



รายงานการศึกษากลุ่ม  
(Group Project)

เรื่อง ยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือระหว่าง  
ภาครัฐ เอกชนและชุมชน  
เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม

จัดทำโดย กลุ่มที่ 7 รุ่นที่ 89

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 89  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

ประจำปี 2562

ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



## รายงานการศึกษากลุ่ม (Group Project)

เรื่อง ยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน  
เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม

จัดทำโดย กลุ่มที่ 7 รุ่นที่ 89

1. นายวรสิทธิ์ กาญจนสูตร
2. นายวิษณุ อยู่ดี
3. นายวิทยา จันทน์เสนะ
4. นายเพิ่มพล เขียวดุสิต
5. นางเพ็ญรวี มาแสง
6. นางสาวพรทิพย์ รัตนชัยฤทธิ์
7. พันตำรวจเอกศุภกร ศุภศิณเจริญ
8. นายธีรยุทธ แก้วสิงห์
9. พันเอกเจนวิทย์ เต็ดแก้ว
10. นางสาววนิดา ไชยชนตรดี
11. นางสาวสายทอง ช่างสลัก

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 89

วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

ประจำปี 2562

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน



(หน้าอนุมัติ)

สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรมของสำนักงาน ก.พ.

ลงชื่อ .....  
( ..... )

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....  
( ..... )

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....  
( ..... )

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ .....  
( ..... )

อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปผู้บริหาร

แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างต่อเนื่อง ในปัจจุบันได้มียุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2561 – 2580) ที่กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติ ด้านการพัฒนาและเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์เพื่อพัฒนาคนในทุกมิติ ทุกช่วงวัย ให้เป็นคนเก่ง คนดี และมีคุณภาพ รับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น โดยกรมราชทัณฑ์มีภารกิจสำคัญในการแก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้กลับคืนเป็นคนดีสู่สังคม เป็นการส่งเสริมและสร้างมูลค่าของผู้ต้องขังให้มีมูลค่าสู่สาธารณะ ซึ่งเป็นการให้ความสำคัญในการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อีกกลุ่มหนึ่ง

สภาพปัญหาในปัจจุบันผู้ต้องขังจำนวนมากและเพิ่มมากขึ้นทุกปี ในจำนวนผู้ต้องขังเหล่านี้เป็นผู้ต้องขังที่กระทำผิดซ้ำมากถึง 30 % ของจำนวนผู้ต้องขังทั้งหมด ซึ่งส่งผลกระทบต่อสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภาพลักษณ์ของประเทศ แม้จะมีการแก้ไขปัญหามาอย่างต่อเนื่อง แต่ปัญหาดังกล่าวก็ยังไม่ลดลง กลับมีแนวโน้มการกระทำผิดเพิ่มมากขึ้น รุนแรงขึ้น และมีผลกระทบต่อการบริหารงานของเรือนจำ กระทบต่อครอบครัว สังคม และการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

ความเป็นไปได้ในอนาคต (Potential Demand) ที่เป็นโอกาสในการแก้ปัญหา คือ ทักษะฝีมือขั้นสูงของผู้ต้องขัง โดยผลักดันความนิยมในสินค้าประเภทงานฝีมือ งานบริการ ผ่านช่องทางการตลาดออนไลน์ และอาศัยรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน ในการส่งเสริมคุณค่าให้กับผู้ต้องขัง คณะผู้ศึกษาได้พิจารณาแนวทางในการแก้ปัญหาและความท้าทายในเรื่องดังกล่าว โดยมุ่งเน้นที่การสร้างคุณค่า 5 ประการ ได้แก่ (1) การสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขัง (2) การสร้างคุณค่าทางการศึกษา (3) การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (4) การสร้างคุณค่าทางสังคม และ (5) การสร้างคุณค่าทางเศรษฐกิจ โดยกำหนดเป้าหมายหลักที่จะต้องบรรลุผลภายใน 4 – 5 ปี ในการ “เปลี่ยนภาระ สู่ผู้สร้างผลิตภาพที่มีคุณค่าสู่สังคม” เพื่อให้ผู้ต้องขังที่เป็นภาระของสังคมกลับมาสร้างผลิตภาพที่มีมูลค่า ร่วมสร้างความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ โดยมีเป้าหมายรองซึ่งจะเป็นกลไกที่จะนำไปสู่ความสำเร็จของเป้าหมายหลัก ได้แก่

1. ผู้ต้องขังมีความพร้อมเมื่อพ้นโทษ มีอาชีพ มีรายได้
2. มีหน่วยงานส่งเสริมการตลาด มีการเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อการตลาด
3. หลังพ้นโทษมีรายได้สะสมไว้เป็นเวลา 1 ปี เพื่อการดำรงชีพ
4. มีหน่วยงานเครือข่ายคอยติดตามดูแล ให้คำปรึกษาหลังพ้นโทษ

แนวทางในการบรรลุเป้าหมายดังกล่าว ด้วยยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือภาครัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังในการกลับคืนสู่สังคม จะมีหน่วยงานหลัก คือ กรมราชทัณฑ์

หน่วยงานสนับสนุน คือ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องภาคเอกชน และชุมชน ผลักดัน ส่งเสริม และขับเคลื่อน ให้เกิดการจำแนกทักษะ ความรู้ ความสามารถของผู้ต้องขัง เพิ่มทักษะให้เหมาะสมแต่ละกลุ่มคน การฝึกอาชีพ การจัดจำหน่าย ช่องทางการตลาด การสร้างแบรนด์สินค้า และบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ โดย ซึ่งคณะผู้ศึกษาเห็นว่า แนวทางในการแก้ไขปัญหาข้างต้นจะเกิดประโยชน์ในการสร้างรายได้ต่อบุคคล ลดรายจ่ายภาครัฐ เศรษฐกิจดีขึ้น สร้างการมีส่วนร่วม และลดจำนวนผู้กระทำผิดซ้ำ

ปัจจัยแห่งความสำเร็จในการนำแนวทางให้บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ การดำเนินการตามแนวยุทธศาสตร์ชาติ ที่เป็นการบูรณาการในการสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขัง ทักษะที่มีอยู่ของกลุ่มผู้ต้องขัง และการฝึกอาชีพ มีผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ และการทำการตลาด สิ่งซึ่งเป็นความท้าทายในการนำแนวทางให้บรรลุเป้าหมาย ได้แก่ การปรับเปลี่ยนแนวคิด (Mindset) ของคนในสังคม การแข่งขันทางการตลาด นโยบายของรัฐบาลที่อาจเปลี่ยนแปลงไป รวมทั้งความพร้อมของผู้ต้องขัง

คณะผู้ศึกษาจัดทำแนวทางในการแก้ไขปัญหาไว้ 3 แนวทาง ได้แก่ การบูรณาการร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชนในรูปแบบประชารัฐสามัคคี ดำเนินการโดยภาคเอกชน และการดำเนินงานโดยภาครัฐ (กรมราชทัณฑ์) ซึ่งแนวทางต่างๆ รัฐบาลจะเป็นผู้ให้การสนับสนุน และสร้างโอกาสที่เป็นไปได้ เช่น มาตรการทางภาษี ซึ่งคณะผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วเห็นว่าแนวทางที่จะทำให้โครงการบรรลุเป้าหมายได้ชัดเจนและเป็นรูปธรรม คือ การบูรณาการร่วมกันระหว่างภาครัฐและเอกชน ในรูปแบบประชารัฐสามัคคี ซึ่งมีข้อดีได้แก่ 1) มีการระดมทุน ผู้ต้องขังมีโอกาสเป็นเจ้าของด้วยการร่วมทุนเมื่อพ้นโทษ 2) มีการร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชนอย่างกว้างขวาง 3) มีความพร้อมด้านสถานที่และบุคลากร 4) มีการผลิตและการตลาดที่เข้มแข็ง แต่อาจมีข้อเสียบางประการ ได้แก่ การบริหารงานอาจไม่คล่องตัวในระยะเริ่มต้น

การดำเนินงานมีการกำหนดแผนระยะสั้น 1-2 ปี แผนระยะกลาง 3-5 ปี และแผนระยะยาว ตั้งแต่ 5 ปี ขึ้นไป โดยครอบคลุมทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และด้านกฎหมาย นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ของยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม ในการเปลี่ยนภาระ **สู่ผู้สร้างผลิตภาพที่มีคุณค่าสู่สังคม** เปลี่ยนแนวคิดจากการสร้างแรงงานเป็นผู้ประกอบอาชีพอิสระ และผู้ประกอบการรายใหม่ (Start Up) และสร้างแนวทางประชารัฐร่วมใจ

## กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษากลุ่ม (Group Project) ฉบับนี้ เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร การพัฒนานักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส.1) รุ่นที่ 89 ซึ่งรายงาน การศึกษานี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดีด้วยความกรุณาของท่านอาจารย์ผู้เชี่ยวชาญ ผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้ให้ คำแนะนำและแนวคิดที่เป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการจัดทำรายงาน คณะผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิระวัฒน์ ปิ่นนิทามย์ อาจารย์ที่ปรึกษา ดร.รัฐ ธนาดิเรก และคณะอาจารย์ที่ปรึกษาทุกท่าน ที่ได้ให้คำปรึกษาแนะนำ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ทำให้รายงาน ฉบับนี้มีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้น

คณะผู้ศึกษาขอขอบพระคุณคณะผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ข้าราชการพลเรือน (สำนักงาน ก.พ.) และสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ผู้รับผิดชอบการ ฝึกอบรมหลักสูตรการพัฒนานักบริหารระดับสูง:ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส.1) รุ่นที่ 89 ทุกท่าน ที่ให้การสนับสนุน ดูแล และอำนวยความสะดวกตลอดระยะเวลาฝึกอบรมอย่างยิ่ง และขอขอบคุณ เพื่อนผู้เข้ารับการอบรม นบส.1 รุ่นที่ 89 และกลุ่มศึกษาที่ 7 ทุกคนที่ได้ร่วมกันศึกษาแลกเปลี่ยน เรียนรู้ และสละเวลาในการศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้อง ทำให้รายงานฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงด้วยดี

สุดท้ายนี้ คณะผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่ารายงานการศึกษานี้ จะเป็นประโยชน์ต่อ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับ ผู้ต้องขังคืนสู่สังคม

คณะผู้จัดทำ กลุ่มที่ 7

พฤษภาคม 2562

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	ก
กิตติกรรมประกาศ	ค
สารบัญ	ง
สารบัญตาราง	จ
สารบัญภาพ	ฉ
สารบัญแผนภูมิ	ช
1. สภาพทั่วไปของปัญหา	1
2. การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาของประเทศในอนาคต	18
3. แนวทางแก้ปัญหา และ/หรือ การพัฒนา	22
4. การนำแนวทางบรรลุเป้าหมายสู่การปฏิบัติ	37
5. สรุปในภาพรวม	41
บรรณานุกรม	44
คณะผู้จัดทำ	45

## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 – 1 สถิติเยาวชนกระทำความผิด ผู้ถูกคุมประพฤติ และผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ	4
ตารางที่ 1 – 2 สถิติเยาวชนกระทำความผิด ผู้ถูกคุมประพฤติ และผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ จำแนกตามอายุ อาชีพและระดับการศึกษา	6
ตารางที่ 1 – 3 ข้อมูลสถิติการกระทำความผิดซ้ำของกรมพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชนระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2558 - 2562	8
ตารางที่ 1 – 4 ข้อมูลสถิติการกระทำความผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์ ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2558 - 2562	8
ตารางที่ 2 – 1 สถิติผู้ต้องขังที่กระทำความผิดซ้ำระหว่างปีพ.ศ.2557 – 2560	18



## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 - 1 ผลการดำเนินงานส่วนฝึกอบรมวิชาชีพและส่งเสริมทักษะการทำงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561	16
ภาพที่ 3 - 1 กระบวนการสร้างคุณค่าต่อสาธารณะตามแนวคิดของ Mark Moore	24
ภาพที่ 3 - 2 Public Value Management กับกระบวนการสร้างคุณค่า 5 ประการ	27
ภาพที่ 3 - 3 Value Chain คุณค่า 5 ด้าน	28
ภาพที่ 3 - 4 กระบวนการสร้างคุณค่าให้ผู้ต้องขังเป็นกำลังผลิตที่สำคัญ	33
ภาพที่ 3 - 5 หลักการ PRISONER PRODUCTIVE LABOR	34

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่ 1 – 1 แนวโน้มการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและการกระทำผิดของประชาชน	4
แผนภูมิที่ 2 – 1 แนวโน้มการกระทำผิดซ้ำในทศวรรษหน้า (พ.ศ. 2570)	19

## 1. สภาพทั่วไปของปัญหา

### 1.1 ปัญหา ความท้าทาย หรือการพัฒนาประเทศที่กลุ่มเลือกคืออะไร ทำไมจึงสำคัญและควรได้รับการแก้ไข หรือพัฒนาต่อยอด

ปัญหาผู้ต้องขังล้นคุกและกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและภาพลักษณ์ของประเทศ เป็นที่ทราบกันดีว่าระบบงานราชทัณฑ์ทั่วโลกมุ่งเน้นการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดเพื่อการแก้ไขฟื้นฟูปรับพฤติกรรมให้เป็นคนดีของสังคม (Rehabilitation Theory) โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความปลอดภัยให้กับสังคมจากการกระทำผิดซ้ำ โดยระหว่างการถูกคุมขังในเรือนจำการปฏิบัติต่อผู้ต้องขังต้องมองไปข้างหน้าถึงอนาคตที่บุคคลเหล่านี้ต้องกลับไปอยู่ร่วมกับคนในสังคมเมื่อพ้นโทษออกไป ไม่ใช่เพียงมุ่งเน้นแต่การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนให้สาสมกับความผิด (Retributive Theory) ซึ่งไม่ได้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวม การกระทำผิดซ้ำ (Recidivism) นับเป็นเกณฑ์ที่ได้รับการยอมรับกันโดยทั่วไปในการนำมาประเมินความสำเร็จในงานการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดในเรือนจำ สถานควบคุมตัว หรือผ่านมาตรการปฏิบัติในชุมชนไม่ว่าจะเป็นผู้กระทำผิดที่เป็นเด็กและเยาวชนหรือผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ใหญ่ กล่าวอีกนัยหนึ่งเป็นการประเมินว่าผู้ผ่านการปฏิบัติในมาตรการดังกล่าวสามารถกลับสู่สังคมปรับตัวเข้ากับกฎเกณฑ์ และเงื่อนไขของสังคมได้โดยไม่กลับกระทำผิดซ้ำอีก แม้ว่าการนำเกณฑ์เกี่ยวกับการไม่ไปกระทำผิดซ้ำจะมีข้อจำกัดเพราะอาจมีตัวแปรอื่นที่ไม่สามารถควบคุมได้เข้ามาแทรกซ้อนและมีผลทำให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ แต่หากมาตรการในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดดังกล่าวได้เสริมสร้างภูมิคุ้มกันที่เข้มแข็งให้กับผู้กระทำผิดในการที่จะทนต่อสิ่งเสียดทานของสิ่งแวดล้อมก็อาจจะไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำอีก แต่ในปัจจุบันกลับพบว่าประเทศไทยประสบปัญหานักโทษล้นคุก (Overcrowded) ตลอดจนมีสถิติการกระทำผิดซ้ำสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และไม่มีแนวโน้มลดลง

สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทย แสดงข้อมูลการจัดอันดับผู้ต้องขังจากการเก็บข้อมูลของ [prisonstudies.org](http://prisonstudies.org) พบว่า ประเทศไทยมีผู้ต้องขังสูงเป็นอันดับ 6 ของโลก ติดอันดับ 3 ของเอเชีย เป็นรองแค่จีนกับอินเดีย ที่มีประชากรสูงกว่าประเทศไทยหลายเท่าตัว อีกทั้งยังเป็นอันดับ 1 เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบอาเซียนด้วยกัน การมีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำยิ่งมากเท่าไร ยิ่งเป็นการเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศที่ต้องขับเคลื่อนด้วยทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นสมาชิกในสังคม

กรมราชทัณฑ์เป็นหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงยุติธรรม มีหน้าที่กำหนดและขับเคลื่อนนโยบายที่ส่งผลกระทบต่อประชาสังคม (Public Policy) ซึ่งในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติหลายฉบับที่ผ่านมาได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างต่อเนื่อง และในปัจจุบันยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาชาติด้านหนึ่งที่สำคัญคือ การพัฒนาและเสริมสร้างทรัพยากรมนุษย์ มีเป้าหมายเพื่อพัฒนาคนในทุกมิติ และในทุกช่วงวัย ให้เป็นคนดี คนเก่งและมีคุณภาพ มีจิตสาธารณะรับผิดชอบต่อสังคมและผู้อื่น

ปัจจุบัน ประชากรในประเทศไทยเกือบ 70 ล้านคน อยู่ในวัยผู้ใหญ่ ซึ่งเป็นวัยแรงงานมากที่สุด ถึง 34,741,190 คน (สถิติกรมการปกครอง พ.ศ.2560) รองลงมาคือกลุ่มเด็กและเยาวชนจำนวน 21,379,609 คน (สถิติกรมกิจการเด็กและเยาวชน พ.ศ.2560) ซึ่งกำลังเติบโตเป็นอนาคตของชาติ และมีนัยสำคัญต่อการเป็นกำลังการผลิตและสร้างรายได้ และนำภาษีมาพัฒนาประเทศชาติ แต่ในปัจจุบันภายใต้โลกยุคเทคโนโลยีและการสื่อสาร การพัฒนาส่วนใหญ่ มุ่งเน้นไปทางเศรษฐกิจ สร้างค่านิยมสังคมแบบวัตถุนิยมทำให้มีประชากรส่วนหนึ่งที่เดินทางผิด ก้าวพลาด กระทำผิดกฎหมายบ้านเมืองและสร้างความเดือดร้อนให้กับสังคม ซึ่งเป็นความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมในการแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไขและพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กลุ่มนี้เพื่อให้เป็นคนดีมีคุณค่าของสังคม โดยมีหน่วยงานหลักที่สำคัญ คือ กรมราชทัณฑ์ที่มีพันธกิจในการควบคุม แก้ไขและพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังเพื่อคืนคนดีสู่สังคม อย่างไรก็ตามภารกิจที่สำคัญขององค์กรภาครัฐทุกองค์กร คือ เป็นผู้สร้างมูลค่าสาธารณะให้กับประชาชน โดยไม่ใช่แค่กิจกรรมต่างๆที่รัฐบาลแถลง และจำนวนเงินที่ได้ใช้จ่ายไปตามที่รัฐบาลแถลง ซึ่งในเชิงมนทัศน์นั้น *มูลค่าเชิงสาธารณะจะต้องเป็นมูลค่าที่สร้างขึ้นร่วมมาจากมูลค่าเชิงสังคมและมูลค่าเชิงเศรษฐกิจ* ไม่ใช่มูลค่าทางสังคมหรือมูลค่าทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งอย่างใด ดังนั้น กรมราชทัณฑ์จึงเป็นองค์กรภาครัฐหน่วยงานหนึ่งที่ส่งผลกระทบโดยตรงต่อสังคม ทั้งในแง่ของการสร้างความปลอดภัยจากอาชญากรรมในการตัดโอกาสผู้กระทำผิดไม่ให้ออกมาสร้างความเดือดร้อนให้สังคม และในแง่ของความพยายามที่จะสร้าง “มูลค่าเชิงสาธารณะ” หรือ public value คือ ต้องทำให้เกิดความคุ้มค่าแก่เงินภาษีของประชาชน ในทางตรงกันข้ามถ้าองค์กรภาครัฐแห่งใดสร้างมูลค่าเชิงสาธารณะน้อย ก็จะอนุมานได้ว่าองค์กรนั้นมีมูลค่าองค์กรน้อย และไม่คุ้มค่าแก่เงินภาษีของประชาชน หรืออาจกล่าวได้ว่า หากการคืนคนดีสู่สังคมนั้นกลายเป็นการคืนคนเดิมสู่สังคมที่กลับไปกระทำผิดซ้ำหรือสร้างความเดือดร้อนขึ้นอีก นั่นคือความล้มเหลวโดยสิ้นเชิง

## 1.2 ผลกระทบ (Impact) ของปัญหา : ผลกระทบของปัญหาอาชญากรรมกับการสูญเสียกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ

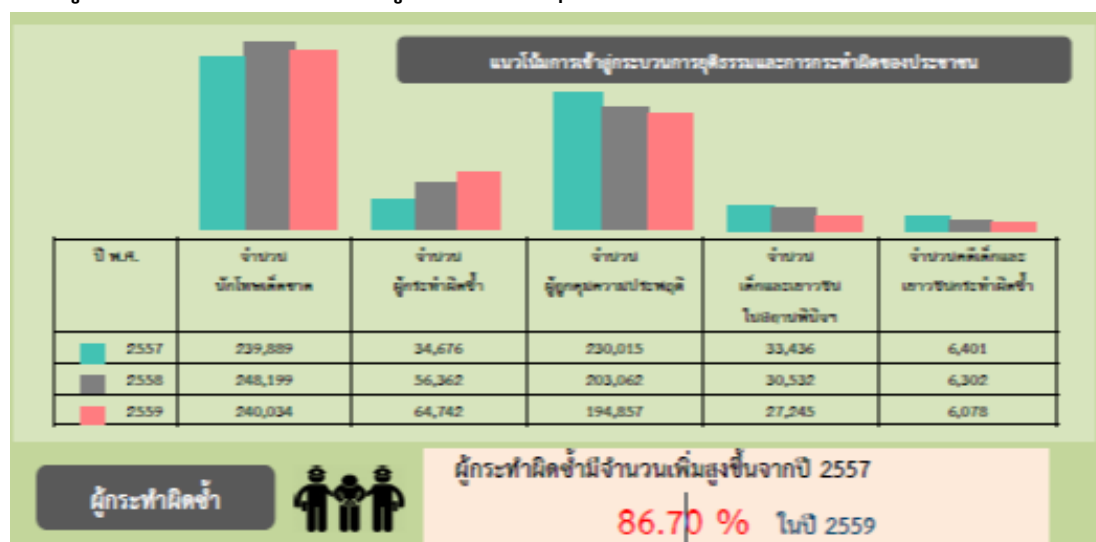
เมื่อพิจารณาถึงสถิติของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่ก้าวสู่การถูกดำเนินคดีและต้องโทษจำคุกในที่สุด ทั้งในมิติผู้กระทำความผิดที่เป็นเด็ก เยาวชน ผู้ถูกคุมประพฤติ และผู้ต้องขัง ซึ่งปัจจุบันมีจำนวน 712,319 คน รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1 (เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขฟื้นฟูและสงเคราะห์ผู้กระทำความผิดกระทรวงยุติธรรม, 2562) ในส่วนของกรมราชทัณฑ์ กำหนดพันธกิจสำคัญ 2 ประการ คือ ควบคุมผู้ต้องขังอย่างมีอาชีวะ และบำบัดฟื้นฟูและแก้ไขพฤติกรรมนิสัยของผู้ต้องขังอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามในระยะเวลาที่ผ่านมาเป็นที่ทราบกันดีว่า ภารกิจของกรมราชทัณฑ์ประสบปัญหาในการควบคุมและการแก้ไขผู้ต้องขัง อันเนื่องมาจากจำนวนผู้ต้องขังเพิ่มสูงขึ้น จนเกิดสภาวะนักโทษล้นคุกอย่างต่อเนื่องในทศวรรษที่ผ่านมา (Overcrowded) สะท้อนให้เห็นได้จากสถิติผู้ต้องราชทัณฑ์เพิ่มสูงเกือบ 4 แสนคน ในขณะที่ความจุมาตรฐานที่เรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศสามารถรองรับผู้ต้องขังได้เพียง 160,000 คน คิดเป็นอัตราที่เกินกว่าความจุมาตรฐานถึง ร้อยละ 150 ทำให้ภารกิจด้านการควบคุมผู้ต้องขังมีความตึงเครียดอย่างหนัก เพราะผู้ต้องขังที่มีจำนวนมากเกินกว่าความจุมาตรฐานที่จะสามารถรองรับได้ ส่งผลให้จำนวนเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกับจำนวนผู้ต้องขัง เนื่องจากตามมาตรฐานองค์การสหประชาชาติ กำหนดอัตราส่วนเจ้าหน้าที่ต่อผู้ต้องขังไว้ที่ 1 : 5 และมาตรฐานสำนักงาน ก.พ. กำหนดไว้ที่ 1 : 10 แต่ในข้อเท็จจริงแล้วเจ้าหน้าที่หนึ่งคนอาจต้องควบคุมผู้ต้องขังเป็นร้อยคนตลอดระยะเวลาทั้งในช่วงกลางวันและกลางคืน ทำให้เกิดความเสี่ยงต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่เรือนจำ อย่างไรก็ตามปัญหาดังกล่าวไม่เพียงแต่ส่งผลกระทบต่อการปฏิบัติหน้าที่ในการควบคุมดูแลผู้ต้องขังในขณะที่อยู่ในเรือนจำเท่านั้น แต่ยังส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในสังคมโดยรวมเมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษกลับสู่สังคม เพราะการแก้ไขพัฒนาพฤติกรรมนิสัยขณะอยู่ในเรือนจำที่ขาดประสิทธิภาพนำไปสู่การกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขัง (Recidivism) ซึ่งในช่วงระยะเวลาจากปี 2557 ถึงปี 2559 มีผู้กระทำความผิดซ้ำจำนวนเพิ่มสูงขึ้นถึงร้อยละ 86.70

ตารางที่ 1 – 1 สถิติเยาวชนกระทำความผิด ผู้ถูกคุมประพฤติ และผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ

หน่วยงาน	จำนวน (คน)	หมายเหตุ
กรมราชทัณฑ์	382,949	ข้อมูล ณ 28 กุมภาพันธ์ 2562
กรมคุมประพฤติ	308,424	- จำนวนผู้ถูกคุมประพฤติทั้งเด็กเยาวชน ผู้ใหญ่ ผู้ที่ปล่อยตัวพักโทษ ลดวันต้องโทษ 190,959 คน - พรบ. พื้นที่ 117,465 คน
กรมพินิจและคุ้มครองเด็ก และเยาวชน	21,046	เด็กและเยาวชนรับใหม่ 1 ม.ค. – 31 ธ.ค. 2561
712,419		

ที่มา : เอกสารประกอบการประชุมคณะทำงานเฉพาะกิจเพื่อกำหนดมาตรการแก้ไขฟื้นฟู  
และสงเคราะห์ผู้กระทำความผิด กระทรวงยุติธรรม, 2562

แผนภูมิที่ 1 – 1 แนวโน้มการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและการกระทำความผิดของประชาชน



ที่มา : กรมราชทัณฑ์, 2560

จากข้อมูลดังกล่าว สะท้อนให้เห็นว่า ประเทศไทยต้องสูญเสียกำลังขับเคลื่อนที่เป็นพลังสำคัญ นอกจากนั้นยังสูญเสียงบประมาณจำนวนมากไปกับกระบวนการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิด ทั้งในเรื่องของการติดตามจับกุม การพิจารณาตัดสินคดี ตลอดจนการนำผู้กระทำผิดเข้าสู่เรือนจำเพื่อจำคุก ทำให้ต้องใช้งบประมาณมหาศาลไปกับระบบงานยุติธรรม ที่ผ่านมาระบบการยุติธรรมทางอาญาของไทยเป็นระบบราชการที่มีขนาดใหญ่และใช้ทรัพยากรมากเมื่อวัดจากงบประมาณรายจ่ายภาคีรัฐของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม ประกอบด้วย ตำรวจ อัยการ ศาล ราชทัณฑ์ ใช้งบประมาณสูงถึงปีละ 81,585 ล้านบาท (ในปี 2550) หรือคิดเป็นร้อยละ 5.2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีของประเทศ ขณะที่มีส่วนจำนวนบุคลากรในระบบยุติธรรมทางอาญา 397 คนต่อประชากร 1 แสนคน

ข้อมูล ณ วันที่ 1 มีนาคม 2562 ประเทศไทยมีผู้ต้องราชทัณฑ์เกือบสี่แสนคน โดยมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 19,650 คนในปี พ.ศ. 2503 ขณะที่สัดส่วนผู้ต้องขังต่อประชากรก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากนักโทษ 72 คนในปี พ.ศ. 2503 เป็น 526 คนต่อประชากร 1 แสนคน ส่งผลให้เรือนจำที่มีอยู่ 143 แห่งทั่วประเทศ มีสภาพแออัดและเป็นภาระงบประมาณแผ่นดินมากขึ้น โดยงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับนักโทษเฉลี่ย 21,000 บาท/คน/ปี และงบประมาณสำหรับกรมราชทัณฑ์สูงถึง 12,141 ล้านบาท/ปี ทั้งนี้ร้อยละ 76 ของผู้ต้องราชทัณฑ์เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด

นอกจากนั้นยังมีสถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับภูมิหลังของผู้กระทำผิดในกระบวนการยุติธรรมทั้งในด้านอายุ ระดับการศึกษา อาชีพที่สะท้อนให้เห็นว่าผู้กระทำผิดที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มีการศึกษาต่ำและมีอาชีพที่ไม่มั่นคง มีรายได้ไม่แน่นอน ในขณะที่กว่าร้อยละ 90 เป็นกลุ่มที่อยู่ในวัยทำงาน หรือเป็นเยาวชนที่กำลังเติบโตเป็นพลังการผลิตที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในอนาคต รายละเอียดปรากฏตามตารางถัดไป (สำนักงานกิจการยุติธรรม, กองนโยบายและประสานแผนกระบวนการยุติธรรม, เอกสารประกอบการประชุม 2562)

ตารางที่ 1 – 2 สถิติเยาวชนกระทำความผิด ผู้ถูกคุมประพฤติ และผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศ  
จำแนกตามอายุ อาชีพและระดับการศึกษา

	กรมราชทัณฑ์	กรมคุมประพฤติ	กรมพินิจและคุ้มครอง เด็กและเยาวชน
อายุ	ไม่เกิน 60 ปี (ร้อยละ 97.9)	ไม่เกิน 60 ปี (ร้อยละ 98.38)	10-14 ปี ร้อยละ 13.10 15-18 ปี ร้อยละ 86.90
อาชีพ	รับจ้าง ร้อยละ 42.23 ว่างงาน ร้อยละ 15.67	รับจ้าง ร้อยละ 55.64 ว่างงาน ร้อยละ 7.61	ร้อยละ 58.64 ไม่มีอาชีพ
การศึกษา	ต่ำกว่า ม.ต้น ร้อยละ 71.31	ต่ำกว่า ม.ต้น ร้อยละ 73.66	ต่ำกว่า ม.ต้น ร้อยละ 74.26

ที่มา : สำนักงานกิจการยุติธรรม, 2562

หากแนวโน้มยังเป็นเช่นนี้ ในอนาคตอันใกล้จะส่งผลให้เกิดปัญหาสังคมต่างๆ ตามมา ทั้งต่อผู้กระทำความผิด และครอบครัว ต่อองค์กร หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม และสังคมอย่างต่อเนื่อง ประกอบด้วย

**1. ผลกระทบต่อการบริหารงานเรือนจำ** สะท้อนให้เห็นได้จากการกระทำผิดวินัยของผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่องจากการดูแลที่ไม่ทั่วถึง จนเกิดปัญหาความวุ่นวายในเรือนจำ การรวมกลุ่มผู้ต้องขังทั้งการก่อเหตุประท้วง การก่อเหตุทะเลาะวิวาท ตลอดจนการทำร้ายเจ้าหน้าที่เรือนจำ ฯลฯ เป็นความเสี่ยงต่อการสูญเสียทั้งชีวิต ทรัพย์สิน และเกิดภาพลักษณ์ในทางลบต่อกรมราชทัณฑ์

**2. ผลกระทบต่อผู้ต้องขัง** นอกจากการจำคุกจะเป็นการทำให้ผู้ต้องขังถูกตีตราจากสังคม (Labeling Theory) ที่อาจนำไปสู่การมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนแบบถาวรแล้ว หากจำนวนผู้ต้องขังยังสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จะส่งผลให้เรือนจำและทัณฑสถานไม่สามารถจำแนกลักษณะผู้ต้องขัง (Classification) เพื่อแยกควบคุมได้อย่างเหมาะสม ผู้ต้องขังที่เข้ามาสู่เรือนจำมีทั้งผู้กระทำความผิดในคดีเล็กน้อยไม่รุนแรง ไปจนถึงอาชญากรรายสำคัญ หรือโดยสันดาน นำไปสู่การรวมกลุ่มระหว่างผู้ต้องขังและอิทธิพลของการรวมกลุ่ม ส่งผลต่อการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ทัศนคติ ค่านิยม ตลอดจนการ



ถ่ายทอดเทคนิควิธีการกระทำผิดระหว่างผู้ต้องขังและเกิดพฤติกรรมที่เบี่ยงเบน (Deviance Behavior) สอดคล้องกับทฤษฎีการคบหาสมาคมที่แตกต่างของซัทเธอร์แลนด์ (Sutherland's Differential Association Theory) ที่เชื่อว่าพฤติกรรมอาชญากรรมเกิดขึ้นโดยการเรียนรู้จากบุคคลใกล้ชิด โดยการมีปฏิสัมพันธ์ระหว่างกัน การที่ผู้ต้องขังอยู่ร่วมกันภายในเรือนจำอิทธิพลของการรวมกลุ่มจึงส่งผลต่อการเรียนรู้ ถ่ายทอดและเลียนแบบพฤติกรรมร่วมกันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เกิดเป็นวัฒนธรรมรองที่เกิดขึ้นเฉพาะกลุ่มในรูปแบบต่างๆ ซึ่งวัฒนธรรมรองที่ยึดถือขณะอยู่ในเรือนจำดังกล่าว อาจฝังรากลึกและติดตัวไปจนกระทั่งพ้นโทษกลับสู่สังคม เสี่ยงต่อการกระทำผิดซ้ำ (Reoffending) และนำไปสู่การกระทำผิดที่รุนแรงขึ้นได้ในอนาคต

**3. ผลกระทบต่อครอบครัวผู้กระทำผิด** ส่งผลให้บุคคลในครอบครัว บุตรหลานที่อยู่ในความรับผิดชอบเกิดความเดือดร้อน ทั้งในด้านการขาดหัวหน้าครอบครัวในการหาเลี้ยง สถานะทางเศรษฐกิจ การศึกษาของบุตรผู้ต้องขัง ความล้มเหลวของสถาบันครอบครัวนำไปสู่การสร้างปัญหาสังคมอื่นๆ เช่น การขาดโอกาสทางการศึกษาของบุตร พ่อแม่ผู้สูงอายุขาดคนเลี้ยงดูแล การถูกทอดทิ้ง ปัญหาความรุนแรงในครอบครัว ฯลฯ

**4. ผลกระทบต่อชุมชนและสังคม** ขาดทรัพยากรบุคคลที่ขับเคลื่อนในการพัฒนาประเทศ กระทบต่อความเข้มแข็งของชุมชน เกิดความหวาดระแวง ขาดความสามัคคี ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของนานาประเทศที่มีต่อสังคมไทย

**5. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ** หากสถิติการกระทำผิดซ้ำยังเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง คาดการณ์ว่าประเทศไทยจะยิ่งสูญเสียกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ ตลอดจนงบประมาณที่ใช้ในกระบวนการยุติธรรมและการควบคุมดูแลผู้กระทำผิดที่เข้าสู่ระบบเรือนจำเป็นจำนวนมหาศาล เนื่องจากผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศส่วนใหญ่อยู่ในวัยแรงงานอายุไม่เกิน 60 ปี ถึงร้อยละ 97.9 ดังนั้น หมายความว่าผู้ต้องขังกว่าสามแสนคนที่เข้ามาอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ สามารถเป็นกำลังการผลิตที่สำคัญ

การใช้กระบวนการยุติธรรมเป็นทางออกของการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมนำมาสู่เหตุนักโทษล้นคุก เยาวชนที่เข้าสู่สถานพินิจหรือศูนย์ฝึกและอบรมเด็กและเยาวชนเกือบครึ่งหนึ่ง (ร้อยละ 45.24) ที่กลับมากระทำผิดซ้ำเมื่อเติบโตเป็นผู้ใหญ่ จากการศึกษาวิจัยเรื่อง “การกระทำผิดซ้ำจากสถานพินิจสู่กำแพงเรือนจำ” สะท้อนให้เห็นว่าการใช้ระบบของการลงโทษด้วยการควบคุมตัว (Custodial

System) นำไปสู่การถูกตีตราจากสังคม (Stigmatization) และกลับไปสู่การกระทำผิดซ้ำ (Recidivism) ทั้งในกลุ่มของเยาวชนและผู้ต้องราชทัณฑ์ โดยข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำในกลุ่มเยาวชนสูงกว่าผู้ต้องราชทัณฑ์ โดยในช่วงระยะเวลา 3 ปี หลังจากได้รับการปล่อยตัว พบว่าในช่วงปีแรกเป็นระยะเวลาหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญที่จะกลับมากระทำผิดซ้ำ หากไม่ได้รับโอกาสและที่ยืนในสังคม โดยมีเยาวชนกลับมากระทำผิดซ้ำภายใน 1 ปี โดยเฉลี่ยร้อยละ 22 และผู้พ้นโทษร้อยละ 14

ตารางที่ 1 - 3 ข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชนระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ.2558 - 2562

ปีงบประมาณ	2558	2559	2560	2561
ภายใน 1 ปี	22.73	22.14	23.37	24.32
ภายใน 2 ปี	35.69	34.34	28.22	
ภายใน 3 ปี	45.24	37.25		

ที่มา : กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน, 2561 (ข้อมูล ณ 20 ก.พ. 2561)

ตารางที่ 1 - 4 ข้อมูลสถิติการกระทำผิดซ้ำของกรมราชทัณฑ์  
ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 – 2562

ปล่อยตัว ในช่วง ปีงบประมาณ (Starting Point)	จำนวน ผู้ต้องขังที่ ได้รับการ ปล่อยตัว (คน)	มีเลขบัตร ประชาชน (คน)	จำนวน ผู้ต้องขัง ที่กลับมา กระทำ ผิดซ้ำ ภายใน 1 ปี	ร้อยละ	จำนวน ผู้ต้องขัง ที่กลับมา กระทำ ผิดซ้ำ ภายใน 2 ปี	ร้อยละ	จำนวน ผู้ต้องขัง ที่กลับมา กระทำ ผิดซ้ำ ภายใน 3 ปี	ร้อยละ
2558	141,998	98,521	14,012	14.22	24,772	25.14	33,612	34.12
2559	146,750	121,745	17,307	14.22	31,295	25.71		
2560	135,204	116,232	17,106	14.72				
-	423,952	336,498	48,425		56,067		33,612	

ที่มา : ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศ กองยุติธรรมศาสตร์และแผนงาน กรมราชทัณฑ์, (ข้อมูล ณ 29 ต.ค. 2561)

เจตนารมณ์ของการดำเนินการเรื่อง ยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชนเพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม มีจุดมุ่งหมายเพื่อ “เปลี่ยนภาระสู่ผู้สร้างผลิตภาพที่มีคุณค่าของสังคม” เพราะปัจจุบัน กรมราชทัณฑ์ยังดำเนินการในเชิงตั้งรับ จำนวนผู้กระทำผิดที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมจำนวนมาก ส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (Rehabilitation) แม้ว่าจะมีความพยายามนำกระบวนการแก้ไขพัฒนาผู้กระทำผิด ทั้งในด้านการศึกษา การส่งเสริมให้มีทักษะอาชีพมากเพียงใดก็ตาม แต่ภารกิจในการสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังไม่อาจสำเร็จลงได้หากกรมราชทัณฑ์ยังไม่สามารถบูรณาการความร่วมมือกับทุกภาคส่วน ให้เข้ามามีส่วนร่วมกับกระบวนการคืนคนดีสู่สังคมดังกล่าว เพื่อให้การเปลี่ยนสถานะของผู้ต้องขัง ที่ต้องได้รับการดูแลจากรัฐเป็นพลังที่สามารถเป็นแรงงานคุณภาพ เป็นผู้มีฝีมือเป็นที่ต้องการของสถานประกอบการ ทั้งภาคเอกชน ภาคอุตสาหกรรม หรือการสร้างโอกาสให้ผู้พ้นโทษสามารถ เริ่มต้นเป็นผู้ประกอบการธุรกิจขนาดเล็ก โดยใช้การตลาดในปัจจุบันที่เป็นยุคแห่งเทคโนโลยี และการสื่อสาร และหากว่าสังคมยังไม่ให้โอกาสผู้พ้นโทษแล้วนี้ที่มีที่ยืนในสังคมได้อย่างมีคุณค่า ก็ไม่อาจแก้ปัญหาได้อย่างยั่งยืน ดังมีคำกล่าวว่า “ร้อยความสามารถ ไม่เท่าหนึ่งโอกาสที่ได้รับจากสังคม” ดังนั้นการสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังจึงเป็นสิ่งสำคัญที่ต้องทำให้ปรากฏผลเป็นรูปธรรม

การจะคืนคนดีสู่สังคมอย่างยั่งยืน ผู้พ้นโทษจากกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ สมควร จะได้รับโอกาสให้สามารถประกอบอาชีพมีรายได้พึ่งพิงตัวเองได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยดูพื้นฐานของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลว่ามีความถนัดด้านใด ในแง่เศรษฐกิจตลาดแรงงานไทย มีความขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมากจนต้องใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ผู้พ้นโทษจึง เป็นทรัพยากรภายในประเทศที่มีคุณค่าที่จะช่วยสร้างประโยชน์ทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้ และไม่ว่าจะเป็นในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรมหรือการสร้างผู้ประกอบการรายใหม่จากอาชีพ อิสระเพื่อแก้ปัญหาที่ไม่สามารถไปสมัครงานในสถานประกอบการล้วนต้องใช้เวลาในการสร้าง ตัวเองภายหลังพ้นโทษ การทำให้ผู้ต้องขังได้ฝึกวิชาชีพหรือทำงานในเรือนจำและเก็บรายได้ไว้ใช้ ภายหลังพ้นโทษเป็นแนวทางหนึ่งที่สามารถแก้ปัญหาจากการกลับไปกระทำผิดซ้ำเมื่อพ้นโทษแล้วไม่มี รายได้หาเลี้ยงตนเองหรือครอบครัวในระยะแรกหลังได้รับการปล่อยตัว ดังนั้น ยุทธศาสตร์การสร้าง ความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม จึงมี เป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมในสังคมได้อย่างยั่งยืนไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ มีรายได้ที่มั่นคง และนำไปสู่การคืนคนดีสู่สังคมที่มีคุณภาพ เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศต่อไปในอนาคต

### 1.3 การดำเนินการของรัฐบาลและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องที่ผ่านมา

#### 1.3.1 นโยบายรัฐบาล

คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ เรื่อง มาตรการบูรณาการการแก้ไขฟื้นฟู ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน เมื่อวันที่ 12 มกราคม 2559 ดังนี้

(1) เห็นชอบมาตรการบูรณาการการแก้ไขฟื้นฟู ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน ซึ่งเป็นแนวทางการบูรณาการความร่วมมือในการทำงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานภาครัฐและภาคประชาชน ในการกักกันคนดีสู่สังคมในกลุ่มผู้กระทำผิดที่เป็นผู้ถูกคุมขังความประพฤติที่ศาลสั่งคุมความประพฤติผู้ได้รับการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด ตามพระราชบัญญัติฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ.ศ. 2545 ผู้ได้รับการพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษจำคุก รวมถึงผู้พ้นภาระในการรายงานตัว พ้นการคุมความประพฤติผ่านการฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด พ้นโทษจำคุกและผู้ได้รับพระราชทานอภัยโทษปล่อยตัวโดยไม่มีเงื่อนไขในการรายงานตัว ประกอบด้วย 3 มาตรการ ได้แก่ (1) มาตรการบำบัดฟื้นฟูสมรรถภาพผู้ติดยาเสพติด และแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด (2) มาตรการการดูแลช่วยเหลือ สร้างงานสร้างอาชีพ และ (3) มาตรการนำชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแล แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด รวมทั้งกลไกในการขับเคลื่อนมาตรการการแก้ไขฟื้นฟู ติดตาม ดูแล ช่วยเหลือและสงเคราะห์ผู้กระทำผิดในชุมชน และการจัดทำแผนงบประมาณเชิงบูรณาการตามยุทธศาสตร์ของแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ และให้หน่วยงานภาครัฐถือปฏิบัติ

(2) ให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติรับไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้อง

(3) ให้รับความเห็นของกระทรวงสาธารณสุขและคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเกี่ยวกับการมีคณะทำงานในการพิจารณาระบบหลักเกณฑ์ เงื่อนไขต่าง ๆ ในการดำเนินงานตามมาตรการดังกล่าว รวมทั้งงบประมาณอย่างเป็นรูปธรรม และการเพิ่มข้อความในมาตรการ “ข้อ 4 กำหนดให้โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล หรือศูนย์บริการสาธารณสุข กรุงเทพมหานครมีส่วนร่วมดูแลช่วยเหลือผู้กระทำผิดทุกกลุ่มที่มีปัญหาสุขภาพ” และการมอบหมายให้คณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติเป็นกลไกหลักในการผลักดันการดำเนินงาน

การติดตามประเมินผล และการจัดทำแผนงบประมาณบูรณาการ รวมทั้งประเด็นเรื่องการเพิ่มผู้แทน  
กรมคุมประพฤติเป็นกรรมการและเลขานุการร่วมในคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรม  
แห่งชาติ หากมีการเพิ่มผู้แทนกรมคุมประพฤติเป็นเลขานุการร่วมเพียงหน่วยงานเดียวจะเกิด  
ข้อคำถามจากหน่วยงานอื่นที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านการบำบัดฟื้นฟูผู้กระทำผิดในชุมชนเช่นเดียวกันได้  
ไปพิจารณาดำเนินการด้วย

(4) ให้กระทรวงยุติธรรมร่วมกับกระทรวงมหาดไทยไปพิจารณาเกี่ยวกับการบูรณาการ  
การทำงานระดับหน่วยงาน เพื่อให้การขับเคลื่อนมาตรการในเรื่องนี้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างแท้จริง

### 1.3.2 นโยบายกระทรวงยุติธรรม

นโยบายรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม (พลอากาศเอก ประจิน จั่นตอง) ประจำปี  
งบประมาณ พ.ศ. 2561 - 2562 **นโยบายเร่งด่วนที่เกี่ยวข้อง** ยกระดับการแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด  
โดยมุ่งเน้นการฝึกอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน และมีกระบวนการส่งต่อผู้ที่  
ผ่านการฝึกอาชีพภายหลังพ้นโทษให้มีความทำตามทักษะที่ได้รับการพัฒนาวิชาชีพ โดยให้บูรณาการ  
การทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ทั้งในการฝึกอาชีพและ  
กระบวนการส่งต่อการทำงาน เพื่อให้ผู้กระทำผิดกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

#### นโยบายเฉพาะ

#### สร้างความปลอดภัยและความสงบสุขในสังคม (กลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย)

มุ่งเน้นการลดการกระทำผิดซ้ำ และพัฒนาให้ผู้ผ่านการแก้ไข ฟื้นฟู มีการศึกษา มีงานทำ  
มีรายได้ พึ่งตนเองได้และกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้ภายหลังพ้นโทษ ให้สังคมเชื่อมั่นการแก้ไขฟื้นฟู  
ผู้กระทำผิด จึงกำหนดนโยบายสร้างความปลอดภัยและความสงบสุขในสังคม 3 ข้อ ดังนี้

1. ป้องกันอาชญากรรม โดยการสร้างความรู้ ความเข้าใจ เพื่อสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชน  
โดยเฉพาะเด็กและเยาวชนในวัยเรียนไม่ให้กระทำความผิดทางอาญา โดยสนับสนุนหน่วยงานภาครัฐ  
ภาคเอกชน และสถานศึกษาในการป้องกันปัญหาพฤติกรรมและการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

2. แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิด มุ่งเน้นอาชีพที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงาน  
โดยให้บูรณาการการฝึกอาชีพร่วมกันระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม

3. พัฒนาระบบติดตามและส่งเสริมการมีงานทำภายหลังพ้นโทษ มุ่งเน้นการส่งต่อเด็กและเยาวชน ผู้ต้องขัง ผู้พ้นการคุมความประพฤติ ให้สามารถประกอบอาชีพได้ตามทักษะที่ได้รับการพัฒนา รวมถึงการติดตามช่วยเหลือ ให้คำปรึกษาแก่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ทั้งด้านการทำงาน ครอบครัวที่อยู่อาศัย โดยร่วมมือกับภาคเอกชน และภาคีเครือข่ายต่างๆ เพื่อให้ผู้กระทำผิดกลับไปใช้ชีวิตในสังคมได้อย่างปกติสุข

### 1.3.3 นโยบายกรมราชทัณฑ์

1) นโยบายเน้นหนักของอธิบดีกรมราชทัณฑ์ (พ.ต.อ. ณรัชต์ เศวตนันทน์) ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 สถานการณ์ปัจจุบันมีผู้ต้องขังที่พ้นโทษและกลับไปกระทำความผิดซ้ำเป็นจำนวนมาก ที่ผ่านมารกรมราชทัณฑ์มีนโยบายคืนคนดีสู่สังคม แต่จากสถานการณ์กลับกลายเป็นว่า **คืนคนเดิมสู่สังคม** ดังนั้น การกระทำผิดซ้ำจึงเป็นปัญหาหลักและปัญหาสำคัญที่ต้องให้ความสำคัญ ทั้งการสร้างงานสร้างอาชีพให้กับผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องกับการดูแลความปลอดภัยให้สังคม ไม่ควรเน้นผลักให้ผู้ต้องขังออกสู่สังคมเพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้สำนึกผิดเมื่อได้รับโทษและเกรงกลัวต่อบาปด้วย

2) นโยบายในการดำเนินงานศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำในระดับเรือนจำ/ทัณฑสถาน

2.1.1) กำหนดบทบาท หน้าที่ ภารกิจของศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ (CARE : Center for Assistance to Reintegration and Employment) ให้ชัดเจนในการเป็นหน่วยงานที่ให้บริการกับผู้ต้องขัง ผู้พ้นโทษ และญาติ ในการให้ความช่วยเหลือด้านการมีงานทำกับผู้ใช้บริการเป็นหลัก เช่น การติดต่อกับบริษัท ห้างร้าน ที่ยินดีรับผู้พ้นโทษเข้าทำงาน การหาตำแหน่งงานว่างที่เหมาะสม เพื่อรองรับผู้ต้องขังที่พ้นโทษ การให้คำแนะนำ การประสานงานให้ความช่วยเหลือในการขอรับทุนประกอบอาชีพจากแหล่งทุนต่างๆ และการให้ความช่วยเหลือในด้านต่างๆ ให้กับผู้รับบริการตามความเหมาะสม โดยมีรายละเอียด ดังนี้

(1) ประชาสัมพันธ์วัตถุประสงค์การดำเนินงานของศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำให้กับผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษทราบ เพื่อขอรับการประสานงานช่วยเหลือได้

(2) ให้ศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำดำเนินการเชิงรุก โดยประสานงานกับส่วน/ฝ่ายต่างๆ ในเรือนจำ/ทัณฑสถาน เพื่อจัดทำข้อมูลผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ

ในช่วงระยะเวลาก่อนปล่อยตัว 1 ปี หรือในช่วงการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ทั้งผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวพักการลงโทษ และลดวันต้องโทษจำคุก และผู้ที่ได้รับการปล่อยตัวตามกำหนดโทษ เพื่อวางแผนและประสานหน่วยงาน บริษัท ห้างร้าน หรือสถานประกอบการที่ยินดีรับผู้พ้นโทษ เข้าทำงาน หรือการนำบริษัท ห้างร้าน หรือสถานประกอบการเข้ามาเสริมการฝึกทักษะอาชีพที่จำเป็นต้องได้รับการฝึกฝนขณะอยู่ในเรือนจำเพื่อเตรียมพร้อมในการออกไปประกอบอาชีพ หรือวางแผน และประสานการให้ความช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ

(3) ติดตามประสานงานและจัดทำข้อมูลทำเนียบหน่วยงานเครือข่าย ด้านการทำงาน การให้การสงเคราะห์ช่วยเหลือในด้านต่างๆ ตามสภาพปัญหาของผู้ต้องขัง กับหน่วยงานภายนอกทั้งภาครัฐ และเอกชนที่อยู่ในเขตพื้นที่จังหวัดของเรือนจำ เพื่อรวบรวมทำเนียบหน่วยงานเครือข่ายไว้เป็นข้อมูล ในการประสานงานการให้ความช่วยเหลือ

(4) รับคำร้องขอรับความช่วยเหลือด้านการมีงานทำและด้านต่างๆ ให้กับผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ และผู้พ้นโทษ และดำเนินการประสานงานการให้ความช่วยเหลือ

(5) การให้คำปรึกษาแนะนำด้านการดำเนินชีวิตภายหลังพ้นโทษ และด้านอื่นๆ ตามความเหมาะสม

(6) เป็นศูนย์กลางในการประสานส่งต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ความช่วยเหลือกรณีเรือนจำ/ทัณฑสถาน ไม่สามารถดำเนินการให้ความช่วยเหลือได้

2.1.2) การแต่งตั้งคณะทำงานของศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ โดยผู้บัญชาการเรือนจำ/ผู้อำนวยการทัณฑสถาน ต้องมอบหมายและกำชับให้ทุกส่วน/ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ให้ความร่วมมือและให้ความสำคัญกับหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย เจ้าหน้าที่ทุกคนที่ร่วมเป็นคณะทำงานฯ ต้องมีส่วนร่วมและมีหน้าที่ชัดเจนเพื่อลดภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่คนใดคนหนึ่ง

2.1.3) ประชาสัมพันธ์ภารกิจของศูนย์ฯ เพื่อให้ผู้รับบริการ (ผู้ต้องขัง ผู้พ้นโทษ) ญาติสามารถเข้าถึงข้อมูลและเข้าใจภารกิจหน้าที่ของศูนย์ฯ และเตรียมตนเองให้พร้อมก่อนเข้ารับบริการ การประชาสัมพันธ์ อาจทำได้หลายช่องทาง เช่น การจัดทำแผ่นพับ เอกสาร แผ่นป้ายไว้นิลบอร์ดประชาสัมพันธ์บุคคลประชาสัมพันธ์ ฯลฯ เพื่อเผยแพร่ภารกิจของศูนย์ฯ ข้อมูลตำแหน่งงานว่าง ข้อมูลที่เป็นประโยชน์เกี่ยวกับการมีงานทำ ทั้งภายในและภายนอกเรือนจำ เพื่อให้ผู้รับบริการได้มีการ

เตรียมข้อมูล การเตรียมเอกสาร ก่อนที่จะเข้ามาใช้บริการในศูนย์ CARE เพื่อให้มีความรวดเร็ว เป็นการลดขั้นตอน ประหยัดเวลาในการให้บริการ โดยเฉพาะการสร้าง ความเข้าใจให้กับผู้ต้องขัง ก่อนพ้นโทษในภารกิจของศูนย์ CARE ว่าเป็นการให้ความช่วยเหลือด้านการมีงานทำ เป็นการทำงานเชิงรุก เนื่องจากผู้ต้องขังมักจะไม่ได้มีส่วนร่วมในการเปิดเผยข้อมูลส่วนตัว พร้อมทั้งให้ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ (ภายในระยะเวลา 1 ปี) กรอกข้อมูลลงในแบบฟอร์มก่อนปล่อยตัว (แบบ CARE 01) เพื่อเป็นข้อมูลให้ศูนย์ CARE วางแผนในการให้ความช่วยเหลือ

2.1.4) การสร้างช่องทางการติดต่อเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ฯ ควรมีมากกว่า 1 ช่องทาง (แก้ไขปัญหาการไม่มีเจ้าหน้าที่นั่งประจำศูนย์ฯ) เช่น หมายเลขโทรศัพท์ แอปพลิเคชันไลน์ เฟสบุ๊ก ฯลฯ (ควรเป็นหมายเลขของเรือนจำ/ทัณฑสถาน ไม่ควรใช้หมายเลขโทรศัพท์ส่วนตัวของเจ้าหน้าที่) เพื่อเพิ่มช่องทางการติดต่อของผู้รับบริการ ซึ่งสามารถฝากข้อความ ฝากหมายเลขโทรศัพท์ให้โทรกลับหรือฝากประเด็นปัญหาไว้ให้เจ้าหน้าที่ศูนย์ฯ ได้ตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่ต้องใช้เจ้าหน้าที่นั่งประจำ

2.1.5) จัดทำบันทึกข้อตกลงความร่วมมือกับหน่วยงานเครือข่ายในระดับท้องถิ่น หรือจัดประชุมหารือ ทำการประสานงานด้วยหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษร เพื่อเพิ่มความชัดเจนของการประสานงาน การส่งต่อข้อมูล การส่งต่อผู้รับบริการเพื่อขอรับความช่วยเหลือ เพราะถึงแม้จะมีการทำบันทึกความตกลงร่วมกัน (MOU) ของหน่วยงานระดับกระทรวง หรือระดับกรม แต่พบว่าหน่วยงานภายใต้การดูแลของกระทรวงหรือกรมต่างๆ ในระดับพื้นที่ไม่ได้ให้ความสำคัญ หรือบางแห่งยังไม่ทราบข้อมูลเกี่ยวกับการทำข้อตกลง การนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติยังกระจายไม่ทั่วถึง

2.1.6) บันทึกข้อมูลการให้บริการในศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ ในระบบข้อมูลผู้ต้องขัง โดยให้ผู้ดูแลระบบข้อมูลผู้ต้องขังของแต่ละเรือนจำ/ทัณฑสถาน กำหนดสิทธิ์การเข้าถึงข้อมูลในเมนูแบบฟอร์มก่อนปล่อยตัว (CARE 01) และ MENU CARE ให้กับเจ้าหน้าที่ประจำศูนย์ฯ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการบันทึกข้อมูลการให้บริการในแต่ละวันให้ครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อกรมราชทัณฑ์จะได้ออกรายงานสถิติข้อมูลได้ถูกต้อง

(7) ให้งานสถิติผู้เข้าใช้บริการของศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำรายสัปดาห์(ทุกวันพฤหัสบดี) ทาง Application Line ชื่อกลุ่ม “ศูนย์ประสานงาน CARE”



ตามแบบฟอร์มรายงานประจำสัปดาห์ (แบบ CARE 02) และรายงานข้อมูลผู้เข้าใช้บริการในศูนย์ฯ ให้กรมราชทัณฑ์ทราบทุกเดือนภายในวันที่ 5 ของเดือนถัดไป (ใช้แบบรายงาน CARE 03 และแบบรายงาน CARE 04)

#### 1.4 สรุปปัญหาและความพยายามในอดีตที่ผ่านมา

ที่ผ่านมา กรมราชทัณฑ์กับการทำหน้าที่ในการแก้ไข ปรับปรุงและพัฒนาพฤตินิสัยผู้กระทำผิด ให้กลับสู่สังคมได้อย่างปกติยังไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามผู้กระทำผิดเหล่านี้ ได้ถูกหล่อหลอมจากสังคมหรือสภาพแวดล้อมมาเป็นเวลานาน การแก้ไขในเรือนจำเพียงระยะเวลาสั้นๆ จึงเป็นเรื่องที่ยากลำบาก ดังนั้น การปฏิบัติต่อผู้ต้องขังในเรือนจำจึงต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบ และต่อเนื่อง การฝึกวิชาชีพ แต่เดิมการวิชาชีพเป็นการลงโทษอย่างหนึ่งของผู้ต้องขัง ต้องทำงานอย่าง เลี้ยงไม่ได้ แต่เมื่อมีการจัดให้มีการให้บำเหน็จรางวัลตอบแทนการทำงาน ทำให้ผู้ต้องขังเกิดกำลังใจ ในการฝึกวิชาชีพ การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังในเรือนจำแบ่งเป็น

1. การฝึกวิชาชีพตามความเหมาะสม เป็นการฝึกวิชาชีพตามความรู้ความสามารถของ ผู้ต้องขังและตามวัตถุดิบที่มีในท้องถิ่น เช่น ภาคเหนือเป็นการแกะไม้สัก ภาคใต้เป็นผลิตภัณฑ์จากหวาย

2. การฝึกวิชาชีพที่สามารถนำไปประกอบอาชีพได้ภายหลังพ้นโทษ การฝึกวิชาชีพ ระยะสั้น เช่น การนวดแผนโบราณ การทำกรอบรูปวิทยาศาสตร์ การทำเครื่องปั้นดินเผา การวาดภาพ การซ่อมรองเท้า การจักสาน การเสริมสวย การทำขนม การฝึกวิชาชีพระยะยาว เช่น ช่างไม้ ช่างแกะสลัก ช่างสี ช่างเครื่องเรือนไม้ ช่างปูน ช่างเชื่อมโลหะ ช่างยนต์ และช่างเย็บจักรอุตสาหกรรม

ซึ่งในปัจจุบันกรมราชทัณฑ์ได้แบ่งรูปแบบการฝึกวิชาชีพ ออกเป็น 4 แนวทางหลักๆ ได้แก่

(1) การฝึกวิชาชีพที่เป็นอาชีพพื้นฐาน เป็นการมุ่งเน้นการเสริมสร้างทักษะ และรักษา เอกลักษณ์งานช่างฝีมือ และภูมิปัญญาต่างๆในแต่ละภูมิภาคของเรือนจำทั่วประเทศ ได้แก่ ช่างแกะสลักของภาคเหนือ ช่างปูนปั้นของภาคกลาง ช่างจักสานของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ช่างหัตถกรรมต่างๆ การฝึกวิชาชีพด้านการเกษตร การเพาะปลูก และการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

(2) การฝึกวิชาชีพตามหลักสูตรระยะสั้น เป็นการฝึกอบรมด้านวิชาชีพในห้องเรียน มีทั้งการเรียน ภาคทฤษฎีและภาคปฏิบัติ มีการกำหนดช่วงเวลาการฝึกที่แน่นอน เมื่อจบการฝึกอบรมจะได้รับ ประกาศนียบัตรรับรองจากหน่วยงานที่ให้การสนับสนุน ได้แก่ กรมพัฒนาฝีมือแรงงาน สำนักงาน การศึกษานอกโรงเรียน วิทยาลัยสารพัดช่าง เป็นต้น

(3) การฝึกวิชาชีพลักษณะการรับจ้างแรงงาน เป็นการฝึกวิชาชีพในลักษณะของการให้โอกาสผู้ต้องขังได้ใช้ทักษะฝีมือรับจ้างผลิตสินค้าและประกอบชิ้นส่วนงานต่างๆ ได้แก่ การรับจ้างประกอบชิ้นส่วนงานอิเล็กทรอนิกส์ การรับจ้างประกอบดอกไม้ประดิษฐ์ การตัดเย็บเสื้อผ้า เครื่องหนัง การถักแห อวน การปั๊มกระดูกดาซ การผลิตหลักเขตที่ดิน งานก่อสร้าง เป็นต้น

(4) การฝึกวิชาชีพสำหรับเพื่อเตรียมความพร้อมด้านอาชีพก่อนปล่อย โดยจะฝึกวิชาชีพให้กับผู้ต้องขังที่เหลือโทษไม่เกิน 1 ปี เป็นการฝึกอบรมอาชีพอิสระ ได้แก่ การทำปาตองโก การทำน้ำเต้าหู้ การทำกวยเตี๋ยว การทำสบู่ การอบรมช่างซ่อมนาฬิกา การอบรมช่างซ่อมรองเท้า การชงกาแฟ เป็นต้น

ผลการดำเนินงานด้านการฝึกวิชาชีพและส่งเสริมทักษะการทำงานที่ผ่านมา มีสถิติผู้ต้องขังที่ได้รับการฝึกวิชาชีพในเรือนจำ โดยเป็นแรงงานรับจ้างในระบบโรงงานมากที่สุด แบ่งออกเป็นผู้ต้องขังชาย 82,748 คน และผู้ต้องขังหญิง 15,572 คน ประเภทงานบริการ เช่น นวดแผนไทย เบเกอรี่ อาหาร ฯลฯ เป็นผู้ต้องขังชาย 4,282 คน และผู้ต้องขังหญิง 6,987 คน ส่วนการฝึกอาชีพอิสระ แบ่งออกเป็นผู้ต้องขังชาย 658 คน และผู้ต้องขังหญิง 472 คน ผ่านการทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงาน จำนวน 2,543 คน และมีการส่งผู้ต้องขังออกไปทำงานสถานประกอบการภายนอก จำนวน 782 คน (ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561) ซึ่งเปรียบเทียบกับผู้ต้องขังทั้งหมด มีผู้ต้องขังที่ได้รับการส่งเสริมทักษะอาชีพประมาณ 1 ใน 3 เท่านั้น

ภาพที่ 1 - 1 ผลการดำเนินงานส่วนฝึกวิชาชีพและส่งเสริมทักษะการทำงานปีงบประมาณ พ.ศ. 2561



ที่มา : กรมราชทัณฑ์, 2561

ทั้งนี้ ยังมีการดำเนินงานเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยให้กับผู้ต้องขังเพื่อการประเมินความรู้ ทักษะคติของผู้ต้องขังก่อนเข้ารับการอบรม และภายหลังที่ได้รับการอบรมในแต่ละด้าน เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ต้องขังมีความพร้อมที่จะออกไปใช้ชีวิตในสังคม และไม่หวนมากระทำความผิดซ้ำอีก และมีการสำรวจความต้องการการขอรับความช่วยเหลือ โดยจะมีการส่งต่อผู้ต้องขังที่ต้องการขอรับความช่วยเหลือให้กับศูนย์ประสานงานส่งเสริมการมีงานทำ (ศูนย์ CARE) ของเรือนจำ/ทัณฑสถาน แต่ละแห่งเพื่อดำเนินการให้ความช่วยเหลือ หรือประสานข้อมูลไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อไป

## 2. การคาดการณ์ปัญหาและโอกาสการพัฒนาของประเทศไทยในอนาคต

### 2.1 ทิศทางและแนวโน้มของปัญหาในอนาคต

การคาดการณ์ถึงปัญหาของการกระทำผิดซ้ำที่สูงขึ้นในอนาคต หากไม่มีความพยายามในการจัดการกับปัญหาการกระทำผิดซ้ำของผู้กระทำผิดให้เกิดผลอย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม สถิติการกระทำผิดซ้ำจะสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด โดยพิจารณาได้จากการย้อนดูสถิติในห้วง 4 ปี ที่ผ่านมาระหว่าง พ.ศ. 2557 - 2560 มีจำนวนผู้กระทำผิดเพิ่มขึ้นถึงเท่าตัวจากจำนวน 30,176 คน (ร้อยละ 14.5) เป็น 53,429 คน (ร้อยละ 29.2) รายละเอียดปรากฏตามตาราง

ตารางที่ 2 - 1 สถิติผู้ต้องขังที่กระทำผิดซ้ำระหว่างปี พ.ศ. 2557 - 2560

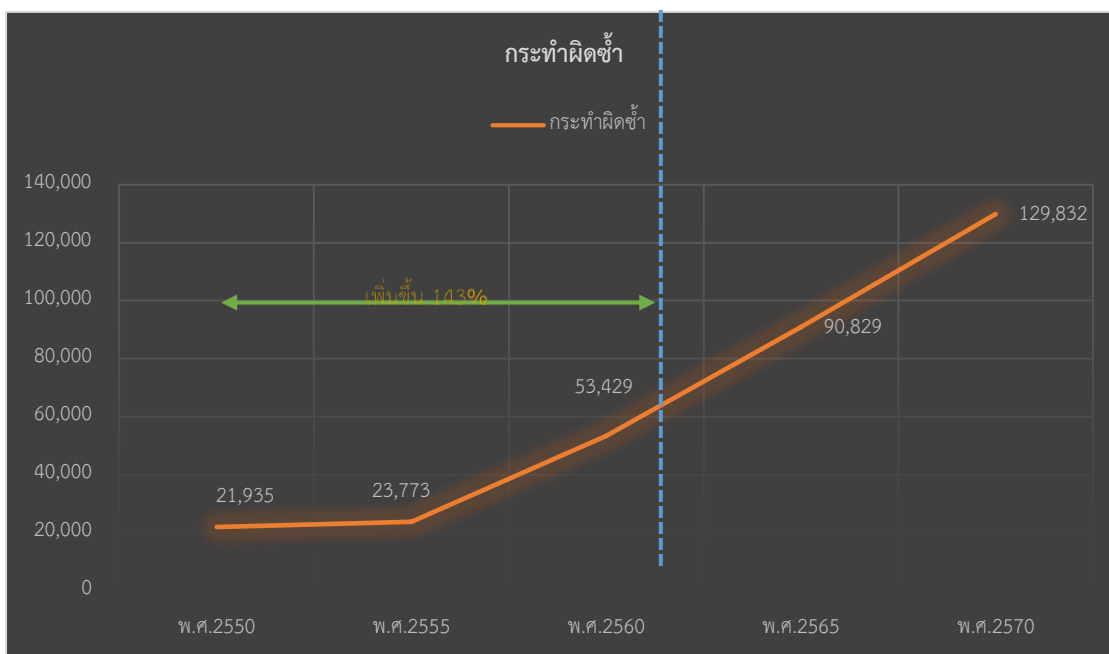
ปีพ.ศ.	จำนวนนักโทษเด็ดขาดทั้งหมด	ต้องโทษครั้งแรก	กระทำผิดซ้ำ 2-5 ครั้งขึ้นไป	คิดเป็นร้อยละ
พ.ศ. 2557	239,881	209,705	30,176	14.5
พ.ศ. 2558	248,199	191,837	56,362	22.7
พ.ศ. 2559	240,034	175,292	64,742	26.9
พ.ศ. 2560	241,745	171,163	53,429	29.2

ที่มา : กรมราชทัณฑ์, 2560

### 2.2 Potential Demand ในอนาคตในการแก้ไขปัญหาการพัฒนา

ปัญหาอาชญากรรม เป็นปัญหาสังคมร้ายแรงที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาประเทศไทยในหลายๆ ด้าน ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ สังคม จากสถิติการกระทำผิดซ้ำที่ผ่านมา พบว่า แนวโน้มจำนวนผู้ต้องขังที่กระทำผิดซ้ำขยายตัวเพิ่มขึ้นในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาอย่างก้าวกระโดดถึงร้อยละ 143 (พ.ศ.2550 - 2560) ดังนั้น คณะผู้ศึกษาคาดการณ์ว่าหากปัญหาการกระทำผิดซ้ำยังมิได้รับการแก้ไขอย่างจริงจัง ในทศวรรษหน้า สถิติการกระทำผิดซ้ำภายในปี พ.ศ. 2570 จะเพิ่มสูงขึ้นเกินเท่าตัวจากร้อยละ 30 เป็นร้อยละ 70 กล่าวคือ จากจำนวน 53,429 คน เป็น 129,832 คน ตามแผนภูมิที่ 2 - 1

## แผนภูมิที่ 2 – 1 แนวโน้มการกระทำผิดซ้ำในทศวรรษหน้า (พ.ศ.2570)



ที่มา : ประมวลผลโดย คณะผู้ศึกษา GP 7

อย่างไรก็ตามยังคงมีศักยภาพที่ซ่อนเร้นอยู่ในตัวผู้ต้องขังจำนวนมาก ซึ่งหากสามารถพัฒนาไปในทิศทางที่เหมาะสมแล้ว จะสามารถสร้างคุณค่าให้แก่ตัวผู้ต้องขัง และส่งผ่านคุณค่าดังกล่าวสู่สังคมต่อไปได้ โดยเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า ผลิตภัณฑ์ที่ทำขึ้นด้วยฝีมือของผู้ต้องขังหรือที่เรียกว่าสินค้าราชทัณฑ์ เป็นสินค้าที่มีความประณีต สวยงาม และมีคุณค่า ได้รับความนิยมจากผู้ชื่นชอบผลิตภัณฑ์หัตถกรรม สังเกตได้จากความสำเร็จของการจัดงานสินค้าราชทัณฑ์เป็นประจำทุกปี ซึ่งหากมีการพัฒนาระดับฝีมือ ตลอดจนงานบริการของผู้ต้องขังให้สามารถสรรค์สร้างผลิตภัณฑ์ให้มีคุณภาพตรงตามความต้องการของผู้บริโภค ก็สามารถที่จะสร้างรายได้ให้กับผู้ต้องขังได้ตั้งแต่อ่อนพันธโทษ และต่อเนื่องไปถึงหลังพันธโทษ

ปัจจุบันด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยีด้านการสื่อสาร ทำให้เกิดโอกาสและรูปแบบทางการตลาดใหม่ๆ เพิ่มขึ้น คงปฏิเสธไม่ได้ว่า ปัจจุบันนี้พฤติกรรมของผู้บริโภคส่วนใหญ่แล้วหนีไม่พ้นการวิ่งตามกระแสโลกออนไลน์ ไม่ว่าจะเป็นการหาข้อมูลสนับสนุนจากแหล่งข้อมูลออนไลน์

การจับจ่ายใช้สอย ซื้อขายแลกเปลี่ยนออนไลน์ ช่องทางการเสนอซื้อ-ขาย โดยเฉพาะในช่องทาง social media ซึ่งเป็นช่องทางที่เผยแพร่ข้อมูลไปถึงผู้บริโภคหรือคนจำนวนมากเพียงไม่กี่คลิก และมีอิทธิพลต่อสังคมปัจจุบันอย่างยิ่ง การค้าบนโลกออนไลน์ขณะเติบโตไปอย่างมาก มีหลากหลายปัจจัยสนับสนุนที่เป็นส่วนประกอบทำให้ผู้บริโภคหันมาสนใจและใช้บริการการค้า การจับจ่ายซื้อของผ่านช่องทางออนไลน์มากขึ้น รวมทั้งผู้ให้บริการ E-Commerce ที่เริ่มมีมากขึ้นเรื่อยๆ ช่องทางออนไลน์จึงเป็นอีกช่องทางหนึ่งที่จะสามารถสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขัง

ปัจจุบันสินค้าผลิตด้วยกรรมวิธีที่เรียกว่า สินค้าแฮนด์เมด ซึ่งเป็นรูปแบบเดียวกับสินค้าราชทัณฑ์ กำลังเป็นสินค้าที่ได้รับความนิยมเป็นอย่างมาก เพราะเป็นงานที่เกิดจากความตั้งใจและความรักของผู้ผลิต ไม่ว่าจะเป็นการแกะสลัก วาด เขียน พิมพ์ เย็บ ปัก ถัก ร้อย ล้วนแล้วมาจากทักษะจินตนาการ รวมทั้งความคิดสร้างสรรค์ของผู้ผลิต นอกจากนั้นสินค้าแฮนด์เมดยังสร้างรายได้ให้กับเจ้าของผลงานได้ไม่น้อย ส่งผลให้เกิดธุรกิจสินค้าแฮนด์เมดขึ้นมากมาย

จากคุณภาพฝีมือของผู้ต้องขังผนวกกับการตลาดรูปแบบใหม่ และความชื่นชอบในสินค้าแฮนด์เมด นับเป็นโอกาสที่จะสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขัง เพื่อเปลี่ยนจากผู้สร้างภาระไปสู่ผู้สร้างผลิตภาพที่คุณค่าของสังคม ส่งผ่านคุณค่าของผู้ต้องขัง ไปสู่มูลค่าทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี

### 2.3 สรุปการคาดการณ์ทิศทางการพัฒนาประเทศในอนาคต (Chapter Summary)

ทิศทางในอนาคตสำหรับการพัฒนาเพื่อลดปัญหาผู้ต้องขังล้นคุกและการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ มุ่งเน้นการสร้างงานและการประกอบอาชีพเพื่อเลี้ยงชีพ ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้เมื่อพ้นโทษ รัฐบาลได้ให้ความตระหนักต่อปัญหาดังกล่าว โดยพล.อ.อ. ประจิน จั่นตอง รองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรม มอบนโยบายด้านการแก้ไขปัญหานี้ว่า “การเตรียมตัวให้ผู้ต้องขังมีอาชีพหลังพ้นโทษนั้น เป็นส่วนหนึ่งในการช่วยลดอัตราการกระทำผิดซ้ำ เมื่อผู้ต้องขังพ้นโทษออกไปแล้วมีอาชีพ จะทำให้สังคมรอบข้างเกิดความสบายใจ แต่ถ้าผู้ต้องขังพ้นโทษออกไปแล้วไม่มีอาชีพ ผู้ต้องขังเหล่านั้นก็อาจจะกลับเข้าสู่สังคมเดิมๆ และอาจกลับมากระทำผิดซ้ำได้อีก” กรมราชทัณฑ์นำแนวคิดการบริหารเรือนจำจากหลายประเทศมาเป็นต้นแบบในการพัฒนา เช่นแนวทางเรือนจำของสิงคโปร์มีการจัดตั้งหน่วยงาน Singapore Corporation of Rehabilitative Enterprises (SCORE) ให้การฝึกวิชาชีพผู้ต้องขังที่ก้าวหน้าและเป็นระบบ สอดคล้องกับความต้องการของตลาดแรงงานภายนอกเรือนจำ ตลอดจนมีการทำงานของผู้ต้องขังในเรือนจำ

เป็นระบบอุตสาหกรรมที่มีประสิทธิภาพนั้น กรมราชทัณฑ์ได้จัดตั้งศูนย์ประสานงานและส่งเสริมการมีงานทำ (Care : Center for Assistance to Reintegration and Employment) โดยความร่วมมือกับหน่วยงานกระทรวงแรงงาน เช่น กรมการจัดหางาน เป็นผู้ประสานงานและให้คำแนะนำแก่สถานประกอบการหรือนายจ้างในการส่งเสริมการมีงานทำให้แก่ผู้ต้องขังในเรือนจำและผู้ต้องขังชั้นดีใกล้พ้นโทษ เพื่อเข้าฝึกทักษะในสถานประกอบการ และกรมพัฒนาฝีมือแรงงาน จะทำหน้าที่ฝึกอาชีพหลักสูตรการฝึกฝีมือแรงงานในสาขาอาชีพตามความต้องการของผู้ต้องขัง รวมทั้งประกอบชิ้นงานเพื่อจัดจำหน่ายและสร้างรายได้แก่ผู้ต้องขัง ตลอดจนทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานให้แก่ผู้ต้องขังในสาขาอาชีพตามความต้องการของตลาดแรงงาน ทั้งนี้ ทิศทางและนโยบายสำคัญได้มุ่งเน้นการสร้างงานสร้างอาชีพให้กับผู้ต้องขัง ให้สอดคล้องกับการดูแลความปลอดภัยให้สังคม ไม่ปล่อยผู้ต้องขังออกสู่สังคมเพียงอย่างเดียว แต่ต้องให้สำนึกผิดเมื่อได้รับโทษและเกรงกลัวต่อบาปด้วย เป็นการคืนคนดีสู่สังคมอย่างยั่งยืน ผู้พ้นโทษจากกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ สมควรจะได้รับโอกาสให้สามารถประกอบอาชีพมีรายได้พึ่งพิงตัวเองได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ ในแง่เศรษฐกิจตลาดแรงงานไทยมีความขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมาก จนต้องใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน โดยเฉพาะแรงงานที่ใช้ทักษะฝีมือในการผลิตสินค้าแฮนด์เมด มีแนวโน้มเป็นที่ต้องการของตลาดแรงงานฝีมือเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ผู้พ้นโทษจึงเป็นทรัพยากรมนุษย์ที่สำคัญอีกกลุ่มหนึ่งของในประเทศที่มีคุณค่าซึ่งมีอาจมองข้าม ซึ่งสามารถเป็นผู้ที่จะช่วยสร้างประโยชน์ สร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้

### 3. แนวทางแก้ปัญหา และ/หรือ การพัฒนา

#### 3.1 สรุปการเชื่อมโยงของปัญหา และความท้าทายในอนาคต

ความเชื่อมโยงของปัญหาอาชญากรรมในสังคม กระบวนการยุติธรรมที่ใช้เรือนจำเป็นทางออกในการแก้ปัญหาจนนำไปสู่นักโทษล้นคุก ส่งผลกระทบต่อปัญหาอื่นๆ อีกมากมาย เพราะงบประมาณจำนวนมากมหาศาลที่ต้องใช้กับกระบวนการยุติธรรมในการดำเนินคดีและดูแลผู้ต้องขังในเรือนจำที่มีมากเกินไป และเป็นความท้าทายของการบริหารงานภาครัฐที่จะทำให้ปัญหาเหล่านี้ถูกคลี่คลายหรือเบาบางลง ด้วยเจตนารมณ์ของการดำเนินการเรื่องยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม มีจุดมุ่งหมายเพื่อ “เปลี่ยนภาระ ผู้สร้างผลิตภาพที่มีคุณค่าของสังคม” การเปลี่ยนสถานะของผู้ต้องขังที่ต้องได้รับการดูแลจากรัฐเป็นพลังที่สามารถเป็นแรงงานคุณภาพ เป็นผู้ที่มีฝีมือเป็นที่ต้องการของสถานประกอบการ ทั้งภาคเอกชน ภาคอุตสาหกรรม หรือการสร้างโอกาสให้ผู้ที่มีทักษะสามารถเริ่มต้นเป็นผู้ประกอบการ ธุรกิจขนาดเล็ก โดยใช้การตลาดในปัจจุบันที่เป็นยุคแห่งเทคโนโลยีและการสื่อสาร ทำให้ลดอัตราการกระทำผิดซ้ำลงได้ ถือเป็นการแก้ปัญหาอาชญากรรมในสังคมได้อย่างยั่งยืน ไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ มีรายได้ที่มั่นคง และนำไปสู่การคืนคนดีสู่สังคมที่มีคุณภาพ เป็นกำลังสำคัญในการพัฒนาประเทศได้ต่อไปในอนาคต

#### 3.2 เป้าหมายหลักที่ต้องการบรรลุให้ได้ภายใน 5 ปี

จากสภาพปัญหาและการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตของปัญหาการกระทำผิดซ้ำผู้ต้องขังในสังคมไทย คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาปัจจัยสาเหตุของการกระทำผิดซ้ำ และแนวทางในการสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังเพื่อเปลี่ยนภาระเป็นพลังสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยคณะผู้ศึกษาได้กำหนดเป้าหมายหลัก คือ การก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม

การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน เป็นกลไกที่จะกระตุ้นการตลาดและการขายของสินค้าแฮนด์เมดซึ่งผลิตโดยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคง ยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของสังคม นับเป็นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจต่อทั้งตัวผู้ต้องขังเอง และเศรษฐกิจ



โดยรวมของประเทศ นับว่ามีส่วนช่วยในการขับเคลื่อนตามยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561 - 2580) ในยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านความมั่นคง มีเป้าหมายการพัฒนาที่สำคัญคือ ประเทศชาติมั่นคง ประชาชนอยู่ดีกินดี มีความสุข เน้นการบริหารจัดการสถานะแวดล้อมของประเทศให้มีความมั่นคง ปลอดภัย เอกရာช อธิปไตย และมีความสงบเรียบร้อยในทุกระดับ ตั้งแต่ระดับชาติ สังคม ชุมชน มุ่งเน้นการพัฒนาคน ใช้กลไกการแก้ปัญหาแบบบูรณาการทั้งกับส่วนราชการ ภาคเอกชน ประชาสังคม และองค์กรที่ไม่ใช่รัฐ โดยปัญหาการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังนี้เป็นปัญหาสำคัญที่กระทบต่อความมั่นคงของครอบครัว ชุมชน ความปลอดภัยในสังคม การก่ออาชญากรรมในทุกระดับความรุนแรง มีผลกระทบต่อความมั่นคงของประเทศชาติด้วย และยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม มีเป้าหมายการพัฒนาที่ให้ความสำคัญกับการดึงเอาพลังของภาคส่วนต่าง ๆ ทั้งภาคเอกชน ประชาสังคม ชุมชน ท้องถิ่น มาร่วมขับเคลื่อนการเตรียมความพร้อมของประชากรไทยทั้งในมิติสุขภาพ เศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม ให้เป็นประชากรที่มีคุณภาพสามารถพึ่งตนเอง และทำประโยชน์แก่ครอบครัว ชุมชน และสังคมให้นานที่สุด โดยรัฐให้หลักประกันการเข้าถึงบริการและสวัสดิการที่มีคุณภาพอย่างเป็นธรรมและทั่วถึง โดยการพัฒนาตามประเด็นยุทธศาสตร์ที่สามารถสร้างโอกาสและลดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม ช่วยลดปัญหาความเป็นอยู่ ลดปัญหาอาชญากรรมและสร้างความสมดุลของคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชน นำไปสู่สังคมสันติสุขได้

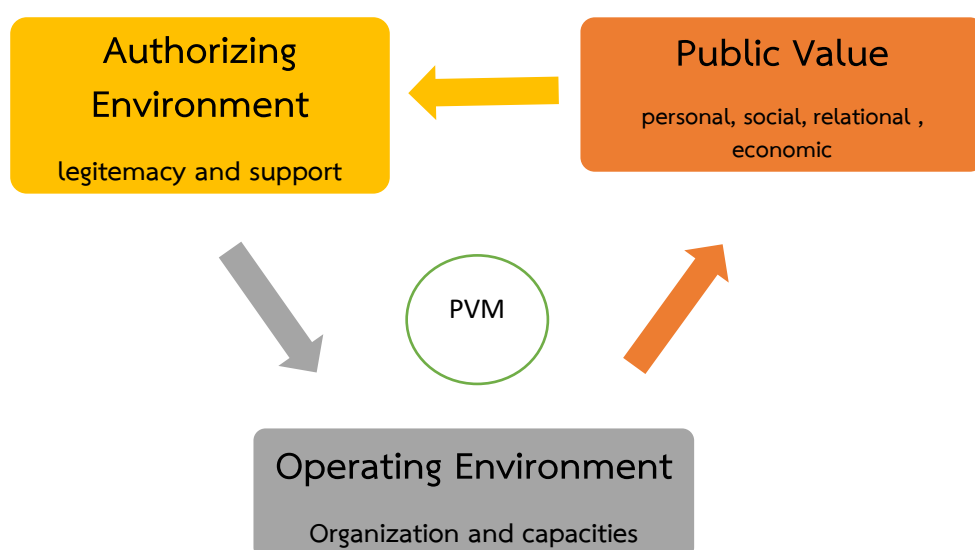
นอกจากนี้ การพัฒนาช่องทางการตลาดของสินค้าราชทัณฑ์โดยผ่านทางออนไลน์เป็นแนวทางการดำเนินการที่สอดคล้องกับนโยบายไทยแลนด์ 4.0 ที่กำหนดใช้แนวทาง “สานพลังประชารัฐ” เป็นตัวการขับเคลื่อน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของภาคเอกชน ภาคการเงินการธนาคาร ภาคประชาชน ภาคสถาบันการศึกษา มหาวิทยาลัยและสถาบันวิจัยต่าง ๆ ร่วมกันระดมความคิด ผนึกกำลังกันขับเคลื่อน ผ่านโครงการ บันทึกความร่วมมือ กิจกรรม หรืองานวิจัยต่าง ๆ โดยการทำงานของ “ประชารัฐ” นอกจากนี้ การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาส่งเสริมช่องทางการตลาดยังเป็นแนวทางสนับสนุนนโยบายประเทศไทย 4.0 ที่ต้องการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเศรษฐกิจ ไปสู่ “Value-Based Economy” หรือ “เศรษฐกิจที่ขับเคลื่อนด้วยนวัตกรรม” ไปสู่การขับเคลื่อนด้วยเทคโนโลยี ความคิดสร้างสรรค์และนวัตกรรม

### 3.3 เป้าหมายรอง

#### 3.3.1 เป้าหมายรอง

การดำเนินการเพื่อนำไปสู่การบรรลุเป้าหมายหลัก จำเป็นจะต้องมีการดำเนินการสร้างมูลค่าแก่สาธารณะ (Public Value) ให้เกิดขึ้นก่อน โดยการสร้างคุณค่าจากผู้ต้องขังที่ถูกคุมขังในเรือนจำ ด้วยการเปลี่ยนภาระที่ต้องคอยดูแล เป็นพลังที่มีทักษะฝีมือ เป็นกำลังการผลิตที่มีประสิทธิภาพ (Productive Labor) โดยนำกระบวนการสร้างคุณค่าต่อสาธารณะตามแนวคิดของ Mark Moore มาประยุกต์ใช้ให้สามารถบรรลุเป้าหมายหลักได้ ดังนี้

ภาพที่ 3 – 1 กระบวนการสร้างคุณค่าต่อสาธารณะตามแนวคิดของ Mark Moore



จากแผนภาพดังกล่าวคณะผู้ศึกษาจึงได้นำทฤษฎีมาประยุกต์เพื่อสร้างนวัตกรรมใหม่ๆ ในการแก้ปัญหา โดยการสร้างคุณค่าในส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อส่งไปยังผู้ต้องขังต่อและสังคม ภายใต้กรอบกฎหมายเสนอต่อผู้บริหารเพื่อนำไปสู่นโยบายที่เกี่ยวข้องในด้านต่างๆ โดยมีกรอบแนวทาง ดังนี้

#### สภาพแวดล้อมทางการใช้อำนาจทางกฎหมาย

การสร้างสภาพแวดล้อมการใช้อำนาจทางกฎหมายเป็นกุญแจสำคัญขององค์กรมากไปกว่าการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการปฏิบัติต่อผู้กระทำผิดตามคำพิพากษาของศาล กรมราชทัณฑ์สามารถสร้างองค์กรให้นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงผู้ต้องขังที่เป็นภาระให้เป็นพลังของสังคม

ที่มีคุณค่า ด้วยการเปลี่ยนแปลงกระบวนทัศน์ใหม่ในการปฏิบัติต่อผู้ต้องขัง (Paradigm Shift) แต่กรมราชทัณฑ์เพียงหน่วยงานเดียวไม่อาจประสบความสำเร็จได้ ต้องอาศัยการประสานความร่วมมือกันของรัฐ เอกชน และชุมชนเพื่อจะนำไปสู่การสร้างคุณค่าสาธารณะ การจะสร้างสิ่งดังกล่าวได้ต้องประกอบด้วย

1. ภาระรับผิดชอบต่อสังคมในภารกิจที่มีต่อสังคม (Routine Accountability)
2. ภาระรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงและการสร้างนวัตกรรม (Authorization of change and innovation)
3. การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายใน (Achieving inter-agency cooperation)
4. การแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชน และกลุ่มผู้รับบริการ (Mobilizing stakeholders, citizens and customers)

### สภาพแวดล้อมในการดำเนินการ

การสร้างสภาพแวดล้อมในการดำเนินการ เริ่มจากการจัดการองค์กรและอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการ ซึ่งสิ่งสำคัญในการขับเคลื่อนเป้าหมายขององค์กร คือบุคลากรภายในกรมราชทัณฑ์ เจ้าหน้าที่ที่ต้องมีการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการปฏิบัติงานที่เน้นการทำงานในเชิงอำนาจ เป็นการทำงานในเชิงสร้างโอกาสให้กับผู้กระทำผิด มุ่งเปลี่ยนภาระให้เป็นพลัง เปลี่ยนวิกฤติให้เป็นโอกาส ในการนำทรัพยากรผู้ต้องขังที่มีทำให้เกิดการพัฒนาเป็นกำลังสำคัญในการสร้างรายได้ สร้างกำลังการผลิต และสร้างชื่อเสียงและภาพลักษณ์ในเชิงบวกให้กับองค์กรและกระบวนการยุติธรรม

### คุณค่าหรือประโยชน์ต่อสาธารณะ

กระบวนการทั้งการใช้อำนาจทางกฎหมายในทางที่เป็นการสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อสนับสนุนและสร้างสภาพแวดล้อมองค์กรในการดำเนินการนำไปสู่การส่งคุณค่าหรือประโยชน์ต่อสาธารณะนั้นหมายถึง กรมราชทัณฑ์ไม่ได้นำเงินภาษีของรัฐไปใช้ในการดูแลผู้ต้องขังแต่อย่างใด แต่กลับสร้างรายได้ย้อนกลับมาให้ภาครัฐ และสามารถเปลี่ยนมุมมองที่สังคมเคยมองว่าผู้ต้องขังเป็นภาระของสังคมที่ต้องใช้จ่ายงบประมาณในการเลี้ยงดูจำนวนมหาศาล เป็นการสร้างสมาชิกคนใหม่ในสังคมที่สามารถยืนได้ด้วยตนเอง และทำงานกลับมามีรายได้นำภาษีกลับไปให้ภาครัฐ

- **มูลค่าเชิงจิตใจ** หรือ Psychological Value หมายถึง เป็นการสร้างคุณค่าให้แก่ตัวผู้ต้องชั่งเอง พฤติกรรมที่เปลี่ยนแปลงไป ไม่ถูกตีตราในสังคม เป็นผู้สร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นได้ มีความมั่นใจในการที่จะออกไปใช้ชีวิตในสังคมเมื่อพ้นโทษ ไม่เป็นภาระของสังคมต่อไป

- **มูลค่าเชิงการศึกษา** หรือ Education Value หมายถึงการสร้างความรู้ และทักษะต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นงานฝีมือ หรือความรู้เชี่ยวชาญเฉพาะทาง ในการประกอบอาชีพให้กับผู้ต้องชั่ง เพื่อให้สามารถไปประกอบอาชีพได้ ลดการเสียโอกาสในการศึกษา และเป็นการสร้างโอกาสทางรายได้ในอนาคตต่อไป

- **มูลค่าเชิงสังคม** หรือ Social Value หมายถึงผลลัพธ์ (outcome) จากการที่องค์กรภาครัฐนั้นได้จัดหาสินค้าหรือให้บริการเชิงสาธารณะ สินค้าและบริการสาธารณะนี้จะมีลักษณะที่ใช้ร่วมกันและกีดกันการบริโภคได้ยาก นอกจากนั้นยังรวมถึงการให้บริการเพื่อให้เกิดความยุติธรรมและความเท่าเทียมกันในคุณภาพชีวิตของประชาชน ไม่ใช่เข้าไปจัดหาสินค้าหรือบริการที่มีลักษณะเชิงเอกชนในรูปแบบของการแทรกแซงตลาดหรือแข่งกับภาคเอกชน

- **มูลค่าเชิงกฎหมาย** หรือ Legal Value หมายถึง การสร้างหลักเกณฑ์ แนวทางในการปฏิบัติ รวมถึงการให้อำนาจผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุถึงการสร้างและส่งมอบคุณค่าให้กับสังคม

- **มูลค่าเชิงเศรษฐกิจ** หรือ Economic Value ในเชิงมนทัศน์ จะหมายถึงการจัดสรรทรัพยากรผลิต (inputs) เพื่อให้เกิดผลผลิต (outputs) อย่างมีประสิทธิภาพ การจัดสรรทรัพยากรที่สำคัญ อันได้แก่ งบประมาณ บุคลากร และสินทรัพย์ ให้มีประสิทธิภาพ จะเป็นเป้าหมายสำหรับการตัดสินใจขององค์กร ไม่ใช่ยึดกฎระเบียบมาเป็นเป้าหมายสำหรับการตัดสินใจ ในทางกลับกันกฎระเบียบควรใช้เพื่อสนับสนุนให้เกิดประสิทธิภาพกับการใช้ทรัพยากรมากกว่า

ในแต่ละกระบวนการสร้างคุณค่า สามารถส่งผลต่อเนื่องกันเป็นระบบซึ่งหากสามารถสร้างคุณค่าได้ครบทั้งวงจร จะมีส่วนช่วยเพิ่มโอกาสให้กับผู้พ้นโทษให้มีรายได้ มีอาชีพ และทำให้จำนวนผู้กระทำความผิดซ้ำลดลง

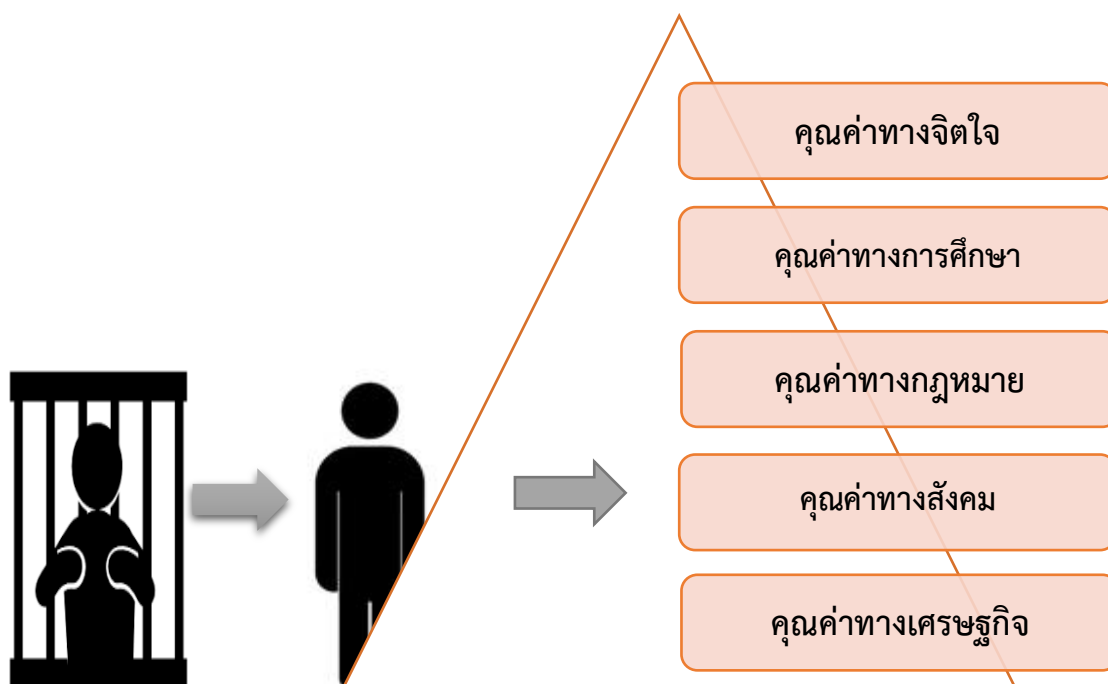
### 3.4 แนวทางการบรรลุเป้าหมายรอง

3.4.1 ประเด็นการศึกษา เพื่อให้ได้แนวทางในการบรรลุเป้าหมายรองจึงได้กำหนดเป็นประเด็นศึกษาดังนี้

- 1) ประเด็นการศึกษาที่ 1 : เพื่อให้เกิดความร่วมมือต้องมีการสร้างคุณค่าอะไรบ้าง
- 2) ประเด็นการศึกษาที่ 2 : กระบวนการบริหารคุณค่าของผู้ต้องขังจากภาวะไปสู่การสร้างมูลค่าทำได้เช่นไร
- 3) ประเด็นการศึกษาที่ 3 : กระบวนการหรือขีดความสามารถในการส่งมอบคุณค่าเป็นเช่นไร

3.4.2 ประเด็นการศึกษาที่ 1 : เพื่อให้เกิดความร่วมมือต้องมีการสร้างคุณค่าอะไรบ้าง

ภาพที่ 3 – 2 Public Value Management กับ การสร้างคุณค่า 5 ประการ



ภาพที่ 3 – 3 Value Chain คุณค่า 5 ด้าน



### (1) คุณค่าทางจิตใจ

การสร้างให้ผู้ต้องขังรู้จักคุณค่าในตนเอง สร้างแรงบันดาลใจในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมเพื่อนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้น เรียนรู้ว่าตนเองมีศักยภาพที่จะประกอบอาชีพที่สุจริตในการหาเลี้ยงชีพ ไม่ว่าจะเป็นอาชีพใดก็ตาม ทำให้ผู้ต้องขังสามารถยืนหยัดอยู่ได้ในสังคมภายหลังพ้นโทษโดยไม่กลับไปกระทำผิดซ้ำ ซึ่งกระบวนการปรับเปลี่ยนดังกล่าว ต้องเริ่มตั้งแต่ก้าวแรกที่เข้ามาสู่เรือนจำ และดำเนินการอย่างต่อเนื่องระหว่างต้องโทษ และเน้นการอบรมเข้มข้นในช่วงเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย และเป็นพี่เลี้ยงคอยดูแลให้คำปรึกษาภายหลังพ้นโทษ ป้องกันไม่ให้เกิดการจำคุกกลายเป็นการตีตราให้ผู้ต้องขังกลายเป็นบุคคลที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนอย่างถาวร ทั้งนี้กรมราชทัณฑ์ต้องดำเนินการโดยยึดหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี เพื่อขับเคลื่อนการแก้ไขพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังให้เกิดประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ และพัฒนาคุณภาพแรงงานผู้ต้องขังอย่างต่อเนื่องด้วย การสร้างความตระหนักของบุคลากรในหน่วยงานและผู้บริหาร ตลอดจนให้ประชาชนมีโอกาสแสดงความคิดเห็น มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย มีการตรวจสอบการดำเนินการของรัฐ ทำให้เกิดความโปร่งใส ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่มีสำนึกรับผิดชอบต่อภารกิจที่จะคืนคนดีสู่สังคมได้อย่างเป็นรูปธรรมและเกิดความยั่งยืน

(2) คุณค่าทางการศึกษา จะเป็นการสร้างความรู้ และทักษะต่าง ๆ ในการประกอบอาชีพให้กับผู้ต้องขัง เพื่อให้สามารถไปประกอบอาชีพได้ ลดการเสียโอกาสในการศึกษา

(3) คุณค่าทางสังคม การคืนคนดีสู่สังคม เป็นการสร้างคุณค่าทางสังคมตั้งแต่ระดับจุลภาคไปยังระดับมหภาค ทั้งในแง่ของครอบครัวผู้ต้องขังที่เป็นการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันครอบครัวให้กลับคืนมา สามารถทำหน้าที่ได้อย่างปกติ ไม่เกิดปัญหาพ่อแม่เลี้ยงเดี่ยว หรือปัญหาเด็กและเยาวชนที่ถูกทอดทิ้งขาดผู้เลี้ยงดู สามารถทำหน้าที่หัวหน้าครอบครัวได้ เมื่อครอบครัวเข้มแข็ง ชุมชน

ก็เข้มแข็งตาม และชุมชนยังมีส่วนร่วมในการสอดส่องดูแล ป้องกันไม่ให้เกิดการกระทำผิดซ้ำ สังคมจะมีคุณภาพ ไม่สร้างปัญหาความเดือดร้อนให้กับสังคม

**(4) คุณค่าทางกฎหมาย** การสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังให้เป็นพลังในการพัฒนาประเทศ นับเป็นการสร้างคุณค่าทางกฎหมายประการหนึ่ง เนื่องจากสะท้อนให้เห็นว่าการกระทำผิดต่อกฎหมายบ้านเมือง ผู้กระทำผิดจำเป็นต้องได้รับบทลงโทษ แต่มิได้หมายความว่าทำให้หมดอนาคต หรือสูญเสียทุกสิ่งในชีวิต กฎหมายจึงยังถือเป็นเครื่องมือในการควบคุมความประพฤติการปฏิบัติของสมาชิกแห่งสังคมนั้น เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อย เกิดความยุติธรรมก่อให้เกิดสิทธิเสรีภาพ และเพื่อป้องกันรักษาผลประโยชน์ของประชาชน กฎหมายจึงเสมือนเครื่องมือในการหล่อหลอม กลุ่มเกลาความประพฤติการปฏิบัติของประชาชนในสังคมไปตามความต้องการของรัฐ กฎหมายก่อให้เกิดสิทธิประโยชน์แก่ประชาชนในสังคม เช่น ทำให้ประชาชนมีสิทธิทางด้านเศรษฐกิจ คือ สิทธิในการที่จะแสวงหาทรัพย์สินสมบัติตามความรู้ความสามารถของแต่ละบุคคลได้ ทำให้เกิดสิทธิทางสังคม คือ ประชาชนมีสิทธิที่จะเลือกนับถือศาสนาและประกอบกิจประเพณีตามความเชื่อถือ ความเลื่อมใสของตนในแต่ละสังคมได้ และทำให้เกิดสิทธิทางการเมือง คือ มีสิทธิโอกาสที่จะเข้าร่วมทางการเมืองโดยวิธีการต่าง ๆ ประโยชน์ในทางประกอบอาชีพ อาชีพทุกอาชีพจะต้องอยู่ภายใต้การควบคุมของกฎหมาย ฉะนั้นคนที่รู้กฎหมายจะประกอบอาชีพการงานในทางที่ถูกต้องอันจะเป็นผลดีต่อความเจริญก้าวหน้าของตน ประโยชน์ในการอยู่ร่วมกับสังคม คือ ผู้รู้กฎหมายย่อมจะรู้จักสิทธิหน้าที่ของตนที่จะปฏิบัติต่อกันและปกป้องรักษาสิทธิของตนไม่ให้ใครละเมิดได้ ในทำนองเดียวกัน กฎหมายเป็นตัวกำหนดสิทธิผลประโยชน์ของประชาชนในสังคมทุกคนอย่างเท่าเทียมกัน ประโยชน์ในทางการเมืองการปกครอง คือ เมื่อประชาชนได้ปฏิบัติหน้าที่ของตนครบถ้วนและใช้สิทธิต่าง ๆ ตามกฎหมายแล้วก็จะเป็นการเสริมสร้างความมั่นคงของการเมืองการปกครองในประเทศ

**(5) คุณค่าทางเศรษฐกิจ** หลักการนี้คำนึงถึงประโยชน์สูงสุดแก่ส่วนรวมในการบริหารการจัดการและการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดประสิทธิภาพแลประสิทธิผลสูงสุด กล่าวคือ กรมราชทัณฑ์มีบุคลากร อัตรากำลังจำกัด มีงบประมาณจำกัด แต่สามารถใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อสังคม ไม่มีการสร้างเรือนจำเพิ่ม ไม่ได้เพิ่มอัตราค่าจ้างเจ้าหน้าที่ หากแต่ทำให้อัตรากำลังกระทำผิดซ้ำลดลง นอกจากนั้น ในแง่เศรษฐกิจของสังคม ผู้ต้องขังก็เป็นกำลังการผลิตที่สำคัญทั้งระหว่างการควบคุมในเรือนจำและเมื่อพ้นโทษกลับสู่สังคม เนื่องจากรายได้ประชาชาติ (GDP) เมื่อปี พ.ศ. 2561 เท่ากับ

16.3 ล้านบาท คิดเป็นรายได้ต่อหัวประมาณ 20,134 บาท ดังนั้น หมายความว่า หากผู้พ้นโทษที่ได้รับการปล่อยตัวทุกรายสามารถกลับมาทำงานสร้างรายได้ ประเทศไทยจะมีเม็ดเงินเพิ่มขึ้นมหาศาล (ปล่อยตัวโดยเฉลี่ย 60,000 - 100,000 คนต่อปี)

### 3.4.3 ประเด็นการศึกษาที่ 2 : กระบวนการบริหารคุณค่าของผู้ต้องขังจากภาวะไปสู่การสร้างมูลค่าทำได้เช่นไร

การสร้างความร่วมมือกับหน่วยงานภายในระหว่างกระทรวงยุติธรรมที่อยู่ในกลุ่มภารกิจด้านการพัฒนาพฤตินิสัย ประกอบด้วย กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุมประพฤติ การแสวงหาความร่วมมือจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ประชาชน และกลุ่มผู้รับบริการเป็นสิ่งสำคัญที่ควรได้รับการพัฒนาโดยเร่งด่วน เนื่องจากปัญหาการกระทำผิดซ้ำมีความเชื่อมโยงกันทั้งระบบ เพราะเด็กและเยาวชนที่ปล่อยตัวหรือผู้ถูกคุมประพฤติที่กระทำผิดเงื่อนไข มีจำนวนไม่น้อยที่กลับเข้ามาสู่การลงโทษในชั้นราชทัณฑ์ และผู้พ้นโทษของเรือนจำก็ต้องกลับคืนสู่ชุมชนและสังคมทุกภาคส่วนจึงเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่ควรเข้ามามีส่วนร่วมกับภารกิจของกรมราชทัณฑ์ในการคืนคนดีสู่สังคม นอกจากนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาการกระทำผิดซ้ำ กรมราชทัณฑ์ควรมุ่งเน้นให้ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษได้รับการดูแลและเตรียมความพร้อมทั้งทางด้านสังคม จิตวิทยา ทางด้านสุขอนามัย และด้านทักษะอาชีพที่เพียงพอ พร้อมกับการได้รับการสงเคราะห์และดูแลภายหลังการพ้นโทษอย่างต่อเนื่องจนสามารถมีความพร้อมกลับคืนสู่สังคม จะเป็นแนวทางที่สำคัญในการลดการกลับมากระทำผิดซ้ำและลดปัญหาอาชญากรรม ปัจจัยที่จำเป็นในการเตรียมดูแลผู้ต้องขังเมื่อกลับเข้าไปสู่ชุมชน เช่น การจ้างงาน การมีเงินทุนประกอบอาชีพภายหลังพ้นโทษ ภาวะสุขภาพจิตและการบำบัดยาเสพติด การวางแผนรายบุคคล รวมถึงการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้จ้างงานและหน่วยงานต่างๆ ประกอบด้วย

- **การจ้างงาน** นับเป็นสิ่งที่สามารถรับรองได้ว่าผู้พ้นโทษจะไม่หวนกลับไปกระทำผิดซ้ำ เนื่องจากผู้พ้นโทษได้รับโอกาสในการทำงานภายหลังที่ปล่อยตัว และมีรายได้ในการเลี้ยงชีพภายหลังพ้นโทษ

- **การมีเงินทุนประกอบอาชีพ** สะสมระหว่างควบคุมตัวในเรือนจำและทัณฑสถาน เมื่อผู้ต้องขังได้รับการฝึกวิชาชีพหรือทำงานในสถานประกอบการภายนอกเรือนจำ การได้รับเงินปันผล



หรือมีรายได้ส่วนหนึ่งจากการทำงานนั้นๆ ควรกำหนดให้มีการเก็บออมเงินไว้ใช้ภายหลังพ้นโทษ เพื่อเป็นทุนเริ่มต้นในการดำเนินชีวิตในช่วงระยะเวลาแรกที่ยังออกจากเรือนจำ

- **กรณีภาวะสุขภาพจิต** ในบางกรณีที่ผู้พ้นโทษที่มีภาวะทางจิตและปัญหาสุขภาพที่เกิดจากการใช้ยาเสพติดอาจจะได้รับการดูแลหลังการปล่อยในรูปแบบการบำบัดรักษา และรวมถึงการจัดหางานให้เหมาะสมกับโอกาสและความสามารถของผู้พ้นโทษเหล่านั้น และเป็นการเสริมสภาพทางจิตให้กลับมาดีขึ้น

- **การวางแผนชีวิตรายบุคคล** การวางแผนที่ดีจะมีส่วนสำคัญในการช่วยให้ผู้พ้นโทษ ได้มีโอกาสในการรู้ถึงเป้าหมายของชีวิตภายหลังพ้นโทษ และยังรวมถึงเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้พ้นโทษได้เข้ารับการฝึกฝนอย่างต่อเนื่องตามการวางแผนเพื่อการพัฒนาทักษะต่างๆ ขณะได้รับโอกาสจากการปล่อยตัวพ้นโทษ

- **การสร้างความสัมพันธ์ร่วมกับผู้จ้างงานและหน่วยงานอื่นๆที่เกี่ยวข้อง** ความร่วมมือต่างๆ ในการสร้างความสัมพันธ์จะเป็นการสร้างโอกาสที่ดีในการช่วยให้ผู้พ้นโทษในการมีโอกาสในการถูกจ้างงานและเข้ามาทำงานในส่วนต่างๆ ของสังคม

- **การลดการตีตราจากบุคคลในสังคม** ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญในการลดความกดดันให้แก่ผู้พ้นโทษในการกลับไปใช้ชีวิตร่วมกับผู้อื่น

นอกจากนี้รูปแบบที่สำคัญที่ช่วยในการลดการกลับไปกระทำผิดซ้ำในการช่วยให้ผู้พ้นโทษที่สำคัญมี 7 ปัจจัย ดังนี้

1. การอำนวยความสะดวกในด้านต่างๆ ภายหลังพ้นโทษ
2. การให้โอกาสทางการศึกษา และพัฒนาฝึกฝนทักษะวิชาชีพตามความถนัดและภูมิหลังทั้งทางด้านการเกษตร การทำงานในสถานประกอบการ การประกอบอาชีพอิสระ ฯลฯ
3. การส่งเสริมด้านสุขภาพ
4. การบำบัดรักษาผู้ติดยาเสพติดและแอลกอฮอล์
5. สถานะทางการเงิน ประโยชน์ต่างๆ และการชำระหนี้สิน
6. ครอบครัวและบุตร
7. ทักษะคิด ความคิดและพฤติกรรม

นอกจากนี้ การเตรียมตัวที่สำคัญในการดูแลผู้พ้นโทษให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้มี ประสิทธิภาพนั้น มาจากการช่วยเหลือจากชุมชนและครอบครัว และจัดหาโปรแกรมที่เหมาะสมให้แก่ ผู้พ้นโทษและสถานที่ที่เหมาะสมในการส่งเสริมการเรียนรู้และเข้าร่วมการแก้ไขบำบัดรักษารวมถึง จัดสถานที่พักที่เหมาะสมสำหรับผู้พ้นโทษที่ยังไม่มีที่พักพิง โดยเฉพาะชุมชนจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นให้ หน่วยงานภาคส่วนต่างๆ เข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยดูแล บำบัดรักษาผู้พ้นโทษอย่างต่อเนื่องภายใน ชุมชน โดยเป็นการร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ อย่าง NGOs ที่ปรึกษา นักสังคมสงเคราะห์ เจ้าพนักงานคุมประพฤติ ในการเข้ามาเยี่ยมเยียนดูแลพัฒนาพฤตินิสัยผู้พ้นโทษอย่างต่อเนื่องภายใน ชุมชน และโดยเฉพาะการกระตุ้นในการช่วยเหลือผู้กระทำผิดที่ต้องห่างไกลจากความสัมพันธ์ จากครอบครัวได้รับการเยียวยา ซึ่งเปรียบเสมือนบาดแผลในใจพร้อมทั้งช่วยเหลือในการจัดแนวทาง ในการบำบัดรักษา

โดยรูปแบบการดูแลที่นอกจากจะเตรียมความพร้อมก่อนปล่อยภายในเรือนจำแล้วนั้น (Prison Phase) ในส่วนการเตรียมความพร้อมกลับคืนสู่สังคมที่อยู่ในการดูแลในลักษณะของบ้าน กึ่งวิถี (Halfway Care Phase) ซึ่งเป็นการส่งต่อการดูแลจากเรือนจำสู่ภายนอกและถือได้ว่า เป็นช่วง การส่งต่อที่อยู่ระหว่างการดูแลภายในเรือนจำและนำไปสู่การดูแลหลังปล่อย (Aftercare Phase) ซึ่งจะมีการดำเนินการภายในชุมชน โดยเน้นให้ผู้ปล่อยตัวพ้นโทษทั้งแบบมีเงื่อนไขและไม่เป็นเงื่อนไข ได้รับการดูแลพัฒนาพฤตินิสัยอย่างต่อเนื่องภายในชุมชน โดยรูปแบบที่มีความหลากหลายดังนี้

- **รูปแบบการควบคุมตัวที่บ้าน** ซึ่งเป็นการปล่อยตัวก่อนกำหนดพ้นโทษ เน้นในกลุ่มผู้กระทำผิด ที่มีความเสี่ยงต่ำ มีการดูแลจากครอบครัวที่ดี มีการติดอุปกรณ์ติดตามตัว และสามารถปฏิบัติตาม เงื่อนไขในการถูกจำกัดบริเวณและเงื่อนไขอื่นๆ ตามที่กำหนด

- **รูปแบบบ้านกึ่งวิถี** เป็นสถานที่ในการช่วยเหลือผู้ที่ไร้ครอบครัวโดยจัดให้เป็นสถานที่พัก ชั่วคราว พร้อมด้วยสิ่งแวดล้อมที่ปลอดภัยและการเตรียมความพร้อมต่างๆทั้งในด้านโปรแกรมที่มี ประสิทธิภาพเพื่อส่งเสริมผู้พ้นโทษให้สามารถกลับคืนสู่สังคม ซึ่งผู้พ้นโทษจะถูกกำหนดให้ไปทำงาน ระหว่างวันและกลับเข้ามาพักภายหลังเสร็จสิ้นการทำงาน

- **การปล่อยตัวทำงานภายนอกเรือนจำ (Work Release)** เป็นการให้ผู้ต้องขังที่ใกล้พ้นโทษ ได้มีโอกาสเตรียมความพร้อมในการทำงาน โดยสามารถไปทำงานในสถานประกอบการระหว่างวัน

และกลับเข้ามาภายในเรือนจำภายหลังเมื่อเสร็จงาน โดยส่วนใหญ่จะเป็นผู้ต้องขังภายในเรือนจำประเภทความมั่นคงต่ำ

ที่สำคัญการดูแลหลังการปล่อย (After Care) ยังเป็นการดำเนินการในขั้นตอนสุดท้ายของกระบวนการในการช่วยเหลือให้ผู้กระทำผิดสามารถกลับมาใช้ชีวิตในสังคมได้อีกครั้ง ซึ่งจะเน้นในรูปการส่งเสริมให้ผู้พ้นโทษได้เข้าร่วมโปรแกรมหรือกิจกรรมที่สำคัญเพื่อช่วยเหลือให้ผู้พ้นโทษได้รับการดูแลบำบัดรักษาได้อย่างต่อเนื่อง หรือที่เรียกโปรแกรมหลังการปล่อยตัวภายในชุมชน (Community Aftercare Program: CAP) โดยมุ่งเน้นให้ผู้พ้นโทษได้รับการช่วยเหลือในด้านต่างๆ จากเจ้าหน้าที่หรือที่เรียกว่า Aftercare Case Management เช่น ความยากลำบากในการกลับคืนสู่สังคม การหางานทำ สถานะทางการเงิน หรือสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมถึงทักษะและการได้รับการสนับสนุนจากครอบครัว เป็นต้น

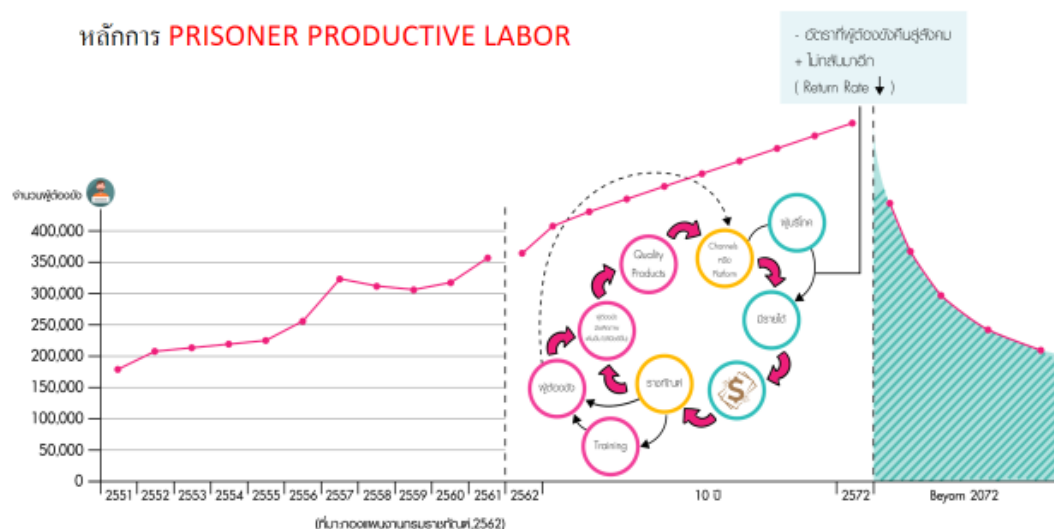
ความสำคัญและประโยชน์ของการสงเคราะห์หลังปล่อย นับเป็นกระบวนการที่สำคัญในการช่วยเหลือให้อดีตผู้กระทำผิดสามารถปรับตัวกลับไปอยู่ในสังคมได้อีกครั้ง ผ่านรูปแบบแนวทางการช่วยเหลือของหน่วยงานที่ให้การสงเคราะห์หลังปล่อย ทั้งนี้โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อการฟื้นฟูแก้ไขพัฒนาพฤติกรรมให้ผู้พ้นโทษสามารถกลับตนเป็นคนดีและใช้ชีวิตโดยปกติอยู่ในสังคมได้ ซึ่งเป็นแนวทางที่สำคัญในการลดปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสังคมได้อีกทางหนึ่ง

จากแนวคิด และแนวทางการดำเนินการดังกล่าวข้างต้น สามารถนำมากำหนดเป็นกระบวนการบริหารคุณค่าของผู้ต้องขังจากภาวะไปสู่การสร้างมูลค่าได้ ดังนี้

### ภาพที่ 3 – 4 กระบวนการสร้างคุณค่าให้ผู้ต้องขังเป็นกำลังผลิตที่สำคัญ



### ภาพที่ 3 – 5 หลักการ PRISONER PRODUCTIVE LABOR



#### หลักการสร้างศักยภาพให้กับผู้ต้องขัง

ขั้นตอนที่ 1 : กรมราชทัณฑ์จัดการฝึกอบรมวิชาชีพให้กับผู้ต้องขัง เพื่อให้ผู้ต้องขังมีผลิตภาพ/ฝีมือดีขึ้น

ขั้นตอนที่ 2 : ส่งเสริมให้ผู้ต้องขังผลิตสินค้าคุณภาพ

ขั้นตอนที่ 3 : จัดสร้างช่องทาง/รูปแบบการขายสมัยใหม่ผ่านระบบออนไลน์

ขั้นตอนที่ 4 : เมื่อผู้บริโภคสามารถเข้าถึงสินค้าของผู้ต้องขังได้โดยง่าย จะทำให้ผู้ต้องขังมีรายได้เพิ่มขึ้นตั้งแต่ยังคงถูกคุมขังอยู่

ขั้นตอนที่ 5 : รายได้จากการขายจะกลับมาสู่ผู้ต้องขังโดยผ่านกรมราชทัณฑ์ เพื่อใช้ในการฝึกวิชาชีพ และเก็บสะสมเป็นเงินทุนให้กับผู้ต้องขังใช้ในการดำรงชีพและประกอบอาชีพได้ในระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี โดยมีการบริหารจัดการเงินของผู้ต้องขังอย่างเป็นระบบ มีการเบิกจ่ายเป็นรายเดือนเพื่อรับประกันว่าผู้ต้องขังสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ตามระยะเวลาที่กำหนด

หากดำเนินการตามแนวทางการแก้ปัญหานี้ คาดหวังได้ว่าจะมีผู้ต้องขังกระทำผิดลดลง เนื่องจากสามารถดำรงชีวิตอยู่จากเงินทุนที่ได้รับขณะเป็นผู้ต้องขัง และใช้ฝีมือประกอบอาชีพได้ต่อไป ซึ่งคาดหวังได้ว่าจำนวนผู้ต้องขังโดยรวมจะลดลงอย่างมีนัยยะในปีที่ 10 ของการดำเนินการ

### 3.4.3 ประเด็นการศึกษาที่ 3 : กระบวนการหรือขีดความสามารถในการส่งมอบคุณค่าเป็นเช่นไร

เพื่อให้เกิดกระบวนการหรือขีดความสามารถในการส่งมอบคุณค่าคณะผู้ศึกษาจึงจำแนกสิ่งที่ต้องดำเนินการตามหัวระยะเวลาได้ ดังนี้

โมเดลระยะสั้น	โมเดลระยะกลาง	โมเดลระยะยาว
<ul style="list-style-type: none"> <li>การจำแนกควบคุมและแก้ไขผู้ต้องขังตามกลุ่มอาชีพ</li> <li>การสร้างเรือนจำ Best Practice ในแต่ละกลุ่มอาชีพ</li> <li>การสร้างแบรนด์ผลิตภัณฑ์ รวมทั้ง platform ให้เป็นที่ยอมรับระดับนานาชาติ</li> <li>การจัดทำระบบการเก็บออมเงินจากการฝึกอาชีพหรือทำงานในสถานประกอบการเพื่อเป็นทุนหลังพ้นโทษ</li> <li>การแก้ไขกฎหมายซึ่งจำกัดสิทธิผู้พ้นโทษในการประกอบอาชีพ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>การสร้างเรือนจำเป็นโรงงาน (Work Program)</li> <li>การถ่ายโอนภารกิจด้านการอบรมและฝึกวิชาชีพผู้ต้องขัง ไปสู่หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มาตรการเปลี่ยนโทษจำคุกเป็นการทำงานเพื่อประโยชน์กับสังคม</li> </ul>

### 3.5 สรุปภาพรวมของเป้าหมายหลัก เป้าหมายรอง และแนวทางบรรลุเป้าหมาย

จากข้อมูลการสำรวจผู้ต้องราชทัณฑ์ทั่วประเทศพบว่า ส่วนใหญ่อยู่ในวัยแรงงานอายุไม่เกิน 60 ปี ถึงร้อยละ 97.9 ดังนั้นหมายความว่าผู้ต้องขังกว่าสามแสนคนที่เข้ามาอยู่ในเรือนจำและทัณฑสถานทั่วประเทศ สามารถเป็นกำลังการผลิตที่สำคัญ และออกไปประกอบอาชีพตามความถนัดและความต้องการ สอดคล้องกับบริบทของชุมชนและสังคมที่ตนเองจะกลับไปอยู่ภายหลังพ้นโทษ อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่ที่มีอาชีพก่อนต้องโทษคืออาชีพรับจ้าง มีจำนวน ร้อยละ 42.2 ซึ่งหมายความว่า

บุคคลกลุ่มนี้ที่กรมราชทัณฑ์ต้องส่งเสริมให้เป็นแรงงานฝีมือที่มีทักษะ ตามความต้องการของ ตลาดแรงงาน หรือในกลุ่มที่ต้องการประกอบอาชีพอิสระ เป็นเจ้าของกิจการขนาดเล็ก ควรได้รับการ สนับสนุนตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ตั้งแต่ก่อนพ้นโทษ

ปัจจัยที่ส่งผลให้ผู้ต้องขังกระทำผิดซ้ำ พบว่า ผู้ต้องขังส่วนใหญ่กลับมาก่อทำผิดซ้ำหลังได้รับการปล่อยตัวพ้นโทษ ในช่วงระยะเวลาประมาณ 1 เดือน ถึง 1 ปี มากที่สุด ร้อยละ 73.5 ในช่วง ปีแรกจึงเป็นช่วงระยะหัวเลี้ยวหัวต่อที่สำคัญที่ผู้พ้นโทษควรได้รับการติดตาม ดูแล และช่วยเหลือ เมื่อกลับคืนสู่สังคม การสงเคราะห์ให้ผู้พ้นโทษที่ได้รับการปลดปล่อยจากเรือนจำให้สามารถปรับตัว จิตใจ ได้มีชีวิตที่ปกติ มีอาชีพที่สุจริต เลี้ยงตนเองและครอบครัวต่อไปได้นั้น ถือเป็นการป้องกันปัญหา อาชญากรรมจากการกระทำผิดซ้ำที่มีประสิทธิภาพมากและต้องมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องกับการ แก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดโดยวิธีการทางทัณฑวิทยาแนวใหม่ในเรือนจำและทัณฑสถาน การเปลี่ยนแปลง รูปแบบวิธีการทำงานแบบเดิมสู่การปรับกระบวนการทัศนคติใหม่เพื่อพัฒนาจากการทำงานแบบตั้งรับ หรือ Reactive เป็นการปฏิบัติงานเชิงรุก (Proactive Behavior) จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งเพื่อให้มีการ เตรียมการที่ดี เพื่อรองรับเหตุการณ์ต่างๆ ที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคตของผู้ที่จะพ้นโทษกลับสู่สังคม หรือป้องกันปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีต วิธีการทำงานแบบ Proactive หรือการทำงานแบบ เชิงรุกนั้น มีความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในชีวิตการทำงานในปัจจุบัน และมีผลต่อประสิทธิภาพโดยรวม ขององค์กรอย่างมาก ด้วยการสร้างกระบวนการช่วยเหลือผู้ต้องขัง ตั้งแต่แรกรับเข้ามาอยู่ในเรือนจำ ระหว่างถูกคุมขังในเรือนจำ การเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย จนกระทั่งการติดตามภายหลังพ้นโทษ ทั้งนี้ ด้วยการสร้างเครือข่ายในการเข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือภารกิจของกรมราชทัณฑ์ในช่วงเวลา ต่างๆ ตามความต้องการของผู้ต้องขังแต่ละรายอย่างเหมาะสม เพราะบุคคลเหล่านี้ยังถือเป็นสมาชิก ของสังคมที่ควรได้รับการดูแลเมื่อได้รับโทษตามคำพิพากษาของศาลเป็นที่เรียบร้อยแล้ว **สอดคล้อง กับที่รัฐบาลได้กำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2561 - 2580) ในแนวทางด้านที่ 6 คือ การปรับสมดุล และพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งกำหนดให้มีการวางระบบ บริหารราชการแบบบูรณาการและพัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของหน่วยงานภาครัฐ** ความพยายามในการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการช่วยเหลือผู้พ้นโทษ โดยกรมราชทัณฑ์ ควรดำเนินการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการเตรียมความพร้อมก่อนปล่อย ทั้งในส่วน ของผู้ต้องขัง ครอบครัว และชุมชน

#### 4. การนำแนวทางบรรลุปเป้าหมายสู่การปฏิบัติ

##### 4.1 การนำแนวทางบรรลุปเป้าหมายไปสู่การปฏิบัติ และการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบ

จากกระบวนการบริหารคุณค่าของผู้ต้องขังจากภาระไปสู่การสร้างมูลค่าที่กำหนดขึ้น มีสิ่งสำคัญประการหนึ่งที่น่าจะเป็นหัวใจของความสำเร็จ คือ การมีหน่วยงานในการขยายช่องทางการตลาดให้กับสินค้าราชทัณฑ์ ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้กำหนดรูปแบบของผู้รับผิดชอบไว้ 3 แนวทาง ดังนี้

##### 4.1.1 การบริหารโดยใช้ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน (ประชารัฐ)

ข้อดี	ข้อเสีย
1. การระดมทุน ผู้ต้องขังมีโอกาสเป็นเจ้าของ ด้วยการร่วมทุนเมื่อพ้นโทษ 2. มีการร่วมมือภาครัฐและเอกชน อย่างกว้างขวาง 3. มีความพร้อมด้านสถานที่และบุคลากร 4. มีการผลิต และการตลาดเข้มแข็ง	ระยะเริ่มต้นการบริหารงานอาจไม่คล่องตัว

##### 4.1.2 การบริหารงานโดยภาคเอกชน

ข้อดี	ข้อเสีย
1. มีความคล่องตัว 2. มีความเชี่ยวชาญด้านการตลาด 3. มีเครือข่ายกว้างขวาง	1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการสูง 2. ไม่มีประสบการณ์เกี่ยวกับผู้ต้องขัง

### 4.1.3 การบริหารงานโดยหน่วยงานภาครัฐ

ข้อดี	ข้อเสีย
1. มีความพร้อมด้านสถานที่ 2. บุคลากรมีประสบการณ์ในการทำงานเกี่ยวกับผู้ต้องขัง 3. มีจุดแข็งในด้านการผลิตและการฝึกอบรม	1. ขาดความคล่องตัว ติดขัดด้วยกฎ ระเบียบ 2. บุคลากรขาดความรู้ด้านการแข่งขันทางการตลาด 3. ไม่มีเครือข่ายการค้าออนไลน์

จากข้อดีและข้อเสียของรูปแบบการบริหารงานที่กำหนดขึ้น คณะผู้ศึกษาเห็นว่ากระบวนการสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขัง ด้วยการเปลี่ยนจากผู้เป็นภาระ ไปสู่แรงงานที่มีผลผลิตของสังคม จะสำเร็จได้ย่อมขึ้นกับประสิทธิภาพของการบริหารช่องทางการตลาดให้กับสินค้าราชทัณฑ์เป็นสำคัญ อีกทั้งการสร้างมูลค่าจำเป็นต้องกระทำในทุกมิติ ทั้งในมิติด้านจิตใจ การศึกษา กฎหมาย สังคม และเศรษฐกิจ ซึ่งต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน จึงเห็นว่าควรให้มีการบริหารงานในรูปแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับเอกชน (ประชารัฐ) เป็นแนวทางในการกำหนดแผนการปฏิบัติต่อไป

### 4.1.4 ความรับผิดชอบของภาคส่วนต่าง ๆ

#### 4.1.4.1 กรมราชทัณฑ์ ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- สำรวจข้อมูลอาชีพเดิม ความต้องการในการประกอบอาชีพ (ใหม่) ซึ่งจะต้องได้ข้อมูลที่เป็นจริงเป็นรายบุคคล เพื่อวางแผนการสร้างอาชีพได้อย่างถูกต้อง
- ผลักดันให้เกิดความร่วมมือกับภาคเอกชนที่มีความชำนาญในการทำตลาดให้กับสินค้าผ่านระบบออนไลน์
- วางกฎ ระเบียบ เพื่อส่งเสริมให้ผู้ต้องขังสามารถมีอาชีพและมีรายได้ตั้งแต่ยังเป็นผู้ต้องขัง และสามารถเบิกจ่ายเงินทุนสะสมสำหรับการดำรงชีวิตของผู้ต้องขังเป็นรายเดือนได้

#### 4.1.4.2 กระทรวงแรงงาน ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- ให้การฝึกอาชีพทั้งเริ่มต้น และการพัฒนาฝีมือในอาชีพเดิม
- แสวงหาความร่วมมือกับสถานประกอบการให้รับผู้ต้องขังเข้าทำงาน



#### 4.1.4.3 ภาคเอกชน ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- ให้การฝึกอาชีพ รับเข้าฝึกงาน
- บริหารช่องทางการตลาดให้กับสินค้าราชทัณฑ์

#### 4.1.4.4 ชุมชน ดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้

- ให้อภัยในความผิดพลาด และให้โอกาสผู้ต้องขังกลับเข้าสู่สังคม
- สนับสนุนสินค้าราชทัณฑ์

### 4.2 ปัจจัยความสำเร็จในการนำแนวทางบรรลุเป้าหมาย

ปัจจัยเงื่อนไขที่ส่งผลต่อการนำโครงการประชารัฐพัฒนาผู้ต้องขังสู่ภาคอุตสาหกรรมไปสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับปัจจัยเงื่อนไขซึ่งประกอบไปด้วย บุคลากร งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์และการบริหารจัดการ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1) **บุคลากร** ในบรรดาปัจจัยทางการบริหาร ได้แก่ คน เงิน วัสดุอุปกรณ์ และการบริหารจัดการ สำหรับคนนั้นนับเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่าและสำคัญยิ่ง เพราะมนุษย์มีสติปัญญาที่สามารถใช้ทรัพยากรอื่น ในการทำงานให้ได้ผลงานมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล แนวคิดในเรื่องของภาครัฐให้ความสำคัญกับตลาดในระดับที่ต่ำกว่าเอกชน ทำให้มีแรงจูงใจเรื่องลดต้นทุนการปฏิบัติงานน้อยกว่าภาคเอกชน ผู้ฝึกวิชาชีพมีความรู้จากโครงการประชารัฐพัฒนาผู้ต้องขังสู่ภาคอุตสาหกรรม ผู้ที่ปฏิบัติงานประกอบด้วยบุคคลที่มีคุณภาพและความรับผิดชอบต่อองค์กรหรือหน่วยงาน ผู้ที่ฝึกวิชาชีพจากภาคเอกชนจะมีความรู้มากกว่าเจ้าหน้าที่เรือนจำ ทำให้บุคลากรที่นำมาพัฒนาอาชีพผู้ต้องขังควรมาจากภาคเอกชนมากกว่าการใช้เจ้าหน้าที่เรือนจำ

2) **งบประมาณ** เป็นการประมาณการทางการเงินหรือทรัพยากรอื่นที่กำหนดขึ้นอย่างมีระบบ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือควบคุมการดำเนินงานในอนาคต งบประมาณจึงช่วยให้ทุกโครงการทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมโครงการ ตลอดจนแผนงานตั้งแต่ในระดับโครงการจนถึงการบริหารจัดการและใช้เป็นเครื่องมือทำให้โครงการมีประสิทธิภาพ งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือที่ช่วยในการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ และเป้าหมายในการดำเนินงานโครงการ ช่วยให้สามารถติดตามการปฏิบัติงานได้ดี การติดขัดในเรื่องงบประมาณเพื่อนำมาใช้ในการ

พัฒนาด้านทักษะอาชีพเป็นประเด็นสำคัญที่ควรมีการถ่ายโอนภารกิจด้านนี้ให้กับภาคเอกชน ดำเนินการ หรือดำเนินการในลักษณะของหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ SDU

**3) วัสดุอุปกรณ์** การบริหารโครงการมีวัสดุอุปกรณ์และทรัพยากรในการบริหาร การใช้สื่อ การสอน วัสดุอุปกรณ์ในการฝึกวิชาชีพตามโครงการประชารัฐพัฒนาผู้ต้องขังสู่ภาคอุตสาหกรรม มีการพัฒนาให้มีความทันสมัยและ มีความหลากหลายเหมาะสมกับผู้ต้องขังแต่ละบุคคลในการเรียนรู้

**4) การบริหารจัดการ** เป็นกลไกและตัวประสานที่สำคัญที่สุดในการผลักดันและกำกับปัจจัย ให้สามารถดำเนินไปได้โดยมีประสิทธิภาพจนบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ โดยจะมีการประชุม ประสานทรัพยากรอย่างเหมาะสม การจัดการด้านกฎระเบียบและการจัดการด้านการฝึกวิชาชีพ ผู้ต้องขังของสถานประกอบการ กฎระเบียบมีความครอบคลุม ดังนั้น การติดอยู่กับการบริหารราชการ จะเป็นข้อจำกัดหรือเป็นอุปสรรคสำคัญที่อาจทำให้การพัฒนาทักษะอาชีพให้ผู้ต้องขังเพื่อนำไปใช้ ประกอบอาชีพได้จริงภายหลังพ้นโทษไม่บรรลุผลสำเร็จ

#### 4.3 การบริหารความเสี่ยง

##### 4.3.1 ความเสี่ยงจากภายใน

- นโยบายของผู้บริหารเมื่อมีการเปลี่ยนแปลง บริหารความเสี่ยงโดยการจัดทำ แผนงานการปฏิบัติระยะยาว เพื่อให้มีแนวทางการดำเนินการที่ชัดเจน

- ทศนคติของเจ้าหน้าที่ บริหารความเสี่ยงโดยจัดการชี้แจงเพื่อทำความเข้าใจต่อ เจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติให้ทราบถึงวัตถุประสงค์และประโยชน์ที่จะได้รับในภาพรวมของสังคม และประเทศ

##### 4.3.2 ความเสี่ยงจากภายนอก

- สภาพเศรษฐกิจที่ไม่แน่นอน บริหารความเสี่ยงโดยเสริมสร้างความร่วมมือภาครัฐ และขยายฐานการตลาดให้กับสินค้าราชพัสดุอย่างต่อเนื่อง

## 5. สรุปในภาพรวม

### 5.1 สรุปในภาพรวมจากบทที่ 1 - 4

ปัญหาผู้ต้องขังล้นคุกและกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษกับผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคมและภาพลักษณ์ของประเทศ เป็นที่ทราบกันดีว่า ระบบงานราชทัณฑ์ทั่วโลกมุ่งเน้นการปฏิบัติ ต่อผู้กระทำผิดเพื่อการแก้ไขฟื้นฟู เพื่อปรับพฤติกรรมให้เป็นคนดีของสังคม โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อ สร้างความปลอดภัยให้กับสังคมจากการกระทำผิดซ้ำ โดยระหว่างการถูกคุมขังในเรือนจำการปฏิบัติ ต่อผู้ต้องขังต้องมองไปข้างหน้าถึงอนาคตที่บุคคลเหล่านี้ต้องกลับไปอยู่ร่วมกับคนในสังคมเมื่อพ้นโทษ ไม่ใช่เพียงมุ่งเน้นแต่การลงโทษเพื่อการแก้แค้นทดแทนให้สาสมกับความผิด ซึ่งไม่ได้เกิดประโยชน์ ต่อส่วนรวม สถาบันเพื่อการยุติธรรมแห่งประเทศไทยแสดงข้อมูลการจัดอันดับผู้ต้องขัง จากการเก็บ ข้อมูลของ [prisonstudies.org](http://prisonstudies.org) พบว่า ประเทศไทยมีผู้ต้องขังสูงเป็นอันดับ 6 ของโลก ติดอันดับ 3 ของเอเชีย เป็นรองแค่จีนกับอินเดียที่มีประชากรสูงกว่าประเทศไทยหลายเท่าตัว อีกทั้งยังเป็นอันดับ 1 เมื่อเทียบกับประเทศเพื่อนบ้านในแถบอาเซียน

การมีจำนวนผู้ต้องขังในเรือนจำยิ่งมากเท่าไร ยิ่งเป็นการเสียโอกาสในการพัฒนาประเทศ ที่ต้องขับเคลื่อนด้วยทรัพยากรมนุษย์ที่เป็นสมาชิกในสังคม ปัจจุบันประชากรในประเทศไทย เกือบ 70 ล้านคน อยู่ในวัยผู้ใหญ่ซึ่งเป็นวัยแรงงานมากที่สุด ถึง 34,741,190 คน (สถิติกรม การปกครอง พ.ศ. 2560) รองลงมา คือ กลุ่มเด็กและเยาวชน จำนวน 21,379,609 คน (สถิติกรม กิจการเด็กและเยาวชน พ.ศ. 2560) ซึ่งกำลังเติบโตเป็นอนาคตของชาติ และมีนัยสำคัญต่อการเป็น กำลังการผลิตและสร้างรายได้ และนำภาษีมาพัฒนาประเทศชาติ แต่ในปัจจุบันภายใต้โลกยุค เทคโนโลยีและการสื่อสาร การพัฒนาส่วนใหญ่ มุ่งเน้นไปทางเศรษฐกิจ สร้างค่านิยมสังคมแบบวัตถุนิยม ทำให้มีประชากรส่วนหนึ่งที่เดินทางผิด ก้าวพลาด กระทำผิดกฎหมายบ้านเมืองและสร้างความเดือดร้อนให้กับสังคม ซึ่งเป็นความท้าทายของกระบวนการยุติธรรมในการแสวงหาแนวทางเพื่อแก้ไข และพัฒนาทรัพยากรมนุษย์กลุ่มนี้เพื่อให้เป็นคนดีมีคุณค่าของสังคม คณะผู้ศึกษาจึงได้ทำการศึกษา

แนวทางการสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐเอกชนและชุมชน ในแง่ของความพยายามที่จะสร้างมูลค่าเชิงสาธารณะหรือ public value เพื่อคืนคนดีสู่สังคม

ปัจจุบันประเทศไทยมีผู้ต้องราชทัณฑ์เกือบสี่แสนคน มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 19,650 คน ในปี พ.ศ. 2503 ขณะที่สัดส่วนผู้ต้องขังต่อประชากรก็มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องจากนักโทษ 72 คน ในปี พ.ศ. 2503 เป็น 526 คนต่อประชากร 1 แสนคน ส่งผลให้เรือนจำที่มีอยู่ 143 แห่งทั่วประเทศ มีสภาพแออัดและเป็นภาระงบประมาณแผ่นดินมากขึ้น โดยงบประมาณค่าใช้จ่ายสำหรับนักโทษเฉลี่ย 21,000 บาท/คน/ปี และงบประมาณสำหรับกรมราชทัณฑ์สูงถึง 12,141 ล้านบาท/ปี ทั้งนี้ ร้อยละ 76 ของผู้ต้องราชทัณฑ์เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด นอกจากนี้ ยังมีสถิติที่น่าสนใจเกี่ยวกับภูมิหลังของผู้กระทำผิดในกระบวนการยุติธรรม ทั้งในด้านอายุ ระดับการศึกษา อาชีพที่สะท้อนให้เห็นว่าผู้กระทำผิดที่เข้าสู่กระบวนการยุติธรรมเป็นกลุ่มผู้ด้อยโอกาส มีการศึกษาต่ำ และมีอาชีพที่ไม่มั่นคง มีรายได้ไม่แน่นอน ในขณะที่กว่าร้อยละ 90 เป็นกลุ่มที่อยู่ในวัยทำงาน หรือเป็นเยาวชนที่กำลังเติบโตเป็นพลังการผลิตที่สำคัญในการพัฒนาประเทศในอนาคต

เจตนารมณ์ของการดำเนินการเรื่อง ยุทธศาสตร์การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชนเพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม มีจุดมุ่งหมายเพื่อ **“เปลี่ยนภาระ สู่ผู้สร้างผลิตภาพที่มีคุณค่าของสังคม”** การจะคืนคนดีสู่สังคมอย่างยั่งยืน ผู้พ้นโทษจากกระบวนการยุติธรรมทั้งระบบ สมควรจะได้รับโอกาสให้สามารถประกอบอาชีพมีรายได้พึ่งพิงตัวเองได้อย่างสมศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ โดยดูพื้นฐานของผู้ต้องขังเป็นรายบุคคลว่ามีความถนัดด้านใด ในแง่เศรษฐกิจตลาดแรงงานไทยมีความขาดแคลนแรงงานเป็นอย่างมากจนต้องใช้แรงงานต่างด้าวจากประเทศเพื่อนบ้าน ผู้พ้นโทษจึงเป็นทรัพยากรภายในประเทศที่มีคุณค่าที่จะช่วยสร้างประโยชน์และสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้กับประเทศได้ ทิศทางในอนาคตสำหรับการพัฒนาเพื่อลดปัญหาผู้ต้องขังล้นคุกและการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังหลังพ้นโทษ มุ่งเน้นการสร้างงานและการประกอบอาชีพเพื่อการเลี้ยงชีพ เพื่อให้สามารถพึ่งพาตนเองได้เมื่อพ้นโทษ จากสภาพปัญหาและการคาดการณ์แนวโน้มในอนาคตของปัญหาการกระทำผิดซ้ำผู้ต้องขังในสังคมไทย คณะผู้ศึกษาได้ศึกษาปัจจัยสาเหตุของการกระทำผิดซ้ำ และแนวทางในการสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขัง เพื่อเปลี่ยนภาระให้เป็นพลังสำคัญในการ

พัฒนาประเทศ โดยคณะผู้ศึกษา ได้กำหนดเป้าหมายหลัก คือการก่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม โดยตั้งเป้าให้บรรลุได้ภายใน 5 ปี

การสร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชนและชุมชน เป็นกลไกที่จะกระตุ้นการตลาดและการขายของสินค้าแฮนด์เมดซึ่งผลิตโดยผู้ต้องขังได้อย่างมีประสิทธิภาพ มั่นคง ยั่งยืน เป็นที่ยอมรับของสังคม นับเป็นการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจต่อทั้งตัวผู้ต้องขังเอง และเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ

## 5.2 บทเรียนที่ได้เรียนรู้จากรายงาน

### 5.2.1 ความท้าทายในการบูรณาการความคิดจากสมาชิกในกลุ่ม จากการทำงานกลุ่ม (GP)

ในหัวข้อยุทธศาสตร์สร้างความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และชุมชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม มีความท้าทายหลายประการ อาทิ ความคิดเห็นของสมาชิกที่มาจากรายงานหน่วยงาน มีกรอบแนวคิดแตกต่างกันตามบริบทของแต่ละคน ดังนั้น จึงมีการนำแนวทางในการเรียนรู้จากการอบรม เช่น Action Learning นำมาใช้รับฟังความคิดเห็นของสมาชิกตลอดจนค้นหาปัญหาต่างๆ แสวงหาความรู้จากผู้ที่มีประสบการณ์จริง และวิธีแก้ไขปัญหาแบบใหม่ๆ ด้วยความคิดที่สร้างสรรค์ ด้วยการตั้งคำถามและช่วยกันหาคำตอบที่มีความหลากหลายพร้อมกับเหตุผลสนับสนุน เพื่อปรับให้สมาชิกยอมรับเหตุผลของแต่ละคน นอกจากนี้ยังมีกระบวนการการทำงานร่วมกัน การแบ่งงานกันไปดำเนินการแต่ให้ได้ผลลัพธ์ในทิศทางเดียวกันภายในภาวะข้อจำกัดด้านเวลา นับเป็นความท้าทายอย่างยิ่ง

5.2.2 การเชื่อมโยงระหว่างแนวทางการพิจารณาตนเอง (IS) ให้เข้ากับการนำข้อเสนอในงานกลุ่มไปปฏิบัติ (GP) ข้อเสนอของกลุ่ม (GP) คือ ยุทธศาสตร์การสร้างการร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และประชาชน เพื่อสร้างคุณค่าให้กับผู้ต้องขังคืนสู่สังคม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกับแนวทางการพิจารณาตนเองที่จำเป็นต้องนำไปประยุกต์หลายประการ เช่น 1. ความรู้ในการบริหาร ประกอบด้วย การวางแผนกลยุทธ์ การมีจิตมุ่งบริการ 2. การบริหารอย่างมีอาชีพ ประกอบด้วย ความเป็นผู้นำ การคิดเชิงกลยุทธ์ และ 3. การบริหารมุ่งผลสัมฤทธิ์ ประกอบด้วยการทำงานให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ การบริหารทรัพยากร ซึ่งนับเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการพัฒนาตนเองให้เข้ากับข้อเสนอ GP

## บรรณานุกรม

ผู้กระทำความผิดระหว่างกรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน และกรมคุมประพฤติ.

กรุงเทพมหานคร. บพิธการพิมพ์

พรชัย ชันดี. 2558. ทฤษฎีอาชญาวิทยา: หลักการ งานวิจัยและนโยบายประยุกต์.

กรุงเทพมหานคร. สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรังสิต.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. 2540 การบริหารงานราชทัณฑ์ในอนาคต.

สำนักบริหารการสาธารณสุข สำนักงานปลัดกระทรวงสาธารณสุข. 2559. แนวทางการพัฒนา

ระบบบริการสุขภาพผู้ต้องขังในเรือนจำ.

สำนักงานกิจการยุติธรรม. 2557. สถานการณ์การปฏิบัติต่อผู้กระทำความผิดในประเทศไทย

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานราชทัณฑ์. 2559. การบูรณาการงานพัฒนาพฤตินิสัย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI). นิติเศรษฐศาสตร์ของระบบยุติธรรม

ทางอาญาของไทย. 2558

MOORE, M. H. 1995. Creating public value: strategic management in government

<http://tdri.or.th/2019/02/careeer-for-penalty>. ผู้พ้นโทษไร้สิทธิประกอบอาชีพ.

เข้าถึง 10 มีนาคม 2562

<http://www.natheechitsawang.com>. สถิติการกระทำผิดซ้ำของผู้ต้องขังในประเทศไทย

นันทิ จิตสว่าง เข้าถึงมีนาคม 2562.

<https://www.nesdb.go.th> สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.

แผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ.2561-2580). เข้าถึงมีนาคม 2562.

## รายนามผู้จัดทำ

รหัส	ชื่อ - สกุล
89009	นายวรสิทธิ์ กาญจนสูตร
89075	นายวิชณ อยู่ดี
89076	นายวิทยา จันทน์เสนะ
89077	นายเพิ่มพล เขียวดุสิต
89078	นางเพ็ญรวี มาแสง
89079	นางสาวพรทิพย์ รัตนชัยฤทธิ์
89080	พันตำรวจเอกศุภกร ศุภศิณเจริญ
89081	นายธีรยุทธ แก้วสิงห์
89122	พันเอกเจนวิทย์ เต็ดแก้ว
89123	นางสาวนิตา ไชยชนตรดี
89124	นางสาวสายทอง ช่างสลัก

คณะผู้จัดทำ กลุ่มที่ 7

พฤษภาคม 2562