให้ย้ายสังกัดจากกระทรวงมหาดไทยมาอยู่กระทรวงยุติธรรมโดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 บัญญัติว่า การแบ่งส่วนราชการภายในสำนักนายกรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น และมีฐานะเป็นกรมให้ออกเป็นกฎกระทรวง และให้ระบุอำนาจหน้าที่ของแต่ละส่วนราชการไว้ในกฎกระทรวงด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติดังกล่าว ตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 ให้กรมราชทัณฑ์มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุมและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง โดยมุ่งพัฒนาเป็นองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไขฟื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำ ได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่สุจริตและสามารถดำรงชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติ โดยสังคมให้การยอมรับ โดยให้มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดให้เป็นไปตามคำพิพากษา หรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

2. กำหนดแนวทางปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักราชาวิทยาลัย และหลักทัณฑ์วิทยา ตลอดจนข้อกำหนด มาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การ สหประชาชาติ

3. ดำเนินการเกี่ยวกับการสวัสดิการและสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง

4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือ ตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.7.3 การแบ่งส่วนราชการกรมราชทัณฑ์

ให้มีการแบ่งส่วนราชการใหม่ดังต่อไปนี้

ก. ราชการบริหารส่วนกลาง

- (1) สำนักงานเลขาธิการกรม
- (2) กองการเจ้าหน้าที่
- (3) กองคลัง
- (4) กองนิติการ
- (5) กองบริการทางการแพทย์
- (6) กองแผนงาน
- (7) ทัณฑสถาน ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (8) เรือนจำกลาง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (9) เรือนจำพิเศษ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (10) สถานกักกัน ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (11) สถานกักขัง ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (12) สถาบันพัฒนาข้าราชการราชทัณฑ์
- (13) สำนักทัณฑ์ปฏิบัติ
- (14) สำนักทัณฑ์วิทยา
- (15) สำนักพัฒนาพฤตินิสัย

ข. ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

- (1) เรือนจำจังหวัด ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (2) เรือนจำอำเภอ ตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

2.7.4 อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของเรือนจำและทัณฑสถาน

เรือนจำและทัณฑสถานเป็นสถาบันป้องกันสังคม ซึ่งรับผิดชอบเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการบังคับใช้กฎหมาย การกำหนดบทลงโทษและการแก้ไขพฤติกรรมอาชญากรรมให้สอดคล้องกับนโยบายอาญาของรัฐบาลและค่านิยมทางสังคมเพื่อดำรงไว้ซึ่งทรัพยากรอันมีค่าของมนุษย์ และการพัฒนากำลังคนของชาติจึงนับเป็นองค์กรที่จะต้องปฏิบัติการกิจหลายด้านในเวลาเดียวกัน ซึ่งสามารถวิเคราะห์หน้าที่และความรับผิดชอบของเรือนจำและทัณฑสถาน เชิงอาญาวิทยาในแง่ของสหศาสตร์ (Criminology as an Inter-Disciplinary Sciences) ได้ดังต่อไปนี้ (ประเสริฐเมฆมณี 2527:176-186)

1) เรือนจำและทัณฑสถานในฐานะกลไกส่วนหนึ่งแห่งระบบอาญายุติธรรม หน้าที่ความรับผิดชอบของเรือนจำและทัณฑสถาน ในฐานะเป็นกลไกลำดับสุดท้ายแห่งกระบวนการยุติธรรมประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาลและราชทัณฑ์ ภารกิจของราชทัณฑ์ก็คือ การรับตัวผู้กระทำผิดที่ศาลพิพากษามาคุมขังไว้ในสถานควบคุม แต่กระนั้นเรือนจำและทัณฑสถานก็ยังมีความเกี่ยวเนื่องกับกระบวนการพิจารณาพิพากษาของศาลอีกด้วย กล่าวคือ ในการพิจารณากลับกรองพิพากษาลงโทษผู้กระทำผิดของศาลนั้น ศาลจะต้องคำนึงถึงลักษณะโทษที่เหมาะสมกับผู้กระทำผิด วัตถุประสงค์แห่งการลงโทษและวิธีการลงโทษ

2) เรือนจำและทัณฑสถาน ในฐานะสถาบันแก้ไขผู้กระทำผิด หน้าที่ของเรือนจำและทัณฑสถานในปัจจุบันเป็นการพัฒนาการใช้เรือนจำและทัณฑสถาน เพื่อการลงโทษมุ่งไปสู่วัตถุประสงค์ที่จะใช้เรือนจำและทัณฑสถานเพื่อการแก้ไขปรุงแต่งจิตใจผู้กระทำผิด

ในส่วนของโครงสร้างการบริหารงานเรือนจำและทัณฑสถานนั้นจะถูกแบ่งเป็นฝ่ายต่างๆ ประกอบด้วย ฝ่ายบริหารงานทั่วไป ฝ่ายทัณฑปฏิบัติ ฝ่ายควบคุมและรักษาการณ์ ฝ่ายฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ฝ่ายสวัสดิการผู้ต้องขัง และฝ่ายการศึกษาและพัฒนาจิตใจผู้ต้องขัง ซึ่งในแต่ละฝ่ายจะมีการจัดระบบงานภายในอีกชั้นตอนหนึ่ง

2.7.5 ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ (Strategy)

การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นกระบวนการอย่างหนึ่งที่จะช่วยให้ผู้บริหารตอบคำถามที่พันธกิจของเราควรจะเป็นอย่างไร และใครเป็นผู้รับบริการของเรา การบริหารเชิง กลยุทธ์ จะมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง และสามารถจะสรุปได้เป็นข้อๆ ดังนี้ (ปัทมา สอนอาจ (2548: 13)

1) การบริหารเชิงกลยุทธ์จะช่วยให้องค์กรกำหนดและพัฒนาข้อได้เปรียบทางการแข่งขันขึ้นมาได้ และเป็นแนวทางที่บุคคลภายในองค์กรรู้ว่าจะใช้ความพยายามไปในทิศทางใดจึงจะประสบความสำเร็จในการบริการประชาชน

2) การบริหารเชิงกลยุทธ์สามารถส่งเสริมให้เกิดแรงผลักดันในการคิดค้นสิ่งใหม่และได้วิธีการที่เป็นระบบในการกระตุ้นให้เกิดความคิดใหม่ๆ ที่มีความสัมพันธ์กับกลยุทธ์

3) การบริหารเชิงกลยุทธ์เป็นการดำเนินการ โดยการมีส่วนร่วมของผู้บริหารทุกระดับและมีความเข้าใจแผนกลยุทธ์ มีวิสัยทัศน์ เป้าหมายร่วมกัน มีความเป็นเจ้าของ และมีความผูกพันกับการดำเนินการตามกลยุทธ์ที่ร่วมกันกำหนดไว้สำคัญ อาทิ องค์กรอยู่ที่ไหน ในขณะนี้ องค์กรมีเป้าหมายอยู่ที่ไหน พันธกิจของเราคืออะไร

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ. 2551-2555 เพื่อให้การปฏิบัติงานสำเร็จตามเป้าประสงค์และวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ โดยมีรายละเอียดดังนี้

“ระบบราชการไทยมุ่งเน้นประโยชน์สุขของประชาชน และรักษาประโยชน์ของประเทศชาติ มีขีดสมรรถนะสูง สามารถเรียนรู้ ปรับตัวและตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลง ยึดมั่นในหลักจริยธรรมและธรรมาภิบาล”

ประเด็นยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทยในช่วงระยะปี พ.ศ. 2551-2555 สามารถแยกออกได้เป็น 4 ประการ ดังนี้

1. ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลายและเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

- เป้าประสงค์ “ประชาชนมีความพึงพอใจในระบบราชการ”

2. ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่างๆ รวมทั้งเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

- เป้าประสงค์ “ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถปรับรูปแบบการทำงานและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม”

3. มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถ ในการเรียนรู้ คิดริเริ่ม เปลี่ยนแปลงและปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์ต่างๆ

- เป้าประสงค์ “ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐสามารถพัฒนาขีดสมรรถนะและความพร้อมในการดำเนินงาน”

4. สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้รวมทั้งทำให้บุคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชนและต่อสังคมโดยรวม

- เป้าประสงค์ “ประชาชนมีความเชื่อมั่นและไว้วางใจในระบบราชการ”

ระบบราชการไทยมีขนาดค่อนข้างใหญ่และมีความซับซ้อนค่อนข้างมาก การนำยุทธศาสตร์ไปปฏิบัติพร้อมกันทั้งระบบอาจไม่เห็นผลการเปลี่ยนแปลงในระยะเวลาสั้นๆ ได้ แม้ว่าจะได้มีการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ครั้งใหญ่ไปแล้วเมื่อปี พ.ศ. 2545 แต่ก็พบว่าการจัดระเบียบโครงสร้างการบริหารราชการของฝ่ายพลเรือนก็ยังคงติดขัดกับแนวความคิดที่ต้องการให้ระบบราชการมีความเป็นหนึ่งเดียวเพื่อให้สามารถยึดโยงเปรียบเทียบกันได้ หรือต้องมีลักษณะเป็นระเบียบแบบแผนที่เหมือนกัน ไม่ได้แยกแยะและออกแบบให้มีความแตกต่างกัน ทั้งในแง่ของมิติลักษณะธรรมชาติงาน เช่น งานประเภทนโยบาย งานประเภทกำกับควบคุม งานประเภทบริการ งานขับเคลื่อนนโยบายพิเศษของรัฐบาล หรือในแง่ของมิติกลุ่มผู้รับบริการ เช่น ธุรกิจเอกชนผู้มิรายได้จากการทำงานประจำ ประชาชนผู้ยากจนและด้อยโอกาส เป็นต้น ทำให้เกิดข้อจำกัดในการปฏิบัติงานที่ต้องตอบสนองความหลากหลายดังกล่าว

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องเปิดให้มีการสร้างระบบย่อย (Sub-systems) ในระบบราชการ โดยการศึกษาเชิงลึกเพื่อให้เห็นสภาพปัญหาอุปสรรคและวางแนวทางการจัดระบบเพื่อปรับปรุงการทำงานของแต่ละระบบย่อยให้มีความเหมาะสม ซึ่งอาจมีรูปแบบและลักษณะการบริหารงานเป็นการเฉพาะของตนเอง ทั้งในแง่ของโครงสร้างองค์การ ระบบงาน กฎระเบียบ การบริหารงานบุคคลและการงบประมาณ รวมถึงการวัดผลการดำเนินงาน ทั้งนี้ เพื่อให้มีความยืดหยุ่น คล่องตัวทางการบริหาร เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างเป็นรูปธรรม สามารถคิดริเริ่มและตอบสนองต่อความท้าทายในด้านต่างๆ อันเป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงในยุคโลกาภิวัตน์ได้

2.7.6 ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของกรมราชทัณฑ์

พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 มาตรา 13 (กรมราชทัณฑ์: 2551) ให้คณะรัฐมนตรีจัดให้มีแผนการบริหารราชการแผ่นดินตลอดระยะเวลาการบริหารราชการของคณะรัฐมนตรี โดยมีผลผูกพันคณะรัฐมนตรีและส่วนราชการที่จะต้องดำเนินการจัดทำภารกิจให้เป็นไปตามแผนการบริหารราชการแผ่นดิน มาตรา 14 ในการจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน ตามมาตรา 13 ให้จัดทำเป็นแผนสี่ปี อย่างน้อยจะต้องมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดเป้าหมายและผลสัมฤทธิ์ของงาน ส่วนราชการหรือบุคคลที่จะรับผิดชอบในแต่ละภารกิจ ประมาณการรายได้และรายจ่าย และทรัพยากรต่างๆ ที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินการและการติดตามประเมินผล และมาตรา 16 ให้ส่วนราชการจัดทำแผนปฏิบัติราชการของส่วนราชการโดยจัดทำเป็นแผนสี่ปี ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับแผนการบริหารราชการแผ่นดินตาม มาตรา 13

กรมราชทัณฑ์ จึง ได้จัดทำแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ.2551- 2554 ขึ้น บนพื้นฐานหลักการที่เชื่อมโยงและสอดคล้องกับคำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551- 2554 แผนปฏิบัติการกระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 - 2554 รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.2551-2555 เป็นหลักการดำเนินงาน ซึ่งมีสาระสำคัญประกอบด้วยวิสัยทัศน์ พันธกิจ ประเด็นยุทธศาสตร์และกลยุทธ์หลัก ดังนี้

วิสัยทัศน์

“กรมราชทัณฑ์ เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ในการควบคุม แก้ไขและ พัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อคืนคนดี มีคุณค่าสู่สังคม”

พันธกิจ

1. ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชีว
2. บำบัด ฟื้นฟูและแก้ไขพฤตินิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 1 เสริมสร้างประสิทธิภาพการควบคุมและการปฏิบัติ

ต่อผู้ต้องขัง

กลยุทธ์หลัก : สภาพเรือนจำได้รับการพัฒนาปรับปรุง

: ควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนี

: เรือนจำและทัณฑสถาน ปลอดภัยเสถียร

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาพฤตินิสัยเพื่อคืนคนดีสู่สังคม ลดภาระภาครัฐ

กลยุทธ์หลัก : ผู้ต้องขังได้รับการแก้ไขพฤตินิสัย

: ผู้ต้องขังได้รับการศึกษา

: ผู้ต้องขังได้รับการดูแลสุขภาพทั้งด้านร่างกายและจิตใจ

: ผู้ต้องขังมีความพร้อมในการดำรงชีพในสังคมหลังพ้นโทษ

: ผู้ต้องขังติดยาเสพติด ได้รับการบำบัดฟื้นฟู

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาประสิทธิภาพระบบงานราชทัณฑ์

กลยุทธ์หลัก : การพัฒนาระบบสื่อสารและสารสนเทศภายในกรมฯ

: นวัตกรรมภายในกรมฯ เพิ่มขึ้น

: กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ได้รับการแก้ไขและ

เผยแพร่

: พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการกรมราชทัณฑ์

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 ความเป็นมืออาชีพในงานราชการ

กลยุทธ์หลัก : เจ้าหน้าที่ได้รับสวัสดิการที่ดีขึ้น

: พัฒนาโครงสร้างและกรอบอัตรากำลังให้เหมาะสมกับพันธกิจ

: พัฒนาสมรรถนะของเจ้าหน้าที่ราชการให้เป็นมืออาชีพ

ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 5 เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในงาน

ราชการ

กลยุทธ์หลัก : กรมราชทัณฑ์ใสสะอาด

: ภาพลักษณ์ของกรมราชทัณฑ์ดีขึ้น

: การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์และกลยุทธ์ของกรมราชทัณฑ์จะกำหนดออกมาเป็นแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ โดยกำหนดเป็นยุทธศาสตร์ 5 ประเด็น ได้แก่ 1.เสริมสร้างประสิทธิภาพการควบคุมและการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง 2.พัฒนาพฤตินิสัยเพื่อคืนคนดีสู่สังคม ลดภาระภาครัฐ 3.พัฒนาประสิทธิภาพระบบงานราชการ 4.ความเป็นมืออาชีพในงานราชการ และ 5.เสริมสร้างการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีในงานราชการ เพื่อเป็นกรอบแนวทางการปฏิบัติงานของข้าราชการและหน่วยงานในสังกัด และส่งเสริมสนับสนุนการบริหารและพัฒนางานราชการให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่กำหนดไว้ เพื่อให้การควบคุม แก้ไขราชทัณฑ์และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง ซึ่งเป็นพันธกิจหลักของกรมราชทัณฑ์เป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดประสิทธิผล สามารถคืนคนดีมีคุณค่าสู่สังคมอย่างยั่งยืนต่อไป

2.7.7 นโยบายของกรมราชทัณฑ์

นโยบายถูกจัดอยู่ในขั้นตอนแรกของกระบวนการบริหารองค์การ ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปของผู้บริหารองค์การในทุกระดับ ทุกประเภท ทั้งองค์การภาครัฐและภาคเอกชนเพื่อเป็นหลักเกณฑ์ มาตรการ หรือวิธีปฏิบัติขององค์การ บุคคล หรือกลุ่มบุคคลที่กำหนดไว้ เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด ในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ได้กำหนดนโยบายและแผนปฏิบัติการที่สำคัญๆ ได้แก่ นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี และนโยบายเน้นหนักกรมราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.7.8 นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี

ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 (กรมราชทัณฑ์: 2552) และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมือง

ที่ดี พุทธศักราช 2546 รวมทั้งให้สอดคล้องกับเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (PMQA) ซึ่งมุ่งเน้นการพัฒนาคุณภาพการบริหารภาครัฐ ตามหลักธรรมาภิบาล ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล อันจะทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจ ศรัทธาและไว้วางใจในการบริหารงานภาครัฐ

กรมราชทัณฑ์ สังกัดกระทรวงยุติธรรม ปฏิบัติภารกิจหลักในการควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชีพ รวมถึงบำบัด ฟื้นฟู และแก้ไขพฤติกรรมของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ จึงมีการจัดทำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีของกรมราชทัณฑ์ เพื่อให้การปฏิบัติราชการของกรมราชทัณฑ์มีระบบการบริหารจัดการที่ดีตามหลักธรรมาภิบาล เพื่อเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง อันจะเป็นการเสริมสร้างความมีศักดิ์ศรีของการเป็นหน่วยงานภาครัฐ พร้อมสร้างความมั่นใจ ศรัทธา และความไว้วางใจจากประชาชน ผู้รับบริการ ผู้ปฏิบัติงาน และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดไป

นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีของกรมราชทัณฑ์ได้รวบรวมหลักการ นโยบายการปฏิบัติราชการ แนวทางปฏิบัติ โดยบุคลากรทุกระดับของกรมราชทัณฑ์ สามารถนำนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีฉบับนี้ ไปเป็นแนวทางยึดถือปฏิบัติในการดำเนินงาน เพื่อแสดงความมุ่งมั่นต่อการบริหารราชการตามหลักธรรมาภิบาล กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดนโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดีประกอบด้วยนโยบายหลักและแนวทางปฏิบัติ 3 ด้าน คือ (1) ด้านรัฐ สังคมและสิ่งแวดล้อม (2) ด้านองค์กร และ (3) ด้านผู้ปฏิบัติงาน ดังนี้

1. นโยบายด้านรัฐ สังคมและสิ่งแวดล้อม

นโยบายหลัก

1.1 นโยบายเสริมสร้างและพัฒนาระบบการใช้งบประมาณของทางราชการอย่างมีความคุ้มค่า

แนวทางปฏิบัติ

1.1.1 ส่งเสริมบทบาทราชการบริหารส่วนกลางในการจัดการงานการพัสดุ

1.1.2 มุ่งสร้างความรัดกุมในกระบวนการตรวจสอบการพัสดุ

1.1.3 เสริมสร้างจิตสำนึกความคุ้มค่าในการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงาน

2. นโยบายด้านองค์กร

นโยบายหลัก

2.1 นโยบายสร้างเสริมระบบการปฏิบัติงานที่มีประสิทธิภาพ

แนวทางปฏิบัติ

2.1.1 มุ่งมั่นในการวางระบบการปฏิบัติงานให้มีขั้นตอนการปฏิบัติที่ชัดเจน สามารถติดตามและตรวจสอบได้

2.1.2 มุ่งมั่นในการวางระบบในการทบทวน แก้ไข ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบให้เอื้อต่อการปฏิบัติงาน โดยสอดคล้องกับสถานะการเปลี่ยนแปลง

2.1.3 มุ่งพัฒนาระบบการตรวจราชการให้มีประสิทธิภาพ
นโยบายหลัก

2.2 นโยบายป้องกันและปราบปรามการประพฤติมิชอบในการปฏิบัติงาน

แนวทางปฏิบัติ

2.2.1 มุ่งส่งเสริมบทบาทผู้บริหารในทุกระดับในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา

2.2.2 มุ่งส่งเสริมการบังคับใช้กฎหมายและระเบียบอย่างเคร่งครัด

2.2.3 มุ่งส่งเสริมการมีส่วนร่วมขององค์กรภายนอกและภาคประชาชนในกระบวนการปฏิบัติงานของหน่วยงาน

2.2.4 มุ่งเสริมสร้างผู้บังคับบัญชาทุกระดับให้มีเจตคติต่อภาวะผู้นำในการกำกับดูแลการปฏิบัติงานให้มีความชอบธรรม

3. นโยบายด้านผู้ปฏิบัติงาน

นโยบายหลัก

3.1 นโยบายเสริมสร้างความรู้คู่คุณธรรม

แนวทางปฏิบัติ

3.1.1 มุ่งมั่นในการให้ความรู้ควบคู่กับการปลูกจิตสำนึกในเรื่องคุณค่าของคุณธรรมและจริยธรรมอย่างเป็นรูปธรรม

3.1.2 เสริมสร้างและพัฒนาความรู้ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน

3.1.3 มุ่งมั่นในการเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตผู้ปฏิบัติงาน

3.1.4 ส่งเสริมให้ผู้ปฏิบัติงานตระหนักถึงความรับผิดชอบต่อผลการกระทำ (Accountability) ที่เกิดจากความประพฤติและการปฏิบัติงาน

2.7.9 นโยบายเน้นหนักกรมราชทัณฑ์ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 กรมราชทัณฑ์ ได้กำหนดนโยบายเน้นหนักภายใต้ กรอบทิศทางการบริหารและพัฒนางานราชทัณฑ์ของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ โดยคำนึงถึง

ความเชื่อมโยงและสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550-2554) นโยบายของรัฐบาล นโยบายของกระทรวงยุติธรรม ตลอดจนแผนปฏิบัติการกรมราชทัณฑ์ พ.ศ.2551-2554 เป็นหลักในการดำเนินงาน เพื่อเป็นแนวทางการปฏิบัติงานสำหรับหน่วยงานในสังกัด ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเสริมสร้างความเป็นมืออาชีพในงานราชทัณฑ์ โดยมีประเด็นที่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องเร่งรัดการดำเนินงาน รวม 4 เรื่อง ดังนี้

1. การป้องกันและปราบปรามยาเสพติดในเรือนจำและทัณฑสถาน มุ่งเน้นการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังคดียาเสพติดรายใหญ่และเครือข่าย เพื่อทำลายโอกาสและตัดวงจรการค้ายาเสพติดที่อาจเกิดขึ้นทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ ซึ่งได้กำหนดมาตรการดำเนินการ เป็น 2 ระยะ คือ

1.1 มาตรการระยะยาว เน้นการสร้างหรือปรับปรุงเรือนจำความมั่นคงสูงรองรับผู้ต้องขังรายสำคัญ เช่น ผู้ต้องขังคดียาเสพติดรายใหญ่ ผู้ต้องขังมีกำหนดโทษสูง ผู้ต้องขังลักษณะร้าย มีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ ผู้ต้องขังที่มีอิทธิพล เป็นต้น รวมทั้งมีการนำระบบเทคโนโลยีมาช่วยในการควบคุม การศึกษาวิจัยเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติให้เหมาะสมกับผู้ต้องขังรายสำคัญแต่ละประเภท ตลอดจนการปฏิรูปการออกแบบเรือนจำความมั่นคงสูงที่ช่วยให้การควบคุมมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

1.2 มาตรการระยะสั้น โดยมีแนวทางการดำเนินงาน ดังนี้

1.2.1 การจัดตั้งแดนความมั่นคงสูง ในแดน 9 และแดน 10 ของทัณฑสถานบำบัดพิเศษกลาง เพื่อเป็นสถานที่ควบคุมผู้ต้องขังคดียาเสพติดรายใหญ่ โดยนำระบบเทคโนโลยีมาใช้ในการควบคุม การกำหนดมาตรการการควบคุมที่เข้มงวดและการคัดเลือกเจ้าหน้าที่ที่จะปฏิบัติงานเป็นพิเศษ

1.2.2 เข้มงวดในการปฏิบัติงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดด้วยการตรวจค้นจู่โจมเพื่อค้นหายาเสพติดและสิ่งของต้องห้ามในเรือนจำอย่างต่อเนื่อง การตรวจสืบสาวหาสารเสพติดทั้งเจ้าหน้าที่และผู้ต้องขัง การตรวจค้นเจ้าหน้าที่ในการเข้าออกเรือนจำอย่างจริงจัง ในขณะที่เดียวกันข้าราชการกรมราชทัณฑ์ต้องมีอุดมการณ์ ซื่อสัตย์และรักษาไว้ซึ่งเกียรติภูมิและศักดิ์ศรีของความเป็นข้าราชการราชทัณฑ์มืออาชีพที่จะไม่เข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดในทุกรณี หากตรวจสอบพบว่าผู้ใดเข้าไปเกี่ยวข้องกับยาเสพติดจะต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาสถานหนัก

2. การผลักดันการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ มาใช้ในงานราชทัณฑ์ เพื่อแก้ไข ปัญหาต่างๆ ที่กรมราชทัณฑ์กำลังเผชิญอยู่ เช่น ปัญหาผู้ต้องขังล้นเรือนจำ ปัญหาภาพลักษณ์และการยอมรับของสังคม ปัญหาประสิทธิภาพ ความโปร่งใสในการทำงานและการก้าว

ไม่ทันกระแสความเปลี่ยนแปลงของโลกยุคโลกาภิวัตน์ โดยนำองค์ความรู้และเทคนิคการบริหารราชการสมัยใหม่มาปรับใช้ในงานราชการ เช่น การถ่ายโอนภารกิจด้านการอุตสาหกรรมของเรือนจำให้กับองค์กรลักษณะพิเศษดำเนินการแล้วนำเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านนี้ไปทำงานด้านอื่น เป็นการช่วยลดปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ได้อีกทางหนึ่ง การจ้างเหมาหรือถ่ายโอนภารกิจ ให้หน่วยงานอื่นหรือเอกชนดำเนินการเกี่ยวกับสถานตรวจพิสูจน์หรือสถานกักขังที่ตั้งอยู่ด้านนอกเรือนจำ การสร้างเรือนจำสาขาประจำศาลแทนการสร้างเรือนจำอำเภอเพื่อลดภาระด้านอัตรากำลัง รวมทั้งผลักดันการถ่ายโอนภารกิจของเรือนจำสาขาให้อยู่ภายใต้การกำกับ ดูแลของราชการบริหารส่วนภูมิภาค การบริหารงานแบบมีส่วนร่วมกับทุกภาคส่วน ด้วยการพัฒนางานราชการที่ตำบลอย่างต่อเนื่องเพื่อสร้างเครือข่ายพันธมิตรกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เข้ามาสนับสนุนการปฏิบัติ งานราชการด้วยการพัฒนาระบบการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังร่วมกับชุมชน นอกจากนี้ยังมีการนำวิธีการประเมินผลสัมฤทธิ์การดำเนินงานของเรือนจำมาใช้ เพื่อการวัดและประเมินผลการทำงานได้อย่างชัดเจน สำหรับใช้เป็นข้อมูลการจัดอันดับเรือนจำ การประเมินเงินเดือน รวมทั้งการแต่งตั้งโยกย้ายผู้บริหารเรือนจำ เป็นต้น ทั้งนี้ การดำเนินงานข้างต้นจะเป็นส่วนเสริมสร้างประสิทธิภาพการควบคุมผู้ต้องขังด้วยความเป็นมืออาชีพและแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้เป็นคนดีมีคุณค่าสู่สังคม

3. การพัฒนาและดูแลสวัสดิการข้าราชการ โดยพัฒนาขีดความสามารถหรือสมรรถนะของข้าราชการสู่ความเป็นมืออาชีพในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ด้วยการฝึกอบรมและส่งเสริมการเรียนรู้ในรูปแบบและแหล่งความรู้ต่างๆ ตามความเหมาะสม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมและสนับสนุนให้ข้าราชการและลูกจ้าง ได้น้อมนำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางในการดำรงชีวิตและการปฏิบัติงาน ทั้งหลักการประมาณตน การพอประมาณ มีเหตุผลและการสร้างภูมิคุ้มกันทางจิตใจด้วยคุณธรรมและจริยธรรม รวมถึงการรักษาความดีให้ตลอด นอกจากนี้ จะส่งเสริมให้ข้าราชการและลูกจ้างได้รับสวัสดิการอย่างทั่วถึงและเป็นรูปธรรม ประกอบด้วย บ้านพักที่อยู่อาศัยของข้าราชการ เครื่องมือและอุปกรณ์ต่างๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ค่าเลี้ยงภรรยา เบี้ยเลี้ยงและค่าตอบแทน จะมีการผลักดันปรับเงินเพิ่มพิเศษในกรณีต่างๆ รวมทั้งสวัสดิการด้านอื่นๆ อาทิ กิจกรรมด้านกีฬาและสันทนาการ เพื่อสร้างความสมัครสมานสามัคคี การส่งเสริมให้ข้าราชการและครอบครัวมีอาชีพและรายได้เสริม เพื่อเป็นการสร้างความสุขในชีวิตและการทำงาน ตลอดจนเพิ่มขวัญกำลังใจให้มีแรงจูงใจและความพร้อมต่อการปฏิบัติหน้าที่ให้กับหน่วยงานได้อย่างเต็มที่

4. มาตรการด้านทันตวิทยา เพื่อเป็นแนวทางการดำเนินงานและพัฒนา ระบบงาน ราชทัณฑ์เกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแลผู้ต้องขังเป็นให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยการกำหนดรูปแบบและพัฒนาอาคาร สถานที่ สิ่งปลูกสร้างและส่วนประกอบต่างๆ ภายในเรือนจำ ที่สอดคล้องกับความจำเป็นในการใช้งานเหมาะสมและพร้อมต่อการควบคุมผู้ต้องขังอย่างแท้จริง การพัฒนาระบบการจำแนกประเภทของผู้ต้องขังให้ชัดเจนเพื่อเป็นเครื่องมือสำคัญ ในการควบคุม แก้ไขและพัฒนาผู้ต้องขัง การพัฒนาเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการควบคุม กำกับ ดูแลผู้ต้องขัง ให้มีความรู้ ความเข้าใจในภารกิจที่รับผิดชอบมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งมีการเสริมสร้างทักษะและ ประสบการณ์ในการทำงาน การจัดหาเครื่องมือและอุปกรณ์เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงาน เช่น ยานพาหนะ อาวุธ วิทยุสื่อสาร และโทรศัพท์มือถือเพื่อตรวจจับความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขัง การพัฒนาแนวทางการประสานความร่วมมือระหว่างกรมราชทัณฑ์ กับหน่วยงานในกระบวนการ ยุติธรรมในเรื่องการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังและบูรณาการการแก้ไขปัญหาหรือข้อขัดข้องใน การปฏิบัติงานร่วมกัน รวมทั้ง สนับสนุนการปฏิบัติและรักษามาตรฐาน งานราชทัณฑ์ด้านต่างๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อยกระดับคุณภาพการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็นไปตามหลักทันตวิทยาและหลัก สิทธิมนุษยชน เช่น มาตรฐานเรือนจำ 10 ด้าน เพื่อพัฒนาประสิทธิภาพ งานราชทัณฑ์ไทย มาตรฐานสิ่งจำเป็นขั้นพื้นฐานการดำรงชีวิตของผู้ต้องขัง เพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของผู้ต้องขัง เป็น ต้น นอกจากนี้ ยังมีการนำนวัตกรรมและระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ทันสมัยมาใช้ในการปฏิบัติงาน เช่น การนำระบบ Video conference มาใช้ในการเยี่ยมญาติหรือการฝากขังทางไกล ระบบการตรวจสอบ ผู้มาติดต่อผู้ต้องขัง การใช้เครื่องตรวจจับและป้องกันสิ่งของ ต้องห้ามที่จะลักลอบเข้าเรือนจำ รวมถึงการพัฒนาาระบบการเชื่อมโยงข้อมูลราชทัณฑ์ระหว่าง หน่วยงานในสังกัด ตลอดจน การบูรณาการข้อมูลร่วมกับหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่านโยบายของกรมราชทัณฑ์มีไว้เพื่อเป็นแนวทาง สำหรับเรือนจำหรือทัณฑสถานได้ปฏิบัติเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการควบคุมและแก้ไขพฤติกรรมผู้ต้องขัง ได้แก่ นโยบายการกำกับดูแลองค์กรที่ดี นโยบายเน้นหนักกรมราชทัณฑ์ และ แผนปฏิบัติราชการกรมราชทัณฑ์

2.8 ระบบงาน (System)

ในการปฏิบัติงานตามกลยุทธ์เพื่อให้บรรลุเป้าประสงค์ตามที่กำหนดไว้ นอกจาก การจัดโครงสร้างที่เหมาะสมและมีกลยุทธ์ที่ดีแล้ว การจัดระบบการทำงาน (Working System) ก็มีความสำคัญยิ่ง อาทิ ระบบบัญชี/การเงิน (Accounting/Financial System) ระบบพัสดุ (Supply System) ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (Information Technology System) ระบบการติดตาม/ ประเมินผล (Monitoring/Evaluation System) ฯลฯ

2.8.1 ระบบการบริหารงานภายในเรือนจำและทัณฑสถาน เรือนจำและทัณฑสถานในสังกัดกรมราชทัณฑ์มีภารกิจเกี่ยวกับการควบคุม และแก้ไขพฤติกรรมนิสัยผู้ต้องขัง โดยมุ่งพัฒนาเป็นองค์กรพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เพื่อแก้ไข พื้นฟูผู้ต้องขังให้กลับตนเป็นพลเมืองดี มีสุขภาพกายและจิตที่ดี ไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำได้รับการพัฒนาทักษะฝีมือในการประกอบอาชีพที่สุจริต และสามารถดำรง ชีวิตในสังคมภายนอกได้อย่างปกติโดยสังคมให้การยอมรับ โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เป็น ไปตามคำพิพากษาหรือคำสั่งตามกฎหมาย โดยดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการราชทัณฑ์และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
2. ปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้สอดคล้องกับกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบายของกระทรวง หลักอาชีววิทยา และหลักทัณฑวิทยา ตลอดจนข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำสำหรับปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง และข้อเสนอแนะในเรื่องที่เกี่ยวข้องขององค์การสหประชาชาติ
3. ดำเนินการเกี่ยวกับการสวัสดิการและการสงเคราะห์แก่ผู้ต้องขัง
4. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเรือนจำและทัณฑสถาน กรมราชทัณฑ์ กระทรวงหรือตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

2.8.2 ภารกิจในการบริหารงานเรือนจำและทัณฑสถาน ในฐานะที่เป็นส่วนราชการกรมหนึ่งในสังกัดกระทรวงยุติธรรม (กอบเกียรติ กสิวัฒน์ 2549:24-27) การบริหารงานของกรมราชทัณฑ์ได้ยึดถือพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 เป็นแนวทางในการบริหารงานตลอดมา ในส่วนของการบริหารเรือนจำและทัณฑสถานซึ่งเป็นหน่วยงานอีกหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของกรมราชทัณฑ์ มีภาระหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดที่อยู่ในความรับผิดชอบตามวิธีการที่กำหนดในกฎหมายราชทัณฑ์ โดยในระยะแรกมุ่งปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดอย่างเข้มงวดและเน้นการลงโทษเพื่อให้คนกลัว เรือนจำส่วนใหญ่จึงมีลักษณะสกปรก เต็มไปด้วยความทารุณโหดร้ายและโรคติดต่อต่างๆ เปรียบเสมือนนรกบนดิน การบริหารงานเรือนจำในยุคนี้จึงมุ่งที่จะใช้เรือนจำเป็นที่ลงโทษนักโทษ โดยเน้นในเรื่องการคุมขังไว้ ให้อยู่เท่านั้น มิได้มีการบริหารงานในเรื่องการดูแล สภาพความเป็นอยู่ของผู้ต้องขังให้ถูกสุขลักษณะหรือมีการอบรมแก้ไขนักโทษแต่อย่างใด ต่อมาเมื่อแนวความคิดในการลงโทษผู้กระทำความผิดเปลี่ยนจากการแก้แค้นทดแทนมาเป็นการอบรมแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ในปัจจุบันจึงได้มีการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดแบบมีมนุษยธรรมมากขึ้น ปรับปรุงสภาพเรือนจำและทัณฑสถานให้ดีขึ้น มีการอบรมแก้ไขผู้ต้องขังเพื่อให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้และไม่กระทำความผิดซ้ำอีก ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำ

และทัศนสถานนั้นผู้บริหารจะต้องบริหารงานในด้านต่างๆ 3 ด้านหลัก ได้แก่ (1) การบริหารงานที่เกี่ยวกับคน (2) การบริหารระบบงานของเรือนจำ และ (3) การบริหารงานเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์สิน และอาคารสถานที่ของเรือนจำและทัศนสถาน กล่าวคือ

1. การบริหารงานที่เกี่ยวกับคน ซึ่งจะมีอยู่ 3 กลุ่ม คือ

1.1 เจ้าพนักงานเรือนจำ มีกิจกรรมทางด้านการบริหารงานบุคคลที่จะต้องปฏิบัติ ได้แก่ การสรรหาบุคคลเข้ามาทำงาน การปฐมนิเทศและการฝึกอบรม การส่งเสริมสนับสนุนให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่การงาน การปกครองบังคับบัญชาด้วยความยุติธรรม และการเอาใจใส่ดูแลในเรื่องสวัสดิการ

1.2 ผู้ต้องขัง ซึ่งผู้บริหารจะต้องเอาใจใส่ดูแลให้ผู้ต้องขังมีความเป็นอยู่ที่ดี ตามควรแก่สภาพซึ่งจะต้องบริหารด้านเรือนนอนผู้ต้องขัง โรงเรียนวิชาชีพ โรงเรียนและโรงครัว โรงเรียนให้อยู่ในสภาพที่เรียบร้อยและมีความเหมาะสมต่อการอบรมแก้ไขผู้ต้องขัง

1.3 บุคคลอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับเรือนจำได้แก่ ทนายความ เจ้าหน้าที่ตำรวจ หรือพนักงานสอบสวน พนักงานกงสุล ญาติมิตรผู้ต้องขัง บุคคลภายนอกที่เข้ามาศึกษาดูงานกิจการเรือนจำและบุคคลภายนอกที่มีกิจกรรมเกี่ยวข้องกับเรือนจำและทัศนสถาน ซึ่งกรมราชทัณฑ์ได้วางระเบียบปฏิบัติสำหรับบุคคลกลุ่มนี้ไว้เพื่อถือปฏิบัติแล้ว

2. การบริหารระบบงานของเรือนจำ ประกอบด้วย

2.1 การบริหารงานทั่วไป ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานธุรการ งานการเงินและบัญชี งานการเจ้าหน้าที่และสวัสดิการข้าราชการงานรับเรื่องราวร้องทุกข์ งานประชาสัมพันธ์ และงานพัสดุและอาคารสถานที่

2.2 การบริหารงานทัณฑปฏิบัติ ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานทะเบียนประวัติผู้ต้องขัง งานทัณฑปฏิบัติ งานจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง และงานคุมประพฤติ

2.3 การบริหารงานควบคุมและรักษาการณ์ ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานควบคุมและรักษาการณ์

2.4 การบริหารงานฝึกวิชาชีพ ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานฝึกวิชาชีพ งานพานิชงานเงินทุนผลประโยชน์ งานพัสดุฝึกวิชาชีพ งานยานพาหนะ และงานสาธารณชนนอกเรือนจำ

2.5 การบริหารงานการศึกษาอบรม ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับงานการศึกษาและงานอบรมผู้ต้องขัง

2.6 การบริหารงานสวัสดิการ ได้แก่ การบริหารเกี่ยวกับธุรกรรม งานเขียนญาติ งานเงินฝากผู้ต้องขัง งานร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง งานสังคมสงเคราะห์ งานสันตนาการและงานสุขภาพ

3. การบริหารเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์สินและอาคารสถานที่ของเรือนจำ และทัณฑสถาน ประกอบด้วย

3.1 การบริหารงานเกี่ยวกับที่ดินของเรือนจำ ได้แก่ การจัดหาที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน การบำรุงรักษาและป้องกันการบุกรุกจากคนภายนอก

3.2 การบริหารเกี่ยวกับทรัพย์สินของเรือนจำและทัณฑสถาน ได้แก่ ทรัพย์สินที่เกิดจากเงินงบประมาณแผ่นดินและทรัพย์สินที่เกิดจากเงินนอกงบประมาณแผ่นดินซึ่งจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยเคร่งครัด

3.3 การบริหารงานเกี่ยวกับอาคารสถานที่ของเรือนจำและทัณฑสถาน ได้แก่ การบำรุงรักษาให้อยู่ในสภาพเรียบร้อยและมั่นคงแข็งแรงอยู่เสมอ การปรับปรุงซ่อมแซมอาคารที่มีอยู่เดิม การก่อสร้างอาคารสถานที่เพิ่มเติมตามความจำเป็น

หลักการในการบริหารมีอยู่มากมายหลายสูตรที่เคยคุ้นเคยกันเช่น POSDCoRB หรือ PODC หรือ POCCC (<http://gotoknow.org/blog/practicallykm/6505>) ผู้วิจัยได้นำหลักการบริหารแบบ POLC ซึ่งประกอบด้วย (1) การวางแผน (Planning) (2) การจัดองค์การ (Organizing) (3) ภาวะผู้นำ (Leading) และ (4) การควบคุม (Controlling) มาสังเคราะห์ระบบการบริหารงานของเรือนจำและทัณฑสถาน เพราะจะมีหลักสำคัญอันหนึ่งที่สำคัญมากและถือว่าขาดไม่ได้ในการบริหารจัดการในปัจจุบันคือ L = Leading ดังนั้น ในการบริหารงานตามภารกิจทั้ง 3 ด้านของเรือนจำและทัณฑสถานดังกล่าวข้างต้นให้บรรลุผล ผู้บริหารจำเป็นต้องทำหน้าที่ด้านการบริหาร 4 ประการ ดังนี้

1. การวางแผน (Planning) เป็นการดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดสิ่งที่ต้องการบรรลุ กำหนดวัตถุประสงค์และขั้นตอนที่จะบรรลุผล มีการวางแผนเพื่อมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ (Result-based) หรือเป็นการจัดรูปความคิดเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างหนึ่งอย่างใดให้เป็นระบบ โดยการกำหนดหรือตัดสินใจไว้ล่วงหน้าในปัจจุบันว่าจะทำอะไร ทำอย่างไร ทำเมื่อใด ใครเป็นผู้ทำ ทำที่ไหน เพื่อแก้ไขปัญหาอะไรในอนาคตข้างหน้า โดยจะต้องวิเคราะห์ถึงสถานการณ์ อาคารและสาเหตุของปัญหาที่ต้องแก้ไขการประเมินความเป็นไปได้ของกลยุทธ์ในการแก้ไขปัญหา การสรรหาและจัดสรรทรัพยากร การสร้างแนวร่วมทางความคิดกับบุคคลที่จะนำไปปฏิบัติ และการวางระบบกำกับดูแลแผนงานที่มีประสิทธิภาพ ฉะนั้นการวางแผนจึงเปรียบเสมือนแผนที่ของนักเดินทางแต่การวางแผนจะบอกให้ผู้บริหารรู้ว่าทิศทางการดำเนินการจะเป็นไปเช่นไร

2. การจัดองค์การ (Organizing) ทั้งการจัดโครงสร้างองค์การ จัดคน

จัดทรัพยากรต่างๆให้พร้อมต่อการปฏิบัติตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้ หรือเป็นการวางโครงสร้างการบริหารงานทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน การกำหนดรูปแบบของหน่วยงานย่อยให้เหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจและโครงสร้างหลักขององค์การ การกำหนดสายงานและการบังคับบัญชาที่เอื้ออำนวยให้การบริหารงานมีเอกภาพและบรรลุผลสำเร็จการกำหนดกระบวนการของงานและการจัดวางระบบงานที่จะช่วยให้การทำงานตามที่ได้วางแผนไว้เป็นไปอย่างรวดเร็วและถูกต้องเหมาะสมรวม ทั้งการวางตัวผู้รับผิดชอบตามความรู้ความสามารถของบุคลากรแต่ละคน

3. ภาวะผู้นำ (Leading) เป็นการกระตุ้นให้พนักงานทำงานให้สำเร็จด้วยความเต็มใจหรือไม่ต้อง บังคับเพราะผู้บริหารคือผู้ที่ทำงานให้สำเร็จโดยไม่ต้องลงมือทำเองหรืองาน สำเร็จโดยผู้อื่น จึงต้องใช้ภาวะผู้นำจูงใจคนให้อยากทำงานให้ดี กระตุ้นความกระตือรือร้นของคนในองค์การให้ทำงานหนักเพื่อบรรลุแผนงานที่สำคัญ

ดังนั้น จุดเริ่มต้นของการบริหารงานแบบโปร่งใสจึงอยู่ที่ผู้นำองค์กร ประกอบกับการประพฤติตนและการแสดงออกของผู้นำต้องแสดงให้เห็นถึงความจริงจังในการปฏิบัติต่อผู้ตาม ตรงไปตรงมา เปิดเผย มีความซื่อสัตย์สุจริต มีจิตใจที่เป็นธรรม หากผู้นำองค์กรใดมีพฤติกรรมหรือแนวโน้มที่ส่อไปในทางทุจริต กระทำการใดไม่สะท้อนถึงความโปร่งใส ย่อมมีผลต่อบุคลากรในองค์การให้ประพฤติตาม ในขณะที่เดียวกันในด้านความเติบโตก้าวหน้าของบุคลากรก็สามารถนำวิถีปฏิบัติและแนวคิดในการทำงานที่สะท้อนถึงความโปร่งใสมาเป็นข้อพิจารณาประการหนึ่งในการให้รางวัล และการเลื่อนตำแหน่งงาน

4. การควบคุม (Controlling) เป็นการติดตาม (Monitoring) และ ประเมินผลงาน (Evaluation) ว่าเป็นไปตามแผนปฏิบัติการที่วางไว้และบรรลุตามวัตถุประสงค์เชิงกลยุทธ์หรือไม่ดังนั้น การวางระบบและกระบวนการควบคุมต้องมีความโปร่งใสในตัวเองก่อน กล่าวคือ ต้องมีความเที่ยงตรง ชัดเจน ตรวจสอบได้ และเป็นที่ยอมรับของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งบุคลากรหรือกลุ่มบุคคลที่เข้ามาทำหน้าที่ตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผล ควรมีความเป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งนี้ อาจให้มีหน่วยงานภายนอกที่เป็นกลางหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกเข้าร่วมดำเนินการ

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในหน่วยงานภาครัฐ หากเปิดโอกาสให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการตรวจสอบ ติดตาม และประเมินผลด้วยก็จะเป็นการดียิ่งขึ้น เพราะเท่ากับเป็นการแสดงออกถึงความโปร่งใสในการปฏิบัติราชการจริง เนื่องจากแสดงให้เห็นว่าพร้อมที่จะรับการตรวจสอบจากประชาชน หรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียตลอดเวลา

อย่างไรก็ตามในฐานะที่เป็นส่วนราชการ การบริหารงานที่เกี่ยวกับคนของเรือนจำและทัณฑสถานซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งในสังกัดของกรมราชทัณฑ์นั้น จะต้องยึดถือตามแนวทางที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ. ศ.2535 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ. ศ.2534 และกฎหมายราชทัณฑ์ ซึ่งหากพิจารณาแนวทางและข้อกำหนดในกฎหมายดังกล่าวแล้วจะเห็นได้ว่าเป็นแนวทางและข้อกำหนดที่มีลักษณะเดียวกับหรือคล้ายคลึงกับแนวคิดทางด้านหลักการบริหาร POCCC ของฟาโยล์ หรือองค์การตามทฤษฎีของเวเบอร์ ที่เรียกว่า ระบบราชการหรือองค์การที่มีแบบแผน รวมทั้งยังมีหลักการแนวคิดและทฤษฎีของนักวิชาการต่างๆ ผสมผสานรวมอยู่ด้วย

โดยสรุปแล้ว การบริหารระบบงานของเรือนจำและทัณฑสถานนั้น ผู้บริหารจะต้องยึดถือกฎ ระเบียบ ประกาศ และกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยการประยุกต์แนวคิดทฤษฎีทางด้านการบริหารที่เน้นผลงานและทรัพยากรมนุษย์ควบคู่กันไป ตลอดจนการบริหารงานเกี่ยวกับที่ดิน ทรัพย์สินและอาคารสถานที่ ตลอดจนการจัดระบบการทำงานของแต่ละฝ่ายในเรือนจำและทัณฑสถานนั้นจะแบ่งออกเป็นงานต่าง อาทิ ฝ่ายควบคุมและรักษาการณ์ แบ่งออกเป็นงานธุรการฝ่าย งานควบคุมผู้ต้องขังภายในเรือนจำ งานควบคุมผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ งานรักษาการณ์ประตู งานรักษาการณ์แนวรั้ว/กำแพง เป็นต้น

2.9 รูปแบบการบริหาร

รูปแบบการบริหารจัดการ (Style) แบบแผนพฤติกรรมในการปฏิบัติงานของผู้บริหารเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอย่างหนึ่งของสภาพแวดล้อมภายในองค์กร พบว่า ความเป็นผู้นำขององค์กรจะมีบทบาทที่สำคัญต่อความสำเร็จหรือล้มเหลวขององค์กร ผู้นำที่ประสบความสำเร็จจะต้องวางโครงสร้างวัฒนธรรมองค์กรด้วยการเชื่อมโยงระหว่างความเป็นเลิศและพฤติกรรมทางจรรยาบรรณให้เกิดขึ้น (ปีทมา สอนอาจ (2548: 13)

ความเป็นผู้นำ คือ ความสามารถที่มีอิทธิพลเหนือบุคคลอื่นในด้านการกระทำตามที่ผู้นำต้องการให้กระทำ รูปแบบของความเป็นผู้นำสามารถจำแนกได้ 4 อย่าง คือ

1. ผู้นำแบบเผด็จการ (Autocratic Leader) คือ บุคคลที่สั่งการในสิ่งที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาต้องกระทำและคาดหวังว่าจะต้องมีการเชื่อฟังโดยไม่มีข้อสงสัย
2. ผู้นำแบบมีส่วนร่วม (Participative Leader) คือ บุคคลที่ยอมให้ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ แต่อย่างไรก็ตามอาจจะรักษาอำนาจหน้าที่ของการตัดสินใจที่สำคัญเอาไว้
3. ผู้นำแบบประชาธิปไตย (Democratic Leader) คือ บุคคลที่ได้พยายามจะทำในสิ่งที่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาส่วนใจผู้ต้องการ ในสถานการณ์ปัจจุบันผู้นำแบบประชาธิปไตยมีความ

สำคัญมาก เมื่อวิธีการดำเนินงานแบบทีมงานได้ขยายตัวออกไป นอกจากนั้นผู้นำแบบดังกล่าวได้สนับสนุนคณะกรรมการและทีมงานเฉพาะกิจเฉพาะเรื่อง เพื่อที่จะอภิปรายข้อปัญหาตั้งแต่กลยุทธ์ขององค์กร จนถึงการออกแบบงานใหม่ การคิดค้นบริการใหม่ๆ การมีส่วนร่วมของบุคลากร อันจะส่งผลให้การทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้น

4. ผู้นำแบบเสรีนิยม (Laissez – Faire Leader) คือ บุคคลที่ไม่ได้มีส่วนร่วมกับการดำเนินงานของผู้ที่อยู่ใต้บังคับบัญชาเลย การตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ผู้นำจะปล่อยให้สมาชิกของกลุ่มตัดสินใจทุกอย่าง

แนวโน้มในปัจจุบันที่สำคัญอย่างหนึ่ง พบว่าผู้บริหารระดับสูงจะให้อำนาจแก่บุคคลระดับล่างมากขึ้น ร้อยละ 72 ของผู้บริหารที่ถูกสำรวจยืนยันว่าพวกเขาใช้การมีส่วนร่วมมากขึ้น ให้ความสำคัญกับการสร้างความเห็นพ้องต้องกันมากขึ้น และการฟังความคิดเห็นต่อสื่อสารมากกว่าการบังคับบัญชาในรูปแบบที่ดำเนินการอยู่ในอดีต และผู้บริหารระดับสูงจะไม่สงวนอำนาจไว้ที่ตัวเองเพียงคนเดียว

2.9.1 รูปแบบการบริหารงานราชทัณฑ์

เมื่อก้าวถึงงานราชทัณฑ์คนโดยทั่วไปจะคิดถึงเรื่องคุกหรือตะราง (กอบเกียรติ กสิวัฒน์ 2549:5-6,19) ซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุม ดูแลผู้ที่สังคมไม่ต้องการ เพราะกระทำผิดกฎหมายอาญา ซึ่งบุคคลเหล่านี้ควรจะต้องถูกควบคุมหรือลงโทษ ชดใช้การกระทำผิดของตนให้สมกับความผิดนั้น เพื่อต้องการให้เกิดความหลากหลาย มิให้กระทำผิดอีกต่อไป บางครั้งจะต้องมีการลงโทษอย่างรุนแรง เช่น การประหารชีวิต เพื่อให้สังคมเกิดความสงบเรียบร้อยและมีให้ผู้อื่นเกิดพฤติกรรมเรียนแบบ ซึ่งความคิดดังกล่าวถือว่าไม่ผิด แต่ก็ไม่ถูกต้องทั้งหมด เพราะในสภาพปัจจุบัน การนำเอาชุมชนเข้ามาเกี่ยวข้องกับงานราชทัณฑ์ได้รับความนิยมนำสูงขึ้น โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมดำเนินการและร่วมรับผิดชอบในการแก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขัง เพื่อให้สังคมเกิดการยอมรับและผู้ต้องขังสามารถปรับตัวรวมถึงการไม่กระทำผิดซ้ำอีกจนเกิดเป็นปัญหาถูกใช้ต่อไป

จากงานดังกล่าวเมื่อรวมกับคำว่า “การบริหาร” (Administration) ซึ่งความหมายของการบริหารนั้น ได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายแนวด้วยกัน ดังนั้น การบริหารราชทัณฑ์ (Correctional Administration) หมายถึง “การดำเนินการของบุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป ร่วมกันดำเนินการเกี่ยวกับผู้ต้องขังและบุคลากรของกรมราชทัณฑ์เพื่อต้องการให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่ต้องการ โดยจะมีการประสมประสาน (Integration) ทรัพยากรอย่างเหมาะสม”

2.9.2 กระบวนการในงานราชทัณฑ์

ในการจัดการหรือปฏิบัติต่อคนที่กระทำความผิดนั้น สังคมไทยได้กำหนดให้ดำเนินการตามขั้นตอนของกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีบุคคลและองค์การหลายฝ่ายเข้ามาเกี่ยวข้อง กล่าวคือ เริ่มจากขั้นตอนแรกที่เป็นการแสวงหาผู้กระทำความผิดเข้าสู่ระบบการดำเนินคดีอาญาภาครัฐโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำการสอบสวนและส่งสำเนาพร้อมทั้งความเห็นว่าจะสั่งฟ้องหรือไม่ฟ้องไปยังพนักงานอัยการ ซึ่งจะพิจารณาพยานหลักฐานว่ามีเหตุผลเพียงพอหรือไม่ที่จะเห็นสมควรสั่งฟ้องหรือไม่สั่งฟ้อง หากเห็นว่าควรสั่งฟ้องจะให้พนักงานสอบสวนนำตัวจำเลยส่งศาล ทำการไต่สวนมูลฟ้อง สืบพยาน เพื่อพิสูจน์ความผิดของจำเลย หากศาลพิพากษาคดีเสร็จเด็ดขาดให้ลงโทษจำคุกจำเลย ศาลจะส่งหมายแดงแจ้งโทษพร้อมตัวจำเลยไปยังเรือนจำหรือทัณฑสถานเพื่อลงโทษจำเลย และเปลี่ยนสถานะมาเป็นนักโทษเด็ดขาด โดยจะต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบและข้อบังคับของเรือนจำและทัณฑสถานต่อไป จนกว่าจะได้รับการปลดปล่อยเมื่อครบกำหนดโทษ

ในช่วงระยะเวลาี้ กรมราชทัณฑ์จะต้องจัดการหรือปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ด้วยวิธีการต่างๆ ตามกฎหมายราชทัณฑ์และข้อกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของสหประชาชาติว่าด้วยการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดและข้อเสนอแนะในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อป้องกันสังคมให้ปลอดภัยโดยการควบคุมผู้ต้องขังไว้ตามคำพิพากษาของศาลมิให้หลบหนี ด้วยการให้การดูแลตามหลักมนุษยธรรมและอบรมแก้ไขผู้ต้องขังให้กลับเข้าสู่สังคมเพื่อไม่ให้กระทำความผิดขึ้นอีก

การลงโทษผู้ที่กระทำความผิดในอดีตมีลักษณะเป็นการลงโทษเพื่อการแก้แค้น (Punishment as a revenge) หรือเป็นการลงโทษแบบตาต่อตาฟันต่อฟัน (กรมราชทัณฑ์: 2549) ได้มีพัฒนาการที่เปลี่ยนแปลงไปตามกระแสของโลกจนถึงปัจจุบัน เปลี่ยนเป็นการลงโทษเพื่อการแก้ไข ฟันผู้กระทำความผิดให้กลับตนเป็นพลเมืองดีกลับเข้าสู่สังคม ซึ่งการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในงานของราชทัณฑ์นั้น เริ่มตั้งแต่การรับตัวผู้ต้องขังเข้าเรือนจำจนกระทั่งผู้ต้องขังได้รับการปล่อยตัวโดยมีการดำเนินงานด้านต่างๆ ตามกระบวนการ ดังนี้ การควบคุมผู้ต้องขัง การจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง การจัดสวัสดิการและการสงเคราะห์ผู้ต้องขัง การแก้ไขฟื้นฟูและเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย การฝึกวิชาชีพ การทำงานสาธารณะ งานจ่ายนอก เป็นต้น

2.9.3 การบริหารงานราชทัณฑ์ในอนาคต

การบริหารงานราชทัณฑ์ในช่วง 10 ปี ข้างหน้า (นันทิ จิตสว่าง 2549 : 446-449) จะเป็นการพัฒนาที่ปรับเปลี่ยนรูปแบบ กลยุทธ์ภายใต้สภาวะการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคมการเมืองและเทคโนโลยี ซึ่งแยกพิจารณาในมิติต่างๆ ทางการบริหาร ดังนี้

1. การจัดรูปแบบขององค์การ ของการบริหารงานราชทัณฑ์ในระดับสากลนั้นมี แนวโน้มที่จะมุ่งไปสู่การเป็นองค์การที่มีขนาดเล็กลง มีความคล่องตัวและยืดหยุ่น โดยจัดองค์การ เป็นแนวนอนมากขึ้น ทำให้สายงานบังคับบัญชาและขั้นตอนในการทำงานลดลง แนวโน้มดังกล่าว นี้จะเห็นได้จากการลดขนาดองค์การของกรมราชทัณฑ์ของประเทศตะวันตกให้เล็กลง มีการ กระจายไปสู่ส่วนภูมิภาคและถ่ายโอนงานให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานราชทัณฑ์ มากขึ้น โดยเฉพาะการบริหารงานเรือนจำ โดยกรมราชทัณฑ์ทำหน้าที่ในการวางระบบและควบคุม ประเมินผลการทำงานแทนการเข้าบริหารเรือนจำเอง นอกจากนี้การลดจำนวนผู้ต้องขังลงโดยใช้ มาตรการอื่นๆ แทนการใช้โทษจำคุกทำให้การขยายตัวขององค์การราชทัณฑ์อยู่ในขอบเขตจำกัด ไม่เพิ่มขยายไปตามจำนวนผู้ต้องขังที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

2. การพัฒนาความเป็นวิชาชีพของงานและบุคลากร คนยังถือว่าเป็น ทรัพยากรที่มีค่าในการบริหารงานราชทัณฑ์ในอนาคต เพราะการบริหารงานราชทัณฑ์ จะประสบความสำเร็จเพียงไรนั้นขึ้นอยู่กับทรัพยากรบุคคลเป็นสำคัญ ดังนั้น การบริหารงานราชทัณฑ์ใน อนาคตจึงมุ่งพัฒนาคนและให้ความสำคัญกับเรื่องของการจัดการบุคคลมากเป็นพิเศษ โดยมุ่งพัฒนา ไปสู่ความเป็นวิชาชีพในงานราชทัณฑ์

กระแสของการพัฒนางานราชทัณฑ์ให้เป็นวิชาชีพได้พัฒนาอย่าง ต่อเนื่อง โดยมีกระแสที่สำคัญ คือ

2.1 การเปิดการเรียนการสอนและการฝึกอบรมด้านอาชีวศึกษา และแพทยศึกษาในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ เพิ่มขึ้น ทำให้งานราชทัณฑ์เป็นงานที่มีหลักมีเกณฑ์เป็น ศาสตร์และมีการศึกษาค้นคว้าอย่างต่อเนื่อง จัดเป็นองค์ความรู้ที่จะชี้นำวิชาชีพราชทัณฑ์ ในขณะที่ หน่วยงานราชทัณฑ์ก็มีการฝึกอบรมในแนวทางและวิถีการปฏิบัติงานในเชิงวิชาชีพ ทำให้งาน ราชทัณฑ์เป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

2.2 มีการจัดตั้งสมาคมวิชาชีพด้านการราชทัณฑ์เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งมี การพัฒนางานของสมาคมวิชาชีพราชทัณฑ์ที่มีอยู่เดิมให้เป็นปีกแผ่นมากขึ้นทั้งในประเทศ ระดับ ภูมิภาค และระดับโลก เช่น การจัดตั้งสมาคมการราชทัณฑ์ระหว่างประเทศ หรือมีการประชุม ผู้บริหารงานระดับสูงในภูมิภาคต่างๆ ของโลก หรือการจัดประชุมทางวิชาการด้านการราชทัณฑ์ซึ่ง มีอยู่เป็นประจำ

2.3 มีการกำหนดจรรยาบรรณในวิชาชีพราชทัณฑ์ออกมาเผยแพร่และ เชิญชวนให้มีการยึดปฏิบัติกันมากขึ้น

สำหรับในประเทศไทย กระแสการพัฒนาวิชาชีพราชทัณฑ์ได้พัฒนา อย่างต่อเนื่องนับจากความพยายามที่จะพัฒนาหลักทัณฑ์วิทยาให้มีความชัดเจน โดยถือว่างาน

ราชทัณฑ์เป็นงานที่มีหลัก คือ เป็นศาสตร์ที่ต้องอาศัยหลักเกณฑ์และหลักทฤษฎีในการที่จะเข้าใจถึงการปฏิบัติงานราชทัณฑ์และงานกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นระบบ ในขณะที่เดียวกันงานราชทัณฑ์ก็เป็นศิลป์ที่จะต้องอาศัยประสบการณ์ในการปฏิบัติงานในการที่จะควบคุมและแก้ไขผู้ต้องขัง นอกจากนี้ การเข้าร่วมในการประชุมด้านการราชทัณฑ์ระหว่างประเทศ เช่น การประชุมผู้บริหารงานราชทัณฑ์ภาคพื้นเอเชียและแปซิฟิกซึ่งจัดให้มีขึ้นทุกปี การแลกเปลี่ยนการศึกษาดูงานราชทัณฑ์กับประเทศต่างๆ และการเข้าร่วมเป็นสมาชิกของสมาคมการราชทัณฑ์ของสหรัฐและสมาคมราชทัณฑ์ระหว่างประเทศอื่นๆ ก็เป็นแนวโน้มอีกประการหนึ่งที่แสดงให้เห็นถึงความพยายามในการพัฒนาความเป็นวิชาชีพของงานราชทัณฑ์ขึ้น

3. การบริหารงานโดยให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วม การเปลี่ยนแปลงในการบริหารงานราชทัณฑ์ในระยะหลังที่เห็นได้ชัด คือ การเปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานราชทัณฑ์ทั้งในส่วนของการบริหารงานเรือนจำและการบริหารงานราชทัณฑ์ในชุมชน อาจเปิดให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานเรือนจำบางส่วน เช่น การรับจ้างบริการด้านการแพทย์และอนามัยของเรือนจำ การบริการด้านการจัดเลี้ยงอาหารผู้ต้องขัง การบริการด้านการอบรมแก้ไขเป็นกลุ่ม การจัดฝึกวิชาชีพ และการจัดการศึกษา เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีกรให้เข้าไปบริหารงานเรือนจำทั้งระบบโดยรัฐสร้างเรือนจำให้เอกชนเข้าบริหารแล้วรัฐควบคุมการบริหารให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่รัฐวางไว้

สำหรับการให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานกิจการราชทัณฑ์ในชุมชนนั้น อาจปรากฏในรูปของการให้เอกชนเข้ามามีส่วนในการบริหารงานของบ้านกึ่งวิถีแต่ละบ้าน ทั้งนี้รวมถึงการเข้ามามีส่วนร่วมของภาคเอกชนในรูปของอาสาสมัครและในรูปองค์กรสงเคราะห์ผู้พ้นโทษหรือผู้ถูกคุมประพฤติ

4. เทคโนโลยีในการบริหาร การบริหารงานราชทัณฑ์ในช่วง พ.ศ.2540-2550 จะเป็นการบริหารที่มีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้อย่างกว้างขวาง ทำให้รูปแบบในการบริหารงานเปลี่ยนแปลงไป โดยเฉพาะในการนำเทคโนโลยีมาใช้ในการควบคุมผู้ต้องขังในรูปแบบเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ต่าง ๆ ตลอดจนระบบข้อมูลเกี่ยวกับผู้ต้องขังทำให้สามารถจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง ได้อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น ในขณะที่การควบคุมผู้ต้องขังในชุมชน อาศัยการใช้เครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์มาช่วยในการควบคุมผู้กระทำผิดไว้ที่บ้านหรือที่อื่นๆ แทนการจำคุก การเสริมประสิทธิภาพในการควบคุมความประพฤติในการพักการลงโทษและการรอการลงโทษ ทำให้งานด้านการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนดังกล่าวขยายตัวเพิ่มมากขึ้น

ในส่วนการบริหารงานจะอาศัยข้อมูลเป็นหลัก มีการเชื่อมโยงระหว่างกัน เป็นเครือข่ายการตัดสินใจของผู้บริหาร ในด้านการคลัง งบประมาณ พัสดุต่าง ๆ จะอาศัยข้อมูลจาก

คอมพิวเตอร์มาช่วยในการวิเคราะห์ รวมทั้งมีการพัฒนาระบบข้อมูลบุคลากรซึ่งจะช่วยในการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างมาก โดยนัยนี้ ผู้บริหารจะมีการติดต่อสื่อสารและการวินิจฉัยสั่งการ โดยผ่านทางคอมพิวเตอร์ซึ่งจะเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายและสามารถเรียกดูข้อมูลต่างๆ ได้ ระบบข้อมูลดังกล่าวจะทำให้สายบังคับบัญชาสั้นลง เพราะผู้บริหารจะสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง ทำให้เกิดการบริหารงานแบบองค์กรแนวราบมากขึ้น

สำหรับในประเทศไทย การบริหารงานราชการในขณะนี้จะอาศัยเทคโนโลยีมาใช้มากขึ้น ทั้งในส่วนของเทคโนโลยีด้านการควบคุมในเรือนจำและเทคโนโลยีสารสนเทศ อย่างไรก็ตาม ความก้าวหน้าในเรื่องดังกล่าวค่อนข้างที่จะพัฒนาไปได้ช้า เนื่องจากข้อจำกัดด้านงบประมาณแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นจากการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ที่เห็นได้ชัด คือ การนำคอมพิวเตอร์มาใช้ในการจัดทำฐานข้อมูลบุคลากร ฐานข้อมูลด้านงบประมาณและพัสดุ ฐานข้อมูลด้านการเงินนอกงบประมาณและฐานข้อมูลด้านผู้ต้องขัง ซึ่งจะทำให้การบริหารงานราชการของไทยมีประสิทธิภาพในด้านข้อมูลเพิ่มมากขึ้น

5. การบริหารงานในสถานะโปร่งใส กระแสประชาธิปไตยที่กำลังเติบโตทำให้การบริหารงานราชการในช่วง พ. ศ. 2540 - 2550 จะมีความโปร่งใสพร้อมรับการตรวจสอบจากทุกฝ่ายมากขึ้น งานราชการจะไม่ใช่งานในแดนสนธยาที่อยู่ในกำแพงสี่เหลี่ยมอีกต่อไป แต่ต้องเป็นงานที่ฝ่ายต่างๆ ทั้งฝ่ายตรวจสอบเงินแผ่นดิน ฝ่ายสิทธิมนุษยชน ฝ่ายตุลาการ องค์กรภาคเอกชน ผู้เสียหาย ญาติผู้ต้องขังและสื่อมวลชน สามารถรับรู้ความเป็นไปภายในเรือนจำได้ เมื่อเป็นเช่นนี้จะทำให้การบริหารงานราชการในช่วงนี้จะคำนึงถึงเรื่องสิทธิมนุษยชนมากขึ้นและมีความโปร่งใสพร้อมรับการตรวจสอบมากขึ้น

สำหรับในประเทศไทย งานราชการเริ่มเปิดตัวต่อสาธารณชนมาโดยตลอดเป็นกระแสที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการเปิดให้สื่อมวลชนเข้าเยี่ยมชมในเรือนจำในงานวันพบญาติ และให้ญาติเข้าเยี่ยมผู้ต้องขังได้อย่างใกล้ชิด การเปิดโอกาสให้ผู้ต้องขังร้องทุกข์ ตลอดจนการตรวจสอบจากสำนักงาน ป.ป.ช. (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต) หรือสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน พรรคการเมืองและองค์กรเอกชนต่างๆ ทำให้เห็นว่า การบริหารงานราชการจะมีความโปร่งใสมากขึ้นพร้อมรับการตรวจสอบมากขึ้น

การจัดรูปแบบการบริหารงานราชการตามกระแสการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองและเทคโนโลยีที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้ระบบราชการและระบบงานราชการต้องปรับระบบการบริหารให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว โดยการบริหารงานเรือนจำและทัณฑสถานในอนาคต จะมีการจัดรูปองค์กรที่เป็นระบบ ปรับปรุงกฎ ระเบียบให้มี ความคล่องตัวและยืดหยุ่น มีการกระจายอำนาจมากขึ้นทำให้สายงานบังคับบัญชาและขั้นตอนใน

การทำงานลดลง มีการบริหารที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ พัฒนาศักยภาพให้มีความเป็นมืออาชีพในงานราชการมากขึ้น เปิดโอกาสให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานและมีการใช้เทคโนโลยีมาช่วยในการบริหารมากขึ้น

2.10 ทรัพยากร/งบประมาณ

เงิน เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญประการหนึ่งต่อการจัดการ เพื่อให้เป็นค่าใช้จ่ายตอบแทนกำลังคนที่มีความรู้ ความสามารถ ซึ่งผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงาน และใช้ในการซื้ออุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ ในการดำเนินงานของหน่วยงาน เพราะมีประโยชน์ทั้งด้านการวางแผนและการควบคุมค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้อยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจกฎหมายที่กำหนดไว้ เพราะงบประมาณมีประโยชน์หลายๆด้าน จึงมีส่วนช่วยในการดำเนินงานต่างๆ ดังนี้ (ศศิวิมล ปุจฉาการ 2534)

1. คาดคะเนให้ทราบถึงความต้องการและทรัพยากรที่ต้องใช้ในอนาคตของหน่วยงาน
2. จัดสรรและวางแผนระบบการให้ทรัพยากรอย่างเหมาะสมในช่วงระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งเป็นการป้องกันการใช้จ่ายที่ฟุ่มเฟือย ประหยัดทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและทำให้เกิดการประสานงานที่ดี

สุรศักดิ์ นานานุกูล (2537) กล่าวว่า หน้าที่พื้นฐานของผู้บริหารงานในด้านการเงิน คือการจัดการ แหล่งเงิน การจัดการใช้เงิน การจัดโครงสร้างการเงินให้มั่นคง การควบคุมค่าใช้จ่ายต่างๆ การวางระบบทางการเงิน ซึ่งรวมถึงระบบต้นทุนและระบบบัญชี การวางระบบการวางแผน และระบบงบประมาณของกิจการ

ผู้บริหารเรือนจำ/ทัณฑสถานก็เหมือนกับผู้บริหารงานประเภทอื่นๆ ที่ต่างต้องรับผิดชอบจัดหาและจัดทำงานงบประมาณ พร้อมทั้งบริหารและควบคุมค่าใช้จ่ายต่างๆ ให้อยู่ในขอบเขตแห่งอำนาจที่กฎหมายกำหนดให้ สำหรับแหล่งที่มาของงบประมาณนั้นก็เช่นเดียวกับงบประมาณอื่นๆ คือ ส่วนใหญ่มาจากงบประมาณแผ่นดิน ซึ่งจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับการจัดสรรตามลักษณะความจำเป็นและนโยบายของประเทศ โครงสร้างทางการเงินของเรือนจำ/ทัณฑสถานจำแนกได้เป็น 2 ส่วนคือ (เพ็ญศรี สุโรจน์ 2529)

1. เงินงบประมาณ ได้แก่ งบประมาณที่กรมราชทัณฑ์จัดสรรมาให้
2. เงินนอกงบประมาณ ได้แก่ กำไรจากร้านสงเคราะห์ผู้ต้องขัง และเงินผลพลอยได้จากการศึกษาวิชาชีพผู้ต้องขัง

2.10.1 วัฒนธรรม/ค่านิยมร่วม

ค่านิยมและบรรทัดฐานที่ยึดถือร่วมกัน โดยสมาชิกขององค์กรที่ได้ กลายเป็นรากฐานของระบบการบริหาร และวิธีการปฏิบัติของบุคลากรและผู้บริหารภายในองค์กร หรืออาจเรียกว่าวัฒนธรรมองค์กร

รากฐานของวัฒนธรรมองค์กรก็คือ ความเชื่อ ค่านิยมที่สร้างรากฐานทาง ปรัชญาเพื่อทิศทางขององค์กร โดยทั่วไปแล้วความเชื่อจะสะท้อนให้เห็นถึงบุคลิกภาพและ เป้าหมายของผู้ก่อตั้งหรือผู้บริหารระดับสูง ต่อมาความเชื่อเหล่านั้นจะกำหนดบรรทัดฐาน เป็น พฤติกรรมประจำวันขึ้นมามากภายในองค์กร เมื่อค่านิยมและความเชื่อได้ถูกยอมรับทั่วทั้งองค์กรและ บุคลากรกระทำตามค่านิยมเหล่านั้นแล้วองค์กรก็จะมีวัฒนธรรมที่เข้มแข็ง

ผู้บริหารกรมราชทัณฑ์มีบทบาทหน้าที่ในการปลูกฝังวัฒนธรรม/ค่านิยม ภายในองค์กร ทั้งนี้เนื่องจากรากฐานของค่านิยมเดิมที่องค์กรได้รับมาจากอิทธิพลจากสังคม การเมืองและเทคโนโลยี องค์กรที่ประสบความสำเร็จสูงจะมุ่งค่านิยมให้สอดคล้องกับการ เปลี่ยนแปลงต่างๆ ทางสังคม ซึ่งนำไปสู่การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ และข้อบังคับต่างๆ ตลอดจนเทคนิค วิธีการทางการบริหารในองค์กร ข้าราชการกรมราชทัณฑ์มีวัฒนธรรม/ค่านิยม เป็นแนวทางปฏิบัติ ดังนี้

2.10.2 จรรยาข้าราชการพลเรือน

มาตรา 78 ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องรักษาจรรยาข้าราชการตามที่ส่วน ราชการกำหนดไว้โดยมุ่งประสงค์ให้เป็นข้าราชการที่ดี มีเกียรติและศักดิ์ศรีความเป็นข้าราชการ โดยเฉพาะในเรื่องดังต่อไปนี้ (สำนักงาน ก.พ. 2551:32)

- 1) การยึดมั่นและยืนหยัดทำในสิ่งที่ถูกต้อง
- 2) ความซื่อสัตย์สุจริตและความรับผิดชอบ
- 3) การปฏิบัติหน้าที่ด้วยความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้
- 4) การปฏิบัติหน้าที่โดยไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่เป็นธรรม
- 5) การมุ่งผลสัมฤทธิ์ของงาน

ให้ส่วนราชการกำหนดข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการเพื่อให้ สอดคล้องกับลักษณะของงานในส่วนราชการนั้นตามหลักวิชาและจรรยาวิชาชีพในการกำหนด ข้อบังคับว่าด้วยจรรยาข้าราชการตามวรรคสอง ให้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของข้าราชการ และประกาศให้ประชาชนทราบด้วยมาตรา 79 ข้าราชการพลเรือนสามัญผู้ใดไม่ปฏิบัติตามจรรยา ข้าราชการอันมิใช่เป็นความผิดวินัยให้ผู้บังคับบัญชาตักเตือน นำไปประกอบการพิจารณาแต่งตั้ง เลื่อนเงินเดือน หรือสั่งให้ข้าราชการผู้นั้นได้รับการพัฒนา

2.10.3 จรรยาบรรณข้าราชการกรมราชทัณฑ์

เนื่องจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 77 ได้บัญญัติให้รัฐจัดทำมาตรฐานทางคุณธรรม และจริยธรรมของข้าราชการเพื่อป้องกันการทุจริต และประพฤติมิชอบ ประกอบกับลักษณะงานของกรมราชทัณฑ์มีความแตกต่างไปจากงานของข้าราชการพลเรือนอื่นๆ ซึ่งจรรยาบรรณของข้าราชการพลเรือนตามข้อบังคับที่ ก.พ.กำหนดขึ้น ยังมีเนื้อหาไม่ครอบคลุมลักษณะงานราชทัณฑ์ได้ทั้งหมดกรมราชทัณฑ์จึงได้จัดทำจรรยาบรรณของข้าราชการราชทัณฑ์ขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยกรมราชทัณฑ์ได้มีประกาศกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการราชทัณฑ์ มีผลให้ถือปฏิบัติตั้งแต่วันที่ 30 สิงหาคม 2542 เป็นต้นไป (โสภณ ธิติธรรมพฤษ 2547: 253-255)

วัตถุประสงค์ของจรรยาบรรณข้าราชการราชทัณฑ์

- 1) เพื่อเสริมสร้างชื่อเสียง สร้างความเชื่อมั่นใสศรัทธา และการยอมรับของสังคมที่มีต่อกรมราชทัณฑ์
- 2) เพื่อให้ข้าราชการราชทัณฑ์มีความสำนึกในหน้าที่ มีความประพฤติดี และภาคภูมิใจในวิชาชีพราชทัณฑ์
- 3) เพื่อป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบของราชการราชทัณฑ์
- 4) เพื่อเสริมสร้างประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการราชทัณฑ์

ประโยชน์ของการปฏิบัติตามจรรยาบรรณข้าราชการราชทัณฑ์

- 1) ข้าราชการราชทัณฑ์ มีแนวทางในการปฏิบัติงานและปฏิบัติตนอย่างถูกต้องเหมาะสม
- 2) ทำให้การปฏิบัติงานของข้าราชการราชทัณฑ์เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด
- 3) เกิดความภาคภูมิใจและความมีศักดิ์ศรี
- 4) มีความก้าวหน้าในอาชีพราชการ
- 5) ได้รับการยกย่องจากหน่วยงานและสังคม

จรรยาบรรณข้าราชการราชทัณฑ์

- 1) พึงสำนึกและรักษาไว้ซึ่งศักดิ์ศรีและเกียรติภูมิแห่งวิชาชีพราชทัณฑ์
- 2) พึงอุทิศแรงกาย แรงใจ ปฏิบัติหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายให้บรรลุผลสำเร็จโดยไม่เห็นแก่ความเหนื่อยยาก ยึดถือความถูกต้องเที่ยงธรรม และมีคามรับผิดชอบ

- 3) พึ่งปฏิบัติต่อผู้ต้องขังด้วยความเป็นธรรมตามหลักสิทธิมนุษยชน
หลักทัณฑ์โทษ หลักเมตตาธรรมและหลักมนุษยธรรม
- 4) พึ่งมุ่งมั่นมั่นที่จะร่วมมือกันฟื้นฟู แก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยของผู้ต้องขังให้
กลับตนเป็นคนดีของสังคม
- 5) พึ่งสอดส่องดูแล ตรวจสอบ และหาข่าว เพื่อประสิทธิภาพใน
การควบคุมและร่วมมือแก้ไขวิกฤตการณ์ที่เกิดขึ้น
- 6) พึ่งให้บริการแก่ญาติผู้ต้องขังและผู้มาติดต่อด้วยความโปร่งใส รวดเร็ว
และประทับใจ

2.10.4 การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม (I AM READY)

การทำงาน ของข้าราชการในระบบการบริหารราชการแนวใหม่ (http://www.opdc.go.th/special.php?spc_id=4&content_id=119:2552) จะเป็นการทำงานที่
คำนึงถึงประโยชน์สุขของประชาชน เป็นการทำงานอย่างมีเป้าหมายการทำงานที่ชัดเจน ข้าราชการ
จะต้องมีกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยมในการทำงานภายใต้หลักการบริหารกิจการบ้านเมือง
ที่ดี ดังที่คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการได้กำหนดค่านิยมใหม่สำหรับการเป็นข้าราชการที่พึง
ประสงค์ กล่าวคือ เป็นข้าราชการที่ทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี ตั้งใจทำงาน มีศีลธรรม คุณธรรม ปรับตัว
ให้ทันโลก มีความรับผิดชอบผลงานและทำงานมุ่งมั่นผลลัพธ์ของงาน ภายใต้ประโยค
ภาษาอังกฤษที่ได้ถูกนำมาสื่อความให้เกิดค่านิยมร่วมกันคือ “I AM READY” ซึ่งคณะกรรมการ
พัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ความหมายไว้ดังนี้

1. Integrity การทำงานอย่างมีศักดิ์ศรี หมายถึง การปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่ต้องปฏิบัติงานอย่างมีศักดิ์ศรี
2. Activeness ขยันตั้งใจทำงาน หมายถึง การปฏิบัติงานเชิงรุก โดยมี
การปฏิบัติหน้าที่เต็มความสามารถ ไม่เกียจคร้าน และทำงานในเชิงรุก
3. Morality มีศีลธรรม คุณธรรม หมายถึง การปฏิบัติงานโดยการยึดมั่น
ในความถูกต้องดีงาม ปฏิบัติหน้าที่อย่างถูกต้อง ไม่ทำผิดระเบียบกฎหมาย ไม่เลือกปฏิบัติอย่างไม่
เป็นธรรม เสียสละ ยึดหลักวิชาการ และจรรยาบรรณวิชาชีพ และไม่โอนอ่อนต่ออิทธิพลใดๆ มี
ความอดทน หรือยับยั้งชั่งใจต่อผลประโยชน์ที่มีผู้เสนอให้
4. Relevancy รู้ทันโลกปรับตัวทันโลก ตรงกับสังคม หมายถึง มีการเรียนรู้
และปรับตัวให้ทันกับปัญหาที่เกิดขึ้นและสิ่งท้าทายต่างๆ โดยมีการเรียนรู้และปรับตัวทันกับสภาพ
การเปลี่ยนของสภาพแวดล้อมโลกและสังคมอยู่ตลอดเวลา และสามารถนำความรู้และวิทยาการ
ใหม่ๆ มาปรับใช้ในการทำงานให้เป็นเลิศ

5. Efficiency มุ่งเน้นประสิทธิภาพ หมายถึง การทำงานที่รวดเร็ว ต้นทุนต่ำ ได้ผลคุ้มค่า ไม่ใช่ทรัพยากรที่มีอย่างฟุ่มเฟือย หรือ ได้ประโยชน์ตอบแทนที่ไม่คุ้มค่า

6. Accountability รับผิดชอบต่อผลงาน ต่อสังคม หมายถึง การปฏิบัติงานที่มีความรับผิดชอบต่อสังคม โดยมีการปรับปรุงกลไกการทำงานให้มีความโปร่งใส มีการให้ประชาชนตรวจสอบได้ มีขั้นตอนการปฏิบัติงาน แผนการทำงานและการมอบหมายที่ชัดเจน สามารถจัดลำดับขั้นตอนการปฏิบัติงานและระยะเวลาให้ผู้ติดต่อได้ทราบ เปิดเผยหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติงานหรือข้อมูลการปฏิบัติงานให้ผู้เกี่ยวข้องได้ทราบตามสมควรแก่กรณี และความรับผิดชอบต่อผลงานและต่อสาธารณะ ไม่ใช่รับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชาเท่านั้น

7. Democracy มีการกระทำที่เป็นประชาธิปไตย หมายถึง การทำงานที่ยึดหลักการมีส่วนร่วมและมีความโปร่งใส มีการนับถือสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล คำนึงถึงความเสมอภาคและยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งสร้างสภาพแวดล้อมให้เอื้อต่อการให้การทำงานที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ในลักษณะที่ยึดคนเป็นศูนย์กลาง (People centered approach)

8. Yield มีผลงาน หมายถึง การทำงานที่มุ่งเน้นผลงาน โดยมีการทำงานที่เน้นผลตอบแทนหรือผลลัพธ์สุดท้ายที่คาดว่าจะเกิดขึ้นจากการปฏิบัติงานและสามารถวัดหรือประเมินผลได้อย่างเป็นรูปธรรม

คณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้รณรงค์และส่งเสริมให้ข้าราชการยึดถือปฏิบัติตามแนวคิดกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม 8 ประการ เพื่อให้การทำงานภายใต้สภาพการณ์ที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วของพัฒนาระบบราชการ รวมทั้งเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ไปอย่างกว้างขวางเพื่อให้ทุกส่วนราชการสร้างบรรยากาศให้เอื้อต่อการปรับวัฒนธรรมการทำงานรูปแบบใหม่ มุ่งเน้นการพัฒนาหน่วยงานไปสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ เพื่อมุ่งให้ข้าราชการทุกคนปรับตัวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง

วัฒนธรรม/ค่านิยมของข้าราชการกรมราชทัณฑ์นอกจากต้องปฏิบัติตนให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนของทางราชการแล้วยังคงต้องปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2551 ว่าด้วยจรรยาข้าราชการพลเรือนและประกาศกรมราชทัณฑ์ว่าด้วยจรรยาบรรณข้าราชการกรมราชทัณฑ์ 2542 รวมทั้งการปรับค่านิยมให้สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่โดยการนำแนวคิดการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรม ค่านิยม (I AM READY) มาใช้ในองค์กรอีกด้วย

3. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านระบบการควบคุมผู้ต้องขัง

ระบบการควบคุมผู้ต้องขัง หมายถึง ความสัมพันธ์ของมาตรการต่างๆ ของทางเรือนจำที่ใช้ในการป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง และทำให้กิจกรรมต่างๆ ในเรือนจำดำเนินไปด้วยดี ระบบควบคุมจึงมีขอบเขตที่กว้างขวางครอบคลุมถึงกิจกรรมต่างๆ ภายในเรือนจำและภายนอกเรือนจำที่เจ้าพนักงานของเรือนจำจะต้องปฏิบัติ นับตั้งแต่เริ่มนำผู้ต้องขังออกจากเรือนนอนในตอนเช้า การตรวจนับ การจัดหมวดหมู่ผู้ต้องขัง การตรวจค้น การตรวจตราเวรยามไปจนกระทั่งนำผู้ต้องขังเข้าเรือนนอนในเวลาเย็น และนำผู้ต้องขังออกไปในวันใหม่ ดังนั้น การควบคุมผู้ต้องขังจึงนับว่าเป็นงานที่ต้องทำตลอด 24 ชั่วโมง และกระทำติดต่อกันโดยไม่มีวันหยุด ทั้งนี้เพื่อเป็นการปฏิบัติตามเป้าหมายของงานราชทัณฑ์ในด้านการควบคุมผู้ต้องขังไว้มิให้หลบหนี ระบบควบคุมจึงจัดว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการเพิ่มหรือลดโอกาสในการหลบหนีของผู้ต้องขัง ซึ่งมาตรการในการควบคุมที่สำคัญอาจแยกพิจารณาได้ ดังนี้ (กรมราชทัณฑ์ 2550 : 21-27)

1. การจัดระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง
2. การเก็บรักษาเครื่องมือเพื่อความมั่นคง
3. การตรวจอาคารสถานที่และสิ่งของต้องห้าม
4. การจัดระบบการอยู่เวรยาม
5. การตรวจนับผู้ต้องขัง
6. การวางแผนป้องกันและระงับเหตุฉุกเฉิน
7. การควบคุมผู้ต้องขังนอกเรือนจำ
8. การจัดระบบการเยี่ยมและติดต่อบุคคลภายนอก
9. การป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี

3.1 การจัดระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง เป็นกระบวนการในการทำความรู้จักผู้ต้องขังเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เหมาะสมเป็นรายบุคคล ทั้งนี้โดยการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังจะเริ่มตั้งแต่วาระแรกที่ผู้ต้องขังถูกส่งเข้ามาในเรือนจำและทัณฑสถานและจะผ่านการตรวจสอบวิเคราะห์ปฏิบัติพฤติกรรมตลอดจนข้อมูลอื่นๆ เพื่อที่ทางฝ่ายเรือนจำและทัณฑสถานจะนำไปใช้ในการวางแผนปฏิบัติในด้านต่างๆ เช่น การจัดการศึกษาอบรม การฝึกวิชาชีพและการให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือ ตลอดจนการจัดการควบคุมให้เหมาะสมและสอดคล้องกับผู้ต้องขังแต่ละคน ซึ่งมีความต้องการแตกต่างกัน เช่น ผู้ต้องขังที่มีประวัติการหลบหนีหรือมีพฤติกรรมไม่น่าไว้วางใจ ก็จำเป็นจะต้องได้รับการควบคุมโดยเข้มแข็ง

ดังนั้น จึงเห็นได้ว่าการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่งต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ ทั้งนี้เพราะการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังจะทำให้เจ้าพนักงานรู้จักพื้นเพผู้ต้องขังแต่ละคนและการแยกการควบคุมผู้ต้องขังบางประเภท เช่น ผู้ต้องขังที่มีกำหนดโทษสูง หรือ มีสันดานเป็นผู้ร้ายให้เหมาะสม พร้อมทั้งมีการดูแลควบคุมโดยเจ้าพนักงานเรือนจำเป็นพิเศษ อันจะเป็นการตัดช่องโอกาสในการหลบหนีให้น้อยลง

สำหรับในประเทศไทย เรือนจำส่วนใหญ่ยังมิได้มีการดำเนินการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังที่สมบูรณ์ คงมีแต่การแยกผู้ต้องขังไว้ตามกฎกระทรวง ข้อ 40 ภายใต้ข้อบังคับมาตรา 11 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติราชทัณฑ์ พ.ศ. 2479 ที่ให้แบ่งผู้ต้องขังออกเป็น 7 ประเภท ได้แก่ ผู้ต้องขังหญิง ผู้ต้องขังที่มีอายุต่ำกว่า 25 ปี ผู้ต้องขังซึ่งต้องโทษสำหรับความผิดฐานประทุษร้ายต่อทรัพย์ ผู้ต้องขังที่ศาลพิพากษาว่าเป็นผู้มีสันดานเป็นผู้ร้าย ผู้ต้องขังซึ่งต้องโทษสำหรับความผิดฐานประทุษร้ายต่อชีวิตและร่างกาย ผู้ต้องขังที่ต้องโทษฐานกระทำผิดอนาจาร และผู้ต้องขังที่ไม่อยู่ในจำพวกอื่นๆ ซึ่งความจริงแล้วการแยกขังเป็นเพียงส่วนหนึ่งของการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังเท่านั้น ดังนั้น แม้จะมีการแยกผู้ต้องขังหญิงออกจากผู้ต้องขังชายหรือแยกผู้ต้องขังวัยหนุ่มออกจากผู้ต้องขังผู้ใหญ่แล้ว ในแต่ละเรือนจำก็จะต้องมีการดำเนินการในการทำความรู้จักต่อผู้ต้องขังเป็นรายบุคคล และแยกปฏิบัติต่อผู้ต้องขังให้เหมาะสมเป็นรายบุคคลอีกด้วย อันจะก่อให้เกิดประโยชน์ทั้งในด้านการฝึกอบรมและการควบคุมป้องกันการหลบหนี

3.2 การเก็บรักษาเครื่องมือเพื่อความมั่นคง ที่ใช้ในการควบคุมผู้ต้องขัง เช่น กุญแจ เครื่องมือในการฝึกวิชาชีพ เครื่องมือพันธนาการหรืออาวุธปืน นับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ ตลอดจนการป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง เพราะหากอุปกรณ์หรือเครื่องมือเหล่านี้ตกไปอยู่ในมือของผู้ต้องขังเมื่อใดแล้ว ก็นับว่าเป็นอันตรายต่อความมั่นคงของเรือนจำเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น ทุกเรือนจำจึงจำเป็นต้องมีระบบการควบคุมการเก็บรักษาอุปกรณ์เหล่านี้เป็นอย่างดี เพื่อป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง ดังมีกรณีเกิดขึ้นที่เรื่องจากกลางเชียงใหม่เมื่อปี 2526 ในวันหยุดราชการผู้ต้องขังขโมยกุญแจห้องวัสดุของเรือนจำ แล้วนำไปไขเอาบันไดยวมา พาดกำแพงเรือนจำหนีไปได้ นอกจากนี้ยังมีกรณีที่ผู้ต้องขังขโมยใบเลื่อยตัดเหล็กที่ใช้ ในโรงงานฝึกวิชาชีพแล้วนำไปตัดลูกกรงหนีไปจากเรือนจำได้ เช่น เรือนจำจังหวัดสมุทรสงคราม ในปี 2528

หลักในการจัดเก็บสิ่งของและอุปกรณ์เกี่ยวกับความมั่นคงเหล่านี้ นั้น จะต้องจัดเก็บให้สะดวกต่อเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่จะเรียกใช้ได้ง่าย แต่ยากลำบากต่อผู้ต้องขังที่จะเข้าถึง ตลอดจนมีระบบตรวจตราที่สามารถตรวจสอบได้ง่ายว่าอุปกรณ์ชิ้นใดหายไปบ้าง เช่น การจัดเก็บเครื่องมืออุปกรณ์ในการฝึกวิชาชีพนั้นจะต้องจัดให้มีศูนย์ควบคุมและจัดเก็บเครื่องมือไว้เป็นสัดส่วนและเป็นระเบียบ มีทะเบียนการใช้การจัดเก็บรักษา โดยมีเจ้าหน้าที่รับผิดชอบโดยเฉพาะ

ทั้งนี้อาจทำเป็นตู้กระจกหรือแผงที่มีรูปของอุปกรณ์ชนิดนั้นอยู่ หากอุปกรณ์นั้นไม่ได้อยู่กับที่แขวน จะเห็นได้ทันที เป็นต้น

3.3 การตรวจอาคารสถานที่และสิ่งของต้องห้าม ระบบควบคุมของเรือนจำและทัณฑสถานที่ดีนั้นจะต้องตรวจตราความพร้อมเพรียงและความมั่นคงแข็งแรงของอาคารสถานที่ ตลอดจนตรวจตราสิ่งของต้องห้ามและอุปกรณ์ในการหลบหนีต่างๆ อยู่เสมอ อันเป็นผลในการลดโอกาสในการหลบหนีของผู้ต้องขัง ตรวจตราอาคารสถานที่ ได้แก่ การตรวจเรือนนอนและห้องขัง โรงงานฝึกวิชาชีพ โรงครัว เรือนพยาบาล และบริเวณต่างๆ ไปของเรือนจำ/ทัณฑสถาน การตรวจเรือนนอนและห้องขังนั้น ควรจะกระทำทุกวันก่อนนำผู้ต้องขังเข้าและนำผู้ต้องขังออกจากเรือนนอน เพื่อตรวจดูความมั่นคงแข็งแรงของสถานที่และตรวจดูสิ่งของต้องห้ามที่อาจจะมีการซุกซ่อนได้ สำหรับการตรวจอาคารสถานที่อื่นๆ นั้นอาจตรวจตราประจำวันหรือตรวจตราเป็นครั้งคราว หรือตรวจแบบจุ่มใจเพื่อมิให้ผู้ต้องขังผู้ต้องขังรู้ตัวก็ได้ การตรวจบริเวณต่างๆ ไปนั้น ควรตรวจในตอนเช้าก่อนนำผู้ต้องขังลง เพราะอาจมีการขวางสิ่งของต้องห้ามข้ามกำแพงเข้ามาในเวลากลางคืนแล้วมีการนัดแนะให้ผู้ต้องขังไปเก็บ ณ จุดต่างๆ

สำหรับการตรวจสิ่งของต้องห้าม เช่น สุรา เครื่องเล่นการพนัน ยาเสพติด เงินและอุปกรณ์การหลบหนีนั้น นอกจากจะตรวจตราอาคารสถานที่แล้ว อาจตรวจค้นจากตัวผู้ต้องขังซึ่งเข้าใหม่หรือกลับจากศาล หรือออกไปทำงานภายนอกเรือนจำมา หรืออาจทำการตรวจค้นจากสิ่งของที่ถูกนำเข้ามาหรือสิ่งออกจากเรือนจำ เช่น สิ่งของที่ญาตินำมาฝากให้ผู้ต้องขังหรือจดหมายที่นำเข้ามาหรือส่งออกจากเรือนจำ นอกจากนี้ยังอาจทำการตรวจค้นยานพาหนะที่เข้าออกภายในเรือนจำ เช่น รถที่บรรทุกวัตถุผิดกฎหมายเข้ามาในเรือนจำ หรือรถขนขยะออกนอกเรือนจำ เป็นต้น

การดำเนินการดังกล่าวโดยเคร่งครัดจะช่วยในการป้องกันการนำสิ่งของต้องห้ามเข้าเรือนจำหรือป้องกันการนัดแนะระหว่างบุคคลภายนอกกับผู้ต้องขังในเรือนจำ นอกจากนี้ยังเป็นการป้องกันการทำลายความมั่นคงแข็งแรงของอาคารสถานที่ เพื่อเตรียมไว้สำหรับการหลบหนีด้วย ดังนั้น สิ่งเหล่านี้เป็นการตัดโอกาสในการหลบหนีได้อีกทางหนึ่ง

3.4 การจัดระบบการอยู่เวรยาม ของเรือนจำเป็นสิ่ง จำเป็นสำหรับการรักษาความมั่นคงปลอดภัยและการป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง จนกล่าวได้ว่าการอยู่เวรยามนั้นเป็นของคู่กันกับเรือนจำที่มีระดับความมั่นคงแข็งแรงระดับสูงก็ว่าได้ การอยู่เวรยามจะให้พนักงานสามารถเฝ้าดูการเคลื่อนไหวที่เกิดขึ้นภายในเรือนจำ ณ จุดต่างๆ เช่น บริเวณเรือนนอน แนวเขตกำแพง ประตู เขตแดน โรงเลี้ยงหรือบริเวณต่างๆ ภายในเรือนจำ ซึ่งเรือนจำทั่วไปจุดที่จำเป็นจะต้องวางเวรยามก็คือ บริเวณป้อมยาม ประตูเข้า – ออกเขตแนวกำแพง หอควบคุม ตลอดจนในการควบคุมผู้ต้องขังทำงานภายนอกเรือนจำ จึงจำเป็นต้องอยู่เวรยามดูแลควบคุมผู้ต้องขังเช่นกัน

การอยู่เวรยามนั้นนอกจากจะมีการอยู่ประจำที่ตามจุดต่างๆ ที่เป็นจุดที่สามารถเห็นความเคลื่อนไหวในเขตต่างๆ ได้แล้วจำเป็นต้องมีการเดินเวรยามตามที่แตกต่างกันอีกด้วยนี้เพราะการอยู่เวรยามประจำจุดอาจมีจุดบอดในการเห็นความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังในบางจุดได้ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการเดินตรวจเพื่อให้สามารถเห็นความเคลื่อนไหวของผู้ต้องขังได้ทั่วถึง

นอกจากนี้สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ระบบการตรวจสอบการอยู่เวรยามของผู้คุมที่อยู่ปฏิบัติหน้าที่ ซึ่งอาจจะใช้การติระฆังสัญญาณทุก 15 นาที หรือครึ่งชั่วโมง สำหรับเวรยามในจุดต่างๆ ในเวลากลางคืน เพื่อป้องกันการหลับยาม และสิ่งที่ขาดไม่ได้ก็คือการตรวจสอบจากผู้บังคับบัญชาระดับสูงหรือการตรวจเวรยามจากเจ้าพนักงานชั้นผู้ใหญ่ว่า เจ้าพนักงานได้มาปฏิบัติหน้าที่ตามกำหนดหรือไม่ อยู่ในที่ที่กำหนดหรือไม่ หรือกำลังปฏิบัติหน้าที่อยู่หรือไม่ การตรวจเวรยามของเจ้าพนักงานชั้นใหญ่นับว่ามีความสำคัญมากสำหรับการอยู่เวรยามภายนอกเรือนจำ เพราะผู้คุมซึ่งคุมผู้ต้องขังออกทำงานภายนอกมักจะอยู่นอกสายตาของเจ้าพนักงานอื่นๆ และคุมผู้ต้องขังทำงานแต่เพียงลำพัง มีกรณีเกิดขึ้นเสมอๆ ที่ว่าผู้คุมปล่อยให้ผู้ต้องขังออกนอกทำงานแต่เพียงลำพัง ส่วนตัวเองกลับไปทานข้าวที่บ้าน ซึ่งก็จะเปิดช่องทางให้เกิดการหลบหนีเกิดขึ้นได้

3.5 การตรวจนับผู้ต้องขัง เป็นกิจกรรมอีกประการหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการควบคุมและการป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง ทั้งนี้เนื่องจากในวันหนึ่งๆ ผู้ต้องขังซึ่งมีจำนวนนับเป็นร้อยๆ หรือพันคนจะสับเปลี่ยนหมุนเวียนทำกิจกรรมในที่ต่างๆ อยู่เสมอ เช่น การทำภารกิจส่วนตัว การกินอาหาร การออกกำลังกาย การออกไปทำงานภายนอกเรือนจำหรือไปศาล เข้าทำงานในโรงงาน หรือนอนป่วยอยู่เรือนพยาบาล ซึ่งหากมีการตรวจสอบอยู่อย่างสม่ำเสมอในวันหนึ่งๆ แล้วเมื่อมีการหลบหนีเกิดขึ้นก็จะสามารถล่วงรู้ได้ทันทีและดำเนินการออกติดตามได้ทัน นอกจากนี้การนับยอดยังเป็นหลักประกันว่ามีผู้ต้องขังอยู่จริง โดยผลของการนับนั้น

การนับยอดของผู้ต้องขังโดยปกติและนับยอดเป็นกลุ่มๆ เพื่อความสะดวก จากนั้นจึงนำมานับรวมกันเป็นยอดรวม การแยกนับเป็นกลุ่มเล็กๆ ทำให้ทราบได้โดยรวดเร็วว่าในกลุ่มใดมีผู้ต้องขังขาดหายไปบ้าง ดังนั้นในกรณีที่ผู้ต้องขังไปทำธุระนอกกลุ่มจะต้องรายงานให้ผู้คุมยอดของกลุ่มนั้นๆ ทราบเสมอ

การนับยอดจะต้องทำทุกวัน วันละหลายๆ ครั้ง โดยเฉพาะภายหลังจากเสร็จกิจกรรมที่ผู้ต้องขังทำ เช่น ก่อนนำขึ้นเรือนนอนในเวลาเย็นหรือหลังจากนำออกจากห้องขังในเวลาเช้า ก่อนเข้าโรงฝึกวิชาชีพและหลังจากเสร็จงาน ก่อนออกทำงานภายนอกเรือนจำและหลังจากทำงานเสร็จแล้ว และก่อนส่งมอบหมายงานควบคุมรับผิดชอบระหว่างเจ้าหน้าที่ เป็นต้น

3.6 การวางแผนป้องกันและระงับเหตุฉุกเฉินต่างๆ เช่น อัคคีภัย วัตถุอันตราย สงครามหรือสภาวะการณ์ไม่สงบทางการเมือง หากเมื่อเกิดขึ้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงปลอดภัยของเรือนจำ กล่าวคือ หากมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นผู้ต้องขังอาจจะฉวยโอกาสหลบหนีหรือแหกหักเรือนจำ ในขณะที่เกิดความโกลาหลุ่นวายได้ นอกจากนี้ผู้ต้องขังบางคนอาจวางแผนก่อให้เกิดอัคคีภัยขึ้นมาเพื่อหาช่องทางในการหลบหนีได้ ดังนั้น การจัดการหรือควบคุมสถานการณ์เมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินขึ้นในเรือนจำจึงเป็นสิ่งจำเป็น เคยมีกรณีเกิดขึ้นที่เรือนจำกลางฉะเชิงเทรา เมื่อปี 2526 ผู้ต้องขังโยนบุหรืลงในกองวัสดุข้างเรือนนอน เมื่อผู้ต้องขังขึ้นเรือนนอนหมดแล้วก็ปรากฏว่ามีไฟลุกไหม้เกิดขึ้นทำให้ผู้ต้องขังทั้งหมดพยายามพังฝาเรือนนอนออกมา แต่เจ้าหน้าที่ได้ควบคุมสถานการณ์ได้ทัน นอกจากนี้กรณีไฟไหม้ที่เกิดขึ้นข้างเรือนจำพิเศษกรุงเทพมหานคร ในปี 2526 และไฟอาจจะลุกลามเข้ามายังเรือนจำนั้น ทำให้ผู้ต้องขังเกิดความกลัวและมีบางพวกเตรียมฉวยโอกาส แต่ทางราชการได้ควบคุมสถานการณ์ไว้ได้ก่อน

เรือนจำต่างๆ จะต้องมีการเตรียมการและซักซ้อมการปฏิบัติเมื่อเกิดเหตุฉุกเฉินให้ดี โดยจะต้องมีการวางแผนปฏิบัติไว้ล่วงหน้า และจะต้องมีการซักซ้อมความเข้าใจระหว่างเจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายอยู่เป็นระยะๆ เพื่อมิให้มีการหลงลืม และอาจจัดให้มีการซักซ้อมตามแผนปฏิบัติการเมื่อมีเหตุฉุกเฉินเกิดขึ้นได้

3.7 การควบคุมผู้ต้องขังนอกเรือนจำ ความรับผิดชอบในการควบคุมผู้ต้องขังของเรือนจำนั้น มิได้อยู่ภายในขอบกำแพงสี่เหลี่ยมของเรือนจำเท่านั้น แต่มีกิจกรรมหลายอย่างภายใต้อำนาจตามกฎหมายที่เรือนจำจะต้องนำผู้ต้องขังออกมานอกเรือนจำ และยังคงมีความรับผิดชอบควบคุมดูแลอยู่ กิจการดังกล่าว ได้แก่ การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำ การส่งนักโทษเด็ดขาดออกทำงานสาธารณะนอกเรือนจำ การส่งผู้ต้องขังย้ายเรือนจำ การนำผู้ต้องขังป่วยหรือบาดเจ็บไปส่งโรงพยาบาล และการส่งผู้ต้องขังไปทำความสะอาดบริเวณหน้าเรือนจำ เป็นต้น ทั้งนี้ โดยในแต่ละวันจะมีผู้ต้องขังถูกส่งออกมาทำงานภายนอกหรือเพื่อกิจกรรมต่างๆ ดังกล่าวเป็นจำนวนมาก ในขณะที่การควบคุมผู้ต้องขังที่ออกมาภายนอกเรือนจำดังกล่าวไม่สามารถทำได้เต็มที่ เช่นเดียวกับการควบคุมผู้ต้องขังภายในเรือนจำ ซึ่งมีเขตกำแพงและอาคารสถานที่ที่มั่นคงแข็งแรง อันเป็นผลให้มีการหลบหนีของผู้ต้องขังจากภายนอกเรือนจำเป็นจำนวนมาก จากสถิติการหลบหนีของผู้ต้องขังในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมาระหว่าง พ.ศ. 2524-2534 มีผู้ต้องขังหลบหนีจากนอกทั้งสิ้น 1,652 คน จากจำนวนผู้ต้องขังหลบหนีทั้งหมด 2,197 คน หรือประมาณร้อยละ 75 ของจำนวนผู้หลบหนีทั้งสิ้น ดังนั้นจึงเห็นได้ว่ามาตรการในการควบคุมผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำเป็นสิ่งจำเป็นและจะต้องได้รับการปฏิบัติอย่างเคร่งครัดเพื่อประสิทธิภาพในการควบคุมและป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง

มาตรการในการควบคุมผู้ต้องขังภายนอกเรือนจำนั้น ได้มีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งของกรมราชทัณฑ์ได้วางไว้มากมาย เพื่อกำหนดวิธีการในการควบคุมและ หลักเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้ต้องขังออกไปทำงานภายนอก ซึ่งโดยสรุปแล้วมีหลักเกณฑ์ที่สำคัญๆ ที่แยกพิจารณาได้ดังนี้

ก. การคัดเลือก การคัดเลือกและการอนุญาตให้ผู้ต้องขังออกไปภายนอกเรือนจำ นั้น จะต้องกระทำอย่างละเอียดถี่ถ้วนและจะต้องมีการปฏิบัติตามกฎเกณฑ์อย่างเคร่งครัด เพราะ ความผิดพลาดที่เกิดขึ้นในขั้นตอนของการคัดเลือก จะส่งผลให้มีการนำผู้ต้องขังที่มีแนวโน้มที่จะ หลบหนีได้ออกไปนอกเรือนจำและทำให้โอกาสในการหลบหนีเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ในกรณีเจ้าพนักงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการคัดเลือกหรืออนุมัติ การออกนอกเรือนจำของผู้ต้องขังพิจารณาเห็นว่าผู้ต้องขังคนใดไม่น่าไว้วางใจ โดยพฤติกรรมที่ ผ่านมาหรือจากกระแสน้ำเวดล้อมที่สืบได้ ก็ไม่ควรให้ผู้ต้องขังนั้นออกนอกเรือนจำ หรือถ้า จำเป็นจะต้องกำชับให้มีการควบคุมอย่างเคร่งครัด

ข. การควบคุม จะต้องมีการจัดกำลังควบคุมอย่างพอเพียงตามหลักเกณฑ์ เช่น ใน กรณีจ่ายผู้ต้องขังออกทำงานภายนอกเรือนจำโดยปกติทั่วไปจะต้องจัดให้มีเจ้าหน้าที่ควบคุม 1 คน ต่อผู้ต้องขัง 5 คนและในกรณีที่มีการใช้แรงงานรวมกลุ่มใช้เจ้าพนักงาน 2 คน ต่อผู้ต้องขัง 5 คน หรือในกรณีที่ผู้ต้องขังป่วยอยู่ ณ โรงพยาบาลต้องมีผู้คุมไปควบคุมอยู่ด้วยกันอย่างน้อย 1 คน เป็นต้น

นอกจากนี้ ในเรื่องกำหนดเวลาการนำตัวผู้ต้องขังออกและนำตัวผู้ต้องขังเข้าใน เรือนจำก็ต้องปฏิบัติตามที่ได้มีระเบียบไว้ และผู้ต้องขังที่นำออกไปจะต้องแต่งกายตามที่กำหนดไว้ เช่นกัน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดเป็นจุดเด่นในขณะหลบหนี

3.8 การจัดระบบการเยี่ยมและติดต่อบุคคลภายนอก การเยี่ยมญาติผู้ต้องขังเป็นสำคัญ สำหรับการช่วยผ่อนคลายความวิตกกังวลของผู้ต้องขังลงได้ระดับหนึ่ง อย่างไรก็ตาม การเยี่ยมญาตินั้น จะต้องผ่านการควบคุมดูแลของเจ้าหน้าที่ด้วยเช่นกัน ทั้งนี้อาจมีเพื่อนหรือญาติของผู้ต้องขังนำข่าว ร้ายมาบอกให้ผู้ต้องขังทราบ ทำให้ผู้ต้องขังเกิดความวิตกกังวลเพิ่มมากขึ้นอีก และอาจทำให้ ผู้ต้องขังเกิดมูลเหตุจูงใจในการหลบหนีได้ นอกจากนี้ยังอาจจะมีการส่งสิ่งของต้องห้ามเข้ามาให้ ผู้ต้องขังหรือลักลอบส่งยาเสพติดเข้ามาจำหน่ายในเรือนจำด้วย ดังนั้น มาตรการในการตรวจตรา และควบคุมการเยี่ยมญาติจึงจะต้องกระทำอย่างรัดกุมและจะต้องไม่เข้มงวดจนเกินไป เพราะอาจจะ ก่อให้เกิดผล กระทบทางจิตใจต่อญาติและผู้ต้องขังที่มีเจตนาร้ายได้

การตรวจสอบจดหมายที่นำเข้าหรือส่งออก ก็เป็นอีกจุดหนึ่งที่จะต้องดำเนินการ อย่างเข้มงวดเพื่อป้องกันการส่งข่าวร้ายให้ผู้ต้องขังหรือมีการนัดแนะในการทำสิ่งผิดกฎหมายหรือ

การพยายามหลบหนีในกรณีที่มีหนังสือจากภายนอกเข้ามาในเรือนจำ ก็ต้องมีการตรวจสอบเนื้อหา เช่นกัน เพราะผู้ต้องขังมักจะเลียนแบบการกระทำที่เกิดขึ้นในเรือนจำที่อื่นๆ เช่น ในกรณีที่มีการหลบหนีหรือจี้ผู้คุม แหกหักเรือนจำก็มักจะทำกันเป็นแพ้นตามกันไป

ดังนั้น หากมีการควบคุมด้านนี้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ก็จะเป็นการลดช่องโอกาสในการหลบหนีอันเนื่องมาจากการช่วยเหลือของบุคคลภายนอกได้ทางหนึ่ง

สำหรับปัจจัยในส่วนที่เกี่ยวกับระบบควบคุมในด้านต่างๆ การตรวจนับผู้ต้องขัง การจัดเวรยาม การจัดเก็บวัสดุอุปกรณ์ และการตรวจเวรยาม ก็นับว่ามีส่วนสำคัญเช่นกัน หากเรือนจำใด มีระบบควบคุมที่ไม่ดีก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสในการหลบหนีให้แก่ผู้ต้องขังอีก และปัจจัยสุดท้ายที่สำคัญมากก็คือ เจ้าพนักงานเรือนจำ ซึ่งเป็นเรื่องที่จะต้องพิจารณาว่าเจ้าพนักงานของเรือนจำนั้นมีคุณภาพและประสิทธิภาพเพียงใด ในการทำงานที่ป้องกันการหลบหนีของผู้ต้องขัง หากเจ้าพนักงานเรือนจำขาดประสิทธิภาพ ตามไม่ทันผู้ต้องขัง หรือเจ้าพนักงานทุจริตต่อหน้าที่ หรือประมาทเลินเล่อ ก็จะเป็นการเพิ่มโอกาสในการหลบหนีของผู้ต้องขังได้เช่นกัน

นอกจากระบบการควบคุมผู้ต้องขังที่กรมราชทัณฑ์ได้กำหนดเป็นมาตรการต่างๆ ไว้แล้วนั้น ยังมีหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมผู้ต้องขังอีกหลายฉบับ ซึ่งมีอยู่ฉบับหนึ่งที่ น่าสนใจและน่าศึกษาเพราะมีวิธีการที่ครอบคลุม นั่นคือ หนังสือกรมราชทัณฑ์ เรื่อง แนวทางปฏิบัติในการป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี โดยมีรายละเอียดดังที่จะกล่าวต่อไป

3.9 มาตรการป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี กรมราชทัณฑ์ได้ทำการศึกษาสาเหตุและปัจจัยที่เอื้อต่อการหลบหนีของผู้ต้องขัง โดยศึกษาจากเหตุการณ์หลบหนีที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2547 ซึ่งมีทั้งสิ้น จำนวน 64 ราย ในกรณีนี้เลือกศึกษาการหลบหนีภายในทุกกรณีที่เกิดขึ้นในเรือนจำ 4 แห่ง มีผู้ต้องขังหลบหนี จำนวน 8 ราย ส่วนการหลบหนีภายนอกศึกษาเฉพาะกรณีที่เกิดตามจับตัว กลับมาได้ จำนวน 14 ราย ซึ่งกรมฯ ได้สรุปผลการศึกษาพร้อมทั้งกำหนดแนวทางให้เรือนจำ และทัณฑสถานถือปฏิบัติ ดังนี้ (กรมราชทัณฑ์: 2548)

3.9.1 สาเหตุหรือปัญหาที่ทำให้ผู้ต้องขังหลบหนี

- 1) มีความวิตกกังวลเรื่องครอบครัว เช่น คิดถึงบิดา มารดา บุตรหรือภรรยา และทราบข่าวว่าภรรยาหรือคู่รักคิดนอกใจ ญาติไม่มาเยี่ยม ทราบว่าครอบครัวมีปัญหา
- 2) เมาสุราเป็นเหตุให้ขาดความยับยั้งชั่งใจ (ผู้ต้องขังที่ออกทำงานภายนอก เรือนจำ/ทำงานสาธารณะและเรือนจำชั่วคราว/ทัณฑสถานเปิด)
- 3) ผู้ต้องขังที่อายุน้อย ขาดความยับยั้งชั่งใจ
- 4) เป็นหนี้อื่นผู้ต้องขังอื่น มีภาระหนี้สินกับผู้ต้องขังด้วยกัน
- 5) ถูกเพื่อนชักจูงใจให้หลบหนี

- 6) คับแค้นใจที่ถูกเจ้าหน้าที่ตำหนิว่ากล่าว
- 7) วิตกกังวลเรื่องคดีเกรงว่าจะได้รับโทษสูง
- 8) มีอาการทางจิตประสาท

ปัจจัยที่เอื้อต่อการหลบหนีนอกจากปัญหาส่วนตัวของผู้ต้องขังแล้ว ยังพบว่าระบบการบริหารงานที่บกพร่อง การที่เจ้าหน้าที่ไม่ปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ หรือระเบียบ ฯลฯ รวมทั้งความบกพร่องทางกายภาพของเรือนจำ เป็นปัจจัยที่เอื้อต่อการหลบหนีของผู้ต้องขังได้เช่นกัน ดังนี้

1. การหลบหนีภายใน เกิดจากระบบการบริหารงานของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ที่บกพร่อง ดังนี้

- 1) ไม่ได้จัดเก็บอุปกรณ์ที่นำมาฝึกวิชาชีพไว้ในที่ปลอดภัยและมีขีดผู้ต้องขังสามารถนำไปเป็นอุปกรณ์การหลบหนีได้
- 2) โครงสร้างของเรือนจำมีจุดอ่อน และไม่มีอุปกรณ์เสริมความมั่นคง มีสิ่งก่อสร้างใกล้กำแพง ระบบป้องกันชำรุด
- 3) ขาดการตรวจตรา ตรวจสอบบริเวณเรือนจำ จึงไม่ทราบว่ามีสิ่งชำรุด เช่น ลวดหนามระบบไฟฟ้าแรงสูงบนกำแพง เป็นต้น
- 4) ขาดการหาข่าว / การข่าวบกพร่อง
- 5) ขาดอุปกรณ์สื่อสาร เมื่อมีการหลบหนีไม่สามารถประสานแจ้งขอกำลังช่วยเหลือได้ทัน เนื่องจากขาดอุปกรณ์สื่อสาร
- 6) ผู้บังคับบัญชาระดับสูง มิได้ตรวจสอบการทำงานของผู้ใต้บังคับบัญชาอย่างสม่ำเสมอ
- 7) การใช้แรงงานผู้ต้องขังไม่เป็นธรรม และจะลงโทษหากทำงานไม่ทันตามยอดที่ได้รับ

ช่องโอกาส

- 1) โครงสร้างเรือนจำ มีจุดอ่อน เช่น ไม่มีกระแสไฟฟ้าบนกำแพงหรือมีแต่ไม่แรงพอที่จะยับยั้งการหลบหนีได้ มีสิ่งก่อสร้างใกล้กำแพง
- 2) ขาดอุปกรณ์เสริมความมั่นคง หรืออุปกรณ์ชำรุด
- 3) มีอุปกรณ์ที่สามารถนำมาใช้ในการหลบหนี
- 4) เจ้าหน้าที่เกิดความเคยชินในการปฏิบัติงาน จึงควบคุมแบบหละหลวม
- 5) เป็นวันหยุดราชการอัตรากำลังเจ้าหน้าที่มีน้อย

2. การหลบหนีภายนอก (งานจ่ายนอกและสาธารณะ) เกิดจากระบบการบริหารงานของเรือนจำ/ทัณฑสถานทีบกพร่อง ดังนี้

1) ระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขังมิได้ดำเนินการอย่างจริงจัง บางแห่งให้ผู้ต้องขังสอบประวัติเพื่อการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง หรือส่งแบบให้ผู้ต้องขังกรอกข้อมูลเองจึงไม่ได้ข้อมูลที่แท้จริงของผู้ต้องขัง

2) ไม่มีการอบรมเจ้าหน้าที่ให้รู้เทคนิค วิธีการควบคุมผู้ต้องขังภายนอก

3) ปลอ่ยให้ญาติเยี่ยมขณะทำงานภายนอก และไม่มีการควบคุมการสนทนา ญาตินำข้าวร้ามาแจ้งแก่ผู้ต้องขังหรือให้เงินสดหรือส่งมอบสุราให้แก่ผู้ต้องขัง

4) การเรียกเก็บเงินจากผู้ต้องขังเพื่อแลกกับการอนุญาตให้ออกทำงานนอกเรือนจำและทัณฑสถาน

5) ไม่มีการอบรมผู้ต้องขังก่อนออกทำงานภายนอก

6) ผู้บังคับบัญชาไม่หมั่นออกตรวจตราการปฏิบัติงาน

7) ยอมให้ผู้ต้องขังมีเงินสดติดตัวขณะออกทำงานภายนอก

8) หลังจากพระราชทานอภัยโทษ ผู้ต้องขังเข้าหลักเกณฑ์มีน้อย

จึงคัดเลือกผู้ต้องขังที่ไม่มีคุณภาพออกไปทำงาน

9) ผู้ต้องขังแอบสวมเสื้อผ้าส่วนตัวไว้ข้างใจแล้วสวมเสื้อผ้าของเรือนจำทับ โดยไม่มีการตรวจสอบ เมื่อจะหลบหนีผู้ต้องขังจะถอดเสื้อผ้าเครื่องแบบออกทำให้เหมือนประชาชนทั่วไป ยากที่จะสังเกต

ช่องโอกาส

1) สภาพพื้นที่ทำงานติดถนน สามารถหลบหนีได้ง่าย

2) ผู้ต้องขังมีเงินสดติดตัว

3. การหลบหนีเรือนจำชั่วคราว/ทัณฑสถานเปิด เกิดจากระบบการบริหารงานของเรือนจำ/ทัณฑสถานทีบกพร่อง ดังนี้

1) ไม่มีการสับเปลี่ยนหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ในเรือนจำชั่วคราว/ทัณฑสถานเปิด เจ้าหน้าที่เกิดความเคยชิน ไม่ตื่นตัวในการปฏิบัติงาน และบางแห่งคัดเลือกบุคลากรที่หย่อนประสิทธิภาพไปปฏิบัติหน้าที่

2) เจ้าหน้าที่ประพฤติดนเป็นตัวอย่างไม่ดีให้แก่ผู้ต้องขัง เช่น ดื่มสุราให้ผู้ต้องขังเห็น

3) ปลอ่ยให้ผู้ต้องขังออกไปซื้อของที่ร้านค้าภายนอก โดยไม่มีการควบคุมทำให้ผู้ต้องขังสามารถซื้อสุราได้อย่างสะดวก

ช่องโอกาส

1) สภาพพื้นที่ที่มีบริเวณกว้าง ลักษณะงานเป็นงานเกษตร ผู้ต้องขังต้องกระจายกันทำงาน ยากต่อการควบคุม ไม่มีรั้วรอบขอบชิด

2) ผู้ต้องขังมีเงินสดติดตัว

3) อัตราค่าล้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอกับจำนวนผู้ต้องขัง

4. การหลบหนีที่โรงพยาบาล เกิดจากระบบการบริหารงานของเรือนจำ/ทัณฑสถานที่บกพร่อง ดังนี้

1) ขาดการตรวจตราจากผู้บังคับบัญชาเหนือชั้นขึ้นไป

2) ไม่ตรวจสอบประวัติข้อมูลผู้ต้องขัง

ช่องโอกาส

1) สภาพห้องผู้ป่วยเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปควบคุมได้อย่างใกล้ชิด

2) เจ้าหน้าที่ขาดความระมัดระวังในการควบคุม

3.9.2 แนวทางปฏิบัติในการป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี

1. การป้องกันผู้ต้องขังหลบหนีภายใน

1) กำชับเจ้าหน้าที่ให้หมั่นตรวจสอบอาคารสถานที่ เช่น รั้ว กำแพง ไฟฟ้าแรงสูงบนกำแพง หากชำรุดให้ดำเนินการแก้ไข และห้ามมิให้มีการก่อสร้างสิ่งใดๆ ใกล้บริเวณกำแพง

2) ให้ตรวจนับยอดผู้ต้องขังขึ้นก่อนขึ้นเรือนนอน เมื่อลงจากเรือนนอน และระหว่างวัน

3) จัดเก็บอุปกรณ์ฝีมือวิชาชีพ เครื่องมือ หรือสิ่งของที่ผู้ต้องขังสามารถจะนำมาเป็นอุปกรณ์ในการหลบหนีได้

4) ดำเนินการตรวจค้นอย่างสม่ำเสมอโดยละเอียดถี่ถ้วน

5) ให้การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังอย่างมีมนุษยธรรม

2. การป้องกันผู้ต้องขังหลบหนีภายนอก

1) การคัดเลือกผู้ต้องขัง จะต้องศึกษาประวัติข้อมูลผู้ต้องขังอย่างละเอียด โดยนอกจากจะคัดเลือกตามหลักเกณฑ์แล้ว ต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้ต้องขังด้วย เช่น ต้องไม่เป็นผู้ต้องขังที่เป็นวัยรุ่น มีอารมณ์ร้อนวู่วาม มีหนี้สินในเรือนจำ มีปัญหาทางครอบครัว สภาพจิตบกพร่อง รวมทั้งควรมีผู้รับรองความประพฤติ ฯลฯ

2) เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมควรคัดเลือกจากบุคคลที่มีความประพฤติดี มีมนุษยสัมพันธ์ ไม่เป็นผู้ที่ชอบดูค่าผู้ต้องขัง เป็นที่เคารพยำเกรงของผู้ต้องขัง

- 3) ต้องมีการอบรมเจ้าหน้าที่ ที่ปฏิบัติงานควบคุมผู้ต้องขังภายนอก เรือนจำในเรื่องเทคนิค การควบคุม กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 4) ต้องมีการอบรมผู้ต้องขังก่อนออกทำงานภายนอกเรือนจำ ให้ทราบ กฎระเบียบ
- 5) ควรจัดให้มีการประชุมร่วมระหว่างญาติ และผู้ต้องขังที่ได้รับคัดเลือก ให้ออกทำงานภายนอก เพื่อให้ทราบถึงประโยชน์ และแนวทางปฏิบัติ ทั้งนี้เพื่อให้ญาติได้ช่วยใน การโน้มน้าวจิตใจให้ผู้ต้องขังไม่ประพฤติดังระเบียบ หรือหลบหนี
- 6) การเยี่ยมญาติขณะทำงานภายนอก หากให้มีการเยี่ยม จะต้องควบคุม อย่างใกล้ชิด และทำความเข้าใจกับญาติไม่ให้นำข้าวร่ายมาแจ้ง และต้องมีการตรวจสอบของเยี่ยม ของฝาก
- 7) ควรให้ญาติมาทำสัญญาค้ำประกัน หากผู้ต้องขังหลบหนี จะต้องเป็น ผู้เสียค่าใช้จ่ายในการติดตามจับกุม
- 8) หากจะอนุญาตให้ผู้ต้องขังใช้เงินสดขณะทำงานภายนอก เจ้าหน้าที่ ต้องเป็นผู้ถือเงินและเมื่อผู้ต้องขังจำเป็นต้องใช้ให้เบิกจากเจ้าหน้าที่ เมื่อซื้อของแล้ว เจ้าหน้าที่ จะต้องตรวจสอบ หรือให้ทำรายการสิ่งของที่ผู้ต้องขังแต่ละคนจะซื้อแล้วมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ จัดซื้อ
- 9) ให้เจ้าหน้าที่ตรวจนับยอดผู้ต้องขังอยู่เสมอ
- 10) เรือนจำต้องจัดเวรผู้ใหญ่ออกตรวจตราการปฏิบัติงาน
- 11) ควรจัดให้มีรูปแบบสำหรับผู้ต้องขังที่ออกทำงานนอกเรือนจำ โดย ตรวจสอบมิให้ผู้ต้องขังสวมเสื้อผ้าส่วนตัวไว้ข้างใน

3. การป้องกันผู้ต้องขังหลบหนีเรือนจำชั่วคราว/ทัณฑสถานเปิด

- 1) การคัดเลือกผู้ต้องขัง จะต้องศึกษาประวัติข้อมูลผู้ต้องขังอย่างละเอียด แล้วต้องศึกษาพฤติกรรมของผู้ต้องขังด้วย อีกทั้งมีที่อยู่เป็นหลักแหล่ง
- 2) เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานในเรือนจำชั่วคราวและทัณฑสถานเปิด ควร คัดเลือกจากผู้มีความประพฤติดี มีความรับผิดชอบ และเนื่องจากเป็นงานที่ต้องตราครุฑ ควรให้ สวัสดิการหรือความดีความชอบเป็นกรณีพิเศษ หรือต้องมีการสับเปลี่ยนตามเวลาที่เหมาะสม
- 3) เนื่องจากเรือนจำชั่วคราวและทัณฑสถานเปิด มีผู้ต้องขังจำนวนน้อย การจัดตั้งร้านสงเคราะห์อาจไม่สามารถทำได้ หากจะให้อนุญาตให้มีการซื้อสินค้าภายนอก จะต้อง กำหนดเวลาการซื้อและจัดเจ้าหน้าที่ควบคุมอย่างใกล้ชิด

4) ห้ามมิให้ผู้ต้องขังในเรือนจำชั่วคราว/ทัณฑสถานเปิด มีเงินสดติดตัว โดยเรือนจำฯ จะต้องจัดทำระบบเงินฝากและจะต้องมีการตรวจค้นเช่นเดียวกับในเรือนจำทั่วไป

4. การป้องกันผู้ต้องขังป่วยหลบหนีโรงพยาบาล

- 1) ผู้ควบคุมจะต้องศึกษาประวัติข้อมูลผู้ต้องขัง ว่าเป็นผู้ร้ายรายสำคัญ หรือมีพฤติการณ์ที่ไม่น่าไว้วางใจหรือไม่ เพื่อจะได้ระมัดระวังในการควบคุม
- 2) ควรประสานสถานพยาบาลภายนอก ที่นำตัวผู้ต้องขังออกไปนอนพัก รักษาให้เป็นผู้ตรวจสอบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุม เช่น จัดสมุดลงชื่อการปฏิบัติงาน สำหรับเจ้าหน้าที่ ไว้ที่ทำการของเจ้าหน้าที่สถานพยาบาลประจำตึกที่ผู้ต้องขังพักรักษาตัวอยู่
- 3) หากไม่สามารถควบคุมอย่างใกล้ชิด และมีการใช้เครื่องพันธนาการให้ ตรวจสอบความมั่นคงของเครื่องพันธนาการอยู่เสมอ

4. แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยด้านบุคลากร (Staff)

คน คือ ทรัพยากรที่ทรงคุณค่ามากที่สุด ดังนั้นในการที่จะเอาชนะใจให้สมาชิกองค์กร ทุกคนมีความผูกพันต่อองค์กร จึงไม่มีวิธีใดดีกว่าการเปิดโอกาสให้ผู้ได้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการบริหารเสมอ หรือถ้าจะทำจากตัวเราโดยตรง ก็โดยการให้วิธีให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำด้วยความเต็มใจ ทำนองเดียวกัน คนทุกวันนี้มีการศึกษามากขึ้นและโดยธรรมชาติคนทุกคนเป็นคนดีเสมอ ดังนั้นการใช้วิธีให้รู้จักรับผิดชอบและควบคุมตัวเอง ตลอดจนประเมินตนเอง ย่อมจะส่งเสริมให้คนตื่นตัว มีความคิดริเริ่ม และมุ่งมั่นพยายามทำงานของคนให้เสร็จลงอย่างดี การใช้วิธีอำนาจ บาดใหญ่มาใช้ หรือทำตัวเป็นคุณผู้ข้างสั่ง อาจได้รับการเมินเฉยจากผู้ได้บังคับบัญชาได้ (ธงชัย สันติวงษ์ 2540)

กำลังคน หมายถึง จำนวนคนในตำแหน่งต่างๆ ที่หน่วยงานหนึ่งๆมีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งมีความสามารถให้แรงงานและกำลังสมองในการประกอบกิจการของหน่วยงานนั้น และเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าคนเป็นองค์ประกอบที่สำคัญที่สุดในการจัดการ เพราะคนเป็นผู้ใช้ทรัพยากรทางการจัดการ

จะเห็นว่าการจัดการทรัพยากรมนุษย์นั้น มีความยุ่งยากสลับซับซ้อนและสำคัญที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับจัดการทรัพยากรประเภทอื่น เพราะคนเป็นสิ่งที่มีความรู้สึกนึกคิดเป็นของตัวเอง มีความต้องการและทะเยอทะยานที่แตกต่างกัน ดังนั้น การจัดการทรัพยากรมนุษย์ จึงต้องคำนึงถึงหลักความจริงที่ว่าคนไม่ใช่สิ่งของ ซึ่งมีส่วนที่คล้ายคลึงกันและแตกต่างกัน การกระทำหรือพฤติกรรมที่แสดงออกทุกอย่างมีสิ่งกระตุ้นและเหตุจูงใจเสมอ จึงจำเป็นต้องจัดการ

ทรัพยากรมนุษย์ที่มีให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เป็นหน้าที่ที่สำคัญของผู้บริหารคือ การสรรหา การคัดเลือก การฝึกอบรมและการพัฒนากำลังคน การประเมินผลการปฏิบัติงาน ถ้าหากปราศจากคนที่มีความรู้ ความสามารถ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในระดับผู้บริหารแล้วนั้น องค์กรหรือหน่วยงานก็จะประสบกับความยุ่งยากทางด้านความสำเร็จของเป้าหมายที่ได้กำหนดขึ้นมา (สมยศ นาวิการ 2538)

นอกจากนี้ การจัดการทรัพยากรมนุษย์เกี่ยวข้องกับประเด็นคำถามสำคัญ 4 ประการ ดังนี้ 1) จะหาคนมาทำงานได้อย่างไร 2) จะเตรียมคนให้สามารถทำงานได้อย่างไร 3) จะรักษาคนให้อยู่ทำงานในองค์กรได้อย่างไร 4) จะจูงใจคนให้ทำงานอย่างเต็มกำลังความสามารถของเขาได้อย่างไร ดังนั้น องค์กรจะต้องมีการวางแผนด้านกำลังคน จึงจะทำให้องค์กรได้คนตามที่องค์กรต้องการ ดังนี้ (นพ ศรีบุญนาค 2545)

การวางแผนด้านกำลังคน (Manpower Planning) ได้มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการวางแผนกำลังคน ไว้ดังนี้คือ

สำราญ ถาวรบุศม์ (2524 : 162-163) แผนกำลังคน หมายถึง การกำหนดแผนว่า ระยะเวลาหนึ่งในอนาคต (เช่น 3 ปี, 5 ปี, หรือ 10 ปี) หน่วยงานต้องการบุคลากรมีสมรรถภาพเพียงใด จะเกษียณ ลาออก ย้าย เลื่อนตำแหน่ง หรือออกไปด้วยวิธีอื่นๆ ี่ละเท่าไร จะต้องการบุคลากรเพิ่มขึ้นหรือลดลงปีละเท่าไร มีคุณสมบัติ วุฒิการศึกษา ประสบการณ์และเพศใด โดยมีวัตถุประสงค์ให้สามารถมีบุคลากรตามจำนวน ตามคุณสมบัติ และตามเวลาที่ต้องการเพื่อหน่วยงานจะทำงานได้สำเร็จตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ และบุคลากรแต่ละคนได้รับประโยชน์สูงสุดในการปฏิบัติงานในหน่วยงานนั้นด้วย

มานพ สวามิชัย และธำรงค์ดี หมั่นจักร์ (2536: 80-83) ได้กล่าวว่า การวางแผนกำลังคนมีประโยชน์ ดังนี้

1. ทำให้องค์กรมีจำนวนและชนิด ของพนักงานตรงตามต้องการอยู่เสมอ
2. ทำให้องค์กรมีบุคคลที่มีคุณสมบัติเหมาะสมไว้ตรงกับความต้องการ
3. ทำให้องค์กรมีบุคคลไว้พร้อมในทุกครั้ง ที่มีความจำเป็นหรือต้องการ

กล่าวโดยสรุป การจัดการทรัพยากรมนุษย์ที่มีประสิทธิผล ย่อมจูงใจสมาชิกขององค์กรให้ความสามารถสร้างผลงานดีเด่น สร้างขวัญและกำลังใจแก่พนักงาน เกิดความผูกพันระหว่างงานกับองค์กร อีกทั้งยังทำให้สามารถลดต้นทุนค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานได้ ส่งผลให้องค์กรมีความสามารถในการแข่งขันหรือเพิ่มข้อได้เปรียบในการแข่งขันได้ นอกจากนี้ทำให้องค์กรอยู่รอดได้ และยังทำให้องค์กรเจริญเติบโตอีกด้วยจากกิจกรรมการจัดการดังกล่าว

การวิจัยในครั้งนี้ผู้วิจัยได้ศึกษาตำรา เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการบริหารงาน ซึ่งสามารถสรุปปัจจัยด้านบุคลากร ประกอบด้วย 1) ความรู้/ทักษะ/ความสามารถ 2) การมีส่วนร่วม 3) ปฏิสัมพันธ์ และ 4) แรงจูงใจ/สวัสดิการ

4.1 ความรู้/ทักษะ/ความสามารถ (Knowledge/Skills/Ability)

ทักษะในการปฏิบัติงานของทรัพยากรบุคคลในองค์กรสามารถแยกทักษะออกเป็น 2 ด้านหลัก คือ ทักษะด้านงานอาชีพ และทักษะความถนัด/ความชาญฉลาดพิเศษ โดยมีรายละเอียดดังนี้ (ปีทมา สอนอาจ 2548:14-15)

1. ทักษะด้านงานอาชีพ (Occupational Skills) เป็นทักษะที่จะทำให้บุคลากรประสบความสำเร็จในงานอาชีพ ซึ่งตาม The Dictionary of Occupational Titles อธิบายว่า ทักษะด้านงานอาชีพสามารถแบ่งได้เป็น 3 กลุ่ม (ขึ้นอยู่กับว่าจะเน้นด้านใด) ได้แก่ (1) ข้อมูล (Data) (2) คน (People) (3) สิ่งต่างๆ (Things) ในการทำแบบฟอร์มการจำแนกทักษะ โดยการนำกระดาษเปล่ามาแล้วเขียนหัวเรื่องว่า “งานที่ฉันพอใจมากที่สุดเท่าที่ฉันเคยทำมา” แล้วเขียนเรียงความสั้นๆ บรรยายเกี่ยวกับงาน โดยการเขียนรายละเอียดให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้เกี่ยวกับหน้าที่ (Duties) และความรับผิดชอบ (Responsibilities) งานที่พอใจเป็นอย่างไร ในการเขียนเรียงความนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นงาน (Job) ที่ชอบทั้งหมด แต่เป็นรายละเอียดของงาน (Task) ที่พอใจที่สุดเท่าที่เคยทำ อาจจะมีตำแหน่งงานที่ไม่ได้พอใจจริงๆ แต่อาจมีหน้าที่ (Duty) เฉพาะอย่างหนึ่งในงาน ซึ่งชอบจริงๆ ต่อจากนั้นจึงเขียนงานอื่นๆ อีก 2 งาน (Two other tasks) ที่เคยทำโดยจะเป็นเรียงความ 3 เรื่อง แล้วจึงขีดเส้นใต้ทักษะ (Skills) ซึ่งได้กล่าวถึงบ่อยที่สุดก็จะได้ทราบถึงทักษะที่จำเป็นในงานอาชีพ

2. ทักษะความถนัด/ความชาญฉลาดพิเศษ (Aptitudes and special talents) สำหรับจุดมุ่งหมายการวางแผนงานอาชีพ ความถนัดของบุคคลมักได้รับการวัดโดยการทดสอบ เช่น แบบทดสอบความถนัดทั่วไป (General Aptitude Test Battery (GATB)) เครื่องมือวัดชนิดนี้เป็นการวัดความถนัดต่างๆ ที่หลากหลาย ซึ่งประกอบด้วย ระดับสติปัญญา ความสามารถด้านคณิตศาสตร์ ความเข้าใจด้านเครื่องจักร ความสามารถด้านศิลปะ ความสามารถด้านดนตรี ฯลฯ ซึ่งการวัดเหล่านี้จะมีความสำคัญต่อการเลือกงานอาชีพ

ความรู้ความสามารถ (Competency Characteristics) เป็นสิ่งหนึ่งที่สำคัญในการพิจารณาเลือกคนที่เหมาะสมมาปฏิบัติงาน ความรู้ความสามารถเป็นแรงจูงใจอย่างหนึ่งที่กระตุ้นให้เกิดความพยายามในการทำงาน เป็นแรงจูงใจขั้นต้นที่มีผลกระทบต่อไหวพริบของบุคคลที่เอาชนะสภาพแวดล้อมได้ บุคคลที่มีความรู้สึกรู้ว่ามีความรู้ความสามารถ ในงานของเขาสามารถคาดได้ว่าเขาจะทำงานได้อย่างจริงจัง

ดังนั้น ความรู้ความสามารถแบ่งได้ 2 ด้านคือ ด้านกายภาพ (Physical Competency) และด้านสมอง (Mental Competency) ซึ่งบ่อยครั้งได้ใช้ผลการเรียนเป็นเครื่องชี้วัดถึงแนวโน้มของความรู้ ความสามารถด้านสมองและการปฏิบัติงาน

Competence คือ มาตรฐานของผลลัพธ์ที่ได้จากการปฏิบัติงานในสายอาชีพ

Competency คือ คุณลักษณะ พฤติกรรม หรือกลุ่มพฤติกรรมของส่วนบุคคลหรือขององค์กร ในการปฏิบัติงานใดงานหนึ่ง แล้วส่งผลให้ผลสัมฤทธิ์ของงานนั้นๆเป็นเลิศ

ณรงค์วิทย์ แสันทอง (<http://www.hrcenter.co.th/HRKknow>) กล่าวว่า การแข่งขันขององค์กรในปัจจุบันนี้ ส่วนมุ่งความ สำคัญไปที่ "คน" โดยเน้นที่ความสามารถ (Competence) เป็นหลัก ดังนั้นมาตรฐานและวิธีการในการประเมินความสามารถ จึงเป็นสิ่งที่จำเป็นในการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในองค์กร การนำไปใช้ในการออกแบบเส้นทางความก้าวหน้าในอาชีพ (Career Development Plan) โดยการนำเอา Competency ของตำแหน่งที่สูงขึ้นไปมาเป็นตัวกำหนดว่าผู้ดำรงตำแหน่งนั้นๆ ควรจะต้องพัฒนาศักยภาพหรือความสามารถของตัวเองในเรื่องใดบ้าง ก่อนที่จะได้รับการเลื่อนตำแหน่งขึ้นไป มี Competency ตัวไหนบ้างที่มีเหมือนกัน มีตัวไหนบ้างที่ต้องมีเพิ่มเติม

กล่าวโดยสรุปถึง ความรู้ ทักษะและความสามารถของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคุณลักษณะ พฤติกรรม ระดับความรู้ ความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ประจำของตน สามารถรู้เท่าทันต่อสถานการณ์ในหน่วยงานและรู้เท่าทันพฤติกรรมของผู้ต้องขัง

4.2 การมีส่วนร่วม (Participation)

เกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวด 3 การให้ความสำคัญกับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย จะเป็นการให้ส่วนราชการได้ประเมินตนเองจากคำถามที่เป็นการตรวจประเมินเกี่ยวกับการกำหนดความต้องการ ความคาดหวังและความนิยมชมชอบของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย รวมถึงการดำเนินการในการสร้างความสัมพันธ์กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย การกำหนดปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้ผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีความพึงพอใจและนำไปสู่การกล่าวถึงส่วนราชการในทางที่ดี ซึ่งจะเห็นได้ว่าเกณฑ์คุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ หมวด 3 นี้ ต้องการที่จะให้ส่วนราชการมีการปฏิบัติงานที่มุ่งตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและต้องการที่จะให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารราชการให้มากขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานภาครัฐสามารถที่จะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชนตามแนวคิดการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่

หรือ New Public Management และรวมถึงแนวคิดเรื่อง Reinventing Government ที่ได้ให้ความสำคัญกับการบริหารภาครัฐและต้องการให้ระบบราชการเป็นระบบราชการที่มุ่งสนองต่อการเรียกร้องของประชาชนผู้รับบริการมากขึ้น แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นแนวคิดที่ถูกหยิบยกมาใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์การบริหารราชการของประเทศไทย ในปัจจุบัน

สำหรับความหมายของการมีส่วนร่วม ได้มีองค์การและนักวิชาการได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

องค์การสหประชาชาติ (United Nations, Economic and Social Council Resolution อ้างถึงใน แสวง รัตนมงคลมาส 2543:1) ได้ให้ความหมายของการมีส่วนร่วม คือ การที่สมาชิกทุกคนในชุมนุมสามารถมีโอกาสเข้ามาดำเนินการและมีอิทธิพลในกิจกรรมและกระบวนการพัฒนาทั้งยังได้รับผลแห่งกระบวนการพัฒนาเสมอกันอีกด้วย โดยมีลักษณะที่สำคัญดังต่อไปนี้ 1) เข้าร่วมการดำเนินงานในความพยายามในการพัฒนา 2) ได้รับส่วนแบ่งในผลประโยชน์ของการกระทำตามที่ควรจะเป็น และ 3) มีส่วนร่วมในการตัดสินใจและกำหนดเป้าหมายนโยบายการวางแผน รวมทั้งกิจกรรมในโครงการ

เชสเตอร์ บาร์นาร์ด (Chester Barnard อ้างถึงใน พิทยา บวรวัฒนา 2547:126-127) มองว่าองค์การเป็นระบบที่มีวัตถุประสงค์ที่จะต้องประสานกิจกรรมและความร่วมมือของบุคคลหรือพลังต่างๆเข้าด้วยกัน โดยความคิดดังกล่าวสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรเกิดขึ้นมาจากความจำเป็นของคนที่ จะร่วมมือกันทำงานบางอย่างให้บรรลุเป้าหมาย
 2. การนำเอาคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไปมารวมมือกันทำงาน ไม่ใช่ของง่าย จำเป็นต้องมีการจัดระบบความร่วมมือกัน (Cooperative system) ขึ้นมา
 3. องค์กรจะดำรงอยู่ได้ต่อเมื่อคนที่มาร่วมกันทำงานได้สำเร็จ คือ บรรลุเป้าหมายขององค์กรและสามารถสนองความต้องการปัจเจกบุคคลด้วย
 4. ความอยู่รอดขององค์กรขึ้นอยู่กับความสามารถของฝ่ายบริหาร
 5. ฝ่ายบริหารมีหน้าที่จะตัดสินใจด้วยความรับผิดชอบภายในกรอบศีลธรรมอันดี
- สรุปได้ว่า การมีส่วนร่วมหมายถึง การที่บุคคลหรือกลุ่มคนได้มีโอกาสแสดงทัศนะและเข้าร่วมดำเนินการในกิจกรรมต่างๆ ที่เป็นประโยชน์ด้วยความสมัครใจ เพื่อให้บรรลุตามเป้าหมายในกิจกรรมที่วางไว้ โดยบุคคลหรือกลุ่มคนเหล่านี้สามารถเข้ามามีโอกาสในการคิดริเริ่มพิจารณาตัดสินใจ ร่วมปฏิบัติ รวมทั้งร่วมรับประโยชน์จากกิจกรรมที่ได้ดำเนินการนั้น

ถวิลวดี บุรีกุล (2547: 245-246) ได้อธิบายว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกระบวนการซึ่งประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้มีโอกาสแสดงทัศนะ และเข้าร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่มีผลต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชน รวมทั้งมีการนำความคิดเห็นดังกล่าวไปประกอบการพิจารณากำหนดนโยบาย และการตัดสินใจของรัฐ หลักการมีส่วนร่วม (Participation) ประกอบไปด้วยหลักการสำคัญ 4 หลักการคือ

1. ระดับการให้ข้อมูล เป็นระดับต่ำสุดและเป็นวิธีการที่ง่ายที่สุดของการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้วางแผนโครงการกับประชาชน เพื่อให้ข้อมูลแก่ประชาชนเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้วางแผนโครงการและยังเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นหรือเข้ามาเกี่ยวข้องใดๆ เช่น การแถลงข่าว การแจกข่าว

2. ระดับการเปิดรับความคิดเห็นจากประชาชน เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าระดับแรก กล่าวคือ ผู้วางแผนโครงการเชิญชวนให้ประชาชนแสดงความคิดเห็นเพื่อให้ได้ข้อมูลมากขึ้น และประเด็นในการประเมินข้อดีข้อเสียชัดเจนยิ่งขึ้น

3. ระดับการวางแผนร่วมกันและการตัดสินใจ เป็นระดับขั้นที่สูงกว่าการปรึกษาหารือ กล่าวคือ เป็นเรื่องการมีส่วนร่วมที่มีขอบเขตกว้างมากขึ้น มีความรับผิดชอบร่วมกันในการตัดสินใจ และวางแผนเตรียมโครงการและเตรียมรับผลที่จะเกิดขึ้นจากการดำเนินโครงการ

4. ระดับการพัฒนาศักยภาพในการมีส่วนร่วมสร้างความเข้าใจให้สาธารณชน เป็นระดับขั้นที่สูงสุดของการมีส่วนร่วม คือเป็นระดับที่ผู้รับผิดชอบโครงการได้ตระหนักถึงความสำคัญและประโยชน์ที่จะได้รับจากการมีส่วนร่วมของประชาชนและได้มีการพัฒนาสมรรถนะหรือขีดความสามารถในการมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้นจนอยู่ในระดับที่สามารถมีส่วนร่วมได้อย่างเต็มที่และเกิดประโยชน์สูงสุด

ทวิพร เพ็งมาก (2546: 49) ได้กล่าวว่า ขั้นตอนการมีส่วนร่วม มี 3 ประการ คือ

1. ร่วมคิดร่วมตัดสินใจ หมายถึง การเข้าร่วมประชุมในกลุ่มพัฒนาคุณภาพในหน่วยงานของตนเพื่อร่วมแสดงความคิดเห็นในเรื่องต่างๆ เช่น การร่วมกำหนดปัญหา ค้นหาสาเหตุปัญหา และหาวิธีการพัฒนาเพื่อแก้ไขและลดปัญหาของหน่วยงานหรือร่วมวางแผนงาน โครงการหรือกิจกรรมพัฒนาหน่วยงาน ตลอดจนร่วมตัดสินใจเลือกแนวทางการปฏิบัติในการพัฒนาหน่วยงานของตน เป็นต้น

2. ร่วมดำเนินการ หมายถึง การมีส่วนร่วมในการสนับสนุนด้านทรัพยากรในหน่วยงานของตน เช่น การเข้าร่วมในการบริหาร การร่วมออกแรงงาน การร่วมในการปฏิบัติตามแผน โครงการหรือกิจกรรมพัฒนา ให้บรรลุเป้าหมายที่ได้วางไว้ ตลอดจนได้ร่วมติดตามงานและประเมินผล เป็นต้น

3. ร่วมรับผลประโยชน์ หมายถึง การที่บุคลากรในหน่วยงานสามารถนำกิจกรรมไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ อาจจะเป็นทางวัตถุ ทางสังคม หรือโดยส่วนตัว เช่น สามารถนำความรู้ที่ได้จากการทำกิจกรรมพัฒนาไปใช้กับการปฏิบัติงาน หรือในทางส่วนตัว เช่น พัฒนาศักยภาพของตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2546 – พ.ศ. 2550) ยุทธศาสตร์ที่ 7 ได้มุ่งเน้นการบริหารราชการแบบมีส่วนร่วม ให้ระบบการบริหารราชการเป็นระบบเปิดโดยประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในภาคส่วนต่างๆ รวมถึง ภาคประชาสังคมมีโอกาสเข้าร่วมใน 5 มิติ คือ (1) ร่วมคิดและเสนอความคิดเห็น (2) ร่วมตัดสินใจ (3) ร่วมดำเนินการ (4) ร่วมรับประโยชน์ และ (5) ร่วมติดตามผลการดำเนินงาน

จากความหมายและแนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมดังที่ได้กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วม เป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มคนได้เข้าร่วมในการดำเนินกิจกรรมและกระบวนการพัฒนา รวมทั้งได้รับประโยชน์จากกิจกรรมและกระบวนการพัฒนานั้นเหมือนกัน ดังนั้นในการที่จะดำเนินการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐให้ประสบความสำเร็จนั้น นอกจากจะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ตลอดจนประชาชนทั่วไปแล้วการมีส่วนร่วมของบุคลากรในองค์กรจึงน่าจะเป็นปัจจัยที่สำคัญประการหนึ่งที่จะมีอิทธิพลต่อการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งสอดคล้องกับปัจจัยด้านบุคลากร (Staff) ที่ใช้ในการศึกษาวิจัยในครั้งนี้

ผู้วิจัยเห็นว่าการมีส่วนร่วมของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานนั้น จะแสดงออกมาในลักษณะของการได้เสนอข้อมูลต่อผู้บังคับบัญชาเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบาย การจัดทำแผนปฏิบัติการประจำปี การกำหนดกิจกรรมในตัวชี้วัด การกำหนดหรือปรับเปลี่ยนวิธีการปฏิบัติงานในการควบคุมผู้ต้องขัง ตลอดจนการรายงานผลการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำ

4.3 ปฏิสัมพันธ์

สุภัททา ปิณฑะแพทย์ (2553) เสนอว่า ทฤษฎีปฏิสัมพันธ์ (Interaction Theory) เป็นทฤษฎีที่กล่าวถึงอิทธิพลของการปฏิสัมพันธ์ ในการตีความหรือการแปลความหมายในการสื่อสาร มนุษย์มีพฤติกรรมปฏิสัมพันธ์กัน 2 รูปแบบ คือ

1. ปฏิสัมพันธ์ภายในตัวบุคคล (Intrapersonal Interaction) เป็นปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายในอินทรีย์ ซึ่งเป็นส่วนที่สร้างเสริมให้บุคคลมีประสบการณ์และและเกิดแนวทางในการแสดงพฤติกรรมของตน การเก็บสะสมข้อมูลต่างๆ ทั้งภายนอกและภายในตัวของบุคคลจะมีกระบวนการที่เกิดขึ้นภายในเป็นปฏิกิริยาที่ซับซ้อน ที่เป็นผลทำให้แต่ละบุคคลแปลความหมายของการสื่อสารต่างๆ ในลักษณะที่อาจจะเหมือนหรือแตกต่างไปจากผู้อื่นก็ได้

2. ปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal Interaction) เป็นปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคล 2 คนขึ้นไป อาจจะเป็นบุคคลต่อบุคคล บุคคลต่อกลุ่มของบุคคล หรือกลุ่มต่อกันก็ได้ การปฏิสัมพันธ์กันจึงมีความซับซ้อนมากขึ้น เนื่องจากแต่ละคนมีความแตกต่างกัน

เมื่อบุคคลมีปฏิสัมพันธ์กัน จะเริ่มต้นด้วยการแสดงตนเองทำให้บุคคลอื่นได้รู้จัก เป็นส่วนที่ตั้งใจให้ผู้อื่นได้รู้ ในขณะที่เดียวกันก็จะพยายามปกปิดสิ่งไม่ต้องการให้ผู้อื่นรู้เอาไว้เป็น เรื่องส่วนบุคคล การสื่อสารระหว่างกันจึงเป็นการสื่อสารเพื่อให้บุคคลอื่นได้รับสารตามที่เร าต้องการเท่านั้น

สวัสดี บรรเทิงสุข (2553) กล่าวว่า ปฏิสัมพันธ์บุคลากรเป็นความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลหรือระหว่างกลุ่มบุคคลในองค์กร ใดองค์กรหนึ่ง หรือสังคมใดสังคมหนึ่ง เพื่อดำเนินการ ให้องค์การนั้นหรือสังคมนั้นบรรลุผลตามเป้าหมายที่วางไว้

พนัส หันนาคินทร์ ให้คำอธิบายว่า “มนุษย์สัมพันธ์คือ ความสามารถที่บุคคลจะ ถ่ายทอดความรู้สึก หรือความคิดไปยังผู้อื่น และในขณะที่เดียวกันก็สามารถที่จะเข้าใจความคิด และ ความรู้สึกของผู้อื่นได้ด้วย ทั้งนี้ก็เพื่อที่จะก่อให้เกิดความร่วมมือ ร่วมใจในกิจการที่บุคคลทั้งสอง ฝ่ายมีความสนใจร่วมกัน” สมควรกล่าวซ้ำไว้อีกด้วยว่า ปฏิสัมพันธ์ (Interactions) และมนุษย์ สัมพันธ์ (Human Relations) นั้นแตกต่างกัน แต่ต่างก็เป็นเรื่องของบุคคลโดยตรง

หากจะมีคำถามว่า ปฏิสัมพันธ์และมนุษย์สัมพันธ์มีความแตกต่างกันอย่างไร หรือไม่นั้น อาจจะมีประเด็นหลักหรือคำถามที่สำคัญ แต่เพื่อให้เห็น และเข้าใจความแตกต่างกับ ป้องกันมิให้มีความเข้าใจว่า ทั้งสองสิ่งนี้คือสิ่งเดียวกัน จึงสมควรที่จะพิจารณาเฉพาะในที่นี้เพื่อ สะดวกแก่การอธิบายบางประการ โดยอาศัยข้อเปรียบเทียบเพียง 3 ประการ ดังตาราง

ปฏิสัมพันธ์ (Interactions)	มนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations)
1. เป็นความสัมพันธ์ของบุคคลในวงงานหรือในองค์กร	1. เป็นความสัมพันธ์ของบุคคลโดยทั่วไป มิใช่เฉพาะองค์กร
2. เป็นการกระทำที่เน้นเอาบทบาท หรือ หน้าที่ เป็นแนวทาง	2. เป็นการกระทำที่เกิดขึ้นโดยธรรมชาติแห่งความเป็น มนุษย์ เป็นพื้นฐาน
3. มีการเปลี่ยนแปลงได้ง่าย และ ชัดเจนเมื่อ บทบาทหน้าที่ เปลี่ยนแปลง	3. เป็นพฤติกรรมที่แสดงถึงนิสัย ใจคอ และ น้ำใจไมตรี

ภาพที่ 2.2 เปรียบเทียบปฏิสัมพันธ์ และมนุษย์สัมพันธ์

เมื่อพิจารณาจากความหมาย และความแตกต่างของปฏิสัมพันธ์และมนุษยสัมพันธ์ (Interactions and Human Relations) แล้ว สิ่งที่น่าสนใจที่สุดก็คือ การพิจารณาถึงความสัมพันธ์ของ ปฏิสัมพันธ์และมนุษยสัมพันธ์ กล่าวโดยสรุป ทั้งปฏิสัมพันธ์และมนุษยสัมพันธ์ จะมีความใกล้ชิด เกี่ยวเนื่องสัมพันธ์และเอื้ออำนวยต่อกันอยู่เสมอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าพิจารณาปรากฏการณ์ของ ปฏิสัมพันธ์และมนุษยสัมพันธ์ภายในองค์การด้วย ทั้งสองสิ่งนี้จะต้องประสานและสอดคล้องกัน ทั้งสองด้าน จะขาดด้านใดด้านหนึ่งมิได้ กล่าวคือ หากมนุษยสัมพันธ์ของบุคคลในองค์การเป็นไป ด้วยดี ก็จะเป็นสิ่งกระตุ้นและชักนำให้ปฏิสัมพันธ์ในองค์การนั้นดำเนินไปด้วยดี และถ้าหาก ปฏิสัมพันธ์ในองค์การเป็นไปอย่างราบรื่นก็จะเป็นผลให้เกิดมนุษยสัมพันธ์โดยทั่วไปของบุคคลใน องค์การนั้นๆ เป็นไปอย่างแนบแน่นองค์การบรรลุจุดหมายได้โดยอัตโนมัติอีกด้วย

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปฏิสัมพันธ์ของข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานนั้นเป็น ลักษณะความสัมพันธ์ตามอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายหรือการประสานงานภายในหน่วยงาน บนพื้นฐานของการรู้จักประพฤติดนให้เข้ากับเพื่อนร่วมงานและการเข้าใจเพื่อนร่วมงาน กล่าวคือ การรู้จักประพฤติดนนั้นบุคคลควรต้องวิเคราะห์ตน เพื่อให้รู้จักตัวเองอย่างแท้จริงทั้งลักษณะที่ดี และไม่ดีแล้วปรับปรุงตน ในส่วนที่เป็นลักษณะที่ไม่ดีซึ่งอาจสร้างปัญหาและอุปสรรคในการ ทำงานและการสร้างสัมพันธ์กับผู้อื่น นอกจากนี้จะเป็นแนวทางให้วิเคราะห์เพื่อนร่วมงานและเข้าใจ เพื่อนร่วมงานให้มากขึ้นแล้ว ยังช่วยยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล และพัฒนาตนให้เข้ากับ เพื่อนร่วมงานได้ดี เมื่อมนุษยสัมพันธ์ในองค์การดี ก็จะทำให้บุคคลเป็นสุข เพื่อนร่วมงานมีความสุข และสิ่งแวดล้อมในที่ทำงานดี ซึ่งหมายถึงประสิทธิภาพที่ดีขององค์การ

4.4 แรงจูงใจ/สวัสดิการ

4.4.1 ความหมายของแรงจูงใจ

อารีย์และสุพีร์ (2534: 106) ให้ความหมายของแรงจูงใจ (Motivation) ว่า การที่บุคคลได้รับการกระตุ้นให้แสดงพฤติกรรม ในการกระทำกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีพลัง มีคุณค่า มีทิศทางที่ชัดเจนซึ่งแสดงออกถึงความตั้งใจ เต็มใจ ความพยายาม หรือพลังภายในตนเอง รวมทั้ง การเพิ่มพูนความสามารถที่จะทุ่มเทในการทำงานเพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามความต้องการและสร้าง ความพึงพอใจสูงสุด

อำนาจ (2536: 72) ให้ความหมายว่า แรงจูงใจเป็นแรงภายใน หรือ กระบวนการที่พลังงานทั้งหลายเป็นสิ่งที่ชี้นำพฤติกรรมหรือการจูงใจเป็นพลังที่อยู่เบื้องหลัง พฤติกรรม ลักษณะพลังของการจูงใจจะปรากฏขึ้นต่อเมื่อบุคคลถูกกระตุ้นในอาการใดอาการหนึ่ง แม้ว่าจะชอบทำหรือไม่ชอบทำก็ตาม ในสภาพการณ์ที่กำหนดไว้

วราภรณ์ รุ่งเรืองกลกิจ (2550:12) กล่าวถึงการจงใจว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของผู้บริหารในการที่จะทำให้บุคคลกรทุ่มเทความรู้ ความสารถ ทักษะ กำลังกาย กำลังใจให้แก่งานขององค์กร เป็นสิ่งที่จะช่วยเสริมสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่บุคลากรแต่ละคน เสริมสร้างความรู้สึกรักศรัทธาที่ดีและความจงรักภักดีต่อผู้บริหารและองค์กร สร้างความมั่นใจในความมั่นคงขององค์กร ช่วยกระตุ้นให้เกิดความริเริ่มสร้างสรรค์ สร้างวิสัยทัศน์ ช่วยควบคุม กำกับ การปฏิบัติงานให้ดำเนินไปอย่างราบรื่น และบรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพ นำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าทั้งบุคลากรและองค์กร อีกทั้งยังช่วยแบ่งเบาภาระผู้บังคับบัญชาในการติดตาม กำกับ ควบคุมการปฏิบัติงานของบุคลากร เพราะบุคลากรทุกคนจะทุ่มเทความพยายามให้กับงานอย่างเต็มที่ จึงกล่าวได้ว่า การจงใจนั้นมีความสำคัญทั้งต่อบุคลากร ต่อผู้บริหารและต่อองค์กรด้วย

สรุปได้ว่าแรงจูงใจ หมายถึง สิ่งต่างๆ องค์กรประกอบหรือแรงภายในที่กระตุ้นให้บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อตอบสนองความพึงพอใจ โดยมีทิศทางที่ชัดเจนหรือเพื่อให้พฤติกรรมบรรลุจุดมุ่งหมาย

4.4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ

1) ทฤษฎีของ Maslow

Maslow กล่าวว่า ความต้องการของมนุษย์มีมากมายหลายอย่างด้วยกัน ดังนั้นเขาจึงได้จัดวางลำดับความต้องการออกเป็นขั้นๆ โดยที่มนุษย์จะมีความต้องการขั้นสูงๆ ได้นั้นก็ต้องได้รับการสนองความต้องการในขั้นต้นเสียก่อน (พวงเพชร, 2531: 45- 53)

Maslow ได้แบ่งความต้องการของมนุษย์ออกได้เป็น 5 ลำดับขั้น ดังนี้

1. ความต้องการทางสรีรวิทยา (Physiological Need) เป็นความต้องการพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการดำรงชีวิต ได้แก่ อาหาร น้ำ อากาศ เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค การขับถ่าย การหายใจ ความต้องการทางเพศ เป็นต้น
2. ความต้องการความปลอดภัย (Safety and Security Need) เป็นความต้องการการปกป้องคุ้มครอง ความเป็นปึกแผ่น ความรู้สึกที่ปลอดภัยไม่มีสิ่งคุกคาม ไม่มีควมวิตกกังวล ความมั่นคงทางจิตใจและความปลอดภัยทางกาย
3. ความต้องการทางสังคม (Social Needs) เป็นความต้องการการยอมรับความรักอยากเป็นส่วนหนึ่งของกลุ่มที่ตนเกี่ยวข้อง เป็นต้น
4. ความต้องการการยอมรับและการยกย่อง (Esteem Needs) เป็นความต้องการที่จะให้ตนเองมีคุณค่าในสายตาของตนเองและผู้อื่น เมื่อความต้องการการยอมรับ ได้รับการตอบสนองจนเป็นที่พอใจแล้ว จะทำให้คนรู้สึก มีความเชื่อมั่น มีคุณค่า มีพลัง มีสมรรถภาพ และมีความสมดุลที่จะอยู่อย่างมีประโยชน์ และมีความสำคัญในสังคม

5. ความต้องการความสำเร็จ (Self-Actualization Needs) เป็นความต้องการที่บุคคลต้องการที่จะพัฒนาความสามารถของตนเองให้สูงขึ้น ความพยายามของมนุษย์ที่จะทำให้บุคคลอื่นยอมรับนับถือรวมกับความต้องการและความสำเร็จของตนเอง

2) ทฤษฎีของ Alderfer's E.R.G

Clayton Alderfer เสนอทฤษฎี E.R.G ซึ่งตรงกับแนวความคิดของ Maslow ที่ว่าความต้องการของบุคคลนั้นถูกจัดวางเป็นลำดับขั้น โดย Alderfer ได้จัดลำดับความต้องการของมนุษย์ไว้ดังนี้

1. ความต้องการการดำรงชีวิตอยู่ได้ (Existence Needs) เช่น ความต้องการอาหาร อากาศน้ำ รายได้และการทำงาน เป็นความต้องการที่ตรงกับความต้องการทางสรีระและความต้องการความมั่นคงและความปลอดภัยของ Maslow
 2. ความต้องการติดต่อสัมพันธ์กัน (Relatedness Needs) บุคคลพึงพอใจที่มีสังคมและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล เป็นความต้องการที่ตรงกับความต้องการทางสังคมของ Maslow เป็นความต้องการที่มีความหมายในการติดต่อสัมพันธ์กันในทางสังคม
 3. ความต้องการการเจริญก้าวหน้า (Growth Needs) บุคคลต้องการที่จะสร้างสรรค์หรือมีความเจริญเติบโตในการทำงาน เป็นความต้องการที่ตรงกับความต้องการการยอมรับนับถือ และความต้องการความสำเร็จของ Maslow เป็นความต้องการเพื่อพัฒนาศักยภาพอย่างหนึ่ง
- ซึ่งทฤษฎีของ Alderfer นั้นกล่าวว่า เมื่อบุคคลไปไม่ถึงเป้าหมาย หรือความต้องการ หรือเป้าหมายไม่ประสบความสำเร็จ บุคคลนั้นจะเกิดกระบวนการถดถอย (Frustration-regression Process) คือ ลดความต้องการนั้นลงหรือเปลี่ยนเป้าหมาย เพื่อไปสู่ความต้องการใหม่หรือเป้าหมายใหม่ที่ต่ำกว่าได้ ซึ่งแตกต่างจาก Maslow ที่ความต้องการแต่ละขั้นต้องได้รับการตอบสนองก่อนจึงจะสามารถก้าวสู่ความต้องการในขั้นสูงถัดไปได้

3) ทฤษฎีของ David McClelland

McClelland ได้เสนอทฤษฎี Learned Needs Theory เป็นแรงจูงใจที่มีเนื้อหาใกล้เคียงกับหลักการของการเรียนรู้ เขาเชื่อว่าความต้องการทั้งหลายนั้นเป็นสิ่งที่ได้รับการอบรมในสังคมนั้น ๆ ซึ่งทฤษฎีนี้ ประกอบด้วยแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Need for achievement) แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ (Need for affiliation) และแรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Need for power) โดย McClelland แนะนำว่า เมื่อบุคคลมีความต้องการสูง ความต้องการนี้จะกระตุ้นบุคคลนั้นให้เกิดพฤติกรรมเพื่อนำไปสู่ความพึงพอใจ (อ้างถึงใน อริยา คูหา 2545: 32-39)

McClelland ให้ความเห็นว่า การอบรมเลี้ยงดูเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะพัฒนาแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ เนื่องจากแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์เป็นลักษณะของบุคลิกภาพที่คงเส้นคงวา (Stability) แน่นอน เปลี่ยนแปลงยาก (Unchangeable) และมีพัฒนาการมาตั้งแต่วัยทารกไปจนถึงวัยผู้ใหญ่ ซึ่งแรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์เป็นดัชนีบ่งชี้ถึงควมมีคุณภาพของทรัพยากรมนุษย์ประกอบด้วยความต้องการ 3 ประการดังนี้

1. แรงจูงใจใฝ่สัมฤทธิ์ (Need for achievement) คือ ความต้องการความสำเร็จเกี่ยวกับตนเอง สามารถกระตุ้นตนเองได้ มองเห็นมาตรฐานของความเป็นเลิศ ตั้งเป้าหมายการทำงานไว้สูงแต่เป็นเป้าหมายที่เป็นจริง มีการวางแผนการทำงานล่วงหน้า ต้องการการตอบกลับของผลการกระทำในทันทีและอย่างชัดเจน และมีความรับผิดชอบในสิ่งที่ทำ รับผิดชอบในการแก้ปัญหาเสมอซึ่งความต้องการความสำเร็จนี้เป็นเครื่องกระตุ้นและเป็นเครื่องมือให้เกิดพฤติกรรมเกี่ยวกับการประกอบการด้วย

2. แรงจูงใจใฝ่อำนาจ (Need for power) คือ ความต้องการ โน้มน้ำว บังคับ และมีอิทธิพลเหนือผู้อื่น ซึ่งอำนาจนั้นมีอยู่ 2 อย่างคือ อำนาจส่วนบุคคล (Personalized power) และอำนาจทางสังคม (Socialized power) อำนาจส่วนบุคคลนั้น มักจะต้องการควบคุมและจัดการผู้อื่นเพื่อความพอใจส่วนตัว ส่วนอำนาจทางสังคม จะเป็นอำนาจที่สูงขึ้นโดยเน้นสิ่งที่เป็นผลดีต่อองค์กรหรือสังคม

3. แรงจูงใจใฝ่สัมพันธ์ (Need for affiliation) คือ ความต้องการความใกล้ชิดเป็นส่วนตัวและการสร้างมิตรภาพจากผู้อื่น ชอบคนอื่นและต้องการให้ผู้อื่นชอบตน ต้องการการยอมรับ และต้องการการให้อภัย แสวงหาความสัมพันธ์อันอบอุ่นและมิตรภาพในหน่วยงาน ไม่สนใจแผนงานล่วงหน้าของหน่วยงาน แต่ชอบงานที่สามารถอยู่กับคนอื่นได้ และช่วยคนอื่นได้

ในความต้องการทั้ง 3 ชนิดนี้ ความต้องการความสำเร็จเป็นความต้องการที่มีความหมายและความสำคัญต่อการทำงานมากที่สุด ความต้องการความสำเร็จเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่ความเจริญก้าวหน้า เพราะคนที่ชอบทำอะไรให้ดีขึ้นกว่าเดิมนั้น เป็นผู้ที่มีความกระตือรือร้นในการทำงาน และสร้างความเจริญให้กับหน่วยงาน อันเป็นรากฐานที่มั่นคงของการพัฒนาองค์กรนั่นเอง

ผู้วิจัยเห็นว่า แรงจูงใจและสวัสดิการสำหรับข้าราชการในเรือนจำและทัณฑสถานนั้น เป็นเครื่องมือในการกระตุ้นให้เกิดความรู้สึกพึงพอใจและมีกำลังใจต่อการปฏิบัติหน้าที่ อาทิ การได้รับความไว้วางใจหรือได้รับมอบหมายจากผู้บังคับบัญชาให้ปฏิบัติหน้าที่ที่สำคัญ การได้รับการพิจารณาความดีความชอบมากขึ้น การได้รับเครื่องอุปโภค บริโภคทุกเดือน เป็นต้น

5. แนวคิดเกี่ยวกับความสำเร็จ

5.1 ความหมาย

พจนานุกรมนักเรียน ฉบับเฉลิมพระเกียรติ พ.ศ. 2530 ได้ให้นิยามและคำจำกัดความเกี่ยวกับความหมายของคำว่า สำเร็จ หมายถึง เสร็จ ถึง หรือ ได้ผลสมประสงค์ ส่วนคำว่า ประสิทธิภาพ นั้นหมายถึง ผลสำเร็จหรือผลที่เกิดขึ้น ซึ่งทั้งสองคำนี้มีความหมายเดียวกัน ผู้วิจัยได้นำแนวคิดของนักวิชาการต่างๆ ที่ให้คำจำกัดความของความสำเร็จหรือประสิทธิผลมานำเสนอ ดังนี้

จีออร์โกโปโลสและเทนเนงบัม (Georgopoulos and Tenengbaum, 1957: 53 อ้างถึงใน ธรณี (กิริติบุตร) มหานนท์ 2529: 65) ได้ให้ความหมายประสิทธิภาพขององค์การว่าหมายถึง การที่องค์การในฐานะที่เป็นระบบทางสังคมสามารถบรรลุถึงวัตถุประสงค์ได้โดยทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่โดยไม่ทำให้ทรัพยากรและหนทางเสียหาย และโดยไม่สร้างความเครียดที่ไม่สมควรแก่สมาชิก

แคปโลว์ (Caplow, 1964: 21 อ้างถึงใน ธรณี (กิริติบุตร) มหานนท์ 2529: 30) เสนอไว้ว่าประสิทธิภาพขององค์การสามารถวัดได้จากตัวแปรเหล่านี้ คือ (1) ความมั่นคงในระยะยาว (Stability) (2) การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของส่วนประกอบขององค์การ (Integration) (3) ความเต็มใจของคนในองค์การในอันที่จะยังคงมีส่วนร่วมในองค์การต่อไป (Voluntarism) และ (4) การบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ (Achievement) (Cap low, Theodore. Principles of organization, New York: Harcourt, Brace & World, 1964.)

ทอลคอตท์ (Talcott, 1964: 40 ; อ้างถึงใน ธรณีย์ (กิริติบุตร) มหานนท์ 2529: 5) เสนอแนวคิดเกี่ยวกับการใช้ความเป็นระบบขององค์การเป็นเครื่องวัดความมีประสิทธิภาพขององค์การ โดยให้ชื่อว่า AGIL ซึ่งระบุถึงกิจกรรม 4 ประเภทที่ทุกองค์การจำเป็นต้องกระทำซึ่งประกอบไปด้วย (1) การปรับตัวต่อสิ่งแวดล้อม (Adaptation to the environment) (2) การบรรลุถึงเป้าหมาย (Goal attainment) (3) การประสานเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ซึ่งนำไปสู่ความมั่นคงทางสังคม (Integration –social stability) และ(4) สิ่งที่ยังซ่อนเร้นอยู่ภายใน (Latency) ซึ่งหมายถึง การรักษารูปแบบ (Pattern maintenance) หรือการธำรงไว้ซึ่งสัญลักษณ์ทางวัฒนธรรม และการกระตุ้นจิตใจ

เอตซีโอนี (Etzioni , 1964: 6) บาร์นาร์ด (Barnard) สเตียร์ และคณะ (Steers and Others 1985: 72) อ้างถึงใน ภูษิตา อินทรประสงค์ (2539: 27-28) กล่าวว่า ประสิทธิภาพเป็นตัวที่ใช้ในการตัดสินวัตถุประสงค์ขององค์การได้ดีที่สุด ว่าบรรลุเป้าหมายขององค์การตามที่เป็นจริง

ฟรีดแลนเดอร์และพิกเคิล (Friedlander and Pickle, 1975 อ้างถึงใน เทพศักดิ์ บุญยรัตพันธุ์ 2536: 21-22) กล่าวว่าไว้ว่า องค์ประกอบสำคัญของความมีประสิทธิภาพก็คือ ความมากน้อยของการที่องค์การสนองต่อความต้องการของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งลูกค้าซึ่งวัดได้จากสิ่งที่ได้รับจากหน่วยงานในแง่ของคุณภาพสินค้าและบริการ ปริมาณความเรียบร้อย และมาตรฐาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการให้บริการสาธารณะได้เป็นอย่างดี โดยมองประสิทธิภาพในกรอบที่กว้างขึ้น โดยเน้นทั้งในแง่ของเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ ความรวดเร็ว รวมทั้งการมีมนุษยสัมพันธ์ที่ดี

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ความสำเร็จในการบริหารระบบงานของกรมราชทัณฑ์นั้น สามารถตรวจสอบได้จากรายงานผลการปฏิบัติราชการประจำปีที่ได้ทำข้อตกลงกับกระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นไปตามระบบการบริหารราชการที่ กพร.กำหนดไว้ ส่วนความสำเร็จในการบริหารระบบการควบคุมผู้ต้องขังนั้น เกิดจากผลในการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆของเรือนจำและทัณฑสถานได้บรรลุตัวชี้วัดที่ได้ทำข้อตกลงกับกรมราชทัณฑ์เช่นกัน ได้แก่ อัตราหลบหนีสำเร็จจากที่ควบคุมหรือคุมขัง ร้อยละ 0 จำนวนครั้งของการก่อเหตุร้ายในที่ควบคุมหรือคุมขัง ไม่เกินปีละ 2 ครั้ง และไม่พบการลักลอบใช้โทรศัพท์เพื่อส่งข้อความเสียดสีทุกกรณี

5.2 ปัจจัยความสำเร็จ

ความสำเร็จในองค์การปัจจุบันนิยมใช้ตัวชี้วัดเป็นเครื่องมือ โดยอาจจะวัดได้หลายมิติ อาทิ มิติทางเศรษฐศาสตร์ความสำเร็จ คือ ผลกำไร (Profit) หรือประโยชน์ที่เกิดจากการลงทุน มิติของผู้จัดการฝ่ายผลิต ความสำเร็จหมายถึง คุณภาพหรือปริมาณของผลผลิตที่เป็นสินค้าหรือบริการ มิติของนักวิทยาศาสตร์การวิจัย ความสำเร็จหมายถึงจำนวนของสิ่งประดิษฐ์ใหม่ๆ หรือผลผลิตใหม่ๆ และในมิติของนักสังคมศาสตร์ความสำเร็จจะพิจารณาจากคุณภาพชีวิตของมนุษย์ว่า เป็นอย่างไร ในส่วนมิติของภาครัฐ(http://secretary.mots.go.th/develop/ewt_news.php?nid=481&filename=index) มีปัจจัยแห่งความสำเร็จที่สำคัญๆ ได้แก่

1. ผู้บริหารจะต้องมีความมุ่งมั่นและเห็นความสำคัญของการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐและควรมีการสื่อสารทั่วทั้งองค์กรเพื่อให้มีการทำงานเป็นทีมแบบมีส่วนร่วม
2. มีการจัดสรรทรัพยากร ทางด้านงบประมาณ บุคลากรและเวลา รวมทั้งให้อำนาจในการตัดสินใจและการสนับสนุนแก่ทีมงาน และสร้างระบบที่เกี่ยวข้องให้พร้อม เช่น ระบบการสื่อสาร ระบบการเรียนรู้ เป็นต้น
3. มีการบริหารการเปลี่ยนแปลง คือ มีการสร้างระบบรองรับการเปลี่ยนแปลง มีการสื่อสารภายในองค์กรอย่างต่อเนื่อง และมีการบูรณาการแผนการเปลี่ยนแปลงทั้งหมดเข้าด้วยกัน

4. บุคลากร ในส่วนราชการจะต้องมีความรู้ความเข้าใจการพัฒนาคุณภาพ

การบริหารจัดการ ภาครัฐ และมีส่วนร่วมในการดำเนินการ

ในการดำเนินการตามแนวทางข้างต้นให้บรรลุผล องค์กรควรวางแผนการดำเนินการ และมอบหมายงานแก่ผู้รับผิดชอบในระดับต่างๆ จากภายในองค์กรและฝึกรอบรวมบุคลากรให้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับวิธีการทำงานที่มุ่งเน้นประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก

5.3 ความสำเร็จในการบริหารระบบการควบคุมผู้ต้องขัง

กรมราชทัณฑ์ได้จัดทำคู่มือการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของหน่วยงานภายในกรมราชทัณฑ์ (กรมราชทัณฑ์: 2551) โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติราชการ ซึ่งด้านการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถานจะหมายถึงผลของการปฏิบัติตามมาตรการต่างๆ ของเรือนจำและทัณฑสถานได้บรรลุตามเป้าประสงค์หรือตัวชี้วัดของกรมราชทัณฑ์ที่กำหนดไว้ ได้แก่ อัตราหลบหนีสำเร็จจากที่ควบคุมหรือคุมขัง จำนวนครั้งของการก่อเหตุร้ายในที่ควบคุมหรือคุมขัง และจำนวนครั้งของรายงานการตรวจค้นพบการใช้โทรศัพท์เพื่อส่งข้อความเสฟติด เป็นต้น ซึ่งเกณฑ์ดังกล่าวนี้ย่อมหมายถึง เรือนจำหรือทัณฑสถานที่ประสบความสำเร็จในการบริหารระบบการควบคุมผู้ต้องขังได้นั้นจะต้องมีผลการดำเนินงานได้บรรลุตัวชี้วัดทั้ง 3 ตัว ดังนี้

1) อัตราหลบหนีสำเร็จจากที่ควบคุมหรือคุมขัง หมายถึง เรือนจำและทัณฑสถานจะต้องควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้หลบหนีจากทั้งภายในและภายนอก โดยมีอัตราแหกหักหลบหนีสำเร็จต้องไม่เกินร้อยละ 0 ซึ่งเจ้าหน้าที่ไม่สามารถจับกุมตัวผู้ต้องขังที่หลบหนีได้ภายในเวลา 48 ชั่วโมง นับตั้งแต่หลบหนี

2) จำนวนครั้งของการก่อเหตุร้ายในที่ควบคุมหรือคุมขัง หมายถึง เรือนจำและทัณฑสถานจะต้องควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้มีการแหกหักออกไปจากสถานที่ควบคุม หรือก่อเหตุร้ายและความไม่สงบขึ้น การนับจำนวนครั้งของการก่อเหตุร้ายจะนับเมื่อเกิดเหตุการณ์ไม่สงบขึ้นโดยผู้ควบคุมดูแลไม่สามารถควบคุมให้กลับไปอยู่ในสถานการณปกติได้ภายใน 24 ชั่วโมง แต่เหตุการณ์ดังกล่าวก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพย์สินของทางราชการหรือของผู้อื่นหรือต่อชีวิตและร่างกายของเจ้าหน้าที่หรือผู้อื่น โดยกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนออกเป็น 5 ช่วง คือ มีรายงานการก่อเหตุร้ายในที่ควบคุมหรือคุมขัง 0 - 4 ครั้ง เท่ากับ 5 -1 คะแนน ตามลำดับ

3) จำนวนครั้งของรายงานการตรวจค้นพบการใช้โทรศัพท์เพื่อส่งข้อความเสฟติด หมายถึง เรือนจำและทัณฑสถานจะต้องควบคุมผู้ต้องขังไม่ให้มีการลักลอบใช้โทรศัพท์มือถือส่งการเพื่อค้ายาเสฟติดในทุกกรณี ซึ่งเรือนจำและทัณฑสถานจะดำเนินการป้องกันและปราบปรามยาเสฟติด โดยมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จัดนิทรรศการเผยแพร่ให้ความรู้เกี่ยวกับยาเสฟติดให้แก่

ผู้ต้องขัง ทำการคุ้มครองป้องกันเพื่อหาสารเสพติดจากผู้ต้องขัง ส่งเสริมการออกกำลังกายด้วยการจัดการแข่งขันกีฬาประเภทต่างๆ การหาข่าวทั้งภายในและภายนอกหน่วยงาน และทำการจับกุมตรวจค้นประจำทุกเดือน จากนั้นจึงรวบรวมข้อมูลจากผลการดำเนินงานด้านการป้องกันและปราบปรามยาเสพติดเพื่อรายงานเรือนจำกลางประจำเขต 6 และรายงานกรมราชทัณฑ์เป็นประจำทุกเดือน โดยกำหนดเกณฑ์การให้คะแนนออกเป็น 5 ช่วง คือ มีรายงานการตรวจค้นพบการใช้โทรศัพท์เพื่อส่งซื้อขายเสพติด 0 -4 ครั้ง เท่ากับ 5 -1 คะแนน ตามลำดับ

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับปัจจัยความสำเร็จในการบริหารระบบการควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำและทัณฑสถาน เขต 6 พบว่ายังไม่มีผู้วิจัยศึกษามาก่อน ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้นำเอางานวิจัยที่มีปัจจัยที่มีผล ส่งผล มีความสัมพันธ์หรือมีอิทธิพลต่อความสำเร็จมาเป็นแนวทางในการศึกษา ดังนี้

อรรถพงษ์ ถนิมพาสน์ (2537) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จของการดำเนินการตามโครงการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน กรณีศึกษาประชาชนที่อาศัยอยู่บนเกาะลิบงและเกาะพังงา โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาระดับความสำเร็จของการดำเนินการตามโครงการพัฒนาสาธารณสุขมูลฐาน ซึ่งมีประชากรในเกาะลิบงและเกาะพังงา จำนวน 180 ราย จำแนกเป็นหัวหน้าครอบครัว 100 ราย และผู้นำ 80 ราย ผลการวิจัยพบว่า

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในเกาะลิบง ได้แก่ ปัจจัยบทบาทและลักษณะการปฏิบัติงานของผู้นำและปัจจัยทัศนคติต่อการดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขมูลฐาน มีความสัมพันธ์ในระดับปานกลางค่อนข้างสูงกับระดับความสำเร็จกลุ่มจำเป็นพื้นฐาน

ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในเกาะพังงา เรียงตามลำดับ ได้แก่ ปัจจัยบทบาทและลักษณะการปฏิบัติงานของผู้นำ ปัจจัยระดับการมีส่วนร่วมการดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขมูลฐาน และปัจจัยลักษณะการมีส่วนร่วมการดำเนินกิจกรรมสาธารณสุขมูลฐาน มีความสัมพันธ์ระดับปานกลางและระดับสูงกับระดับความสำเร็จกลุ่มจำเป็นพื้นฐาน

ศรียุทธ ฤทธิชัย (2540) ได้ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการบริหารสถานศึกษาวิทยาลัยพณิชยการเชตุพน โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้ (1) ศึกษาความคิดเห็นของผู้บริหารและคณาจารย์เกี่ยวกับปัจจัยในการบริหารกับความสำเร็จของสถานศึกษา (2) ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างเกี่ยวกับปัจจัยในการบริหารกับความสำเร็จของสถานศึกษา (3) ศึกษาปัจจัยในการบริหารที่ส่งผลต่อ

ความสำเร็จของสถานศึกษา กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ผู้บริหารและคณาจารย์ในวิทยาลัยพณิชยการเชตุพน จำนวน 134 คน โดยเป็นผู้บริหาร 35 คนและคณาจารย์ 99 คน ผลการวิจัยพบว่า

ผู้บริหารและคณาจารย์มีความเห็นในภาพรวมว่า ปัจจัยด้านพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหาร พฤติกรรมของคณาจารย์ พฤติกรรมของนักเรียน และการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างคณาจารย์กับนักเรียนนักศึกษา เป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความสำเร็จของสถานศึกษา โดยมีค่าคะแนนเฉลี่ยอยู่ในระดับมาก

จากผลการวิจัยดังกล่าวจะเห็นว่าปัจจัยพฤติกรรมผู้นำของผู้บริหารนับว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำเร็จของทุกองค์การ ทั้งนี้เพราะผู้บริหารเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจที่จะกระทำหรือไม่กระทำการใดๆ ตามอำนาจที่มีอยู่ในตำแหน่งนั้นๆ ผู้บริหารในทุกองค์การจะต้องแสดงออกถึงพฤติกรรมผู้นำในลักษณะใดลักษณะหนึ่ง

ธนพร งามเสาวรศ (2543) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการใช้ระบบสารสนเทศในกรมสรรพสามิต มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการใช้ระบบสารสนเทศในกรมสรรพสามิต กระทรวงการคลัง กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาคือ ข้าราชการกรมสรรพสามิต จำนวน 340 คน ผลการวิจัยพบว่า

การมีส่วนร่วมของผู้ใช้และการอบรมของผู้ใช้ในระดับต่ำ ประสิทธิภาพด้านคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้ การสนับสนุนงบประมาณ ความรู้ความสามารถ ด้านระบบงานของบุคลากรคอมพิวเตอร์ อยู่ในระดับปานกลาง นโยบายของหน่วยงาน การสนับสนุนจากหัวหน้าหน่วยงาน ความรู้ความสามารถด้านเทคนิคของบุคลากรคอมพิวเตอร์ และความสามารถของบุคลากรคอมพิวเตอร์ในการติดต่อประสานงานกับผู้ใช้ในระดับสูง สำหรับความพึงพอใจคุณภาพระบบสารสนเทศของผู้ใช้ในระดับปานกลางและความพึงพอใจคุณภาพสารสนเทศของผู้ใช้ในระดับสูง

ในการทดสอบสมมติฐาน พบว่า การมีส่วนร่วมของผู้ใช้ นโยบายของหน่วยงาน การสนับสนุนจากหัวหน้าหน่วยงาน และความสามารถของบุคลากรคอมพิวเตอร์ในการติดต่อประสานงานกับผู้ใช้ เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลในเชิงบวกต่อความสำเร็จของการใช้ระบบสารสนเทศในกรมสรรพสามิต ขณะที่ปัจจัยอื่นๆ อันได้แก่ ประสิทธิภาพด้านคอมพิวเตอร์ของผู้ใช้ การฝึกอบรมของผู้ใช้ การสนับสนุนงบประมาณ ความรู้ความสามารถด้านเทคนิคของบุคลากรคอมพิวเตอร์ และความรู้ความสามารถด้านระบบงานของบุคลากรคอมพิวเตอร์ ไม่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการใช้ระบบสารสนเทศในกรมสรรพสามิต

อำนาจ แสงฉายเพ็ญ (2543) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของระบบสารสนเทศสาธาณสุขระดับสถานีนอนามัยในส่วนภูมิภาคของประเทศไทย มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของระบบสารสนเทศสาธาณสุขระดับสถานีนอนามัยในส่วนภูมิภาคของประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างคือ เจ้าหน้าที่ที่สถานีนอนามัยที่รับผิดชอบงานด้านสารสนเทศ จากสถานีนอนามัยแห่งละ 1 คน จำนวน 717 คน ผลการวิจัยพบว่า

ความสำเร็จของระบบสารสนเทศสาธาณสุขระดับสถานีนอนามัยอยู่ในระดับปานกลาง ทิศนคติต่อระบบสารสนเทศ การมีส่วนร่วมการพัฒนาระบบสารสนเทศของเจ้าหน้าที่ความพร้อมด้านอุปกรณ์ กระบวนการดำเนินการ นโยบายด้านสารสนเทศ และการสนับสนุนจากผู้บริหารระดับอำเภอและจังหวัด มีอิทธิพลทางบวก ส่วนทักษะด้านการวิเคราะห์ข้อมูลของเจ้าหน้าที่ที่มีอิทธิพลทางลบต่อความสำเร็จของระบบสารสนเทศสาธาณสุขระดับสถานีนอนามัย ปัจจัยดังกล่าว มีอิทธิพลร่วมกันทำนายความสำเร็จของระบบสารสนเทศได้ร้อยละ 29.5 ที่ระดับนัยสำคัญ .05 ส่วนปัจจัยด้านทักษะด้านเทคนิคคอมพิวเตอร์ไม่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของระบบสารสนเทศสาธาณสุขระดับสถานีนอนามัย

ข้อเสนอแนะจากการวิจัย คือ หน่วยงานสาธาณสุขระดับอำเภอ จังหวัดและส่วนกลาง ควรสนับสนุนอุปกรณ์การดำเนินงานด้านสารสนเทศ พัฒนาทักษะด้านเทคนิคคอมพิวเตอร์ให้กับเจ้าหน้าที่สถานีนอนามัย กำหนดนโยบายที่ชัดเจน สร้างความร่วมมือในการวางแผนการเก็บข้อมูลและการใช้ประโยชน์สารสนเทศและเปิดโอกาสให้กับเจ้าหน้าที่สถานีนอนามัยมีส่วนร่วมพัฒนาระบบสารสนเทศสาธาณสุข

นพเก้า ไพลิน (2545) ได้ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร: ศึกษาเฉพาะกรณีโรงงานกลุ่มบริษัทโตชิบาประเทศไทย การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาระดับความคิดเห็นของพนักงานโรงงานกลุ่มบริษัทโตชิบาประเทศไทย ที่มีต่อปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร (2) เปรียบเทียบระดับความคิดเห็นของพนักงานของโรงงานกลุ่มบริษัทโตชิบาประเทศไทย ที่มีต่อปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรประเทศไทย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยคือพนักงานของโรงงานกลุ่มบริษัทโตชิบาประเทศไทย จำนวน 388 คน ผลการวิจัยพบว่า

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กรของพนักงานโรงงานกลุ่มบริษัทโตชิบาประเทศไทย พบว่า ระดับความคิดเห็นต่อปัจจัยรวมทุกด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยมีระดับความคิดเห็นมากอยู่ 1 ด้านได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับค่านิยมร่วมขององค์กร นอกเหนือจากนั้นอยู่ในระดับความคิดเห็นปานกลางเรียงลำดับจากมากไปหาน้อย

ได้แก่ ปัจจัยเกี่ยวกับกลยุทธ์ขององค์กร ทักษะขององค์กร รูปแบบการบริหารองค์กร โครงสร้างขององค์กร พนักงานขององค์กร และระบบภายในองค์กรตาม ลำดับ

ผลการวิจัยพบว่า ความแตกต่างกันทางด้านเพศ อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งหน้าที่ในการทำงาน ไม่มีความสัมพันธ์ต่อระดับความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร แต่ประสบการณ์ในการทำงานมีความสัมพันธ์ต่อระดับความคิดเห็นที่มีต่อปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานขององค์กร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านระบบภายในองค์กร ด้านพนักงานขององค์กร และด้านค่านิยมร่วมขององค์กร ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งนี้คือ องค์กรควรให้ความสำคัญต่อความคิดเห็นของพนักงานให้มากขึ้น และควรที่จะทำการสร้างเสริมขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานแก่พนักงานให้เพิ่มมากขึ้น

ปาริฉัตร เข้มสุข (2546) ศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ: มุมมองข้าราชการไทย การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ระดับความสำเร็จของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และเสนอกลยุทธ์ในการสร้างความสำเร็จของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐจากมุมมองของข้าราชการไทย กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ ข้าราชการกรมสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานกระทรวงแรงงาน จำนวน 244 คน ผลการวิจัยพบว่า

ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับความสำเร็จของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ ได้แก่

1) ผู้นำสนับสนุนแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 2) ขอบข่ายของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ 3) ค่านิยมของข้าราชการ 4) ปรัชญาของระบบราชการ และ 5) เครื่องมือและวิธีการที่ใช้ในแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และสามารถใช้เป็นตัวพยากรณ์คาดคะเนความสำเร็จของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ซึ่งประสิทธิภาพของการพยากรณ์มีค่าเท่ากับร้อยละ 56.3 ส่วนความคิดเห็นต่อความสำเร็จของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทั้งนี้กลยุทธ์ที่ควรนำมาสนับสนุนเพื่อให้การดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐประสบความสำเร็จตามลำดับคือ การติดตามและประเมินผลแผนอย่างต่อเนื่อง การอบรมและสัมมนาอย่างต่อเนื่อง

ปัทมา สอนอาจ (2548) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารเชิงกลยุทธ์ของสหกรณ์การเกษตรนิคมสร้างตนเองลำตะคอง จำกัด จังหวัดนครราชสีมาในปี 2547 วัตถุประสงค์ของการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ เพื่อศึกษาการดำเนินงาน แนวทางการบริหารงานเชิงกลยุทธ์ปัจจัยที่มีผลทำให้สหกรณ์ดำเนินงานประสบความสำเร็จ ความพึงพอใจและการมีส่วนร่วมของสมาชิกปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของสหกรณ์ ประชากรที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ คือ คณะกรรมการสหกรณ์

การเกษตรนิคมฯลำตะคอง จำกัด จำนวน 4 คน และสมาชิกของสหกรณ์การเกษตรนิคมฯลำตะคอง จำกัด จำนวน 250 คน ผลการวิจัยพบว่า

ปัจจัยที่ทำให้สหกรณ์การเกษตรนิคมสร้างตนเองลำตะคองประสบความสำเร็จในการบริหารเชิงกลยุทธ์ได้แก่ (1) บทบาทและการมีส่วนร่วมของสมาชิกอย่างจริงจัง (2) ความสามารถในการบริหารจัดการของคณะกรรมการดำเนินการและพนักงาน (3) ความคิดริเริ่มในการจัดการโดยการจัดทำแผนกลยุทธ์ (4) การมีความมั่นคงทางการเงิน (5) การจัดกิจกรรมสาธารณะประโยชน์และการจัดสวัสดิการแก่สมาชิก กรรมการและพนักงาน (6) การที่ไม่มีข้อบกพร่องในการดำเนินงาน (7) การมีผลงานเป็นที่ยอมรับของสมาชิกและบุคคลทั่วไป และ (8) การที่มีเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์ดูแลและให้คำแนะนำอย่างสม่ำเสมอ

กิตติคุณ บุตรคุณ (2549) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ : กรณีศึกษาจังหวัดอุดรธานี การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาความสำเร็จในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดอุดรธานี (2) ศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดอุดรธานี (3) ศึกษาปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดอุดรธานี กลุ่มตัวอย่างเป็นข้าราชการพลเรือนสังกัดราชการส่วนกลางจำนวน 204 คน และส่วนภูมิภาคจำนวน 179 คน รวมจำนวน 383 คน ผลการวิจัยพบว่า

ข้าราชการในจังหวัดอุดรธานี เห็นว่า การบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการของจังหวัดอุดรธานีประสบความสำเร็จ ปัจจัยทั้ง 7 ด้าน ประกอบด้วยด้านโครงสร้างองค์กร ด้านยุทธศาสตร์ขององค์กร ด้านระบบงานขององค์กร ด้านรูปแบบการบริหารขององค์กร ด้านบุคลากรขององค์กร ด้านความรู้และทักษะขององค์กร และด้านค่านิยมร่วมขององค์กร อย่างน้อยหนึ่งปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ

นอกจากนี้หากพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ปัจจัยด้านบุคลากรขององค์กร และด้านค่านิยมร่วมขององค์กร มีผลต่อความสำเร็จในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ปัจจัยที่เป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการมากที่สุด คือ ด้านบุคลากรขององค์กร รองลงมา คือ ด้านโครงสร้างขององค์กร

สร้อยสน สุจริต (2549) ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำการจัดการความรู้มาใช้ในองค์กร: กรณีศึกษาสำนักข่าวกรองแห่งชาติ การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาความสำเร็จของการนำการจัดการความรู้มาใช้ในสำนักข่าวกรองแห่งชาติ 2) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จของการนำการจัดการความรู้มาใช้ในสำนักข่าวกรองแห่งชาติ และ 3) เพื่อเสนอแนะแนว

ทางการจัดการความรู้มาใช้ในสำนักข่าวกรองแห่งชาติ กลุ่มตัวอย่างที่ในการวิจัยครั้งนี้เป็นข้าราชการสำนักข่าวกรองแห่งชาติ จำนวน 278 คน ผลการวิจัยพบว่า

ความสำเร็จในการนำการจัดการความรู้มาใช้ในสำนักข่าวกรองแห่งชาติอยู่ในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 74.5 อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับ .05 และตัวแปรอิสระที่สามารถอธิบายถึงปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการนำการจัดการความรู้มาใช้ในสำนักข่าวกรองแห่งชาติ จำนวน 3 ตัวแปร เรียงลำดับตามตัวแปรที่มีอิทธิพลมากที่สุด ได้แก่ ตัวแปรด้านความรู้ความเข้าใจ ตัวแปรด้านวัฒนธรรมองค์กร และตัวแปรด้านความชัดเจนของนโยบายและกลยุทธ์

สำหรับประเด็นปัญหาอุปสรรคของกลุ่มตัวอย่างและการวิจัยคือ ข้าราชการบางส่วนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับภารกิจด้านการจัดการความรู้และขาดการแบ่งปันความรู้ วัฒนธรรมการทำงานที่ไม่เอื้อต่อการดำเนินกิจกรรมด้านการจัดการความรู้มากนัก เนื่องจากมีภารกิจในการปฏิบัติงานมาก นอกจากนี้ยังขาดการประชาสัมพันธ์ภายในหน่วยงานที่ดี อุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ไม่เพียงพอและไม่ทันสมัย ซึ่งอาจส่งผลให้การดำเนินการด้านการจัดการความรู้อาจไม่เป็นไปตามแผน

มีข้อเสนอแนะคือ องค์กรควรได้รับการสนับสนุนส่งเสริมจากผู้บังคับบัญชาโดยชักจูงให้ข้าราชการมีความรู้ความเข้าใจและเห็นถึงประโยชน์ของการจัดการความรู้โดยปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรที่เต็มใจแลกเปลี่ยนความรู้ซึ่งกันและกัน มีหน่วยงานกลางด้านการจัดการความรู้เพื่อแลกเปลี่ยนประสบการณ์และความรู้ มีการประชาสัมพันธ์เผยแพร่ความรู้อย่างทั่วถึงและต่อเนื่อง และการเข้าถึงแหล่งข้อมูลที่ค้นหาได้ง่าย สะดวก และทันสมัย และควรสนับสนุนอุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นและทันสมัย

วิรศักดิ์ ไตรคำ (2549) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของระบบประกันคุณภาพการศึกษาของสถานศึกษาขั้นพื้นฐาน สังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศกนศร การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาสภาพการดำเนินงานของระบบประกันคุณภาพการศึกษาภายในของสถานศึกษาที่มีผลการประเมินระดับดี (2) ศึกษาปัจจัยในการดำเนินงานของสถานศึกษาดังกล่าว (3) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานของสถานศึกษาของระบบประกันคุณภาพการศึกษา กลุ่มตัวอย่างคือ สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศกนศร 139 แห่ง โดยมีผู้บริหารสถานศึกษา 139 คน และครูกรรมการประกันคุณภาพการศึกษา 416 คน รวมทั้งสิ้น 555 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. สถานศึกษาขั้นพื้นฐานสังกัดสำนักงานเขตพื้นที่การศึกษาศกนศร ที่มีผลการประเมินระดับดีมีค่าเฉลี่ยตั้งแต่ 2.57 ขึ้นไปและไม่มีมาตรฐานใดอยู่ในระดับปรับปรุง คิดเป็นร้อยละ 31.86

2. ปัจจัยด้านคน ด้านระบบและด้านการจัดการ ในสถานศึกษาที่มีผลการประเมินระดับดี ซึ่งถือว่ามีความสำเร็จในการประกันคุณภาพมีการปฏิบัติอยู่ในระดับมาก

3. ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการประกันคุณภาพการศึกษาคือ ปัจจัยด้านคน โดยมีอำนาจพยากรณ์ร้อยละ 47.20 สำหรับปัจจัยย่อยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการประกันคุณภาพการศึกษา ได้แก่ ภาวะผู้นำ ระบบการดำเนินงาน ขอบข่ายความรับผิดชอบ และความร่วมมือของทุกคน มีอำนาจพยากรณ์ร้อยละ 54.30

วันดี กิมล่อง (2549) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการให้บริการของประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบล: กรณีศึกษาจังหวัดนครศรีธรรมราช การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ประเมินความสำเร็จในการให้บริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช (2) ศึกษาปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในการให้บริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช (3) เสนอแนะแนวทางปรับปรุงและพัฒนากระบวนการให้บริการประชาชนขององค์การบริหารส่วนตำบลในเขตจังหวัดนครศรีธรรมราช กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ ประชาชนผู้รับบริการ จำนวน 400 คน และเจ้าหน้าที่ผู้ให้บริการ จำนวน 286 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความสำเร็จในการให้บริการประชาชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับมากกว่าร้อยละ 70 โดยได้ค่าจากการทดสอบ นัยสำคัญน้อยกว่า .05 และค่าที่ มากกว่า 0 ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานที่ตั้งไว้

2. การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยต่างๆ กับระดับประสิทธิผลและประสิทธิภาพ พบว่า ปัจจัยหลักการบริการสาธารณะ ระบบการให้บริการ การมีส่วนร่วมของประชาชน และพฤติกรรมการให้บริการ มีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิผลการให้บริการประชาชน และปัจจัยด้านความพร้อมของทรัพยากรการบริหาร และกระบวนการบริหารจัดการมีความสัมพันธ์เชิงบวกกับประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติระดับ .05

จากการวิจัย มีข้อเสนอแนะในการพัฒนาการบริการ ได้แก่ การพัฒนาหลักการบริการสาธารณะ การพัฒนาระบบการให้บริการ การพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชน การพัฒนาพฤติกรรมการให้บริการ การพัฒนาความพร้อมของทรัพยากรการบริหารและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการ

ชวนพิศ ปลูกสร้าง (2550) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของกรมอู่ศูนย์มวิทยา การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) ศึกษาระดับความสำเร็จในการจัดการความรู้ของกรมอู่ศูนย์มวิทยา 2) ศึกษาระดับการรับรู้ในการจัดการความรู้ของข้าราชการ 3) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของกรมอู่ศูนย์มวิทยา และ 4) เสนอแนะแนวทางการพัฒนาสู่องค์กรแห่งการเรียนรู้ของกรมอู่ศูนย์มวิทยา โดยมีกลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยเป็นข้าราชการกรมอู่ศูนย์มวิทยาทั่วประเทศ จำนวน 279 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ระดับความสำเร็จในการจัดการความรู้ของกรมอุตุฯอยู่ในระดับน้อยกว่าร้อยละ 70

2. ระดับการรับรู้ในการจัดการความรู้ของกรมอุตุฯอยู่ในระดับน้อย โดยข้าราชการในระดับต่างๆ มีการรับรู้แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

3. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการจัดการความรู้ของกรมอุตุฯมีจำนวน 3 ตัวแปร ได้แก่ กระบวนการจัดการความรู้ วัฒนธรรมองค์การและภาวะผู้นำ โดยทั้ง 3 ตัวแปรสามารถอธิบายตัวแปรตามที่มีความสัมพันธ์กันได้ร้อยละ 73 ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05

พรทิพย์ ชมเดช (2550) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ: กรณีศึกษากรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ (1) ศึกษาประเมินระดับความสำเร็จในการนำระบบการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ในกรมควบคุมโรค (2) ศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ในกรมควบคุมโรค (3) ศึกษาปัญหาอุปสรรคและเสนอแนะแนวทางในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐมาใช้ในกรมควบคุมโรค กลุ่มตัวอย่างประกอบด้วย ข้าราชการและพนักงานราชการในสังกัดกรมควบคุมโรค จำนวนทั้งสิ้น 356 คน ผลการวิจัยพบว่า

1. ความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในกรมควบคุมโรคอยู่ในระดับต่ำกว่าร้อยละ 80 อย่างมีนัยสำคัญ

2. ปัจจัยด้านระบบงาน การมีส่วนร่วมของบุคลากร ภาวะผู้นำ โครงสร้างองค์การ ค่านิยมร่วมและวัฒนธรรมองค์การ และทักษะของบุคลากรมีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในกรมควบคุมโรค

3. ปัญหาอุปสรรคในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐในกรมควบคุมโรค คือ บุคลากรยังขาดอุปสรรค ความรู้ ความเข้าใจ รวมทั้งการถ่ายทอดความรู้ยังไม่ครอบคลุมบุคลากรทุกระดับ สำหรับข้อเสนอแนะคือ ผู้บริหารระดับสูงควรกำหนดนโยบายและทิศทางในการดำเนินการที่ชัดเจนและมีการถ่ายทอดให้ทั่วทั้งองค์การ รวมทั้งควรมีการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจให้แก่บุคลากร คณะทำงานและควรเปิดโอกาสให้บุคคลรุ่นใหม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ

จากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวกับปัจจัยที่มีผล/ส่งผล/มีความสัมพันธ์/มีอิทธิพลต่อความสำเร็จในการบริหารงานของหน่วยงานอื่น ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ดังตาราง 2.1 และ 2.2

ตารางที่ 2.1 (ต่อ)

ปัจจัย	ผู้วิจัย					
	ศรัทธา สุจริต	วิริยะ ไถ่ทร	วินัย อดทน	ความเพียร	ความซื่อสัตย์	ความกล้าหาญ
1. โครงสร้าง						✓
2. นโยบาย/แผนงาน	✓					
3. ระบบงาน/กระบวนการดำเนินการ		✓	✓	✓	✓	✓
4. หลักการ/รูปแบบการบริหาร				✓		
5. บุคลากร		✓				
6. ความรู้/ทักษะ/ความสามารถ	✓					✓
7. วัฒนธรรม/ค่านิยมร่วม/ทัศนคติ	✓				✓	✓
8. ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์	✓					
9. ผู้นำ		✓			✓	✓
10. พฤติกรรม/คุณลักษณะผู้นำ				✓		
11. ปฏิสัมพันธ์						
12. เครื่องมือ/อุปกรณ์						
13. ทรัพยากร/งบประมาณ						
14. แรงจูงใจ/สวัสดิการ						
15. ผลงาน						
16. การมีส่วนร่วม		✓	✓			✓
17. บทบาทผู้นำ						
18. การสนับสนุนหัวหน้าหน่วยงาน						
19. ข้อบกพร่อง						
20. ความรับผิดชอบ		✓				

จากตารางที่ 2.1 จะเห็นได้ว่าปัจจัยที่มีผล/ส่งผล/มีความสัมพันธ์/มีอิทธิพลต่อความสำเร็จ คือ

- | | |
|---------------------------------|--------------------------------|
| 1. โครงสร้าง | 11. ปฏิสัมพันธ์ |
| 2. นโยบาย/แผนงาน | 12. เครื่องมือ/อุปกรณ์ |
| 3. ระบบงาน/กระบวนการดำเนินการ | 13. ทรัพยากร/งบประมาณ |
| 4. หลักการ/รูปแบบการบริหาร | 14. แรงจูงใจ/สวัสดิการ |
| 5. บุคลากร | 15. ผลงาน |
| 6. ความรู้/ทักษะ/ความสามารถ | 16. การมีส่วนร่วม |
| 7. วัฒนธรรม/ค่านิยมร่วม/ทัศนคติ | 17. บทบาทผู้นำ |
| 8. ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ | 18. การสนับสนุนหัวหน้าหน่วยงาน |
| 9. ผู้นำ | 19. ข้อบกพร่อง |
| 10. พฤติกรรม/คุณลักษณะผู้นำ | 20. ความรับผิดชอบ |

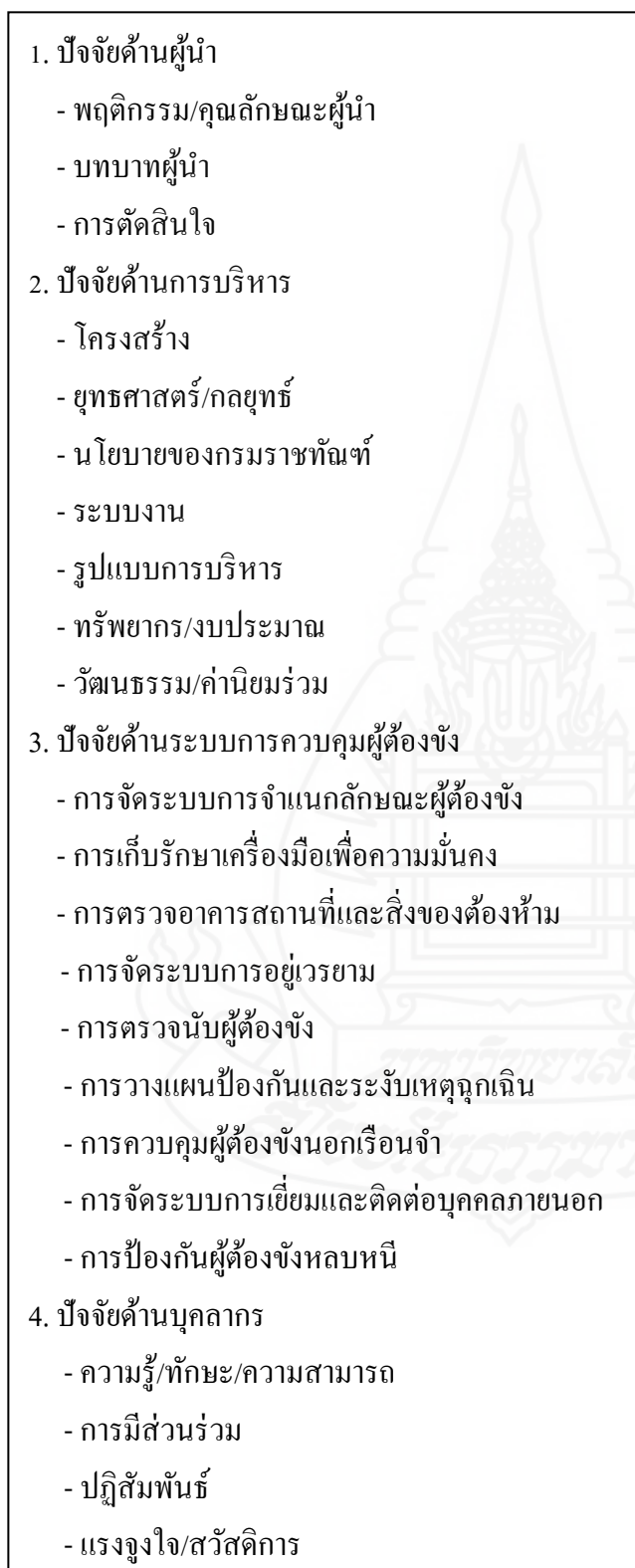
ผู้วิจัยจึงได้นำมาจัดกลุ่มปัจจัยได้ ดังนี้

<p>1. ปัจจัยด้านผู้นำ ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - พฤติกรรม/คุณลักษณะผู้นำ - บทบาทผู้นำ - การตัดสินใจ <p>2. ปัจจัยด้านการบริหาร ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - โครงสร้าง - ยุทธศาสตร์/กลยุทธ์ - นโยบายของกรมราชทัณฑ์ - ระบบงาน - รูปแบบการบริหาร - ทรัพยากร/งบประมาณ - วัฒนธรรม/ค่านิยมร่วม 	<p>3. ปัจจัยด้านระบบการควบคุมผู้ต้องขัง ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - การจัดระบบการจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง - การเก็บรักษาเครื่องมือเพื่อความมั่นคง - การตรวจอาคารสถานที่และสิ่งของต้องห้าม - การจัดระบบการอยู่เวรยาม - การตรวจนับผู้ต้องขัง - การวางแผนป้องกันและระงับเหตุฉุกเฉิน - การควบคุมผู้ต้องขังนอกเรือนจำ - การจัดระบบการเยี่ยมและติดต่อบุคคลภายนอก - การป้องกันผู้ต้องขังหลบหนี <p>4. ปัจจัยด้านบุคลากร</p> <ul style="list-style-type: none"> - ความรู้/ทักษะ/ความสามารถ - การมีส่วนร่วม - ปฏิสัมพันธ์ - แรงจูงใจ/สวัสดิการ
---	--

ภาพที่ 2.3 การจัดกลุ่มปัจจัย

ดังนั้น จึงนำกลุ่มปัจจัยดังกล่าวมาสรุปเป็นกรอบแนวคิดการวิจัยได้ ดังนี้

ตัวแปรอิสระ



ตัวแปรตาม

ความสำเร็จในการบริหารระบบ
การควบคุมผู้ต้องขังในเรือนจำ
และทัณฑสถาน เขต 6

- อัตราหลบหนีสำเร็จจากที่
ควบคุมหรือคุมขัง ร้อยละ 0
- จำนวนครั้งของการก่อเหตุร้าย
ในที่ควบคุมหรือที่คุมขัง ไม่เกิน
ปีละ 2 ครั้ง
- ไม่พบการลักลอบใช้โทรศัพท์
เพื่อสั่งซื้อยาเสพติดทุกกรณี

ภาพที่ 2.4 แสดงกรอบแนวคิดการวิจัย