

การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

นายนทจิตร เนตรพุกณะ

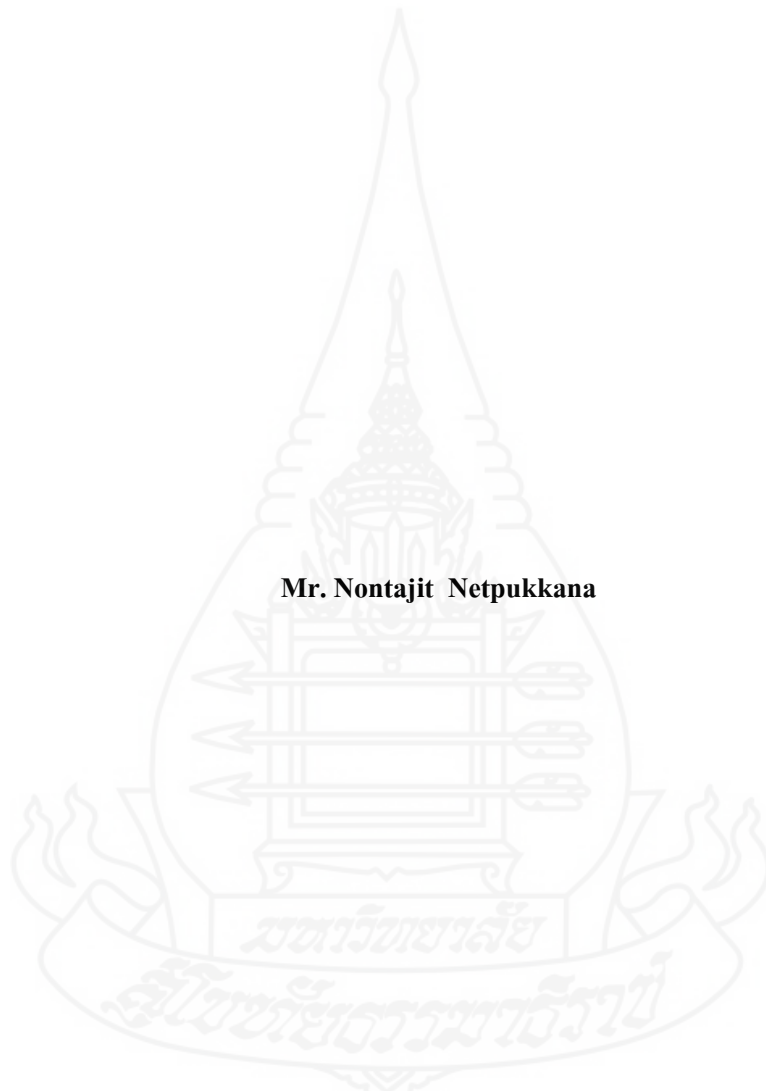


วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
แขนงวิชาบริหารรัฐกิจ สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

พ.ศ. 2554

An Analysis of Development Administration of Department of Probation

Mr. Nontajit Netpukkana



A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for
the Degree of Master of Public Administration
School of Management Science
Sukhothai Thammathirat Open University

2011

ชื่อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

ผู้วิจัย นายสนิท นนทรพุกกณะ รหัสนักศึกษา 2483010423 ปริญญา รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษา (1) รองศาสตราจารย์ ดร. จิระ ประทีป (2) รองศาสตราจารย์ ดร. เสน่ห์ จุ้ยโต

ปีการศึกษา 2554

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ (1) เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ (2) เพื่อวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน (3) เพื่อเสนอแนวทางในการบริหารการพัฒนา กรมคุมประพฤติ

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร รายงาน ระเบียบ และ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกข้าราชการกรมคุมประพฤติที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ จำนวนทั้งหมด 12 คน ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน

ผลการวิจัยพบว่า (1) ปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านโครงสร้าง มีการจัดโครงสร้างไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ บทบาท การปฏิบัติงานคุมประพฤติ และการปฏิบัติงานจริงรวมถึงอัตรากำลังและปริมาณงานที่มีอยู่ในปัจจุบัน ด้านอำนาจหน้าที่ การดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับยังไม่ชัดเจนต่อการจัดการคุมประพฤติ และด้านกระบวนการดำเนินงาน ยังขาดการเชื่อมโยงและใช้หลักบูรณาการอย่างแท้จริง เน้นการทำงานด้านเอกสารมากเกินไป และยังมีงานตามนโยบายมาก ทำให้การดำเนินงานในส่วนงานหลักเกิดความล่าช้า (2) การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติในด้านโครงสร้าง การจัดโครงสร้างในปัจจุบันมีการขยายภารกิจ หน่วยงาน และการกระจายอำนาจการดำเนินงานต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคมากกว่าในอดีต ด้านอำนาจหน้าที่ อำนาจหน้าที่ในปัจจุบันไม่ได้แตกต่างจากอดีต แต่เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากอดีตเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการดำเนินงาน และด้านกระบวนการดำเนินงาน ปัจจุบันกรมคุมประพฤติมีการปรับกระบวนการบริหารงานค่อนข้างน้อยจากที่ดำเนินการมาในอดีต (3) ข้อเสนอแนวทางด้านโครงสร้าง ควรจัดโครงสร้างองค์การให้สอดคล้องกับเป้าหมาย พันธกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์การ และควรมีการกำหนดนโยบายการบริหารที่ชัดเจน เอื้อต่อการทำงานในปัจจุบัน ด้านอำนาจหน้าที่ ควรมีกฎหมายรองรับภารกิจทุกด้าน ด้านกระบวนการดำเนินงาน ควรมีแนวทางในการพัฒนาโดยการปรับลดขั้นตอนและมอบอำนาจในการปฏิบัติงานให้ชุมชนมากขึ้นเพื่อรองรับภารกิจในอนาคต

คำสำคัญ การบริหารการพัฒนา โครงสร้างองค์การ กรมคุมประพฤติ

Thesis title: An Analysis of Development Administration of Department of Probation

Researcher: Mr. Nontajit Netpukkana ; **ID:** 2483010423;

Degree: Master of Public Administration;

Thesis advisors: (1) Dr.Chira Prateep, Associate Professor;

(2) Dr. Saneh Juito, Associate Professor; **Academic year:** 2011

Abstract

The objectives of the study were to (1) analyze the problems of Department of Probation's development administration; (2) analyze development administration of Department of Probation in aspects of organization structure, authorities, and work process; and (3) propose guidelines for the development administration of Department of Probation.

This study was a qualitative research based on the information from written material including reports, rules and regulations, and related laws; the in-depth interview from 12 officials playing a leading role in managing the Department's development on organizational structure, duties and responsibilities, and work process; together with content analysis from conclusion and analytic comparison of written material and interview mentioned above.

Research result revealed the followings (1) on organizational structure: the structure itself was not aligned with duties and responsibilities, roles, missions on probation service and rehabilitation of offenders, work performance, manpower, and workload; on authorities aspect: the tasks and responsibilities delegated did not clearly reflect the missions on probation service and rehabilitation of offenders; as for work process, there was lack of linkages and integration, too much emphasis on paper work, too many extra tasks assigned on basis of policy, which resulted in the delay of main tasks (2) when analyze the development administration of Department of Probation; it was found that present organizational structure reflected more of the expansion of tasks, units, and the increasing of decentralization; than in the past; as for authority aspect, present authority was not different from that in the past, more authorities were delegated, though, to cover the expanded duties; as for work process, there was less process improvement than in the past (3) recommendations were: organizational structure should be more aligned with organization objectives, mission and strategies; clear administration policy should be formulated to foster personnel performance; as for authority, all tasks should be supported by laws and regulations; as for work process, process streamline was necessary together with the encouragement of community participation in order to meet its future assigned missions.

Keywords: Development Administration, Organization Structure,
Department of Probation

กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาจากรองศาสตราจารย์ ดร.จิระ ประทีป อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ซึ่งท่านได้ให้ความอนุเคราะห์ในการเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาครั้งนี้ และได้สละเวลาในการให้คำแนะนำ ปรึกษา และติดตามการจัดทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้อย่างใกล้ชิดมาโดยตลอด รวมถึงการตรวจแก้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้จนเสร็จสมบูรณ์ ซึ่งผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูง

ขอขอบพระคุณรองศาสตราจารย์ ดร.เสนห์ จุ้ยโต ที่ได้กรุณาให้คำแนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้ และขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่านที่ได้ถ่ายทอดวิชาความรู้ในหลักวิชาการ ทำให้ผู้วิจัยสามารถนำความรู้ ความเข้าใจ มาจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้อย่างราบรื่น และขอขอบคุณ นายพนต์ สิ้นธนูวา ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านการสืบเสาะและพินิจ ที่ได้ให้คำปรึกษา แนะนำในการจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้เป็นอย่างดี และขอบคุณข้าราชการกรมคุมประพฤติ ทุกท่านที่ได้สละเวลาให้สัมภาษณ์และตอบทุกคำถามเป็นอย่างดี รวมถึงขอขอบคุณ นางสาวสนธยา ภูจำพล นักรัพยากร บุคคลชำนาญการ ที่คอยช่วยเหลือและให้กำลังใจมาโดยตลอด อันส่งผลให้การจัดทำวิทยานิพนธ์ครั้งนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นอกจากนี้ ขอขอบพระคุณ คุณแม่ ที่เป็นกำลังใจให้ตลอดมา และขอขอบคุณ พี่ ๆ น้อง ๆ และเพื่อน ๆ ทุกคน ที่ให้ความห่วงใยและกำลังใจดี ๆ เสมอมา จนกระทั่งวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เสร็จสมบูรณ์

นนทจิตร เนตรพุกกณะ

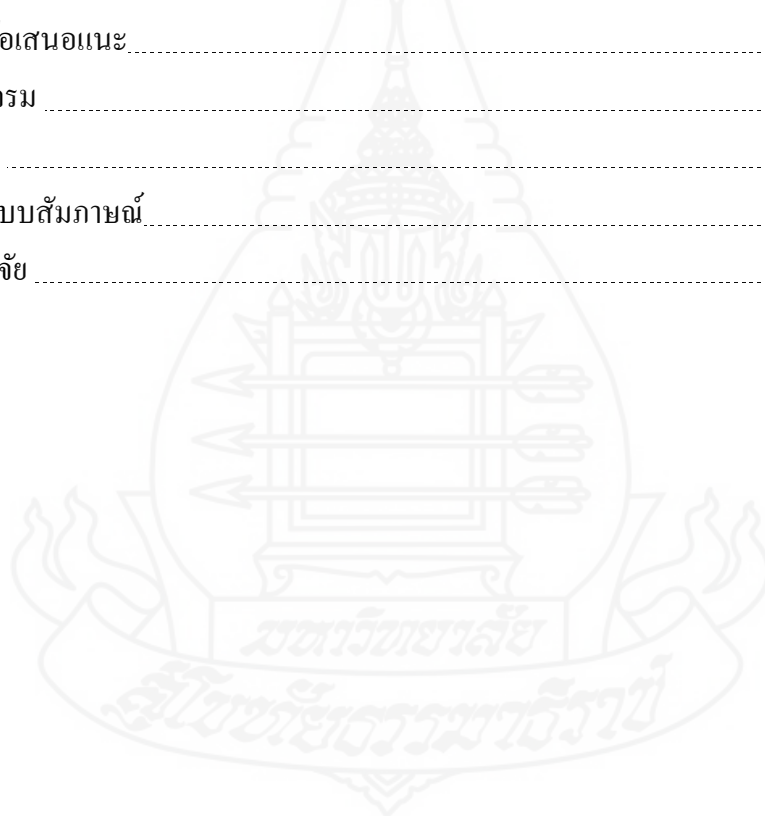
สิงหาคม 2555

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญตาราง	ฅ
สารบัญภาพ	ญ
บทที่ 1 บทนำ	1
ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์ของการวิจัย	5
กรอบแนวคิดการวิจัย	5
ขอบเขตการวิจัย	6
นิยามศัพท์เฉพาะ	6
ประโยชน์ที่ได้รับ	7
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา	8
แนวคิดเกี่ยวกับการคุ้มครองประเพณี	30
โครงสร้างและการบริหารของกรมคุ้มครองประเพณี	35
งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	45
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย	49
ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ	49
เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย	50
การเก็บรวบรวมข้อมูล	50
การวิเคราะห์ข้อมูล	51

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล.....	52
ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ.....	52
ผลการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ.....	61
แนวทางการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ.....	92
บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ.....	99
สรุปการวิจัย.....	99
อภิปรายผล.....	113
ข้อเสนอแนะ.....	116
บรรณานุกรม.....	118
ภาคผนวก.....	121
แบบสัมภาษณ์.....	122
ประวัติผู้วิจัย.....	125



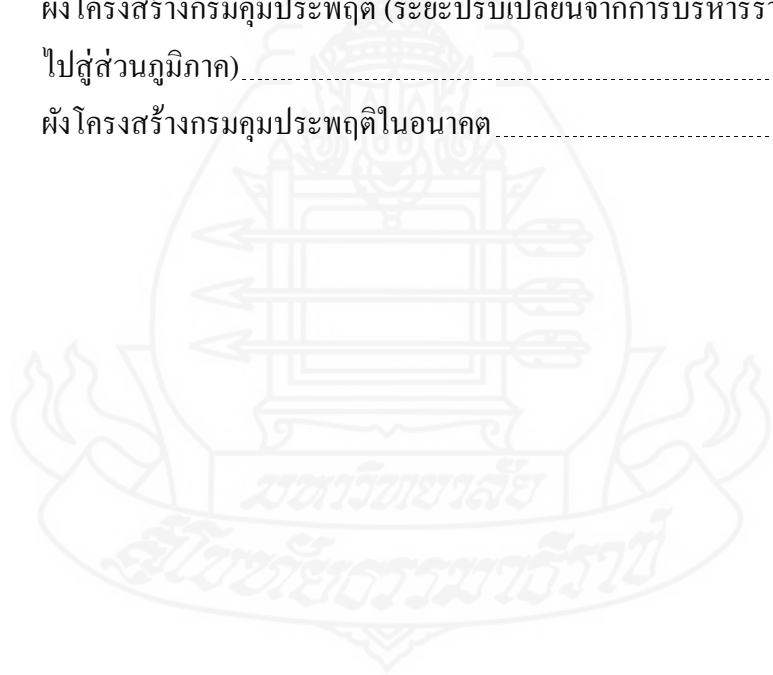
สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 4.1 แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ด้านโครงสร้าง.....	65
ตารางที่ 4.2 แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ด้านอำนาจหน้าที่.....	71
ตารางที่ 4.3 แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ด้านกระบวนการดำเนินงาน.....	77



สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1	กรอบแนวคิดการวิจัย..... 6
ภาพที่ 2.1	แสดงองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา..... 14
ภาพที่ 2.2	แสดงโครงสร้างทางการบริหาร 4 รูปแบบ..... 15
ภาพที่ 2.3	แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และสมมติฐาน 6 ข้อ..... 27
ภาพที่ 2.4	โครงสร้างกรมคุมประพฤติ..... 44
ภาพที่ 4.1	ผังโครงสร้างสำนักงานคุมประพฤติกลาง..... 61
ภาพที่ 4.2	ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ (ระยะก่อตั้งกรมคุมประพฤติ – ระยะก่อน ปฏิรูประบบราชการ ปี 2545)..... 62
ภาพที่ 4.3	ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ (ระยะหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545)..... 63
ภาพที่ 4.4	ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ (ระยะปรับเปลี่ยนจากการบริหารราชการส่วนกลาง ไปสู่ส่วนภูมิภาค)..... 64
ภาพที่ 4.5	ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติในอนาคต..... 93



บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริหารการพัฒนาที่มีความหมายคล้ายคลึงกับการบริหาร หรือการบริหารจัดการ ได้มีวิวัฒนาการสืบต่อกันมายาวนาน นับเป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งของการบริหารราชการที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการปฏิบัติราชการให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐและหน่วยงานของรัฐ

แนวทางหรือวิธีการบริหารของหน่วยงานภาครัฐมีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามยุคสมัย และเกิดจากปัจจัยภายนอกและภายในประเทศ ปัจจัยภายนอก เช่น กระแสโลกหรืออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจที่แพร่กระจายหรือส่งออกแนวทางหรือวิธีการบริหารงาน โดยส่วนหนึ่งเข้ามาทางวิชาการหรือตำราหนังสือที่นักวิชาการได้รับอิทธิพลหรือนำเข้ามาจากต่างประเทศ ส่วนปัจจัยภายใน เช่น หัวหน้ารัฐบาลได้ให้ความสำคัญหรือยึดถือแนวทางหรือวิธีการใด ตัวอย่างที่เห็นได้อย่างชัดเจน คือ ในสมัยที่พลเอกเปรม ติณสูลานนท์ ได้นำคำว่า "การพัฒนา" มาใช้กันอย่างแพร่หลาย ขณะที่สมัย พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นำคำว่า "การบริหารจัดการ" มาใช้

แนวทางหรือวิธีการบริหารงานที่หน่วยงานภาครัฐนำมาใช้นั้น มีวิวัฒนาการพอสรุปได้ว่า ก่อนที่จะใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) มีคำหลายคำที่รัฐบาลได้นำมาใช้ เช่น การบริหารราชการแผ่นดินหรือการบริหารภาครัฐ (public administration) การบริหาร (administration) การพัฒนา (development) การพัฒนาชุมชน (community development) การพัฒนาชนบท (rural development) จากนั้น จึงมาใช้คำว่า การบริหารการพัฒนา (development administration) และยังใช้คำอื่น เป็นต้นว่า การพัฒนาแบบยั่งยืน (sustainable development) การพัฒนาแบบพอเพียง (sufficient development) การพัฒนาแนวพุทธ (Buddhistic development) การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) การจัดการ (management) การบริหารและการจัดการ (administration and management) และรัฐบาลภายใต้การนำของ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้นำคำว่า การบริหารจัดการ (management administration) มาใช้อย่างแพร่หลาย และในอนาคตอาจเกิดคำว่า การบริหารการบริการ (service administration) ขึ้นมาอีก

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้มีความเห็นว่า ไทยได้ผ่านพ้นสภาพที่เป็นประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศกำลังพัฒนามาแล้ว และกำลังจะก้าวไปสู่สภาพของประเทศที่พัฒนาแล้วหรือประเทศที่มีเทคโนโลยีสูงก็ตาม แต่แนวคิดเกี่ยวกับการพัฒนา ยังไม่หมดสิ้นไปได้ เพราะในสภาพความเป็นจริงทุกประเทศรวมทั้งประเทศไทยยังคงมีการพัฒนาอยู่ตลอดเวลาตราบใดที่การพัฒนาที่มีความหมายครอบคลุมถึงการเปลี่ยนไปสู่สภาพที่ดีขึ้น (change for the better) ด้วย

อาจกล่าวได้ว่า แนวคิดหรือลักษณะสำคัญของแนวทางหรือวิธีการบริหารใด ๆ ก็ตาม ซึ่งรวมทั้งการบริหารการพัฒนา ไม่อาจกำหนดได้อย่างชัดเจนและตายตัวเหมือนกับการให้ความหมายของคำทั้งหลายในทางสังคมศาสตร์ที่ขึ้นอยู่กับความรู้ ความคิด และประสบการณ์ของนักปรัชญาผู้รู้ นักวิชาการ นักกฎหมาย และนักบริหาร แต่ละคน อย่างไรก็ตาม การบริหารการพัฒนามีลักษณะสำคัญ 4 ประการ ดังจะได้กล่าวต่อไป โดยอาจเรียกว่า การบริหารจัดการ หรือการบริหาร และในอนาคตอาจเรียกเป็นอย่างอื่นได้ แนวคิดบริหารการพัฒนานั้น แพร่หลายอย่างมากในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งรวมทั้งในเอเชีย สำหรับประเทศไทยได้นำแนวคิดนี้มาปรับใช้อย่างแพร่หลายในช่วงที่เน้นการพัฒนาประเทศและการพัฒนาชนบท บทความนี้แบ่งการนำเสนอเป็น 2 ส่วน ได้แก่ แนวคิดและความหมาย รวมทั้งความสำคัญของการบริหารการพัฒนา (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2534 : 59)

โดยภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการในปีพ.ศ.2545 จะเห็นได้ชัดเจนถึงการบริหารการพัฒนาที่เกิดขึ้นในระบบราชการไทย ในหลายๆเรื่อง เช่น การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ใหม่ การกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติราชการยิ่งขึ้น หรือการนำระบบและรูปแบบการบริหารงานภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในระบบราชการไทย เช่น การปรับระบบจำแนกตำแหน่งและระบบเงินเดือนของข้าราชการใหม่ การนำระบบการบริหารผลการปฏิบัติงานมาใช้ในการประเมินผลการปฏิบัติราชการแทนการประเมินในรูปแบบเดิม เป็นต้น

กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานหนึ่งในระบบราชการที่มีเป้าหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรม และเพื่อทำให้สังคมเกิดความสงบสุข โดยการคุมประพฤติเป็นรูปแบบใหม่ของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งไม่ใช่เรือนจำ เป็นการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม และเป็นการประยุกต์ใช้การผสมผสานระหว่างแนวคิดในการป้องกันสังคมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ตามหลักวิชาพฤตินิยมศาสตร์ มนุษยธรรม และหลักนิติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับเป็นคนดีและสามารถดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติ ซึ่งปัจจุบันวิธีการคุมประพฤติได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในหลาย ๆ ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้นำระบบคุมประพฤติมาใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนก่อนใน พ.ศ. 2495 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน และการคุมประพฤติผู้ใหญ่ได้เริ่ม

ดำเนินการภายหลังจากที่นำระบบคุมประพฤติมาใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนเป็นเวลา 27 ปี โดยนำมาใช้เมื่อ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีสำนักงานคุมประพฤติกลาง สำนักส่งเสริมงานตุลาการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานดังกล่าว และได้เปิดดำเนินงานดังกล่าวและได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2522 จากผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาได้รับผลสำเร็จ มีการขยายงานคุมประพฤติออกไปทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้สำนักงานคุมประพฤติกลาง ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกอง ได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2535

ในการปฏิบัติงานคุมประพฤติให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยกระบวนการหลัก 2 กระบวนการคือ กระบวนการคัดเลือกผู้กระทำผิดที่ควรได้รับการคุมประพฤติ หรือที่เรียกว่า ขั้นตอนการสืบเสาะและพินิจ และอีกกระบวนการคือ การพัฒนากระบวนการช่วยเหลือและบริการต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้โดยไม่ต้องพึ่งพาผู้ใดและในวิถีทางที่สังคมยอมรับหรือเรียกว่า ขั้นตอนการควบคุมและสอดส่อง ซึ่งการทำงานสืบเสาะและพินิจและควบคุมและสอดส่องอยู่ภายใต้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติดำเนินการคุมความประพฤติ พ.ศ. 2522 ที่เรียกว่า พนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer)

ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมในปี พ.ศ. 2545 กรมคุมประพฤติดำเนินการกิจการที่ได้รับมอบหมายใหม่อีกหลายภารกิจ ได้แก่ การคุมความประพฤติผู้ได้รับการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ การคุมความประพฤติเด็กและเยาวชน การสงเคราะห์ผู้กระทำผิด และการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

การดำเนินงานคุมประพฤตินี้ได้รับผลสำเร็จเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการและที่สำคัญที่สุดคือ ความสามารถและความพร้อมในการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติมาเป็นเวลา 27 ปี และจากที่ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรมเพียง 14 ปี ปรากฏว่าผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากที่ศาลให้ความเชื่อถือในการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติ และมีคำสั่งให้ดำเนินการควบคุมและสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติ จำนวน 1,293,766 ราย ซึ่งในจำนวนผู้ถูกคุมประพฤติเหล่านี้สามารถพ้นการคุมประพฤติไปด้วยดี จำนวน 1,147,160 คน คิดเป็นร้อยละ 88.67 สิ่งเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของงานคุมประพฤติที่สามารถอำนวยความยุติธรรมให้กับประชาชน และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นคนดี ตลอดจนป้องกันสังคมจากอาชญากรรมอันเกิดจากการกระทำผิดซ้ำ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติได้รับผลสำเร็จแต่ปรากฏว่าการดำเนินงานดังกล่าวก็ยังพบกับปัญหาอุปสรรคในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการบริหารการพัฒนาหรือการบริหารจัดการในเรื่องของโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการที่ยังไม่สอดคล้อง

และเหมาะสมกับบทบาทภารกิจที่ต้องดำเนินการ รวมทั้งปัญหาที่เกิดจากข้อมูลข่าวสาร ปัญหาที่เกิดจากการใช้เทคโนโลยี ปัญหาที่เกิดจากงบประมาณ ปัญหาที่เกิดจากทรัพยากรมนุษย์ ปัญหาที่เกิดจากการเสียสละ และกลุ่มการเมืองภายในหน่วยงาน ซึ่งปัญหาเหล่านี้กรมคุมประพฤติได้มีความพยายามที่จะแก้ไข โดยการให้มีการพัฒนาการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานตลอดมา

จากความไม่เหมาะสมระหว่างปริมาณงานกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ภาระงาน และบุคลากร ทำให้พนักงานคุมประพฤติขาดขวัญกำลังใจ เกิดความท้อแท้เบื่อหน่าย เป็นเหตุให้งานคุมประพฤติต้องสูญเสียบุคลากรเป็นจำนวนมาก ดังปรากฏผลการวิจัยเรื่องปัญหาสมองไหลในงานคุมประพฤติของฝ่ายวิจัย กองวิชาการและแผนงาน กรมคุมประพฤติ(กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม, 2536, บทคัดย่อ) สรุปได้ว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2522 – 2534 มีพนักงานคุมประพฤติโอนย้ายไปจำนวน 207 คน จาก 490 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 42.24

ถึงแม้ว่าโดยภาพรวมแล้วการดำเนินการของกรมคุมประพฤติเท่าที่ผ่านมาจะได้รับผลสำเร็จ แต่ก็ยังประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ภาระงาน และบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน ดังนั้นการบริหารการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของกรมคุมประเวติดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นจะต้องกระทำเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างจุดแข็งและปรับจุดอ่อนหรือวิกฤตให้เป็นโอกาสในการพัฒนาองค์กรให้เข้มแข็ง และสามารถปฏิบัติงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สนองตอบความต้องการของประชาชนต่อไป

แนวทางหนึ่งที่จะช่วยให้การบริหารการพัฒนาของหน่วยงานในกรมคุมประเวดีมีประสิทธิผลสูงสุด สามารถรองรับกับการพัฒนาประเทศในยุคโลกาภิวัตน์ได้ คือ การศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ” โดยนำปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการกำหนดความพร้อมในการบริหารการพัฒนาที่เรียกว่า ITERMS, N มาปรับใช้เพื่อศึกษาและวิเคราะห์การบริหารการพัฒนา ปัญหา การแก้ปัญหา และแนวทางการพัฒนา สำหรับ ITERMS นั้นประกอบด้วย ข้อมูลข่าวสาร (I) เทคโนโลยี (T) ฐานะการเงิน (E) ทรัพยากรมนุษย์ (R) การเสียสละเพื่อส่วนรวม (M) และกลุ่มทางสังคมและการเมืองในหน่วยงาน (S) ส่วน N คือ การบริหารพัฒนาของกรมคุมประพฤติ (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2534 : 59)

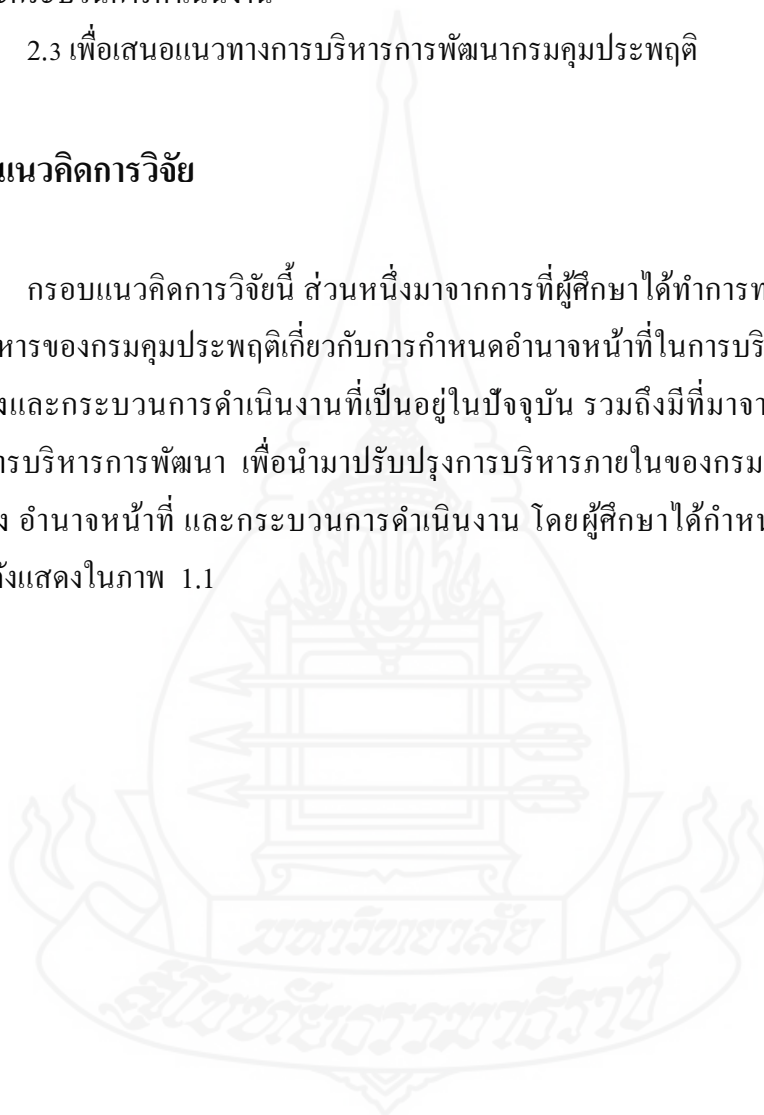
ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น ประกอบกับการที่ยังไม่มีบุคคลหรือหน่วยงานใดได้ศึกษาเรื่องนี้มาก่อน ผู้ศึกษาจึงได้สนใจศึกษาเรื่องนี้โดยคาดหวังว่าจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและส่วนรวม

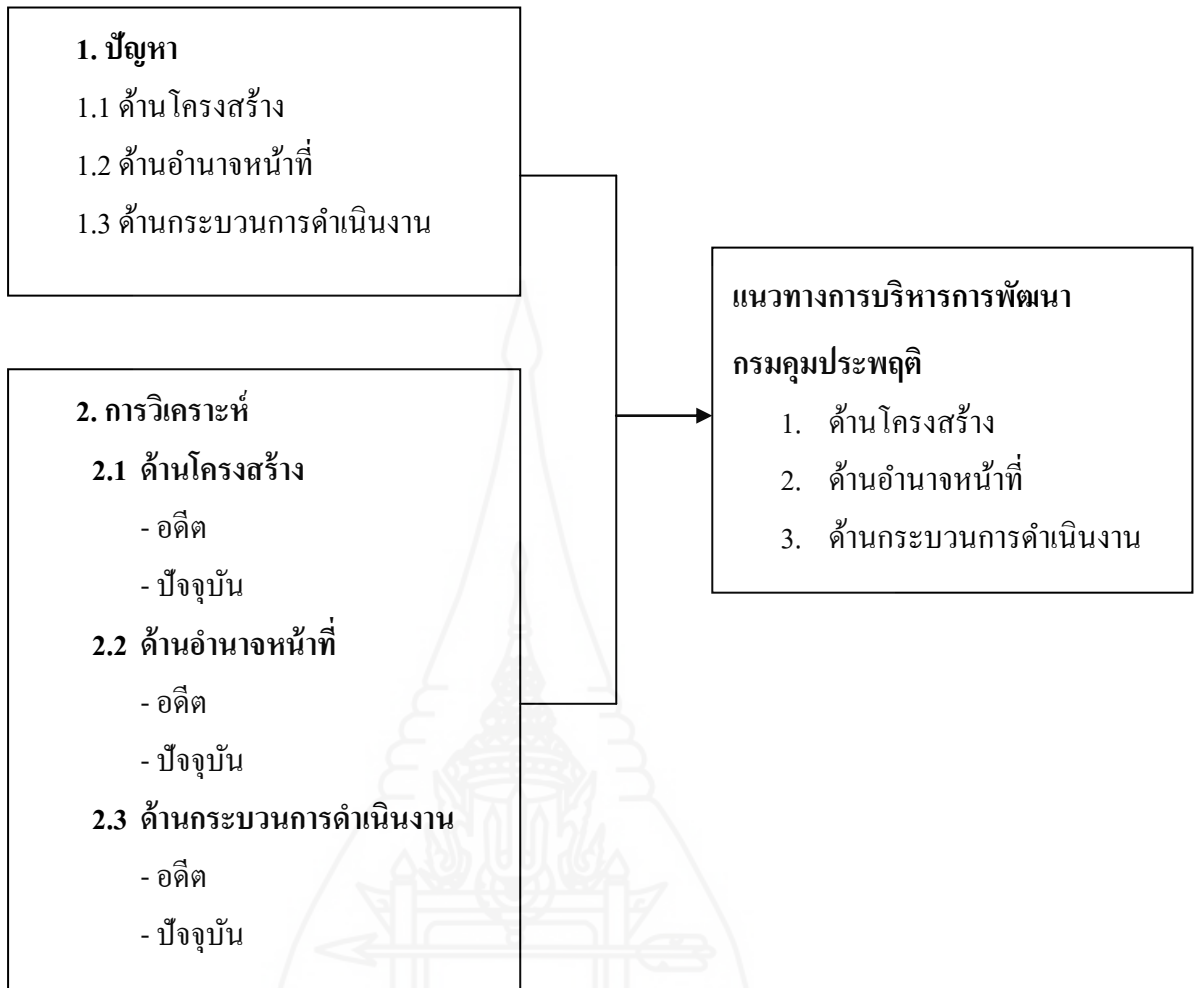
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 2.1 เพื่อวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากลุ่มประพตติ
- 2.2 เพื่อวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากลุ่มประพตติในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน
- 2.3 เพื่อเสนอแนวทางการบริหารการพัฒนากลุ่มประพตติ

3. กรอบแนวคิดการวิจัย

กรอบแนวคิดการวิจัยนี้ ส่วนหนึ่งมาจากการที่ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนสภาพปัญหาในการบริหารของกรมคุมประพฤติเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการบริหารที่ไม่สอดคล้องกับโครงสร้างและกระบวนการดำเนินงานที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน รวมถึงมีที่มาจากการศึกษาแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา เพื่อนำมาปรับปรุงการบริหารภายในของกรมคุมประพฤติในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน โดยผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาดังแสดงในภาพ 1.1





ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้เน้นการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ โดยมีเนื้อหาการวิจัยในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การบริหารการพัฒนา หมายถึง การใช้วิธีการบริหารที่ดีในการทำให้การดำเนินการบริหารของรัฐประสบความสำเร็จ

5.2 โครงสร้างองค์การ หมายถึง โครงสร้างตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ พ.ศ. 2551 และการแบ่งโครงสร้างของหน่วยงานต่าง ๆ เป็นการภายในของกรมคุมประพฤติ

5.3 อำนาจหน้าที่ หมายถึง อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ พ.ศ. 2551

5.4 กระบวนการดำเนินงาน หมายถึง ขั้นตอนหรือกระบวนการในการปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของกรมคุมประพฤติ ได้แก่ กระบวนการดำเนินงานด้าน การสืบเสาะและพินิจ การควบคุมและสอดส่อง และกิจกรรมชุมชน

5.5 การคุมประพฤติ หมายถึง การคุมความประพฤติผู้กระทำผิด ทั้งเด็ก เยาวชนและผู้ใหญ่ โดยการสืบเสาะประวัติเพื่อประกอบการพิจารณาคดี การสอดส่อง ติดตาม แก้ไขพฤติกรรม และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และเสริมสร้างสนับสนุนให้ชุมชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและผู้ที่อยู่ในการดูแลของกรมคุมประพฤติเพื่อเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม

6. ประโยชน์ที่ได้รับ

ผลการศึกษาค้นคว้านี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ ดังนี้

6.1 นำสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมาเป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

6.2 นำข้อมูลที่ได้จากการวิเคราะห์ด้านต่าง ๆ ไปใช้ในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติให้สามารถนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างสัมฤทธิ์ผล

6.3 เป็นแนวทางต่อหน่วยงานที่ต้องการศึกษาหรือค้นคว้าวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาหน่วยงานต่อไป

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาเรื่อง การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ซึ่งผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาแนวคิดและทฤษฎีรวมถึงผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับงานวิจัยดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา
2. แนวคิดเกี่ยวกับการคุมประพฤติ
3. โครงสร้างและการบริหารของกรมคุมประพฤติ
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา

1.1 ความหมายของการบริหารการพัฒนา

มีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนา (Development Administration) ไว้อย่างหลากหลาย ซึ่งผู้ศึกษาได้รวบรวมมาเพื่อนำเสนอ ดังนี้

ดิน ปรัชญาพฤทธิ (2537: 8-9) ได้ให้ความหมายของการบริหารพัฒนาว่า หมายถึง การพัฒนาการบริหาร (Development of Administration : D of A) และการบริหารเพื่อการพัฒนา (Administration of Development: A of D) ดังนี้

1) *การพัฒนาการบริหาร* หมายถึง การจัดเตรียม เปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือปฏิรูปโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมกรบริหารให้มีสมรรถนะ (capabilities) หรือความสามารถที่จะรองรับนโยบาย แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรม สำหรับการพัฒนา

2) *การบริหารเพื่อการพัฒนา* หมายถึง การนำเอาสมรรถนะหรือความสามารถที่มีอยู่ในระบบการบริหารมาลงมือปฏิบัติตามนโยบาย แผน แผนงาน โครงการ หรือกิจกรรมพัฒนาจริง ๆ เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า และความเปลี่ยนแปลงที่มีการวางแผนไว้ล่วงหน้านี้ จะมุ่งสู่ความเจริญเติบโตทั้งทางด้านกรบริหาร เศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของประเทศอันจะนำไปสู่การลดความทุกข์ยากของคนทั้งที่อยู่ในองค์กร (คือข้าราชการ ลูกจ้างรัฐบาล และพนักงานรัฐวิสาหกิจ) และที่อยู่ภายนอกองค์กร (ประชาชน)

Warren F. Ilchman (อ้างใน ดิน ปรัชญพทฐ 2548: 7-8) การบริหารการพัฒนา หมายถึง การเพิ่มสมรรถนะของรัฐที่จะผลิตสินค้าและบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนที่เปลี่ยนแปลงและขยายตัวมากขึ้นอยู่เสมอ และจุดเน้นทางด้านวิเคราะห์ของวิชาการบริหารการพัฒนาอยู่ที่ประสิทธิภาพของระบบบริหารที่สามารถนำมาเทียบเคียงกันได้

Martin Landau (อ้างใน ดิน ปรัชญพทฐ 2548: 3) การบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการที่เกี่ยวกับคำสั่ง (นโยบาย) และทิศทางซึ่งมีเจตนาที่จะทำให้บางสิ่งบางอย่างเกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง นั่นก็คือ กระบวนการที่จะเคลื่อนจากเงื่อนไขสถานการณ์ ก. ซึ่งจะก่อให้เกิดผลลัพธ์ ข. ในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งที่สิ้นค่าใช้จ่ายที่สามารถคำนวณได้

จอร์จ เอฟ แกนท์ (George F. Gant) (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2550: 40-41) อธิบายแนวคิดและความหมายของการบริหารการพัฒนา (development administration) เป็นคนแรก โดยมีประสบการณ์มาจากการปฏิบัติงานที่ Tennessee Valley Authority (TVA.) ว่าการบริหารการพัฒนาเป็นคำที่ให้ความสำคัญกับหน่วยงานระบบการจัดการ และกระบวนการต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนา ทั้งนี้ การบริหารพัฒนายังเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่กำหนดให้เกี่ยวข้องกับปัจจัยต่าง ๆ ของการพัฒนาเพื่อทำการเชื่อมโยง และทำให้วัตถุประสงค์ทางด้านสังคมและเศรษฐกิจของชาติประสบผลสำเร็จ นอกจากนี้การบริหารการพัฒนาช่วยปรับให้ระบบราชการและบทบาทหน้าที่ของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตอบสนองต่อการพัฒนาอีกด้วย ดังนั้น การบริหารการพัฒนาจึงหมายถึง การบริหารนโยบาย แผนงาน และโครงการต่าง ๆ เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการพัฒนา

การบริหารพัฒนาของแกนท์ แบ่งเป็น 2 ส่วนคือ การบริหารงานภายใน (internal administration) หมายถึง การบริหารงานใด ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดให้มีองค์การบริหารงานนั้นๆ สามารถเป็นกลไกบริหารที่ดีเสียก่อนจึงจำเป็นต้องจัดการภายในองค์กรให้ดีให้มีประสิทธิภาพที่สุด ซึ่งอาจทำได้ด้วยการจัดองค์การบริหารงานบุคคล งานคลัง งานวางแผน การตัดสินใจ ฯลฯ อันเป็นสาขาย่อยของรัฐประศาสนศาสตร์ให้ดีที่สุด ส่วนการบริหารงานภายนอก (external administration) ครอบคลุมถึงเรื่องต่าง ๆ ที่หน่วยงานนั้นติดต่อกับปัจจัยนอกทั้งหมด ทั้งนี้ด้วยการที่ค้นพบว่า ในการบริหารงานนั้นมีใช่แต่จะมุ่งถึงประสิทธิภาพของการบริหารภายในองค์กรอย่างเดียว เพราะองค์การมีหน้าที่ต้องปฏิบัติงานในหน้าที่ของตนให้เป็นผลสำเร็จอย่างดีที่สุด ซึ่งหมายถึงว่า นอกเหนือไปจากการจัดการภายในที่ดีแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการหาช่องทางที่ดีติดต่อกับปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ให้ปัจจัยเหล่านั้นมารวมมือกับองค์การของตนเพื่อช่วยให้งานที่ได้รับมอบหมายสัมฤทธิ์ผล ความสามารถในการชิงบริหารขององค์การที่จะบริหารปัจจัย

ภายนอกนี้มีผลเกี่ยวกับความเป็นตายขององค์กรส่วนมาก เพราะองค์กรบริหารต้องมีส่วนปฏิบัติการติดต่อกับคนหรือปัจจัยภายนอกอื่น ๆ ด้วยกันแทบทั้งนั้น

เออร์วิง สเวดโลว์ (Irving Swerdlow) (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2550: 41-42) อธิบายว่าการบริหารการพัฒนา หมายถึง การบริหารในประเทศที่ยากจนหรือประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย ทั้งนี้เพราะการบริหารราชการในประเทศด้อยพัฒนาย่อมมีความแตกต่างกันกับการบริหารราชการในประเทศที่พัฒนาแล้ว ซึ่งอาจพิจารณาและสังเกตเห็นได้จากลักษณะของความแตกต่างกันหลายแง่หลายมุม อาทิ พิจารณาจากลักษณะและแบบแผนของการบริหารบทบาทของรัฐบาลและบทบาทของข้าราชการ เป็นต้น

เฟรด คับเบิลยู. ริกส์ (Fred W. Riggs) (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2550: 44-45) นักวิชาการชาวอเมริกัน มีความเห็นว่า การบริหารการพัฒนามีความหมายที่สำคัญ 2 ประการคือ การบริหารการพัฒนา หมายถึง (1) การบริหารแผนงานพัฒนา (development programs) ทั้งหลาย ด้วยวิธีการต่าง ๆ ขององค์กรขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานของรัฐบาลเพื่อเป็นไปตามนโยบายและแผนที่กำหนดขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการพัฒนา (development objectives) การเสริมสร้างสมรรถนะของการบริหาร

ริกส์ ยังมีความเห็นว่า การบริหารการพัฒนาไม่เพียงแต่ครอบคลุมถึงการบริหารแผนงานพัฒนาต่าง ๆ ของหน่วยงานรัฐบาลให้บรรลุวัตถุประสงค์ของการพัฒนาเท่านั้น แต่ความหมายรวมไปถึงการเพิ่มสมรรถนะของการบริหารด้วย ซึ่งหมายความว่า การบริหารการพัฒนาจะสมบูรณ์ได้นั้น จะต้องคำนึงถึงสมรรถนะของการบริหารคือ ต้องให้เข้มแข็งขึ้นด้วย และเมื่อการบริหารงานมีสมรรถนะเพิ่มมากขึ้นก็จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้การพัฒนารับบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ได้ ความคิดเห็นของริกส์ ดังกล่าวนี้เป็นทำให้ความหมายการบริหารการพัฒนาที่ครอบคลุมเรื่องการพัฒนากิจการหรือเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารด้วย

ชู เซ็ง สู่ (Shou-Sheng Hsueh) (อ้างใน วิรัช วิรัชนิภาวรรณ 2550: 45-46) อธิบายว่า การบริหารการพัฒนามีใช้การบริหารชนิดใหม่ ซึ่งแยกออกมาจากการบริหารรัฐกิจในความหมายอย่างกว้าง แต่การบริหารการพัฒนาเป็นการบริหารที่ยึดจุดมุ่งหมาย (goal-oriented) เป็นหลักและต้องการที่จะเน้นหนักบทบาทเฉพาะอย่างของการบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บทบาทที่เกี่ยวกับการบริหารเพื่อการพัฒนา (administration for development)

Edward W. Weidner (อ้างใน เสน่ห์ จุ้ยโต 2546 : 307) การบริหารการพัฒนาเป็นการปรับปรุงปรณการการบริหารให้เข้ากับจุดมุ่งหมายของโครงการรัฐบาล โดยมีแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาเป็น 2 ด้านคือ (1) ด้านกระบวนการ (process) โดยมีความเห็นว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง กระบวนการทั้งหลายที่นำองค์กรไปสู่สัมฤทธิผลตามจุดมุ่งหมายที่ต้องการให้เกิด

ความเจริญก้าวหน้าทั้งในทางสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง ซึ่งจุดมุ่งหมายดังกล่าวได้ถูกกำหนดไว้ด้วยวิธีใดวิธีหนึ่งโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ (2) ด้านวิชาการ (area study) โดยมีความเห็นว่าการบริหารการพัฒนาเป็นส่วนหนึ่งของวิชารัฐประศาสนศาสตร์ โดยมีจุดสนใจอยู่ที่หลักการอย่างหนึ่งในบรรดาหลักการทั้งหลายที่มนุษย์แสวงหาและยึดถือ ซึ่งมีมาน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับบุคคล กลุ่ม และประเทศจะเชื่อมั่นในหลักการนั้นเพียงใด

Bryant & White (อ้างใน อวยชัย ชะบา 2546 : 81) ให้ความหมายของการบริหารการพัฒนาว่าเป็นการนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และการพัฒนาจะเกิดครบทุกด้านหรือไม่ขึ้นอยู่กับการบริหารที่เน้นการเปลี่ยนแปลง (change oriented) เน้นการหาวิธีการปฏิบัติให้บรรลุผล (action oriented) และเน้นการบรรลุผล (goal oriented)

อวยชัย ชะบา (2546) การบริหารการพัฒนา หมายถึง การนำระบบบริหารที่ได้รับการพัฒนามาใช้ในการปฏิบัติภารกิจตามนโยบาย แผน แผนงาน หรือโครงการพัฒนาประเทศอย่างจริงจัง เพื่อให้บังเกิดความเปลี่ยนแปลงไปตามที่ได้วางแผนไว้ล่วงหน้า โดยมีมุ่งคำนึงด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการบริหารที่ผสมผสานกันแก้ไขปัญหาตามความเหมาะสมในแต่ละเวลาและสถานที่ซึ่งแตกต่างกัน

ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) กล่าวว่า การบริหารการพัฒนา ถูกสร้างขึ้นเพื่อแยกเป้าหมายของการบริหารเพื่อให้การสนับสนุน และการจัดการสำหรับการพัฒนา ออกจากการบริหารกฎหมาย และเป็นระเบียบ และเนื่องจากการบริหารเพื่อพัฒนามิใช่จะรวมถึงเฉพาะสมรรถนะที่จะเติบโตและเปลี่ยนแปลงเท่านั้น แต่ยังหมายถึง ทิศทางของการเปลี่ยนแปลง และเป้าหมายอันสูงสุดของการมีคุณภาพชีวิตที่ดีกว่าอีกด้วย ดังนั้นการบริหารการพัฒนาจึงมีความเกี่ยวพันกับการบริหารทั้งด้านภายในและภายนอก

วิรัช วิรัชนิการธรรม (2551: 18) กล่าวว่า การบริหารพัฒนา หมายถึง วิธีการ หรือแนวทางการบริหารจัดการอย่างหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐ นำมาใช้ในการบริหารราชการหรือในการบริหารงานของภาครัฐ โดยให้ความสำคัญกับ (1) “การบริหารการพัฒนา” ซึ่งหมายถึง การบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาตามนโยบาย แผน แผนงาน และโครงการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหาร ตัวอย่างเช่น การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม และการพัฒนาองค์กรตามรัฐธรรมนูญ พร้อมกันนี้ ยังครอบคลุมถึง (2) “การพัฒนาการบริหาร” ภายใน เช่น อาจจัดแบ่งเป็นการพัฒนาที่ระบบใหญ่ คือ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และที่ระบบย่อย คือ ตัวบุคคลทั้งด้านพฤติกรรมและจิตใจ หรือจัดแบ่งเป็นการพัฒนาหรือปรับปรุงที่โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการบริหารงาน ตลอดจนการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหาร เป็นต้น โดยคำนึงถึง

ปัจจัยภายนอกหรือสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ เพื่อช่วยให้หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐมีประสิทธิภาพในการบริหารราชการเพิ่มขึ้น สามารถช่วยให้เกิดการพัฒนาหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้นตามวัตถุประสงค์หรือจุดหมายปลายทางของการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประเทศชาติเจริญก้าวหน้าอย่างมั่นคง และประชาชนมีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ได้รับบริการสาธารณะและการอำนวยความสะดวกที่ สอดคล้องกับความต้องการและผลประโยชน์ของประชาชน ซึ่งสรุปได้ว่าการบริหารการพัฒนา เป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งของการบริหารจัดการของหน่วยงานภาครัฐที่นำมาใช้ในการบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมพัฒนารวมทั้งการพัฒนาหรือปรับปรุงการบริหารภายในของหน่วยงานของรัฐและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการ และบุคคล โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมด้วย ทั้งนี้ มีจุดหมายปลายทางเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประเทศชาติและประชาชนไปในทิศทางที่ดีขึ้น และยังได้กล่าวถึงการบริหารเพื่อการพัฒนา (administration of development) หรือ A of d และการพัฒนาหรือการปรับปรุงการบริหาร (development of administration หรือ d of a) ดังนี้

1) การบริหารเพื่อการพัฒนา (administration of development) หรือ A of d หรือ การบริหารที่เกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาว่า หมายถึง การที่นักวิชาการหรือผู้รู้ให้ความสำคัญกับการบริหารที่ต้องเกี่ยวข้องกับกิจกรรมการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะที่เป็นกระบวนการของการปฏิบัติการ (action) หรือเป็นกิจกรรม (activity) หรือการบริหารที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งเป็นการปฏิบัติงานตามนโยบายหรือแผนหรือแผนงาน หรือโครงการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิบัติงานตามแผนงานพัฒนาทั้งหลาย (development program) ด้วยวิธีการต่าง ๆ

2) การพัฒนาหรือการปรับปรุงการบริหาร (development of administration) หรือ d of a หมายถึง การที่นักวิชาการหรือผู้รู้ให้ความสำคัญกับการบริหารพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ ในลักษณะที่เป็นกระบวนการโดยเน้นไปที่การพัฒนาหรือปรับปรุงบริหารงานของหน่วยงานเช่น การพัฒนาระบบราชการปรับปรุงประสิทธิภาพหรือขีดความสามารถในการปฏิบัติงาน การปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่กระบวนการบริหาร ตลอดจนบุคลากรของหน่วยงาน เป็นต้น

จากความหมายของการบริหารกาพัฒนาข้างต้น สรุปได้ว่า การบริหารการพัฒนา หมายถึง การใช้วิธีการบริหารที่ดีในการทำให้การดำเนินการบริหารของรัฐประสบความสำเร็จ

1.2 ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2551: 21) ได้กล่าวถึงความสำคัญของการบริหารการพัฒนาว่าในทุกประเทศจำเป็นต้องมีการบริหารราชการหรือการบริหารภาครัฐ และเป็นธรรมดาที่การบริหารภาครัฐย่อมมิได้หลายวิธีการหรือหลายแนวทาง เช่น การบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี การบริหารแบบยั่งยืน และการบริหารการพัฒนา เป็นต้น

ความสำคัญของการบริหารการพัฒนา นั้น ไม่เพียงเป็นวิธีการหรือแนวทางหนึ่งของการบริหารงานภาครัฐที่หน่วยงานของรัฐ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้เพื่อช่วยอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนเท่านั้น แต่การบริหารการพัฒนาที่มีความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการให้ เป็นระบบ เป็นวิชาการ มีทิศทางที่ชัดเจน มีความครอบคลุมครบถ้วน ทั้งการบริการเพื่อการพัฒนาและการบริหารเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนส่วนร่วม ตลอดจน ช่วยเพิ่มความมั่นใจแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐในการปฏิบัติราชการอีกด้วย ความสำคัญดังกล่าวนี้ (เหตุ) จะมีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดินของหน่วยงานของรัฐ และ/หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ (ผล) และในที่สุดจะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศและช่วยเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน (ผลกระทบ) หรืออาจกล่าวได้ว่าการบริหารการพัฒนาเป็นมรรควิธี ที่นำไปสู่จุดหมายปลายทางสูงสุด

โดยสรุปได้ว่าการบริหารการพัฒนาที่มีความสำคัญ ไม่เพียงเป็นแนวทางหรือวิธีการหนึ่งที่หน่วยงานของรัฐ และ/หรือ เจ้าหน้าที่ของรัฐนำมาใช้ในการบริหารราชการเท่านั้น แต่ยังมี ความสำคัญในลักษณะที่มีส่วนช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารราชการอีกที่จะนำไปสู่ความเจริญก้าวหน้าของประเทศชาติและการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชน ในเวลาเดียวกัน การบริหาร การพัฒนายังเป็นวิธีการหรือแนวทางการบริหารงานที่เป็นระบบ เป็นวิชาการ มีทิศทางที่ชัดเจน ครอบคลุม และช่วยเพิ่มความมั่นใจในการบริหารงานให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ รวมตลอดถึงการ คำนึงถึงสภาพแวดล้อม เช่น ด้านเศรษฐกิจ สังคม ตลอดจนการเมืองการปกครองและการบริหารทั้ง ภายในและภายนอกประเทศอีกด้วย

1.3 องค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา แบ่งได้ดังนี้

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2537: 22) ได้กล่าวถึงองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา ดังนี้

1) องค์ประกอบหลักการบริหารการพัฒนา (*Development of Administration*) การพัฒนาการบริหาร หรือการปฏิรูปการบริหารครอบคลุมถึงองค์ประกอบรองต่าง ๆ คือ การพัฒนาโครงสร้าง กระบวนการ เทคโนโลยี และพฤติกรรมให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกกระบวนการบริหารการพัฒนาการบำรุงที่จะเพิ่มสมรรถนะของระบบราชการให้สามารถสนองตอบภารกิจของการบริหารเพื่อการพัฒนาโดยส่วนรวมและความต้องการของประชาชน

2) องค์ประกอบหลักการบริหารเพื่อการพัฒนา (*Administration of Development*) คือ การบริหารโครงการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคม การพัฒนาการเมือง การพัฒนาเมือง การพัฒนาชนบท การพัฒนารัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาความช่วยเหลือจากต่างประเทศ โดยองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาแสดงให้เห็นได้ดังภาพที่ 2.1



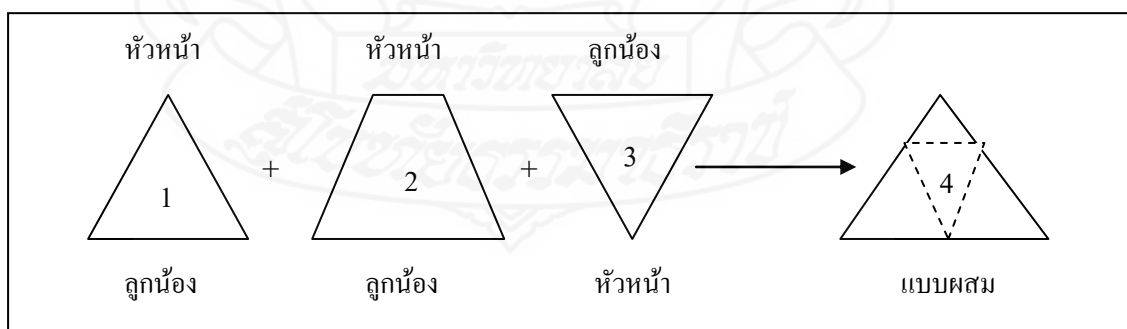
ภาพที่ 2.1 แสดงองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนา

1.4 การบริหารการพัฒนาที่เน้นการพัฒนาการบริหาร

โดยในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาจะขอกล่าวถึงเฉพาะการพัฒนาการบริหารที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารเท่านั้น

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2537: 101) ได้กล่าวว่า โครงสร้างทางการบริหารนับว่ามีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมกรรมการบริหารอยู่ไม่น้อย จากการศึกษาของ รอเบิร์ต เพรสตัส (Robert Presthus) พบว่า ข้าราชการที่เข้ามาอยู่ภายใต้ “สถานการณ์ระบบราชการ” (bureaucratic situation) จำเป็นต้องปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์นั้น ๆ ทั้งนี้ เพราะว่าสถานการณ์ระบบราชการ (หรือสถานะแวดล้อมทั้งหมดขององค์การระบบราชการที่มีอิทธิพลเหนือพฤติกรรมของข้าราชการ) นั้น มีแต่ความไม่แน่นอน จึงทำให้ข้าราชการเกิดความว้าวุ่นใจ ข้าราชการที่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ระบบราชการได้ก็มักจะมีความก้าวหน้า ในขณะที่ผู้ที่ไม่สามารถปรับตัวได้ ก็จะพบแต่ความขมขื่นและล้มเหลว

หลักการของการจัดโครงสร้างทางการบริหารประกอบด้วย การแบ่งแยกหน้าที่ ความรับผิดชอบและมอบหมายให้แต่ละบุคคลกระทำ กับการสอดประสานหน้าที่ความรับผิดชอบที่แบ่งแยกไปแล้วนั้นให้มีการประสานงานและความกลมกลืน การแบ่งแยกหน้าที่ความรับผิดชอบและมอบให้แต่ละบุคคลกระทำก็เพื่อสะดวกแก่การติดตามประเมินผลและการส่งข้อมูลย้อนกลับว่าใครรับผิดชอบอะไร และปฏิบัติงานได้ดีมากน้อยเพียงใด ส่วนการสอดประสานหน้าที่ความรับผิดชอบที่แบ่งแยกไปแล้วนั้นให้มีการประสานงานและความกลมกลืนก็เพื่อโน้มน้ำหนักการปฏิบัติงานทั้งหมดให้เป็นไปตามทิศทางที่จะบรรลุวัตถุประสงค์หรือเอื้อต่อการพัฒนาประเทศ โดยโครงสร้างทางการบริหารแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบใหญ่ ๆ ด้วยกัน ดังแสดงไว้ในภาพที่ 2.2



ภาพที่ 2.2 แสดงโครงสร้างทางการบริหาร 4 รูปแบบ

จากภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า

1) โครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบที่ 1 จะพบเห็นได้ในหน่วยราชการทั่ว ๆ ไป ซึ่งมีหัวหน้าที่มีอำนาจสูงสุดเพียงผู้เดียว

2) โครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบที่ 2 จะพบเห็นได้ในรัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีหัวหน้าที่มีอำนาจสูงสุดหลายคน (คณะกรรมการบริหาร)

3) โครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบที่ 3 จะพบเห็นได้ในมหาวิทยาลัย ซึ่งผู้บังคับบัญชาเป็นหัวหน้าแต่ในทางนิตินัย ส่วนลูกน้องเป็นผู้บังคับบัญชาในทางพฤติ

4) โครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบที่ 4 จะเป็นแบบผสม คือมีทั้งรูปแบบ 1-2 และ 3 อยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ส่วนจะเลือกใช้รูปแบบใดขึ้นอยู่กับกาลเทศะ อย่างไรก็ตาม รูปแบบของโครงสร้างทางการบริหารข้างต้น มีทั้งข้อดีและข้อเสีย และแต่ละรูปแบบก็เหมาะกับงานแต่ละประเภท ปัญหาที่น่าขบคิดต่อไปก็คือ หากเป้าหมายของประเทศชาติคือการบริหารการพัฒนาแล้ว รูปแบบเหล่านี้ จะเป็นการเพียงพอหรือไม่ที่จะเป็นเครื่องมือที่นำไปสู่เป้าหมายดังกล่าวนั้น หากไม่เพียงพอควรจะแก้ไขปรับปรุงในส่วนใดบ้างหรือควรจะพัฒนารูปแบบโครงสร้างทางการบริหารอื่นใดขึ้นมาแทนบ้าง ยกตัวอย่างเช่น โครงการพัฒนาใหม่ ๆ โครงการพัฒนาเกี่ยวกับการผลิตทางการเกษตร นโยบายประชากร การพัฒนาการศึกษา การบริหารรัฐวิสาหกิจ การวางแผน หน่วยงานพัฒนาภูมิภาคและท้องถิ่น หน่วยงานคลังเพื่อการพัฒนา หน่วยบุคลากรเพื่อการพัฒนา และสถาบันฝึกอบรมและวิจัย หรือเป็นที่รู้จักกันในนามของ “หน่วยงานสร้างชาติ อาจจะต้องได้รับการจัดตั้งขึ้นมาใหม่เพื่อให้รับผิดชอบงานพัฒนาแต่ละด้าน โดยเฉพาะ หรือถ้าไม่สามารถจะสร้างหรือพัฒนาหน่วยงานเหล่านี้ขึ้นมาแทนได้ทันที ก็อาจจะมีการแก้ไขปรับปรุงหน่วยงานเดิมให้หันมารับผิดชอบงานทางด้านการพัฒนามากขึ้น แต่ในบรรดาโครงสร้างทางการบริหารเหล่านี้ คงไม่มีโครงสร้างรูปแบบใดที่ดีที่สุด คงจะต้องมีการทดลองผิดถูก หรือวิเคราะห์วิจัยให้เหมาะสมกับสภาพของหน่วยงานแต่ละแห่งอีกครั้งหนึ่ง อย่างไรก็ตาม รูปแบบการพัฒนาหรือการประดิษฐ์คิดค้นทางโครงสร้างของการบริหารงานที่ดีนั้น จะต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการพัฒนาหรือการประดิษฐ์คิดค้นทางด้านโครงการพัฒนา ผลงาน และการส่งมอบบริการให้แก่ลูกค้าขององค์กรด้วย หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า หากโครงสร้างทางการบริหารและโครงการพัฒนา ตลอดจนผลงาน และการส่งมอบบริการของสิ่งเหล่านี้ ได้รับการพัฒนาอย่างเหมาะสมแล้ว องค์กรก็จะมีสมรรถนะที่จะสนองตอบเป้าหมายการพัฒนาของประเทศได้

แนวทางการพัฒนาการบริหารอาจครอบคลุมถึงการพัฒนาโครงสร้าง กระบวนการ และพฤติกรรมทางการบริหาร โดยแนวทางการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจทำได้หลายวิธี กล่าวคือ

ประการแรก เราอาจจะทำการวิเคราะห์วิจัยเพื่อดูโครงสร้างทางการบริหารในปัจจุบันเอื้อหรือขัดขวางการบริหารการพัฒนามากน้อยเพียงใด ยกตัวอย่างเช่น จากการศึกษาในอินเดียพบว่า ลักษณะทางโครงสร้างของระบบราชการ ไม่ว่าจะเป็นสายการบังคับบัญชา การแบ่งงานกันทำและระบบกฎเกณฑ์ ล้วนแต่ไม่เอื้อต่อการบริหารการพัฒนาทั้งสิ้น จะเห็นได้ว่าโครงสร้างระบบราชการซึ่งเป็นแนวความคิดของประเทศตะวันตกและใช้ได้ผลในประเทศเหล่านั้น แต่เมื่อนำมาประยุกต์ในประเทศที่กำลังพัฒนากลับไม่ได้ผล หรือได้ผลแต่ไม่เต็มที่ และยิ่งประเทศที่กำลังพัฒนาแล้ว โครงสร้างระบบราชการสมัยใหม่เป็นกรอบในการพัฒนามากเท่าใด ก็ยิ่งทำให้รัฐบาลและมวลชนในประเทศที่กำลังพัฒนายิ่งแยกกันมากขึ้นเพียงนั้น ผลที่ตามมาคือ ความแตกแยกการก่อการร้ายและคตินิยมดั้งเดิมที่เน้นความรุนแรงขึ้น

ประการที่สอง หลังจากการวิเคราะห์วิจัยมาแล้ว ถ้าพบว่าโครงสร้างทางการบริหารเดิมยังไม่เพียงพอต่อการที่จะปฏิบัติการกิจของการบริหารการพัฒนาได้ ก็จำเป็นจะต้องสร้างหรือพัฒนา “หน่วยงานสร้างชาติ” ขึ้นมา เพื่อรับผิดชอบงานใหม่ๆเหล่านี้ เช่น การพัฒนาหน่วยงานวางแผนพัฒนาอุตสาหกรรม การดูแลรัฐวิสาหกิจ การยกระดับผลผลิตทางการเกษตร การพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ การปรับปรุง โครงข่ายการขนส่งและการติดต่อสื่อสารและการปฏิรูประบบการศึกษา

ประการที่สาม การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจกระทำได้โดยการจัดองค์การแมทริกซ์ (Matrix organization) กล่าวคือ เป็นรูปแบบหนึ่งขององค์การที่ประกอบด้วยทีมผู้เชี่ยวชาญเพื่อดำเนินการให้บรรลุเป้าหมายที่เฉพาะเจาะจง ในขณะที่เดียวกันก็ได้รับการสนับสนุนจากผู้บริหารที่คอยทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานมากกว่าผู้บังคับบัญชา องค์การแมทริกซ์ดังกล่าวนี้ บางทีก็เรียกว่าองค์การโครงการพัฒนา (project organization) ซึ่งโครงการพัฒนานี้อาจจะเป็นโครงการพัฒนาเอกเทศ เช่น โครงการพัฒนาหุบเขาเทนเนสซี โครงการพัฒนาภูมิภาค หรือโครงการพัฒนาซึ่งเป็นหน่วยงานสนามอื่น ๆ ซึ่งพยายามดึงเอาจุดการตัดสินใจให้ไปอยู่ในระดับที่ต่ำสุดเท่าที่จำทำได้

ประการที่สี่ การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร อาจจะพิจารณาในแง่ของขนาดขององค์การว่าขนาดไหนจึงจะเหมาะสมกับภารกิจที่รับผิดชอบอยู่ นั่นก็คือ จะต้องไม่ใหญ่โตจนเกินไป จนยากแก่การบริหาร หรือไม่เล็กจนเกินไป จนทำอะไรไม่ได้

ประการที่ห้า การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารเพื่อรองรับการบริหารการพัฒนา ควรจะต้องเน้นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรัชญาการบริหารการพัฒนานี้ก็คือ ประชาธิปไตยแบบรากหญ้า (grass roots democracy) หรือประชาธิปไตยแบบรากข้าว (rice roots democracy) ซึ่งตามความเห็นของ เซอร์ อี. อาร์. ฮาร์นสไตน์

(Sherry R. Arnstein) นั้น การมีส่วนร่วมที่แท้จริงของประชาชนก็คือ จะต้องมียานาจควบคุมการดำเนินงานและการจัดการ โครงการพัฒนาอย่างเต็มที่ด้วยตนเอง

ประการที่หก การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารควรเน้นการประสานงานใน แนวนอนเท่าๆ กับในแนวตั้ง เนื่องจากการบริหารการพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือทั้ง จากสาขาวิชา สหอาชีพ และสหสถาบัน ฉะนั้น การประสานงานโดยอำนาจบังคับบัญชา อาจจะต้องเสริมด้วยการประสานงานโดยการบริหารเพื่อการพัฒนา การแสวงหาความเห็น พ้องต้องกัน ระหว่างฝ่ายสายช่วยอำนาจและฝ่ายสายงานหลัก การประสานงานโดยการปล่อยหรือยัก ทรัพยากรเอาไว้ การประสานงานโดยการเจรจาประนีประนอม และการประสานจากเบื้องล่างซึ่ง ประชากรเป้าหมายได้รับความช่วยเหลือจากหลาย ๆ หน่วยงาน ยกตัวอย่างเช่น ในจาเมกานั้น มี หน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือแก่ชวานาอยู่ถึง 43 หน่วยงาน

ประการที่เจ็ด การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร ควรทำไปพร้อมๆ กับการ ออกแบบงาน ซึ่งการออกแบบงาน (work or job design) ก็คือ การกำหนดรายการจำเพาะเกี่ยวกับ เนื้อหาวิธีปฏิบัติงาน และความสัมพันธ์ระหว่างงานต่าง ๆ เพื่อที่จะสามารถสนองต่อความ ต้องการทั้งทางด้านองค์การ เทคโนโลยี สังคม และความต้องการส่วนตัวของผู้ปฏิบัติงานเอง และ วัตถุประสงค์ของการออกแบบงาน ก็เพื่อให้บุคคลมีมูลเหตุจูงใจในการทำงานด้วยความพึงพอใจ และมีผลงานที่ดีอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาประเทศ

ประการที่แปด การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร ควรคำนึงถึงหลักการบริหารงาน บุคคล และการแรงงานสัมพันธ์ (PAIR PA = Personal Administration, IR = Industrial Relations) ทั้งนี้ก็ เพราะในระหว่างที่มีการนำเอาโครงการพัฒนามาปฏิบัติกันนั้น หากมีการหยุดชงัก หรือการนัดหยุด งานย่อมทำให้กระทบกระเทือนต่อตารางเวลาการพัฒนา และสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเป็นอันมาก

ประการสุดท้าย การพัฒนาโครงสร้างทางการบริหาร ควรยึดแนวทางของ “องค์การกลยุทธ์” (strategic organization) นั่นก็คือ การจัดโครงสร้างและภารกิจขององค์การที่ สามารถสนองความต้องการของประชาชน แต่ในขณะเดียวกันก็อำนวยความสะดวกให้สมาชิกของ องค์การมีความเจริญเติบโตไปพร้อม ๆ กันด้วย

1.5 การบริหารการพัฒนาในประเทศไทย

ดิน ปรัชญพฤทธิ (2541) ได้กล่าวถึงองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาใน ประเทศและกิจกรรมการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย ดังนี้

1.5.1 องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย

1) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในประเทศไทยที่เป็นรูปตำรา องค์ความรู้ดังกล่าวนี้ มีจำนวนสิบชิ้น ผลงานเหล่านี้ ได้แก่ ผลงานที่มีอมร รักษาสัตย์และชาติดิยา

กรรมสูตร เป็นผู้เรียบเรียง ผลงานที่ไพโรจน์ ลิตปรีชา เป็นบรรณาธิการ ผลงานของปฐุม มณีโรจน์ ผลงานของอนันต์ เกตุวงศ์ ผลงานที่มีอุทัย เลหาวิเชียร เป็นบรรณาธิการ ผลงานของณัฐพล ชันชไชย ผลงานของ ชุมพร ตั้งขปรีชา ผลงานของ กมล อุดลพันธ์ และผู้อื่น ผลงานของสาขาวิชา วิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และผลงานของสุพจน์ โกวิทยา ซึ่งอาจจะสรุปได้ ข้างล่างนี้

(1) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาที่ดี อมร รักษาสัตย์และชัตติยา กรรมสูตร เป็นผู้เรียบเรียง ผลงานชิ้นนี้ชื่อว่า ทฤษฎีและแนวคิดในการพัฒนาประเทศ ซึ่งเป็นหนังสือที่รวมบทความเกี่ยวกับการพัฒนาประเทศของท่านผู้รู้หลายสาขาในขณะนั้น โดยมีทั้งการ ให้แนวความคิดที่สำคัญๆ เกี่ยวกับการพัฒนาประเทศ หลักการบริหารการพัฒนา จุดมุ่งหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจ ทฤษฎีไดอะเลคติกของฮาเกิลและมาร์กซ์ พฤติกรรมเยี่ยมผู้ประกอบการ และ แม้แต่การพัฒนาเมืองและการพัฒนาชนบท อย่างไรก็ตามผลงานเหล่านี้ส่วนใหญ่มักจะอ้างอิงตำรา ของต่างประเทศทั้งสิ้น ยังไม่มีผลงานใดเลยที่จะเป็นผลวิจัยโดยใช้ข้อมูลไทยอย่างเต็มที่

(2) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาที่มี ไพโรจน์ ลิตปรีชา เป็น บรรณาธิการ ผลงานชิ้นนี้มีชื่อว่า การวางแผนการพัฒนาประเทศ ในหนังสือเล่มนี้แม้ว่าจะมี บทความอยู่มากมายก็ตาม แต่บทความที่มีประโยชน์ต่อการเพิ่มองค์ความรู้ของการบริหาร การพัฒนาก็คือ บทความของเสนาะ อุณาคุล ที่เกี่ยวกับการวางแผนพัฒนาระดับชาติ และบทความของ อมร รักษาสัตย์ ซึ่งเป็นเรื่องของการพัฒนาการบริหารกับแผนพัฒนาประเทศ และจากการศึกษา จากเอกสารสองชิ้นนี้ ทำให้เราได้ทราบถึงความเป็นมาของการวางแผนพัฒนาประเทศและ รายละเอียดของพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ 1-3 ได้เป็นอย่างดี

(3) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาของ ปฐุม มณีโรจน์ ผลงาน ของปฐุม มณีโรจน์ มีชื่อว่า ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาการบริหาร ในหนังสือเล่มนี้ ปฐุม มณีโรจน์ พยายามให้คำนิยามของแนวความคิดต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา เช่น คำนิยาม ของการบริหารการพัฒนา การพัฒนาการบริหาร การปรับปรุงการบริหารให้ทันสมัย การปฏิรูปการ บริหาร การปรับปรุงองค์การ การพัฒนาองค์การ และการพัฒนาทางการเมืองนอกจากนี้ยังได้ กล่าวถึงรูปแบบของการพัฒนาการบริหาร เช่น รูปแบบเชิงวิวัฒนาการ เชิงปฏิบัติและเชิงปฏิรูป เป็น ต้น หนังสือเล่มนี้เหมาะสำหรับผู้ที่เริ่มจะทำความเข้าใจเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหาร และการ บริหารการพัฒนา ทั้งนี้เพราะปฐุม มณีโรจน์ พยายามใช้ถ้อยคำอย่างรัดกุมและการค้นคว้าเอกสาร เพื่อประกอบการเขียนหนังสือเล่มนี้ก็เป็นไปอย่างกว้างขวาง

(4) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาของ อนันต์ เกตุวงศ์ หนังสือ การบริหารการพัฒนาของอนันต์ เกตุวงศ์ ดูเหมือนจะเป็นตำราที่กล่าวถึงการบริหารการพัฒนา

โดยเฉพาะเป็นเล่มแรก หนังสือเล่มนี้ประกอบด้วยบทต่างๆ 5 บท ที่กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา การแบ่งกลุ่มประเทศและขั้นตอนของการพัฒนา สิ่งแวดล้อม ลักษณะและปัญหาของการพัฒนาในประเทศโลกที่สาม โครงสร้างกลไกและกระบวนการบริหารการพัฒนา และองค์กรและปัจจัยที่สำคัญของการพัฒนา แม้ว่าข้อมูลบางอย่างจะล้าสมัยไปแล้วก็ตาม แต่หนังสือเล่มนี้ก็ยังคงทรงไว้ซึ่งคุณค่าสำหรับการอ่านเพื่อให้ทราบถึงโครงสร้าง สถานภาพ และองค์ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาในขณะนั้นได้เป็นอย่างดี แต่ถ้าหากได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมให้มีข้อมูลที่ทันสมัยขึ้นก็คงจะดีไม่น้อย

(5) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาที่มี อุทัย เลาหวิเชียร เป็นบรรณาธิการ หนังสือ การบริหารการพัฒนา ที่มี อุทัย เลาหวิเชียร เป็นบรรณาธิการ นี้เป็นผลจากการสัมมนาเรื่อง “การบริหารการพัฒนา” ที่สถาบันบัณฑิตบริหารศาสตร์ เมื่อวันที่ 26-27 ธันวาคม 2526 หนังสือเล่มนี้นับว่าเป็นหนังสือรวมบทความที่ค่อนข้างจะสมบูรณ์มากที่สุด เพราะนอกจากจะมีบทความที่เกี่ยวกับทฤษฎีและแนวความคิดเกี่ยวกับการพัฒนาและวิวัฒนาการของการบริหารการพัฒนาที่ให้ภาพรวมค่อนข้างมากแล้วก็ตาม ยังมีหัวข้ออื่นๆ ที่เป็นองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาอีก เช่น นโยบายสาธารณะและการบริหารการพัฒนา การพัฒนาการบริหารและการบริหารการพัฒนา การศึกษาเมืองและการพัฒนาชนบทการบริหารการพัฒนา อย่างไรก็ตามยังมีองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาอีกบางประการที่ที่สัมมนาในครั้งนั้นไม่ได้นำมาพิจารณา จึงไม่ปรากฏอยู่ในหนังสือเล่มนี้ องค์ประกอบที่ขาดไปก็คือ การบริหาร โครงการพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาทางการเมือง การพัฒนาสังคม การพัฒนารัฐวิสาหกิจ และการพัฒนาความร่วมมือกับต่างประเทศ เป็นต้น แม้กระนั้นก็ตามหนังสือเล่มนี้ก็ยังมีค่าควรแก่การอ่าน เพราะมีข้อมูลและแนวความคิดที่ค่อนข้างร่วมสมัยมากที่สุดเล่มหนึ่ง

(6) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาของ ฌ็อง-ปอล ชันชไชย ทฤษฎีการพัฒนาและด้อยพัฒนาของฌ็อง-ปอล ชันชไชย เน้นทฤษฎีพัฒนาเศรษฐกิจเป็นส่วนใหญ่ซึ่งได้แก่ ทฤษฎีสะสมทุนของแฮรอด-ดอมาร์ ทฤษฎีดุลยภาพของอาร์. เฮอร์คเช ทฤษฎีขั้นตอนความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของรอสทาว ทฤษฎีวิภาคและทฤษฎีค้อนพัฒนา ทฤษฎีฟิงพา และทฤษฎี “การพัฒนาอีกหนึ่งรูปแบบ” (another development) ของค็อก ฮัมมาโซลด์ เป็นต้น เอกสารชิ้นนี้มีประโยชน์สำหรับทำความเข้าใจกับแนวความคิดใหม่ๆ อันจะช่วยให้สามารถเข้าใจทฤษฎีแต่ละทฤษฎีตามต้นตอเดิมได้ง่ายขึ้น

(7) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาของ ชุมพร สังขปริษา ผลงานของ ชุมพร สังขปริษา คือ ทฤษฎีและแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ มีลักษณะคล้ายคลึงกับผลงานของ ฌ็อง-ปอล ชันชไชย คือมีการสำรวจยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจในแต่ละ

ยุคสมัยวิเคราะห์ทฤษฎีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของแฮรอด-ดอร์มาร์ แนวการพัฒนาตามแนวทางของคัลเลย์-เซียร์ (Dudley Seers) ที่เน้นการจัดความยากจน การมีงานทำละความเสมอภาคและการพัฒนาที่พึ่งตนเองของจีน ตลอดจนทฤษฎีค้อยพัฒนา

(8) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาของ กมล อุดุลพันธ์ และผู้อื่น หนังสือ การบริหารการพัฒนา นี้มีวิชาการมาร่วมกันเขียนถึง 3 คน คือ กมล อุดุลพันธ์, เซ็ดวิทช์ ฤทธิประศาสตร์ และสุจิตรา ชนानันท์ เนื้อหาของหนังสือเล่มนี้ครอบคลุมถึงความหมายของการบริหารการพัฒนา แนวความคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา การบริหารงานในประเทศที่กำลังพัฒนา การพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและการเมือง การบริหารเพื่อการพัฒนา และการพัฒนาการบริหาร หลักการบริหารการพัฒนา และนักบริหารการพัฒนา กระบวนการในการพัฒนาประเทศ และการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย ลักษณะพิเศษของหนังสือเล่มนี้ก็คือ มีลักษณะเป็นทั้งหนังสือเล่ม และกิ่งรวมบทความ และแม้จะมีข้อมูลมากมาย แต่ก็ยังขาดการสอดประสานให้เป็นเนื้อเดียวกันเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามหนังสือเล่มนี้จะมีประโยชน์สำหรับผู้เริ่มสนใจวิชาการบริหารการพัฒนาอยู่มาก

(9) องค์ความรู้เกี่ยวกับกาบริหารการพัฒนาของสาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ผลงานชิ้นนี้ คือ เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา ที่มีลักษณะคล้ายกับผลงานของ กมล อุดุลพันธ์ และผู้อื่น นั่นก็คือมีหัวข้อมาตรฐานเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาอยู่อย่างครบครัน แต่เป็นการร่วมกันเขียนขึ้นโดยคณาจารย์จากมหาวิทยาลัยต่าง ๆ หนังสือเล่มนี้จึงอาจจะสนองตอบความต้องการของนักศึกษาชั้นปริญญาตรีได้เป็นอย่างดี

(10) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาของ สุพจน์ โกวิททยา คือ การบริหารการพัฒนา: ตัวแบบระบบราชการกับประเทศที่กำลังพัฒนา หนังสือเล่มนี้มุ่งศึกษาเฉพาะองค์ประกอบของการบริหารการพัฒนาเพียงองค์ประกอบเดียว คือ การพัฒนาการบริหาร เฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาระบบการบริหารของประเทศที่กำลังพัฒนา เพื่อให้สามารถเป็นเครื่องมือของการพัฒนาประเทศได้อย่างเต็มที่ อย่างไรก็ตาม ผลงานชิ้นนี้เน้นเฉพาะ ข้อมูลที่ได้จากตำราเสียบเป็นส่วนใหญ่ ไม่ค่อยสนใจผลวิจัยเกี่ยวกับระบบราชการมากนัก จึงขาดความสมบูรณ์ไปบ้าง นอกจากนี้ผลงานของสุพจน์ โกวิททยา ยังสะท้อนให้เห็นว่า ขอบเขตของการบริหารพัฒนานั้นมีความหลากหลายและกว้างไกล ฉะนั้น ผู้เขียนจึงพยายามจำกัดขอบเขตการศึกษาของตนให้แคบเข้า และสามารถดำเนินการเช่นนั้นได้ดีพอสมควร

จากการพิจารณารายละเอียดของผลงานทั้งสิบชิ้นข้างต้น พอจะสรุปได้ว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย มีวิวัฒนาการเป็นบทวิทยานิพนธ์ (thesis) บทแย่ง

(antithesis) และบทสังเคราะห์ (synthesis) อยู่ไม่น้อยทีเดียว ที่ว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในประเทศไทยมีลักษณะเป็นบทขึ้น จะสังเกตเห็นได้จากผลงานของ อมร รัชศาสตร์ และ ชัดติยา กรรณสูต ไพโรจน์ สิตปรีชา และปฐม มณีโรจน์ ผลงานเหล่านี้มีศรัทธา และมุ่งที่จะเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาที่ได้มาจากต่างประเทศ เฉพาะอย่างยิ่งจาก สหรัฐอเมริกา โดยพยายามแปล เรียบเรียง ตีความ หรือทำให้ง่ายเข้าเพื่อให้นักวิชาการ และนักปฏิบัติของไทยสามารถเข้าใจกรอบแนวคิด สมมติฐาน ระเบียบวิธีวิจัย และผลวิจัยบางชิ้นที่ทำในต่างประเทศ แต่ยังไม่ได้ลงมือวิจัยโดยใช้ข้อมูลไทย พยายามมองการบริหารการพัฒนาที่ได้จากต่างประเทศทั้งในแง่ของศาสตร์ คือองค์ความรู้ และในแง่เทคโนโลยี คือ การประยุกต์องค์ความรู้เหล่านั้นซึ่งอาจจะเป็นประโยชน์ในบริบทของประเทศไทย

ที่ว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในประเทศไทยมีลักษณะเป็นบทแย้งจะสังเกตเห็นได้จากผลงานของ อนันต์ เกตุวงศ์ สุพจน์ โกวิทยา ญัฐพล ชันชัชชัยและ ชุมพร สังขปรีชา ผลงานเหล่านี้แม้จะมีศรัทธาต่อการบริหารการพัฒนาอยู่ไม่น้อย แต่ก็ไม่วายที่จะถามตัวเองว่า สิ่งที่ใช้ได้และเป็นประโยชน์ในบริบทของประเทศไทยจะยังใช้ได้และเป็นประโยชน์อีกหรือไม่ หากปัจจัยกาลเทศะเปลี่ยนไป หรือถ้านำมาใช้ในบริบทของประเทศไทย และเพื่อที่จะตอบข้อสงสัยดังกล่าวนี้ ผู้เขียนจะขอพิจารณาถึงผลงานของนักวิชาการบทแย้งสักเล็กน้อย ผลงานของนักวิชาการบทแย้งแบ่งออกเป็นสองกลุ่ม กลุ่มแรกประกอบด้วยผลงานของอนันต์ เกตุวงศ์ และสุพจน์ โกวิทยา กลุ่มนี้เริ่มแสวงหาหนทางที่จะเปรียบเทียบสภาพแวดล้อม โดยเน้นกระบวนการและพฤติกรรมของการบริหารการพัฒนาของอเมริกัน และของไทย แต่ก็ยังไม่ลงไปถึงขั้นที่จะวิเคราะห์วิจัยโดยใช้ข้อมูลไทยอยู่นั่นเอง อย่างมากที่สุดก็แค่พยายามเปรียบเทียบว่า “ถ้าฝรั่งว่ายังงี้ ไทยจะว่ายังงี้” เท่านั้น ส่วนผลงานของนักวิชาการบทแย้งกลุ่มหลังประกอบด้วย ผลงานของ ญัฐพล ชันชัชชัย และชุมพร สังขปรีชา กลุ่มหลังนี้ไม่เพียงแต่จะเริ่มสงสัยบรรดาประโยชน์ของการบริหารการพัฒนาของอเมริกันเท่านั้น แต่ยังหันไปสนใจผลงานของนักวิชาการสังคมนิยมของ ค่าย โซเวียต จีน และคิวบา และนักทฤษฎีการพึ่งพาซึ่งอยู่ในขณะนี้ แม้กระนั้นก็ตาม ในภาพรวมนั้นผลงานของนักวิชาการบทแย้งก็พยายามหาเหตุผลมาแย้งกรอบแนวคิด สมมติฐาน และระเบียบวิธีของการบริหารพัฒนาแบบอเมริกันด้วยกันทั้งสิ้น

ที่ว่าองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย มีลักษณะเป็นสังเคราะห์จะสังเกตเห็นได้จากผลงานของอุทัย เลาหนีเชียร กมล อุดุลพันธ์ และผู้อื่น และเอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา ผลงานของนักวิชาการกลุ่มนี้มีลักษณะเป็นการนำเอาผลงานของทั้งนักวิชาการบทขึ้นและบทแย้งมาพิเคราะห์ดู ข้อดีข้อเสียอีกครั้งหนึ่ง และพยายามหาเหตุผลมาสนับสนุน ทั้งที่เป็นกรอบแนวคิด สมมติฐาน

ของการบริหารการพัฒนาแบบอเมริกันนั้นมีทั้งที่ใช้ได้และใช้ไม่ได้ในบริบทของประเทศไทย ซึ่งการกระทำเช่นนี้มีส่วนทำให้การบริหารการพัฒนาในประเทศไทยมีความเป็นไทย (Thainess) และเป็นไท (อิสระ) จากการครอบงำของกรอบแนวความคิด สมมติฐาน และระเบียบวิธีวิจัยของต่างประเทศมากขึ้น ดังจะเห็นได้จาก ผลวิจัยบางชิ้นที่จะกล่าวต่อไปข้างล่างนี้

2) องค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาในประเทศไทยที่เป็นรูปผลการวิจัย

ผลการวิจัยของ ปรัชญา เวสารัชช์ โดยหลังจากทำการรวบรวมข้อมูล และทำการทดสอบสมมติฐานแล้ว พบว่า

(1) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยในตัวบุคคล พบว่า สาเหตุที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่กำหนดไว้ นั้น เนื่องจากความรู้สึก หรือความคาดหวังที่มีความสำคัญเรียงจากมากไปหาน้อยดังนี้: ความคาดหวังในประโยชน์ส่วนรวมที่หมู่บ้านจะได้รับความรู้สึกเกรงใจไม่กล้าขัดขืนเมื่อตนถูกชักชวน ข้อมูลนี้แสดงให้เห็นว่า ประชาชนในหมู่บ้าน 24 หมู่บ้านนี้มีแนวโน้มที่ค่อนข้างจะหนักไปทางที่คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม (public regardedness) มากกว่าการคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนตัว (private regardedness)

(2) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัย สภาพแวดล้อม พบว่า แม้สภาพแวดล้อมจะบีบบังคับให้มีความจำเป็นที่จะต้องเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาภายในหมู่บ้านของตนก็ตามแต่กิจกรรมดังกล่าว นั้น ประชาชนมีส่วนริเริ่มน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นกิจกรรมที่กำหนดไว้ให้แล้วโดยรัฐบาลหรือโดยหน่วยงานของรัฐตาม โครงการหรือแบบปฏิบัติการของทางราชการ มองในแง่นี้การมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน 24 หมู่บ้านนี้ มีลักษณะเป็นการชี้ นำ มาจากเบื้องบน (top down) แทนที่จะมีลักษณะเป็น “รากหญ้า” หรือ “รากข้าว” ซึ่งริเริ่มโดยประชาชนเอง (bottom up) การมีส่วนร่วมของประชาชนในกรณีนี้ จึงเป็นการมีส่วนร่วมแบบลง ๆ หรือหลวม ๆ เพราะประชาชนไม่มีอำนาจในการริเริ่มและควบคุมโครงการต่าง ๆ ด้วยตนเองอย่างแท้จริง

(3) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยผลักดันจากบุคคลอื่น พบว่ากิจกรรมการพัฒนา นั้น ส่วนหนึ่งเกิดจากการริเริ่มของผู้ภายในหมู่บ้านเอง คือ กำนัน และผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้ผลักดันให้ประชาชนหรือชาวบ้านเข้ามาร่วมในกิจกรรมเหล่านั้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านก็ได้รับการชี้ นำ มาจากบุคคล หรือ หน่วยงานภายนอก หมู่บ้านอีกชั้นหนึ่ง การจัดให้มีส่วนร่วมในกิจกรรมของหมู่บ้านจึงมีลักษณะ “พึ่งพา” นั่นก็คือ “ศูนย์กลาง” (center) เป็นผู้ “บงการ” ให้ “ภายนอก” (periphery) เป็นผู้จัดกิจกรรมดังกล่าวขึ้น หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในหมู่บ้าน 24 หมู่บ้าน มีลักษณะเป็นการบงการจากผู้อื่น (other-directed)

(4) ในส่วนที่เกี่ยวกับปัจจัยรางวัลตอบแทน พบว่า ส่วนหนึ่งที่ประชาชนเข้ามาร่วมในกิจกรรมพัฒนาของหมู่บ้าน มุ่งหวังที่จะได้รับผลตอบแทนส่วนบุคคลเล็ก ๆ น้อย ๆ

เช่น ค่าตอบแทนแรงงานจากเข้าร่วมโครงการสร้างงานในชนบท (กสช.) หรือเงินปันผลจากธนาคารข้าว หรือสหกรณ์ออมทรัพย์

อย่างไรก็ดี ปรัชญา เวสาร์ชช ได้กล่าวว่า สิ่งที่เขาพบนี้ยังไม่อาจจะนำมาเป็นถ้อยแถลงที่มีลักษณะเป็นจริง โดยทั่ว ๆ ไป (generalizations) ได้ พร้อมกันนั้นก็กระตุ้นให้นักวิชาการพยายามศึกษาเพิ่มเติม นอกเหนือไปจากผลวิจัยที่มีผลเป็นกรณีศึกษา นี้

ผลวิจัยของ ประสิทธิ์ คำราชย์ และคณะ ประสิทธิ์ คำราชย์และคณะ มุ่งที่จะใช้ผลวิจัยนี้เป็นฐานข้อมูลเพื่อประกอบการปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานบุคคลให้เอื้อต่อการพัฒนาชนบท และเพื่อช่วยให้ข้าราชการที่ปฏิบัติงานในการพัฒนาชนบทได้ปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

สมมติฐานในการวิจัยของ ประสิทธิ์ คำราชย์ และคณะมีอยู่ว่า ความสำเร็จของการพัฒนาชนบทขึ้นอยู่กับปัจจัยหรือตัวแปร 2 ชุดด้วยกัน คือ

1) กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล (การสรรหา การอบรมพัฒนา การจูงใจในการทำงาน และการ โยกย้ายสับเปลี่ยน) ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน พัฒนาชนบท นั่นก็คือ กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล ดังกล่าวนี้นี้ ควรจะเอื้อให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ และให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติงานพัฒนาชนบทอย่างแท้จริง ข้อสมมติฐานข้อนี้ ดูเหมือนว่า กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบันเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาชนบท

2) ความจริงจังของผู้บริหารงานบุคคลในการบังคับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล ข้อสมมติฐานข้อนี้ ดูเหมือนว่า แม้จะมี กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคล ที่เอื้อต่อการพัฒนาชนบทแล้วก็ตาม แต่ถ้าผู้รักษาระเบียบไม่มีความจริงจังในการดูแลให้เป็นไปตามนั้นแล้ว การพัฒนาชนบทก็จะ ประสบอุปสรรคเช่นเดียวกัน

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการศึกษาเอกสาร การใช้แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ข้าราชการกลุ่มผู้บริหารงานบุคคล 221 คน และกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน 340 คน (รวมทั้งสิ้น 561 คน) จาก สี่ กระทรวงหลัก (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงสาธารณสุข) เพื่อทดสอบสมมติฐานข้างต้น ประสิทธิ์ คำราชย์ และคณะพบว่า

1) ในส่วนที่เกี่ยวกับ กฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ ในการบริหารงานบุคคลนั้น การบริหารงานบุคคลในการพัฒนาชนบทต้องประสบกับปัญหา อุปสรรค ที่เรียงจากมากไปหาน้อยดังนี้ คือ สิ่งจูงใจไม่ดี (รุนแรงมากที่สุด) จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่พอ การเลือกสรรไม่ดี การ

พัฒนาบุคคลไม่ดี ผู้บริหารไม่ให้ความสำคัญแก่การบริหารงานบุคคลเพื่อการพัฒนาชนบท อย่างแท้จริง ความสำเร็จความสามารถไม่พอ เจ้าหน้าที่ไม่ทุ่มเทอย่างแท้จริง การสับเปลี่ยน หมุนเวียนไม่ดี (รุ่นแรงน้อยที่สุด)* มองในแง่ดี สมมติฐานข้อแรกควรจะได้รับการยืนยัน

2) ในส่วนที่เกี่ยวกับความจริงจังของผู้บริหารงานบุคคลในการบังคับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลนั้น พบว่า เป็นไปตามสมมติฐาน กล่าวคือ ผู้บริหารงานบุคคลมีความจริงจังในการบังคับให้เป็นไปตามกฎ ระเบียบ และหลักเกณฑ์ในการบริหารงานบุคคลเพียงร้อยละ 28.9 จริงจังบ้าง (ปานกลาง) ร้อยละ 69.9 และไม่จริงจังกเลยร้อยละ 1.2

ผลวิจัยของ ดิน ปรัชญพฤทธิ ผลวิจัยของ ดิน ปรัชญพฤทธิ ที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาที่อยู่ 2 ชั้นใหญ่ ๆ ชั้นแรกเป็นการทดสอบสมมติฐานของประเทศทุนนิยมเกี่ยวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนาโดยใช้กรณีการพัฒนาของธนาคารของโลกปี ค.ศ. 1986 และชั้นหลังเป็นผลงานวิจัยเกี่ยวกับความมุ่งมั่นในการพัฒนาประเทศของข้าราชการระดับสูงของไทย

ผลวิจัยเกี่ยวกับประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศที่กำลังพัฒนา โดยใช้ข้อมูลของธนาคาร โลกผลวิจัยชิ้นนี้เป็นโครงการทดลองที่อาศัยกรณีการพัฒนาของธนาคารโลกปี ค.ศ. 1986 ซึ่งได้จากทั้งหมด 128 ประเทศ โดยผู้เขียนได้ทดลองพยายามหาค่าเฉลี่ยของแต่ละกรณี (ยกเว้นรายได้เฉลี่ยต่อหัวที่กำหนดเกณฑ์กลางมาเลยค่า 1,700 เหรียญสหรัฐ) กรณีการพัฒนาของประเทศโดยมีค่าสูงกว่ามัชฐานจะเรียกว่า มีกรณีการพัฒนาที่สูง ส่วนกรณีของประเทศใดมีค่าต่ำกว่ามัชฐานจะเรียกว่า มีกรณีการพัฒนาที่ต่ำ กรณีการพัฒนาการพัฒนาดังกล่าวมีดังนี้

1) จำนวนประชากรของแต่ละประเทศ (ค่ามัชฐาน = 37.5 ล้านคน นั่นก็คือ 37.5 ล้านคนขึ้นไปถือว่าประชากรมาก และต่ำกว่า 37.5 ล้านคน ถือว่ามีประชากรน้อย ประเทศไทยมีประชากรในปี ค.ศ. 1984 = 50 ล้านคน ซึ่งนับว่ามีกรณีการพัฒนาที่สูง)

2) พื้นที่ของประเทศ (ค่ามัชฐาน = 1.03 ล้านตารางกิโลเมตร ประเทศไทยมีพื้นที่ 0.51 ล้านตารางกิโลเมตร ซึ่งนับว่ามีกรณีการพัฒนาที่ต่ำ)

3) รายได้เฉลี่ยต่อหัว (1,700 เหรียญสหรัฐ = สูง ต่ำกว่า 1,700 เหรียญสหรัฐ = ต่ำ ประเทศไทยมีรายได้เฉลี่ยต่อหัว = 860* เหรียญสหรัฐ ซึ่งนับว่ามีกรณีการพัฒนาต่ำ)

4) อัตราความเจริญเติบโตเชิงเศรษฐกิจ (ค่ามัชฐาน = ร้อยละ 2.3 ประเทศไทยมีอัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจในปี ค.ศ. 1984 = ร้อยละ 4.2 ซึ่งนับว่ามีกรณีการพัฒนาที่สูงและถ้าพิจารณาว่า ในปี ค.ศ. 1988 ประเทศไทยมีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจถึงร้อยละ 11 ยิ่งถือว่ามีการพัฒนาที่สูงมาก)

5) อัตราเงินเฟ้อ (ค่ามัธยฐาน = ร้อยละ 17.7 ประเทศไทยมีอัตราเงินเฟ้อเพียง ร้อยละ 3.2 จึงนับว่ามีดัชนีการพัฒน์ที่สูง)

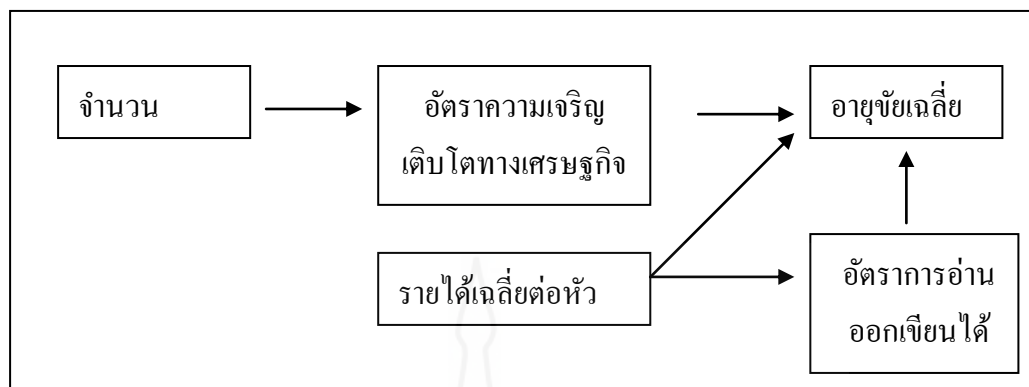
6) อัตราการอ่านออกเขียนได้ (ค่ามัธยฐาน = ร้อยละ 63 ประเทศไทยมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ร้อยละ 86 จึงนับว่ามีดัชนีการพัฒน์ที่สูง)

7) อายุขัยเฉลี่ย (ค่ามัธยฐาน = 61 ปี ในประเทศไทยอายุขัยเฉลี่ยของประชาชน = 64 ปี จึงนับว่ามีดัชนีการพัฒน์ที่สูง)

ดัชนีการพัฒน์ทั้ง 7 ข้อนี้ ได้นำไปทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับประเทศที่พัฒนาแล้วปะประเทศที่กำลังพัฒนาโดยอาศัยข้อสมมติฐานเบื้องต้นของประเทศนายทุนตะวันตก เช่น จากผลงานของเลอว์นเนอร์ และลิพแซท เป็นต้น ที่ว่าดัชนีเหล่านี้จะเป็นเครื่องชี้ให้เห็นความพัฒนาและไม่พัฒนาของประเทศต่าง ๆ และดัชนีเหล่านี้มักจะเอื้อหรือเกื้อกูลซึ่งกันและกันด้วยสมมติฐานดังกล่าว มีดังต่อไปนี้

- 1) รายได้เฉลี่ยต่อหัว มีความสัมพันธ์กับหารอ่านออกเขียนได้
- 2) รายได้เฉลี่ยต่อหัว มีความสัมพันธ์กับอายุขัยเฉลี่ย
- 3) จำนวนประชากร มีความสัมพันธ์กับอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- 4) จำนวนประชากร มีความสัมพันธ์กับการอ่านออกเขียนได้
- 5) จำนวนประชากร มีความสัมพันธ์กับอายุขัยเฉลี่ย
- 6) พื้นที่ มีความสัมพันธ์กับรายได้เฉลี่ยต่อหัว
- 7) พื้นที่ มีความสัมพันธ์กับอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ
- 8) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์ กับอัตราการอ่านออกเขียนได้
- 9) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์กับอายุขัยเฉลี่ย
- 10) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์กับรายได้เฉลี่ยต่อหัว
- 11) อัตราการอ่านออกเขียนได้ มีความสัมพันธ์กับรายได้เฉลี่ยต่อหัว

จากการทดสอบสมมติฐานทั้ง 11 ข้อข้างต้น โดยใช้ตารางคูณไขว้ และพิจารณาค่าไคสแควร์ พบว่า ในบรรดาสมมติฐานทั้ง 11 ข้อนั้น มีสมมติฐาน 6 ข้อ ที่ได้รับการยืนยันนั่นคือ สมมติฐาน (1) (2) (3) (9) (10) และ (11) นอกจากนี้ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร ในแต่ละสมมติฐาน ยังมีความสัมพันธ์กับตัวแปรอื่น ในสมมติฐานอื่นด้วย ซึ่งในภาพรวมแล้ว เมื่อนำผลวิจัยจากทั้ง 6 สมมติฐาน มาพิจารณาไปพร้อม ๆ กัน ก็สามารถเขียนความสัมพันธ์ดังกล่าว ดังแสดงไว้ในภาพข้างล่างนี้



ภาพที่ 2.3 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร และสมมติฐาน 6 ข้อ

จากภาพที่ 2.3พอจะอธิบายเพิ่มเติมได้ดังนี้คือ

1) จำนวนประชากร มีความสัมพันธ์กับอัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจ กล่าวคือ ร้อยละ 69.23 ของประเทศที่มีประชากรมาก จะมีอัตราเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ในขณะที่ ร้อยละ 64.65 ของประเทศที่มีจำนวนประชากรน้อย จะมีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ หรือผลการทดสอบสมมติฐาน (3)

2) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์ กับรายได้เฉลี่ยต่อหัว กล่าวคือ ร้อยละ 52 ของประเทศไทยที่มีอัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจสูง จะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง ในขณะที่ร้อยละ 70.2 ของประเทศที่มีความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำ จะมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำ หรือผลการทดสอบสมมติฐานข้อ (10)

3) อัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ มีความสัมพันธ์กับอายุขัยเฉลี่ย กล่าวคือ ร้อยละ 71.15 ของประเทศไทยที่มีอัตราความเจริญเติบโตของเศรษฐกิจสูงจะมีอายุขัยเฉลี่ยสูง ในขณะที่ร้อยละ 58.91 ของประเทศที่มีอัตราความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจต่ำหรือผลการทดสอบสมมติฐาน ข้อ (9)

4) รายได้เฉลี่ยต่อหัว มีความสัมพันธ์กับอัตราการอ่านออกเขียนได้ กล่าวคือ ร้อยละ 61.11 ของประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง จะมีอัตราการอ่านออกเขียนได้สูง ในขณะที่ร้อยละ 61.86 ของประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำจะมีอัตราการอ่านออกเขียนได้ต่ำหรือผลการทดสอบสมมติฐาน ข้อ (1)

5) อัตราการอ่านออกเขียนได้ มีความสัมพันธ์กับอายุขัยเฉลี่ย กล่าวคือ ร้อยละ 88.68 ของประเทศที่มีอัตราการอ่านออกเขียนได้สูงจะมีอายุขัยเฉลี่ยสูง ในขณะที่ร้อยละ 72.60 ของประเทศที่มีอัตราการอ่านออกเขียนได้ต่ำหรือผลการทดสอบสมมติฐานข้อ (10)

6) รายได้เฉลี่ยต่อหัว มีความสัมพันธ์กับอายุขัยเฉลี่ย กล่าวคือ ร้อยละ 90.90 ของประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงจะมีอายุขัยเฉลี่ยสูง ในขณะที่ร้อยละ 71.83 ของประเทศที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวต่ำจะมีอายุขัยเฉลี่ยต่ำหรือผลการทดสอบสมมติฐาน ข้อ (2)

1.5.2 กิจกรรมการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย

กล่าวโดยทั่วไปแล้วคงจะไม่มีกิจกรรมใดที่จะสะท้อนให้เห็นถึงกิจกรรมการบริหารการพัฒนาในประเทศไทยได้ดีเท่ากับกิจกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมตามแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 – 6 ฉะนั้นการศึกษาถึงสถานภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในประเทศไทย และปัญหาและอุปสรรคของการพัฒนาดังกล่าวจึงมีความสำคัญ คือ สถานภาพของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ความพยายามของรัฐบาลไทยในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมาก็คือ การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศแผนพัฒนาเศรษฐกิจฉบับแรกของไทยได้ประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2504 ซึ่งนับว่าล่าช้ากว่าประเทศอื่น ๆ ในเอเชีย (อินเดียน 2493 ฟิลิปปินส์ 2494 ปากีสถานและไต้หวัน 2496 ศรีลังกาและมาเลเซีย 2498) ขณะนี้ประเทศไทยกำลังนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 6 (2530 – 2534) มาใช้ และคงจะนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับอื่น ๆ มาใช้ต่อไปในอนาคต เพื่อให้ทราบถึงสถานภาพของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแต่ละฉบับเท่าที่ผ่านมา ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงกิจกรรมการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย โดยแต่เดิมนั้นประเทศไทยมิได้คิดที่จะจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างจริงจังแม้ว่าจะมีการตั้งสภาพัฒนาเศรษฐกิจขึ้นในปี พ.ศ. 2493 ในขณะที่เศรษฐกิจของประเทศไทยส่วนใหญ่จะขึ้นอยู่กับเกษตร และ 80 % ของประชากรไทยจะมีอาชีพทางการเกษตร และ 80 % ของรายได้ประชาชาติ และ 90 % ของมูลค่าสินค้าออก ก็มาจากผลิตผลทางการเกษตร สำหรับอุตสาหกรรมสำเร็จรูปล้วนแต่ต้องสั่งเข้ามาจากต่างประเทศทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามความพยายามอย่างจริงจังที่จะพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทยได้เริ่มต้นขึ้นในสมัยรัฐบาลของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (2501 – 2506) หลังจากที่ได้รับความเสนอแนะจากธนาคารโลก ด้วยเหตุนี้รัฐบาลไทยในขณะนั้นจึงได้ประกาศใช้ พระราชบัญญัติคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติก็ได้ตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2502 คณะกรรมการสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงได้ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่จะทำการศึกษาอย่างต่อเนื่องเกี่ยวกับเศรษฐกิจของประเทศและร่างแผนพัฒนาฉบับต่าง ๆ ตั้งแต่บัดนั้นเป็นต้นมา นอกจากนี้รัฐบาลในขณะนั้นยังได้ตั้งหน่วยงานอื่น ๆ ที่จะมีส่วนในการพัฒนาประเทศด้วย เช่น

สำนักงานประมาณ สภาวิจัยแห่งชาติ สภาการศึกษา สำนักงานสถิติแห่งชาติ คณะกรรมการพิจารณาการลงทุนจากต่างประเทศ บริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และกรมวิเทศสหการ เป็นต้น

1.6 การพัฒนาการบริหารในประเทศไทย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2534) ได้กล่าวถึงการพัฒนาการบริหารในประเทศไทยว่ามีชื่อของใหม่ แต่ได้มีมาแล้วตั้งแต่อดีตกาล ดังที่ ธวัช วิชัยดิษฐ์ ได้รายงานไว้เป็นอย่างดีว่าประเทศไทยพยายามพัฒนาการบริหารในหลายยุคหลายสมัยด้วยกัน เช่น การพัฒนาการบริหารเพื่อสนองตอบต่อลัทธิอาณานิคม สนองตอบต่อแนวความคิดด้านการปกครองระบอบประชาธิปไตย และสนองตอบต่อแนวความคิดในการพัฒนาประเทศ และอาจจะเป็นไปได้เหมือนกันว่าในอนาคตอันใกล้นี้ ประเทศไทยอาจจะต้องพัฒนาการบริหารตามแนวทางของญี่ปุ่น เพราะปัจจุบันนี้อิทธิพลของปรัชญาการบริหารแบบญี่ปุ่นกำลังแทรกซึมเข้ามาในประเทศไทยในอัตราเร่งที่สูงมาก ดังจะเห็นได้จาก ทฤษฎี 7S'S QCC เป็นต้น และสิ่งที่จะต้องติดตามมาอีกในไม่ช้าก็คือ อิทธิพลของ Biotechnology ซึ่งมุ่งศึกษาเรื่องพันธุกรรมศาสตร์เพื่อแยกแยะและสังเคราะห์ให้ Genes ต่าง ๆ มีลักษณะที่แตกต่างออกไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ประเด็นที่สำคัญที่สุดของการพัฒนาการบริหารในประเทศไทยก็เหมือนกับของประเทศอื่นนั่นก็คือ ทำอย่างไรรัฐบาลและประชาชนจะสามารถควบคุมระบบราชการและข้าราชการให้ปฏิบัติงานไปในแนวทางที่ตนต้องการได้ เพราะในหน่วยการปกครองการบริหารที่ไม่สมดุล (unbalanced polity) นั้น ข้าราชการฝ่ายบริหารมีอำนาจมากกว่าฝ่ายอื่น ๆ และแม้แต่ในบรรดานักวิชาการไทยเอง ก็ยังถกเถียงกันว่า ระบบราชการไทยเป็นผีเสื้อสมุทรหรือนางเงือกกันแน่ อย่างไรก็ตามจากผลการวิจัยเชิงประจักษ์โดยสุจิต บุญบงการ พบว่า ระบบราชการไทยและข้าราชการไทยมีโอกาสที่จะเป็นนางเงือกน้อยมาก ส่วนใหญ่จะเป็นผีเสื้อสมุทร การระบบราชการ และข้าราชการฝ่ายบริหารมีอำนาจมากในประเทศไทยนั้นไม่น่าจะต้องสงสัยแต่ประการใด เพราะนอกจากข้าราชการจะมีความรู้ความสามารถแล้ว ระบบราชการยังมีความต่อเนื่องตลอดเวลา ความเป็นสถาบันของระบบราชการ (institutionalization) จึงค่อนข้างสูง ยกที่ฝ่ายอื่น ๆ จะควบคุมได้ ฉะนั้นการบริหารในประเทศไทยจึงยากกว่าในประเทศอื่น ๆ แต่ความยุ่งยากดังกล่าวไม่ควรจะเป็นเครื่องบั่นทอนความพยายามของนักวิชาการไทย หากเราจะได้เริ่มวิเคราะห์วิจัยเกี่ยวกับเรื่องนี้กันอย่างจริงจังเสียที และจากการวิจัยส่วนตัวของผู้เขียนเองพบว่า ผีเสื้อสมุทรไทยมิได้ร้ายเหมือนกับที่ทำกับพระอภัยมณีแต่เพียงอย่างเดียว แต่ผีเสื้อสมุทรตัวนี้เริ่มจะค้ำค้ำถึงวิชาชีพนิยามกันบ้างแล้ว

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการพัฒนาการบริหารในประเทศไทยได้มีมานานแล้วทั้งภายใต้ระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ และระบอบประชาธิปไตย ภายใต้ระบอบ

สมบูรณาญาสิทธิราชย์นั้นได้เริ่มตั้งแต่รัชกาลที่ 4-5 เป็นต้นมา และเมื่อประเทศไทยได้เริ่มนำเอาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมมาใช้ตั้งแต่ปี 2504 ก็ได้พยายามพัฒนาการบริหารตามคำแนะนำของบริการรัฐประศาสนศาสตร์อเมริกัน ธนาคารโลก และแม้แต่คำแนะนำของนักวิชาการไทยเองด้วย ยิ่งกว่านั้นในปัจจุบันนี้ความพยายามที่จะพัฒนาการบริหารเพื่อสนองตอบนโยบายการพัฒนาประเทศที่ปรากฏให้เห็นจากผลงานของคณะกรรมการและอนุกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าผลงานเหล่านี้ให้น้ำหนักการพัฒนาโครงสร้างและกระบวนการมากเกินไป ยังมีได้หยั่งลึกลงไปถึงพฤติกรรมเท่าใดนัก ยิ่งกว่านั้นเมื่อผลการศึกษาปรากฏออกมาแล้ว รัฐบาลก็ยังมิได้นำไปปฏิบัติอย่างจริงจัง ส่วนการพัฒนาการบริหารในแง่ของกระบวนการนั้น สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนก็กำลังเร่งดำเนินการอยู่อย่างเต็มที่

2. แนวคิดเกี่ยวกับการคุมประพฤติ

2.1 ความหมายของการคุมประพฤติ

Reineman J.O (อ้างใน ลดาวัลย์ บุญประสพ: 6) ได้ให้ความหมายว่า การคุมประพฤติเป็นวิธีการอย่างหนึ่งที่ใช้กำกับผู้กระทำผิดกฎหมายให้กลับประพฤติดี โดยการปล่อยตัวไปภายใต้เงื่อนไขคุมประพฤติที่ศาลกำหนดไว้ และมีพนักงานคุมประพฤติคอยให้คำแนะนำการคุมประพฤติใช้ทั้งกับเด็กและผู้ใหญ่

Thomas C. C. (อ้างใน ลดาวัลย์ บุญประสพ: 6) การคุมประพฤติ เป็นแบบของการดำเนินการซึ่งศาลกำหนดให้หรือคำพิพากษาหรือรอกการลงอาญาแก่ผู้กระทำผิด โดยการกำหนดเกณฑ์และอำนาจเพื่อควบคุมแนะนำและช่วยเหลือเขาโดยเจ้าหน้าที่ที่ศาลแต่งตั้ง

ประเสริฐ เมฆมณี (อ้างใน ลดาวัลย์ บุญประสพ: 6) การคุมประพฤติ เป็นวิธีการปฏิบัติของศาลที่จะพิจารณารอกการลงอาญาแก่ผู้กระทำผิดลหุโทษ หรือผู้กระทำผิดซึ่งไม่เป็นภัยอันตรายต่อสังคม และผู้กระทำผิดวัยรุ่น ภายใต้กระบวนการปลดปล่อย โดยมีเงื่อนไขว่าด้วยการคุมประพฤติซึ่งมีทั้งวิธีการคุมประพฤติที่เป็นเด็กและเยาวชนเป็นกิจการส่วนหนึ่งในหน้าที่ของศาลคดีเด็กและเยาวชน กับการคุมประพฤติผู้กระทำผิดผู้ใหญ่ ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56-58

2.2 แนวคิดของการคุมประพฤติ

แนวคิดของการคุมประพฤตินี้มีที่หลากหลาย ผู้ศึกษาขอกกล่าวถึงตั้งแต่เริ่มต้นจากแนวคิดที่เกิดขึ้นครั้งแรกในยุคต้น ๆ ตามด้วยยุคเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของงานคุมประพฤติที่มีผลสืบเนื่องมาจากวิกฤตเศรษฐกิจของอเมริกาในปี ค.ศ. 1970, 1980, 1990 และแนวคิดทฤษฎีที่มุ่งต่อ

การแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด รวมถึงสถานการณ์งานคุมประพฤติที่เป็นผู้ใหญ่ของประเทศไทย (อ้างในสมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์ จาก <http://www.probation.go.th> และลาวัลย์ หอนพรัตน์ จาก <http://law.stou.ac.th/> ค้นคืนเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2555) โดยมีรายละเอียดต่าง ๆ ดังนี้

2.2.1 การคุมประพฤติในยุคต้น (ค.ศ. 1841-ค.ศ. 1960)

การคุมประพฤติ (Probation) นำมาใช้ในสหรัฐอเมริกาเมื่อปี ค.ศ. 1841 เมื่อ Augustus ช่างทำรองเท้าผู้มีอันจะกินได้ร้องขอต่อศาลแห่งเมือง Boston ขอให้ปล่อยชายจีเม่าผู้หนึ่งในข้อหาเมาสุราในที่สาธารณะ จากการที่จะต้องถูกคุมขัง Augustus ได้นำชายจีเม่าไปไว้ที่บ้านเพื่อให้การฟื้นฟูโดยได้รับอนุญาตจากศาล และอีก 3 สัปดาห์หลังจากนั้น ได้พาชายคนนี้กลับมาพบศาลอีกครั้งด้วยอาการที่เป็นปกติ

ปรัชญา “การแก้ไขฟื้นฟู” (Rehabilitation) ได้ถูกนำมาใช้ในงานคุมประพฤติมาโดยตลอดตั้งแต่ปี ค.ศ. 1841 และได้รับความนิยมสูงสุด ในปี 1960 ซึ่งเป็นยุคที่วิธีการคุมประพฤติประสบความสำเร็จสูงสุดในการให้การแก้ไขฟื้นฟูด้วยวิธี “การช่วยเหลือสงเคราะห์” แก่ผู้กระทำความผิด ได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้พนักงานคุมประพฤติได้รับการ “ยอมรับ” ว่าเป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญที่สุดของระบบยุติธรรมทางอาญาและได้รับการกล่าวขานว่าเป็น “ยุคกระบวนทัศน์สวัสดิการสังคมเพื่อฟื้นฟู” (The Paradigm of the Welfarist Approach)

“ปรัชญา” ที่พนักงานคุมประพฤติใช้ในขณะนั้นคือการ “แก้ไขฟื้นฟู” (Whitehead 1990:6) ด้วยวิธีการสังคมสงเคราะห์เฉพาะราย (Social case work) วิธีการแก้ไขฟื้นฟูในขณะนั้นพนักงานคุมประพฤติจะใช้วิธีการของการให้บริการแบบ “สังคมสงเคราะห์เฉพาะราย” (Social case work) หลักการปฏิบัติงานของพนักงานคุมประพฤติ ในยุคนี้จะเน้นการใช้ “กระบวนกรสวัสดิการสังคม” เข้าจัดการกับ “ปัญหาสังคม” โดยมีเป้าหมายเพื่อ

- 1) การแก้ไขฟื้นฟู
- 2) การปรับพื้นฐานใหม่ให้กับผู้กระทำความผิด
- 3) การให้การสงเคราะห์เฉพาะราย (Individualized social-case work)
- 4) การปรับตัวเข้ากับชุมชน

2.2.2 ยุควิกฤตของการคุมประพฤติ: ความจำเป็นที่ต้องเปลี่ยนแปลง

Martinson ได้เขียนหนังสือชื่อ Effectiveness of Correctional Treatment โดย Martinson ได้ทำการวิจัยจากเอกสารสิ่งตีพิมพ์ที่เกี่ยวกับการแก้ไขฟื้นฟูระหว่าง ค.ศ. 1945-1967 จำนวน 231 ชิ้นเพื่อค้นหาประสิทธิภาพของการแก้ไขฟื้นฟูที่มีผลต่อการลดการกระทำผิดซ้ำแล้วสรุปออกมาว่าการแก้ไขฟื้นฟูไม่มีประสิทธิภาพ (Nothing works) ซึ่งมีการวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างมากมายจากผลการวิจัยทำให้เกิดความเคลื่อนไหวและเกิด “แนวคิด” ที่สนับสนุนแนวคิดของ Martinson โดยสนับสนุนให้ศาลใช้วิธีการ “ขัดขวางยับยั้ง” (Deterrence) เอากับพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดด้วยการคุมขัง หลักปรัชญาการแก้แค้นทดแทนจึงได้ครอบงำหลักการคำพิพากษาของศาลทำให้

ระยะเวลาการต้องโทษจะยาวกว่าที่ผ่านมาถึง ๔ เท่า หลักการตัดสิทธิ์ได้นำมาใช้เป็นมาตรการปรามประชาชนที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมกับอาชญากรรม เช่นการค้ายาเสพติด โดยมีข้อสมมุติฐานว่าประชาชนจะคำนึงถึงสิทธิที่จะถูกตัด ก่อนที่จะเข้าไปมีส่วนในการกระทำผิด การตัดสิทธิ์ ทำให้สิทธิที่จะเข้าถึงบริการของรัฐหมดไปซึ่งเชื่อว่าจะทำให้คนเกิดความกลัวไม่กล้ากระทำผิดอีก จนปลายปี 1970 และตอนต้นปี 1980 ซึ่งเกิดวิกฤตเศรษฐกิจในสหรัฐอเมริกาและได้เกิดแนวคิด “Justice Model” ขึ้น ซึ่งเป็นแนวคิดเช่นเดียวกับหลักปรัชญาของ “Just Deserts” เข้ามาแทนที่แนวคิดการแก้ไขฟื้นฟูและการสังคนสงเคราะห์ เพื่อเป็นการตัดโอกาสของผู้กระทำผิดไม่ให้มีโอกาสที่จะกระทำผิดอีก มาตรการ Deterrence ได้กลายเป็นทางเลือกใหม่แทนการลงโทษจำคุก นักทฤษฎีที่สนับสนุนการแก้แค้นทดแทนหลายคนพยายามตอบคำถามเกี่ยวกับการล้างมลทินให้กับผู้กระทำผิดด้วยการลงโทษ โดยอธิบายถึงทฤษฎี “The Just Deserts Model” ว่าจะลงโทษให้เหมาะสมกับอาชญากรรมได้อย่างไร มีสาระว่าเมื่อใดผู้กระทำผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขเพื่อการลงโทษได้ครบถ้วนแล้วเมื่อนั้นก็ถือได้ว่าสังคมได้รับการชดใช้ มลทินความชั่วหมองถือว่าได้รับการชำระล้างให้สะอาด แนวความคิดเรื่องการลงโทษที่เป็นเสมือนการสร้างตราบาป ก็ยังมีอิทธิพลต่อแนวคำพิพากษาของศาลในปี ค.ศ.1980 โทษสืบเนื่องที่เป็นผลพวงของการแก้แค้นทดแทนได้ถูกออกแบบมาเพื่อการขยับยั้งผู้คนโดยรวมให้ไม่กล้ากระทำผิด โดยมีเป้าหมายให้มีอิทธิพลเหนือการตัดสินใจในการที่จะกระทำผิดด้วยการตัดสิทธิ์ผู้นั้นและ/หรือครอบครัวในสิทธิ์ด้านที่อยู่อาศัย ห้ามการทำงานบางประเภท และสถานภาพในชุมชนนั้นๆด้วยโทษสืบเนื่องเหล่านี้ทำให้ผู้กระทำผิดต้องชำระมลทินของตนให้สะอาด ปีค.ศ. 1990 ปรัชญาการแก้ไขฟื้นฟูถูกท้าทายครั้งใหญ่จนพนักงานคุมประพฤติจำเป็นต้องพัฒนาหลักการแนวคิดในการปฏิบัติงานและปรับเปลี่ยนบทบาทของตนใหม่อย่างขนานใหญ่ เป็นการ “รวมเอาปรัชญาดั้งเดิมเกี่ยวกับวิธีการจัดการกับผู้กระทำผิดด้วยวิธีต่างๆ เข้าไว้ด้วยกัน” โดยอาศัยเทคนิคการ “ควบคุมความเสี่ยง” (Risk control) เป็น “แกน”ของการจัดการกับผู้กระทำผิด เพื่อเป็นกลยุทธ์ในการลดอาชญากรรมและลดการกระทำผิดซ้ำ จากกระแสของสังคมที่เรียกร้องให้รัฐใช้มาตรการ “ขัดขวางยับยั้ง”(Deterrence) กับผู้กระทำผิดเป็นผลให้รัฐลดการสนับสนุนสวัสดิการแก่ผู้กระทำผิดลง

เมื่อเผชิญกับวิกฤตรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในยุโรปและอเมริกาต่างพยายามที่จะพัฒนางานคุมประพฤติเพื่อจัดการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมผ่านทางองค์กร“ที่ไม่ใช่ภาครัฐ” มากขึ้นโดยผ่านทางประชาชน เช่น “การป้องกันอาชญากรรม” (Crime prevention) “การทำงานแบบเป็นหุ้นส่วนกับชุมชน”(Partnerships) “การทำให้ชุมชนเกิดความเข้มแข็ง”(Community mobilization) และ“กระบวนการยุติธรรมเชิง สมานฉันท์” (Restorative justice) สำหรับวิธีการคุมประพฤติในสายตาของสังคมได้พัฒนาเป็นรูปแบบของการ “ควบคุม” (Control model) ไปตามกระแสดังกล่าวปรัชญา

การคุมประพฤติเบี่ยงเบนจากการ “แก้ไขฟื้นฟู” เป็นการ “ขัดขวางยับยั้ง” (Deterrence) การที่จะกระทำผิดอีก

2.2.3 ทฤษฎีที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด

ทฤษฎีที่มุ่งต่อการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด มี 2 ทฤษฎี คือ 1) ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยเจ้าพนักงาน (Rehabilitation By The Official Theory) และ 2) ทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยประชาชนและชุมชนร่วมกับเจ้าพนักงาน (Reintegration Theory) ดังนี้

1) ทฤษฎีแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยเจ้าพนักงาน (Rehabilitation By The Official Theory) เป็นการปฏิรูปการลงโทษเพื่อแก้แค้นและทดแทน มาเป็นการลงโทษแบบมีมนุษยธรรม และให้การลงโทษจำคุกแทนการลงโทษเนรเทศ ประหารชีวิต หรือการทรมานร่างกาย อันเป็นแนวคิดและทฤษฎีของสำนัก อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยาสำนักคลาสสิก และต่อมาในสมัยสำนักนีโอ-คลาสสิก มีการคำนึงถึงเหตุยกเว้นความผิด เหตุยกเว้นโทษและเหตุผลหย่อนโทษ ได้มีการพัฒนาระบบคุมประพฤติและระบบพักการลงโทษ อย่างไรก็ตามวิธีการนี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร อาชญากรรมไม่ลดลง จึงมีการปฏิรูปครั้งที่ 2 ซึ่งมีแนวคิดมาจากทฤษฎีจิตวิทยา ทฤษฎีจิตวิทยาของ ซิกมันด์ ฟรอยด์ (Sigmund Freud) และสังคมศาสตร์แขนงต่าง ๆ ตัวอย่างทฤษฎีของฟรอยด์เสนอว่า อาชญากรรมไม่ใช่การกระทำโดยเจตนาฝ่าฝืนบรรทัดฐานของสังคมเสมอไป แต่อาจเป็นปฏิกิริยาสนองตอบโดยไร้สำนึกต่อปัญหาส่วนบุคคล ผู้กระทำความผิดอาจเป็นคนเจ็บป่วยมากกว่าจะเป็นคนชั่วร้าย การฝ่าฝืนกฎหมายน่าจะเป็นการเจ็บป่วยมากกว่าการเจตนากระทำความผิดอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน สังคมศาสตร์สาขาต่าง ๆ ซึ่งให้เห็นอิทธิพลของกระบวนการเรียนรู้ ซึ่งให้เห็นอิทธิพลของวัฒนธรรมย่อย และซึ่งให้เห็นสภาพของชนชั้น ตลอดจนเชื่อชาติว่าเป็นที่มาของการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าจงใจกระทำความผิด ผลก็คือมีแนวโน้มที่จะมองผู้กระทำความผิดว่าเป็นผู้ถูกเอาเปรียบในสังคมหรือเป็นทางสติปัญญา ซึ่งมีสาเหตุมาจากความบกพร่องทางกายและทางจิตใจ แนวความคิดดังกล่าวนี้ โดยส่วนใหญ่เชื่อว่ามีที่มาจากกำเนิดขึ้นของสำนักอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา สำนักโปซิดิฟ ซึ่งมีซีซาร์ ลอมโบโรโซ (Cesare Lombroso, 1835 - 1909) เป็นผู้นำ และของสำนักป้องกันสังคม ซึ่งมีมาร์ค แอนเซล (Marc Ancel) เป็นผู้นำ เนื่องจากทั้ง 2 สำนักนี้เห็นว่าอาชญากรรมมิใช่เป็นการกระทำโดยเจตนา การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดจึงควรเน้นที่การแก้ไขฟื้นฟูมากกว่าการลงโทษและต้องการผู้เชี่ยวชาญด้านวิชาชีพเฉพาะทางมาแก้ไขปัญหาดังกล่าว การที่เน้นการแก้ไขฟื้นฟูก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลง 2 ประการ คือ ศาลมีคำพิพากษาไม่แน่นอนตายตัว (Indeterminate sentence) และการแบ่งความรับผิดชอบระหว่างบุคคลต่าง ๆ ที่จะต้องตัดสินใจเกี่ยวกับผู้กระทำความผิด ก่อนการปฏิรูปการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดครั้งที่ 2 นี้ ชะตาชีวิตของผู้กระทำ

ความผิดจะถูกกำหนดทันทีที่พบว่าได้กระทำความผิดตามฟ้อง ศาลเป็นผู้กำหนดโทษดังที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย ถ้าศาลจะลงโทษจำคุก ศาลก็จะกำหนดระยะเวลาจำคุกไว้ตายตัวแน่นอนและยังอาจกำหนดเงื่อนไขที่จะใช้ในการลงโทษจำคุกด้วย เช่น ให้ขังเดี่ยว หรือให้ทำงานหนัก แต่เมื่อมีการปฏิรูปการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ครั้งที่ 2 แล้ว เหตุการณ์ต่าง ๆ เหล่านี้ก็เปลี่ยนแปลงไป กฎหมายยอมให้ศาลรอกำหนดโทษได้ จนกว่าจะมีการทำรายงานประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำเลยพร้อมทั้งความเห็นและข้อเสนอแนะต่อศาล พนักงานคุมประพฤติ จิตแพทย์ และคนอื่น ๆ กลายมาเป็นที่ปรึกษาของศาล ความรับผิดชอบในการตัดสินใจจึงแบ่งแยกออกไป ไม่เฉพาะระหว่างบุคคลที่ทำงานใกล้ชิดกับศาลเท่านั้น แต่ยังแบ่งไปให้บุคลากรของหน่วยงานราชทัณฑ์ทุกระดับด้วย คำพิพากษากำหนดโทษที่ไม่ตายตัวแน่นอนได้ถูกนำมาใช้เพื่อให้หน่วยงานราชทัณฑ์เป็นผู้กำหนดชะตาชีวิตของผู้กระทำความผิด โดยผ่านกระบวนการจำแนกประเภทและแก้ไขฟื้นฟูในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดดังกล่าว จะต้องใช้การให้คำปรึกษา แนะนำ ให้การเยียวยาทางจิต การสอนวิชาการ ตลอดจนการฝึกอบรมวิชาชีพแก่ผู้กระทำความผิด

2) ทฤษฎีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยประชาชนและชุมชนร่วมกับเจ้าพนักงาน (Reintegration Theory) แนวคิดคือกระบวนการยุติธรรมเป็นระบบงานเกี่ยวกับชุมชนจึงต้องทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอื่น ๆ ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด อีกแนวคิดหนึ่ง คือ ในระบอบประชาธิปไตยประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ประชาชนจึงควรมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของรัฐ เช่น ประชาชนและชุมชนที่ผู้กระทำความผิดที่พ้นโทษไปแล้วจะกลับไปอยู่ด้วยจะต้องมีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดดังกล่าวให้มีงานทำ ให้อยู่ในสังคมได้

2.2.4 สถานการณ์งานคุมประพฤติที่เป็นผู้ใหญ่ของประเทศไทย

สำหรับงานคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่เริ่มนำมาใช้ในประเทศไทยเมื่อ พ.ศ. 2522 หรือ ค.ศ. 1979 เป็นช่วงเวลาเดียวกันกับการเกิดวิกฤตของงานคุมประพฤติในสหรัฐอเมริกา (1970-1980) ซึ่งทำให้สหรัฐอเมริกาเปลี่ยนปรัชญาการคุมประพฤติใหม่เป็นการมุ่งควบคุมอาชญากรรมในทำนองที่เข้มงวดมากขึ้น (More tough and intrusive) ตั้งแต่เปิดดำเนินการจนปัจจุบันงานคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ของไทยยึดมั่นในหลักปรัชญาเกี่ยวกับ “การแก้ไขฟื้นฟู (Rehabilitation) และหลักการสังคมสงเคราะห์ (Social work) “ เช่นเดียวกันกับอเมริกา ก่อนเกิดวิกฤตคุมประพฤติ แต่ในสถานการณ์ปัจจุบันกรมคุมประพฤตินับบทบาทและหน้าที่เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมอย่างมากมา เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ ความเปลี่ยนแปลงครั้งนี้ของกรมคุมประพฤตินี้มีลักษณะเหมือนการเปลี่ยนแปลงงานคุมประพฤติในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1970-1980 ซึ่งแต่เดิมกรมคุมประพฤติรับผิดชอบในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดเฉพาะที่เป็นผู้ใหญ่

ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 ก็ต้องรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้น โดยต้องรับผิดชอบในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดทั้งหมดที่ใช้วิธีการแก้ไขฟื้นฟู “ผู้กระทำผิดในชุมชน” (Community-based) ทั้งหมดอันประกอบด้วย การคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามภารกิจเดิม การคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนที่ต้องใช้ความระมัดระวังด้วยความละเอียดอ่อนในการให้การดูแล การคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักโทษและได้รับการลดวันต้องโทษที่ผู้กระทำผิดมีระดับความเสี่ยงสูง การคุมประพฤติผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545 ซึ่งเป็นปัญหาที่แก้ได้ยากและมีความซับซ้อนมากที่สุด การสงเคราะห์ภายหลังปล่อย (Aftercare) ซึ่งเป็นงานใหม่ การจัดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสาธารณะแทนค่าปรับ และการคุมประพฤติในชั้นชะลอการฟ้อง

3. โครงสร้างและการบริหารของกรมคุมประพฤติ

3.1 ประวัติความเป็นมาของกรมคุมประพฤติ

ประเทศไทยเริ่มมีการนำระบบคุมประพฤตินำมาใช้เป็นครั้งแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2495 โดยมาใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนก่อน ส่วนผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ นั้น แม้ประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2499 มาตรา 56, 57 และ 58 จะได้บัญญัติถึงวิธีการเกี่ยวกับการคุมประพฤติไว้แต่อย่างไรก็ตามศาลคงใช้มาตรการรอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษเพียงอย่างเดียวโดยไม่ใช้วิธีการคุมความประพฤติ เนื่องจากยังไม่มีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่จะรับผิดชอบ ดำเนินการตามคำพิพากษาของศาลได้

จนกระทั่งรัฐบาลได้ผ่านพระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 และได้มีการจัดตั้งสำนักงานคุมประพฤติกลาง ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม และได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2522 โดยดำเนินการในกรุงเทพมหานครก่อน จนปรากฏผลเป็นที่น่าพอใจ และเพื่อเป็นการให้โอกาสแก่ประชาชนในทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ ให้ได้รับประโยชน์จากวิธีการคุมความประพฤติ จึงได้มีการเปิดดำเนินการสำนักงานคุมความประพฤติในส่วนภูมิภาคทั่วประเทศ

เนื่องจากการขยายงานออกสู่ส่วนภูมิภาคมากขึ้น จึงให้สำนักงานคุมประพฤติกลางมีปริมาณงาน ขอบเขต อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบ เพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเพื่อประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน สำนักงานคุมประพฤติกลางจึงได้รับการ ยกฐานะให้เป็น "กรมคุมประพฤติ" เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2535 และพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่

และกิจการบริหารบางส่วนของ สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรมไปเป็นของกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 ดังนั้น วันที่ 15 มีนาคม ของทุกปี จึงถือเป็น "วันก่อตั้งกรมคุมประพฤติ"

กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม เป็นหน่วยงานหนึ่งในระบบราชการที่มีเป้าหมายเพื่ออำนวยความยุติธรรม และเพื่อให้สังคมเกิดความสงบสุข โดยการคุมประพฤติเป็นรูปแบบใหม่ของการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งไม่ใช่เรือนจำ เป็นการเบี่ยงเบนผู้กระทำผิดออกจากกระบวนการยุติธรรม และเป็นการประยุกต์ใช้การผสมผสานระหว่างแนวคิดในการป้องกันสังคมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิด ตามหลักวิชาพฤตินิยมศาสตร์ มนุษยธรรม และหลักนิติธรรม โดยมีวัตถุประสงค์ที่มุ่งแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับเป็นคนดีและสามารถดำรงชีวิตร่วมกับผู้อื่นในสังคมได้อย่างปกติ ซึ่งปัจจุบันวิธีการคุมประพฤติได้รับการยอมรับและนำไปปฏิบัติอย่างกว้างขวางในหลาย ๆ ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้นำระบบคุมประพฤติมาใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนก่อนใน พ.ศ. 2495 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน และการคุมประพฤติผู้ใหญ่ได้เริ่มดำเนินการภายหลังจากที่นำระบบคุมประพฤติมาใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนเป็นเวลา 27 ปี โดยนำมาใช้เมื่อ พ.ศ. 2522 ซึ่งมีสำนักงานคุมประพฤติกลาง สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินงานดังกล่าว และได้เปิดดำเนินงานดังกล่าวและได้เปิดดำเนินการเมื่อวันที่ 7 สิงหาคม 2522 จากผลการปฏิบัติงานที่ผ่านมาได้รับผลสำเร็จ มีการขยายงานคุมประพฤติออกไปทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ทำให้สำนักงานคุมประพฤติกลาง ซึ่งมีฐานะเป็นหน่วยงานระดับกองได้รับการยกฐานะขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม เมื่อวันที่ 15 มีนาคม 2535

ในการปฏิบัติงานคุมประพฤติให้บรรลุวัตถุประสงค์และมีประสิทธิภาพ ประกอบด้วยกระบวนการหลัก 2 กระบวนการคือ กระบวนการคัดเลือกผู้กระทำผิดที่ควรได้รับการคุมประพฤติ หรือที่เรียกว่า ขั้นตอนการสืบเสาะและพินิจ และอีกกระบวนการคือ การพัฒนากระบวนการช่วยเหลือและบริการต่าง ๆ ที่จะเป็นเพื่อที่จะสามารถดำรงชีวิตในสังคมได้โดยไม่ต้องพึ่งพาผู้ใดและในวิถีทางที่สังคมยอมรับหรือเรียกว่า ขั้นตอนการควบคุมและสอดส่อง ซึ่งการทำงานสืบเสาะและพินิจและควบคุมและสอดส่องอยู่ภายใต้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ตามพระราชบัญญัติดำเนินการคุมความประพฤติ พ.ศ. 2522 ที่เรียกว่า พนักงานคุมประพฤติ (Probation Officer)

ต่อมาเมื่อมีการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมในปี พ.ศ. 2545 กรมคุมประพฤติมีภารกิจที่ได้รับมอบหมายใหม่อีกหลายภารกิจ ได้แก่ การคุมความประพฤติผู้ได้รับการพักการลงโทษ ลดวันต้องโทษ การคุมความประพฤติเด็กและเยาวชน การสงเคราะห์ผู้กระทำความผิด และการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545

การดำเนินงานคุ้มครองประพฤตินี้ได้รับผลสำเร็จเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับองค์ประกอบหลายประการและที่สำคัญที่สุดคือ ความสามารถและความพร้อมในการดำเนินงานของกรมคุ้มครองประพฤตินี้เป็นเวลา 27 ปี และจากที่ได้รับการยกฐานะเป็นหน่วยงานระดับกรมเพียง 14 ปี ปรากฏว่าผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยจะเห็นได้จากการที่ศาลให้ความเชื่อถือในการปฏิบัติงานของพนักงานคุ้มครองประพฤตินี้ และมีคำสั่งให้ดำเนินการควบคุมและสอดส่องผู้ถูกคุมความประพฤติ จำนวน 1,293,766 ราย ซึ่งในจำนวนผู้ถูกคุมประพฤติเหล่านี้สามารถพ้นการคุมประพฤติไปด้วยดี จำนวน 1,147,160 คน คิดเป็นร้อยละ 88.67 สิ่งเหล่านี้เป็นปรากฏการณ์ที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของงานคุ้มครองประพฤตินี้ที่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับประชาชน และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดให้กลับตนเป็นคนดี ตลอดจนป้องกันสังคมจากอาชญากรรมอันเกิดจากการกระทำผิดซ้ำ

แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าการดำเนินงานของกรมคุ้มครองประพฤตินี้ได้รับผลสำเร็จแต่ปรากฏว่าการดำเนินงานดังกล่าวก็ยังพบกับปัญหาอุปสรรคในหลาย ๆ ด้าน โดยเฉพาะในด้านของทรัพยากรบุคคล ซึ่งได้รับผลกระทบจากนโยบายการจำกัดอัตรากำลังข้าราชการของรัฐบาล ทำให้กรมคุ้มครองประพฤตินี้ไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังเพื่อรองรับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นและสิ่งเหล่านี้มีผลทำให้พนักงานคุ้มครองประพฤตินี้ ผู้ปฏิบัติงานในลักษณะงานของความเป็นวิชาชีพ อีกทั้งต้องให้ทักษะด้านอื่นในการปฏิบัติงานสูง ต้องปฏิบัติงานเกินมาตรฐานที่สำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้หลายเท่าตัว โดยเกณฑ์มาตรฐานงานคุ้มครองประพฤตินี้ที่ ก.พ.กำหนดไว้ คือ ปริมาณคดีด้านการสืบเสาะและพินิจ จำนวน 102.72 คดีต่อคนต่อปี ปริมาณคดีด้านการควบคุมและสอดส่อง จำนวน 186.48 คดีต่อคนต่อปี ส่วนคดีด้านอื่น ไม่ได้มีการกำหนดเป็นมาตรฐานไว้ จากความไม่สมดุลระหว่างปริมาณงานกับโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการและบุคลากร ทำให้พนักงานคุ้มครองประพฤตินี้ขาดขวัญกำลังใจเกิดความท้อแท้เบื่อหน่าย เป็นเหตุให้งานคุ้มครองประพฤตินี้ต้องสูญเสียบุคลากรเป็นจำนวนมาก ดังปรากฏผลการวิจัยเรื่องปัญหาสมองไหลในงานคุ้มครองประพฤตินี้ของฝ่ายวิจัย กองวิชาการและแผนงาน กรมคุ้มครองประพฤตินี้ (กรมคุ้มครองประพฤตินี้ กระทรวงยุติธรรม, 2536, บทคัดย่อ) สรุปได้ว่าตั้งแต่ปี 2522-2534 มีพนักงานคุ้มครองประพฤตินี้โอนย้ายไปจำนวน 207 คน จาก 490 คน หรือคิดเป็นร้อยละ 42.24

แม้ว่าโดยภาพรวมแล้วการดำเนินงานของกรมคุ้มครองประพฤตินี้ที่ผ่านมาจะได้รับผลสำเร็จ แต่ก็ยังประสบปัญหาในด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ กระบวนการทำงาน และบุคลากรที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในการปฏิบัติงาน ดังนั้นการบริหารการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ของกรมคุ้มครองประพฤตินี้ดังกล่าวข้างต้น จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นต้องกระทำเป็นอย่างมาก ทั้งนี้เพื่อเป็นการสร้างจุดแข็ง และปรับจุดอ่อน หรือวิกฤติให้เป็น

โอกาสในการพัฒนาองค์กรให้เข้มแข็ง และสามารถปฏิบัติงานตามภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด สนองตอบความต้องการของประชาชนต่อไป

3.2 บทบาทภารกิจและอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติ

3.2.1 วิสัยทัศน์

เป็นมืออาชีพในการป้องกันสังคม โดยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน เพื่อคืนคนดีสู่สังคมอย่างยั่งยืน ภายในปี พ.ศ. 2557

3.2.2 พันธกิจ

- 1) ดำเนินการตามมาตรการคุมประพฤติ และมาตรการอื่น ๆ ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน
- 2) การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในระบบบังคับรักษา
- 3) การสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังพ้นการคุมประพฤติ พ้นการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดและภายหลังปล่อย
- 4) ดำเนินการงานยุติธรรมชุมชน
- 5) เสริมสร้างกระบวนการยุติธรรมทางเลือก
- 6) ส่งเสริมและสนับสนุนการนำทรัพยากรชุมชน รวมทั้งพัฒนาการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน
- 7) ศึกษา วิจัยและพัฒนาระบบงาน ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ รวมทั้งกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง
- 8) พัฒนาโครงสร้างการบริหารจัดการ และทรัพยากรบุคคล

3.2.3 อำนาจหน้าที่กรมคุมประพฤติ

กรมคุมประพฤติ มีภารกิจเกี่ยวกับการคุมความประพฤติผู้กระทำผิด ทั้งเด็ก เยาวชนและผู้ใหญ่ โดยการสืบเสาะประวัติเพื่อประกอบการพิจารณาคดี การสอดส่อง ติดตาม แก้ไขพฤติกรรมและฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และเสริมสร้างสนับสนุนให้ชุมชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมและมีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและผู้ที่อยู่ในการดูแลของกรมคุมประพฤติเพื่อเสริมสร้างความสงบสุขในสังคม โดยให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไข ฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด ในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาลและภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษา ตามที่กฎหมายกำหนด

- 2) ดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- 3) ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน
- 4) พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน
- 5) จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด
- 6) เสริมสร้าง สนับสนุน และประสานงานให้ชุมชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบเครือข่ายยุติธรรมชุมชนหรือรูปแบบอื่นในการป้องกันสังคมจากอาชญากรรม การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และผู้ที่อยู่ในกระบวนการคุมประพฤติของกรม
- 7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

3.3 โครงสร้างการบริหารของกรมคุมประพฤติ

ตามพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 ได้แบ่งส่วนราชการออกเป็นราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งหน่วยงานแต่ละกองมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังนี้

3.3.1 หน่วยงานไม่สังกัดกอง

1) *กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร* รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมคุมประพฤติ เพื่อทำหน้าที่หลักในการพัฒนาการบริหารของส่วนราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ มีประสิทธิภาพคุ้มค่า โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) เสนอแนะให้คำปรึกษาแก่หัวหน้าส่วนราชการเกี่ยวกับยุทธศาสตร์ การพัฒนาระบบราชการภายในกรม
- (2) ติดตามประเมินผล และจัดทำรายงานเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการ ในกรม
- (3) ประสานการดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนาระบบราชการร่วมกับ หน่วยงานกลางต่างๆ และหน่วยงานภายในกรม
- (4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

2) กลุ่มตรวจสอบภายใน รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่ออธิบดีกรมคุมประพฤติ เพื่อทำหน้าที่หลักในการตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วนราชการ และสนับสนุนการปฏิบัติงานของกรม โดยมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการเกี่ยวกับการตรวจสอบด้านการบริหาร การเงิน และการบัญชีของกรม

(2) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3.3.2 ราชการบริหารส่วนกลาง

1) สำนักงานเลขานุการกรม มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการทั่วไปของกรม และราชการอื่นที่มีได้แยกให้เป็นหน้าที่ของกองหรือส่วนราชการใดโดยเฉพาะ อำนาจหน้าที่ดังกล่าว ให้อำนาจถึง

(1) ปฏิบัติงานสารบรรณของกรม

(2) ดำเนินการเกี่ยวกับงานช่วยอำนวยความสะดวกและงานเลขานุการของกรม

(3) ดำเนินการเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การบริหารงบประมาณ การพัสดุ อาคารสถานที่ และยานพาหนะของกรม

(4) จัดระบบงานและบริหารงานบุคคลของกรม

(5) ดำเนินการเป็นศูนย์รวมด้านวิทยุและการสื่อสาร

(6) ดำเนินการเกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์และเผยแพร่กิจกรรม ความรู้ ความก้าวหน้า และผลงานของกรม

(7) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

2) กองกิจการชุมชนและบริการสังคม มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนาระบบและวิธีการทำงานในลักษณะการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชน เครือข่าย และภาคประชาสังคม ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและป้องกันสังคมจากอาชญากรรม

(2) พัฒนาระบบและวิธีการทำงานบริการสังคมในรูปแบบต่างๆ ให้เหมาะสมกับผู้กระทำผิด

(3) สนับสนุนและส่งเสริมกิจการชุมชนและบริการสังคม ตลอดจนการมีส่วนร่วมของเครือข่ายชุมชน

(4) ส่งเสริม สนับสนุน และพัฒนาระบบรูปแบบในการนำชุมชน ภาค
ประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วม ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดและป้องกันสังคมจากอาชญากรรม

(5) ส่งเสริมและพัฒนาระบบ รูปแบบและกระบวนการดำเนินงานของ
อาสาสมัครคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่
เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

3) กองแผนงานและสารสนเทศ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) เสนอแนะการกำหนดนโยบาย รวมทั้งจัดทำและประสานแผนการ
ปฏิบัติงานของกรมให้เป็นไปตามนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง

(2) ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานตามแผนงานโครงการของ
หน่วยงานในสังกัดเสนอแนะนโยบายการขอตั้งและจัดสรรงบประมาณประจำปีให้สอดคล้อง
กับนโยบายและแผนงานของกรม

(3) ศึกษา วิเคราะห์ข้อมูลทางสถิติในด้านความคุ้มค่าของการดำเนินงาน
รวมทั้งให้บริการข้อมูลสถิติในด้านต่าง ๆ ของกรม

(4) เป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการฐานข้อมูลในด้านต่าง ๆ ของกรม

(5) ประสานกับหน่วยงานด้านเทคโนโลยีสารสนเทศของกระทรวงและ
กรมอื่น ๆ

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่
เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

4) กองพัฒนาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) พัฒนาระบบและรูปแบบการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(2) สนับสนุนการปฏิบัติงานของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(3) ปฏิบัติงานในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้
ติดยาเสพติด

(4) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่
เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

5) ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(1) ตรวจสอบผู้รับการเสพหรือการติดยาเสพติดของผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์

(2) ที่ได้รับตัวตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(3) ดำเนินการควบคุมตัวผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดไว้ในระหว่างการตรวจพิสูจน์หรือการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และดูแลให้ผู้เข้ารับการตรวจพิสูจน์หรือผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดปฏิบัติตามระเบียบ เงื่อนไขและข้อบังคับ

(4) ติดตามผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามระเบียบที่กำหนด

(5) จัดทำรายงานผลการตรวจพิสูจน์การเสพหรือการติดยาเสพติด รวมทั้งผลการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเสนอต่อคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(6) จัดทำและออกข้อบังคับของศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(7) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะกรรมการหรือคณะกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดหรือตามที่ผู้บังคับบัญชามอบหมาย

(8) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

6) สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ซึ่งกรม คุมประพฤติกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

(1) ดำเนินการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษา

(2) ดำเนินการตรวจพิสูจน์และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(3) ดำเนินการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังพ้นโทษตามคำพิพากษา ภายหลังจากการฝึกอบรม ภายหลังจากการคุมประพฤติหรือภายหลังจากการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด

(4) ส่งเสริมให้ชุมชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และป้องกันสังคมจากอาชญากรรม

(5) ดำเนินการสรรหาและพัฒนาอาสาสมัครคุมประพฤติเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานคุมประพฤติ

(6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

7) สำนักงานคุมประพฤติชลบุรี มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานครในเขตพื้นที่ซึ่งกรมคุมประพฤติกำหนดให้อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานคุมประพฤติชลบุรี

8) สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

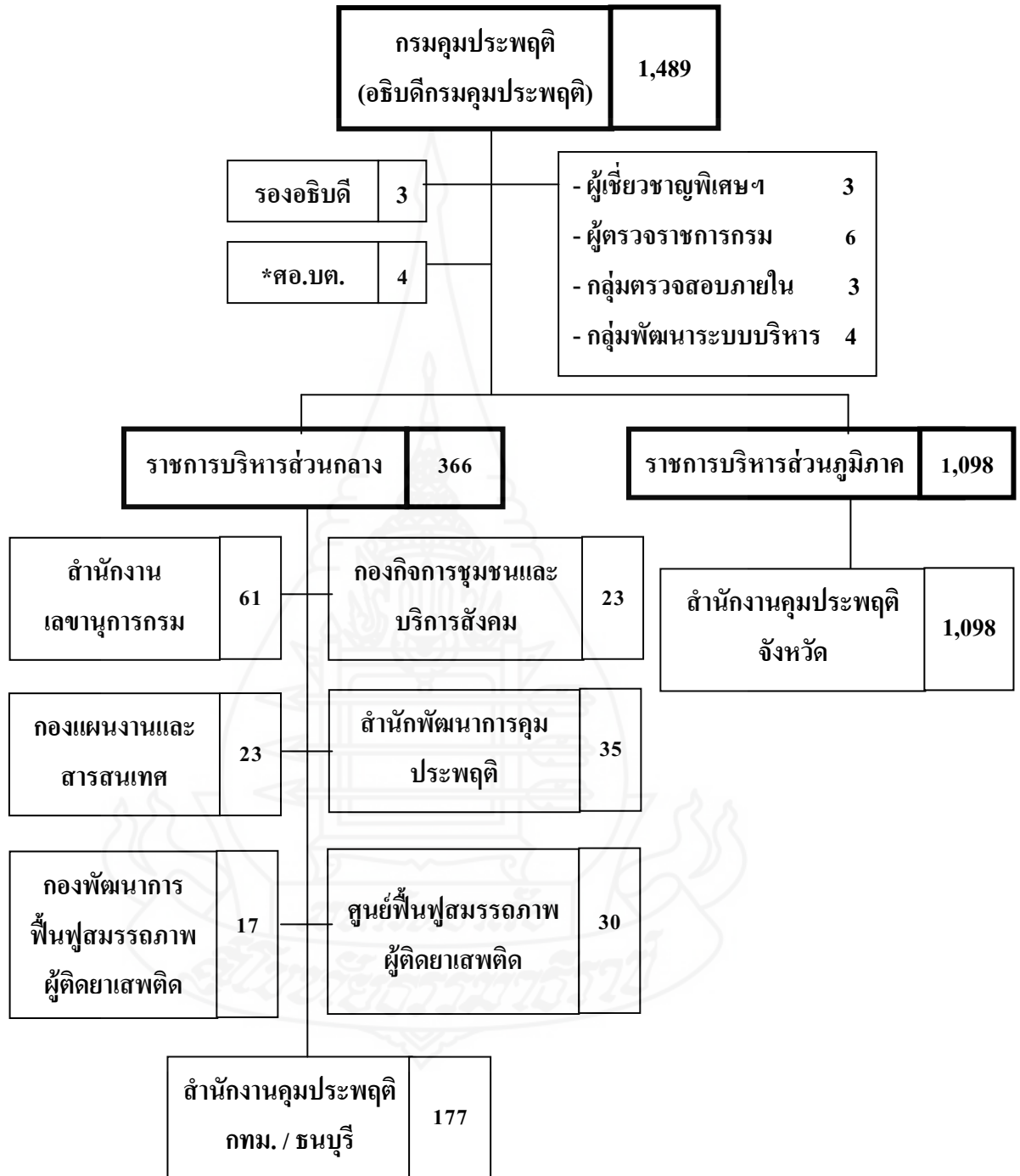
- (1) พัฒนาระบบและรูปแบบการสืบเสาะและพินิจ การควบคุมและสอดส่อง และการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน
- (2) ให้คำปรึกษา แนะนำแก่สำนักงานคุมประพฤติทั่วประเทศ รวมทั้งติดตาม และประเมินผลการดำเนินงานด้านการแก้ไข ฟื้นฟู และสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน
- (3) ดำเนินการเกี่ยวกับกฎหมาย กฎ และระเบียบที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรม และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง
- (4) พัฒนาระบบ รูปแบบ และมาตรการในการป้องกันสังคมให้ปลอดภัยจากอาชญากรรม
- (5) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงาน ของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

3.3.3 ราชการบริหารส่วนภูมิภาค

สำนักงานคุมประพฤติจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

- 1) ดำเนินการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษา
- 2) ดำเนินการตรวจพิสูจน์และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- 3) ดำเนินการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังพ้นโทษตามคำพิพากษา ภายหลังจากการฝึกอบรม ภายหลังจากการคุมประพฤติหรือภายหลังจากการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด
- 4) ส่งเสริมให้ชุมชนและภาคประชาสังคมมีส่วนร่วมในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และป้องกันสังคมจากอาชญากรรม
- 5) ดำเนินการสรรหาและพัฒนาอาสาสมัครคุมประพฤติเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานของสำนักงานคุมประพฤติ
- 6) ปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมาย

3.4 โครงสร้างกรมคุมประพฤติ



ภาพที่ 2.4 โครงสร้างกรมคุมประพฤติ

หมายเหตุ * เป็นตำแหน่งที่ ก.พ. กำหนดเพิ่มใหม่ เพื่อปฏิบัติงานที่ ศอ.บต.

4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ชรินทร์ จันวัฒนะ (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การศึกษาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการบริหารการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลเมืองเบตงจังหวัดยะลาตามแนวทางคุณธรรม โดยมีปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาตามแนวทางคุณธรรม 10 ประการ ได้แก่ (1) การรักษาความสัตย์ (2) การรู้จักข่มใจตนเอง (3) ความอดทน (4) การละความชั่ว (5) การเสียสละ (6) ความเมตตา (7) ความสามัคคี (8) ความสุจริต (9) ความเที่ยงธรรม (10) การส่งเสริมคนดี ซึ่งผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับปานกลางว่า ในภาพรวมการบริหารการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลเมืองเบตงจังหวัดยะลาตามแนวทางคุณธรรม ทั้ง 10 ด้านอยู่ในระดับสูง และปัญหาที่สำคัญต่อการบริหารการพัฒนาฯ พบว่า พนักงานเทศบาลเมืองเบตงบางส่วนปฏิบัติหน้าที่ราชการด้วยความไม่จริงใจ ไม่บริสุทธิ์ใจ และเสแสร้ง ขาดการควบคุมตนเอง ประพฤติในสิ่งที่ไม่ดี ไม่ช่วยเหลือผู้อื่น/เกื้อกูลกัน ขาดจิตสำนึกในการปฏิบัติงาน/การแสดงความคิดเห็นที่ถูกต้อง รวมถึงเทศบาลเมืองเบตงยังขาดการป้องกัน/คัดค้านคนไม่ดีให้เข้าสู่ตำแหน่ง ส่วนแนวทางการพัฒนาฯ กลุ่มตัวอย่างมีความเห็นอยู่ในระดับปานกลาง โดยเห็นว่า เทศบาลเมืองเบตงควรส่งเสริมให้พนักงานเทศบาลเมืองเบตงมีจิตสำนึกในด้านการรักษาความสัตย์ การรู้จักข่มใจตนเอง อดทนต่อความ โลก ละความชั่ว เสียสละเพื่อส่วนรวม ช่วยเหลือเกื้อกูลผู้อื่น มีความสามัคคี และประสานประโยชน์ให้งานที่ทำสำเร็จทั้งแก่ตนเอง ผู้อื่น และประเทศชาติ ยึดมั่นในระเบียบแบบแผน แสดงความคิดเห็นที่ถูกต้อง เที่ยงตรง ตลอดจนผู้บริหารของเทศบาลเมืองเบตงควรส่งเสริมพนักงานเทศบาลเมืองเบตงที่ปฏิบัติงานดี มีคุณภาพและคุณธรรมให้ได้รับการยกย่อง และได้ปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งที่สูงขึ้น ขณะเดียวกันก็ควบคุมคนไม่ดีไม่ให้มีอำนาจและก่อความเดือดร้อนควรรระณามและไม่สนับสนุนคนเลว คอยป้องกัน ฝ้าระวัง ควบคุม ตรวจสอบ และลงโทษคนเลว สำหรับการเปรียบเทียบภาพรวม ผลการศึกษาพบว่ากลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในระดับปานกลางว่าในภาพรวมการบริหารการพัฒนาด้านทรัพยากรมนุษย์ของเทศบาลเมืองเบตง จังหวัดยะลา ตามแนวทางคุณธรรม ในปัจจุบันสูงกว่าในอดีต และสูงกว่าเทศบาลอื่นข้างเคียง และในอนาคตมีแนวโน้มเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนเพิ่มมากขึ้น

ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด โดยได้แบ่งพื้นที่การศึกษาออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 สภาตำบลโพนทราย และสภาตำบลเด่นราษฎร์ กลุ่มที่ 2 สภาตำบลยางคำ และสภาตำบลท่าหาดยาว กลุ่มที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง ซึ่งผลการศึกษาพบว่า ประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาทั้ง 3 กลุ่ม มีความแตกต่างกัน โดยกลุ่มที่ 3 องค์การ

บริหารส่วนตำบลเหนือเมือง มีประสิทธิภาพการบริหารงานมากกว่าสภาตำบล เพราะว่าโครงสร้างอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเอื้ออำนวยต่อการบริหารในการจัดการเก็บภาษีและมีรายได้จากทรัพยากร มีบุคลากรโดยเฉพาะการยืมข้าราชการมาช่วยปฏิบัติงานที่มีความรู้ความสามารถ มีการพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอและมีขวัญกำลังใจในการปฏิบัติงานที่ดี ผู้นำมีความเสียสละและมีความเป็นประชาธิปไตย ตั้งใจในการปฏิบัติงาน มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีบทบาทที่ถูกต้องในการให้คำแนะนำปรึกษาการบริหารงาน จึงทำให้ อบต.เหนือเมือง สามารถกำหนดปัญหา การวางแผน และดำเนินโครงการได้ตามแผนพัฒนาตำบลที่ตรงกับความต้องการของชาวบ้าน มีการติดตามประเมินผลการดำเนินงาน สามารถกำหนดค่าใช้จ่ายได้ตามขั้นตอนและตามข้อบังคับงบประมาณรายจ่าย สามารถจัดทำบัญชี การลงทะเบียนต่าง ๆ ได้ถูกต้องตามกฎระเบียบ ข้อบังคับของทางราชการ และผลการศึกษาในกลุ่มที่ 2 สภาตำบลยางคำ และสภาตำบลท่าหาดยาว พบว่า ผู้นำที่มีความรู้และประสบการณ์ในการบริหารงานจากการเป็นผู้นำของกลุ่ม มีความตั้งใจและเสียสละในการปฏิบัติงาน ประชานและเลขานุการสภาตำบลไม่ครอบงำในการบริหารงาน เจ้าหน้าที่หลายฝ่ายทั้งของรัฐบาล และมูลนิธิประสานความร่วมมือพัฒนาทุ่งกุลาร้องไห้ (GRID) มีบทบาทที่เหมาะสมในการให้ความรู้ คำแนะนำปรึกษา เสริมสร้างศักยภาพในการบริหารงาน ประชาชนมีการรวมกลุ่มต่าง ๆ มาก เพื่อสร้างพลังอำนาจต่อรอง ทำให้การบริหารการพัฒนาที่มีประสิทธิภาพได้เช่นเดียวกัน ส่วนผลการศึกษาในกลุ่มที่ 1 สภาตำบลโพนทราย และสภาตำบลเด่นราษฎร์ ผลการศึกษาพบว่า มีประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับสภาตำบลกลุ่มที่ 2 คือ สภาตำบลยางคำ และสภาตำบลท่าหาดยาว และกลุ่มที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง ซึ่งผลการศึกษาพบว่าผู้นำขาดความรู้และทักษะในการบริหาร การกำหนดปัญหา การวางแผน การดำเนินงานยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ รวมถึงยังขาดการติดตามประเมินผล อีกทั้งยังไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

นพ ศิริบุญนาค (2540) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การบริหารการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ผลการศึกษาพบว่า (1) สถาบันอุดมศึกษาเอกชนมีส่วนสำคัญในการบริหารการพัฒนาในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการพัฒนาบุคคล โดยการให้การศึกษาระดับปริญญาตรีและระดับบัณฑิตศึกษา สามารถผลิตบัณฑิตสาขาวิชาต่าง ๆ ออกไปปรับใช้ประเทศชาติและสังคมได้เป็นจำนวนมาก สอดคล้องกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย นอกจากนี้สถาบันอุดมศึกษาเอกชนยังสามารถดำเนินการวิจัย การบริการวิชาการ และทำนุบำรุงศิลปวัฒนธรรมได้ด้วย ถึงแม้ว่าภารกิจหรือบทบาทสามด้านหลังนี้ยังไม่โดดเด่นเท่ากับภารกิจหรือบทบาทด้านการผลิตบัณฑิตหรือการเรียนการสอนก็ตาม (2) การบริหารของสถาบันอุดมศึกษา

เอกชนยังไม่ใช้ลักษณะของ “การบริหารการพัฒนา” (Development Administration) อย่างแท้จริง ผลวิจัยชี้ชัดว่า ระบบบริหารหรือกระบวนการบริหารบางด้านของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน ยังไม่สอดคล้องกับหลักการหรือแนวทางของการบริหารการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนในลักษณะสากล (3) ประสิทธิภาพสูงสุดในการบริหารงานของสถาบันอุดมศึกษาเอกชนตามเป้าหมายของแต่ละสถาบันจะเกิดขึ้นได้ ขึ้นอยู่กับความสามารถในการผสมผสานแนวคิดหรือทฤษฎีว่าด้วยการบริหารการพัฒนาและการบริหารอุดมศึกษาเข้าด้วยกันและใช้แนวคิดที่ผสมผสานนั้นในการบริหารงาน

ใหม่ จงสีทา (2548) ได้ศึกษาวิจัยเรื่อง การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในอำเภอโพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย ผลการศึกษาพบว่า (1) ด้าน โครงสร้าง การกำหนดจำนวนกรรมการ สัดส่วนชายหญิง อายุ ระยะเวลา การดำรงตำแหน่ง การแบ่งหน้าที่ ความรับผิดชอบ ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสมแล้วเช่นกัน ส่วนการอนุมัติเงินกู้ส่วนใหญ่เห็นว่าควรให้ที่ประชุมสมาชิกเป็นผู้กำหนด (2) ปัญหาและอุปสรรคที่พบในกระบวนการดำเนินงานที่สำคัญคือ การยื่นคำขอกู้ของสมาชิกไม่ปฏิบัติตามแบบและข้อกำหนด การอนุมัติเงินกู้ไม่ได้พิจารณาความเหมาะสมของโครงการ ไม่มีการแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ปรึกษา การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ (3) แนวทางการบริหารการพัฒนากองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองควรกำหนดจำนวนกรรมการให้เหมาะสมกับแต่ละกองทุน ไม่ควรกำหนดสัดส่วนชายหญิง การอนุมัติเงินกู้ควรเป็นไปตามระเบียบและควรพิจารณาตามความเหมาะสมของโครงการ ควรแต่งตั้งบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเป็นที่ปรึกษา และช่วยเหลือสนับสนุนการดำเนินงานกองทุน การกำหนดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ควรสอดคล้องกับสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ ควรนำผลการยกเลิกหรือปรับลดเบี้ยปรับแต่ละครั้งแจ้งที่ประชุมสมาชิกทราบ ควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกู้ที่แน่นอนชัดเจน สมาชิกควรใช้เงินกู้ให้เกิดความคุ้มค่า และเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของโครงการ และควรมีการติดตามและประเมินผลความก้าวหน้าของสมาชิกที่กู้เงินให้มากขึ้น

เมตตา จิระแสงเมืองมา (2550) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการบริหารการพัฒนากู้ยืมโครงการแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานการจ้างงาน ศึกษากรณี สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก โดยได้ทำการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากู้ยืมโครงการแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานการจ้างงานของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตากในด้าน โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และวิธีการดำเนินงานในอดีตและในปัจจุบัน รวมถึงศึกษาวิเคราะห์ปัญหาการบริหารการพัฒนากู้ยืมโครงการแรงงานต่างด้าวของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก และเสนอแนะแนวทางในการบริหารการพัฒนากู้ยืมโครงการแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานการจ้าง

งาน ผลการศึกษาพบว่า (1) การบริหารการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานการจ้างงานด้านโครงสร้างในปัจจุบันเหลือพนักงานตรวจแรงงานน้อยกว่าในอดีต และด้านอำนาจหน้าที่พบว่าปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานไม่เบ็ดเสร็จเท่ากับในอดีต และด้านวิธีการดำเนินงานพบว่าการติดตามสิทธิประโยชน์ให้แรงงานต่างด้าวล่าช้ากว่าในอดีต (2) ปัญหาด้านโครงสร้าง พบว่า พนักงานตรวจแรงงานไม่ได้ดำเนินคดีเองจึงทำให้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มแข็งและด้านวิธีการดำเนินงานพบว่าขั้นตอนการดำเนินคดีมีผลต่อความล่าช้าในการติดตามสิทธิประโยชน์ (3) ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างควรมีการเปลี่ยนรูปแบบใหม่ ด้านอำนาจหน้าที่ควรคืนอำนาจในการดำเนินคดีให้พนักงานตรวจแรงงาน และด้านวิธีการดำเนินงาน ควรให้พนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้ดำเนินคดีเอง



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยเรื่อง “การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ” เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยผู้ศึกษาได้แบ่งการวิจัยออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร รายงาน ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำมาศึกษาวิเคราะห์ และสังเคราะห์
2. การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยสัมภาษณ์ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ จำนวน 12 คน

1. ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องในการศึกษาครั้งนี้ คือ ข้าราชการกรมคุมประพฤติผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ จำนวนทั้งหมด 12 คน โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลสำคัญที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการคัดเลือกผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการให้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติเป็นอย่างดี ดังนี้

- 1.1 ผู้บริหารระดับสูง จำนวน 1 คน ได้แก่ รองอธิบดีกรมคุมประพฤติ
- 1.2 ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน จำนวน 1 คน ได้แก่ ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้าน การสืบเสาะและพินิจ
- 1.3 ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติ จำนวน 3 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดจันทบุรี ผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดตราด และผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดนครราชสีมาสาขาสีคิ้ว
- 1.4 ผู้อำนวยการกอง จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกองแผนงานและสารสนเทศ และเลขานุการกรม
- 1.5 ผู้อำนวยการกลุ่ม จำนวน 2 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการกลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม และผู้อำนวยการกลุ่มพัฒนาระบบบริหาร
- 1.6 หัวหน้ากลุ่ม/ฝ่าย จำนวน 3 คน ได้แก่ หัวหน้ากลุ่มอัตรากำลังและพัฒนาระบบงาน หัวหน้ากลุ่มฝึกอบรมและพัฒนา และหัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป กองบริหารทรัพยากรบุคคล

2. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยแบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 เป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

ประเด็น 2 เป็นการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน

ประเด็นที่ 3 เป็นการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ประเด็นที่ 4 เป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทางในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน

3. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) โดยมีขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูล ดังนี้

3.1 การเก็บข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) โดยเก็บจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกข้าราชการกรมคอมพิวเตอร์ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ จำนวน 12 คน โดยทำการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งขั้นตอนแรกผู้ศึกษาได้จัดทำหนังสือเรียนผู้บังคับบัญชาเพื่อขออนุญาตในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้ให้สัมภาษณ์ซึ่งปฏิบัติงานในกรมคอมพิวเตอร์ ทั้งที่อยู่ในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และในขั้นตอนต่อมา ผู้ศึกษาได้ชี้แจงทำความเข้าใจเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของงานวิจัยให้ผู้ถูกสัมภาษณ์รับทราบว่า ในงานศึกษานี้จะช่วยทำให้กรมคอมพิวเตอร์มีแนวทางในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ที่ชัดเจน สามารถนำไปใช้ในการพัฒนาองค์กรให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ โดยการสัมภาษณ์ในครั้งนี้ โดยส่วนตัวแล้วผู้ศึกษาจะคุ้นเคยกับผู้ให้สัมภาษณ์เป็นอย่างดี จึงทำให้ตัดขั้นตอนในการแนะนำตัวผู้สัมภาษณ์กับผู้ถูกสัมภาษณ์เพื่อสร้างความสัมพันธ์ระหว่างกันออกไป และระหว่างที่มีการดำเนินการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษายังได้ใช้หลาย ๆ วิธีประกอบการสัมภาษณ์ เช่น การสังเกตปฏิกิริยาของผู้ถูกสัมภาษณ์ต่อข้อคำถาม และการซักถามอย่างเป็นกันเองเพื่อให้เกิดความเข้าใจถูกต้อง ชัดเจน ตรงประเด็นการสัมภาษณ์มากที่สุด

3.2 การเก็บข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) โดยเก็บข้อมูลจากเอกสาร รายงาน ระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2544 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 รายงานประจำปี 2552 ของกรมคุมประพฤติ พระราชบัญญัติวิธีดำเนินการคุมประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 คู่มือการปฏิบัติงานด้านการสืบเสาะและพินิจ ด้านการควบคุมและสอดส่อง และด้านกิจกรรมชุมชน เป็นต้น

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา (Content Analysis) โดยการวิเคราะห์สรุปในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน และวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลด้าน โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ และหลังจากที่ได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลทั้งจากเอกสารและการสัมภาษณ์แล้ว ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์ข้อมูล ดังนี้

4.1 ตรวจสอบข้อมูลจากที่ได้ทำการบันทึกจากเอกสารและการสัมภาษณ์ในแต่ละหัวข้อ เพื่อตรวจสอบความคิดเห็นของผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับด้าน โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน ว่ามีความคิดเห็นคล้ายคลึงหรือแตกต่างกันมากน้อยเพียงใด และนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้จากเอกสาร ว่ามีความเหมือนหรือต่างกันเช่นไร เพื่อทำการสรุปวิเคราะห์ตามหัวข้อการสัมภาษณ์และวัตถุประสงค์ที่วางไว้ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงพรรณนา

4.2 การวิเคราะห์เชิงพรรณนาในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำเสนอโดยการพรรณนาบรรยายเล่าเรื่องราว เพื่อให้เห็นลักษณะและสภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พร้อมทั้งทำการสรุปและวิเคราะห์ปัญหา รวมถึงทำการเปรียบเทียบและวิเคราะห์ข้อมูล ตลอดจนหาข้อเสนอแนะแนวทางในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานในอนาคต

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่อง “แนวทางการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ” เป็นการศึกษาเนื้อหา และเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาได้นำเสนอการศึกษาตามลำดับ ดังนี้

4.1 ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

4.2 ผลการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน

4.3 แนวทางการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

4.1 ผลการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ดังนี้

4.1.1 ปัญหาด้านโครงสร้าง

จากการศึกษาโครงสร้างของกรมคุมประพฤติและการสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดให้ความเห็นสอดคล้องกัน โดยผู้ศึกษาขอสรุปเป็นภาพรวม ดังนี้

1) การจัดโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบาท อำนาจหน้าที่ ที่ต้องปฏิบัติงานจริง ทำให้ไม่สามารถมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ที่วางไว้

จากความเห็นนี้ พบว่า ปัญหาในการจัดโครงสร้างของกรมคุมประพฤติที่ยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง นั้น น่าจะมาจากการจัดโครงสร้างอัตรากำลังไม่สัมพันธ์กับปริมาณคดี/ปริมาณงานของหน่วยงาน ทำให้อัตรากำลังมีไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ได้รับ บางหน่วยงานมีคนมากแต่ปริมาณงานน้อย และบางหน่วยงานมีคนน้อยแต่ปริมาณมากเกินกว่าอัตรากำลังที่มีอยู่หลายเท่าตัว ดังนั้น จึงทำให้ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่เห็นว่า การจัดโครงสร้างยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่ากรมคุมประพฤติถูกจำกัดด้วยอัตรากำลังคนที่มีไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน และไม่สามารถขออัตรากำลังเพิ่มได้เนื่องจาก

เป็นมาตรการ การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐโดยไม่ให้ส่วนราชการจัดโครงสร้างและเพิ่มอัตราตั้งใหม่ และเมื่อลูกจ้างประจำเกษียณอายุหรืออัตราร่างลงให้ยุบเลิกตำแหน่งดังกล่าว และใช้ระบบพนักงานราชการเข้ามาจ้างทดแทน แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถึงแม้ว่ากรมคุมประพฤติจะจัดโครงสร้างอย่างไร แต่สภาพปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก็ยังคงเป็นปัญหาที่แก้ไม่ได้เช่นเดิมและจาก ปัญหาในการจัดโครงสร้างของกรมคุมประพฤติที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจงานคุมประพฤติในปัจจุบันจึงทำให้ไม่สามารถรองรับต่อปริมาณงานและอัตรากำลังที่มีอยู่ได้ ประกอบกับลักษณะงานเป็นงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งที่ผ่านมามีข้อจำกัดและเงื่อนไขในการจัดโครงสร้างของส่วนราชการที่มุ่งเน้นให้ส่วนราชการมีขนาดเล็กลงแต่เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น ทำให้กรมคุมประพฤติไม่สามารถจัดโครงสร้างที่เหมาะสมกับภารกิจและระบบงานได้

2) การจัดโครงสร้างยังมุ่งเน้นการเติบโตและความก้าวหน้าของบุคลากร

ผู้ให้สัมภาษณ์บางรายได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างที่มุ่งเน้นตำแหน่งของบุคลากร โดยเห็นว่าการจัดโครงสร้างมุ่งหวังให้เกิดความก้าวหน้าทางตำแหน่งของบุคลากรโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบในระยะยาวต่ออำนาจหน้าที่และภารกิจที่ต้องดำเนินการ ซึ่งทำให้เป็นปัจจัยที่ทำให้ก่อเกิดความขัดข้องในการพัฒนาองค์กรได้

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า อาจสืบเนื่องจากการที่กรมคุมประพฤติมีการจัดโครงสร้างที่ยังคงให้ความสำคัญกับความก้าวหน้าของบุคลากรเป็นลำดับต้นๆจึงทำให้การจัดโครงสร้างของกรมคุมประพฤติไม่สามารถรองรับบทบาท อำนาจหน้าที่ตามภารกิจการคุมประพฤติได้อย่างครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังที่มีอยู่จริง อีกทั้งมีปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ซึ่งไม่เพียงพอต่ออัตรากำลังที่มีอยู่ ประกอบกับคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ของสำนักงาน ก.พ.แจ้งไม่ให้ส่วนราชการขอเพิ่มอัตราตั้งใหม่ ทำให้กรมคุมประพฤติต้องบริหารจัดการอัตรากำลังภายใน โดยการเกลี่ยอัตรากำลังของหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับโครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงาน และด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ แต่กรมคุมประพฤติกลับกันตำแหน่งว่างของระดับปฏิบัติไว้ และนำตำแหน่งไปทำการยุบเลิกเพื่อกำหนดเป็นตำแหน่งระดับสูงขึ้น ซึ่งหากมองจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มองว่า “กรมคุมประพฤติจัดโครงสร้างอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน” นั้นตามหลักการบริหารแล้วกรมคุมประพฤติควรจะทำให้ให้ความสำคัญกับการดำเนินงานที่มุ่งตอบสนองการให้บริการประชาชนในการป้องกันสังคม โดยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน เพื่อคืนคนดีสู่สังคมอย่างยั่งยืน ตามที่ได้กำหนดเป็นวิสัยทัศน์เอาไว้ ไม่ใช่มุ่งเน้นที่การกำหนดตำแหน่งให้

ผู้บริหารได้รับการปรับระดับที่สูงขึ้น โดยละเอียดปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังระดับปฏิบัติอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

ผู้ให้สัมภาษณ์ตำแหน่งผู้เชี่ยวชาญฯ จำนวน 1 คน ยังให้ความเห็นเพิ่มเติมว่า กรมคุมประพฤติยังมีปัญหาในด้าน โครงสร้างและการสนับสนุนอัตรากำลังที่ยังไม่มีความชัดเจน ยังคงเป็นปัญหาที่ต้องเร่งดำเนินการแก้ไข เพราะหากยังขาดการบริหารจัดการในด้าน โครงสร้างที่ไม่สนองตอบต่ออำนาจหน้าที่และภารกิจอยู่เช่นนี้ อาจทำให้การปฏิบัติงานในภาพรวมของกรมคุมประพฤติไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้ และผู้ให้สัมภาษณ์ในตำแหน่งผู้อำนวยการกลุ่ม จำนวน 1 คน และผู้อำนวยการกอง จำนวน 3 คน ก็ได้ให้ความเห็นสอดคล้องกันเกี่ยวกับการที่มีกรมคุมประพฤติดี้อัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน และนโยบายผู้บริหารเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง ทำให้การจัดโครงสร้างไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องจากการที่กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้กระทำผิด ซึ่งสำนักงานคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักในการปฏิบัติงานคดี โดยภารกิจก่อนการปฏิรูประบบราชการของกรมคุมประพฤติดี้อย่างงานสืบเสาะและพินิจ (การคุมประพฤติผู้ใหญ่) งานควบคุมและสอดส่อง (การคุมประพฤติผู้ใหญ่) และงานกิจกรรมชุมชน แต่ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการในภาพรวมครั้งใหญ่ ทำให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักในการคุมประพฤติผู้กระทำผิดทั้งระบบครบวงจร ทั้งในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นการพิจารณาคดีของศาลและภายหลังมีคำพิพากษาของศาล ตลอดจนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 โดยปัจจุบันมีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมคุมประพฤติเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เฉลี่ยการรับคดีของพนักงานคุมประพฤติต่อคนประมาณ 46 คดี/คน/เดือน (ประมาณการจากการเปรียบเทียบปริมาณคดีย้อนหลัง 6 เดือน (ต.ค.53 – มี.ค. 54) ต่ออัตรากำลังข้าราชการและพนักงานราชการตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติที่สังกัดสำนักงานคุมประพฤติทั่วประเทศ) แต่กรมคุมประพฤติดังกล่าวยังไม่ได้รับการสนับสนุนอัตรากำลังเพิ่มแต่อย่างใด ทำให้อัตรากำลังที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติดังกล่าวมีไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้ ยังมีนโยบายไม่ให้เพิ่มอัตรากำลังคนภาครัฐ โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือจำเป็น กรมคุมประพฤติดังกล่าวจึงต้องใช้วิธีการบริหารจัดการอัตรากำลังที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยการจัดขนาดสำนักงานและกำหนดอัตรากำลังตามสถิติคดีย้อนหลังของสำนักงานนั้น ๆ เพื่อเกลี้ยอัตรากำลังจากสำนักงานที่มีภารกิจน้อยไปให้สำนักงานที่มีภารกิจมาก ทำให้ในแต่ละปีกรมคุมประพฤติเกิดปัญหาในการเกลี้ยอัตรากำลังเป็นอย่างมาก เนื่องจากบุคลากรทุกคนไม่ต้องการที่จะถูกเกลี้ยออกไปอยู่สำนักงานอื่น อีกทั้งหากต้องถูกเกลี้ยไปอยู่

สำนักงานคุมประพฤติในจังหวัดที่ห่างไกลภูมิลาเนา จนทำให้ข้าราชการขอโอนย้ายไปยังหน่วยงานอื่น และหากเป็นพนักงานราชการก็จะขอลาออกเป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้มองว่าการจัดโครงสร้างและการสนับสนุนอัตรากำลังยังไม่มี ความชัดเจน อีกทั้งยังไม่สอดคล้องเหมาะสมกับปริมาณงานและอัตรากำลังเท่าที่ควร

4.1.2 ปัญหาด้านอำนาจหน้าที่

ผู้ศึกษาขอเสนอข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร บทความที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในด้านอำนาจหน้าที่ ในภาพรวม ดังนี้

1) บทบาท อำนาจหน้าที่ ที่ได้กำหนดไว้ยังไม่ชัดเจนต่อภารกิจการคุมประพฤติที่ต้องปฏิบัติจริง และ หากไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ก็ย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าบุคลากรมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้อง มีกฎหมายรองรับในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานคุมประพฤติในทุกด้านอย่างชัดเจนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง

จากความเห็นข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า กรมคุมประพฤติดำเนินการกำหนดอย่างชัดเจนในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ดังนั้น หากจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนด ซึ่งหากต้องมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น คงเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

2) ควรมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการที่เอื้อให้บุคลากรสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

จากความเห็นข้างต้น พบว่า ที่ผ่านมามีกรมคุมประพฤติดำเนินการสั่งการ/การบังคับบัญชา เป็นลักษณะของสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง ทำให้หน่วยงานที่อยู่ส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการตัดสินใจต้องรอการสั่งการจากผู้บริหารระดับสูงที่อยู่ในส่วนกลาง ซึ่งทำให้ถูกมองว่าการดำเนินงานต่างๆ จึงไม่เอื้อให้บุคลากรสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

3) ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เพื่อให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานคุมประพฤติเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

จากความเห็นข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่างานคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ภารกิจส่วนใหญ่เป็นการบังคับใช้กฎหมายตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติจึงอาจจะยังขาดความชัดเจนในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ แต่หากมองตามหลักการแล้ว อำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติต้อง

ยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ทำให้ไม่สามารถดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยหากต้องมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน กรมคุมประพฤติต้องทำการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ หรือตราเป็นกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องเหมาะสมกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน

4.1.3 ปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงาน

ผู้ศึกษาขอเสนอข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสาร บทความที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในด้านกระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติด้านการสืบเสาะและพินิจ การควบคุมและสอดส่อง และกิจกรรมชุมชน ดังนี้

1) ด้านการสืบเสาะและพินิจ

กระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติด้านการสืบเสาะและพินิจเป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิดแล้วนำมาประมวลผล วิเคราะห์ และจัดทำรายงานเพื่อประกอบดุลพินิจในการใช้มาตรการลงโทษที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของสังคมเป็นสำคัญ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ก่อนพิจารณาคดีของศาล และหลังการพิจารณาคดีของศาล โดยกระบวนการปฏิบัติงานคุมประพฤติทั้งระบบ ต้องใช้ความรู้ความชำนาญทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เพื่อใช้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด ดังนั้น กรมคุมประพฤติจึงจำเป็นต้องมีผู้ปฏิบัติงานที่มีความชำนาญเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้ งานคุมประพฤติเป็นงานที่ต้องมีการสืบเสาะในสถานที่พักอาศัย สถานที่เกิดเหตุ ตลอดจนสถานที่ที่เป็นปัจจัยแวดล้อมแห่งคดีของจำเลย เพื่อแสวงหาข้อมูลข้อเท็จจริงซึ่งเป็นปัจจัยแห่งการกระทำผิด ความไม่ปลอดภัย ความไม่น่าอภิรมย์ย่อมเกิดขึ้นได้ตลอดเวลา รวมถึงต้องเสี่ยงภัยเนื่องจากสภาพแวดล้อมที่เป็นแหล่งยาเสพติด ซึ่งอาจจะเกิดอันตรายในรูปแบบต่าง ๆ ได้ ทำให้ผู้ปฏิบัติงานคุมประพฤติเกิดความกดดัน และมีความเสี่ยงอันตรายไม่ต่างกับเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ในสถานที่ควบคุมตัว เช่น เจ้าหน้าที่กรมราชทัณฑ์ แต่มีความต่างกันตรงที่ไม่สามารถนำอาวุธหรืออุปกรณ์ในการป้องกันตนเองเข้าไปในสถานที่ดังกล่าวได้ ซึ่งกรมคุมประพฤติเกิดปัญหาเช่นนี้มาเป็นระยะยาวนาน นอกจากลักษณะงานของกระบวนการดังกล่าวจะมีความไม่น่าอภิรมย์แล้ว ขั้นตอนของกระบวนการสืบเสาะและพินิจก็ยังมีขั้นตอนที่มากเกินไปจนความจำเป็นและใช้ระยะเวลาในการทำงานมากภายใต้ปริมาณงานที่มากอยู่แล้วทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความกดดันและความเครียดเป็นเหตุให้เกิดการสูญเสียบุคลากรอันเนื่องมาจากการโอนหรือลาออกจากระบบราชการไปเป็นจำนวนมาก ดังนั้น กรมคุมประพฤติต้องหาแนวทางในการแก้ไขทั้งปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างเร่งด่วน ซึ่งหากปล่อยไว้นานเกินไปอาจทำ

ให้กรมคุมประพฤติเกิดปัญหาสะสมโดยไม่สามารถแก้ไขในระยะเวลาอันสั้นได้ เช่น ปัญหาเกี่ยวกับปริมาณงานที่มีมากไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังที่มีอยู่ ปัญหาสมองไหล เป็นต้น

2) ด้านการควบคุมและสอดส่อง

กระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติด้านการควบคุมและสอดส่อง ซึ่งกระบวนการนี้เป็นขั้นตอนเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้คุมความประพฤติผู้กระทำความผิดแล้วเป็นการปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิด ซึ่งศาลเห็นสมควรให้รอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษจำคุกและกำหนดเงื่อนไขเพื่อ คุมความประพฤติไว้ก่อนที่จะปล่อยให้ผู้กระทำความผิดกลับไปใช้ชีวิตในสังคมโดยมีพนักงานคุมประพฤติคอยควบคุมดูแลให้ผู้กระทำความผิด (ผู้ถูกคุมความประพฤติ) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด นอกจากนั้น พนักงานคุมประพฤดียังทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ ตักเตือน และช่วยเหลือผู้ถูกคุมความประพฤติให้สามารถทำหน้าที่ของตนเองในสังคมได้ โดยสามารถเป็นผู้นำครอบครัวหรือสมาชิกครอบครัวที่ดี มีความรับผิดชอบ ประกอบอาชีพสุจริต ไม่ก่อความเดือดร้อนให้ชุมชนและกลับไปกระทำความผิดอีก กระบวนการนี้มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกับกระบวนการด้านการสืบเสาะ และพินิจ ซึ่งสภาพปัญหาที่คล้าย ๆ กันคือ ต้องเสี่ยงภัยจากอันตรายในหลายรูปแบบอีกทั้งขั้นตอนของกระบวนการควบคุมและสอดส่องก็ยังมีขั้นตอนที่มากเกินความจำเป็นและใช้ระยะเวลาในการทำงานมากภายใต้ปริมาณงานที่มากอยู่แล้ว ทำให้ผู้ปฏิบัติงานคุมประพฤติเกิดความเครียดและกดดัน ซึ่งเป็นปัญหาที่กรมคุมประพฤติจะต้องเร่งดำเนินการเพื่อตัดปัญหาต่าง ๆ ที่จะตามมาในอนาคต

3) ด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคม

กระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคม เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดโดยการนำชุมชนและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ได้แก่ ประชาชนในชุมชน สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา สถาบันการปกครอง และองค์กรอื่น เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนช่วยเหลือให้ผู้กระทำความผิดให้สามารถดำเนินชีวิตและปรับตัวเข้ากับสังคมได้ โดยสังคมเองก็ยอมรับและเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกปล่อยได้กลับตนเป็นสมาชิกที่ดีของชุมชนได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการดำเนินงานด้านนี้ถือว่าเป็นกระบวนการที่สำคัญในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำความผิดอย่างยั่งยืน แต่อย่างไรก็ดีในการปฏิบัติงานด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคมโดยให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้เท่าที่ควรด้วยขีดความสามารถที่ตามกฎหมายที่รองรับอย่างชัดเจน

และนอกจากนี้จากการวิเคราะห์เอกสาร บทความที่เกี่ยวข้องและจากการสัมภาษณ์เชิงลึกสามารถสรุปปัญหาด้านกระบวนการดำเนินงานในภาพรวมได้ ดังนี้

1) กระบวนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติ ยังขาดการเชื่อมโยงและใช้หลักบูรณาการอย่างแท้จริง

จากความเห็นนี้ พบว่า กระบวนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติ เป็นงานที่มีลักษณะคล้ายกัน เช่น งานสืบเสาะและพินิจ และงานควบคุมและสอดส่อง มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกัน คือมีการออกไปพื้นที่ที่ผู้กระทำผิดอาศัยอยู่เพื่อสืบเสาะหาข้อเท็จจริง หรือสอดส่อง ดูแลความปลอดภัย และการสอบปากคำพยาน การสอบประวัติของผู้กระทำผิด ฯลฯ ซึ่งเป็นงานที่มีหน้าที่คล้ายคลึงกันมากต่างกันเพียงวัตถุประสงค์ของการได้ข้อมูลและนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ แต่ในเรื่องดังกล่าว กรมคุมประพฤติกลับไม่มีการเชื่อมโยง หรือสอดประสานกันทั้งสองงานให้ไปด้วยกันได้ ยังคงเป็นลักษณะที่ต่างคนต่างทำ โดยแยกหน้าที่ออกจากกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น การสอบปากคำ การสอบประวัติ ที่น่าจะสามารถใช้ด้วยกันได้หากผู้กระทำผิดผ่านการสืบเสาะและอยู่ในขั้นตอนของการควบคุมสอดส่องแล้วก็น่าจะใช้ข้อมูลที่บันทึกไว้ในประวัติได้โดยไม่ต้องสอบประวัติอีกครั้ง รวมถึงการที่ผู้กระทำผิดที่ได้รับพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษ และต้องเข้าสู่กระบวนการควบคุมและสอดส่องของงานคุมประพฤติ หากมีการบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานกรมคุมประพฤติและกรมราชทัณฑ์อย่างแท้จริง เจ้าหน้าที่ก็จะไม่ต้องทำการสอบประวัติใหม่หรือสอบถามเพิ่มเติมอีก ซึ่งเรื่องดังกล่าวทำให้ถูกมองว่ากรมคุมประพฤติน่าจะขาดการพัฒนา

2) กรมคุมประพฤติน่าจะเน้นการทำงานด้านเอกสารมากเกินไป ไม่มีการลดขั้นตอนในการทำงานให้น้อยลง

จากความเห็นนี้ พบว่า งานคุมประพฤติเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับคดีของผู้กระทำผิดที่ต้องใช้สำนวนคดีที่เป็นเอกสารเป็นหลักทำให้มีเอกสารดังกล่าวมากเกินไป เนื่องจากต้องเก็บรักษาสำนวนคดีไว้จนกว่าคดีจะเสร็จสิ้น ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาานมากกว่าคดีจะเสร็จเป็นรายคดีไป และขั้นตอนการทำงานคุมประพฤติที่มีกระบวนการในการทำงานมากเกินไป โดยกระบวนการดังกล่าวกรมคุมประพฤติเป็นผู้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการตามขั้นตอนมาตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ทั้งที่ขั้นตอนบางขั้นตอนล้าสมัยไปแล้วและไม่จำเป็นต้องดำเนินการก็ได้ แต่กรมยังไม่ยกเลิกก็ต้องดำเนินการต่อไปจนกว่าจะประกาศยกเลิก ดังนั้น จึงทำให้เกิดความคิดเห็นในเรื่องนี้มาก ผู้ศึกษาเห็นว่า กรมคุมประพฤติควรจะทำให้มีความสำคัญและปรับปรุงเปลี่ยนแปลงลดขั้นตอนหรือกระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติให้เกิดความ กระชับ แต่ครอบคลุมทุกขั้นตอน และเป็นไปตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป

3) ผู้ให้สัมภาษณ์ได้เสนอความเห็นคล้ายคลึงและสอดคล้องกัน ผู้ศึกษาจึงขอเสนอข้อมูลในภาพรวม ดังนี้

“...กรมคุมประพฤติมีงานตามนโยบายมากเกินไป ทำให้การดำเนินงานในส่วนงานหลักเกิดความล่าช้า...”

“...ภารกิจในความรับผิดชอบของงานคุมประพฤติมีมาก และไม่มี การปรับวิธีการทำงานในแต่ละด้านซึ่งดำเนินการมาแบบเดิม ๆ ตั้งแต่เริ่มแรก และยังมีการสอนงานกัน มาจากรุ่นสู่รุ่นโดยไม่เคยปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ที่รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ...”

จากความเห็นข้างต้น พบว่า กรมคุมประพฤติไม่มี การปรับวิธีการทำงานแบบใหม่ที่ดีก่อให้เกิดนวัตกรรมในการทำงานรูปแบบใหม่ ที่เกิดความรวดเร็ว คล่องตัว และมี ประสิทธิภาพ อีกทั้ง ยังมีงานตามนโยบายมากเกินไป ทำให้การดำเนินงานในส่วนงานหลักเกิด ความล่าช้า นั้น อาจเป็นเพราะกรมคุมประพฤติมีภารกิจมากเกินไปทำให้ขาดการพัฒนาปรับเปลี่ยน วิธีการทำงานใหม่ให้ดีขึ้น โดยมุ่งเพียงเพื่อให้ภารกิจงานประสบผลสำเร็จตามเป้าหมาย ประกอบ กับกรมคุมประพฤติได้รับนโยบายในเรื่องต่าง ๆ ทั้งที่เกี่ยวข้องและไม่เกี่ยวข้องมาดำเนินการมากเกินไป ความจำเป็น และส่วนใหญ่เป็นงานเร่งด่วน ทำให้การดำเนินงานในส่วนงานหลักเกิดความล่าช้า และขาดการพัฒนา

4) กรมคุมประพฤดียังขาดการนำวิธีการและเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการคุม ประพฤติมาใช้ในการปฏิบัติงาน

จากความเห็นนี้ พบว่า กรมคุมประพฤตินับประมาณจำกัดทำให้การ จัดสรรทรัพยากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ประกอบกับการทำงานส่วนใหญ่ใช้เอกสารหรือ สำนวนคดีทำให้เจ้าหน้าที่คุ้นชินกับการใช้เอกสารมากกว่าการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ทำให้การ พัฒนาด้านนี้ยังล้าหลังขาดการพัฒนาและเป็นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่น

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่ากระบวนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติจะยังมี ปัญหาตามที่กล่าวมาข้างต้น แต่ก็ยังมีผู้ให้ความเห็นขัดแย้งอยู่บ้าง โดยมีผู้ให้สัมภาษณ์ตำแหน่ง หัวหน้ากลุ่ม จำนวน 1 คนเห็นว่า ในสภาพปัญหาต่าง ๆ ของกรมคุมประพฤติที่มีอยู่ แต่ก็มีส่วนดีในแง่ของการดำเนินงานบางอย่างที่มีการวิเคราะห์กระบวนการปฏิบัติงานในแต่ละภารกิจ และปรับลด ขั้นตอนการปฏิบัติงานบางงาน อีกทั้งเน้นการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในกระบวนการ ปฏิบัติงาน เพื่อลดการทำงานด้านเอกสาร และใช้คนให้มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ยังมีผู้ให้สัมภาษณ์บางรายได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมและมี ข้อสังเกตในแง่ต่าง ๆ ว่า กระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติ มีการบริหารงานในรูปแบบเดิม ๆ ที่ เคยปฏิบัติกันมาช้านาน ถึงแม้จะมีการเปลี่ยนแปลงไปบ้างแต่ก็ปรับเปลี่ยนไปตามที่ได้รับคำสั่งการ มอบหมายตามนโยบายเท่านั้น โดยยังมีปัญหาในด้านการบริหารกระบวนการงานอีกมากที่กรมคุม

ประพฤตินี้ยังไม่สามารถบริหารจัดการให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ เช่น การบริหารจัดการปริมาณงานที่ล้นมือ การบริหารอัตรากำลังให้สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่งเป็นปัญหาของกรมคุมประพฤติที่ไม่ได้รับการแก้ไขมานานหลายปี แม้ว่ากรมคุมประพฤติจะมีการกระจายอำนาจแล้วก็ตาม อีกทั้ง ในภารกิจหลักที่สำคัญของกรมคุมประพฤติก็ยังมีปัญหาอยู่มากเช่นกัน โดยจากเดิม กรมคุมประพฤติมีภารกิจเพียงด้านเดียวคืองานคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการคุมประพฤติ พ.ศ. 2522 ซึ่งกระบวนงานหลักที่สำคัญ คืองานด้านการสืบเสาะและพินิจ การควบคุมและสอดส่อง และกิจกรรมชุมชน โดยกระบวนงานทั้ง 3 ด้านมีลักษณะงานคือเป็นการปฏิบัติงานตามคำสั่งศาลเฉพาะการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่เท่านั้น แต่ต่อมาภายหลังได้มีการปฏิรูประบบราชการ ทำให้กรมคุมประพฤติมีภารกิจเพิ่มขึ้น คืองานคุมประพฤติเด็กและเยาวชน งานคุมประพฤติชั้นชะลอการฟ้อง งานคุมประพฤติชั้นพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ งานสงเคราะห์ภายหลังปล่อยตัวและงานตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 รวมถึงการดำเนินงานด้านเครือข่ายยุติธรรมชุมชนและกระบวนกรยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ ตลอดจน การดำเนินงานด้านการตรวจพิสูจน์และฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ซึ่งการดำเนินการคุมประพฤติที่เพิ่มขึ้นมาอย่างต่อเนื่องทำให้กรมคุมประพฤติต้องรับผิดชอบงานที่หลากหลาย ซึ่งมีปริมาณคดีเข้าสู่กรมคุมประพฤติมากขึ้น ดังนั้น กรมคุมประพฤติจึงต้องมีการกำหนดรูปแบบการทำงานให้สอดคล้องกับภารกิจในแต่ละด้าน เพื่อแก้ไขปัญหาปริมาณงานที่ไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังที่มีอยู่ ซึ่งส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานคุมประพฤติต้องเพิ่มความรับผิดชอบต่อภารกิจงานที่เพิ่มมากขึ้นอีกหลายเท่า ซึ่งงานในแต่ละด้านเป็นงานที่ยุ่งยาก และซับซ้อน อีกทั้ง งานคุมประพฤตินี้ยังเป็นงานที่เสี่ยงอันตรายทำให้ผู้ปฏิบัติเกิดความกดดัน เนื่องจากต้องปฏิบัติงานกับบุคคลที่มีประวัติเป็นอาชญากร ผู้มีอิทธิพล รวมถึงสภาพอารมณ์ของจำเลย ผู้เสียหาย และพยานที่อยู่บนความขัดแย้งกัน อันตรายที่อาจเกิดจากการปฏิบัติหน้าที่ ผลกระทบที่จะนำไปสู่ปัญหาภาพรวมของสังคม เกิดภาวะความเครียด ความกดดัน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่กรมคุมประพฤติต้องหาทางแก้ไขอย่างเร่งด่วน

ผลการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

4.2 ผลการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

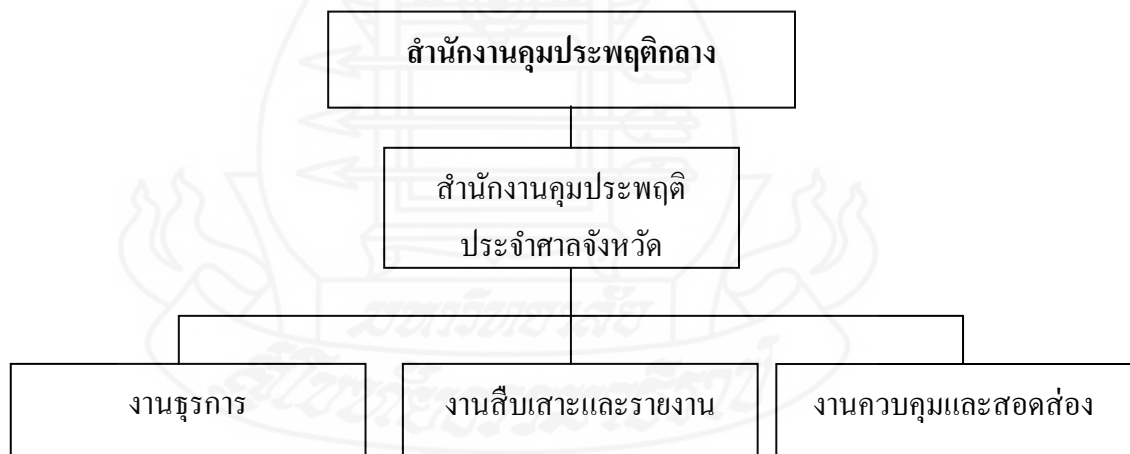
ผู้ศึกษาได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลและทำการเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้

4.2.1 ผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านโครงสร้าง

1) โครงสร้างในอดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึงก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545)

(1) โครงสร้างระยะเริ่มต้น เป็นโครงสร้างงานคุมประพฤติที่เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่วันที่ 7 สิงหาคม 2522 ซึ่งเป็นสำนักงานคุมประพฤติกลาง มีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ โดยแบ่งงานตามภารกิจ ดังนี้

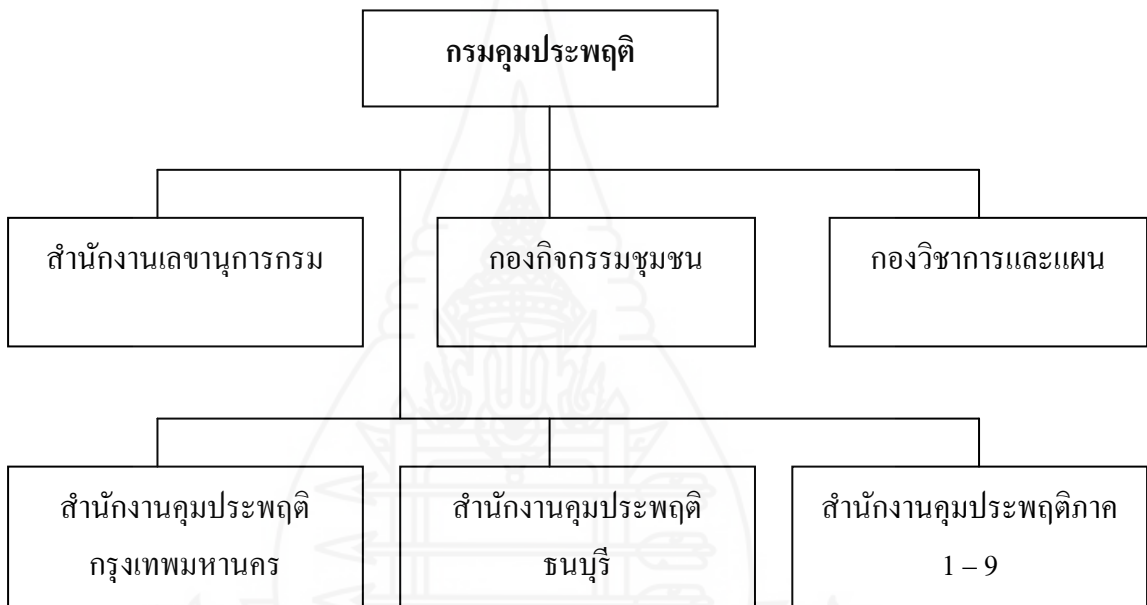
ผังโครงสร้างสำนักงานคุมประพฤติกลาง



ภาพที่ 4.1 ผังโครงสร้างสำนักงานคุมประพฤติกลาง

(2) โครงสร้างระยะก่อตั้งกรมคุมประพฤติ - ระยะก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545 โครงสร้างระยะนี้ เริ่มใช้ตั้งแต่วันที่ 15 มีนาคม 2535 โดยสำนักงานคุมประพฤติกลางได้รับการยกฐานะให้เป็น “กรมคุมประพฤติ” ขึ้น ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 โดยมีโครงสร้าง ดังนี้

ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ
(ระยะก่อตั้งกรมคุมประพฤติ - ระยะก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545)

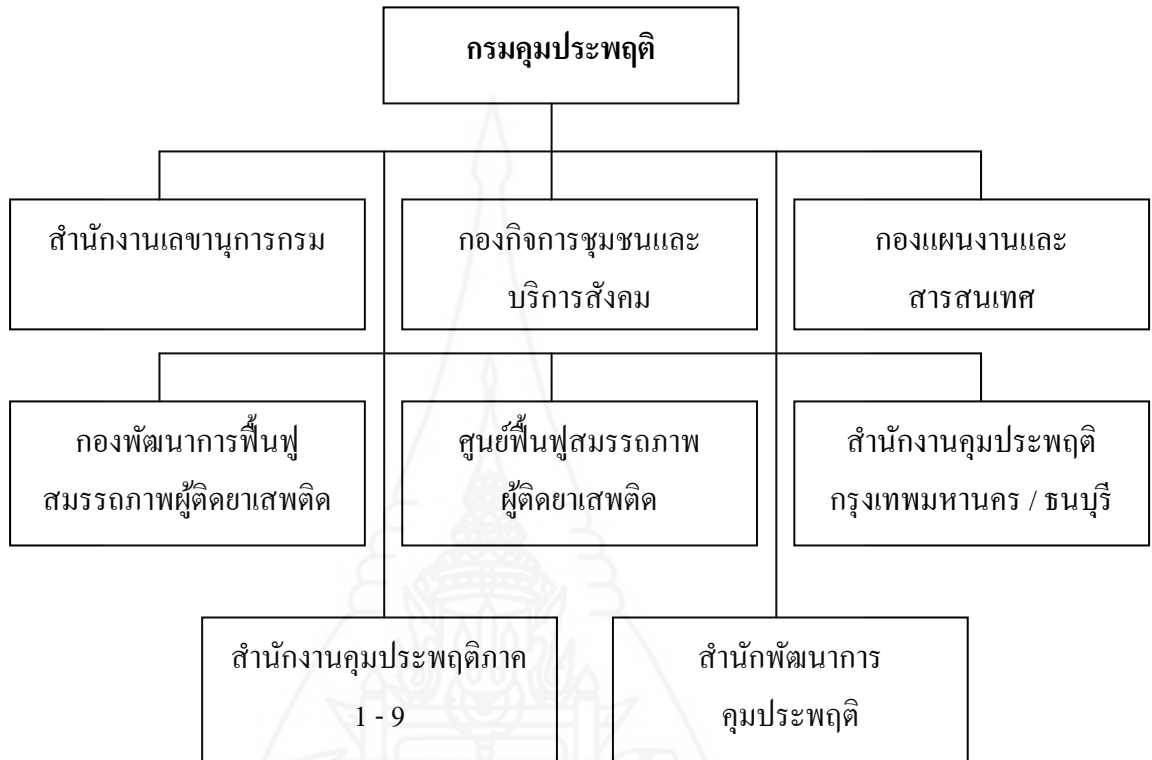


ภาพที่ 4.2 ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ (ระยะก่อตั้งกรมคุมประพฤติ – ระยะก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545)

2) โครงสร้างในปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการจนถึงปัจจุบัน)

(1) โครงสร้างระยะหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545 โครงสร้างในปัจจุบันนี้ กรมคุมประพฤติเริ่มใช้หลังจากประกาศใช้กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติปี พ.ศ. 2545 วันที่ 9 ตุลาคม 2545 โดยมีการบริหารงานตามแผนผังโครงสร้างนี้มาจนถึงปี พ.ศ. 2551

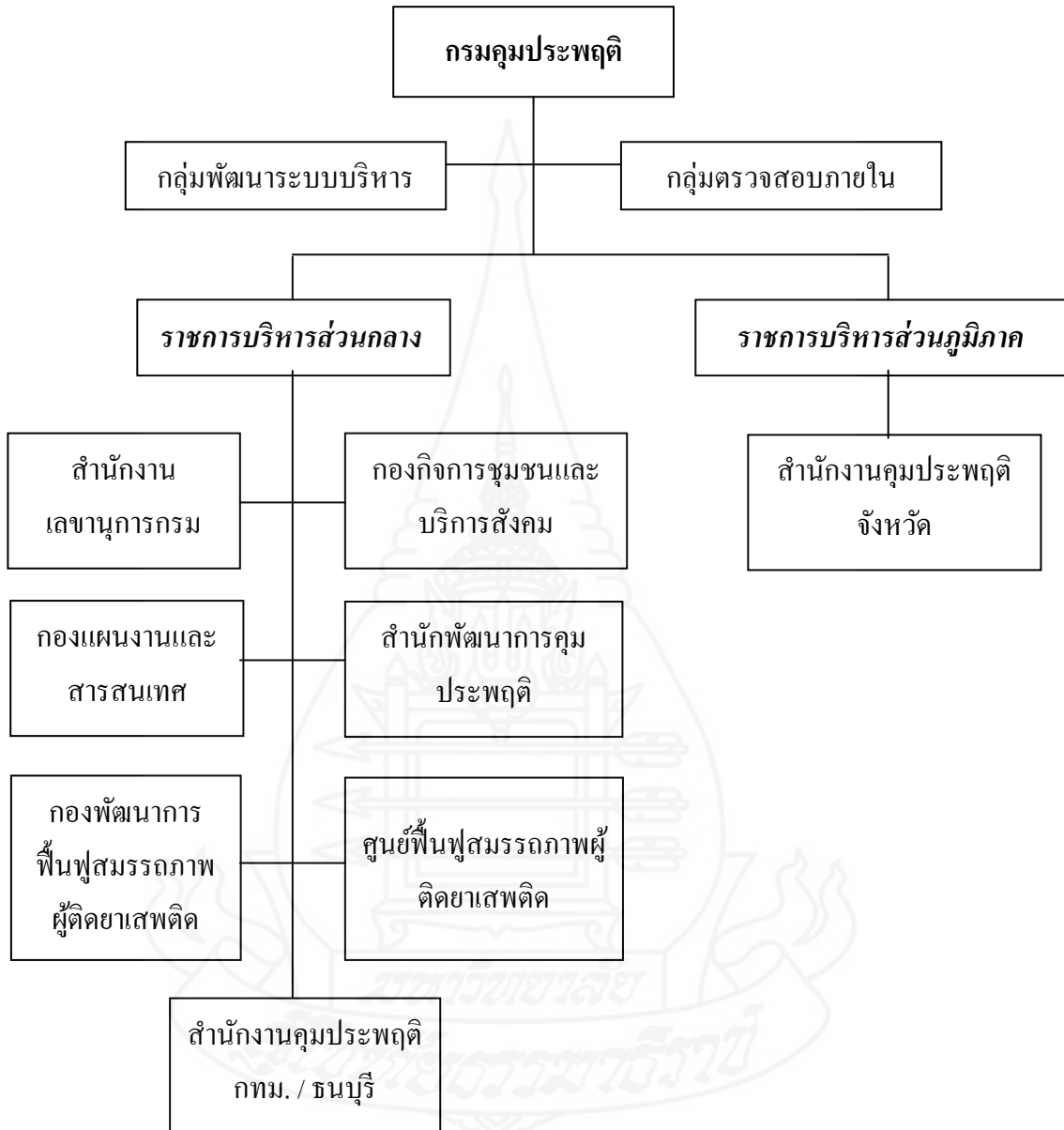
ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ
(ระยะหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545)



ภาพที่ 4.3 ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ (ระยะหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545)

(2) โครงสร้างระยะปรับเปลี่ยนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคถึงปัจจุบัน โครงสร้างนี้ เริ่มใช้เมื่อออกกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2551 ซึ่งเป็นโครงสร้างที่แตกต่างจากในอดีตโดยเป็นการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการ จากเดิมที่มีเพียงการบริหารราชการส่วนกลางเท่านั้น แต่ปัจจุบันได้กำหนดให้มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ซึ่งกำหนดให้สำนักงานคุมประพฤติจังหวัดเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานระดับกอง โดยกรมคุมประพฤติได้บริหารงานตามแผนผัง โครงสร้างนี้มาจนถึงปัจจุบัน

ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ
(ระยะปรับเปลี่ยนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค)



ภาพที่ 4.4 ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติ (ระยะปรับเปลี่ยนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค)

3) ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้าน
โครงสร้าง ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ
ด้าน โครงสร้าง

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
โครงสร้าง	<p>1. ระยะเริ่มต้น วันที่ 7 สิงหาคม 2522 เริ่มก่อตั้ง เป็นสำนักงานคุมประพฤติกลาง มีฐานะ เทียบเท่าหน่วยงานระดับกอง สังกัด สำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ มีการแบ่ง โครงสร้างและอัตรากำลัง ดังนี้ สำนักงานคุมประพฤติประจำศาล จังหวัด 36 แห่ง โดยแต่ละแห่งแบ่ง ออกเป็น 3 งาน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. งานสืบเสาะและรายงาน 2. งานควบคุมและสอดส่อง 3. งานธุรการ <p>2. ระยะก่อตั้งกรมคุมประพฤติ - ระยะ ก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545 วันที่ 15 มีนาคม 2535 สำนักงาน คุมประพฤติกลางได้รับการยกฐานะให้ เป็น “กรมคุมประพฤติ” ขึ้น ตามพระราช กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมคุม ประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 โดยมีโครงสร้าง ดังนี้</p>	<p>1. ระยะหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545 กรมคุมประพฤติได้แบ่ง โครงสร้างการบริหารงานตาม กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุม ประพฤติปี พ.ศ. 2545 ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สำนักงานเลขานุการกรม 2. กองกิจการชุมชนและบริการสังคม 3. กองแผนงานและสารสนเทศ 4. กองพัฒนาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติด ยาเสพติด 5. ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด 6. สำนักงานคุมประพฤติ กรุงเทพมหานคร 7. สำนักงานคุมประพฤติชลบุรี 8. สำนักงานคุมประพฤติภาค ๑-๕ 9. สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ <p>2. ระยะปรับเปลี่ยนจากการบริหาร ราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคถึง ปัจจุบัน</p>

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	1. สำนักงานเลขานุการกรม 2. กองกิจกรรมชุมชน 3. กองวิชาการและแผน 4. สำนักงานคุมประพฤติ กรุงเทพมหานคร 5. สำนักงานคุมประพฤติธนบุรี 6. สำนักงานคุมประพฤติภาค 1 – 9 โดยเป็นหน่วยงานบริหารราชการ ส่วนกลางเทียบเท่าระดับกอง แต่มีที่ตั้ง หน่วยงานอยู่ในส่วนภูมิภาค ซึ่งได้แบ่ง ความรับผิดชอบออกเป็น 1 งาน (งาน ชุรکار) 1 ฝ่าย (ฝ่ายคดีและกิจกรรม ชุมชน) และมีสำนักงานคุมประพฤติใน สังกัดจำนวน 76 แห่ง	กรมคุมประพฤติได้มีการปรับเปลี่ยน การบริหารราชการในปี พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีการแบ่งโครงสร้างการ บริหารออกเป็นสามกลางและส่วน ภูมิภาค ดังนี้ - <u>ราชการบริหารส่วนกลาง</u> 1. สำนักงานเลขานุการกรม 2. กองกิจการชุมชนและบริการสังคม 3. กองแผนงานและสารสนเทศ 4. กองพัฒนาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติด ยาเสพติด 5. ศูนย์ฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด 6. สำนักงานคุมประพฤติ กรุงเทพมหานคร 7. สำนักงานคุมประพฤติธนบุรี 8. สำนักพัฒนาการคุมประพฤติ - <u>ราชการบริหารส่วนภูมิภาค</u> มีสำนักงานคุมประพฤติจังหวัด จำนวน 75 แห่ง พร้อมทั้งกำหนดให้กลุ่มพัฒนาระบบ บริหาร ทำหน้าที่ในการพัฒนาการ บริหารของส่วนราชการ และกลุ่ม ตรวจสอบภายใน ทำหน้าที่หลักในการ ตรวจสอบการดำเนินงานภายในส่วน ราชการ รับผิดชอบงานขึ้นตรงต่อ

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
		<p>อธิบดีกรมคุมประพฤติ ทั้งนี้ ยังมีโครงสร้างหน่วยงานภายในที่จัดตั้งขึ้น โดยไม่ได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. สำนักผู้ตรวจราชการกรมคุมประพฤติ 2. สถาบันวิจัยและพัฒนา 3. ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 5. ศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคล 6. กลุ่มงานคุ้มครองจริยธรรม <p>โดยปัจจุบันศูนย์พัฒนาทรัพยากรบุคคล ได้มียกเลิกการจัดตั้งเป็นหน่วยงานภายใน โดยให้ยุบรวมกับกลุ่มงานวินัย และกลุ่มงานบริหารงานบุคคล สังกัดสำนักงานเลขาธิการกรม และจัดตั้งเป็นกองบริหารทรัพยากรบุคคลขึ้นเป็นหน่วยงานภายในมีฐานะเทียบเท่าหน่วยงานระดับกอง ส่วนโครงสร้างหน่วยงานภายในอื่น ๆ ยังคงดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน</p>

จากผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ด้านโครงสร้างในอดีตและปัจจุบัน ผู้ศึกษาพบว่า

(1) โครงสร้างในอดีตมีรูปแบบการจัดโครงสร้างแบบผสมผสาน โดยในระยะเริ่มต้นได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบตามหน้าที่ จัดตั้งขึ้นโดยแบ่งไปตามประเภทหรือ

หน้าที่การงาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าในแต่ละแผนกนั้นมีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้าง ซึ่งผลดีก่อนให้เกิดการได้คนมีความสามารถทำงานในแผนกนั้น ๆ ทั้งยังฝึกบุคคลในแผนกนั้น ๆ ให้มีความเชี่ยวชาญกับหน้าที่ของงานนั้นอย่างลึกซึ้ง สำหรับฝ่ายบริหารระดับสูงนั้นก็ก็เป็นเพียงแต่กำหนดนโยบายไว้กว้าง ๆ เพราะมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคอยป้อนข้อมูลที่ถูกต้องให้พิจารณาตัดสินใจและให้มีความผิดพลาดได้น้อยมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการที่กระทรวงยุติธรรมได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคุมประพฤติกลางขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ โดยกำหนดให้จัดโครงสร้างองค์กรในขณะนั้นตามภารกิจหน้าที่หลักของการคุมประพฤติ โดยในสำนักงานคุมประพฤติจะแบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 ภารกิจ คือ (1) งานสืบเสาะและรายงาน (2) งานควบคุมและสอดส่อง และ (3) งานธุรการ และในระยะก่อตั้งกรมคุมประพฤติ - ระยะก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545 ที่สำนักงานคุมประพฤติกลางได้รับการยกฐานะให้เป็นกรมคุมประพฤติ ก็มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารตามภารกิจหน้าที่เช่นเดียวกัน รวมถึงยังมีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบผสมผสานระหว่างการจัดแบบตามหน้าที่ และแบบสายงานหลัก ซึ่งเป็นการจัดรูปแบบโครงสร้างให้มีสายงานหลัก และมีการบังคับบัญชาจากบนลงล่างลดหลั่นเป็นขั้น ๆ จะไม่มีการสั่งการแบบข้ามขั้นตอนในสายงาน ซึ่งการจัดโครงสร้างแบบนี้เหมาะสมกับการขยายตัวของโครงสร้างกรมคุมประพฤติในอนาคต เพราะสามารถเพิ่มเติมหน่วยงานขึ้นมาอีกภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาอีกได้

(2) โครงสร้างในปัจจุบันมีรูปแบบการจัด โครงสร้างแบบเดิม คือการจัดโครงสร้างองค์กรแบบผสมผสานระหว่างการจัดแบบตามหน้าที่ และแบบสายงานหลัก โดยในระยะหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545 กรมคุมประพฤติได้แบ่งโครงสร้างการบริหารงานตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติปี พ.ศ. 2545 ตามข้อมูลข้างต้น นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดโครงสร้างแบบนี้ เป็นรูปแบบที่เข้าใจง่าย โดยมีการบังคับบัญชาตามสายงานเป็นขั้นตอน และมีผู้บริหารระดับสูงที่สามารถตรวจสอบการทำงานได้รวดเร็วจากผู้ได้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น นอกจากนั้นผู้ปฏิบัติงานได้คลุกคลีกับสภาพของปัญหาที่เป็นจริงและเกิดขึ้นเสมอ ทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ มีข้อมูลที่แน่นอน และสามารถตัดสินใจได้ถูกต้องรวดเร็ว ซึ่งส่งผลสะท้อนให้มีการปกครองบังคับบัญชาที่อยู่ในระเบียบวินัยได้ดี การติดต่อสื่อสารและการควบคุมการทำงานทำได้ง่าย ตลอดจนเมื่อต้องการจะเปลี่ยนรูปโครงสร้างขององค์กรก็สามารถที่จะเปลี่ยนได้ค่อนข้างสะดวก เพราะการจัดรูปแบบขององค์กรนี้ ไม่มีอะไรสลับซับซ้อนมากนัก แต่ขณะเดียวกันการจัดโครงสร้างรูปแบบนี้ ที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารแบบรวมอำนาจไว้ ณ จุดที่สูงที่สุดเพียงจุดเดียว โดยไม่มีการกระจายอำนาจในการบริหารให้ลดหลั่นลงไปตามลำดับชั้น ก็มักจะก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานได้ โดยเกิดการดำเนินงานที่ต้องรอการตัดสินใจจากบนลงล่าง ซึ่งทำให้การ

ดำเนินงานขาดความรวดเร็ว และคล่องตัวได้ และในช่วงระยะปรับเปลี่ยนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคจนถึงปัจจุบัน กรมคุมประพฤติได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการ ในปี พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็น ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้ศึกษาเห็นว่า การจัดโครงสร้างในช่วงนี้ เป็นการจัดโครงสร้างแบบเดิมที่ผ่านมา แต่มีการปรับเปลี่ยนโดยจัดโครงสร้าง แบบไม่รวมศูนย์หรือกระจายศูนย์ (decentralization/distributed) ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการดำเนินงานต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้จากการที่ กรมคุมประพฤติมีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างของสำนักงานคุมประพฤติที่จากเดิมเป็นหน่วยงาน ส่วนกลางแต่มีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค มาเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้มีอำนาจในการ ดำเนินการได้เอง ทำให้เกิดการทำงานที่สะดวก รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้าน โครงสร้างตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นสอดคล้องกัน โดยผู้ศึกษา ขอสรุปผลการศึกษาในภาพรวม ดังนี้

1) ระยะเริ่มแรกของการคุมประพฤติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงาน คุมประพฤติกลาง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับ กอง ดังนั้นการจัดโครงสร้างจึงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ

จากความเห็นข้างต้นผู้ศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่เห็นว่า ระยะเริ่มแรกของงาน คุมประพฤติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคุมประพฤติกลาง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงาน ตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง และมีหน่วยงานในต่างจังหวัดที่มีฐานะรอง ลงไปเรียกว่าสำนักงานคุมประพฤติประจำศาล มีผู้อำนวยการสำนักงานคุมประพฤติกลางเป็น ผู้บริหารระดับต้น

2) การจัดโครงสร้างในช่วงที่เริ่มก่อตั้งเป็นกรมคุมประพฤติ ก็จะมีการจัด โครงสร้างในลักษณะที่คล้ายกับหน่วยงานระดับกรมทั่วไป คือ มีอธิบดีกรม เป็นหัวหน้าส่วน ราชการ มีรองอธิบดี เลขานุการกรม ผู้อำนวยการกอง และมีหน่วยงานในต่างจังหวัด คือ สำนักงาน คุมประพฤติประจำศาล ที่มีฐานะเทียบเท่าแผนก หรือฝ่าย

จากความเห็นข้างต้นผู้ศึกษาพบว่า ในช่วงที่ได้รับการยกฐานะเป็นกรมคุม ประพฤติ สังกัดกระทรวงยุติธรรม โครงสร้างในระยะนี้มีลักษณะการจัดโครงสร้างคล้ายกับ หน่วยงานระดับกรมทั่วไป กล่าวคือ มีอธิบดีกรม เป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีรองอธิบดี เลขานุการ กรม ผู้อำนวยการกอง และมีในต่างจังหวัด คือ สำนักงานคุมประพฤติประจำศาล ที่มีฐานะเทียบเท่า แผนก หรือฝ่ายในระยะแรก เนื่องจากเป็นการดำเนินงานที่รวดเร็วจึงเป็นข้อจำกัดในการจัด บุคลากร และระดับตำแหน่งของบุคลากรในขณะนั้นยังไม่สูงมากนัก ดังนั้น สำนักงานบางแห่งจึงมี

หัวหน้าที่ดำรงตำแหน่งในระดับ ซี 5 เป็นหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ซึ่งเมื่อเทียบกับหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดในส่วนราชการอื่น ส่วนใหญ่จะอยู่ในระดับ ซี 8 ถึง ซี 9

3) การจัดโครงสร้างในปัจจุบัน ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ข้อมูลเห็นสอดคล้องกัน ผู้ศึกษาขอก้าวในภาพรวมดังนี้

“...การจัดโครงสร้างในปัจจุบันไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตเท่าใดนัก ยังคงยึดโครงสร้างเดิมเป็นหลัก และทำการขยายกลุ่มงานเป็นการภายในเพิ่มขึ้นภายใต้โครงสร้างเดิม...”

“...การจัดโครงสร้างในปัจจุบัน ของกรมคุมประพฤติได้มีการนำภารกิจมาวิเคราะห์ และมีการปรับโครงสร้างภายในเป็นระยะ ๆ...”

“...ในปัจจุบันการจัดโครงสร้างของกรมคุมประพฤติได้มีการ ทบทวนภารกิจในความรับผิดชอบและเน้นให้ชุมชนและหน่วยงานภาคีเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน...”

จากความเห็นข้างต้นผู้ศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่มองว่ากรมคุมประพฤติมีการปรับโครงสร้างและอัตรากำลังเป็นระยะ ๆ โดยปรับเพิ่มหน่วยงานระดับกอง หน่วยงานระดับกลุ่ม และกำหนดตำแหน่งเพิ่มขึ้นใหม่ทั้งระดับสูงและระดับปฏิบัติ และหลังจากนั้นยังคงมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้าง แต่ยังคงยึดโครงสร้างเดิมเป็นหลัก ซึ่งเป็นการขยายหน่วยงานเพิ่ม และขอกรอบอัตรากำลังเพิ่ม เพื่อรองรับภารกิจงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในช่วงหลังการปฏิรูประบบราชการ ปี 2545 กรมคุมประพฤติก็ได้มีการปรับโครงสร้างตามภารกิจงานอีกครั้ง เช่น ปรับปรุงกองวิชาการขึ้นเป็นสำนักพัฒนาการคุมประพฤติ กำหนดหน่วยงานระดับกองขึ้นใหม่เพื่อดูแลด้านการบังคับบำบัดผู้ติดยาเสพติด คือ กองพัฒนาการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ส่วนหน่วยงานระดับจังหวัดได้มีการปรับโครงสร้างโดยยกฐานะจากหน่วยงานระดับกลุ่มเป็นหน่วยงานระดับกอง และจากที่เคยเป็นหน่วยงานที่เป็นราชการบริหารส่วนกลางแต่มีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค ก็ปรับเปลี่ยนเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค เพื่อให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจและยกระดับตำแหน่งหัวหน้าสำนักงานคุมประพฤติจังหวัดให้เทียบเท่าหน่วยงานระดับกอง โดยการบริหารจัดการบางส่วนขึ้นตรงกับผู้ว่าราชการจังหวัด โดยโครงสร้างดังกล่าวยังคงใช้มาตลอดจนถึงปัจจุบัน

และยังมีผู้สัมภาษณ์บางรายได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างที่มุ่งเน้นตำแหน่งของบุคลากร โดยเห็นว่า การจัดโครงสร้างของกรมคุมประพฤติในปัจจุบันมุ่งเน้นการขยายโครงสร้างกลุ่มงานเพื่อรองรับการเติบโตของบุคลากรในองค์กรมากขึ้น ซึ่งส่งผลให้การจัดสรรทรัพยากรในด้านต่าง ๆ ไม่เพียงพอ เนื่องจากต้องดำเนินการภายใต้การบริหารจัดการทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ที่เป็นเช่นนั้นเนื่องจากกรมคุมประพฤติต้องการสร้างขวัญกำลังใจให้กับบุคลากรของกรมฯ แต่ติดขัดเรื่องของตำแหน่งทางการบริหารที่มีไม่เพียงพอต่อบุคลากร จึงจำเป็นต้องตั้งหน่วยงานขึ้นเป็นการภายใน เพื่อให้บุคลากรที่มีความรู้ความสามารถและประสบการณ์ในการทำงานสูง ได้มีบทบาทในการบริหารงานในฐานะผู้บริหารระดับกลุ่มและระดับกอง อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กรมคุมประพฤติจะพยายามขยายโครงสร้างกลุ่มงานเพื่อรองรับการเติบโตของบุคลากรดังกล่าว แต่ก็ยังไม่สามารถที่จะกำหนดระดับตำแหน่งให้เทียบเท่ากับผู้บริหารระดับกลุ่มและระดับกองตามโครงสร้างที่ควรจะเป็นได้

4.2.2 ผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ด้านอำนาจหน้าที่ ดังนี้

ตารางที่ 4.2 แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ
ด้านอำนาจหน้าที่

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
อำนาจ หน้าที่	<p>1. ระยะเริ่มต้น</p> <p>เดิมงานคุมประพฤติเป็นอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการของสำนักงานคุมประพฤติกลาง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานที่สนับสนุนงานศาลยุติธรรม โดยมีอำนาจหน้าที่ในการติดตามสืบเสาะ สอดส่องความประพฤติผู้กระทำผิดที่ศาลสั่งคุมความประพฤติ ตามที่ได้รับมอบหมาย</p>	<p>1. ระยะหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545</p> <p>(1) ดำเนินการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไข ฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>(2) ดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดในระบบบังคับรักษาตาม</p>

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	<p>2. ระยะก่อตั้งกรมคุมประพฤติ</p> <p>พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 ได้กำหนดให้กรมคุมประพฤติดำเนินการที่ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ จัดทำ และประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บท กระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด ดำเนินการเกี่ยวกับการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไขฟื้นฟู และสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา ปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี 	<p>กฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด</p> <ol style="list-style-type: none"> ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไข ฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด เสริมสร้าง สนับสนุน และประสานงานให้ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมและเป็นเครือข่ายในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย <p>2. ระยะปรับเปลี่ยนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคถึงปัจจุบัน</p> <p>กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ พ.ศ. 2551 กำหนดให้กรม</p>

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	มอบหมาย	คุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้
	<p>3. ระยะก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545</p> <p>โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงสาระสำคัญในภารกิจภาพรวมของกรมคุมประพฤติไปจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 แต่อย่างใด เพียงแต่กรมคุมประพฤติได้มีการขอให้บัญญัติอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเลขานุการกรมเกี่ยวกับการฝึกอบรม เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 ไม่ได้กำหนดเรื่องนี้เอาไว้ทำให้กรมฯ ไม่มีอำนาจในการฝึกอบรม ทำให้การพัฒนาบุคลากรของกรมคุมประพฤติไม่เป็นไปอย่างต่อเนื่องและขาดการพัฒนาที่เป็นระบบ จึงจำเป็นต้องแก้ไขพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535 ประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543 มาตรา 8 จ. มีผลบังคับให้ “การแบ่งส่วนราชการในสำนักงานเลขานุการคณะรัฐมนตรี กรม หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่น</p>	<p>1. ดำเนินการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ ผู้กระทำผิดในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด</p> <p>2. ดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้เสพยาติ</p> <p>3. ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไข ฟื้นฟู และสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน</p> <p>4. พัฒนาระบบ รูปแบบและวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน</p> <p>5. จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัดติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด</p> <p>6. เสริมสร้าง สนับสนุน และประสานงานให้ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบเครือข่ายยุติธรรมชุมชนหรือรูปแบบ</p>

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	<p>และมีฐานะเป็นกรมให้ออกเป็น กฎกระทรวง” จึงได้ออกกฎกระทรวง แบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ พ.ศ. 2544 โดยกำหนดให้กรมคุมประพฤตินี้ อำนาจหน้าที่ตามเดิม (ตามพระราช กฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ กรมคุม ประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2535) โดยให้สำนักงานเลขาธิการกรม ซึ่งเดิมมี อำนาจหน้าที่จัดระบบงานและบริหารงาน บุคคลของกรม ยกเว้นการฝึกอบรม ให้มี อำนาจรวมถึงการฝึกอบรม ตลอดจนการ พัฒนาบุคลากรของกรมด้วย ทั้งนี้ เพื่อให้ กรมคุมประพฤติสามารถพัฒนาบุคลากร ให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและ เกิดประสิทธิผลสูงสุดต่อไป โดย กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุม ประพฤติ พ.ศ. 2544 กำหนดให้กรม คุมประพฤตินี้มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการ ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วย วิธีดำเนินการคุมความประพฤติตาม ประมวลกฎหมายอาญา 	<p>อื่นในการป้องกันสังคมจาก อาชญากรรม การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และผู้ที่อยู่ในกระบวนการคุมประพฤติ ของกรม</p> <ol style="list-style-type: none"> ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมาย กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรี มอบหมาย

ตารางที่ 4.2 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	<p>2. พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด</p> <p>3. ดำเนินการเกี่ยวกับการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและสอดส่อง แก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา</p> <p>4. ปฏิบัติราชการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรมหรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย</p>	

ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านอำนาจหน้าที่ในอดีตและในปัจจุบัน ผู้ศึกษาพบว่า อำนาจหน้าที่ในอดีตกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการติดตามสืบเสาะ สอดส่องความประพฤติผู้กระทำผิดที่ศาลสั่งคุมความประพฤติ ตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันไม่ได้แตกต่างจากในอดีตเท่าใดนัก เพียงแต่เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากในอดีตเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการดำเนินงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการสืบเสาะ สอดส่อง และแก้ไขฟื้นฟูสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติ

ตามประมวลกฎหมายอาญา เช่นเดียวกัน แต่เพิ่มเติมในเรื่องของการสืบเสาะ สอดส่อง และแก้ไข ฟืนฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาตัดสินของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด และจากที่มีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ปัจจุบันกรมคุมประพฤติก็ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน และนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษโดยให้ออกจากคุกมาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติ ผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545 และการสงเคราะห์ภายหลังปล่อย โดยการจัดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคม แทนค่าปรับ ทั้งนี้ ผู้ศึกษามองว่าอำนาจหน้าที่ในการคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติไม่ว่าในอดีตหรือปัจจุบันล้วนแล้วต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดและรองรับการปฏิบัติงานคุมประพฤติทั้งสิ้น เนื่องจากว่า งานคุมประพฤติเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามคดีที่มีผู้กระทำผิด ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงาน และต้องปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายที่กำหนดไว้

และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ด้านอำนาจหน้าที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหมดให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า “... กรมคุมประพฤติมีการบริหารการพัฒนาการด้านอำนาจหน้าที่อย่างต่อเนื่อง...”

โดยจากความคิดเห็นดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่าการคุมประพฤติมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนดตั้งแต่ก่อนเป็นกรม จนกระทั่งเริ่มก่อตั้งเป็นกรมคุมประพฤติที่มีหน้าในการดำเนินงานด้านการสืบเสาะและพินิจ ด้านการควบคุมและสอดส่อง และต่อมาได้เพิ่มงานกิจกรรมชุมชนเข้ามาเพื่อให้มีการนำชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้กระทำผิด และต่อมาในช่วงปี 2544 เป็นต้นมาได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติให้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้กระทำผิดที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากเดิมที่มีเฉพาะผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ก็ได้เพิ่มภารกิจให้มีการคุมความประพฤติเด็กและเยาวชน คุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษจำคุก ตลอดจนการดำเนินการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังได้รับการปล่อยตัวจากกรมราชทัณฑ์ และภายหลังจากพ้นการคุมความประพฤติ ทั้งนี้ กรมคุมประพฤติได้มีการบริหารการพัฒนาในด้านนี้อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานคุมประพฤติน่ามากยิ่งขึ้น

4.2.3 ผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ด้านกระบวนการดำเนินงาน ดังนี้

ตารางที่ 4.3 แสดงผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ
ด้านกระบวนการดำเนินงาน

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
กระบวนการดำเนินงาน	<p>1. ระยะเวลาเริ่มต้น กระบวนการดำเนินงานกรมคุมประพฤติ ที่นำมาใช้ช่วงแรกเริ่มนั้นได้นำการคุม ประพฤติผู้ใหญ่มาใช้ ซึ่งมี 2 กระบวนการ คือ งานสืบเสาะและรายงาน และงาน ควบคุมและสอดส่อง โดยมีการ ดำเนินงานดังนี้</p> <p>1.1 งานสืบเสาะและรายงาน เป็น ขั้นตอนในการสืบเสาะและประมวล ข้อเท็จจริง สิ่งแวดล้อมต่าง ๆ เกี่ยวกับตัว จำเลย เช่น อายุ ประวัติการศึกษา การ ทำงาน การรับราชการทหาร สถานภาพ สมรส ประวัติการกระทำ ความผิด ลักษณะของความผิดและพฤติการณ์ใน การกระทำผิดที่กระทำในปัจจุบัน เป็นต้น</p>	<p>1. ระยะเวลาหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการใน ภาพรวมครั้งใหญ่ ทำให้กรมคุม ประพฤติเป็นหน่วยงานหลักในการคุม ประพฤติผู้กระทำผิดทั้งระบบครบ วงจร ทั้งในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นการ พิจารณาคดีของศาลและภายหลังมีคำ พิพากษาของศาล ตลอดจนการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟู สมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 โดยมีกระบวนการดำเนินงานที่เพิ่มขึ้น จากงานสืบเสาะและพินิจ งานควบคุม และสอดส่อง และงานกิจกรรมชุมชน ดังนี้</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	<p>แล้วนำข้อมูลเหล่านั้นทั้งหมดไปวิเคราะห์และทำรายงานเสนอต่อศาล เพื่อประกอบดุลพินิจของศาลในการพิพากษาคดี ในรายงานที่เสนอต่อศาลนั้น พนักงานคุมประพฤติจะต้องแสดงความเห็นและข้อเสนอแนะด้วยว่า ศาลควรจะใช้มาตรการชนิดใดกับผู้กระทำผิดคนนั้น จึงจะเหมาะสม เช่น ลงโทษจำคุกหรือรอการลงโทษ โดยมีเงื่อนไขเพื่อคุมความประพฤติ เป็นต้น</p> <p>1.2 งานควบคุมและสอดส่อง เป็นขั้นตอนในการควบคุมสอดส่อง ดูแลว่ากล่าวตักเตือนและช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่ศาลมีคำสั่งให้คุมความประพฤติไว้ เพื่อให้ผู้กระทำผิดปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนดไว้และเพื่อมิให้กระทำความผิดซ้ำอีก ในการปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ พนักงานคุมประพฤตินี้หน้าที่จะรับการรายงานตัวจากผู้ถูกคุมความประพฤติตามกำหนดเวลาที่ศาลสั่ง และออกไปสอดส่อง ณ ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงานของผู้ถูกคุมความประพฤติ เป็นต้น และจะต้องรายงานผลการคุมความประพฤติให้ศาลทราบเป็นระยะ นอกจากนี้ในกรณีที่ผู้ถูกคุมความประพฤติฝ่าฝืนเงื่อนไข</p>	<p>1.1 การฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดแบบบังคับรักษา เป็นขั้นตอนที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 โดยผู้เสพและผู้ติดยาเสพติดที่ถูกตำรวจจับกุมจะได้รับโอกาสที่จะได้รับการบำบัดรักษาโดยปฏิบัติแยกเช่นผู้ป่วยมิใช่อาชญากร โดยตำรวจจะต้องนำตัวผู้ต้องหาส่งตัวต่อศาลโดยเร็ว เพื่อให้พิจารณาสั่งการให้มีการตรวจพิสูจน์และจัดทำแผนบำบัดฟื้นฟูที่เหมาะสมโดยคณะอนุกรรมการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ซึ่งจะมีอยู่ทั่วประเทศประกอบด้วย อัยการ แพทย์ นักจิตวิทยา นักสังคมสงเคราะห์ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีพนักงานคุมประพฤติเป็นเลขานุการ โดยทางอัยการจะชะลอการฟ้องไว้ก่อน หากผลการบำบัดรักษาเป็นไปด้วยดี คณะอนุกรรมการฯ จะเสนอให้มีการยุติคดี โดยถือว่าผู้เสพพ้นจากการกระทำผิด โดยไม่มีประวัติติดตัวว่าเคยต้องโทษมาก่อน เรื่องการจัดการกับปัญหายาเสพติดนี้เป็นนโยบายสำคัญประการหนึ่ง</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	<p>หรือกระทำความผิดขึ้นใหม่ พนักงานคุมประพฤติจะต้องรายงานให้ศาลทราบเพื่อมีคำสั่งหรือดำเนินการตามที่เห็นสมควรต่อไป</p> <p>2. ระยะเวลาตั้งกรมคุมประพฤติ</p> <p>เมื่อการดำเนินงานคุมประพฤติประสบความสำเร็จจึงได้มีการเปลี่ยนฐานะจากสำนักงานคุมประพฤติกลางเป็นกรมคุมประพฤติ สังกัดกระทรวงยุติธรรม โดยมีการเพิ่มกระบวนการงานกิจกรรมชุมชนขึ้นมา เพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้กระทำผิดเพื่อคืนคนดีสู่สังคม โดยกระบวนการงานคุมประพฤติในระยะนี้มีดังนี้</p> <p>2.1 งานสืบเสาะและพินิจ เป็นขั้นตอนก่อนศาลพิพากษาซึ่งดำเนินการโดยการแสวงหาและประมวลข้อเท็จจริงเกี่ยวกับประวัติภูมิหลัง สภาพความผิด สาเหตุแห่งการกระทำผิด และเหตุอันควรปราณีของจำเลย เพื่อนำมาวิเคราะห์และเสนอข้อมูลพร้อมความเห็นเกี่ยวกับความสามารถของจำเลยในการปรับปรุงแก้ไขฟื้นฟูตนเองด้วยวิธีการคุมความประพฤติเป็นรายงานต่อศาลเพื่อที่ศาลจะได้ใช้ดุลพินิจในการพิพากษาคดี นอกจากนั้น</p>	<p>ของรัฐบาลในการเอาชนะปัญหาเสพติดโดยดำเนินการอย่างครบวงจร ทั้ง ป้องกัน ปราบปราม และบำบัดรักษาเพื่อให้สามารถตัดวงจรผู้เสพออกจากผู้ค้าทำให้สามารถแก้ปัญหาเสพติดได้อย่างมีประสิทธิภาพ การบำบัดฟื้นฟูผู้เสพเสพติดด้วยวิธีการบังคับรักษาเมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศนี้ถือเป็น “ภารกิจร่วมของสังคมและคนไทย” ที่จะต้องมีการ “รวมพลังระดับชาติ” มาดำเนินการโดยมีกรมคุมประพฤติเป็นแกนหลักในการประสานการจัดการ เพราะจะทำให้นโยบายแยกผู้เสพออกจากผู้ค้ายาเสพติดเพื่อเป็นแนวร่วมของภาครัฐและกลับตัวเป็นคนดีสู่สังคมประสบความสำเร็จและจะทำให้บรรดาคดียาเสพติดกว่าครึ่งหนึ่ง (ส่วนที่เป็นผู้เสพ) ที่จะเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมตามรูปแบบที่เป็นอยู่ขณะนี้เบี่ยงเบนออกไปสู่ช่องทางกระบวนการยุติธรรมทางเลือกที่เกิดขึ้นใหม่ตามผลแห่งกฎหมาย ผลที่ตามมาคือกระบวนการยุติธรรมจะคล่องตัวขึ้น ปัญหา “คนล้นคุก”</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	<p>การสืบเสาะและพินิจยังมีประโยชน์ต่อการวางแผนแก้ไขผู้กระทำผิดภายหลังจากที่ศาลมีคำพิพากษาให้คุมความประพฤติจำเลย</p> <p>2.2 งานควบคุมและสอดส่อง เป็นขั้นตอนเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้คุมความประพฤติผู้กระทำผิดแล้ว เป็นการปฏิบัติต่อ ผู้กระทำผิด ซึ่งศาลเห็นสมควรให้รอกการกำหนดโทษ หรือรอกการลงโทษจำคุกและกำหนดเงื่อนไขเพื่อ คุมความประพฤติไว้ก่อนที่จะปล่อยให้ผู้กระทำผิดกลับไปใช้ชีวิตในสังคม โดยมีพนักงานคุมประพฤติคอยควบคุมดูแลให้ผู้กระทำผิด (ผู้ถูกคุมความประพฤติ) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด นอกจากนั้น พนักงานคุมประพฤดียังจะทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ ตักเตือน และช่วยเหลือผู้ถูกคุมความประพฤติให้สามารถทำหน้าที่ของตนเองในสังคมได้ โดยสามารถเป็นผู้นำครอบครัว หรือสมาชิกครอบครัวที่ดี มีความรับผิดชอบ ประกอบอาชีพสุจริต ไม่ก่อความเดือดร้อนให้ชุมชนและกลับไปกระทำความผิดอีก</p>	<p>จะบรรเทาลงไป และอาจต้องมีการจัดสรรทรัพยากรใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับระบบทางไหลของคดีที่เปลี่ยนแปลงไป</p> <p>1.2 การคุมประพฤติเด็กและเยาวชน โดยในปัจจุบันพบว่าปริมาณเด็กและเยาวชนที่กระทำความผิดและต้องถูกส่งเข้าสู่สถานพินิจ มากยิ่งขึ้น และแม้จะหาวิธีการแก้ปัญหาอย่างไรก็ไม่ทันกับปริมาณคดีที่เพิ่มมากขึ้นเกินกว่าจะรองรับได้ รัฐบาลจึงเล็งเห็นว่าวิธีการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ภายในชุมชนโดยการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งกรมคุมประพฤติดำเนิน การอยู่นั้นเป็นสิ่งที่ดีมีประโยชน์และน่าจะนำมาใช้กับผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนได้ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้กรมคุมประพฤติ เข้ามารับผิดชอบในการขยายงานด้านการแก้ไขฟื้นฟู ผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน นอกเหนือจากภารกิจเดิมที่ยังต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่องควบคู่กันไป</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	<p>2.3 งานกิจกรรมชุมชน เป็นหน้าที่หนึ่งของพนักงานคุมประพฤติในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยการนำชุมชนและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ได้แก่ ประชาชนในชุมชน สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา สถาบันการปกครอง และองค์กรอื่น เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดให้สามารถดำเนินชีวิตและปรับตัวเข้ากับสังคมได้ โดยสังคมเองก็ยอมรับและเปิดโอกาสให้ผู้ที่พลัดได้กลับตนเป็นสมาชิกที่ดีของชุมชนได้อีกครั้งหนึ่ง ซึ่งการดำเนินงานกิจกรรมชุมชนในปัจจุบันมี 4 ด้าน ได้แก่ งานด้านการพัฒนาการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด, งานด้านการสงเคราะห์ผู้กระทำผิด, งานด้านบริการสังคมซึ่งเป็นการจัดให้ผู้ถูกคุมความประพฤติทำงานบริการสังคมหรือสาธารณประโยชน์ และงานด้านการสนับสนุนให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในโครงการอาสาสมัครคุมประพฤติกระทรวงยุติธรรม</p>	<p>1.3 การคุมประพฤติในชั้นชะลอการฟ้อง เป็น “กระบวนการยุติธรรมทางเลือก” มิติใหม่ของกระบวนการยุติธรรมอีกช่องทางหนึ่ง ซึ่งพนักงานอัยการสามารถใช้วิธีการชะลอการฟ้องผู้กระทำผิดในคดีที่มีโทษเล็กน้อยและผู้กระทำผิดที่กระทำไปโดยพลั้งพลาดมิได้เป็นผู้ร้ายโดยกมลสันดาน โดยสามารถกำหนดเงื่อนไขหลากหลาย ก่อนจะส่งไปฟ้องคดีการดำเนินการหรือบรรเทาความเสียหายอื่น ๆ ได้เด็ดขาด เช่น ให้มีการชดเชยค่าเสียหาย และ การทำงานบริการสังคม การยินยอมที่จะปรับพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องและสามารถใช้วิธีการคุมประพฤติควบคู่ไปด้วย มาตรการดังกล่าวนี้สามารถแก้ปัญหาการกระทำ ความผิดบางอย่างที่ไม่ควรเอาผู้ต้องหาไปจำคุกเสรีภาพในเรือนจำ เช่น เรื่องการกระทำผิดโดยประมาท การกระทำ ความผิดระหว่างบุคคลในครอบครัว เป็นต้น ซึ่งจะสามารถช่วยแก้ปัญหาสังคมได้ และลดภาระของกระบวนการยุติธรรมได้อีกด้วย</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
	<p>3. ระยะก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545</p> <p>ระยะนี้ กรมคุมประพฤติยังคงมีกระบวนการในการปฏิบัติปฏิบัติงานคุมประพฤติเช่นเดิม โดยเป็นการปฏิบัติงานที่เกี่ยวกับงานสืบเสาะและพินิจ งานควบคุมและสอดส่อง และงานกิจกรรมชุมชน ซึ่งลักษณะงานยังคงเดิมไม่มีการเปลี่ยนแปลงใด ๆ จนกระทั่งหลังการปฏิรูประบบราชการ ปี 2545 ที่กรมคุมประพฤติจึงมีภารกิจงานด้านอื่น ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย</p>	<p>1.4 การคุมประพฤติในชั้นพักการลงโทษและลดวันต้องโทษ เป็นกระบวนการที่นำมาใช้กับนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษและปล่อยตัวกลับสู่ชุมชนซึ่งสมควรอยู่ภายใต้การสอดส่องดูแลของพนักงานคุมประพฤติในช่วงเวลาหนึ่ง เพื่อประคับประคองให้สามารถปรับตัวเข้าสู่สังคมได้อย่างปกติสุข ซึ่งภารกิจนี้เคยอยู่ในความดูแลของกรมราชทัณฑ์ แต่ปัจจุบันมาอยู่ในความดูแลของกรมคุมประพฤติ ซึ่งกรมคุมประพฤติต้องดูแลให้นักโทษที่ได้รับการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษสามารถกลับคืนสู่สังคมและสามารถใช้ชีวิตอยู่ร่วมกับบุคคลอื่นได้ ทั้งนี้เนื่องด้วยบุคคลเหล่านี้บางคนใช้ชีวิตอยู่ในเรือนจำเป็นเวลานาน ดังนั้น เมื่อกลับมาสู่สังคมภายนอกจึงไม่อาจปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้ และเป็นโอกาสที่ทำให้ต้องวนเวียนกลับมาสู่เรือนจำอีก ทั้ง ๆ ที่พวกเขาไม่ได้ต้องการจะให้เป็นอย่างนั้น</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
		<p>กรมคุมประพฤติจึงต้องสร้างกระแสให้ชุมชน สังคม ยอมรับการกลับคืนมาของบุคคลเหล่านี้ อีกทั้งต้องให้การช่วยเหลือสงเคราะห์ให้เขาสามารถช่วยเหลือตนเองได้โดยการประสานกับหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน ชุมชนและครอบครัวของบุคคลเหล่านั้นในการสร้างโอกาสทั้งด้านการประกอบอาชีพ การศึกษา การดำรงชีวิตในด้านต่าง ๆ อย่างต่อเนื่องตลอดไป</p> <p>1.5 การแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิด เป็นภารกิจงานที่กรมคุมประพฤติต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้น คงไม่อาจปฏิเสธได้ว่า หัวใจหลักสำคัญของภารกิจงานทุกด้านที่รับมาดำเนินการอยู่ที่การแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 10 กรกฎาคม 2544 ที่มอบหมายให้กรมคุมประพฤติรับผิดชอบงานสงเคราะห์ภายหลังปล่อย (Aftercare) ซึ่งถือเป็นภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากงานสงเคราะห์ผู้ที่อยู่ระหว่างการคุมประพฤติ ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่า กรมคุมประพฤติจะทำงานในด้านการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
		<p>ผู้กระทำผิดอย่างครบวงจร ซึ่งถือเป็นการลงทุนกับทรัพยากรบุคคลให้กับกลุ่มคนที่พลั้งพลาดไปด้วยผลงานที่คุ้มค่าต่อสังคมในระยะยาวและเป็นไปอย่างยั่งยืน ดังนั้น ภารกิจในการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดที่ต้องดำเนินต่อไปในอนาคตจะต้องมีการพัฒนา และนำมามาตรการใหม่ ๆ เข้ามาใช้กับผู้กระทำผิดอย่างเป็นรูปธรรมมากขึ้น อาทิเช่น การนำเทคนิควิธีการทางจิตวิทยาในแนวทางใหม่ ๆ มาปรับใช้ การนำครอบครัวเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด การจัดให้มีศูนย์พัฒนาจิตนิสัย (Day Center) การจัดตั้ง บ้านคุมประพฤติ (Probation Hostel) และการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดและนักโทษที่ได้รับการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษให้สามารถขึ้นหยัดอยู่ในสังคมได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่ทำทนายกรมคุมประพฤติเป็นอย่างมาก แต่กรมคุมประพฤติก็จะต้องทำงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายอย่างเต็มความสามารถ เพื่อให้บรรลุถึงเจตนารมณ์ที่กำหนดไว้</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
		<p>1.6 การนำเสนอนวัตกรรมในกระบวนการยุติธรรม เช่น การนำเอาแนวทางเรื่อง “กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์” (Restorative Justice) มาปรับใช้มากขึ้นโดยเปิดกระบวนการยุติธรรมให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชน มีส่วนร่วมในการยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยมีได้มุ่งเน้นการแก้แค้นทดแทนแก่ผู้กระทำความผิด (Retribution) แต่เน้นการทำให้ทุกฝ่ายสามารถกลับคืนจากสภาพที่ถูกกระทบจากอาชญากรรมสู่สภาพที่ดีดั้งเดิม (Restoration) โดยกรมคุมประพฤติอาจร่วมหาทางออกโดยจัดให้มีการประชุมผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อหาทางออกที่เหมาะสมและจัดให้มีมาตรการรองรับสำหรับผู้กระทำความผิด โดยมีรูปแบบการให้บริการที่หลากหลาย ซึ่งมาตรการ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การเหล่านี้อาจนำไปใช้ในชั้นชะลอการฟ้องในความผิด เช่น การขั้บรถโดยประมาท หรือความรุนแรงในครอบครัว ดังเช่น รูปแบบที่สื่อมวลชนเรียกว่า “โรงซ่อมสามี” คือใช้เงื่อนใจการบำบัดรักษาและปรับพฤติกรรมกับผู้ชายในคดีเกี่ยวกับความรุนแรงใน

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
		<p>ครอบครัวที่มีอยู่มากมายในสังคมไทย แทนการลงโทษจำคุก ฯลฯ</p> <p>2. ระเบียบเปลี่ยนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคถึงปัจจุบัน</p> <p>เดิมกระบวนการบริหารงานของกรมคุมประพฤติใช้วิธีการบริหารราชการแบบรวมศูนย์อยู่ในส่วนกลาง ทั้งการอนุมัติ อนุญาต วินิจฉัย สั่งการ ในเรื่องต่างๆ แต่ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการ กรมคุมประพฤติได้ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารภาครัฐแนวใหม่ โดย กรมคุมประพฤติได้มีการปรับบทบาทภารกิจ และกลยุทธ์ให้ภาคเอกชน ได้นำอาสาสมัครคุมประพฤติและเครือข่ายยุติธรรมชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมในภารกิจต่างๆ ได้แก่ การแก้ไขฟื้นฟู ผู้กระทำผิด การจัดตั้งศูนย์ประสานงานอาสาสมัครคุมประพฤติเพื่อให้บริการแก่ผู้กระทำผิดในชุมชน การปฏิบัติในสำนักงานได้แก่ ให้คำแนะนำปรึกษา</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
		<p>ต่างๆ เป็นต้น และมีการส่งถ่ายอำนาจในการบริหารจัดการลงไปสู่หน่วยงานระดับจังหวัดให้มีอำนาจในการจัดการด้านต่างๆ เช่น การวินิจฉัยสั่งการ อนุญาต อนุมัติ อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดการปฏิบัติงานแบบเบ็ดเสร็จ เกิดความรวดเร็วและคล่องตัว สนองตอบความต้องการของประชาชนมาก อีกทั้งยังมีการบูรณาการกับจังหวัดหรือหน่วยงานอื่น ได้อย่างคล่องตัว ตลอดจนให้ผู้บริหารหน่วยงานของกรมคุมประพฤติระดับจังหวัดมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการบริหารตามแผนงาน แผนเงิน แผนคนอย่างมีเอกภาพ ภายในขอบข่ายงานที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการประจำจังหวัด และได้รับมอบอำนาจในการวินิจฉัย ตัดสินใจ อนุมัติ อนุญาตเกี่ยวกับงานในความรับผิดชอบหรือเบ็ดเสร็จตามขอบเขตของกฎหมายที่จะดำเนินการได้ มีอำนาจสั่งการ มอบหมายงานกำกับ ตรวจสอบ ให้คำปรึกษาแนะนำ เร่งรัด</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
		<p>งาน ติดตามผลการปฏิบัติงาน ผู้ได้บังคับบัญชา ทั้งนี้ กระบวนการบริหารงานคุมประพฤติหลักที่สำคัญในด้านต่าง ๆ เช่น งานสืบเสาะและพินิจ งานควบคุมและสอดส่อง ฯลฯ กรมคุมประพฤติก็ยังคงดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันอีกทั้ง ยังมีภารกิจงานใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้นมา ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) งานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ที่มุ่งเน้นการแก้ไขปัญหายาเสพติดโดยแยกออกเป็น 3 ประเด็น คือ (1) ทำลายเครือข่ายการจำหน่ายยาเสพติด (2) ตัดการนำเข้าสารเสพติด (ตัด Supply) (3) ลดความต้องการยาเสพติด (การลด Demand) ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ติดยาเสพติดเข้าสู่ระบบการฟื้นฟูฯ เป็นจำนวนมาก ซึ่งกรมคุมประพฤติจะพยายามแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรและงบประมาณต่าง ๆ เพื่อให้สำนักงานปฏิบัติงานได้คล่องตัวยิ่งขึ้น อีกทั้งในฐานะที่กรมคุมประพฤติเป็นเจ้าภาพในการดำเนินงานด้านฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด จึงต้อง

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต	ปัจจุบัน
	(ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึงก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	(ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการจนถึงปัจจุบัน)
		<p>ปฏิบัติงาน ดังนี้</p> <p>(1) ส่งเสริม สนับสนุนการทำงานเชิงบูรณาการ โดยให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานในลักษณะพหุภาคีเพิ่มขึ้น</p> <p>(2) พัฒนาระบบข้อมูลสารสนเทศในงานฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด โดยเฉพาะการลงข้อมูลในระบบ บสต. เพื่อประโยชน์ในการขอรับการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล ซึ่งสำนักงานประมาณและสำนักงาน ปปส. จะใช้ข้อมูลหลักจากระบบ บสต.</p> <p>2) งานเครือข่ายยุติธรรม เป็นภารกิจใหม่ของกรมคุมประพฤติที่มุ่งให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมเป็นเครือข่ายในการดำเนินงาน โดยกระตุ้นให้ชุมชนหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาท ซึ่งถือว่าเป็นงานของชุมชนและกรมคุมประพฤติเป็นเพียงผู้สนับสนุน ในส่วนของกรมคุมประพฤติจะดำเนินการ ดังนี้</p> <p>(1) ส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของยุติธรรมชุมชน โดยให้</p>

ตารางที่ 4.3 (ต่อ)

ด้าน	อดีต (ตั้งแต่ก่อนเป็นกรมคุมประพฤติจนถึง ก่อนปฏิรูประบบราชการปี 2545)	ปัจจุบัน (ตั้งแต่หลังการปฏิรูประบบราชการ จนถึงปัจจุบัน)
		<p>ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพราะประชาชนมีจำนวนมากและอยู่ในพื้นที่ หากมีการเชื่อมต่อที่ดี จะได้รับข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็วในการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งเมื่อผู้ถูกคุมความประพฤติกลับเข้าสู่สังคม เครือข่ายยุติธรรมชุมชนจะทำหน้าที่สอดส่องดูแล การคุมความประพฤติก็จะเกิดประโยชน์ และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น</p> <p>(2) สนับสนุนการนำกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์มาใช้ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งในชุมชน โดยการส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจเห็นความสำคัญและประโยชน์ของกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งดังกล่าว</p>

ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านกระบวนการดำเนินงานในอดีตและในปัจจุบัน ผู้ศึกษาพบว่า ตั้งแต่เปิดดำเนินการจนถึงปัจจุบันงานคุมประพฤติได้มีการบริหารการพัฒนาการในด้านต่าง ๆ มาโดยตลอด ตั้งแต่งานคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ โดยนำกระบวนการงานสืบเสาะและพินิจ งานควบคุมและสอดส่อง งานกิจกรรมชุมชน ซึ่งเป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เพียงอย่างเดียว แต่ต่อมารวมคุมประพฤติได้มีบทบาทและหน้าที่เพิ่มขึ้นไปจากเดิมอย่างมากมาย

ทำให้กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานหลักในการคุมประพฤติผู้กระทำผิดทั้งระบบครบวงจร ทั้งในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นการพิจารณาคดีของศาลและภายหลังมีคำพิพากษาของศาล ตลอดจนการดำเนินการตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ซึ่งไม่เพียงแต่เป็นการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่เท่านั้น แต่ในปัจจุบันกรมคุมประพฤติได้รับมอบหมายให้มีการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน และการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษ การคุมประพฤติผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545 การสงเคราะห์ภายหลังปล่อย การจัดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ และการคุมประพฤติในชั้นชะลอการฟ้อง รวมถึงการนำเสนอนวัตกรรมในกระบวนการยุติธรรม โดยการนำเอาแนวทางเรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มาปรับใช้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชนมีส่วนร่วมในการยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นโดยมิได้มุ่งเน้นการแก้แค้นทดแทนแก่ผู้กระทำความผิด แต่เน้นการทำให้ทุกฝ่ายสามารถกลับคืนจากสภาพที่ถูกกระทบจากอาชญากรรมสู่สภาพที่ดีได้ดังเดิม โดยกรมคุมประพฤติเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการร่วมหาทางออก เพื่อให้เกิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ แต่อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานคุมประพฤติไม่ว่าจะในอดีตหรือปัจจุบัน ล้วนแล้วแต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน คือ มุ่งแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดเพื่อคืนคนดีสู่สังคม รวมถึงยึดมั่นในการทำงานที่มุ่งเน้นในเชิงงานคุมประพฤติเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล โดยการสร้างความสัมพันธ์กับชุมชน ให้มีความสำคัญกับเป้าหมายในระดับกว้าง เช่นการป้องกันอาชญากรรมและการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด และพยายามในทุกวิถีทางที่จะทำให้งานคุมประพฤติเกิดผลสัมฤทธิ์สูงสุดต่อองค์กร

และจากการสัมภาษณ์เชิงลึกในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ด้านกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันของกรมคุมประพฤติ ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ให้ความเห็นสอดคล้องกันว่า “...กระบวนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติเป็นไปในลักษณะของการบริหารงานแบบมีการกำหนดแนวทางการทำงานที่ชัดเจน...”

ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่าการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติโดยส่วนใหญ่แล้ว ต้องดำเนินงานตามนโยบาย คำสั่งศาลที่สั่งให้งานคุมประพฤติ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดให้มีการดำเนินงานคุมประพฤติไว้อย่างชัดเจน ทำให้ส่วนใหญ่ผู้ให้สัมภาษณ์มองว่ากรมคุมประพฤติมีกระบวนการดำเนินงานที่เป็นไปในลักษณะของการบริหารงานแบบมีการกำหนดแนวทางการทำงานที่ชัดเจน

และผู้ให้สัมภาษณ์ในระดับผู้อำนวยการกองและผู้อำนวยการกลุ่มยังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับกระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติอีกว่า

1) กระบวนการบริหารงานของกรมคุมประพฤติในอดีตจนถึงปัจจุบันมีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงบ้างแต่ค่อนข้างน้อย

จากความเห็นข้างต้น พบว่า ที่เป็นเช่นนี้เพราะว่าการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติในอดีตถูกจำกัดด้วยปัจจัยหลาย ๆ ด้าน เช่น การดำเนินงานไม่เป็นเอกเทศ ทั้งนี้เนื่องจากสำนักงานคุมประพฤติกลางเป็นเพียงหน่วยงานระดับกองเท่านั้น การดำเนินงานด้านต่าง ๆ จึงขึ้นอยู่กับภายใต้การดำเนินงานของกระทรวงยุติธรรม และสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ และถึงแม้ว่าจะได้รับการยกฐานะเป็นกรมคุมประพฤติแล้ว แต่การดำเนินงานในระยะแรกกรมคุมประพฤติยังไม่สามารถพึ่งตนเองได้ในส่วนของการจัดฝึกอบรมที่ยังต้องให้กระทรวงยุติธรรมช่วยในการจัดฝึกอบรมและพัฒนาบุคลากรของกรมคุมประพฤติอยู่เช่นเดิม ซึ่งทำให้ในช่วงนี้เป็นช่วงที่อยู่ระหว่างการพัฒนาแบบค่อยเป็นค่อยไป ทำให้การพัฒนาในด้านนี้จึงค่อนข้างน้อย

2) การบริหารงานคุมประพฤติในพื้นที่ที่มีการพัฒนาการในเชิงปริมาณค่อนข้างมากแต่ขาดการพัฒนาในเชิงคุณภาพ

3) กรมคุมประพฤติมีภารกิจมากเกินไปกว่าอัตรากำลังที่มีอยู่ และส่วนใหญ่เป็นภารกิจที่ยุ่งยาก ซับซ้อน ทำให้ผู้ดำเนินการต้องศึกษากระบวนการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้ยังไม่เกิดการพัฒนาด้านนี้เท่าที่ควร

จากความคิดเห็นทั้ง 2 ความคิดเห็น พบว่า กรมคุมประพฤติต้องรับนโยบายจากกระทรวงยุติธรรมมาดำเนินการ ทั้งที่เป็นนโยบายที่เกี่ยวข้องกับภารกิจและที่ไม่เกี่ยวข้อง แต่เป็นลักษณะของการมอบหมายให้ดำเนินการ ทำให้กระบวนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติมีภารกิจเพิ่มมากขึ้นในเชิงปริมาณ และไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังที่มีอยู่ อีกทั้ง งานคุมประพฤติเป็นงานที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน หลากหลาย ทำให้ผู้ดำเนินการต้องศึกษากระบวนการดำเนินงานอยู่ตลอดเวลา ทำให้การดำเนินงานบางอย่างเกิดความล่าช้าและไม่พัฒนาอย่างต่อเนื่อง

แนวทางการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

4.3 แนวทางการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

จากการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานในอดีตและปัจจุบัน ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติที่ควรจะเป็นในอนาคต ดังนี้

4.3.1 แนวทางการบริหารการพัฒนาด้านโครงสร้าง

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรมคุมประพฤติควรมีทิศทางในการบริหารการพัฒนาโครงสร้าง ดังนี้

ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติในอนาคต



ภาพที่ 4.5 ผังโครงสร้างกรมคุมประพฤติในอนาคต

จากผังโครงสร้างข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่าโครงสร้างของกรมคุมประพฤติในปัจจุบันได้มีการปรับเปลี่ยนมาโดยตลอดแต่ยังมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานบางหน่วยที่ยังไม่มีการปรับเปลี่ยนให้เข้ากับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เช่น โครงสร้างหน่วยงานของ

สำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร และสำนักงานคุมประพฤติชลบุรี ซึ่งสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานในสังกัด จำนวน 1 ฝ่าย 2 กลุ่ม และมีสำนักงานประจำศาล จำนวน 7 สำนักงาน ในขณะที่ สำนักงานคุมประพฤติชลบุรี มีหน่วยงานในสังกัด จำนวน 1 ฝ่าย 2 กลุ่ม เช่นเดียวกัน แต่มีสำนักงานประจำศาลเพียง 3 สำนักงานเท่านั้น ทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบในการบริหารงานของทั้งสองหน่วยงาน ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าจะมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานของสำนักงานทั้งสองแห่ง โดยยุบหน่วยงานทั้งสองแห่ง และกำหนดให้สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลทั้งของสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 7 แห่ง และสำนักงานคุมประพฤติชลบุรี 3 แห่ง เป็นสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 1 – 10 แทน ทั้งนี้ เนื่องจากปริมาณคดีทั่วประเทศ ปี พ.ศ. 2546 – 2553 จำนวน 459,317 คดี เป็นคดีในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร 253,014 คดี คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 55.08 ของปริมาณคดีทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นถึงความรุนแรงของปัญหาอาชญากรรมในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบกับพื้นที่กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่พิเศษ มีประชากรมากที่สุดในประเทศ ทั้งประชากรหลักและประชากรแฝง มีเขตการปกครองจำนวน 50 เขต เป็นศูนย์กลางของทุกหน่วยงาน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เป็นศูนย์กลางการคมนาคมของประเทศ สภาพสังคมเป็นสังคมเมือง วัฒนธรรมความเป็นอยู่ของประชากรส่วนใหญ่มีลักษณะต่างคนต่างอยู่ ความผูกพันเอื้ออาทรต่อกันมีค่อนข้างน้อย ทั้งนี้อาจมีสาเหตุจากสภาพความเป็นอยู่ของประชากรที่ต้องเร่งรีบ ปฏิบัติภารกิจลักษณะพึ่งพาตนเองเป็นส่วนใหญ่ และจากสภาพสังคมขนาดใหญ่ดังกล่าว ปัญหาอาชญากรรมจากคนหนุ่มสาวจึงมีโอกาที่จะเกิดขึ้นได้ง่ายและมีความหลากหลาย จะเห็นได้ว่าในเขตกรุงเทพมหานคร มีศาลยุติธรรมชั้นต้นที่รองรับการพิจารณาคดีทั้งคดีอาญา และคดีแพ่งมากกว่า 10 แห่ง ปริมาณคดีซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมคุมประพฤติ ทั้งกลุ่มผู้ถูกคุมความประพฤติผู้ใหญ่ ผู้ถูกคุมความประพฤติเด็กและเยาวชน ผู้ถูกคุมความประพฤติที่มาจากขั้นตอนการพักการลงโทษและลดวันต้องโทษของกรมราชทัณฑ์ ก็เป็นภารกิจที่ต่อเนื่องจากการพิจารณาคดีของศาลต่างๆ ทั้งหมด และในเขตกรุงเทพมหานคร ก็มีปริมาณคดีมากมายโดยตลอดทุกศาล นอกจากนี้หน่วยงานคุมประพฤติในเขตกรุงเทพมหานครยังมีการกิจกรรมรับในการสนับสนุนการดำเนินงานตามภารกิจหลักของสำนักงานคุมประพฤติในส่วนภูมิภาคทั้งประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งงานรับประเด็นคดีทุกประเภท งานในขั้นตอนการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ตลอดจนการประสานความร่วมมือภาครัฐ ภาคประชาชน และภาคประชาสังคม ในการปฏิบัติงานตามภารกิจของสำนักงานคุมประพฤติทุกแห่ง ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงมีความเห็นว่าเพื่อให้เป็นการรองรับภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต จึงต้องมีการกำหนดโครงสร้างสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานครและสำนักงานคุมประพฤติชลบุรี เป็นสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 1- 10 โดยแบ่งพื้นที่ความรับผิดชอบของ

สำนักงานในเขตกรุงเทพมหานครออกเป็น 10 แห่งใหญ่ๆ ให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้ง 50 เขตของ กรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เพื่อเป็นการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานตามบทบาทภารกิจ ที่เป็นลักษณะเฉพาะของการแบ่งเขตการปกครองลักษณะพิเศษ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะ และความหลากหลายของปริมาณคดี ตลอดจนปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารการพัฒนากฎมประพฤติด้านโครงสร้าง พบว่าส่วนใหญ่ให้ข้อมูลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสรุปได้ดังนี้

- 1) กรมคุมประพฤติควรมีการจัด โครงสร้างองค์การที่สอดคล้องกับเป้าหมาย พันธกิจ และยุทธศาสตร์ขององค์การ
- 2) กรมคุมประพฤติควรมีการกำหนดโครงสร้างการบริหารที่ชัดเจน
- 3) กรมคุมประพฤติควรมีการกำหนดนโยบายการบริหารที่ชัดเจน
- 4) กรมคุมประพฤติควรมีการแบ่ง โครงสร้างและหน้าที่ให้เอื้อต่อการทำงาน ในปัจจุบัน
- 5) กรมคุมประพฤติควรมีการจัด โครงสร้างให้เหมาะสม โดยให้มีอัตรากำลัง สอดคล้องกับปริมาณงาน

4.3.2 แนวทางการบริหารการพัฒนาด้านอำนาจหน้าที่

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรมคุมประพฤติควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ตามภารกิจไว้ให้ชัดเจนเพื่อให้การดำเนินการคุมประพฤติเป็นไปด้วยความถูกต้อง ชอบธรรม ซึ่งผู้ศึกษาขอทำการเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันและที่ควรจะกำหนดในอนาคต ดังนี้

อำนาจหน้าที่ตามภารกิจในปัจจุบัน	อำนาจหน้าที่ตามภารกิจในอนาคต
1. ดำเนินการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและ สอดส่อง แก้ไข ฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำ ผิด ในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาลและ ภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาตามที่กฎหมาย กำหนด	1. ดำเนินการสืบเสาะและพินิจ ควบคุมและ สอดส่อง แก้ไข ฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำ ผิด ในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาตามที่ กฎหมายกำหนด
2. ดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ ติดยาเสพติด	2. ดำเนินการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามกฎหมายว่าด้วยการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ ติดยาเสพติด

อำนาจหน้าที่ตามภารกิจในปัจจุบัน	อำนาจหน้าที่ตามภารกิจในอนาคต
3. ส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน	3. ดำเนินการแก้ไข ฟื้นฟู และสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน
4. พัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน	4. ดำเนินการติดตามช่วยเหลือภายหลังผู้พ้นการคุมความประพฤติและผู้พ้นการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษให้กลับคืนเป็นพลเมืองดีของสังคม
5. จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด	5. พัฒนาระบบ รูปแบบในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชนกฎหมายกำหนด
6. เสริมสร้าง สนับสนุน และประสานงานให้ชุมชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในรูปแบบเครือข่ายยุติธรรมชุมชนหรือรูปแบบอื่นในการป้องกันสังคมจากอาชญากรรม การปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด และผู้ที่อยู่ในกระบวนการคุมประพฤติของกรม	6. วิจัยและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน
7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย	7. จัดทำและประสานแผนงานของกรมให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนแม่บทของกระทรวง รวมทั้งเร่งรัด ติดตาม และประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยงานในสังกัด
	8. เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของครอบครัว ชุมชน ภาคีเครือข่าย และภาคประชาสังคม ในการดูแล แก้ไข บำบัด ฟื้นฟูผู้กระทำผิด
	9. บริหารจัดการองค์กรเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน
	10. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรม หรือตามที่กระทรวงหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

จากข้อมูลข้างต้น ผู้ศึกษาเห็นว่า การกำหนดอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันก็มีความชัดเจนอยู่บ้าง แต่ยังคงขาดการกำหนดอำนาจหน้าที่ในงานที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต จึงควรให้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นในส่วนของ การวิจัยและพัฒนา มาตรฐานการปฏิบัติงาน และการบริหารจัดการองค์กร เพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจด้านการพัฒนาระบบ รูปแบบ และวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน ตลอดจนการบริหารจัดการองค์กรเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น หากมีการกำหนดเรื่องของการวิจัยและพัฒนา และการบริหารจัดการองค์กรไว้ และควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เดิมบางส่วนในเรื่องของการส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการ

ดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน โดยให้มีการแยกส่วนการดำเนินงาน ระหว่างการแก้ไข ฟื้นฟู และสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน และการดำเนินการติดตามช่วยเหลือ ภายหลังผู้พ้นการคุมความประพฤติและผู้พ้นการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษให้กลับคืน เป็นพลเมืองดีของสังคม ออกเป็นสองส่วน ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ ผู้กระทำผิดเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในส่วนอื่นก็ยังคงเดิมซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่ามีความชัดเจนอยู่แล้ว

และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็น เกี่ยวกับแนวทางในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านอำนาจหน้าที่ พบว่าส่วนใหญ่ให้ ข้อมูลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสรุปได้ดังนี้

- 1) กรมคุมประพฤติควรมีกฎหมายรองรับการในการปฏิบัติหน้าที่ที่ เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคุมประพฤติในทุกด้าน
- 2) กรมคุมประพฤติควรมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจที่เอื้อให้บุคลากร สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว
- 3) กรมคุมประพฤติควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานให้ สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

4.3.3 แนวทางการบริหารการพัฒนาด้านกระบวนการดำเนินงาน

ผู้ศึกษาเห็นว่ากรมคุมประพฤติควรมีทิศทางในการบริหารการพัฒนา กระบวนการดำเนินงานในอนาคตที่ชัดเจน โดยกระบวนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติควร เป็นไปในลักษณะของการบริหารงานแบบยืดหยุ่นตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งส่งผลต่อปริมาณงานที่เกิดขึ้นในแต่ละช่วงเวลาแต่ยังคงไว้ซึ่ง หลักการคุมความประพฤติเพื่อคืนคนดีสู่สังคมเช่นเดิม แต่ควรเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานที่ มุ่งเน้นกระบวนการดำเนินงานในรูปแบบและขั้นตอนเดิม ๆ ที่กำหนดแนวทางการทำงานเพื่อให้ หน่วยงานในสังกัดได้ยึดถือและปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานสนับสนุนในส่วนกลางเป็นหน่วยงานทาง วิชาการที่จะศึกษาค้นคว้าหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็น รูปธรรม และต้องมีการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนกระบวนการทำงานทุกบทบาทภารกิจและทุก ขั้นตอนเสียใหม่ โดยยกเลิกปรับลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น รวมถึงควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลง กระบวนการดำเนินงานให้เกิดความเชื่อมโยงบูรณาการกันอย่างแท้จริง และต้องลดการทำงานด้าน เอกสารให้น้อยลง ลดขั้นตอนในการทำงาน โดยนำระบบ IT มาใช้แทนการเก็บข้อมูลแบบเอกสาร โดยเก็บเฉพาะข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งวิธีการนี้ เป็นการช่วยลดปริมาณการใช้กระดาษซึ่งสิ้นเปลืองเป็น อย่างมาก และยังสามารถเคลื่อนย้ายข้อมูลได้สะดวกหากเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือภัยพิบัติ และ ต้องย้ายสถานที่ทำงานก็สามารถค้นหาข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว ทันท่อสถานการณ์ องค์กรก็ดี หาก

กรมคุมประพฤติยังรับนโยบายมาปฏิบัติมากเกินความจำเป็น ทั้งที่เป็นงานในภารกิจที่รับผิดชอบ และที่ไม่ใช่ภารกิจของตนแต่เป็นงานมอบหมายหรืองานที่ขอความอนุเคราะห์ / ขอความร่วมมือให้ช่วยดำเนินการนั้น จะทำให้การดำเนินงานในส่วนงานหลักเกิดความล่าช้า เนื่องจากกรมคุมประพฤติมีภารกิจในความรับผิดชอบของงานคุมประพฤติมากอยู่แล้ว อีกทั้ง กระบวนการดำเนินงานในแต่ละด้านก็ปฏิบัติตามแบบเดิม ๆ ตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า กรมคุมประพฤติควรมีอำนาจในการต่อรองการปฏิบัติงานตามนโยบาย โดยรับเฉพาะภารกิจที่สำคัญ ๆ และเกี่ยวข้อง ยกเว้น ในกรณีที่ไม่สามารถปฏิเสธได้ และควรมุ่งเน้นการปฏิบัติงานในภารกิจหลักของกรมฯ ให้มากขึ้น เพื่อให้การทำงานคุมประพฤติเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อองค์การสูงสุด และสนองตอบการให้บริการ ประชาชน/ผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างรวดเร็วทันต่อความต้องการ รวมถึงต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานมากยิ่งขึ้น

และจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เพื่อสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านกระบวนการดำเนินงาน พบว่าส่วนใหญ่ให้ข้อมูลเป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยสรุปได้ดังนี้

- 1) กรมคุมประพฤติควรมีทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและมีแผนการดำเนินงานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง
- 2) กรมคุมประพฤติควรมีการควบคุมกำกับดูแลที่ดี มีการกำหนดนโยบายการบริหารที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม
- 3) กรมคุมประพฤติควรมีแนวทางเพื่อรองรับการทำงานในอนาคต เช่น การเตรียมความพร้อมรองรับการนำงานคุมประพฤติมาใช้ในขั้นตอนการชะลอฟ้อง
- 4) กรมคุมประพฤติควรมีการศึกษาและวางแผนการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด
- 5) กรมคุมประพฤติควรทำงานที่มุ่งเน้นเป้าหมายของกรมคุมประพฤติ คือ การ “คืนคนดีสู่สังคม” โดยกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน
- 6) ผู้บริหารหน่วยงานต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติที่มีความชำนาญเฉพาะด้านเป็นผู้บริหารภารกิจ ที่ต้องมีทักษะและศักยภาพในการบริหารภารกิจหลายด้าน

บทที่ 5

สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การศึกษาวิจัยเรื่องการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ โดยการวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาเนื้อหา และเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ ผู้ศึกษาขอสรุปผลการศึกษาที่สำคัญ 3 หัวข้อ ได้แก่ สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ ตามลำดับดังนี้

1. สรุปการวิจัย

1.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.1.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์

1.1.2 เพื่อวิเคราะห์การบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้าน โครงสร้างอำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน

1.1.3 เพื่อเสนอแนวทางการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์

1.2 วิธีดำเนินการวิจัย

1.2.1 การวิจัยเชิงคุณภาพ

ผู้ศึกษาได้ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร รายงาน ระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และทำการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกข้าราชการกรมคอมพิวเตอร์ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ ของกรมคอมพิวเตอร์ จำนวนทั้งหมด 12 คน ในด้าน โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานของกรมคอมพิวเตอร์ โดยกลุ่มผู้ให้ข้อมูลดังกล่าวได้ทำการคัดเลือกผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์เป็นอย่างดี ซึ่งเป็นประโยชน์ในการวิจัยครั้งนี้ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เนื้อหาโดยการสรุป และวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูล

1.2.2 ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มเป้าหมายเพื่อทำการการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยกำหนดเป็นข้าราชการกรมคอมพิวเตอร์ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ จำนวน 12 คน

1.2.3 เครื่องมือการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) โดยแบ่งการสัมภาษณ์ออกเป็น 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 เป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับสถานภาพทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

ประเด็น 2 เป็นการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน

ประเด็นที่ 3 เป็นการสัมภาษณ์ความคิดเห็นเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

ประเด็นที่ 4 เป็นการสัมภาษณ์เกี่ยวกับแนวทางในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน

1.2.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกข้าราชการกรมคอมพิวเตอร์ที่มีบทบาทสำคัญในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ จำนวน 12 คน โดยทำการสัมภาษณ์เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน และข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่ได้จากเอกสาร รายงาน ระเบียบ และ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง

1.2.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหาโดยการสรุป และวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์

1.3 สรุปการวิจัย

1.3.1 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลสภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกในด้านโครงสร้าง ด้านอำนาจหน้าที่ และด้านกระบวนการดำเนินงาน ผู้ศึกษาขอสรุปผลการศึกษาสภาพปัญหาในภาพรวมในแต่ละด้าน ดังนี้

1) ด้านโครงสร้าง

(1) การจัดโครงสร้างไม่สอดคล้องกับบทบาท อำนาจหน้าที่ ที่ต้องปฏิบัติงานจริง ทำให้ไม่สามารถมุ่งไปสู่วิสัยทัศน์ที่วางไว้ พบว่า ส่วนใหญ่ปัญหาในการจัดโครงสร้างของกรมคอมพิวเตอร์ที่ยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง นั้น น่าจะมาจากการจัดโครงสร้างอัตรากำลังไม่สัมพันธ์กับปริมาณคดีหรือปริมาณงานของหน่วยงาน ทำให้อัตรากำลังมีไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่ได้รับ บางหน่วยงานมีคนมากแต่ปริมาณงานน้อย และบางหน่วยงานมีคน

น้อยแต่ปริมาณมากเกินไปกว่าอัตรากำลังที่มีอยู่หลายเท่าตัว ดังนั้น จึงทำให้การจัดโครงสร้างยังไม่สอดคล้องกับการปฏิบัติงานจริง ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่า ที่เป็นเช่นนี้ อาจเป็นเพราะว่ากรมคุมประพฤติถูกจำกัดด้วยอัตรากำลังคนที่มีไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน และไม่สามารถขออัตรากำลังเพิ่มได้เนื่องจากเป็นมาตรการ การปรับขนาดกำลังคนภาครัฐโดยไม่ให้ส่วนราชการจัด โครงสร้างและเพิ่มอัตราตั้งใหม่ และเมื่อลูกจ้างประจำเกษียณอายุหรืออัตราร่วงลงให้ยุบเลิกตำแหน่งดังกล่าว และใช้ระบบพนักงานราชการเข้ามาจ้างทดแทน แต่ก็ยังไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งถึงแม้ว่ากรมคุมประพฤติจะจัด โครงสร้างอย่างไร แต่สภาพปัญหาเกี่ยวกับอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ก็ยังคงเป็นปัญหาที่แก้ไม่ได้เช่นเดิมและจาก ปัญหาในการจัดโครงสร้างของกรมคุมประพฤติที่ผ่านมาไม่สอดคล้องกับบทบาทภารกิจงานคุมประพฤติในปัจจุบันจึงทำให้ไม่สามารถรองรับต่อปริมาณงานและอัตรากำลังที่มีอยู่ได้ ประกอบกับลักษณะงานเป็นงานที่มีความยุ่งยากซับซ้อน อีกทั้งที่ผ่านมามีข้อจำกัดและเงื่อนไขในการจัด โครงสร้างของส่วนราชการที่มุ่งเน้นให้ส่วนราชการมีขนาดเล็กลงแต่เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น ทำให้กรมคุมประพฤติไม่สามารถจัด โครงสร้างที่เหมาะสมกับภารกิจและระบบงานได้

(2) *การจัดโครงสร้างยังมุ่งเน้นการเติบโตและความก้าวหน้าของบุคลากร* โดยเห็นว่าการจัดโครงสร้างมุ่งหวังให้เกิดความก้าวหน้าทางตำแหน่งของบุคลากรโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบในระยะยาวต่ออำนาจหน้าที่และภารกิจที่ต้องดำเนินการ ซึ่งทำให้เป็นปัจจัยที่ทำให้ก่อเกิดความขัดข้องในการพัฒนาองค์กรได้ ซึ่งพบว่า อาจสืบเนื่องจากการที่กรมคุมประพฤตินี้มีการจัดโครงสร้างที่ยังคงให้ความสำคัญกับความก้าวหน้าของบุคลากรเป็นลำดับต้นๆจึงทำให้การจัด โครงสร้างของกรมคุมประพฤติไม่สามารถรองรับบทบาท อำนาจหน้าที่ตามภารกิจการคุมประพฤติได้อย่างครอบคลุมและไม่สอดคล้องกับอัตรากำลังที่มีอยู่จริง อีกทั้งมีปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ ซึ่ง ไม่เพียงพอต่ออัตรากำลังที่มีอยู่ ประกอบกับคณะกรรมการกำหนดเป้าหมายและนโยบายกำลังคนภาครัฐ ของสำนักงาน ก.พ.แจ้งไม่ให้ส่วนราชการขอเพิ่มอัตราตั้งใหม่ ทำให้กรมคุมประพฤติต้องบริหารจัดการอัตรากำลังภายในโดยการเกลี่ยอัตรากำลังของหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องเหมาะสมกับ โครงสร้างการดำเนินงานของหน่วยงาน และด้วยสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นนี้ แต่กรมคุมประพฤติกลับกันตำแหน่งว่างของระดับปฏิบัติไว้ และนำตำแหน่งไปทำการยุบเลิกเพื่อกำหนดเป็นตำแหน่งระดับสูงขึ้น ซึ่งหากมองจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นและความคิดเห็นของผู้ให้สัมภาษณ์ที่มองว่า “กรมคุมประพฤติจัด โครงสร้างอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน” นั้นตามหลักการบริหารแล้วกรมคุมประพฤติควรจะทำให้ความสำคัญกับการดำเนินงานที่มุ่งตอบสนองการให้บริการประชาชนในการป้องกันสังคม โดยการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชน เพื่อคืนคนดีสู่สังคมอย่างยั่งยืน ตามที่ได้กำหนดเป็นวิสัยทัศน์เอาไว้ ไม่ใช่มุ่งเน้นที่การกำหนดตำแหน่งให้

ผู้บริหารได้รับการปรับระดับที่สูงขึ้น โดยละเอียดปัญหาการขาดแคลนอัตรากำลังระดับปฏิบัติอย่างที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

(3) *กรมคุมประพฤติมีปัญหาในด้าน โครงสร้างที่ไม่สนองตอบต่ออำนาจหน้าที่และภารกิจ* อาจทำให้การปฏิบัติงานในภาพรวมของกรมคุมประพฤติไม่สามารถบรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ได้

(4) *กรมคุมประพฤติมีอัตรากำลังไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน และนโยบายผู้บริหารเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง* ทำให้การจัดโครงสร้างไม่สามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมตามสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปได้ และที่เป็นเช่นนี้ พบว่า

ก. กรมคุมประพฤติเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้กระทำผิดทั้งระบบครบวงจร ทำให้มีคดีที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมคุมประพฤติเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ข. กรมคุมประพฤติไม่ได้รับการสนับสนุนอัตรากำลังเพิ่ม ทำให้อัตรากำลังที่ปฏิบัติงานในตำแหน่งพนักงานคุมประพฤติของกรมฯ มีไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ค. กรมคุมประพฤติเปลี่ยนแปลงผู้บริหารบ่อยจึงทำให้นโยบายการบริหารเปลี่ยนแปลงบ่อยตามไปด้วยเป็นเหตุให้การปฏิบัติงานหยุดชะงักได้

2) ด้านอำนาจหน้าที่

(1) บทบาท อำนาจหน้าที่ ที่ได้กำหนดไว้ยังไม่ชัดเจนต่อภารกิจการคุมประพฤติ และ หากไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ก็ย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าบุคลากรมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการทบทวนการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคุมประพฤติในทุกด้านอย่างชัดเจนซึ่งเป็นเรื่องสำคัญในการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง ที่เป็นเช่นนี้ เพราะว่ากรมคุมประพฤติดำเนินการที่กำหนดอย่างชัดเจนในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ ดังนั้น หากจะมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในด้านต่าง ๆ ก็ต้องอยู่ภายใต้กฎหมายที่กำหนด ซึ่งหากต้องมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปนั้น คงเป็นเรื่องยากที่จะดำเนินการได้ภายในระยะเวลาอันสั้น

(2) กรมคุมประพฤดียังขาดการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการที่เอื้อให้บุคลากรสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว ซึ่งที่ผ่านมากรมคุมประพฤติดำเนินการบังคับบัญชา เป็นลักษณะของสายการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง ทำให้หน่วยงานที่อยู่ส่วนภูมิภาคไม่มีอำนาจในการตัดสินใจต้องรอการสั่งการจากผู้บริหารระดับสูงที่อยู่

ในส่วนกลาง ทำให้ถูกมองว่าการดำเนินงานต่างๆ จึงไม่เอื้อให้บุคลากรสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว

(3) การกำหนดอำนาจหน้าที่ตามบทบาท ภารกิจที่แท้จริงดำเนินการได้ไม่ทันต่อเหตุการณ์ ทำให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานคุณภาพดีไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทั้งนี้ งานคุณภาพดีเป็นหน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรมทางอาญา ภารกิจส่วนใหญ่เป็นการบังคับใช้กฎหมายตามคำสั่งหรือคำพิพากษาของศาล ดังนั้น การกำหนดอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติจึงอาจยังขาดความชัดเจนในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์ แต่หากมองตามหลักการแล้ว อำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติต้องยึดถือและปฏิบัติตามกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ทำให้ไม่สามารถดำเนินการนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ โดยหากต้องมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน กรมคุมประพฤติต้องทำการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ หรือตราเป็นกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องเหมาะสมกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน

3) ด้านกระบวนการดำเนินงาน

(1) กระบวนการดำเนินงานคุณภาพดีด้านการสืบเสาะและพินิจ เป็นกระบวนการแสวงหาข้อเท็จจริงเกี่ยวกับผู้กระทำผิดแล้วนำมาประมวลผล วิเคราะห์ และจัดทำรายงานเพื่อประกอบดุลพินิจในการใช้มาตรการลงโทษที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงความปลอดภัยของสังคม เป็นสำคัญ ซึ่งแบ่งเป็น 2 ขั้นตอน คือ ก่อนพิจารณาตัดสินของศาล และหลังการพิจารณาตัดสินของศาล โดยกระบวนการปฏิบัติงานคุณภาพดีทั้งระบบ แต่กรมคุมประเวดียังขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เพื่อใช้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด แต่อย่างไรก็ดี กระบวนการสืบเสาะและพินิจยังขาดการเชื่อมโยงและการบูรณาการอย่างแท้จริงกับกระบวนการอื่นในการดำเนินงานคุณภาพดี เช่น งานสืบเสาะและพินิจ และงานควบคุมและสอดส่อง ที่มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกัน คือมีการออกไปพื้นที่ที่ผู้กระทำผิดอาศัยอยู่เพื่อสืบเสาะหาข้อเท็จจริง หรือสอดส่อง ดูแลความปลอดภัย และการสอบปากคำพยาน การสอบประวัติของผู้กระทำผิด ฯลฯ แต่ในเรื่องดังกล่าว กรมคุมประพฤติกลับไม่มีการเชื่อมโยง หรือสอดประสานกันทั้งสองงานให้ไปด้วยกันได้ ยังคงเป็นลักษณะที่ต่างคนต่างทำ โดยแยกหน้าที่ออกจากกันอย่างเห็นได้ชัด ประกอบกับยังคงมีการทำงานที่เน้นเอกสารมากเกินไป ไม่มีการลดขั้นตอนในการทำงาน ขาดการนำวิธีการและเทคโนโลยีใหม่ๆมาใช้ในการปฏิบัติงาน

(2) กระบวนการดำเนินงานคุณภาพดีด้านการควบคุมและสอดส่อง ซึ่งกระบวนการนี้เป็นขั้นตอนเมื่อศาลมีคำพิพากษาให้คุมความประพฤติผู้กระทำผิดแล้วเป็นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ซึ่งศาลเห็นสมควรให้รอการกำหนดโทษ หรือรอการลงโทษจำคุกและ

กำหนดเงื่อนไขเพื่อคุ้มครองความประพฤติไว้ก่อนที่จะปล่อยให้ผู้กระทำผิดกลับไปใช้ชีวิตในสังคมโดยมีพนักงานคุมประพฤติคอยควบคุมดูแลให้ผู้กระทำผิด (ผู้ถูกคุมความประพฤติ) ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่ศาลกำหนด นอกจากนี้ พนักงานคุมประพฤดียังทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษา แนะนำ ตักเตือน และช่วยเหลือผู้ถูกคุมความประพฤติให้สามารถทำหน้าที่ของตนเองในสังคมได้ โดยสามารถเป็นผู้นำครอบครัวหรือสมาชิกครอบครัวที่ดี มีความรับผิดชอบ ประกอบอาชีพสุจริต ไม่ก่อความเดือดร้อนให้ชุมชนและกลับไปกระทำความผิดอีกแต่กรมคุมประพฤดียังขาดบุคลากรที่มีความรู้ ความชำนาญทางด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงาน เพื่อใช้ในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด เช่นเดียวกันกับกระบวนการสืบเสาะและพินิจ อีกทั้ง ทั้งสองกระบวนการยังขาดการเชื่อมโยงหรือ สอดประสานและบูรณาการให้ไปด้วยกันได้ ทั้งที่มีลักษณะงานที่คล้ายกัน ต่างกันเพียงวัตถุประสงค์ของการได้ข้อมูล ประกอบกับการทำงานด้านเอกสารมากเกินไป ไม่มีการลดขั้นตอนในการทำงาน ทั้งที่ขั้นตอนบางขั้นตอนล้าสมัยไปแล้วและไม่จำเป็นต้องดำเนินการก็ได้ แต่กรมยังไม่ยกเลิกก็ต้องดำเนินการต่อไปจนกว่าจะประกาศยกเลิก อีกทั้ง มีงานตามนโยบายมาก ทำให้การดำเนินงานในส่วนงานหลักเกิดความล่าช้า

(3) กระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคม เป็นการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยการนำชุมชนและทรัพยากรที่มีอยู่ในชุมชน ได้แก่ ประชาชนในชุมชน สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา สถาบันการปกครอง และองค์กรอื่น เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดให้สามารถดำเนินชีวิตและปรับตัวเข้ากับสังคมได้ โดยสังคมเองก็ยอมรับและเปิดโอกาสให้ผู้ที่ถูกปล่อยตัวได้กลับตนเป็นสมาชิกที่ดีของชุมชนได้อีกครั้งหนึ่ง โดยกระบวนการดำเนินงานของกรมคุมประพฤติ ยังขาดการเชื่อมโยงและใช้หลักบูรณาการอย่างแท้จริง เช่นเดียวกันกับงานสืบเสาะและพินิจ และงานควบคุมและสอดส่อง ที่มีลักษณะการดำเนินงานคล้ายกัน คือมีการออกไปพื้นที่ที่ผู้กระทำผิดอาศัยอยู่เพื่อสืบเสาะหาข้อเท็จจริง หรือสอดส่อง ดูแลความประพฤติ และการสอบปากคำพยาน การสอบประวัติของผู้กระทำผิด ฯลฯ แต่ต่างกันเพียงวัตถุประสงค์ของการได้ข้อมูลและนำข้อมูลไปใช้ประโยชน์ แต่ในเรื่องดังกล่าว กรมคุมประพฤติกลับไม่มีการเชื่อมโยง หรือสอดประสานกันทั้งสามกระบวนการให้ไปด้วยกันได้ ยังคงเป็นลักษณะที่ต่างคนต่างทำ โดยแยกหน้าทีออกจากกันอย่างเห็นได้ชัด ทำให้ถูกมองว่ากรมคุมประพฤดียังขาดการพัฒนา รวมถึงกรมคุมประพฤดียังขาดการนำวิธีการและเทคโนโลยีใหม่ๆ ในการคุมประพฤตินำมาใช้ในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้เนื่องจากกรมคุมประพฤติมีงบประมาณจำกัดในการจัดสรรทรัพยากรด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ ทำให้การพัฒนา ด้านนี้ยังล้าหลังขาดการพัฒนาและเป็นมาตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่น

1.3.2 สรุปผลการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

ผู้ศึกษาได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลและทำการเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในด้าน โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน โดยสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1) สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านโครงสร้าง

(1) โครงสร้างในอดีตระยะเริ่มแรกของการคุมประพฤติอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานคุมประพฤติกลาง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ กระทรวงยุติธรรม ซึ่งเป็นหน่วยงานระดับกอง และเมื่อเริ่มก่อตั้งเป็นกรมคุมประพฤติ มีการจัดโครงสร้างในลักษณะที่คล้ายกับหน่วยงานระดับกรมทั่วไป คือ มีอธิบดีกรม เป็นหัวหน้าส่วนราชการ มีรองอธิบดี เลขานุการกรม ผู้อำนวยการกอง และมีหน่วยงานในต่างจังหวัด คือ สำนักงานคุมประพฤติประจำศาล ที่มีฐานะเทียบเท่าแผนก หรือฝ่าย โดยรูปแบบการจัดโครงสร้างเป็นแบบผสมผสาน โดยในระยะเริ่มต้นได้มีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบตามหน้าที่ จัดตั้งขึ้นโดยแบ่งไปตามประเภทหรือหน้าที่การงาน เพื่อแสดงให้เห็นว่าในแต่ละแผนกนั้นมีหน้าที่ต้องทำอะไรบ้าง ซึ่งผลดีก่อให้เกิดการได้คนมีความสามารถทำงานในแผนกนั้น ๆ ทั้งยังฝึกบุคคลในแผนกนั้น ๆ ให้มีความเชี่ยวชาญกับหน้าที่ของงานนั้นอย่างลึกซึ้ง สำหรับฝ่ายบริหารระดับสูงนั้นก็ก็เป็นเพียงแต่กำหนดนโยบายไว้กว้าง ๆ เพราะมีผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านคอยป้อนข้อมูลที่ต้องการให้พิจารณาตัดสินใจและให้มีความผิดพลาดได้น้อยมาก ซึ่งจะเห็นได้จากการที่กระทรวงยุติธรรมได้กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคุมประพฤติกลางขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ มีหน้าที่โดยตรงเกี่ยวกับการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ โดยกำหนดให้จัดโครงสร้างองค์กรในขณะนั้นตามภารกิจหน้าที่หลักของการคุมประพฤติ โดยในสำนักงานคุมประพฤติจะแบ่งโครงสร้างออกเป็น 3 ภารกิจ คือ คือ (1) งานสืบเสาะและรายงาน (2) งานควบคุมและสอดส่อง และ (3) งานธุรการ และในระยะก่อตั้งกรมคุมประพฤติ - ระยะก่อนปฏิรูประบบราชการ ปี 2545 ที่สำนักงานคุมประพฤติกลางได้รับการยกฐานะให้เป็นกรมคุมประพฤติ ก็มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารตามภารกิจหน้าที่เช่นเดียวกัน รวมถึงยังมีการจัดโครงสร้างองค์กรแบบผสมผสานระหว่างการจัดแบบตามหน้าที่ และแบบสายงานหลัก ซึ่งเป็นการจัดรูปแบบโครงสร้างให้มีสายงานหลัก และมีการบังคับบัญชาจากบนลงล่างลดหลั่นเป็นขั้น ๆ จะไม่มีการสั่งการแบบข้ามขั้นตอนในสายงาน ซึ่งการจัดโครงสร้างแบบนี้เหมาะสมกับการขยายตัวของโครงสร้างกรมคุมประพฤติในอนาคต เพราะสามารถเพิ่มเติมหน่วยงานขึ้นมาอีกภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาอีกได้

(2) โครงสร้างในปัจจุบันของกรมคุมประพฤติไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปจากในอดีตเท่าใดนัก ยังคงยึดโครงสร้างเดิมเป็นหลัก และทำการขยายกลุ่มงานเป็นการภายในเพิ่มขึ้น ภายใต้โครงสร้างเดิม และการจัดโครงสร้างในปัจจุบัน ของกรมคุมประพฤติได้มีการนำภารกิจมาวิเคราะห์ และมีการปรับโครงสร้างภายในเป็นระยะ ๆ โดยปรับเพิ่มหน่วยงานระดับกอง หน่วยงานระดับกลุ่ม และกำหนดตำแหน่งเพิ่มขึ้นใหม่ทั้งระดับสูงและระดับปฏิบัติ เพื่อรองรับการเติบโตของบุคลากรในองค์กร โดยรูปแบบการจัดโครงสร้างยังคงใช้รูปแบบเดิม คือการจัดโครงสร้างองค์กรแบบผสมผสานระหว่างการจัดแบบตามหน้าที่ และแบบสายงานหลัก โดยในระยะหลังการปฏิรูประบบราชการปี 2545 กรมคุมประพฤติได้แบ่งโครงสร้างการบริหารงานตามกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติปี พ.ศ. 2545 ตามข้อมูลข้างต้น นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดโครงสร้างแบบนี้ เป็นรูปแบบที่เข้าใจง่าย โดยมีการบังคับบัญชาตามสายงานเป็นขั้นตอน และมีผู้บริหารระดับสูงที่สามารถตรวจสอบการทำงานได้รวดเร็วจากผู้บังคับบัญชาตามลำดับชั้น นอกจากนี้ผู้ปฏิบัติงานได้คลุกคลีกับสภาพของปัญหาที่เป็นจริงและเกิดขึ้นเสมอ ทำให้การตัดสินใจต่าง ๆ มีข้อมูลที่แน่นอน และสามารถตัดสินใจได้ถูกต้องรวดเร็ว ซึ่งส่งผลสะท้อนให้มีการปกครองบังคับบัญชาที่อยู่ในระเบียบวินัยได้ดี การติดต่อสื่อสารและการควบคุมการทำงานทำได้ง่าย ตลอดจนเมื่อต้องการจะเปลี่ยนรูปโครงสร้างขององค์กรก็สามารถที่จะเปลี่ยนได้ค่อนข้างสะดวก เพราะการจัดรูปแบบองค์กรนี้ ไม่มีอะไรสลับซับซ้อนมากนัก แต่ขณะเดียวกันการจัดโครงสร้างแบบนี้ ที่ให้อำนาจเบ็ดเสร็จในการบริหารแบบรวมอำนาจไว้ ณ จุดที่สูงที่สุดเพียงจุดเดียว โดยไม่มีการกระจายอำนาจในการบริหารให้ลดหลั่นลงไปตามลำดับชั้น ก็มักจะก่อให้เกิดปัญหาในการดำเนินงานได้ โดยเกิดการทำงานที่ต้องรอการตัดสินใจจากบนลงล่าง ซึ่งทำให้การดำเนินงานขาดความรวดเร็ว และคล่องตัวได้ และในช่วงระยะปรับเปลี่ยนจากการบริหารราชการส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาคจนถึงปัจจุบัน กรมคุมประพฤติได้มีการปรับเปลี่ยนการบริหารราชการในปี พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้มีการแบ่งโครงสร้างการบริหารออกเป็นส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ผู้ศึกษาเห็นว่า การจัดโครงสร้างในช่วงนี้ เป็นการจัดโครงสร้างแบบเดิมที่ผ่านมา แต่มีการปรับเปลี่ยนโดยจัดโครงสร้าง แบบไม่รวมศูนย์หรือกระจายศูนย์ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการดำเนินงานต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค ซึ่งจะเห็นได้จากการที่กรมคุมประพฤติมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างของสำนักงานคุมประพฤติที่จากเดิมเป็นหน่วยงานส่วนกลางแต่มีที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค มาเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินการได้เอง ทำให้เกิดการทำงานที่สะดวก รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2) สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้าน อำนาจหน้าที่

ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านอำนาจหน้าที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า อำนาจหน้าที่ในอดีตกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ในการติดตามสืบเสาะ สอดส่องความประพฤติผู้กระทำความผิดที่ศาลสั่งคุมความประพฤติ ตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญา โดยในส่วนของอำนาจหน้าที่ในปัจจุบันนั้น ไม่ได้แตกต่างจากในอดีตเท่าใดนัก เพียงแต่เป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมจากในอดีตเพื่อให้เกิดความครอบคลุมในการดำเนินงาน โดยมีอำนาจหน้าที่ในการสืบเสาะ สอดส่อง และแก้ไขฟื้นฟูสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุมความประพฤติตามประมวลกฎหมายอาญาเช่นเดียวกัน แต่เพิ่มเติมในเรื่องของการสืบเสาะ สอดส่อง และแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดในชั้นก่อนฟ้อง ชั้นพิจารณาคดีของศาล และภายหลังที่ศาลมีคำพิพากษาตามที่กฎหมายกำหนด และจากที่มีการคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ปัจจุบันกรมคุมประพฤติก็ได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ในการคุมประพฤติผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน และนักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษโดยให้ออกจากคุกมาเข้าสู่กระบวนการคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติ ผู้กระทำความผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545 และการสงเคราะห์ภายหลังปล่อย โดยการจัดให้ผู้กระทำความผิดทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ในการคุมประพฤติของกรมคุมประพฤติไม่ว่าในอดีตหรือปัจจุบันล้วนแล้วต้องดำเนินการตามกฎหมายที่กำหนดและรองรับการปฏิบัติงานคุมประพฤติทั้งสิ้น เนื่องจากว่างานคุมประพฤติเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานตามคดีที่มีผู้กระทำความผิด ซึ่งการดำเนินการต่าง ๆ จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการปฏิบัติงาน และต้องปฏิบัติงานภายใต้กฎหมายที่กำหนด

และผลการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านอำนาจหน้าที่ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่าส่วนใหญ่เห็นว่ากรมคุมประพฤติมีการบริหารการพัฒนาการด้านอำนาจหน้าที่อย่างต่อเนื่อง โดยจะเห็นได้จากอำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายตามที่กฎหมายกำหนดตั้งแต่ก่อนเป็นกรมจนกระทั่งเริ่มก่อตั้งเป็นกรมคุมประพฤติที่มีหน้าในการดำเนินงานด้านการสืบเสาะและพินิจ ด้านการควบคุมและสอดส่อง และต่อมาได้เพิ่มงานกิจกรรมชุมชนเข้ามาเพื่อให้มีการนำชุมชนและสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลผู้กระทำความผิด และต่อมาในช่วงปี 2544 เป็นต้นมาได้มีการเปลี่ยนแปลงอำนาจหน้าที่ของกรมคุมประพฤติให้ครอบคลุมไปถึงกลุ่มผู้กระทำความผิดที่มีความหลากหลายมากยิ่งขึ้น ซึ่งจากเดิมที่มีเฉพาะผู้กระทำความผิดที่เป็นผู้ใหญ่ ก็ได้เพิ่มภารกิจให้มีการคุมความประพฤติเด็กและเยาวชน คุมความประพฤตินักโทษเด็ดขาดที่ได้รับการพักการลงโทษ

และลดวันต้องโทษจำคุก ตลอดจนการดำเนินการตรวจพิสูจน์และการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดตามที่กฎหมายบัญญัติ รวมถึงการสงเคราะห์ผู้กระทำผิดภายหลังได้รับการปล่อยตัวจากกรมราชทัณฑ์ และภายหลังจากพ้นการคุมความประพฤติ ทั้งนี้ กรมคุมประพฤติได้มีการบริหารการพัฒนาในด้านนี้มาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในงานคุมประพฤตินามากยิ่งขึ้น

3) *สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านกระบวนการดำเนินงาน*

กระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน โดยส่วนใหญ่พบว่า มีการดำเนินการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปพร้อม ๆ กันทุกกระบวนการ กล่าวคือ ในอดีตการคุมประพฤติจะกระทำโดยคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันเป็นการคุมประพฤติผู้กระทำผิดทั้งระบบครบวงจร โดยผู้ศึกษาขอสรุปแยกเป็น 3 กระบวนการ ดังนี้

(1) *กระบวนการดำเนินงานด้านการสืบเสาะและพินิจ* ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่าในอดีตกระบวนการดำเนินงานสืบเสาะและพินิจ เป็นการดำเนินงานคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันกรมคุมประพฤติได้มีบทบาทเพิ่มขึ้น โดยได้มีการดำเนินการสืบเสาะและพินิจผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน และการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษ การคุมประพฤติผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545

(2) *กระบวนการดำเนินงานด้านการควบคุมและสอดส่อง* ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า ในอดีตกระบวนการดำเนินงานควบคุมและสอดส่อง เป็นการดำเนินงานคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันกรมคุมประพฤติได้มีบทบาทเพิ่มขึ้น โดยได้มีการดำเนินการควบคุมและสอดส่องผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน และการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษ การคุมประพฤติผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545

(3) *กระบวนการดำเนินงานด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคม* ผลการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติด้านกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน พบว่า ในอดีตมีการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยการนำชุมชนและทรัพยากร

ที่มีอยู่ในชุมชน เช่น ประชาชนในชุมชน สถาบันครอบครัว สถาบันศาสนา สถาบันการศึกษา สถาบันการปกครอง และองค์กรอื่น เข้ามามีส่วนร่วมในการสนับสนุนช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดสามารถดำเนินชีวิตและปรับตัวเข้ากับสังคมได้ โดยในอดีตจะดำเนินการเฉพาะผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 56 เพียงอย่างเดียว แต่ในปัจจุบันกรมคุมประพฤติได้มีบทบาทเพิ่มขึ้น โดยได้มีการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชน และการคุมประพฤติผู้กระทำผิดที่ได้รับการพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษ การคุมประพฤติผู้กระทำผิดตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษ พ.ศ. 2545 การสงเคราะห์ภายหลังปล่อย การจัดให้ผู้กระทำผิดทำงานบริการสังคมแทนค่าปรับ

และในปัจจุบันกรมคุมประพฤดียังมีบทบาทหน้าที่ในกระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นไปในลักษณะของการบริหารงานแบบมีการกำหนดแนวทางการทำงานที่ชัดเจน ในการนำเอาแนวทางเรื่อง กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ มาปรับใช้เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้เสียหาย ผู้กระทำผิดและชุมชนมีส่วนร่วมในการยุติข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยมีได้มุ่งเน้นการแก้แค้นทดแทนแก่ผู้กระทำความผิด แต่เน้นการทำให้ทุกฝ่ายสามารถกลับคืนจากสภาพที่ถูกกระทบจากอาชญากรรมสู่สภาพที่ดีได้ดั้งเดิม โดยกรมคุมประพฤติเป็นส่วนหนึ่งในการดำเนินการร่วมหาทางออก เพื่อให้เกิดกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์

1.3.3 สรุปผลการเสนอแนวทางการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

จากผลการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานในอดีตและปัจจุบัน ผู้ศึกษาขอเสนอแนวทางในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติที่ควรจะเป็นในอนาคต ดังนี้

1) ด้านโครงสร้าง

กรมคุมประพฤติควรมีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างหน่วยงานของสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานครและสำนักงานคุมประพฤติชลบุรี ซึ่งสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานครมีหน่วยงานในสังกัด จำนวน 1 ฝ่าย 2 กลุ่ม และมีสำนักงานประจำศาลจำนวน 7 สำนักงาน ในขณะที่ สำนักงานคุมประพฤติชลบุรี มีหน่วยงานในสังกัด จำนวน 1 ฝ่าย 2 กลุ่ม เช่นเดียวกัน แต่มีสำนักงานประจำศาลเพียง 3 สำนักงานเท่านั้น ทำให้เกิดข้อเปรียบเทียบในการบริหารงานของทั้งสองหน่วยงาน ดังนั้น จึงควรจะมีการจัดโครงสร้างหน่วยงานของสำนักงานทั้งสองแห่งใหม่ โดยยุบหน่วยงานทั้งสองแห่ง และกำหนดให้สำนักงานคุมประพฤติประจำศาลทั้งสองแห่งของสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 7 แห่ง และสำนักงานคุมประพฤติชลบุรี 3 แห่ง เป็นสำนักงานคุมประพฤติกรุงเทพมหานคร 1 – 10 แทน ทั้งนี้ เพื่อรองรับภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และเพื่อเป็นการปรับปรุงโครงสร้างหน่วยงานตามบทบาทภารกิจ ที่เป็นลักษณะเฉพาะของการแบ่ง

เขตการปกครองลักษณะพิเศษ อีกทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะเฉพาะและความหลากหลายของปริมาณคดี ตลอดจนปริมาณงานที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่องให้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม

2) ด้านอำนาจหน้าที่

(1) กรมคุมประพฤติควรมีการกำหนดอำนาจหน้าที่เพิ่มเติมขึ้นในส่วนของการวิจัยและพัฒนามาตรฐานการปฏิบัติงาน และการบริหารจัดการองค์กรเพื่อให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจด้านการพัฒนาระบบ รูปแบบและวิธีการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในชุมชน ตลอดจนการบริหารจัดการองค์กรเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น หากมีการกำหนดเรื่องของการวิจัยและพัฒนาและการบริหารจัดการองค์กรไว้

(2) กรมคุมประพฤติควรปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่เดิมบางส่วนในเรื่องของการส่งเสริมสนับสนุนเกี่ยวกับการดำเนินการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน โดยให้มีการแยกส่วนการดำเนินงานระหว่างการแก้ไขฟื้นฟู และสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน และการดำเนินการติดตามช่วยเหลือภายหลังผู้พ้นการคุมความประพฤติและผู้พ้นการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติดให้โทษให้กลับคืนเป็นพลเมืองดีของสังคม ออกเป็นสองส่วน ทั้งนี้ เพื่อให้ภารกิจด้านการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดเกิดความชัดเจนยิ่งขึ้น โดยในส่วนอื่นก็ยังคงเดิมไว้เนื่องจากมีความชัดเจนอยู่แล้ว

3) ด้านกระบวนการดำเนินงาน

(1) กระบวนการดำเนินงานด้านการสืบเสาะและพินิจ

ก. กรมคุมประพฤติควรมีทิศทางในการบริหารการพัฒนากระบวนการด้านการสืบเสาะและพินิจในอนาคตที่ชัดเจน โดยควรมีการปรับลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินการ และให้เป็นไปในลักษณะของการบริหารงานแบบยืดหยุ่นตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการคุมความประพฤติเพื่อคืนคนดีสู่สังคมเช่นเดิม

ข. กรมคุมประพฤติควรเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นกระบวนการด้านการสืบเสาะและพินิจในรูปแบบและขั้นตอนเดิม ๆ ที่กำหนดแนวทางการทำงาน เพื่อให้หน่วยงานในสังกัดได้ยึดถือและปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานสนับสนุนในส่วนกลางเป็นหน่วยงานทางวิชาการที่จะศึกษาค้นคว้าหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ค. กรมคุมประพฤติควรมีการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนกระบวนการด้านการสืบเสาะและพินิจทุกขั้นตอนใหม่ โดยยกเลิกปรับลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น รวมถึงควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงานให้เกิดความเชื่อมโยงบูรณาการกัน

แท้จริง และต้องลดการทำงานด้านเอกสารให้น้อยลง ลดขั้นตอนในการทำงาน โดยนำระบบ IT มาใช้แทนการเก็บข้อมูลแบบเอกสาร โดยเก็บเฉพาะข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งวิธีการนี้ เป็นการช่วยลดปริมาณการใช้กระดาษซึ่งสิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก และยังสามารถเคลื่อนย้ายข้อมูลได้สะดวกหากเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือ ภัยพิบัติ และต้องย้ายสถานที่ทำงานก็สามารถค้นหาข้อมูลได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์

ง. กรมคุมประพฤติควรปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานในกระบวนการด้านการสืบเสาะและพินิจ เพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลในการทำงานมากยิ่งขึ้น

(2) กระบวนการดำเนินงานด้านการควบคุมและสอดส่อง

ก. กรมคุมประพฤติควรมีทิศทางในการบริหารการพัฒนากระบวนการด้านการควบคุมและสอดส่องในอนาคตที่ชัดเจน โดยควรมีการปรับลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินการ และให้เป็นไปในลักษณะของการบริหารงานแบบยืดหยุ่นตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการคุมความประพฤติเพื่อคืนคนดีสู่สังคมเช่นเดิม

ข. กรมคุมประพฤติควรเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นกระบวนการด้านการควบคุมและสอดส่องในรูปแบบและขั้นตอนเดิม ๆ ที่กำหนดแนวทางการทำงานเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดได้ยึดถือและปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานสนับสนุนในส่วนกลางเป็นหน่วยงานทางวิชาการที่จะศึกษาค้นคว้าหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ค. กรมคุมประพฤติควรมีการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนกระบวนการด้านการควบคุมและสอดส่องทุกขั้นตอนใหม่ โดยยกเลิกปรับลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น รวมถึงควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงานให้เกิดความเชื่อมโยงบูรณาการกันอย่างแท้จริง และต้องลดการทำงานด้านเอกสารให้น้อยลง ลดขั้นตอนในการทำงาน โดยนำระบบ IT มาใช้แทนการเก็บข้อมูลแบบเอกสาร โดยเก็บเฉพาะข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งวิธีการนี้ เป็นการช่วยลดปริมาณการใช้กระดาษซึ่งสิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก และยังสามารถเคลื่อนย้ายข้อมูลได้สะดวกหากเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือ ภัยพิบัติ และต้องย้ายสถานที่ทำงานก็สามารถค้นหาข้อมูลได้อย่างรวดเร็วทันต่อสถานการณ์

ง. กรมคุมประพฤติควรปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานในกระบวนการด้านการควบคุมและสอดส่อง เพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลในการทำงานมากยิ่งขึ้น

(3) กระบวนการดำเนินงานด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคม

ก. กรมคุมประพฤติควรมีทิศทางในการบริหารการพัฒนากระบวนการด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคมในอนาคตที่ชัดเจน โดยควรมีการปรับลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็นเพื่อลดระยะเวลาในการดำเนินการ และให้เป็นไปในลักษณะของการบริหารงานแบบยืดหยุ่นตามสถานการณ์ สภาพแวดล้อมทางสังคม เศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป แต่ยังคงไว้ซึ่งหลักการคุมความประพฤติเพื่อคืนคนดีสู่สังคมเช่นเดิม

ข. กรมคุมประพฤติควรเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นกระบวนการด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคมในรูปแบบและขั้นตอนเดิม ๆ ที่กำหนดแนวทางการทำงานเพื่อให้หน่วยงานในสังกัดได้ยึดถือและปฏิบัติ โดยมีหน่วยงานสนับสนุนในส่วนกลางเป็นหน่วยงานทางวิชาการที่จะศึกษาค้นคว้าหาแนวทางที่เหมาะสมเพื่อให้เกิดการนำไปสู่การปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

ค. กรมคุมประพฤติควรมีการศึกษาวิเคราะห์และทบทวนกระบวนการด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคมทุกขั้นตอนใหม่ โดยยกเลิกปรับลดขั้นตอนที่ไม่จำเป็น รวมถึงควรปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกระบวนการดำเนินงานให้เกิดความเชื่อมโยงบูรณาการกันอย่างแท้จริง และต้องลดการทำงานด้านเอกสารให้น้อยลง ลดขั้นตอนในการทำงาน โดยนำระบบ IT มาใช้แทนการเก็บข้อมูลแบบเอกสาร โดยเก็บเฉพาะข้อมูลที่สำคัญ ซึ่งวิธีการนี้ เป็นการช่วยลดปริมาณการใช้กระดาษซึ่งสิ้นเปลืองเป็นอย่างมาก และยังสามารถเคลื่อนย้ายข้อมูลได้สะดวกหากเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินหรือ ภัยพิบัติ และต้องย้ายสถานที่ทำงานก็สามารถค้นหาข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว ทันต่อสถานการณ์

ง. กรมคุมประพฤติควรปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานในกระบวนการด้านกิจกรรมชุมชนและบริการสังคมเพื่อให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผลในการทำงานมากยิ่งขึ้น

และในภาพรวมของทุกกระบวนการดำเนินงานกรมคุมประพฤติควรดำเนินการ ดังนี้

(1) ควรมีอำนาจในการต่อรองการปฏิบัติงานตามนโยบาย โดยรับเฉพาะภารกิจที่สำคัญ ๆ และเกี่ยวข้อง ยกเว้นในกรณีที่ไม่สามารถปฏิเสธได้

(2) ควรมุ่งเน้นการปฏิบัติงานในภารกิจหลักของกรมฯ ให้มากขึ้น เพื่อให้การทำงานคุมประพฤติเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อองค์การสูงสุด และสนองตอบการให้บริการประชาชน/ผู้มีส่วนได้เสียได้อย่างรวดเร็วทันต่อความต้องการ

2. อภิปรายผล

จากผลการวิจัยแนวทางการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ โดยทำการวิเคราะห์เนื้อหา และเปรียบเทียบข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์ เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันในด้าน โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงาน ซึ่งมีประเด็นที่น่าสนใจ ดังนี้

2.1 ด้านโครงสร้าง

จากผลการศึกษาพบว่า การจัดโครงสร้างของกรมคุมประพฤติไม่สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่ บทบาทภารกิจงานคุมประพฤติในปัจจุบันจึงทำให้ไม่สามารถรองรับต่อปริมาณงาน อัตรากำลัง และวิสัยทัศน์ที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ สืบเนื่องจากลักษณะงานเป็นงานที่มีความยุ่งยาก ซับซ้อน ประกอบกับที่ผ่านมามีข้อจำกัด และเงื่อนไขในการจัดโครงสร้างของส่วนราชการที่มุ่งเน้นให้ส่วนราชการมีขนาดเล็กลงแต่เพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานให้มากขึ้น อีกทั้ง มีการจัดโครงสร้างที่มุ่งหวังให้เกิดความก้าวหน้าทางตำแหน่งของบุคลากรโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบในระยะยาว ดังนั้น การจัดโครงสร้างองค์การของกรมคุมประพฤติจึงควรคำนึงถึงประโยชน์ในภาพรวมเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อเทียบกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่าสอดคล้องกับแนวคิดของ ธนวรรณ ตั้งสินทรัพย์ศิริ (2553) ที่กล่าวถึงการจัดโครงสร้างองค์การว่า เป็นการจัดระเบียบกิจกรรมต่างๆ ของหน่วยงานเพื่อให้สอดคล้องและเป็นระบบ และเพื่อให้เกิดความสำเร็จตามเป้าหมายที่วางไว้ และองค์การนั้นก็คือสิ่งที่ประกอบไปด้วยคน ซึ่งมีความชำนาญในงานแต่ละอย่างแตกต่างกันออกไป แต่จะมีการประสานความร่วมมือในการทำงานเพื่อให้บรรลุผลสำเร็จในเป้าหมาย

และยังพบอีกว่าโครงสร้างในอดีตของกรมคุมประพฤตินี้มีรูปแบบการจัด โครงสร้างแบบผสมผสาน ซึ่งน่าจะสืบเนื่องจากการจัด โครงสร้างของกระทรวงยุติธรรมที่กำหนดให้จัดตั้งสำนักงานคุมประพฤติกลางขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกอง สังกัดสำนักงานส่งเสริมงานตุลาการ โดยการจัดโครงสร้างองค์การ ในขณะนั้นเป็นการจัดตามภารกิจหน้าที่หลักของการคุมประพฤติ ซึ่งการจัด โครงสร้างแบบนี้เหมาะสมกับการขยายตัวของโครงสร้างกรมคุมประพฤติในอนาคต เพราะสามารถเพิ่มเติมหน่วยงานขึ้นมาอีกภายใต้การควบคุมบังคับบัญชา ส่วน โครงสร้างในปัจจุบันมีรูปแบบการจัด โครงสร้างแบบเดิม คือการจัดโครงสร้างองค์การแบบผสมผสานระหว่างการจัดแบบตามหน้าที่ และแบบสายงานหลัก การจัด โครงสร้างในช่วงนี้ เป็นการจัดโครงสร้างแบบเดิมที่ผ่าน มา แต่มีการปรับเปลี่ยนโดยจัด โครงสร้าง แบบไม่รวมศูนย์หรือกระจายศูนย์ ซึ่งเป็นการกระจายอำนาจการดำเนินงานต่าง ๆ จากส่วนกลางไปสู่ส่วนภูมิภาค จะเห็นได้จากกรณีที่กรมคุมประพฤตินี้มีการปรับเปลี่ยน โครงสร้างของสำนักงานคุมประพฤติที่จากเดิมเป็นหน่วยงานส่วนกลางแต่มีที่ตั้งอยู่

ในส่วนภูมิภาค มาเป็นหน่วยงานส่วนภูมิภาค ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดการทำงานที่สะดวก รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งเมื่อเทียบกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของ เมตตา จิระแสงเมืองมา (2550) ที่กล่าวไว้ในการศึกษาวิจัยการบริหารการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานการจ้างงาน ศึกษากรณี สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตากว่า โครงสร้างปัจจุบันของสำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงาน มีรูปแบบผสมผสาน มีการบังคับบัญชาจากบนลงล่าง และมีการจัดแบ่งหน่วยงานตามลักษณะภูมิประเทศ มีการดำเนินกิจกรรมกระจายไปในที่ต่าง ๆ ที่อยู่ห่างกัน จึงมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจให้พื้นที่ แทนที่จะไปรวมกันที่สำนักงาน เกิดผลดีต่อกลุ่มงานพื้นที่ที่จะสามารถตัดสินใจตามสถานการณ์ต่าง ๆ ได้รวดเร็ว

2.2 ด้านอำนาจหน้าที่

จากผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับยังไม่ชัดเจนต่อภารกิจ การคุ้มครองประพฤติก และหากไปกระทบต่อสิทธิและเสรีภาพของประชาชนแล้ว ก็ย่อมก่อให้เกิดข้อสงสัยได้ว่าบุคลากรมีอำนาจในการดำเนินการหรือไม่ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการกำหนดขอบเขตในการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานคุ้มครองประพฤติกในทุกด้านอย่างชัดเจนซึ่งเป็นสิ่งสำคัญในการปฏิบัติงานอย่างยิ่ง รวมถึงควรมีการกระจายอำนาจการตัดสินใจและการดำเนินการที่เอื้อให้บุคลากรสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว พร้อมทั้งต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่เสมอ เพื่อให้การขับเคลื่อนการดำเนินงานคุ้มครองประพฤติกเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเมื่อเทียบกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่า สอดคล้องกับแนวคิดของเมตตา จิระแสงเมืองมา (2550) ที่กล่าวไว้ในการศึกษาวิจัยการบริหารการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานการจ้างงาน ศึกษากรณี สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตากว่า อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายไม่เข้มแข็ง เนื่องจากพนักงานตรวจแรงงานไม่ได้ดำเนินคดีเอง และอำนาจหน้าที่ของพนักงานตรวจแรงงานไม่เบ็ดเสร็จเท่ากับในอดีต ดังนั้น จึงควรคืนอำนาจในการดำเนินคดีให้พนักงานตรวจแรงงานเป็นผู้ดำเนินคดีเอง ทั้งนี้ หากต้องมีการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน กรมคุ้มครองประพฤติกต้องทำการปรับเปลี่ยนอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ไม่ว่าจะเป็นการกำหนดไว้ในกฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ หรือตราเป็นกฎหมายต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสอดคล้องเหมาะสมกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไปตามสถานการณ์ปัจจุบัน

และยังพบอีกว่าอำนาจหน้าที่ในอดีตกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ ในการติดตามสืบเสาะ สอดส่องความประพฤติผู้กระทำผิดที่ศาลสั่งคุ้มครองประพฤติก ตามที่ได้รับมอบหมาย เพื่อแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดตามกฎหมายว่าด้วยวิธีดำเนินการคุ้มครองประพฤติกตามประมวล

กับกระบวนการควบคุมประพฤตินั้น การบริหารจัดการในด้านต่าง ๆ ก็จะไม่เกิดความสอดคล้องเหมาะสม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงเห็นว่ากรมคุมประพฤติควรให้ความสำคัญกับปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ และควรทำการศึกษาสภาพปัญหาในการดำเนินงานด้านต่าง ๆ แล้วนำไปปรับปรุงแก้ไข และปรับใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อกระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติในอนาคตต่อไป

และยังพบอีกว่าการดำเนินงานในอดีตถึงปัจจุบันของกรมคุมประพฤติเกิดความล่าช้าเมื่อเทียบกับระยะเวลาในการก่อตั้งเป็นกรมคุมประพฤติ ซึ่งสืบเนื่องจากกรมคุมประพฤตินั้นขาดทิศทางการบริหารที่ชัดเจน และยังคงใช้นโยบายการบริหารแบบเดิมซ้ำ ๆ อีกทั้ง นโยบายบางอย่างยังล้าสมัยไม่ทันต่อสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป ทำให้นโยบายการบริหารงานของกรมคุมประพฤติที่ผ่านมาประสบปัญหาในทางปฏิบัติเป็นอย่างมากและยากต่อการแก้ไขปัญหาในด้านต่าง ๆ ดังนั้น ผู้บริหารหน่วยงานจึงควรให้ความสำคัญในการกำหนดนโยบายการบริหารให้สามารถนำมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม และสอดคล้องกับภารกิจงานในปัจจุบัน รวมถึงมีแนวทางในการแก้ปัญหาในด้านต่าง ๆ ที่ชัดเจนและเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งองค์กร ตลอดจนมีการบริหารการพัฒนาที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ต่อองค์กรเป็นสำคัญ ซึ่งเมื่อเทียบกับวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องพบว่าสอดคล้องกับแนวคิดของดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540) ที่ได้กล่าวว่าในงานวิจัยการศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดร้อยเอ็ด โดยพบว่าผลการศึกษาในกลุ่มที่ 1 สภาตำบลโพนทราย และสภาตำบลเด่นราษฎร์ มีประสิทธิภาพการบริหารพัฒนาน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับสภาตำบลกลุ่มที่ 2 คือ สภาตำบลยางคำ และสภาตำบลท่าหาดยาว และกลุ่มที่ 3 องค์การบริหารส่วนตำบลเหนือเมือง ซึ่งเกิดจากการมีผู้นำขาดความรู้และทักษะในการบริหาร การกำหนดปัญหา การวางแผน การดำเนินงานยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและท้องถิ่นได้อย่างสมบูรณ์ รวมถึงยังขาดการติดตามประเมินผล อีกทั้งยังไม่สามารถปฏิบัติตามกฎระเบียบและข้อบังคับต่าง ๆ ได้อย่างถูกต้อง

3. ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาเรื่องการวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ มีข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้และข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป ดังนี้

3.1 ข้อเสนอแนะการนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

จากผลการศึกษา จะเห็นได้ว่ากรมคุมประพฤตินี้ยังต้องมีการบริหารการพัฒนาในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานอีกมาก ทั้งนี้ เนื่องจากยังมีประเด็นใน

ด้านต่าง ๆ ที่ต้องปรับปรุงและพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ซึ่งหากปล่อยไว้นานเกินควรอาจทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบรรลุผลสำเร็จขององค์การได้ ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

3.1.1 กรมคุมประพฤติควรปรับเปลี่ยนรูปแบบและวิธีการทำงานให้เกิดนวัตกรรมใหม่ ๆ ที่รวดเร็ว คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดประสิทธิผลในการทำงานมากยิ่งขึ้น

3.1.2 กรมคุมประพฤติควรมีทิศทางในการพัฒนาที่ชัดเจนเป็นรูปธรรมและมีแผนการดำเนินงานที่สามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

3.1.3 กรมคุมประพฤติควรมีการควบคุมกำกับดูแลที่ดี มีการกำหนดนโยบายการบริหารที่ชัดเจนเป็นรูปธรรม

3.1.4 กรมคุมประพฤติควรมีแนวทางเพื่อรองรับการทำงานในอนาคต เช่น การเตรียมความพร้อมรองรับการนำงานคุมประพฤติมาใช้ในขั้นตอนการชะลอฟ้อง

3.1.5 กรมคุมประพฤติควรมีการศึกษาและวางแผนการปฏิบัติงาน เพื่อนำมาตรการลงโทษระดับกลางมาใช้ในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด

3.1.6 กรมคุมประพฤติควรทำงานที่มุ่งเน้นเป้าหมายของกรมคุมประพฤติ คือการ “คืนคนดีสู่สังคม” โดยกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดในการปฏิบัติงาน

3.1.7 ผู้บริหารหน่วยงานควรเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติที่มีความชำนาญเฉพาะด้าน เป็นผู้บริหารภารกิจ ที่ต้องมีทักษะและศักยภาพในการบริหารภารกิจหลายด้าน

3.2 ข้อเสนอแนะการวิจัยครั้งต่อไป

3.2.1 ควรมีการศึกษาทิศทางการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติในอนาคตให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.2.2 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารการพัฒนาหน่วยงานในราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคของกรมคุมประพฤติ

3.2.3 ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบการบริหารพัฒนากระบวนการดำเนินงานคุมประพฤติระหว่างกรมคุมประพฤติกับส่วนราชการอื่น



บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

- กรมคุมประพฤติ (2535) พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ.
2535 กรมคุมประพฤติ กรุงเทพมหานคร
- _____. (2544) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2544 กรม
คุมประพฤติ กรุงเทพมหานคร
- _____. (2545) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2545 กรม
คุมประพฤติ กรุงเทพมหานคร
- _____. (2551) กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการ กรมคุมประพฤติ กระทรวงยุติธรรม พ.ศ. 2551 กรม
คุมประพฤติ กรุงเทพมหานคร
- _____. (2552) รายงานประจำปี 2552 กรมคุมประพฤติ กรุงเทพมหานคร
- ชรินทร์ จันวิณะ (2550) “การศึกษาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการบริหารการพัฒนาด้านทรัพยากร
มนุษย์ของเทศบาลเมืองเบตง จังหวัดยะลา ตามแนวทางคุณธรรม” วิทยานิพนธ์ ปริญญา
รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
- ชัยอนันต์ สมุทวณิช (2531) การปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม กรุงเทพมหานคร มาสเตอร์เพรส
- ดำรงศักดิ์ แก้วเพ็ง (2540) “การศึกษาประสิทธิภาพการบริหารการพัฒนาของสภาตำบลและองค์การ
บริหารส่วนตำบล ในจังหวัดร้อยเอ็ด” วิทยานิพนธ์ ปริญญาพัฒนาชุมชนมหาบัณฑิต
คณะสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- ติน ปรัชญาพทธี (2537) การบริหารการพัฒนา: ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา พิมพ์ครั้งที่ 3
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- _____. (2548) “การบริหารการพัฒนา : ความหมาย เนื้อหา แนวทาง และปัญหา” พิมพ์ครั้งที่ 8
กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- นพ ศรีบุญนาถ (2540) “การบริหารการพัฒนาของสถาบันอุดมศึกษาเอกชน” วิทยานิพนธ์
ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต (การบริหารการพัฒนา) คณะรัฐศาสตร์
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
- “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2543” 2543 กรุงเทพมหานคร

เมตตา จิระแสงเมืองมา (2550) “การบริหารการพัฒนาการคุ้มครองแรงงานต่างด้าวตามมาตรฐานการ
จ้างงาน ศึกษากรณี สำนักงานสวัสดิการและคุ้มครองแรงงานจังหวัดตาก” วิทยานิพนธ์
ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช

ใหม่ จงสีหา (2548) “การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนาของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองในอำเภอ
โพธิ์พิสัย จังหวัดหนองคาย” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช

ลดาวลัย บุญประสพ (2548) “กระบวนการพัฒนาการปฏิบัติงานควบคุมและสอดส่องในชั้นศาล ศึกษา
เฉพาะกรณี : พนักงานคุมประพฤติ ผู้ปฏิบัติงานควบคุมและสอดส่อง ผู้ถูกคุมความ
ประพฤติที่เป็นเด็กและเยาวชน ของสำนักงานคุมประพฤติในสังกัดกรุงเทพมหานคร ธนบุรี
สำนักงานคุมประพฤติภาค 3 และภาค 4” รายงานการวิจัย กรมคุมประพฤติ กระทรวง
ยุติธรรม

ลาวลัย หอนพรัตน์ “ทฤษฎีการแก้ไขผู้กระทำความผิด” หน่วยที่ 7 ค้นคืนเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2555 จาก
<http://law.stou.ac.th/>

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ (2550) “การบริหารจัดการและการบริหารการพัฒนาของหน่วยงานของรัฐ พิมพ์
ครั้งที่ 1 กรุงเทพมหานคร เอ็กซ์เปอร์เน็ท

_____ (2551) “การบริหารการพัฒนา : แนวคิด ความหมาย ความสำคัญ และตัวแบบการประยุกต์”
ค้นคืนเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2555 จาก [http://www.wiruch.com/articles%20for%20article/
article%20development%20admin_concept_meaning_significance_and_applied_model.pdf](http://www.wiruch.com/articles%20for%20article/article%20development%20admin_concept_meaning_significance_and_applied_model.pdf)

สมชาติ เอี่ยมอนุพงษ์ “ข้อนรยคุมประพฤติเพื่ออนาคต” ค้นคืนเมื่อวันที่ 25 มีนาคม 2555 จาก
<http://www.probation.go.th>

เสน่ห์ จุ้ยโต (2546) “แนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา” ใน *เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหาร
รัฐกิจเปรียบเทียบและการบริหารการพัฒนา* หน่วยที่ 8 หน้า 307 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

อวยชัย ชบา (2546) “ความหมาย ขอบข่าย และตัวแปรอิสระของการบริหารพัฒนาชนบท” ใน
เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารการพัฒนาชนบท หน่วยที่ 2 หน้า 81 นนทบุรี
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช สาขาวิชาวิทยาการจัดการ

ภาคผนวก



แบบสัมภาษณ์

ชื่อโครงการวิจัย การวิเคราะห์การบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ

วัน/เดือน/ปีที่สัมภาษณ์.....เวลา.....สถานที่.....

สถานภาพทั่วไปของผู้ให้ข้อมูล

เพศ..... อายุ..... สถานภาพสมรส

ระดับการศึกษา.....ระดับตำแหน่ง.....

รายได้ต่อเดือน.....สังกัด.....

1. ท่านมีความคิดเห็นเกี่ยวกับสภาพปัญหาในการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติ
ในด้านโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานอย่างไร

1.1 ด้านโครงสร้าง

.....
.....
.....
.....
.....

1.2 ด้านอำนาจหน้าที่

.....
.....
.....
.....
.....

1.3 ด้านกระบวนการดำเนินงาน

.....
.....
.....
.....
.....

2. ท่านมีความคิดเห็นอย่างไรเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนากรมคุมประพฤติในด้าน
โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และกระบวนการดำเนินงานตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน

2.1 ด้านโครงสร้าง

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.2 ด้านอำนาจหน้าที่

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

2.3 ด้านกระบวนการดำเนินงาน

.....

.....

.....

.....

.....

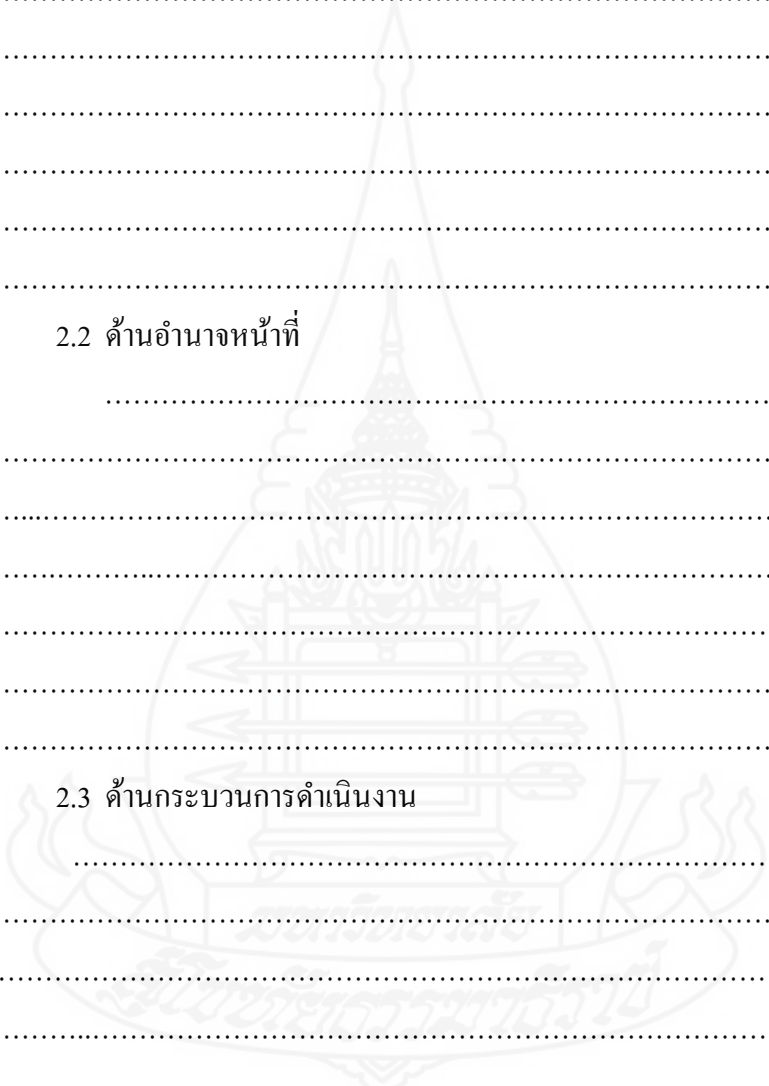
.....

.....

.....

.....

.....



ประวัติผู้วิจัย

ชื่อ	นายนนทจิตร เนตรพุกคณะ
วัน เดือน ปีเกิด	30 เมษายน 2509
สถานที่เกิด	จังหวัดกรุงเทพมหานคร
ประวัติการศึกษา	นิติศาสตรบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง พ.ศ. 2530
สถานที่ทำงาน	กรมคุมประพฤติ
ตำแหน่ง	เลขานุการกรม

