

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยแล้ว ได้แบ่งสาระสำคัญ ดังนี้

1. กระบวนการยุติธรรมทางเลือก
2. แผนปฏิบัติการ 4 ปี พ.ศ.2551-2554 กระทรวงยุติธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือกและพัฒนาความร่วมมือในงานยุติธรรม
3. แผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2551-2554)
4. แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
5. แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิภาพ
6. ข้อมูลพื้นฐานสถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) เป็นชื่อที่ถูกนำมาใช้กับกรณีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง ด้วยการจัดให้คู่กรณีมาพบกันโดยมีคนกลางเป็นผู้ช่วยหาข้อสรุปในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดังกล่าว ซึ่งใช้กระบวนการที่เป็นทางนัยที่น้อยที่สุดและคู่กรณียอมรับร่วมกันว่าเป็นวิธีการที่ดีกว่าการฟ้องคดี อย่างไรก็ตาม แม้ว่ารูปแบบของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution : ADR) จะนิยมใช้วิธีประนีประนอมข้อขัดแย้งโดยใช้คนกลาง (Mediation) และวิธีการใช้อำนาจตุลาการในการตัดสินคดี (Arbitration) กันบ่อยครั้ง แต่ก็ยังพบว่ามีการกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (Alternative Dispute Resolution ADR) อีกหลายรูปแบบที่ใช้กันในพื้นที่ต่าง ๆ เบรด สเปนเกอร์ (Brad Spangler, 2003 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) วิธีประนีประนอมข้อขัดแย้งโดยใช้คนกลาง (Mediation) และวิธีการใช้อำนาจตุลาการในการตัดสินคดี (Arbitration) เป็นวิธีแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งดั้งเดิมที่ใช้กันมานานในอดีตทั้งความขัดแย้งระหว่าง

บุคคล การทำธุรกิจ และความขัดแย้งระหว่างประเทศ ส่วนการขยายผลมาสู่การเป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างหลากหลายนั้นเกิดขึ้นมากในช่วง ค.ศ.1887-1963 ซึ่งในขณะนั้นในสหรัฐอเมริกาเกิดปัญหาความขัดแย้งทั้งทางการเมืองการปกครองและความขัดแย้งของพลเมืองอย่างมาก เกิดการเริ่มต้นของกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองสิทธิบุคคล โดยเฉพาะการลดสถานะของการแบ่งแยกและความอยุติธรรมซึ่งนำโดยกลุ่มคนที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในส่วนของพลเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐด้านการยื่นฟ้องคดีและการจัดระเบียบการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เช่น การเกิดขึ้นของ ซีวิล ไรท์ แอ็ค (Civil Right Act, 1964 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) ซึ่งมีส่วนช่วยแก้ปัญหาเรื่องความแบ่งแยกในการจ้างงานหรือการจัดสวัสดิการที่ใช้เกณฑ์เรื่องเพศหรือเชื้อชาติ เป็นต้น กฎหมายนี้ช่วยให้คนชั้นล่างรุ่นใหม่สามารถแสวงหาการชดเชยได้จากการถูกระทำที่ไม่เป็นธรรม ในขณะเดียวกัน ก็มีการเคลื่อนไหวในประเด็นเรื่องสตรีและสิ่งแวดลอมขึ้นในเวลาเดียวกันด้วย ซึ่งนำโดยกลุ่มคนจำนวนมากที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับคดีความในประเด็นดังกล่าวอันได้รับผลกระทบจากการดำเนินงานที่ล่าช้าและการผิดพลาดในบางขั้นตอน ซึ่งมีลักษณะ คล้ายคลึงกับวิธีประนีประนอมข้อขัดแย้งโดยใช้คนกลาง (Mediation) และวิธีการใช้อनुญาโตตุลาการในการตัดสินคดี (Arbitration) ที่ใช้กันในปัจจุบัน เพื่อลดภาระที่หนักเกินไปของระบบงานอำนวย ความยุติธรรมของศาล สตีเฟน (Stephen, 1985 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551)

ในยุโรปมีธุรกิจของผู้ประกอบการหลายเชื้อชาติ ซึ่งก็เกิดสภาพปัญหาความขัดแย้งบ่อยครั้ง วิธีการ Arbitration เป็นวิธีที่ถูกนำมาใช้มากและได้รับการยอมรับเสมอมา สมาคมอนุญาโตตุลาการไกล่เกลี่ย (The Global Arbitration Mediation Association, 2002 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) เช่นเดียวกับในเยอรมนี แต่จะใช้หลักปฏิบัติที่สำคัญ คือ ความรวดเร็ว ประหยัด ค่าใช้จ่าย มีรูปแบบง่าย ๆ และมีความยืดหยุ่นสูง ดูว (Duve, 1998 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) ในญี่ปุ่น มีการนำวิธีชะลอการฟ้อง (Suspend Prosecutions) และการสั่งไม่ฟ้องของพนักงานอัยการมาใช้อย่างกว้างขวางตั้งแต่ ค.ศ.1880 โดยถือเป็นดุลพินิจที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จ แต่เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์อย่างมาก คือ ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญาของประเทศญี่ปุ่นแล้ว ปรากฏว่าสิทธิของผู้ต้องหาในประเทศญี่ปุ่นนั้น ยังไม่ได้รับความคุ้มครองเท่าที่ควร เคทจา ฟันเคน (Katja Funken, 2001 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551)

สำหรับในประเทศไทย กระบวนการยุติธรรมทางเลือกคือการสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับกระบวนการยุติธรรมด้วยการมีส่วนร่วมจากประชาชน นอกจากวิธีการไกล่เกลี่ยและการใช้อनुญาโตตุลาการแล้ว ปัจจุบันยังมีการขับเคลื่อนการทำงานเชิงรุกแบบป้องกันเพิ่มขึ้น เช่น การจัดตั้งและดำเนินงานของสำนักงานยุติธรรมจังหวัด การทำความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน การเสนอร่าง พรบ.ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชั้นสอบสวนโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตลอดจนแนวคิดในการนำระบบลูกขุนมาใช้ (กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551)

ความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

สารานุกรม Wikipedia ได้กล่าวถึง “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” หรือ “Alternative Dispute Resolution” (ADR) ไว้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ ชื่อที่ใช้เรียกแทนการยุติข้อขัดแย้งที่มีหลากหลายวิธีการและเทคนิค ซึ่งได้รับการยอมรับจากสาธารณชนทั่วไปและนักกฎหมาย โดยมีความเชื่อถือถึงความยุติธรรม นอกเหนือจากการใช้กระบวนการยุติธรรมกระแสหลักที่รัฐเป็นผู้ดำเนินการสามารถแบ่งประเภทของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกออกเป็น 3 กลุ่มย่อยคือ การเจรจาต่อรอง (Negotiation) การประนีประนอมข้อขัดแย้ง (Mediation) และการตัดสินคดีโดยอนุญาโตตุลาการ (Arbitration)

สถาบันเผยแพร่กฎหมาย Legal Information Institution (LII) ของมหาวิทยาลัย คอร์เนล ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้กล่าวถึง “Alternative Dispute Resolution” (ADR) ไว้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือก มีความหมายเกี่ยวข้องถึง การจัดการความขัดแย้งภายนอกห้องพิจารณาคดีของศาล ตัวอย่างของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก คือ การตัดสินคดีโดยอนุญาโตตุลาการ (Arbitration) การประนีประนอมข้อขัดแย้ง (Mediation) การประเมินอย่างเป็นกลาง (Early Neutral Evaluation) และการผูกมิตรไมตรี (Conciliation) เนื่องจากในการนำคดีขึ้นฟ้องศาลนั้น ค่าใช้จ่ายในการต่อสู้คดีมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น และการใช้เวลาพิจารณาคดีที่ยืดเยื้อทำให้คู่ความเกิดความเบื่อหน่าย ด้วยเหตุนี้รัฐทั้งหลายจึงเริ่มทดลองใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกทั้งที่สมัครใจและที่รับมอบหมาย

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2551) กล่าวถึง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกว่า หมายถึงการสร้างทางเลือกที่หลากหลายในการยุติข้อพิพาทโดยเน้นการกระจายอำนาจ การบริหารงานยุติธรรมจากรัฐไปสู่บทบาทที่มากขึ้นของชุมชน จากที่มีลักษณะรวมศูนย์ในหน่วยงานของรัฐ ให้เป็นการดำเนินการในระดับท้องถิ่นที่ชุมชนมีส่วนร่วมกำกับนโยบายและตรวจสอบเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ มีทางเลือกที่หลากหลายช่องทางมากขึ้นที่จะเข้าถึงความยุติธรรมนั้น มุ่งเน้นการแก้ปัญหาความขัดแย้งและปัญหาการทำผิดเล็ก ๆ น้อย ๆ ในท้องถิ่นทั้งทางแพ่งและทางอาญา เนติบัณฑิตอเมริกัน (American Bar Association) และวิลเลียม และฟลอรา ฮิวเลตต์ ฟาวเดชั่น (William and Flora Hewlett Foundation, 2006 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) กล่าวถึง กระบวนการยุติธรรมทางเลือกว่าเป็นกระบวนการที่นำมาใช้แก้ปัญหาความขัดแย้ง (Conflict) การถกเถียง (Dispute) หรือการเรียกร้อง (Claim) ซึ่งมีการใช้ชื่อต่างๆ กันไป เช่น กระบวนการทางเลือกในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (Alternative Dispute Resolution) กระบวนการที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาความขัดแย้ง (Appropriate Dispute Resolution) แต่มักจะเรียกกันในชื่อย่อว่า ADR ซึ่งสามารถใช้ได้กับปัญหาความขัดแย้งหลากหลายกรณี ทั้งความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในครอบครัว กับเพื่อนบ้าน

ในการจ้างงาน การทำธุรกิจ การตั้งถิ่นฐาน ความเสียหายต่อบุคคลหรือต่อรัฐ ความขัดแย้งด้านการบริโภค ตลอดจนความขัดแย้งเรื่องทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

จากความหมายของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกข้างต้น ผู้เขียนสรุปได้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายถึง การนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยทางอื่นนอกจากการฟ้องคดี มาใช้ระงับข้อพิพาทต่างๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสงบสุขในสังคม สร้างความเป็นธรรมในการระงับข้อพิพาทให้คู่กรณีได้รับความพอใจและเกิดการยอมรับในผลของการระงับข้อพิพาทโดยปราศจากข้อโต้แย้ง ให้โอกาสกับคู่กรณีให้สิทธิในการที่จะได้รับการคุ้มครองดูแลและผู้เสียหายได้รับการเยียวยาโดยเร็ว และเพื่อลดจำนวนปริมาณคดีที่จะเข้าสู่ระบบงานยุติธรรม อันจะเป็นการช่วยเสริมสร้างประสิทธิภาพในการดำเนินงานยุติธรรมขององค์กรต่างๆ ได้มากขึ้นโดยในที่นี้ เป็นกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเพื่อนำไปสู่การระงับข้อพิพาทและการยุติการฟ้องคดีในชั้นศาลจริง โดยมีแนวทางการดำเนินงาน 2 ด้าน คือ ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสนับสนุนการระงับข้อพิพาทในระดับพื้นที่ และด้านการพัฒนาและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาท/ภารกิจของหน่วยงาน

หลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ผู้เขียนทำการสรุปหลักการสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่มีการนำเสนอในสารานุกรม Wikipedia สถาบันเผยแพร่กฎหมาย Legal Information Institution (LII) ของมหาวิทยาลัยคอร์เนล ประเทศสหรัฐอเมริกา (American Bar Association และ William and Flora Hewlett Foundation, 2006 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) ได้ดังนี้

1. เป็นการปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ข้อโต้แย้งพิพาท หรือการเรียกร้องต่างๆ ที่ยังหาข้อสรุปไม่ได้
2. เป็นวิธีการปฏิบัติที่ไม่ใช่กระบวนการยุติธรรมสายหลัก
3. มุ่งลดจำนวนการฟ้องคดี
4. ช่วยให้ประชาชนสามารถเข้าถึงความยุติธรรมได้มากขึ้นอย่างทั่วถึง
5. เป็นกระบวนการซึ่งได้รับการยอมรับถึงความยุติธรรมจากสาธารณชนทั่วไปและนักกฎหมาย
6. ช่วยเพิ่มประสิทธิภาพของกระบวนการยุติธรรมสายหลัก
7. เป็นการปฏิบัติที่มีหลายวิธีการให้เลือกใช้ตามความเหมาะสม
8. เป็นกระบวนการปฏิบัติที่ประหยัดค่าใช้จ่าย ลดระยะเวลาในการแก้ปัญหาความขัดแย้งลง
9. เป็นวิธีการที่รัฐสามารถเลือกมาใช้ปฏิบัติได้ทั้งโดยสมัครใจและโดยการมอบหมาย

รูปแบบ/วิธีการ ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

รูปแบบหรือวิธีการของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีการนำเสนออย่างหลากหลาย แต่พบว่าจะเป็นวิธีการที่ซ้ำ ๆ กัน ในที่นี้ ผู้เขียนจึงได้นำตัวอย่างการปฏิบัติที่นิยมใช้กันมากมานำเสนอ โดยเป็นกรณีตัวอย่างที่มีการนำเสนอในสารานุกรม Wikipedia สถาบันเผยแพร่กฎหมาย Legal Information Institution (LII) ของมหาวิทยาลัย คอร์เนล ประเทศสหรัฐอเมริกา (2551) และ American Bar Association และ William and Flora Hewlett Foundation (2006) (อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) ดังนี้

1. Arbitration เป็นวิธีการใช้อุญาโตตุลาการในการตัดสินคดี โดยแต่ละฝ่ายจะเลือกผู้แทนของตนมาทำหน้าที่ตัดสินความขัดแย้ง ซึ่งทั้งสองฝ่ายจะต้องยอมรับตัวผู้ตัดสินคดีและผลการตัดสินข้อพิพาทนั้น โดยทั่วไปแล้ว คำวินิจฉัยของอุญาโตตุลาการนั้นถือว่าเกือบจะเป็นที่สิ้นสุดในทางกฎหมาย และศาลมักจะบังคับให้เสมอ เว้นแต่ กระบวนการวินิจฉัยข้อพิพาทนั้นไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือขัดต่อความสงบเรียบร้อย หรือมีข้อบกพร่องบางประการเกี่ยวกับผู้วินิจฉัยข้อพิพาทนั้น

2. Mediation เป็นวิธีการไกล่เกลี่ยโดยมีสื่อกลาง และให้ผู้ที่ทำหน้าที่ประนีประนอมมีอำนาจในการตัดสินข้อพิพาทในระดับหนึ่ง โดยทั้งสองฝ่ายต้องสมัครใจเข้าร่วมกระบวนการและยอมรับการตัดสินโดยผู้เจรจาไกล่เกลี่ย หากคู่กรณีไม่มีความสมัครใจที่เข้าร่วมกระบวนการระงับข้อพิพาทแล้ว กระบวนการระงับข้อพิพาทย่อมไม่อาจประสบผลสำเร็จได้

3. Negotiation เป็นการเจรจาต่อรองแบบไม่เป็นทางการและโดยความสมัครใจของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในปัญหาความขัดแย้งเพื่อทำให้เกิดข้อตกลงที่ยอมรับร่วมกันในการยุติความขัดแย้ง ซึ่งอาจดำเนินการโดยทนายของคู่กรณี

จากรูปแบบหรือวิธีการของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกข้างต้น จะพบว่ากระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีหลากหลายวิธีการให้เลือกนำมาใช้ แต่จะพบว่ารูปแบบหรือวิธีการต่าง ๆ ที่พัฒนาและนำมาใช้นั้น จะมีลักษณะที่สอดคล้องและมีความเป็นไปได้ต่อบริบทของพื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญ

แนวปฏิบัติในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กิตติพงษ์ กิตยารักษ์ (2551) กล่าวถึงแนวปฏิบัติในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกว่า “วิธีการระงับข้อพิพาทนั้น รัฐอาจจะกระทำได้หลายวิธีการตามที่กล่าวไว้ข้างต้น โดยในแต่ละประเทศหรือแต่ละรัฐก็ใช้วิธีการระงับข้อพิพาทที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ เนื่องมาจากองค์ประกอบหรือปัจจัยหลายประการไม่ว่าจะเป็นมูลเหตุทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม หรือ กระบวนการรับเอากฎหมายต่างประเทศมาใช้ในสมัยอาณานิคม”

โทมัส (Thomas Mulhem, 2006 อ้างถึงในกิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) ได้เสนอแนวปฏิบัติจากการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกในสหรัฐอเมริกาว่า “ในกรณีที่เกิดความขัดแย้งและคดีความที่ไม่อาจหาข้อสรุปได้ง่ายนัก รัฐควรพิจารณาเลือกใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกใดๆ ก็ตามที่มี

ความเหมาะสมต่อกรณีนั้น และเป็นวิธีการที่สาธารณะชนยอมรับในความยุติธรรม รวมทั้งจะต้องเป็นการเกิดประโยชน์ต่อการแก้ปัญหาทั้งระบบโดยเฉพาะเรื่องการสร้าง ความพึงพอใจให้ทุกฝ่าย ระยะเวลาที่ใช้ และค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้น”

Chartered Institute of Arbitrators (2002 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) ได้เสนอแนวปฏิบัติในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกกว่า “การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกนี้ ต้องดำเนินการด้วยวิธีต่างๆ ที่อาจแตกต่างกันไปให้เหมาะสม แต่จะต้องนำไปสู่การยุติความขัดแย้ง ผู้เสียหายได้รับการเยียวยาชดเชย ขั้นตอนการดำเนินการจะต้องเป็นแบบทางการให้น้อยกว่าขั้นตอนในการฟ้องคดี เกิดค่าใช้จ่ายน้อยกว่าการฟ้องคดีและต้องเป็นความลับ”

Japan Patent Office (JPO) Hantai (2004 อ้างถึงใน กิตติพงษ์ กิตยารักษ์, 2551) ได้เสนอแนวปฏิบัติในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกกว่า “การพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดนั้น จะต้องไม่ยึดติดกับหลักการใด ๆ เป็นกรณีหนึ่งเฉพาะ แต่จะต้องยืดหยุ่นระบบความคิดในการพิจารณาเพื่อแสวงหาหรือพัฒนา กระบวนการทางเลือกต่าง ๆ ให้หลากหลาย เพื่อการยุติความขัดแย้งได้อย่างสอดคล้องตามเจตนารมณ์ของกระบวนการยุติธรรมทางเลือก”

สรุป กระบวนการยุติธรรมทางเลือก เป็นการนำวิธีการระงับข้อพิพาทโดยทางอื่นนอกจากการฟ้องคดี มาใช้ระงับข้อพิพาทต่าง ๆ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความสงบสุขในสังคม สร้างความเป็นธรรมในการระงับข้อพิพาทให้คู่กรณีได้รับความพอใจและเกิดการยอมรับในผลของการระงับข้อพิพาทโดยปราศจากข้อโต้แย้ง

จากการศึกษาด้านกระบวนการยุติธรรมทางเลือก สรุปได้ว่า กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นทางเลือกที่หลากหลายในการยุติข้อพิพาทโดยเน้นการกระจายอำนาจ การบริหารงานยุติธรรมจากรัฐไปสู่ชุมชน จากที่รัฐเป็นศูนย์กลาง ให้กลายเป็นการดำเนินการ ในระดับท้องถิ่นที่ชุมชนมีส่วนร่วมกำกับนโยบายและตรวจสอบเพิ่มมากขึ้น เพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะคนจนและคนด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ มีทางเลือกที่หลากหลายมากขึ้นที่จะเข้าถึงความยุติธรรมนั้น

แผนปฏิรูปราชการ 4 ปี พ.ศ.2551-2554 กระทรวงยุติธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือกและพัฒนาความร่วมมือในงานยุติธรรม

จากแผนปฏิรูปราชการ 4 ปี พ.ศ.2551-2554 ของกระทรวงยุติธรรม ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือกและพัฒนาความร่วมมือในงานยุติธรรม ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อให้สังคมไทยมีความยุติธรรมด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการมีส่วนร่วมของรัฐและประชาชน โดยมีรายละเอียดดังตารางที่ 2.1

ตารางที่ 2.1 รายละเอียดแผนการดำเนินงานด้านระบบยุติธรรมทางเลือกของกระทรวงยุติธรรม

กลยุทธ์	โครงการ	กำหนดการ	หน่วยงานรับผิดชอบ
1. ส่งเสริมการประนีประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก	1. 1 พัฒนากฎหมายและระบบงานยุติธรรมทางเลือก	2551-2554	สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
	1.2 ส่งเสริมการระงับข้อพิพาททางเลือก	2551-2554	กรมคุ้มครองสิทธิฯ
2. พัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน	2.1 ขยายผลงานยุติธรรมชุมชน	2551-2554	สำนักปลัดกระทรวงยุติธรรม
	2.2 พัฒนาเครือข่ายยุติธรรมชุมชน	2551-2554	กรมคุมประพฤติ
	2.2.1 กิจกรรมอบรมเครือข่ายยุติธรรมชุมชน		
	2.2.2 กิจกรรมจัดตั้งและดำเนินงานของศูนย์ยุติธรรมชุมชน		
3. บูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานกระทรวงยุติธรรม	3.1 สร้างความร่วมมือด้านการปฏิบัติงานยุติธรรมระหว่างกระทรวงยุติธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2551-2554	สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม
	3.2 พัฒนาการบริหารสำนักงานยุติธรรมจังหวัด	2551-2554	

(กระทรวงยุติธรรม สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2551)

สรุปแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ.2551-2554 ของกระทรวงยุติธรรม ในประเด็นยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือกและพัฒนาความร่วมมือในงานยุติธรรม ได้กำหนดเป้าหมายเพื่อให้สังคมไทยมีความยุติธรรมด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือกและการมีส่วนร่วมของรัฐและประชาชน โดยส่งเสริมการประนีประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก พัฒนาระบบงานยุติธรรมชุมชน และบูรณาการความร่วมมือกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในงานกระทรวงยุติธรรม

จากการจัดทำแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี ของกระทรวงยุติธรรมนั้น สามารถสร้างความร่วมมือในด้านต่าง ๆ ให้เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน ก่อให้เกิดความสงบสุขของสังคมไทยในการอยู่ร่วมกันอย่างมีความสุข

แผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2551-2554)

สถานการณ์ข้อพิพาทของไทยทั้งทางแพ่งและทางอาญาที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมยังมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเห็นได้จากจำนวนคดีรับใหม่ของศาลชั้นต้น โดยในปี พ.ศ. 2550 คดีแพ่งรับใหม่เพิ่มจากปี พ.ศ. 2549 ร้อยละ 19 และคดีอาญารับใหม่เพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2549 ร้อยละ 6.16 ดังนั้น จึงมีแนวคิดการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เป็นกลไกที่สำคัญในการส่งเสริมการลดปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาลและสนับสนุนให้การระงับปัญหาอาชญากรรม และข้อพิพาทที่เกิดขึ้นมีความรวดเร็ว และเป็นธรรม

ตารางที่ 2.2 สถิติคดีแพ่ง คดีอาญาของศาลชั้นต้นทั่วราชอาณาจักรระหว่าง ปีพ.ศ. 2547-2550

ปี 2547-2550								
ปี	ค้างมา		รับใหม่		อยู่ระหว่างการพิจารณา		เสร็จไป	
	แพ่ง	อาญา	แพ่ง	อาญา	แพ่ง	อาญา	แพ่ง	อาญา
47	100,497	57,073	371,562	425,557	472,059	482,630	349,893 (74.12%)	420,333 (87.09%)
48	122,180	62,295	379,340 (+2.09%)	433,569 (+1.88%)	501,520	495,864	399,499 (79.66%)	430,180 (86.75%)
49	102,051	65,650	412,542 (+8.75%)	467,512 (+7.83%)	514,593	533,162	410,702 (79.81%)	466,953 (87.58%)
50	104,137	66,177	491,285 (+19.08%)	496,299 (+6.16%)	595,422	562,476	474,226 (79.65%)	498,489 (88.62%)

(สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2551)

จากสถานการณ์ข้างต้น กระบวนการยุติธรรมทางเลือกจึงได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการสนับสนุนการพัฒนาระบบงานยุติธรรม ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือก หมายถึงกระบวนการในการแสวงหาความยุติธรรมที่มีกระบวนการรูปแบบการปฏิบัตินอกเหนือจากกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ใช้แนวคิดการหันเหคดีออกจากศาล กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ การใช้ชุมชนเป็นฐานและการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อประโยชน์ต่อผู้กระทำความผิด ผู้เสียหาย และผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องต่างๆ

มีความมุ่งหวังเพื่อลดจำนวนการเป็นคดีความระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย และลดการพึ่งพาองค์กรกระบวนการยุติธรรมภาครัฐมาให้ชุมชนสร้างมาตรการควบคุมสมาชิกของชุมชนด้วยชุมชน

แผน/นโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกได้ถูกกำหนดให้เป็นแนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของประเทศ โดยปรากฏอยู่ในแผน/นโยบายและกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ตามยุทธศาสตร์การพัฒนาคุณภาพคนและสังคมไทยสู่สังคมแห่งภูมิปัญญา และการเรียนรู้ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาที่สำคัญประการหนึ่ง ได้แก่ ส่งเสริมการดำรงชีวิตที่มีความปลอดภัย น่ายุติ และสงบสุข บนพื้นฐานของความยุติธรรมในสังคม สามารถใช้ชีวิตประจำวันได้อย่างมีความสุขและได้รับการคุ้มครองสิทธิต่างๆ อย่างเป็นธรรม โดยเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมแบบบูรณาการและบังคับใช้กฎหมาย รวมทั้งส่งเสริมการใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอย่างจริงจัง ในการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชนโดยเฉพาะผู้ด้อยโอกาส เด็กและสตรี ป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดและยาเสพติด โดยแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) ได้กำหนดเป้าหมายระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ ลดคดีอาชญากรรมลงร้อยละ 10

2. แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2552-2555) ตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมการประนีประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ได้กำหนดวัตถุประสงค์ และแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

2.1 วัตถุประสงค์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงและได้รับความยุติธรรมจากหลายช่องทางอย่างเหมาะสม เป็นการลดปริมาณคดีที่เข้าสู่ศาลหรือกระบวนการยุติธรรม ลดระยะเวลาและภาระค่าใช้จ่ายทั้งของภาครัฐและประชาชน ยุติความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคม

2.2 แนวทางการดำเนินงาน

2.2.1 สร้างการยอมรับผลดีของการประนีประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

1) เผยแพร่ความรู้และประชาสัมพันธ์ สร้างความเข้าใจแก่ประชาชนและสังคม ถึงสถานการณ์ความรุนแรง และผลเสียหายที่เกิดจากปัญหาการกระทำความผิด ข้อขัดแย้งและข้อพิพาทในสังคม รวมทั้งแนวทางการแก้ไขปัญหาและตัวอย่างความสำเร็จในการดำเนินงาน

2) ส่งเสริมการจัดหลักสูตรด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยสันติวิธี โดยวิธีการประนีประนอมข้อพิพาทหรือใช้กระบวนการยุติธรรมทางเลือกอื่นๆ ในทุกระดับชั้นของการศึกษา รวมทั้งในกลุ่มผู้นำชุมชนและประชาชนทั่วไป

2.2.2 สนับสนุนและผลักดันให้มีการดำเนินงานจากระดับนโยบาย โดยมีกฎหมายรองรับ

1) ประสานหน่วยงานต่าง ๆ ในกระบวนการยุติธรรมเพื่อให้เห็นถึงความสำคัญและประโยชน์ของการประนอมข้อพิพาทหรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยผ่านการประชุม สัมมนา ฝึกอบรมและให้ความรู้ ความเข้าใจแก่บุคลากรที่เกี่ยวข้องในเรื่องนี้อย่างต่อเนื่องและจริงจัง

2) กำหนดเป็นนโยบายร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกระบวนการยุติธรรมที่สนับสนุนให้นำวิธีประนอมข้อพิพาทหรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ เพื่อลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ลดระยะเวลาและภาระค่าใช้จ่ายในการบริหารงานรวมทั้งยุติความขัดแย้งและสร้างความสมานฉันท์ปรองดองให้เกิดขึ้นในสังคม

3) พัฒนาหรือปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งแรงจูงใจ และข้อปฏิบัติต่างๆ ให้เอื้ออำนวยต่อการนำมาตรการทางเลือกต่างๆ มาใช้ เช่น กฎหมายสนับสนุนการจัดตั้งองค์กรเกี่ยวกับศูนย์ไกล่เกลี่ยระดับหมู่บ้าน ตำบล อำเภอ หรือจังหวัด เป็นต้น

4) ผลักดันให้มีกฎหมายเกี่ยวกับการกำหนดคุณสมบัติของผู้ไกล่เกลี่ยและกระบวนการ วิธีการไกล่เกลี่ยที่เหมาะสมอย่างชัดเจน รวมทั้งความลับของข้อเท็จจริงตามการไกล่เกลี่ย ผลกระทบทางคดี และกระบวนการยอมรับการไกล่เกลี่ย ภายใต้กฎหมายเรื่อง UNCITRAL Conciliation Rules

5) ศึกษาวิจัยและติดตามประเมินผลการดำเนินงาน ในเรื่องการประนอมข้อพิพาทหรือกระบวนการยุติธรรมทางเลือกต่างๆ อย่างจริงจัง เพื่อพัฒนาองค์ความรู้ ปรับปรุงนโยบาย และแผนการดำเนินงานของหน่วยงานและภาคส่วนอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องให้เหมาะสม มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

2.2.3 เร่งรัดดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ต่อเนื่องและจริงจัง

1) ฝึกอบรม คัดสรร และพัฒนาเจ้าหน้าที่ ผู้นำชุมชน หรือบุคคลที่ชุมชนให้ความเคารพนับถือ และประชาชน ให้มีความรู้ ความเข้าใจ มีศักยภาพ และทักษะในการลดข้อขัดแย้งข้อพิพาท โดยมีแรงจูงใจและค่าตอบแทนที่เหมาะสมในการทำงาน

2) ส่งเสริมและนำระบบไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทในระดับพื้นที่ มาใช้ในทุกลำดับของกระบวนการยุติธรรม ตั้งแต่ระดับชุมชนผ่านคณะกรรมการหมู่บ้าน ชั้นพนักงานสอบสวน ชั้นพนักงานอัยการ ชั้นก่อน ระหว่างการพิจารณา และหลังการพิจารณาพิพากษาของศาลยุติธรรม เช่น ในขั้นตอนบังคับคดี เป็นต้น

3) นำมาตรการทางเลือกที่มีประสิทธิภาพและประสบความสำเร็จ มาใช้ในการดำเนินงานให้มากขึ้น ได้แก่ มาตรการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาท มาตรการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และการประชุมกลุ่มครอบครัวในการแก้ไขปัญหาเด็กและเยาวชน

4) สร้างหมู่บ้านและชุมชนให้เข้มแข็ง รวมทั้งให้ชุมชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชนและการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกอื่นๆ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง

5) ส่งเสริมและพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลการดำเนินการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง โดยให้ชุมชน องค์การท้องถิ่นและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมหรือมีบทบาทในการดำเนินงาน

โดยแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2552-2555) ได้กำหนดเป้าหมายหลักของแผนแม่บทฯ อาชญากรรม ข้อพิพาท ข้อร้องเรียนต่างๆ ที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมลดลง

3. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550

ตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2550 ได้ให้เพิ่มความต่อไปนี้เป็นมาตรา 61/1 มาตรา 61/2 และมาตรา 61/3 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2535 โดยให้อำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมภายในเขตอำเภอ โดย

“ในอำเภอหนึ่ง ให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดิน มรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้นตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา”

“ให้นายอำเภอ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการจังหวัดจัดทำบัญชีรายชื่อบุคคลที่จะทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท โดยคัดเลือกจากบุคคลที่มีความรู้หรือมีประสบการณ์เหมาะสมกับการทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท”

“เมื่อมีข้อพิพาทเกิดขึ้นและคู่พิพาทตกลงยินยอมให้ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ให้คู่พิพาทแต่ละฝ่ายเลือกบุคคลจากบัญชีรายชื่อตามวรรคสองฝ่ายละหนึ่งคน และให้นายอำเภอ พนักงานอัยการประจำจังหวัดหรือปลัดอำเภอที่ได้รับมอบหมายคนหนึ่งเป็นประธาน เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท”

“ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทมีอำนาจหน้าที่รับฟังข้อพิพาทโดยตรงจากคู่พิพาท และดำเนินการไกล่เกลี่ยให้เกิดข้อตกลงยินยอมร่วมกันระหว่างคู่พิพาท

โดยเร็วถ้าคู่พิพาททั้งสองฝ่ายตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาท จัดให้มีการทำสัญญาประนีประนอมยอมความระหว่างคู่พิพาท และให้ถือเอาข้อตกลงตามสัญญา ประนีประนอมยอมความมีผลผูกพันคู่พิพาททั้งสองฝ่าย ในกรณีที่คู่พิพาทไม่อาจตกลงกันได้ ให้คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทนั้นข้อตกลงตามวรรคสี่ให้มีผล เช่นเดียวกับคำชี้ขาดของอนุญาโตตุลาการตามกฎหมายว่าด้วยอนุญาโตตุลาการ

“ในกรณีที่คู่พิพาทฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่ปฏิบัติตามสัญญาประนีประนอมยอมความ ให้คู่พิพาทอีกฝ่ายหนึ่งยื่นคำร้องต่อพนักงานอัยการ และให้พนักงานอัยการดำเนินการยื่นคำร้องต่อศาล ที่มีเขตอำนาจเพื่อให้ออกคำสั่งบังคับให้ตามสัญญาประนีประนอมยอมความดังกล่าวโดยให้นำกฎหมาย ว่าด้วยอนุญาโตตุลาการมาใช้บังคับโดยอนุโลม”

“เมื่อคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทได้รับข้อพิพาทไว้พิจารณา ให้อายุความในการฟ้องร้องคดีระงับชั่วคราว นับแต่วันที่ยื่นข้อพิพาทจนถึงวันที่คณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทสั่งจำหน่ายข้อพิพาทหรือวันที่คู่พิพาททำสัญญาประนีประนอม ยอมความกัน แล้วแต่กรณีความในมาตรานี้ให้ใช้กับเขตของกรุงเทพมหานครด้วยโดยอนุโลม”

“บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้นในเขตอำเภอใดหากเป็นความผิด อันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดง ความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอดังกล่าวมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ตามควรแก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติ ตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นแต่เพื่อ ประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญา ให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท”

4. คำแถลงนโยบาย ของ นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ วันจันทร์ที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 จากคำแถลงนโยบายได้มีการกำหนดเรื่องการพัฒนากระบวนการ ยุติธรรมทางเลือกอยู่ในนโยบายรัฐบาลข้อ 8.2 กฎหมายและการยุติธรรม โดย ข้อ 8.2.3 ส่งเสริมและ พัฒนาระบบงานยุติธรรมทุกด้าน การส่งเสริมการเข้าถึงความยุติธรรมและการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการอำนวยความสะดวก เช่น การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด การพัฒนาและ จัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก

5. แผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551 – 2554

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2551 เห็นชอบแผนการบริหารราชการ แผ่นดิน พ.ศ. 2551 – 2554 ซึ่งได้ประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ 21 มีนาคม 2551 โดยใน

ประเด็นนโยบายที่ 8.2. กฎหมายและการยุติธรรม ได้กำหนดถึงการพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก และมีตัวชี้วัดระดับเป้าหมายเชิงนโยบาย ได้แก่ สัดส่วนคดีที่ได้รับการแก้ไข โดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

จากความสำคัญของกระบวนการยุติธรรมทางเลือกข้างต้น หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกโดยมุ่งหวังให้เป็นทางเลือกหนึ่งในการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก เพื่อให้สามารถเอื้ออำนวยความยุติธรรมแก่ประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ กระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐมีเป้าหมายใน 2 ระดับ ได้แก่ 1) ระดับเสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน และ 2) ระดับการดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน

รูปแบบการดำเนินงานยุติธรรมทางเลือก

ที่ผ่านมาหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมได้ดำเนินงานที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการยุติธรรมทางเลือกทั้งในระดับชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างและพัฒนาเครือข่ายภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลดข้อพิพาทในระดับพื้นที่ และระดับการดำเนินงานของภาครัฐตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน ทั้งนี้ สามารถแบ่งการดำเนินการกระบวนการยุติธรรมทางเลือกออกเป็น 3 ขั้นตอน ได้แก่

1. ขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี

ในขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี การดำเนินยุติธรรมทางเลือกจะมีรูปแบบการดำเนินงานใน 2 รูปแบบ ได้แก่ 1) เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน 2) การดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือกตามภารกิจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในแต่ละหน่วยงาน โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงานสำคัญ ๆ ดังนี้

1.1 กรมการปกครอง เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน ที่ผ่านมามีตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วย การประนีประนอมข้อพิพาทของคณะกรรมการหมู่บ้าน พ.ศ.2530 ซึ่งกำหนดให้คณะกรรมการหมู่บ้านมีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทที่เกิดความขัดแย้งในหมู่บ้านให้ระงับด้วยการประนีประนอมยอมความ โดยทำเป็นสัญญาประนีประนอมยอมความ ปัจจุบันตามมาตรา 14 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 ได้ให้อำเภอมีอำนาจไกล่เกลี่ยหรือจัดให้มีการไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทเพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมภายในเขตอำเภอ โดย

1.1.1 ในคดีอาญา บรรดาความผิดที่มีโทษทางอาญาที่เกิดขึ้น หากเป็นความผิดอันยอมความได้ และมีใช่เป็นความผิดเกี่ยวกับเพศ ถ้าผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอม หรือแสดง

ความจำนง ให้นายอำเภอของอำเภอนั้นหรือปลัดอำเภอที่นายอำเภอมอบหมายเป็นผู้ไกล่เกลี่ยตามควร แก่กรณี และเมื่อผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหายินยอมเป็นหนังสือตามที่ไกล่เกลี่ยและปฏิบัติตามคำไกล่เกลี่ยดังกล่าวแล้ว ให้คดีอาญาเป็นอันเลิกกันตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ในกรณีที่ผู้เสียหายและผู้ถูกกล่าวหาไม่ยินยอมตามที่ไกล่เกลี่ย ให้จำหน่ายข้อพิพาทนั้นแต่เพื่อประโยชน์ในการที่ผู้เสียหายจะไปดำเนินคดีต่อไป อายุความการร้องทุกข์ตามประมวลกฎหมายอาญาให้เริ่มนับแต่วันที่จำหน่ายข้อพิพาท

1.1.2 ในคดีทางแพ่ง จัดให้มีคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย และประนอมข้อพิพาทของประชาชนที่คู่กรณีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีภูมิลำเนาอยู่ในเขตอำเภอ ในเรื่องที่พิพาททางแพ่งเกี่ยวกับที่ดินมรดก และข้อพิพาททางแพ่งอื่นที่มีทุนทรัพย์ไม่เกินสองแสนบาท หรือมากกว่านั้น ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

1.2 สำนักงานศาลยุติธรรม เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน แผนยุทธศาสตร์ศาลยุติธรรม พ.ศ. 2549-2552 ได้กำหนดแนวทางการอำนวยความยุติธรรมที่สำคัญได้แก่ การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นนอกจากการพิจารณาคดีมาใช้เพื่อเป็นทางเลือกในการยุติความขัดแย้ง ก่อนที่จะเป็นคดีความเข้าสู่ศาลและยุติคดีที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของศาลให้ครบทุกศาล ทั้งนี้ การนำวิธีการระงับข้อพิพาททางเลือกอื่นที่สำคัญในขั้นตอนกระบวนการก่อนการพิจารณาคดี ได้แก่ การพัฒนาอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน (อ.ก.ช.) ซึ่งจะ เป็นบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิหรือผู้นำที่ได้รับการพัฒนาให้ทำหน้าที่เป็นคนกลางในการเจรจาไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเป็นผู้ประนีประนอมยอมความ ช่วยเหลือ ให้คำแนะนำและข้อเสนอแนะในการยุติข้อพิพาทข้อพิพาทที่สามารถไกล่เกลี่ยและประนีประนอมยอมความได้ โดยข้อพิพาทที่จะดำเนินการแบ่งเป็น 3 ประเภท คือ 1) ข้อพิพาททางแพ่งทั่วไป เช่น ชื้อขาย เช่าทรัพย์ เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน ให้ กู้ยืม จำนำ จำนองที่ดิน 2) ข้อพิพาททางอาญาที่ยอมความได้ตามที่กฎหมายกำหนด 3) ข้อพิพาทอื่น ๆ เช่น ข้อพิพาทที่เกี่ยวกับแรงงาน

1.3 สำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.3.1 เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน แผนพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2550-2554 รวมทั้งแผนปฏิบัติราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ได้กำหนดพันธกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติในด้านการส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม โดยดำเนินงานชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ทั่วประเทศ เพื่อสร้างความร่วมมือที่ดีระหว่างประชาชนกับตำรวจ รวมทั้งทำให้เกิดการรวมตัวของประชาชนในชุมชนเพื่อป้องกันปัญหาในพื้นที่

1.3.2 การดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือกตามภารกิจหน้าที่
 นอกจากนั้นตามร่างพระราชบัญญัติไกล่เกลี่ยข้อพิพาทคดีอาญาในชั้นพนักงานสอบสวน ได้เปิดช่องทางให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในระดับสถานีตำรวจเพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดอันยอมความได้ คดีความผิดลหุโทษ หรือความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดลหุโทษ ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท ยกเว้นความผิดตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงตามที่ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) และคดีความผิดที่มีโทษจำคุกอย่างสูงไม่เกินห้าปี ตามรายการท้ายพระราชบัญญัติฯ

1.4 สำนักงานอัยการสูงสุด

1.4.1 เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน แผนยุทธศาสตร์และแผนปฏิบัติการ 4 ปี สำนักงานอัยการสูงสุด พ.ศ. 2551-2554 ได้กำหนดให้สำนักงานอัยการสูงสุดทำหน้าที่พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพอาสาสมัครประนอมข้อพิพาทในชุมชนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนให้ชุมชนมีบทบาทในการประนีประนอมข้อพิพาทและป้องกันเฝ้าระวังอาชญากรรม เพื่อลดปริมาณคดี และเพิ่มศักยภาพในการไกล่เกลี่ยประนีประนอมและระงับข้อพิพาทของคณะบุคคลผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยและประนอมข้อพิพาทตามที่กฎหมายกำหนด

1.4.2 การดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือกตามภารกิจหน้าที่ สำนักงานอัยการสูงสุดยังได้ผลักดันการออกกฎหมายว่าด้วยการชะลอฟ้อง โดยในกรณีความผิดคดีอาญาที่ลักษณะการกระทำความผิดเป็นความผิดที่ไม่ร้ายแรงและผู้กระทำรู้สึกสำนึกในความผิดโดยพยายามบรรเทาผลแห่งความผิด หรือผู้เสียหายไม่ตั้งใจให้มีการดำเนินคดีต่อไป จะให้ชะลอการฟ้องโดยนำวิธีการคุมความประพฤติมาใช้เพื่อให้ผู้กระทำผิดได้มีโอกาสแก้ไขความผิดของตน

1.5 สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม

1.5.1 เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์ สำนักงานปลัดกระทรวงยุติธรรม กระทรวงยุติธรรมได้ริเริ่มโครงการพัฒนาศักยภาพเครือข่ายยุติธรรมชุมชนในชุมชนนาร่อง 17 จังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 เพื่อให้ชุมชนมีบทบาทในการร่วมอำนวยความสะดวกยุติธรรมและช่วยระงับข้อพิพาทโดยการเจรจาไกล่เกลี่ยในชุมชนและช่วยเหลือบำบัดและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนด้วยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก โดยจัดอบรมให้แก่ยุติธรรมจังหวัดและบุคลากรที่เกี่ยวข้องด้านการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยความสมานฉันท์ โดยมุ่งหวังที่จะให้ผู้เข้ารับ การอบรมได้เรียนรู้ และพัฒนาทักษะในการแก้ปัญหาความขัดแย้งและการเจรจาไกล่เกลี่ยกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

1.6 กรมคุมประพฤติ เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน กรมคุมประพฤติดำเนินการและพันธกิจที่สำคัญในการส่งเสริมกระบวนการยุติธรรม

ทางเลือกและป้องกันอาชญากรรม ทั้งนี้กรมคุมประพฤติจะเป็นเจ้าภาพหลักทำหน้าที่สร้างเครือข่าย ยุติธรรมชุมชนสำหรับรองรับการดำเนินงานในระดับพื้นที่ รวมทั้งจัดตั้งศูนย์ยุติธรรมชุมชนอันเป็น กลไกการทำงานร่วมกับหน่วยงานในสังกัดกระทรวงยุติธรรมโดยเครือข่ายยุติธรรมชุมชนจะมีบทบาท ในการลดข้อพิพาท ความขัดแย้งในชุมชน

1.7 กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนใน การแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพมีบทบาทประสานทุกภาคส่วนใน การดำเนินการจัดการความขัดแย้ง โดยได้ดำเนินการนำภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในรูปของอาสาสมัคร คุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ ทั้งนี้ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพจะทำหน้าที่พัฒนาและขยายความชำนาญ เฉพาะด้านการจัดการความขัดแย้งให้แก่เครือข่ายยุติธรรมชุมชน รวมทั้งประสานความร่วมมือระหว่าง ภาครัฐและภาคเอกชน อาทิเช่น กระทรวงวัฒนธรรม กรมการพัฒนาชุมชน กรมการปกครอง กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมคุมประพฤติ กรมส่งเสริมการเกษตร เป็นต้น

1.8 กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ตามภารกิจหน้าที่ เป็นการดำเนินการตามมาตรา 63 แห่งพระราชบัญญัติจัดตั้งศาลเยาวชนและครอบครัว และวิธีพิจารณาคดีเยาวชนและครอบครัว พ.ศ. 2534 เพื่อหันเหคดีออกจากการฟ้องร้องในคดีอาญา ซึ่งได้ ให้อำนาจผู้อำนวยการสถานพินิจฯ แจ้งความเห็นไปยังพนักงานอัยการว่าเด็กหรือเยาวชนที่ต้องหาว่า กระทำผิดเมื่อพิจารณาถึงปัจจัยต่างๆ แล้วเห็นว่าอาจกลับตนเป็นคนดีไว้โดยไม่ต้องฟ้อง ทั้งนี้ จะใช้วิธี ประชุมกลุ่มครอบครัวโดยใช้สหวิชาชีพเข้าร่วม เพื่อให้มีข้อตกลงกันระหว่างผู้เสียหาย และเด็กหรือ เยาวชนที่เป็นจำเลยในเชิงสมานฉันท์ โดยเด็กหรือเยาวชนเต็มใจรับผิดชอบ โทษผู้เสียหายและพร้อมแก้ไข และบรรเทาความเสียหายที่เกิดขึ้น ส่วนผู้เสียหายยอมให้อภัยโดยไม่คิดใจดำเนินคดี ต่อเด็กหรือเยาวชน ซึ่งที่ประชุมจะกำหนดแนวทางแก้ไขเด็กหรือเยาวชนโดยอาจให้ทำงานบริการสังคมในระยะเวลา ที่เหมาะสม หากเด็กหรือเยาวชนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขหรือกระทำผิดซ้ำระหว่างการแก้ไข ให้ยุติการ ดำเนินการและดำเนินคดีตามปกติ เมื่อเด็กหรือเยาวชนปฏิบัติตามข้อกำหนดในการประชุมกลุ่ม ครอบครัว เรียบร้อยแล้ว สถานพินิจฯจะส่งรายงานข้อเท็จจริงไปยังพนักงานอัยการเพื่อพิจารณา สั่งไม่ ฟ้องต่อไป หากพนักงานอัยการเห็นชอบด้วยก็จะมีคำสั่งไม่ฟ้อง ส่งผลให้เด็กหรือเยาวชนไม่มีมลทินติดตัว

1.9 สถานทนายความ การดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือกตามภารกิจหน้าที่ สถานทนายความได้ดำเนินงานศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท โดยมีกระบวนการขั้นตอนได้ดำเนินการจัดอบรม ทนายความผู้ไกล่เกลี่ยให้มีความรู้ความเข้าใจในการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทให้บรรลุเป้าหมาย เปิด ศูนย์บริการรับเรื่องราวร้องทุกข์จากประชาชนผู้เดือดร้อนจากอรรถคดี พิจารณาข้อเท็จจริงของข้อพิพาท ที่สามารถเจรจาไกล่เกลี่ยและตกลงกันได้แจ้งให้ผู้ร้องทราบ เพื่อให้แจ้งความประสงค์ขอประนีประนอม ยอมความ จัดทนายความผู้ไกล่เกลี่ยตามความชำนาญเฉพาะเรื่อง

2. ขั้นตอนกระบวนการระหว่างการพิจารณาคดี

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในขั้นตอนกระบวนการระหว่างการพิจารณาคดีเป็นการดำเนินงานของศาลยุติธรรมในด้านการนำระบบการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทมาใช้ควบคู่กับการพิจารณาพิพากษาคดีของศาล โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงาน ได้แก่ สำนักงานศาลยุติธรรม สำนักงานศาลยุติธรรมได้ออกระเบียบคณะกรรมการบริหารศาลยุติธรรมว่าด้วยการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท พ.ศ. 2544 เพื่อดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในระบบศาล โดยมีผู้ประนีประนอมทำหน้าที่เป็นคนกลางช่วยเหลือคู่พิพาทในการพยายามเจรจาต่อรองเพื่อให้บรรลุข้อตกลงร่วมกัน โดยเมื่อดำเนินการสำเร็จ จะทำสัญญาประนีประนอม หรือส่งคดีขึ้นศาลพิพากษาเพื่อถอนฟ้อง หากไม่สำเร็จจำหน่ายข้อพิพาท หรือส่งคดีคือศาลกลับสู่การพิจารณา พิพากษาตามปกติต่อไป

3. ขั้นตอนกระบวนการหลังการพิพากษาคดี

กระบวนการยุติธรรมทางเลือกในขั้นตอนกระบวนการหลังการพิพากษาคดี จะมีลักษณะเป็นยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เพื่อสร้างสัมพันธภาพที่ดีระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย โดยมีหน่วยงานที่ดำเนินงาน ได้แก่

3.1 กรมคุมประพฤติ กรมคุมประพฤติได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานคุมประพฤติโดยดำเนินการในเชิงการสร้างสัมพันธภาพเพื่อให้ฝ่ายผู้กระทำผิดและผู้เสียหาย ได้มีโอกาสพบปะและเจรจาร่วมกันโดยมีเป้าหมายอยู่ที่การข้อตกลงร่วมกันในการเยียวยาและ/หรือชดเชยความเสียหายแก่ฝ่ายผู้เสียหายและประสานสัมพันธภาพระหว่างผู้กระทำผิดและผู้เสียหายที่สูญเสียไปจากการกระทำผิดของผู้กระทำผิดให้กลับคืนคืนดีดังเดิม เพื่อให้ทั้งสองฝ่ายสามารถดำเนินชีวิตอยู่ร่วมกันได้อย่างปกติสุข

3.2 กรมราชทัณฑ์ กรมราชทัณฑ์ได้นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาประยุกต์ใช้ในเรือนจำโดยวัตถุประสงค์หลักเพื่อสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างผู้ต้องขังและผู้เสียหาย ตลอดจนถึงญาติผู้เสียหาย รวมทั้งให้ผู้ต้องขังรู้สึกสำนึกผิดในการกระทำของตนเองและไม่หวนกลับมากระทำผิดซ้ำอีก

3.3 กรมบังคับคดี กรมบังคับคดีได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท กองยึดทรัพย์สิน ทั้งนี้ ได้ดำเนินการไกล่เกลี่ยทั้งในกรณีก่อนการบังคับคดี และกรณีมีการบังคับคดีแล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้คู่กรณีทั้งสองฝ่ายได้มีการเจรจาตกลงชำระหนี้เพื่อถอนการยึดทรัพย์ ซึ่งจะส่งผลให้ทั้งสองฝ่ายยังคงรักษาความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน

นอกจากรูปแบบการดำเนินงานยุติธรรมทางเลือกทั้งก่อนการพิจารณาคดีระหว่างการพิจารณาคดี และหลังการพิพากษาคดีของหน่วยงานต่างๆที่กล่าวมาข้างต้น ยังมีอีกหลายภาคส่วนที่มีส่วนสนับสนุน ส่งเสริมและผลักดันการพัฒนายุติธรรมทางเลือกไปสู่ภาคปฏิบัติ อาทิ เช่น องค์กรพัฒนา

เอกชน มูลนิธิ ภาคประชาชน สถาบันการศึกษา สำนักสันติวิธีและธรรมาภิบาล สถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น รวมทั้งปัจจุบันยังได้มีการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่สำคัญอีกแนวทางหนึ่ง ได้แก่ ระบบงานอนุญาโตตุลาการ โดยได้มีการตรากฎหมายพระราชบัญญัติสถาบันอนุญาโตตุลาการ พ.ศ. 2550 เพื่อวางหลักการและระเบียบในด้านการส่งเสริมและพัฒนากระบวนการระงับข้อพิพาททั้งทางแพ่ง และพาณิชย์โดยวิธีอนุญาโตตุลาการให้เป็นที่ยอมรับในด้านการเป็นทางเลือกในการระงับข้อพิพาท ที่มีประสิทธิภาพแทนการนำคดีขึ้นสู่ศาลแต่เพียงอย่างเดียว

เป้าประสงค์ กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงานด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

เพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายเชิงนโยบายที่กำหนดไว้ในแผนบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551-2554 ตามข้อ 8.2.3 ในด้านการพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ควบคู่กับ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก ได้แก่ สัดส่วนคดีที่ได้รับการแก้ไขโดยกระบวนการยุติธรรมทางเลือก รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดค่านิยมตามที่กำหนดไว้ในบทที่ 2 ดังนั้นแผน ประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2551-2554) จึงได้ กำหนดเป้าประสงค์หลักไว้ คือ

1. เป้าประสงค์

จำนวนคดีความ/ข้อพิพาทที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เข้าสู่กระบวนการ ยุติธรรมสัมฤทธิ์ผลไม่น้อยกว่าร้อยละ 50 ทั้งนี้ สามารถแบ่งกลยุทธ์และแนวทางการดำเนินงานด้าน การสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือกออกเป็น 2 แนวทาง

1.1 กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน

1.1.1 ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสนับสนุนการระงับ ข้อพิพาทในระดับพื้นที่ ซึ่งมีรูปแบบที่สำคัญ ได้แก่ การสร้างและพัฒนาศักยภาพคนภายในชุมชน เข้ามาทำหน้าที่เป็นคนกลางไกล่เกลี่ยข้อพิพาท และการจัดการความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในชุมชน เพื่อเป็น การลดปริมาณคดีที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรม รวมทั้งเป็นการให้คนในชุมชนแก้ไขปัญหาของชุมชน

1.1.2 ด้านการพัฒนาและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาท/ ภารกิจของหน่วยงาน ได้แก่ การดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานในด้านการส่งเสริมและ พัฒนายุติธรรมทางเลือก เช่นการไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทตามบทบาทหน้าที่ของหน่วยงาน รวมถึง การดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของหน่วยงาน เพื่อให้ผู้กระทำความผิดกลับมา กระทำผิดซ้ำ เช่นการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานคุมประพฤติ การนำกระบวนการ ยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในคดีอาญาที่เด็กและเยาวชนด้วยวิธีประชุมกลุ่มครอบครัวของกรมพินิจและ คุ้มครองเด็กและเยาวชน เป็นต้น โดยมีรายละเอียดกลยุทธ์/แนวทาง ดังนี้

ตารางที่ 2.3 รายละเอียดกลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงานด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก

ประเด็นนโยบาย	กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน	แผนงาน/โครงการสำคัญ	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย/รายปี				หน่วยงานที่รับผิดชอบ
				2551	2552	2553	2554	
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความสะดวกยุติธรรม เช่น การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน และยุติธรรมจังหวัด การพัฒนาและจัดให้มี กระบวนการยุติธรรมทางเลือก ควบคู่กับ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก	1. ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสนับสนุนการรับข้อพิพาทในระดับพื้นที่	1.1. การสร้างพัฒนาและขยาย เครือข่าย/อาสาสมัคร						
		1.1.1. พัฒนาอาสาสมัครใกล้เคียงข้อพิพาทในชุมชน	จำนวนอาสาสมัคร(คน)					ศาลยุติธรรม
		1.1.2. พัฒนาอาสาสมัครในงานชุมชนมวลชนสัมพันธ์	จำนวนชุมชน/หมู่บ้าน (แห่ง)	7,235	7,235	7,235	7,235	ตำรวจ
		1.1.3. สนับสนุนการให้ความรู้การประណข้อพิพาทแก่ผู้นำชุมชน	จำนวน(หมู่บ้าน)	9,000	9,000	9,000	9,000	สำนักงานอัยการสูงสุด

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ประเด็นนโยบาย	กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน	แผนงาน/โครงการสำคัญ	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย/รายปี				หน่วยงานที่รับผิดชอบ
				2551	2552	2553	2554	
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม เช่น การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนและ ยุติธรรมจังหวัด การพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการ ยุติธรรมทางเลือก ควบคู่กับ กระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก	1. ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เพื่อสนับสนุนการระงับข้อพิพาทในระดับพื้นที่	1.1. การสร้างพัฒนา และขยาย เครือข่าย/ อาสาสมัคร						
		1.1.4. ขยายเครือข่าย ยุติธรรมชุมชน	จำนวนเครือข่าย (คน)	10,000	10,000	10,000	10,000	กรมคุม ประพฤติ
		1.1.5. จัดตั้งและ ดำเนินงาน ศูนย์ยุติธรรม ชุมชน	จำนวนศูนย์ (แห่ง)	75	75	75	75	กรมคุม ประพฤติ
		1.1.6 ขยายผลงาน ยุติธรรมชุมชน	ร้อยละของศูนย์ ยุติธรรมชุมชนที่ มีส่วนร่วมและมี บทบาทในการ อำนวยความสะดวก ยุติธรรม	70	70	70	70	สป.ยธ.

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ประเด็นนโยบาย	กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน	แผนงาน/โครงการสำคัญ	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย/รายปี				หน่วยงานที่รับผิดชอบ
				2551	2552	2553	2554	
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความสะดวก เช่น การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชน และยุติธรรมจังหวัด การพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก	1. ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสนับสนุน การระงับข้อพิพาทในระดับพื้นที่	1.2. การจัดการข้อพิพาท/ความขัดแย้งโดยชุมชน 1.2.1. ไกล่เกลี่ยทางแพ่งและทางอาญาของคณะกรรมการหมู่บ้าน	ร้อยละของข้อพิพาททางแพ่งที่คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถไกล่เกลี่ยและตกลงกันได้ด้วยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ	50	55	60	65	กรมการปกครอง
			ร้อยละของข้อพิพาททางอาญาที่คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถไกล่เกลี่ยตกลงกันได้และมีการยอมความ	40	45	50	55	กรมการปกครอง

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ประเด็นนโยบาย	กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน	แผนงาน/โครงการสำคัญ	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย/รายปี				หน่วยงานที่รับผิดชอบ
				2551	2552	2553	2554	
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม เช่น การพัฒนาระบบ ยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด การพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก	1. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในด้านการระงับข้อพิพาท	1.2. การจัดการข้อพิพาท/ความขัดแย้งโดยชุมชน 1.2.2. ส่งเสริมการจัดการความขัดแย้งของชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน	ร้อยละของเรื่อง/ข้อพิพาทที่ชุมชนสามารถจัดการความขัดแย้งได้สำเร็จ	70	70	70	70	คุ้มครองสิทธิฯ
	2. พัฒนาและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาท/ภารกิจของหน่วยงาน	2.1 การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทของหน่วยงาน 2.1.1. ไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในศาล						ศาลยุติธรรม

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ประเด็นนโยบาย	กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน	แผนงาน/โครงการสำคัญ	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย/รายปี				หน่วยงานที่รับผิดชอบ
				2551	2552	2553	2554	
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความสะดวก ยุติธรรม เช่น การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด การพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก	2. พัฒนาและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาท/ภารกิจของหน่วยงาน	2.1 การไกล่เกลี่ย						
		ระงับข้อพิพาทของหน่วยงาน						
		2.1.2. ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ย	จำนวนคดีที่ใช้วิธีไกล่เกลี่ยข้อพิพาท	1,500	1,500	1,500	1,500	สภาทนายความ
		2.1.3. ไกล่เกลี่ยทางแพ่งและทางอาญาของอำเภอ	ร้อยละของข้อพิพาททางแพ่งที่อำเภอสามารถไกล่เกลี่ยและตกลงกันได้ด้วยการทำสัญญาประนีประนอมยอมความ	50	55	60	65	กรมการปกครอง
			ร้อยละของข้อพิพาททางอาญาที่คณะกรรมการหมู่บ้านสามารถไกล่เกลี่ยตกลงกันได้และมีการยอมความ	40	45	50	55	กรมการปกครอง

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ประเด็นนโยบาย	กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน	แผนงาน/โครงการสำคัญ	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย/รายปี				หน่วยงานที่รับผิดชอบ
				2551	2552	2553	2554	
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความสะดวก เช่น การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด	2. พัฒนาและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาท/ภารกิจของหน่วยงาน	2.2 การดำเนินงาน						
การพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือกควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก		2.2.1 นำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานคุ้มครองประพฤติด	ร้อยละของคดีที่ใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์แล้วทำข้อตกลงกันได้	95	95	95	95	กรมคุมประพฤติ
		2.2.2 นำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในคดีอาญาเด็กและเยาวชนด้วยวิธีประชุมกลุ่มครอบครัว	ร้อยละของคดีที่นำวิธีประชุมกลุ่มครอบครัวมาใช้ในคดีอาญาเด็กและเยาวชนกระทำผิดมีความเห็นสั่งไม่ฟ้อง	96	96	96	96	กรมพินิจฯ

ตารางที่ 2.3 (ต่อ)

ประเด็นนโยบาย	กลยุทธ์/แนวทางการดำเนินงาน	แผนงาน/โครงการสำคัญ	ตัวชี้วัด	เป้าหมาย/รายปี				หน่วยงานที่รับผิดชอบ
				2551	2552	2553	2554	
การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการอำนวยความสะดวก เช่น การพัฒนาระบบยุติธรรมชุมชนและยุติธรรมจังหวัด	2. พัฒนาและส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาท/ภารกิจของหน่วยงาน	2.2 การดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของหน่วยงาน						
การพัฒนาและจัดให้มีกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ควบคู่กับกระบวนการยุติธรรมกระแสหลัก		2.2.3 นำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาประยุกต์ใช้ในเรือนจำ	จำนวนเรือนจำที่มีการนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาประยุกต์ใช้ในเรือนจำ	60	70	80	90	กรมราชทัณฑ์

(สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม, 2551 : 14-20)

แนวทางการติดตามประเมินผล

เพื่อเป็นการติดตามความก้าวหน้าการดำเนินงานตามแผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2551-2554) ทั้งด้านปัญหาอุปสรรคข้อจำกัดและความสำเร็จที่เกิดขึ้น จึงเห็นควรกำหนดแนวทางการติดตามประเมินผลออกเป็น 2 ระยะ คือ

ระยะที่ 1 การติดตามผลความก้าวหน้ารายไตรมาส และรายปี เพื่อเป็นการติดตามความก้าวหน้าของตัวชี้วัดต่าง ๆ เพื่อตรวจสอบความคลาดเคลื่อนระหว่างเป้าหมายที่กำหนดไว้กับผลที่เกิดขึ้นจริง ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นระหว่างดำเนินการ ตลอดจนการทบทวนเป้าหมายและกลยุทธ์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ที่อาจเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น

ระยะที่ 2 การประเมินผลเมื่อสิ้นสุดแผน เป็นการประเมินผลเมื่อครบกำหนดระยะเวลาการใช้แผนเพื่อสรุปการปฏิบัติราชการและประเมินผลสัมฤทธิ์ที่เกิดขึ้น รวมทั้งผลกระทบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นตลอดระยะเวลาที่ใช้แผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2551-2554)

ทั้งนี้ เพื่อให้การติดตามประเมินผลข้างต้นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงควรดำเนินการ ดังนี้

1. ให้มีกลไกประสาน ติดตามและประเมินผลการดำเนินงาน โดยคณะทำงาน/คณะอนุกรรมการภายใต้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ ทำหน้าที่ประสานรวบรวม วิเคราะห์ผลการดำเนินงาน และให้ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไข
2. พัฒนาระบบฐานข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงเครือข่ายเพื่อสนับสนุนการดำเนินงานยุติธรรมทางเลือกระหว่างหน่วยงานให้มีประสิทธิภาพ เช่น การเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลเครือข่ายและอาสาสมัครในระดับพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ เพื่อการบูรณาการเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกัน

นอกจากนั้น เพื่อให้การดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ จำเป็นจะต้องกำหนดแนวทางการดำเนินงานด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อสนับสนุนการระงับข้อพิพาทในระดับพื้นที่ที่ชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การกำหนดอำนาจหน้าที่ รูปแบบและแนวทางการพัฒนาอาสาสมัครในระดับพื้นที่ของหน่วยงานต่างๆ เพื่อรองรับการดำเนินงานตามมาตรา 61/1 มาตรา 61/2 และ มาตรา 61/3 ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 อย่างเป็นระบบ และลดความซ้ำซ้อนที่เกิดขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม

สรุปแผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือก (พ.ศ. 2551-2554) ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กำหนดขึ้นโดยนำแนวคิดแนวทางพัฒนาระบบงานยุติธรรมที่สำคัญของประเทศ ซึ่งปรากฏอยู่ในแผน/นโยบายและกฎหมายที่สำคัญ คือ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ. 2550-2554) แผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (พ.ศ. 2552-2555) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2550 คำแถลงนโยบาย ของ นายสมัคร สุนทรเวช นายกรัฐมนตรี แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551 แผนการบริหารราชการ

แผ่นดิน พ.ศ. 2551 – 2554 และแผนสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยสำนักงานเองก็ได้กำหนดรูปแบบการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ไว้ 2 รูปแบบ คือ เสริมสร้างและพัฒนาให้ชุมชนเข้ามามีส่วนในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน และการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมทางเลือกตามภารกิจหน้าที่

จากการศึกษาแผนประสานความร่วมมือด้านการสนับสนุนกระบวนการยุติธรรมทางเลือกของสำนักงานตำรวจแห่งชาตินั้น กระบวนการยุติธรรมทางเลือกเข้ามามีบทบาทสำคัญในการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องกับคดีต่าง ๆ ของสถานีตำรวจภูธรเป็นอย่างมาก เมื่อเกิดคดีจึงต้องมีการจัดทำแผนฯ เพื่อลดจำนวนการเป็นคดีความและประชาชนมีทางเลือกที่จะสร้างมาตรการควบคุมสมาชิกของชุมชนด้วยการสร้างเครือข่ายประชาชนและอาสาสมัครในระดับพื้นที่เพื่อการบูรณาการเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกัน

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

จากแผนปฏิบัติราชการ 4 ปี พ.ศ.2551-2554 กระทรวงยุติธรรม ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาระบบยุติธรรมทางเลือกและพัฒนาความร่วมมือในงานยุติธรรม นับว่าประเทศไทยมีความก้าวหน้ามากขึ้นจากแนวนโยบายด้านยุติธรรมทางเลือกอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตาม ปรากฏการดังกล่าว เป็นเพียงความเปลี่ยนแปลงในชั้นนโยบายเท่านั้น ความก้าวหน้าและการเกิดมรรคผลที่แท้จริงจะอยู่ที่ผลจากการนำนโยบายดังกล่าวมาสู่การปฏิบัติโดยมีแผนงาน โครงการต่างๆ เป็นเครื่องมือได้อย่างไร ซึ่งจะต้องว่ากันด้วยประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อไป

การวิจัยครั้งนี้ มีความคาดหวังที่จะทำให้มองเห็นแนวปฏิบัติที่ชัดเจนในการพัฒนากระบวนการยุติธรรมทางเลือกของประเทศไทย โดยใช้แผนปฏิบัติราชการ 4 ปี กระทรวงยุติธรรมเป็นพื้นฐาน ซึ่งวิธีการนำไปสู่คำตอบของงานวิจัยนี้จะอยู่ในประเด็นของเงื่อนไขและวิธีการของการนำนโยบายด้านยุติธรรมทางเลือกมาใช้ปฏิบัติผ่านแผนงาน โครงการที่เกี่ยวข้อง ดังนั้น ผู้เขียนจึงทำการศึกษาเรื่องการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อเป็นกรอบพื้นฐานในการร่วมกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยในขั้นต่อไป ดังนี้

ความหมายและแนวทางในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นเรื่องของการศึกษาว่า “องค์การที่รับผิดชอบสามารถกระตุ้นให้ทรัพยากรทางการบริหารตลอดจนกลไกที่สำคัญทั้งมวลปฏิบัติงานให้บรรลุตามนโยบายที่วางไว้หรือไม่ ไฉน เพียงใด (วรเดช จันทรศร, 2540)

สุกชัย ยาวะประภาส (2540 : 90) ได้ให้ความหมายการนำนโยบายไปปฏิบัติไว้ 2 ประเด็นสำคัญ ประเด็นแรก คือการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นกระบวนการนั้น คือ มีความต่อเนื่องไม่หยุดนิ่งแต่ละขั้นตอนมีความสัมพันธ์กันตลอดเวลา และประเด็นที่สองคือ การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงตามเป้าหมายของนโยบาย

โจนส์ (Jones, 1970 อ้างถึงใน เชียรธิดา เหมพิพัฒน์, 2546 : 34) ได้ให้ความหมายของการนำนโยบายไปปฏิบัติว่าเป็นกิจกรรมที่มุ่งแผนงาน (Program) บรรลุผล ซึ่งกิจกรรมดังกล่าวมี 3 ประการด้วยกัน คือ ประการแรกได้แก่ การตีความ (Interpretation) หมายถึง การแปลงความหมายของแผนงานให้เป็นคำสั่งที่ปฏิบัติได้ ประการที่สอง องค์การ (Organization) หมายถึง การจัดตั้งองค์การและระเบียบวิธีการปฏิบัติเพื่อให้แผนงานบรรลุผล และประการสุดท้าย การปฏิบัติ (Application) ได้แก่ การให้บริการต่าง ๆ

วิลเลียมส์ (Williams, 1980 อ้างถึงใน อุทัย เลหาวิเชียร, 2548) กล่าวว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นการคำนึงถึงความพร้อมขององค์การที่จะนำเอาคนและวัสดุมารวบรวมเป็นหน่วยและมุ่งใจให้คนเอาวัตถุประสงค์ขององค์การไปปฏิบัติในทัศนะของ Walter Williams ก็คือ ผู้ปฏิบัติงานควรจะมีการวิเคราะห์ความหมายที่ชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง และความสมเหตุสมผลของแผนงานอย่างถ่องแท้เพื่อมิให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติ นอกจากนี้ ยังควรพิจารณาความพร้อมในเรื่องบุคลากร องค์การ และการจัดการทั่วไป ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของการบริหาร ปัจจัยที่เอื้ออำนวยการจัดระบบข้อมูล ข้อมูลป้อนกลับ และการประเมินผล

จากนิยาม การนำนโยบายไปปฏิบัติ ของนักวิชาการต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว อาจกำหนดคำนิยามในที่นี้ได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติหมายถึง การดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์การทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของแผนบรรลุผลสำเร็จโดยตรง ทั้งนี้ ลักษณะการดำเนินการดังกล่าวจะต้องสังเกตและตรวจสอบได้จากปรากฏการณ์ที่เป็นจริง

ตัวแบบการนำนโยบายไปปฏิบัติ

ในการศึกษาการนำนโยบายไปปฏิบัติในแต่ละเรื่องหรือแต่ละกรณีอาจจะใช้ตัวแบบหรือกรอบแนวคิดมากกว่าตัวแบบเดียวก็ได้ขึ้นอยู่กับความเหมาะสมของสภาพแวดล้อม และสภาพการณ์ที่เป็นจริง เนื่องจากไม่มีตัวแบบใดที่มีความสมบูรณ์ที่สุดหรือถูกต้องมากที่สุด ปัจจุบันตัวแบบที่นิยมใช้ศึกษากระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติมี 6 ตัวแบบ (วรเดช จันทรศร, 2540) ได้แก่

1. ตัวแบบด้านหลักเหตุผล (Rational Model)

ตัวแบบนี้กำหนดขึ้นภายใต้แนวคิดที่ว่า ในการนำนโยบายหรือแผนไปปฏิบัตินั้นหน่วยงานหรือองค์กรที่รับนโยบายไปปฏิบัติเป็นกลไกสำคัญ ซึ่งการที่องค์กรใดจะทำหน้าที่ดังกล่าวได้จำเป็นจะต้องมีองค์ประกอบ 2 ส่วนใหญ่ ๆ ประกอบกัน คือ ส่วนแรกนโยบายจะต้องมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน ซึ่งหน่วยงานสามารถแปลงวัตถุประสงค์ของนโยบายถ่ายทอดลงสู่การปฏิบัติได้ถูกต้องเหมาะสมเป็นความสามารถในการปฏิบัติงานให้ได้ใกล้เคียงกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ของหน่วยงาน นั่นคือ การมีการวางแผนและการควบคุมที่ดี

2. ตัวแบบด้านการจัดการ (Management Model)

ตัวแบบนี้ให้ความสำคัญกับสมรรถนะขององค์กร เพราะเชื่อว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบ โดยดูที่โครงสร้างขององค์กร บุคลากรงบประมาณ สถานที่วัสดุอุปกรณ์ และเครื่องมือเครื่องใช้

3. ตัวแบบด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development Model)

แนวความคิดของตัวแบบนี้ ให้ความสนใจเฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสำคัญ เพราะถือว่าบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญเหนือสิ่งอื่นใดในองค์กร ตัวแบบนี้จึงเน้นการมีส่วนร่วม (Participation) ของคนในองค์กรเป็นสำคัญ ภายใต้ฐานคติที่ว่า การมีส่วนร่วมจะทำให้เกิดการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิภาพมีการจูงใจ การใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม การสร้างความผูกพันโดยวิธีการให้สมาชิกในองค์กรมีส่วนร่วมเพื่อให้เกิดการยอมรับ

4. ตัวแบบด้านการเมือง (Political Model)

ตัวแบบนี้ได้ให้ความสำคัญกับลักษณะเชิงการเมืองของนโยบาย และไม่เชื่อว่าการแก้ปัญหาโดยเน้นที่องค์กรดี บุคลากรในองค์กรก็ดี จะเป็นปัจจัยสำคัญ ตัวแบบนี้จึงมีสมมติฐานว่า ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะอยู่ที่ความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กร กลุ่มหรือสถาบัน ซึ่งจะทำหน้าที่เป็นผู้เล่น (Players) ในบทบาทการต่อรองชักจูงให้ฝ่ายต่าง ๆ มีความเห็นร่วมกัน (Consensus) และสามารถใช่วิธีการมีส่วนร่วม (Participation) ได้ในที่สุด

5. ตัวแบบด้านกระบวนการของระบบราชการ (Bureaucratic Processes Model)

ตัวแบบนี้มีสมมติฐานว่า อำนาจขององค์กรไม่ได้อยู่ที่ตำแหน่งรูปนัย คือ ตำแหน่งที่เป็นทางการเท่านั้น แต่ความเป็นจริง อำนาจขององค์กรอยู่กระจัดกระจายทั่วไปในองค์กร กล่าวคือ มิใช่เพียงหัวหน้าหรือผู้บริหารเท่านั้นที่ใช้อำนาจ ทุกคนในองค์กรย่อมมีส่วนในการใช้อำนาจ ใช้วิจารณ์ของ ตน อันมีผลต่อการบริหารทั้งสิ้น ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติจึงขึ้นอยู่กับความพร้อมของผู้ที่รับนโยบายไปปฏิบัติ ความพร้อมจึงเป็นผลมาจากปัจจัยย่อย 2 ประการ คือ ระดับความเข้าใจของผู้กำหนดนโยบายต่อสภาพความเป็นจริงในการให้บริการองค์กรกับระดับการยอมรับ และปรับนโยบายที่เป็นส่วนหนึ่งของหน้าที่ประจำวันของผู้ปฏิบัติ

6. ตัวแบบทั่วไป (General Model)

ตัวแบบนี้พัฒนามาจากตัวแบบด้านการเมืองผนวกกับตัวแบบด้านองค์กร เป็นความพยายามที่จะให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมหลาย ๆ ด้านด้วยกัน เราจะเห็นว่า ตัวแปรจากตัวแบบแต่ละตัวแบบต่างก็มีความสำคัญด้วยกันทั้งหมด ตัวแบบนี้มีสมมติฐานอยู่บนการให้ความสำคัญแก่ตัวแปรอิสระ 3 กลุ่มด้วยกัน ได้แก่ กระบวนการในการติดต่อสื่อสารและประสานงาน สมรรถนะขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ ความร่วมมือสนับสนุนของผู้ปฏิบัติ

ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิผลของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

วรเดช จันทรศร (2537 : 103-105 อ้างถึงใน ทวีศักดิ์ จันทรโชติ, 2549 : 30-32) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลกระทบต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ ประกอบไปด้วย 7 ปัจจัย

1. บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย (Policy Standards and Objectives) เป็นสิ่งจำเป็นที่องค์กรจะต้องกำหนดให้มีขึ้นและจะต้องกำหนดให้ชัดเจนทั้งนี้เนื่องจากการมีบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่ชัดเจนย่อมจะทำให้เข้าใจว่าจะอะไรคือเป้าหมายหรือผลลัพธ์ที่ผู้กำหนดนโยบายต้องการ เมื่อเข้าใจแล้วว่า อะไรคือความต้องการ ย่อมเป็นการง่ายที่จะทำให้อำนาจหน่วยงานสามารถกำหนดภารกิจที่ชัดเจน มีการมอบหมายงานหรือกำหนดความรับผิดชอบเฉพาะของแต่ละฝ่ายให้สัมพันธ์กัน อันจะเป็นแนวทางทำให้การประสานการปฏิบัติเป็นไปโดยราบรื่นและการมอบหมายงาน ย่อมจะทำให้ง่ายต่อการกำหนดมาตรฐานในการปฏิบัติงานของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งก็คือระบบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพนั่นเอง ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกต่อผู้บริหารโครงการ ในการควบคุมตรวจสอบผลการปฏิบัติงานของแต่ละฝ่ายได้อย่างต่อเนื่องและตลอดเวลาและระบบประเมินผลที่มีประสิทธิภาพย่อมส่งผลทำให้การใช้ระบบการให้ทุนให้โทษเกิดความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้นซึ่งระบบการให้ทุนให้โทษที่เป็นธรรมก็จะมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเป็นอย่างยิ่ง ดังนั้น อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า การกำหนดบรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะต้องคำนึงถึงสิ่งต่อไปนี้

1.1 คำนึงถึงเป้าหมายหรือผลลัพธ์ของนโยบายในลักษณะที่เป็นไปได้

1.2 คำนึงถึงความเป็นรูปธรรมของนโยบาย ในลักษณะที่สามารถนำไปปฏิบัติและวัดได้

2. กระบวนการติดต่อสื่อสาร (Interorganizational Communication) เป็นสิ่งที่ผู้กำหนดนโยบายจะต้องกำหนดให้มีขึ้น เพื่อเป็นการติดต่อสื่อสารระหว่างผู้กำหนดนโยบายและผู้นำนโยบายไปปฏิบัติ เพื่อให้ผู้ที่มีหน้าที่นำนโยบายไปปฏิบัติทราบว่า บรรทัดฐานและวัตถุประสงค์ของนโยบายที่กำหนดไว้มีเป้าหมายและแนวทางปฏิบัติอย่างไรและผู้ปฏิบัติถูกคาดหวังว่าจะให้ปฏิบัติอย่างไร

3. กิจกรรมเพื่อให้การบังคับใช้มีผล (Enforcement Activities) เป็นสิ่งจำเป็นที่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการต้องกำหนดให้มีขึ้น เพื่อใช้วัดความก้าวหน้าหรือวัดผลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงาน หรือโครงการ โดยใช้วิธีต่าง ๆ เข้าควบคุมการปฏิบัติงานให้ผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามแนวทางของนโยบายที่กำหนดไว้ เช่น การสนับสนุนหรือตัดความช่วยเหลือทางด้านงบประมาณ การนำผลการปฏิบัติประกอบการให้ทุนให้โทษ การใช้ระบบรายงานผลการปฏิบัติ

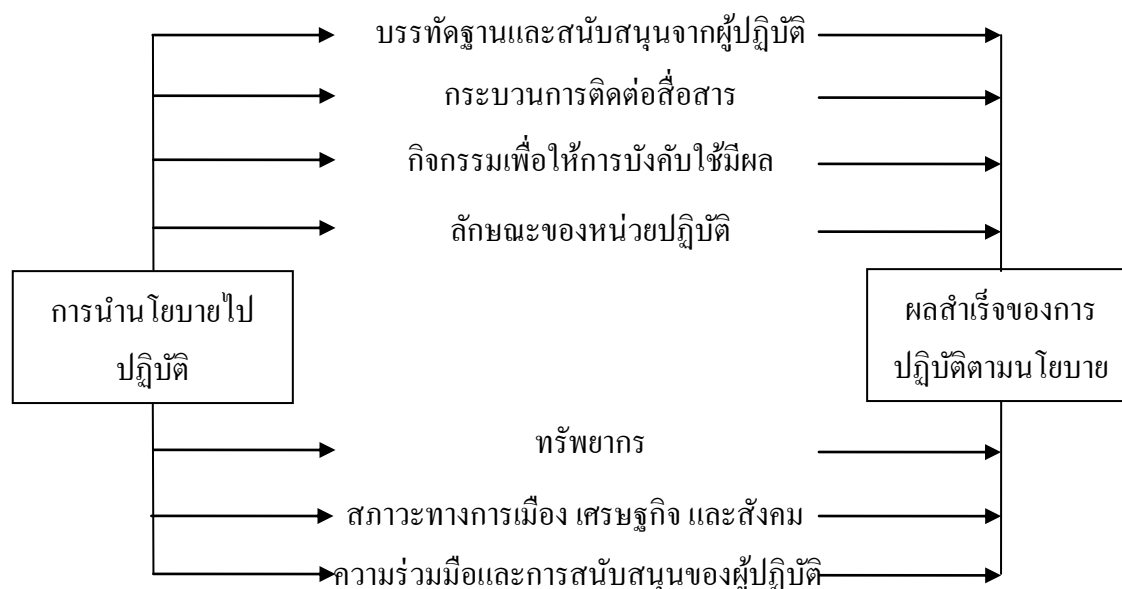
4. ลักษณะของหน่วยงานปฏิบัติ (Characteristics of the Implementing Agencies) เป็นลักษณะบางประการของหน่วยงานที่จะต้องนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผู้กำหนดนโยบายหรือผู้บริหารโครงการควรส่งเสริม เพราะเป็นสิ่งที่ส่งผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ เช่น ลักษณะรูปแบบของความสัมพันธ์ภายในองค์กร ระดับความเข้มงวดในการควบคุมความแข็งแกร่งขององค์กร ระบบการสื่อสารภายในองค์กร ฯลฯ

5. ทรัพยากร (Policy Resources) ในที่นี้หมายถึง เงินทุน และการช่วยเหลืออื่น ๆ โดยปัจจัยเรื่องทรัพยากรอาจกล่าวได้ว่ามีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นตัวกำหนดที่สำคัญว่าการนำนโยบายไปปฏิบัติจะสำเร็จหรือไม่ แต่อย่างไรก็ดีทรัพยากรดังกล่าวนี้อาจแยกเป็นทรัพยากร ในระบบงบประมาณของหน่วยงานและทรัพยากรนอกระบบงบประมาณของหน่วยงาน

6. สภาพทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม (Economics Social and Political Conditions) เป็นปัจจัยภายนอกขององค์การที่มีผลกระทบต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจซึ่งเป็นเรื่องของการสนับสนุนทรัพยากรในส่วนที่เป็นงบประมาณนอกระบบว่าสามารถขอรับการสนับสนุนได้หรือไม่ หรือมีพอให้ขอรับการสนับสนุนได้หรือไม่ ในด้านการเมือง ผู้ปฏิบัติจะต้องยอมรับแนวความคิดของผู้เกี่ยวข้องแล้วนำมาหาข้อสรุปเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ยากจะทำได้โดยราบรื่น ซึ่งจะต้องมีทั้งการให้ความร่วมมือหรือไม่ให้ความร่วมมือ

7. ความร่วมมือและสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติ (Co-operational and Participational Implementers) เป็นปัจจัยทางด้านจิตวิทยาและสังคมวิทยา เพื่อให้เกิดการยอมรับและเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานเป็นทีมอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งอาจจะใช้วิธีจูงใจ โดยใช้ภาวะผู้นำที่เหมาะสม เพื่อให้ผู้ปฏิบัติภายในองค์การเกิดการยอมรับและเต็มใจที่จะปฏิบัติงาน ดังภาพที่ 2.1

ภาพที่ 2.1 ตัวแบบ (Models) ของการวิเคราะห์การปฏิบัติตามนโยบาย



วรเดช จันทรศร (2545 : 47-49) ได้พิจารณาความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาของรัฐ สามารถพิจารณาได้จากผลรวมสามมิติ ได้แก่

มิติแรก โครงการที่ประสบความสำเร็จ จะต้องบรรลุมาตรฐานของตัวชี้วัด ด้านผลผลิตทั้งในแง่ปริมาณ (Quantity) เวลา (Time) ค่าใช้จ่าย (Cost) คุณภาพ (Quality) และความพึงพอใจ (Satisfaction)

มิติที่สอง โครงการที่ประสบความสำเร็จในมิติแรก ความสำเร็จของโครงการนั้น ๆ ต้องไม่ประสบความสำเร็จที่แท้จริงโดย โครงการนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาต่อโครงการหรือนโยบายอื่น ๆ

1. โครงการนั้นต้องไม่ก่อให้เกิดปัญหาความเชื่อถือได้ของผลโครงการ
2. โครงการที่ประสบความสำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมาตรการของโครงการที่นำไปใช้ในทางปฏิบัติ

3. โครงการที่สำเร็จจะต้องไม่มีปัญหาทางด้านมนุษยธรรมหรือศีลธรรม

มิติที่สาม ผลความสำเร็จของแต่ละโครงการจะต้องก่อให้เกิดผลรวมของการพัฒนาประเทศที่พึงปรารถนาด้วย อาจกล่าวได้ว่าความสำเร็จและความล้มเหลวของโครงการพัฒนาของรัฐขึ้นอยู่กับ

1. ประสิทธิภาพในการวางแผนและการควบคุม
2. สมรรถนะขององค์กร
3. ภาวะผู้นำและความร่วมมือ
4. การเมืองและการบริหารสภาพแวดล้อมภายนอก

กล้า ทองขาว (2548 : 183-185) ได้สำรวจผลงานของนักวิชาการหลายท่าน ได้เสนอปัจจัยกำหนดความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัจจัยสำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยด้านข้อความนโยบาย (Policy Statements) ข้อความนโยบายหมายถึง ข่าวสารนโยบาย (Policy Messages) ที่ระบุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายนโยบาย หรือระบุมตรฐานนโยบายหรือมาตรฐานแผนงาน หรือหมายถึงเป้าหมาย วัตถุประสงค์ รวมทั้งขั้นตอนหรือกลยุทธ์ต่าง ๆ ที่กำหนดไว้หรือหมายถึงแนวปฏิบัติที่อาจจัดทำเป็นคู่มือแก่ผู้รับผิดชอบเพื่อนำไปปฏิบัติให้เป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้น ข้อความนโยบายรวมถึงการระบุงค์กรรับผิดชอบ ขอบข่ายที่นโยบายครอบคลุมถึง แม้กระทั่งระเบียบวิธีการกำกับ ติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผล แต่หากข้อความนโยบายมีความคลุมเครือ ไม่ชัดเจน อาจเป็นอุปสรรคในขั้นการนำไปปฏิบัติ ทำให้โอกาสที่นโยบายจะบรรลุผลสำเร็จเป็นไปได้ยาก

2. ปัจจัยด้านการสนับสนุนจากผู้มีอำนาจและกลุ่มหลากหลายในสังคม ผู้นำหรือผู้มีอำนาจมีบทบาทสำคัญยิ่งต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย บางนโยบายแม้ผู้เกี่ยวข้องจะมองว่าเป็นนโยบายที่ดี หากแต่ผู้นำหรือผู้มีอำนาจบารมี (Charisma) ไม่เห็นด้วย จะทำให้สำเร็จได้ยาก การสนับสนุนจากผู้มีอำนาจทางการบริหารมีความสำคัญยิ่ง เพราะผู้มีอำนาจทางการบริหารย่อมสามารถใช้อำนาจตามกฎหมายสร้างเงื่อนไขที่เอื้อหรือเป็นอุปสรรคต่อนโยบายได้ตลอดทุกขั้นตอนของกระบวนการนำนโยบาย

ไปปฏิบัติ ส่วนผู้นำกลุ่มหลากหลายและกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคมก็มีส่วนสำคัญต่อการส่งเสริมและเป็นอุปสรรคต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ เพราะถ้าหากผู้นำกลุ่มนี้เห็นว่า นโยบายส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงต่อตำแหน่งหน้าที่และผลประโยชน์ของกลุ่ม อาจต่อต้านหรือคัดค้านและจะให้ความพยายามทุกวิถีทางที่จะให้มีการเลิกล้มหรือเบี่ยงเบนเป้าหมายนโยบาย แต่ถ้านโยบายมีผลกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มเพียงเล็กน้อย ก็จะทำให้ผู้นำกลุ่มไม่มีปฏิกิริยาคัดค้าน แต่พร้อมที่จะให้การสนับสนุนและให้ความร่วมมือ โอกาสที่นโยบายจะประสบผลสำเร็จในขั้นการนำไปปฏิบัติจะมีความเป็นไปได้สูง

3. ปัจจัยด้านศักยภาพและความสามารถขององค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โดยพิจารณาจากโครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ ความรู้ ความสามารถและทักษะของทีมงาน ความสามารถและประสบการณ์ของผู้นำองค์กร ระบบการไหลเวียนของข้อมูลข่าวสารภายในและระหว่างองค์กร การมีและใช้เทคโนโลยีเพื่อการบริหารอย่างเหมาะสม ความเพียงพอของทรัพยากรทางการเงินและอุปกรณ์การบริหาร รวมทั้งความสามารถนำเงินและอุปกรณ์เครื่องมือต่าง ๆ มาใช้ได้ทันเวลาและสถานการณ์

4. ปัจจัยด้านจิตสำนึกของผู้ปฏิบัตินโยบาย ซึ่งหากผู้ปฏิบัติไม่เข้าใจหรือสงสัยในวัตถุประสงค์ของนโยบาย จะทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความมั่นใจ ขาดความไว้วางใจต่อนโยบาย ส่งผลกระทบต่อความตั้งใจที่จะทุ่มเทพลังความสามารถปฏิบัติงานอย่างเต็มที่ ยิ่งไปกว่านั้น หากผู้ปฏิบัติมีความรู้สึกไม่พึงพอใจต่อนโยบาย เพราะเห็นว่านโยบายที่เขารับผิดชอบไม่ค่อยเป็นประโยชน์ต่อองค์กร หรือไม่ค่อยเป็นประโยชน์ต่อคนส่วนใหญ่ หรือบางที่อาจเห็นว่าเป้าหมายของนโยบายดี แต่วิธีการปฏิบัติไม่ค่อยดี เขาอาจปฏิบัติงานแบบเฉื่อยชา แต่หากผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่มีความรู้สึกดีต่อนโยบาย มีความเข้าใจวัตถุประสงค์และวิธีปฏิบัติชัดเจน จะทำให้รู้สึกพอใจ และทำให้ผู้ปฏิบัติตั้งใจจริงที่จะปฏิบัติ จะทุ่มเทความสามารถและอุทิศเวลาในการปฏิบัติ โดยอาจจะเข้าไปมีส่วนร่วมแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะแนวปฏิบัติตามความเหมาะสม จะส่งผลให้นโยบายบรรลุผล

5. ปัจจัยด้านผู้นำคนสำคัญ ผู้นำคนสำคัญคือผู้มีส่วนริเริ่มนโยบาย เป็นผู้ผลักดันนโยบายให้ได้รับการประยุกต์ใช้ เป็นผู้ประสานความพยายามของบุคคลและองค์กรที่ร่วมรับผิดชอบในขั้นการนำนโยบายไปปฏิบัติ จะคอยไกล่เกลี่ยและประนีประนอมปัญหาหรือความขัดแย้งที่เกิดขึ้น แสวงหาและใช้กลยุทธ์ในการติดต่อประสานงานกับฝ่ายการเมือง นักกฎหมาย นักวิชาการ และบุคคลสำคัญอื่น ๆ เพื่อจูงใจให้เห็นความสำคัญและให้การสนับสนุนนโยบาย นอกจากนั้น ผู้นำคนสำคัญยังจะแสดงความสามารถให้ฝ่ายที่ดูแลงบประมาณเห็นความสำคัญของนโยบาย และพร้อมที่จะจัดสรรให้

6. ปัจจัยด้านการกำกับตรวจสอบ ประเมินผล และการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติ การนำนโยบายไปปฏิบัติจำเป็นต้องมีระบบการกำกับ การตรวจสอบ การปฏิบัติงานของบุคคลและองค์กรที่รับผิดชอบ การกำกับ ตรวจสอบ มุ่งที่จะให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารนโยบาย และป้องกัน

การบิดเบือนเป้าหมายและการหันเหทรัพยากรไปใช้ผิดทาง ส่วนการให้แรงเสริมแก่ผู้ปฏิบัติงาน หากเป็นแรงเสริมทางบวกจะทำให้ผู้ปฏิบัติมีกำลังใจ มีขวัญในการทำงาน แรงเสริมทางบวกจะเป็นพลังจูงใจให้ผู้ปฏิบัติมุ่งมั่นตั้งใจทำงานในหน้าที่ของตนให้ดียิ่งขึ้น

วิลเลียม (Williams, 1971 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544 : 479) ได้กำหนดแนวทางสำหรับผู้กำหนดนโยบาย เพื่อให้ความมั่นใจแก่ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติที่มีความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผล ภายใต้เงื่อนไข 2 ประการ คือ

ประการแรก เป็นหน้าที่ของผู้กำหนดนโยบายที่จะต้องกำหนดให้มีความหมายและชัดเจน

ประการที่สอง มีแนวโน้มว่าผู้ปฏิบัติจะปฏิบัติตามแนวทางที่กำหนดไว้ หากเงื่อนไขดังกล่าวถูกละเลย จะทำให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบกับความล้มเหลว

มัทจอย และโอโทโอ (Mountjoy and Otoole, 1979 : 466-467 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544 : 479) ได้ศึกษาพบว่า มีปัจจัย 2 ประการที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่ ทรัพยากรที่จำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติและแนวทางปฏิบัติที่ระบุอย่างเฉพาะเจาะจง หลักการสำคัญที่จะป้องกันมิให้การนำนโยบายไปปฏิบัติประสบปัญหาและอุปสรรคจนกระทั่งนำไปสู่ความล้มเหลวได้แก่

ประการแรก ถ้ามีทรัพยากรใหม่ แต่มีแนวทางปฏิบัติที่คลุมเครือ จะต้องจัดการเรื่องการตีความ

ประการที่สอง ถ้ามีทรัพยากรเพียงพอและมีแนวทางปฏิบัติที่เฉพาะเจาะจงและชัดเจน เป้าประสงค์ส่วนบุคคลภายในองค์กรจะมีความสำคัญน้อยลง และการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีทิศทางสอดคล้องกับการบรรลุวัตถุประสงค์ของนโยบายระดับสูง

ประการที่สาม ถ้าไม่มีทรัพยากรเพียงพอ และแนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน สถานการณ์เช่นนี้จำเป็นต้องสร้างกิจกรรมให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความสนใจที่จะปฏิบัติ เพื่อสร้างพลังความมุ่งมั่นในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นมากพอที่จะเอาชนะอุปสรรคเรื่องการขาดแคลนทรัพยากร แนวทางปฏิบัติไม่ชัดเจน

บลาวเวอร์ และดีลอน (Brewer and DeLeon, 1983 : 265-274 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญวงศ์, 2544 : 431) ได้ศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติ ทำให้ทราบว่าในกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัตินั้น ความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญหลายประการ ได้แก่ แหล่งที่มาของนโยบาย ความชัดเจนของนโยบาย การสนับสนุนนโยบาย ความซับซ้อนในการบริหารงาน สิ่งจูงใจของผู้ปฏิบัติงาน และการจัดสรรทรัพยากร เพื่อสนับสนุนการนำนโยบายไปปฏิบัติให้เหมาะสมและพอเพียง

เพรสแมน และวิลด์ฟสกี (Pressman and Wildavsky, 1973 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2548 : 179) พิจารณาว่าการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวน่าจะดูจากองค์ประกอบอย่างน้อย 4 ประการ คือ

1. การได้รับประโยชน์จากนโยบายของกลุ่มเป้าหมายเมื่อเทียบกับที่กำหนดไว้

2. เวลาที่ใช้ในการดำเนินงานตามนโยบายหรือแผนจนสิ้นสุดว่า เน้นนานไปกว่าที่กำหนดไว้เท่าใด อย่างไร

3. เงินหรือทรัพยากรที่ใช้ไปตามแผน และยังไม่ได้ใช้ เมื่อเทียบกับเวลาที่กำหนดไว้ในแผนเป็นอย่างไร

4. จำนวนงานหรือกิจกรรมที่ลงมือปฏิบัติไปแล้วกับที่เหลืออยู่ เมื่อเปรียบเทียบกับเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนเป็นอย่างไร

การพิจารณาแนวความคิดของเพรสแมน และวิลด์ฟัสกี ทำให้เข้าใจได้ชัดเจนว่า เนื้อหาสาระของนโยบายที่กำหนดจะมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับกระบวนการกำกับ ตรวจสอบ และประเมินความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบาย กล่าวคือ

ประการแรก ในขั้นการกำหนดนโยบายและการวางแผน จำเป็นต้องมีการระบุกลุ่มเป้าหมายที่นโยบายต้องการให้ได้รับประโยชน์ หรือกลุ่มเป้าหมายที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายให้ชัดเจน

ประการที่สอง นโยบายจะต้องมีการกำหนดจุดเริ่มต้นและจุดสิ้นสุดของการปฏิบัติ

ประการที่สาม เนื้อหาสาระนโยบายที่กำหนดจะต้องระบุทรัพยากรสนับสนุนชัดเจน เช่น ระบุจำนวนและแหล่งงบประมาณ บุคลากร ฯลฯ ว่าแต่ละปีจะมีการจัดสรรทรัพยากรแต่ละประเภทเพื่อสนับสนุนกิจกรรมการปฏิบัตินโยบายและแผนอย่างไร

ประการสุดท้าย นโยบายจะต้องมีการกำหนดขั้นตอนและวิธีการปฏิบัติชัดเจน

เบอร์แมน และคณะ (Berman and Others, 1973 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2548 : 180) ได้กำหนดกรอบการพิจารณาความสำเร็จของการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติจากองค์ประกอบ 3 ประการที่สามารถกำหนดไว้ล่วงหน้า คือ

1. ร้อยละที่โครงการบรรลุเป้าหมาย เป็นการเปรียบเทียบผลที่กำหนดไว้ในแผนกับผลที่เกิดขึ้นจริงภายหลังการนำแผนสู่การปฏิบัติ

2. ผลรวมการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอันเนื่องมาจากการปฏิบัติตามแผน เป็นการพิจารณาจากการเปลี่ยนแปลงเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หมายถึงการเปลี่ยนแปลงด้านพฤติกรรมของผู้เกี่ยวข้องหรือผู้ได้รับประโยชน์จากนโยบายและแผน

3. ความต่อเนื่องของกิจกรรมเมื่อรัฐบาลหรือผู้ให้ทุนเลิกสนับสนุนโครงการ เป็นการพิจารณาความคงอยู่หรือความต่อเนื่องของกิจกรรมเมื่อมีการถอนการสนับสนุนของภาครัฐออกไป

ดอนนา เคอร์ (Donna, 1976 : 351-363 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2548 : 178) ได้เสนอกรอบการมองความสำเร็จหรือความล้มเหลวของนโยบายและแผน โดยให้พิจารณาจากประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

1. พิจารณาที่ขั้นการนำไปปฏิบัติ (Implementation Failure) คือสาระของนโยบายและแผนอาจดีทุกประการ แต่องค์กรที่นำนโยบายสู่การปฏิบัติมีศักยภาพต่ำ ขาดความรู้ ความชำนาญ และเลือกใช้

วิธีปฏิบัติไม่เหมาะสม ผู้ปฏิบัติขาดความรู้ องค์ขาดแคลนกำลังคน ความล้มเหลวของนโยบายและแผน ในระดับนี้มีสาเหตุมาจากองค์กรที่นำนโยบายไปปฏิบัติไม่สามารถทำให้นโยบายนั้นบรรลุผลได้

2. พิจารณาที่ตัวนโยบายและแผน (Instrument Failure) หมายถึง นโยบายและแผนที่จัดทำขึ้นไม่สามารถสนองวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ต้องให้เกิดขึ้นจริงได้ อาจเป็นเพราะนโยบายหรือแผนไม่อาจนำไปปฏิบัติได้ บางกรณีล้มเหลวอาจมีสาเหตุจากตัวนโยบายและแผน เช่น ความไม่ชัดเจนของนโยบาย และบางกรณีความล้มเหลวของนโยบายและแผนหากนำไปสู่การปฏิบัติจริงอาจจะมีผลเสียมากกว่าผลดีก็ได้ เช่น การสร้างเขื่อนกักเก็บน้ำเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้า เป็นต้น

3. พิจารณาที่การตัดสินเชิงคุณค่าหรือการตัดสินเชิงจริยธรรมของสังคม (Failure in normative Justification) คือ เมื่อพิจารณาที่เป้าหมายของนโยบายหรือสิ่งที่นโยบายมุ่งหมายจะกระทำให้บรรลุ อาจขัดแย้งกับค่านิยมหลักของสังคม หรือหมิ่นเหม่ต่อคุณธรรม จริยธรรม หรือศีลธรรมอันดีงามของสังคม และอาจจะส่งผลให้เกิดการทารุณกรรม หรือบางครั้งการกำหนดคุณค่าของเป้าหมายนโยบายไม่ชัดเจน อาจทำให้ผู้ปฏิบัติสามารถบิดเบือนเป้าหมายนโยบายไปในทางเสียหาย

อินแกรม และแมนน์ (Ingram and Mann, 1980 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2548 : 178-179) เห็นว่าประเด็นของข้อขัดแย้งในการพิจารณาความสำเร็จของนโยบายและแผนคือ

1. พิจารณาที่กรอบเวลาและเงื่อนไขของสภาพแวดล้อมของนโยบาย เป็นการพิจารณาว่านโยบายที่ได้รับการตัดสินว่าประสบความสำเร็จในเวลาหนึ่ง สถานที่หนึ่ง และเงื่อนไขหนึ่ง อาจได้รับการตัดสินว่าประสบความสำเร็จในเวลา สถานที่ และสถานการณ์เปลี่ยนแปลงไป

2. พิจารณาที่ความสำเร็จของนโยบายหรือแผนหนึ่งสำเร็จ แล้วส่งผลให้นโยบายอีกแผนหนึ่งล้มเหลวหรือไม่

3. ขอบเขตของคำถามที่ใช้วัด ความชัดเจนเรื่องการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวมีขอบเขตแค่ไหน การวัดความสำเร็จหรือล้มเหลวหากพิจารณาเพียงว่านโยบายและแผนที่นำสู่การปฏิบัติแล้ว บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายตามนั้นเป็นเรื่องพอเพียงหรือไม่ เพราะโดยความเป็นจริงการวัดความสำเร็จหรือล้มเหลว หากมองเพียงการบรรลุผลดังกล่าวอาจไม่ถูกต้อง เพราะขอบเขตการวัดน่าจะมีอะไรมากกว่านั้น

ชีมาและรอนดีเนลลี (Cheema and Rondinelli, 1980 อ้างถึงใน กล้า ทองขาว, 2548 : 180) พิจารณาความสำเร็จของการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ 2 องค์ประกอบ คือ

1. ระดับการบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ เป็นการเปรียบเทียบวัตถุประสงค์แต่ละข้อกับผลลัพธ์ (Outcomes) ที่เกิดขึ้นจากการนำนโยบายและแผนไปปฏิบัติ

2. ผลกระทบ (Impacts) ที่ตกไปสู่ประชาชนกลุ่มเป้าหมายจากผลการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของนโยบาย

สรุปได้ว่า ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ หมายถึง สาเหตุที่ส่งผลต่อการปฏิบัติตามนโยบาย กระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ประกอบด้วย ลักษณะของนโยบาย สภาพแวดล้อมของนโยบาย สภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และความสามารถของหน่วยงาน

ขั้นตอนการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ

การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของรัฐสามารถพิจารณาได้เป็น 2 ขั้นตอน คือ ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค (Macro Implementation) ซึ่งแบ่งเป็น ขั้นตอนย่อยได้อีก 2 ขั้นตอน (วรเดช จันทรศร, 2540) ดังนี้

1. ขั้นตอนการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติหรือออกมาในรูปของแผนงานหรือโครงการแล้วแต่กรณี เมื่อรัฐบาลได้กำหนดนโยบายออกมาในรูปของกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีรูปใดรูปหนึ่งแล้ว โดยปกติในนโยบายนั้น ๆ จะกำหนดหรือระบุให้ส่วนราชการใดส่วนราชการหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบจากการปฏิบัติ นั้น ซึ่งส่วนราชการจะเป็นผู้แปลงนโยบายออกมาเป็นแนวปฏิบัติแล้วมอบหมายให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป

ขั้นตอนการแปลงนโยบายนี้ถือเป็นขั้นตอนที่มีความสำคัญมากเพราะหากเมื่อใดที่มีการแปลงนโยบายเบี่ยงเบนไปจากวัตถุประสงค์แล้วอาจกล่าวได้ว่าความล้มเหลวของนโยบายย่อมเกิดขึ้นตั้งแต่ต้น จากการศึกษาที่ผ่านมาพบว่า มีปัจจัยที่ส่งผลทำให้นโยบายต้องถูกแปลงไปจากวัตถุประสงค์เดิม คือ

ปัจจัยแรก ได้แก่ ความไม่ชัดเจนหรือขาดความเฉพาะเจาะจงของนโยบาย ซึ่งหากนโยบายมีความคลุมเครือมากเท่าใด หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติก็ยิ่งมีความเป็นอิสระ หรือมีดุลยพินิจในการแปลงนโยบายมากขึ้นเท่านั้น

ปัจจัยประการที่สอง ได้แก่ ความหลากหลายในเป้าหมายของนโยบาย ซึ่งบางครั้งเป้าหมายของนโยบายอาจมีความขัดแย้งในตัวเอง หรือยากที่จะจัดลำดับความสำคัญก่อนหลังได้

ปัจจัยประการที่สาม คือ ผลสืบเนื่องจากสองปัจจัยแรก กล่าวคือ หน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายเพียงใด

ปัจจัยสุดท้าย หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความร่วมมือและจริงจังในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติในเบื้องต้น ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความชัดเจนและความสัมพันธ์ของเป้าหมาย ประกอบกับการที่หน่วยงานที่รับผิดชอบมีความเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบายให้มีความร่วมมือและจริงจังที่จะนำนโยบายนั้นไปปฏิบัติเพียงใด

ความชัดเจนของนโยบายและความสอดคล้องระหว่างเป้าหมายของนโยบาย จะช่วยทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถเข้าใจในวัตถุประสงค์ของนโยบาย ซึ่งจะส่งผลให้การแปลงนโยบายเป็นไปในทิศทางที่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์เดิม แต่ถ้าหากหน่วยงานที่รับผิดชอบขาดความร่วมมือร่วมใจในการนำนโยบายไปปฏิบัติแล้ว หน่วยงานนั้นอาจจะแปลงนโยบายให้

แตกต่างหรือบิดเบือนไปจากวัตถุประสงค์เดิมก็ได้ ซึ่งอาจทำให้นโยบายนั้นประสบความสำเร็จล้มเหลวตั้งแต่แรก โดยมีสาเหตุมาจากหลายๆ ประการ เช่น บางส่วนของนโยบายก่อให้เกิดผลกระทบต่อผลประโยชน์ของหน่วยงาน หรือหน่วยงานที่รับผิดชอบขัดแย้งกับฝ่ายการเมือง หรือมีความขัดแย้งกันเองภายในหน่วยงาน

2. ขั้นตอนในการทำให้หน่วยงานในระดับย่อยยอมรับ (Adopt) โดยทำให้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายของรัฐไปปฏิบัติ คือ กระทรวง ทบวง กรม หรือราชการบริหารส่วนกลางนั่นเอง เมื่อส่วนกลางได้แปลงนโยบายแล้ว ขั้นตอนต่อไปของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับมหภาค คือ การทำให้หน่วยงานในระดับท้องถิ่นยอมรับ ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น ลักษณะของหน่วยงานท้องถิ่นสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ตลอดจนผลประโยชน์ที่ท้องถิ่นจักได้รับขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในส่วนนี้มีความสลับซับซ้อน หน่วยงานกลางจะต้องศึกษาทำความเข้าใจให้ถ่องแท้ว่าแผนงานหรือแนวทางปฏิบัติที่ได้กำหนดขึ้นขัดแย้งกับผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือไม่ มากน้อยเพียงใด ซึ่งหากไม่มีความขัดแย้งหรือมีในระดับต่ำ โอกาสที่จะนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติประสบความสำเร็จย่อมมีสูง ซึ่งราชการส่วนกลางจะต้องมีกระบวนการตรวจสอบและติดตามว่าหน่วยงานระดับล่างหรือหน่วยงานท้องถิ่นมีการยอมรับและจัดทำโครงการตามที่ส่วนกลางกำหนดไว้อย่างจริงจังหรือไม่ อย่างไรก็ตาม การยอมรับเพียงอย่างเดียวไม่สามารถรับประกันได้ว่า นโยบายนั้นจะประสบความสำเร็จ ถ้าหากหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นขาดความร่วมมือร่วมใจ และถึงแม้ว่าส่วนกลางจะมีอำนาจในการตรวจสอบและควบคุมแต่อำนาจดังกล่าว ถือได้ว่ามีอิทธิพลต่อหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นโดยอ้อมเท่านั้น กล่าวคือ อำนาจที่แท้จริงในการนำนโยบาย แผนงานหรือโครงการไปปฏิบัติย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานและผู้ปฏิบัติระดับล่างหรือท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะฉะนั้น การจะสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้น จำเป็นที่จะต้องมีความเข้าใจถึงขั้นตอนของการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาคด้วย

ขั้นตอนการนำนโยบายไปปฏิบัติในระดับจุลภาค (Micro Implementation) เป็นจุดเริ่มต้นที่แท้จริงของการนำนโยบายส่วนกลางไปปฏิบัติในสภาพแวดล้อมแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน ระดับล่างหรือท้องถิ่นจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงวิธีการปฏิบัติงานของตนให้สอดคล้องกับนโยบาย ตลอดจนแผนงานตามที่ส่วนกลางได้กำหนดไว้ เมื่อมีการเปรียบเทียบอย่างใดอย่างหนึ่งแล้ว ผลของการปฏิบัติจะเป็นเช่นไร หน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่น ตลอดจนผู้ปฏิบัติงานจะต้องยอมรับและนำนโยบายเข้าเป็นส่วนหนึ่งของภารกิจประจำอย่างต่อเนื่องเพียงใด และหากนโยบายจากส่วนกลางถูกยกเลิกโดยท้องถิ่น ซึ่งความเกี่ยวพันต่างๆ เหล่านี้ ถือได้ว่าเป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่เกิดขึ้นในขั้นตอนระดับจุลภาค โดยเฉพาะในแต่ละจุดหรือแต่ละขั้นตอน หน่วยงานในท้องถิ่นรวมถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องจะต้องทำการตัดสินใจ หรือมีปฏิสัมพันธ์ต่อเนื่อง ยิ่งไปกว่านั้นพฤติกรรมของการตัดสินใจ และการปฏิสัมพันธ์จะมีการแปรเปลี่ยนตลอดเวลา และมีความแตกต่างกันไปตามความเกี่ยวพันของผลประโยชน์ของผู้ปฏิบัติ

หรือผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในแต่ละฝ่าย หรือจะกล่าวให้เจาะจงยิ่งขึ้นว่าความเกี่ยวพันต่าง ๆ ในระดับจุลภาคนี้ สามารถแยกได้เป็น 3 ขั้นตอน (วรเดช จันทรศร, 2540) คือ

1. ขั้นตอนการระดมพลัง (Mobilization) เป็นขั้นตอนที่หน่วยงานในระดับล่างหรือท้องถิ่นจะต้องดำเนินการในกิจกรรม 2 กิจกรรม คือ การพิจารณารับนโยบายและการแสวงหาความสนับสนุน โดยในกิจกรรมแรกหน่วยงานในระดับล่างหรือท้องถิ่นจะต้องพิจารณาว่า นโยบายจากส่วนกลางมีความเหมาะสมสำคัญเร่งด่วนตรงตามเป้าหมายของหน่วยงาน และสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นหรือไม่ เพียงใด การตัดสินใจดังกล่าว ถือเป็นจุดสำคัญในการกำหนดอนาคตของนโยบายนั้นเลยทีเดียว หากหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นเห็นว่านโยบายดังกล่าวไม่มีความสำคัญไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจหลัก หรือไม่เกี่ยวกับสภาพปัญหาหรือความต้องการของท้องถิ่น ความผูกพันของหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นที่มีต่อนโยบายนั้นก็จะไม่มีหรือไม่เกิดขึ้น หรือในบางกรณีอาจจะยอมรับเพียงเพื่อต้องการผลประโยชน์หรืองบประมาณจากรัฐโดยปราศจากการตั้งใจอย่างจริงจังที่จะปฏิบัติงานให้บรรลุนโยบายดังกล่าว

2. ขั้นตอนการปฏิบัติ (Implementation delivery) ครอบคลุมถึงกระบวนการในการปรับเปลี่ยนโครงการที่ได้มีการยอมรับและปฏิบัติจริงในขั้นนี้จึงเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับตัวผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการตามแผนงานหรือโครงการโดยตรง ซึ่งในบางครั้งผู้ปฏิบัติอาจจะปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของตนให้สอดคล้องหรือเข้ากับแผนงานหรือโครงการนั้น หรือในบางครั้งผู้ปฏิบัติจะปรับเปลี่ยน แผนงานหรือโครงการให้เข้ากับพฤติกรรมของตนก็ได้ และในสภาพความเป็นจริงของการปฏิบัติดังกล่าว อาจกล่าวได้ว่ามีภาวะความไม่แน่นอน (Uncertainties) อย่างมาก เพราะหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นแต่ละแห่งอยู่ในสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นไม่คงที่หรือเปลี่ยนแปลงไม่ได้ เพราะอาจมีการต่อต้านเรียกร้องให้ปรับวิธีการดำเนินการในโครงการจากผู้เกี่ยวข้องในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติซึ่งอยู่ในท้องถิ่นนั้นก็เป็นไปได้ นอกจากนี้ การปฏิบัติจะอยู่ภายใต้ดุลยพินิจของผู้ปฏิบัติหรือผู้ให้บริการแต่ละคน ลักษณะของการปฏิบัติเพื่อการให้บริการ จึงไม่สามารถควบคุมให้ไปในแบบฉบับเดียวกัน หรือมาตรฐานเดียวกันได้ไม่ว่าโครงการนั้นจะมีการออกแบบหรือกฎข้อบังคับ อย่างไรก็ตาม ยิ่งโครงการที่มีลักษณะของการให้บริการทางสังคมที่ผู้ให้บริการจะต้องปฏิสัมพันธ์กับประชาชนผู้ใช้บริการโดยตรงแล้ว ผู้ปฏิบัติย่อมจะมีดุลยพินิจในการให้บริการอย่างมากจนผู้บังคับบัญชาไม่สามารถจะควบคุมได้ หรือโครงการที่หน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นให้การยอมรับแล้วจะมีลักษณะเบี่ยงเบนได้เสมอ ดังนั้น การสร้างความสำเร็จของการปฏิบัติงานให้เกิดขึ้นในพื้นที่จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการแสวงหาวิธีการปรับแนวทางการปฏิบัติงาน หรือปรับแผนหรือโครงการที่ส่วนกลางกำหนดให้สอดคล้องและสนองตอบต่อความต้องการของท้องถิ่นในแต่ละช่วงเวลา อีกทั้งหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่นจะต้องแสวงหาวิธีการที่จะปรับพฤติกรรมของผู้ปฏิบัติงานให้เข้ากับแนวทางการดำเนินงาน หรืออาจกล่าวโดยย่อว่าวิธีการ

ดำเนินการในลักษณะนี้เป็นวิธีการที่จะเปิดโอกาสให้มีการปรับตัวเข้าหาซึ่งกันและกัน (Mutural Adaptation) ระหว่างนโยบายของรัฐกับการปฏิบัติตามนโยบายโดยหน่วยงานระดับล่างหรือท้องถิ่น

3. ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่อง (Institutionalization on Continuation) หลังจากผ่านขั้นตอนที่สองแล้ว ขั้นตอนการสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องจะเป็นขั้นตอนสุดท้ายในระดับจุลภาค ซึ่งแท้จริงแล้วขั้นตอนสุดท้ายนี้เป็นผลพลอยได้ที่เกิดจากขั้นตอนที่สองนั่นเอง เพราะความสำเร็จหรือผลลัพธ์ในระยะยาวของนโยบายใดจะเกิดขึ้นไม่ได้ หากนโยบายนั้นไม่มีการเข้าไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง การสร้างความสำเร็จให้เกิดขึ้นในการนำนโยบายไปปฏิบัติผู้เกี่ยวข้องหรือผู้รับผิดชอบในนโยบายทุกระดับชั้น โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่นจะต้องหาทางทำให้การปฏิบัติตามขั้นตอนที่สอง สืบทอดมาถึงขั้นตอนที่สาม คือ การสร้างความเป็นปึกแผ่น หรือความต่อเนื่องในการปฏิบัติให้เกิดขึ้นกับนโยบายนั้น ๆ ให้ได้ ดังนั้น การแสวงหาวิธีการที่จะทำให้นโยบายได้รับการปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง อาจกล่าวได้ว่าเป็นความหวังที่หน่วยงานกลางจะต้องฝากให้ผู้บริหารในระดับล่างหรือท้องถิ่นสร้างความเป็นปึกแผ่นหรือความต่อเนื่องให้เกิดขึ้นให้ได้ จะโดยวิธีการหรือกลยุทธ์ใดยังอาจไม่มีคำตอบที่ชัดเจน แต่นักคิดนักวิชาการบางท่านได้นับการนำแนวความคิดทางด้านการพัฒนาองค์กร (Organization Development) มาประยุกต์ใช้เพื่อสร้างแรงจูงใจการมีส่วนร่วมและการทำงานเป็นทีมให้เกิดขึ้นกับผู้ปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความผูกพันและยอมรับต่อโครงการหรือแผนงานอันจะส่งผลให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติตลอดไป

ปัญหาอุปสรรคในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

มีเตอร์ และฮอร์น (Meter and Horn, 1975 อ้างถึงใน อุทัย เลาหิเชียร, 2548) กล่าวว่า ความสำเร็จหรือล้มเหลวของการนำนโยบายไปปฏิบัติไม่ว่านโยบายนั้นจะเป็นนโยบายประเภทใดโดยส่วนหนึ่งย่อมขึ้นอยู่กับหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสามารถในการดำเนินการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของนโยบายนั้นได้มากน้อยเพียงใดดังนั้น ปัญหาหลักด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ได้แก่

1. ปัญหาด้านสมรรถนะ ปัญหาด้านสมรรถนะจะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับปัจจัยย่อย ๆ อีกหลายประการ เช่น

- 1.1 ปัจจัยด้านบุคลากร
- 1.2 ปัจจัยด้านเงินทุนหรืองบประมาณ
- 1.3 ปัจจัยด้านวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้
- 1.4 ปัจจัยด้านเทคโนโลยี หรือสิ่งที่เรียกว่า 4 M' S นั่นเอง

2. ปัญหาด้านการควบคุม ความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับความสามารถในการควบคุม หมายถึง ความสามารถในการวัดความก้าวหน้าหรือผลการปฏิบัติตามนโยบาย แผนงานหรือโครงการมีผลงานเป็นจำนวนมากที่แสดงให้เห็นว่า ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เพิ่มขึ้น ถ้าหากว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายขาดความสามารถที่จะทำการวัดผลหรือควบคุมผลงานของหน่วยปฏิบัติ ปัญหาด้านการควบคุมจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ย่อมขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหลายประการ ดังนี้

ประการแรก ขึ้นอยู่กับความสามารถของหน่วยงานที่รับผิดชอบในการแปลงนโยบายออกมาเป็นแนวปฏิบัติ แผนงานหรือโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของนโยบายเพียงใด

ประการที่สอง ขึ้นอยู่กับการที่หน่วยงานปฏิบัติจะมีการกำหนดภารกิจ ตลอดจนมาตรฐานในการปฏิบัติงานที่สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติตามแผนงานหรือโครงการเพียงใด

ประการที่สาม ขึ้นอยู่กับว่ากิจกรรมของนโยบาย แผนงาน หรือโครงการนั้นมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนเพียงใด

เงื่อนไขทั้งสามประการ จะมีผลโดยตรงต่อการสร้างความสามารถในการควบคุม หรือการวัดความก้าวหน้าของการปฏิบัติที่จะสามารถสนองตอบต่อนโยบายได้ และในขณะเดียวกันก็จะมีผลโดยตรงต่อปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติด้วย

3. ปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลง ไม่ว่าหน่วยงานที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีความสามารถหรือสมรรถนะสูงเพียงใด ไม่ว่าผู้รับผิดชอบในนโยบายจะมีความสามารถในการควบคุมดูแลงานของหน่วยปฏิบัติภายใต้ระบบการวัดและติดตามผลที่สมบูรณ์แบบเพียงใดก็ตาม การนำนโยบายไปปฏิบัติจะประสบความสำเร็จไม่ได้หากปราศจากเสีย ซึ่งความร่วมมือจากมวลสมาชิกในองค์กรหรือในหน่วยงานนั้น

4. ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้อง ปัญหาหลักอีกด้านหนึ่งของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็คือ ปัญหาด้านอำนาจและความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง การพิจารณาถึงปัญหาทางด้านอำนาจนี้ ไชบริง (Sebring, 1977 อ้างถึงใน อุทัย เลหาวิเชียร, 2548) กล่าวว่า เป็นการก้าวล้าไปจากขอบข่ายของปัญหาด้านสมรรถนะปัญหาด้านการควบคุมและปัญหาด้านความร่วมมือและการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงของสมาชิกหรือหน่วยปฏิบัติในองค์กร ไปสู่ขอบข่ายของปัญหาที่เกิดขึ้นจากองค์กรที่รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมเกี่ยวข้องในการนำนโยบายไปปฏิบัติเช่นกัน การปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นถือเป็นการปฏิสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นภายใต้สภาพแวดล้อมทางการเมือง เน้นการเผชิญหน้า การแสวงหาความสนับสนุน การเจรจาต่อรองในการจัดสรรทรัพยากรหรือผลประโยชน์ระหว่างหน่วยงานหรือองค์กรต่าง ๆ ในกระบวนการของการนำนโยบายไปปฏิบัติ ปัญหาในการนำนโยบายไปปฏิบัติที่เกิดขึ้นเนื่องจากเรื่องของอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติกับองค์กรอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จะมีมากหรือน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับเงื่อนไขหรือปัจจัยดังต่อไปนี้

4.1 ลักษณะของการติดต่อและความสัมพันธ์ที่หน่วยงานปฏิบัติมีกับหน่วยงานที่ควบคุม

4.2 ระดับความจำเป็นที่หน่วยงานปฏิบัติ จะต้องแสวงหาความร่วมมือ พี่พาท้องถิ่น หรือ ทำความตกลงกับหน่วยงานหลักอื่น ๆ

4.3 ระดับความเป็นไปได้ที่เจ้าหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานจะสามารถทำงานร่วมกันได้

5. ปัญหาด้านความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ นโยบายใดก็ตามถ้าหากปราศจากเสียงซึ่งความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญแล้ว ปัญหาของการนำนโยบายไปปฏิบัติก็อาจจะเกิดขึ้นได้ในบางกรณี ปัญหาดังกล่าวอาจดูคลุมส่งผลไปถึงความล้มเหลวของนโยบายนั้นโดยตรงก็ได้ ความสนับสนุนและความผูกพันขององค์กรหรือบุคคลสำคัญ ได้แก่ กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ นักการเมือง ข้าราชการระดับสูง ตลอดจนสื่อมวลชน จึงมีความสำคัญเป็นอย่างมากที่องค์กรหรือบุคคลสำคัญอาจให้ความสนับสนุนทางการเมือง เงินทุนงบประมาณ ตลอดจนสร้างอุปสรรคต่อต้าน เตะถ่วงหรือคัดค้านได้ตลอดเวลา จะมากหรือน้อยแตกต่างกันไปตามภาวะอำนาจและสถานการณ์กล่าวอย่างชัดเจน ความยากลำบากของการนำนโยบายไปปฏิบัติจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไข ดังต่อไปนี้

ประการแรก ผู้รับผิดชอบหรือส่วนราชการที่รับผิดชอบในการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีความสัมพันธ์ที่แน่นแฟ้นกับฝ่ายการเมือง และฝ่ายบริหารทั่วไปบ่อยครั้งที่มีการเปลี่ยนแปลงตัวบุคคลในฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายบริหาร ความผูกพันของกลุ่มบุคคลเหล่านี้ที่มีผลต่อนโยบาย มักจะเปลี่ยนแปลงไป การขาดความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน จึงมักเป็นเงื่อนไขที่นำมาซึ่งอุปสรรคของนโยบายนั้นไม่มากนักน้อย ซึ่งถ้านักการเมืองหรือฝ่ายบริหารผู้ใดมีอำนาจทางการเมืองสูงพอที่จะมีอิทธิพลต่อนโยบาย ก็จำเป็นที่จะต้องระวังและตระหนักไว้เป็นอย่างมาก

ประการที่สอง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ มีความเข้าใจตลอดจนสูญเสียผลประโยชน์ในนโยบายนั้นเพียงใด ในบางกรณีการสูญเสียผลประโยชน์ และการขาดความเข้าใจในนโยบายอย่างเพียงพอ อาจนำมาซึ่งปัญหาหรือทำให้กลุ่มผลประโยชน์เหล่านี้ทำการต่อต้าน คัดค้านนโยบายที่ดีได้

ประการสุดท้าย เงื่อนไขของระดับความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในนโยบายกับสื่อมวลชนก็มีความสำคัญอย่างมาก หากขาดซึ่งความสัมพันธ์หรือความเข้าใจอันดีต่อกัน สื่อมวลชนอาจใช้อิทธิพลที่มีทำลายความน่าเชื่อถือของนโยบายนั้นได้เช่นกัน

สรุป การนำนโยบายไปปฏิบัติ เป็นการดำเนินการของบุคคล กลุ่มบุคคลหรือองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน โดยมุ่งที่จะให้วัตถุประสงค์และเป้าหมายตามอาณัติของแผนบรรลุผลสำเร็จโดยตรง

จากการศึกษาทฤษฎีแนวคิดการนำนโยบายไปปฏิบัติสามารถสรุปได้ว่า การนำนโยบายไปปฏิบัติต้องอาศัยปัจจัยหลายอย่าง โดยเฉพาะด้านบุคคลในหน่วยงานเป็นสิ่งสำคัญยิ่งเพราะคนถือเป็นสิ่งสำคัญเหนือสิ่งอื่นใด และคนถือว่าเป็นผู้ที่สามารถจะนำนโยบายไปปฏิบัติให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้ ผู้เขียนจึงสนใจที่จะทำการศึกษาในเรื่องนี้

แนวคิด และทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล

ความหมายของประสิทธิผล

คำว่า ประสิทธิภาพ (Effectiveness) มีนักวิชาการหลายท่านได้นิยามความหมายไว้ ไม่ต่างกันมากนัก ดังคำนิยามของนักวิชาการต่อไปนี้

สมพงษ์ เกษมสิน (2521 : 31 อ้างถึงใน ดิชา คงศรี, 2544 : 38-39) ได้ให้ความหมายไว้ว่า หมายถึง การพิจารณาผลของการทำงานที่สำเร็จลุล่วงดังวัตถุประสงค์หรือที่คาดหวังไว้เป็นหลัก และความสำเร็จของงานอย่างมีประสิทธิภาพนี้อาจเกิดจากการปฏิบัติงานที่ประหยัดหรือมีประสิทธิภาพก็ได้ เพราะประสิทธิภาพเป็นเรื่องของการทำงานให้ได้ผลสูงสุด ส่วนประสิทธิผลเป็นเรื่องของการนำเอาผลงานที่สำเร็จดังที่คาดหวังไว้มาพิจารณา

วีรพล สุวรรณนันท (2524 : 67 อ้างถึงใน ดิชา คงศรี, 2544 : 39) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ ระดับ (Degree) ของการบรรลุความมุ่งหมายของโครงการ โดยที่ความมุ่งหมาย หมายถึง วัตถุประสงค์ของโครงการที่มีคุณสมบัติคือ เป็นลายลักษณ์อักษร ง่ายการเข้าใจและชัดเจน ทำทนายผู้ดำเนินการสามารถทำให้สำเร็จได้ และสามารถวัดได้

ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์ (2526 : 22 อ้างถึงใน ดิชา คงศรี, 2544 : 38) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ หมายถึง การบรรลุวัตถุประสงค์ที่วางไว้

จินดาลักษณ์ วัฒนสินธุ์ (2529 : 254 อ้างถึงใน ดิชา คงศรี, 2544 : 38) กล่าวว่า ประสิทธิภาพ คือ การพิจารณาว่าผลงานของนโยบายนั้นบรรลุวัตถุประสงค์หรือไม่ เพียงไร ประสิทธิภาพเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับการใช้เหตุผลทางเทคนิควิชาการ (Technical Rationality)

พิทยา บวรวัฒนา (2531 : 60 อ้างถึงใน สุดารัตน์ ลำงาม, 2551 : 7) กล่าวว่า ประสิทธิภาพขององค์การ มีความหมายอย่างไรนั้น ยังเป็นเรื่องที่นักวิชาการยังชี้ชัดในความหมายไม่ได้โดยง่าย เพราะยังตกลงกันไม่ได้ แต่พอจะสรุปได้ว่า “องค์การที่มีประสิทธิภาพ” หมายถึง การกระทำสิ่งต่าง ๆ ตามที่ได้ตั้งเป้าหมายเอาไว้ องค์การที่มีประสิทธิผลสูงจึงเป็นองค์การที่ประสบความสำเร็จอย่างสูงในการทำงานตามเป้าหมาย ในทางตรงกันข้ามองค์การที่มีประสิทธิผลต่ำจึงเป็นองค์การที่ไม่ประสบความสำเร็จในการทำงานให้บรรลุเป้าหมายที่ได้ตั้งเอาไว้ ดังนั้นประสิทธิผลขององค์การจึงเป็นเรื่องของการหาคำตอบว่าองค์การที่ศึกษานั้นได้ดำเนินงานไปให้บรรลุเป้าหมายที่ตั้งเอาไว้ได้สำเร็จแค่ไหน

ปิติชาย ต้นปิติ (2547 : 25) กล่าวโดยรวมว่า ประสิทธิภาพองค์การ คือ ความสามารถขององค์การในการปรับตัวให้เข้ากับสภาพแวดล้อม สามารถดำเนินกิจกรรมให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ โดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ด้วยการบูรณาการเพื่อความอยู่รอดและธำรงรักษาแบบแผนที่ดีขององค์การ

ไชยวัฒน์ รัตนดาตย (2548 : 24 – 27) กล่าวโดยสรุปว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึงความสามารถขององค์การในฐานะเป็นระบบหนึ่งของสังคมในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ทำให้ผู้รับบริการเกิดความพึงพอใจและสมาชิกขององค์การสามารถที่จะปรับตัวพัฒนาให้องค์กรอยู่ต่อไปได้

เอ็ดเวิร์ด กรอส และ อมิตอล อิทซันนิ (Edward Gross and Amital Etzioni, 1985 อ้างถึงใน ประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2544 : 20) ได้อธิบายเป้าหมายขององค์การไว้ว่า “หมายถึง สภาพการณ์ที่องค์การปรารถนาให้บังเกิดขึ้น (A desired state of affairs which the organization attempts to realize) กรอส และอิตซันนิ ได้เสริมว่า เป้าหมายเป็นเครื่องมือในการกำหนดสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในอนาคตเพื่อให้บรรลุผลและทำหน้าที่เป็นตัวสนับสนุนความชอบธรรมขององค์การทั้งสมาชิกขององค์การ และบุคคล ภายนอกสามารถใช้เป้าหมายขององค์การเป็นมาตรฐานความสำเร็จขององค์การ”

สรุป ประสิทธิภาพหมายถึง ความสามารถขององค์การในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิภาพ

องค์การที่มีประสิทธิภาพ (Effective Organization) เป็นองค์การที่ถือได้ว่ามีความมั่นคงมีประสิทธิภาพ และมีความเจริญงอกงาม นั้นหมายความว่าองค์การที่มีประสิทธิภาพ หมายถึง องค์การที่สามารถผสมผสานความต้องการของบุคคลหรือความต้องการของสมาชิกในองค์การกับความต้องการหรือเป้าหมายขององค์การ โดยสามารถให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล นักวิชาการจำนวนมากได้พยายามศึกษาถึงการบรรลุวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ขององค์การว่ามีลักษณะอย่างไร มีองค์ประกอบใดขององค์การที่ก่อให้เกิดประสิทธิผลสูงสุด ต่อองค์การต่างกันไป ซึ่งเครื่องมือหรือตัวแปรบางตัวให้ความสำคัญในเรื่องการวางแผน แต่บางตัวแปรให้ความสำคัญในเรื่องของผลผลิต จะขึ้นอยู่กับการให้ความสำคัญของลักษณะองค์การว่ามีลักษณะเช่นไร เช่น องค์การเอกชนมีลักษณะของการค้ากำไร องค์การที่เป็นส่วนราชการซึ่งไม่สามารถประเมินผลผลิตเป็นตัวเลขเหมือนเอกชนได้ ก็จะทำให้ความสำคัญกับความสามารถในการปรับตัว การผสมผสาน หรือการติดต่อสื่อสาร ฯลฯ ว่าเป็นปัจจัยที่ทำให้เกิดประสิทธิผล

มนูญ วงศ์นารี (2534 : 94-96 อ้างถึงใน สุดารัตน์ ลำงาม, 2551 : 8) กล่าวว่า ได้แสดงทัศนะไว้ว่า เกณฑ์ในการวินิจฉัยขององค์การประสิทธิภาพ คือความร่วมมือช่วยเหลือกันทำงานโดยมุ่งสู่จุดมุ่งหมาย และความรู้สึกเป็นอิสระในการเสนอข้อคิดเห็นจากความรู้สึกในการแก้ปัญหาอันจะเป็นการปฏิบัติที่มุ่งต่อผลอย่างแท้จริง และบรรยากาศการทำงานเป็นแบบให้ความร่วมมือ ช่วยเหลือ เกื้อกูลไปอย่างอิสระโดยเต็มที่ และไม่ถูกบังคับ โดยสรุปลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิภาพ ต้องมีลักษณะดังนี้

1. ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การสามารถผสมผสานความต้องการสมาชิกได้
2. การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ยืดหยุ่น
3. การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม
4. ผลผลิตที่สูงขององค์การ

หลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผล

ความยากในการประเมินประสิทธิผลขององค์การเป็นผลจากปัญหาหลายประการ ปัญหาเกี่ยวกับการวัดหรือการประเมินประสิทธิผลที่สำคัญ ๆ มีดังต่อไปนี้ (กรณี มหามนต์, 2539 : 55 อ้างถึงใน สุดารัตน์ ลำงาม, 2551 : 8-9)

1. ปัญหาความถูกต้องของสมมุติฐานซึ่งเป็นนามธรรมเกี่ยวกับตัวแปรหลายตัวแปรที่มีความสัมพันธ์ระหว่างกัน สมมุติฐานเป็นเพียงความเชื่อว่าตัวแปรดังกล่าวมีความสัมพันธ์กัน
2. ปัญหาความมั่นคงของเกณฑ์ เมื่อเวลาผ่านไปเกณฑ์การประเมินผลจะมีความไม่มั่นคง หรือไม่เหมาะสม หรือไม่สามารถใช้ได้ในเวลาต่อมา
3. ปัญหาด้านเวลา เนื่องมาจากปัญหาข้อ 2 ข้างต้น แต่เป็นการสร้างความสมดุลระหว่างประสิทธิผลในระยะสั้นกับระยะยาว เพื่อองค์การจะสามารถรักษาสภาพความมั่นคงและความเติบโตไว้ให้ได้ในระยะเวลาที่ผ่านมา การดำเนินการแก้ปัญหาด้านนี้ต้องอาศัยทฤษฎีระบบ ผ่านเวลา ความมีประสิทธิผลขององค์การในระยะยาวจะต้องมีเครื่องบ่งชี้โดยแยกออกตามระยะเวลา คือ
 - 3.1 ดัชนีบ่งชี้ระยะสั้น (Short-run Indicator) ได้จากการจัดการผลิตประสิทธิผลและความพอใจ
 - 3.2 ดัชนีบ่งชี้ระยะกลาง (Intermediate Indicator) ได้จากการใช้ความสามารถในการปรับตัว การพัฒนาเกณฑ์การวัด
 - 3.3 ดัชนีบ่งชี้ในระยะยาว (Long-run Indicator) คือการอยู่รอดขององค์การ
4. ปัญหาด้านเกณฑ์หลายประเภทที่อาจขัดแย้งกัน เช่น ความสามารถในการผลิตอาจขัดแย้งกันกับความพึงพอใจของพนักงาน กล่าวคือการเพิ่มผลผลิตด้วยการบีบบังคับให้คนงานเพิ่มแรงงานให้สูงขึ้น อาจมีผลทำให้ความพึงพอใจในงานลดน้อยลง ในทางกลับกันย่อมเป็นไปทำนองเดียวกัน
5. ปัญหาความถูกต้องแม่นยำของการวัดโดยเฉพาะเชิงปริมาณ มีความถูกต้องแม่นยำมาก เพราะมีความสลับซับซ้อนของขบวนการและความกว้างขวางของตัวแปรที่ใช้วัดการประเมินประสิทธิผลจึงต้องพยายามระบุเกณฑ์ที่สามารถใช้ได้ และผิดพลาดน้อยที่สุด
6. ปัญหาการนำไปใช้วัดองค์การ การใช้เกณฑ์ใดในการประเมินจะต้องสอดคล้องกับเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การที่ถูกประเมิน

7. ปัญหาความเหมาะสมทางทฤษฎีแบบจำลองที่เหมาะสมจะต้องอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีที่จะต้องทำความเข้าใจถึงกระบวนการ โครงสร้างหรือพฤติกรรมขององค์การ โดยจะต้องศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านองค์การภายใต้กรอบของความเป็นระบบ

8. ปัญหาระดับของการวิเคราะห์ การประเมินประสิทธิผลขององค์การมักทำกันในระดับมหัพภาค (Macro Level) โดยพิจารณาถึงตัวแปรที่ครอบคลุมทั่วทั้งองค์การว่ามีความสัมพันธ์กับประสิทธิผล แต่การกระทำดังกล่าวอาจจะละเลยที่จะวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพฤติกรรมของบุคคลกับความสำเร็จขององค์การ การประเมินผลวิเคราะห์ที่เป็นประโยชน์ต่อองค์การเป็นสิ่งที่ต้องผสมผสานทั้งระดับมหัพภาคและจุลภาคให้สัมพันธ์กัน

สเตียร์ส (Steers, 1977 อ้างใน ภรณี มหานนท์, 2539 : 45-46) ได้สรุปและเสนอตัวแปรสำคัญที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การอยู่ 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ลักษณะขององค์การประกอบด้วย

1.1 โครงสร้าง หมายถึง ความสัมพันธ์ของทรัพยากรด้านมนุษย์ที่ได้กำหนดไว้ในองค์การ การวิเคราะห์โครงสร้างจึงรวมถึงการวิเคราะห์สิ่งต่างๆ คือ

- 1.1.1 ความมากน้อยของการรวมอำนาจ
- 1.1.2 ความชำนาญเฉพาะอย่างของงาน
- 1.1.3 ความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลอย่างมีแบบแผน
- 1.1.4 ช่วงการบังคับบัญชา
- 1.1.5 ขนาดขององค์การ
- 1.1.6 ขนาดของหน่วยงาน

1.2 บทบาทของเทคโนโลยี หมายถึง เครื่องมือหรือวิธีการซึ่งองค์การใช้แปรสภาพตัวป้อนออกไปเป็นผลผลิตที่มีผลกระทบต่อประสิทธิผลขององค์การ

2. ลักษณะของสภาพแวดล้อมของงาน แบ่งสภาพแวดล้อมเป็น 2 ระดับ คือ

2.1 สภาพแวดล้อมภายนอกขององค์การ เช่น สภาพะด้านการตลาด เศรษฐกิจ การเมือง มุ่งเฉพาะเจาะจง สภาพแวดล้อมของงานมุ่งสู่เป้าหมายขององค์การ ซึ่งยังแยกมิติด้อยออกไปในเรื่องความสัมพันธ์ว่า สลับซับซ้อน ไม่สลับซับซ้อน มั่นคง เคลื่อนไหว ความแตกต่างในความแน่นอนระหว่างหน่วยงานที่ทำหน้าที่ตัดสินใจภายใต้สภาพแวดล้อมซึ่งเคลื่อนไหว (Dynamic) จะเกิดขึ้นจากการตัดสินใจของหน่วยงานนั้นมีการเคลื่อนไหวอีกด้วย

2.2 สภาพแวดล้อมในองค์การ หมายถึง บรรยากาศขององค์การซึ่งเกี่ยวกับความถูกต้องแม่นยำของการรับรู้สภาพแวดล้อมของผู้บริหาร ถ้าผู้บริหารรับรู้ ความสลับซับซ้อน ความมั่นคงและความไม่แน่นอนที่ปรากฏอยู่ในสภาพแวดล้อมได้อย่างถูกต้อง องค์การจะมีแนวโน้มที่จะ

สามารถสนองตอบ และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น แต่ในแนวทางตรงข้ามองค์การสนองต่อสภาพแวดล้อมที่ไม่เป็นจริง ผลในทางลบต่อความสำเร็จขององค์การก็จะมีมาก

2.3 ความมีเหตุผลขององค์การ ซึ่งเกี่ยวข้องกับปัญหาในเรื่องการรับรู้สภาพความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม องค์การที่มีประสิทธิผลมากที่สุดถูกกำหนดโดยปัจจัยภายนอก บทบาทของนักวิชาการก็คือ การทำความเข้าใจกับสภาพแวดล้อมแล้วปรับโครงสร้างและการปฏิบัติให้เข้ากันได้กับสภาวะดังกล่าว

3. ลักษณะของบุคคลในองค์การ ได้แก่

3.1 ความปรารถนาของบุคคลที่จะรักษาไว้ซึ่งการเป็นสมาชิกขององค์การต่อไป

3.2 ความปรารถนาของบุคคลในการปฏิบัติงาน เพื่อให้บรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ มีอิทธิพลต่อประสิทธิผลขององค์การมาก

3.3 นโยบายการบริหารและการปฏิบัติ Steers ระบุว่านโยบายช่วยฝ่ายบริหารให้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้ คือ

3.3.1 การกำหนดเป้าหมายที่แน่นอน

3.3.2 การจัดหาและการใช้ทรัพยากร

3.3.3 การสร้างสภาพแวดล้อมการทำงาน

3.3.4 กระบวนการติดต่อสื่อสาร

3.3.5 ภาวะผู้นำและการตัดสินใจ

3.3.6 การปรับตัวการริเริ่มสิ่งใหม่

นอกจากนั้น สเตียร์ส (Steer) ยังได้ศึกษาและรวบรวมปัจจัยต่างๆที่มีอิทธิพลต่อการเกิดประสิทธิผลขององค์การ จากผลงานวิจัยของนักวิชาการและจากการศึกษาวิจัยด้วยตัวเองและพบว่า มีปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อประสิทธิผล ดังต่อไปนี้ ลักษณะขององค์การ ลักษณะของสภาพแวดล้อม ลักษณะของพนักงาน และนโยบายการบริหารการปฏิบัติ

ตารางที่ 2.4 การจำแนกปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดประสิทธิผลขององค์การ

ลักษณะขององค์การ	ลักษณะของ สภาพแวดล้อม	ลักษณะของพนักงาน	นโยบายการบริหารและ การปฏิบัติ
โครงสร้าง	ภายนอก	ความผูกพันต่อองค์การ	- การวางเป้าหมายที่ แน่นอน
- การกระจายอำนาจ	- ความสลับซับซ้อน	- ความสนใจ	- การจัดหาและการใช้
- ความชำนาญพิเศษ	- ความมั่นคง	- การรักษาไว้	ทรัพยากร
- ความเป็นทางการ	- ความไม่แน่นอน	- ความผูกมัดใจ	- การสร้าง
- การบังคับบัญชา	ภายใน	การปฏิบัติงาน	สภาพแวดล้อมในการ
- ขนาดขององค์การ	- แนวโน้มของ	- การมุ่งใจ เป้าหมาย	ปฏิบัติงาน
- ขนาดของหน่วยงาน	ความสำเร็จ	- ความต้องการ	- กระบวนการ
เทคโนโลยี	- ความเอาใจใส่ต่อ	- ความสามารถ	ติดต่อสื่อสาร
- การปฏิบัติการ	พนักงาน	- ความชัดเจนของ	- ภาวะผู้นำและการ
- วัสดุอุปกรณ์	- แนวโน้มการให้รางวัล	บทบาท	ตัดสินใจ
- ความรู้	- การลงโทษ		- การปรับตัวของ
	- ความมั่นคง ความเสี่ยง		องค์การและการริเริ่ม
	- ความเปิดเผย การ		สิ่งใหม่
	ป้องกัน		

(กรณี มหานคร, 2539 : 50)

กรณี กิริติบุตร (2529 : 42-52 อ้างถึงใน ศิริมนัส อินตะแก้ว, 2551 : 11-13) ได้รวบรวมแนวความคิดและการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการวัดประสิทธิผลขององค์การ โดยใช้แบบจำลองของการประเมินประสิทธิผลขององค์การ (Models of Organizational Effectiveness) ซึ่งแบบจำลองที่ใช้ในการวิเคราะห์เพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์การที่มีอยู่ในขณะนี้ สามารถแยกออกได้เป็น 2 ลักษณะคือ ลักษณะแรกโดยเฉพาะในยุคต้น ๆ ของการศึกษา ใช้แนวความคิดที่จะใช้เพียงหลักเกณฑ์อันใดอันหนึ่งเท่านั้นในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ เช่นวัดจากความสามารถในการผลิตเพียงอย่างเดียวเป็นเกณฑ์ เป็นต้น แนวความคิดนี้เรียกว่า เครื่องวัดประสิทธิผลเดี่ยว หรือ Univariate Effectiveness Measures ส่วนอีกลักษณะหนึ่งที่ตรงกันข้ามกับลักษณะแรกคือ ใช้เกณฑ์หลายอย่างหรือ Multivariate Effectiveness measures ซึ่งจะแยกพิจารณา ดังนี้

1. เครื่องมือวัดประสิทธิผลเดี่ยว (Univariate Effectiveness Measures) เป็นความพยายามเบื้องต้นของนักจิตวิทยาอุตสาหกรรมและนักสังคมวิทยา ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ โดยมุ่งไปที่การแสวงหาเกณฑ์ที่เหมาะสมที่สุด การใช้ตัวแปรเดี่ยวหรือเกณฑ์เดี่ยวแต่ละตัวเป็นเครื่องมือวัดประสิทธิผลนั้นก่อให้เกิดปัญหาคือ

1.1 เป็นการยากที่จะยอมรับว่าตัวแปรเหล่านี้โดยตัวของมันเองนั้นกว้างขวางพอเพียงที่จะใช้วัดประสิทธิผลขององค์การได้ เช่น วัดประสิทธิผลจากอัตราการลาออกของพนักงานแต่เพียงอย่างเดียว เป็นต้น

1.2 ตัวแปรหลายตัวซึ่งใช้ในการวัดประสิทธิผล เช่น ความพึงพอใจ มีลักษณะของการใช้ความคิดเห็นส่วนตัวของผู้เขียนหรือผู้บริหารว่านั่นคือสิ่งที่ควรจะเป็น แทนที่จะใช้ตัวแปรซึ่งเป็นกลางในการวัดความสามารถขององค์การในการบรรลุถึงเป้าหมายขององค์การ

1.3 ปัญหาสำคัญสุดคือปัญหาการผสมผสานตัวแปรเดี่ยวๆ เหล่านี้เข้าด้วยกัน เพื่อเข้าใจถึงอิทธิพลของตัวแปรเหล่านี้ต่อประสิทธิผลขององค์การ เช่น การให้ความหมายของประสิทธิผลว่าหมายถึงความสามารถในการผลิต ก็ไม่สามารถทำให้เกิดความเข้าใจต่อสิ่งที่เรียกว่าประสิทธิผลได้ดีขึ้นแต่อย่างใด อาจกล่าวได้ว่าตัวแปรเดี่ยว ๆ แต่ละตัวนั้นมีความสัมพันธ์กับความมีประสิทธิผลขององค์การ แต่ตัวแปรเหล่านั้นมิใช่ตัวประสิทธิผลขององค์การ

2. เครื่องมือวัดประสิทธิผลหลายอย่าง (Multivariate Effectiveness Measures) เป็นวิธีการหนึ่งในการวิเคราะห์ประสิทธิผลในองค์การ ประกอบไปด้วยความพยายามในการสร้างแบบจำลองซึ่งมีการสร้างฐานคติ (Hypotheses) และนำไปทดลองหรือหาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรหลักซึ่งอาจมีผลต่อความสำเร็จขององค์การ ซึ่งแบบจำลองเหล่านี้มีประโยชน์มากกว่าเครื่องมือวัดประสิทธิผลเดี่ยว เพราะแบบจำลองต่าง ๆ พยายามแสดงให้เห็นว่าตัวแปรต่าง ๆ สัมพันธ์กัน มีผู้ทำการศึกษาและสร้างเกณฑ์การประเมินผลเบื้องต้น โดยกำหนดประเภทของการวัด เป็นแบบจำลองซึ่งมีลักษณะเป็นการสร้างบรรทัดฐาน และแบบจำลองซึ่งมีลักษณะเป็นการพัฒนา เกณฑ์ที่สร้างขึ้นใช้วัดประสิทธิผลขององค์การทุกประเภท องค์การธุรกิจ หรือหน่วยงานวิจัยและพัฒนา โดยเกณฑ์แต่ละเกณฑ์มีที่มาจากการพิจารณาจากหลักทั่วไป หรือด้วยวิธีพิสูจน์จากกรณีเฉพาะ มีการศึกษาแบบสอบถาม การศึกษาวิจัย ไม่มีการศึกษาวิจัยศึกษาวิจัยหน่วยงานองค์การหลายประเภท จากนั้น นำความถี่ของเกณฑ์ ที่ได้มีผู้ทำการศึกษาไว้ 17 แบบ ตั้งแต่ปี 1957 ถึงปี 1974 มาจัดเรียงลำดับความถี่ของเกณฑ์ ดังแสดงในตารางที่ 2.5

ตารางที่ 2.5 ความถี่ของเกณฑ์ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลในแบบจำลอง 17 แบบ

เกณฑ์การประเมิน	จำนวนครั้งที่ถูกนำมาใช้ (ยอดรวม = 17)
ความสามารถในการปรับตัว – ความยืดหยุ่น (Adaptability-Flexibility)	10
ความสามารถในการผลิต (Productivity)	6
ความพอใจ (Satisfaction)	5
ความสามารถในการสร้างผลประโยชน์/ผลกำไร (Profitability)	3
การได้มาซึ่งทรัพยากร (Resource Acquisition)	3
การปราศจากความเครียด (Absence of Strain)	2
การควบคุมเหนือสภาพแวดล้อม (Control over Environment)	2
การพัฒนา (Development)	2
ประสิทธิภาพ (Efficiency)	2
การรักษาไว้ซึ่งพนักงาน (Employee Retention)	2
การเจริญเติบโต (Growth)	2
การผสมผสาน (Integration)	2
การติดต่อสื่อสารแบบเปิด (Open Communication)	2
การอยู่รอด (Survival)	2
เกณฑ์อื่น ๆ (Others)	1

(ภรณ์ (กิริติบุตร) มหานนท์. (2529 : 42-52 อ้างถึงในศิริมนัส อินตะแก้ว, 2551 : 11-13)

จากเกณฑ์การประเมินผลหลาย ๆ อย่างในแบบจำลองการวัดประสิทธิผลขององค์การ 17 แบบ มีเกณฑ์การประเมินผลเบื้องต้นแรกของ Gibson et. al (1973 อ้างถึงใน ภรณ์ (กิริติบุตร) มหานนท์, 2529 : 42-52) เป็นหนึ่งในเกณฑ์ทั้ง 17 เกณฑ์ ซึ่ง Gibson ได้ศึกษาที่มาของเกณฑ์จากการสำรวจแบบจำลองที่ทำไว้ก่อน กำหนดเกณฑ์การประเมินผลในระยะสั้น ประกอบด้วย ความสามารถในการผลิต (Productivity) ประสิทธิภาพ (Efficiency) และความพึงพอใจ (Satisfaction) ในระยะกลาง ประกอบด้วย ความสามารถในการปรับตัว (Adaptiveness) การพัฒนา (Development) และในระยะยาว คือ การอยู่รอด (Survival)

สรุป ประสิทธิภาพหมายถึง ความสามารถขององค์การในการที่จะบรรลุวัตถุประสงค์ หรือ เป้าหมายต่าง ๆ ที่กำหนดไว้โดยการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรและหนทางที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ลักษณะขององค์การที่มีประสิทธิผล ต้องมีลักษณะมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในองค์การสามารถผสมผสานความต้องการสมาชิกได้ การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่ยืดหยุ่น การปรับตัวขององค์การให้สอดคล้องกับสภาพทางสังคม ผลผลิตที่สูงขององค์การ

จากแนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับประสิทธิผล สามารถสรุปได้ว่า ประสิทธิภาพมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อองค์การ เพราะการทำงานทุกอย่างย่อมมีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความสำเร็จหรือเกิดประสิทธิผล องค์การนั้นจึงจะได้ชื่อว่าประสบผลสำเร็จสูงสุดในการทำงานตามเป้าหมายด้วยเช่นกัน

ข้อมูลพื้นฐานสถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร

วิสัยทัศน์

ตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่ประชาชนศรัทธาและเชื่อมั่น ให้บริการโดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง

พันธกิจ

พันธกิจที่ 1 เติบโตและธำรงรักษาไว้ซึ่งสถาบันชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ สนับสนุนการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข

พันธกิจที่ 2 อำนาจความยุติธรรมโดยยึดหลักนิติธรรม บังคับใช้กฎหมายอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม

พันธกิจที่ 3 รักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน พร้อมส่งเสริมให้ชุมชนและท้องถิ่นเข้มแข็ง ร่วมมือร่วมใจดำเนินการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ให้สังคมสงบสุขและเป็นที่พึงพอใจของประชาชน

พันธกิจที่ 4 ปฏิบัติงานและมุ่งให้บริการที่ดี โดยยึดประชาชนเป็นศูนย์กลางในการให้บริการและเข้ามามีส่วนร่วม

พันธกิจที่ 5 บริหารจัดการองค์การที่ดีพร้อมกระจายอำนาจ พัฒนาบุคลากรในองค์กรให้มีความรู้ความสามารถ และนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาปฏิบัติงาน

ค่านิยม

ประพฤติดี มีวินัย ตำรวจไทยก้าวไกลพัฒนา

สถานีตำรวจในปกครอง

1. สก.เมืองชุมพร
2. สก.ปากน้ำชุมพร
3. สก.บ้านวิสัยเหนือ
4. สก.หลังสวน
5. สก.ปากน้ำหลังสวน
6. สก.บ้านในหุด
7. สก.สวี
8. สก.นาสัก
9. สก.ปะทิว
10. สก.บ้านมาบอำมฤต
11. สก.ท่าแซะ
12. สก.สลุย
13. สก.ละแม
14. สก.พะโต๊ะ
15. สก.ทุ่งตะโก
16. สก.ปากตะโก

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

อรยา ศรีวิชัย (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่องวัฒนธรรมของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมและการยอมรับแนวคิดความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ใช้สำหรับเด็กกระทำผิด ผลการวิจัย พบว่า วัฒนธรรมลักษณะเชิงชาของตำรวจอยู่ในระดับปานกลาง แต่พนักงานอัยการ ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน มีอยู่ในระดับสูง ส่วนวัฒนธรรมลักษณะความเป็นปัจเจกบุคคล วัฒนธรรมลักษณะการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนและวัฒนธรรมลักษณะการใช้อำนาจ ทั้งตำรวจ พนักงานอัยการ ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่สถานพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน ต่างมีอยู่ในระดับปานกลาง โดยรวมแล้ววัฒนธรรมลักษณะเชิงชาของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมมีอยู่ในระดับสูง ส่วนวัฒนธรรมลักษณะปัจเจกบุคคลวัฒนธรรมลักษณะการหลีกเลี่ยงความไม่แน่นอนและวัฒนธรรมลักษณะการใช้อำนาจของบุคลากรในกระบวนการยุติธรรมมีอยู่ในปานกลาง

อมร เจริญเกษ (2546 : 49-50) ศึกษาเรื่อง ทักษะของประชาชนต่อการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมไทย ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนส่วนใหญ่เห็นด้วยกับการนำแนวคิดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมไทยไม่ว่าจะเป็นการประนีประนอมไกล่เกลี่ยกันในกรณีที่สุดอตอบเป็นผู้เสียหาย คดีทั่วไปและคดีอาญา เห็นด้วยที่จะให้ผู้กระทำผิดยอมชดใช้ค่าเสียหาย เห็นด้วยที่จะให้มีการนำผู้กระทำผิดไปฟื้นฟูแก้ไข และเห็นด้วยที่จะมีการเปลี่ยนจากแก้แค้นทดแทนมาเป็นแก้ไขฟื้นฟูเยียวยา อย่างไรก็ตาม หากมองในแง่ของผู้เสียหาย ประชาชนบางส่วนก็ไม่อยากที่จะให้มีการไกล่เกลี่ยกัน อยากให้มีการลงโทษตามกฎหมายและให้เพิ่มโทษที่หนักเพื่อให้ผู้กระทำผิดเกิดความกลัว เช่นกรณีที่เป็นญาติผู้เสียชีวิต ประชาชนส่วนใหญ่ไม่แสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวคิดนี้และประชาชนยังคงเกรงว่าเมื่อมีการประนีประนอมกันเกิดขึ้นง่ายทุกครั้งจะเป็นช่องทางที่จะทำให้อาชญากรนำมาเป็นเครื่องมือในการก่อเหตุร้ายได้

อมรรัตน์ อริยะชัยประดิษฐ์ (2547 : บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ : ศึกษาเฉพาะกรณีการกระทำความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 291 โดยศึกษาถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในคดีประมาทเป็นเหตุให้ผู้อื่นถึงแก่ความตาย ซึ่งผลวิจัยพบว่า ประเทศสหรัฐอเมริกาได้ใช้รูปแบบการไกล่เกลี่ยในชั้นอัยการและศาล ในขณะที่ประเทศแคนาดาได้ใช้รูปแบบการล่อวงในชั้นศาลเท่านั้น เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในกระบวนการยุติธรรมทางอาญาของไทยแล้ว พบว่า ควรที่จะนำรูปแบบการไกล่เกลี่ยมาใช้เนื่องจากเป็นรูปแบบที่มีความยืดหยุ่น และสามารถใช้กับความผิดได้หลากหลายแม้จะเป็นความผิดร้ายแรงก็ตาม นอกจากนี้รูปแบบดังกล่าวยังไม่เกินขอบอำนาจหน้าที่ของพนักงานคุมประพฤติซึ่งสามารถนำมาใช้ในชั้นอัยการและชั้นศาล

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2548 : บทคัดย่อ) โครงการปริญญาเอกสหวิทยาการ คณะบัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ได้ทำการวิจัยเรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์การปรับกระบวนการทัศน์ กระบวนการยุติธรรมไทย ผลการวิจัยสรุปสาระสำคัญได้ 2 ประการ คือ

ประการแรก กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ (Restorative Justice) มีลักษณะสำคัญในทางวิชาการและทางปฏิบัติ คือ เป็นปรากฏการณ์ทางสังคมซึ่งมีลักษณะของ “ปรัชญา แนวคิด และทฤษฎี” ซึ่งมีกรอบทัศน์มุ่งสู่ความสันติสุขสมานฉันท์ทางสังคมที่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายนั้นได้ด้วย “กระบวนการวิธีเชิงสมานฉันท์” (Restorative Justice Process) ใช้เป็นทางเลือกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้หลายระดับรวมทั้งระดับที่มีการดำเนินคดีในกระบวนการยุติธรรมซึ่งเป็นขั้นที่มีความขัดแย้งสูงสุดในสังคม

ประการที่สอง การเปลี่ยนแปลงกระบวนการทัศน์และวิธีปฏิบัติว่าด้วย “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” ที่เกิดขึ้นในสังคมและกระบวนการยุติธรรมไทย นั้น อธิบายได้ด้วยกรอบแนวคิดความสัมพันธ์เชิงเหตุผลที่ยึดเหนี่ยวเหตุการณ์เหล่านี้ไว้ด้วยกันระหว่าง “อิทธิพลของโลกาภิวัตน์ที่นำพา

กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สู่ “รัฐ-สังคม-กระบวนการยุติธรรมไทย” อันเป็น ปัจจัยภายนอก (Outside-in) และความเชื่อมโยงของกระบวนการยุติธรรม การเคลื่อนไหวทางสังคมกับการรับมาใช้ของผู้ นำการเปลี่ยนแปลงอันเป็น ปัจจัยภายใน (Inside-out) ที่มีอิทธิพลต่อการเกิดขึ้นของกระแสความนิยม กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มีการปรับกระบวนการทัศน์กระบวนการยุติธรรม และนำกระบวนการ ยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในสังคมไทยตามลำดับ

สรวิศ ลิ้มปริงยี (2549) ได้ทำการศึกษาการใกล้เคียงพื้นที่สัมพันธ์ในคดีอาญา ประสบการณ์ ของศาลนิเวศแลนด์ ตอน 7 พบว่า กระบวนการนี้มีวัตถุประสงค์ที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่

1. การพยายามให้การช่วยเหลือ “เหยี่ยวา” ผู้ที่เป็นเหยื่อจากการกระทำความผิดอาญา
2. การทำให้จำเลยเข้ามามีส่วนร่วมและรับผิดชอบในผลเสียหายอันเกิดจากการกระทำ ความผิดของตน
3. การทำให้เกิดความรู้สึกตระหนักและเข้าใจในผลกระทบอันเกิดจากการกระทำความผิด อาญาที่มีต่อผู้ที่เป็นเหยื่อ
4. การพยายามกระตุ้นและดำเนินการให้จำเลยจัดทำมาตรการเยียวยาที่เหมาะสมให้แก่ผู้ที่เป็น เหยื่อและชุมชนที่เกี่ยวข้อง
5. การพยายามค้นหาหนทางที่จะสมานฉันท์และประสานรอยร้าวอันเกิดขึ้นในระหว่าง เหยื่อและจำเลยผู้กระทำความผิดในกรณีที่เป็นไปได้
6. การพยายามช่วยให้ผู้ที่เป็นเหยื่อและจำเลยสามารถกลับเข้าเป็นส่วนหนึ่งของสังคม ได้ดังเดิมซึ่งจากลักษณะกระบวนการที่แสดงออกผ่านทางวัตถุประสงค์ทั้ง 6 ประการดังกล่าว ทำให้ทราบ ว่ากระบวนการ Restorative Justice นี้ไม่ได้เป็นกระบวนการที่มุ่งไปที่การลงโทษผู้กระทำความผิดเป็น สำคัญ หากแต่มุ่งไปที่การแก้ไขปัญหและเยียวยาความเสียหายหรือผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการกระทำ ความผิดเป็นสำคัญ (a problem-solving approach to crime) จุดเด่นสำคัญ คือการพยายามเปลี่ยน กระบวนการยุติธรรมจากเดิมที่ศูนย์กลางของกระบวนการคือ “จำเลย” ให้เปลี่ยนเป็นกระบวนการที่มี “ผู้เสียหาย” หรือ “เหยื่อ” ของการกระทำความผิดมาเป็นศูนย์กลาง (Victim-centered) แทนจำเลย โดย กระบวนการนี้จะช่วยสร้างบรรยากาศที่ทำให้ผู้เสียหายหรือเหยื่อรู้สึกว่ามีปัญหาหรือผลกระทบที่ เกิดขึ้นกับตนเป็นเรื่องที่กระบวนการให้ความสนใจและพร้อมที่จะหาทางช่วยเหลือเยียวยาให้ซึ่งจะทำให้ ผู้เสียหายมีความรู้สึกมั่นใจและพร้อมที่จะเปิดเผยความรู้สึกและผลกระทบที่เกิดขึ้นได้มากกว่า ในกระบวนการนี้ผู้เสียหายจะมีโอกาสที่จะบอกเล่าให้จำเลยได้รับรู้ว่าการกระทำของจำเลยก่อให้เกิด ความทุกข์หรือความเสียหายอย่างไรบ้าง นอกจากนั้น ยังมีโอกาสสอบถามจำเลยเกี่ยวกับเหตุการณ์ที่ เกิดขึ้นด้วยหากผู้เสียหายไม่รู้หรือไม่เข้าใจในพฤติกรรมของจำเลยที่เกิดขึ้น ผู้เสียหายยังมีโอกาสที่จะ แสดงให้จำเลยหรือผู้ที่เกี่ยวข้องได้รับรู้จากผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นนี้มีหนทางเยียวยา อย่างไรบ้าง โดยในกระบวนการต่าง ๆ ทั้งหมดนี้ผู้เสียหายจะเป็นจุดศูนย์กลางของกระบวนการที่

การดำเนินการต่าง ๆ จะต้องเกี่ยวข้องกับผู้เสียหายและผู้เสียหายมีสิทธิที่จะตัดสินใจเกี่ยวกับมาตรการหรือการดำเนินการต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นต่อไป ในส่วนของจำเลย กระบวนการนี้มุ่งที่จะทำให้จำเลยเกิด “ความรับผิดชอบ” (Accountability) ในผลพวงจากการกระทำของตนอย่างแท้จริง ซึ่งการที่นำจำเลยเข้ามาในกระบวนการเพื่อรับรู้ผลกระทบหรือความเสียหายที่เกิดขึ้นกับ “เหยื่อ” ของการกระทำของตน รู้ว่าสิ่งที่ตนได้ทำลงไปทำให้คนอื่นได้รับความทุกข์หรือความเดือดร้อนเช่นไร การสื่อสารในเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้จะเป็นการสื่อสารให้รับรู้กันโดยตรง ระหว่างผู้เสียหายกับจำเลยผ่าน “เวที” ที่จัดขึ้นในกระบวนการนี้ นอกจากจำเลยจะรับรู้สิ่งที่เกิดขึ้นนี้โดยตรงแล้วจำเลยยังจะมีโอกาสในการแสดงความรู้สึกไม่ว่าจะเป็นความสำนึกผิดหรือความรับผิดชอบในการเยียวยาความเดือดร้อนที่เกิดขึ้น ทั้งนี้มีความเชื่อว่าการทำให้จำเลยเข้าใจในความเดือดร้อนที่ตนก่อให้เกิดขึ้นจะเป็นเครื่องเตือนใจจำเลยให้ระลึกถึงเมื่อตนจะกระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดที่อาจจะก่อให้เกิดความเดือดร้อนในลักษณะที่คล้ายคลึงกันอีกในอนาคต ความรู้สึกเช่นนี้จะเป็เครื่องมือป้องกันมิให้เกิดกระทำความผิดซ้ำ (re-offending) ได้ดีกว่ามาตรการลงโทษเสียอีก ในทางตรงกันข้าม หากจำเลยสามารถหลุดพ้นจากความรับผิดชอบโดยเพียงแค่ชดใช้ “เงินค่าเสียหาย” โดยไม่ได้รับรู้อย่างแท้จริงในผลกระทบหรือความเดือดร้อนที่เกิดขึ้นแก่เหยื่อ อาจจะเป็นการสื่อความเข้าใจที่ผิดไปยังจำเลยว่าสามารถใช้เงินซื้ออะไรก็ได้และในโอกาสต่อ ๆ ไปจำเลยก็จะไม่ได้มีความรู้สึกว่าคุณต้องระมัดระวังพฤติกรรมของตนมากนักตราบเท่าที่ตนยังมีทรัพย์สินสมบัติเพียงพอที่จะ “จ่าย” เพื่อซื้ออิสรภาพของตนลักษณะที่สำคัญอีกประการของกระบวนการนี้คือการให้ชุมชนหรือบุคคลแวดล้อมเข้ามาร่วมรับรู้และช่วยเยียวยาปัญหาที่เกิดขึ้น (community-based process) โดยบุคคลที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหานอกเหนือจากตัวจำเลยและผู้เสียหายแล้วได้แก่บุคคลในครอบครัวหรือผู้ที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้เสียหายหรือจำเลยนั้น เหตุที่ต้องนำบุคคลเหล่านี้เข้ามาในกระบวนการด้วยเนื่องจากไม่ว่าจะเป็นการแก้ไขเยียวยาทางฝั่งจำเลยหรือทางฝั่งผู้เสียหายล้วนแล้วแต่ต้องการการสนับสนุนช่วยเหลือจากบุคคลผู้ใกล้ชิดด้วยกันทั้งสิ้น สำหรับผู้เสียหาย การที่ได้รับความเดือดร้อนหรือความยากลำบากใด ๆ ย่อมต้องการกำลังใจและแรงสนับสนุนจากบุคคลรอบข้างเพื่อที่จะทำให้ผ่านพ้นสถานการณ์เหล่านั้นไปได้ และในขั้นตอนการปรับตัวเพื่อที่จะดำเนินชีวิตต่อไป

เมื่อพิจารณาจากวัตถุประสงค์และลักษณะที่สำคัญของกระบวนการนี้แล้ว จึงสรุปได้ว่ากระบวนการ Restorative Justice ในชั้นศาลตามแนวคิดของประเทศนิวซีแลนด์วางอยู่บนพื้นฐานของหลักการดังต่อไปนี้

1. การกระทำผิดอาญาเป็นการทำให้เกิดความเสียหาย
2. การกระทำผิดอาญาทำร้ายทั้งผู้เสียหาย ชุมชนและจำเลย และก่อให้เกิดภาระหน้าที่ที่จะต้องแก้ไขเยียวยาให้สิ่งต่างๆ กลับสู่สภาวะที่ถูกต้องที่ควรจะเป็น
3. บุคคลทุกฝ่ายควรจะมีบทบาทเป็นส่วนหนึ่งของการจัดการกับการกระทำผิดอาญารวมทั้งผู้เสียหายถ้าหากประสงค์เช่นนั้น ชุมชนและแม้แต่จำเลยเอง

4. ทักษะคติและมุมมองของผู้เสียหายเป็นจุดศูนย์กลางของกระบวนการที่จะเป็นตัวกำหนดถึงการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้น

5. ความรับผิดชอบในส่วนของการจำเลยหมายถึงการยอมรับในภาระความรับผิดชอบของตน และจะต้องกระทำการเพื่อเยียวยาความเสียหายที่ตนก่อให้เกิดขึ้น

6. ชุมชนมีความรับผิดชอบในความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน ไม่ว่าสมาชิกผู้นั้นจะเป็นผู้เสียหายหรือจำเลยในการกระทำความผิดอาญา

7. มนุษย์ทุกคนล้วนมีศักดิ์ศรีและมีคุณค่า

8. “ความสมานฉันท์” ด้วยการเยียวยาและสร้างความสัมพันธ์ในชุมชนเป็นเป้าหมายเบื้องต้นของกระบวนการ Restorative Justice

9. ผลลัพธ์ของกระบวนการจะวัดด้วยข้อเท็จจริงที่ว่าความเสียหายได้รับ “การเยียวยา” มากน้อยเพียงใด หาใช่วัดด้วย “โทษ” ที่จำเลยได้รับ

10. การควบคุมอาชญากรรมไม่อาจจะสำเร็จได้โดยปราศจากการมีส่วนร่วมอย่างจริงจังและการแสดงบทบาทอย่างแท้จริงของชุมชน

11. กระบวนการ Restorative Justice เป็นกระบวนการที่ให้ความสำคัญต่อบังคับต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระทำและตัวผู้กระทำความผิดอาญา ไม่ว่าจะเป็นอายุความสามารถ เพศ สถานะของครอบครัววัฒนธรรม ตลอดจนภูมิหลังด้านต่างๆ เช่น สติปัญญา เชื้อชาติศาสนา สภาพทางเศรษฐกิจหรือด้านอื่นๆ และบุคคลทุกคนล้วนแล้วแต่ได้รับการคุ้มครองอย่างเท่าเทียมกันภายใต้หลักกระบวนการพิจารณาอันชอบธรรม (Due Process)

คณะผู้เขียน กลุ่มสืบเสาะและพินิจ สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ (2550) ได้ทำการวิจัยเรื่องสิทธิมนุษยชนในวิถีทางความยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ซึ่งผลการวิจัยพบว่า ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดมีสิทธิตามหลักการพื้นฐานของการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในงานยุติธรรมอาญา ที่ประกาศโดย The United Nations Economic and Social Council ดังนี้

1. สิทธิที่จะได้รับคำแนะนำ ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดมีสิทธิที่จะได้รับคำแนะนำเกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

2. สิทธิที่จะได้รับการแจ้งสิทธิ ก่อนที่จะตกลงปลงใจเข้าร่วมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดต้องได้รับการแจ้งสิทธิของเขาเหล่านั้น, ธรรมชาติของกระบวนการ และผลที่ตามมาจากการตัดสินใจของเขา

3. สิทธิที่จะไม่เข้าร่วมกระบวนการ ทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำผิดต้องไม่ถูกบังคับหรือถูกชักจูงอย่างไม่เป็นธรรมให้เข้าร่วมกระบวนการ การเข้าร่วมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์หรือการยอมรับผลของกระบวนการนี้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากทั้งผู้เสียหายและผู้กระทำผิด หากบุคคลดังกล่าวเป็นเด็ก ก็ต้องได้รับการแนะนำและได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษเพื่อให้เขาสามารถให้

ความเห็นชอบอย่างมีเหตุผล ดังนั้นเมื่อมีการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อย่างถูกต้องครบถ้วนแล้วประโยชน์ที่ผู้เสียหายและผู้กระทำผิดได้รับก็เป็นไปตามเป้าหมายสูงสุดของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ นั่นคือการฟื้นฟูความสัมพันธ์ของผู้เสียหายและผู้กระทำผิดให้สามารถอยู่ร่วมกันในสังคมได้โดยไม่มีความอาฆาตแค้นหรือโกรธเคืองกัน

กานต์เทวี กันทะวงศ์ (2550) ทำการวิจัยเรื่อง ปัญหาทางกฎหมายเกี่ยวกับการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในขั้นตอนการสืบเสาะและพินิจของพนักงานคุมประพฤติ ผลการวิจัย พบว่าการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการสืบเสาะและพินิจในงานคุมประพฤติ ยังคงมีปัญหาทางด้านกฎหมายหลายส่วน ก่อให้เกิดผลในด้านกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรมที่ทำให้เกิดผลต่างไปจากกรณีสืบเสาะและพินิจในกรณีปกติ เพราะแม้ว่าจะดำเนินการสมานฉันท์เกิดผลสัมฤทธิ์ผลทั้งผู้เสียหายและจำเลยต่างไม่ติดใจต่อกันแล้วแต่ผลทางกฎหมายของคดีก็ต้องเป็นไปตามกระบวนการยุติธรรมตามปกติก็คือคดีนั้นต้องกลับไปศาลเช่นเดิมและไม่มีหลักประกันใดให้ทราบว่าในคดีนั้นๆ จำเลยได้รับผลดีของการสมานฉันท์ในตอนท้ายที่สุดแม้ว่าจะมีการสมานฉันท์จนประสบความสำเร็จจำเลยก็อาจจะได้รับการลงโทษโดยการจำคุกผลดีของการนำกระบวนการสมานฉันท์ที่นำมาใช้ในชั้นนี้ ก่อให้เกิดผลดีแต่ในทางด้านความรู้สึกเท่านั้น

อัญธิชา มั่นคง (2551 : บทคัดย่อ) ทำการศึกษาการดำเนินงานของสำนักงานคุมประพฤติ จังหวัดเชียงใหม่ตามกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ผลการศึกษาพบว่า แนวคิดหลักของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ คือ กระบวนการระงับข้อพิพาทซึ่งจะนำไปสู่หลักการสร้างความสงบสุข พนักงานคุมประพฤติที่ทำหน้าที่เป็นคนกลาง (Mediator) นั้น ต้องรู้และเข้าใจถึงที่มาของปรัชญาแนวคิดอย่างถูกต้อง ปรับเปลี่ยนกระบวนการทัศนคติและฝึกฝนพัฒนาตนเองให้สามารถทำหน้าที่คนกลางได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ความคิดเห็นของพนักงานคุมประพฤติผู้ดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ สรุปได้ว่ากระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการที่ให้ประโยชน์ต่อผู้กระทำผิดผู้เสียหายตลอดจนชุมชน แต่เนื่องจากจำนวนพนักงานคุมประพฤติผู้ดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ของสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดเชียงใหม่มีจำนวนน้อยเมื่อเทียบกับปริมาณคดี และเนื่องจากเป็นระยะเริ่มแรกของการดำเนินงานจึงทำให้การดำเนินการพบกับปัญหา อุปสรรคหลายประการ

ความคิดเห็นของผู้กระทำผิดเครือข่ายของผู้กระทำผิด ผู้เสียหายและเครือข่ายของผู้เสียหาย สรุปได้ว่า กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์สามารถสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างกันได้ โดยเมื่อได้พูดคุยกัน รับทราบความรู้สึกของแต่ละฝ่ายแล้ว ก็จะทำให้เกิดความรู้สึกเห็นอกเห็นใจกันแต่หากมีการตกลงกันได้แล้ว ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อีก

ความคิดเห็นของผู้นำชุมชน สรุปได้ว่า เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์เป็นกระบวนการใหม่ จึงทำให้ชุมชนขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับกระบวนการ จึงต้องการให้เจ้าหน้าที่ของ

รัฐ และหน่วยงานภาครัฐเข้าไปมีส่วนร่วมกับชุมชนในการที่จะร่วมกันป้องกันและปราบปรามปัญหาอาชญากรรมในชุมชน

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ดังนี้ปัญหาพนักงานคุมประพฤติผู้ปฏิบัติงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มีจำนวนน้อย ปัญหาความล่าช้าในระบบราชการปัญหาการไม่ประสงค์เข้าร่วมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ปัญหาเกี่ยวกับการชดเชยเยียวยาค่าเสียหายปัญหาในด้านอารมณ์ของผู้เข้าร่วมกระบวนการ ปัญหาระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยและข้อเสนอแนะต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง ควรมีการจัดอบรมความรู้เกี่ยวกับกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ควรจัดให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างคนกลางและผู้เข้าร่วมประชุม คนกลางต้องผ่านการอบรมและควรมีความรู้ความเข้าใจหลักการของแนวคิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์อย่างถ่องแท้ ควรจัดให้มีการสัมมนาผู้ปฏิบัติงานกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ที่ทำหน้าที่เป็นคนกลางเพื่อทบทวนองค์ความรู้และแลกเปลี่ยนประสบการณ์ในการทำงานรูปแบบของการดำเนินการประชุมแบบกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์นั้นต้องเป็นการพูดคุยหาทางออกร่วมกันด้วยบรรยากาศที่ไม่เป็นทางการ คดีที่ผ่านการพูดคุยไกล่เกลี่ยในชั้นพนักงานสอบสวนแล้วไม่ต้องใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ทำงานคุมประพฤติอีก พนักงานคุมประพฤติควรใช้ศิลปะและจิตวิทยาในการพูดคุยเชื้อเชิญให้ผู้ที่เกี่ยวข้องสนใจที่จะเข้าร่วมกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ สร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อกระบวนการยุติธรรมโดยให้ชุมชนมีบทบาทในการหาแนวทางในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดต่อไปควรเลือกใช้สถานที่และเวลาที่เหมาะสมในการจัดการประชุมประสานสัมพันธ์ภาพเมื่อมีคดีที่ผู้กระทำผิดและผู้เสียหายพักอาศัยอยู่ภายในชุมชนเดียวกันหรือใกล้เคียงกันควรที่จะจัดการประชุมประสานสัมพันธ์ภาพขึ้นภายในชุมชนนั้น ควรที่จะนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาคือพิพาทตั้งแต่เริ่มแรกของการเกิดเหตุเพื่อให้เกิดการสมานฉันท์ในสังคมไทยและเป็นการลดคดีที่เกิดขึ้นได้

สรุปเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวข้างต้น ผู้เขียนได้บูรณาการนำปัจจัยด้านลักษณะของนโยบาย ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย ด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และด้านความสามารถของหน่วยงาน ประยุกต์เป็นตัวแปรต้น และนำหลักการนโยบายตามแผนแม่บทแห่งชาติ (พ.ศ. 2525-2555) ตามยุทธศาสตร์การส่งเสริมการระงับข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก ในส่วนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เพื่อใช้ในการศึกษาวิจัยเรื่อง ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพของการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร สามารถอธิบายได้ดังนี้

ตัวแปรต้น ได้แก่ ปัจจัยส่วนบุคคล และปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ สามารถอธิบายได้ดังนี้

ปัจจัยส่วนบุคคล ประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร

1. เพศ ของข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร มีผลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ เพราะว่าเพศที่แตกต่างกัน ได้แก่ เพศชาย และเพศหญิง อาจส่งผลต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติได้แตกต่างกัน

2. อายุ ของข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร มีผลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ซึ่งข้าราชการตำรวจที่มีอายุต่างกันอาจมีความรู้ความสามารถที่แตกต่างกัน

3. สถานภาพสมรส ของข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร มีผลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ที่แตกต่างกัน

4. ระดับการศึกษา ของข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร มีผลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ซึ่งข้าราชการตำรวจที่มีระดับการศึกษาที่สูงอาจมีความเข้าใจและมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติในหน่วยงานได้มากกว่าผู้ที่มีระดับการศึกษาที่ต่ำกว่า หรือผู้ที่มีระดับการศึกษาที่ต่ำกว่าบางคนอาจจะมีความคิดที่แตกต่างกัน

5. ระดับชั้นยศ ของข้าราชการตำรวจ สังกัดตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร มีผลต่อประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ข้าราชการตำรวจที่มียศสูงกว่านั้นสามารถตัดสินใจและนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติได้ดีกว่าข้าราชการตำรวจที่มียศต่ำกว่า

ปัจจัยการนำนโยบายไปปฏิบัติ

1. ด้านลักษณะของนโยบาย เป็นนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมีวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนและแน่นอน จัดลำดับความสำคัญของวัตถุประสงค์ของนโยบายไว้อย่างดี มีความถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพพื้นที่ มีการจัดสายงานการบังคับบัญชาไว้อย่างชัดเจน มีการประสานงานภายในหน่วยงานและหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง และมีการกำหนดระเบียบปฏิบัติของหน่วยงานไว้อย่างชัดเจน

2. ด้านสภาพแวดล้อมของนโยบาย หน่วยงานที่นำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ จะต้องมีการสื่อสารภายในหน่วยงานด้วยความถูกต้องรวดเร็วและต่อเนื่อง มีคำสั่งแต่งตั้งผู้ปฏิบัติงานหรือผู้รับผิดชอบงานที่ชัดเจน มีการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานอื่นด้วยความถูกต้อง รวดเร็ว และต่อเนื่อง การเปิดโอกาสในการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีภายในหน่วยงานทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน และการได้รับการสนับสนุนอย่างเต็มที่จากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

3. ด้านสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง หน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติมีสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม หน่วยงานอื่นเห็นด้วยและสนับสนุนในนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือก นโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกเป็นนโยบายที่ได้รับการสนับสนุนจากนักการเมืองหรือรัฐบาล สภาพแวดล้อมมีความสอดคล้องกับนโยบาย และประชาชนได้รับผลประโยชน์จากนโยบายโดยตรง

4. ด้านความสามารถของหน่วยงาน โครงสร้างองค์กรที่เอื้อต่อกระบวนการนำนโยบายไปปฏิบัติ มีงบประมาณเพียงพอ มีอุปกรณ์ เครื่องมือต่าง ๆ และเทคโนโลยีที่เพียงพอและเหมาะสม มีเจ้าหน้าที่เพียงพอ ผู้ปฏิบัติมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของนโยบาย และผู้ปฏิบัติมีทัศนคติที่เห็นด้วยและมีความผูกพันต่อนโยบาย

ตัวแปรตาม

การวิจัยครั้งนี้ผู้เขียนได้กำหนดตัวแปรตาม คือ ประสิทธิภาพในการนำนโยบายกระบวนการยุติธรรมทางเลือกไปปฏิบัติ ในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรจังหวัดชุมพร จำแนกได้ดังนี้

1. การเสริมสร้างและพัฒนาชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขระงับข้อพิพาทในชุมชน การพัฒนาอาสาสมัครไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในชุมชน พัฒนาอาสาสมัครในงานชุมชนมวลชนสัมพันธ์ สนับสนุนการให้ความรู้การประนีประนอมข้อพิพาทแก่ผู้นำชุมชน การขยายเครือข่ายยุติธรรมชุมชน การจัดตั้งและดำเนินงานศูนย์ยุติธรรมชุมชน การขยายผลงานยุติธรรมชุมชน การไกล่เกลี่ยทางแพ่งและทางอาญาของคณะกรรมการหมู่บ้าน การส่งเสริมการจัดการความขัดแย้งของชุมชนโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างการยอมรับผลดีของการประนีประนอมข้อพิพาทและกระบวนการยุติธรรมทางเลือก และการส่งเสริมและพัฒนากลไกการติดตามประเมินผลไกล่เกลี่ยประนีประนอมข้อพิพาทอย่างเป็นระบบต่อเนื่องโดยการมีส่วนร่วมของชุมชน

2. การพัฒนาและเสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือกภายใต้บทบาทภารกิจของหน่วยงาน การไกล่เกลี่ยระงับข้อพิพาทในศาล การไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยศูนย์ไกล่เกลี่ย การไกล่เกลี่ยทางแพ่งและทางอาญาของอำเภอ การนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในงานคุมประพฤติ การนำกระบวนการยุติธรรมทางเลือกมาใช้ในคดีอาญาเด็กและเยาวชนด้วยวิธีประชุมกลุ่มครอบครัว การนำยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาประยุกต์ใช้ในเรือนจำ การแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดอันยอมความได้ในสถานีตำรวจ การแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดสุทโธษในสถานีตำรวจ การแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดที่มีอัตราโทษไม่สูงกว่าความผิดสุทโธษในสถานีตำรวจ และการแต่งตั้งคณะกรรมการไกล่เกลี่ยในคดีความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทในสถานีตำรวจ