

การพัฒนารูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตภาค
กลาง



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2561
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

The Development of Innovative models of Local Administrative Organization in Crime
Prevention in The Central Region



A Dissertation Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Doctor of Philosophy in Criminology and Criminal Justice

Department of Sociology and Anthropology

Faculty of Political Science

Chulalongkorn University

Academic Year 2018

Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การพัฒนารูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตภาคกลาง
โดย	นายสันทกฤษณ์ บุญช่วย
สาขาวิชา	อาชญาวิทยาและงานยุติธรรม
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุมนทิพย์ จิตสว่าง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต

.....	คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอก ตั้งทรัพย์วัฒนา)	
คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์	
.....	ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.เดชา สังขวรรณ)	
.....	อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สุมนทิพย์ จิตสว่าง)	
.....	กรรมการ
(รองศาสตราจารย์วันชัย มีชาติ)	
.....	กรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ฐิติยา เพชรมณี)	
.....	กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(พลตำรวจโท ดร.อดุลย์ ณรงค์ศักดิ์)	

สันตฤกษ์ บุญช่วย : การพัฒนารูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตภาคกลาง. (The Development of Innovative models of Local Administrative Organization in Crime Prevention in The Central Region) อ.ที่ปรึกษาหลัก : ผศ. ดร.สุมนทิพย์ จิตสว่าง

การศึกษาวิจัยนี้มีวิธีการดำเนินการวิจัยจุดยืนทางกระบวนทัศน์แบบตีความ (Interpretivism paradigm) มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม ศึกษา และถอดบทเรียนของโครงการนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice) และเพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัจจัยความสำเร็จในการดำเนินการบริหารจัดการในโครงการนวัตกรรมด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง โดยเปรียบเทียบปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อนำไปสู่การค้นหารูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) ซึ่งมีหน่วยที่ทำการศึกษาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 องค์กร ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย และองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ ซึ่งคัดเลือกจากองค์กรที่มีผลการดำเนินงานจากโครงการนวัตกรรมด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรม จนกระทั่งประสบผลสำเร็จได้รับการประเมินเพื่อเข้ารับรางวัลต่าง ๆ ในระดับชาติ จากนั้นเลือกใช้การวิจัยภาคสนาม (field research) ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสนทนากลุ่ม (focus group) ผู้เชี่ยวชาญ ผลการศึกษาพบว่า

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างให้ความสำคัญต่อประเด็นในการที่จะสร้างความสงบเรียบร้อย การป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยในท้องถิ่นโดยมีการกำหนดไว้ในแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับจังหวัดและได้แปลงเป็นโครงการนวัตกรรม เนื่องจากการมีบริบททางสังคมที่มีพลวัตย่อมส่งผลโดยตรงต่อการเกิดอาชญากรรม

2) ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จพบว่ามี 6 ปัจจัย ได้แก่ 1) ผู้นำองค์กรที่มีวิสัยทัศน์ 2) สมรรถนะของพนักงานเจ้าหน้าที่ในองค์กร 3) ความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ 4) ศักยภาพขององค์กร 5) ความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายภายนอก และ 6) การมีส่วนร่วมของประชาชน สำหรับปัญหาและอุปสรรคพบว่าเกิดจาก 1) ความยุ่งยากซับซ้อนในการประสานงานกับหน่วยงานราชการภายนอก 2) ความจำเป็นในการต้องพึ่งพิงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ และ 3) ปัญหาความกังวลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อเรื่องระเบียบข้อกฎหมาย

3) รูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตภาคกลาง ดังนี้ 1) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีบริบทความเป็นเมืองคือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อมที่เน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือปฏิบัติการ 2) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีบริบทความเป็นชนบท คือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเครือข่ายภาคประชาสังคม และ 3) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีบริบทความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท คือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยเน้นการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำความผิดในลักษณะเครือข่ายการปรึกษาหารือ

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

สาขาวิชา อาชญาวิทยาและงานยุติธรรม
ปีการศึกษา 2561

ลายมือชื่อนิสิต
ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาหลัก

5881365524 : MAJOR CRIMINOLOGY AND CRIMINAL JUSTICE

KEYWORD: Crime prevention, Local Administrative Organization, Local innovation project

Sunhakrisana Boonchuay : The Development of Innovative models of Local Administrative Organization in Crime Prevention in The Central Region. Advisor: Asst. Prof. Sumonthip Chitsawang, Ph.D.

This research was an interpreting paradigm. The objectives of this study was to understand social phenomena and to study lessons learned from innovative projects in the field of crime prevention and safety in best practice examples of local government organizations, and to analyze success factors in the management of the crime prevention and security innovation project of the organization in each area by comparing the barriers to the management of local government organizations, leading to the search for appropriate models in the management of crime prevention and safety of local administrative organizations. This was also a qualitative research. The case studies were conducted by four local government organizations: Rangsit City Municipality, Chet Samien Sub-district Municipality, Takhian Tia Sub-district Municipality, and Thepharak Sub-district Administrative Organization, selected by organizations that had achieved results from the Crime Prevention Innovation Program until their success was evaluated for national awards. Field research was then conducted using in-depth interviews and focus groups by the experts. The results of this study indicated as follows:

1) The sample places emphasis on issues of local order, crime prevention and security, as defined in the Development Strategic Plan, and had been transformed into an innovation project because the social context would have the dynamic to directly affect the crime.

2) Factors leading to success were 6 factors: 1) Visionary leadership 2) Competent officers in organization 3) Good relationships between management and legislators 4) Potential of organization 5) Participation of the networks 6) Participation of the public.

The problems and obstacles were: 1) the complexity of coordinating with external government agencies; 2) the need for reliance on information technology; and 3) the concerns of local government organizations regarding legal regulations.

3) The innovative model of local government organizations in the prevention of crime in the central region as follows: 1) A suitable model for local government organizations in the central region with a context of urbanity was the crime prevention model by environment, focusing on the establishment of operational cooperation network. 2) Appropriate model for local government organization in the central region with a rural context was a model of crime prevention, focusing on public participation in the civil society and 3) Appropriate model for local government organization in the central region with semi-urban context was a model of crime prevention, focusing on surveillance of vulnerable groups in a network of consultations.

Field of Study: Criminology and Criminal Justice

Student's Signature

Academic Year: 2018

Advisor's Signature

กิตติกรรมประกาศ

“...ความจริงที่ว่าน้ำมันจะเป็นปรมาณูหรือไม่ ขึ้นอยู่กับบุคคลมั้ยว่าคุณจะตอบได้หรือไม่ว่ามันเป็นปรมาณู มั้ย...?”

- Thanet wongyannava -(2552) Assoc.Prof.

การประกอบสร้างในงานดุขนิพนธ์นี้ ข้าพเจ้าได้นำหลักการของภววิทยา และญาณวิทยา มาเพื่อเป็นตัวสร้างขอบเขตของความรู้ และพยายามแจกแจงรายละเอียดของงานนี้ออกมาถึงขั้น ทะเยอทะยานว่าจะกลายเป็นนวัตกรรมใหม่ที่ต้อสถาปนาให้ออกเป็นชุดนโยบายเพื่อสร้างคุณูปการ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานย่อยที่ถูกตีตราว่าใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดให้ได้ กระนั้นความพยายามในการสร้างให้เกิดการกระจายอำนาจในด้านการป้องกันอาชญากรรมในสังคม ท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือน “กล่องดำ” ที่ข้าพเจ้าพยายามเปิดออกเพื่อวินิจฉัยความเป็นมาเป็นไป รวมทั้ง อธิบายถึงสาเหตุและทำนายอนาคต ข้าพเจ้าขอถือโอกาสขอบคุณผู้เปิดโลกทัศน์ถึงความสนใจกิจการ งานด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตั้งแต่เยาว์วัยเป็นช่วงทศวรรษแรกของชีวิตจนปัจจุบันนี้ คือ “คุณแม่” (รองฯ ญาณะพัชญ์ บุญช่วย รองปลัด อบจ.สมุทรสาคร) ผู้คร่ำหวอดในแวดวงท้องถิ่นกว่า 40 ปี โดยมีแรงหนุนมาจากคุณพ่อ (คุณพ่อรัฐธีร์) สองแรงบวกผสมผสานนี้เองจึงเป็นแรงดลใจของข้าพเจ้าให้ สามารถโลดแล่นอยู่บนเวทีการศึกษาตามแนวคิดและค่านิยมของผู้คนในศตวรรษที่ 21 ตั้งแต่ข้าพเจ้า อยู่โรงเรียนเทพศิรินทร์เป็นต้นมาจนมาถึงการศึกษาขั้นสุดนี้ที่ไม่เคยมีความรู้สึก suffer กับการแสวงหา ความรู้ความจริงอาจเป็นเพราะการมีครอบครัวที่ดี มีพี่น้องหลานๆ (คุณณิชา, อ.กฤษณพัชญ์, คุณฉัตรรัตน์ และด.ญ.เปมิกา) ตลอดจนสมาชิกสมทบของครอบครัว (ผู้กองอาร์ต, คุณแซม) เป็นแรงสนับสนุน คำจุนด้านจิตใจ ตลอดจนคุณครูผู้ประสิทธิ์ประสาทวิชาตั้งแต่เริ่มต้นการศึกษา ขอขอบคุณครูอนุบาลคนแรก (คุณครูเหรียญ กงม่า) ขอขอบคุณครูโรงเรียนเทพศิรินทร์ (คุณครูสุชาติ ธาราวาสณ์, ครูตั๋ย, ครูแต้, ครูสุภัทร, ครูเงาะ, ครูหนูน, ครูสมหวัง เป็นอาทิ) เสมือนน้ำทิพย์ชโลมจิตใจจนสามารถฝ่าฟันอุปสรรคที่ พยายามเข้ามาทดสอบกำลังใจอยู่ตลอดก็อาจจะเป็นไปได้

กระนั้น เมื่อดุขนิพนธ์นี้เกิดขึ้นได้จากการผสมผสานงานด้านบริหารรัฐกิจกับแนวคิดด้าน อาชญาวิทยา ซึ่งแนวคิดหลังนี้ไม่ได้อยู่ในความสนใจของข้าพเจ้ามาก่อน แต่ Area นี้ถูกเปิดโลกทัศน์ใ้ ใหม่ให้ข้าพเจ้าโดย “ผศ.ดร. สุนนทีพิทย์ จิตสว่าง” (อาจารย์ที่ปรึกษาและหัวหน้าภาคสังคมวิทยาฯ จุฬา) ผู้ซึ่งสามารถถ่ายทอดองค์ความรู้ใหม่นี้โดยให้แนวทางในการค้นหาคำตอบต่าง ๆ นานาแก่ข้าพเจ้าได้ อย่างสมบูรณ์แบบ และนำพาสิ่งที่มีคุณค่าในการดำรงอยู่ของข้าพเจ้ามาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ในส่วนของความเข้มข้นทางด้านวิชาการของข้าพเจ้าที่เพิ่มพูนมากมายผ่านการสะสมความรู้และ พยายามเลียนแบบวิธีการในวิชาชีพ ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณ ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร, รศ.ดร.นวลน้อย

ตรีรัตน์, รศ.ดร.สมภพ มานะรังสรรค์ แห่งคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬา กอปรกับ รศ.ดร.จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ผศ.ดร.ฐิตียา เพชรมณี ผศ.ดร. จักรกริช สังขมณี และ ดร.นัทธี จิตสว่าง แห่งคณะรัฐศาสตร์ จุฬา เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้ถือเป็นผู้ปรับกระบวนทัศน์ใหม่ของข้าพเจ้าให้อยู่ในกรอบแห่งวิชาการ และสุดท้ายนี้ข้าพเจ้ายังคงศรัทธาต่อแนวคิดที่ว่า “นกไม่มีขน คนไม่มีเพื่อน ย่อมบินสูงไม่ได้” ขอโอกาสขอบคุณกัลยาณมิตรที่ผ่านเข้ามาในชีวิตและผ่านพ้นไปทุกท่าน บุคคลแรกขอกราบขอบคุณพี นิต (ผศ.ดร.ปิยะพร) ที่เมตตาข้าพเจ้าในทางวิชาการและผลงานชิ้นนี้มาอย่างต่อเนื่อง ขอขอบคุณพีดา (ดร.ธดา) และกลุ่มวิชาอาเซียนศึกษาที่มอบพลังใจมาอย่างต่อเนื่อง ขอขอบคุณเพื่อนร่วมรุ่นเทพศิรินทร์ เพื่อนร่วมรุ่นธรรมศาสตร์ (สิงห์แดง 57) โดยเฉพาะกัลยาณมิตรที่เป็นผู้เติมเต็มกำลังใจ “รอ.หญิงใจ เอื้อ” และกัลยาณมิตรผู้เป็นเสมือนจิ๊กซอว์ที่คอยเติมเต็มส่วนที่ขาดหายหรือบกพร่องของข้าพเจ้ากอปรกับเป็น “ไม้ขีดไฟ” ผู้จุดประกายไฟในตัวข้าพเจ้ามาโดยตลอด special thanks “คุณจตุพร ธีราภรณ์” ข้าราชการหนุ่มไฟแรงจากกรมราชทัณฑ์ที่สุดครับ อีกทั้งจะลืมเลือนไม่ได้คือ เพื่อนร่วมรุ่นปริญญาเอก อาชญาและพี.เอกจากภาคสังคม จุฬา รุ่นที่ 1 และน้องปริญญาโท อาชญา จุฬา รุ่น 1-2 ทุกคน รวมถึง พี่ทิพย์ น้องมินท์ แห่งภาคสังคมวิทยาฯ จุฬา ที่ร่วมฝ่าฟันขับเคลื่อนและสร้างรากฐานความเข้มแข็งของ “อาชญาวิทยา” ให้คงความเป็น “ศาสตร์” ที่ไม่อ่อนเยาว์อีกต่อไป...

นับถึงชั่วโมงนี้จึงร้องตะโกนได้เลยว่า “อาชญาวิทยา จงเจริญ !”

-Nathee Chitsawang, Ph.D.- (N.D.)



สัณหกฤษณ์ บุญช่วย

สารบัญ

	หน้า
.....	ค
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ค
.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ง
กิตติกรรมประกาศ	จ
สารบัญ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ญ
สารบัญแผนภาพ	ฎ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
คำถามการวิจัย	9
วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	9
ขอบเขตการวิจัย	9
คำจำกัดความในการวิจัย.....	10
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	11
บทที่ 2 แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	12
1. แนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	12
2. แนวคิดนวัตกรรมในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	30
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอาชญากรรม	47
3.1 นิยามและความหมายของอาชญากรรม.....	47
3.2 ประเภทของอาชญากรรม.....	48

3.3 องค์ประกอบในการเกิดอาชญากรรม.....	50
3.4 การเชื่อมโยงอาชญากรรมกับนโยบายสาธารณะ	53
4. แนวคิดการป้องกันอาชญากรรม.....	54
4.1 หลักการและคุณประโยชน์	54
4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม	57
4.3 รูปแบบในการป้องกันอาชญากรรม	63
5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้อง	71
6. กรอบแนวคิดในการดำเนินการวิจัย	87
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	88
1. รูปแบบการวิจัย	88
2. การเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย	89
3. กลุ่มเป้าหมายและวิธีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย	90
4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ	91
5. การวิเคราะห์ข้อมูล	92
6. ระยะเวลาในการทำวิจัย	92
7. จริยธรรมของการวิจัยในคน.....	93
บทที่ 4 ผลการศึกษา และการอภิปรายผลการศึกษา	94
ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากการถอดบทเรียนของนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice).....	94
ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสบความสำเร็จในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	144
ส่วนที่ 3 รูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	155

ส่วนที่ 4 การอภิปรายผลการศึกษา.....	164
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ	174
5.1 สรุปผลการศึกษา	174
ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากการถอดบทเรียนของนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice).....	176
ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสบความสำเร็จในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	178
ส่วนที่ 3 รูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	180
5.2 ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการศึกษาวิจัย.....	181
5.3 ข้อเสนอแนะ	182
บรรณานุกรม.....	192
ประวัติผู้เขียน.....	198

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ภารกิจที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการ 2 ฉบับ.....	4
ตารางที่ 2	การเปรียบเทียบปัญหาของสังคมเมืองและสังคมชนบท.....	7
ตารางที่ 3	ประเด็นปัญหาความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากจำนวนกลุ่มตัวอย่าง.....	22
ตารางที่ 4	สรุปปัจจัยที่เกื้อหนุนในการสร้างนวัตกรรมจนประสบความสำเร็จ	44
ตารางที่ 5	สถิติฐานความผิดทางอาญา ในเขตเทศบาลนครรังสิต	97
ตารางที่ 6	สถิติฐานความผิดทางอาญาในปี พ.ศ. 2560 ในจังหวัดสมุทรปราการ.....	133
ตารางที่ 7	สถิติการประสานของสถานีตำรวจสำโรงเหนือเพื่อขอเข้าดูกล้องวงจรปิด.....	137
ตารางที่ 8	การวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา....	144



สารบัญแผนภาพ

แผนภาพ 1 รูปแบบของทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม (Crime Triangle Theory).....	51
แผนภาพ 2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเสี่ยงในการก่อให้เกิดอาชญากรรมและความรุนแรง	56
แผนภาพ 3 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรมของเทศบาลนครรังสิต.....	109
แผนภาพ 4 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรมของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน.....	122
แผนภาพ 5 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ของเทศบาล ตำบลตะเคียนเตี้ย	130
แผนภาพ 6 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบล เทพารักษ์	143
แผนภาพ 7 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมที่เหมาะสมสำหรับเขต ภาคกลางของประเทศไทย	163

บทที่ 1

บทนำ

ที่มาและความสำคัญของปัญหา

กระแสการเปลี่ยนแปลงของโลกเมื่อประมาณหลังทศวรรษ 1990 เป็นต้นมาผสมผสาน ทั้งการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ส่งผลต่อการอภิวัตน์ของโลกไปนี้อย่างหลีกเลี่ยงได้ยากยิ่ง กระแสของการเปลี่ยนแปลงนี้เป็นผลให้เกิดการหันกลับมาทบทวน (rethinking) ของเหล่าบรรดานักวิชาการต่อประเด็นความท้าทายต่าง ๆ เพื่อให้สามารถที่จะเข้าใจ เข้าถึง และพร้อมที่จะพัฒนาได้อย่างเท่าทันสถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็วและฉับไว ก่อเกิดเป็นผลงานที่มีคุณภาพมากมาย ที่พยายามจะอธิบายหรือมุ่งค้นหาคำตอบต่อปรากฏการณ์ทางสังคมเหล่านั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อ องค์การโลกลบาลอย่างธนาคารโลก (World Bank) ได้มีแนวคิดที่ถือเป็นกระแสนำขณะนั้นพยายาม ผลักดันถึงความมีประสิทธิภาพต่อการบริหารจัดการภาครัฐ โดยชูนโยบายสำคัญในประเด็นเรื่อง โลกาภิวัตน์ (globalization) ผสมผสานกับท้องถิ่นภิวัตน์ (localization) เข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มความ พร้อมต่อการก้าวสู่ศตวรรษที่ 21 ในรายงานการพัฒนาของธนาคารโลก (World Development Report 1999/2000)¹ ฉบับนี้เองจึงมีประเด็นที่น่าสนใจปรากฏในบทที่ 5 ของรายงานการพัฒนา เพื่อมุ่งสู่ศตวรรษที่ 21 ของธนาคารโลกว่าด้วยการหันกลับมาส่งเสริมการปกครองที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดให้มีประสิทธิภาพเสียก่อนผ่านหลักการกระจายอำนาจ และธำรงไว้ซึ่งหลักการ ประชาธิปไตย ทั้งนี้นอกจากจะเป็นการแนะนำและส่งเสริมประเทศต่าง ๆ ให้เกิดการกระจายอำนาจ และความเจริญไปสู่ท้องถิ่นแล้ว ยังพยายามหาทางออกสำหรับประเทศที่มีอุปสรรคที่ประเทศสมาชิก ของธนาคารโลกกำลังเผชิญอยู่ด้วย ประกอบกับในแวดวงรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์เองต่าง ใช้ความสามารถในการสร้างวาทกรรมร่วมสมัยมากมายเพื่อเป็นการแสดงจุดยืนถึงความพยายาม แสดงให้เห็นว่ากำลังที่จะก้าวข้ามไปสู่กระบวนทัศน์ใหม่นี้ด้วยเช่นกัน สะท้อนออกมาในงานวิชาการ ของไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2546)² ได้ยกกรณีตัวอย่างวาทกรรมที่บรรดานักวิชาการตะวันตก พยายามนำเสนอออกสู่สาธารณะเป็นจำนวนมาก อาทิ “การจัดการภาคสาธารณะแนวใหม่” (new public management) “การสร้างสรรค์ระบบราชการใหม่” (reinventing government) หรือ แม้กระทั่งการสร้างมโนทัศน์ในเรื่องหลักธรรมาภิบาล (good governance) ที่ผสมผสาน การบริหารจัดการแบบภาคธุรกิจเอกชนเข้ากับการบริหารภาครัฐ เป็นต้น

กระแสของการเปลี่ยนผ่านกระบวนทัศน์นี้เอง ส่งผลต่อการปรับบทบาทของภาค ส่วนราชการไทยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในฐานะสถาบันหลักในการบริหารและจัดการรวมไปถึง การกำหนดทิศทางและนำนโยบายไปปฏิบัติที่ผ่านมาก็พิสูจน์ให้เห็นว่าประเทศไทยมีการปรับเปลี่ยน ระบบอยู่ตลอดเวลาเพื่อให้เข้ากับบริบทและความท้าทายต่าง ๆ ที่กำลังเข้ามาปะทะ ซึ่งเท่ากับว่า หากรัฐบาลยังดันทุรังที่จะไม่ปรับบทบาทใหม่หรือปฏิรูปใด ๆ ก็จะทำให้การดำเนินการไร้

¹ World Bank, *Entering the 21st century World Development Report 1999/2000*, (New York: Oxford University Press, 1999). p 108.

²ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, *การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น*, (กรุงเทพ ฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546). หน้า 133.

ประสิทธิภาพได้ในที่สุด งานดุขุฎีนิพนธ์ของสมใจ สังข์แสดมภ์ (2554)³ ที่ได้ศึกษาเรื่องการปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐไทยกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน สะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นของรัฐและกลไกของรัฐต่อการปรับบทบาทเสียใหม่ได้อย่างชัดเจนหลังจากเปิดช่องทางให้ภาคประชาสังคมและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบริการสาธารณะ งานของสมใจ สังข์แสดมภ์ ขึ้นนี้ตั้งอยู่บนฐานคติที่ว่าภาครัฐไทยไม่ได้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะรวมศูนย์อำนาจในการบริหารงานเช่นที่ผ่านมาอีกต่อไป ภาครัฐจึงเสมือนว่าถูกทำลายในการบริหารปกครองจากภาคส่วนต่าง ๆ มากขึ้น อาทิ แนวคิดที่เน้นกลไกทางสังคมเข้ามารับผิดชอบต่อรัฐ แต่ทั้งนี้ภาคประชาสังคมและชุมชนเองก็จำเป็นต้องปรับตัวให้มีความเข้มแข็งเพียงพอที่จะทำงานร่วม หรือแทนรัฐได้อย่างต่อเนื่องเช่นกัน

กระนั้นแล้วนัยสำคัญของการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยจึงไม่ใช่การรวมศูนย์อำนาจที่เข้มแข็งแบบเดิมอีกต่อไป แต่จำเป็นที่จะต้องหันกลับมาทบทวนบทบาท โดยเฉพาะในส่วนที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดนั่นก็คือในภาคส่วนของการบริหารส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งเป้าหมายไปที่การกระจายอำนาจให้มากที่สุดอย่างน้อยธนาคารโลกก็ได้ประกันถึงหลักการดังกล่าวมาอย่างยาวนาน แม้กระทั่งรายงานการพัฒนาของธนาคารโลกฉบับปัจจุบัน (2017)⁴ ก็ยังส่งเสริมอย่างต่อเนื่องถึงหลักการกระจายอำนาจ (decentralization) ให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้โดยมองว่าการปกครองแบบกระจายอำนาจสามารถสร้างแรงจูงใจให้บุคคลที่มีอำนาจและเป็นผู้นำทางการเมืองหรือกลุ่มสังคมเข้ามาลงทุนสร้างการเมืองภาคีหรือรัฐบาลท้องถิ่นที่มีอยู่เพื่อนำมาใช้ในการแก้ปัญหาโดยอาศัยนโยบายด้านนวัตกรรมต่าง ๆ ทั้งนี้ธนาคารโลกยังสะท้อนว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันสามารถช่วยให้บุคคลภายนอกทางการเมืองเข้ามาและให้แรงจูงใจในการบริหารงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบมุ่งมั่นที่จะแสดงความสามารถในการกำกับดูแลท้องถิ่นของตนให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด ในส่วนของประเทศไทยปรากฏการณ์ที่ดูเหมือนจะสร้างความสิ้นสะเทือนต่อแวดวงราชการอยู่ไม่น้อย เมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ส่งผลให้การบริหารราชการแผ่นดินไทยทั้งระบบเริ่มมีการปฏิรูปองค์กรกันอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพราะเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญมุ่งสู่การปฏิรูปทางการเมืองทั้งระบบ หัวใจสำคัญคือการลดการรวมศูนย์อำนาจรัฐและกระจายอำนาจสู่ประชาชน สอดคล้องกับนักวิชาการด้านรัฐศาสตร์อย่าง ตระกูล มีชัย (2559)⁵ ที่มองว่ากลไกอย่างหนึ่ง คือต้องเพิ่มบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในช่วงระยะนั้นสิ่งที่เป็นรูปธรรมคือการออกกฎหมายใหม่หลายฉบับเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจ เช่น พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติการบริหารบุคคลท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งการจัดตั้งคณะกรรมการกระจายอำนาจและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกลไก

³ สมใจ สังข์แสดมภ์, "การปรับบทบาทของภาครัฐไทยกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน", (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุขุฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

⁴ World Bank, *World Development Report 2017 : Governance and the Law*, (Washington D.C.: A World Bank Group Flagship Report, 2017).

⁵ ตระกูล มีชัย, *การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*, (กรุงเทพฯ ฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559). หน้า 57.

การขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจ ในช่วงก่อนทศวรรษที่ผ่านมาประเทศไทยมีการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อ การเปลี่ยนแปลงระบบการปกครองท้องถิ่นโดยตรงมีใช้น้อย อาทิ การเปิดโอกาสให้ประชาชนเลือกสมาชิกสภาผู้แทนของนครรวมทั้งผู้บริหารสูงสุดได้โดยตรง การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการรับรู้ข่าวสารและมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการท้องถิ่นโดยตรง มีการกระจายอำนาจหน้าที่และงบประมาณ ผลที่เกิดขึ้นจึงทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งริเริ่มนวัตกรรมการบริหารและมีผลงานที่สนับสนุนความเข้มแข็งของชุมชนตนเอง วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2557)⁶ ถือว่ายุคนี้จึงเป็นยุคทองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง กล่าวคือประชาชนทั่วไปเกิดความเชื่อมั่นในพลังของตนเองมากขึ้น ยิ่งเมื่อรัฐธรรมนูญ มีบทบัญญัติด้านการปกครองท้องถิ่นไว้อย่างกว้างขวางและชัดเจนเป็นครั้งแรกด้วยแล้ว ก็ยิ่งทำให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในสังคมมีความตื่นตัวและคาดหวังที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น กระแสการกระจายอำนาจที่พุ่งขึ้นสูงนี้ได้กลบเกลื่อนบรรดาส่วนราชการและนักการเมืองที่ไม่เห็นด้วยกับการกระจายอำนาจไว้เบื้องล่าง กลายเป็นพลังเงียบและไม่แสดงอาการต่อต้านในทันที แต่เลือกที่จะรอการประทุขึ้นใหม่ในวันข้างหน้าแทน

ดังนั้นโจทย์ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกระแสความคิดของการปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่ที่บรรดานักวิชาการทั้งในและต่างประเทศพยายามสร้างกรอบและนิยามขึ้นมา จึงกลายเป็นความท้าทายใหม่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องให้ความสนใจโดยพยายามเพิ่มสมรรถภาพในการแข่งขันเพื่อให้ท้องถิ่นของตนเองมีความเจริญก้าวหน้าและสามารถเผชิญกับสิ่งท้าทายกับบริบทที่มีพลวัตอยู่เสมอ การกระจายอำนาจจึงไม่ได้สนใจเพียงเฉพาะเรื่องเขตแดนพื้นที่ ความเป็นสถาบันที่มีโครงสร้างทางการเมือง รวมไปถึงกรอบภาระหน้าที่ที่ตายตัวอีกต่อไป หากแต่จะต้องทำทุกวิถีทางที่ต้องจัดให้เป็นรูปแบบการปกครองที่มีการจัดระบบให้ประชาชนเกิดความอยู่ดีกินดี ดังคำกล่าวที่เคยเป็นที่นิยมอยู่ช่วงหนึ่งในสังคมไทยว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ”⁷ ทั้งนี้นอกจากจะมุ่งเน้นที่คุณภาพชีวิตที่ดีแต่เพียงอย่างเดียวผู้ศึกษามองว่าไม่เพียงพออีกต่อไป ยังต้องคำนึงถึงประเด็นความมั่นคงปลอดภัยด้วย เพราะหากพิจารณาตามทฤษฎีความต้องการตามลำดับขั้นของนักวิชาการชื่อดังอย่างอับราฮัม มาสโลว์แล้วจะเห็นได้ว่ามนุษย์เรามีความต้องการในขั้นพื้นฐานมากกว่าหรืออยู่ข้างล่างของพีระมิดจะต้องได้รับการตอบสนองก่อนที่บุคคลจะเกิดความปรารถนาอย่างแรงกล้าต่อความต้องการในระดับที่สูงขึ้นได้ต่อไป กล่าวคือเมื่อความต้องการทางกายภาพได้รับการตอบสนองในระดับที่พอเพียงแล้ว ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยจะมีอิทธิพลกับพฤติกรรมในลำดับต่อไป ถ้าไม่มีความปลอดภัยทางกายภาพอาจเกิดจากสาเหตุ เช่น อาชญากรรม สงคราม การก่อการร้าย ภัยพิบัติธรรมชาติ หรือความรุนแรงในครอบครัว มนุษย์อาจมีอาการของความผิดปกติที่เกิดขึ้นหลังความเครียดที่สะเทือนใจ (post-traumatic stress

⁶ วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินการกระจายอำนาจของไทย, (กรุงเทพฯ : คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557). หน้า 228.

⁷ เป็นคำขวัญที่ปรากฏในช่วงสมัยที่จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี ซึ่งตรงกับช่วงที่ประเทศไทยกำลังประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ จึงมีการเร่งรัดการสร้างสาธารณูปโภคสาธารณูปการ กันอย่างกว้างขวางโดยประสงค์ให้ประเทศไทยหลุดพ้นจากการเป็นประเทศด้อยพัฒนา ซึ่งโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าวนี้เองก็ได้มีการกระจายไปทั่วทั้งประเทศจากเมืองสู่ชนบท

disorder) และอาจส่งผ่านความเครียดนี้ไปยังคนรุ่นหลังได้⁸ ในที่สุดก่อให้เกิดผลกระทบในเชิงลบต่อสังคมท้องถิ่น และเมื่อพิจารณาถึงการถ่ายโอนภารกิจเพื่อตอบรับกับแผนการกระจายอำนาจในระยะแรกของรัฐบาลจะมีจำนวนทั้งหมด 2 แผนปฏิบัติการรวมทั้งสิ้น 262 ภารกิจ นั้นพบว่าส่วนใหญ่แล้วรัฐบาลมุ่งเน้นการถ่ายโอนในด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักมากกว่าที่จะให้ความสำคัญด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมหรือการรักษาความปลอดภัยในชุมชน ทั้ง ๆ ที่ปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่นถือว่าเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่คู่สังคมไทยอย่างยาวนาน ฉะนั้นแล้วผู้ศึกษาได้สรุปประเด็นการถ่ายโอนอำนาจตามแผนปฏิบัติการ 2 ฉบับเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องหรือใกล้เคียงกับการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและการสร้างความมั่นคงปลอดภัย กลับมีการถ่ายโอนในภาพกว้าง ๆ และมีเพียงไม่กี่ภารกิจเท่านั้น ปรากฏตามตารางดังนี้

ตารางที่ 1 ภารกิจที่ถ่ายโอนไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนปฏิบัติการ 2 ฉบับ

ลำดับที่	ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว	ส่วนราชการ	ท้องถิ่นที่รับการถ่ายโอน
1.	อำนาจหน้าที่ในการป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	กรมป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย	อบจ. / อบต. *เพิ่มเติม ท. / กทม. / เมืองพัทยา ตามแผน 2
	การช่วยเหลือผู้ประสบภัยเบื้องต้น		อบต.
2.	การเปรียบเทียบคดีอาญาในความผิด ข้อบัญญัติท้องถิ่น	กรมการปกครอง	อบจ. / ท. / อบต. กทม. และ เมืองพัทยา
3.	โครงการแผนปฏิบัติการเพื่อการจัดการ คุณภาพสิ่งแวดล้อม ในระดับจังหวัด - การสร้างจิตสำนึกด้านสิ่งแวดล้อม การ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน - การเฝ้าระวังและป้องกันสิ่งแวดล้อม ฯ ล ฯ	กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม	อบจ. / ท. / อบต. กทม. และ เมืองพัทยา
4.	การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ สาธารณประโยชน์ ประเภทพลเมืองใช้	กรมการปกครอง	ท. / อบต. กทม. และ

⁸ Saul McLeod. Maslow's Hierarchy of Needs [ออนไลน์] 2016. แหล่งที่มา:
<https://www.simplypsychology.org/maslow.html> [2017, September 7]

ลำดับ ที่	ภารกิจที่ถ่ายโอนแล้ว	ส่วนราชการ	ท้องถิ่นที่รับ การถ่ายโอน
	ประโยชน์ร่วมกัน		เมืองพัทยา
5.	การดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกัน (ที่ดินรกร้างว่างเปล่า)	กรมที่ดิน	ท. / อบต. กทม. และ เมืองพัทยา

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ, 2545

ทั้งนี้เมื่อปัญหาอาชญากรรมยังเป็นปัญหาที่ไปกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมไทย และปรากฏว่าระดับความรุนแรงของอาชญากรรมในปัจจุบันที่สำรวจโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) ในปี พ.ศ. 2560 พบปัญหาที่ถือว่ามีความรุนแรงอยู่ในระดับมากปรากฏตามสื่อสาธารณะต่าง ๆ ได้แก่ การฆาตกรรม การทะเลาะวิวาท การข่มขืน หรือกระทำชำเราทางเพศ การปล้นชิงทรัพย์ หรือก่อความไม่สงบในสามจังหวัดชายแดน เป็นต้น ให้เห็นเป็นอยู่เป็นที่ประจักษ์ นอกจากนี้งานสำรวจของนิด้ายังได้ระบุถึงสาเหตุปัจจัยของการเกิดอาชญากรรมของสังคมไทยมาเป็นอันดับแรกมีค่าเฉลี่ยทางสถิติสูงถึงร้อยละ 48.80 ระบุว่าเกิดมาจากสภาพสังคมที่เปลี่ยนไป ทั้งเศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม ชีวิตความเป็นอยู่ และเทคโนโลยีที่เข้ามาแทนที่ตามหลักการเคลื่อนไหวของโลกที่มีพลวัต⁹ ซึ่งมีความสอดคล้องกับทฤษฎีของเออร์เนส เบอร์กอส นักวิชาการที่ศึกษากระบวนการเปลี่ยนแปลงชุมชนจะมีผลกับการเกิดอาชญากรรม โดยที่เบอร์กอสมองว่าเมื่อสภาพแวดล้อมทางสังคมเกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วอันเนื่องมาจากการถูกอิทธิพลของภาคธุรกิจ และหรือภาคอุตสาหกรรม จะส่งผลกระทบต่อไปสู่การเคลื่อนย้ายแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีสถานะดีขึ้นออกจากพื้นที่ไปอาศัยอยู่แห่งใหม่ พื้นที่จึงอาจถูกทำให้สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมหรือมีสภาพรกร้างว่างเปล่า กอปรกับเมื่อมีผู้ใช้แรงงานต่างด้าวเข้ามาอาศัยอยู่ด้วยแล้ว เบอร์กอสจึงสรุปว่าสภาพสังคมที่ไร้ระเบียบนี้เองจะเป็นตัวเร่งเร้าให้เกิดปัญหาอาชญากรรมขึ้นได้ และถึงแม้ว่านักทฤษฎีจะมีความเชื่อว่ายัตราการเกิดอาชญากรรมจะเกิดในสังคมเมืองมากกว่าสังคมชนบทก็ตาม สังเกตได้จากมีงานวิชาการค่อนข้างมากที่ศึกษามาสสนับสนุนต่อความเชื่อนี้ อาทิ งานวิชาการของภราดร จุฬารี (2542) ที่ได้ศึกษาเรื่องชุมชนกับการป้องกันอาชญากรรมพื้นฐานในเขตเทศบาลนครอุดรธานี ระบุว่าปัญหาอาชญากรรมไม่ว่าจะเป็นสังคมเมืองหรือสังคมชนบทก็ต้องประสบปัญหานี้ด้วยกันทั้งนั้นแต่ในสังคมเมืองจะปรากฏอัตราการเกิดที่มากกว่าสังคมชนบท โดยภราดร ฯ ได้ยกคำกล่าวของ Walter A. Lumden ที่ว่า

⁹ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ปัญหาอาชญากรรมของสังคมไทยในปัจจุบัน. [ออนไลน์] 2560. แหล่งที่มา: <http://nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=556> [3 พฤศจิกายน 2561]

“สังคมชุมชนและสังคมอุตสาหกรรมจะประสบปัญหาอาชญากรรมมากกว่าสังคมชนบท และเมื่อสังคมเปลี่ยนสภาพจากสังคมชนบทมาเป็นสังคมอุตสาหกรรม อาชญากรรมก็จะมีมากกว่าสังคมชนบท อัตราอาชญากรรมก็จะสูงเพิ่มขึ้นไปด้วย”¹⁰

หรืองานวิจัยของปราโมทย์ จันท (2558)¹¹ ที่ได้ศึกษาถึงแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลบางโพพวง ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะชุมชนเมืองพบว่าสาเหตุการก่ออาชญากรรมเกิดจากสภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย แออัด และความยากจน ขาดความระมัดระวังในการเดินทาง การป้องกันทรัพย์สิน และการติดยาเสพติดของผู้คนในชุมชน

แต่กระนั้นแล้วการเกิดปัญหาอาชญากรรมก็เชื่อว่าจะเลือกพื้นที่เฉพาะชุมชนเขตเมืองเท่านั้น เพราะปัจจุบันนักอาชญาวิทยา รวมทั้งนักสังคมวิทยาต่างยอมรับว่าปัญหาอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมซึ่งสังคมไม่ต้องการแต่ไม่สามารถกำจัดให้หมดไปจากสังคมมนุษย์ได้¹² ในงานวิชาการของทัศน พุทธิการกิจ (2558)¹³ ได้ศึกษาเรื่องบริบทชุมชนภายใต้สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท บ่งชี้ชัดเจนนึงถึงสภาพสังคมที่แบ่งออกได้เป็นสังคมเมือง และสังคมที่เป็นชนบทว่าในแต่ละสังคมกลับพบพฤติกรรมที่ถูกจัดว่าเป็นปัญหาภายในสังคมที่ทุกภาคส่วนต้องรีบเร่งแก้ไข หรืออย่างน้อยเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาที่มีความเข้มข้นมากจนเกินกว่ากำลังที่จะแก้ไขได้ ประกอบกับงานการศึกษาของไกรวุฒิ วัฒนสิน (2549)¹⁴ ที่ได้ศึกษาเรื่องทุนทางสังคมกับการป้องกันอาชญากรรมโดยคัดเลือกจากกลุ่มตัวอย่างกรณีศึกษาชุมชนต่างจังหวัด 3 แห่งใช้เป็นตัวแทนของชุมชนชนบท ได้แก่ 1) ชุมชนบางเจ้าท่า จังหวัดอ่างทอง 2) ชุมชนนาบึง จังหวัดน่าน และ 3) ชุมชนไม้เรียง จังหวัดนครศรีธรรมราช และงานการศึกษาของสุริยะ หินเมืองเก่า (2555)¹⁵ ที่ได้ศึกษาการใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการระงับข้อพิพาทในชุมชนไทยทรงดำ จังหวัดนครปฐม พบว่าภายในชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ มีปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นเช่นกันซึ่งมีรูปแบบการกระทำความผิดที่มีความแตกต่างกันออกไป โดยมีรายละเอียดของการเปรียบเทียบสามารถสรุปเป็นตาราง ดังนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁰ ภราดร จุฬารี่, "ชุมชนกับการป้องกันอาชญากรรมพื้นฐานในเขตเทศบาลนครอุดรธานี", (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารสังคม สาขาสังคมสงเคราะห์ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542).

¹¹ ปราโมทย์ จันท, "แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลบางโพพวง", (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารสังคม สาขาอาชญาวิทยาและบริหารงานยุติธรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต, 2558).

¹² สหรัฐ รัตนละออง, "การศึกษาสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมือง เพื่อเป็นแนวทางวางแผนป้องกันอาชญากรรมในเขตชุมชน : กรณีศึกษาสถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารสังคม สาขาการวางแผนภาค บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

¹³ ทัศน พุทธิการกิจ, บริบทชุมชนภายใต้สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยฟาร์อีสเทอร์น, 9 (พฤษภาคม – กรกฎาคม 2558): หน้า 7 - 15.

¹⁴ ไกรวุฒิ วัฒนสิน, "ทุนทางสังคมในการป้องกันอาชญากรรม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารสังคม สาขาบริหารสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

¹⁵ สุริยะ หินเมืองเก่า, การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการระงับข้อพิพาทในชุมชนไทยทรงดำ จังหวัดนครปฐม. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี, 4 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2555): หน้า 92 - 105.

ตารางที่ 2 การเปรียบเทียบปัญหาของสังคมเมืองและสังคมชนบท

ประเด็น	สังคมเมือง	สังคมชนบท
1. ปัญหาสังคม	ปัญหาอาชญากรรม การ กระทำความผิดทางอาญา ปัญหายาเสพติด ปัญหาสิ่งแวดล้อมเป็นพิษ ปัญหาด้านการจราจร ปัญหาเศรษฐกิจ	ปัญหาด้านสุขภาพอนามัย ปัญหาด้านการศึกษา ปัญหาด้านการขาดแคลนที่ดิน ทำกิน ปัญหาความยากจน
2. การก่ออาชญากรรม หรือ การกระทำความผิด	อาชญากรรมพื้นฐาน การลักทรัพย์ ราวทรัพย์ ปัญหายาเสพติด อบายมุขทุก ประเภท การพนัน	ปัญหาการทะเลาะวิวาทใน ชุมชน ปัญหายาเสพติด คดีที่เกี่ยวกับการลักทรัพย์ เล็กน้อย การลักขโมย ความผิดเกี่ยวกับการทำมาหา กิน ความผิดเกี่ยวกับขู่สาว

จากตารางที่ 1 - 2 แสดงให้เห็นว่าในทุกท้องถิ่นย่อมมีปัญหาที่ส่งผลต่อความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน ซึ่งพอจะเห็นถึงความแตกต่างกันของสภาพสังคมอยู่พอสมควร กล่าวคือสังคมเมืองก็จะมีรูปแบบของการเกิดอาชญากรรมที่แตกต่างไปจากสังคมชนบท สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีหน้าที่กำกับดูแลบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรงที่ว่า

“บริบทของท้องถิ่นที่ต่างกัน การเกิดอาชญากรรมก็จะแตกต่างกันไปด้วย หรือแม้แต่การให้ความสำคัญของนโยบายการป้องกัน และการแก้ไขปัญหาที่ต่างกันไปด้วย”¹⁶

กระนั้นเมื่อปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่นยังถือว่าเป็นปัญหาที่ดำรงอยู่ในท้องถิ่นสังคมไทย และมีรูปแบบที่หลากหลายดังกล่าวข้างต้นแล้ว การค้นหาแนวทางการป้องกันและแก้ไขเพื่อให้ชุมชนมีความปลอดภัยจึงถือเป็นภารกิจสำคัญต่อการริเริ่มพัฒนารูปแบบให้มีความเหมาะสมกับชุมชนดังกล่าวให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด และคาดหวังผลไปสู่การยับยั้งชั่งใจของประชาชนที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนในสังคมให้มีสติใช้ปัญญาในการแก้ไขกับปัญหา รู้จักผิดชอบชั่วดีให้มากขึ้น อีกทั้งเพื่อลดการกระทำในลักษณะ “อาชญากร” ในสังคมไทย จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนต่อ

¹⁶ สัมภาษณ์ ข้าราชการตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ, กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น 2561.

การป้องกันอาชญากรรมโดยสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ระบุว่าประชาชนส่วนใหญ่ ร้อยละ 50.40 ควรบังคับใช้กฎหมายอย่างตรงไปตรงมาในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมอย่างเคร่งครัด เพราะหวังว่าจะสามารถลดปัญหาการก่ออาชญากรรมได้¹⁷

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าภาครัฐจะมุ่งเน้นให้มีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดและบทลงโทษที่มีความรุนแรงเพิ่มขึ้นเท่าใดก็ตาม ในการแก้ไขปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัย หรือมุ่งเน้นการตอบโต้ผู้กระทำความผิดอย่างรวดเร็วขึ้นเท่าใดก็ตาม วิธีการเหล่านี้ต่างก็มีข้อจำกัดและก็ได้ช่วยลดความเสียหายเท่าใดนักเพราะสถิติการเกิดอาชญากรรมยังมีอัตราสูงอย่างต่อเนื่อง กระนั้น การส่งเสริมให้ภาคชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบในการรักษาความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยโดยการสนับสนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงถือเป็นการปรับเปลี่ยนวิธีคิดในการแก้ปัญหาความสงบเรียบร้อยจากมาตรการเชิงรับสู่มาตรการเชิงรุก¹⁸ เพราะปัญหาอาชญากรรมส่วนหนึ่งมาจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและก่อให้เกิดปัญหาตั้งแต่ปัญหาเล็ก ๆ จนกลายเป็นปัญหาใหญ่โต และจะกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนในสังคม มาตรการแก้ไขและควบคุมอาชญากรรมแนวใหม่ควรจะใช้ชุมชนเป็นฐานในการป้องกันอาชญากรรม¹⁹ งานวิจัยของสุนทิพย์ จิตสว่าง และคณะ (2560)²⁰ ที่ได้ศึกษาถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม งานวิจัยนี้ได้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนถึงบทบาทที่ยังจำกัดอยู่มากต่อประเด็นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม ทั้ง ๆ ที่ปัญหาการก่ออาชญากรรมโดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมพื้นฐาน (street crime) ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการป้องกันปัญหาอาชญากรรมกลับอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น ซึ่งเกิดปัญหาจากการเข้าใจบทบาทที่ยังไม่ถูกต้องและความชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง กระนั้นหากมีการส่งเสริมและสนับสนุนจากรัฐบาลอย่างจริงจังด้วยการออกกฎหมายที่ชัดเจนย่อมสามารถทำให้ท้องถิ่นมีความสามารถและมีศักยภาพในการบริหารจัดการด้วยตนเองได้ เพราะนักวิชาการมีมุมมองว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นย่อมต้องการให้คนในท้องถิ่นนั้น ๆ แก้ไขปัญหาด้วยตนเองอย่างกรณี จรัส สุวรรณมาลา (2548)²¹ ได้ศึกษาวิจัยถึงวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2548 งานวิจัยนี้ได้รวบรวมและนำเสนอโครงการต่าง ๆ ที่ขณะนั้น จรัส สุวรรณมาลา เสนอคำว่า “นวัตกรรม” ปรากฏสู่สาธารณะเป็นครั้งแรก โดยเสนอว่าการกระจายอำนาจผสมผสานกับนวัตกรรมจะมีความสัมพันธ์กันอย่างมีนัยสำคัญ จำนวนของนวัตกรรมจึงเพิ่มขึ้นคู่ขนานกับการกระจายอำนาจ และที่สำคัญนวัตกรรมที่หลากหลายก็จะแสดงถึงผลสำเร็จของการกระจายอำนาจด้วยเช่นกันโดยในบรรดานวัตกรรมหรือโครงการจำนวนมากนี้ แบ่งด้านต่าง ๆ ออกเป็น 10 ด้าน

¹⁷ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

¹⁸ วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548). หน้า 60.

¹⁹ ภราดร จุฬารี่.

²⁰ สุนทิพย์ จิตสว่างและคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม, (กรุงเทพฯ ฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560). หน้า 24.

²¹ จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548).

ด้วยกันหนึ่งในนั้นที่มีความโดดเด่นคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชน สอดคล้องกับงานวิจัยของโกวิทย์ พวงงาม (2558)²² ที่ได้ศึกษาวิจัยถึงความสำเร็จของนวัตกรรม ท้องถิ่นและการบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการสังเคราะห์และถอดบทเรียนขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ย่อมแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าภารกิจหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรม และความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนนั้นเป็นหน้าที่ที่สำคัญประการหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะปฏิเสธถึงภาระหน้าที่นี้ไม่ได้

ดังนั้นจึงนำมาสู่ความสนใจของผู้วิจัยที่ต้องการศึกษาถึงนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม รวมไปถึงความปลอดภัยที่สามารถพัฒนาไปสู่รูปแบบที่เหมาะสม กับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมกับอนาคตที่ประเทศไทยกำลังก้าวสู่ยุคประเทศ ไทย 4.0 ต่อไป ท้องถิ่นจึงต้องพัฒนาก้าวไปอย่างไม่หยุดยั้งด้วยเช่นกัน

คำถามการวิจัย

รูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความ ปลอดภัยแต่ละแห่งมีลักษณะอย่างไร มีปัจจัยเกื้อหนุนใดบ้างที่ส่งผลให้การดำเนินงานประสบ ความสำเร็จ และในโครงการมีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างที่เป็นปัจจัยขัดขวางการประสบความสำเร็จ จะสามารถพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมและสามารถนำมาใช้ในการจัดการกับองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นทั่วประเทศได้หรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษา และถอดบทเรียนของนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความ ปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice)
2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสบความสำเร็จในด้ว นการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึง ปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อค้นหารูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัย ที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ขอบเขตการวิจัย

ขอบเขตด้านประชากร คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาค ได้แก่ ภาคกลาง ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก ประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 รูปแบบ ตามหลัก บริหารราชการแผ่นดิน ในส่วนของการกระจายอำนาจ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

²² โกวิทย์ พวงงาม, นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ ฯ: เสมาธรรม, 2558).
หน้า 12.

สำหรับขอบเขตในการสุ่มกลุ่มตัวอย่าง ผู้วิจัยสุ่มกลุ่มตัวอย่างจากประชากรทั้งหมด ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้สรุปสถิติทั้งสิ้น 7,852 แห่ง โดยสุ่มเลือกจากองค์กรที่อยู่ในเขตภาคกลางจำนวน 25 จังหวัด มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น 2,046 แห่ง และมีองค์กรที่ประสบความสำเร็จได้สร้างนวัตกรรม และมีผลการดำเนินการเป็นเลิศ (best practice) ได้ส่งผลงานเพื่อเข้ารับการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA) ด้านนวัตกรรมที่ประเมินโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4,005 โครงการ

คำจำกัดความในการวิจัย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอิสระในการปกครองตนเอง และมีขอบเขตการปกครองที่ชัดเจน เหมาะสมในการบริการสาธารณะ โดยมีสภาและผู้บริหารที่มาจากกรเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ บริหารจัดการด้วยงบประมาณและบุคลากรของตนเอง

หลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การบริหารราชการแผ่นดินส่วนหนึ่งที่รัฐบาลกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่หน่วยงานหรือองค์กร เพื่อให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาบริเวณของตน โดยปราศจากการแทรกแซง

อาชญากรรม หมายถึง พฤติกรรมที่มีการกระทำความผิดโดยผู้กระทำความผิดมีเจตนาในการกระทำความผิด โดยเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง มีความรุนแรงและเป็นอันตรายต่อสังคม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบจำนวนมากต่อสังคม อันเป็นการกระทำที่มีการละเมิดต่อกฎหมายบ้านเมือง ผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับโทษซึ่งไม่เป็นทางการจากสมาชิกในสังคม โดยทั่วไปแล้วอาชญากรรมสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ 1) อาชญากรรมพื้นฐาน หมายถึงอาชญากรรมที่ปรากฏโดยทั่วไปในสังคมเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดร้ายต่อทรัพย์สิน ร่างกาย และชีวิตผู้อื่น เช่น การลักทรัพย์ การวิ่งราวทรัพย์ การชิงทรัพย์ การปล้นทรัพย์ การทำร้ายร่างกาย และการฆาตกรรม เป็นต้น 2) อาชญากรรมพิเศษ หมายถึง อาชญากรรมที่มีการพัฒนารูปแบบซับซ้อน และมีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อความมั่นคง สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศในระดับมหภาค โดยในงานวิจัยนี้จะมุ่งเน้นการป้องกันอาชญากรรมพื้นฐานเป็นหลัก

การป้องกันปัญหาอาชญากรรม หมายถึง การใช้มาตรการและวิธีการต่าง ๆ ที่จะไม่ให้เกิดอาชญากรรมขึ้น

ความปลอดภัย หมายถึง สถานะที่มีความปลอดภัย ไร้กังวล สถานที่ที่ไม่มีอันตรายและได้รับการป้องกันจากภัยอันตรายทั้งที่เกิดขึ้นโดยตั้งใจและไม่ตั้งใจ

นวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้นมีลักษณะเป็นแนวทางวิธีใหม่ในการริเริ่ม คิดค้น พัฒนา หรือการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งอาจเป็นภารกิจหลักขององค์กรสาธารณะ หรือไม่ได้เป็นภารกิจหลักก็ได้แต่ทั้งนี้ องค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ดำเนินการไปแล้วประสบความสำเร็จเป็นที่พึงพอใจของประชาชน กระนั้นแล้วนวัตกรรมจึงไม่เพียงแต่เป็นการประดิษฐ์ หรือสิ่งประดิษฐ์เท่านั้น แต่ยัง

เป็นการเปลี่ยนแปลงองค์กรใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการพัฒนาสู่กว้างต่อไป

การบริหารท้องถิ่นแนวใหม่ หมายถึง การหันมานิยมสนใจในองค์ประกอบใหม่ ๆ หลายประการ เช่น องค์ประกอบด้านโลกาภิวัตน์ องค์ประกอบด้านการจัดการปกครองที่ดี องค์ประกอบด้านการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงของประชาชนและเอกชน องค์ประกอบด้านการจัดการภาครัฐแนวใหม่ และองค์ประกอบความจำเป็นในการแข่งขันและการอยู่รอดภายใต้บริบทของเศรษฐกิจ สังคม การเมืองสมัยใหม่

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. การวิจัยนี้จะทำให้ทราบถึงแนวทางในการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จจนสามารถพัฒนานวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัย และจะเป็นการเสริมสร้างองค์ความรู้ใหม่เพื่อเสริมศักยภาพ ของการบริหารภาครัฐไทย

2. สามารถนำแนวทางที่ได้จากการวิจัยเปรียบเทียบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จไปประยุกต์ใช้ในการกำหนดยุทธศาสตร์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการพัฒนาการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัย และหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคได้ถูกวิธีทาง

3. สามารถพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมของนวัตกรรมในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความปลอดภัยไปใช้ให้สอดคล้องกับบริบทของท้องถิ่นนั้น ๆ และใช้เป็นแนวนโยบายของภาครัฐ ในการกำหนดนโยบายสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างชัดเจน

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในบทนี้เป็นการนำเสนอแนวคิด ทฤษฎี งานวิจัยและทบทวนวรรณกรรม โดยผสมผสานระหว่างแนวคิดทางอาชญาวิทยา และรัฐประศาสนศาสตร์เข้าด้วยกันแบบบูรณาการ เพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาและเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบการวิจัยนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรม โดยการพัฒนารูปแบบที่มีประสิทธิภาพเหมาะสม และเป็นพื้นฐานในการศึกษาเพื่อทำการวิจัยเชิงลึกต่อไป อีกทั้งเพื่อให้สามารถพัฒนาและวิเคราะห์รูปแบบนวัตกรรม ตลอดจนอธิบายปรากฏการณ์ในสังคมที่เกิดขึ้น จนกระทั่งนำไปสู่การก่อให้เกิดคุณูปการทางด้านวิชาการต่อไปได้ ผู้วิจัยจึงได้เลือกสรรแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เน้นถึงความร่วมสมัยอยู่พอสมควร เพื่อเป็นการขยายกรอบแนวคิดต่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างออกไปจากที่ได้เคยศึกษากันมาก่อนแล้ว ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. แนวคิดนวัตกรรมในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอาชญากรรม
4. แนวคิดรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรม
5. งานวิจัย และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง

ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. แนวคิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมิติของการวิจัยฉบับนี้ไม่ได้มุ่งเน้นเป็นเพียงคำศัพท์เฉพาะทางสาขารัฐศาสตร์ การเมืองการปกครองเพียงอย่างเดียวดังในอดีตอีกต่อไปแล้ว แต่ได้ขยายขอบเขตของอาณาบริเวณให้กว้างออกไปถึงภารกิจ (function) และให้ความสำคัญกับสมรรถภาพ (performance) ในการบริหารจัดการ รวมไปถึงการพัฒนาขององค์กรสาธารณะในฐานะที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ในกรอบมุมมองที่มีลักษณะบูรณาการศาสตร์ต่าง ๆ เข้าด้วยกัน ฉะนั้นหนึ่งในสาระสำคัญของการศึกษารัฐประศาสนศาสตร์ในช่วงยุคหลังสงครามเย็นจึงมีคุณลักษณะดังที่ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร (2546)²³มองว่าคุณค่าที่สำคัญประการหนึ่งที่มีการพูดถึงในวงวิชาการปัจจุบัน ได้แก่ความไว้วางใจทางสังคม (social trust) ให้มีความแข็งแกร่ง กอปรกับการบริหารจัดการในภาครัฐกิจในรูปของเครือข่าย (net work) ที่ถือเป็นสาระสำคัญของการบริหารจัดการสาธารณะในโลกช่วงระยะเวลายุคหลังสงครามเย็นจะเป็นการบริหารบนพื้นฐานของความไว้วางใจ และการปรับตัวเข้าหากัน ใช้หลักการถ้อยทีถ้อยอาศัย ร่วมมือร่วมใจกันมากกว่าการสั่งการ หรือการแข่งขัน และจะสามารถลดทอนความขัดแย้งและความรุนแรงที่มีอยู่อย่างดาษดื่นได้ ทั้งนี้การบริหาร

²³ ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น.

จัดการในรูปของเครือข่ายคือความคิดในเรื่องของการกำกับดูแลตนเอง (self steering) ไม่ใช่การควบคุม (control) จากเบื้องบน ผ่านการมีวัตถุประสงค์และเป้าหมายร่วมกัน จึงเป็นการจัดการที่รอบด้าน โดยการประสานความร่วมมือระหว่างภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เป็นการกำกับดูแลให้เป้าหมายร่วมที่มีอยู่บรรลุผลสำเร็จ ผ่านสายสัมพันธ์ในรูปของเครือข่ายทั้งภายในและภายนอกองค์กร จึงเป็นการบริหารจัดการที่ประสบความสำเร็จผ่านหน่วยงาน องค์กรอื่นมากกว่าการทำงานโดยลำพัง การบริหารจัดการแบบเครือข่ายจึงอาจเป็นทางเลือกใหม่ที่แตกต่างไปจากการบริหารแบบกลไกตลาด หรือแบบสั่งการตามสายการบังคับบัญชา ในการบริหารแบบนี้รัฐบาลก็เป็นเพียงส่วนหนึ่งในระบบเครือข่าย ไม่ใช่ศูนย์กลางอย่างการบริหารจัดการในแบบของ การควบคุมสั่งการ ขณะเดียวกันก็ทำให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อสังคมและต่อส่วนรวมมากขึ้นในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของระบบเครือข่าย เมื่อเป็นเช่นนี้การสร้างความสัมพันธ์ระหว่างเครือข่ายในรูปของพันธมิตรภาคีหุ้นส่วน แบบต่าง ๆ จึงเป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นมากสำหรับการบริหารในช่วงระยะหลังมานี้ คือเป็นการบริหารจัดการที่ไม่ใช่การปกครอง (government without government : GWG) อย่างการบริหารจัดการในอดีตที่เน้นการจัดการแบบขึ้นบันไดหรือพีระมิด มาเป็นการจัดองค์การเพื่อเปิดพื้นที่หรือสร้างบรรยากาศให้กับการมี ความริเริ่มสร้างสรรค์มากขึ้น

กระนั้นแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเสมือนเป็นองค์กรที่พยายามตอบโจทย์กับแนวคิดดังกล่าวผสมผสานหลักการกระจายอำนาจที่รัฐบาลแห่งชาติต้องการกระจายออกไปเพื่อให้มีอำนาจในการดำเนินการภายในอาณาบริเวณของตนโดยปราศจากการแทรกแซง ซึ่งอุทัย หิรัญโต อ้างถึงในงานของธเนศวร์ เจริญเมือง (2550)²⁴ ได้ให้อธิบายต่อไปประเด็นนี้ไว้โดยมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบการกระจายอำนาจจะต้องมีองค์ประกอบทั่วไป 4 ประการ คือ

- 1) มีฐานะเป็นนิติบุคคล
- 2) มีอิสระในการบริหารงาน
- 3) มีงบประมาณของตนเอง และ
- 4) คณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของคนในท้องถิ่นนั้น

1.1 ความหมายและคำจำกัดความขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยในระยะแรกเมื่อการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสนใจที่จะศึกษาถึงอาณาบริเวณของอำนาจแห่งรัฐ สัมพันธ์กับภาคประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริง การแสวงหาความรู้ความจริงจึงกลายเป็นภาระและหน้าที่ของสถาบันอุดมศึกษาที่เปิดสอนคณะรัฐศาสตร์ ไปโดยปริยาย เป็นผลให้มีงานทางวิชาการที่ถูกผลิตออกมาส่วนใหญ่เกิดจากนักวิชาการที่สืบทอดแนวคิดการเมือง การปกครอง และรัฐประศาสนศาสตร์แทบทั้งสิ้น ไม่ใช่เพียงในประเทศไทยเท่านั้น นักวิชาการจากอาณาบริเวณอื่น ๆ ภายนอกภูมิภาคก็ได้รับอิทธิพลดังกล่าวด้วยเช่นกัน โดยที่เมื่อผู้วิจัยได้ลงไปสำรวจทฤษฎี แนวคิด และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะเห็นประจักษ์ชัดว่าความหมายและค่านิยม มีหลักการสำคัญที่คล้ายคลึงกันอาจจะ

²⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540, พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2550). หน้า 291.

แตกต่างกันเพียงวลีหรือสำนวนเท่านั้น จึงขอยกตัวอย่างนักวิชาการบางท่านที่ได้ให้ความหมายและคำนิยามทั้งไทยและต่างประเทศ ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการยอมรับและมีความเกี่ยวข้องต่อแวดวงการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งมีผลงานทางวิชาการตีพิมพ์สู่สาธารณะอย่างสม่ำเสมอ ดังต่อไปนี้

ชวงค์ ฉายะบุตร (2539)²⁵ ถือว่าเป็นนักวิชาการและนักบริหารที่ถือว่าเป็นผู้ที่ได้รับการยอมรับจากผู้คนและสมาคมในแวดวงการปกครองท้องถิ่นไทยท่านหนึ่ง ได้สรุปหลักการ ในสาระสำคัญว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครองชุมชน ซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ อีกทั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสมเพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น อย่างแท้จริง หากมีอำนาจมากเกินไป ไม่มีขอบเขต หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นก็กลายเป็นรัฐอธิปไตยซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของรัฐบาล นอกจากนี้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีสิทธิตามกฎหมาย ได้แก่ สิทธิในการตรากฎหมาย หรือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ขององค์กร เพื่อประโยชน์ในการบริหารตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ และสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่นตามกรอบงบประมาณของท้องถิ่นนั้น ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบไปด้วย 2 ฝ่าย คือฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ในการจัดการภายในองค์กร และสิ่งสำคัญที่ปรากฏในงานของชวงค์ ๆ คือเริ่มให้ความสนใจกับแนวความคิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เพราะเกิดจากแนวคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ถึงปัญหา และวิธีการแก้ปัญหาของตนเองอย่างแท้จริง หน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีคนในท้องถิ่นมาบริหารงาน เพื่อให้สมเจตนาารมณ์ของความต้องการของชุมชนและอยู่ภายใต้การควบคุมของประชาชนในท้องถิ่นด้วยตนเอง นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจระบบและกลไกประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย เพราะหากประเทศที่ประชาชนมีสภาพพลเมืองความรู้ความสามารถที่จะปกครองตนเองได้ ก็ปฏิเสธได้ยากที่จะต้องให้หลักการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น นั่นเอง

ส่วนในตำราของนักวิชาการตะวันตก Harold Freed Alderfer (1964)²⁶ แห่งมหาวิทยาลัยมหาวิทยาลัยเพนซิลเวเนียที่ได้ศึกษาเปรียบเทียบการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนา มาตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2507 นั้นมีมุมมองถึงการให้คำนิยามที่สร้างขึ้นโดยองค์การสหประชาชาติ (the United Nations) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าเป็นหน่วยงานย่อย (subdivision) ของรัฐที่ถูกสร้างขึ้นตามกฎหมายและมีความสำคัญในการที่จะควบคุม ดูแลกิจการของท้องถิ่นที่เกี่ยวกับอำนาจในการจัดเก็บภาษีและคอยควบคุมดูแลบรรดาแรงงานที่แท้จริงภายในรัฐ และโครงสร้างขององค์กรเกิดจากการคัดเลือกจากภายในท้องถิ่นเอง ทั้งนี้การให้คำนิยามดังกล่าวค่อนข้างอธิบายได้ยากยิ่ง เพราะในแต่ละประเทศย่อมมีปัจจัยที่แตกต่างกันออกไปไม่มีคำนิยามใดสามารถอธิบายได้เป็นสามัญการ กล่าวคือจะสามารถอธิบายมองเห็นภาพได้จำเป็นต้องมีจุดยืน

²⁵ ชวงค์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ : บริษัทพิมพ์เนคส์ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด). หน้า 26-7.

²⁶ Harold Freed Alderfer, Local Government in Developing Countries, (New York: McGraw – Hill Book Company, 1964). p 178.

ที่สำคัญ โดยองค์การสหประชาชาติได้แบ่งระบบการบริหารจัดการและการศึกษาความสัมพันธ์การปกครองท้องถิ่นได้เป็น 4 ระบบ ดังนี้

1) ระบบการบริหารจัดการท้องถิ่นในความหมายเชิงกว้าง (the comprehensive local government system) หมายถึง ระบบซึ่งหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบประสงค์ (multipurpose) และมีบทบาทในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศ

2) ระบบแบบหุ้นส่วน (the partnership system) หมายถึง ระบบที่การบริการสาธารณะจะถูกจัดให้มีขึ้นจากทั้งรัฐบาลระดับชาติและรัฐบาลท้องถิ่น โดยขึ้นอยู่กับหน่วยของขอบเขต

3) ระบบสองแบบ (the dual system) หมายถึง ระบบที่หน่วยงานรัฐบาลระดับชาติบริหารงานและบริการด้านเทคนิคโดยตรง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการให้บริการแต่โดยทั่วไปไม่ทำเช่นนั้นเพราะไม่สามารถดำเนินการกับหน่วยงานกลางได้ เพราะยังขาดงบประมาณ บุคลากร และความรู้ความสามารถ

4) ระบบการจัดการแบบบูรณาการ (the integrated administrative system) หมายถึง ระบบซึ่งรัฐบาลกลางบริหารจัดการบริการทางเทคนิคทั้งหมดโดยตรง และหน่วยงานท้องถิ่นมีอำนาจน้อยหรือไม่มีเลยที่จะทำหน้าที่

ในขณะที่งานวิชาการของ John Fenwick (1995)²⁷ แห่งมหาวิทยาลัยนอร์แทมป์บริย ญ นิวคาสเซิล ได้ศึกษาถึงการบริหารและจัดการแบบร่วมสมัยขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยได้ให้นิยามของการปกครองท้องถิ่นว่า นิยามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบที่เคยมีมานั้นในการศึกษานี้ไม่ได้หมายถึงเพียงชุดของสถาบันที่มีเสถียรภาพและมีโครงสร้างที่มั่นคงอีกต่อไปแล้ว อาจเกิดจากตั้งแต่ช่วงเริ่มแรกของยุคทศวรรษปี 1980 เป็นต้นมา การผลักดันของรัฐบาลระดับชาติที่พยายามจะก่อให้เกิดมีการลดขอบเขตและระดับของรัฐบาลท้องถิ่นลง แต่กระนั้นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นมีความซับซ้อนมากกว่าที่จะเป็นการลดบทบาทโดยตรงของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเกิดจากการการเปิดให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทในการจัดหา หรือมีส่วนร่วมมากขึ้น ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นที่จะต้องปรับปรุงบทบาทเสียใหม่ โดยเฉพาะการปรับปรุงโครงสร้างโดยเปิดโอกาสให้เหล่าบรรดาของผู้ที่ไม่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรง แต่ได้รับแรงสนับสนุนจากสาธารณชนอื่น ๆ เข้ามาทำหน้าที่อื่น ๆ เช่น การวางแผน หรือแม้กระทั่งเศรษฐกิจในชุมชน ซึ่งโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทศวรรษต่อ ๆ ไป Fenwick คาดการณ์ว่าจะต้องมีการกล่าวถึงการปรับบทบาทหรือทบทวนภารกิจใหม่ภายในขององค์กรอย่างแน่นอน ประเด็นนี้เองสอดคล้องกับงานศึกษาของ Michael H. Nelson (1998)²⁸ นักวิชาการชาวเยอรมันที่สนใจศึกษาการปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยโดยเข้ามาศึกษาระยะแรกตั้งแต่ปี พ.ศ. 2533 และใช้พื้นที่จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นกรณีศึกษามีมุมมองต่อการปกครองท้องถิ่นว่าในอนาคตจะมีภาคเอกชน หรือนักธุรกิจที่ไม่ได้เพียงสนใจแต่เศรษฐกิจอีกต่อไป แต่กลับให้ความสนใจกับการเมืองภาคประชาสังคมมากขึ้น อีกทั้งจะเป็นการตื่นตัวทางการเมืองของบรรดาชนชั้นกลาง จนทำให้กลายเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดจากพลังในการขับเคลื่อนของภาคที่ไม่ใช่ภาครัฐแบบที่เคยเป็นมาก่อนหน้านี้

²⁷ John Fenwick, *Managing Local Government*, (London: Chapman and Hall, 1995). p 2.

²⁸ Michael H. Nelson, *Central Authority and Local Democratization in Thailand: A Case Study from Chachoengsao Province*, (Bangkok: White Lotus, 1998). p 1.

จากนิยามของนักวิชาการทั้งไทยและต่างประเทศข้างต้นนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นองค์กรสาธารณะที่ยึดหลักการแนวคิดของการกระจายอำนาจ (decentralization) ตามหลักการของประชาธิปไตย ที่ต้องมีความเป็นอิสระที่จะบริหารและจัดการภารกิจใด ภารกิจหนึ่ง ด้วยคนในของท้องถิ่นและ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับคนในท้องถิ่นเอง เพราะตามหลักการแล้วคนที่ จะสามารถเข้าใจปัญหาภายในก็คือคนในท้องถิ่น นั่นเอง

1.2 หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

การปกครองท้องถิ่น (local government) หรือการยินยอมให้เกิดการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่น (local self-government) มีรากฐานที่มาจากแนวคิดและหลักการกระจายอำนาจ กระนั้นธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา (IBRD.) หรือธนาคารโลกให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องเช่นกันโดยนิยามความหมายไว้ว่า การกระจายอำนาจ (decentralization) ก่อให้เกิดความเป็นอิสระในการเคลื่อนย้ายทางการคลัง, อำนาจ และการบริหารจัดการจากรัฐบาลระดับชาติไปสู่หน่วยรัฐบาลย่อย (sub nation unit) รัฐบาลกลางที่ไม่มีการกระจายอำนาจ จึงหมายรวมถึงรัฐบาลที่ไม่สามารถจัดให้เกิดการปกครองตนเอง หรือการไม่เปิดโอกาสให้ท้องถิ่นได้ตัดสินใจต่าง ๆ ด้วยตนเองได้ การกระจายอำนาจจึง เกี่ยวข้องกับการกระจายทรัพยากร และความรับผิดชอบไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล กลางมีหน้าที่ถ่ายโอนอำนาจที่มีอยู่ของตนไปยังท้องถิ่นพร้อมกับการจัดสรรบุคลากรเพื่อไปปฏิบัติ หน้าที่ตามภารกิจที่ถ่ายโอน ในขณะที่การปฏิรูปกิจการของรัฐให้มีความใกล้เคียงกับภาคเอกชน (privatization) ก็เป็นชุดความคิดที่ต้องได้รับการส่งเสริมจากรัฐด้วย²⁹

ข้อสังเกตที่ได้จากรายงานประจำปีทุก ๆ ปีนั้นจะมีส่วนหนึ่งที่สรุปหลักการนี้ไว้โดยรายงาน ประจำปี 2017 ³⁰ ก็ยังคงมีประเด็นของการกระจายอำนาจไปยังท้องถิ่นด้วยเช่นกัน โดยมองว่า ประสิทธิภาพสูงสุดของระบบการกระจายอำนาจสามารถกระตุ้นให้เกิดการทดลองเพื่อช่วยให้ท้องถิ่น ปรับตัวอย่างเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงที่มีพลวัต และได้ยกตัวอย่างคำกล่าวของหลุยส์ แบรินเดียส (Louis Brandeis) ผู้พิพากษาศาลฎีกาสหรัฐอเมริกาว่าการปกครองแบบ 50 รัฐนั้นเป็นเสมือน “ห้องทดลองประชาธิปไตย” ที่เปิดโอกาสให้เกิดการทดลองทางสังคมและเศรษฐกิจได้โดยไม่ทำให้เกิด ความเสี่ยงต่อประเทศทั้งประเทศ การกระจายอำนาจจึงเป็นตัวชี้วัดในการเพิ่มโอกาสใน การเกิดนวัตกรรมเชิงนโยบายและการเกิดขึ้นของผู้หน้าที่ดี โดยการเพิ่มจำนวนสนาม แข่งขันให้กับเจ้าหน้าที่ ของรัฐได้ใช้อำนาจปกครอง

คุณูปการของหลักการกระจายอำนาจ ที่ธนาคารโลกพยายามอธิบายมานั้น ธนาคารโลก ได้สาธกโดยการยกกรณีศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ ในโลกซึ่งอยู่ในอาณาบริเวณขององค์การ ระหว่างประเทศนี้เสมอ ทำให้เห็นภาพตัวแสดงอื่น ๆ เปรียบเทียบกับประเทศไทยได้อย่างชัดเจน ซึ่งแน่นอนว่าหลักการกระจายอำนาจถูกนำไปผูกโยงกับการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจด้วย ธนาคารโลกจึงพยายามผลักดันหลักการการบริหารจัดการที่ดี (good governance) ผสมผสานกับ

²⁹ World Bank.

³⁰ World Development Report 2017 : Governance and the Law, (Washington D.C.: A World Bank Group Flagship Report, 2017).

การกระจายอำนาจ (decentralization) มาโดยตลอด และมีมุมมองว่าธรรมชาติของระบบการกระจายอำนาจและความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางและท้องถิ่นจะส่งผลต่อแรงจูงใจของท้องถิ่นในการคิดค้นนวัตกรรม ตัวอย่างเช่น จะเกิดแรงจูงใจและแรงกดดันในระดับต่างกันเมื่อพรรคท้องถิ่นอยู่ฝั่งตรงข้ามกับพรรคที่เป็นรัฐบาลกลาง ในเมืองเลกอส (Lagos) ประเทศไนจีเรีย ผู้นำที่อยู่ฝ่ายค้านไม่สามารถพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางได้ จึงต้องคิดหานวัตกรรมเพื่อหารายได้ภายในท้องถิ่น และเนื่องจากผู้เข้ามามีอำนาจใหม่ต้องร่วมมือกันเพื่อป้องกันรายได้ส่วนนี้ จึงทำให้เกิดการแข่งขันจัดบริการสาธารณะมากขึ้นในวงเจรจาเชิงนโยบายท้องถิ่น และถึงแม้ว่าการกระจายอำนาจจะเพิ่มโอกาสในการเกิดนวัตกรรมและการก้าวเข้ามาของนักการเมืองคนนอก (political outsider) แต่จะเห็นได้ว่าการจะทำให้เกิดผลที่ดีนั้นต้องอาศัยการบริหารจัดการที่มีลักษณะเฉพาะ เช่นการที่จะทำให้เกิดการปกครองท้องถิ่นที่ปรับตัวได้ดีต่อสถานการณ์และมีนวัตกรรมนั้น จำเป็นต้องมีการมอบหมายหน้าที่ความรับผิดชอบที่ชัดเจนระหว่างชั้นการปกครอง และต้องมีการวางเป้าหมายที่ชัดเจนให้หน่วยงานท้องถิ่นรับผิดชอบปฏิบัติ เพื่อป้องกันการเกิดระบบการเมืองแบบอุปถัมภ์หรือการยึดอำนาจในระดับท้องถิ่น ประชาชนและชนชั้นนำส่วนกลางจะต้องมีความสามารถในการจัดการให้ชนชั้นนำในท้องถิ่นมีความรับผิดชอบปฏิบัติตามหน้าที่และมีแรงจูงใจในการทำหน้าที่³¹

1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทย : ยุคประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ในอดีตที่ผ่านมา (ก่อนประกาศใช้รัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2540) คำว่า “องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” หรือแม้แต่คำว่า “การกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชน” คงเป็นคำที่นักวิชาการ สื่อมวลชน และนักการเมืองบางกลุ่มเท่านั้นที่พอจะเข้าใจ รับรู้ และต้องเข้าไปมีปฏิสัมพันธ์ด้วยอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่สำหรับประชาชนในแต่ละท้องถิ่นกลับถูกแยงยึดอำนาจการดูแลท้องถิ่นไปเป็นเวลานาน โดยที่พวกเขาเหล่านั้นไม่คิดที่จะเรียกร้องให้มีการคืนอำนาจดังกล่าวแต่อย่างใด ประชาชนเหล่านั้นเข้าใจเพียงว่า การกระจายอำนาจการปกครอง คือ การกระจายความเจริญไปสู่ชนบทเท่านั้น ซึ่งอาจหมายถึงการที่รัฐบาลเป็นผู้ตัดสินใจผันเงินงบประมาณบางส่วนเพื่อกลับไปสนับสนุน ในการสร้างสาธารณูปโภค ได้แก่ ถนน สะพาน หรือโรงงานในชนบท นั่นเอง³² อย่างไรก็ตามเมื่อรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 11 ตุลาคม พ.ศ. 2540 ได้บังคับให้รัฐบาลกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ มาตรา 34 ของรัฐธรรมนูญได้มีบทบังคับให้รัฐบาลต้องออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใน 2 ปี ทำให้การศึกษาในเรื่ององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสนใจมากขึ้น

ประกอบกับที่ธเนศวร์ เจริญเมือง (2550)³³ มองว่ามีปัจจัยอย่างน้อย 3 ประการที่ทำให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองท้องถิ่นของไทยเริ่มจะมีความสนใจจากแวดวงวิชาการต่าง ๆ มากขึ้น ได้แก่

³¹ Ibid.

³² สันตฤกษ์ บุญช่วย, "การคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม", (วิจัยนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

³³ ธเนศวร์ เจริญเมือง.

1) ประการแรกได้แก่ปัจจัยทางด้านวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยที่เพิ่มมากขึ้น ในช่วงทศวรรษที่ 1980 และ 1990 กล่าวคือคนจำนวนหนึ่งซึ่งประกอบไปด้วยนักการเมือง นักวิชาการ สื่อมวลชน นักธุรกิจ ข้าราชการ ประชาชนทั่วไป เห็นว่าระบบรวมศูนย์อำนาจที่ดำรงอยู่ตลอดมานั้น ได้ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาผังเมืองที่ไม่ได้รับการปฏิบัติอย่างจริงจัง ปัญหารถติด ปัญหาทรัพยากรธรรมชาติที่เสื่อมโทรม ปัญหามลพิษ ปัญหาขยะ ปัญหาโรงงานปล่อยสารพิษและสิ่งก่อกวนสิ่งแวดล้อม ปัญหาศิลปวัฒนธรรมท้องถิ่นถูกทำลาย ปัญหาความเจริญกระจุกตัวอยู่แต่ในอำเภอเมือง ปัญหาอาชญากรรม ซึ่งทั้งหมดนี้ส่งผลเสียทั้งต่อท้องถิ่นและสังคมโดยรวม นักวิชาการมองว่าบ้านเมืองเจริญมากแล้ว คนในท้องถิ่นก็มีความรู้เพิ่มมากขึ้น ควรมีโอกาสได้บริหารท้องถิ่นของตนเอง ใช้ความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และการที่คนท้องถิ่นรู้ปัญหาดีมาใช้ปรับปรุงท้องถิ่น แทนที่จะใช้ระบบข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้งจากส่วนกลางมาทำงานเพียง 2 - 3 ปี ก็ย้ายไปที่อื่น ส่วนคนในท้องถิ่นจำนวนหนึ่งที่มีการศึกษาสูงขึ้น ได้ติดตามข่าวสารที่กว้างขวางขึ้น ได้พบเห็นประสบการณ์ในต่างประเทศ ประสบความสำเร็จในการทำธุรกิจหลายชนิด เกิดความตระหนักในสิทธิเสรีภาพและบทบาทของตนเอง เกิดความรักและห่วงหาพันท้องถิ่นของตนเอง จึงอยากมีบทบาทในการปรับปรุงบ้านเมืองด้วยตนเอง

2) ประการที่สอง ได้แก่ปัจจัยทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งเป็นปัจจัยพื้นฐานในสังคมไทยที่ทำให้วัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยขยายตัว ปัจจัยพื้นฐานดังกล่าวนี้ กล่าวอีกอย่างหนึ่งก็คือ บริบททางสังคม (social context)

ระบบเศรษฐกิจแบบเสรีที่ขยายตัวมากขึ้นนับตั้งแต่รัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ หันไปใช้นโยบายส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศตามข้อเสนอของสหรัฐอเมริกา ได้ก่อให้เกิดการขยายตัวของชนชั้นนักธุรกิจระดับสูง และชนชั้นกลาง ทั้งด้านอำนาจ เศรษฐกิจ และความปรารถนาทางการเมืองและสังคมซึ่งได้แก่สิทธิเสรีภาพ ความเท่าเทียมกันทางกฎหมาย การมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายสาธารณะ และการปฏิเสธอำนาจของระบบราชการที่มีมากเกินไปในการจัดการปัญหาเมืองชนบท และการใช้ทรัพยากรในแต่ละด้าน โดยไม่ยอมให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมทางการเมืองและบริหาร

ระบบสังคมโดยเฉพาะระบบการศึกษาที่สูงขึ้น คนมีการศึกษามากขึ้นระบบข่าวสารที่กว้างขวางและรวดเร็วจากทั่วโลกทำให้คนไทยหูตากว้างมากขึ้น รู้ว่าแต่ละคนสามารถมีบทบาทในสังคมได้ ในยุคสมัยใหม่ คนหลายคนเห็นว่าไม่ใช่มีเพียงข้าราชการเท่านั้นที่เป็นผู้บริหารที่มีแต่ความสามารถและตัดสินใจทุกอย่าง ดังเช่นในอดีต

ระบบการเมืองที่เปลี่ยนไปมาระหว่างระบบรัฐสภาและระบบเผด็จการทหารมาเป็นเวลากว่า 3 ทศวรรษ ทำให้คนจำนวนหนึ่งเริ่มมองเห็นว่า ที่แท้แล้วระบบการรวมศูนย์อำนาจนั่นเองที่เป็นฐานสำคัญของระบบเผด็จการ สาเหตุที่ระบบเผด็จการหวนกลับคืนได้เสมอ ก็เพราะฐานสำคัญของระบบดังกล่าวยังอยู่

3) ประการที่สาม ได้แก่ภาวะสังคมที่เสื่อมลงจนคนเป็นจำนวนมากเริ่มมองเห็นได้ชัดเจนรวมทั้งบทบาทด้านลบของข้าราชการที่ไปบริหารงานในแต่ละจังหวัดและอำเภอ เป็นเพราะว่าการศึกษาสำหรับคนไทยเริ่มดีขึ้น มีฐานะดีขึ้น ระบบข่าวสารดีขึ้น หลายคนเคยไปต่างประเทศหรือแม้กระทั่งได้ติดตามข่าวเหตุการณ์ทางการเมืองในต่างประเทศ ได้อ่านหนังสือมากมาย

กอบรับได้รับข่าวสารจากแวดวงราชการทั้งระดับอำเภอและระดับจังหวัด บทบาทของผู้บริหารข้าราชการเหล่านี้จากที่เคยมีฐานะสูงส่งในอดีตกลับมีฐานะที่ไม่ต่างอะไรจากประชาชนทั่วไปในท้องถิ่นมีประชาชนหลายคนที่มีการศึกษา และฐานะทางสังคมดีกว่าข้าราชการอีกด้วย ทำให้ประชาชนมีสมรรถนะและประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากกว่าข้าราชการซึ่งไม่มีบทบาทโดดเด่นเทียบเท่า

กระนั้นปรากฏการณ์ที่เด่นชัดต่อการเร่งเร้าให้เกิดการกระจายอำนาจของไทยนั้น ธเนศร์ เจริญเมือง บ่งชี้ว่าระบบราชการที่รวมศูนย์และส่งคนไปปกครองตามเมืองต่าง ๆ นั้นนอกจากจะไม่แก้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นเหตุสำคัญให้เกิดปัญหาตามมาอีกมากมายโดยที่คนในแต่ละท้องถิ่นเองนั้นมองว่าปัญหาเหล่านี้ก็ไม่ได้รับการแก้ไขแต่กลับเป็นการตอกย้ำให้รุนแรงเพิ่มขึ้นกว่าเดิมด้วยซ้ำ และคนในท้องถิ่นกลับได้แต่มองดูโดยที่ไม่มีบทบาททำอะไรได้มากนัก ทั้งนี้เพราะระบบบริหารที่เป็นอยู่ไม่เอื้ออำนวยให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นของเขาเหล่านั้นนั่นเอง

กระแสความดังกล่าวทั้งหมดนี้เสมือนเป็นแรงผลักดันการเปลี่ยนผ่านการเมืองจากยุคหนึ่งสู่อีกยุคหนึ่งอย่างเห็นได้ชัด เมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ถือเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่เน้นการปฏิรูปการเมืองทั้งระบบอย่างจริงจัง ตอกย้ำถึงเจตนารมณ์ที่จะลดการรวมศูนย์อำนาจที่เป็นอยู่ ให้กระจายไปสู่ท้องถิ่นซึ่งเป็นหัวใจที่สำคัญของการปกครองแบบกระจายอำนาจที่แท้จริง ทำให้ในช่วงระยะเวลาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นยุคเฟื่องฟูก็ได้ ทำให้มีนักวิชาการและผลงานทางวิชาการที่ถูกผลิตออกมามาก แสดงให้เห็นถึงความสนใจต่อประเด็นของท้องถิ่นมากขึ้นตามไปด้วย งานวิจัยฉบับสมบูรณ์ของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2557)³⁴ ที่ได้สนใจศึกษาเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยนั้น ชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มาพร้อมกับหลักการกระจายอำนาจนั้นอยู่ในยุคที่เฟื่องฟูราว 5 ปี ช่วงนี้เองวีระศักดิ์ ๆ เรียกยุคนี้ว่าเป็นยุคที่มีการเดินทางอย่างเต็มสูบ หลังจากนั้นก็ค่อย ๆ ชะลอตัวสลับกับหยุดนิ่งซึ่งทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับนโยบายระดับชาติผสมผสานกัน นโยบายต่าง ๆ ในยุคเฟื่องฟูนี้เดินทางไปอย่างรวดเร็ว ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ การตรากฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ การจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายบัญญัติ อีกทั้งมีการริเริ่มมาตรการกระจายอำนาจเชิงรุกอีกหลายประการ อาทิ

- 1) มีการยกฐานะสุขาภิบาลทั่วประเทศเป็นเทศบาล
- 2) ตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ พ.ศ. 2543
- 3) เตรียมการเพื่อถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการศึกษา
- 4) ริเริ่มการกระจายอำนาจด้านสาธารณสุข
- 5) จัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นต้น

³⁴ วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินการกระจายอำนาจของไทย.

หลังจากนั้นในช่วงปี พ.ศ. 2549 เป็นต้นมาวิระศักดิ์ ฯ ได้ประเมินและมองว่าการให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าสู่ยุคตั้งรับ และค่อย ๆ หยดนิ่งลง ทั้งนี้จะเน้นไปที่การให้ความสำคัญกับการรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ตัวนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีโดยตรง จึงเป็นผลให้นโยบายกระจายอำนาจต้องสะดุดพอสมควร วิกฤตการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงดังกล่าวนี้จึงได้กวาดเอานโยบายการกระจายอำนาจและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นไปซุกไว้ใต้พรม แม้ว่าต่อมารัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 จะย้ำเจตจำนงที่ต้องการลดการรวมศูนย์อำนาจของรัฐบาลในส่วนกลางลง และให้มีกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นก็ตามแต่ดูเหมือนรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ.2550 ก็ไม่สามารถพลิกฟื้นกระแสการกระจายอำนาจที่ถดถอยอย่างต่อเนื่องในช่วงก่อนหน้านั้นได้ เพราะรัฐบาลที่เข้ามาหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 มุ่งแก้ปัญหาวิกฤตการณ์อันเนื่องมาจากความขัดแย้งทางการเมืองเป็นหลัก นโยบายด้านอื่น ๆ รวมทั้งนโยบายการกระจายอำนาจจึงถูกละเลยไป

แต่กระนั้นแล้ว งานวิจัยชิ้นนี้ของวิระศักดิ์ ฯ ก็ได้แสดงให้เห็นถึงข้อมูลเชิงประจักษ์หลายส่วนสะท้อนว่าการกระจายอำนาจที่ผ่านมาสามารถสร้างประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม การดำเนินนโยบายในอนาคตจึงน่าจะมีประโยชน์และเป็นทางเลือกเชิงนโยบายที่จะผลักดันอย่างจริงจัง

1.4 ภารกิจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540

ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับที่ 16 ปี พ.ศ. 2540 ได้บัญญัติถึงภารกิจในการปฏิรูปการเมืองในระดับท้องถิ่นบรรลุผลสมตามเจตนารมณ์ของประชาชน โดยในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ มาตรา 78 บัญญัติว่า³⁵

รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

ทั้งนี้จากบทบัญญัติมาตราต่าง ๆ ของรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2540 มาตรา 282 – มาตรา 290 ดังกล่าวนั้น นันทวัฒน์ บรมานันท์ (2545)³⁶ ได้สรุปความสำคัญของสิ่งที่จะเปลี่ยนแปลงกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 7 ข้อสำคัญด้วยกัน ดังนี้

1) ความเป็นอิสระของท้องถิ่น ได้แก่ ความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ความเป็นอิสระในการบริหารบุคคล และความเป็นอิสระด้านการเงินและการคลัง

2) โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น หรือการ

³⁵ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

³⁶ นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพ ฯ: วิญญูชน, 2545). หน้า 92-7.

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกออกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร โดยสมาชิกสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระคราวละ 4 ปี

3) อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การจัดให้บริการด้านสาธารณสุขโรค และสาธารณสุขการต่าง ๆ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

4) รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน

5) การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ ทำหน้าที่ในการให้ความเห็นชอบการบริหารงานบุคคลในกรณีต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

6) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การให้สิทธิแก่ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น และมีสิทธิในการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น

7) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การปกครองประเทศเป็นไปอย่างเป็นระบบและถูกต้อง ส่วนกลางยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่จะต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติและต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือเป็นประโยชน์ของประเทศส่วนรวม โดยจะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายบัญญัติไว้ไม่ได้

1.5 ประเด็นท้าทายรูปแบบใหม่ที่มีอิทธิพลต่อการปรับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทุกวันนี้ประเทศไทยขาดการรับต่อกระแสพลวัตของโลกไปนี้ผ่านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร การติดต่อสื่อสารได้อย่างสะดวกสบายและรวดเร็วถือเป็นการลดระยะทางและเวลา (space and time) ได้เป็นอย่างดี กล่าวกันว่า คือกุณวินนี้โลกเราแทบจะไม่สามารถปิดบังข้อมูล ข้อเท็จจริงต่าง ๆ ได้อีกต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเกิดเครือข่ายสังคม (social network) ที่เชื่อมต่อกับระบบอินเทอร์เน็ต เป็นปัจจัยที่เข้ามามีบทบาทอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้³⁷ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะภาครัฐที่มีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ ก็จำเป็นที่จะต้องปรับตัวให้เท่าทันต่อยุคสมัยโดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้บริหารขององค์กรจะยังคงบริหารงานแบบเดิมไม่ได้อีกต่อไปหากหวังจะแนบนโยบายของตนเองจำเป็นที่จะต้องทำงานในเชิงประจักษ์ให้ประชาชนในฐานะเจ้าของอำนาจที่แท้จริงได้

³⁷ สันทฤกษ์ณ์ บุญช่วย, รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ครั้งที่ 6, ใน ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาคมอาเซียน มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม.

เห็นถึงผลการปฏิบัติงานที่เป็นรูปธรรม ฉะนั้นการทำงานของนายอ.อปท.ในอนาคตจึงมีแนวโน้มที่จะต้องทำงานในเชิงรุก รอบด้านและเน้นนโยบายประชานิยมมากขึ้น กล่าวคือนโยบายต้องมีความทันสมัย และตอบโจทย์กับยุคสมัยปัจจุบัน สัดส่วนการทำงานในอดีตที่เน้นแต่เพียงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่เพียงพออีกต่อไปน้ำหนักรการพัฒนาในด้านอื่น ๆ ต้องมีให้รอบด้านตามไปด้วย³⁸ ประกอบกับงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ (2558)³⁹ ที่ได้ประเมินผลงานการกระจายอำนาจของไทยในรอบเวลา 15 ปีได้ให้ข้อค้นพบประเด็นปัญหาความท้าทายที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่น และประเมินว่า อปท.ได้มีการปรับตัวในการจัดการหรือรับมือกับปัญหาท้าทายเหล่านั้นหรือไม่อย่างไร โดยอาศัยกลุ่มตัวอย่างจำนวน 110 องค์กร มีปัญหาความท้าทายที่เกิดขึ้นในพื้นที่กลุ่มตัวอย่างพบว่าประเด็นปัญหาท้าทายทางด้านสังคม อาชญากรรม ยาเสพติด และความรู้ระเบียบของชุมชน เป็นประเด็นที่เกิดขึ้นบ่อยที่สุดในพื้นที่ชุมชนท้องถิ่น ตามมาด้วยปัญหาสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการจัดการเรื่องขยะและปัญหามลพิษ เป็นต้น รายละเอียดปรากฏตามตารางสรุป ดังนี้

ตารางที่ 3 ประเด็นปัญหาความท้าทายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากจำนวนกลุ่มตัวอย่าง 110 องค์กร

ประเด็นความท้าทาย	จำนวน อปท. ที่ประสบปัญหาความท้าทาย
1. ปัญหาสังคม ยาเสพติด อาชญากรรม ความไร้ระเบียบของชุมชน ฯลฯ	61
2. สิ่งแวดล้อม ขยะ มลพิษ แหล่งทรัพยากรเสื่อมโทรม	35
3. การเกษตร ขาดแหล่งน้ำ ที่ดินทำกิน	28
4. เศรษฐกิจตกต่ำ ค่าครองชีพสูง ต้นทุนสูงในการผลิตการเกษตร การจ้างงานต่ำ	27
5. โครงสร้างพื้นฐาน ประปา ถนน คมนาคม ระบบสาธารณสุขปโภค	24
6. แรงงานต่างด้าว แรงงานแฝง	22
7. ภัยพิบัติ ภัยสาธารณะ	21
8. ผังเมือง เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขาดทิศทาง หรือมีปัญหาชุมชนแออัด	14
9. สุขภาพ การเจ็บป่วย โรคระบาด	9
10. การศึกษาในเชิงคุณภาพ และการกระจายโอกาสทางการศึกษา	7

ที่มา : วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2558 : 86

³⁸ Ibid.

³⁹ วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, (กรุงเทพ ฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558). หน้า 16-7.

ทั้งนี้งานวิจัยดังกล่าวได้พิจารณาถึงความเข้มข้น หรือความกระตือรือร้นในการปรับตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกลุ่มตัวอย่าง ที่มีต่อประเด็นความท้าทายในชุมชนนั้นเกิดขึ้นเพียงระดับหนึ่งเท่านั้นมีเพียงไม่ถึงร้อยละ 70 ที่มีการปรับตัวอย่างเข้มข้นโดยปรับเปลี่ยนแผนงานจัดเตรียมบุคลากร การพัฒนาแหล่งรายได้ใหม่ ๆ ที่สำคัญคือการริเริ่มนวัตกรรมในการบริหารจัดการ หรือตราข้อบัญญัติใหม่ ๆ ขึ้นเพื่อรองรับการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่หรือภารกิจที่ได้รับ การถ่ายโอน เพื่อให้สามารถดูแลหรือแก้ปัญหา ท้าทายใหม่ ๆ ให้กับประชาชนได้ดีขึ้น และได้สรุปสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้การปรับตัวจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างล่าช้าอาจเนื่องมาจากสาเหตุ ดังนี้

1) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ขาดแรงกระตุ้นหรือแรงจูงใจในการปรับตัว ต่อปัญหาท้าทายรูปแบบใหม่ ๆ ที่เพิ่มขึ้นจากการถ่ายโอนภารกิจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในช่วงที่ผ่านมา

2) เงื่อนไขหรือข้อกำหนดทางกฎหมายและจากปัจจัยเชิงโครงสร้างที่ทำให้ อปท. ขาดความเข้าใจต่อภารกิจใหม่ ๆ หรือขาดความรู้ ขาดบุคลากร หรือขาดงบประมาณที่จำเป็น สำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหาใหม่ ๆ หรือจัดการกับภารกิจถ่ายโอน

3) อปท. ขาดการเตรียมการพัฒนามาตรฐานหรือระบบงานที่จำเป็นสำหรับการ ปฏิบัติภารกิจใหม่ ๆ อีกทั้งมีข้อจำกัดในเชิงกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติที่กำหนดโดยส่วนราชการที่ กำกับดูแล อปท. ทำให้ไม่สามารถรับมือภารกิจท้าทายใหม่ ๆ ได้อย่างคล่องตัว

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าประเด็นท้าทายด้านปัญหาอาชญากรรม และความรู้ ระเบียบของสังคมถือเป็นอันดับแรกที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ฐานะองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และมีภาระหน้าที่โดยตรงในการแก้ไขปัญหาของ ประชาชนจำเป็นต้องพัฒนาศักยภาพในองค์กรเพื่อรองรับความท้าทายใหม่ ๆ อยู่เสมอโดยจะมองว่า ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดในชุมชนท้องถิ่นที่ตนรับผิดชอบ ไม่ใช่ภาระหน้าที่ของตนเองต่อไปไม่ได้อีก แล้ว

CHULALONGKORN UNIVERSITY

1.6 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยุคใหม่

การส่งเสริมของภาครัฐที่พยายามส่งเสริมให้ประเทศไทยเข้าสู่ยุค Thailand 4.0 ซึ่งถือเป็น ยุคที่มุ่งเน้นประเทศให้ไปในทิศทางที่ใช้เศรษฐกิจเป็นตัวขับเคลื่อนหรือเป็นตัวละครหลัก ซึ่งแน่นอน ว่าย่อมส่งผลให้สังคมภาพรวมมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น กลไกของท้องถิ่นจึงต้องมีส่วน สำคัญในการพัฒนาอย่างมากพอสมควรเพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย จากการที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในพื้นที่ของตนเองย่อมรู้ความต้องการของคนในท้องถิ่นและสามารถ จัดบริการสาธารณะที่ตรงกับความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึงกว่า แต่ทั้งนี้ยังมีอีกสิ่งหนึ่งที่สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์⁴⁰ แห่งสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI.) มองว่ามีความสำคัญมากต่อ

⁴⁰ สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, รายงานจากการปาฐกถาในงานสัมมนาเวทีท้องถิ่นไทย เรื่อง 3ds เปลี่ยน ประเทศไทย, (กรุงเทพ ฯ: ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ, 2559). หน้า 16.

การพัฒนาท้องถิ่นเช่นกัน คือการมีผู้นำในท้องถิ่นที่จะต้องมีความรู้ความสามารถที่จะพัฒนาเมืองได้อย่างมีความน่าสนใจ และได้ยกตัวอย่างผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศที่มีนวัตกรรมที่เมื่อนำไปใช้ในท้องถิ่นตนเองแล้วประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก เช่น นายลี เมียง บัก อดีตประธานาธิบดีเกาหลีใต้ ซึ่งก่อนหน้านั้นเคยดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรีกรุงโซลมาก่อน ได้ปรับปรุงเมืองด้วยการฟื้นฟูคลองของ เก ซอน และรื้อทางด่วนที่ผ่านคลองเพื่อปรับทัศนียภาพให้สวยงามจนทำให้เมืองกลับมามีชีวิตชีวา หรือตัวอย่างการพัฒนาของกรุงโบโกต้า (Bogota) ประเทศโคลอมเบีย ซึ่งมี เอนริเก พินาโลซา (Enrique Penalosa) นายกเทศมนตรีนครโบโกต้าหลายสมัย *ปรับปรุงนครโบโกต้าให้พ้นจากการเป็นเมืองอาชญากรรม ทั้งความรุนแรงและยาเสพติด* หายไปจนได้รับการยอมรับว่าเป็นเมืองที่มีความปลอดภัยมากที่สุดแห่งหนึ่ง และกลายเป็นจุดหมายปลายทางของ นักปั่นจักรยานจำนวนมากเพราะเป็นเมืองที่มีการรณรงค์ให้ใช้ระบบขนส่งมวลชนด้วยรถบัส และจักรยานเป็นหลัก สอดคล้องกับที่ธนาคารโลกมีมุมมองว่าการกระจายอำนาจจะเพิ่มโอกาสในการเกิดนวัตกรรมเชิงนโยบายและการเกิดขึ้นของผู้นำที่ดี โดยการเพิ่มจำนวนสนามแข่งขันให้กับเจ้าหน้าที่ของรัฐได้ใช้อำนาจปกครอง เพราะการปกครองแบบกระจายอำนาจจะสามารถทำให้บุคคลที่มีความสามารถเข้ามาเป็นผู้นำทางการเมืองได้ ทำให้กลุ่มองค์กรทางสังคมสามารถจัดตั้งพรรคการเมืองได้ และยังกระตุ้นให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นรับวิธีการปกครองแบบใหม่ ๆ มาใช้ การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นที่มีการแข่งขันกันจะทำให้เกิดนักการเมืองหน้าใหม่ที่เป็นนอกและกระตุ้นให้ผู้ปฏิบัติงานอยู่ในระบบพยายามแสดงศักยภาพในการบริหารมากขึ้น⁴¹

1.7 แนวคิดหุ้นส่วนและการสร้างเครือข่ายในชุมชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หนึ่งในความกังวลที่สำคัญในยุคปัจจุบันของการบริหารงานภาครัฐ คือการขาดแคลนหลักการที่วัดด้วยของการบริหารความร่วมมือ โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นมักมีความอ่อนแออยู่แล้ว กระนั้นนักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์มองว่าอาจเนื่องจากผลกระทบของกระแสโลกาภิวัตน์ รวมไปถึงการเติบโตของเทคโนโลยีสารสนเทศ ส่งผลโดยตรงต่อการบริหารรัฐกิจที่ต้องมีการปรับตัวกันยกใหญ่ และได้นำไปสู่การยอมรับกระบวนทัศน์ใหม่ ๆ แต่ให้ชื่อต่างกันไป เช่น การเป็นหุ้นส่วนของภาครัฐ – เอกชน การเป็นหุ้นส่วนระบบเครือข่ายการกำกับดูแลกิจการที่ดี หรือการมีหลักธรรมาภิบาล เป็นต้น งานวิชาการของ Mohammed Asaduzzaman and others (2015)⁴² แห่งมหาวิทยาลัยอิสลาม บังคลาเทศ ได้ศึกษาถึงจุดแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้ตัวแบบจากประเทศกำลังพัฒนาเป็นตัวแทนของการศึกษาวิเคราะห์นี้ โดยมุ่งนำเสนอรูปแบบที่อาศัยการเป็นหุ้นส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโยงโยกับองค์กรอื่น ๆ และต่อยอดสู่การดำเนินการดำเนินนโยบายในลักษณะดังกล่าวนี้ด้วยการยกตัวอย่างประเทศพัฒนาแล้วได้ดำเนินการมากกว่า 20 ปีล่วงมา ทั้งนี้งานวิชาการของ Mohammed Asaduzzaman ได้ระบุความสำคัญ และเหตุผลความจำเป็นที่องค์กรภาครัฐจะต้องใช้การกำกับดูแลกิจการร่วมกัน ดังนี้

⁴¹ World Bank, World Development Report 2017 : Governance and the Law.

⁴² Mohammed Asaduzzaman and others. 2015. Strengthening Local Governance in Developing Countries. Public Organiz Rev, 16: pp 335-56.

- 1) ความเป็นหุ้นส่วน (Partnership) ส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมพลังความสามารถในการรับมือกับปัญหาใหญ่ ๆ และปัญหาการมีส่วนร่วมและความรับผิดชอบ
- 2) จะเพิ่มระดับของการพึ่งพาซึ่งกันและกันและความสัมพันธ์ระหว่างบรรดาตัวแสดงต่าง ๆ ในบริบทโลก
- 3) การสร้างความเป็นหุ้นส่วนระดับโลกในทุกระดับของการปกครองเป็นสิ่งสำคัญเนื่องจากผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อเนื่องของโลกาภิวัตน์
- 4) ความร่วมมือส่งเสริมการแลกเปลี่ยนข้อมูลระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ การเรียนรู้องค์กรต่าง ๆ สามารถปรับตัวเข้ากับสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วโดยการได้รับข้อมูลเกี่ยวกับสภาพแวดล้อมโดยรอบ
- 5) มีส่วนช่วยในการมีส่วนร่วมคุณภาพของการกำกับดูแลและการบริการการจัดส่ง, การบริหาร, การสนับสนุนทางการเมืองรวมทั้งความมั่นคงระหว่างรัฐบาล, ประชาชนภาคเอกชนและองค์กรพัฒนาเอกชน
- 6) ต้องมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบอบประชาธิปไตยการกำกับดูแลที่ดีและการพัฒนาอย่างยั่งยืนสำหรับอารยธรรมที่ดีขึ้น
- 7) ความร่วมมือเป็นแรงจูงใจและช่วยให้ตัวแสดงต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาด้านการเงินร่วมโครงการ
- 8) แรงจูงใจในการบริหารเชิงกลยุทธ์สำหรับการเป็นหุ้นส่วนเป็นประเด็นที่สำคัญของประสิทธิภาพด้วยการใช้มาตรการทางธุรกิจที่มีประสิทธิภาพคุ้มค่า การควบคุมค่าใช้จ่ายและเกณฑ์อื่น ๆ ที่ใช้ในภาคเอกชน

หลักการที่สำคัญของ 'ความเป็นหุ้นส่วน' ที่ถูกนำเสนอในงานวิชาการของ Mohammed Asaduzzaman ขึ้นนี้เป็นแนวคิดที่มีความสำคัญยิ่งใหญ่ทั่วโลกเพราะเป็นแนวทางการพัฒนาหุ้นส่วนจนกระทั่งได้กลายเป็นที่นิยมมากขึ้น ถือเป็นทางเลือกในการแปรรูปรัฐวิสาหกิจและความสัมพันธ์กับองค์กรภาครัฐซึ่งไม่หวังผลกำไร แนวคิดดังกล่าวนี้ได้รับการพัฒนาโดยสถาบันนานาชาติระดับภูมิภาคและระดับท้องถิ่น ในขอบเขตที่ว่าตอนนี้มีจำนวนของความหมายที่แตกต่างกัน กระนั้นสถาบันระหว่างประเทศ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 เป็นต้นมา เช่น ธนาคารโลก (World Bank), โครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (UNDP.), สหภาพแอฟริกา และสหภาพยุโรป ทุกองค์การต่างกระตือรือร้นให้ความสำคัญกับเรื่องนี้เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมธรรมาภิบาลสำหรับประเทศกำลังพัฒนา นอกจากนี้ธรรมาภิบาลยังช่วยให้เกิดการเรียนรู้สภาพแวดล้อมที่มีประสบการณ์ร่วมกันทั่วโลก และมีส่วนเกี่ยวข้องในการกระตุ้นการตอบสนอง, เปิดกว้าง, ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ, นวัตกรรม, ความสามารถ, ประสิทธิภาพและประสิทธิผล

นักวิชาการทางด้านสังคมศาสตร์ชั้นนำที่มีชื่อเสียงหลายคนอาทิ Amitai Etzioni แห่งมหาวิทยาลัยจอร์จ วอชิงตัน อ้างถึงในงาน Mohammed Asaduzzaman ได้มุ่งเน้นกับความสำคัญของการเปลี่ยนจากรัฐบาลกลาง (อาณาจักร) สู่ชุมชน โดยตั้งข้อสังเกตอีกว่าแนวทางชุมชนเป็นแนวทางใหม่ในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และยังให้ความสำคัญกับอุดมคติ

ที่ว่ารัฐบาลทั่วโลกไม่สามารถทำงานได้หากไม่มีการส่งเสริมการมีหุ้นส่วนระหว่างกัน โดยรัฐบาลโลกอาจต้องมีพันธมิตรที่เข้มแข็งกว่านี้ โดยต้องให้ความสำคัญกับรูปแบบการบริหารจัดการท้องถิ่นที่เน้นแบบกระจายอำนาจเป็นสำคัญ

งานวิชาการของ วีระศักดิ์ เครือเทพ (2550)⁴³ ที่ได้นำเสนอผลงานทางด้านนวัตกรรมท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่อง ในผลงานว่าด้วยการสร้างเครือข่ายของนวัตกรรมการทำงานของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยขึ้นนี้ ถือเป็นบทวิเคราะห์สำคัญว่าด้วยการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแนวระนาบเพื่อการเพิ่มขีดความสามารถในการปฏิบัติงานและความรับผิดชอบต่อสาธารณะ โดยมองว่า *การทำงานแบบเครือข่าย* ตามความหมายที่ วีระศักดิ์ ฯ ได้อธิบายไว้จึงหมายถึงสถานะที่หน่วยงานภาครัฐร่วมมือกับองค์กรต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐด้วยกันองค์กรภาคเอกชน องค์กรภาคประชาชน สถาบันวิชาชีพ หรือแม้กระทั่งองค์กรที่ไม่แสวงหาผลกำไร จะสามารถแก้ไขปัญหาหรือดำเนินกิจการสาธารณะเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้ร่วมกัน โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เหล่านี้มีได้เกิดขึ้นในลักษณะบังคับหรือการสั่งการตามลำดับชั้นการบังคับบัญชา ซึ่งหากเปรียบเทียบกับสมัยดั้งเดิมที่มองว่าหน่วยงานราชการจะมีหน้าที่รับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาสาธารณะในด้านต่าง ๆ แต่เพียงลำพัง เพราะมีผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีทรัพยากร และหรือมีอำนาจในการสั่งการ กระนั้นเมื่อบริบทแวดล้อมเปลี่ยนไป กระบวนทัศน์ใหม่จึงเข้ามาแทนที่ การแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้โดยกลไกภาครัฐแต่เพียงลำพังย่อมทำให้เกิดข้อจำกัดหลายประการ ปัญหาที่มีขอบเขตเกินกว่าความรู้ความเชี่ยวชาญของหน่วยงานราชการเพียงแห่งใดแห่งหนึ่ง ผู้ปฏิบัติงานอาจขาดความเข้าใจที่แท้จริง และขาดการมองปัญหาอย่างเป็นองค์รวม ขาดความใส่ใจ รวมไปถึงความรู้ความเข้าใจ ท้ายที่สุดอาจส่งผลให้การแก้ไขปัญหาโดยผ่านกลไกภาครัฐเพียงลำพังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร และกลายเป็นจุดอ่อนหากการแก้ไขปัญหาสาธารณะเหล่านั้นต้องใช้วิธีการทำงานในมิติใหม่ที่แตกต่างไปจากการบริหารราชการในลักษณะเดิม งานชิ้นนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงสาเหตุความจำเป็นในการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสร้างเครือข่ายความร่วมมือ ดังนี้⁴⁴

- 1) ข้อจำกัดในเชิงทรัพยากร องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีข้อจำกัดในด้านบุคลากรและงบประมาณ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขนาดเล็กที่มีบุคลากรจำนวน 3 – 5 คน การดำเนินนโยบายต่าง ๆ ทั้งหมดโดยพนักงานส่วนตำบลย่อมเป็นเรื่องเกินกว่าวิสัยที่จะทำได้เพียงลำพัง นอกจากนี้งบประมาณที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ อาจเกินกว่าขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) การเข้าถึงปัญหาในระดับชุมชน นับเป็นสาเหตุที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งจำเป็นต้องแสวงหาเครือข่ายความร่วมมือในการทำงาน ปัญหาสังคมหลายประการเกิดขึ้นในระดับปัจเจกบุคคลและชุมชน ซึ่งอาจเกินกว่าวิสัยที่บุคลากรขององค์กร

⁴³ วีระศักดิ์ เครือเทพ, เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ ฯ : ห้างหุ้นส่วนจำกัดซีโน ดีไซน์, 2550). หน้า 13.

⁴⁴ Ibid.

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะสอดส่องดูแลได้อย่างทั่วถึง การสร้างเครือข่ายในระดับท้องถิ่น จึงเป็นการช่วยเพิ่มช่องทางในการเข้าถึงสาเหตุต้นตอของปัญหาและข้อมูลต่าง ๆ

- 3) การเพิ่มขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหา ในระดับท้องถิ่นนับเป็นสาเหตุสำคัญ อีกประการที่นำไปสู่การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การแก้ไขปัญหาบางประการจำเป็นต้องอาศัยเทคนิควิธีการหรือเครื่องมืออุปกรณ์ต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ เช่น การจัดการขยะ การจัดการสิ่งแวดล้อม เป็นต้น วิธีการแก้ไขปัญหาเฉพาะด้านเหล่านี้อาจอยู่นอกเหนือความรู้ความสามารถของพนักงาน การสร้างเครือข่ายจึงเป็นช่องทางในการ “ถ่ายโอน” และ “เสริมสร้าง” เทคนิคความรู้และเทคโนโลยีต่าง ๆ ที่จำเป็นสำหรับการแก้ไขปัญหา
- 4) ความตื่นตัวและความเข้มแข็งของภาคชุมชนและประชาสังคม ปัจจุบันองค์กรภาคประชาชนมีความเข้มแข็งและมีบทบาทสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมากในการทำงานร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรเหล่านี้มีจุดเด่นในเรื่องของวิธีการทำงานที่คล่องตัว มีความสามารถในการเข้าถึงชุมชนในระดับต่าง ๆ ได้เป็นอย่างดีและได้ให้ความสนใจกับการแก้ไขปัญหาของชุมชนท้องถิ่นอย่างจริงจัง การสร้างเครือข่ายการทำงานโดยอาศัยจุดแข็งต่าง ๆ ของภาคประชาชนเช่นนี้จึงช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการปัญหาชุมชน
- 5) ข้อบังคับหรือแนวนโยบายจากส่วนราชการ เป็นอีกหนึ่งสาเหตุที่ก่อให้เกิดเครือข่ายความร่วมมือในระดับชุมชนท้องถิ่น รัฐบาลหรือกระทรวงมหาดไทยมักมีแนวนโยบายที่ผลักดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสร้างเครือข่ายความร่วมมือในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชน
- 6) ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่เพียงลำพัง เป็นอีกสาเหตุที่ผลักดันให้เกิดการสร้างเครือข่ายความร่วมมือในระดับท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งได้พยายามแก้ไขปัญหาต่าง ๆ โดยการลองผิดลองถูก ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาของชุมชนหรือการให้บริการสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยลำพังในอดีต อาจทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นเล็งเห็นถึงความสำคัญของการสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อเป็นกลไกหลักในการแก้ไขปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

กระนั้นแล้วการทำงานของระบบเครือข่ายจึงสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการเข้าถึงปัญหาของกลไกภาครัฐ (Governmental reach) ปัญหาสาธารณะหลายประการเกิดขึ้นในระดับปัจเจกบุคคลหรือในระดับกลุ่ม ปัญหาเหล่านี้อาจเกินกว่าขีดความสามารถของหน่วยงานภาครัฐที่จะดูแลหรือเข้าไปจัดการได้อย่างทั่วถึง การสร้างเครือข่ายเพื่อจัดการกับปัญหาเปรียบเสมือนการขยายเส้นทางใหม่ ให้แก่องค์กรภาครัฐในการเข้าถึงและลงมือแก้ไขปัญหาดังกล่าวได้อย่างลุล่วงโดยอาศัยความร่วมมือและความช่วยเหลือจากองค์กรอื่น ๆ ภายในเครือข่าย⁴⁵

ทั้งนี้งานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ จึงได้พัฒนารูปแบบการทำงานของเครือข่าย โดยศึกษาเชิงลึกจากกลุ่มตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 15 กรณีตัวอย่างจากข้อมูลทั้งสิ้น 529 องค์กร สะท้อนให้เห็นว่าการทำงานในระบบเครือข่ายเป็นสิ่งที่มีความเป็นไปได้ในทาง

⁴⁵ Ibid.

ปฏิบัติ จนกระทั่งนำไปสู่การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดการปัญหาสาธารณะ ภายใต้แนวคิดของ วีระศักดิ์ ฯ ที่ถูกเรียกว่า “ทฤษฎีบทว่าการออกแบบเครือข่ายการทำงานโดยพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมอย่างรอบด้าน” (Network – Enveloped Hypothesis – NEH) จะให้ความสำคัญกับการทำงานที่สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะขององค์กรภาครัฐในระบบเครือข่าย ซึ่งได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากนั้นจึงออกแบบลักษณะการทำงานของเครือข่ายที่ส่งเสริมหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะดังกล่าว และสามารถเสริมสร้างขีดความสามารถในการแก้ไขปัญหาสาธารณะไปพร้อมกัน ทฤษฎีบทนี้ยังมองว่าการออกแบบเครือข่ายการทำงานขึ้นอยู่กับข้อกำหนดทางการบริหารและบริบทสิ่งแวดล้อม (Contingency logic) รูปแบบการทำงานของเครือข่ายสามารถเกิดขึ้นได้ในหลายลักษณะ ตั้งแต่รูปแบบเครือข่ายความร่วมมือแบบเฉพาะกิจ ไปจนถึงรูปแบบที่มีการผสมผสานการทำงานร่วมกันอย่างเข้มข้น ทั้งนี้ข้อกำหนดของกฎหมายหรือเงื่อนไขของการบริหารงานภาครัฐ ปัจจัยด้านภาวะผู้นำ วัตถุประสงค์ในการทำงานเครือข่าย ลักษณะของการระดมทรัพยากร และปัจจัยด้านสังคมและเศรษฐกิจในชุมชน จะเป็นตัวกำหนดถึงรูปแบบการทำงานของเครือข่ายที่เหมาะสมกับการบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ต้องการ ในขณะที่ยังรักษาหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณะไว้ได้⁴⁶

ทฤษฎีบทว่าการออกแบบเครือข่ายการทำงานโดยพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมอย่างรอบด้าน (Network – Enveloped Hypothesis – NEH) นี้ได้แบ่งรูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นในระบบเครือข่ายออกเป็น 4 รูปแบบ ขึ้นอยู่กับตัวแปรของ 1) ระดับการเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมหรือกลุ่มประชาชนร่วมแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นกับ 2) ระดับการกระจายตัวของข้อมูล ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อผลการปฏิบัติงานซึ่งในบางสถานการณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีระดับทรัพยากรหรือความชำนาญในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ก็ตาม แต่ปัญหาบางประเภทอาจมีขอบเขตที่กว้างขวางในเชิงกายภาพ สังคม และด้านเวลา

1) เครือข่ายการปรึกษาหารือ (Consultative Model)

เครือข่ายการทำงานในลักษณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบาทหลักในการลงมือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็น หรือให้ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าว บางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้องค์กรหรือหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมคิด ร่วมปรึกษา เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม แต่ท้ายที่สุดผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา เลือกใช้เฉพาะข้อมูลข่าวสารที่ช่วยให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการ และไม่เปิดโอกาสให้ภาคส่วนต่าง ๆ ในชุมชนมีส่วนในการตัดสินใจหรือร่วมลงมือลงแรงมากเท่าใดนัก เครือข่ายในลักษณะนี้มีจุดเด่นในการทำงานที่รวดเร็ว มีข้อมูลข่าวสารจากภายนอกที่มากกว่าการบริหารราชการแบบดั้งเดิม อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจและลงมือทำงานได้อย่างคล่องแคล่วโดยทั่วไป เครือข่ายการทำงานในลักษณะนี้ดำรงอยู่ในเวลาสั้น กล่าวคือเครือข่ายจะสิ้นสุดเมื่อปัญหา

⁴⁶ Ibid.

ต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขภายใต้บรรยากาศของความร่วมมือในลักษณะเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปรียบเสมือนผู้ประกอบการ ซึ่งทำหน้าที่จับต้นชนปลายในประเด็นปัญหาต่าง ๆ ให้สอดคล้องลงตัวกับมาตรการในการแก้ไขปัญหาโดยอาศัยข้อมูลข่าวสารจากแหล่งต่าง ๆ ภายนอกผนวกเป็นส่วนหนึ่งในกระบวนการตัดสินใจ

2) เครือข่ายการจ้างเหมา (Contracted Model)

เครือข่ายการทำงานในลักษณะของการจ้างเหมาพัฒนาขึ้นจากรูปแบบการทำสัญญาจ้างระหว่างภาครัฐและเอกชน (Public – Private Partnership) ที่เกิดขึ้นมาเป็นระยะเวลาานพอสมควร อย่างไรก็ตามการจ้างเหมาในระดับท้องถิ่นสามารถเกิดขึ้นได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคเอกชน หรือภาคประชาชน หรือแม้กระทั่งกับองค์กรภาครัฐด้วยกัน โดยที่หน่วยงานที่ตกลงหรือสัญญาว่าจะดำเนินการจัดการกับปัญหาหรือจัดบริการสาธารณะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทหลักในการลงมือปฏิบัติและรับผิดชอบต่อผลสำเร็จ (หรือความล้มเหลว) ของงานที่จะเกิดขึ้น ในกรณีเช่นนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเสมือนผู้ว่าจ้าง ซึ่งจะทำหน้าที่กำกับดูแลให้หน่วยงานผู้รับเหมาดำเนินการตามที่ได้ตกลงกันไว้ ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงต่าง ๆ ในเครือข่ายจึงมีลักษณะเป็นทางการ มีการกำหนดบทบาทหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงอื่น ๆ ไว้อย่างชัดเจน มีการตรวจสอบและกำกับดูแลโดยกลไกที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ ซึ่งอาจเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลโดยกลไกที่กำหนดขึ้นอย่างเป็นทางการ อย่างไรก็ตามการเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้าร่วมดำเนินการสำหรับเครือข่ายรูปแบบนี้ยังอยู่ในขอบเขตที่จำกัด ภารกิจหลักในการแก้ไขปัญหาสาธารณะจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ตามที่ได้ตกลงกันไว้เป็นสำคัญ

3) เครือข่ายภาคประชาสังคม (Decentralized Model)

เครือข่ายการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นรูปแบบนี้มีลักษณะของการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันและมีลักษณะที่ไม่เป็นทางการเท่าใดนัก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนให้ภาคประชาชนรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง และมีบทบาทหลักในการจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชน โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะคอยให้ความช่วยเหลือหรือให้การสนับสนุนการดำเนินงานของภาคประชาชนต่าง ๆ ตามความจำเป็น การมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในเครือข่ายการทำงานลักษณะดังกล่าวจึงอยู่ในระดับสูง ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำหน้าที่เป็นเพียงผู้กระตุ้น สนับสนุน และจูงใจ ให้ภาคชุมชนเข้าแก้ไขปัญหาสาธารณะต่าง ๆ อย่างไรก็ตามเนื่องด้วยความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับองค์กรภาคประชาชนอยู่ในลักษณะที่ไม่เป็นทางการ ดังนั้น การระบุถึงระดับความคาดหวังในผลสำเร็จของงานที่ภาคประชาชนเข้ารับผิดชอบดำเนินการนั้น จึงมีอาจกระทำได้อย่างเต็มที่มากนัก บ่อยครั้งที่ภาคประชาชนอาจขาดความตื่นตัวหรือขาดความเข้มแข็งในการรวมกลุ่มเพื่อจัดการกับปัญหาสาธารณะ และบ่อยครั้งที่ภาคประชาชนอาจขาดทรัพยากร เทคโนโลยี หรืออุปกรณ์ต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อการแก้ปัญหาด้วยเหตุนี้ความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานจึงยังคงอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับ

ประชาชน เครือข่ายนี้มีจุดเด่นที่สำคัญคือมีขีดความสามารถในการเข้าถึงปัญหาได้ในวงกว้าง โดยเฉพาะสามารถเข้าถึงปัญหาได้ในระดับปัจเจกบุคคล

4) เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ (Collaborative Model)

เครือข่ายแบบร่วมปฏิบัติการเป็นรูปแบบที่อาศัยความร่วมมือในการทำงานของตัวแสดงต่าง ๆ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายจึงมักกระทำขึ้นอย่างชัดเจน และมีการระบุถึงระดับการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี หรือข้อมูลข่าวสารระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้ตัวแสดงเหล่านี้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมในการทำงานเป็นเครือข่าย และเพื่อให้สามารถประเมินถึงขีดความสามารถของเครือข่ายในการบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ นอกจากนี้ เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ มักเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของเครือข่ายอย่างเปิดกว้าง เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรแก้ไขปัญหาได้รับการพิจารณาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน ความสำเร็จในการทำงานของเครือข่ายประเภทนี้จึงขึ้นอยู่กับตัวแสดงต่าง ๆ ในการให้ความร่วมมือและความช่วยเหลือแก่เครือข่าย และขึ้นอยู่กับความรับผิดชอบในการดำเนินงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทในฐานะผู้ประสาน จุดแข็งและความแตกต่างของตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้สามารถขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกันและสอดคล้องกับเป้าหมายร่วมของเครือข่าย

2. แนวคิดนวัตกรรมในการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ใช้กรอบแนวคิดหลักในการกระจายอำนาจ กล่าวคือเน้นการมีความเป็นอิสระในการคิดและตัดสินใจในประเด็นการจัดสรรรายได้ เงินอุดหนุน รวมถึงไปถึงอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ การคิดค้นและพัฒนาประสิทธิภาพ และคุณภาพการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการคิดค้นวิธีการในการบริหารจัดการในท้องถิ่นแบบใหม่ ๆ อยู่เสมอจึงมีความสำคัญอย่างมาก แนวคิดของนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์ชาวอเมริกัน Tiebout and Oates อ้างถึงในงานของ ธนศวร์ เจริญเมือง⁴⁷ สะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนมากเมื่อนำแนวคิดการเมืองท้องถิ่นกับแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่มีหลักสำคัญอยู่ที่ความคุ้มค่าของการเลือกทรัพยากรนั้นมาผสมผสานกัน Tiebout มีมุมมองว่าประชาชนในท้องถิ่นเองก็มีสิทธิที่จะเลือกโดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดที่สามารถเสนอทางเลือกใหม่ ๆ ให้ประชาชนในฐานะผู้บริโภคได้อย่างกว้างขวางกว่า และเสียภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าก็ย่อมได้รับความนิยม ประชาชนจึงถือว่าเป็นผู้มีสิทธิเลือกผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มักจะจัดสรรบริการสาธารณะใหม่ ๆ และเป็นธรรมได้อย่างเต็มที่

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยถึงแม้ว่าความสนใจของบรรดานักวิชาการที่เข้าไปศึกษาอาณาบริเวณของการจัดการท้องถิ่นจะเพิ่มมากขึ้น หลังจากมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ย่อมเป็นที่ประจักษ์ว่าภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความชัดเจน และที่สำคัญ

⁴⁷ ธนศวร์ เจริญเมือง, 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540, พิมพ์ครั้งที่ 6, หน้า 48.

โครงสร้างภายในองค์กรที่มีพลังที่เข้มแข็งกว่าสมัยก่อนเป็นอย่างมาก แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องการการฝึกฝนพัฒนาทางด้านทักษะในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะเพื่อให้มีศักยภาพต่อการดำเนินการให้มากขึ้น

2.1 คำนิยามและความหมายของนวัตกรรมท้องถิ่น

งานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2548)⁴⁸ ได้ศึกษาวิจัยเรื่องโครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ร่วมกับสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) และสถาบันอุดมศึกษาและหน่วยงานราชการจำนวนทั้งสิ้น 11 แห่ง งานวิจัยฉบับนี้เสมือนเป็นการเปิดกระบวนทัศน์ใหม่ของชุมชนท้องถิ่น เมื่อประสบการณ์ในการคิดค้นริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในประเด็นใหม่ ๆ ยังมีได้เผยแพร่และใช้ประโยชน์ในการเรียนรู้และพัฒนาขององค์กรในวงกว้าง เสมือนหนึ่งมีตำราและบทเรียนที่ล้ำค่าแต่ผู้คนไม่มีโอกาสได้อ่านและศึกษา งานวิจัยชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อประมวลประสบการณ์การคิดค้นริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำเป็นบทเรียนสำหรับการศึกษาและเผยแพร่ และเพื่อส่งเสริมในการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในวงกว้างต่อไป

ทั้งนี้คณะผู้วิจัยดังกล่าว ได้กำหนดความหมายของคำว่า “นวัตกรรมท้องถิ่น” ไว้ดังนี้

1) การริเริ่ม คิดค้น พัฒนา การแก้ไขปัญหาด้วยวิธีการใหม่ในบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะ การพัฒนาทางการเมือง กฎหมายในท้องถิ่น การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการบริหารจัดการภายในองค์กร

2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทสำคัญในการริเริ่ม ผลักดัน ลงมือดำเนินการ หรือให้การสนับสนุนกิจกรรม หรือโครงการนั้น ๆ ให้เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

3) เป็นงานที่ก่อให้เกิดประโยชน์ชัดเจนเป็นรูปธรรมต่อชุมชนท้องถิ่น โดยที่ไม่ควรมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนและหรือในการดำเนินการที่สูงเกินไป และ

4) เป็นกรณีตัวอย่างที่สามารถถ่ายทอดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ สามารถนำไปประยุกต์ใช้พัฒนาต่อยอด หรือสามารถส่งเสริมให้เกิดการเรียนรู้ได้ในวงกว้าง

ทั้งนี้วีระศักดิ์ เครือเทพ (2558)⁴⁹ ซึ่งเป็นผู้ศึกษาวิจัยทางด้านนวัตกรรมของท้องถิ่นมาอย่างต่อเนื่องนั้น ได้ให้คำนิยามเพิ่มเติมว่า การให้คำนิยามของนวัตกรรมท้องถิ่นไว้ให้มีนิยามกว้าง ๆ เนื่องจากมีวัตถุประสงค์ที่ต้องการส่งเสริมให้เกิดการคิดริเริ่มที่มีประโยชน์ต่อการบริหารจัดการและการดำเนินการของ อปท. และสามารถเผยแพร่ขยายผลต่อไปได้ คำนิยามนวัตกรรมท้องถิ่นอย่างกว้างดังกล่าวนี้นี้ได้รับการยืนยันจากงานวิจัยเชิงประจักษ์ที่คณะของวีระศักดิ์ ๆ ได้เคยศึกษามาอย่างต่อเนื่อง แล้วสามารถนำไปสู่การเรียนรู้ที่ดำเนินการได้จริง และสามารถให้ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่เป็นรูปธรรม ขยายผลได้ในวงกว้าง ซึ่งในทางกลับกันหากมุ่งกำหนดขอบเขตของนวัตกรรมท้องถิ่นที่มีความเฉพาะเจาะจง อาทิ นวัตกรรมต้องเป็นความคิดริเริ่มเท่านั้น นวัตกรรมต้องมีความแปลก

⁴⁸ จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ ฯ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548). หน้า 1.

⁴⁹ วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย สรุปลผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.

ใหม่ ใช้เทคโนโลยีที่ซับซ้อน ทันสมัย หรือมีการลงทุนสูง หรือแม้แต่แนวคิดที่ว่านวัตกรรมท้องถิ่น ต้องไม่เกิดจากการลอกเลียนแบบใครมาก่อน คำนิยามดังกล่าวที่เฉพาะเจาะจงเกินไปแม้จะมีประโยชน์ในเชิงวิชาการ แต่จะไม่ส่งเสริมให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นในวงกว้าง เพราะจะไม่สามารถกระตุ้นหรือสร้างแรงจูงใจให้ อบท. มีการเรียนรู้ต่อยอดนวัตกรรมจากกันและกัน ซึ่งย่อมส่งผลทำให้ การพัฒนาศักยภาพในการทำงานและหรือการจัดบริการสาธารณะของ อบท.เกิดขึ้นในขอบเขต ที่จำกัดตามไปด้วย

ในงานวิชาการของ Kimberly L. Nelson and others (2011)⁵⁰ นักวิชาการรัฐศาสตร์ แห่งมหาวิทยาลัยนอร์ทเทิร์นอิลลินอยส์ ได้ศึกษาเรื่องการจัดการนวัตกรรมในองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น : การวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ของเทศบาลในเขตชานเมือง ในรัฐชิคาโก สหรัฐอเมริกา และนิยามความหมายของนวัตกรรมท้องถิ่นในงานวิจัยขึ้นอย่างกว้าง ๆ ว่า “นวัตกรรมในองค์กร ท้องถิ่น” ไม่เพียงเป็นแค่การประดิษฐ์ หรือสิ่งประดิษฐ์เท่านั้น แต่ยังเป็น การเปลี่ยนแปลงองค์กร ใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพให้เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน ทั้งนี้นโยบาย และแผนงานที่ยึดหลัก “แนวทางปฏิบัติที่ดีที่สุด” (best practice) ของเทศบาลโดยทั่วไป กลายเป็นเรื่องธรรมดาที่เทศบาลสามารถยืมนโยบายซึ่งกันและกันแต่ก็จะมีการปรับให้มีความ แตกต่างกันไปตามบริบทของท้องถิ่น แนวนโยบายเหล่านั้นบ่อยครั้งที่นวัตกรรมของเทศบาลต้องการ การจัดการที่ดี การปรับแต่งเพื่อตอบสนองความต้องการขององค์กรที่เฉพาะเจาะจงเพื่อให้ถูกต้อง ตามกฎหมาย และได้รับการสนับสนุนจากภายในและภายนอกองค์กรเป็นสำคัญ

กล่าวโดยสรุปนวัตกรรมท้องถิ่น คือ การริเริ่ม หรือการคิดค้น หรือการพัฒนา แม้กระทั่ง การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่น และส่งเสริมความคิดสร้างสรรค์เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการบริหารจัดการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะอันเป็นการสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีแก่ ประชาชนในพื้นที่ และสามารถใช้เป็นตัวอย่างที่ดี (best practice) แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นอื่น เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาต่อไป

2.2 คุณลักษณะ และกรอบรายด้านของนวัตกรรมท้องถิ่น

ภายใต้โครงการวิจัยวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ของคณะ รัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และสถาบันการอุดมศึกษาอีก 11 แห่ง เพื่อประมวลบรรดา ประสบการณ์การคิดค้นริเริ่มขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างที่ไม่เคยมีการรวบรวมมาก่อน ฉะนั้น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยที่นำโดย จรัส สุวรรณมาลา และคณะผู้วิจัย (2547)⁵¹ จึงอาจถือเป็นคณะแรกที่ได้เข้าไปศึกษาในอาณาบริเวณใหม่ ๆ ของท้องถิ่นโดยได้รวบรวม

⁵⁰ Kimberly L. Nelson and others. 2011. *Innovation Management in Local Government: An Empirical Analysis of Suburban Municipalities*. International Journal of Organization Theory and Behavior, 14 (3): pp 301-28.

⁵¹ จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นไทยครั้งที่ 1, ใน *บทสังเคราะห์นวัตกรรมท้องถิ่นไทย* ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค กรุงเทพมหานคร.

ไว้กว่า 500 กรณีตัวอย่าง จนกระทั่งเห็นภาพรวมของคุณลักษณะของนวัตกรรมให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น ดังนี้

1) เกิดการคิดและตัดสินใจร่วมกัน (Collective decision) ในการแก้ไขปัญหาของชุมชนผ่านกระบวนการปรึกษาหารือ ของ “ตัวแสดง” หลักในระบบการเมืองท้องถิ่น เริ่มต้นตั้งแต่การรับรู้ปัญหาสาธารณะในชุมชนของตน กระตุ้นให้มีการอภิปรายและระดมความคิดเห็นจากประชาชนในชุมชนผ่านเวทีประชาคม และดำเนินการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ตามข้อสรุปที่ได้รับจากการระดมความคิดเห็นร่วมกัน

2) นวัตกรรมท้องถิ่นในแต่ละด้านมีที่มาและมีคุณลักษณะที่แตกต่างกัน ยกตัวอย่างเช่นนวัตกรรมด้านการเมืองส่วนใหญ่เกิดจากการตื่นตัวขององค์กรชุมชน และมีโอกาสเกิดขึ้นในชุมชนชนบทที่มีระบบการเมืองแบบสมาคม (การเมืองแบบเครือญาติ) ได้มากกว่าชุมชนเมือง ส่วนนวัตกรรมด้านการแก้ไขปัญหาเสพติดมักเกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีที่ตั้งในแถบภาคเหนือและภาคกลางซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีโอกาสเสี่ยงในการแพร่ระบาดของยาเสพติดรุนแรงกว่าภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งนี้ วิธีการในการแก้ไขปัญหาเสพติดส่วนใหญ่จะใช้มาตรการทางสังคมมากกว่ามาตรการทางกฎหมาย ยกตัวอย่างเช่น ในชุมชนจะมีการจัดตั้งหน่วยอาสาสมัครเพื่อทำหน้าที่เฝ้าระวังสอดส่องพฤติกรรมของคริวเรือนและบุคคลที่มีพฤติกรรมเสี่ยง และหากพบว่ามีข้องเกี่ยวกับยาเสพติดก็จะใช้มาตรการลงโทษทางสังคม เช่น การไม่คบค้าสมาคมหรือการไม่ร่วมงานประเพณีต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น มาตรการทางสังคมที่ใช้เช่นนี้ส่งผลให้เกิดการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้ที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดได้ผลสำเร็จเป็นอย่างดี และไม่ต้อไปกว่ามาตรการทางกฎหมายแต่ประการใด สำหรับนวัตกรรมด้านการศึกษามักการเกิดขึ้นจากความต้องการของผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก แม้จะมีการผลักดันจากผู้บริหารของสถานศึกษาอยู่บ้างแต่ก็มีจำนวนไม่มากนัก ในทางกลับกัน นวัตกรรมด้านการคลังท้องถิ่นและด้านการบริหารจัดการมักมีที่มาจากกรริเริ่มของผู้บริหารหรือของพนักงานท้องถิ่นเป็นหลัก การริเริ่มนวัตกรรมได้รับแรงผลักดันมาจากปัญหาการขาดประสิทธิภาพทางการบริหาร ข้อจำกัดด้านทรัพยากร หรือปัญหาในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนนวัตกรรมด้านการจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ เกิดขึ้นจากปัจจัยผลักดันหลายประการ เช่น ความตื่นตัวของชุมชนที่พบเห็นหรือได้รับผลกระทบจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การสนับสนุนจากองค์กรพัฒนาเอกชน ส่วนราชการ สถาบันการศึกษา หรือองค์กรความร่วมมือระหว่างประเทศ ฯลฯ เป็นต้น ทั้งนี้ ในการดำเนินการเพื่อรักษาสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติมักจะทำโดยใช้ความร่วมมือร่วมใจจากชุมชนในการแก้ไขและป้องกันปัญหาเป็นอย่างมากจึงจะประสบผลสำเร็จ

3) การเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นในภูมิภาคต่าง ๆ แม้ว่าจะเกิดขึ้นต่างช่วงเวลากัน แต่บ่อยครั้งที่พบว่ามีลักษณะปัญหาและวิธีดำเนินการแก้ไขคล้ายคลึงกัน เช่น นวัตกรรมด้านการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น ปัญหาที่พบร่วมกันคือการบริหารจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ขาดประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งที่ริเริ่มนวัตกรรมด้านการจัดเก็บภาษีต่างประสบปัญหาการขาดฐานข้อมูลรายชื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีที่สมบูรณ์และถูกต้องเป็นปัจจุบัน จึงส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย และนอกจากนี้ ประชาชนในชุมชนส่วนใหญ่ยังขาดความรู้ความเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นในการเสียภาษีท้องถิ่น ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ริเริ่ม

นวัตกรรมในการจัดเก็บรายได้จึงมักจะเริ่มต้นด้วยกันพัฒนาระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีท้องถิ่นแต่ละประเภท ดำเนินการสำรวจและจัดทำแผนที่ภาษี ประชาสัมพันธ์และชี้แจงแก่ประชาชนเพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในการเสียภาษีท้องถิ่นผ่านเวทีประชาคมหรือผ่านสื่อประชาสัมพันธ์ต่าง ๆ ฯลฯ เป็นต้น ส่วนความแตกต่างที่เกิดขึ้นในการดำเนินนวัตกรรมด้านการจัดเก็บภาษีก็จะมีเพียงรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติเท่านั้น กระนั้นการที่นวัตกรรมท้องถิ่นที่เกิดขึ้นต่างพื้นที่กันแต่มีความคล้ายคลึงกันเช่นนี้ สามารถนำไปสู่ข้อสังเกตในทางวิชาการได้อย่างน้อยสองประการ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยอาจมีการเรียนรู้จากกันและกันเมื่อท้องถิ่นแห่งหนึ่งดำเนินการแล้วประสบผลสำเร็จ ก็อาจนำไปสู่การเผยแพร่บอกต่อให้แก่ท้องถิ่นแห่งอื่นได้ เรียนรู้และศึกษาเพื่อนำไปประยุกต์ใช้ หากข้อสังเกตประการนี้เป็นจริง ย่อมชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการจัดการความรู้ (Knowledge management) ของท้องถิ่นอย่างเป็นระบบเพื่อให้เกิดการขยายตัวต่อไปในวงกว้างอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นไทยในระยะยาว ประการที่สอง การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นในบางเรื่องอาจมีวิธีการดำเนินการที่สามารถแก้ไขปัญหานั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ (One effective way) อยู่แล้วก็เป็นได้ กล่าวคือ ไม่ว่าปัญหาเรื่องเดียวกันนั้นจะเกิดขึ้นที่ใดก็จะต้องใช้วิธีการแก้ไขปัญหานั้นอย่างเดียวกัน หากข้อสังเกตประการที่สองนี้เป็นจริง คงจะต้องมีการศึกษาวิจัยเพื่อมุ่งค้นหาวิธีการที่ดีหรือวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ สำหรับเป็นแนวทางสำเร็จรูปหรือแนวทางมาตรฐานเพื่อเผยแพร่ให้เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ได้ประยุกต์ต่อไป

4) นวัตกรรมท้องถิ่นบางประเภทมีความหลากหลาย และมีลักษณะเฉพาะต่างกันไปตามสภาพเงื่อนไขของท้องถิ่นต่าง ๆ นวัตกรรมเหล่านี้ ได้แก่ นวัตกรรมด้านการศึกษา วัฒนธรรม การจัดสวัสดิการสังคม การบริหารจัดการ การสาธารณสุข และการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนและแหล่งท่องเที่ยว นวัตกรรมเหล่านี้มักเกิดขึ้นจากแรงผลักดันในชุมชนที่แตกต่างกันไป และมีลักษณะเฉพาะตัวสูง เช่นในกรณีของนวัตกรรมด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน ความเข้มแข็งของกลุ่มอาชีพ ผลิตผลของชุมชน ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือทุนทางวัฒนธรรม ฯลฯ เป็นต้น ล้วนมีส่วนสำคัญต่อการกำหนดรูปแบบของนวัตกรรมด้านการส่งเสริมอาชีพเป็นอย่างยิ่ง หรือในกรณีของนวัตกรรมด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ปัจจัยทางสภาพแวดล้อมภูมิศาสตร์และทรัพยากรธรรมชาติมีส่วนเอื้อให้เกิดนวัตกรรมด้านการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวเป็นอย่างมาก การที่นวัตกรรมท้องถิ่นในแต่ละประเภทมีคุณลักษณะเฉพาะที่เกิดขึ้นจากบริบทแวดล้อมที่แตกต่างกันเช่นนี้ น่าจะสะท้อนให้เห็นได้ว่าการศึกษาและแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรทำด้วยความระมัดระวังไม่ควรเลียนแบบจากกันและกันอย่างตรงไปตรงมา แต่ควรมีการปรับใช้ให้เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมของแต่ละชุมชน

5) วงจรการเริ่มต้นของนวัตกรรมท้องถิ่นไม่มีรูปแบบที่ชัดเจน นวัตกรรมท้องถิ่นอาจเริ่มจากเรื่องใดก่อนก็ได้และก่อให้เกิดนวัตกรรมอื่นตามมา การศึกษานวัตกรรมท้องถิ่นแบบองค์รวม จึงมีการศึกษาถึงพัฒนาการของนวัตกรรมท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ และมีการอธิบายถึงชุดของตัวแปรอิสระที่ทำให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่น ในที่สุดจะช่วยให้เกิดความเข้าใจที่คมชัดของปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เป็นระบบมากขึ้น

ทั้งนี้งานวิจัยดังกล่าวได้จัดแบ่งนวัตกรรมออกเป็น 10 ประเภทหลัก ๆ ดังนี้

- 1) ด้านการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 2) ด้านการบริหารงานทั่วไป
- 3) ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- 4) ด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชุมชน
- 5) ด้านการศึกษา
- 6) ด้านการสาธารณสุข
- 7) ด้านการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- 8) ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจชุมชน
- 9) ด้านการพัฒนาและส่งเสริมคุณภาพชีวิต สวัสดิการสังคม
- 10) ด้านการส่งเสริมวัฒนธรรมและการกีฬา

ในขณะที่งานวิชาการของโกวิท พวงงาม (2558)⁵² ซึ่งเขียนและเรียบเรียงขึ้น จากงานวิจัยเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นและการบริการสาธารณสุข การสังเคราะห์และถอดบทเรียน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการประเมินโครงการคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี การบริหารจัดการที่ดี พ.ศ. 2555 ได้จัดแบ่งกรอบในการคัดเลือก พิจารณา และประเมิน นวัตกรรมท้องถิ่นออกเป็นด้านต่าง ๆ เช่นกัน โดยอาศัยตัวชี้วัดกลาง หรือ Audit Indicators และตัวชี้วัดรายด้าน หรือ Performance Indicators ดังนี้

- 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบด้วย การคมนาคมและการขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การผังเมือง และการควบคุมอาคาร
- 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต ประกอบด้วย การส่งเสริมอาชีพ งาน สวัสดิการสังคม นันทนาการ การศึกษา การสาธารณสุข และการปรับปรุง แหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพของ ประชาชน การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย และความ ปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินจากปัญหาอาชญากรรม
- 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน และการท่องเที่ยว ประกอบด้วย การวางแผน การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชย์กรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว
- 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ การคุ้มครองบำรุงรักษา ป่าไม้ การจัดการสิ่งแวดล้อม และมลพิษต่าง ๆ

⁵² โกวิท พวงงาม, นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 28-30.

- 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ประกอบด้วย การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ และ พิพิธภัณฑสถาน

จากงานวิจัยของทั้งจรัส สุวรรณมาลา และโกวิท พวงงาม ทำให้ผู้วิจัยพบว่าการเก็บรวบรวมบรรดานวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยที่ใช้เป็นกรอบตัวชี้วัดรายด้าน จะปรากฏว่ามีด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย รวมไปถึงความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอยู่ด้วยเสมอ กล่าวคือยอมเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในบรรดานวัตกรรมที่ถูกค้นพบมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถริเริ่ม คิดค้นวิถีใหม่ ๆ หรือนวัตกรรมในการบริหารจัดการจนประสบความสำเร็จในการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย และการมีระเบียบในชุมชนและสังคม โครงการต่าง ๆ เหล่านี้ดำเนินการจนเป็นที่พึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่น เพราะสามารถแก้ไขปัญหาภายในชุมชนได้จริง กอปรกับเมื่อกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) ได้จัดให้มีการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA.) ถือเป็น การประเมินผลการปฏิบัติราชการในชั้นพื้นฐานเป็นประจำทุกปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างชุดข้อมูลผ่านการวิเคราะห์จากข้อมูลดิบมาเป็นพื้นฐานในการดำเนินงาน การตัดสินใจ และการกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาอุปสรรคที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ให้ตรงเป้าหมาย ถูกประเด็น และถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริง⁵³ โดยแบ่งออกเป็นรายด้าน ได้แก่

- 1) ด้านการบริหารจัดการ
- 2) ด้านการบริหารงานบุคคลและกิจการสภา
- 3) ด้านการบริหารงานการเงินและการคลัง
- 4) ด้านการบริการสาธารณะ
- 5) ด้านธรรมาภิบาล

ซึ่งการประเมินที่เกี่ยวกับการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยนั้น ปรากฏอยู่ในด้านการบริการสาธารณะ นั่นเอง นอกจากนี้ในแต่ละปีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้ขอให้ทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งรายชื่อนวัตกรรมขององค์กรที่กำลังดำเนินการอยู่ต่อเนื่องหรือดำเนินการเสร็จสิ้นไปแล้ว มายังระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานอีกด้วยซึ่งในปี พ.ศ. 2560 มีนวัตกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศส่งมาประเมินทั้งสิ้น 4,005 นวัตกรรม

2.3 ปัจจัยที่มีผลต่อความสำเร็จในการสร้างนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการดำเนินการสร้างนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นจนสามารถอยู่ได้อย่างยั่งยืนและสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่หรือชุมชนได้อย่างเป็นรูปธรรมนั้น ผู้วิจัยมองว่าเกิดจากปัจจัยที่เกื้อหนุนต่อการบริหารจัดการ

⁵³ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560). หน้า 2-3.

หลายประการ จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า มีนักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศได้ศึกษาวิเคราะห์รวมไปถึงถอดบทเรียนไว้มากมาย ดังนี้

งานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2548)⁵⁴ภายใต้โครงการวิจัยวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย นั้นพบว่า การเกิดขึ้นของนวัตกรรม (วิถีใหม่) น่าจะมีปัจจัยต่างๆ หลายปัจจัยมีความเชื่อมโยงของความสัมพันธ์ อาทิ

- 1) นโยบายของรัฐบาล กล่าวคือ นโยบายระดับชาติหลายเรื่องมีความเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนมีผลในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นริเริ่มนวัตกรรมขึ้นได้ อาทิ นโยบายปราบปรามยาเสพติด นโยบายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในชุมชน นโยบายด้านการส่งเสริมอาชีพ เป็นต้น
- 2) สภาวะทางเศรษฐกิจสังคมและชุมชน กล่าวคือการริเริ่มนวัตกรรมของท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับตัวแปรทางเศรษฐกิจสังคมและชุมชน อาทิ ที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ของท้องถิ่น ลักษณะการประกอบอาชีพ รายได้เฉลี่ยต่อครอบครัว ระดับการเป็นเมืองหรือชนบท เป็นต้น
- 3) คุณสมบัติของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือคุณสมบัติของผู้ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล รวมไปถึงข้าราชการประจำในระดับบริหารได้แก่ ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเรื่องระดับการศึกษาและประสบการณ์เรียนรู้ หรือการทำงานในลักษณะอื่น ๆ มีความสัมพันธ์กับความสามารถในการคิดริเริ่มนวัตกรรม และการบริหารนวัตกรรม
- 4) สภาวะทางการเมืองของท้องถิ่น กล่าวคือสภาวะทางการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงที่มีการริเริ่มนวัตกรรมมีความสัมพันธ์กับรูปแบบแนวคิดของนวัตกรรมที่เกิดขึ้น โดยในงานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา⁵⁴นี้ได้แบ่งการเมืองออกเป็น 3 ลักษณะ คือ การเมืองแบบสมาคม การเมืองแบบแข่งขันรุนแรง และการเมืองแบบผูกขาดอำนาจ

⁵⁴ จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, "รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย."

ในขณะที่งานวิชาการของโกวิทย์ พวงงาม (2558)⁵⁵ พบว่าจากการสำรวจความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ได้เรียนรู้ถึงปัจจัยเกื้อหนุนในการบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่น โดยเฉพาะผลลัพธ์ของโครงการหรือกิจกรรมที่ส่งผลให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นซึ่งสามารถประมวลเป็นองค์ความรู้ ได้ดังนี้

- 1) ปัจจัยผู้บริหารท้องถิ่น ในฐานะผู้นำองค์กร และบุคลากรในองค์กรว่าต้องมีความรู้ความเข้าใจในความหมายของ “ความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น” โดยการแสวงหาความรู้เกี่ยวกับนวัตกรรม และให้มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ อย่างสม่ำเสมอ รวมทั้งมีวิธีคิด มุมมองใหม่ โดยเฉพาะการจินตนาการ (vision) และความคิดที่จะสร้างสรรค์ให้เกิดขึ้นในองค์กรของตนเอง
- 2) ปัจจัยทุนชุมชนท้องถิ่น ผลการวิจัยพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งใช้ทุนชุมชนท้องถิ่นมาเป็นปัจจัยในการบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์ โดยอาจดัดแปลงหรือต่อยอดในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ให้เกิดเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นการใช้ทุนทรัพยากร ป่า ดิน น้ำ ทุนทางวัฒนธรรม ทุนภูมิปัญญา ประชาชนชาวบ้าน ทุนมนุษย์ ประเพณี ทุนความเอื้ออาทร และความเป็นอาสาสมัคร เป็นต้น ทุนเหล่านี้มาใช้ในการบริหารจัดการใน อปท. เพื่อก่อให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่น
- 3) ปัจจัยภาคีเครือข่ายความร่วมมือ ถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรม การสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาครัฐ ส่วนราชการ ภาคธุรกิจ เอกชน ภาควิชาการ หรือสถาบันการศึกษา ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคส่วนกลุ่มองค์กรประชาชน รวมทั้งอาสาสมัครต่าง ๆ เพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งให้ประสบความสำเร็จหรือร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นในสิ่งที่ท้าทายปัญหาใหม่ ๆ
- 4) ปัจจัยการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยปกติการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เป็นปัจจัยในการบริหารจัดการในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ ของ อปท. เป็นเรื่องที่ อปท. ทำอยู่แล้ว แต่การบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดนวัตกรรมท้องถิ่นนั้น อปท. ต้องยกระดับวิธีการมีส่วนร่วมให้มีความเข้มข้นมากขึ้น เป็นต้นว่าการเกิดขึ้นหรือรวมตัวกันของอาสาสมัครชุมชนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสะท้อนถึงการวางแผนชุมชนของตนเอง สะท้อนถึงความรู้สึกเป็นเจ้าของเป็นต้นว่า อาสาสมัครสำนึกรักถิ่นฐานรักชุมชน เป็นต้น
- 5) ปัจจัยการบริหารงานเป็นทีม ผลการศึกษาวิจัยพบว่า ความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นเกิดจากการทำงานเป็นทีมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการที่ผู้บริหารในฐานะผู้นำท้องถิ่นได้สร้างทีมงานหรือจัดทีมงานทำงานอย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะการทำให้ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ได้เห็นทิศทางเป้าหมายที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองหรือมีเป้าหมายในการแก้ปัญหาของท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันและร่วมกำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการ และร่วมปฏิบัติการในโครงการ หรือกิจกรรม

⁵⁵ โกวิทย์ พวงงาม, นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

- 6) ปัจจัยความเป็นจิตอาสาและจิตสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น ผลการวิจัยตอบโจทยอย่างชัดเจนว่าความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเกิดจากการสร้างสรรค์งานที่ก่อให้เกิดจิตอาสา เช่น กลุ่มอาสาสมัครความปลอดภัย อาสาสมัครนักสืบว่ายนํ้า เป็นต้น อาสาสมัครเหล่านี้มีส่วนช่วยในการบริหารจัดการให้การบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ถือว่าเป็นทุนหรือเพิ่มทุนในการบริการสาธารณะและเป็นส่วนหนึ่งของการลดทุนค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น เพราะจิตสำนึกของอาสาสมัครของคนในชุมชน
- 7) ปัจจัยการสนับสนุนจากองค์กร หน่วยงาน ภายนอกพื้นที่ นวัตกรรมท้องถิ่นส่วนหนึ่งเกิดจากการสนับสนุนจากภายนอกที่เป็นหน่วยผลักดันหรือช่วยเสริมทุนของท้องถิ่นให้เกิดการขับเคลื่อนงานโครงการ หรือกิจกรรมท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ ให้ประสบความสำเร็จ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ อปท. นั้น ๆ จะมีวิธิตด หลักการ และกระบวนการจัดการที่ก่อให้เกิดการพัฒนาสร้างสิ่งใหม่หรือนำมาใช้เพื่อต่อยอดให้เกิดสิ่งใหม่ในโครงการหรือกิจกรรมต่าง ๆ เช่น โครงการ หรือกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการเกี่ยวกับงานด้านสุขภาวะ หรือด้านสาธารณสุข เป็นต้น

ทั้งนี้เงื่อนไขปัจจัยความสำเร็จที่ส่งผลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในมุมมองของ อรรถัย กักผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาญ อ่างถึงในงานวิทยานิพนธ์ของอนุจิตร ชินสาร (2557)⁵⁶ ได้อธิบายถึงความสำเร็จของการบริหารเน้นไปที่การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ โดยมีปัจจัยเกี่ยวโยง 3 ประการ คือ

- 1) ผู้นำองค์กร ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ไม่ว่าจะมิบทบาทในฐานะเป็นผู้ริเริ่มหรือสนับสนุนโครงการที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน หากมีความตั้งใจแน่วแน่และจริงจังต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ย่อมส่งผลต่อการปฏิบัติงานของพนักงานในระดับปฏิบัติการ นอกจากนี้ความตั้งใจของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังก่อให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชน และส่งเสริมให้ประชาชนอยากเข้าไปมีส่วนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ทีมงานและองค์กร เนื่องจากกระบวนการทำงานเป็นความรับผิดชอบของทีมงาน ความสามารถของทีมงานในการวิเคราะห์สถานการณ์ การกำหนดเป้าหมาย การเลือกระดับและรูปแบบการมีส่วนร่วม รวมทั้งการติดต่อประสานงานกับประชาชนจึงส่งผลต่อความสำเร็จในการดำเนินงานที่สำคัญ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมของพนักงานในองค์กร ย่อมส่งผลให้พนักงานมีค่านิยม และทัศนคติทางบวกต่อกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 3) ประชาชน การทำงานร่วมกับประชาชนควรยึดประชาชนเป็นหลักมากกว่าความสะดวกของหน่วยงาน พึงระลึกว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นงานอาสาสมัคร การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมต้องเข้าใจประชาชนในท้องถิ่น

⁵⁶ อนุจิตร ชินสาร, "นวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาคุชฎบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557).

โดยคำนึงถึงความน่าสนใจหรือความสำคัญของเรื่องที่ทำให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วม ความมีอิสระของประชาชนในการเข้าไปมีส่วนร่วม และความสามารถของประชาชน

ในงานดุษฎีนิพนธ์ของไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ (2551)⁵⁷ ได้ศึกษาเรื่องยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย สิ่งที่ไพบูลย์พยายามนำเสนอคือการศึกษาความสำคัญในการชี้ให้เห็นถึงกระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์เพื่อแสดงให้เห็นถึงความเชื่อมโยงระหว่างยุทธศาสตร์ของการพัฒนาและผลสัมฤทธิ์ และปัญหาอุปสรรคของการดำเนินงานที่มุ่งไปสู่ผลสัมฤทธิ์จากกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย โดยจะทำการศึกษาจากตัวอย่าง “ผลสัมฤทธิ์” ของการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่น และวิเคราะห์ให้เห็นถึง “กระบวนการ” กำหนดยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการศึกษากระบวนการกำหนดยุทธศาสตร์ที่นำไปสู่ผลสัมฤทธิ์ตัวอย่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนกระทั่งนำเสนอแบบแผนในการกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาที่มุ่งเน้นให้เกิดผลสัมฤทธิ์ได้ งานวิทยานิพนธ์ชิ้นนี้ได้ใช้วิธีวิทยาเชิงคุณภาพในลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) โดยคัดเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานการบริหารที่มีผลสัมฤทธิ์ที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนในท้องถิ่น จนได้รับรางวัลพระปกเกล้า จำนวน 5 กรณีศึกษา พบว่าปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จมีทั้งสิ้น 6 ปัจจัย ดังนี้

- 1) ผู้บริหาร กล่าวคือผู้บริหารของกรณีศึกษาทั้ง 5 แห่ง เป็นผู้นำที่มีลักษณะเปิดกว้างรับฟังความเห็นของผู้อื่น จะเห็นได้จากแม้ว่าผู้บริหารมีนโยบายที่ชัดเจนว่าจะดำเนินการไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่งแล้ว แต่ก็จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน กล่าวคือให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็น หรือตัดสินใจ นอกจากนี้ผู้บริหารยังเป็นผู้มีวิสัยทัศน์และมองการณ์ไกล
- 2) การมีส่วนร่วมของประชาชน จากกรณีศึกษาที่ใช้เป็นตัวอย่างพบว่าในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการสร้างการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน โดยผ่านกลไกการมีส่วนร่วมที่สำคัญ กรณีตัวอย่างเช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด ผ่านกลไกการประชุมประชาคม เป็นต้น
- 3) ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปในทิศทางที่ดี นอกจากนี้ยังร่วมกันดำเนินงานกันอีกด้วย
- 4) คุณลักษณะของผู้นำในการเปลี่ยนแปลง จากกรณีศึกษาที่ใช้เป็นตัวอย่างพบว่าผู้นำในการเปลี่ยนแปลงมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของคนในชุมชนที่จะต้องทำหน้าที่เปลี่ยนแปลงแนวความคิดของประชาชนในพื้นที่และนำไปสู่การปฏิบัติ

⁵⁷ ไพบูลย์ โพธิ์สุวรรณ, "ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญา ดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).

- 5) ความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน จากกรณีศึกษาที่ใช้เป็นตัวอย่าง พบว่าความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติเป็นปัจจัยที่นำยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับคัดเลือกมาเป็นกรณีศึกษามีได้มีวัสดุอุปกรณ์ หรือเทคโนโลยีที่อำนวยความสะดวก หรืองบประมาณเพื่อที่จะดำเนินการมากนัก ดังนั้นการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่จึงเป็นการดำเนินงานภายใต้ข้อจำกัดและที่สำคัญอีกประการคือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการดำเนินงานเชิงสังคมที่ต้องมีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน
- 6) สภาพสังคมที่ตื่นตัวและเสียสละ คนในสังคมที่ตื่นตัวเป็นปัจจัยที่พบในการดำเนินงานสู่ผลสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นกรณีศึกษา สังคมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อได้รับข้อมูลข่าวสารได้แสดงความตื่นตัวและมีความกระตือรือร้นที่จะร่วมดำเนินงานอย่างเสียสละ

ในส่วนผลงานของนักวิชาการต่างประเทศ ผู้วิจัยขอเริ่มจากผลงานของ Kimberly L. Nelson (2011)⁵⁸ และคณะได้พัฒนารูปแบบความสามารถในการสร้างสรรค์นวัตกรรมขึ้น จากกรอบทฤษฎีนวัตกรรมที่มีอยู่สนับสนุนความเห็นว่าการทำงานความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่นกับพนักงานการจัดการ ประกอบกับความเป็นผู้นำด้านการบริหารที่น่าเชื่อถือและเป็นประชาธิปไตย จะสร้างบรรยากาศขององค์กรที่เอื้อต่อความพยายามในการสร้างสรรค์นวัตกรรมมากขึ้น และการยอมรับนวัตกรรมที่ประสบความสำเร็จ ปัจจัยทั้งสามนี้ร่วมกันสร้างขีดความสามารถในการจัดการนวัตกรรมทั้งหมดของท้องถิ่นรัฐบาลได้สำเร็จ ซึ่งปัจจัยทั้งสามดังกล่าวมีรายละเอียดดังนี้

1) หน้าที่ของพนักงานท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่น (Council-Staff Functionality - CSF)

ถือเป็นองค์ประกอบแรกของความสามารถในการจัดการนวัตกรรม ซึ่งสามารถอธิบายได้ว่าเป็นการทำงานของเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นพนักงานท้องถิ่นประจำกับสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งและคุณภาพของความสัมพันธ์ที่ีระหว่างสภาสมาชิกและพนักงาน นักวิชาการด้านการบริหารภาครัฐมองว่าความสัมพันธ์ที่อำนวยความสะดวกและความร่วมมือระหว่างนายกเทศมนตรีสภาและพนักงานที่เป็นมืออาชีพที่จะสามารถช่วยกันแก้ปัญหาโดยรวมด้วยความรู้ความสามารถที่มีอยู่ให้ประสบความสำเร็จได้ แต่ในทางกลับกันหากความสัมพันธ์เป็นไปลักษณะมีความขัดแย้งกัน ก็จะส่งผลต่อความไว้นใจซึ่งกันและกันด้วย

2) การบริหารจัดการพนักงาน (Staff Team Management - TM)

องค์ประกอบที่สองของความสามารถในการจัดการนวัตกรรม ตัวแปรคือการบริหารจัดการพนักงาน ทั้งนี้การบริหารจัดการพนักงาน หมายถึงความสามารถของพนักงานในการทำงานเป็นทีมที่มีประสิทธิผล การวิจัยของ Kimberly L. Nelson และคณะนี้ แสดงให้เห็นว่าการจัดการ

⁵⁸ Kimberly L. Nelson and others.

ทีมงานที่มีคุณภาพสูงจะนำไปสู่การเพิ่มขึ้นความชอบธรรมต่อการตัดสินใจที่เป็นเอกฉันท์, การสื่อสารแบบเปิด และความไว้วางใจในหมู่พนักงานในระดับสูงด้วย

3) ความสามารถในการเป็นผู้นำ (Leadership Capacity - LC)

องค์ประกอบขั้นสุดท้ายของการจัดการนวัตกรรม คือความเป็นผู้นำที่มีความพยายามที่จะปลูกฝังการเป็นผู้นำแบบประชาธิปไตย การแบ่งปันอำนาจและความเป็นผู้นำระดับสูง การสร้างความน่าเชื่อถือจนนำไปสู่ความเป็นผู้นำที่มากขึ้น

และในรายงานประจำปีของธนาคารระหว่างประเทศเพื่อการพัฒนา (IBRD.) หรือธนาคารโลกในปี 2017⁵⁹ ได้กล่าวถึงการแพร่กระจายนวัตกรรมท้องถิ่นไว้ด้วยว่า นวัตกรรมทางการเมืองในท้องถิ่นจะประสบความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งได้จริงแต่ก็อาจไม่ได้รับการนำไปใช้ในระบบของรัฐบาลระดับชาติ แต่นวัตกรรมเหล่านี้ก็สามารถถ่ายทอดไปยังท้องถิ่นอื่นได้ สิ่งแวดล้อมทางการปกครองบางประการและความสัมพันธ์เชิงอำนาจจะช่วยส่งเสริมให้เกิดการแพร่หลายของนวัตกรรมการเมืองท้องถิ่น การเผยแพร่ผ่านการ “แสดงให้เห็น” นั้น ต้องการทั้งการแข่งขันระหว่างรัฐบาลท้องถิ่นแต่ละเขต และการหลั่งไหลของข่าวสารข้อมูลที่คล่องตัวพอสมควร เพื่อที่ชนชั้นนำและประชาชนจะได้รับข่าวสารนวัตกรรมท้องถิ่นอื่นได้ ธนาคารโลกได้ยกกรณีในประเทศบราซิลถึงการจัดการงบประมาณอย่างมีส่วนร่วม เริ่มใช้ในเขตปกครองระดับเทศบาลเพียงไม่กี่เขตทางตอนใต้ของประเทศ ก่อนจะแพร่หลายในหลายร้อยเขตในเวลาต่อมา อย่างไรก็ตาม จะเห็นได้ว่านวัตกรรมนี้จะกระจายไปตามสายสัมพันธ์แบบพรรคพวก ซึ่งแสดงให้เห็นความมีประสิทธิภาพของพรรคการเมืองในฐานะกลไกการด้านข่าวสารข้อมูล

การเผยแพร่อาจทำได้ง่ายขึ้นหากรัฐส่วนกลางมีการควบคุมที่เข้มแข็ง เช่นในประเทศจีน การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดการงบประมาณและเศรษฐกิจ แต่ผู้นำท้องถิ่นนั้นต้องรับอำนาจจากหน่วยปกครองในระดับที่สูงขึ้นไป ซึ่งทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ประสบความสำเร็จของท้องถิ่นอื่น ๆ เช่นเมื่อจังหวัดพบปัญหาในการควบคุมเงินเฟ้อในท้องถิ่นเมื่อเกิดการปฏิรูปโดยเน้นการตลาด (market-oriented reform) ในปลายทศวรรษ 1980 วิธีการที่มีประสิทธิผลมากกว่า เช่น มาตรการเน้นการตลาดที่ใช้โดยจัดหัดผู้นำการปฏิรูป เช่น ในมณฑลกว่างตุง (Guangdong) ทำให้วิธีการที่ประสบความสำเร็จน้อยกว่าอย่างนโยบายการควบคุมราคาจังหวัดที่อนุรักษ์นิยมอย่างจังหวัดเฮยหลงเจียง (Heilongjiang) ที่ตั้งอยู่ชายแดนไซบีเรียจึงตกไป

นอกจากนี้ธนาคารโลกยังมองว่า นวัตกรรมท้องถิ่นสามารถนำไปในการปฏิรูประดับประเทศผ่านกระบวนการเปลี่ยนผ่านทางเมือง เมื่อผู้นำท้องถิ่นซึ่งอาจจะเข้าไปในรัฐบาลในฐานะสมาชิกพรรคการเมืองหรือบุคคล ขณะการเลือกตั้งระดับชาติ แล้วนำการปกครองทิศทางใหม่ไปใช้ปกครองประเทศ ผู้นำการเมืองระดับท้องถิ่นมีแนวโน้มที่จะก้าวเข้าสู่การเมืองระดับชาติในระบบการปกครองแบบกระจายอำนาจซึ่งเปิดโอกาสให้ผู้นำการเมืองแสดงความสามารถ และศักยภาพในการปกครองระดับท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่นกรณีมารซิโอ มาครี (Mauricio Macri) ประธานาธิบดีอาเจนตินา นเรนทรา โมที (Narendra Modi) นายกรัฐมนตรีอินเดีย และ โจโค วิโดโด (Joko Widodo)

⁵⁹ World Bank, World Development Report 2017 : Governance and the Law.

ประธานาธิบดีอินโดนีเซีย ล้วนเป็นนักการเมืองที่แสดงศักยภาพในฐานะผู้ปกครองท้องถิ่นมาก่อนที่จะชนะการเลือกตั้งเป็นผู้นำประเทศ ประชาธิปไตยแบบกระจายอำนาจเปิดโอกาสให้พรรคการเมืองฝ่ายค้านได้รับการสนับสนุนจากท้องถิ่นหรือภูมิภาค จนสามารถคานอำนาจกับพรรครัฐบาลได้ ในอินเดีย พรรค BJP (Bharatiya Janata Party) ซึ่งสนับสนุนให้นายโมดี (Modi) ก้าวสู่ตำแหน่งนายกรัฐมนตรี คนปัจจุบัน ได้รับเสียงสนับสนุนมากขึ้นเรื่อย ๆ จากการชนะการเลือกตั้งระดับท้องถิ่นหลายครั้งก่อนจะชนะการเลือกตั้งระดับชาติ

อย่างไรก็ตามความพยายามในการสร้างสรรค์นวัตกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บังเกิดความสำเร็จ นอกจากระบบการทำงานที่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังอาจหมายถึงรวมถึงอาณาบริเวณของระบบการจัดการที่ประกอบไปด้วยความคิดสร้างสรรค์ที่คอยเป็นสิ่งเร้าให้เกิดนวัตกรรมต่าง ๆ ได้ อย่างแยบยลนั้น งานวิชาการของนักรัฐศาสตร์ Gerald T. Gabris และคณะ (2009)⁶⁰ แห่งมหาวิทยาลัยนอร์ทเทิร์นอิลลินอยส์ เรื่องการจัดการสำหรับนวัตกรรมในท้องถิ่น ได้ยืนยันที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานของทฤษฎีและหลักการที่ได้ร่วมกับคณาจารย์ในสาขาวิชาการบริหารงานท้องถิ่น มหาวิทยาลัยเดียวกัน มองว่ายุทธศาสตร์ที่ปรากฏว่ามีความสำคัญต่อการสร้างความสำเร็จในการสร้างสรรค์นวัตกรรมในท้องถิ่น คือการมีความสามารถของผู้นำ กล่าวคือเมื่อผู้นำมีบทบาท ทักษะ และพฤติกรรมที่สามารถสร้างความเชื่อถือ ศรัทธาแก่ผู้ตาม กอปรกับพยายามพัฒนาองค์กรไปสู่ความสำเร็จในระดับที่สูงด้วยความคิดใหม่ ๆ ทำให้พวกเขาเหล่านั้นยอมรับในความสามารถและวิสัยทัศน์สำหรับการแสวงหาโอกาสใหม่ ๆ และนวัตกรรมที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่น นั้นเอง

ทั้งนี้การบริหารจัดการกลุ่ม และการมีคณะกรรมการบริหารจัดการที่ดีย่อมเป็นอีกยุทธศาสตร์สำคัญต่อการเสริมสร้างพลังกำลังในการคิดสร้างสรรค์นวัตกรรมให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนท้องถิ่นด้วย

งานวิชาการที่สำคัญชิ้นหนึ่งของ วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2548)⁶¹ ที่ได้ศึกษาถึงนวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีมุมมองข้อสังเกตว่าผู้นำที่มีทักษะในการบริหารแบบมีอาชีพ มุ่งเน้นการบริหารงานที่คล่องตัว มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และให้ความสำคัญกับความต้องการของลูกค้าอย่างสูงสุด เมื่อบุคคลเหล่านี้เข้ามาบริหารงานในระดับท้องถิ่น ประสบการณ์ในอดีตอาจเป็นสิ่งผลักดันวิธีคิดและวิธีการทำงานที่มุ่งเน้นการบริหารที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาและการให้บริการที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ คุณลักษณะเช่นนี้จึงอาจกลายเป็นปัจจัยผลักดันให้เกิดการคิดริเริ่มนวัตกรรมในการทำงานใหม่ ๆ ได้ นอกจากนี้วีระศักดิ์ ฯ ได้ตั้งข้อสังเกตสำคัญถึงความสัมพันธ์ระหว่างภูมิหลังการประกอบอาชีพกับการเกิดขึ้นของนวัตกรรมท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น มิได้หมายความว่าต้องการที่จะสนับสนุนให้นักการเมืองท้องถิ่นเป็นผู้ที่มีภูมิหลังเป็นนักธุรกิจ หากแต่ได้แสดงให้เห็นถึงการพัฒนาศักยภาพของผู้บริหารท้องถิ่นสมควรจำกัดอยู่เพียงเฉพาะความรู้ในด้านกฎหมายหรือระเบียบปฏิบัติของทางราชการเท่านั้น หากควรส่งเสริมสร้างทักษะและการปรับเปลี่ยน

⁶⁰ Gerald T. Gabris and others. 2009. Managing for Innovation in Local Government: Three Core Strategic Factors. Government Finance Review, 25 (6): pp 22-8.

⁶¹ วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองให้สามารถบริหารจัดการแบบมีอาชีพได้ในขณะเดียวกัน เป็นนักบริหารที่ให้ความสำคัญกับการทำงานที่มีประสิทธิภาพ มุ่งเน้นการให้บริการแก่ประชาชนในชุมชน และมุ่งเน้นการทำงานในเชิงรุกที่ทันต่อสถานการณ์อยู่ตลอดเวลา นอกเหนือไปจากการปฏิบัติงานตามกฎระเบียบทางราชการเพียงอย่างเดียว สิ่งเหล่านี้หากมีการเตรียมการกำหนดเป็นนโยบายในการพัฒนาผู้บริหารท้องถิ่นโดยหน่วยงานที่รับผิดชอบอย่างชัดเจนและเป็นระบบ ย่อมมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานขององค์กร สามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้น

จากการค้นคว้า และทบทวนวรรณกรรมข้างต้น ผู้วิจัยสามารถสรุปถึงปัจจัยที่มีส่วนในการเกิดนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นแนวทางในการศึกษาความสำเร็จของนวัตกรรมได้ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 4 สรุปปัจจัยที่เกื้อหนุนในการสร้างนวัตกรรมจนประสบความสำเร็จ

ปัจจัย และเงื่อนไข	จรัส สุพรรณ มาลา (2548)	โกวิท พงษ์ งาม (2558)	อรทัย ก๊กผล และ คณะ (2552)	อนุจิตร ชินสาร (2557)	ไพบุลย์ โพธิ์ สุวรรณ (2551)	Kimberly และคณะ (2554)	IBRD. (2560)	Gerald และคณะ (2551)
1.นโยบาย รัฐบาล	X						X	
2.สภาวะทาง เศรษฐกิจ และ ชุมชน รวมไปถึง ปัจจัยชุมชน ท้องถิ่น	X	X			X			
3.คุณสมบัติผู้นำ ภาวะผู้นำ / ผู้นำ การเปลี่ยนแปลง / ผู้นำสร้าง ศรัทธา	X	X	X	X	X	X		X
4.สภาวะทาง การเมืองท้องถิ่น	X						X	
5.ปัจจัยภาคี เครือข่ายความ ร่วมมือจาก ภายนอก		X		X				
6.การมีส่วนร่วม ของประชาชน /		X	X	X	X			

ปัจจัย และเงื่อนไข	จรัส สุวรรณ มาลา (2548)	โกวิทย์ พวงงาม (2558)	อรทัย ก๊กผล แ ล ะ ค ณ ะ (2552)	อนุจิตร ชินสาร (2557)	ไพบุลย์ โพธิ์ สุวรรณ (2551)	Kimberly และคณะ (2554)	IBRD. (2560)	Gerald และคณะ (2551)
การมีจิตอาสา ของประชาชน								
7.การ บริหารงานเป็น ทีมของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายปฏิบัติ / คว าม ร ู้ ความสามารถ เจ้าหน้าที่		X	X	X	X	X		
8.วัฒนธรรม องค์กร				X				
9.ความสัมพันธ์ ระหว่างฝ่าย บริหารและฝ่าย นิติบัญญัติ (ฝ่าย สภาท้องถิ่น)					X	X		

กล่าวโดยสรุปจากการทบทวนวรรณกรรม บ่งชี้ว่ามีปัจจัยเป็นจำนวนมากที่คอยเกื้อหนุนในการบริหารจัดการให้เกิดนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนบังเกิดผลประสบความสำเร็จก่อเป็นโครงการที่สามารถนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน และหรือแก้ไขปัญหาภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสม การวิจัยในครั้งนี้จึงได้กำหนดกรอบปัจจัยสำหรับการศึกษาความสำเร็จของนวัตกรรมท้องถิ่นโดยชี้เฉพาะไปที่ด้านการป้องกันอาชญากรรมรวมไปถึงการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน โดยแบ่งเป็นกรอบปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ดังนี้

1. ปัจจัยภายใน

1.1 ปัจจัยด้านผู้บริหาร หรือผู้นำองค์กร

ในฐานะผู้นำองค์กรจำเป็นต้องมีวิสัยทัศน์และความเข้าใจ “ความเป็นนวัตกรรมท้องถิ่น” ที่สำคัญต้องมีลักษณะผู้นำการเปลี่ยนแปลง พร้อมปฏิบัติงานในเชิงรุกกับบริบทที่มีพลวัต นอกจากนี้ยังต้องมีอุดมการณ์ที่จะปฏิบัติหน้าที่เพื่อชุมชน และประชาชนอย่างแท้จริงในฐานะที่ขึ้นอาสาจากการเลือกตั้งของประชาชน

1.2 ปัจจัยด้านสมรรถนะความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ศักยภาพ หรือสมรรถนะ (competency) ของเจ้าหน้าที่ในฐานที่มีหน้าที่ใน

การขับเคลื่อนนโยบายจากผู้บริหารองค์กรมาสู่การปฏิบัติ จำเป็นที่จะต้องมีความรู้ และทักษะ ความชำนาญการเป็นพิเศษ ที่สำคัญจะต้องมีจิตใจที่แน่วแน่ในการพัฒนา ท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือมีเป้าหมายต่อการแก้ไขปัญหาเพื่อประชาชนอย่างเต็ม กำลังความสามารถ และทำงานกับกลุ่ม (ทีม) อย่างสมัคสมานสามัคคีเป็นน้ำหนึ่ง ใจเดียวกัน

1.3 ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาท้องถิ่น)

ฝ่ายบริหารท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และฝ่ายนิติบัญญัติ

(สมาชิกสภาท้องถิ่น) จะต้องมีความสัมพันธ์ที่พัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

กล่าวคือ มีเป้าหมายที่ชัดเจนได้แก่การแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่ง

ร่วมกันและร่วมกันกำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการร่วมกัน

เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในทางตรงข้ามก็จำเป็นที่จะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจกัน

ในลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกันตามหลักการประชาธิปไตย

เพื่อเป็นการลดการตีตราของภาคประชาสังคมภายนอกในประเด็นการร่วมกัน

ทุจริตคอร์รัปชัน

1.4 ปัจจัยด้านศักยภาพขององค์กร

กรณีองค์กรที่มีเครื่องมือ เครื่องมือที่ทันสมัยและมีระบบเครือข่ายที่สามารถใช้งานได้

ตลอดเวลาย่อมแสดงให้เห็นถึงศักยภาพต่อการให้บริการสาธารณะที่สนองตอบความ

ต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดได้อย่างสม่ำเสมอ

2. ปัจจัยภายนอก

2.1 ปัจจัยด้านความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายภายนอก

การสร้างเครือข่ายจากภาคส่วนภายนอกต่าง ๆ ถือเป็นปัจจัยที่เกื้อหนุนให้การบริหาร

นวัตกรรมประสบความสำเร็จ เครือข่ายในที่นี้ ได้แก่ ภาคธุรกิจเอกชน ภาควิชาการ

สถาบันการศึกษา องค์กรพัฒนาเอกชน รวมไปถึงภาคราชการอื่น ๆ ร่วมมือกันแก้ไข

ปัญหาภายในท้องถิ่น ความท้าทายรูปแบบใหม่ ๆ เพราะพลังความร่วมมือประชาชนใน

ท้องถิ่นจะเป็นพลังที่สามารถแก้ไขปัญหาได้ดีที่สุด

2.2 ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุนชุมชนท้องถิ่น

โดยการเข้ามามีส่วนร่วมให้มีความเข้มข้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา และการส่งเสริมการมี

ส่วนร่วมของประชาชนเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องส่งเสริมอย่างเป็น

รูปธรรม โดยอาศัยทุนทางสังคม ทุนทางชุมชนที่มีอยู่ต่อยอดนำมาปรับใช้ในการ

บริหารนวัตกรรมภายในท้องถิ่น

3. แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับอาชญากรรม

3.1 นิยามและความหมายของอาชญากรรม

ปัจจุบันบรรดานักวิชาการทั้งต่างประเทศและประเทศไทยที่สนใจศึกษาถึงขอบเขตสาเหตุของการกระทำความผิดของมนุษย์ และการควบคุมพฤติกรรมของผู้กระทำความผิดเหล่านั้น รวมไปถึงการตอบโต้ต่อกิจกรรมที่ถือเป็นภัยอันตรายของสังคม กระนั้นอาณาบริเวณของการศึกษาจึงเข้าไปเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดของเด็กและเยาวชน และเหยื่อผู้บังเอิญหรือเจตนาที่เข้าไปเกี่ยวข้องด้วย⁶² ทั้งนี้นักวิชาการเหล่านี้เรียกว่านักอาชญาวิทยา จึงทำให้เกิดมีผู้ให้คำนิยามอาชญากรรมไว้อย่างมากมายตามไปด้วยซึ่งโดยมากนั้นจะมีความหมายที่เป็นไปในทิศทางเดียวกันจะแตกต่างกันอยู่บ้างในรายละเอียดเท่านั้น นำมาซึ่งการทบทวนถึงแนวคิด ความหมาย ประเภทของอาชญากรรม องค์ประกอบต่าง ๆ ของผู้วิจัยจากบรรดานักอาชญาวิทยาที่ค่อนข้างร่วมสมัยอยู่พอสมควรเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปอยู่ตลอดเวลา ดังนี้

สุนนทิพย์ จิตสว่าง (ม.ป.ป.)⁶³ ได้ให้คำนิยามของอาชญากรรมไว้ในคำอธิบายประกอบ การสอนไว้ว่าอาชญากรรมหมายถึงพฤติกรรมที่มีการกระทำความผิดโดยผู้กระทำมีเจตนาในการกระทำดังกล่าว โดยเป็นการกระทำความผิดที่มีลักษณะร้ายแรง มีความรุนแรงและเป็นอันตรายต่อสังคม ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบจำนวนมากต่อสังคม อันเป็นการกระทำที่มีการละเมิดต่อกฎหมายบ้านเมือง ผู้กระทำผิดจะต้องได้รับโทษซึ่งไม่เป็นทางการจากสมาชิกในสังคม อาทิ การตำหนิติเตียน การไม่คบหาสมาคมด้วย และการได้รับโทษที่เป็นทางการจากข้อกำหนดของกฎหมายบ้านเมืองโดยผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษโดยผ่านกระบวนการยุติธรรมเป็นสำคัญ

สุดสงวน สุธีสร (2558)⁶⁴ อธิบายถึงอาชญากรรมว่าหมายถึงการกระทำที่ผิดกฎหมาย ก่อให้เกิดความสูญเสียทั้งชีวิต และทรัพย์สิน เป็นเรื่องที่น่ากลัวและร้ายแรง เป็นสิ่งที่ทุกคนไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้อง

อณณพ ชูบำรุง และอุนิษา เลิศโตมรสกุล (2555)⁶⁵ ได้ให้ความหมายถึงอาชญากรรมว่าที่จริงแล้วมีความหมายหลายประการขึ้นอยู่กับว่าจะอธิบายในแง่มุมใด แต่ทั้งนี้มุ่งเน้นไปที่พฤติกรรมที่เป็นอันตรายต่อบุคคลและสังคม จะต้องได้รับโทษตามที่กฎหมายบัญญัติ

กล่าวโดยสรุปอาชญากรรมจึงถือเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมประเภทหนึ่ง ที่มุ่งเน้นไปที่บุคคลมีพฤติกรรมที่มีลักษณะรุนแรง เป็นอันตราย ขัดต่อศีลธรรม หรือขนบธรรมเนียมประเพณีในสังคม และที่สำคัญต้องมีกฎหมายบัญญัติไว้ว่าเป็นความผิดอีกทั้งจะต้องมีบทกำหนดโทษไว้ด้วย

⁶² Larry J. Siegel, *Criminology : The Core, 5th Edition*, (USA: Cengage Learning, 2017). p 4.

⁶³ สุนนทิพย์ จิตสว่าง. เอกสารประกอบคำบรรยาย “อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.polsci.chula.ac.th/sumonthip/> [3 สิงหาคม 2561]

⁶⁴ สุดสงวน สุธีสร, *อาชญาวิทยา*, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ ฯ สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2558). หน้า 2.

⁶⁵ อณณพ ชูบำรุง อุนิษา เลิศโตมรสกุล, *อาชญากรรมและอาชญาวิทยา*, (กรุงเทพฯ ฯ โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555). หน้า 3.

3.2 ประเภทของอาชญากรรม

นักวิชาการด้านอาชญาวิทยาร่วมสมัย Larry J. Siegel (2017) แห่งมหาวิทยาลัยแมสซาชูเซตส์ โลเวลล์ (อ้างอิงงานของสุดสงวน สุธีสร, 2558) ได้แบ่งประเภทของอาชญากรรมโดยจัดเป็นกลุ่ม ได้ดังต่อไปนี้⁶⁶

- 1) อาชญากรรมรุนแรง (violent crimes) ตัวอย่างเช่น การฆ่า การข่มขืน ประทุษร้ายร่างกาย ชิงทรัพย์ อาชญากรรมที่เกิดจากความเกลียดชัง (hate crime) หรืออาชญากรรมที่เกิดจากความลำเอียง (bias crime) นอกจากนี้อาชญากรรมรุนแรงยังกำหนดให้อาชญากรรมที่เป็นผลมาจากความขัดแย้งทางการเมือง (political violence) อยู่ในประเภทนี้ด้วย เช่นการก่อการร้าย เกิดจากกลุ่มของคนที่อยู่คนละฝ่ายกับนักการเมืองหรือรัฐบาลใช้วิธีการรุนแรงกับคนบริสุทธิ์เพื่อให้รัฐบาลยอมตกลงกับเงื่อนไขที่ฝ่ายตนเสนอ เป็นต้น
- 2) อาชญากรรมที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน (property crimes) หรือการลักขโมย แบ่งเป็นอาชญากรรมครั้งคราว เป็นผู้กระทำความผิดโดยไม่มีการวางแผนไว้ก่อน และอาชญากรรมอาชีพ เป็นพวกที่มีทักษะในการกระทำความผิดสูง มีความชำนาญ
- 3) อาชญากรรมคอปกขาว อาชญากรรมองค์กร และอาชญากรรมเศรษฐกิจ (white collar crimes, organized crimes and economic crimes) ได้แก่การกระทำความผิดกฎหมาย หรือจรรยาบรรณ จริยธรรมในการทำงาน ขาดความรับผิดชอบต่อความศรัทธาของคนในสังคม กระทำโดยคนคนหนึ่งหรือเป็นกลุ่มองค์กรในขณะปฏิบัติหน้าที่ความรับผิดชอบของตน อาชญากรกลุ่มนี้จะเป็นบุคคลที่มีลักษณะสถานภาพทางสังคมสูง หรือได้รับการยกย่องนับถือจากสังคม
- 4) อาชญากรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม (public order crimes) สังคมได้กำหนดขอบเขตของพฤติกรรมที่ขัดแย้งต่อบรรทัดฐานของสังคม ขนบธรรมเนียม ค่านิยม ว่าเป็นพฤติกรรมอาชญากรรมที่ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคม หรืออาชญากรรมปราศจากเหยื่อหรืออาชญากรรมไร้เหยื่อ (victimless crimes) ได้แก่ การรักร่วมเพศ การเป็นโสเภณี การถ่ายภาพโป๊ หรือการใช้จ่ายเสพติด เป็นต้น

ในขณะที่งานวิชาการของสุมนทิพย์ จิตสว่าง (ม.ป.ป.) อัญญา ชูบำรุง และอุนิษา เลิศโตมรสกุล (2558) ได้แบ่งประเภทของอาชญากรรมที่มีลักษณะเหมือนกัน กล่าวคือจำแนกประเภทของอาชญากรรม 3 หลักใหญ่ด้วยกัน ดังนี้

- 1) หลักกฎหมาย การจำแนกประเภทอาชญากรรมโดยยึดหลักกฎหมายนี้ถือเป็นสิ่งที่เก่าแก่ที่สุด อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ลักษณะย่อย คือ
 - แบ่งโดยยึดความร้ายแรงของการลงโทษ
 - แบ่งโดยยึดบุคคลและทรัพย์สิน
 - แบ่งโดยยึดศีลธรรม

⁶⁶ สุดสงวน สุธีสร, อาชญาวิทยา, พิมพ์ครั้งที่ 2. หน้า 107.

แต่ทั้งนี้การจำแนกอาชญากรรมโดยยึดหลักกฎหมายนี้มีได้ชี้ให้ทราบสภาพแวดล้อมในการกระทำความผิด ขาดการพิจารณาถึงปัจจัยด้านสังคม ขาดการพิจารณาในแง่ความความชำนาญของตัวอาชญากร ไม่อาจเปรียบเทียบอาชญากรรมของแต่ละประเทศได้ เพราะมีระบบกฎหมายที่แตกต่างกัน ยิ่งกว่านั้นยังจะทำให้เข้าใจไปว่าได้อาชญากรรมทั้งหลายมาจากสาเหตุอันเดียวกัน หรือมีกระบวนการเกิดในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

- 2) หลักปัจเจกชน ได้รับอิทธิพลจากนักอาชญาวิทยาชาวอิตาลี คือ Lombroso ได้จำแนกประเภทอาชญากรรม ออกเป็น 6 ประเภท
 - อาชญากรโดยการเกิด
 - อาชญากรจิตผิดปกติ
 - อาชญากรค้นหา
 - อาชญากรตามโอกาส
 - อาชญากรติดนิสัย
 - อาชญากรตำหนามทางจิตใจ

การจำแนกประเภทของอาชญากรรมตามหลักปัจเจกชนมีประโยชน์น้อยต่อการแก้ไขฟื้นฟูอาชญากร เพราะขาดการกล่าวถึงปัจจัยทางสังคม นอกจากนี้ยังมีประโยชน์น้อยต่อการสร้างทฤษฎีทางสังคมวิทยาว่าด้วยพฤติกรรมของอาชญากร
- 3) หลักสังคม นักอาชญาวิทยาบางท่านถือว่าอาชญากรรมเป็นปรากฏการณ์ทางสังคมอย่างหนึ่ง ดังนั้นในการจำแนกอาชญากรรมจึงควรจำแนกโดยยึดหลักสิ่งแวดล้อมทางสังคมเป็นหลักใหญ่ จึงปรากฏนักอาชญาวิทยาร่วมสมัยได้จำแนกอาชญากรรมเป็น 4 ชนิดใหญ่ คือ
 - อาชญากรรมที่ถือปฏิบัติกันมานาน
 - อาชญากรรมจากงานอาชีพ
 - องค์การอาชญากรรม
 - อาชญากรรมไม่มีเหยื่อ

อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ง่ายต่อการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ได้แบ่งประเภทอาชญากรรมตามสำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (2560)⁶⁷ เป็น 2 ประเภท คือ

- 1) อาชญากรรมพื้นฐาน หมายถึง อาชญากรรมที่เกิดมาพร้อม ๆ กับมนุษยชาติ โดยเป็นอาชญากรรมที่ปรากฏอยู่ทั่วไปในสังคมเกี่ยวข้องกับกระทำความผิดต่อทรัพย์สิน ร่างกาย และชีวิตของผู้อื่น เช่น การลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ฆังทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ทาร้ายร่างกาย และฆ่าผู้อื่น เป็นต้น

⁶⁷ สำนักงานกิจการยุติธรรม. กรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ. [ออนไลน์] 2560. แหล่งที่มา: <http://www.oja.go.th/TH/wp-content/uploads/2018/07/cpframe.pdf/> [3 สิงหาคม 2561]

นอกจากนี้ อาชญากรรมพื้นฐานยังอาจแยกย่อยลงไปได้อีกคือ อาชญากรรมพื้นฐานที่ไม่ใช่กำลังรุนแรงและอาชญากรรมพื้นฐานที่ใช้กำลังรุนแรง

2) อาชญากรรมพิเศษ หมายถึง อาชญากรรมที่มีลักษณะแตกต่างไปจากอาชญากรรมพื้นฐาน ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น อาชญากรรมประเภทนี้มีการพัฒนารูปแบบที่ซับซ้อนและมีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อความมั่นคง สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศในระดับมหภาค ซึ่งจำเป็นต้องมีแนวทางและวิธีการในการป้องกันและปราบปรามเป็นพิเศษ เช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและพาณิชย์ อาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ ปัญหาการก่อการร้าย ปัญหาการค้ามนุษย์และปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

ทั้งนี้ในงานวิจัยนี้จะมุ่งเน้นการป้องกันอาชญากรรมพื้นฐานเป็นหลัก เนื่องจากอาชญากรรมพื้นฐานเป็นอาชญากรรมที่เกิดขึ้นได้ในชีวิตประจำวัน ส่งผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการวิจัยนี้เป็นการวิจัยที่มุ่งไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

3.3 องค์ประกอบในการเกิดอาชญากรรม

ทฤษฎีที่สามารถอธิบายการเกิดอาชญากรรมได้ชัดเจน ได้แก่ ทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม (Crime Triangle Theory) เป็นแนวคิดที่อธิบายถึงสาเหตุหรือองค์ประกอบของการเกิดอาชญากรรม ประกอบด้วยด้านต่าง ๆ ของสามเหลี่ยม 3 ด้าน คือ 1). ผู้กระทำผิด/คนร้าย (Offender) หมายถึง ผู้ที่มีความต้องการ (Desire) จะก่อเหตุหรือลงมือกระทำความผิด 2). เหยื่อ (Victim)/เป้าหมาย (Target) หมายถึง บุคคล สถานที่ หรือวัตถุสิ่งของ ที่ผู้กระทำผิดหรือคนร้าย มุ่งหมายกระทำต่อ หรือเป็นเป้าหมายที่ต้องการ และ 3). โอกาส (Opportunity) หมายถึง ช่วงเวลา (Time) และสถานที่ (Place) ที่เหมาะสมที่ผู้กระทำผิดหรือคนร้าย มีความสามารถจะลงมือกระทำความผิดหรือก่ออาชญากรรม ปรากฏตามแผนภาพสามเหลี่ยมอาชญากรรม ดังนี้

แผนภาพ 1 รูปแบบของทฤษฎีสามเหลี่ยมอาชญากรรม (Crime Triangle Theory)



ที่มา : Oxford Research Encyclopedias, 2003

เมื่อเหตุการณ์หรือสถานการณ์ครบองค์ประกอบทั้ง 3 ด้าน ดังกล่าวข้างต้น จะทำให้เกิดอาชญากรรมขึ้น ทฤษฎีดังกล่าวได้เสนอแนวคิดในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม หรือการป้องกันไม่ให้เกิดอาชญากรรม โดยต้องพยายามทำอย่างไรก็ตามที่จะให้องค์ประกอบของสามเหลี่ยมอาชญากรรม ด้านใดด้านหนึ่งหายไป ก็จะทำให้อาชญากรรมไม่เกิดขึ้น ดังนั้นในการปฏิบัติงานของแต่ละพื้นที่ จึงต้องพยายามทำให้องค์ประกอบเกิดการเกิดอาชญากรรม ด้านใดด้านหนึ่งของสามเหลี่ยมหายไป โดยมีวิธีการในการดำเนินการ ดังต่อไปนี้คือ]

1). ด้านผู้กระทำผิดหรือคนร้าย (Offender)

ต้องพยายามลดหรือควบคุมจำนวนผู้กระทำความผิดหรือคนร้ายในพื้นที่ที่รับผิดชอบ โดยมุ่งเน้นใช้ทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย (Law Enforcement Theory) เช่น การเฝ้าระวังบุคคลพันโทษที่เข้ามาอยู่ในพื้นที่ การกำหนดมาตรการควบคุมแหล่งอบายมุขหรือสถานบริการที่จะเป็นแหล่งเพาะอาชญากรรม การระดมกวาดล้างอาชญากรรมอย่างสม่ำเสมอ การจับกุมผู้กระทำความผิดตามหมายจับ การสืบสวนหาข่าวเกี่ยวกับแหล่งซ่องสุมของผู้กระทำความผิดหรือคนร้าย มาตรการตีวงสุรา การปิดล้อมตรวจค้น การไปประจักษ์เหตุอย่างรวดเร็วของสายตรวจ เพื่อให้สามารถจับกุมผู้กระทำความผิดหรือคนร้ายได้อย่างทันท่วงที รวมทั้งการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อร่วมกันแก้ไขปัญหาอาชญากรรม ยาเสพติดให้โทษ และปัญหาการว่างงาน เป็นต้น

2). ด้านเหยื่อ (Victim)/เป้าหมาย (Target)

ผู้เสียหาย หรือเหยื่อ หรือประชาชนทั่วไป ต้องรู้จักการป้องกันตนเอง ครอบคร้ว และชุมชน หรือสังคม ตำรวจจะต้องยื่นมือเข้าไปช่วยเหลือประชาชนในพื้นที่ โดยมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้

ข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในการป้องกันอาชญากรรม หรือไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม เช่น การแต่งตัว การใส่เครื่องประดับหรือของที่มีค่า การหลอกลวงของคนร้ายในลักษณะต่างๆ โดยอาจจะจัดเป็นโครงการตำรวจเตือนภัย โครงการตรวจเยี่ยมประชาชน(Knock Door) หรือโครงการครู D.A.R.E เป็นต้น

3). ด้านโอกาส (Opportunity)

โอกาสที่ผู้กระทำความผิดหรือคนร้ายจะลงมือก่ออาชญากรรมนั้นจะต้องอาศัย เวลาและสถานที่ที่เหมาะสมในการก่อเหตุ จึงต้องพยายามหาวิธีการเพื่อที่จะตัดช่องโอกาสของคนร้ายดังกล่าว โดยแยกออกเป็น

3.1) เวลา ต้องพยายามตัดช่องโอกาสในเรื่องเวลาที่จะเกิดเหตุ โดยมุ่งเน้นการปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจสายตรวจ (Show off Force) การตั้งจุดตรวจค้น เป็นต้น

3.2) สถานที่ สำหรับเรื่องการตัดช่องโอกาสในเรื่องสถานที่นั้น สามารถกระทำได้หลายวิธีและมีทฤษฎีที่เกี่ยวข้องมากมาย เช่น ทฤษฎีการควบคุมอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Crime Control Through Environmental Design) เป็นวิธีการปรับสภาพแวดล้อมและใช้ประโยชน์สภาพแวดล้อม ในการลดโอกาสการก่ออาชญากรรม เช่น การสร้างรั้วหรือสิ่งกีดขวางมิให้ผู้กระทำความผิดเข้าถึงบริเวณสิ่งของ หรือบุคคล โดยเพิ่มความเสี่ยงที่คนร้ายจะถูกตรวจพบหรือถูกจับกุมมากยิ่งขึ้น หรือการจัดระเบียบพื้นที่ที่มีแนวโน้มจะเกิดอาชญากรรม (พื้นที่เสี่ยง) ตามหลักทฤษฎีหน้าต่างแตก (Broken Windows Theory) โดยจะต้องรีบเข้าไปดำเนินการแก้ไขปัญหาก่อนที่จะเกิดอาชญากรรมในพื้นที่ดังกล่าว การจัดการพื้นที่ให้ปลอดภัยตาม โครงการพื้นที่ปลอดภัย (Safety Zone) หรือโครงการเพื่อนบ้านเตือนภัย (Neighborhood Watch) รวมตลอดถึงการเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือเครื่องใช้ทางด้านเทคโนโลยีใหม่ ๆ เช่น กล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) การใช้สัญญาณเตือนภัย ทั้งนี้ตำรวจจะต้องเข้าไปจัดการ ให้มีการประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชนและชุมชนเพื่อร่วมมือกันแก้ไขปัญหาก่ออาชญากรรม ตามโครงการตำรวจผู้รับใช้ชุมชน (Community Policing) โดยมุ่งเน้นการสร้างชุมชนเข้มแข็งเพื่อให้ชุมชนสามารถดูแลตัวเองได้อย่างยั่งยืนตลอดไป⁶⁸

ดังนั้นจึงเป็นที่มาของความจำเป็นในการป้องกันอาชญากรรมเพื่อเป็นการลดช่องโอกาสโดยมุ่งเน้นที่จะทำให้เป้าหมายของการกระทำความผิดหมดไปหรือยากต่อการเข้าถึง หรือทำให้เป้าหมายลดความสำคัญหรือความน่าดึงดูดใจลงซึ่งหากกระทำความผิดกระทำในสภาพที่โอกาสไม่เอื้ออำนวยนั้นเท่ากับเป็นการเสี่ยงต่อการสัมฤทธิ์ของการกระทำ แต่จะมีโอกาสสูงในการถูกจับได้และถูกลงโทษ

⁶⁸ สันตฤกษ์ บัญช่วย และ จตุพร ธีราภรณ์. 2561. การป้องกันการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน : กรณีศึกษาโครงการจิตอาสา “เราทำความดี ด้วยหัวใจ” ชุมชนรอบวัดประยุรวงศาวาสวรวิหาร. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 11 (มกราคม – มิถุนายน 2561): หน้า 27-55.

3.4 การเชื่อมโยงอาชญากรรมกับนโยบายสาธารณะ

แนวคิดอาชญากรรมที่สามารถนำไปสู่การออกนโยบายสาธารณะนั้น ในตำราชิ้นสำคัญของ Jame Q. Wilson (2011)⁶⁹ ศาสตราจารย์แห่งมหาวิทยาลัยแคลิฟอร์เนีย ลอสแอนเจลิส ได้เสนอสองชุดคำถามที่ยิ่งใหญ่เกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรม ได้แก่ 1) ทำไมผู้คนจึงมีความแตกต่างกันของอัตราการกระทำความผิด หรือการฝ่าฝืนกฎหมาย (ก่ออาชญากรรม) และ 2) เหตุใดอัตราการเกิดขึ้นของอาชญากรรมในสังคมจึงไม่คงที่ กล่าวคือมีอัตราขึ้น ๆ ลง ๆ อยู่เสมอ กระนั้นแล้ว Jame Q. Wilson มองว่าการเติบโตของอัตราการเกิดอาชญากรรมในขณะที่ปัญหาดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาร้ายแรงต่อประเทศก็จริงแต่อย่างน้อยมีข้อดีอยู่บ้าง กล่าวคือมันนำไปสู่การศึกษาของอาชญากรรมกลุ่มใหม่ซึ่งมีขนาดใหญ่ขึ้นของบรรดานักวิชาการ ซึ่งแน่นอนว่าบางคนมีพื้นฐานทางด้านอาชญาวิทยาโดยตรงแต่ก็เริ่มมีนักวิชาการที่มีภูมิหลังทางด้านเศรษฐศาสตร์, การวิจัยด้านปฏิบัติการ, มานุษยวิทยา หรือแม้กระทั่งรัฐศาสตร์การเมือง เป็นต้น เริ่มให้ความสนใจต่อการศึกษารูปแบบบูรณาการมากขึ้นเพื่อแสวงหาคำตอบจากชุดคำถามข้างต้น สอดคล้องกับสิ่งที่สมนทิพย์ จิตสว่าง นำเสนอไว้ในเอกสารประกอบการสอนอาชญาวิทยาว่าปัจจุบันการศึกษาอาชญากรรมมีสถานภาพเป็นสหวิทยาการ เนื่องจากเป็นการศึกษาถึงสาเหตุในการกระทำความผิดของคน โดยใช้ความรู้จากศาสตร์สาขาต่าง ๆ มาใช้ในการอธิบายการกระทำของคน⁷⁰ นั่นเอง

อย่างไรก็ตามแนวคิดหรือทฤษฎีที่ดีนั้นจำเป็นต้องมีประโยชน์หรือเอื้ออำนวยให้นำไปใช้ประโยชน์ได้จริง ซึ่งเป็นผลให้ผู้กำหนดนโยบายมีทิศทาง หรือแนวทางที่ชัดเจนในการวางแผนอย่างมีระบบโดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมที่นับวันจะมีความซับซ้อนมากขึ้นกว่าในอดีต Jame Q. Wilson (2011)⁷¹ ได้ยกตัวอย่างเกี่ยวกับปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในสหรัฐอเมริกา ที่นับวันจะมีความผันผวนอย่างมาก โดยในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมาเช่นเดียวกับแนวทางนโยบายที่จะจัดการกับปัญหาอาชญากรรม ในช่วงเวลานั้นนักอาชญาวิทยาและนักวิชาการคนอื่น ๆ ได้มีบทบาทอย่างมากต่อการช่วยให้เกิดการควบคุมอาชญากรรม อาทิ การกักขัง การป้องกันยาเสพติด การรักษาและการควบคุมอาชญากรรมอื่น ๆ มากมาย ในตำราชิ้นนี้กว่า 20 บทได้อาศัยความเข้มงวดอย่างยิ่งในระเบียบวิธีการของการศึกษาพร้อมกับได้ระบุวาทะนโยบายและโครงการใดที่คณะผู้วิจัยเป็นผู้แนะนำและบ่งชี้ไปยังนโยบายที่ใช้ในขณะนี้ อย่างไรก็ตาม ประเด็นการให้ความสนใจไปที่เรื่องนโยบายสาธารณะนี้ตำราทางด้านอาชญาวิทยาของ พรชัย ชันดี และคณะ (2558)⁷² ก็ให้ความสำคัญเช่นกัน โดยเน้นว่าแนวคิดหรือทฤษฎีจะต้องสามารถนำไปประยุกต์ในทางปฏิบัติได้ กระนั้นการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของภาครัฐนั้นจะมององค์ประกอบที่สำคัญ อาทิ การเมือง สังคม หรือระบบราชการเอง หากทุกประเด็นมีความสอดคล้องกันกับสมมติฐานของแนวคิด ทฤษฎีก็จะนำไปประยุกต์ใช้ได้

⁶⁹ Jame Q. Wilson and Joan Petersilia, *Crime and Public Policy*, (New York: Oxford University Press, 2011). p 619.

⁷⁰ สมนทิพย์ จิตสว่าง. เอกสารประกอบการบรรยายวิชาอาชญาวิทยาและทัณฑ์วิทยา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.polsci.chula.ac.th/sumonthip/ [22 ตุลาคม 2560]

⁷¹ Jame Q. Wilson and Joan Petersilia.

⁷² พรชัย ชันดีและคณะ, *ทฤษฎีอาชญาวิทยา : หลักการ งานวิจัย และนโยบายประยุกต์*. หน้า 29.

ในทางตรงกันข้ามหากสถานการณ์ไม่เหมาะสมหรือเอื้ออำนวย ถึงแม้จะเป็นแนวคิดที่ดีก็ไม่มีโอกาสนำไปประยุกต์ใช้ได้ร่วมกับผู้กำหนดนโยบาย

4. แนวคิดการป้องกันอาชญากรรม

แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมนับว่าเป็นทฤษฎีทางอาชญาวิทยาที่ได้รับการพัฒนาจากแนวคิดสำนักคลาสสิก ซึ่งได้รับความสนใจจากนักอาชญาวิทยาร่วมสมัยอีกครั้งหนึ่ง สืบเนื่องจากการมีผลงานวิจัยที่อาศัยสมมติฐานนี้และทดสอบแนวคิดทฤษฎีเป็นจำนวนมากทั้งในยุโรปและสหรัฐอเมริกา ซึ่งสามารถอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในสังคมได้จริง หลักการและแนวคิดที่เกี่ยวข้องที่ใช้ในงานวิจัยนี้ จึงเลือกใช้คำนิยามและแนวคิดที่ถูกรวบรวมจากองค์การโลบบาลอย่าง องค์การสหประชาชาติ ที่ให้ความสำคัญต่อประเด็นนี้เป็นอย่างมาก ผ่านหน่วยงานย่อยที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง คือ สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ (the United Nations Office on Drugs and Crime - UNDOC.) ดังต่อไปนี้

4.1 หลักการและคุณประโยชน์

มีหลักฐานชัดเจนว่าการป้องกันอาชญากรรมที่วางแผนกลยุทธ์ไว้อย่างดีไม่เพียงแต่ป้องกันอาชญากรรมและการตกเป็นเหยื่อเท่านั้น แต่ยังช่วยส่งเสริมความปลอดภัยของชุมชนและนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศด้วย ในรายงานการประชุมสหประชาชาติว่าด้วยการป้องกันอาชญากรรมและความยุติทางอาญา สมัยที่ 11 ในปี ค.ศ. 2005⁷³ ที่เน้นประเด็นไปที่ยุทธศาสตร์และแนวทางในการปฏิบัติที่ดีที่สุดต่อการป้องกันปัญหาอาชญากรรมโดยมุ่งเน้นที่ชุมชนเขตเมืองและความเสี่ยงของวัยรุ่น นั้น แนวทางในการประชุมตระหนักได้ว่าอาชญากรรมมีหลายสาเหตุและการป้องกันที่จำเป็นต้องอาศัยกลยุทธ์ที่มีการวางแผนอย่างดีซึ่งจะสามารถเข้าถึงสาเหตุเหล่านี้ผ่านการแทรกแซงด้วยปัจจัยต่าง ๆ ได้ นอกจากนี้ยังมีประสบการณ์อีกมากมายในการป้องกันอาชญากรรมที่เกิดขึ้นด้วยการออกแบบสิ่งแวดล้อมและการวางผังเมืองก็ถือเป็นสิ่งสำคัญโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น รวมทั้งการออกแบบโครงการป้องกันอาชญากรรม กลยุทธ์การป้องกันอาชญากรรมที่วางแผนไว้อย่างดี ได้แก่

- 1) มาตรการป้องกันอาชญากรรมทางสังคมที่เกี่ยวกับสังคมเศรษฐกิจการศึกษาและสุขภาพปัญหาการกำหนดเป้าหมายพื้นที่ใกล้เคียงครอบครัวและเด็กและเยาวชนที่มีความเสี่ยง
- 2) การปรับปรุงเครือข่ายชุมชนและสภาพแวดล้อมและการเสริมสร้างความเข้มแข็งความสามารถของชุมชน
- 3) การลดโอกาสในการเกิดอาชญากรรมผ่านการออกแบบตามสถานการณ์และสิ่งแวดล้อม
- 4) ป้องกันการกระทำผิดซ้ำโดยการส่งเสริมการกลับคืนสู่สังคมของผู้กระทำความผิด

⁷³ Margaret Shaw and Kathryn Travers, Proceedings of the Workshop Held at the 11th Un Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, In Workshop Background Paper Bangkok.

ทั้งนี้วิธีการป้องกันอาชญากรรมนี้เป็นวิวัฒนาการในการทำความเข้าใจวิธีการป้องกันความรุนแรงในเมืองซึ่งถูกมองว่าเป็นเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายได้รับการยอมรับในขณะนี้ว่าเป็นประเด็นทางสังคม, สาธารณสุขและประเด็นการกำกับดูแลกิจการที่ดีซึ่งสามารถจัดการได้ในเชิงรุก คำถามว่าอะไรคือจุดสำคัญของการเกิดการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพคือบทบาทสำคัญของเมืองและรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งได้รับการชี้แนะและการสนับสนุนจากรัฐบาลแห่งชาติที่เข้มแข็ง ความมุ่งมั่นและความเป็นผู้นำของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

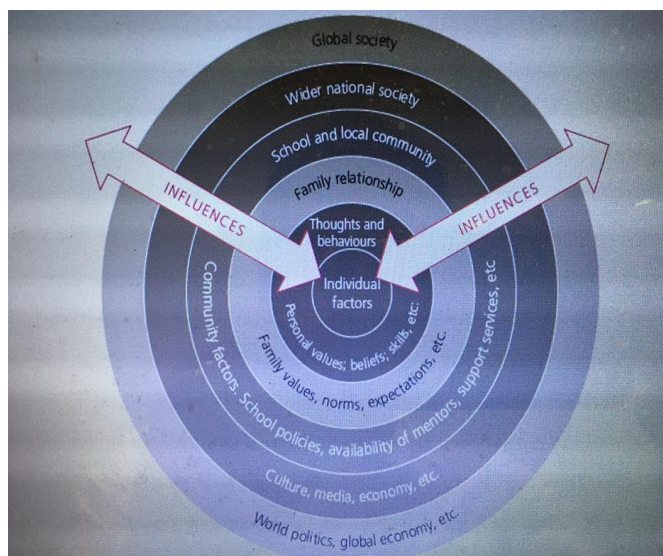
นอกจากนี้ที่ประชุมยังได้เสนอหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ ดังนี้

- 1) รัฐบาลทุกระดับควรมีบทบาทเป็นผู้นำ
- 2) การป้องกันอาชญากรรมควรได้รับการบูรณาการด้วยวิธีการเชื่อมโยงไปสู่สังคมทั้งปวงและนโยบายและโปรแกรมทางเศรษฐกิจรวมถึงการจ้างงาน, การศึกษา, สุขภาพ, ที่อยู่อาศัยและการวางแผนบริการสังคม
- 3) ควรมีการสร้างกลวิธีในการเป็นพันธมิตรระหว่างสถาบันของรัฐและกระทรวง ชุมชนและองค์กรเอกชน, ภาคธุรกิจและภาคประชาสังคม
- 4) ต้องมีเงินทุนเพียงพอและทรัพยากรอื่น ๆ รวมถึงความรับผิดชอบที่ชัดเจนการดำเนินการและความยั่งยืนของกลยุทธ์
- 5) กลยุทธ์ควรขึ้นอยู่กับความรู้เกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดอาชญากรรมและการปฏิบัติที่มีประสิทธิภาพ
- 6) การริเริ่มการป้องกันอาชญากรรมทั้งหมดต้องเคารพสิทธิมนุษยชนและหลักนิติรัฐ
- 7) ต้องมีการเชื่อมโยงระหว่างการจัดระเบียบในระดับท้องถิ่นและระดับอาชญากรรมนานาชาติ
- 8) กลยุทธ์การป้องกันอาชญากรรมควรคำนึงถึงความต้องการที่แตกต่างกันของชายและหญิงและสมาชิกที่เปราะบางที่สุดในสังคม

ในคู่มือแนวทางการป้องกันอาชญากรรม (2010)⁷⁴ซึ่งพัฒนาจากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ โดยสำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ ได้สรุปสาเหตุและปัจจัยเสี่ยง (risk factors) ที่มีอิทธิพลต่อการก่ออาชญากรรมและความรุนแรง ทั้งนี้ได้รวบรวมจากแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของโลกร่วมสมัยที่ส่งผลกระทบต่อสังคม เศรษฐกิจ ของภูมิภาคและประเทศ ปัจจัยที่มีผลต่อแต่ละประเทศและสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นและชุมชน รวมไปถึงผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับครอบครัวและคนใกล้ชิด ดังแผนภาพ ต่อไปนี้

⁷⁴ United Nations, Handbook on the Crime Prevention Guidelines : Criminal Justice Handbook Series, (New York: United Nations, 2010).

แผนภาพ 2 ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความเสี่ยงในการก่อให้เกิดอาชญากรรมและความรุนแรง



ที่มา : Ann Masten and Jenifer Powell อ้างถึงในคู่มือการป้องกันอาชญากรรม สำนักงานป้องกันยาเสพติดและปราบปรามอาชญากรรมแห่งสหประชาชาติ, 2010.

ในขณะที่เอกสารออนไลน์ของกองบังคับการปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้ให้ความหมายของการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม หมายถึง การใช้มาตรการและวิธีการต่าง ๆ ที่จะไม่ให้เกิดอาชญากรรมขึ้นโดยอาจจำแนกได้ดังนี้ คือ การกำจัดต้นเหตุการณ์ ขจัดความปรารถนาที่จะกระทำความผิด และการขจัดช่องโอกาสที่จะกระทำความผิด ซึ่งทั้งหมดนี้ถือเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่รัฐบาล เอกชนและประชาชนในการร่วมมือกัน ซึ่งถือว่าเป็นงานในหน้าที่ของตำรวจที่สำคัญที่สุดรวมตลอดจนถึงการใช้มาตรการต่าง ๆ ระวังเหตุการณ์การกระทำความผิด การจับกุมควบคุมอาชญากรเพื่อป้องกันอาชญากรรมย้อนกลับมากระทำความผิดอีก และการลงโทษอาชญากร เพื่อทำให้เกิดความเช็ดหลาบ ทั้งยังเป็นเครื่องเตือนใจแก่ผู้ที่จะคิดจะประกอบอาชญากรรม อีกประการหนึ่งด้วย โดยอาจจะเป็นการป้องกันและระงับเหตุในการเกิดอาชญากรรม และ/หรือเป็นการสืบสวนปราบปรามติดตามจับกุมภายหลังจากการเกิดเหตุแล้ว การป้องกันปราบปรามอาชญากรรมด้วยการแสวงหาความร่วมมือจากประชาชน⁷⁵

อย่างไรก็ตาม สุดสงวน สุธีสร (2558) ได้สรุปถึงการป้องกันอาชญากรรมไว้ว่าเป็นการควบคุมอาชญากรรมโดยตรง ซึ่งการควบคุมโดยตรงประกอบไปด้วยการใช้มาตรการของการลดช่องทางหรือโอกาสในการกระทำความผิด ส่วนการลดอาชญากรรมเป็นการควบคุมอาชญากรรมโดยอ้อม มาตรการที่ใช้จึงเป็นการอบรมวิชาชีพ การให้การศึกษา การจำคุก การคุมประพฤติ เป็น

⁷⁵ กองบังคับการปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. บทที่ 2 การป้องกันปัญหาอาชญากรรม. [ออนไลน์] 2548. แหล่งที่มา: http://csd.go.th/Dimensions_csd/Chapter%2005.pdf/ [30 ตุลาคม 2560]

ต้น ทำให้ในปัจจุบันรูปแบบการควบคุมอาชญากรรมนิยมใช้วิธีการควบคุมโดยอ้อม กล่าวคือเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นแล้วก็จะนำวิธีการควบคุมอาชญากรรมโดยตรงมาใช้ซึ่งเป็นการใช้มาตรการในการควบคุมหลังจากที่เกิดการกระทำความผิดแล้ว เท่ากับเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น และไม่มีทางรู้ว่าอาชญากรรมและผู้กระทำความผิดจะไม่หวนมากระทำความผิดซ้ำอีกหรือไม่ ในขณะที่เดียวกันการควบคุมโดยอ้อมเป็นการควบคุมก่อนที่อาชญากรรมจะเกิดเป็นการควบคุมเพื่อไม่ให้คนคิดที่จะทำความผิด จึงเป็นการสร้างความเชื่อมั่นได้ว่าวิธีการนี้จะทำให้อาชญากรรมไม่เกิดขึ้นในสังคมเพราะเป็นมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการเตรียมความพร้อมในการดำรงชีวิตตามปกติให้แก่คนในสังคม⁷⁶

4.2 ทฤษฎีเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม

นักวิชาการทางด้านอาชญาวิทยา ได้สรุปว่าทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรม จะประกอบไปด้วยแนวทางที่สำคัญ ดังนี้

4.2.1 ทฤษฎีบังคับใช้กฎหมาย (Law enforcement theory)

มีหลักการ คือ การใช้เจ้าหน้าที่ตำรวจในเครื่องแบบออกตรวจท้องที่ มีการจัดสายตรวจแบบต่าง ๆ และเขตตรวจ เน้นการปรากฏตัวของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อลดช่องโอกาสในการกระทำความผิดของคนร้าย หรืออาชญากร มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพเครื่องมือเครื่องใช้พัฒนาเทคโนโลยีใหม่ ๆ ในการตรวจท้องที่ และหากมีเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้น ต้องรีบสืบสวนจับกุมให้ได้อย่างรวดเร็ว ต้องไม่ให้เป็นที่เยี่ยงอย่างและคนร้ายไม่กล้ากระทำความผิด ซึ่งแนวทางนี้ถือเป็นการดำเนินการลดปัญหาอาชญากรรมโดยเจ้าหน้าที่ตำรวจเท่านั้น บุคคลหรือหน่วยงานอื่น ๆ หรือแม้กระทั่งคนในชุมชนเอง เป็นเพียงผู้ช่วยให้ข้อมูลหรือมีส่วนร่วมตามที่เจ้าหน้าที่ตำรวจต้องการเท่านั้น

4.2.2 ทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม (Crime Prevention Through Environment Design – CPTED)

ในตำราการป้องกันอาชญากรรมจากสภาพแวดล้อม ของนักวิชาการและศาสตราจารย์ด้านอาชญาวิทยาคนสำคัญ C. Ray Jeffery (1977)⁷⁷ แห่งมหาวิทยาลัยรัฐฟลอริดา ผู้ซึ่งพัฒนาแนวคิดนวัตกรรมและมีมุมมองที่เป็นเอกลักษณ์ของตนเองโดยมองว่าปัจจัยด้านสิ่งแวดล้อมจะเป็นตัวกระตุ้นให้เกิดอาชญากรรมมากหรือน้อย ในงานชิ้นนี้ มีแนวคิดพื้นฐานมุ่งไปที่การระบุเงื่อนไขทางกายภาพและสังคมสภาพแวดล้อมที่ก่อให้เกิดโอกาสหรือก่อให้เกิดอาชญากรรมและการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเหล่านั้นเพื่อไม่ให้เกิดอาชญากรรม ใด ๆ ฉะนั้นใจความสำคัญของแนวคิดนี้จึงอยู่ที่ว่าอาชญากรรมสามารถยับยั้งโดยคุณสมบัติของสภาพแวดล้อมทางกายภาพ กระนั้นแล้วสิ่งต่าง ๆ เช่นอาคารและคุณสมบัติทางกายภาพอื่น ๆ ของสภาพแวดล้อมที่มีลักษณะถาวร เป็นผลให้

⁷⁶ สุดสงวน สุธีสร, อาชญาวิทยา.

⁷⁷ C. Ray Jeffery, *Crime Prevention through Environmental Design*, (Beverly Hills: Sage Publications Inc., 1977).

CPTED สามารถสร้างผลกระทบต่ออาชญากรรมและการรับรู้ความเสี่ยงต่อการเกิดอาชญากรรมทั้งสิ้น ปัจจุบันหน่วยงานตำรวจของหลายประเทศได้นำทฤษฎีการป้องกันมาใช้ในการออกแบบสภาพแวดล้อม ประยุกต์ใช้เพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรม โดยจัดทำเป็นคู่มือประชาชนเสนอแนวทางในการจัดสภาพของอาคารสถานที่ หรือที่พักอาศัยให้สอดคล้องกับทฤษฎี

กลยุทธ์ CPTED ประสบความสำเร็จมากที่สุด เกิดจากกระบวนการออกแบบ CPTED ที่อาศัยความพยายามร่วมกันของนักออกแบบด้านสิ่งแวดล้อม, ผู้จัดการที่ดิน, นักกิจกรรมชุมชนและผู้เชี่ยวชาญด้านการบังคับใช้กฎหมาย กลยุทธ์ดังกล่าวข้างต้นไม่สามารถบรรลุผลได้หากปราศจากความช่วยเหลือของชุมชนและต้องการให้ชุมชนทั้งหมดอยู่ในสถานที่เพื่อทำให้สภาพแวดล้อมเป็นสถานที่ที่ปลอดภัยกว่า การวิเคราะห์ meta-analysis ของโครงการ CPTED หลายองค์ประกอบในสหรัฐอเมริกาพบว่าสามารถลดการโจรกรรมลงระหว่างร้อยละ 30 ถึง 84

สำหรับแนวทางในการออกแบบสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรมสามารถแบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ ดังนี้คือ⁷⁸

1) การใช้ธรรมชาติในการเฝ้าระวัง (natural surveillance) เป็นวิธีการที่เพิ่มการข่มขู่คนร้ายโดยทำให้เชื่อว่ามีโอกาสถูกมองเห็นหรือจับตามองอยู่ ซึ่งสามารถทำได้โดยการออกแบบสถานที่ทางกายภาพที่เพิ่มการมองเห็นหรือเฝ้าระวัง ตลอดจนเพิ่มหรือกระตุ้นให้เกิดกิจกรรมต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัย คนร้ายจะเกิดความรู้สึกว่าถูกตรวจสอบหรือจับตามองมากขึ้น ตัวอย่างเช่น การติดตั้งหน้าต่างทำให้สามารถมองเห็นทางเดินหรือสถานที่จอดรถยนต์ การติดตั้งประตูเข้าออกที่สามารถมองเห็นด้านหลังสถานที่ได้ชัดเจน การใช้กำแพงบ้านที่โปร่งสามารถมองเห็นได้ชัดเจนจากภายในและภายนอก การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดบริเวณสถานที่ต่าง ๆ เป็นต้น

2) การควบคุมทางเข้าออก (natural access control) เป็นวิธีการที่ลดโอกาสของคนร้ายที่จะเข้าถึงสถานที่หรือเหยื่อ โดยการสร้างระบบควบคุมทางเข้าออก หรือออกแบบสถานที่ที่ทำให้บุคคลทราบว่า สถานที่ที่กำลังจะเข้าไปเป็นส่วนบุคคล ซึ่งจะทำให้คนร้ายเชื่อว่าถูกตรวจสอบหากบุกรุกเข้าไปในสถานที่ดังกล่าว ตัวอย่างเช่น การใช้ประตูเข้าออกบานเดียวที่สร้างความแตกต่างระหว่างสถานที่ส่วนตัวกับที่สาธารณะ การออกแบบสถานที่ให้บุคคลภายนอกเมื่อเข้ามาต้องเข้าสู่สถานที่รับรอง เป็นต้น

3) เสริมสร้างการเป็นอาณาเขต (natural territorial reinforcement) เป็นวิธีการทำให้คนร้ายเกิดความรู้สึกว่ากำลังเข้าสู่พื้นที่หวงห้าม โดยการออกแบบสถานที่ในลักษณะแบ่งแยกอาณาเขตอย่างชัดเจน ระหว่างพื้นที่ส่วนบุคคลกับพื้นที่สาธารณะ วิธีการนี้จะทำให้ผู้อยู่อาศัยมีความรู้สึกการเป็นเจ้าของ เกิดการหวงแหนหรือต้องการปกป้องอาณาเขต นอกจากนี้ยังทำให้ผู้บุกรุกหรือคนภายนอกถูกตรวจสอบหรือตรวจพบได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น การติดตั้งระบบรักษาความปลอดภัยบริเวณทางเข้าออก การบำรุงรักษาสถานที่และภูมิทัศน์เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีผู้อยู่อาศัยหรือมีผู้ครอบครอง การสร้างรั้วที่กั้นขนาดเหมาะสมเพื่อแสดงอาณาเขตของสถานที่ เป็นต้น

4) การบำรุงรักษาสถานที่ (maintenance) เป็นวิธีการที่สนับสนุนแนวทางที่หนึ่งถึงสามข้างต้น โดยการซ่อมแซมบำรุงรักษาสถานที่และสภาพแวดล้อม ให้มีความเป็น

⁷⁸ พรชัย ชินดีและคณะ.

ระเบียบเรียบร้อย ซึ่งนอกจากจะเป็นการทำให้มาตรการข้างต้นมีประสิทธิภาพแล้ว ยังเป็นการแสดงออกถึงการมีเจ้าของพื้นที่หรือมีผู้ครอบครอง ซึ่งจะเป็นการทำให้คนร้ายไม่กล้าที่จะลงมือกระทำความผิด ตัวอย่างเช่น ดูแลรักษาพื้นที่ทางเข้าออก การติดตั้งไฟฟ้าส่องสว่าง การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย เป็นต้น

ปัจจุบันเมื่อเทคโนโลยีมีความทันสมัยมากขึ้น กอปรกับการเข้าถึงเทคโนโลยีเหล่านี้ไม่ได้มีความยุ่งยากหรือซับซ้อนกว่ายุคก่อนอีกต่อไป ความนิยมในการนำเทคโนโลยีมาใช้เพื่อปรับสภาพแวดล้อมต่อการป้องกันอาชญากรรมจึงถูกหยิบมาเป็นเครื่องมือที่คอยอำนวยความสะดวกและสามารถทดแทนแรงงานหรือกำลังของคนได้เป็นอย่างดีมีประสิทธิภาพ ยกตัวอย่างกรณีที่เทคโนโลยีถูกนำมาใช้เพื่อปรับสภาพแวดล้อมในการป้องกันอาชญากรรมนี้ได้แก่ การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ทำให้ระยะหลังมานี้ไม่เพียงแต่องค์กรภาคเอกชนเท่านั้นที่มีอุปกรณ์เทคโนโลยีที่มีความทันสมัยในองค์กรภาครัฐได้พยายามส่งเสริมและสนับสนุนให้นำอุปกรณ์เหล่านี้เข้ามาเพื่อปรับสภาพองค์กร ชุมชน ของตนเองให้มีความปลอดภัยเช่นกัน สะท้อนให้เห็นได้จากการที่รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการบูรณาการแผนและระบบกล้องวงจรปิดทั่วประเทศซึ่งมีรองนายกรัฐมนตรีเป็นประธานได้มีมติตั้งแต่ปี พ.ศ. 2559 เพื่อกำหนดแผนและขั้นตอนในการดำเนินการตรวจสอบการใช้ระบบงานกล้องวงจรปิดทั่วประเทศ พร้อมทั้งสำรวจจุดเสี่ยงเพื่อที่จะสำรวจจุดติดตั้งกล้องเพิ่มเติมและรายงานปัญหา อุปสรรคของการดำเนินการเพื่อค้นหาแนวทางแก้ไขต่อไป เป็นผลให้หน่วยงานภาครัฐ อาทิ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานจังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จำเป็นต้องมีการเพิ่มประสิทธิภาพเพื่อสนับสนุนต่อการปฏิบัติการกิจด้านการป้องกันอาชญากรรมหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ยกตัวอย่างงานศึกษาวิจัยของกิตติธนัท เลอวงค์รัตน์ และคณะ (2558)⁷⁹ ศึกษาเรื่องการพัฒนาประสิทธิภาพในการนำกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) มาใช้สนับสนุนการบริหารงานของสถานีตำรวจของกองบัญชาการตำรวจนครบาล พบว่าการวางแผนและกำหนดวัตถุประสงค์การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด ตำรวจและผู้เชี่ยวชาญต้องมีการวางแผนการติดตั้งกล้องในพื้นที่สาธารณะร่วมกันเพื่อให้ได้ภาพที่มีความต่อเนื่อง ลักษณะในการติดตั้งและต้องมีจำนวนกล้องที่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพพื้นที่ ตลอดจนการกำหนดวัตถุประสงค์ว่าต้องการใช้ประโยชน์ในรูปแบบใด สำหรับประเภทและคุณสมบัติของกล้องโทรทัศน์วงจรปิด กล้องต้องมีคุณภาพและได้มาตรฐาน มีความคมชัดของภาพสูง กล้องต้องมีคุณสมบัติที่สามารถปรับใช้ได้กับเทคโนโลยีแบบใหม่ ๆ ได้อย่างต่อเนื่อง มีความทนทาน สามารถใช้งานได้ยาวนาน ดังนั้นภาครัฐควรลงทุนติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่มีคุณภาพซึ่งมีราคาค่อนข้างสูง แต่มีความคุ้มค่ามากกว่าในเรื่องระยะเวลาของการใช้งาน ติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดแบบไร้สายเพื่อความยืดหยุ่นในการเคลื่อนย้ายไปติดตั้งในจุดอื่นซึ่งสามารถเคลื่อนย้ายกล้องไปติดตั้งในพื้นที่อื่นที่มีปัญหาอาชญากรรมได้ และในที่สุดต้องพัฒนาไปสู่การจัดตั้งศูนย์ควบคุมกล้องโทรทัศน์วงจรปิดโดยมีการเชื่อมโยงกล้องจากทั้งภาครัฐและภาคเอกชนและเชื่อมโยงภาพไปยังศูนย์ควบคุมเพียงแห่งเดียวเพราะจะสามารถช่วยสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจทั้งในด้านการป้องกันและยับยั้งอาชญากรรมได้อย่างทันทั่วทั้ง

⁷⁹ กิตติธนัท เลอวงค์รัตน์ และคณะ. แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการนำเทคโนโลยีกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (Cctv) มาใช้ในการสนับสนุนการบริหารงานของสถานีตำรวจของกองบัญชาการตำรวจนครบาล. สักทอง : วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 21 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2558): 43-52.

ตำรวจจะสามารถใช้ประโยชน์เพื่อเฝ้าดูและติดตามเหตุการณ์ตามเวลาจริง (Real Time) เพื่อดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยให้กับประชาชนได้ตลอด 24 ชั่วโมง สามารถเรียกดูภาพแบบย้อนหลังเพื่อนำภาพมาใช้เป็นหลักฐานได้ทันที โดยไม่ต้องทำการขอสำเนาภาพจากหน่วยงานอื่นซึ่งทำให้เกิดความรวดเร็วในการปฏิบัติงาน ผู้ปฏิบัติหน้าที่ในห้องควบคุมต้องเป็นผู้เชี่ยวชาญในการใช้เทคโนโลยีและมีความสามารถในการสังเกตพฤติกรรมผู้ต้องสงสัยและเหตุการณ์ที่ผิดปกติต่าง ๆ ได้ จำนวนเจ้าหน้าที่ต้องมีความเหมาะสมกับจำนวนกล้องนอกจากจะมีศูนย์ควบคุมกล้องส่วนกลางแล้วควรจัดตั้งศูนย์ควบคุมกล้องโทรทัศน์วงจรแบบเบ็ดเสร็จในสถานีตำรวจนครบาลทุกแห่ง และมีเจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญคอยควบคุมดูแล หากไม่สามารถจัดตั้งศูนย์ควบคุมและสั่งการกล้องวงจรปิดส่วนกลางได้ ควรมีการพัฒนาโปรแกรมการเรียกดูภาพจากกล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่สามารถใช้ได้กับกล้องทุกยี่ห้อเพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกและรวดเร็วในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเมื่อภาครัฐบาลได้พยายามเร่งการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้เทคโนโลยีมาป้องกันปัญหาอาชญากรรมผลลัพธ์ที่ออกมาย่อมสะท้อนให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงความมั่นใจในผลสำเร็จของการดำเนินงาน อาทิ งานศึกษาของเชิดชัย ศรีโสภา (2556)⁸⁰ ที่ได้ศึกษาการใช้ระบบกล้องวงจรปิดสำหรับงานรักษาความปลอดภัยในองค์กรธุรกิจก่อสร้างซึ่งนำกล้องไปติดตั้งตามจุดเสี่ยงเพื่อป้องกันทรัพย์สินและความปลอดภัยในที่ทำงานโดยส่วนใหญ่ใช้เป็นการป้องปรามและใช้เป็นหลักฐานการก่ออาชญากรรม ผลที่ได้จากการศึกษาโดยการสอบถามผู้มีส่วนเกี่ยวข้องตระหนักและรับรู้ถึงประโยชน์ของกล้องโทรทัศน์วงจรปิดว่าสามารถช่วยให้การก่ออาชญากรรมลดลงได้จริง ทำให้รู้สึกว่าการมีความปลอดภัยที่สำคัญหากเกิดการกระทำความผิดสามารถตามจับกุมผู้กระทำผิดได้มีประสิทธิภาพ

4.2.3 ทฤษฎีหน้าต่างแตก (Broken windows)

ทฤษฎีหน้าต่างแตกมีวิวัฒนาการจากสำนักอาชญาวิทยาชิคาโก โดยที่ทฤษฎีนี้พัฒนาขึ้นโดยนักอาชญาวิทยาคนสำคัญชาวอเมริกัน James Q. Wilson and George Kelling ในปี ค.ศ. 1982 เกิดจากความพยายามในการค้นหาคำตอบที่เกิดจากการไร้ระเบียบของสังคมและชุมชน รวมถึงการขาดความสามารถในการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งตำราทฤษฎีอาชญาวิทยาของ J. Robert Lilly and other (2015)⁸¹ แห่งมหาวิทยาลัยนอร์ทเทิร์น เคนซิงก์ อธิบายว่าสาเหตุที่เป็นรากฐานที่ทำให้สังคมอเมริกันในช่วงนั้นเกิดความไร้ระเบียบอาจเกิดจากการมีผู้นอนหลับเป็นจำนวนมาก และการขยายของบรรดากลุ่มต่างเชื้อชาติ เกิดการรวมกันของสถานะที่เต็มไปด้วยข้อเสียต่าง ๆ โดยเฉพาะอัตราการเพิ่มขึ้นของอาชญากรรมที่ไม่สามารถควบคุมได้ ทฤษฎีระบุว่า การดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมเมืองโดยการป้องกันอาชญากรรมบนท้องถนนได้ เช่น การก่อกวน การตีมันในที่สาธารณะ และการไม่จ่ายค่าโดยสารมีส่วนช่วยในการสร้างบรรยากาศของความถูกต้องทางกฎหมาย ดังนั้นจึงมีส่วนช่วยในการยับยั้งการเกิดขึ้นของอาชญากรรมที่ร้ายแรง กระนั้นแล้วภายใต้ทฤษฎี

⁸⁰ เชิดชัย ศรีโสภา, "การพิจารณาใช้ระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดสำหรับงานรักษาความปลอดภัยองค์กรธุรกิจก่อสร้าง", (สารนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการสื่อสาร คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556).

⁸¹ J. Robert Lilly and others, *Criminological Theory 6th Edition*. p 4.

หน้าต่างแตก สภาพแวดล้อมที่สะอาดเรียบร้อยซึ่งถูกดูแลเป็นอย่างดีส่งสัญญาณว่าพื้นที่นั้นถูกเฝ้าดู และจะไม่ยอมให้เกิดอาชญากรรมขึ้น ในทางตรงข้าม สิ่งแวดล้อมที่ไม่เป็นระเบียบซึ่งไม่ได้รับการดูแล (มีหน้าต่างแตก มีรอยวาดตามผนัง มีขยะตามทาง) ส่งสัญญาณว่าพื้นที่นี้ไม่ได้ถูกเฝ้าดูและมีโอกาสไม่มากที่จะถูกจับเมื่อกระทำผิด

นอกจากนี้งานวิจัยของสุมนทิพย์ จิตสว่างและคณะ (2560)⁸² ได้ให้คำอธิบายถึงทฤษฎีนี้เพิ่มเติมว่าเป็นแนวคิดที่เจาะลึกไปถึงสิ่งที่ตำรวจสามารถปฏิบัติได้เพื่อลดความหวาดระแวงของประชาชนเพื่อลดอาชญากรรมธรรมดา และรวมทั้งลดอาชญากรรมที่รุนแรงด้วย ซึ่งอาจดูไม่มีเหตุผลในเชิงอาชญาวิทยาที่มุ่งศึกษาโดยการนำมาเทียบเคียงกัน แต่มีความหมายมากต่อผู้ปฏิบัติงานตำรวจซึ่งแต่เดิมคณะตำรวจที่ทำงานด้านวางแผนมีเพียงไม่กี่รายเท่านั้นที่เห็นด้วยกับแนวคิด เอ็นไปเจ ซึ่งต้องการทดลองความคิดในเรื่อง “หน้าต่างแตก” ให้มากกว่านี้และปฏิบัติให้มากกว่านี้ หลักการของทฤษฎีเป็นการปฏิบัติที่มุ่งขจัดความไร้ระเบียบ ซึ่งในทางสังคมศาสตร์หมายถึงความไม่สุภาพ เกะกะ และแสดงอาการคุกคามหรือรบกวนการดำรงชีวิตโดยเฉพาะชีวิตคนในสังคมเมือง ซึ่งมีลักษณะต้องอยู่ต่อหน้าคนแปลกหน้ามากมาย และอยู่ในสถานการณ์ที่ประชาชนต้องการความเป็นระเบียบเรียบร้อยในระดับต่ำ (minimum levels of order) ไม่ว่าจะการใช้พื้นที่เพื่อการอยู่อาศัยเพื่อเปิดร้านค้า เพื่อให้บริการ เพื่อการจัดงานขึ้นชมยินดีในโอกาสต่าง ๆ ทางวัฒนธรรม หรือทำพื้นที่ให้ลูก ๆ หลาน ๆ วิ่งเล่นตามความต้องการของประชาชน

4.2.4 แนวคิดใหม่ในการป้องกันอาชญากรรม

เอกสารออนไลน์ของกองบังคับการปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีหน้าที่หลักในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ที่มีความพยายามจะเปลี่ยนกระบวนการค้นหาความร่วมมือจากประชาชน นั้น เริ่มปรากฏขึ้นในแผนกรมตำรวจแม่บท ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2535-2539) ที่เน้นให้ตำรวจสร้างความเข้าใจ ทักคนคดี ความศรัทธา ความเชื่อมั่นและความสัมพันธ์อันดี ระหว่างตำรวจกับประชาชน และให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมสนับสนุนหรือมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานของตำรวจ ทั้งในด้านการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และรักษาความมั่นคงของชาติ รวมทั้งการมีส่วนร่วมในการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ซึ่งสอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 - 2539) โดยให้ประชาชนและชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกัน และแก้ไขปัญหาอาชญากรรม เน้นการขยายงานด้านชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ มีการเผยแพร่อบรมให้ความรู้ด้านการป้องกันอาชญากรรมแก่ประชาชน องค์กรชุมชน รวมทั้งผู้นำท้องถิ่น ด้วยมาตรการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม

ทั้งนี้ข้อสรุปแนวคิดใหม่ในการป้องกันอาชญากรรม ที่กองบังคับการปราบปรามพยายามนำเสนอต่อสาธารณะได้รับรู้ คือ “การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจแต่ฝ่ายเดียวโดยวิธีบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนมีสถานภาพเพียงให้การยอมรับกับตำรวจเท่านั้น” เป็นแนวความคิดที่ได้รับการปฏิบัติมาช้านานแล้ว ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้มี “การปฏิวัติเจียบบางแนวคิด” เกี่ยวกับบทบาทของตำรวจและชุมชนที่เรียกกันว่า “ความเป็นหุ้นส่วน”

⁸² สุมนทิพย์ จิตสว่างและคณะ.

(partnership) ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ซึ่งเชื่อกันว่า “การป้องกันอาชญากรรมที่ประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับชุมชนมากกว่าตำรวจ” บทบาทของตำรวจและประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมจึงเปลี่ยนแปลงไป จากแนวคิดเดิมที่ว่าประชาชนช่วยเหลือตำรวจ มาเป็น ตำรวจช่วยเหลือประชาชน ตำรวจจึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเอง และใช้มาตรการควบคุมทางสังคม ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมมากยิ่งขึ้น⁸³ กระแสของการกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการทำงานของตำรวจโดยเน้นแนวคิดที่ให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของตำรวจนี้เกิดขึ้นครั้งแรกเมื่อประมาณ 50 ปี ผ่านมาแล้วที่สหรัฐอเมริกา เพราะเห็นว่าการทำงานของตำรวจแบบเดิมที่เน้นการป้องกันอาชญากรรมโดยการบังคับใช้กฎหมายที่เคร่งครัดและมุ่งเน้นการตรวจตราไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอต่อการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมอีกแล้ว สอดคล้องกับการแสวงหาความร่วมมือกับประชาชนตามแนวคิดและทฤษฎีการมีส่วนร่วมของประชาชนของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในรายงานการวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ของกองวิจัยและพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติ (ม.ป.ป.) เพื่อศึกษาถึงรายละเอียดและรูปแบบการมีส่วนร่วมของผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และเพื่อแสวงหาแนวทางในการปฏิบัติเกี่ยวกับการได้รับความร่วมมือจากผู้ขับขี่รถจักรยานยนต์รับจ้างในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ได้อธิบายถึงแนวคิดและทฤษฎีการป้องกันอาชญากรรมโดยอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนว่าในปัจจุบันรัฐบาลของประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย มักมีแนวคิดในการส่งเสริมให้ชุมชนในท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนาชุมชนนั้น ๆ เนื่องจากสภาพปัญหาความต้องการตลอดจนสภาพภูมิศาสตร์ พื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยมและวัฒนธรรมของชุมชนที่แตกต่างกันออกไป โดยการยอมรับว่าประชาชนในพื้นที่จะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาของตนอย่างดีที่สุด เนื่องจากอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน การนำไปสู่กระบวนการในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนาจึงเป็นสิ่งที่ดี เพื่อที่จะได้สร้างความรู้สึกร่วมกันของการเป็นเจ้าของและการแก้ปัญหาของชุมชนได้ตรงกับความต้องการอย่างแท้จริงการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพอันจะส่งผลให้เกิดความสงบสุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริงนั้นจำเป็นต้องอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ถือว่าเป็นหลักการประการหนึ่งที่สำคัญในการแก้ปัญหาของสังคมซึ่งมีนักวิชาการหลายท่าน ได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการมีส่วนร่วมไว้ในหลายประเด็น อาทิ

1) การประยุกต์ใช้ตำรวจชุมชนสัมพันธ์ในงานตำรวจ มีหลักการคือเน้นการติดต่อสื่อสารสร้างความเข้าใจให้กับชุมชนและสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับชุมชน เพื่อให้ชุมชนให้ความร่วมมือแจ้งข่าวหรือเบาะแสอาชญากรรมมากขึ้น

2) อาสาสมัครในชุมชน เกิดได้เพราะการที่กระบวนการยุติธรรมมีบุคลากรและงบประมาณที่ไม่เพียงพอในการป้องกันอาชญากรรมได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้นประชาชนที่มีน้ำใจเสียสละยอมเป็นอาสาสมัครเข้ามาช่วยเหลือเป็นกำลังสนับสนุนรัฐบาลในการช่วยเหลือแก้ไขฟื้นฟู

⁸³ กองบังคับการปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ.

ผู้กระทำความผิด เพราะอาสาสมัครเป็นผู้ที่มีความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรชุมชน และสถาบันทางสังคมต่าง ๆ ประกอบกับอาสาสมัครเป็นผู้ใช้ชีวิตในชุมชนเดียวกับผู้กระทำความผิด อาสาสมัครจึงเป็นเสมือนแกนนำของชุมชนในการแสดงบทบาทเกี่ยวกับกิจกรรมที่นำไปสู่การป้องกันอาชญากรรม

3) โครงการตำรวจท้องถื่นภายใต้แนวคิดตำรวจผู้รับใช้ชุมชน เป็นการเสริมสร้างให้ชุมชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ปลอดภัยจากยาเสพติด อีกทั้งเป็นการเปลี่ยนทัศนคติของบุคลากรเจ้าหน้าที่ตำรวจให้เป็นผู้รับใช้ชุมชน เพื่อเป็นการลดความหวาดระแวงประชาชนกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ และเป็นการสร้างฐานชุมชนให้เข้มแข็งมีความสัมพันธ์อันดีระหว่างประชาชนกับตำรวจ

4.3 รูปแบบในการป้องกันอาชญากรรม

รูปแบบในการป้องกันอาชญากรรม (models of crime prevention) มีหลายรูปแบบในการตัดสินใจจะวิเคราะห์กรณีศึกษาโดยเลือกรูปแบบใด ผู้วิจัยได้เลือกแนวคิดจากการทบทวนวรรณกรรมทั้งที่เป็นกรอบทฤษฎีเดิมที่นักวิชาการด้านอาชญาวิทยานิยมเลือกใช้กัน กอปรกับงานวิจัยจากผู้วิจัยที่ทำมาก่อนแล้ว โดยในขั้นต้นพิจารณาจากองค์ประกอบที่ สุดสงวน สุธีสร (2558)⁸⁴ ได้บ่งชี้รายละเอียดไว้ ดังนี้

- 1) อัตราการเกิดอาชญากรรมโดยโอกาส
- 2) วิธีการจู่โจมที่อาชญากรนิยมใช้
- 3) วัน เวลา เดือน ที่อาชญากรมักจะกระทำความผิด
- 4) บุคลิกภาพที่น่าสงสัย
- 5) รูปแบบการแจ้งความ
- 6) ลักษณะการสูญเสีย ค่าเสียหายเป็นอย่างไร

เมื่อทราบถึงรายละเอียดเหล่านี้แล้วก็จะสามารถทราบรูปแบบของการประกอบอาชญากรรม มุมมองของผู้ตกเป็นเหยื่อ และความสนใจของเหยื่ออาชญากรรม จากนั้นจะสามารถวางแผนกลยุทธ์ในการเสนอแนะรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมได้อย่างเหมาะสม

สุดสงวน สุธีสร (2558) จึงได้เสนอรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมที่น่าสนใจไว้ทั้งสิ้น 7 รูปแบบ ดังนี้

- 1) รูปแบบของสังคมไร้ระเบียบ (social disorganization model) การไร้ระเบียบไม่ว่าจะเป็นตัวสังคม ชุมชน ความเชื่อ วัฒนธรรม ล้วนแต่ไม่มีความสำคัญต่อคนในชุมชน มีความยากจนในสังคม หน่วยงานต่าง ๆ ในสังคมทำงานไม่ได้ผล ครอบครัว กลุ่มเพื่อน ชุมชน ต่างอ่อนแอ ไม่มีความผูกพันทางสังคม ทำให้คนไม่ใส่ใจซึ่งกันและกันเห็นแต่ประโยชน์ส่วนตัว เกิดสภาวะ

⁸⁴ สุดสงวน สุธีสร, อาชญาวิทยา.

แตกแยกในสังคม การป้องกันอาชญากรรมจะทำได้ต่อเมื่อจัดระเบียบของสังคม พยายามให้ระบบการควบคุมทางสังคมอย่างไม่เป็นทางการกลับมาใช้ได้ จัดระเบียบสังคมใหม่ นำกฎระเบียบเข้ามาบังคับใช้พฤติกรรมของคนในสังคม เสริมสร้างเรื่องการปะทะรังสรรค์ในสังคม เมื่อใดสังคมเกิดความสามัคคี การป้องกันอาชญากรรมจะตามมา

- 2) รูปแบบการควบคุมทางสังคม (social control model) แบ่งเป็น 2 ส่วน คือการควบคุมสังคมแบบทางการ และการควบคุมสังคมแบบไม่เป็นทางการ การควบคุมนี้มุ่งให้คนในสังคมมีพฤติกรรมไปในทิศทางของบรรทัดฐานของสังคมซึ่งหมายถึงจารีตประเพณี ขนบธรรมเนียม วัฒนธรรม ค่านิยม กฎหมายกฎระเบียบต่าง ๆ ของสังคม การควบคุมอย่างเป็นทางการถ้าไม่ปฏิบัติตาม จะถูกลงโทษโดยกฎหมาย ในขณะที่การควบคุมอย่างไม่เป็นทางการจะถูกตำหนิ ดังนั้น รูปแบบนี้เน้นให้มีความผูกพันทางสังคม และให้สมาชิกในสังคมได้เรียนรู้บรรทัดฐานของสังคม เมื่อรู้จะสามารถปฏิบัติตัวได้อย่างถูกต้อง รู้ว่าพฤติกรรมใดดี ไม่ดี พฤติกรรมใดเหมาะสม หรือไม่เหมาะสม ถ้าคนในสังคมปฏิบัติตัวตามบรรทัดฐานตามที่ได้รับทราบชัดเจนทางสังคมแล้ว อาชญากรรมจะไม่เกิดขึ้น เท่ากับเป็นการป้องกันสังคมไปในตัวเอง
- 3) รูปแบบการสนับสนุนทางสังคม (social support model) หมายความว่า การมีเพื่อนบ้านที่มีความสามัคคีกัน เอื้ออาทรต่อกัน จะมีการสนับสนุน หรือการเกื้อหนุนต่อกัน ทำให้ป้องกันพฤติกรรมต่อต้านสังคมได้ เพราะมีการสนับสนุนทางสังคมจะทำให้คนเรามีกำลังใจ จะรู้สึกว่ามีคนรัก คนคอยห่วงใย ทำให้เราไม่ออกไปยุ่งกับคนไม่ดี ไม่อยากทำตัวไม่ดี เพราะจะทำให้คนที่รักเราและสนับสนุนหรือเป็นกำลังใจให้เราต้องผิดหวังเสียใจ ทำให้การป้องกันอาชญากรรมได้ ในทางกลับกันถ้าขาดการสนับสนุนทางสังคม หมายถึงครอบครัว เพื่อน ชุมชนแล้วจะรู้สึกเหมือนอยู่ตัวคนเดียว จะทำอะไรก็ได้ เพราะไม่ต้องคำนึงถึงความรู้สึกของใครจะไม่กลัวการทำผิด ดังนั้นจะต้องฟื้นฟูความสมานฉันท์ในสังคม เพื่อสังคมจะได้ปลอดอาชญากรรม
- 4) รูปแบบการลดช่องโอกาส หรือการตัดโอกาสของการประกอบอาชญากรรม (opportunity reduction model) เช่น ทางเข้าบ้านมืด ผู้ร้ายอาจจะข่มตัว คอยปล้นเจ้าของบ้านอยู่ก็ได้ การลดช่องโอกาส คือการติดไฟฟ้าสว่างในบริเวณทางเข้าบ้าน ผู้ร้ายจะกลัวความสว่างเพราะกลัวว่าผู้เสียหายจะจำหน้าของตนได้ หรือการปลูกต้นไม้รกรุงรั้งบริเวณห้องน้ำสาธารณะ ที่บริเวณสวนสาธารณะทำให้คนร้ายจะสามารถฉุดผู้หญิงไปข่มขืนได้ ดังนั้นควรตัดต้นไม้และเพิ่มความสว่างให้มากขึ้น เป็นต้น การลดช่องโอกาสของการเกิด

อาชญากรรม คือการป้องกันอาชญากรรมที่นิยมใช้กันมากที่สุด ณ ขณะนี้ นอกจากรูปแบบนี้ยังพิจารณาถึงทำเลที่ตั้ง เวลา และสภาพแวดล้อมด้วย โดยนำเอาทฤษฎีกิจกรรมประจำวันมาใช้ในการลดช่องโอกาส ด้วย

- 5) รูปแบบการป้องกันอาชญากรรมโดยการออกแบบสภาพแวดล้อม (crime prevention through environment design model) อาจมีการเปลี่ยนรูปแบบของสถานที่เพื่อให้เหมาะสมกับการป้องกันอาชญากรรม มุ่งเน้นที่ตัวเหยื่อ และเป้า (สิ่งของ) ของการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม มากกว่าตัวอาชญากร ดังนั้น สภาพแวดล้อมควรเอื้ออำนวยให้ตัวเหยื่อจะได้รับความปลอดภัยมากที่สุด เน้นเรื่องของแสงสว่างไฟฟ้า ถนนต่าง ๆ
- 6) รูปแบบการจู่โจมอาชญากรรม (crime attack model) หมายถึง อาชญากรรมจะถูกขัดขวางได้โดยการมีรถตำรวจสายตรวจออกตระเวน ฝึกระวังถนน หรือบริเวณที่มักมีอาชญากรรม นอกจากนี้หลังจากมีเหตุอาชญากรรมเกิดขึ้นต้องพยายามสืบสวนให้เร็วที่สุด และทำการจับกุมผู้กระทำผิดมาลงโทษให้ได้ ทำให้สามารถกักขังและป้องกันไม่ให้เกิดอีก รูปแบบนี้เป็นรูปแบบที่ตำรวจมักจะใช้กันอย่างกว้างขวาง
- 7) รูปแบบการบริการชุมชน หรือทีมเพื่อนบ้านตำรวจ (community service model or neighborhood-police team) รูปแบบนี้ทำให้ชัดเจนในเรื่องภูมิศาสตร์ของบริเวณที่ควบคุมดูแล เพราะชาวบ้านจะรู้จักชุมชนของตนเองดีที่สุด เน้นการปฏิบัติงานเป็นหนึ่งเดียวของบ้านในชุมชนกับตำรวจ และประการสุดท้ายทำให้เกิดการกระจายอำนาจ เพราะประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม มีบทบาทในการดูแลสวัสดิภาพของชุมชนตนเอง ทำให้การป้องกันอาชญากรรมได้เป็นอย่างดี

ในขณะที่ นवलจันทร์ ทศนชัยกุล อ้างถึงในมหาวิทยาลัยสวนดุสิต (2560)⁸⁵ ได้แบ่งรูปแบบการป้องกันและการควบคุมอาชญากรรม ออกเป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

- 1) การป้องกันและการควบคุมอย่างไม่เป็นทางการ จะมองเห็นไม่ชัดเจน เช่น การป้องกันปราบปรามโดยสถาบันครอบครัว ซึ่งบิดามารดาจะอบรมขัดเกลาสั่งสอนไปทีละน้อยค่อย ๆ สะสม การวางกฎระเบียบวินัยภายในครอบครัว การควบคุมการใช้จ่ายในชีวิตประจำวัน การแบ่งจัดการในการใช้เวลาที่บิดามารดาจะ

⁸⁵ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องโครงการประเมินประสิทธิผลสถานีดำรวจและความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ (กรุงเทพฯ ฯ มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, 2560). หน้า 18.

ควบคุมดูแล ติดตามห่าง ๆ นอกจากนั้นการที่บิดามารดาจะปลูกฝังจิตสำนึก ความเป็นคุณธรรม (Super ego) การฝึกอบรมให้มีจิตใจเข้มแข็งไม่หวั่นไหวอดทนได้ต่อสิ่งเร้าหรือสิ่งชั่วร้ายที่ทำให้กระทำความผิด การอบรมสั่งสอนให้ลูกรู้จักยอมรับกฎเกณฑ์ กติกาของสังคม วัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยม รวมถึงการให้ความสำคัญต่อสถาบันศาสนา สิ่งเหล่านี้เป็นการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างไม่เป็นทางการ

2) การป้องกันและการควบคุมอาชญากรรมอย่างเป็นทางการ เป็นการปฏิบัติตามรูปแบบและวิธีการตามกฎหมาย ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลตามกระบวนการยุติธรรม ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และราชทัณฑ์ การปฏิบัติหน้าที่ของบุคลากรส่วนนี้เป็นขบวนการ คือ

- เจ้าหน้าที่ตำรวจ เริ่มด้วยการสืบสวนหาข้อมูล ช่องทางในการกระทำความผิด และเมื่อมีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็เริ่มติดตามจับกุม ควรมีอุปกรณ์ อาวุธ ยานพาหนะเพียงพอและทันสมัยที่จะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการควบคุมอาชญากรรมเมื่อมีการกระทำความผิดขั้นต่อไป คือ การสอบสวน ต้องมีการพัฒนาสมรรถภาพ บำรุงขวัญ การแก้ไขกฎระเบียบทางวิชาการสอบสวน พนักงานสอบสวนจะต้องไม่ละเลยในการหาพยานหลักฐานเพิ่มเติมให้เต็มที่ และจะต้องพิสูจน์ความผิดของจำเลยให้ได้ชัดเจนปราศจากข้อสงสัย
- พนักงานอัยการ ในการยื่นฟ้องจำเลยต่อศาล พนักงานอัยการจะต้องนำสืบพยานพิสูจน์ความผิดของจำเลยอย่างชัดเจน แม้จำเลยจะรับสารภาพในชั้นศาลก็เป็นหน้าที่ของอัยการที่จะต้องนำสืบพยานหลักฐานให้สิ้นสงสัยจนสามารถทำให้ศาลเชื่อได้ โดยไม่ต้องอาศัยการรับสารภาพของจำเลย เพื่อประโยชน์ในการพิจารณาคดีศาลสามารถพิจารณาพิพากษาลงโทษจำเลยเพื่อจะได้ถูกจองจำในทัณฑสถานตามอัตราโทษที่กำหนดต่อไป
- ตุลาการ ผู้พิพากษาเป็นผู้ใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายให้บังเกิดผลอย่างศักดิ์สิทธิ์เด็ดขาดทันตาเห็น อย่างไรก็ตามผู้พิพากษาจะต้องเปิดโอกาสให้โจทก์ได้นำสืบพยานอย่างเต็มที่เพื่อที่จะแสดงว่ามีการกระทำความผิดจริงแม้จำเลยจะรับสารภาพก็ตาม
- ราชทัณฑ์ เป็นขบวนการของการควบคุมอาชญากรรมในด้านการอบรมแก้ไขปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของผู้กระทำความผิด การใช้กิจกรรมต่างๆ และโปรแกรมเป็นเครื่องมือในการบำบัดและพัฒนาบุคลิกภาพ ความคิดทัศนคติ อารมณ์ และความมุ่งหวังของผู้กระทำความผิดเป็นรายบุคคล ในองค์กรราชทัณฑ์นับว่าเป็นบทบาทสำคัญในการควบคุมอาชญากรรมมากกว่าองค์กรอื่น ๆ เพราะผู้กระทำความผิดจะถูกคุมขังเป็นระยะเวลายาวนานขึ้นอยู่กับความรุนแรงของโทษตามคำพิพากษาของศาล

ทั้งนี้ สำนักงานกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (2560)⁸⁶ ได้มีการประมวลแนวคิด และทฤษฎีต่าง ๆ และการศึกษาแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึง ข้อเสนอแนะ ข้อคิดเห็นจากการประชุมคณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ คณะอนุกรรมการพัฒนาประสิทธิภาพการให้บริการประชาชน และการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดกรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรม เป็น 6 ด้าน ดังนี้

กรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรม

1) การป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม

การป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม หมายถึง การจัดการกับพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดอาชญากรรม ได้แก่ การจัดให้มีแสงสว่างที่เพียงพอ การติดป้ายสัญลักษณ์ การป้องกันพื้นที่อันตราย (พื้นที่เปลี่ยว พื้นที่ล่อแหลม) การจัดวางผังเมือง การออกแบบที่อยู่อาศัยและการจัดให้มีระบบการรักษาความปลอดภัยที่มีมาตรฐาน เพื่อเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ผู้กระทำผิดจะเข้าถึงบุคคลหรือทรัพย์สิน รวมถึงการสร้างความสะดวกในการเฝ้าระวังและการติดตามผู้กระทำผิดเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้น ประกอบด้วย 7 มาตรการ ดังนี้

- ตรวจสอบและปรับปรุงพื้นที่ล่อแหลมที่เอื้อต่อการเกิดอาชญากรรม คือ พื้นที่ที่เคยเกิดเหตุอาชญากรรม พื้นที่เสี่ยง เส้นทางเปลี่ยว และพื้นที่ที่ประชาชนรู้สึกหวาดกลัวหรือหวาดระแวงหรือรู้สึกไม่ปลอดภัย
- การวางนโยบายด้านการวางผังเมืองและการออกแบบอาคาร ควรให้การควบคุมมาตรฐานทางด้านประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรม
- การเพิ่มไฟส่องสว่างในพื้นที่จุดเสี่ยง และจุดล่อแหลมที่จะก่อให้เกิดอาชญากรรม
- การควบคุมพื้นที่รกร้าง ว่างเปล่า ทั้งพื้นที่สาธารณะ พื้นที่ส่วนบุคคล รวมทั้งพื้นที่ของรัฐที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ ให้มีสภาพหรือทัศนวิสัยที่ง่ายต่อการมองเห็น เพื่อไม่ให้เอื้อต่อการก่ออาชญากรรม รวมถึงการจัดกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อใช้ประโยชน์พื้นที่ร่วมกันและให้มีคนดูแลเฝ้าระวัง
- การเข้มงวด กวดขัน ในการตรวจตราพื้นที่ที่เป็นแหล่งอบายมุข สถานบริการ สถานบันเทิงต่างๆ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อมิให้สถานที่ดังกล่าวเป็นแหล่งมั่วสุมหรือต้นเหตุในการก่ออาชญากรรม
- ติดตั้งกล้อง CCTV ให้ครอบคลุมในทุกพื้นที่เสี่ยง รวมทั้งติดป้ายสัญลักษณ์ “พื้นที่ควบคุมด้วยระบบกล้องวงจรปิด” เพื่อสร้างความอุ่นใจและความรู้สึกปลอดภัยให้กับประชาชน รวมทั้งเป็นการข่มขู่

⁸⁶ สำนักงานกิจการยุติธรรม.

- เชื่อมโยงเครือข่ายกล้อง CCTV ระหว่างหน่วยงานราชการ หรือกล้อง CCTV เคลื่อนที่ เพื่อถ่ายทอดการสังเกตการณ์ และประเมินสถานการณ์ในการเข้าตรวจสอบพื้นที่ หากเห็นว่ามีความเสี่ยงในการก่อเหตุอาชญากรรมขึ้น

2) การป้องกันอาชญากรรมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

การป้องกันอาชญากรรมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึงการส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม รวมถึงการสร้างจิตสำนึกเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันสังคมจากปัญหาอาชญากรรม ประกอบด้วย 5 มาตรการ ดังนี้

- เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของเครือข่ายภาคประชาชนทุกภาคส่วน โดยเน้นการสร้างชุมชนให้เข้มแข็งในการป้องกันอาชญากรรม
- ส่งเสริมให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมโดยการรับทราบสถานการณ์ แนวโน้มปัญหาอาชญากรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ข้อเสนอแนะ เพื่อนำไปสู่การวางแผนป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ต่อไป
- สนับสนุนส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมชีวิตร่างกายและทรัพย์สินทั้งของตนเองและบุคคลอื่นให้ปลอดภัยจากภัยอาชญากรรม
- ส่งเสริมการดำเนินงานและบูรณาการเครือข่ายต่าง ๆ ที่มีการจัดตั้งไว้แล้ว อาทิ เครือข่ายยุติธรรมชุมชน เครือข่ายอาสาสมัครคุมประพฤติ อาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน รวมถึงการสร้างเครือข่ายเฝ้าระวังภาคประชาชนในชุมชน เพื่อแจ้งข่าว ให้เบาะแสด้านอาชญากรรม
- จัดกิจกรรมเพื่อกระตุ้นและส่งเสริมการสร้างจิตสำนึกของประชาชนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมร่วมกันกับหน่วยงานของรัฐ

3) การป้องกันอาชญากรรมด้วยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

การป้องกันอาชญากรรมด้วยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ หมายถึง การป้องกันไม่ให้ผู้กระทำผิดที่อยู่ระหว่างการแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน และผู้พ้นโทษทุกกลุ่ม (ผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด ผู้พ้นโทษจำคุก ผู้พ้นการคุมความประพฤติ ผู้ผ่านการฟื้นฟู เด็กและเยาวชนที่พ้นการฝึกอบรม) กลับมากระทำผิดซ้ำอีกหลังจากพ้นโทษ ประกอบด้วย 4 มาตรการ ดังนี้

- จัดให้มีระบบติดตามผล ระบบการส่งต่อและการดูแลหลังพ้นโทษ พ้นการฝึกอบรม พ้นการคุมประพฤติ รวมถึงการให้คำปรึกษาแนะนำช่วยเหลือผู้พ้นโทษ เพื่อเป็นข้อมูลในการพัฒนาโปรแกรมการฟื้นฟูผู้กระทำผิดต่อไป

- การพัฒนาทักษะการใช้ชีวิตในสังคมและการมีงานทำให้กับผู้พ้นโทษ ผู้ถูกคุมประพฤติ ผู้พ้นการคุมประพฤติ ผู้พ้นการฝึกอบรม (เด็กและเยาวชน) ให้สามารถประกอบอาชีพและสามารถเลี้ยงชีพได้จริง ในสังคม โดยการฝึกวิชาชีพ จัดหาแหล่งเงินทุน จัดหาตำแหน่งงานจากภาคเอกชน โดยรัฐจะต้องส่งเสริมให้ภาคเอกชนได้จ้างงาน ผู้พ้นโทษ ทั้งนี้ ภาครัฐอาจให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีเป็นพิเศษกับภาคเอกชนที่มีการจ้างงาน /รับผู้พ้นโทษ เข้าทำงาน เพื่อเป็นการจูงใจให้เกิดการจ้างงานครอบคลุมทุกพื้นที่
- จัดกิจกรรม / โครงการเพื่อปรับเปลี่ยนความคิด ทศนคติ พฤติกรรมและสร้างกำลังใจ ให้กับผู้พ้นโทษ เพื่อให้เกิดความมุ่งมั่น ตั้งใจที่จะต่อสู้ ยืนหยัดในสังคมด้วยอาชีพที่สุจริต ซึ่งเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดกลับมากระทำผิดซ้ำ
- รมรงค์ให้สังคมยอมรับและให้โอกาสผู้กระทำผิดหรือผู้ต้องขัง ผู้พ้นโทษ ผู้พ้นการฝึกอบรมผู้พ้นการคุมประพฤติให้สามารถกลับมาดำเนินชีวิตปกติในสังคม เพื่อแก้ไขปัญหาคาการกระทำผิดซ้ำ

4) การป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำผิด

การป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำผิด หมายถึง การเฝ้าระวังกลุ่มบุคคล ซึ่งได้แก่ ผู้ติดยาเสพติด ผู้ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง ผู้ประพฤติตนในลักษณะอันธพาล คนวิกลจริต เด็ก และเยาวชนทั้งในและนอกระบบการศึกษาที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยง ที่อาจจะกระทำความผิดได้ ประกอบด้วย 3 มาตรการ ดังนี้

- จัดให้มีการเฝ้าระวัง บุคคลกลุ่มเสี่ยงที่อาจก่อปัญหาอาชญากรรมเพื่อป้องกันอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้นและทำการตรวจสอบ ตรวจสอบค้นเมื่อเห็นสมควร
- จัดให้มีกิจกรรมเพื่อสอดส่องดูแล ให้ความช่วยเหลือกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสกระทำความผิด
- รวมทั้งเพิ่มมาตรการเชิงรุกเพื่อลดโอกาสในการกระทำผิดของเด็กและเยาวชนกลุ่มเสี่ยงก่อนที่จะกระทำผิด เช่น การเปิดพื้นที่เชิงสร้างสรรค์ให้ทำกิจกรรม เป็นต้น

5) การป้องกันอาชญากรรมโดยการลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อ

การป้องกันอาชญากรรมโดยการลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อ หมายถึง การสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชน นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ได้รู้จักการป้องกันและระวังภัยด้วยตนเอง รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ถึงรูปแบบ วิธีการของภัยอาชญากรรม แนวทางป้องกันเพื่อระมัดระวังภัยอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้น โดยเน้น

การประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ในการป้องกัน
อาชญากรรมหรือไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม ประกอบด้วย 4 มาตรการ ดังนี้

- จัดให้มีระบบเตือนภัยอาชญากรรมสำหรับประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ
- การผลิตสื่อประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้กับประชาชน โดยเฉพาะกลุ่ม
เสี่ยงที่มีโอกาสเป็นเป้าหมายของอาชญากร อาทิ เด็ก สตรี คนชรา ใน
ลักษณะหลากหลายรูปแบบให้มีความเหมาะสมกับแต่ละกลุ่มเป้าหมาย
โดยให้ความรู้ในเรื่องของรูปแบบ/ลักษณะ/วิธีการ ในการก่ออาชญากรรม
วิธีการระวังป้องกันตนเองและการช่วยเหลือผู้อื่นเมื่อประสบเหตุ
- พัฒนาระบบศูนย์รับแจ้งเหตุ รวมทั้งมีเจ้าหน้าที่หรือชุดปฏิบัติการที่มี
ความพร้อมสามารถตอบสนองการรับแจ้งเหตุเข้าไปช่วยเหลือและ
แก้ปัญหาได้ทันเหตุการณ์
- จัดให้มีระบบในการป้องกันอาชญากรรมต่อนักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ
เพื่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ป้องกันไม่ให้ถูกเอารัด
เอาเปรียบ ได้รับความช่วยเหลือและอำนวยความสะดวกอย่างทั่วถึงทัน
เหตุการณ์

6) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรในการป้องกันอาชญากรรม

การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรในการป้องกันอาชญากรรม หมายถึง การ
พัฒนา องค์ความรู้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้รู้เท่า
ทันผู้กระทำความผิด รวมถึงการพัฒนาและส่งเสริมให้มีระบบการปฏิบัติงานของ
เจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ประกอบด้วย 3
มาตรการ ดังนี้

- การพัฒนาบุคลากรให้มีองค์ความรู้ที่สอดคล้องกับตำแหน่งและภารกิจที่
ได้รับมอบหมาย เพื่อให้เกิดความรู้และความเชี่ยวชาญสามารถปฏิบัติ
หน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- จัดให้มีระบบต่าง ๆ ที่เอื้อต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ให้มี
ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เช่น การนำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการ
ปฏิบัติงาน การจัดทำฐานข้อมูลสถิติและข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นในด้าน
การป้องกันอาชญากรรม เป็นต้น
- บูรณาการและเชื่อมโยงการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการ
ป้องกันอาชญากรรมโดยให้มีการแลกเปลี่ยน เรียนรู้ทักษะในการปฏิบัติงาน
และรู้ช่องทางในการติดต่อประสานงาน ที่เกี่ยวข้องและแลกเปลี่ยนข้อมูล
ข่าวสาร

ดังนั้นจากการทบทวนวรรณกรรมในงานวิจัยนี้ ผู้วิจัยจึงได้ยึดกรอบรูปแบบการป้องกันอาชญากรรมสำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม ได้กำหนดกรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรม เป็น 6 ด้าน

5. งานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่เกี่ยวข้อง

เมื่อผู้วิจัยได้ค้นคว้าข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ พบว่ามีวรรณกรรมที่เป็นลักษณะตำรา งานวิจัย ตลอดจนวิทยานิพนธ์ร่วมสมัย ที่เกี่ยวกับการศึกษาเรื่องเกี่ยวกับนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเริ่มได้รับความสนใจและให้นำหนักกับการส่งเสริมในภารกิจของภาคท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น เพราะถือเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ซึ่งตามทฤษฎีแล้วย่อมสามารถแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพด้วย สะท้อนให้เห็นถึงความพยายามในการพัฒนานวัตกรรม หรือสิ่งประดิษฐ์ใหม่ ๆ รวมไปถึงแนวคิดใหม่สำหรับการบริหารจัดการองค์กร เพราะในอีกแง่มุมหนึ่งนั้นความสำเร็จที่เกิดจากการจัดการ หรือจัดหาทรัพยากรที่ก่อให้เกิดคุณูปการในท้องถิ่นย่อมมีผลต่อความนิยมของประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริง นั่นเอง กระนั้นในภาคส่วนของด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมกลับถูกตีตราว่าไม่ใช่ภารกิจตามที่กฎหมายมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดทำและผลักภาระเป็นหน้าที่ของหน่วยราชการในกระบวนการยุติธรรมดำเนินการเสียทั้งหมด ทำให้งานวิชาการในประเทศไทยส่วนใหญ่จึงมีลักษณะเป็นเพียงการให้ข้อมูลของบรรดานวัตกรรมใหม่ ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดและประเมินผลจากการได้รับรางวัลของหน่วยงานทั้งภาครัฐและเอกชนที่ได้รับการยอมรับระดับชาติว่าประสบความสำเร็จผ่านตัวชี้วัดที่องค์กรตั้งเป้าหมายไว้ ทั้งนี้ความหมายของนวัตกรรมในทางสังคมที่ใช้ในงานวิจัยนี้มีความหมายที่แตกต่างไปจากความหมายในทางวิทยาศาสตร์ ผลงานชิ้นสำคัญที่ถือเป็นการเปิดโลกทัศน์ของนวัตกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คืองานรวบรวมบรรดานวัตกรรมภายใต้โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ของจรัส สุวรรณมาลา และคณะ (2548)⁸⁷ ได้จัดทำเป็นบทเรียนสำหรับการศึกษาและเผยแพร่ เพื่อส่งเสริมในการเรียนรู้และการพัฒนาตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ขยายวงกว้างออกไป คณะผู้วิจัยได้ให้นิยามของคำที่อาจเป็นคำวิชาการใหม่ในยุคนั้น ได้แก่ คำว่า “วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า การคิดค้น ริเริ่ม หรือการพัฒนาทางด้านต่าง ๆ ที่อยู่ในหน้าที่รับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันก่อให้เกิดประโยชน์แก่ชุมชนหรือประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม ทั้งในด้านการพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่น การจัดบริการสาธารณะให้กับชุมชน หรือแม้กระทั่งการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภายใน คณะผู้วิจัยได้พัฒนาเครื่องมือในการเก็บข้อมูล ตรวจสอบ – สอบทานข้อมูล เรียบเรียงกรณีศึกษา ประมวลผลวิเคราะห์ สังเคราะห์ และจัดทำรายงาน สำหรับการจัดข้อมูลภาคสนามนั้นเป็นหน้าที่ของคณะทีมงานวิจัยภาคสนาม จำนวน 12 คณะย่อย การจัดทีมงานคณะวิจัยเริ่มต้นอย่างเป็นทางการเมื่อเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2546 ด้วยการเชิญชวนนักวิจัยจากสถาบันการศึกษาต่าง ๆ ทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลาง พร้อมกับพัฒนาเครื่องมือการเก็บข้อมูลขึ้น

⁸⁷ จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย.

จำนวน 3 ชุดหลัก หลังจากนั้นได้จัดประชุมเชิงปฏิบัติการคณะทีมงานวิจัยภาคสนามทั้งหมด เพื่อฝึกปฏิบัติการใช้เครื่องมือเก็บข้อมูล พร้อมทั้งทดสอบแบบเก็บข้อมูลในพื้นที่จริงในช่วงเดือนกรกฎาคม จากนั้นคณะผู้วิจัยได้ลงภาคสนามจริงโดยใช้ระยะเวลาประมาณ 5 เดือน เมื่อได้ข้อมูลแล้วหัวหน้าชุดวิจัยภาคสนามของแต่ละทีมก็จะทำหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องสมบูรณ์ของข้อมูลและส่งไปยังทีมคณะผู้วิจัยหลักซึ่งคณะผู้วิจัยหลักก็ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลซ้ำอีกอย่างละเอียดเมื่อพบกรณีที่ข้อมูลไม่สมบูรณ์หรือไม่ตรงกับที่ได้สอบถามโดยตรงกับแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ ก็จะบันทึกและแจ้งให้ทีมวิจัยภาคสนามตรวจสอบเพิ่มเติม และดำเนินการแก้ไขปรับปรุงอีกรอบหนึ่ง จากนั้นจึงได้ส่งข้อมูลกลับไปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเจ้าของเรื่องตรวจสอบให้ความเห็นเป็นครั้งสุดท้ายเมื่อได้รับการยืนยันก็จะบรรจุนวัตกรรมนั้น (วิถีใหม่ ฯ) เข้าไว้ในทำเนียบเป็นอันเสร็จสิ้นกระบวนการ คณะผู้วิจัยได้รวบรวมจัดทำเป็นทำเนียบทั้งสิ้น 529 กรณีจากนั้นจึงได้นำผลการศึกษาวินิจฉัยไปเผยแพร่ต่อสาธารณะ โดยการจัดประชุมวิชาการระดับชาตินวัตกรรมท้องถิ่นไทย ครั้งที่ 1 เพื่อเป็นการเผยแพร่ผลการศึกษาในเบื้องต้นของโครงการ และเป็นเวทีในการแลกเปลี่ยนประสบการณ์ระหว่างผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนส่วนราชการ นักวิชาการ และผู้ที่สนใจได้ปรึกษาหารือในการส่งเสริมให้เกิดการคิดค้น ริเริ่ม และพัฒนาการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การวิจัยชิ้นนี้จึงอาจจะกล่าวได้ว่าถือเป็นการบุกเบิกและเปิดโลกทัศน์ต่อประเด็นการสร้างสรรค่นวัตกรรมของท้องถิ่นอย่างแท้จริง อีกนัยหนึ่งก็ถือเป็นการลดการตีตราจากภาคสังคมภายนอกที่มักจะมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแต่ประเด็นการทุจริตคอร์รัปชั่น ส่งผลหลังจากนั้นจึงได้เกิดผลงานทางวิชาการของบรรดานักวิชาการในมหาวิทยาลัยต่าง ๆ ที่เริ่มหลงใหลในงานภาคท้องถิ่นต่างพยายามต้องการอธิบายปรากฏการณ์ใหม่ที่เกิดขึ้นในนามของนวัตกรรมท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น แตกต่างกันไปตามกลุ่มตัวอย่างที่นักวิชาการเลือกให้ความสนใจ อาทิ

ชลิดา ศรมณี และคณะ (2555)⁸⁸ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการสร้างสรรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะโดยองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาว่าบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้จัดทำไปแล้วในช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของนายก อบต. คนปัจจุบัน มีอะไรบ้างที่ถือว่าเป็นนวัตกรรมบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังศึกษาถึงการก่อตัวของนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้วในช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของนายก อบต. คนปัจจุบัน รวมไปถึงศึกษากลยุทธ์การตัดสินใจของ อบต. ในการตัดสินใจจัดทำนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้วในช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของนายก อบต. คนปัจจุบัน และศึกษาความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้วในช่วงเวลาการดำรงตำแหน่งของนายก อบต. คนปัจจุบัน โดยที่งานวิจัยของชลิดา ฯ นี้ได้เลือกใช้วิธีวิทยาทั้งเชิงปริมาณโดยเลือกการสำรวจ และเชิงคุณภาพโดยเลือกการวิจัยภาคสนาม ผสมผสานกัน

⁸⁸ ชลิดา ศรมณี และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการสร้างสรรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะโดยองค์การบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพฯ ฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555). หน้า 2.

ผลการวิจัยอธิบายได้เป็น 4 ประเด็น เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้
ประเด็นที่ 1 ลักษณะของนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว

ลักษณะของนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว ครอบคลุมบริการสาธารณะต่าง ๆ หลายด้านที่เป็นอำนาจหน้าที่ของ อบต. ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แต่ส่วนใหญ่จะเน้นด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ได้แก่ การสร้างและบำรุงรักษาถนน ทางเดิน การจัดให้มีไฟฟ้า น้ำประปา การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล การกำจัดวัชพืชในคลอง การขุดลอก/ดูดท่อระบายน้ำ การบรรเทาสาธารณภัย การป้องกันน้ำท่วม การจัดให้มีน้ำเพื่อการเกษตร การพัฒนาผู้สูงอายุ ผู้พิการ เด็กและเยาวชน การส่งเสริมกลุ่มอาชีพ การรักษาภูมิปัญญาท้องถิ่น การส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม การป้องกันและรักษาโรค เป็นต้น

ประเด็นที่ 2 การก่อตัวของนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว

การก่อตัวของนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว ส่วนใหญ่เกิดจากความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน โดยประชาชนส่วนหนึ่งจะพูดคุยกันและอาจปรึกษาร่วมกับสมาชิกสภา อบต. ของหมู่บ้าน และผู้ใหญ่บ้าน และตกลงกันเป็นการภายในว่าหมู่บ้านของตนต้องการให้ อบต. จัดทำบริการสาธารณะอะไรบ้าง โดยเรียงลำดับโครงการต่าง ๆ ตามความต้องการหรือความจำเป็นก่อนหลังพอถึงเวลาที่ อบต. จัดประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้านในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งตามปกติจะจัดปีละหนึ่งครั้ง (แต่ อบต. บางแห่งอาจจัดมากกว่านั้น) โดยมีกำหนดวัน เวลา และสถานที่ประชุมแจ้งให้ประชาชนทุกหมู่บ้านทราบล่วงหน้า ประชาชนที่เข้าร่วมประชุมเวทีประชาคมของแต่ละหมู่บ้านก็จะนำข้อตกลงภายในที่ได้คุยกันไว้ก่อนแล้ว มาเสนอว่าหมู่บ้านเขามีปัญหาเดือดร้อนหรือความจำเป็นอะไรบ้าง และต้องการให้ อบต. จัดทำบริการสาธารณะอะไรบ้าง นายก อบต. ก็จะรับเอาข้อเสนอ ๆ ของประชาชนกลับไปประชุมปรึกษาร่วมกันในคณะผู้บริหารของ อบต. เพื่อตัดสินใจต่อไป

ประเด็นที่ 3 กลยุทธ์การตัดสินใจของ อบต. ในการจัดทำนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว

นวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ตัดสินใจจัดทำนั้น ส่วนใหญ่แล้วจะเป็นไปตามที่ประชาชนแต่ละหมู่บ้านเสนอในการประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้าน แต่ผู้บริหารของ อบต. ก็อาจริเริ่มโครงการอื่น ๆ ที่เห็นว่าจะประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม เพิ่มเติมจากโครงการต่าง ๆ ที่ประชาชนแต่ละหมู่บ้านเสนอมาได้ทั้งนี้ นายก อบต. มักจะใช้กลยุทธ์การเข้าถึงประชาชนในแต่ละหมู่บ้านแบบไม่เป็นทางการเพื่อพูดคุยทำความเข้าใจกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภา อบต. รวมทั้งชาวบ้านทั่วไป เป็นการคุยกันนอกรอบก่อนการประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้าน เพื่อหาข้อตกลงร่วมกันก่อนในกรณีที่ อบต. ไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะตามที่ประชาชนแต่ละหมู่บ้านเสนอมาได้ทั้งหมดทุกโครงการ อบต. บางแห่งจะพิจารณาจากความจำเป็นหรือความเดือดร้อนของประชาชน

เป็นหลัก รวมทั้งข้อจำกัดในด้านขอบเขตอำนาจของ อบต. ในการเข้าไปจัดทำบริการสาธารณะในบางพื้นที่ จากนั้น อบต. จึงตัดสินใจเลือกว่าโครงการใดควรจัดทำก่อน โครงการใดควรรอไว้ก่อนในกรณีที่ชาวบ้านไม่สามารถตกลงกันได้ว่าควรจะทำอะไรก่อนอะไรหลัง อบต. บางแห่งก็ใช้วิธีการให้ชาวบ้านจับฉลากเพื่อหาข้อยุติ ซึ่งเป็นที่พอใจของชาวบ้านภายหลังการประชุมเวทีประชาคมหมู่บ้านเสร็จแล้ว นายก อบต. จะรับเรื่องทั้งหมดที่ประชาชนเสนอดังกล่าว นำไปเข้าที่ประชุมผู้บริหารของ อบต. เพื่อพิจารณาหาข้อสรุปและบรรจุโครงการต่าง ๆ ที่จะจัดทำไว้ในแผนพัฒนาของ อบต. ซึ่งส่วนใหญ่ก็เป็นไปตามความพอใจของประชาชนในพื้นที่และของผู้บริหาร อบต. และจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอต่อสภา อบต. เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ประเด็นที่ 4 ความคิดเห็นและความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว

สำหรับประเด็นที่ 4 นี้ เป็นสรุปผลการวิจัยเชิงปริมาณ โดยอาศัยข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้รับคืนจำนวนทั้งสิ้น 385 ชุด คิดเป็นร้อยละ 96.98 ของจำนวนแบบสอบถามทั้งหมด (397 ชุด) ที่แจกให้กับกลุ่มตัวอย่างประชาชนผู้อาศัยอยู่ในเขต อบต. ทั้ง 5 แห่งที่ถูกเลือกเป็นกรณีศึกษาของการวิจัยนี้ และวิเคราะห์ข้อมูลโดยใช้สถิติเชิงพรรณนา ได้แก่ ค่าความถี่ และค่าร้อยละ โดยสรุปแยกเป็นประเด็นย่อย 2 ประเด็น ดังนี้

ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่มีต่อนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว สรุปว่า ส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างเห็นด้วยในทุกประเด็นที่ศึกษา คือ

1) นวัตกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว เหมาะสมกับสภาพแวดล้อมในท้องถิ่น (ร้อยละ 75.84 เห็นด้วย)

2) นวัตกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว ช่วยแก้ปัญหาในท้องถิ่น (ร้อยละ 64.16 เห็นด้วย)

3) นวัตกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว ตรงกับความต้องการ (ร้อยละ 69.09 เห็นด้วย)

4) นวัตกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่ อบต. ได้จัดทำไปแล้ว ก่อให้เกิดประโยชน์คุ้มค่า (ร้อยละ 71.17 เห็นด้วย)

5) อบต. มีอิสระในการจัดทำนวัตกรรมการบริการสาธารณะในท้องถิ่น (ร้อยละ 71.69 เห็นด้วย)

ความพึงพอใจของกลุ่มตัวอย่างประชาชนที่มีต่อนวัตกรรมบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ อบต.

ได้จัดทำไปแล้ว สรุปว่า ส่วนใหญ่ของกลุ่มตัวอย่างพึงพอใจในทุกประเด็นที่ศึกษา คือ

1) ความคิดริเริ่มของ อบต. ในการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่น (ร้อยละ 69.09 พึงพอใจ)

2) ความเข้มแข็งของ อบต. ในการจัดทำนวัตกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่น (ร้อยละ 72.73 พึงพอใจ)

3) การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นกับ อบต. ในการจัดทำนวัตกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่น (ร้อยละ 71.42 พึงพอใจ)

4) ผลที่เกิดจากนวัตกรรมบริการสาธารณะในท้องถิ่นที่จัดทำโดย อบต. (ร้อยละ 69.09 พึงพอใจ)

แต่กระนั้นงานวิจัยของชลิดา ศรมณีและคณะ ดังกล่าวข้างต้นกลับไม่ได้กล่าวถึงความสำเร็จของนวัตกรรมที่องค์การบริหารส่วนตำบลลงมือปฏิบัติไปแล้ว ทำให้ผู้วิจัยได้ค้นคว้างานวิจัยเพิ่มเติมการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พยายามอธิบาย และศึกษาถึงปัจจัยความสำเร็จของโครงการ หรือยุทธศาสตร์ที่บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้วได้ผลสำเร็จ กอปรกับเป็นการตอบโจทย์ของการแก้ไขปัญหาสังคมได้

ณรงค์ บุญสายขวัญ (2553)⁸⁹ศึกษาเรื่องโครงการบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นภาคใต้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อต้องการเสนอผลการสังเคราะห์โครงการบริการสาธารณะที่ถือได้ว่าเป็นนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคใต้ (อปท.) ด้วยการศึกษาดูโดยการสัมภาษณ์ สังเกตการณ์ ประชุมกลุ่มย่อย และเอกสาร จากจำนวน 108 โครงการ ผลการวิจัยกลับมีประเด็นที่น่าสนใจที่ให้รายละเอียดของปัจจัยความสำเร็จของ ที่น่าสนใจ คือ

1) “การบูรณาการ” ดำเนินงานหรือ “การเชื่อมโยงเครือข่ายแบบไม่เป็นทางการ” กับหน่วยงานองค์กรอื่น ๆ ที่ตั้งใจที่จะปฏิบัติภารกิจหรือโครงการร่วมกัน โดย อปท. เป็นแม่ข่ายบริหารข่ายทางสังคมในการปฏิบัติงานร่วมซึ่งพบได้ใน อปท.ระดับบน ส่วน อปท.ระดับล่างต้องสร้างความสัมพันธ์เชิงภาคีในการสร้างข่ายความสัมพันธ์เพื่อปฏิบัติงานสำหรับ “การเชื่อมโยงเครือข่ายแบบเป็นทางการ” ต้องมีข้อผูกมัดที่เคร่งครัดในการดำเนินงานผูกพันให้ อปท.ต้องปฏิบัติ

2) มีลักษณะการบริหารจัดการที่ใช้ทั้งกระบวนการบริหารจัดการภายในแบบใหม่ ๆ โดยการให้กลุ่ม องค์กร สถาบันอื่น ๆ ภายในชุมชนท้องถิ่นตลอดจนถึงผู้นำตามแบบธรรมชาติและผู้นำทางการที่ยอมรับของคนในชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้เป็นกระบวนการบริหารจัดการที่ใช้ระบบคุณค่าที่ประกอบด้วยกลุ่มทางสังคมและปัจเจกบุคคลในชุมชนอันเป็นกลไกทางสังคมที่มีศักยภาพในชุมชนท้องถิ่น หรือ กระบวนการดำเนินมาจากการมีส่วนร่วมและความร่วมมือด้วยกัน

ดังนั้นผลงานการศึกษาของบรรดานักวิชาการที่ผ่านมา จะเห็นว่าเป็นการศึกษา นวัตกรรมของท้องถิ่นในภาพรวม และส่วนใหญ่มักจะเป็นเรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ทำได้อย่างชัดเจนเท่านั้น แต่งานที่ศึกษาถึงการลงลึกในด้านใดด้านหนึ่ง ยังมีงานที่ถูกผลิตออกมาน้อยมาก

⁸⁹ ณรงค์ บุญสายขวัญ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ภาคใต้, (กรุงเทพฯ ฯ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2553). หน้า 2.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ยังมีข้อถกเถียงถึงบทบาทหน้าที่ของภารกิจว่ามีหน้าที่ตามกฎหมายหรือไม่ นั้นเอง

สุนนทิพย์ จิตสว่าง และคณะ (2560)⁹⁰ ได้ศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม และศึกษาปัญหาอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม ผลการศึกษาพบว่าบทบาทที่ยังจำกัดอยู่มากต่อประเด็นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม ทั้ง ๆ ที่ปัญหาการก่ออาชญากรรมโดยเฉพาะปัญหาอาชญากรรมพื้นฐาน (street crime) ยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อการป้องกันปัญหาอาชญากรรมกลับอยู่ในระดับปานกลางเท่านั้น เป็นการวิจัยแบบผสมผสานระหว่างการวิจัยเชิงปริมาณ และเชิงคุณภาพ โดยเป็นการลงพื้นที่ในภาคสนาม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 19 องค์กร ที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ผลการศึกษาพบว่า

ส่วนที่ 1 ข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง ประสบปัญหาอาชญากรรมในพื้นที่รับผิดชอบ ได้แก่ ปัญหาการกระทำความผิดเกี่ยวกับยาเสพติด รองลงมาคือเกี่ยวกับทรัพย์สิน และปัญหาเด็กและเยาวชน และคดีเกี่ยวกับความรุนแรงในครอบครัว

ส่วนที่ 2 บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม แบ่งออกเป็น 6 แนวทาง ประกอบด้วย

1) บทบาทการป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) ตอบบทบาทในการป้องกันอาชญากรรมได้แก่การติดตั้งกล้อง CCTV ในบริเวณจุดเสี่ยงพื้นที่รับผิดชอบ ซึ่งทำให้สามารถเฝ้าระวัง ป้องปรามผู้ที่ต้องการกระทำความผิด รวมทั้งเก็บรวบรวมหลักฐานจากกล้องวงจรปิด

2) บทบาทในการป้องกันอาชญากรรมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) มีการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยการจัดตั้งธรรมนูญตำบลเพื่อเป็นกติการ่วมกันในตำบล กำหนดกติกาห้ามกระทำความผิดในชุมชน การสร้างจิตสำนึกในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม การเตือนผู้กระทำความผิดในตำบลด้วยตนเอง เป็นต้น

3) บทบาทในการป้องกันอาชญากรรมด้วยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) มีบทบาทในการป้องกันด้วยการสร้างงานให้แก่ผู้ต้องขังหลังจากพ้นจากโทษและกลับเข้ามาอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งการสร้างคุณค่าให้แก่ตนเองของผู้พ้นโทษโดยให้ผู้พ้นโทษร่วมเป็นอาสาสมัครป้องกันฝ่ายพลเรือน (อปพร.) รวมทั้งลดการตีตราแก่ผู้พ้นโทษด้วยการให้ทำงานกับบุคคลทั่วไปในชุมชน เป็นต้น

4) บทบาทในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสที่จะกระทำความผิด สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (best

⁹⁰ สุนนทิพย์ จิตสว่างและคณะ.

practice) โดยการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาที่เป็นสาเหตุของการเกิดอาชญากรรมในชุมชน นำไปสู่การทำให้สมาชิกในชุมชนมีรายได้เพื่อตัดมุลงใจในการประกอบอาชญากรรม หรือการสร้างการพัฒนาความยั่งยืนให้แก่ชุมชน การสร้างรายได้ เกษตรกรรมยั่งยืนให้แก่ชุมชน เป็นต้น

5) บทบาทในการป้องกันอาชญากรรมโดยการลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) อาจมีการใช้การสำรวจข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับเด็กและเยาวชนที่เป็นกลุ่มเสี่ยง หรือที่ต้องตกเป็นเหยื่อ และวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่เด็กต้องตกเป็นเหยื่อ การบูรณาการความร่วมมือในการช่วยเหลือเด็กและเยาวชนด้วยการจัดตั้งเครือข่ายเด็ก เป็นต้น

6) บทบาทในการป้องกันอาชญากรรมโดยการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรในการป้องกันอาชญากรรม สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีแนวปฏิบัติที่ดี (best practice) มีการเชิญชวนสมาชิกชุมชนให้เข้าร่วมเป็นสมาชิก อปพร. การสร้างจิตสำนึกในการเป็นผู้เสียสละช่วยเหลือภารกิจของตำบล นอกจากนี้ยังมีการอบรมในหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและสามารถช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็ว อันนำไปสู่การป้องกันปัญหาอาชญากรรม เป็นต้น

ส่วนที่ 3 ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมให้แก่ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างประสบปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญของการป้องกันปัญหาอาชญากรรม ประกอบไปด้วยปัญหาความเข้าใจที่ไม่ถูกต้องต่อความหมายของการป้องกันอาชญากรรม โดยเข้าใจว่าการปราบปราม และบทบาทในการป้องกันอาชญากรรมไม่ใช่บทบาทหลักขององค์กร นอกจากนี้ยังเห็นว่ากฎหมายไม่ได้ให้อำนาจในการป้องกันอาชญากรรม กฎหมายหรือระเบียบที่กำหนดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติ มีการกำหนดที่ครอบคลุมทุกพื้นที่โดยอาจไม่มีความเหมาะสมสำหรับบางพื้นที่

ส่วนที่ 4 แนวทางการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม กลุ่มตัวอย่างเห็นว่าแนวทางการส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม ประกอบไปด้วยการกำหนดนโยบายที่ชัดเจนจากรัฐบาลในการส่งเสริมให้มีบทบาทในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม การให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายในการพัฒนาท้องถิ่นรวมทั้งการป้องกันอาชญากรรม การกำหนดกฎหมายหรือกำหนดอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน พร้อมทั้งกำหนดหลักเกณฑ์ในเรื่องค่าใช้จ่ายที่สามารถเบิกจ่ายสำหรับการป้องกันอาชญากรรมได้

งานวิจัยดังกล่าวนำมาซึ่งข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่ว่าควรมีการกำหนดนโยบายจากรัฐบาลที่ชัดเจนในการส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม เนื่องจากเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด รวมทั้งปัญหาที่สำคัญคือปัญหาอาชญากรรมซึ่งมีความเกี่ยวข้องกับความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็นสำคัญ หากแต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจไม่ได้ให้ความสำคัญหรือถูกละเลยต่อประเด็นนี้ไป โดยกลับไปส่งเสริมสิ่งที่กฎหมายมอบอำนาจให้มากกว่า กอปรกับข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการที่ควรให้ความรู้เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมให้แก่บรรดาองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถดำเนินการได้ โดยหน่วยงานต้องมีการสร้างความรู้ความเข้าใจที่แท้จริงต่อแนวทางในการป้องกันปัญหาเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยและเป็นการพัฒนาคุณภาพชีวิตให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริงมากกว่าการส่งเสริมแนวคิดที่ไม่ใช่บทบาทภารกิจหน้าที่ใด ๆ

ทั้ง ๆ ที่ในยุคดั้งเดิมนั้นประเทศไทยเคยมีแนวคิดที่มีฐานคติที่ว่าประชาชนทุกคนต้องมีหน้าที่รักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมร่วมกัน หากย้อนไปสมัยกรุงสุโขทัยการตามจับโจรผู้ร้ายเป็นหน้าที่ของผู้คนในหมู่บ้าน และทั้งตำบลเป็นคนตามจับตัวขโมยมาให้ได้ ซึ่งสมัยนั้นไม่ได้กล่าวถึงตำรวจแต่อย่างใด จึงอาจกล่าวได้ว่า *ประชาชนคือตำรวจ และตำรวจคือประชาชน* ดังนั้นประชาชนจึงเป็นผู้มีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะต้องป้องกันและจัดการเบื้องต้นกับปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในหมู่บ้านของตน ซึ่งในยุคสมัยต่อมาเมื่อมีสิ่งซึ่งปรากฏในกฎหมายตราสามดวง กล่าวคือกฎหมายโจรห้าเส้นที่มีการตรากฎหมายเพิ่มเติมในลักษณะโจร มาตรา 114 มาตั้งแต่ครั้งสมัยรัชกาลที่ 3 แล้วนั้น ผลงานการวิจัยของจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2556)⁹¹ เป็นเครื่องยืนยันถึงความสำคัญของหลักการและแนวคิดความสัมพันธ์ระหว่าง รัฐ สังคม กฎหมาย และกระบวนการยุติธรรม ผ่านงานวิจัยเรื่องระบบยุติธรรม และยุติธรรมทางเลือกมีภาคส่วนหนึ่งได้กล่าวถึงหลักการที่ประชาชนทุกคนมีหน้าที่รักษากฎหมายและระเบียบของบ้านเมืองไว้ ทั้งนี้อ้างอิงจากกฎหมายตราสามดวง เล่มที่ 2 ได้ระบุถึงลักษณะกฎหมายโจรห้าเส้นไว้อย่างชัดเจน ความว่า “..ถ้าหากว่าผู้ร้ายปล้นขึ้นที่ใดชาวบ้านใกล้เคียงภายในระยะ 3 เส้น 15 วา จะต้องช่วยกันจับกุมให้จงได้ ผู้ร้ายนั้นก็จะต้องช่วยกันติดตามไปถึงหมู่บ้านไหนที่ผู้ร้ายผ่านไป ชาวบ้านข้างหน้าที่ต้องสมทบออกช่วยติดตามต่อไปอีก เพราะแม้ชาวบ้านหมู่แรกจะกลับบ้านกันแล้ว แต่ก็ยังมีพนักงานเจ้าหน้าที่ต้องตามไป เช่น กำนันพันนายบ้านและโดยเฉพาะพวกนครบาลแล้วกฎหมายบังคับให้จับโจรจงได้ภายในสามวัน...” ทั้งนี้จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ได้ให้ทัศนะเพิ่มเติมว่าการควบคุมอาชญากรรมในสังคมไทยโบราณ โดยให้ประชาชนดูแลกันเองนั้น น่าจะเนื่องจากผู้คนในบ้านเมืองขณะนั้นมีจำนวนไม่มากนัก ทั้งยังไม่มีการแบ่งพรมแดนบทบาทหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ โดยประชาชนรับเอาหน้าที่ในการป้องกันชุมชนจากอาชญากรรมและหน้าที่ในการจับโจรผู้ร้ายในหมู่บ้านมาเป็นหน้าที่ของตน ทำให้เกิดผลดีบางประการตามมาดังที่นักอาชญาวิทยาแนวป้องกันสังคม คือ Hirschi เรียกว่าเป็นพันธะทางสังคมหรือความผูกพันทางสังคม นั่นเอง

แต่กระนั้นในยุคสมัยเมื่อรัฐชาติมีความเข้มแข็งยิ่งขึ้นตามลำดับ ได้มีการส่งเจ้าหน้าที่ตำรวจแทรกเข้าไปทำหน้าที่ในสังคม ชุมชน หมู่บ้าน เพื่อการระวังความปลอดภัยในสังคมนั้น ก่อให้เกิดผลกระทบในระยะยาวตามมาคือทำให้สังคมอ่อนแอลงทุกที เมื่อเวลาผ่านไป 100 ปีเศษ ผลปรากฏว่าในเรื่องของการควบคุมอาชญากรรมในสังคมไทยปัจจุบันกลับล้มเหลวสิ้นเชิง⁹² ดังนั้นจะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นในบทบาทหน้าที่การควบคุมอาชญากรรมในสังคมสมัยใหม่ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐได้เข้ามามีบทบาทเบียดแทรกการทำหน้าที่ควบคุมอาชญากรรมในชุมชนของประชาชนหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการพัฒนาที่นำไปสู่การแบ่งพรมแดนหน้าที่กันอย่างชัดเจนระหว่างเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง ตำรวจ และประชาชนในการควบคุมอาชญากรรมในรัฐสมัย

⁹¹ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, *ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์*, (กรุงเทพ ฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556). หน้า 38.

⁹² Ibid.

ใหม่ ซึ่งมีขั้นตอนพัฒนาจากการที่ฝ่ายปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่ในการไกล่เกลี่ยคดีความบางประเภทที่ยอมความกันได้ จนกระทั่งเมื่อประมาณ 20 ปีเศษที่ผ่านมา การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมเริ่มหย่อนยานลงจนมีการละเลยหน้าที่ด้วยเหตุปัจจัยหลายประการ⁹³ สิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความล่มสลายของระบบ “ตำรวจคือประชาชน และประชาชนคือตำรวจ” โดยสิ้นเชิง จุฑารัตน์ ฯ มองว่าเป็นการที่รัฐสั่งการให้ประชาชนทำหน้าที่ของตน ทั้งที่เป็นหน้าที่ที่เคยกระทำมาก่อนนั้นยังต้องให้รัฐเป็นผู้สั่งการ การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสังคมไทยช่วงต่อมามีลักษณะเป็นองค์กรชุมชนที่จัดตั้งโดยรัฐเกือบทั้งสิ้น เช่น อาสาสมัครคุมประพฤติ ส่วนประชาสังคมเพิ่งจะมีการรื้อฟื้นตื่นตัวขึ้นบ้างในทศวรรษหลังมานี้ ทั้งนี้ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย ได้ยกตัวอย่างกรณีประเทศญี่ปุ่นที่มีรากฐานชุมชนที่เข้มแข็งเป็นหน่วยริเริ่มดำเนินการและบริหารจัดการองค์กรอาสาสมัครเพื่อการป้องกันและแก้ไขฟื้นฟูผู้กระทำผิดทั้งระบบกันเอง (community – based correction) และรัฐให้การสนับสนุนรับรอง⁹⁴

นำมาซึ่งการหันกลับมาให้ความสนใจของแวดวงวิชาการต่อประเด็นการให้ชุมชนสังคม หมู่บ้านมีการป้องกันปัญหาอาชญากรรมร่วมกันผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ซึ่งถึงแม้จะเป็นหน่วยงานภาครัฐก็ตามแต่หลักการขององค์กร คือการกระจายอำนาจในรูปแบบที่ให้ประชาชนได้บริหารจัดการกันเอง ผ่านการเลือกตั้งตัวแทนขึ้นมาผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันบริหารจัดการองค์กร จึงอาจกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดย่อมต้องมีหน้าที่สำคัญในการสร้างหลักความปลอดภัยและความสงบเรียบร้อยในสังคม และอาณาบริเวณที่อยู่ในความรับผิดชอบ ในระยะหลังมานี้จึงเกิดมีงานวิชาการที่พยายามศึกษาถึงการพัฒนารูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ

พระสุทัศน์ พันธุ์ศุภผล (2559)⁹⁵งานดุซุญนิพนธ์ที่ศึกษาวิจัยถึงรูปแบบการดำเนินงานเฝ้าระวังป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อ ศึกษาสภาพการดำเนินงานเฝ้าระวังป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงเพื่อพัฒนารูปแบบการดำเนินงานเฝ้าระวังป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อหาประสิทธิภาพของรูปแบบการเฝ้าระวังป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในชุมชน ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด คือ การประสานความร่วมมือกับทุกภาคส่วนในชุมชน การร่วมกันค้นหาและทำความเข้าใจสถานการณ์ปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน และการใช้ทุนทางสังคมในชุมชนเป็นฐานในการดำเนินงาน อีกทั้งพัฒนาการดำเนินงานที่สำคัญ คือ การใช้ศักยภาพของทุกภาคส่วนอย่างมีประสิทธิภาพดังนี้ หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ทำหน้าที่อำนวยความสะดวกและสนับสนุนการปฏิบัติงานของทุกภาค เปิดโอกาสให้เยาวชนมีบทบาทในการดำเนินงาน และที่

⁹³ Ibid.

⁹⁴ Ibid.

⁹⁵ พระสุทัศน์ พันธุ์ศุภผล, "รูปแบบการดำเนินงานเฝ้าระวังป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี", (วิทยานิพนธ์ปริญญาดุซุญบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2559).

สำคัญประสิทธิภาพความยั่งยืน จะเกิดขึ้นได้โดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ดังนั้น การสร้าง การรับรู้ให้คนในชุมชนเกี่ยวกับสถานการณ์ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในชุมชนรวมถึงผลกระทบที่คนใน ชุมชนจะได้รับทั้ง ต่อชีวิต ทรัพย์สิน ครอบครัว เครือญาติ ชุมชนและสังคม ซึ่งจะส่งผลให้ การขับเคลื่อนการดำเนินงานป้องกันและแก้ไขปัญหอาชญากรรมที่เกิดขึ้นได้และเกิดผล อย่างยั่งยืน

หรือผลงานดุชฎินิพนธ์ของ **ไกรวุฒิ วัฒนสิน (2549)**⁹⁶ ที่ได้ศึกษาเรื่องทุน ทางสังคมในการป้องกันอาชญากรรม ได้ตอกย้ำให้เห็นถึงความสำเร็จของกระบวนการทุนทางสังคม อันได้แก่ความสัมพันธ์ของสมาชิกในชุมชนที่มีความสัมพันธ์ซึ่งกันและกันบนฐานของ ทรัพยากรธรรมชาติที่อุดมสมบูรณ์จะเอื้ออำนวยให้เกิดวิถีแห่งการพึ่งตนเองและบนพื้นฐานของชุมชน ที่มีประวัติความเป็นมา ความคิด ความเชื่อร่วมกันบนหลักการทางพระพุทธศาสนาและมีภูมิปัญญา ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติทำให้ชุมชนมีความเป็นปึกแผ่นมีพลังในการจัดการแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง ไกรวุฒิ วัฒนสิน ได้ยกตัวอย่างความสำเร็จของชุมชนนาปัง จังหวัดน่าน ในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรมเป็นผลมาจากองค์ประกอบภายในชุมชน ผู้นำที่มีความรู้ความสามารถ และความเสียสละ ความเป็นเครือญาติของคนในชุมชน และขยายผลสู่การแก้ปัญหาอื่นในชุมชนใน สำเร็จ หรือชุมชนบางเจ้าฉ่าได้อาศัยภูมิปัญญาของชุมชนในการจักสานเป็นจุดยึดโยงไปสู่ การรวมกลุ่ม ซึ่งนำมาสู่ความสำเร็จในการแก้ไขปัญหาของชุมชนทั้งยังได้อาศัย การสนับสนุนจาก ปัจจัยภายนอก ได้แก่ เจ้าหน้าที่ตำรวจ เจ้าหน้าที่ของรัฐประเภทอื่น ได้ถูกแปลงเป็นทุนทางสังคม อันเป็นพลังสำคัญให้เกิดระบบคิดให้สมาชิกในชุมชนมีความเอื้ออาทรต่อกัน มีความเห็นอกเห็นใจกัน เป็นวิถีชีวิตของชุมชนที่มีความร่วมมือร่วมใจกันปฏิบัติและเคารพตามบรรทัดฐานของชุมชนส่ง ผลกระทบในการลดเงื่อนไขในการเกิดองค์ประกอบของอาชญากรรมได้สำเร็จ

อย่างไรก็ตามการได้สืบแสวงหาข้อมูลเพื่อศึกษาเปรียบเทียบงานวิชาการจาก ต่างประเทศที่มีการบริหารจัดการอย่างมีประสิทธิภาพจากบรรดาประเทศที่มีความทันสมัย เพื่อใช้ เป็นฐานข้อมูลในการถอดบทเรียนนั้น พบว่ามีหลายประเทศให้ความสำคัญกับองค์กรหน่วยย่อย หรือองค์กรท้องถิ่น (local government organization) ในการส่งเสริมและป้องกันปัญหา อาชญากรรมเป็นอย่างมาก ตัวอย่างงานการศึกษาของกระทรวงยุติธรรม สหรัฐอเมริกา ได้แก่

Margaret Shaw (2001)⁹⁷ ได้ศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการสร้างความปลอดภัยในชุมชน งานศึกษาชิ้นนี้ถูกอ้างถึงในงานวิจัยของสุนนทิพย์ จิตสว่างและ คณะ งานศึกษาของสหรัฐอเมริกาชิ้นนี้มีวัตถุประสงค์เกิดจากผู้บริหารและหน่วยงานในท้องถิ่นได้ ประสบปัญหาความไม่ปลอดภัยในชุมชนส่งผลกระทบต่อปัยังสังคมเมือง เมืองขนาดเล็ก และเทศบาล ที่ยังมีความเป็นชนบท โดยหลายประเทศได้เผชิญกับปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มจำนวนมากขึ้น และ

⁹⁶ ไกรวุฒิ วัฒนสิน.

⁹⁷ Margaret Shaw, The Role of Local Government in Community Safety, (Washington D.C.: National Crime Prevention Council, 2001).

รัฐบาลหลายประเทศก็ได้มีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวด้วยการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินงานของกระบวนการยุติธรรมที่เข้มงวด มีการกำหนดนโยบายและมีบทลงโทษที่มีความรุนแรงอันนำไปสู่ผลกระทบที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจและสังคมมูลค่ามหาศาล เนื่องมาจาก

- 1) ค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่เกิดจากการบริหารงานของกระบวนการยุติธรรม
- 2) การตัดสินคดีอาชญากรรมจะต้องมีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น
- 3) จำนวนผู้กระทำผิดที่ต้องเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมและจำนวนผู้ต้องขังมีจำนวนมากขึ้น
- 4) การป้องกันอาชญากรรมของบุคคลทั่วไปสามารถกระทำได้ดีกว่าการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรม
- 5) การสร้างความปลอดภัยของชุมชนจากการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีกับเพื่อนบ้าน
- 6) อาชญากรรมนำไปสู่ภาษีที่ลดลงในการนำไปสู่การขับเคลื่อนในการพัฒนาที่ความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นหรือธุรกิจ

นำมาซึ่งวัตถุประสงค์ของงานวิชาการนี้ เพื่อให้เกิดการใช้โดยนายกเทศมนตรีผู้จัดการเมืองนักวางแผนเจ้าหน้าที่ที่ได้รับการเลือกตั้งและคนอื่น ๆ ที่เผชิญกับความท้าทายที่เพิ่มขึ้นในชุมชนของพวกเขา อีกทั้งเป็นการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลง นำข้อมูลจากทั่วโลกรวมทั้งสหรัฐอเมริกาไปสู่การนำเสนอวิธีใหม่ ๆ สำหรับบุคคลในตำแหน่งดังกล่าวสามารถใช้อำนาจและพลังงานในการทำงานได้เพื่อนำไปสู่ชุมชนที่ปลอดภัยกว่า ซึ่งในอดีตแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมมักเป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือศาลยุติธรรม หากแต่ในหลายประเทศได้มีแนวทางใหม่ในการส่งเสริมให้มีความสำคัญกับการใช้ชุมชนเป็นฐานในการป้องกันอาชญากรรมร่วมกับหน่วยงานในท้องถิ่น งานศึกษาชิ้นนี้ของกระทรวงยุติธรรม สหรัฐอเมริกา พยายามที่จะส่งเสริมบทบาทของกระบวนทัศน์ใหม่นี้เช่นกัน โดยที่นายกเทศมนตรีและรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการพัฒนาความปลอดภัยของชุมชนในอดีตมากกว่าสองทศวรรษ ในประเทศต่าง ๆ ทั่วยุโรปอเมริกาเหนือและแอฟริกา ไปจนถึงอาณาบริเวณออสเตรเลีย จะเห็นได้ว่ามีอัตราจำนวนที่เพิ่มขึ้นของการริเริ่มที่กำหนดเป้าหมายการก่ออาชญากรรม การตกเป็นเหยื่อและการยกเว้นทางสังคมของบุคคลกลุ่มชนกลุ่มน้อยและละแวกใกล้เคียง ความเชื่อมโยงระหว่างความยากจนและความเสียเปรียบทางสังคมอาชญากรรมและการเหยียดผิวได้ทำให้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าหลายหน่วยงานต้องทำงานร่วมกันเพื่อป้องกันอาชญากรรม อย่างแท้จริง บทบาทนายกเทศมนตรีและรัฐบาลท้องถิ่นต้องเข้ามาดูแลจัดการถึงความปลอดภัยของชุมชนซึ่งถือเป็นสิทธิขั้นพื้นฐานของมนุษย์และด้านคุณภาพชีวิตของชุมชน และต้องสามารถระดมความเป็นหุ้นส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงหลัก ๆ อื่นได้ เช่น ตำรวจ, หน่วยงานและองค์กรและผู้อยู่อาศัยเพื่อพัฒนาชุมชนที่ปลอดภัยปลอดภัยและมีชีวิตชีวาในวงกว้าง ปริมาณรวมทั้งเมืองเล็ก ๆ และชนบทด้วย

ตัวแบบของการศึกษานี้ได้พยายามบ่งชี้ว่าการกำหนดชุมชน หรือการสร้างเครือข่ายที่ยั่งยืนไม่ใช่เป็นเรื่องที่ง่ายนัก สิ่งที่มีความจำเป็นต้องเกิดจากความสามารถที่จะเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ผ่านมาและจากความล้มเหลว ความสำคัญของการรวมไว้ในความร่วมมือของชุมชน, เข้าใจถึงการเชื่อมโยงกับปัญหาพื้นฐานที่กำลังมองหาจุดแข็งและทรัพย์สินของชุมชนและบุคคลต่าง ๆ รวมถึงปัจจัยเสี่ยงต่าง ๆ ในการทำงานของกระบวนการมากกว่าที่จะมุ่งเน้นเฉพาะในโปรแกรมหรือไป

เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่รวดเร็ว โดยอาศัยตัวอย่างในการถอดบทเรียนจากประเทศสหราชอาณาจักร ฝรั่งเศส แคนาดา ออสเตรเลีย เนเธอร์แลนด์ สหรัฐอเมริกา และยุโรปว่ากรอบการทำงานนี้ได้ถูกนำมาใช้และปรับให้เหมาะสมกับความต้องการเฉพาะของแต่ละชุมชนเป็นอย่างไร ความคิดริเริ่มหรือนวัตกรรมที่เลือกอยู่ในขั้นตอนต่าง ๆ ของการพัฒนาและยังไม่ถึงขั้นตอนที่มียุ่ ประเมินผลลัพธ์พวกเขา รวมถึงแผนกลยุทธ์สามปีในเมืองใหญ่โครงการที่กำหนดเป้าหมายความต้องการของเยาวชนในพื้นที่สาธารณะรัฐบาลเมืองเล็ก ๆ คณะกรรมการแก้ไขปัญหาค้นคว้าที่ใกล้เคียงโครงการชุมชนโครงการริเริ่มในจุดร้อนซึ่งใช้แหล่งเงินทุนที่รวมกันการกำหนดกลุ่มเป้าหมาย ความรุนแรงต่อสตรีกลุ่มเมืองที่ทำงานเกี่ยวกับปัญหาที่พบบ่อยหรือต่อต้านการเหยียดเชื้อชาติและการใช้สัญญารักษาความปลอดภัยในท้องถิ่นเพื่อพัฒนาข้อสังเกตการณ์ทางสังคมถาวรเพื่อช่วยในการทำความเข้าใจและประเมินผลปัญหาและแผนปฏิบัติการ ทั้งนี้ในการศึกษาเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการสร้างความปลอดภัยในชุมชน ขึ้นนี้ได้แบ่งหัวข้อย่อย ดังต่อไปนี้

หัวข้อย่อยที่ 1 ชุมชนมั่นคงปลอดภัย ในเมือง ชานเมือง และพื้นที่ชนบท

นายกเทศมนตรีและผู้นำเทศบาลทั่วอเมริกาต้องเผชิญกับปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้น กระนั้นความปลอดภัยของชุมชนในช่วงสามสิบปีที่ผ่านมาที่เกิดจากความไร้ระเบียบอาชญากรรม ยาเสพติด และปืน ถือเป็นสิ่งที่ท้าทายความยากลำบากในการดำรงชีวิตในด้านความปลอดภัยและความมั่นคง อย่างไรก็ตามในปี 1990 ปัญหาเหล่านี้ทวีความรุนแรงขึ้นระดับที่ไม่เคยเห็นมาก่อนและมีผลกระทบต่อเด็กและเยาวชน คนหนุ่มสาวมีผู้ที่ตกเป็นเหยื่อของความรุนแรงรวมทั้งคดีฆาตกรรมและการมีส่วนร่วมในอาชญากรรมร้ายแรงและความรุนแรงดังกล่าวยังเพิ่มขึ้น

จากสถิติขององค์การสหประชาชาติในปี ค.ศ. 1994 ได้สำรวจจาก 135 นายกเทศมนตรีกระจายจากทุกทวีปทั่วโลกพบว่าปัญหาอาชญากรรมและความรุนแรงคือปัญหาที่รุนแรงที่สุดเป็นอันดับที่สี่ที่ก่อปัญหาให้เมืองต่าง ๆ ทั่วโลกไม่มีความสงบสุขและมั่นคงปลอดภัย คำถามสำคัญจึงเกิดขึ้นว่า *นายกเทศมนตรีและรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศอื่น ๆ ตอบสนองต่อปัญหาเหล่านี้ได้อย่างไร ?*

แนวทางที่รัฐบาลทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับประเทศเข้าใจถึงปัญหาของอาชญากรรม ความรุนแรงและความไม่มั่นคง โดยวิธีการเริ่มที่แก้ไขปัญหานั้นจำนวนมากประเทศต่าง ๆ เห็นว่ามีความเชื่อมโยงกันระหว่างสุขภาพของชุมชนและชุมชนอาณาบริเวณละแวกใกล้เคียง เพื่อที่จะเป็นหลักประกันถึงการมีคุณภาพชีวิตที่ดี และเป็นส่วนหนึ่งที่ขยายอาณาเขตไปถึงเรื่องความปลอดภัยและความมั่นคงของชุมชน อย่างไรก็ตามสิ่งนี้นำไปสู่การแก้ปัญหาพื้นฐานของชุมชนเหล่านั้นโดยพิจารณาจากความระมัดระวัง การวิเคราะห์และการวางแผนและในความร่วมมือกับประชาชนและหน่วยงานท้องถิ่นให้มากขึ้น วิธีการแบบร่วมกันในการป้องกันและหนึ่งซึ่งน่าจะคุ้มค่าและนำมาซึ่งผลประโยชน์ที่กว้างขึ้นต่อชุมชนมากกว่าการตอบสนองหลังจากเหตุการณ์และโศกนาฏกรรมเกิดขึ้น

หัวข้อย่อยที่ 2 การตื่นตัวของชุมชนต่อการป้องกันอาชญากรรม

โครงการป้องกันอาชญากรรมได้ลดโอกาสและเพิ่มความเสี่ยงในการถูกจับอาชญากรรมมากขึ้นโดยการเปลี่ยนวิธีปฏิบัติในการรักษาหรือปรับสภาพแวดล้อมของเมือง บางประเทศได้ให้ความสำคัญกับการปรับเปลี่ยนภูมิทัศน์ย่านที่มีความเสื่อมโทรมและการสร้างความเข้มแข็งให้กับชุมชน กอปรกับความสามารถของประชาชนในการรวมเข้ากับชุมชนได้เป็นอย่างดี ในทั้งสองกรณีก่อให้เกิดกลยุทธ์และความเชี่ยวชาญของชุมชนนำความร่วมมือในท้องถิ่นของบรรดาผู้นำกับประชาชนในท้องถิ่น รวมไปถึงเจ้าหน้าที่มีบทบาทสำคัญ อีกทั้งมีการเปลี่ยนแปลงจากแนวความคิดที่แคบกว่าในประเด็นการป้องกันอาชญากรรม เช่น การมองว่าตำรวจมีหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมเท่านั้น

ยกตัวอย่างกรณีประเทศที่กำลังพัฒนา อย่างเช่นกลุ่มประเทศแถบละตินอเมริกา มีความพยายามในการพัฒนากลยุทธ์การใช้เมืองเป็นฐานในการป้องกันอาชญากรรม มีการจัดประชุมของกลุ่มประเทศละตินอเมริกาในประเด็นความร่วมมือเกี่ยวกับความมั่นคงปลอดภัย ในปี ค.ศ. 1998 ณ เมืองกอร์โดบา ประเทศแอฟริกา รวมไปถึงการประชุมนายกเทศมนตรีนานาชาติเพื่อความปลอดภัยของเมือง ณ เมืองโจฮันเนสเบิร์ก ที่มีบรรดาผู้นำท้องถิ่นกว่า 60 คน เข้าร่วมสัมมนากระจายตัวไปทุกทวีป ก่อให้เกิด “โครงการเมืองปลอดภัยกว่า” (A Safer Cities Program) ซึ่งเปิดตัวและนำร่องที่เมืองโจฮันเนสเบิร์ก เมืองเดอร์บัน เมืองดาร์-เอส-ซาลาม และเมืองอาบิดจัน ซึ่งแอฟริกาใต้เองได้ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาตามชุมชนและความเป็นอิสระในท้องถิ่นอยู่แล้ว กระนั้นโครงการสำหรับการป้องกันอาชญากรรมชุมชนจึงทำให้แอฟริกาใต้ปลอดภัยมาอย่างต่อเนื่อง เพราะมีการวางกรอบกลยุทธ์การดำเนินงานที่ชัดเจนสำหรับการพัฒนาและดำเนินการในท้องถิ่นนั่นเอง

การริเริ่มนวัตกรรมของยุโรปในปัจจุบันขณะนี้ในกว่า 20 ประเทศหน่วยงานท้องถิ่นและชุมชนกำลังพัฒนาชุมชนนโยบายและโครงการด้วยการสนับสนุนของหน่วยงานรัฐบาลกลางแห่งชาติที่ส่งเสริมความปลอดภัยของชุมชน ยกตัวอย่างกรณีในประเทศอังกฤษและเวลส์รัฐบาลท้องถิ่นได้รับการระดมทุนจากสองโครงการใหญ่ ๆ ซึ่งริเริ่มในปี ค.ศ. 1998 ภายใต้พระราชบัญญัติอาชญากรรมและความไร้ระเบียบ แต่ละหน่วยงานท้องถิ่นและตำรวจต้องสร้างหน่วยงานหลายหน่วยความร่วมมือด้านความปลอดภัยชุมชน เหล่านี้รวมถึงสุขภาพการทดลองและอื่น ๆ เจ้าหน้าที่และผู้แทนเยาวชน

หัวข้อย่อยที่ 3 กรอบการดำเนินงานของชุมชนปลอดภัย

ส่วนนี้จะกล่าวถึงองค์ประกอบหลักของกรอบความคิดเพื่อส่งเสริมความปลอดภัยของชุมชนซึ่งขณะนี้ถูกใช้โดยรัฐบาลท้องถิ่นในหลายประเทศ วิธีการรวมถึง :

- ประเด็นที่หนึ่งในงานศึกษาของกระทรวงยุติธรรม สหรัฐอเมริกาขึ้นนี้ได้เปรียบเทียบความปลอดภัยของชุมชนเหมือนสุขภาพ ซึ่งถือเป็นหัวใจสำคัญของคุณภาพชีวิตของประชาชน และสิ่งที่มีสิทธิในการป้องกันชุมชนจากอาชญากรรมหรือการสร้างระดับความปลอดภัยใหม่สามารถทำได้เช่นเดียวกับปัญหาด้านสาธารณสุข วิธีการป้องกันสุขภาพของประชาชน เช่นการใช้เพื่อลดอุบัติการณ์ของโรคหัวใจเกี่ยวข้องกับกรมองหาปัจจัยที่เพิ่มความเสี่ยงของการพัฒนาของ โดยมองไป

ที่รูปแบบของปัญหาทางเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่ใกล้เคียงหรือชุมชนและของอาชญากรรม, ความไม่เป็นระเบียบและการตกเป็นเหยื่อจะทำให้การดูแลและการแทรกแซงทำได้ง่ายขึ้น ในสหรัฐอเมริกา ศูนย์สำหรับการควบคุมและป้องกันโรคได้รับการใช้งานในการแสดงให้เห็นว่าอาชญากรรมและความรุนแรงสามารถมองเห็นได้เป็นปัญหาสุขภาพ โครงการชุมชนดูแล (Communities that Care) ซึ่งเกิดขึ้นในเมืองซีแอตเติลถือเป็นตัวอย่างที่ดีมาก โครงการนี้แนวทางด้านสาธารณสุข โดยมีเป้าหมายหลักคือการลดการกระทำผิดและการใช้ยาเสพติดโดยการรวมความรู้เกี่ยวกับความเสี่ยงและปัจจัยป้องกันและมีประสิทธิภาพการแทรกแซงกับชุมชนที่มีการวางแผนอย่างรอบคอบ การชุมนุมคณะกรรมการชุมชนของผู้นำท้องถิ่นที่สำคัญ, ประชาชนและหน่วยงานตรวจประเมินความเสี่ยงหลักและปัจจัยป้องกันและพัฒนากลยุทธ์อย่างสม่ำเสมอ

- ประเด็นที่สอง คือการพัฒนาหุ้นส่วน จุดเน้นอยู่ที่ "การคิดวนอกกรอบ" โดยเป็นการทำงานข้ามพรมแดนเดิม ๆ ซึ่งในหลายประเทศมีอยู่แล้วความคับข้องใจกับการทำโครงการการพัฒนาซึ่งไม่มีมีความต่อเนื่องระยะยาว หรือการวัดผลกระทบ มีประสิทธิภาพในท้องถิ่นมากขึ้นเพียงใด การดำเนินการของรัฐบาลจำเป็นต้องมีเทศบาลทั้งหมดให้บริการที่จะทำงานร่วมกันมากกว่าที่จะทำงานเพียงลำพัง ต้องได้รับการสนับสนุนจากที่สูงขึ้นระดับของรัฐบาลและการเชื่อมโยงระหว่างชาติรัฐ ภูมิภาคหรือจังหวัด ถือเป็นแรงจูงใจหลักสำหรับนโยบายที่ริเริ่มขึ้นในอังกฤษและเวลส์ซึ่งเน้นความสำคัญของการทำงานในเขตอำนาจศาลและการพัฒนา "เข้าร่วมคิด"

- ประเด็นที่สาม ได้แก่ประสบการณ์จากหลายประเทศที่ได้แสดงให้เห็นว่าต้องเป็นความมุ่งมั่นและความเป็นผู้นำที่แท้จริงจากคนที่อยู่ในตำแหน่งระดับบริหารที่สามารถกำหนดเป็นนโยบายสาธารณะที่ใช้เวลาความรับผิดชอบในการวางประเด็นของความปลอดภัยของชุมชนในวาระการประชุมนโยบายได้ กล่าวคือมักจะเป็นนายกเทศมนตรี หัวหน้าผู้บริหารของหน่วยงานท้องถิ่น ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหัวหน้าของตำรวจหรือบุคคลสำคัญคนอื่น ๆ ในท้องถิ่นระดับรัฐบาล ในบางกรณีมีเฉพาะเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยของร่างกายหรือชุมชนได้รับการแต่งตั้งและให้ความรับผิดชอบในการเคลื่อนไหวและการพัฒนาความเป็นหุ้นส่วนและแผนงาน เป็นที่ชัดเจนว่ารัฐบาลท้องถิ่นไม่ว่าจะเป็นนายกเทศมนตรีในเมืองใหญ่หรือเล็ก, เมืองท้องถิ่นหรือเทศบาลตั้งอยู่ที่ที่ดีที่สุดเพื่อให้ประชาชนพูดและมีบทบาทในการพัฒนาย่านของพวกเขาและพวกเขาสามารถเล่นบทบาทสำคัญ ๆ ได้ด้วยตนเอง

- ประเด็นที่สี่ที่จะเกิดขึ้นคือความสำคัญของการวิเคราะห์อย่างรอบคอบและรอบคอบปัญหาในท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงความรู้เกี่ยวกับปัจจัยต่าง ๆ ที่ทำให้ผู้คนและสถานที่ส่วนใหญ่ที่มีความเสี่ยงและมีประสิทธิภาพกลยุทธ์การแทรกแซงเพื่อลดความเสี่ยงเหล่านั้นด้วยการวิเคราะห์ปัญหาในท้องถิ่นอย่างเข้มงวด การวิเคราะห์ปัญหาท้องถิ่นอย่างรอบคอบ บางครั้งเรียกว่าการตรวจสอบด้านความปลอดภัยหรือการรักษาความปลอดภัยการวินิจฉัยโรค ต้องมีการรวบรวมรายละเอียดข้อมูลเกี่ยวกับอาชญากรรมการตกเป็นเหยื่อความวุ่นวายและกลัวอาชญากรรมในละแวกหรือข้ามเทศบาลหรือเมือง (สถานที่, เมื่อใด และ ใคร) ซึ่งอาจรวมถึงสถิติของตำรวจข้อมูลสำมะโนประชากร รวมทั้งผลการสำรวจในท้องถิ่นของผู้อยู่อาศัยธุรกิจโรงเรียนเจ้าหน้าที่ขนส่งโรงพยาบาลแต่กระนั้นการวิเคราะห์จำเป็นต้องดำเนินการต่อไปโดยการดูที่ความเชื่อมโยงไปยังปัญหาอื่น ๆ เช่นที่อยู่อาศัย การว่างงาน, การเลิกเรียน, สิ่งอำนวยความสะดวกของเยาวชนและทรัพยากรของชุมชน

ที่มีอยู่อื่น ๆ สิ่งที่ดีสำหรับการวินิจฉัยความปลอดภัยสามารถใช้เวลาระหว่างหกเดือนและหนึ่งปีให้เสร็จสมบูรณ์ การวิเคราะห์อย่างรอบคอบนี้ช่วยให้การพัฒนากลยุทธ์และแผนงานที่กำหนดไว้ เมื่อโครงการเริ่มขึ้นแล้วพวกเขาก็จะต้องทำอย่างต่อเนื่องตรวจสอบและประเมินเพื่อดูว่ามีการทำงานตามที่วางแผนไว้หรือจำเป็นต้องแก้ไขหรือไม่

ทั้งนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าถึงแม้งานศึกษาของกระทรวงยุติธรรม สหรัฐอเมริกา จะได้ศึกษาเปรียบเทียบกับประเทศต่าง ๆ มาเป็นระยะเวลาสักกระยะหนึ่งแล้วก็ตาม แต่รูปแบบของการพัฒนาการป้องกันปัญหาอาชญากรรมยังสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมที่เกิดขึ้นได้จริง ที่บรรดาประเทศที่กำลังพัฒนาควรใช้เป็นต้นแบบสำหรับการสร้างนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กอปรกับมีความสอดคล้องกับรูปแบบที่พัฒนาขึ้นโดยนักวิชาการรัฐศาสตร์ Kimberly L. Nelson and others (2011)⁹⁸ แห่งมหาวิทยาลัยนอร์ทเทิร์นอิลลินอยส์ ได้ศึกษาเรื่องการจัดการนวัตกรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การวิเคราะห์ในเชิงประจักษ์ของเทศบาลในเขตชานเมืองในรัฐชิคาโก สหรัฐอเมริกาอีกด้วย

อย่างไรก็ตามในรายงานวิชาการการบริหารงานท้องถิ่นของมหาวิทยาลัยควีนส์แลนด์ เครือรัฐออสเตรเลีย ชุดที่ 5 เลขที่ 3 - 4 ได้ชูประเด็นสำคัญของบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมไว้อย่างน่าสนใจ โดยนักวิชาการด้านสังคมศาสตร์ Adrian Cherney (2006)⁹⁹ บ่งชี้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในออสเตรเลียมีบทบาทสำคัญ ในการลดปัญหาอาชญากรรม เพราะนโยบายการป้องกันอาชญากรรมที่พัฒนาขึ้นโดยเครือรัฐและรัฐบาลกลางได้พึ่งพารัฐบาลท้องถิ่นเป็นอย่างมาก โดยใช้ความร่วมมือในประเทศและแผนป้องกันอาชญากรรม ทั้งนี้นโยบายดำเนินการของรัฐ Victoria, NSW และ Queensland ประจักษ์ชัดว่า ได้พึ่งพารัฐบาลท้องถิ่นและอาศัยการมีส่วนร่วมอย่างสม่ำเสมอ

สิ่งที่เป็นรูปธรรมที่บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออสเตรเลียได้พัฒนามาตรการป้องกันอาชญากรรมของตนเองขึ้น ผ่านหลักเกณฑ์การออกแบบสิ่งแวดล้อม (CPTED) เพื่อแก้ปัญหาอาชญากรรมและความกลัวต่ออาชญากรรมในและรอบสวนสาธารณะห้องสุขาธารณะถนนคนเดิน, ที่อยู่อาศัยของประชาชน, สิ่งอำนวยความสะดวกการขนส่งและย่านบันเทิง เป็นต้น ยกตัวอย่างโครงการที่ประสบความสำเร็จ ได้แก่ โครงการ CPTED มีเป้าหมายในการปรับเปลี่ยนทางกายภาพสภาพแวดล้อมที่อาชญากรรมสามารถเกิดขึ้นได้โดยการพิจารณาประเด็นการวางแผนและการออกแบบนี้ สามารถเพิ่มการควบคุมการเข้าออกหรือเพิ่มขีดความสามารถของสิ่งแวดล้อมได้ การเฝ้าระวังตามธรรมชาติ เช่น การถอดไม้พุ่มขนาดใหญ่หรือการติดตั้งแสง เป็นต้น

ความสำเร็จของการป้องกันอาชญากรรมของเครือรัฐออสเตรเลียนั้น รัฐบาลท้องถิ่นได้ร่วมมือกับหน่วยงานตำรวจและหน่วยงานที่ไม่ใช่รัฐบาลเพื่อพัฒนาและจัดทำโครงการป้องกันอาชญากรรมทางสังคมสำหรับเยาวชนจำนวนมาก ตัวอย่างของแผนการป้องกันอาชญากรรมของรัฐบาลท้องถิ่นสามารถดูได้จากเว็บไซต์สถาบันอาชญาวิทยาแห่งออสเตรเลีย ในทำนองเดียวกัน

⁹⁸ Kimberly L. Nelson and others.

⁹⁹ Adrian Cherney. The Role of Local Government in Crime Prevention: An Overview. Local Government Reporter, 5 (November / December 2006): pp 25-6.

รัฐบาลท้องถิ่นได้มีการลงทุนสำหรับทรัพยากรในการจัดตั้งที่กำหนดตำแหน่งเจ้าหน้าที่ความปลอดภัยชุมชนซึ่งมีบทบาทในการพัฒนาและดำเนินการอาชญากรรมไว้ในโครงการป้องกันและอำนวยความสะดวกผสมผสานกัน

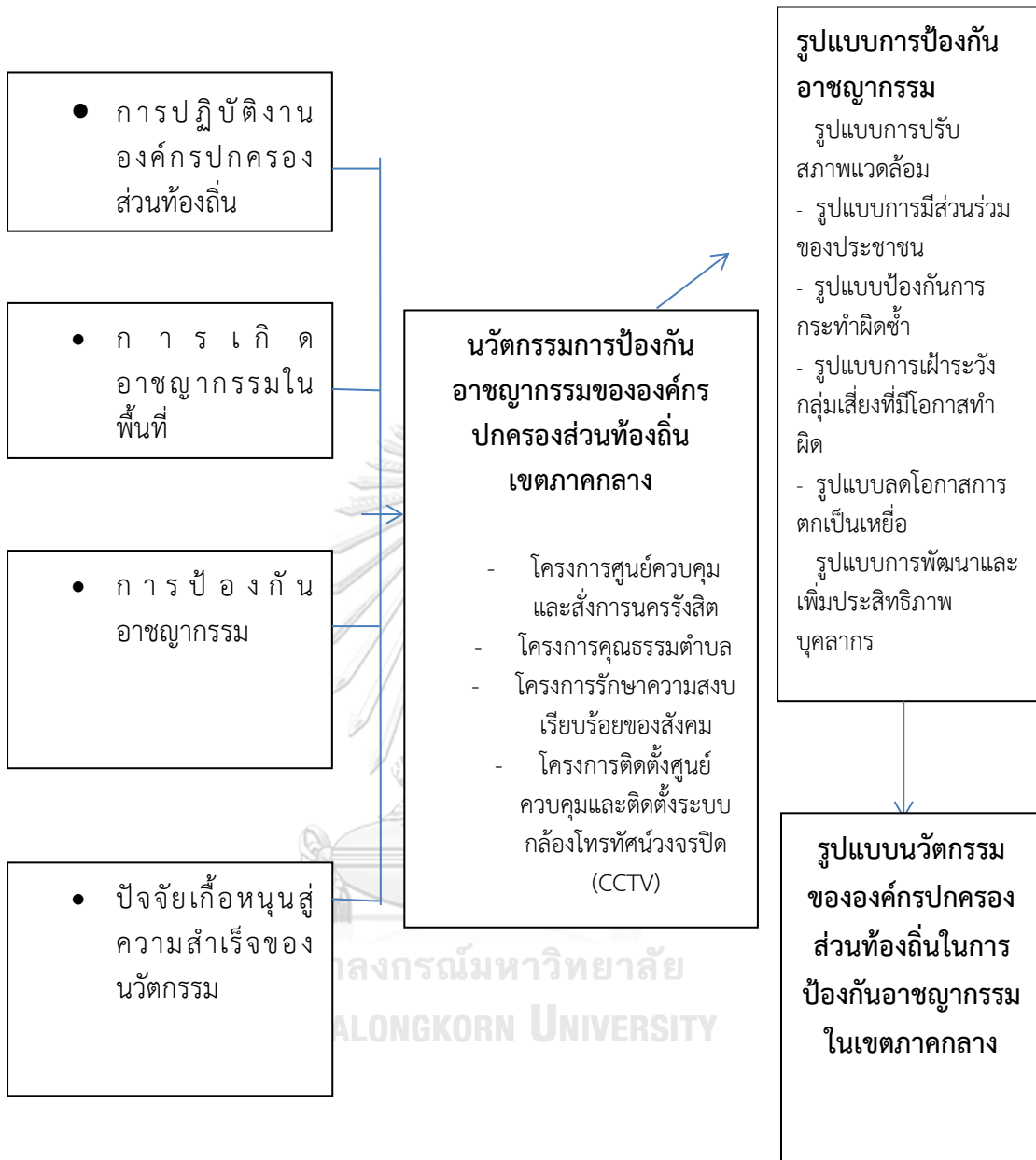
ดังนั้น งานวิชาการของ Adrian Cherney ซึ่งนี้ได้สรุปจากการทบทวนข้างต้นเป็นที่ชัดเจนว่ารัฐบาลท้องถิ่นได้เล่นบทบาทสำคัญในการป้องกันอาชญากรรม แม้ว่ารัฐบาลท้องถิ่นเผชิญกับความท้าทายมากมายในการแก้ปัญหาอาชญากรรมและความวุ่นวายก็ตาม นอกจากนี้การป้องกันอาชญากรรมของรัฐบาลท้องถิ่น หรือบุคลากรด้านความปลอดภัยในชุมชนเผชิญกับปัญหาความท้าทายในการติดตามความร่วมมือในท้องถิ่นเป็นไปอย่างยั่งยืนและบรรลุผลที่เป็นรูปธรรมด้วยและได้ยืนยันถึงความสำเร็จในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมโดยอาศัยการเป็นหุ้นส่วนความร่วมมือได้กลายเป็นสิ่งที่ดีที่สุด และยอมรับรูปแบบกลยุทธ์การป้องกันโดยท้องถิ่นรัฐบาล

ผลงานชิ้นสำคัญที่ได้สะท้อนให้เห็นว่านวัตกรรมการป้องกันอาชญากรรมที่ประสบความสำเร็จในออสเตรเลียนั้น นักวิชาการด้านสังคมวิทยา Dean Wilson (2006)¹⁰⁰ แห่งมหาวิทยาลัยโมนาช มองว่าการใช้โทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ในพื้นที่สาธารณะเป็นหนึ่งในมาตรการป้องกันอาชญากรรมที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วที่สุดในออสเตรเลีย กล่าวคือการสำรวจในปี ค.ศ. 2003 มีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณ 33 แห่งที่เลือกใช้วิธีการนี้ และเพิ่มจำนวนเป็น 45 องค์กรเมื่อสำรวจอีกครั้งในอีกสองปีถัดมา กล้องวงจรปิดระบบถูกติดตั้งครั้งแรกในศูนย์กลางธุรกิจของเมืองหลวง แต่ในระยะต่อมาถูกติดตั้งตามท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งในย่านชานเมืองและชนบทจนกระทั่งการติดตั้งกล้องวงจรปิดกลายเป็นนวัตกรรมที่สนับสนุนการป้องกันปัญหาอาชญากรรมหรือการก่อการร้ายที่จะเกิดขึ้น เป็นต้น

จากการทบทวนวรรณกรรมผู้วิจัยพบว่าปัญหาการเกิดอาชญากรรมในทุกท้องถิ่นทั้งที่เป็นชุมชนเมือง กึ่งเมืองกึ่งชนบท หรือชนบทยังคงประสบปัญหาที่ถือว่าดำรงอยู่คู่สังคมไทยมาอย่างยาวนานถึงแม้จะมีรูปแบบการก่ออาชญากรรมที่แตกต่างกันไป แต่สถิติในการเกิดอาชญากรรมของแต่ละท้องถิ่นยังมีให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ นำมาสู่การคิดย้อนกลับของภาครัฐในฐานะองค์กรที่มีหน้าที่หลักในการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขแก่ประชาชนจะมองเพียงว่าการทำงานป้องกันอาชญากรรมแบบดั้งเดิมที่เป็นหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือฝ่ายปกครอง แต่ผลยังปรากฏว่าการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมยังไม่ได้ผลอย่างมีประสิทธิภาพ ความสัมพันธ์ที่ถ้อยห่างกันของประชาชนกับตำรวจถูกทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนจนก่อให้เกิดเป็นปัญหาความไร้ประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรม กระนั้นภาครัฐต้องกลับไปคิดทบทวนค้นหาวิธีใหม่ หรือนวัตกรรมเพื่อตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาที่ยังเกิดขึ้นจริงในสังคมให้ได้ โดยเฉพาะเมื่อมีองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้จุดแข็งนี้ในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพแต่ยังมีการศึกษาวิจัยที่ยังจำกัดอยู่ในวงที่แคบอยู่ งานวิจัยนี้จึงเป็นเสมือนแรงผลักดันให้มีการค้นคว้าวิจัยเพิ่มเติมและหารูปแบบที่มีความเหมาะสมสำหรับการป้องกันอาชญากรรมต่อไป

¹⁰⁰ Dean Wilson. *Cctv and Crime Prevention*. Ibid.: pp 29-30.

6. กรอบแนวคิดในการดำเนินการวิจัย



บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิเคราะห์ตัวแบบนวัตกรรมเชิงสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเขตภาคกลาง มีวิธีการดำเนินการวิจัยซึ่งผู้วิจัยอาศัยจุดยืนทางกระบวนทัศน์แบบตีความ (Interpretativism paradigm) มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในอาณานิคมชุมชนท้องถิ่นภาคกลางของประเทศไทย และเพื่อให้ความรู้ที่ถูกละเลยออกมาได้รับการยอมรับ สามารถดำรงอยู่ในพื้นที่ทางวิชาการว่าจะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นได้ และสามารถวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมในการป้องกันปัญหานั้น ๆ ได้จริง ผู้วิจัยจึงอาศัยจุดยืนทางญาณวิทยา (Epistemology) ในการแสวงหาคำตอบและความรู้ผสมผสานกันระหว่างทัศนพิธีนิยมกับสัมพัทธนิยม ที่มองว่าความรู้มาจากความเชื่อและฐานคติภายในของผู้วิจัย แต่ปรากฏภายใต้การพรรณนาในเชิงภาษาที่ได้รับการเลือกสรรมาจากเหตุการณ์ต่าง ๆ จำนวนมหาศาล กอปรกับต้องอาศัยประสบการณ์ที่ไม่ได้อ้างอิงอยู่กับแบบแผนใดแบบแผนหนึ่งจนไม่สามารถข้ามกรอบแบบแผนความคิดได้ ดังนั้นความสัมพันธ์ของผู้วิจัยกับสิ่งที่ถูกศึกษาจึงไม่อาจแยกออกจากกันได้ กล่าวคือมีความเชื่อมโยง ปฏิสัมพันธ์กันและกัน อัตวิสัยและค่านิยมของผู้วิจัยมีอิทธิพลต่อสิ่งที่ถูกศึกษาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ทั้งนี้งานวิจัยฉบับนี้จึงประกอบสร้างด้วยวิธีวิทยา ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) ทั้งนี้โดยไม่มีกรณีศึกษาใด ๆ ต่อสิ่งที่ถูกศึกษาและเป็นการหาความรู้ความจริงจากการสังเกตแล้วสืบค้นหาแนวทางและสังเคราะห์รูปแบบใหม่โดยอาศัยทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งมีหน่วยที่ทำการศึกษาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรม จนกระทั่งประสบผลสำเร็จได้รับการประเมินเพื่อเข้ารับรางวัลต่าง ๆ ในระดับชาติ อาทิ รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรางวัลพระปกเกล้าทองคำ จากสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น ถือเป็นงานวิจัยที่เน้นการบรรยายและวิเคราะห์ (descriptive analysis) เพื่อหาข้อสรุปในเชิงอุปนัย (inductive) โดยนำวิธีและเครื่องมือการศึกษาหลายวิธีเข้ามาประกอบกัน ทั้งการค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย งานดุชนีพิมพ์ ตลอดจนบทความทางวิชาการต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศศึกษาเปรียบเทียบ จากนั้นเป็นการเลือกใช้วิธีการวิจัยสนาม (field research) ด้วยการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in - depth interview) จากในพื้นที่ของกรณีศึกษา ประกอบกับในท้ายที่สุดผู้วิจัยเลือกการวิจัยแบบการสนทนากลุ่ม (focus group) ของกลุ่มที่เจาะจงขึ้นมาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและตรงประเด็นต่อการวิเคราะห์ตัวแบบของนวัตกรรมในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางของประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จและมีผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่น (best practice)

2. การเก็บรวบรวมข้อมูลการวิจัย

ผู้วิจัยได้ใช้เครื่องมือในการวิจัย ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ดังนี้

2.1 การศึกษาจากเอกสาร และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง (documentary research)

จากทั้งหนังสือ ตำรา คุขนิพนธ์ ทั้งในและต่างประเทศ รวมไปถึงกฎหมายและข้อระเบียบเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและอำนาจหน้าที่ อีกทั้งเอกสารที่มีการเผยแพร่ของหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติที่รับผิดชอบโดยตรงต่อการประเมินผลการปฏิบัติงานและให้รางวัลยกย่องเชิดชูเกียรติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลงานดีเด่น (best practice) โดยเฉพาะในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรม เพื่อให้ทราบถึงรูปแบบการจัดการในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมจนสามารถมีผลงานโดดเด่น และได้รับรางวัลยกย่องเชิดชูเกียรติ

2.2 การศึกษาวิจัยสนาม (field study) จากในพื้นที่กรณีศึกษา จำนวน 4 แห่ง

ซึ่งถือเป็นแหล่งรากเหง้าของข้อมูลปฐมภูมิที่สำคัญและจะทำให้ได้ความจริงที่สมบูรณ์ที่สุด ด้วยการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) แบบถ้อยทีถ้อยอาศัยกันระหว่างฝ่ายหนึ่งผู้ให้สัมภาษณ์ในฐานะเป็นผู้เล่าประสบการณ์ ความคิด และความรู้ของตัวเองในรูปของเรื่องเล่า (narrative) ขณะเดียวกันกับฝ่ายผู้สัมภาษณ์ (ผู้วิจัย) ต้องพร้อมที่จะกระตุ้นให้ฝ่ายแรกสามารถเรียกความคิด ความจำ ประสบการณ์ต่าง ๆ ของตนขึ้นมาเป็นเครื่องมือชิ้นสำคัญ เพื่อจะสามารถทำให้ผู้วิจัยได้ข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการดำเนินการบริหารจัดการทั้งที่ประสบความสำเร็จในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความมั่นคงปลอดภัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งนี้ ในการศึกษาวิจัยสนามของผู้วิจัยในครั้งนี้ ทุกองค์กรที่เป็นกรณีศึกษาเป็นส่วนราชการทั้งสิ้น การวิจัยจึงต้องทำหนังสือขออนุญาตจากต้นสังกัดก่อนจะดำเนินการนัดหมายสัมภาษณ์เชิงลึก รวมทั้งข้อคำถามที่ใช้เป็นเครื่องมือประกอบการวิจัยได้ให้ผู้ให้ข้อมูลสำคัญรับทราบก่อนที่จะดำเนินการสัมภาษณ์จริง ในขณะที่มีการสัมภาษณ์ผู้วิจัยได้ขออนุญาตบันทึกเสียงของผู้ให้ข้อมูลสำคัญเพื่อความสมบูรณ์ของข้อมูลและความถูกต้อง

2.3 การจัดการประชุมการสนทนากลุ่ม (focus group) ของกลุ่มที่เจาะจงขึ้นมา

โดยมีจุดมุ่งหมายชัดเจน เพื่อจะได้ข้อมูลที่ถูกต้องตรงประเด็น และได้ข้อมูลที่ดีที่สุดสำหรับตอบโจทย์คำถามการวิจัยโดยเฉพาะ ซึ่งสมาชิกของกลุ่มสนทนาที่ถูกคัดเลือกมาเป็นผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) นี้ ผู้วิจัยได้สรรหามาตามคุณสมบัติที่กำหนดขึ้นไว้แล้ว โดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มข้าราชการฝ่ายผู้ปฏิบัติ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) กลุ่มข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรที่คอยกำกับกับการบริหาร หรือมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และหรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3) กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น 4) กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านอาชญาวิทยา และ 5) ผู้นำชุมชนท้องถิ่นในเขตภาคกลาง ซึ่งถือเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชนเพื่อนำไปสู่การค้นหาและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการด้านป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนการเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

3. กลุ่มเป้าหมายและวิธีการคัดเลือกกลุ่มเป้าหมาย

3.1 ประชากร

ขอบเขตการวิจัยในครั้งนี้มีหน่วยในการวิเคราะห์คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางของประเทศไทย ซึ่งในการสุ่มกลุ่มตัวอย่างการศึกษานี้ใช้วิธีการสุ่มกลุ่มตัวอย่างแบบเป้าประสงค์ (Purposive Random Sampling) ดังมีรายละเอียดต่อไปนี้

3.2 กลุ่มตัวอย่าง

ผู้วิจัยได้กำหนดคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ โดยมีผลการปฏิบัติที่ดีในการป้องกันอาชญากรรม (best practice) โดยมีเกณฑ์ในการคัดเลือก ดังนี้

3.2.1 ขั้นที่ 1 คัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากข้อมูลในการประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านนวัตกรรมท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการโดยกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีจำนวนโครงการที่ส่งมาประเมินทั้งสิ้น 4,005 โครงการ ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึกข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการจัดทำประเมินประสิทธิภาพตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (การประเมิน LPA.)

3.2.2 ขั้นที่ 2 คัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบบเฉพาะเจาะจงที่มีผลงานโดดเด่น (best practice) จากโครงการ หรือนวัตกรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม และความปลอดภัย โดยอาศัยเกณฑ์ ดังนี้

1) เป็นกิจกรรม หรือโครงการที่สร้างขึ้นใหม่ หรือพัฒนาขึ้นมาใหม่ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการพัฒนาสู่กว้างต่อไป ในด้านการป้องกันอาชญากรรม การจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย

2) เป็นกิจกรรมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วม อาจจะเป็นสนับสนุนงบประมาณ บุคลากร หรือเป็นเจ้าของโครงการ/กิจกรรม

3) เป็นกิจกรรมที่มีความสอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และก่อให้เกิดประโยชน์ หรือสร้างคุณค่าให้กับชุมชน สังคม และประเทศชาติ

4) เป็นกิจกรรมที่เป็นผลซึ่งได้รับการยอมรับจากชุมชนและสังคม หรืออาจสะท้อนออกมาในรูปของการได้รับรางวัลต่าง ๆ ในระดับชาติ อาทิ รางวัลรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รางวัลพระปกเกล้าทองคำ จากสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น

3.2.3 ขั้นที่ 3 คัดเลือกกรณีตัวอย่าง เฉพาะกลุ่มภาคกลางของประเทศไทย จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งประเภทองค์กรที่มีฐานะขนาดใหญ่ ฐานะขนาดกลาง และฐานะขนาดเล็ก เพื่อให้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างมีการกระจายออกไป และคำนึงถึงประเด็นความเป็นตัวแทน ผู้วิจัยเห็นสมควรคัดเลือก เป็นกรณีศึกษา ดังนี้

- 1) ฐานองค์กรขนาดใหญ่
ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต จังหวัดปทุมธานี จากโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (RANGSIT CITY CONTROL AND COMMEND CENTER) หรือศูนย์ RCC
 - 2) ฐานองค์กรขนาดกลาง
ได้แก่ เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน จังหวัดราชบุรี จากโครงการตำบลคุณธรรม และเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย จังหวัดชลบุรี จากโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม
 - 3) ฐานองค์กรขนาดเล็ก
ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จังหวัดสมุทรปราการ จากโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)
- 3.2.4 ชั้นที่ 4 ประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเข้าดำเนินการวิจัย

4. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยและการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือ

การสร้างเครื่องมือในการวิจัยนี้ เกิดจากการทบทวนแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องของผู้วิจัยทั้งในประเทศและต่างประเทศ จึงได้กำหนดเครื่องมือสำหรับการเก็บรวบรวมข้อมูล โดยแบ่งแยกออกเป็นสองส่วนตามรูปแบบการวิจัยที่กำหนดขึ้น คือ

4.1 แบบสัมภาษณ์เชิงลึก (indepht – interview)

ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มตัวอย่าง ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยอิงแนวการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi structured) กล่าวคือ ข้อมูลในการวิจัยทางสังคมไม่ใช่สิ่งที่ปรากฏอยู่อย่างอิสระจากนักวิจัย แต่กระนั้นมันกลับถูกสร้างขึ้นมากในกระบวนการวิจัยมากกว่า และที่สำคัญมีความยืดหยุ่นและไม่มีการกำหนดถ้อยคำและการเรียงคำถามอย่างแน่นอนตายตัว ดังนั้นในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยสามารถปรับถ้อยคำและการเรียงคำให้เหมาะสมกับผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนและบริบทการสัมภาษณ์จริง และที่สำคัญที่สุดเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้เกิดความไว้วางใจในตัวผู้วิจัยจนสามารถให้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงได้ทั้งหมด ผู้วิจัยจำเป็นต้องมีการสร้างสัมพันธ์ที่ดีขึ้นก่อน ระหว่าง และหลังการสัมภาษณ์ ไม่ใช่มีหน้าที่เพียงยิงคำถามอย่างเดียว แต่ต้องใช้ศิลปะและความสามารถในการมีปฏิสัมพันธ์ด้วย

4.2 แนวคำถามจากการสนทนากลุ่ม (focus group) ซึ่งเป็นกลุ่มที่เฉพาะเจาะจงเลือกมาโดยเฉพาะจำนวนหนึ่ง

แนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่มนี้ ผู้วิจัยเลือกที่จะใช้เป็นคำถามปลายเปิด และไม่มีโครงสร้างที่เข้มงวดในการถามสามารถยืดหยุ่นได้มากกว่าการตอบแบบสอบถาม ซึ่งในแต่ละคำถามจะมีผู้ดำเนินรายการสนทนาและสามารถมีการซักถามได้มากตามที่ผู้วิจัยต้องการ แนวคำถามจะประกอบไปด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ มโนทัศน์หรือประเด็นการศึกษา คำถาม และประเด็นการซักถามต่อเนื่อง

สำหรับการตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งแนวการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ปรึกษาหารือกับ

ขั้นตอนการดำเนินงาน	พ.ย. 2560	ธ.ค. 2560	ม.ค. 2561	ก.พ. 2561	มี.ค. 2561	เม.ย. 2561	พ.ค. 2561	มิ.ย. 2561
7. การเขียนรายงานและนำเสนอ		←	→					
8. การวางแผนและการควบคุมงานวิจัย			←	→				
9. การเผยแพร่รายงานวิจัย				←	→			

7. จริยธรรมของการวิจัยในคน

ผู้วิจัยให้ความสำคัญกับจริยธรรมของการวิจัยในคน ซึ่งในการทำวิจัยนี้อาจเกิดกรณีที่สร้างความลำบากใจต่อผู้ให้ข้อมูล เพื่อเป็นการรักษาประโยชน์อันชอบธรรม ผู้วิจัยจึงต้องมีการคำนึงดังนี้

7.1 การเก็บข้อมูลต่าง ๆ ผู้วิจัยจะแจ้งวัตถุประสงค์ของการวิจัยและเปิดเผยตนเองในการทำวิจัย โดยการเก็บข้อมูลแต่ละครั้งจะต้องได้รับความยินยอมจากกลุ่มตัวอย่าง

7.2 การรักษาความลับของข้อมูลเป็นสิ่งสำคัญ การเผยแพร่ข้อมูลใด ๆ จะไม่มีการระบุชื่อนามสกุลที่แท้จริงของกลุ่มตัวอย่าง

7.3 ต้องคำนึงอยู่เสมอว่างานวิจัยนี้ไม่ได้ก่อให้เกิดความเดือดร้อนต่อร่างกายและจิตใจของกลุ่มตัวอย่าง และคำนึงถึงความละเอียดอ่อนทางด้านจิตใจของผู้ให้ข้อมูลเป็นสำคัญ

บทที่ 4

ผลการศึกษา และการอภิปรายผลการศึกษา

ในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาในการดำเนินงานเรื่องนวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คัดเลือกเป็นกรณีศึกษาจากองค์กรที่ประสบความสำเร็จ จำนวนรวมทั้งสิ้น 4 แห่ง ได้แก่ 1) เทศบาลนครรังสิต 2) เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน 3) เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย และ 4) องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ ผลจากการศึกษาที่จะนำเสนอประกอบไปด้วย

ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากการถอดบทเรียนของนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice)

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสบความสำเร็จในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 3 รูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ส่วนที่ 4 การอภิปรายผลการศึกษา

โดยมีผลการศึกษา ดังต่อไปนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากการถอดบทเรียนของนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice)

1. กรณีศึกษาเทศบาลนครรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี จากนวัตกรรมโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการเทศบาลนครรังสิต หรือศูนย์ RCC

1.1 ข้อมูลทางกายภาพขององค์กร และบริบทของพื้นที่

เทศบาลนครรังสิต มีประวัติความเป็นมาจากเทศบาลตำบลประชาธิปไตย เทศบาลตำบลประชาธิปไตย ยกฐานะมาจากสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เมื่อ พ.ศ. 2537 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 111 ตอนที่ 49 ลงวันที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ. 2537 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 ธันวาคม พ.ศ. 2537 ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดของตำบลประชาธิปไตย ซึ่งตำบลประชาธิปไตยนั้นเดิมชื่อตำบลบึงทะเลสาบขึ้นอยู่กับการปกครองของเมืองธัญบุรี จัดตั้งขึ้นเมื่อวันที่

13 มีนาคม พ.ศ. 2445 ในสมัยรัชกาลที่ 5 ต่อมาเมื่อปี พ.ศ.2475 ได้ยุบเป็นอำเภอธัญบุรีขึ้นกับ จังหวัดปทุมธานี ในส่วนของการเปลี่ยนชื่อจากตำบลบึงทะเลสาบเป็น ตำบลประชาธิปไตยนั้นยังหา หลักฐานไม่พบ แต่จากการตรวจสอบหลักฐานการออกโฉนดที่ดินจากสำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี (สาขาธัญบุรี) การออกโฉนดครั้งแรกตั้งแต่รัตนโกสินทร์ศก 121 เป็นต้นมา ใช้ชื่อตำบลว่า “บึงทะเลสาบ” ตลอดมาจนถึงปี พ.ศ.2499 ออกโฉนดใช้ชื่อตำบลว่า “ประชาธิปไตย” และต่อมาใน ภายหลังเมื่อเทศบาลตำบลประชาธิปไตยมีความเจริญเติบโตในด้านต่าง ๆ มากขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จึงได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลเมืองและเปลี่ยนชื่อเป็น “รังสิต” เพื่อให้ตรงกับชื่อ ที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปไม่เกิดความสับสนในการติดต่อราชการและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่น โดยเทศบาลเมืองรังสิตได้รับการยกฐานะและเปลี่ยนชื่อตามพระราชกฤษฎีกา ยกฐานะเทศบาลเมืองรังสิต พ.ศ. 2546 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 120 ตอนที่ 36 ก ลงวันที่ 1 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 พฤษภาคม พ.ศ. 2546 ต่อมา เทศบาลเมืองรังสิตได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลนครรังสิต ตามประกาศ กระทรวงมหาดไทยเรื่องเปลี่ยนแปลงฐานะเทศบาลเมืองรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี เป็นเทศบาลนครรังสิต ลงวันที่ 28 เมษายน พ.ศ. 2554 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2554 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน¹⁰¹

ทั้งนี้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564) ของเทศบาลนครรังสิตยังได้ ระบุถึงข้อมูลพื้นฐานในด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และบริบททางด้านการเมืองการปกครอง ดังนี้

1.1.1 ข้อมูลทางด้านภูมิศาสตร์

เทศบาลนครรังสิตมีพื้นที่ครอบคลุมตำบลประชาธิปไตยทั้งตำบล จำนวน 6 หมู่บ้าน มีพื้นที่ทั้งหมดจำนวน 20.80 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้ หลักเขตที่ 1 พิกัด 1,547,837 M.N. และ 672,963 M.E. ซึ่งตั้งอยู่ที่จุดที่เส้นแบ่งเขตอำเภอคลองหลวงกับอำเภอ ธัญบุรี จังหวัดปทุมธานีติดกับแนวเขตทางรถไฟสายเหนือฟากตะวันออก ตรงหลักกิโลเมตรที่ 30.800

ด้านเหนือ ติดต่ออำเภอบางไทร อำเภอบางปะอิน และอำเภอวังน้อย จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอหนองแค และอำเภอวิหารแดง จังหวัดสระบุรี

ด้านตะวันออก ติดต่อกับอำเภอองครักษ์ จังหวัดนครนายก และอำเภอ บางน้ำเปรี้ยว จังหวัดฉะเชิงเทรา

ด้านใต้ ติดกับเขตหนองจอก เขตคลองสามวา เขตสายไหม เขตบางเขน เขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร และอำเภอปากเกร็ด อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี

ด้านตะวันตก ติดต่อกับอำเภอลาดบัวหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา อำเภอบางเลน จังหวัดนครปฐม และอำเภอไทรน้อย จังหวัดนนทบุรี

¹⁰¹ สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครรังสิต, แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564), (ปทุมธานี: เทศบาลนครรังสิต, 2561). หน้า 1-2.

1.1.2 ข้อมูลทางการเมือง และการบริหารจัดการองค์กร

ภายใต้ข้อบังคับแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 13 พ.ศ. 2552) กำหนดให้องค์กรเทศบาลประกอบด้วย สภาเทศบาลและนายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ในทางการเมืองเทศบาลนครรังสิตจึงประกอบด้วยฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน รองนายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 4 คน เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษา ไม่เกิน 5 คน

ฝ่ายนิติบัญญัติประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งแบบแบ่งเขตการปกครอง จำนวน 24 คน โดยเลือกกันเองให้เป็นประธานสภาเทศบาล 1 คน และรองประธานสภาเทศบาล 1 คน

ในส่วนของพนักงานเทศบาลซึ่งเป็นฝ่ายข้าราชการประจำมีปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด ทำหน้าที่ในการบริหารงานภายในของเทศบาลให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้รับจากรัฐบาล ฝ่ายบริหารของเทศบาล และควบคุมดูแลให้การดำเนินกิจการของเทศบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามระเบียบแบบแผนของทางราชการ นอกจากนี้ยังมีอัตรากำลังของพนักงานเทศบาล พนักงานครูเทศบาล จำนวน 160 อัตรา พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 225 อัตรา และพนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 297 อัตรา¹⁰² เป็นบุคลากรซึ่งเป็นผู้บริหารและปฏิบัติงานในส่วนข้าราชการประจำตามกรอบอัตรากำลังของเทศบาล

1.1.3 ข้อมูลทางด้านสังคม

1.1.3.1 ประชากรในเขตเทศบาลนครรังสิต (สำรวจ ณ เดือนกันยายน 2559)

- ประชากรชายจำนวน	37,758 คน
- ประชากรหญิงจำนวน	42,700 คน
- จำนวนรวมทั้งสิ้น	80,458 คน
- ความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ย	3,883 คน ต่อพื้นที่ 1

ตารางกิโลเมตร

- จำนวนบ้าน	53,051 หลังคาเรือน
-------------	--------------------

1.1.3.2 สถานศึกษาในเขตเทศบาลนครรังสิต มีจำนวน 25 แห่ง

1.1.3.3 มีศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล จำนวน 5 แห่ง และในพื้นที่เทศบาลนคร รังสิต มีโรงพยาบาล จำนวน 4 แห่ง

¹⁰² สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2559, (กรุงเทพฯ ฯ ทำเนียบรัฐบาล, 2559). หน้า 16.

1.1.4 ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

เนื่องจากบริบทพื้นที่ในเขตรับผิดชอบของเทศบาลนครรังสิตมีความเป็นเมืองสูงมาก และมีความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ห้างสรรพสินค้า โรงภาพยนตร์ โรงแรม ตลาดสด ทารถโดยสาร ชุมชน หมู่บ้านจัดสรร บริษัท โรงงาน มหาวิทยาลัย เป็นต้น ทำให้มีประชากรแฝงเข้ามาอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก กอปรกับนักธุรกิจ และผู้ประกอบการจากย่านต่าง ๆ หลังไหลเข้ามาพักอาศัยเป็นจำนวนมาก สิ่งที่มาแย่งมก่อก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรม หลากหลายมากมาย ทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจให้เกิดขึ้น¹⁰³ จากสถิติฐานความผิดคดีอาญา (คดี 3 กลุ่ม) จาก สถานีตำรวจภูธรประตูน้ำจุฬา ฯ อ.ธัญบุรี จ.ปทุมธานี ภาค 1 ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2557 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2559 จำนวนคดีที่รับคำร้องทุกข์ ปรากฏดังนี้

- ในปี 2557 ทั้งหมด 1,617 คดี จับกุมได้ 1,526 คดี คิดเป็นร้อยละ 94.37
- ในปี 2558 ทั้งหมด 1,375 คดี จับกุมได้ 1,239 คดี คิดเป็นร้อยละ 90.10
- ในปี 2559 ทั้งหมด 1,428 คดี จับกุมได้ 1,277 คดี คิดเป็นร้อยละ 89.42

และจากจำนวนคดีดังกล่าว เป็นคดีที่เกี่ยวข้องกับฐานความผิดพิเศษ มาเป็นอันดับแรก และความผิดในชีวิต ร่างกายและเพศ และความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินมาเป็นอันดับสองและสามตามลำดับ รายละเอียดปรากฏตามตาราง ที่ 4-1 ดังนี้

ตารางที่ 5 สถิติฐานความผิดทางอาญา ในเขตเทศบาลนครรังสิต

ฐานความผิด	ปี พ.ศ. 2557 (หน่วย : ร้อยละ)	ปี พ.ศ. 2558 (หน่วย: ร้อยละ)	ปี พ.ศ. 2559 (หน่วย: ร้อยละ)
1. ฐานความผิดพิเศษ (ได้แก่คดีความผิดที่ รัฐเป็นผู้เสียหาย)	98.11	90	90
2. ฐานความผิดใน ชีวิต ร่างกายและเพศ	85.96	87.3	81.82
3. ฐาน ความ ผิด เกี่ยวกับทรัพย์สิน	78.14	73.36	67.44

ที่มา : สถานีตำรวจภูธรประตูน้ำจุฬาลงกรณ์, อ้างถึงในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี เทศบาลนครรังสิต, 2561

¹⁰³ สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้างาน, เทศบาลนครรังสิต 30 มีนาคม 2561.

1.2 นวัตกรรมโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการเทศบาลนครรังสิต หรือศูนย์ RCC

1.2.1 ลักษณะของโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการเทศบาลนครรังสิต หรือศูนย์ RCC เป็นโครงการต่อเนื่องจากโครงการติดตั้งกล้องวงจรปิดโดยเทศบาลนครรังสิต ของนายกเทศมนตรีนครรังสิตคนปัจจุบันที่มีนโยบายในการบริหารที่แถลงต่อสภาเทศบาลนครรังสิต เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2554 โดยแบ่งนโยบายที่สำคัญออกเป็น 7 ด้านด้วยกัน หนึ่งในนโยบายสำคัญคือประเด็นในเรื่องของการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยถูกจัดอยู่ในลำดับที่ 6 ของนโยบาย กล่าวคือพร้อมให้การสนับสนุนงบประมาณในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เพียงพอ กับการป้องกันปัญหาอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย การรณรงค์ป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด โดยจัดให้มีระบบเฝ้าระวัง ติดตาม ป้องกัน และเตือนสาธารณภัยเพื่อการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ด้วยเทคโนโลยีที่ทันสมัย อีกทั้งพัฒนาศักยภาพระบบการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย โดยส่งเสริมสนับสนุนให้อาสาสมัครเข้ามาเป็นเครือข่ายในการระงับ ป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย และการเกิดอุบัติเหตุ (อปพร.) และส่งเสริม สนับสนุน พัฒนาศักยภาพ หน่วยกู้ชีพกู้ภัย และศูนย์รับส่งผู้ป่วยฉุกเฉิน¹⁰⁴

1.2.2 ที่มา หลักการและเหตุผลในการดำเนินโครงการ

จากความสำเร็จทางด้านเศรษฐกิจ สังคม เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทำให้เขตเทศบาลนครรังสิตมีจำนวนประชาชนแฝงเป็นจำนวนมาก และการที่มีจำนวนประชาชนเข้ามาพักอาศัยรวมกันเป็นจำนวนมากย่อมก่อให้เกิดปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาอาชญากรรมหลายประการตามมา ในรายงานของศูนย์ควบคุมสั่งการนครรังสิต (2561)¹⁰⁵ ได้รวบรวมปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณของพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาล เช่น 1) ปัญหาการเกิดเหตุเดือดร้อนรำคาญเนื่องมาจากการที่มีประชาชนเข้ามาพักอาศัยและอยู่รวมกันเป็นจำนวนมากมีทั้งการเข้ามาพักอาศัยประกอบกิจการอาชีพ จึงเกิดปัญหากระทบกระเทือนต่อสิทธิและเสรีภาพในการใช้ชีวิตตามปกติสุข ทั้งเสียง กลิ่น สารพิษ ฝุ่น ละออง หรือการกระทำอื่นใดอันมีผลกระทบต่อสุขภาพ อนามัยของประชาชน บางครั้งประชาชนผู้ได้รับผลกระทบกับเหตุเดือดร้อนรำคาญดังกล่าวต้องการให้เทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจเข้ามาตรวจสอบดูแล และแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้ แต่ไม่สามารถเข้าถึงเทศบาลได้อย่างรวดเร็ว เนื่องมาจากมีข้อจำกัดของช่องทางในการสื่อสารระหว่างเทศบาลกับประชาชน จึงทำให้การแก้ปัญหาความเดือดร้อนของเทศบาลกับประชาชนเป็นไปด้วยความล่าช้า 2) ปัญหาการจราจรที่คับคั่งโดยเฉพาะในช่วงเวลาเร่งด่วน ซึ่งเป็นปัญหาที่ประชาชนที่ใช้รถใช้ถนนเป็นที่สัญจรไป มา ได้รับความเดือดร้อนเป็นจำนวนมาก ประชาชนไม่สามารถทราบข้อมูลสภาพปัญหาการจราจรติดขัดบ้าง ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ 3) ปัญหาเกี่ยวกับสวัสดิการของประชาชนที่อยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลนครรังสิต ในการดูแลสุขภาพสุขภาพของผู้ป่วย ผู้สูงอายุ คนพิการ

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ ศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต, เอกสารรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (Rangsit City Control and Command Center), (ปทุมธานี เทศบาลนครรังสิต, 2561). หน้า 1-3.

ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองได้ หรือผู้ป่วยฉุกเฉินอันเกิดจากอุบัติเหตุ ซึ่งบางครั้งเทศบาลไม่สามารถเข้าช่วยเหลือได้ทันเวลา เนื่องจากไม่มีข้อมูลที่ชัดเจนของผู้ป่วย หรือไม่สามารถทราบจุดพิกัดของรถยนต์ฉุกเฉินของเทศบาลได้ว่าปัจจุบันปฏิบัติหน้าที่อยู่บริเวณใดในพื้นที่จึงไม่สามารถติดต่อให้ความช่วยเหลือประชาชนได้อย่างรวดเร็วทันเวลาได้ และ 4) ปัญหาสังคม อาทิ ปัญหายาเสพติด การค้าประเวณี การลักทรัพย์ การชิงทรัพย์ การปล้นทรัพย์ การทำร้ายร่างกาย การโจรกรรม การก่ออาชญากรรมประเภทต่าง ๆ หรือแม้กระทั่งการมั่วสุมและการทะเลาะวิวาทของกลุ่มวัยรุ่นที่เพิ่มมากขึ้นทุกวัน เมื่อเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวในการใช้ชีวิตในสังคมเมืองในเขตเทศบาลนครรังสิต ผู้เสียหายหรือเจ้าพนักงานตำรวจที่มีหน้าที่ในการสืบสวน สอบสวน ไม่สามารถหาพยานหลักฐานเพื่อนำมาใช้ในการดำเนินคดีแก่ผู้กระทำผิดจนเป็นเหตุไม่สามารถนำตัวผู้กระทำความผิดมาลงโทษได้ ทำให้ผู้กระทำผิดไม่มีความเกรงกลัวเพราะถือว่าไม่มีพยานหลักฐานใด ๆ ที่จะนำมาใช้ในการดำเนินคดีกับตนได้ จนเป็นเหตุให้ประชาชนที่พักอาศัยอยู่ในพื้นที่เขตเทศบาลนครรังสิตไม่มีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของตนและของบุคคลในครอบครัว เป็นต้น

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์เชิงลึกข้าราชการการเมืองระดับบริหารของเทศบาลนครรังสิต พบว่าคณะผู้บริหารได้มองเห็นว่าปัญหามีอยู่จริงในเขตเทศบาลนครรังสิต เนื่องมาจากมีความเจริญเติบโตของสาธารณูปโภค และสาธารณูปการจึงกลายเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ ที่มีทั้งห้างสรรพสินค้า หมู่บ้านจัดสรร และตลาดสดค้าปลีก ค้าส่ง มีประชากรในพื้นที่ทั้งหมดประมาณหนึ่งแสนคน ยังไม่นับรวมประชากรแฝง เมื่อลักษณะพื้นที่กลายเป็นชุมชนเมืองขนาดใหญ่ และยังมีประชากรอาศัยจำนวนมากขึ้น จึงทำให้เกิดปัญหาอาชญากรรมตามมาด้วย และยังมีปัญหาหลัก ๆ ที่รอการแก้ไขคือปัญหาด้านการจราจรตามมาเป็นลำดับต่อไปและเป็นที่มาของนโยบายที่จะต้องสร้างความปลอดภัยให้กับชุมชนรังสิตด้วยการป้องกันปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นให้ได้ ข้าราชการท่านนี้มองว่า

“ปัจจุบันในพื้นที่ของเทศบาลนครรังสิต มีประชากรเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งประชากรที่พักอาศัยอยู่จริงและประชากรแฝง ตลอดจนผู้ใช้ที่เป็นเส้นทางสัญจรผ่านไป-มา เมื่อมีจำนวนประชากรมาก ปัญหาก็จะเพิ่มมากขึ้นตามมาด้วย เช่น ปัญหาด้านยาเสพติด ปัญหาค้าประเวณี นอกนี้ ยังมีปัญหาอาชญากรรมต่าง ๆ ตามมาทั้ง การลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ ปล้นทรัพย์ รวมถึงการก่อเหตุทะเลาะวิวาทของกลุ่มเยาวชนที่นับวันจะทวีความรุนแรงขึ้น นอกจากนี้พื้นที่ของเทศบาลนครรังสิตยังถือเป็นถนนสายหลัก ที่เชื่อมต่อระหว่างกรุงเทพมหานครกับทั้งภาคเหนือและภาคอีสาน จึงอาจจะเป็นช่องทางให้ทางกลุ่มมิจฉาชีพที่ไม่หวังดีต่อประชาชนใช้ถนนสายดังกล่าวเข้ามาก่อเหตุอันมิชอบด้วยกฎหมาย หรืออาจจะใช้เป็นเส้นทางก่อความวุ่นวายเกิดขึ้นได้ ต้องยอมรับว่าเป็นการยากที่จะมีการจัดเจ้าหน้าที่เข้าไปเฝ้าระวังเหตุได้ทั่วทุกจุดเสี่ยงในแต่ละพื้นที่ ปัญหาที่เกิดขึ้น เราเล็งเห็นถึงความสำคัญที่จะต้องเข้าไปแก้ไข ทางเทศบาลนครรังสิต จึงได้กำหนดนโยบายให้มีการติดตั้งระบบเครือข่ายกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ทันสมัย พร้อมศูนย์ควบคุมสั่งการเพื่อใช้ในการสอดส่อง ดูแล เฝ้าระวัง ตรวจสอบเหตุการณ์ต่างๆ ได้เป็นอย่างดี ในการดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิดนั้น ร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการออกสำรวจพื้นที่จุดเสี่ยงภัยสูง จุดล่อแหลมพื้นที่ที่เคยมักเกิดปัญหาอาชญากรรมบ่อยครั้ง ทั้งในเรื่องยาเสพติดและรวมทั้งการจราจร”

จากปัญหาที่เกิดขึ้นนำไปสู่กระบวนการแก้ไขปัญหาและกำหนดแนวทางการพัฒนาหาแนวทางในการแก้ปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ให้ได้รับการแก้ไข เยียวยา ประชาชนสามารถเข้าถึงเทศบาลได้หลายช่องทาง และสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของเทศบาลได้อย่างรวดเร็วและทันต่อสถานการณ์ เทศบาลนครรังสิตจึงได้ดำเนินการจัดตั้งศูนย์เพื่อรองรับบริบทของการพัฒนาเมือง การบริการประชาชน การอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในภาพรวม (ความปลอดภัยเมือง) จึงได้พัฒนาให้มีศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (ศูนย์ RCC) ตั้งอยู่ภายในอาคารสำนักงานเทศบาลนครรังสิต ชั้น 8 ซึ่งถือได้ว่าเป็นศูนย์ที่มีการรวมเอาทุกมิติของงานที่มีหน้าที่ในการดูแล รักษาความสงบเรียบร้อย และแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชนโดยการจัดให้มีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงานประจำศูนย์เพื่อติดต่อประสานการแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของประชาชน 24 ชั่วโมง จึงถือได้ว่าเป็น “ศูนย์บริการที่ไม่เคยหลับใหลตลอด 24 ชั่วโมง”¹⁰⁶

1.2.3 วัตถุประสงค์ในการดำเนินการ

- เพื่อรองรับบริบทของการพัฒนาเมืองที่มีความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และสังคมเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว
- เพื่อบริหารจัดการเมืองโดยนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาปรับใช้ในการปฏิบัติงาน
- เพื่อให้บริการ อำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการติดต่อสื่อสารและร้องเรียนร้องทุกข์ตลอด 24 ชั่วโมง
- เพื่อเป็นศูนย์ควบคุมดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย สร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในภาพองค์รวม
- เพื่อเป็นศูนย์เฝ้าระวัง บรรเทาและป้องกันภัยพิบัติและสาธารณภัยของเมืองอย่างครบวงจร
- เพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริหารสาธารณะในลักษณะเชิงรุก และเพิ่มช่องทางการติดต่อสื่อสารกับเทศบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็วยิ่งขึ้น
- เพื่อเสริมสร้างสมรรถนะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
- เพื่อบูรณาการการปฏิบัติงานร่วมกับหน่วยงาน ชุมชน องค์กรภาครัฐ ภาคเอกชน
- เพื่อเป็นการเพิ่มขีดความสามารถให้กับเทศบาลในการป้องกัน เฝ้าระวัง ตรวจสอบ และใช้ในการตรวจสอบ เหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- เพื่อสอดส่อง ดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ในเขตเทศบาลรับผิดชอบ
- เพื่อตรวจสอบปัญหาการจราจรในพื้นที่
- เพื่อสร้างความอุ่นใจให้กับประชาชนในพื้นที่เขตเทศบาลนครรังสิต ในการดูแลรักษาความสงบเรียบร้อย

¹⁰⁶ สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย, เทศบาลนครรังสิต 30 มีนาคม 2561.

- เพื่อเฝ้าระวัง ป้องกัน และแก้ไขปัญหายากภัย ในเขตพื้นที่เทศบาลนครรังสิต ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และรวดเร็วต่อเหตุการณ์
- เพื่อแก้ไขปัญหายาเสพติดในเขตพื้นที่เทศบาลนครรังสิต

1.3 การดำเนินงานโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการเทศบาลนครรังสิต หรือศูนย์ RCC

สืบเนื่องจากนโยบายของผู้บริหารที่ได้แถลงต่อสภาเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2554 ที่ได้กำหนดให้มีการติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) เพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรม ภายในเขตเทศบาลให้เป็นนโยบายเร่งด่วนจึงได้เริ่มมีการกำหนดแนวทางจัดทำแผนพัฒนาและจัดทำรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งกล้องวงจรปิดในเขตเทศบาลระยะที่ 1 โดยเริ่มสัญญาจ้างเมื่อปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมา โดยในระยะแรกดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิดในพื้นที่และชุมชนภายในเขตเทศบาล จำนวน 199 ตัว¹⁰⁷ แต่กระนั้นบริบทเมืองได้มีความเจริญก้าวหน้าอย่างต่อเนื่อง กอปรกับความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีสารสนเทศรวมถึงความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหา มีเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นเพื่อเป็นการรองรับ และพัฒนาการดำเนินการในเชิงรุกของเทศบาล จึงได้มีการพัฒนาและยกระดับไปสู่การจัดตั้งศูนย์ควบคุมสั่งการนครรังสิตขึ้น หรือศูนย์ RCC ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องมาจากโครงการติดตั้งกล้องวงจรปิดภายในเขตเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2557 และดำเนินการต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันและยังจัดอยู่ในแผนการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

จะเห็นได้ว่าในระยะแรกของโครงการได้อาศัยเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยมาใช้ในการป้องกันอาชญากรรม โดยเป็นการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมไม่ให้เอื้อต่อการกระทำความผิด อีกทั้งเพื่อเป็นการลดช่องโอกาสการกระทำความผิดของอาชญากร จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับหัวหน้างานพบว่า

“ทางเทศบาลได้ดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิดตามถนน ตรอก ซอกซอยต่างๆ แล้ว 145 จุด รวมกล้องทั้งหมด 199 ตัว และภายในสำนักงานอีก 105 ตัว นอกจากนี้ ยังมีการเปิดศูนย์ควบคุม และ สั่งการที่บริเวณชั้น 8 ของสำนักงานเทศบาลนครรังสิต มีเจ้าหน้าที่เฝ้าระวังเหตุตลอด 24 ชั่วโมงอีกด้วย”

นอกจากนี้ข้าราชการระดับหัวหน้างานได้ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่าเทศบาลนครรังสิตได้เก็บนำภาพจากกล้องวงจรปิด (CCTV) มาศึกษาวิเคราะห์ถึงสาเหตุของการเกิดอาชญากรรมโดยร่วมมือกับนักวิชาการภายในสำนักงานและนักวิชาการจากสถาบันอุดมศึกษาเพื่อศึกษาวิจัยในที่สุด

“ภาพจากกล้องวงจรปิดนี้ทางเทศบาลจะนำมาให้เจ้าหน้าที่ดูย้อนหลังอยู่ตลอดเพื่อรวบรวมสถิติการเกิดอาชญากรรม นำมาวิเคราะห์ต่อร่วมกับอาจารย์ นักวิชาการที่ลงนามร่วมมือขอตกลงทางวิชาการระหว่างกัน พบว่าอาชญากรรมที่เกิดขึ้นมากที่สุดได้แก่ การวิ่งลักทรัพย์ตามจุดเสี่ยงที่ไม่มีไฟฟ้าเพียงพอ นอกจากนั้นก็จะยังเป็นปัญหาการจราจรที่มีการเฉี่ยวชนในช่วงเวลารถ

¹⁰⁷ สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้างาน.

ติดตามเทศกาลต่าง ๆ นำมาสู่การแก้ไขปัญหาของเทศบาลได้อย่างถูกต้อง คือเราพยายามเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมให้มีความปลอดภัยด้วยการติดไฟฟ้าให้เพียงพอ และปรับปรุงสภาพถนนอยู่ตลอดเวลา ความร่วมมือต่อไปจะพัฒนาไปสู่การจัดทำคู่มือทางวิชาการสำหรับประชาชนในอนาคต”

จนกระทั่งการดำเนินการในระยะต่อมาได้พัฒนาไปสู่การจัดตั้งศูนย์ควบคุมสั่งการนครรังสิต ที่มีความทันสมัยและพร้อมแก้ไขปัญหาของประชาชนในเชิงรุกได้อย่างเต็มกำลังเป็นการบริหารจัดการในรูปแบบคณะกรรมการขับเคลื่อนศูนย์ โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ และมีปลัดเทศบาลเป็นประธานคณะกรรมการ ศูนย์จะอยู่ในความรับผิดชอบและบริหารจัดการของฝ่ายรักษาความสงบ ส่วนอำนวยการและปกครอง สำนักปลัดเทศบาล ทั้งนี้การดำเนินงานจะมีรูปของคณะกรรมการทำงานย่อยออกไปในแต่ละภารกิจที่ได้รับมอบหมายเป็นการบูรณาการการปฏิบัติงานภายในหน่วยงาน เช่น คณะทำงานจัดทำคู่มือมาตรฐานวัดน้ำ คณะทำงานรวบรวมแบบแปลนอาคารขนาดใหญ่ คณะทำงานด้านเครื่องวัดมลพิษในอากาศ คณะทำงานปรับปรุงรูปแบบระบบร้องเรียนร้องทุกข์ เป็นต้น อย่างไรก็ตามในรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์ (2561)¹⁰⁸ ประกอบกับการสัมภาษณ์หัวหน้างานสอบสวนและคดี เทศบาลนครรังสิต ได้บ่งชี้ถึงกิจกรรมหลักไว้ทั้งสิ้น 12 กิจกรรมด้วยกันศูนย์ที่ได้ดำเนินการแบบเป็นขั้นตอนที่มีแบบแผนดังนี้

- การใช้ระบบรับ และส่งวิทยุสื่อสารเพื่อติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ ภายในหน่วยงานหรือหน่วยงานภายนอก รวมทั้งการติดต่อประสานงานผ่านช่องทางสื่อสารสังคมเครือข่ายออนไลน์ (social network) ได้แก่ โปรแกรมไลน์ และหรือ เฟสบุ๊ก เป็นต้น ซึ่งถือเป็นการนำเทคโนโลยีที่ใช้อยู่โดยทั่วไปมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงานราชการเพื่อติดต่อสื่อสารและถือได้ว่าเป็นการนำมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดการร่นระยะทางและเวลาได้เป็นอย่างดีต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน

- การใช้กล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ที่ติดตั้งทั่วพื้นที่เขตเทศบาลนครรังสิต โดยที่ในการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ในระยะต่อมาเทศบาลใช้ระบบจ้างเหมาบริการระบบเครือข่ายกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (เช่า) โดยให้ผู้รับจ้างเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุง การดูแล รักษา โดยที่ผู้รับจ้างจะต้องดำเนินการตามข้อกำหนดในการบำรุงรักษาระบบเครือข่าย หากผู้รับจ้างไม่ปฏิบัติตามจะถูกเทศบาลปรับเป็นรายวันจนกว่าจะดำเนินการแก้ไขเสร็จสิ้น การนำระบบจ้างเหมา (เช่า) เข้ามาใช้ในโครงการนี้ถือว่ามีคุณค่ามาก เทศบาลนครรังสิตสามารถนำมาใช้ในการป้องกัน เผื่อระวัง ตรวจสอบ และใช้ในการตรวจสอบเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ใช้สอดส่อง ดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนและเทศบาลนครรังสิต ตรวจสอบปัญหาการจราจรในพื้นที่เขตเทศบาลนครรังสิตผ่านทางหน้าเว็บไซต์ของเทศบาลนครรังสิตได้ตลอด 24 ชั่วโมง และยังสามารถนำภาพจากกล้องโทรทัศน์วงจรปิดไปใช้เพื่อในการสืบสวน สอบสวน และดำเนินคดีกับผู้กระทำความผิดได้อีกด้วย โดยที่เทศบาลนครรังสิต ไม่จำเป็นต้องจ่ายเงินให้ผู้รับจ้างทั้งหมดเป็นก้อนใหญ่ แต่เป็นการจ่ายค่าจ้าง

¹⁰⁸ ศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต, เอกสารรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (Rangsit City Control and Command Center). หน้า 12.

เหมาะเป็นรายเดือน หากระบบเกิดความเสียหายผู้รับจ้างไม่ดำเนินการแก้ไขเทศบาลยังสามารถปรับผู้รับจ้างโดยการหักจากเงินที่ผู้รับจ้างเรียกเก็บเป็นรายเดือนได้อีกด้วย และในการซ่อมบำรุงกล้องก็เป็นหน้าที่ของผู้รับจ้างซึ่งสามารถดำเนินการซ่อมบำรุงได้ทันทีไม่ต้องเข้าสู่กระบวนการที่จำต้องดำเนินการตามเงื่อนไขเวลาของระเบียบพัสดุซึ่งในการซ่อมบำรุงแต่ละครั้งจะต้องใช้เวลาอันนานมาก ระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดของเทศบาลนครรังสิตจึงสามารถใช้งานได้เป็นอย่างดีและมีสภาพที่สมบูรณ์ตลอดเวลา ถือได้ว่าเทศบาลนครรังสิตเป็นองค์กรภาครัฐแห่งแรกที่ได้นำระบบการจ้างเหมา (เช่า) มาใช้ในการติดตั้งระบบเครือข่ายกล้องโทรทัศน์วงจรปิด¹⁰⁹ ในขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดในระยะที่ 2 พร้อมระบบสื่อสารที่เกี่ยวข้อง ซึ่งกำลังดำเนินการกำหนดขอบเขตรายละเอียดการดำเนินงานการจัดหาให้เป็นไปตามที่ระเบียบกฎหมายกำหนด ในเบื้องต้นมีการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อดำเนินการกำหนดจุดติดตั้ง กำหนดรูปแบบ คุณสมบัติ งบประมาณราคา พร้อมรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเสนอคณะผู้บริหารพิจารณาต่อไป

- การใช้ระบบร้องเรียน ร้องทุกข์ 1132 ซึ่งเป็นโทรศัพท์สายด่วนสำหรับรับเรื่องราวร้องทุกข์ของประชาชน เป็นระบบโทรศัพท์สายด่วน 5 คู่สาย ติดตั้งไว้เพื่อรองรับเรื่องราวร้องเรียน ร้องทุกข์ เพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงเทศบาลได้อย่างรวดเร็ว หากเกิดเหตุการณ์ที่เป็นกรณีฉุกเฉินที่ประชาชนต้องการขอความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือเป็นการร้องเรียนโดยทั่วไป

- การใช้อุปกรณ์ทางเทคโนโลยี ที่มีความทันสมัยมาช่วยในการกิจการฯ ได้แก่ เครื่องบินเล็ก (โดรน) เป็นอุปกรณ์ที่สำคัญในการตรวจสอบจากภาพมุมกว้าง และมุมสูง ใช้ตรวจสอบเหตุ สาธารณภัย เพื่อสั่งการหากเกิดเหตุการณ์ที่เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจในการสั่งการไม่สามารถไปในสถานที่นั้นได้ หรือตรวจสอบพื้นที่ที่เจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าไปในสถานที่เกิดเหตุได้อีกทั้งยังสามารถตรวจสอบสภาพปัญหาการจราจรในพื้นที่ และรายงานสถานการณ์ประจำวันให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลด้วย นอกจากนี้ยังมีอุปกรณ์เครื่องจับพิกัด GPS เป็นอีกหนึ่งอุปกรณ์เครื่องมือที่เทศบาลนครรังสิตใช้เพื่อให้ทราบพิกัด หรือจุดต่าง ๆ ที่มีความสำคัญได้อย่างแม่นยำ ในการให้ความช่วยเหลือเหตุการณ์ภัยพิบัติต่าง ๆ เช่น พิกัดของหัวดับเพลิง พิกัดของกล้องโทรทัศน์วงจรปิด หรือพิกัดที่ประชาชนได้รับความเดือดร้อน เป็นต้น

- การใช้หน่วยเคลื่อนที่เร็ว โดยจะมีเจ้าหน้าที่ฝ่ายรักษาความสงบ ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ประมาณ 30 นาย เตรียมความพร้อมที่จะออกปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน ความสงบเรียบร้อย และแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญให้แก่ ประชาชนได้ 24 ชั่วโมง โดยปฏิบัติงานผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนเป็นเวลา และทำงานบูรณาการกับหน่วยงานเครือข่ายอื่นควบคู่กัน

¹⁰⁹ สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้างาน.

1.4 ผลผลิตได้จากการดำเนินงาน

ผลผลิตที่เกิดขึ้นจากโครงการนี้สะท้อนให้เห็นถึงการแก้ไขปัญหาการบริหารจัดการในการให้บริการสาธารณะเป็นไปด้วยความเรียบร้อยถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย ซึ่งการให้บริการประชาชนถือเป็นหัวใจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชนรวมไปถึงข้อเสนอแนะ ข้อเสนอต่าง ๆ จึงมีความสำคัญต่อเทศบาลนครรังสิตเป็นอย่างมาก ในการที่ต้องก่อให้เกิดศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิตขึ้นที่สามารถรับฟังปัญหาความเดือดร้อนจากประชาชนได้ตลอด 24 ชั่วโมง ถือเป็นองค์กรที่ไม่เคยหลับใหล รวมไปถึงจำนวนเรื่องร้องเรียนร้องทุกข์ที่ค้างในระบบได้รับการแก้ไขปัญหา ก่อให้เกิดความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนมีมากขึ้น เนื่องมาจากการที่เทศบาลได้กำหนดแนวทางและวิธีการเพื่อช่วยให้ประชาชนลดความเสี่ยงในการใช้ชีวิตในสังคมเมือง ซึ่งมีความหลากหลายในการดำรงชีวิต มีความเจริญในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี ดังนั้นเทศบาลจึงได้เพิ่มวิธีการที่จะสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับผู้อยู่อาศัยและดำรงชีวิตในเขตเทศบาล เช่น การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด ซึ่งคณะผู้บริหารมีนโยบายจะติดตั้งเพิ่มเติมพื้นที่และปัจจุบันก็สามารถติดตั้งในบริเวณพื้นที่จุดเสี่ยงต่าง ๆ เช่น หน้าห้างสรรพสินค้า ป้ายรถประจำทาง บริเวณทางแยก สะพานลอย โดยเมื่อเกิดอุบัติเหตุ หรือการก่ออาชญากรรมขึ้น เจ้าหน้าที่ตำรวจหรือผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถขอเข้าดูภาพจากกล้องโทรทัศน์วงจรปิดของเทศบาลได้

ในภาคส่วนของประชาชนจึงเกิดความพึงพอใจต่อการบริหารจัดการของเทศบาลในการมีช่องทางติดต่อประสานงานระหว่างประชาชนกับเทศบาลหลากหลายช่องทาง และสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการท้องถิ่น ก่อปรกักับการพัฒนาการปฏิบัติงานของเทศบาลเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงในบริบทแวดล้อมที่เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว¹¹⁰

จากลงพื้นที่สัมภาษณ์ และสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมพบว่าในแต่ละวันจะมีประชาชนเดินทางมาขอรับบริการเทศบาลนครรังสิตเป็นจำนวนมาก ผู้วิจัยได้ขออนุญาตสัมภาษณ์ประชาชนที่มาติดต่อราชการ โดยสุ่มแบบเจาะจงสอบถามพบว่าประชาชนจำนวน 2 ท่านมองว่า

CHULALONGKORN UNIVERSITY

“เนื่องจากเป็นคนรังสิตตั้งแต่สมัยปู่ย่าตายายแล้ว เห็นความเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างมากตั้งแต่มีการเลือกตั้งผู้บริหารที่มีวิสัยทัศน์เข้ามาบริหารจัดการเห็นว่าความเสี่ยงต่าง ๆ ลดลงไปมากกว่าแต่ก่อนจึงมีความเชื่อมั่นในระบบรักษาความปลอดภัยของเทศบาล กล่าวคือการอาศัยระบบเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมจากที่เคยเป็นจุดเสี่ยงอันตรายก็กลายเป็นจุดที่มีความปลอดภัย ยกตัวอย่างบริเวณป้ายรถประจำทางเมื่อก่อนค่อนข้างเปลี่ยวเพราะมีคนไร้ที่อยู่ไปอาศัยพักพิง ไฟฟ้าก็ไม่เพียงพอ กลายเป็นสภาพที่ก่อให้เกิดอาชญากรรมขึ้นได้ ประชาชนในพื้นที่จึงร้องขอให้เทศบาลมีนโยบายปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมดังกล่าว เทศบาลจึงได้นำกล้องวงจรปิดมาติดตั้งและก็นำไฟฟ้าเข้ามาติดตั้งเพื่อความสว่าง คนในพื้นที่จึงลงความเห็นว่าปัญหาการลักขโมยลดลงไปอย่างมาก

¹¹⁰ Ibid.

ประกอบกับเมื่อการดำเนินการในระยะยาวได้พัฒนาไปสู่การสร้างศูนย์ที่มีความทันสมัยได้แก่ศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิตทำให้เห็นได้ชัดถึงกระบวนการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีความรวดเร็ว เชิงรุก และมีการลดขั้นตอนในการปฏิบัติงาน โดยมีการนำระบบเครือข่ายสังคมออนไลน์ เป็นช่องทางในการสื่อสารได้อย่างรวดเร็ว และอุปกรณ์ที่มีความทันสมัย ครบถ้วน ทำให้เจ้าหน้าที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้ทันที่

1.5 ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน

เนื่องด้วยศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต เป็นศูนย์ที่มีความทันสมัยมากโดยอาศัยเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในส่วนราชการ จึงจำเป็นต้องมีการพึ่งพิงกับสัญญาณของระบบเครือข่ายสังคมออนไลน์อยู่ตลอดเวลา หากเกิดปัญหาขัดข้องอันเกิดจากตัวแปรดังกล่าวอาจกระทบกระเทือนกับการจัดการของศูนย์เป็นอย่างมาก กอปรกับการที่ต้องอาศัยอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีเข้ามาช่วยในกิจการนอกศูนย์ ได้แก่ กล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) มีจำนวนยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน และยังติดตั้งไม่ครบตามจุดเสี่ยงต่าง ๆ และที่สำคัญอุปกรณ์ทางเทคโนโลยีเหล่านี้ค่อนข้างไม่ทนต่อสภาวะแวดล้อม จึงทำให้เสียหายได้ง่ายจึงต้องหมั่นตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอ นอกจากนี้ในการปฏิบัติงานตลอด 24 ชั่วโมง นั้นทำให้ยังต้องการบุคลากร เจ้าหน้าที่เพิ่มเติมอีกเป็นจำนวนมาก ทั้งปฏิบัติการภายในศูนย์และภายนอกศูนย์ จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับหัวหน้างานพบว่า

“เนื่องจากการบริหารจัดการของระบบภายในศูนย์ควบคุมสั่งการนี้ ได้อาศัยระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่มีความทันสมัยมาก หากว่าเกิดมีพินเพื่อจุดใดบกพร่องขึ้นก็จะส่งผลกระทบต่อไปสู่วงกว้าง อีกนัยหนึ่งคือเทศบาลต้องพึ่งพาอาศัยกับเทคโนโลยีที่มีความเสถียรด้วย หากระบบเกิดขัดข้องขึ้นมา เช่น ระบบอินเทอร์เน็ตล่มก็จะส่งผลกระทบต่อระบบงานอื่น ๆ เป็นลูกโซ่ หรือถ้าหากกล้องโทรทัศน์มีการชำรุดขึ้นมา ก็อาจทำให้การดำเนินงานป้องกันอาชญากรรมติดขัดได้ ฉะนั้นส่งผลให้เทศบาลไม่สามารถหยุดการตรวจสอบมาตรฐานของระบบต่าง ๆ ได้ และต้องจัดกำลังเจ้าหน้าที่ผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันตลอดเวลา 24 ชั่วโมง”

1.6 บทวิเคราะห์ความโดดเด่นของโครงการนวัตกรรม และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ

1.6.1 ความโดดเด่นของโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต

จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าความโดดเด่นของโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (RANGSIT CITY CONTROL AND COMMEND CENTER : RCC) ที่เป็นการรวมเอาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญทำงานตลอด 24 ชั่วโมง สามารถประสานงานในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน และมีเครื่องมือซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นส่วนสำคัญในการแก้ปัญหา เพราะปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่สามารถรอคอยได้ จำเป็นต้องแก้ไขได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

1.6.2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรม

จากนวัตกรรมของโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (RANGSIT CITY CONTROL AND COMMEND CENTER : RCC) นั้นแสดงให้เห็นถึงผลการดำเนินงานได้อย่างชัดเจนว่าประสบความสำเร็จในการป้องกันอาชญากรรม และสร้างความมั่นคงปลอดภัยในชุมชนเทศบาลนครรังสิต สิ่งหนึ่งที่สะท้อนถึงความสำเร็จดังกล่าวได้แก่ การได้รับรางวัลในระดับชาติ ในรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ประจำปี 2559 ประเภทโดดเด่น¹¹¹ และจากการศึกษาภาคสนามพบว่ามียุทธศาสตร์ที่ทำให้การดำเนินงานของเทศบาลนครรังสิตประสบความสำเร็จที่สำคัญ ดังนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง การที่ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบาย และมีความมุ่งมั่นในการยกระดับการให้บริการสาธารณะที่มีมาตรฐาน ปฏิบัติงานในลักษณะเชิงรุกที่นำโดยนายกเทศมนตรีนครรังสิตที่มาดำรงตำแหน่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 นั้นได้ให้ความสำคัญและได้กำหนดนโยบายที่มีแนวคิดในการพัฒนาเมืองให้สอดคล้องกับบริบท และปัญหาของเมืองมาโดยตลอด ทั้งนี้กระบวนการบริหารจัดการเพื่อให้เกิดผลสัมฤทธิ์ตามแนวนโยบายผู้บริหารนั้น ได้แก่การจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาของเทศบาล การจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายโดยถือปฏิบัติตามระเบียบแต่ที่สำคัญที่สุดคือการคำนึงถึงปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในอาณาบริเวณที่เทศบาลรับผิดชอบ จะต้องมีความอยู่ดีมีสุข เป็นชุมชนที่มีความปลอดภัย และแผนในการดำเนินการต่าง ๆ จะเน้นที่ความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ทั้งนี้คณะผู้บริหารเองจะยึดหลักการ **“คิดนอกกรอบ แต่ไม่นอกกฎหมาย”** เป็นหลักการที่มอบให้ข้าราชการ เจ้าหน้าที่ยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติราชการ¹¹² มาโดยตลอดระยะเวลาที่นายกเทศมนตรีนครรังสิตดำรงตำแหน่ง ตั้งแต่ กรกฎาคม พ.ศ. 2554 นั้นประเด็นนโยบายที่ได้แถลงต่อสภาเทศบาลนครรังสิตเปรียบเสมือนเป็นสัญญาประชาคมด้านหนึ่งคือการจัดระเบียบชุมชน ซึ่งนายกเทศมนตรีนครรังสิตมีนโยบายที่จะสนับสนุนงบประมาณในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ เพื่อการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยให้เพียงพอ การป้องกันปัญหาอาชญากรรม การรักษาความสงบเรียบร้อย การรณรงค์ป้องกัน และแก้ไขปัญหายาเสพติด¹¹³ จึงได้กำหนดเป็นนโยบายเร่งด่วน และเมื่อได้มีการดำเนินนโยบายในระยะที่ 1 ไปแล้วก็ได้สนับสนุนเรื่อยมาจนกระทั่งปัจจุบัน ศูนย์ควบคุมและสั่งการเทศบาลนครรังสิตถือเป็นศูนย์ที่มีความทันสมัยที่สุด และเป็นศูนย์บริการตลอด 24 ชั่วโมง จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับหัวหน้างาน (2561)¹¹⁴ ที่ปฏิบัติงานในศูนย์มาตั้งแต่แรกตั้งนั้นมองว่า บทบาทความเป็นผู้นำของนายกเทศมนตรีนครรังสิตคนปัจจุบันมีภาวะความเป็นผู้นำสูงมาก กล่าวคือด้วยความที่เป็นข้าราชการการเมืองย่อมต้องฟังความต้องการของประชาชนมาเป็นอันดับแรกอยู่แล้ว แต่ความสัมพันธ์กับข้าราชการ และ

¹¹¹ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2559, (กรุงเทพ ฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2559). หน้า 10.

¹¹² สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย.

¹¹³ สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครรังสิต, แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564). หน้า 7.

¹¹⁴ สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้างาน.

พนักงานภายในเทศบาลท่านก็รับฟังปัญหา พร้อมทั้งจะให้คำแนะนำทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ และที่สำคัญนายกเทศมนตรีจะมีการกระจายอำนาจแก่เจ้าหน้าที่ในศูนย์เพื่อเป็นการลดขั้นตอนทางราชการลงไป เพราะมองว่าเป็นเรื่องที่ต้องอาศัยความรวดเร็วในการบริหารจัดการกับปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน หากผู้นำไม่มีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลแล้วการดำเนินงานภายในศูนย์ก็คงจะมีข้อจำกัดที่อาจจะทำให้ไปประสบความสำเร็จถึงทุกวันนี้ อีกทั้งอาจเกิดจากการที่นายกเทศมนตรีเป็น “คนรังสิต” ดั้งเดิม กล่าวคือเป็นบุคคลในท้องถิ่น มีราก และ มีบรรพบุรุษเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมาโดยตลอด การที่ได้เข้ามารับช่วงต่อในการบริหารงานเทศบาลจึงอาศัยประสบการณ์ที่เคยพบเห็นมาตั้งแต่วัยเยาว์ผ่านกระบวนการสั่งสม ส่งเสริมจากครอบครัวทำให้มีความเข้าใจในการบริหารงานท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี และประชาชนก็สามารถเข้าถึงผู้บริหารที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตยได้เป็นอย่างดีด้วย

ปัจจัยที่สอง การมีบุคลากรให้ความร่วมมือในการนำนโยบายมาสู่การปฏิบัติอย่าง เป็นรูปธรรม โดยผ่านกระบวนการจัดทำแผนยุทธศาสตร์ แผนพัฒนาเทศบาล การจัดทำงบประมาณ และการบริหารงานองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมทั้งการทำงานเป็นหมู่คณะของเจ้าหน้าที่ภายในศูนย์ที่มี ความเข้มแข็ง และเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันทำให้มีผลการดำเนินงานที่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาอาชญากรรม และความเดือดร้อนของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและแน่นอน จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย (2561)¹¹⁵ที่เป็นผู้บังคับบัญชาชั้นต้นภายใน ศูนย์นี้มองว่าเจ้าหน้าที่ภายในศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิตนี้ นอกจากจะมีความเชี่ยวชาญในเรื่องเทคโนโลยีซึ่งเป็นเทคนิคในการปฏิบัติราชการแล้วยังต้องอาศัยความเสียสละความสุขส่วนตัวในการปฏิบัติงานในลักษณะหมุนเวียนกันตามวงรอบ (เข้ากะ) เพราะศูนย์ต้องมีเจ้าหน้าที่ประจำตลอด 24 ชั่วโมง อีกด้วย แต่เท่าที่ศูนย์ได้ดำเนินการมาแล้วยังไม่มีเจ้าหน้าที่มีปัญหาเรื่องครอบครัวแต่อย่างใด เพราะเจ้าหน้าที่ทุกคนทราบถึงภารกิจหน้าที่ในทางราชการดีว่าต้องอุทิศตนเพื่อประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ปัจจัยที่สาม การที่เทศบาลนครรังสิตได้รับความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายในเชิงบูรณาการ ซึ่งในการบริหารงานภาครัฐยุคใหม่มีความสำคัญมาก เทศบาลจะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวไม่ได้อีกต่อไปเพราะในจังหวัดปทุมธานียังมีหน่วยงานภาครัฐ ภาคประชาชน ภาคสังคม เอกชน องค์กรต่าง ๆ เหล่านี้ได้แก่

- สถานีตำรวจภูธรประตูน้ำจุฬาลงกรณ์ ในการประสานงานความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาการจราจร ปัญหาอาชญากรรม อุบัติภัยต่าง ๆ โดยใช้ประโยชน์จากกล้องโทรทัศน์วงจรปิดของเทศบาลในการประสานความร่วมมือในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

- กรุงเทพมหานคร ในการประสานเชื่อมโยงระบบเครือข่ายเรดาร์ตรวจจับทิศทางของฝน โดยเทศบาลได้จัดผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เข้าศึกษาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ในระบบงานเกี่ยวกับการป้องกันอุทกภัย ณ สำนักการระบายน้ำ กรุงเทพมหานคร

¹¹⁵ สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย.

- จังหวัดปทุมธานี ประสานความร่วมมือกับสำนักงานจังหวัดและภาคีเครือข่ายในการป้องกันน้ำท่วมซึ่งในผวจจรจร ที่อาจก่อให้เกิดอุบัติเหตุแก่ประชาชน จังหวัดได้มอบหมายให้เทศบาลนครรังสิตเผยแพร่สื่อประชาสัมพันธ์ การใช้เรดาห์ตรวจจับทิศทางของฝนให้กับหน่วยงานในจังหวัด เช่น แขวงทางหลวง สำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น เทศบาลเมืองคูคต เทศบาลเมืองท่าโขลง เทศบาลเมืองสามแก้ว เป็นต้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้หน่วยงานต่าง ๆ สามารถเปิดดูและอ่านค่าเรดาห์การตรวจจับทิศทางฝนเพื่อจะได้ทราบและเตรียมตั้งรับสถานการณ์ในพื้นที่ได้อย่างทันท่วงที

- วิทยุสื่อสารในศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต มีหน้าที่ในการประสานงานรายงานข้อมูลสถิติต่าง ๆ ให้กับกลุ่มเครือข่ายสังคมออนไลน์ในจังหวัดปทุมธานี เพื่อบูรณาการความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาในสถานการณ์ต่าง ๆ ในจังหวัดและประสานงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับทราบเพื่อกำหนดแนวทางในการแก้ปัญหาหรือการพัฒนาาร่วมกัน

- สำนักการจราจรและขนส่ง กรุงเทพมหานคร ประสานในการเชื่อมโยงข้อมูลผ่านระบบแอฟริเคชั่นเพื่อตรวจสอบเส้นทางการจราจร ของเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเพื่อให้ผู้ใช้เส้นทางสัญจรสามารถดูพื้นที่การจราจรในเขตเทศบาลนครรังสิตได้ ¹¹⁶

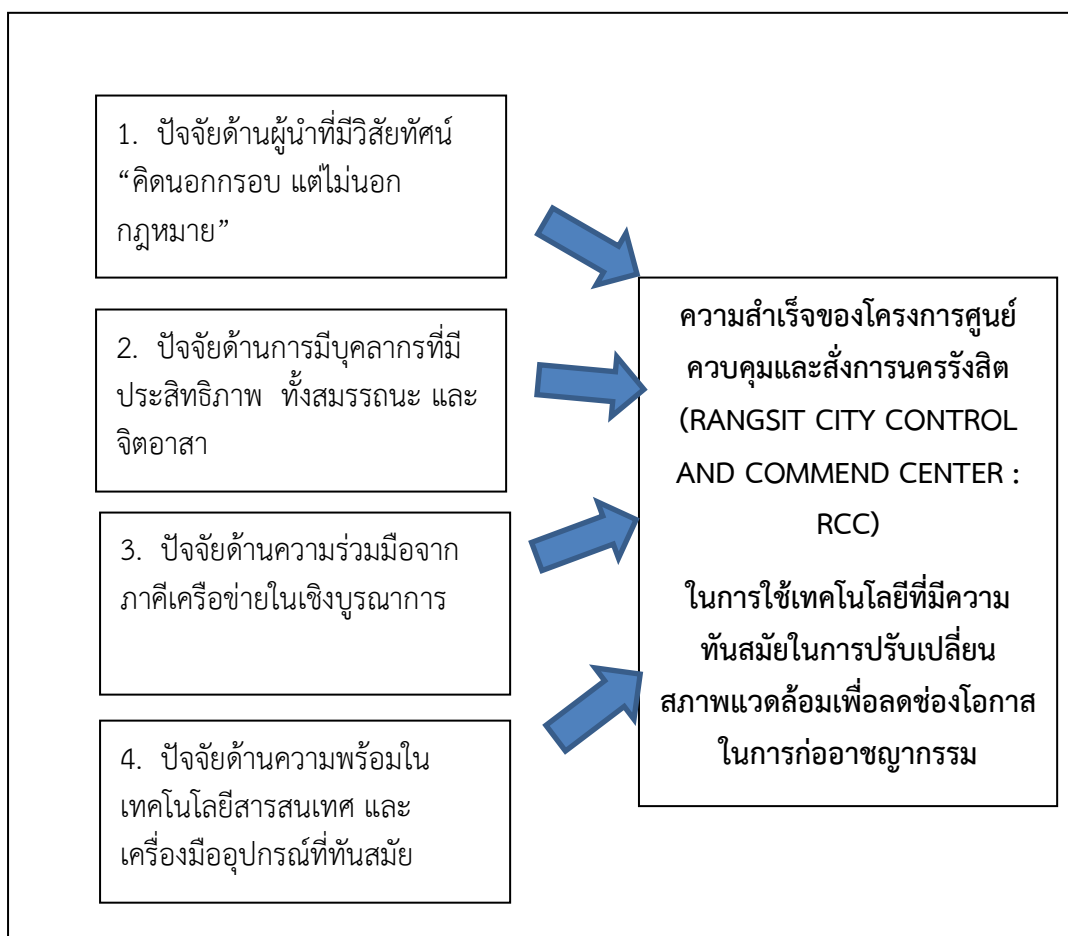
ปัจจัยที่สี่ ความพร้อมในด้านเทคโนโลยีสารสนเทศในการมาบูรณาการกับการปฏิบัติราชการในยุคปัจจุบัน ผ่านการเชื่อมโยงเครือข่ายสังคมออนไลน์ (social network) ที่เป็นที่ยอมรับกันอย่างสากลใน การที่จะร่นระยะทางและเวลา ให้เกิดความรวดเร็วต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลนครรังสิต อีกทั้งความพร้อมในด้านสาธาณูปโภคและสาธาณูปการในศูนย์ควบคุมสั่งการนครรังสิตที่ตั้งอยู่ภายในอาคารขนาดใหญ่ บริเวณชั้น 8 ของสำนักงานเป็นจุดรองรับการปฏิบัติงานในหลากหลายมิติ เริ่มจากห้องควบคุมโทรทัศน์วงจรปิด ทั้งภายในและภายนอกอาคาร

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹¹⁶ ศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต.

จากปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรมเทศบาลนครรังสิต สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 3 ดังนี้

แผนภาพ 3 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรมของเทศบาลนครรังสิต



2. กรณีศึกษาเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี จากนวัตกรรมโครงการตำบลคุณธรรม

2.1 ข้อมูลทางกายภาพขององค์กร และบริบทของพื้นที่

เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน เดิมมีฐานะเป็นสุขาภิบาลมีชื่อว่า “สุขาภิบาลเจ็ดเสมียน” ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งสุขาภิบาลเจ็ดเสมียน ลงวันที่ 14 ตุลาคม 2506 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 80 ตอนที่ 105 เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2506 ต่อมาได้รับการเปลี่ยนแปลงฐานะจากสุขาภิบาลเจ็ดเสมียนเป็นเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ตั้งแต่วันที่ 25 พฤษภาคม 2542 และ เมื่อวันที่ 24 กันยายน 2547 กระทรวงมหาดไทย ได้ประกาศยุบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเจ็ดเสมียน เข้ากับเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน มีผลตั้งแต่วันที่ 5 ตุลาคม 2547 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 121 ตอนพิเศษ 111 เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2547¹¹⁷

ทั้งนี้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564) ของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน ยังได้ระบุถึงข้อมูลพื้นฐานในด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และบริบททางด้านการเมืองการปกครอง ดังนี้¹¹⁸

2.1.1 ข้อมูลทางด้านภูมิศาสตร์

เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนตั้งอยู่เลขที่ 88 หมู่ 2 ตำบลเจ็ดเสมียน อำเภอโพธาราม จังหวัดราชบุรี ริมทางหลวงจังหวัด หมายเลข 3238 ซึ่งเป็นเส้นทางเชื่อมทางหลวงแผ่นดิน หมายเลข 4 เดิม กับถนนเลียบบ้านน้ำแม่กลอง พื้นที่ของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนครอบคลุมตำบลเจ็ดเสมียน ทั้งสิ้น 6 หมู่บ้าน 14 ชุมชน มีพื้นที่ทั้งสิ้น 14.89 ตารางกิโลเมตร

ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยมีพื้นที่เพาะปลูกอยู่โดยรอบชุมชน พืชที่ปลูก ได้แก่ ข้าว, อ้อย, มะขามเทศ, เลี้ยงสัตว์ และพืชอื่น ๆ นอกจากนั้น การประกอบอาชีพภายในชุมชน ได้แก่ การค้าและอุตสาหกรรม ด้านการค้าขนาดเล็กถึงปานกลาง ส่วนใหญ่เป็นการทำโรงงานทำหัวผักกาดเค็ม (หัวไชโป้ว) เป็นกิจการที่ทำต่อเนื่องกันมาทำชื่อเสียงให้แก่ชุมชนพอสมควร นอกจากนี้ ในเขตเทศบาลยังมีโรงงานขนาดใหญ่ ได้แก่ โรงงานผลิตผลไม้อบแห้ง ซึ่งก็มีคนในชุมชนเข้าไปทำงานในโรงงาน และในเขตเทศบาล ๆ ยังมี นิคมอุตสาหกรรมซึ่งในเขตนิคมอุตสาหกรรมแห่งนี้มีโรงงานอยู่หลายโรงงาน เนื่องจากปัจจุบันมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว จึงมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ได้แก่ ปัญหาด้านการกำจัดขยะมูลฝอย การระบายน้ำ ปริมาณและคุณภาพถนน ไฟฟ้าสาธารณะ กกับการขยายตัวของชุมชน

¹¹⁷ เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน. ประวัติความเป็นมา. [ออนไลน์] 2561. แหล่งที่มา: <http://www.chetsamian.go.th/about> [22 พฤษภาคม 2561]

¹¹⁸ สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน, แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564), (ราชบุรี: เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน, 2561). หน้า 1-2.

ปัญหาคุณภาพชีวิตและทรัพย์สิน ตลอดจนการขาดความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่และเสรีภาพขั้นพื้นฐานตามระบอบการปกครอง เป็นต้น

2.1.2 ข้อมูลทางด้านการเมือง และการบริหารจัดการองค์กร

ในการบริหารจัดการภายในองค์กร ของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนแบ่งการบริหาร ออกเป็นฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ตามโครงสร้างการบริหารที่กฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน รองนายกเทศมนตรี ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 2 คน เลขานุการนายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี ไม่เกิน 2 คน

ส่วนในฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในเขตพื้นที่โดยตรง จำนวน 12 คน และเลือกประธานสภา จำนวน 1 คน และรองประธานสภา จำนวน 1 คน

และฝ่ายข้าราชการประจำมีรองปลัดเทศบาล รักษาการปลัดเทศบาล เป็นหัวหน้าส่วนราชการสูงสุด ในการบริหารจัดการตามนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมืองเพื่อให้มีความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย รวดเร็ว และให้บริการภาคประชาชนเป็นสำคัญ

2.1.3 ข้อมูลทางด้านสังคม

2.1.3.1 ประชากรในเขตเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน (สำรวจ ณ เดือนตุลาคม 2559)

- ประชากรชายจำนวน	2,664 คน
- ประชากรหญิงจำนวน	2,961 คน
- จำนวนรวมทั้งสิ้น	5,625 คน
- จำนวนบ้าน	1,986 หลังคาเรือน

2.1.3.2 สถานศึกษาในเขตเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน มีจำนวน 3 แห่ง ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 แห่ง และโรงเรียน กศน.เจ็ดเสมียน จำนวน 1 แห่ง

2.1.4 ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

เนื่องจากชุมชนในเขตเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน ยังมีลักษณะเป็นชุมชนชนบทอยู่ สังกัดได้จากจำนวนประชากร และจำนวนบ้านที่อยู่อาศัย ที่สำคัญอาศัยสังคมเครือข่ายชาวบ้านในลักษณะเสริมสร้างความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลให้ง่ายต่อการควบคุมและการสังเกตตรวจตรา โดยไม่ล่วงละเมิดสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล รวมทั้งมุ่งสนับสนุนส่งเสริมให้สมาชิกในชุมชนมีส่วนร่วมในการป้องกันชีวิต ร่างกาย และทรัพย์สิน ทั้งของตนเองและของผู้อื่นให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมซึ่งได้ผลการปฏิบัติออกมาดี เพราะชุมชนมีความสามัคคี จึงมีอัตราการกระทำผิดน้อยมากส่วนใหญ่เป็นคดีเล็ก ๆ น้อย ๆ หากแบ่งตามช่วงวัยแล้ว วัยเด็กจนถึงวัยรุ่นได้แก่ ปัญหายาเสพติด วัยกลางคนได้แก่ การลักทรัพย์ ชิงทรัพย์ และวัยผู้สูงอายุได้แก่ปัญหาการทะเลาะวิวาท เป็นต้น เทศบาลมีการประสานงานกับสถานีตำรวจภูธรโพธาราม ในลักษณะการช่วยเหลือเกื้อกูลอย่างสม่ำเสมอ ปัญหา

อาชญากรรมที่พบในพื้นที่มีน้อยมาก¹¹⁹ จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองระดับบริหารพบว่า

“ในเขตพื้นที่รับผิดชอบของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนมีทั้งหมด 6 หมู่บ้าน 14 ชุมชน ประกอบกับการที่มีลักษณะทางกายภาพที่ดีมาก โครงสร้างพื้นฐานของเจ็ดเสมียนดีอยู่แล้ว ถนนหนทางสะดวกสบาย ในฐานะฝ่ายบริหารจึงต้องริเริ่มพัฒนาเพิ่มเติมในส่วนที่ยังมีความต้องการของประชาชน เราได้มีการทำวิจัยโดยเฉพาะทางวัฒนธรรม วิถีชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนอยู่เป็นประจำ โดยอาศัยข้าราชการที่มีคุณภาพ การศึกษาที่สูงทำให้ช่วยเป็นกำลังสำคัญในการสร้างทุนทางสังคมให้มีพลังมากยิ่งขึ้น และผมมีความเชื่ออยู่ตลอดว่าหากสังคมมีความสุข ประชาชนกินอิ่มนอนอุ่น เมื่อนั้นชุมชนก็จะไม่เกิดปัญหาอาชญากรรม คณะผู้บริหารจึงได้มีการส่งเสริมสร้างสังคมชุมชนอยู่ดีมีสุขเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกเพศ ทุกวัย สร้างชุมชนคุณธรรมต้นแบบผ่าน 3 หลักการ คือ 1) การยึดหลักเศรษฐกิจพอเพียง 2) น้อมนำคุณธรรม และ 3) ยึดหลักวัฒนธรรมประเพณี ดังนั้นกิจกรรมต่าง ๆ จึงต้องมีความสัมพันธ์ที่จะต้องสร้างชุมชนให้เกิดความปลอดภัยโดยอาศัยคุณธรรมเป็นสำคัญ”

สำหรับการสัมภาษณ์ผู้นำท้องที่¹²⁰ ในประเด็นปัญหาอาชญากรรมที่พบในพื้นที่เขตรับผิดชอบเจ็ดเสมียน กล่าวว่า

“เป็นเรื่องปกติที่เมื่อเกิดเป็นชุมชนขึ้นแล้วย่อมมีปัญหาตามมา สำหรับตำบลเจ็ดเสมียนต้องยอมรับเลยว่าก็มีปัญหาเช่นกันอาจแบ่งตามช่วงวัยเลยก็ว่าได้ ปัญหาที่ได้รับแจ้งจากชาวบ้านเป็นประจำถ้าเป็นวัยเด็กย่างเข้าสู่วัยรุ่นก็จะเป็นปัญหายาเสพติดในชุมชน ทั้งเสพและจำหน่าย มาตรการแก้ไขสำหรับผมคือเนื่องจากอายุผมก็ไม่ได้มากจึงเป็นการใช้ใจซื้อใจวัยรุ่นด้วยกัน ปัญหาจึงลดลงไปได้มากทีเดียว สำหรับการลักทรัพย์ก็มีบ้างแต่ก็น้อยมากเพราะส่วนใหญ่ในหมู่บ้านจะรู้จักกันหมด ทำให้ทุกคนจะคอยสอดส่องดูแลพฤติกรรมกันและกันเสมอมา”

2.2 นวัตกรรมโครงการตำบลคุณธรรม

2.2.1 โครงการนี้ถือเป็นโครงการริเริ่มใหม่ภายใต้แนวคิดการเป็นชุมชนกลมเกลียวสามัคคี ของนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันที่ได้แถลงนโยบายไว้ต่อสภาเทศบาล ภายใต้วิสัยทัศน์และยุทธศาสตร์การพัฒนาของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน ในด้านเสริมสร้างความมั่นคงทางสังคมและพัฒนาคุณภาพชีวิต และด้านการวางแผน และการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี ที่ต้องการสร้างให้ทั้ง 6 หมู่บ้าน และ 14 ชุมชนเป็นชุมชนที่มีความเข้มแข็ง ส่งเสริมคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน และการแก้ไขปัญหาทางสังคม ทั้งนี้จะให้การสนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติด การรักษาความสงบเรียบร้อยและการป้องกันบรรเทาสาธารณภัย¹²¹

¹¹⁹ สัมภาษณ์ ข้าราชการการเมืองระดับบริหาร, เทศมนตรีตำบลเจ็ดเสมียน 10 เมษายน 2561.

¹²⁰ สัมภาษณ์ ผู้นำท้องที่ท่านที่ 1, 10 เมษายน 2561.

¹²¹ สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน, แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564). หน้า 82-3.

2.2.2 ที่มา และหลักการและเหตุผลในการดำเนินโครงการ

ในระบบโลกมีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอไม่ว่าจะเป็นสังคมเมือง หรือ แม้แต่สังคมชนบท การไหลบ่าของข้อมูลข่าวสารผ่านเทคโนโลยีสื่อสารที่ทันสมัยเป็นต้นสายปลายเหตุที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลง การเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่หนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อพื้นที่อื่นอย่าง ลึกซึ้งและรุนแรง ทั้งด้านกว้างและด้านลึก จนเกิดภาวะที่อาจเรียกได้ว่า VUCA WORLD เป็นโลก ที่ระเหิดระเหย (volatility) โลกที่ไม่มีความแน่นอน (uncertainty) เป็นโลกที่สลับซับซ้อน (complexity) และเป็นโลกที่คลุมเครือพรั่มัว (ambiguity) ซึ่งภาวะแบบนี้อาจนำไปสู่การแตกหัก ฉีกขาด (disruption) นำไปสู่การก่อรูป ความปกติใหม่ (new normal) ซึ่งจะมีการเบี่ยงเบนไป จากสังคมดั้งเดิมทั้งในระดับโลก ภูมิภาค ประเทศ และระดับชุมชนท้องถิ่น ทั้งนี้จากความหวงใยใน ชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในพื้นที่ที่สำคัญเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน จึงตระหนักถึงการ เปลี่ยนแปลงที่กำลังจะอุบัติขึ้นและได้จัดโครงการตำบลคุณธรรมขึ้นมา เพื่อหวังจะเป็นเกราะป้องกัน จากปัจจัยภายนอกที่กำลังจะไหลบ่าเข้ามาสู่ชุมชน โดยสร้างเป็นศูนย์คุณธรรมตำบลเจ็ดเสมียน โดยมีจิตอาสาเพื่อเฝ้าระวัง สอดส่องดูแลจากความร่วมมือของภาคประชาสังคม

2.2.3 วัตถุประสงค์ของโครงการ

- เพื่อให้เข้าใจถึงกระบวนการในการสร้างระบบคุณธรรมระดับชุมชนและหมู่บ้าน
- เพื่อสร้างแรงบันดาลใจในการสร้างระบบคุณธรรมขึ้นในชุมชนและหมู่บ้าน
- เพื่อสร้างความเป็นพลเมืองขึ้นในตำบล และสร้างระบบสังคมเป็นตัวแปรหลักใน การป้องกันปัญหาภายในชุมชน

2.3 การดำเนินงานของโครงการตำบลคุณธรรม

กระบวนการสร้างตำบลคุณธรรม โดยเส้นทางตำบลคุณธรรมตำบลเจ็ดเสมียนก่อรูปขึ้น จากการนำใช้ 5 หลักการมาบูรณาการกัน โดยแต่ละหลักการจะประกอบไปด้วยกิจกรรมหรือ โครงการย่อย ๆ ที่ส่งผลโดยตรงต่อการป้องกันอาชญากรรมและการสร้างชุมชนให้มีความปลอดภัย กล่าวคือ

- การสืบค้นปัญหา (ด้วยการจัดประชุมกลุ่มย่อยของผู้นำชุมชนท้องถิ่น)

ในการก่อตัวของโครงการตำบลคุณธรรมนี้ เกิดมาจากปัจจัยภายในพื้นที่ รับผิดชอบของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนก่อนเป็นลำดับแรก กล่าวคือเพื่อเป็นการลดปัญหาความ ชัดแย้งภายในชุมชน จนอาจเกิดการบานปลายกลายเป็นปัญหาของท้องถิ่น อีกทั้งเพื่อเป็นการ ป้องกันอาชญากรรมต่าง ๆ ที่เกิดจากปัจจัยภายนอกและอาจส่งผลกระทบมาสู่ภายในชุมชน คณะ ผู้บริหาร และสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะผู้แทนของประชาชนจึงได้ร่วมมือกับภาคีเครือข่ายของ เทศบาลในการลงพื้นที่จัดประชุมกลุ่มย่อยร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และบรรดาผู้นำชุมชนทั้งหมด เพื่อรับฟังปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชน และหาทางออกร่วมกันโดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วน ร่วมด้วย เพื่อคณะผู้บริหารนำโดยนายกเทศมนตรีจะได้นำไปสู่กระบวนการออกนโยบายเพื่อมา

ป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นต่อไป¹²² ในการค้นหาปัญหาของชุมชนที่เกิดขึ้นนี้เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนจะมีการดำเนินวิธีในการค้นหาปัญหาเหล่านี้โดยอาศัยวิธีวิทยาแบบเดียวกับการวิจัย กล่าวคือ มีการดำเนินการเป็นขั้นเป็นตอน มีการลงภาคสนามจริง มีการจัดประชุมกลุ่มย่อย และเน้นให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการนำเสนอข้อคิดเห็นต่าง ๆ แม้แต่คณะผู้บริหารชุดก่อน ในปัจจุบันก็ยัง สามารถเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะภาคประชาสังคมได้อีกด้วย ซึ่งถือเป็นจุดแข็งของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนที่ปัญหาด้านการเมืองไม่มีความสำคัญเท่ากับปัญหาของประชาชนในท้องถิ่น¹²³ จากการลงพื้นที่ของผู้วิจัยพบว่าเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนได้จัดให้มีการประชุมกลุ่มย่อยเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อนโยบาย และปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในชุมชนเนื่องจากสภาพปัญหาความต้องการของประชาชนในแต่ละหมู่บ้าน ตลอดจนสภาพภูมิศาสตร์พื้นฐานทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ค่านิยม และวัฒนธรรมของชุมชนที่แตกต่างกันออกไป โดยการยอมรับว่าประชาชนในพื้นที่จะเป็นผู้รู้ปัญหาของตนอย่างดีที่สุด เนื่องจากอาศัยอยู่ในพื้นที่นั้นมาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลานาน การให้ทัศนะของข้าราชการการเมืองระดับบริหารพบว่า

“การจัดประชุมของเทศบาลพบปะประชาชน ของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนแต่ละครั้งจะสะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างชัดเจน จากนั้นจะมีทีมงานของเทศบาลนำโดยปลัดเทศบาลจะเป็นผู้พิจารณาลั่นกรองก่อนนำเสนอนายกเทศมนตรีพิจารณาโครงการ หรือวิธีการแก้ไขปัญหาต่อไปซึ่งส่วนมากจะเป็นปัญหาในเรื่องปากท้องของประชาชน เพราะในชุมชนเจ็ดเสมียนถือเป็นชุมชนที่มีความสมัคสมานสามัคคีของประชาชนทั้งในและนอกหมู่บ้านสิ่งนี้จึงเป็นจุดแข็งของชุมชนในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมที่จะมากระทบต่อความมั่นคงและปลอดภัยในท้องถิ่น”

สอดคล้องกับการให้ทัศนะของหัวหน้าส่วนราชการระดับจังหวัด ที่เทศบาลได้เชิญมาเพื่อประชุมตามโครงการเทศบาลพบปะประชาชนด้วย กล่าวไว้ว่า

“ชุมชนเจ็ดเสมียนมีจุดเด่นของจังหวัดราชบุรี ที่สามารถเป็นชุมชนต้นแบบด้วยการอาศัยรากฐานจากชุมชนที่มีความเข้มแข็งจริง มีความสามัคคีปรองดองของประชาชนเองและผู้นำที่มีศักยภาพเป็นเลิศได้แก่นายกเทศมนตรีเป็นผู้ที่มีวิสัยทัศน์ที่ดี รวมถึงการทำงานของกำนันผู้ใหญ่บ้านที่มีประสิทธิภาพอีกด้วย ที่สำคัญผู้นำท้องถิ่นคำนึงถึงผลประโยชน์ของท้องถิ่นมากกว่าจะคำนึงถึงความแตกต่างในพรรคการเมือง”

- การพัฒนาบุคลากรในท้องถิ่นให้เป็นอาสาสมัคร

เทศบาลได้มีการดำเนินการประชาสัมพันธ์เชิญประชาชนที่มีความประสงค์เป็นอาสาสมัครโดยในระยะแรกมีจำนวนทั้งสิ้น 110 คน และมีแกนหลักจำนวน 40 คน ในการฝึกอบรมร่วมกับฝ่ายปกครอง สำนักปลัดเทศบาล ในการสอดส่องดูแลหมู่บ้าน ปฏิบัติงานในฐานะผู้แทนเครือข่ายตำบลจากชุมชนต่าง ๆ เข้ามาปฏิบัติงานร่วมกับเจ้าหน้าที่ในเทศบาล จากการ

¹²² สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับบริหาร, เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน 10 เมษายน 2561.

¹²³ Ibid.

สัมภาษณ์อาสาสมัครท่านหนึ่งในชมรมจิตอาสาตำบลเจ็ดเสมียน (2561)¹²⁴ ผู้ที่เป็นแกนนำหลักในโครงการนี้ และเป็นประธานชมรมจิตอาสาตำบลเจ็ดเสมียนให้สัมภาษณ์ว่า

“การเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามา มีบทบาทสำคัญในการดูแลรักษาตำบลของตนเองนี้ เหมือนเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมกับภาครัฐอย่างแท้จริง ซึ่งประชาชนในตำบลเจ็ดเสมียนก็มีความพร้อมทั้งร่างกายและจิตใจเป็นทุนเดิมอยู่แล้ว ยิ่งเกิดความรู้สึกภาคภูมิใจและรู้สึกได้เป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐในการทำประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นของตน มีความรู้สึกต้องการปกป้องภัยอันตรายหรือปัญหาที่จะเกิดขึ้นกับชุมชน พิจารณาได้จากการที่ประชาชนที่เข้าร่วมเป็นอาสาสมัครในโครงการนี้ก็มักจะมีภารกิจจากโครงการอื่น ๆ มาอยู่แล้ว แต่ยังมีจิตสาธารณะที่จะอาสาร่วมมือกับเทศบาลในการปกป้องชุมชน และป้องกันอันตราย เพื่อให้เทศบาลเจ็ดเสมียนมีความมั่นคงปลอดภัย”

ทั้งนี้โดยมีแนวคิดที่ว่า “ใช้หลักคุณธรรมนำหลักกฎหมาย” ทำให้เมื่อมีอาสาสมัครคอยสอดส่องดูแลปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนก็ดูว่ามีน้อยลงไป อาทิ ปัญหาการจราจร หรือปัญหาการรวมตัวของเด็กวัยรุ่นเป็นกลุ่มสมาคม (เด็กแว้น) หรือปัญหายาเสพติดในเด็กและเยาวชน เป็นต้น อาจเนื่องมาจากการที่ตำบลเจ็ดเสมียนยังมีความเป็นชนบทอยู่มากกว่าความเป็นเมือง ทำให้ปัญหาต่าง ๆ มีน้อยกว่าองค์กรอื่น ๆ ในเขตเมือง กอปรกับประชาชนในพื้นที่ยังมีระบบความสัมพันธ์ในสังคมลักษณะปฐมภูมิ กล่าวคือมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน มีระบบพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน และการมีกฎระเบียบที่ชุมชนกำหนดขึ้นเองเพื่อเป็นการสร้างบรรทัดฐานทางสังคมแทนการพึ่งพิงระบบการป้องกันอาชญากรรมด้วยกฎหมายหรือกฎระเบียบที่เคร่งครัด

จากการให้ทัศนะเพิ่มเติมของผู้นำท้องที่ในเขตเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน ในการนำแนวคิดการใช้คุณธรรมนำหลักกฎหมายว่า

“กฎ หรือบรรทัดฐานทางสังคมที่ชุมชนยึดถือไม่ได้มีการตราขึ้น หรือร่างขึ้นตายตัวแบบเป็นทางการแต่เป็นค่านิยมคือแนวปฏิบัติที่ประชาชนคนเจ็ดเสมียนได้สร้างขึ้นมาจากความสงบเรียบร้อยกันภายในชุมชนผ่านรุ่นสู่รุ่น เช่น กฎระเบียบในการสร้างสวัสดิการขึ้นมาเพื่อเป็นการป้องกันหรือลดความขัดแย้งภายในชุมชนด้วยการช่วยกันคนละไม้คนละมือในการจัดงานฌาปนกิจของคนภายในหมู่บ้านหากมีการล้มตายเกิดขึ้น”

นอกจากนี้ยังมีโครงการที่ได้รับการสนับสนุนจากเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนให้เกิดขึ้นภายในชุมชนคือ “โครงการหมู่บ้านจัดการตนเอง” เพื่อเป็นการส่งเสริมและป้องกันปัญหาความขัดแย้งในชุมชน โดยชูหลักการประชาธิปไตยมาใช้เป็นกระบวนการที่คนหลัก ประกอบกับหากมีข้อพิพาทเกิดขึ้นจะใช้วิธีการไกล่เกลี่ยเจรจาประนีประนอมข้อพิพาท เพื่อไม่ให้ปัญหาบานปลายจนนำไปสู่การขึ้นสู่กระบวนการยุติธรรม นั่นเอง

¹²⁴ สัมภาษณ์ บุคลากรท่านหนึ่งของชมรมจิตอาสาตำบลเจ็ดเสมียน, 10 เมษายน 2561.

- การสร้างเครือข่ายเรียนรู้

ภายในศูนย์คุณธรรมตำบลนี้ จะเป็นการดำเนินงานในรูปของคณะกรรมการที่มีทั้ง คณะจิตอาสาที่จะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้ามาปฏิบัติหน้าที่ตามระยะเวลาที่ตนเองมีความพร้อม กับคณะกรรมการในลักษณะนักวิจัย ที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนทางวิชาการ ข้อมูล สารสนเทศต่าง ๆ จากความประสงค์ของพี่น้องประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง ประเด็นนี้เป็นสิ่งที่นายกเทศมนตรีคน ปัจจุบันให้ความสำคัญมากเพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนทั้งใน ปัจจุบันและอนาคต ยกตัวอย่างเช่นมีการสร้างเครือข่ายกับหน่วยงานราชการทางการศึกษาระดับมหาวิทยาลัย ได้แก่ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐมมาอย่างต่อเนื่องได้จัดส่งคณาจารย์ และ บุคลากรให้ความรู้และสนับสนุนการดำเนินการ ต่าง ๆ เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่าง สม่าเสมอ หรือการสร้างเครือข่ายในระดับจังหวัดได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดราชบุรี และ สถานีตำรวจภูธรอำเภอโพธารามใน “โครงการเสริมสร้างความรู้ในการปฏิบัติงานอาสาสมัครตำรวจ บ้าน” ซึ่งเป็นโครงการที่ได้รับการอุดหนุนในการที่จะต้องจัดฝึกอบรมให้กับอาสาสมัครของเทศบาล จากการสัมภาษณ์ประธานศูนย์คุณธรรมตำบล (2561)¹²⁵ ต่อประเด็นโครงการตำรวจบ้านนี้ให้ทัศนะ ว่า

“โครงการตำรวจบ้านนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการที่จะสอดส่องดูแลความสงบ เรียบร้อยหมู่บ้านซึ่งทำงานเป็นลักษณะเครือข่าย และเป็นการช่วยเหลือเจ้าหน้าที่ตำรวจในการ ปฏิบัติงาน อีกทั้งเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการป้องกันชุมชน หมู่บ้านของตนเองและ เป็นการสร้างความสัมพันธ์ที่ดีระหว่างประชาชนและตำรวจ การทำงานประสานสอดคล้องซึ่งกันและ กัน ซึ่งจะทำให้ชุมชน และท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง สามารถป้องกันตนเองจากภัยอาชญากรรมได้”

- คืบข้อมูลสู่พื้นที่

เมื่อมีการดำเนินการวิจัยเพื่อสืบเสาะปัญหา โดยการลงพื้นที่จริงของ นายกเทศมนตรีแล้วก็นำข้อมูลที่ได้นำวิเคราะห์ถึงกระบวนการวิธีในการจัดการกับปัญหา และวิธีใน การแก้ไขปัญหาแล้ว ก็จะมีการรวบรวมกรณีตัวอย่างต่าง ๆ ไว้เป็นหมวดหมู่เพื่อรวบรวมไว้เป็น กรณีศึกษาต่อไป

ตามหลักการแล้วเมื่อคณะผู้บริหารมีนโยบายหรือมีการแก้ไขปัญหาจากข้อ ร้องเรียนของประชาชนแล้วจำเป็นต้องแจ้งให้ประชาชนได้รับทราบผ่านสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งถือเป็น ตัวแทนของประชาชน จากการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองระดับบริหารทำให้ทราบว่า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายสภามีลักษณะถ่วงดุลกันอย่างชัดเจน แต่ก็สามารถดำเนิน ตามนโยบายให้สำเร็จลุล่วงตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ประชาชนในท้องถิ่นตนเองได้ประโยชน์มาก ที่สุด

“การเมืองท้องถิ่นในราชบุรีมีการเจริญเติบโตตามหลักประชาธิปไตยมาก ถึงแม้ว่า การเมืองระดับชาติจะมีอิทธิพลต่อการเมืองท้องถิ่นอยู่บ้าง เพราะเรามีการสร้างเครือข่ายความ

¹²⁵ สัมภาษณ์ บุคลากรท่านหนึ่งของประธานศูนย์คุณธรรมตำบล เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน 10 เมษายน 2561.

ร่วมมือระหว่างกัน ในส่วนของสภาเทศบาลเจ็ดเสมียน สมาชิกสภามีความเชี่ยวชาญในระเบียบ ข้อกฎหมาย ค่อนข้างมาก ดังนั้นการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ต้องมีความถูกต้อง ชัดเจน จะทำตามอำเภอใจของนายกเทศมนตรีไม่ได้เลยต้องสามารถชี้แจงเหตุผลในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ได้ในสภา อย่างเช่นโครงการตำบลคุณธรรมนี้ สมาชิกเห็นว่ากิจกรรม (โครงการย่อย) ต่าง ๆ ในโครงการเป็นการอำนวยความสะดวกให้ประชาชนอย่างแท้จริง ฝ่ายข้าราชการประจำก็ตรวจสอบตามระเบียบอีกรอบหนึ่งแล้วจึงส่งต่อให้ฝ่ายบริหารจัดการโครงการต่าง ๆ ขึ้นมา”

- เพิ่มกิจกรรมคุณธรรมและพื้นที่ต้นแบบ

เป็นการสร้างกิจกรรมในลักษณะนันทนาการของตำบล เพื่อเป็นการสร้างความสมัครสมานสามัคคีในชุมชน อีกทั้งเป็นการเห็นพฤติกรรมของคนในชุมชนที่กำลังจะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนออกไปจากสังคมหมู่รวมด้วย ยกตัวอย่างโครงการย่อยที่เห็นได้อย่างชัดเจนต่อการเห็นเหตุการณ์ทำความผิดได้แก่ โครงการจัดตั้งชมรมกีฬาต่อต้านยาเสพติด ที่เป็นปัญหาสำคัญโดยเฉพาะวัยรุ่นในชุมชน ทำให้ผู้นำท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) มีดำริที่จะตั้งชมรมนี้ขึ้นจึงนำเสนอต่อคณะผู้บริหารเทศบาล จากการสัมภาษณ์ผู้นำท้องที่เจ้าของโครงการทำให้ได้ทราบว่า

“ถือเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของประชาชนซึ่งการมีส่วนร่วมนี้ถือว่าเป็นหลักการประการหนึ่งที่สำคัญในการแก้ปัญหาของสังคม เราต้องให้พวกเขาจัดการกับปัญหาด้วยตัวเอง ผมเคยเป็นวัยรุ่นที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนมาก่อนย่อมทราบดีว่าพวกเขาต้องการอะไร การใช้กิจกรรมเป็นเครื่องมือสร้างพันธะ และที่สำคัญตัวผู้นำต้องมีวิสัยทัศน์ที่มากพอสมควรในการประนีประนอม ใจใส่อีกกัน ทำให้ปัญหาในเขตที่ผมรับผิดชอบลดลงอย่างเห็นได้ชัด จากนั้นผมก็ส่งเสริมสร้างแรงจูงใจด้วยการเสนอรางวัลคนดีศรีตำบล เป็นการเสริมแรงอีกทางหนึ่งด้วย”

2.4 ผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงาน

ผลผลิตที่ได้จากการดำเนินโครงการตำบลคุณธรรม ได้แสดงให้เห็นถึงศักยภาพที่มีของการใช้ทุนทางชุมชนตนเองที่มีความสัมพันธ์อันดีแบบแน่นแน่นของคนในชุมชน บนฐานความคิดที่สืบทอดจากบรรพบุรุษ ประกอบความเชื่อตามแนวหลักธรรมของศาสนาและภูมิปัญญาต่าง ๆ ทำให้เกิดพลังในการป้องกันอาชญากรรมที่ถือเป็นภัยคุกคามที่ส่งผลกระทบต่อการเล่นเอนไซของผู้นึกคิดจะมีพฤติกรรมเบี่ยงเบน และโอกาสที่จะกระทำผิดภายในชุมชน ผ่านกระบวนการบริหารจัดการของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน ก่อให้เกิดผลที่เป็นรูปธรรมดังนี้

- เกิดการขยายตัวของกลุ่มจิตอาสาภาคประชาชน
- ศูนย์คุณธรรมตำบลเจ็ดเสมียน เป็นสถานที่ศึกษาดูงาน และฝึกอบรมอำเภอคุณธรรมของอำเภอโพธาราม สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น และคณะศึกษาดูงานจากภายนอก
- สังคมเอื้ออาทร ความขัดแย้งในชุมชนลดลง การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเทศบาลเพิ่มขึ้น และคนดีสร้างคนดีศรีเจ็ดเสมียน มีศูนย์เรียนรู้คุณธรรมเพิ่มขึ้น

2.5 ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน

ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม กล่าวคือ

กลุ่มแรกเป็นปัญหาของคนในพื้นที่ ได้แก่อาชีพในปัจจุบันของประชาชนไม่เอื้อต่อการมีส่วนร่วมในด้านการเข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันปัญหาอย่างเต็มกำลัง และการนำตำแหน่งที่ได้รับมอบหมายไปใช้ในทางที่ไม่ถูกต้อง กล่าวคือแทนที่จะนำไปใช้เพื่อเป็นหน่วยสนับสนุนในการกิจป้องกันอาชญากรรมและการกระทำความผิดของบุคคลที่มีพฤติกรรมเบี่ยงเบนแต่กลับนำไปใช้เพื่อแสดงว่ามีอำนาจทางราชการ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายตามกลุ่มการเมืองนำไปสู่การขัดขวางการดำเนินกิจกรรมด้วย จากการสัมภาษณ์ผู้นำชุมชนที่เคยดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นมาแล้ว ได้ข้อมูลว่า

“เนื่องจากประชาชนในท้องถิ่นที่ยังใช้แรงงานในการประกอบอาชีพ ยังคงต้องทำงานเพื่อเลี้ยงปากท้องในครอบครัว จึงมักไม่มีเวลามาปฏิบัติงานจิตอาสาได้แก่การเข้ามาร่วมโครงการตำรวจบ้านซึ่งต้องอาศัยกำลังคนมากพอสมควร ส่วนใหญ่จะเป็นวัยผู้สูงอายุที่เกษียณอายุไปแล้วทำให้ประสิทธิภาพของตำรวจบ้านยังไม่มากพอ หรือแม้บางคนได้รับมอบภาระหน้าที่ไปกลับนำไปใช้ในทางที่ไม่ถูกไม่ควร แสดงอำนาจบาตรใหญ่กับพี่น้องประชาชนในหมู่บ้านเสียเอง จุดนี้ต้องหาทางแก้ไขร่วมกัน”

กลุ่มที่สอง ปัญหาในระดับองค์กรของเทศบาล กล่าวคือ ยังขาดการบูรณาการงานในเชิงระบบและยังขาดความเข้าใจในงานคุณธรรมเป็นผลให้กิจกรรมดังกล่าวได้รับความสนใจจากเจ้าหน้าที่เทศบาลน้อย เพราะอาจเกิดจากการที่เจ้าหน้าที่เทศบาลมีภาระและหน้าที่ของตนเองในภารกิจหลักที่ตนรับผิดชอบมากอยู่แล้ว การร่วมกิจกรรมโครงการจึงถูกมองว่าเป็นการเพิ่มภาระหน้าที่ขึ้นมาอีก สอดคล้องกับการให้ทัศนะของข้าราชการระดับบริหารว่า

“ถือเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากทีเดียวสำหรับการเพิกเฉยต่อกิจกรรมของข้าราชการหรือพนักงานเทศบาล เพราะเรามองว่าเป็นการเพิ่มภาระงานให้กับตนเอง บางคนมองว่ากิจกรรมไม่ได้เกิดประโยชน์ที่แท้จริงทำให้ไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกิจกรรมดังกล่าว”

2.6 บทวิเคราะห์ความโดดเด่นของโครงการนวัตกรรม และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ

2.6.1 ความโดดเด่นของโครงการตำบลคุณธรรมของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน

ความโดดเด่นของโครงการคุณธรรมตำบล สามารถพัฒนาไปจนเกิดเป็นศูนย์คุณธรรมตำบลได้นั้นเกิดจากการที่ในพื้นที่เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนมีทุนทางสังคมภายในที่มีศักยภาพได้แก่ ประชาชนชาวเจ็ดเสมียนที่มีความตื่นตัวทางการเมือง เกิดความเอาใจใส่ผู้คนรอบ ๆ ข้างอยู่เสมอ มีระบบความสัมพันธ์ในสังคมลักษณะปฐมภูมิ อีกทั้งมีทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นที่ต้อง

เกิดการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง¹²⁶ ไม่มีการนำความขัดแย้งทางการเมืองมาเป็นประเด็นในการต่อสู้เรียกร้องใด ๆ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะผู้บริหารชุดก่อน ที่ไม่สามารถได้รับการเลือกตั้งกลับมาบริหาร แต่ก็ยังสามารถเข้ามาช่วยเหลือ หรือสนับสนุนงานกิจกรรมของเทศบาลได้อย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมระหว่างเทศบาล ประชาชน และหน่วยงานปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) จึงเป็นไปในทิศทางที่ดี เกิดการยอมรับจากภาคสังคมและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันความขัดแย้งภายในชุมชน เพื่อไม่ให้ขยายขอบเขตความขัดแย้งไปสู่ภาพกว้าง และยังเป็น การช่วยเหลือดูแลป้องกันการกระทำความผิดระหว่างกันภายในชุมชน ได้อย่างชัดเจนผ่านการส่งเสริมสนับสนุนให้ร่วมกิจกรรมกีฬาและนันทนาการต่าง ๆ ในตำบลในช่วงเวลาว่างอีกด้วย

2.6.2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรม

ปัจจัยที่หนึ่ง ที่ทำให้โครงการตำบลคุณธรรมของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน ประสบผลสำเร็จในการดำเนินการคือ การที่ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์กว้างไกล กล่าวคือในการลงพื้นที่เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนทำให้ผู้ศึกษาได้มีโอกาสเข้าประชุมร่วมกับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเทศบาลได้จัดให้มีอยู่เป็นประจำ โดยอาศัยศาลาริมแม่น้ำท่าจีนซึ่งเปรียบเสมือนศาลาประชาคมที่ไว้ให้ประชาชนมาประชุมแลกเปลี่ยนทัศนะต่าง ๆ รวมทั้ง การที่นายกเทศมนตรีคนปัจจุบันได้มีแนวคิดที่จะหาเวทีใกล้ชิดกับประชาชนชาวเจ็ดเสมียนให้ได้มากที่สุดเพื่อเป็นการรับฟังปัญหาได้โดยตรงแทนที่จะต้องไปผ่านช่องทางตามระบบราชการที่มีความล่าช้า การเปิดเวทีให้ชาวบ้านได้มีส่วนร่วมจึงถือเป็นปรากฏการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไปควรจัดให้มีขึ้น และที่สำคัญเมื่อเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนได้รับฟังปัญหาจากประชาชนแล้วก็ได้แก้ไขแต่กระนั้นนายกเทศมนตรี ก็จะนำปัญหาเหล่านั้นไปวิเคราะห์แก้ไขปัญหาโดยผ่านกระบวนการ ที่ทำในลักษณะการวิจัย กล่าวคือเทศบาลจะมีคณะทำงานวิจัยอยู่ชุดหนึ่งเพื่อวิเคราะห์ปัญหาและความสำคัญในประเด็นต่าง ๆ ที่นายกเทศมนตรีมอบหมาย ผ่านหัวหน้าส่วนราชการได้แก่ปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้าคณะทำงานต่อไป ซึ่งปัจจุบัน (2561) มีรองปลัดรักษาการในตำแหน่งปลัดเทศบาล การอาศัยวิถีวิทยาในการวิจัยมาปรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นมิติใหม่ที่นายกเทศมนตรีเลือกนำมาใช้เพราะถึงแม้จะมีวิธีการที่หลายขั้นตอนแต่ก็ทำให้ข้อมูลที่ได้มา หรือผลลัพธ์มีความถูกต้องชัดเจนอีกทั้งเหมาะสมกับบริบทของท้องถิ่น เพราะเป็นความต้องการของภาคประชาชนเอง

ปัจจัยที่สอง คือความรู้ความสามารถของข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ในเทศบาลกล่าวคือ การดำเนินงานภายในโครงการได้ผ่านกระบวนการวิจัย โดยคณะผู้วิจัยที่จัดตั้งขึ้นเฉพาะกิจ ได้อาศัยวิถีวิทยาและระเบียบวิธีวิจัยที่ถูกต้องตามหลักเกณฑ์เกิดมาจากการที่หัวหน้าส่วนราชการมีการพัฒนาตนเองอย่างสม่ำเสมอและศึกษาเรียนรู้ตลอดเวลา จนกระทั่งมีผู้บังคับบัญชาของฝ่ายราชการมีการศึกษาในระดับปริญญาเอก และปริญญาโทหลายท่าน อาทิ รองปลัดเทศบาลรักษาการในตำแหน่งปลัดเทศบาล สามารถพัฒนาตนเองจนมีความเชี่ยวชาญการทำวิจัยในด้านการ

¹²⁶ สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับบริหาร.

พัฒนาท้องถิ่นเป็นอย่างมาก จนสามารถได้รับการยอมรับจากผู้บริหารฝ่ายการเมือง ชุมชน ภาคประชาชน โดยทั่วไป กอปรกับการมีวาทศิลป์ในการเจรจาของรักษาการปลัดเทศบาลท่านนี้ต่อทั้งผู้บริหารฝ่ายการเมือง อดีตผู้บริหาร ประชาชน และฝ่ายองค์กรปกครองท้องถิ่น ทำให้การดำเนินงานของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนดำเนินการไปอย่างราบรื่น อีกทั้งข้าราชการส่วนใหญ่ของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนจะได้รับการฝึกอบรมจากผู้บังคับบัญชาอยู่เสมอถึงการมีจิตสาธารณะในฐานะที่อาสาตนมารับราชการเพื่อประเทศชาติ และเพื่อประชาชนในท้องถิ่น

ปัจจัยที่สาม ได้แก่การมีทุนทางสังคมที่มีความเข้มแข็ง กล่าวคือการมีภาคประชาสังคมที่มีความตื่นตัว ตื่นรู้ทางการเมือง และเข้าใจหลักการของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ทำให้ภาคประชาชนของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนใช้สิทธิตามระบอบประชาธิปไตยได้อย่างเต็มที่ ผ่านการเลือกผู้แทนของตนโดยปราศจากปัจจัยด้านการคอร์รัปชัน หรืออิทธิพลต่าง ๆ แทรกแซง ทำให้ได้คณะผู้บริหารเข้ามาบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนได้อย่างบริสุทธิ์ โปร่งใส จากการสัมภาษณ์อดีตกำนัน และผู้นำชุมชน¹²⁷ พบว่าการเลือกตั้งผู้บริหารของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนนั้น ภาคประชาชนจะเลือกตั้งจากผลงานที่เป็นที่ประจักษ์ผ่านโครงการต่าง ๆ ที่บริการสาธารณะในหลาย ๆ ด้านประกอบกัน ไม่ใช่เพียงแค่ด้านโครงสร้างพื้นฐานเท่านั้น ปัญหาด้านความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน หรือการกระทำอาชญากรรมต่าง ๆ ก็มีความสำคัญมากเช่นกัน แต่ทั้งนี้ส่วนใหญ่แล้วถ้าเป็นการกระทำความผิดของคนในชุมชนนั้น ภาคประชาชนจะอาศัยโครงการตำบลคุณธรรมในการจัดการกับปัญหาเหล่านั้นด้วยบรรทัดฐานของชุมชนเอง เพราะส่วนใหญ่จะรู้จักมักคุ้นกันหมดในอาณาบริเวณของตำบลเจ็ดเสมียน อีกทั้งความเห็นต่างของกลุ่มการเมืองในชุมชนเจ็ดเสมียนก็มีเช่นกันแต่น้อยมาก และส่วนใหญ่จะสามารถบริหารจัดการเพื่อให้ชุมชนได้ประโยชน์สูงสุดได้ แต่สิ่งที่เป็นประจักษ์คือประชาชนไม่ได้ยึดตัวหรือจงรักภักดีในตัวบุคคล หรือพรรคการเมือง แต่ประชาชนชาวเจ็ดเสมียนจะประเมินจากผลการดำเนินงานในรอบระยะเวลาของการดำรงตำแหน่งนั่นเอง ยกตัวอย่างเช่นกรณีนายกเทศมนตรีคนปัจจุบันเมื่อผลงานไม่เป็นที่ประจักษ์ก็เคยไม่ได้รับการเลือกตั้งมาแล้วเช่นกัน ความเข้มแข็งของประชาชนส่งผ่านมายังโครงการตำบลคุณธรรม เมื่อเทศบาลสามารถจัดให้มีจิตอาสาที่เข้ามาช่วยเหลืออำนวยความสะดวกได้ถึง 150 คน คอยสอดส่องดูแลตำบลด้วยหลักการ “คุณธรรมนำหลักกฎหมาย” เข้ามาจัดการกับปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดในชุมชนจึงถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินการโครงการตำบลคุณธรรมของเจ็ดเสมียนประสบความสำเร็จ

ปัจจัยที่สี่ ได้แก่ความเข้มแข็งและมีประสิทธิภาพของฝ่ายนิติบัญญัติ คือสภาเทศบาลเป็นปัจจัยที่ทำให้โครงการตำบลคุณธรรมประสบความสำเร็จปัจจัยหนึ่ง ความเข้มแข็งของสภาเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน ในฐานะที่ประชาชนเลือกสมาชิกสภาเทศบาลเข้ามาเป็นผู้แทนของตนเองในการบริหารทรัพยากรของตำบลเจ็ดเสมียน สมาชิกสภาจึงมีหน้าที่สำคัญที่จะต้องสอดส่องดูแลการบริหารจัดการและใช้งบประมาณอย่างเข้มข้น ของฝ่ายบริหารได้แก่นายกเทศมนตรี ทั้งนี้สำหรับสมาชิกสภาตำบลเจ็ดเสมียนมีจุดแข็งในการที่มีความเชี่ยวชาญในข้อระเบียบกฎหมายและข้อ

¹²⁷ สัมภาษณ์ บุคลากรท่านหนึ่งของชมรมจิตอาสาตำบลเจ็ดเสมียน.

เทศบัญญัติมาก ทำให้หลายโครงการที่สภามีความเห็นที่ไม่สอดคล้องกับฝ่ายบริหาร ดังนั้นฝ่ายบริหารจึงต้องมีเหตุผลที่เพียงพอต่อการใช้งบประมาณในการบริหารจัดการงบประมาณที่รัฐบาลอุดหนุนมา ต้องเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและพื้นที่ตำบลเจ็ดเสมียนในโครงการตำบลคุณธรรมนี้สภาเทศบาลพิจารณาเห็นถึงความจำเป็นที่จะต้องจัดให้เกิดขึ้นเพราะคิดว่าเป็นประโยชน์ต่อประชาชนชาวเจ็ดเสมียน โดยการนำเสนอโครงการของนายกเทศมนตรี กระนั้นถึงแม้ว่าการเมืองภายในสภาจะมาจากพรรคการเมืองที่แตกต่างกัน กล่าวคือมีกลุ่มการเมืองรวม 4 กลุ่มแต่การดำเนินงานก็ไม่ถือว่าขัดแย้งกันจนไม่สามารถบริหารจัดการได้¹²⁸ แต่ความสัมพันธ์ภายในสภาเป็นไปในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อประชาชนเป็นสำคัญ ประโยชน์จึงตกแก่ประชาชนชาวเจ็ดเสมียนอย่างแท้จริง

ปัจจัยที่ห้า ที่เป็นปัจจัยเกื้อหนุนให้โครงการตำบลคุณธรรมประสบความสำเร็จคือการมีเครือข่ายร่วมกับหน่วยงานภายนอก อาทิ สำนักงานส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพภาคตะวันตก มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสถาบันสิริพัฒนา สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า) เป็นต้น ที่เข้ามาร่วมมือกิจกรรมอย่างสม่ำเสมอเพราะหน่วยงานภายนอกทราบดีว่า เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนมีการสนับสนุนทางด้านวิจัย และด้านวิชาการอย่างต่อเนื่อง จึงได้เข้ามาร่วมดำเนินการเพื่อเป็นประโยชน์ทั้งในแง่ของงานวิชาการเอง และเป็นการได้พัฒนาท้องถิ่นอีกด้วย

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹²⁸ สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับบริหาร.

จากปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการตำบลคุณธรรมเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน สามารถแสดงได้ดังแผนภาพ 4

แผนภาพ 4 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรมของเทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน



3. กรณีศึกษา เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี จากนวัตกรรมโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

3.1 ข้อมูลทางกายภาพขององค์กร และบริบทของพื้นที่

ในอดีตบริเวณนี้มีต้นตะเคียนใหญ่และเตี้ย อยู่ในพื้นที่ ซึ่งต่อมาได้สร้างวัดขึ้นตรงบริเวณนั้น ชื่อว่าวัดตะเคียนเตี้ย มีขรัวตาเพ็งเป็นเจ้าของวัด ครอบครองที่ดินเป็นมรดกตกทอด ในปี พ.ศ. 2437 พระปลัดคง วัดกลางเมืองบางละมุง ได้สร้างศาลากำบังกุฏิและพระอุโบสถขึ้นใหม่ และต่อมาอีก 1 ปี พระปลัดคงพร้อมด้วยพระสงฆ์ ได้ฝังลูกนิมิตผูกพันธสีมา ตั้งชื่อว่าวัดนาถิกวนาราม สำเร็จบริบูรณ์ ซึ่งต่อมาได้เป็นชื่อหมู่บ้านและตำบลตะเคียนเตี้ย มีกำนันไหล แจ่มกระจ่าง เป็นกำนันคนแรกของตำบลตะเคียนเตี้ย

ประวัติความเป็นมาของเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย

เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย แต่เดิมเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก ได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และต่อมาได้รับการยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย เมื่อวันที่ 24 สิงหาคม 2550 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด 12 คน คณะผู้บริหาร 5 คน พนักงานเทศบาลปฏิบัติหน้าที่เลขานุการสภา 1 คน ที่ทำการตั้งอยู่ถนนสายโรงโม่ - เขามะพร้าว เลขที่ 88 หมู่ที่ 3 ตำบลตะเคียนเตี้ย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปี (พ.ศ. 2560 - 2562) ของเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย ได้ระบุถึงข้อมูลพื้นฐานในด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และบริบททางด้านการเมืองการปกครอง ดังนี้¹²⁹

3.1.1 ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์

คำบรรยายแนวเขตเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี ท้ายประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล ลงวันที่ 9 กรกฎาคม พ.ศ. 2550 ให้กำหนดเขตเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย ไว้ดังนี้

หลักเขตที่ 1 ตรงกับหลักเขตเทศบาลบางละมุงที่ 2 ตั้งอยู่บริเวณแนวเขตคลองบางละมุงฝั่งใต้ตรงจุดบรรจบกับลำห้วยกงไต่ ซึ่งเป็นจุดบรรจบของเส้นแบ่งเขตระหว่างเทศบาลตำบลบางละมุงกับตำบลตะเคียนเตี้ย อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี

3.1.2 ข้อมูลด้านการเมืองการปกครอง

โครงสร้างขององค์กรและการแบ่งส่วนราชการบริหารของเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย ประกอบด้วย

¹²⁹ เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 - 2562), (ชลบุรี เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย, 2560). หน้า 4-5.

3.1.2.1 สภาเทศบาล ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และให้ความเห็นชอบการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและมีหน้าที่ในการบริหารกิจการต่างๆของสภาเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วย สมาชิกเทศบาล จำนวน 12 ท่าน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตเทศบาล ให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

3.1.2.2 นายกเทศมนตรี ทำหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาล และอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 4 ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

ทั้งนี้ นายกเทศมนตรี อาจแต่งตั้งผู้ช่วยเพื่อบริหารกิจการภายในของเทศบาล ได้แก่ ตำแหน่งรองนายกเทศมนตรี เป็นต้นนอกจากนั้นในการบริหารกิจการของฝ่ายประจำจะมี ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลและพนักงานจ้าง ตลอดจนควบคุมและดูแลให้ทุกส่วนราชการปฏิบัติภารกิจและหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด

อำนาจหน้าที่ เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 13) พ.ศ.2552 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตำบลไว้เป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย ภายใต้ข้อบังคับแห่งกฎหมายเทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันอาชญากรรม อาจยังไม่มี ความชัดเจนแต่ทั้งนี้ผู้วิจัยเทียบเคียงได้ว่าการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ของเทศบาล และการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาลต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี และให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนาเทศบาลการจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์และวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

3.1.3 ข้อมูลด้านสังคม

เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย มีจำนวนหมู่บ้านทั้งหมด 5 หมู่บ้าน 9 ชุมชน

- มีเนื้อที่ทั้งหมด 57.85 ตารางกิโลเมตร จำนวน 36,156 ไร่
- จำนวนครัวเรือนทั้งหมดครัวเรือน 9,642 ครัวเรือน
- จำนวนประชากรทั้งหมด 20,201 คน (ชาย 9,825 คน / หญิง 10,376 คน)

อาชีพประชากรส่วนใหญ่ของตำบลตะเคียนเตี้ยประกอบอาชีพด้านการเกษตร เช่น ทำสวนมะพร้าว ทำนา สวนผลไม้และปลูกพืชผักเพื่อรับประทานและจำหน่ายนอกพื้นที่ตำบล บางส่วนเป็นลูกจ้างตามนิคมอุตสาหกรรมแหลมฉบัง, บ่อวิน, อมตะ, อีสเทิร์นซีบอร์ดระยอง เป็นต้น

การสวัสดิการและการสงเคราะห์

ให้การสงเคราะห์ผู้ด้อยโอกาสตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินสงเคราะห์เพื่อการยังชีพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์ การจ่ายเงินเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2552 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์การจ่ายเงินเบี้ยความพิการให้คนพิการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2553 ได้แก่ ผู้สูงอายุ ผู้พิการและเด็กด้อยโอกาส รวม 1,493 ราย (ณ เดือนเมษายน 2559) แยกเป็น

- ผู้สูงอายุ	จำนวน	1,302	ราย
- ผู้พิการ	จำนวน	180	ราย
- ผู้ป่วยโรคเอดส์	จำนวน	11	ราย
	รวม	1,493	ราย

3.1.4 ข้อมูลด้านการป้องกัน บรรเทาสาธารณภัย และการป้องกันอาชญากรรม

สถิติเพลิงไหม้ในรอบปี (1 ม.ค. - 31 ธ.ค. พ.ศ.2559) จำนวน 9 ครั้ง แยกเป็นสาเหตุ ข้อมูลสำรวจโดยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย ณ เดือนมีนาคม 2560 ดังนี้

1). ไหม้อาคาร / ยานพาหนะ (ในเขต)	จำนวน	2	ครั้ง
2). ไหม้อาคาร / ยานพาหนะ (นอกเขต)	จำนวน	-	ครั้ง
3). ไหม้หญ้า / ป่า (ในเขต)	จำนวน	7	ครั้ง
4). ไหม้หญ้า / ป่า (นอกเขต)	จำนวน	-	ครั้ง
5). ไหม้กองเหล็กบริเวณในโรงงานเชื่อมเหล็ก	จำนวน	-	ครั้ง
6). เหตุสาธารณภัยอื่นๆ (ในเขต) ในปี พ.ศ. 2558 น้ำท่วมขัง	จำนวน	1	ครั้ง

สำหรับปัญหาอาชญากรรมนั้นจากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ข้าราชการในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัดเทศบาล พบว่า

“ปัญหาอาชญากรรมส่วนมากเป็นอาชญากรรมโดยทั่วไป (คดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ การลัก ชิง ปล้น) เวลาที่มักจะมีการก่ออาชญากรรม ได้แก่ช่วงเวลา 18.00 – 22.00 น. ซึ่งจะมีการประสานงานกับสถานีตำรวจภูธรบางละมุง และที่ว่าการอำเภอบางละมุงอย่างสม่ำเสมอ ทั้งนี้นโยบายของนายกเทศมนตรีตำบลตะเคียนเตี้ยจะมีการส่งเสริมและสนับสนุนในงานที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในความปลอดภัยของชุมชนตำบลตะเคียนเตี้ย”

3.2 นวัตกรรมโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

3.2.1 หลักการและเหตุผลของโครงการ

ด้วยงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฝ่ายปกครอง (สำนักปลัด) เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย ได้จัดทำโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อเป็นมาตรการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม และการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย เพื่อลดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน ทั้งนี้ผู้รับผิดชอบหลักคืองานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ฝ่ายปกครอง สำนักปลัดเทศบาล ฯ ได้ขออนุมัติจัดทำโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 เพื่อเป็นไปตามนโยบายคณะผู้บริหารและให้สอดคล้องกับนโยบายของคณะศสช. และกระทรวงมหาดไทย

3.2.2 วัตถุประสงค์ของโครงการ

- เพื่อเป็นการเตรียมความพร้อมเชิงกำลังพล และปล่อยแถวการออกตรวจ
- เพื่อตรวจรักษาความสงบเรียบร้อย ภายในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย
- เพื่อรวมกำลังพลอาสาสมัครป้องกันภัยฝ่ายพลเรือน เข้าประจำจุดตรวจในช่วงเทศกาล

ต่าง ๆ

อาทิ ปีใหม่ และเทศกาลสงกรานต์

- เพื่อบูรณาการออกตรวจพร้อมด้วยท้องถิ่น ฝ่ายปกครอง ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน ประธานชุมชน
- เพื่อตรวจความเรียบร้อยภายในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย ในการป้องกันปัญหายาเสพติดไม่ให้แพร่ระบาด
- เพื่อป้องกันการเกิดปัญหาหลักขโมยและปัญหาอาชญากรรม ภายในเขตพื้นที่

ด้าน

3.3 การดำเนินงานของโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย (2561)¹³⁰ ณ เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย ของผู้วิจัยได้ลงพื้นที่เป็นจำนวน 2 ครั้งโดยที่ครั้งแรกไปวันหยุดนักขัตฤกษ์ และอีกครั้งหนึ่งเป็นวันทำการปกติ พบว่าในการปฏิบัติงานของฝ่ายปกครองมีความเข้มแข็งเป็นอย่างมาก โดยมีชุดปฏิบัติงานผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้าตรวจสอบพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล เพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ตำบลตะเคียนเตี้ย ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่ายให้ข้อมูลว่า

“ภารกิจในการสร้างความสงบเรียบร้อยเป็นหน้าที่ตามกฎหมายของเทศบาลอยู่แล้วแต่เนื่องจากเทศบาลเราเป็นเทศบาลขนาดเล็ก มีงบประมาณไม่เท่ากับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงได้อาศัยการดำเนินงานร่วมกับหน่วยงานราชการในลักษณะเครือข่ายความร่วมมือบูรณาการกันอย่างต่อเนื่อง เช่น หน่วยงานฝ่ายปกครอง (จังหวัด อำเภอก) ร้องขอให้เทศบาล

¹³⁰ สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับหัวหน้าฝ่าย, เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย 14 พฤษภาคม 2561.

จัดตั้งหน่วยงานป้องกันสาธารณภัยในช่วงเทศกาลวันหยุดนักขัตฤกษ์ต่าง ๆ เราก็คงจะไปจับมือกับ ตำรวจ จัดกำลังเจ้าหน้าที่เพื่อสนับสนุนงานตำรวจ”

สำหรับโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมถือเป็นโครงการที่เริ่มเสนอขอ อนุมัติงบประมาณจากคณะผู้บริหาร ได้แก่นายกเทศมนตรีตำบลตะเคียนเตี้ย จากนั้นฝ่ายบริหารได้ นำเสนอเข้าที่ประชุมสภาเทศบาลจากนั้นฝ่ายปกครองจึงได้ดำเนินการต่อตามขั้นตอน โดยนำเสนอ โครงการเพื่อพิจารณาอนุมัติดำเนินการและมีการแต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการ จากนั้นมีการ ประชุมปรึกษาหารือคณะกรรมการดำเนินงานเพื่อดำเนินการตามโครงการ โดยจัดชุดออกตรวจรักษา ความสงบเรียบร้อย

3.4 ผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงาน

ผลผลิตที่ได้จากโครงการนวัตกรรมของเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย คณะผู้บริหารไม่ได้มีการ วัดและประเมินผลในเชิงปริมาณ หากแต่มีการใช้การลงพื้นที่ด้วยกระบวนการสังเกตแบบมีส่วนร่วม ร่วมกับประชาชนในท้องถิ่น พบว่าปัญหาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยจากอาชญากรรมเริ่ม ลดลงมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 เป็นต้นมา ประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลตะเคียนเตี้ย มีความพึงพอใจ เนื่องจากได้รับความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จากการสัมภาษณ์หัวหน้าฝ่ายความว่า

“ประชาชนชื่นชม ครัทธา เข้าใจลักษณะทางการปกครองและอำนาจการปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนที่สนับสนุนในการปฏิบัติหน้าที่ในการรักษาความสงบ เรียบร้อย และเป็นการช่วยเสริมสร้างความปลอดภัยให้แก่ชุมชนภายในเขตเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย นอกจากนี้ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีและมีความสุขในการใช้ชีวิตประจำวัน มีคุณภาพชีวิตที่ดี อันเกิดจากความปลอดภัย ทุกเพศและทุกวัย ถือเป็นกาเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันป้องปราม อาชญากรรมอย่างเห็นได้ชัด เช่น การมีความเตรียมพร้อมในกำลังพลในการปล่อยแถวออกตรวจ ความปลอดภัยเพื่อตรวจรักษาความปลอดภัย ทั้งที่เป็นข้าราชการ พนักงานประจำ และพล อาสาสมัคร เป็นต้น”

อีกทั้งภาคประชาชนได้ตระหนักและมีความเข้าใจบทบาทของตนเองต่อการมีส่วนร่วม ในการป้องกันและป้องปรามอาชญากรรม ทำให้ปัญหาการก่ออาชญากรรม ปัญหาเสพติดให้ โทษ และอุบัติเหตุลดน้อยลงไปมาก

3.5 ปัญหา และอุปสรรคในการดำเนินงาน

โครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ของเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย เป็นโครงการที่ มีความจำเป็นต้องอาศัยพนักงานและเจ้าหน้าที่ในการสับเปลี่ยนหมุนเวียนค่อนข้างมาก โดยเฉพาะ การรักษาความปลอดภัยในช่วงเทศกาลที่มีวันหยุดนักขัตฤกษ์ในระยะยาว ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ อาจไม่เพียงพอต่อความจำเป็น ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ที่มีอยู่มีการะในการอยู่เวรมากตามไปด้วยทำให้ไม่ มีเวลาในการอยู่กับครอบครัว ความสัมพันธ์ภายในครอบครัวอาจเกิดปัญหาขึ้นได้ จากการสัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติการพบว่า

“การปฏิบัติหน้าที่เพื่อรักษาความปลอดภัยให้กับชุมชนถือเป็นหน้าที่หลักที่เราไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เลย ต้องมีการประจำจุดตลอดเวลาทำให้เจ้าหน้าที่ต้องจัดเวรผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกัน เพราะบุคลากรน้อยหากมีการจัดสรรบุคลากรในส่วนนี้ได้จะเพิ่มศักยภาพในการป้องกันอาชญากรรมหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนได้”

3.6 ความโดดเด่นของโครงการนวัตกรรม และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ

3.6.1 ความโดดเด่นของโครงการนวัตกรรม

สำหรับความโดดเด่นของโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ของเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย จากการลงพื้นที่ของผู้วิจัยพบว่าเกิดจากวิสัยทัศน์ของคณะผู้บริหารที่ต้องการให้ประชาชนในพื้นที่ตำบลตะเคียนเตี้ยมีคุณภาพชีวิตที่ดี โดยมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินอย่างแท้จริง กอปรกับเมื่อหน่วยงานภายนอก ได้แก่ ที่ว่าการอำเภอบางละมุง และสถานีตำรวจภูธรบางละมุง ได้ประสานขอรับการสนับสนุนในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในพื้นที่ระหว่างช่วงเหตุการณ์ปกติและช่วงเทศกาลสำคัญต่าง ๆ อาทิ วันหยุดนักขัตฤกษ์ปีใหม่ หรือวันหยุดสงกรานต์ เทศบาลจึงได้อนุมัติโครงการขึ้นเพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของตนเองด้วย การสร้างภาคีความร่วมมือกับหน่วยงานอื่น จึงเป็นความโดดเด่นที่คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ยใช้เป็นยุทธศาสตร์ที่สำคัญในการบริหารงานในยุคปัจจุบัน ในฐานะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจุดแข็งที่สำคัญในศักยภาพด้านงบประมาณนั่นเอง¹³¹

3.6.2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ

ปัจจัยแรก การมีผู้บริหารท้องถิ่น ที่ยอมรับในการเปลี่ยนแปลงของบริบทโลกที่มีพลวัตอยู่เสมอ ถึงแม้จะมีกรอบแนวคิดแบบเดิมแต่ก็มีความพยายามแลกเปลี่ยนเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ อย่างสม่ำเสมอ และที่สำคัญพยายามใช้ยุทธศาสตร์ที่ตนเองมีความถนัดในการสร้างเครือข่าย ภาคีความร่วมมือกับหน่วยงานภายนอกอยู่เสมอ จากการสัมภาษณ์พนักงานเทศบาลในระดับปฏิบัติงานที่มีหน้าที่ติดตามผู้บริหารเทศบาล พบว่านายกเทศมนตรีคนปัจจุบันจะมีปฏิสัมพันธ์ที่ดีกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยตลอด ทั้งที่เป็นหน่วยงานราชการ หรือหน่วยงานภาคเอกชนก็ตาม ท่านจะมีลีลา หรือวาทศิลป์ในการติดต่อ ประสานงานเครือข่ายต่าง ๆ เพราะในจังหวัดชลบุรีเองเป็นที่ทราบกันดีว่าการเมืองมีความเข้มข้นมาก ฉะนั้นการดำเนินยุทธศาสตร์ในการสร้างเครือข่ายของผู้บริหารจะทำให้การดำเนินงานในยุคปัจจุบันประสบความสำเร็จได้เป็นอย่างดี¹³²

ปัจจัยที่สอง ปัจจัยด้านความสัมพันธ์กับองค์กรเครือข่าย ภาคีภายนอก ทั้งที่เป็นองค์กรภาครัฐ หรือภาคเอกชน จากที่ได้กล่าวข้างต้นว่าคณะผู้บริหารเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ยมีกลยุทธ์ในการดำเนินงานตามโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยที่จะอาศัยความสัมพันธ์ของภาคีเครือข่าย

¹³¹ Ibid.

¹³² สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับปฏิบัติงาน, เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย 14 พฤษภาคม 2561.

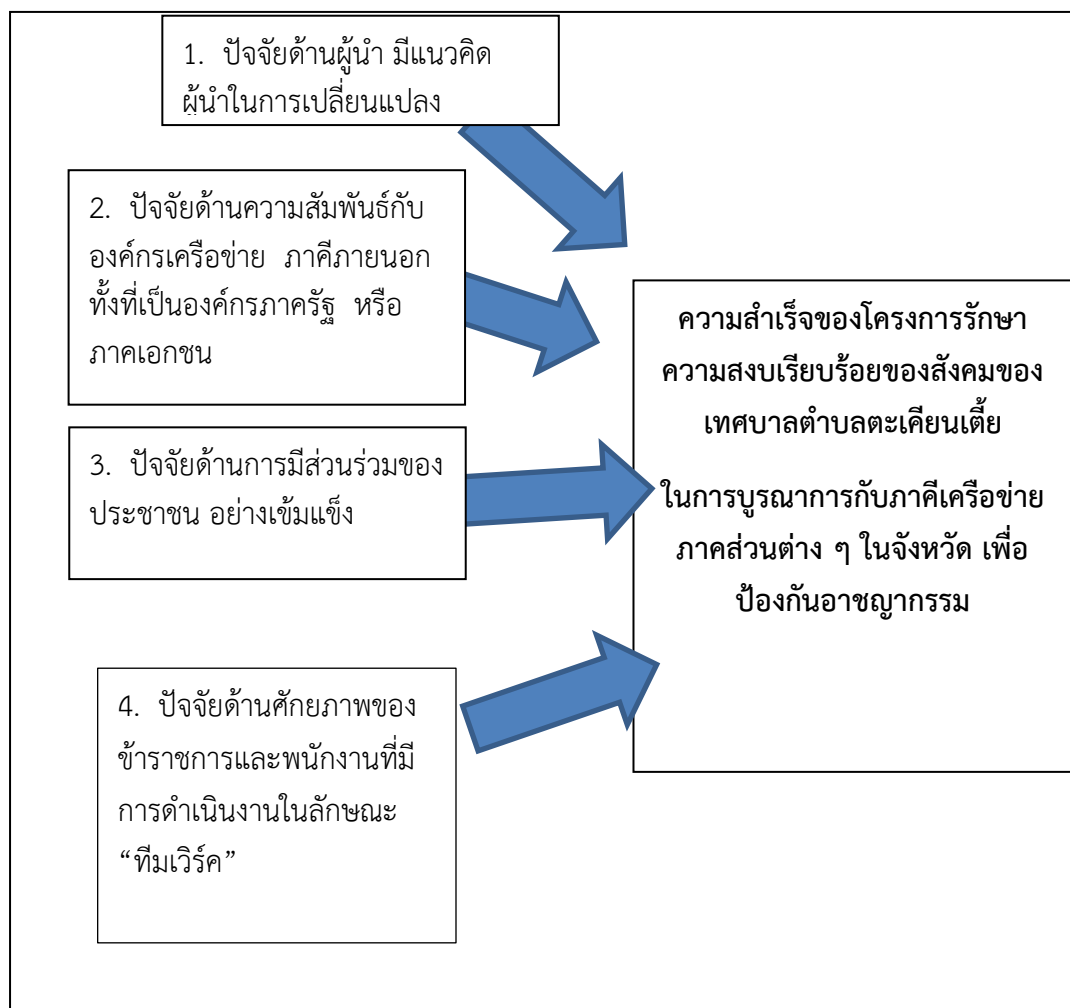
ภายนอกที่ขอรับการสนับสนุนด้วยดีมาโดยตลอด ด้วยการอาศัยศักยภาพที่ตนมีอยู่ในด้านงบประมาณ

ปัจจัยที่สาม การเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงของภาคประชาชนจากการจัดเวทีประชาคมเพื่อรับฟังปัญหาความต้องการของประชาชนในเขตเทศบาลเป็นประจำทุกเดือน ทำให้ภาคประชาชนที่เข้าใจบทบาททางการเมืองของท้องถิ่นเข้ามามีส่วนสำคัญต่อการบริหารงานท้องถิ่นของตนเองได้เป็นอย่างดี ตามเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ปัญหาถูกแก้ไขจากประชาชนได้อย่างถูกประเด็น

ปัจจัยที่สี่ การมีข้าราชการและพนักงานเทศบาลที่มีศักยภาพในการดำเนินงาน ในแง่ของการมีจิตบริการสาธารณะ และทำงานเป็นทีมที่มีทิศทางเป้าหมายที่จะช่วยเหลือท้องถิ่นของตนเอง ทั้งนี้ในงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักปลัด เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ยประกอบไปด้วยพนักงานเทศบาลเป็นจำนวนมาก แต่กลับมีความสมัคสมานสามัคคีกัน และรับฟังคำสั่งผู้บังคับบัญชาอย่างเคร่งครัดในการปฏิบัติงาน กอปรกับมีการอุทิศตนเองให้ราชการมาโดยตลอด ระยะเวลาที่โครงการนวัตกรรมได้เกิดขึ้นโดยความร่วมมือกับภาคส่วนต่าง ๆ

จากปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ของเทศบาลตำบล ตะเคียนเตี้ย สามารถแสดงได้ดังแผนภาพ 5

แผนภาพ 5 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม ของเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย



4. กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ อำเภอเมือง จังหวัดสมุทรปราการ จากนวัตกรรมโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)

4.1 ข้อมูลทางกายภาพขององค์กร และบริบทของพื้นที่

ในแผนพัฒนาท้องถิ่นสามปี (พ.ศ. 2559 – 2561) ขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ ได้ระบุถึงข้อมูลพื้นฐานในด้านที่ตั้งทางภูมิศาสตร์ และบริบททางด้านการเมืองการปกครอง ดังนี้¹³³

4.1.1 ข้อมูลด้านภูมิศาสตร์

องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ ตั้งอยู่ทางตอนเหนือของอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ ห่างจากตัวอำเภอประมาณ 10 กิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่อื่น ๆ ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อ องค์การบริหารส่วนตำบลบางแก้ว อำเภอบางพลี

ทิศตะวันออก ติดต่อ องค์การบริหารส่วนตำบลบางพลีใหญ่ อำเภอบางพลี

ทิศตะวันตก ติดต่อ เทศบาลตำบลบางเมือง อำเภอเมืองสมุทรปราการ

ทิศใต้ ติดต่อ องค์การบริหารส่วนตำบลแพรกษาใหม่ และเทศบาลเมือง

ปากน้ำสมุทรปราการ อำเภอเมืองสมุทรปราการ

องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ มีพื้นที่ทั้งหมด 4.3 ตารางกิโลเมตร หรือ 2,687.50 ไร่ สภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่มน้ำท่วมถึง ในอดีตที่ดินบริเวณนี้เป็นทุ่งนาแต่ปัจจุบันเต็มไปด้วยแหล่งปลูกสร้างอาคารโรงงาน อาคารพาณิชย์หอพัก ตลาดสด บ้านเรือนราษฎร ทั้งนี้เนื่องจากมีถนนเทพารักษ์ตัดผ่านพื้นที่ตั้งแต่ทิศตะวันออกไปจนถึงทิศตะวันตกตลอดแนว ทำให้การคมนาคมมีความสะดวกรวดเร็วสภาพพื้นที่ดั้งเดิมที่มีลักษณะเป็นสังคมชนบท จึงเปลี่ยนสภาพเป็นสังคมเมือง

มีจำนวนหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 5 หมู่ ได้แก่ หมู่ที่ 1, 2, 6, 8 และ 9 ตำบลเทพารักษ์ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ ประกอบอาชีพรับจ้างในโรงงาน อุตสาหกรรม บางส่วนทำงานส่วนตัวรับจ้างทั่วไป รับราชการและค้าขาย

4.1.2 ข้อมูลทางด้านการเมือง และการบริหารจัดการองค์กร

ในการบริหารจัดการภายในองค์กร ขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์แบ่งการบริหารออกเป็นฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ ตามโครงสร้างการบริหารที่กฎหมายกำหนด ซึ่งฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 1 คน รองนายก อบต. ซึ่งนายก อบต.แต่งตั้ง จำนวนไม่เกิน 2 คน เลขานุการนายก อบต. และที่ปรึกษานายก อบต. ไม่เกิน 2 คน

¹³³ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2559 – 2561), (สมุทรปราการ: องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์, 2559). หน้า 1-2.

ส่วนในฝ่ายนิติบัญญัติ มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้รับการเลือกตั้ง จากประชาชนในเขตพื้นที่โดยตรง จำนวนเท่ากับจำนวนหมู่บ้านละ 1 คน และเลือกประธานสภา จำนวน 1 คน และรองประธานสภา จำนวน 1 คน

และฝ่ายข้าราชการประจำมีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหัวหน้าส่วนราชการสูงสุด ในการบริหารจัดการตามนโยบายของผู้บริหารฝ่ายการเมือง เพื่อให้มีความถูกต้องตามระเบียบกฎหมาย รวดเร็ว และให้บริการภาคประชาชนเป็นสำคัญ

4.1.3 ข้อมูลทางด้านสังคม

ประชากรในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ มีทั้งสิ้น 21,814 คน แยกเป็น (แหล่งที่มาของข้อมูล สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง ณ เดือน กันยายน พ.ศ. 2559)

3.1.3.1 ชาย	10,273	คน
3.1.3.2 หญิง	11,576	คน
3.1.3.3 จำนวนที่พัก	11,541	หลังคาเรือน

สภาพสังคมโดยทั่วไปประกอบไปด้วยสถาบันต่าง ๆ ประกอบเป็นสังคมที่มีลักษณะความเป็นเมืองมากขึ้นกว่าสมัยก่อนมาก จากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับงบประมาณในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น ประกอบกับการมีพื้นที่เขตติดต่อกับกรุงเทพมหานครจึงเป็นผลให้ลักษณะพื้นที่มีความเป็นเมืองสูง สถาบันทางสังคมต่าง ๆ ประกอบไปด้วย

- 1) สถาบันการศึกษา
 - โรงเรียนประถมศึกษา (เอกชน) 1 แห่ง
 - โรงเรียนอนุบาล (เอกชน) 5 แห่ง
 - โรงเรียนอนุบาล อบต. เทพารักษ์ 1 แห่ง
- 2) สถาบันทางศาสนา
 - ธรรมสถาน 1 แห่ง
 - คริสตจักร 1 แห่ง
- 3) สถาบันการสาธารณสุข
 - สถานพยาบาล (คลินิก) เอกชน 9 แห่ง
 - ร้านขายยาแผนปัจจุบัน 10 แห่ง
 - โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลเทพารักษ์ 1 แห่ง

4.1.4 ข้อมูลทางด้านอาชญากรรม

จากรายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดสมุทรปราการ ในปี พ.ศ. 2560¹³⁴ จะมีวาระการรายงานผลการปฏิบัติงานของตำรวจภูธรจังหวัดสมุทรปราการ เป็นประจำทุกเดือนจำนวนทั้งสิ้น 12 เดือน โดยบ่งชี้ถึงรายละเอียดของสถิติการเกิดอาชญากรรมในพื้นที่แบ่งออกเป็นกลุ่มคดีต่าง ๆ รวมไปถึงพื้นที่ที่เกิดเหตุบ่อยที่สุด ได้แก่ สถานีตำรวจภูธรเมืองสมุทรปราการ สำหรับคดีพื้นฐานที่พบช่วงเวลาที่เกิดเหตุบ่อยที่สุดคือช่วงเวลา 18.01 – 24.00 น. สถานที่ส่วนใหญ่ได้แก่ถนน ตรอก ซอย และคดีที่มีจำนวนผู้ต้องหามากที่สุดได้แก่คดีในกลุ่มที่ 4 คดีความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย คือ คดีความผิดที่เกี่ยวกับยาเสพติด รายละเอียดของสถิติมีดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 6 สถิติฐานความผิดทางอาญาในปี พ.ศ. 2560 ในจังหวัดสมุทรปราการ

เดือน	กลุ่มที่ 1 คดีความผิดเกี่ยวกับชีวิต ร่างกาย และเพศ (คดี)	กลุ่มที่ 2 คดีความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สิน (คดี)	กลุ่มที่ 3 คดีความผิดพิเศษ (คดี)	กลุ่มที่ 4 คดีความผิดที่รัฐเป็นผู้เสียหาย (คดี)
ม.ค.	29	97	22	602
ก.พ.	25	65	10	558
มี.ค.	32	82	13	711
เม.ย.	23	67	20	675
พ.ค.	17	72	9	680
มิ.ย.	24	59	29	696
ก.ค.	70	76	30	599
ส.ค.	25	73	29	637
ก.ย.	22	55	45	650
ต.ค.	10	10	36	514
พ.ย.	25	65	42	631
ธ.ค.	21	75	29	545

ที่มา : รายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดสมุทรปราการ ประจำเดือน ปี พ.ศ. 2560

ในส่วนพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จะอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรสำโรงเหนือ ซึ่งจากสถิติรายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดสมุทรปราการพบว่า

¹³⁴ จังหวัดสมุทรปราการ. รายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดสมุทรปราการ. [ออนไลน์] 2560. แหล่งที่มา: http://www.samutprakan.go.th/newweb/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=17 [24 สิงหาคม 2561]

จำนวนคดีที่เกิดขึ้นในพื้นที่มักจะเป็นคดีพื้นฐาน และคดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน เช่น การลักจักยานยนต์ การวิ่งราวทรัพย์ เป็นต้น

4.2 นวัตกรรมโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)

4.2.1 หลักการและเหตุผลของโครงการ

เนื่องจากตำบลเทพารักษ์เป็นชุมชนขนาดใหญ่ อีกทั้งยังมีโรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการกิจการต่าง ๆ ทำให้มีผู้คนเข้าออกในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์มากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ ด้วยปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดอุบัติเหตุและคดีต่าง ๆ บ่อยครั้งที่ไม่สามารถหาหลักฐานในการดำเนินคดีได้ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมศักยภาพในการช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาการจราจรในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ที่มีความแออัดมากขึ้น โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการควบคุมและตรวจสอบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐในการป้องกันปราบปรามในเรื่องของยาเสพติดอีกทางหนึ่ง¹³⁵ จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับบริหาร พบว่าการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ปัจจุบันให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนเป็นสำคัญมากที่สุดเพราะผู้บริหารฝ่ายการเมืองคำนึงอยู่เสมอว่าที่มานั้นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน

“การดำเนินงานของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ในปัจจุบัน เน้นไปที่ความต้องการของประชาชนในเขตพื้นที่เป็นสำคัญ เพราะข้าราชการการเมืองทราบดีว่าการดำรงอยู่ของตนเองเกิดจากความพึงพอใจในนโยบาย ผนวกกับการแปลงนโยบายเป็นโครงการที่ตอบโจทย์ของการแก้ปัญหาในท้องถิ่นได้ ฉะนั้น คณะผู้บริหารจึงได้มีการจัดทำประชาคมตำบล จัดโครงการ “อบต. เคลื่อนที่” ไปตามตำบลต่าง ๆ เพื่อรับฟังปัญหาโดยตรง กล่าวอย่างง่าย ๆ คือปัจจุบันการเมืองท้องถิ่นก็ต้องทำการตลาดเช่นกัน นำปัญหามาสร้างเป็นโครงการ และแน่นอนว่า อบต.เทพารักษ์ดูแลรับผิดชอบในเขตพื้นที่ที่มีความเป็นเมืองที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว ทั้งด้านเศรษฐกิจ กายภาพ เพราะมีพื้นที่ติดต่อกับเขตกรุงเทพมหานครมาก เราไม่สามารถควบคุมการขยายตัวของสิ่งเหล่านี้ได้ เพราะแน่นอนประชาชนต้องการให้พื้นที่ที่มีความเจริญเติบโต เมื่อควบคุมไม่ได้ประกอบกับการไหลบ่าของประชากรแฝงจากการเพิ่มขึ้นในภาคการผลิต โรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมากมายสิ่งที่ตามมาคือสิ่งแวดล้อมของพื้นที่ล่อแหลมต่อการเกิดอาชญากรรมมาก ประชาชนยังขาดความรู้ในการป้องกันหรือแม้กระทั่งอบต.เอง ยังพึ่งพิงการดำเนินการของตำรวจเพียงอย่างเดียว ตำรวจเองก็มีหน้าที่รับผิดชอบสูงมากทำให้ปัญหากระทบไปถึงการขาดแคลนบุคลากรและงบประมาณ แต่ความต้องการของประชาชนในพื้นที่ต่อความปลอดภัยนั้นยังมีเพิ่มสูงขึ้น จึงเป็นหน้าที่ที่คณะผู้บริหาร อบต.เทพารักษ์ต้องมานั่งพิจารณาหาหนทางต่อการแก้ไขปัญหา การป้องกันต่อปัญหาอาชญากรรมในท้องที่อย่างไร ประกอบกับที่นโยบายรัฐบาลต้องการให้มีการป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเขตรับผิดชอบ โครงการติดตั้งกล้องวงจรปิดใน

¹³⁵ สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับบริหาร, องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ 30 เมษายน 2561.

ระยะแรกจึงเกิดขึ้นและได้ประสบความสำเร็จจนกระทั่ง นายกอบต. ท่านปัจจุบันขยายนโยบายป้องกันไปสู่การสร้างศูนย์ปฏิบัติการ ฯ ที่มีศักยภาพถึงทุกวันนี้”

สอดคล้องกับการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย ที่รับผิดชอบต่องานป้องกันสาธารณภัยโดยตรง กล่าวว่า

“เมื่อได้สำรวจความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนจากการลงพื้นที่ อบต.เคลื่อนที่ ทำให้เราในฐานะข้าราชการประจำต้องมาระดมความคิดแปลงเป็นโครงการที่เป็นรูปธรรม โดยมาคุยข้อระเบียบ กฎหมายว่าสิ่งใด อบต.มีขอบเขตภารกิจที่จะสามารถทำได้บ้าง อะไรไม่สามารถทำได้เพื่อป้องกันการถูกตรวจสอบภายหลัง เพื่อเป็นการรองรับความปลอดภัยของคนในพื้นที่ โครงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดจึงเกิดขึ้น ปีแรก (พ.ศ. 2557) ผลคุ้มค่ามาก ประชาชนเกิดความอุ่นใจ การลงพื้นที่ของคณะผู้บริหารได้รับคำชื่นชมจากประชาชนผู้นำของชุมชนมาก จึงคิดที่จะขยายต่อยอดเพื่อควบคุมจุดที่มีความเสี่ยงจะเกิดอาชญากรรมต่อไป”

4.2.2 วัตถุประสงค์ในการดำเนินงาน

- เพื่อจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำนวยความสะดวกของตำบลและรองรับการขยายตัวของเมือง
- เพื่อพัฒนาระบบรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนตลอดจนนักท่องเที่ยวภายในเขตตำบลเทพารักษ์
- เพื่อใช้เฝ้าระวังเหตุร้าย และนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยได้ทันที
- เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการป้องกันป้องปรามและสืบสวนการเกิดอาชญากรรมหรือ การกระทำผิดในพื้นที่

4.3 ขั้นตอนในการดำเนินงานของโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)

ตามที่ฝ่ายบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ได้กำหนดแผนพัฒนาสามปีเป็นประจำทุกปีและมีการปรับปรุงแผนยุทธศาสตร์อย่างสม่ำเสมอ ฝ่ายบริหารนำโดยนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ได้กำหนดแนวทางการพัฒนาตามแผนยุทธศาสตร์ เป็น 8 ยุทธศาสตร์ด้วยกัน ซึ่งหนึ่งในนั้นเป็นยุทธศาสตร์ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยโดยได้กำหนดแนวทางการพัฒนา¹³⁶ ดังนี้

- 1) การจัดระเบียบชุมชนและสังคม
- 2) สนับสนุนการป้องกันและแก้ไขปัญหาเสพติด
- 3) ส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน

¹³⁶ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2559 – 2561). หน้า 20.

- 4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น
- 5) พัฒนาศักยภาพการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- 6) การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

และเมื่อนโยบายของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ในปัจจุบันมุ่งเน้นไป ที่ความต้องการของประชาชนคนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เนื่องจากผู้บริหารมีการคำนึงถึงคุณภาพชีวิตของประชาชนมาเป็นอันดับหนึ่ง ซึ่งจะแตกต่างกับคณะผู้บริหารฝ่ายการเมืองในสมัยก่อนที่เน้นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ¹³⁷ การดำเนินการเพื่อให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยจึงถูกสร้างสรรค์ขึ้นประกอบกับการที่ตำบลเทพารักษ์เริ่มมีลักษณะความเป็นเมืองมากขึ้นจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ก่อปรกกับการขยายตัวของโรงงานอุตสาหกรรมทำให้เกิดประชากรแฝงในรูปของแรงงานต่างถิ่นฐานเข้ามาทำงานและพักอาศัยในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ในแง่มุมหนึ่งย่อมส่งผลเกิดปัญหาที่ตามมาจากการกระทำผิดคดีต่าง ๆ รวมไปถึงถึงอุบัติเหตุที่เกิดขึ้น คณะผู้บริหารจึงได้ตระหนักหาวิธีการเพื่อลดปัญหาของประชาชนจึงเกิดเป็นโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ขึ้น ภายใต้การบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์คนปัจจุบัน ได้อนุมัติจัดทำโครงการที่เน้นการรักษาความสงบและความปลอดภัยในชีวิตของคนในท้องถิ่น โดยมีขั้นตอนการดำเนินการ ตามที่ได้สัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองระดับบริหาร ให้ข้อมูลว่า

“การดำเนินงานหลังจากที่ได้นำปัญหาของประชาชนจากการลง อบรมเคลื่อนที่ ผมได้นำเข้าที่ประชุมหัวหน้าส่วนราชการรายเดือน เพื่อหาทางหรือแนวทางในการป้องกันปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อยของพี่น้องประชาชนชาวเทพารักษ์ว่าจะหาทางป้องกันอย่างไรประจวบเหมาะกันนโยบายของรัฐบาลในขณะนี้ ต้องการให้ท้องถิ่นมีมาตรการป้องกันปัญหาความปลอดภัย ผมจึงริเริ่มด้วยการเสนอที่ประชุมขอจัดทำโครงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ซึ่งผมเชื่อว่าขณะนั้นถือเป็นเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยมาก จึงได้เสนอเรื่องเข้าในแผนพัฒนาท้องถิ่นตั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อดำเนินการ มอบหมายให้ฝ่ายป้องกัน ฯ เขียนโครงการเสนอผู้บริหารเพื่อขออนุมัติโครงการ จากนั้น สํารวจบริเวณสำคัญ และบริเวณทางแยกที่สุ่มเสี่ยงต่อการก่อเหตุ สุ่มเสี่ยงต่อการเกิดอุบัติเหตุและปัญหาจราจรเพื่อติดตั้งกล้องเพิ่มเติม ประสานกองช่างองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ออกแบบผังบริเวณพื้นที่ที่จะติดตั้ง แต่งตั้งคณะกรรมการดำเนินการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจงานจ้าง แต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลาง แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมงานและแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ผู้รับยื่นซองดำเนินการเรื่องหลักเกณฑ์การซื้อหรือการจ้างโดยการประกวดราคาจ้างด้วยวิธีทางอิเล็กทรอนิกส์ ดำเนินการทำสัญญาจ้างตามระเบียบ”

¹³⁷ ข้าราชการประจำระดับบริหาร.

4.4 ผลผลิตที่ได้จากการดำเนินงาน

3.4.1 ผลผลิตในเชิงปริมาณ

จากสถิติการประสานงานของสถานีตำรวจภูธรสำโรงเหนือเพื่อขอเข้าดูกล้องวงจรปิด (cctv) จากองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์เมื่อเกิดเหตุขึ้นเปรียบเทียบกับปี พ.ศ. 2558 กับ พ.ศ. 2559 ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 7 สถิติการประสานของสถานีตำรวจสำโรงเหนือเพื่อขอเข้าดูกล้องวงจรปิด

เดือน	ปี พ.ศ. 2558 (จำนวนครั้ง)	ปี พ.ศ. 2559 (จำนวนครั้ง)
ม.ค.	2	6
ก.พ.	3	4
มี.ค.	5	-
เม.ย.	4	-
พ.ค.	5	-
มิ.ย.	2	-
ก.ค.	3	1
ส.ค.	5	3
ก.ย.	2	6
ต.ค.	4	5
พ.ย.	4	7
ธ.ค.	3	5

ที่มา : ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์, 2559

4.4.2 ผลผลิตในเชิงคุณภาพ

จากการที่ผู้บริหารมีนโยบายที่จะป้องกันปัญหาอาชญากรรม และเพื่อสร้างความสงบเรียบร้อยภายในชุมชน โครงการได้เริ่มต้นในระยะแรกในการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ขยายผลไปสู่การจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการอำนวยความสะดวกของตำบลและเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง ที่มีศักยภาพเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตำบลเทพารักษ์ เป็นศูนย์ปฏิบัติการอำนวยความสะดวกในการเฝ้าระวังเหตุร้าย และนำไปสู่การให้ความช่วยเหลือแก่ผู้ประสบภัยได้ทันทั่วถึง จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ข้าราชการผู้รับผิดชอบโดยตรงพบว่า

“ผลลัพธ์ของโครงการที่แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จ แน่นนอนคือเราต้องการสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนว่า พื้นที่ของเรามีความปลอดภัยจากปัญหาการก่ออาชญากรรมของ

บุคคลที่มีพฤติกรรมชั่วร้าย ผมได้รับมอบหมายจากคณะผู้บริหารให้มีการลงพื้นที่เพื่อติดตามผลงานจากพ่อแม่พี่น้องประชาชนตลอด ถือเป็นภาระประเมินโดยการสังเกตจากประชาชนโดยตรง เราไม่ประเมินด้วยการทำแบบสอบถามเพราะมันยากต่อการเข้าใจของประชาชน พี่น้องในพื้นที่นำเสนอกับผมว่าเมื่อมีการติดกล้องวงจรปิดแล้วรู้สึกอุ่นใจมาก ว่าคนที่คิดจะทำผิดอย่างน้อยก็ไม่กล้าที่จะทำหรือกระทำน้อยลง

เมื่อผลลัพธ์ออกมาเป็นที่พึงพอใจของประชาชน คณะผู้บริหารจึงได้ขยายโครงการออกไปกล่าวคือมีการจัดทำโครงการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดอย่างต่อเนื่อง โดยเลือกพื้นที่ติดตั้งจากการหารือกับประชาชน ผู้นำท้องถิ่น รวมไปถึงคูสติการกระทำผิดจากสถานีตำรวจในพื้นที่รับผิดชอบ”

อีกทั้งเป็นการเพิ่มศักยภาพระบบรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และป้องกันอาชญากรรมของประชาชนตลอดจนนักท่องเที่ยวภายในเขตตำบลเทพารักษ์ สามารถป้องกันป้องปรามและสืบสวนการเกิดอาชญากรรมหรือการกระทำผิดในพื้นที่ สอดคล้องกับที่ได้สัมภาษณ์ประชาชนที่มารับบริการอบต.เทพารักษ์ พบว่า

“มีความมั่นใจขึ้นมากนะครับกับระบบป้องกันที่ใช้กล้อง CCTV ของอบต. เพราะเทพารักษ์มีผู้คนเข้ามาอาศัยเพิ่มขึ้น จากสมัยก่อนเพราะมีโรงงานอุตสาหกรรมมากขึ้น แรงแรงงานเดินทางเข้ามามากขึ้น อย่างในบริเวณหมู่บ้านของผมมีคนแปลกหน้าเข้ามาอาศัยอยู่ผิดกว่าแต่ก่อน แต่หมู่บ้านได้รับความอนุเคราะห์จาก อบต. ในการติดตั้งกล้อง CCTV บริเวณหน้าหมู่บ้าน ผมเชื่อว่าคนไม่กล้าทำผิดเหมือนถูกจับตาดูอยู่ตลอดจากภาครัฐ อย่างผมแม้กระทั่งจะโยนเศษขยะออกไปหน้าหมู่บ้าน เดี่ยวนี้ยังไม่กล้าเลยครับ”

ในส่วนผู้ที่อาศัยอยู่นอกพื้นที่แต่มีการประสบอุบัติเหตุในเขตพื้นที่ อบต.เทพารักษ์รับผิดชอบจึงมาขอความอนุเคราะห์ชมภาพจากกล้องวงจรปิด ได้แสดงทัศนคติว่า

“ได้มาขอใช้บริการดูกล้องวงจรปิดในศูนย์นี้ที่เทพารักษ์ ทำให้มีความสะดวกมากต่อการนำเทคโนโลยีเข้ามาใช้สำหรับการป้องกันปัญหาความสงบเรียบร้อยในชุมชน”

4.5 ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน

สำหรับปัญหาและอุปสรรคของโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์คณะผู้บริหาร ข้าราชการระดับบริหาร และข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย พบว่าแนวทางการตอบคำถามเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ปัจจุบันทุก ๆ โครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ดำเนินการมักจะถูกตั้งข้อสังเกตจากหน่วยตรวจสอบทั้งภาครัฐด้วยตัวเอง และภาค

ประชาสังคมว่ามีส่วนของการทุจริต คอร์รัปชัน การดำเนินงานเพื่อให้เป็นไปตามพันธกิจขององค์กร จึงกลายเป็นความเสี่ยง¹³⁸

“จากการตีตราดังกล่าวย่อมเป็นแรงกระตุ้นสำหรับ อปท. ที่จะต้องใช้ความระมัดระวังอย่างที่สุดในการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดทุกประการ นอกจากนี้ยังพบว่ามีปัญหาของการจัดโครงการดังกล่าวแบ่งเป็นหัวข้อได้จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับปฏิบัติงาน และเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโดยตรงในโครงการนี้”

“ความจำเป็นในการวางแผนกึ่งงบประมาณเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา เพื่อให้พร้อมใช้งานได้ตลอดเวลา กล้องโทรทัศน์วงจรปิดเหล่านี้ซึ่งถือเป็นอุปกรณ์เทคโนโลยีที่ทันสมัย แต่ทั้งนี้เมื่อนำไปติดตั้งในบริเวณถนน ซอย ตรอก ต่าง ๆ ย่อมต้องอยู่ในสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา จึงทำให้เทคโนโลยีเหล่านี้ย่อมเสื่อมคุณภาพได้อย่างรวดเร็วกว่าปกติ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์จึงต้องวางแผนทางด้านงบประมาณในการซ่อมบำรุงรักษาซึ่งเป็นจำนวนมากพอสมควร

นอกจากนี้การประสานงานกับหลายหน่วยงาน เช่น แขวงทางหลวงสมุทรปราการ ,สถานีตำรวจภูธรลำโรงเหนือและหน่วยงานเอกชนในพื้นที่ที่เป็นเจ้าของพื้นที่บริเวณที่จะดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) ซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อราชการ แต่มีปัญหาด้านความยุ่งยาก ซับซ้อน ของลำดับขั้นการบังคับบัญชา ทำให้การดำเนินการติดตั้งมีความล่าช้า”

4.6 ความโดดเด่นของโครงการนวัตกรรม และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ

4.6.1 ความโดดเด่นของโครงการนวัตกรรม

สำหรับโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ เกิดขึ้นจากนโยบายของคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ในการที่จะสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนชาวเทพารักษ์ ซึ่งชุมชนกำลังขยายความเป็นเมืองออกไป เนื่องจากมีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเข้ามาในพื้นที่เป็นจำนวนมาก ทำให้มีประชาชนเดินทางเข้าออกในพื้นที่ตำบลเทพารักษ์เป็นจำนวนมากกว่าแต่ก่อน มีการขนส่งสินค้าตามท้องถนน ปัจจัยเหล่านี้มาพร้อมกับปัญหาต่าง ๆ ทั้งด้านอาชญากรรมพื้นฐานตามท้องถนน (street crime) รวมไปถึงอุบัติเหตุที่เกิดจากการขับขี่ด้วย คณะผู้บริหารจึงได้อนุมัติโครงการขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2556 เป็นครั้งแรก จากการสัมภาษณ์ข้าราชการประจำระดับบริหาร¹³⁹ พบว่าโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องวงจรปิดนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ได้ศึกษาจากข้อระเบียบเป็นอย่างมากเพื่อลดความเสี่ยงต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นในอนาคต คณะผู้บริหารมีการเรียกประชุมจากทุกภาคส่วนในการออกความคิดเห็นโดยใช้นโยบายของชาติเป็นตัวตั้งประกอบพระราชบัญญัติปี พ.ศ. 2542 ที่กล่าวถึงบทบาทหน้าที่ว่าอะไรทำได้ อะไรไม่สามารถทำได้ แต่ทั้งนี้คณะผู้บริหารสูงสุดจะเน้นนโยบายไปที่ความต้องการของประชาชนเป็น

¹³⁸ Ibid.

¹³⁹ Ibid.

สำคัญที่สุดเพราะค่านึงอยู่เสมอว่าเข้ามาเป็นผู้แทนของประชาชนคนในท้องถิ่นได้รับฉันทานุมัติจากการเลือกตั้งฉะนั้นจะต้องให้บริการด้วยจิตสาธารณะให้มากที่สุดตามเจตนารมณ์ที่ได้ตั้งไว้ ดังนั้นเมื่อปี พ.ศ.2556 ประชาชนมีความต้องการให้องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรม และอุบัติเหตุต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นเพราะก่อนหน้านี้การติดตามจับกุมผู้กระทำความผิดเป็นสิ่งที่ยากลำบากมาก กอปรกับสถานีตำรวจมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะสามารถติดตั้งได้ทุกจุดเสี่ยงทำให้ผู้กระทำความผิดลอยนวลอยู่ในสังคมและใช้ชีวิตปกติ ในโครงการระยะแรกนั้นคณะผู้บริหารไม่ได้เพียงติดตั้งกล้องวงจรปิดตามถนน ตรอก ซอยที่เป็นจุดเสี่ยงเท่านั้น ยังได้สร้างศูนย์ควบคุมทั้งตำบลไว้ที่สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์อีกด้วย ซึ่งศูนย์นี้ควบคุมจากระบบเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยและสามารถมีศักยภาพใช้งานได้ตลอดเวลา ทำให้ศูนย์นี้สามารถทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นใจว่าชีวิตและทรัพย์สินของตนเองจะมีความปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ และเมื่อเกิดเหตุขึ้นก็สามารถใช้ป็นสิ่งสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้จริง ทำให้โครงการได้รับการอนุมัติติดตั้งกล้องเพิ่มเติมในปีถัดมา ปัจจุบันนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ก็ยังสนับสนุนงบประมาณในการบำรุงรักษาอย่างสม่ำเสมอ

จากจุดเด่นดังกล่าวทำให้นวัตกรรมโครงการขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี พ.ศ. 2556 คณะกรรมการได้ให้เหตุผลถึงการเป็นโครงการเชิงรุกที่เป็นเครื่องมือในการป้องกันอาชญากรรมหรือการกระทำความผิดถือเป็นการช่วยเพิ่มความมั่นใจในความปลอดภัยต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน¹⁴⁰

4.6.2 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จ

สิ่งที่สะท้อนได้อย่างชัดเจนถึงความสำเร็จในโครงการนวัตกรรมนี้คือการได้รับรางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ปี พ.ศ. 2556 จากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นเครื่องยืนยันถึงการนำโครงการไปใช้ประโยชน์ได้จริง และประชาชนได้รับประโยชน์อย่างแท้จริงด้วย เนื่องจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ฯ มีวิธีการประเมินโครงการที่ชัดเจนโดยผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นที่ยอมรับในแวดวงการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการระดับประเทศ ทั้งนี้เมื่อผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สัมภาษณ์ข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำ และสมาชิกสภา ทำให้สามารถวิเคราะห์ได้ถึงปัจจัยของความสำเร็จที่เป็นตัวสนับสนุนโครงการได้ตามหัวข้อย่อย ดังต่อไปนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง ปัจจัยด้านผู้นำที่มีความรักดีต่อประชาชน เนื่องจากตามเจตนารมณ์ตั้งแต่ก่อนเข้ามารับตำแหน่งของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่จะมุ่งมั่นทำหน้าที่เพื่อให้คนในท้องถิ่นตำบลเทพารักษ์มีคุณภาพชีวิตที่ดี เพราะก่อนที่จะเข้าสู่แวดวงการเมืองท้องถิ่นก็เป็นคนในพื้นที่มาตลอดย่อมรู้ปัญหาที่ลุ่มลึกและเมื่อมีความพร้อมจึงได้อาสาเป็นผู้แทนของประชาชนในท้องถิ่นที่จะมาพัฒนาตำบลเทพารักษ์ ซึ่งกำลังขยายตัวในทางเศรษฐกิจ ย่อมทำให้สังคมมีการเปลี่ยนแปลงไปจากอดีตค่อนข้างมากพอสมควร จากการลงพื้นที่สัมภาษณ์ของผู้วิจัย ผู้ให้ข้อมูลซึ่งเป็นข้าราชการประจำระดับบริหาร มองว่าตั้งแต่ตนเองมารับหน้าที่ทำงานร่วมกับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

¹⁴⁰ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2556, (กรุงเทพ ฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2556). หน้า 122.

เทพารักษ์นั้น ผู้บริหารไม่เคยหยุดนิ่งที่จะคิดค้นวิธีการ หรือแนวทางใหม่ในการแก้ปัญหาเพื่อให้ท้องถิ่นมีความเจริญก้าวหน้า เนื่องจากข้าราชการการเมืองย่อมมีพันธะผูกพันกับประชาชนในฐานะที่อาสาเข้ามาบริหารผ่านจากการลงคะแนนเสียงเลือกตั้ง เพราะฉะนั้นข้าราชการการเมืองจำเป็นต้องมีแรงกระตุ้นอยู่เสมอ เพราะหากไม่มีผลงานที่เป็นรูปธรรมหรือแก้ไขปัญหาภายในท้องถิ่นไม่ได้จริงก็อาจไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาในสมัยต่อไปนั่นเอง¹⁴¹ สำหรับโครงการสร้างศูนย์ควบคุม ฯ นี้เกิดจากเมื่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ลงพื้นที่ด้วยตนเองตามนโยบาย “อบต.เคลื่อนที่” โดยมีการลงพื้นที่ครอบคลุมทุกหมู่บ้าน เพื่อรับฟังปัญหาหรือข้อร้องเรียนต่าง ๆ พร้อมคณะผู้บริหารข้าราชการจากส่วน กอง ต่าง ๆ มีประชาชนร้องขอให้แก้ปัญหาเกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อย เนื่องจากเมื่อมีโรงงานอุตสาหกรรมกระจายเข้ามาในพื้นที่มากขึ้นย่อมมีประชากรแฝงเข้ามาตามไปด้วย ประชาชนที่เป็นเจ้าของพื้นที่จริงจึงเกิดความไม่สบายใจในเรื่องความปลอดภัย เมื่อนายกองคการบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ได้รับฟังความต้องการของประชาชนจึงมีดำริถึงการสร้างศูนย์ควบคุมนี้ขึ้นอย่างเร่งด่วน โดยให้ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยศึกษาถึงข้อระเบียบทางราชการเพื่อให้มีความถูกต้อง ผ่านการประชุมจากหลายภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้อง อาทิ สถานีตำรวจภูธรสำโรงเหนือ ประชาคมตำบล 5 หมู่บ้าน และข้าราชการประจำ เป็นต้น

ปัจจัยที่สอง การมีศักยภาพด้านการงบประมาณที่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการทำให้โครงการนวัตกรรมประสบความสำเร็จ ในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์นั้นจะมีงบประมาณที่จัดเก็บจากภาษีและได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางซึ่งถือว่ามีความเพียงพอสำหรับการจัดตั้งโครงการที่เป็นไปตามความต้องการจากประชาชนอย่างแท้จริง จากการสัมภาษณ์ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย (2561)¹⁴²พบว่า เนื่องจากการที่องค์การบริหารส่วนตำบลหรือ อปท.อื่น ๆ ก็ตามจะมีงบประมาณทำให้มีหน่วยงานต่าง ๆ มีความประสงค์ที่อยากจะเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินงานมากมาย แต่ อบต. ก็จะต้องศึกษาระเบียบข้อกฎหมายให้ชัดเจนว่าเป็นไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือไม่ หากกฎหมายระเบียบสามารถให้ดำเนินการได้และเป็นไปตามความต้องการของประชาชน นายกองคการบริหารส่วนตำบล ฯ ก็มักจะไม่นัดขัดข้องแต่อย่างใด เพราะผู้บริหารมีความเข้าใจบริบท ยกตัวอย่าง นโยบายด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ซึ่งนายกองคการบริหารส่วนตำบลได้ลงพื้นที่ด้วยตัวเองและรับฟังปัญหาถึงความหวาดกลัวอาชญากรรมในรูปแบบต่าง ๆ ของประชาชน ประกอบกับหน่วยงานตำรวจมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะสามารถติดตั้งกล้องวงจรปิด หรือสร้างศูนย์ควบคุมได้ด้วยตนเอง องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์จึงได้อนุมัติจัดทำโครงการนวัตกรรมนี้ขึ้นมาและคาดหวังถึงประโยชน์ในระยะยาวด้วย

ปัจจัยที่สาม ความเข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่ ที่มีลักษณะเข้าใจบริบทของท้องถิ่นและตื่นรู้ทางด้านการเมืองอย่างแท้จริง มีความหวงแหนทรัพยากรของท้องถิ่น จากการสัมภาษณ์กลุ่มประชาชนที่มาใช้บริการ และกลุ่มที่เป็นจิตอาสาขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ในวันที่

¹⁴¹ ข้าราชการประจำระดับบริหาร.

¹⁴² สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับหัวหน้าฝ่าย.

ผู้วิจัยลงพื้นที่ พบว่าการดำเนินงานต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ส่วนใหญ่ประสบความสำเร็จได้ปัจจัยสำคัญเกิดจากความมีจิตอาสาที่จะเข้ามาช่วยเหลือภาครัฐของประชาชนในพื้นที่ สิ่งที่มีมองเห็นได้ถึงความเข้มแข็งของภาคประชาชนจากโครงการนวัตกรรมการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องวงจรปิดขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์นี้คือการดูแล รักษา กล้องโทรทัศน์วงจรปิดที่ไปติดตั้งตามตรอก ซอย ต่าง ๆ ให้มีศักยภาพในการใช้งานได้ตลอดเวลา และปราศจากการโจรกรรมกล้องวงจรปิดของบรรดาอาชญากรเพราะประชาชนคอยสอดส่องดูแลได้เป็นอย่างดี

ปัจจัยที่สี่ การมีเทคโนโลยีที่มีศักยภาพ และพร้อมใช้งานได้ตลอดเวลาเพราะองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ได้มีการตั้งงบประมาณในการซ่อมบำรุงรักษาอุปกรณ์เทคโนโลยีอย่างสม่ำเสมอ ถึงแม้จะต้องใช้งบประมาณที่มากเพียงใดก็ตาม แต่นโยบายของผู้บริหารก็ยังสนับสนุนให้โครงการดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง เพราะโครงการนวัตกรรมนี้เป็นที่ประจักษ์ชัดถึงประโยชน์ที่ตกแก่ประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งการมีศูนย์ที่ควบคุมสั่งการที่มีมาตรฐานก็ถือเป็นปัจจัยความสำเร็จอย่างหนึ่ง พบว่าเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้นจะมีการประสานขอดูกล้องวงจรปิดเพื่อตรวจสอบข้อมูลหลักฐาน ณ ศูนย์ควบคุมที่ตั้งอยู่ที่ฝ่ายป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยอย่างสม่ำเสมอ

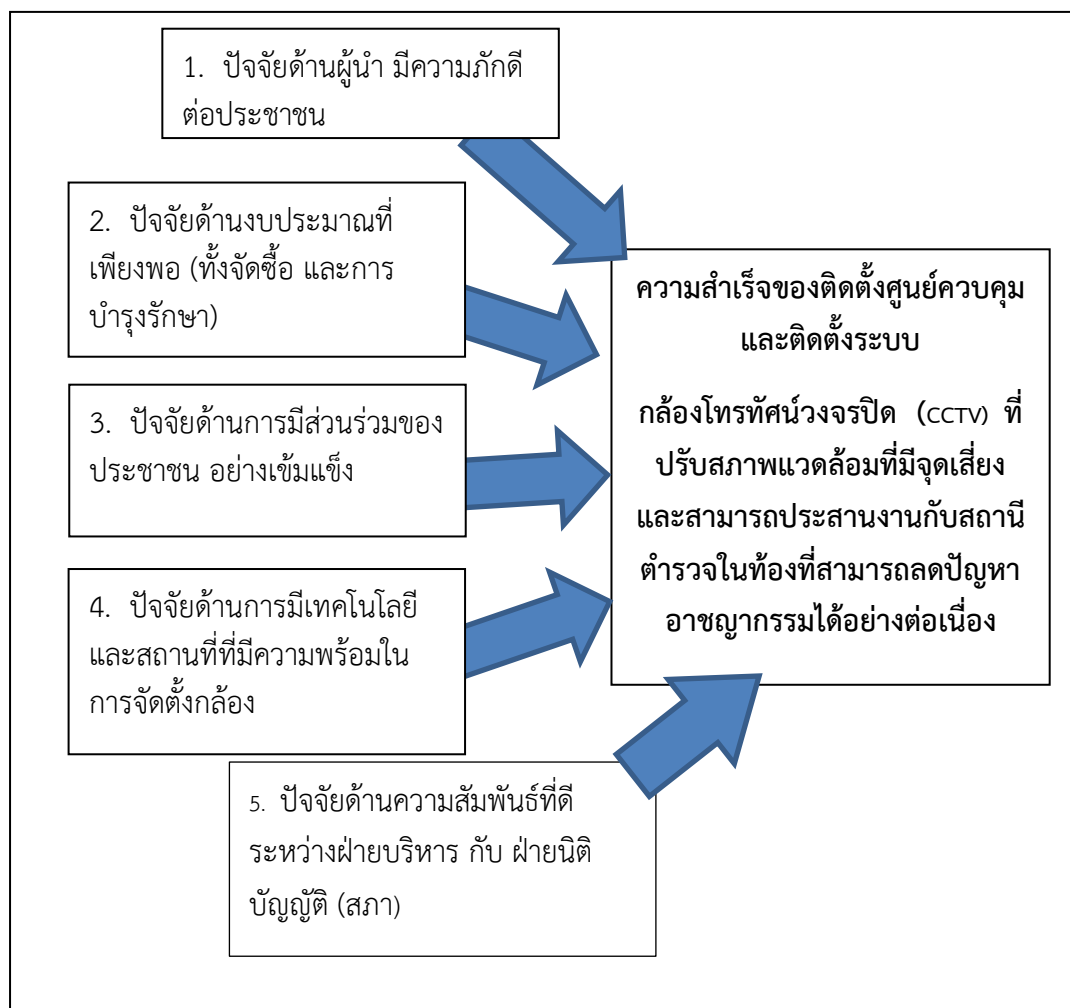
ปัจจัยที่ห้า ความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (ฝ่ายสภา) เป็นไปลักษณะ ประนีประนอม และเข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จากการสัมภาษณ์ข้าราชการการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) (2561)¹⁴³พบว่าฝ่ายสภาจะคอยตรวจสอบและเป็นหูเป็นตาถึงความโปร่งใสของการบริหารงานของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ ซึ่งในความเป็นจริงมีสมาชิกสภาบางท่านไม่ได้อยู่ฝ่ายการเมืองเดียวกันก็ตาม แต่เมื่อนโยบายหรืองบประมาณที่ใช้ไปเพื่อเป็นประโยชน์กับประชาชนและเป็นไปตามระเบียบที่กฎหมายกำหนดก็จะได้รับความเห็นชอบมาโดยตลอด

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

¹⁴³ สัมภาษณ์ ข้าราชการการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ, องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ 30 เมษายน 2561.

จากปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ สามารถแสดงได้ดังแผนภาพ 6

แผนภาพ 6 ปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จของโครงการนวัตกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์



ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสบความสำเร็จในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการเปรียบเทียบของการดำเนินการโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม ทั้ง 4 องค์กร สามารถตอบคำถามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษามีทั้งความเหมือนและความต่างกันในประเด็น ต่าง ๆ ตลอดจนได้วิเคราะห์ตามทฤษฎีและแนวคิดที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมมาอย่างละเอียด ปรากฏตามตารางที่ 8

ตารางที่ 8 การวิเคราะห์เปรียบเทียบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษา

ประเด็น อปท.	ชื่อโครงการ นวัตกรรม	นโยบาย หรือ ยุทธศาสตร์ ขององค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	ลักษณะบริบท ของสังคม และปัญหา อาชญากรรม ในท้องถิ่น	ปัจจัยที่ เกื้อหนุน ความสำเร็จ ของ นวัตกรรม	ปัญหาและ อุปสรรคใน การ ดำเนินงาน
เทศบาล นครรังสิต	โครงการศูนย์ ควบคุมและสั่ง การเทศบาล นครรังสิต หรือศูนย์ RCC	สอดคล้องกับ นโยบายการจัด ระเบียบชุมชน สังคม และการ รักษาความสงบ เรียบร้อย ของ เทศบาลนคร รังสิต	- อัตราการเกิด อาชญากรรม มากที่สุดเป็น คดีที่เกี่ยวกับ ความผิดฐาน พิเศษ (ซึ่งขณะ เก็บข้อมูลได้ รวมคดี ความผิด เกี่ยวกับรัฐเข้า ไปด้วย) - ลักษณะพื้นที่ มีความเป็น เมืองสูง ประชาชนแฝง มีมาก - อยู่ในพื้นที่ รับผิดชอบของ	1.วิสัยทัศน์ ของผู้นำ “คิด นอกกรอบ แต่ ไม่นอก กฎหมาย” 2. ข้าราชการ พนักงานมี ประสิทธิภาพ ทั้งสมรรถนะ และจิตบริการ 3. ความ ร่วมมือจาก ภาคีเครือข่าย เชิงบูรณาการ 4. ความพร้อม ในระบบ เทคโนโลยี สารสนเทศ	1. ต้อง พึ่งพิงระบบ เทคโนโลยี สารสนเทศ อยู่ ตลอดเวลา 2. การ บำรุงรักษา อุปกรณ์มี ความ ยากลำบาก

ประเด็น อปท.	ชื่อโครงการ นวัตกรรม	นโยบาย หรือ ยุทธศาสตร์ ขององค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	ลักษณะบริบท ของสังคม และปัญหา อาชญากรรม ในท้องถิ่น	ปัจจัยที่ เกื้อหนุน ความสำเร็จ ของ นวัตกรรม	ปัญหาและ อุปสรรคใน การ ดำเนินงาน
			สภ.ประตู่ จุฬาลงกรณ์	เครื่องมือที่ ทันสมัย	
เทศบาล ตำบลเจ็ด เสมียน	โครงการตำบล คุณธรรม	สอดคล้องกับ นโยบายการ เสริมสร้างความ มั่นคงทางสังคม และพัฒนา คุณภาพชีวิต และการบริหาร จัดการ บ้านเมืองที่ดี	- ด้วยลักษณะ พื้นที่ซึ่งมีความ เป็นชนบท อาชญากรรม จึงมีลักษณะ ฐานความผิด เกี่ยวกับทรัพย์สิน ได้แก่ การลัก ทรัพย์ อัตรา การเกิด อาชญากรรมมี น้อย - อยู่ในพื้นที่ รับผิดชอบ สภ.โพธาราม	1. ผู้นำที่มี วิสัยทัศน์ 2. สมรรถนะ ของ ข้าราชการ พนักงาน ท้องถิ่น 3. ความ เข้มแข็งของ ชุมชน (ทุน ทางสังคม) 4. ประสิทธิภาพ ของฝ่ายนิติ บัญญัติ (สภา) 5. การมี เครือข่ายใน ชุมชน	1. การแบ่ง ฝ่ายในด้าน อุดมการณ์ การเมือง ของ ประชาชน 2. อาชีพ ของ ประชาชนไม่ เอื้อต่อการ เข้ามามีส่วน ร่วม 3. ข้าราชการ บางคน เพิกเฉยต่อ การ ให้บริการ สาธารณะ
เทศบาล ตำบล ตะเคียน เตี้ย	โครงการรักษา ความสงบ เรียบร้อยของ สังคม	นโยบายของ นายกเทศมนตรี ตำบลตะเคียน เตี้ยจะมีการ ส่งเสริมและ สนับสนุนใน	- ปัญหา อาชญากรรม ส่วนมากเป็น อาชญากรรม โดยทั่วไป (คดี เกี่ยวกับทรัพย์สิน	1. การมีผู้นำ ที่มีลักษณะ เป็นผู้นำการ เปลี่ยนแปลง 2. ข้าราชการ/ พนักงาน มี	เจ้าหน้าที่มี ปริมาณไม่ เพียงพอใน การประจำ เวรอีกทั้ง การอาศัย

ประเด็น อปท.	ชื่อโครงการ นวัตกรรม	นโยบาย หรือ ยุทธศาสตร์ ขององค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	ลักษณะบริบท ของสังคม และปัญหา อาชญากรรม ในท้องถิ่น	ปัจจัยที่ เกื้อหนุน ความสำเร็จ ของ นวัตกรรม	ปัญหาและ อุปสรรคใน การ ดำเนินงาน
		งานที่เกี่ยวกับการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน เพื่อให้ประชาชนมีความมั่นใจในความปลอดภัยของชุมชน ตำบลตะเคียนเตี้ย	ได้แก่ การลักขโมย (ชิง ปล้น) - เวลาที่มักจะมีการก่ออาชญากรรม ได้แก่ ช่วงเวลา 18.00 – 22.00 น. - อยู่ในความรับผิดชอบ สถานีตำรวจภูธรบางละมุง และที่ว่าการอำเภอ บางละมุง	ศักยภาพและจิตบริการสาธารณะ 3. ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม และมีความเข้าใจในบริบทของการเมืองท้องถิ่น 4. ความสัมพันธ์กับเครือข่ายหน่วยงานภายนอกในลักษณะหุ้นส่วน	จำนวนพนักงานที่ค่อนข้างมากในการปฏิบัติงานในช่วงวันหยุด นักชัตตลกซ์ ทำให้พนักงานไม่มีเวลาให้กับครอบครัว
องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์	โครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)	สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	- อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรสำโรงเหนือ - ซึ่งจากสถิติรายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการ จังหวัดสมุทรปราการ พบว่าจำนวน	1. ความภักดีต่อประชาชนของผู้นำ 2. งบประมาณที่มีเพียงพอ 3. การมีส่วนร่วมของประชาชน 4. การมีเทคโนโลยีที่มีความพร้อม	1. การต้องกันงบประมาณค่อนข้างสูงในการบำรุงรักษาอุปกรณ์เทคโนโลยี 2. การประสานหน่วยงานในระบบ

ประเด็น อปท.	ชื่อโครงการ นวัตกรรม	นโยบาย หรือ ยุทธศาสตร์ ขององค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	ลักษณะบริบท ของสังคม และปัญหา อาชญากรรม ในท้องถิ่น	ปัจจัยที่ เกื้อหนุน ความสำเร็จ ของ นวัตกรรม	ปัญหาและ อุปสรรคใน การ ดำเนินงาน
			คดีที่เกิดขึ้นใน พื้นที่มักจะเป็น คดีพื้นฐาน และคดี เกี่ยวกับ ทรัพย์สิน เช่น การลักจักยาน ยนต์ การ วิ่งราวทรัพย์สิน เป็นต้น	และทันสมัย 5. ความสัมพันธ์ ที่ดีระหว่าง ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติ บัญญัติ (สภา)	ราชการที่มี ความยุ่งยาก ซับซ้อน

โดยสรุปจากตาราง 8 วิเคราะห์ได้ว่ามีประเด็นที่มีลักษณะร่วมกันของทั้ง 4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยผู้วิจัยแบ่งเป็นหัวข้อย่อยดังต่อไปนี้

1. การกำหนดนโยบาย หรือแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม

ในการกำหนดนโยบาย หรือแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นตัวแทนกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง พบว่าได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี หรือแผนพัฒนา 4 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าองค์กรเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นในการที่จะสร้างความสงบเรียบร้อย การป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะแผนพัฒนานั้นเกิดจากการที่แต่ละองค์กรต้องมีการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็น หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่จริง ยกตัวอย่างเช่น กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้วิจัยคัดเลือกเป็นตัวอย่างนี้ได้จัดทำประชาคมท้องถิ่นทุกเดือนเพื่อเป็นการรับฟังปัญหาจากประชาชนเพื่อนำไปสู่การทำแผนพัฒนาต่อไป หรือโครงการ “อบต.เคลื่อนที่” “เทศบาลพบปะประชาชน” ถือเป็นารับฟังปัญหาได้เป็นอย่างดี และสามารถทำให้ผู้นำองค์กร หรือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทิศทางหรือเป้าหมายที่ถูกต้องในการที่จะพัฒนาหรือส่งเสริม สนับสนุนโครงการต่าง ๆ เพื่อประชาชนนั่นเอง จากนั้นจึงได้มีการริเริ่ม คิดค้นวิถีใหม่ ๆ หรือนวัตกรรม จากแผนพัฒนาที่ได้ตั้งวิสัยทัศน์หรือเป้าหมายไว้ นำไปสู่การแปลงให้กลายเป็นโครงการนวัตกรรมที่เป็นรูปธรรมและสามารถบริหารจัดการจนประสบผลสำเร็จในการป้องกันอาชญากรรม เพราะเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อความ

สงบเรียบร้อย และการมีระเบียบในชุมชนและสังคมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนจริง โดยเมื่อโครงการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจนกระทั่งสามารถประเมินได้ถึงความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นว่าสามารถแก้ไขปัญหาภายในชุมชนได้จริงและยังสามารถพัฒนาต่อไปแบบยั่งยืน กล่าวคือยังเป็นโครงการที่จัดให้เกิดขึ้นทุกปีและสนับสนุนงบประมาณจนกระทั่งปัจจุบัน

2. ลักษณะบริบททางสังคม และปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่น

จากการลงพื้นที่สำรวจองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 องค์กร และได้มีโอกาสสัมภาษณ์ คณะผู้บริหารฝ่ายการเมือง ข้าราชการ พนักงาน กลุ่มผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่ทำให้สามารถวิเคราะห์ และอธิบายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น พบว่ามีความแตกต่างของบริบททางสังคม ทั้ง 4 องค์กรได้อย่างชัดเจนซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสภาพการเกิดปัญหาอาชญากรรมด้วย ตามที่ผู้วิจัยได้ตั้งเป้าหมายไว้ กล่าวคือ ผู้วิจัยประสงค์ที่จะเห็นภาพของบริบททางสังคมที่มีความแตกต่าง หลากหลาย และสามารถเป็นตัวแทนของภูมิภาคกลางได้อย่างแท้จริง ข้อค้นพบมีดังนี้

1) **ลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองชัดเจน** ประชาชนมีจำนวนมากเนื่องจากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง ประชาชนแออัดมีมากตามไปด้วยและแน่นอนว่าเมื่อระบบโครงสร้างพื้นฐานมีความสะดวกสบาย และเอื้ออำนวยให้กับประชาชนในท้องถิ่นทำให้ประชาชนต่างเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในอาณาบริเวณนี้จำนวนมาก ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของเออร์เนส เบอร์เกส ที่ได้สร้างสมมติฐานของทฤษฎีมนุษย์นิเวศวิทยา โดยพยายามนำเสนอว่าการเจริญเติบโตของเมืองโดยใช้กรณีศึกษาจากเมืองชิคาโกว่าแต่ละโซนจะมีความเจริญเติบโตในลักษณะขยายวงกว้างออกไปจากจุดศูนย์กลาง ส่วนโซนที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่ของโรงงานอุตสาหกรรมและมีผู้อพยพเข้ามาในโซนนี้ ถิ่นที่อยู่อาศัยจึงมีการเปลี่ยนแปลง บุกรุก การครอบครอง และรับช่วงต่อทำให้เกิดเป็นความเสื่อมโทรมจนอาจขยายไปสู่ปัญหาการก่ออาชญากรรมอันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ตัวแทนขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูงนี้ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต และองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ ทำให้ปัญหาอาชญากรรมที่ได้จากการเก็บข้อมูลเป็นไปในลักษณะคดีที่เกี่ยวกับความผิดพิเศษ คดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน มีอัตราของการกระทำความผิดให้เห็นอยู่ ส่งผลให้ประเด็นของการป้องกันอาชญากรรมในท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อความปลอดภัยในชุมชน ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุดในขณะอยู่ในพื้นที่ของผู้วิจัยคือ อัตราการขอประสานงานเพื่อขอเข้าดูกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (cctv) มีอยู่ตลอดเวลา หรือแม้แต่หน่วยงานท้องถิ่นเองได้มีการคุ้มครองพฤติกรรมอาชญากรรมผ่านกล้องโทรทัศน์วงจรปิดเพื่อนำมาวิเคราะห์ต่อเพื่อหาแนวทางในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น

2) **ลักษณะท้องถิ่นที่ยังมีความเป็นชนบท** ระบบโครงสร้างพื้นฐานยังไม่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนพอสมควรเท่ากับชุมชนที่เป็นเมือง ทำให้ยังไม่ค่อยพบเห็น การตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่คือบรรดาประชาชนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษดั้งเดิมอยู่แล้ว มีผู้คนอาศัยอยู่ต่อหน่วยพื้นที่น้อยทำให้ประชาชนในหมู่บ้านมีความรู้สึกคุ้นเคยไปมาหาสู่กันอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์จึงเป็นแบบปฐมภูมิ ดังนั้นปัญหาอาชญากรรมที่พบจึงเป็น

ลักษณะของอาชญากรรมทั่ว ๆ ไปตามท้องถนน (street crime) ประชาชนในท้องถิ่นยังมีความเชื่อมั่นในระบบดั้งเดิม ศรัทธาในตัวผู้นำชุมชน ส่งผลให้การป้องกันอาชญากรรมจึงอยู่ในรูปการยอมเชื่อฟังผู้นำของชุมชนนั้น ๆ ยังคงสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดคือ เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน ที่อาศัยระบบคุณธรรมนำหน้าระบบกฎหมาย นั่นเอง

3) **ลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท** ซึ่งเป็นการผสมผสานกันระหว่างความเป็นเมืองกับชนบท ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่เทศบาลตะเคียนเตี้ย ภายในชุมชนยังคงมีวิถีการดำเนินชีวิตแบบชนบทแต่ปกคลุมไปด้วยชุมชนใหม่ที่มีสภาพความเป็นเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ประชากรมีจำนวนทั้งสิ้น 20,000 คน ส่งผลให้มีปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน แต่ด้วยความที่ท้องถิ่นยังไม่ได้มีลักษณะความเป็นเมืองเทียบเท่าเมืองใหญ่ ๆ การป้องกันอาชญากรรมจึงเน้นไปที่การมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายในตำบล และนี่ถือเป็นจุดแข็งที่สำคัญของเทศบาลตะเคียนเตี้ยอีกด้วย

3. ปัจจัยที่เกื้อหนุนและนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรม

จากผลการลงพื้นที่สำรวจและศึกษาโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมที่ผู้วิจัยคัดเลือกเป็นตัวแทนของภาคกลางจำนวน 4 องค์กร สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เกื้อหนุนและนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินโครงการ และที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ริเริ่มจนกระทั่งปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงความยั่งยืนของนโยบาย ดังนั้นจึงสามารถประมวลปัจจัยออกเป็นองค์ความรู้ที่มีลักษณะร่วมกันได้ดังปัจจัยต่อไปนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง ปัจจัยด้านผู้นำขององค์กร ในฐานะที่เป็นแกนนำหลักในการกำหนดนโยบาย และบริหารจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นที่สามารถจูงใจให้ประชาชนทำหรือไม่ทำอะไรที่ต้องการด้วยความเต็มใจซึ่งถือเป็นปัจจัยร่วมที่สอดคล้องกันของทุกกลุ่มตัวแทนที่เป็นกรณีศึกษา ผลจากการศึกษาพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างมีผู้นำสูงสุดขององค์กรคือนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความรู้ความเข้าใจถึงบริบทโลกยุคปัจจุบันที่มีพลวัตอยู่เสมอทำให้มีการปรับเปลี่ยนแนวคิดรูปแบบเก่าไปสู่การแลกเปลี่ยนเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ อย่างต่อเนื่อง เหตุผลสำคัญของการปรับตัวไปตามโลกนั้น ผู้วิจัยพบวิเคราะห์ได้ว่ามีความเชื่อมโยงกับหลักการเลือกตั้งในระบบประชาธิปไตย กอปรกับการตื่นตัวทางการเมืองของภาคประชาสังคมด้วยเช่นกันเพราะตัวผู้นำ (นายก อบท.) ทราบดีว่าหากไม่ปรับกระบวนทัศน์ หรือหาแนวทางวิธีคิดมุมมองใหม่ ๆ โดยเฉพาะถ้าหากไม่มีวิสัยทัศน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่น ย่อมส่งผลต่อคะแนนความนิยมของตัวผู้นำในวาระต่อ ๆ ไปในอนาคต ทั้งนี้เพราะกระบวนทัศน์เก่าที่มองว่าการเมืองท้องถิ่นเป็นการเมืองที่ยึดโยงที่ตัวบุคคลหรือครอบครัวเป็นสำคัญได้เปลี่ยนไปแล้ว ดังนั้นการดำรงอยู่ของผู้นำที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่นนั้นจะต้องอาศัยจินตนาการในการคิดสร้างสรรค์ และพัฒนาคุณภาพชีวิต

ของประชาชนให้เกิดผลเป็นรูปธรรมที่สุด นโยบายที่นำเสนอย่อมต้องเป็นรูปธรรมตามไปด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างแสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ว่าการดำเนินนโยบาย หรือ ยุทธศาสตร์ในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ประปา ไม่เพียงพออีกต่อไป การเป็นผู้นำที่รับฟังเสียงสะท้อนของประชาชนผ่านทางการทำงานประชาคมจึงกลายเป็นสิ่งที่ประชาชน ต้องการอย่างแท้จริง ที่สำคัญย่อมทำให้ผู้นำสามารถที่จะแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างตรง เป้าหมายอีกด้วย

ดังนั้นจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 องค์กร ปัจจัยด้านผู้นำองค์กร มีวิสัยทัศน์แสดงออกอย่างเด่นชัด และที่สำคัญมีมุมมองใหม่อยู่เสมอ ได้แก่ ความพยายามหา แนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดเป็นชุมชนที่มั่นคงและปลอดภัย ผสมผสานกับการเพิ่มคุณภาพ ชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรู้สึกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงได้กำหนดนโยบายและ ยุทธศาสตร์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชุมชนเป็นยุทธศาสตร์หลักเพื่อ ขับเคลื่อนให้ท้องถิ่นเป็นชุมชนที่มั่นคงและปลอดภัย ทั้งนี้ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ถึงลักษณะของผู้นำในเชิง ลึกซึ่งเห็นถึงความแตกต่างของแต่ละพื้นที่ ดังนี้

1) ผู้นำขององค์กรลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองชัดเจน

เนื่องจากสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองย่อมมีอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจสูง ประชาชนย่อมเข้าไปอาศัยในบริเวณนี้อย่างหนาแน่นเพราะมีปัจจัย ที่เอื้อต่อความสะดวกสบายในการดำรงชีวิตอยู่ค่อนข้างมาก การเข้าถึงสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ชั้นพื้นฐานทำได้ง่ายตาย ประชาชนถูกจัดว่าเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถจากการศึกษาที่สูง กว่าชั้นพื้นฐานส่งผลให้สถานะความตื่นตัวทางการเมืองและตื่นตัวต่อปัญหาอย่างมีสูงตามไปด้วย ผู้นำ ในเขตเมืองทราบดีว่าหนึ่งในปัญหาที่สำคัญของท้องถิ่นอันเกิดจากความเจริญนี้ผสมผสานกับการมี อัตราที่เพิ่มขึ้นของกลุ่มประชากรแฝงย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาด้านอาชญากรรมหรือปัญหาที่กระทบต่อ ความสงบเรียบร้อยของประชาชนในชุมชนมากตามไปด้วย แต่การจะนำนโยบายหรือยกเป็นโครงการ เด่นคงจะไม่ได้ได้รับความนิยมนอกจากประชาชนเสียทั้งหมด ผู้นำจึงต้องมีวิธีที่จะต้องตอบโจทยในการ แก้ปัญหาอย่างเป็นรูปธรรม มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจน ทั้งนี้โดยใช้ศิลปะชั้นสูงในการทำให้ ประชาชนเข้าใจและยอมรับต่อโครงการหรือนโยบายให้ดำเนินการไปได้สำเร็จลุล่วงไปด้วยความเต็ม ใจของประชาชนในฐานะเจ้าของพื้นที่ นอกจากนี้ผู้นำท้องถิ่นในเขตเมืองปัจจุบันจะต้องมี ความเชี่ยวชาญและเท่าทันต่อการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศโดยสามารถเปิดให้ประชาชนได้เข้าถึง ข้อมูลในทุกช่องทางการติดต่อสื่อสารได้ 24 ชั่วโมง ซึ่งสะท้อนการริเริ่มแนวคิดใหม่ ๆ และผู้นำ การเปลี่ยนแปลงที่การทำงานไม่ได้จำกัดเพียง 8 ชั่วโมงเท่านั้นเพราะปัญหาอาชญากรรมเป็นปัญหาที่ ไม่สามารถรอคอยต่อการแก้ปัญหาได้ก่อปรกบในเมืองใหญ่มีประชาชนมาก การนำเทคโนโลยี ที่ทันสมัยมาใช้บริหารราชการย่อมก่อให้เกิดประสิทธิภาพในที่สุด และที่สำคัญด้วยความที่องค์กรใน เขตเมืองมักจะมีฐานะทางการคลังที่เพียงพอต่อการดำเนินนโยบายด้วยตนเองส่งผลให้ผู้นำมีการ ทำงานในเชิงรุก และมีการตัดสินใจที่รวดเร็วกว่าองค์กรที่ต้องรอคอยงบประมาณจากรัฐบาล ส่วนกลาง

2) ผู้นำขององค์กรลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นชนบท

เนื่องจากสภาพชุมชนมีผู้คนอาศัยอยู่ต่อหน่วยพื้นที่น้อย ประชาชนในหมู่บ้านมีความรู้จำกัดกันทั้งหมด ความสัมพันธ์ในลักษณะปฐมภูมิจึงเป็นผลดีที่ทำให้การก่ออาชญากรรมมักไม่ประสบความสำเร็จ ปัญหาที่เกิดขึ้นจึงเป็นปัญหาเพียงเล็กน้อยเท่านั้น แต่กระนั้น การดำเนินโครงการหรือการบริหารของผู้นำในเขตชนบทที่ประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นต่อการไม่ได้หยุดนิ่งในการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในชุมชน อีกทั้งการเข้าไปนั่งในใจของประชาชนท้องถิ่นชนบทผ่านการใช้ชีวิตร่วมกันระหว่างผู้นำกับประชาชนยังพบเห็นได้ชัดเจนย่อมทำให้ผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับทราบข้อปัญหาได้อย่างแท้จริงนำมาซึ่งการค้นหาวิธีแก้ไขอย่างถูกต้อง ผู้นำขององค์กรที่มีความเป็นชนบทจึงไม่จำเป็นต้องมีบุคลิกภาพดีเสมือนนักการเมืองเพียงแต่มีสถานะของความเป็นผู้นำก็เพียงพอ นอกจากนี้ผู้นำต้องอาศัยศิลปะโดยเฉพาะด้านการเจรจา สื่อสารในการทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นกว่าสมัยก่อนให้มีส่วนร่วมกับองค์กรในฐานะเจ้าของพื้นที่แทนที่จะรอพึ่งพิงจากรัฐบาลกลางหรือองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่เพียงอย่างเดียว

3) ผู้นำขององค์กรลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท

เนื่องจากภายในชุมชนยังมีวิถีชนบทแต่กระแสการเปลี่ยนผ่านไปสู่ความเป็นเมืองเริ่มเข้ามาเปลี่ยนแปลงสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนโดยเฉพาะกระแสทุนนิยมกล่าวคือมีความต้องการให้ชุมชนมีขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้นจึงพยายามส่งเสริมทุกวิถีทางเพื่อให้เศรษฐกิจขยาย ปัญหาต่าง ๆ จึงเริ่มมีมากขึ้นโดยเฉพาะการก่ออาชญากรรม ผู้นำขององค์กรที่สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ประสบความสำเร็จจึงต้องมีวิสัยทัศน์ในการปรับตัวกับสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด ต้องอาศัยความสามารถในการติดต่อสื่อสารกับภาคีเครือข่ายภายนอก เนื่องจากการมีฐานะทางการคลังในระดับปานกลาง ไม่เพียงพอเสมือนท้องถิ่นขนาดใหญ่ นอกจากนี้ต้องใช้ศิลปะในการสร้างแรงจูงใจจากทุกภาคส่วนให้ร่วมกันแก้ไขปัญหภายในท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุด

CHULALONGKORN UNIVERSITY

ปัจจัยที่สอง ปัจจัยด้านสมรรถนะความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ข้าราชการ และพนักงาน ถือเป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งในการขับเคลื่อนโครงการนวัตกรรมไปสู่ความสำเร็จ เพราะด้วยหน้าที่หลักของข้าราชการประจำในระดับบริหาร ย่อมมีหน้าที่ในการแปลงนโยบายของผู้นำไปสู่การปฏิบัติอยู่แล้ว ดังนั้นเมื่อผู้นำองค์กรมีวิสัยทัศน์ในการกำหนดนโยบาย หรือออกแบบนวัตกรรมขึ้นมา ข้าราชการประจำในระดับบริหารก็ต้องสามารถแสดงศักยภาพในการแปลงนโยบายไปสู่การปฏิบัติที่เป็นรูปธรรม และมีความเข้าใจในระบบระเบียบข้อราชการที่สำคัญอย่างเคร่งครัด ส่วนข้าราชการประจำระดับปฏิบัติการซึ่งถือเป็นเจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ในองค์กรก็จำเป็นที่จะต้องเข้าใจบทบาทของตน มีจิตแห่งการบริการสาธารณะ พยายามเรียนรู้ในนวัตกรรมใหม่ ๆ อยู่เสมอ และมองเห็นถึงเป้าหมายหรือทิศทางที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเองว่าเป็นเรื่องที่สำคัญ

ดังนั้นจะพบว่าปัจจัยด้านศักยภาพของข้าราชการ พนักงาน และเจ้าหน้าที่ เป็นปัจจัยสำคัญหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 องค์กร ที่ทำให้การดำเนินงานโครงการ

นวัตกรรมประสบผลสำเร็จ กล่าวคือข้าราชการในระดับบริหารได้แก่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติราชการ ด้วยการมีประสบการณ์มาอย่างยาวนานทั้งจากการทำงาน และการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นย่อมมีความเข้าใจในกฎระเบียบที่ถูกต้อง สามารถตอบสนอง นโยบายของผู้บังคับการได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ส่วนข้าราชการในระดับปฏิบัติการ มีการปรับตัว ในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ นวัตกรรม ได้แก่ เทคโนโลยี อุปกรณ์ ที่มีความทันสมัยและถูกนำมาใช้ใน ระบบราชการในยุคปัจจุบันมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งความพิเศษของภารกิจงานด้านการป้องกัน อาชญากรรมและความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ เป็นที่ประจักษ์ชัดว่ามีการปฏิบัติราชการตลอด 24 ชั่วโมง เพราะอาชญากรรมสามารถเกิดได้ทุกเวลาและทุกสถานที่ ข้าราชการและพนักงานขององค์กรกลุ่ม ตัวอย่างได้แสดงให้เห็นถึงการมีจิตบริการสาธารณะที่ยอมทุ่มเทการดำเนินงานเพื่อความปลอดภัยแก่ ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะต้องอาศัยการทำงานในลักษณะ “ทีมเวิร์ค” ที่ต้องอาศัยการดำเนินงานใน การแก้ไขปัญหาท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันกับทั้งในองค์กร และนอกองค์กรได้อย่างบูรณาการ กันอย่างแท้จริง กอปรกับการมีจิตใจที่ศรัทธาต่อวิชาชีพและมีความจงรักภักดีต่อองค์กรซึ่งถือเป็น ความพิเศษของข้าราชการและพนักงานในองค์กรกลุ่มตัวอย่างกรณีศึกษาทำให้ภารกิจด้านการป้องกัน อาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบรรลุตามเป้าหมายและสร้าง ความสงบเรียบร้อยภายในชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจัยที่สาม ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา ท้องถิ่น) ปัจจัยนี้คือฝ่ายบริหารท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาท้องถิ่น) จะต้องมิติศทางเป้าหมายที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือมีเป้าหมายที่ ชัดเจนได้แก่การแก้ปัญหาของท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันและร่วมกันกำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการร่วมกันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ในทางตรงข้ามก็จำเป็น ที่จะต้องมีการถ่วงดุลอำนาจกัน ในลักษณะเป็นการตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ซึ่งกันและกันตาม หลักการประชาธิปไตย เพื่อเป็นการลดการตีตราของภาคประชาสังคมภายนอกในประเด็น การร่วมกันทุจริตคอร์ปชั่น นักการเมืองท้องถิ่นขององค์กรกลุ่มตัวอย่างแสดงให้เห็นว่าในปัจจุบัน กรอบความคิดเรื่องวัฒนธรรมความรับผิดชอบต่อระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยได้เข้ามาแทนที่ กรอบแนวคิดดั้งเดิม นักการเมืองท้องถิ่นรู้ภาระและหน้าที่ของตนเองว่าอะไรคือสิ่งที่ควรกระทำ อะไรเป็นสิ่งที่ต้องห้ามกระทำ นักการเมืองท้องถิ่นจึงมีความรับผิดชอบทางการเมืองสูงมากกว่าคิดที่ จะตีรวนฝ่ายบริหารจนไม่สามารถบริหารงานต่อได้

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง มีการถ่วงดุลกันตามระบอบ ประชาธิปไตยเพราะแต่ละฝ่ายต่างรู้บทบาทและหน้าที่ของตนเองไม่ได้คาดหวังเพื่อล้มฝ่ายบริหารแต่ เพียงอย่างเดียวเหมือนกรอบแนวคิดดั้งเดิมอีกต่อไป ในที่สุดทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะความ เป็นเมืองสูงทำให้มีผลประโยชน์ในด้านงบประมาณที่สูงด้วย การแบ่งสรรงบประมาณกันอย่างลงตัว ของแต่ละฝ่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญในการลดปัญหาความขัดแย้ง และที่สำคัญเป็นการกระจายทรัพยากร ได้อย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ที่สามารถได้รับประโยชน์ กอปรกับปัจจุบันถึงแม้เป็นองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นที่มีฐานะขนาดเล็กก็ตามแต่นักการเมืองหากฝ่ายนิติบัญญัติมีความเชี่ยวชาญในกฎ ระเบียบ ราชการแล้วก็จะเป็นการประกันถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรได้เป็นอย่างดีอีกด้วย

ปัจจัยที่สี่ ปัจจัยด้านศักยภาพขององค์กร ในด้านการมีเครื่องมือและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย กอปรกับการมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ ถือเป็นอีกหนึ่งปัจจัยภายในขององค์กรที่สามารถก่อให้เกิดความสำเร็จในการดำเนินการโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ กรณีที่องค์กรมีเครื่องมือ เครื่องมือที่ทันสมัยและมีระบบเครือข่ายที่สามารถใช้การได้ตลอดเวลาย่อมแสดงให้เห็นถึงศักยภาพต่อการให้บริการสาธารณะที่สนองตอบความต้องการของประชาชนที่มีอยู่อย่างไม่จำกัดได้ทันท่วงที โดยเฉพาะในกรณีเกิดเหตุการณ์ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้าอันได้แก่ การเกิดอุบัติเหตุ อุบัติภัย แม้แต่การก่อการร้ายหรือการก่ออาชญากรรม เป็นต้น

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง จากการลงพื้นที่สำรวจแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการมีระบบเทคโนโลยี และอุปกรณ์ที่มีความทันสมัยที่เหมาะสมต่อการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะองค์กรที่มุ่งเป้าหมายการให้บริการแบบครบวงจร และตลอด 24 ชั่วโมง ได้มีการนำระบบการเชื่อมโยงกับเครือข่ายสังคมออนไลน์มาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการด้วย เพราะปัญหาอาชญากรรมหรือสาธารณภัยต่าง ๆ ไม่สามารถเลือกเวลาในการเกิดได้ ผสมผสานกับการมีงบประมาณที่พร้อมต่อการบำรุงรักษาเพื่อให้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เหล่านั้นมีศักยภาพใช้ได้อยู่ตลอดเวลา สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการมีศักยภาพ และประสิทธิภาพขององค์กรที่พร้อมจะให้บริการสาธารณะต่อประชาชนได้อย่างสม่ำเสมอ

ปัจจัยที่ห้า ปัจจัยด้านความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายภายนอก ถือเป็นปัจจัยภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากต่อความสำเร็จในการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน ทั้งนี้ในการดำเนินงานของภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันก็นิยมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาครัฐ หรือส่วนราชการด้วยกัน ภาคธุรกิจ เอกชน ภาควิชาการ หรือสถาบันการศึกษา ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคส่วนกลุ่มองค์กรประชาชน รวมทั้งอาสาสมัครต่าง ๆ เพื่อร่วมมือกันในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นประเด็นอย่างใดอย่างหนึ่งให้ประสบความสำเร็จหรือร่วมกันพัฒนาท้องถิ่นในสิ่งที่ท้าทายปัญหาใหม่ ๆ ที่ค้ำใจว่าหากกระทำเพียงองค์กรเดียวอาจประสบผลสำเร็จได้ยากลำบากหรือไม่ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่ได้ลงพื้นที่สำรวจ สามารถบ่งชี้ว่าการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรมต้องมีการอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบางสิ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงแต่เจตนารมณ์ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจะดำเนินงานเพื่อหวังประโยชน์เกิดแก่ประชาชน แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงกลับไม่มีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินงาน การอาศัยเครือข่ายความร่วมมือกันจึงเป็นทางออกที่สำคัญที่ทำให้โครงการต่าง ๆ สามารถดำเนินงานได้อย่างสำเร็จ

ปัจจัยที่หก ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น กล่าวคือการมีภาคประชาสังคมที่มีความตื่นตัว ตื่นรู้ทางการเมือง และเข้าใจหลักการของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนจะรู้หน้าที่ ความรับผิดชอบ และสิทธิของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเข้มแข็งตามหลักการของจิตอาสา

ทั้งนี้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 องค์กร เมื่อผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สำรวจพบว่ามีความเข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่เป็นพลังที่ยิ่งใหญ่ในความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างประชาชนมีลักษณะเข้าใจบริบทของท้องถิ่น และตื่นรู้ทางการเมืองอย่างแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะความเป็นเมืองและชนบทต่างมีวัฒนธรรมที่เป็นประชาธิปไตยมากพอ ประชาชนมีความเข้าใจในสิทธิของตนเองอย่างเต็มที่ ดังนั้นวาทกรรมที่ว่าด้วยเรื่องความไร้ความรู้ด้านการเมืองของประชาชนชนบทไม่เป็นความจริงอีกต่อไป ประชาชนทราบดีว่าควรเลือกนักการเมืองท้องถิ่นแบบใดให้เข้าไปทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและผู้ใดจะมีหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารได้ นอกจากนี้มีความห่วงหาพันภัยการของท้องถิ่นของตนสะท้อนให้เห็นได้จากการมีจิตอาสาเข้ามาขอร่วมสร้างสรรค์โครงการต่าง ๆ ประกอบด้วย การร่วมคิด ร่วมวางแผน ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมได้ นอกจากนี้ยังคอยเฝ้าระวัง และเป็นหูเป็นตาตามที่ภาครัฐมอบหมายให้ปฏิบัติด้วยความเคร่งครัดอย่างสม่ำเสมอ

4. ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการนวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรม

สำหรับการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการนวัตกรรม จากการศึกษาวิจัยลงพื้นที่สำรวจ และสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ทำให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้การดำเนินโครงการนวัตกรรมเกิดปัญหาขึ้น โดยแบ่งเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

4.1 การประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่ต้องอาศัยวิธีการของระบบราชการที่มีความซับซ้อน กล่าวคือในการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนยังถือเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานฝ่ายปกครอง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระนั้นเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นองค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดรับฟังข้อปัญหาข้อร้องเรียนต่าง ๆ จากประชาชนโดยตรง เมื่อต้องการที่จะแปลงเป็นโครงการที่เป็นรูปธรรมก็ต้องมาติดขัดกับระบบราชการในการประสานงานที่มีความยุ่งยากกับหน่วยงานผู้รับผิดชอบโดยตรง ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานที่มีภารกิจหลักเองมีงบประมาณไม่เพียงพอในการป้องกันอาชญากรรมที่มีความทันสมัย

4.2 การพึ่งพิงระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ กล่าวคือโครงการนวัตกรรมที่มีความโดดเด่นได้นั้นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งคือการมีระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ และระบบเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่มีความทันสมัยคอยสนับสนุนเอื้ออำนวยต่อการดำรงอยู่ของนวัตกรรม แต่ในอีกแง่หนึ่งนวัตกรรมเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้จากการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดสรรเม็ดเงินเพื่อจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์เทคโนโลยีและสำรองไว้เพื่อบำรุงรักษาด้วย กระนั้นหากระบบต่าง ๆ เกิดการขัดข้อง ยกตัวอย่าง เกิดปัญหาที่เกี่ยวกับสัญญาณระบบอินเทอร์เน็ต หรือ กล้องโทรทัศน์วงจรปิดไม่สามารถใช้งานได้ การดำเนินงานของโครงการก็จะมีอุปสรรคตามไปด้วย สะท้อนให้เห็นได้ชัดเจนว่าการที่ระบบราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินโครงการโดยมีการพึ่งพิงเทคโนโลยีสารสนเทศมากเกินไปก็อาจต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมากต่อการได้มาซึ่งระบบและการบำรุงรักษาที่มีมูลค่ามากตามไปด้วย ทั้งนี้หากข้าราชการประจำไม่มีความเชี่ยวชาญต่อระเบียบกฎหมายในการเบิกจ่ายย่อมส่งผลเสียหายต่อตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และกระทบไปสู่วงกว้างต่อไป

4.3 ปัญหาในเรื่องความกังวลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อเรื่องระเบียบข้อกฎหมาย รวมไปถึงการตีความของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินถึงบทบาทและภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทำให้บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความมั่นใจในการดำเนินโครงการ หรือหากดำเนินโครงการไปแล้วก็มีความกังวลว่าจะถูกตั้งประเด็นในการขอใช้งบประมาณที่สูญเสียไปจากโครงการหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่โครงการเหล่านี้ดำเนินการโดยรับฟังมาจากปัญหาของประชาชนโดยแท้จริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเกิดความสับสนต่อภารกิจของตนเองจนบางครั้งโครงการก็ต้องถูกยกเลิกไปในปีงบประมาณต่อ ๆ มา

ส่วนที่ 3 รูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

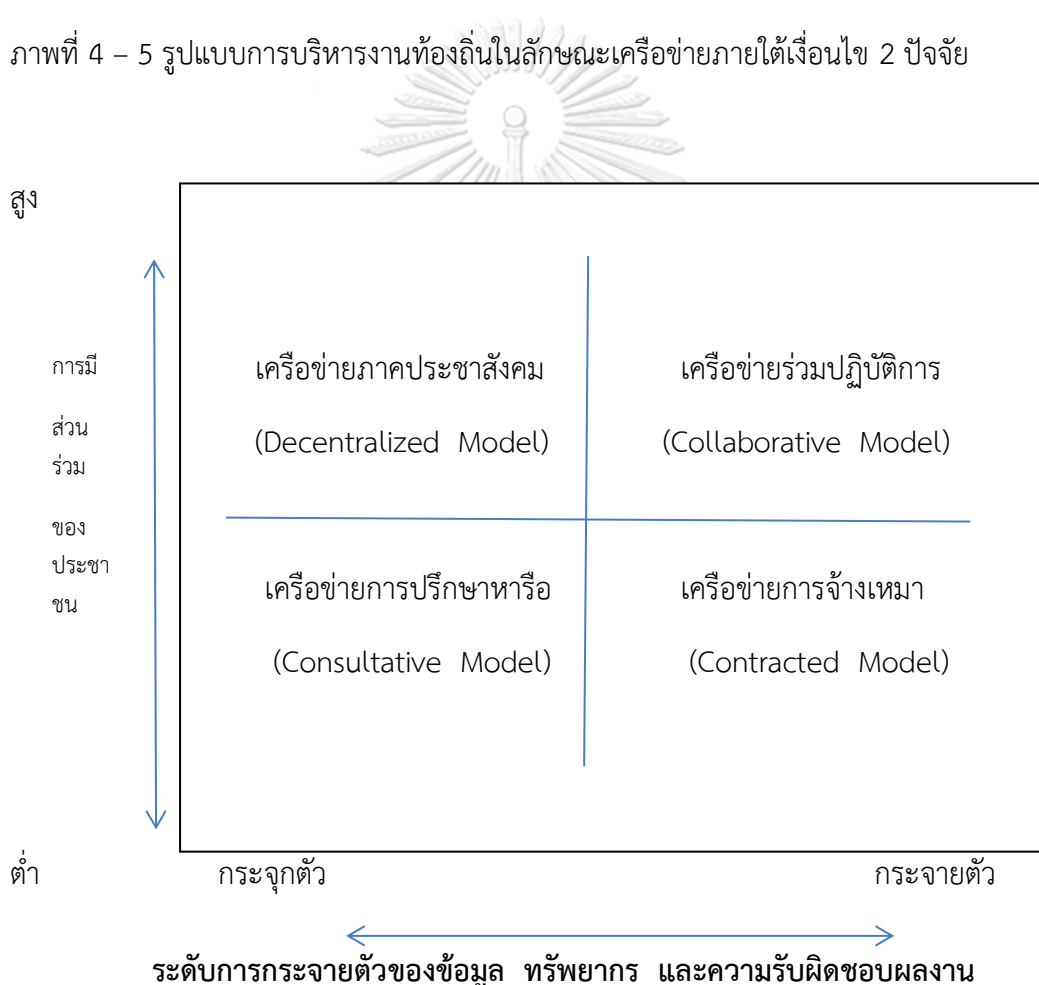
สำหรับรูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลาง ผู้วิจัยได้สังเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 โดยผู้วิจัยได้ใช้กรอบรูปแบบการป้องกันอาชญากรรมสำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (2560) ซึ่งได้กำหนดกรอบแนวทางใน การป้องกันอาชญากรรมเป็น 6 ด้าน คือ 1) การป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม 2) การป้องกันอาชญากรรมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) การป้องกันอาชญากรรมด้วยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ 4) การป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำความผิด 5) การป้องกันอาชญากรรมโดยการลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อ และ 6) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรในการป้องกันอาชญากรรม ผสมผสานงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ที่ได้พัฒนารูปแบบการทำงานของเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “ทฤษฎีบทว่าการออกแบบเครือข่ายการทำงานโดยพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมอย่างรอบด้าน” (Network – Enveloped Hypothesis – NEH) ซึ่งมีเงื่อนไขในการพิจารณาการทำงานเป็นเครือข่ายของกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่

1) ระดับการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน (Civic involvement) หมายถึง เครือข่ายการทำงานเพื่อการแก้ไขปัญหาที่เปิดโอกาสให้ประชาชนหรือชุมชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหามากหรือน้อยเพียงใด

2) ระดับการกระจายตัวของข้อมูล ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงาน (Sharing of information, resources and responsibility) หมายถึงการบริหารเครือข่ายท้องถิ่นในการจัดการปัญหาที่นำไปสู่การกระจายตัวของข้อมูลข่าวสาร ทรัพยากร และความรับผิดชอบต่อผลสำเร็จของงานระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ อย่างชัดเจนหรือไม่

ทั้งนี้งานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ได้แบ่งรูปแบบการบริหารท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายเป็น 4 ประเภท ตามแผนภาพที่ 4 – 5 ดังนี้

ภาพที่ 4 – 5 รูปแบบการบริหารงานท้องถิ่นในลักษณะเครือข่ายภายใต้เงื่อนไข 2 ปัจจัย



ที่มา : วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2550 : 85.

จากนั้นนำมาวิเคราะห์ประกอบกับส่วนของการเปรียบเทียบรายละเอียดการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง ที่ใช้เป็นกรณีศึกษาสำหรับงานวิจัยนี้นำมาพัฒนาเป็นรูปแบบ ผู้วิจัยได้นำเสนอในการจัดประชุมกลุ่มย่อย (Focus Group) ผู้เชี่ยวชาญโดยแบ่งเป็น 5 กลุ่ม คือ

- 1) กลุ่มข้าราชการฝ่ายผู้ปฏิบัติ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายบริหาร ซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) กลุ่มข้าราชการซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในองค์การที่คอยกำกับการบริหาร หรือมีอำนาจในการกำหนดนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และหรือสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3) กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเมืองการปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรัฐประศาสนศาสตร์
- 4) กลุ่มนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิด้านอาชีวศึกษา และ
- 5) ผู้นำชุมชนท้องถิ่นในเขตภาคกลาง ซึ่งถือเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียในชุมชน เพื่อนำไปสู่การค้นหาและวิเคราะห์รูปแบบการบริหารจัดการด้านป้องกันปัญหาอาชญากรรม และความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อผู้เชี่ยวชาญรับรองโดยได้ให้คำแนะนำ การแก้ไขปรับปรุงพร้อมนำเสนอประเด็นสำคัญที่ผู้วิจัยได้แบ่งเป็นหัวข้อย่อย ดังนี้

ประเด็นที่ 1 เรื่องความสำคัญของปัญหาอาชญากรรมในปัจจุบัน และความจำเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม

เมื่อประเทศไทยมียุทธศาสตร์ของประเทศที่จะพัฒนาไปสู่ยุค 4.0 ที่มุ่งเน้นไปที่อัตราการเจริญเติบโตของภาคเศรษฐกิจเป็นสำคัญ กระนั้นแล้วการพัฒนานั้นยังไม่สามารถดำเนินต่อไปได้อย่างราบรื่นหากว่าอัตราของอาชญากรรมไม่ลดลง เพราะว่าอาชญากรรมนั้นจะพัฒนาไปตามสภาวะปัจจุบัน ยิ่งมีการพัฒนาเทคโนโลยีมากเท่าไรอาชญากรรมจะอาศัยเทคโนโลยีมาช่วยในการกระทำความผิด ส่งผลให้เกิดเป็นปัญหาอาชญากรรมและการกระทำความผิดในรูปแบบต่าง ๆ ที่ค่อนข้างมีความหลากหลายและทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น อาทิ ปัญหายาเสพติด ปัญหาเด็กและเยาวชนกระทำความผิดด้วยการขับขี่รถบนท้องถนน (เด็กแว้น) เป็นต้น ปัญหาเหล่านี้จะนำไปสู่ความเสื่อมโทรมในท้องถิ่นตนเองและพัฒนากลายเป็นการกระทำผิดที่มีโทษที่หนักขึ้นตามมา ทำให้ในปัจจุบันจัดว่าปัญหาอาชญากรรมเป็นเรื่องที่สำคัญที่รัฐต้องหาวิธีในการป้องกัน อย่างไรก็ตามในแวดวงของอาชีวศึกษาและกระบวนการยุติธรรมมีคำที่มักถูกนำขึ้นมาเป็นการเปรียบเทียบอยู่เสมอคือ “เจ้าหน้าที่มักจะเดินตามหลังอาชญากรรม 1 ก้าวเสมอ เพราะอาชญากรรมจะเดินนำเราตลอด” การเปรียบเทียบดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นได้ชัดเจนว่า การจะอาศัยพึ่งพิงเจ้าหน้าที่ตำรวจเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพออีกต่อไปแล้ว ต้องส่งเสริมการมีส่วนร่วมจากภาคส่วนที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดย่อมรับรู้ถึงปัญหาภายในท้องถิ่นได้ดีกว่าเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครอง หรือตำรวจอีกด้วย นั่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการกับปัญหานี้ สำหรับในประเด็นนี้สอดคล้องกับข้อเสนอที่กองบังคับการปราบปราม พยายามนำเสนอต่อสาธารณะได้รับรู้คือ “การป้องกันและควบคุมอาชญากรรมเป็นหน้าที่และความรับผิดชอบของตำรวจแต่ฝ่ายเดียวโดย

วิธีบังคับใช้กฎหมาย ประชาชนมีสถานภาพเพียงให้การยอมรับกับตำรวจเท่านั้น” เป็นแนวความคิดที่ได้รับการปฏิบัติมาช้านานแล้ว ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้มี “การปฏิวัติเจียบบางแนวคิด” เกี่ยวกับบทบาทของตำรวจและชุมชนที่เรียกกันว่า “ความเป็นหุ้นส่วน” (partnership) ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรม ซึ่งเชื่อกันว่า “การป้องกันอาชญากรรมที่ประสบผลสำเร็จขึ้นอยู่กับชุมชนมากกว่าตำรวจ” บทบาทของตำรวจและประชาชนในการป้องกันอาชญากรรมจึงเปลี่ยนแปลงไป จากแนวคิดเดิมที่ว่าประชาชนช่วยเหลือตำรวจ มาเป็น ตำรวจช่วยเหลือประชาชน ตำรวจจึงมีบทบาทสำคัญในการช่วยเหลือชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองและใช้มาตรการควบคุมทางสังคม ในการป้องกันและควบคุมอาชญากรรมมากยิ่งขึ้น กระบวนทัศน์ใหม่ดังกล่าวนี้จะขยายขอบเขตภารกิจให้ อปท. ไปถึงขนาดที่จะก่อให้เกิดการจัดตั้ง “ตำรวจท้องถิ่น” ขึ้นในอนาคต

สำหรับบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพระราชบัญญัติ การกระจายอำนาจ ฯ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดประเด็นเรื่องการรักษาความสงบเรียบร้อยไว้ด้วยแต่ กระนั้นอาจมีข้อจำกัดถึงความชัดเจนของภารกิจ อำนาจ และหน้าที่ ซึ่งกฎหมายได้ตราไว้เป็นเพียง หลักการกว้าง ๆ แต่ไม่ได้ชี้ตเส้นชัดเจนว่าสิ่งใดดำเนินการได้ สิ่งใดไม่สามารถดำเนินการได้

อย่างไรก็ตามจากจุดเด่นในการเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนที่สุดในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ และมีความรู้ความเข้าใจในพื้นที่อย่างละเอียดถี่ถ้วน บทบาทในการป้องกันอาชญากรรมจึงควรที่จะมุ่งเน้นไปที่การป้องกันในช่วงก่อนเกิดอาชญากรรม กล่าวคือหากแบ่งช่วงของการเกิดอาชญากรรมออกเป็น 1) ช่วงก่อนเกิดอาชญากรรม 2) ช่วงเกิดอาชญากรรม และ 3) ช่วงหลังเกิดอาชญากรรม บทบาทในแง่ของการป้องกันที่สำคัญในระยะก่อนเกิดเพราะความใกล้ชิดประชาชนหากเกิดปัญหาขึ้นก็ไม่ใช่ว่าจะต้องใช้กระบวนการแก้ไขตามข้อกฎหมายที่ชัดเจนเพียงอย่างเดียว การหันเหด้วยกระบวนการทางเลือกอื่น ๆ ตามความเหมาะสมของ บริบทในสังคม หรือชุมชนนั้น ๆ ถือว่ามีความสำคัญเช่นกัน ตัวอย่างเช่นโครงการคุณธรรมตำบลของ เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนได้มีการยึดหลักคุณธรรมนำกฎหมาย เพราะประชาชนในท้องถิ่นยังมีน้อย และความเป็นเมืองยังไม่สูงนัก ประชาชนจากหมู่บ้านต่าง ๆ จึงมีความสนิทสนมกัน ปัญหาความขัดแย้งหรือปัญหาอาชญากรรมจึงถูกควบคุมโดยความสัมพันธ์ในรูปแบบของครอบครัวที่มีความสัมพันธ์ที่ตักกันมาโดยตลอด การสอดส่องดูความผิดปกติของบุคคลในชุมชน

ประเด็นที่ 2 เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานด้านการป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

สำหรับประเด็นปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานในภารกิจด้านการป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อย จากการประชุมกลุ่มย่อยปรากฏว่ามีปัญหาในหลาย ๆ ด้าน ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหาออกมาเป็นหัวข้อย่อย ดังนี้

1) ประเด็นในด้านระบบโครงสร้างขององค์กร เหตุผลเนื่องจากการขาดความชัดเจนในกฎหมายที่กำหนดถึงภารกิจ บทบาทและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้าน

ป้องกันอาชญากรรม และหรือการรักษาความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ ในชุมชน ไม่ได้ขีดเส้นชัดเจนว่าสิ่งใดดำเนินการได้ สิ่งใดไม่สามารถดำเนินการได้ ฉะนั้นเมื่อ อปท. ได้ดำเนินโครงการ หรือกิจกรรมต่าง ๆ ไปโดยใช้งบประมาณแผ่นดินในการจัดโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ไปและรายงานผลการดำเนินการเรียบร้อยแล้ว เมื่อถึงคราวมีการตรวจสอบจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) ก็มักจะมีการถูกทักท้วงถึงภารกิจว่ามีหน้าที่ในด้านนี้หรือไม่ ซึ่งถ้า อปท. ไม่สามารถตอบข้อทักท้วงได้ในท้ายที่สุดก็มักจะถูกเสนอเรื่องให้มีการคืนงบประมาณแผ่นดินจากโครงการดังกล่าวคืน ทำให้เมื่อ อปท. ประสบเหตุการณ์เช่นนี้หลายครั้ง จึงเกิดความกังวลและไม่กล้าที่จะตัดสินใจดำเนินโครงการต่าง ๆ ทั้ง ๆ ที่ในความเป็นจริงเกิดจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่กลับไม่สามารถดำเนินการแก้ปัญหาด้วยองค์กรของท้องถิ่นได้เอง

2) ปัญหาจากบุคลากรภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ขาดความรู้ความเข้าใจในระเบียบ ข้อกฎหมาย โดยเฉพาะหากเป็นข้าราชการประจำในระดับบริหารจะเป็นปัญหาที่ใหญ่อยู่พอสมควรเพราะเป็นผู้มีหน้าที่โดยตรงในการที่จะต้องแปลงนโยบายของข้าราชการการเมืองไปสู่โครงการที่เป็นรูปธรรม เพราะในความเป็นจริงข้าราชการการเมือง (นายก อปท.) มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงจึงต้องดำเนินนโยบายที่เน้นประชานิยมเป็นสำคัญ กอปรกับข้าราชการการเมืองเหล่านี้มักขาดความรู้ในระเบียบข้อราชการต่าง ๆ จึงดำเนินนโยบายตามความพึงพอใจของประชาชนเป็นหลัก ข้าราชการประจำจึงมีหน้าที่ในการตรวจสอบกับข้อกฎหมายว่าสามารถกระทำได้ หรือไม่สมารถกระทำได้ แต่ในระยะหลังที่ผ่านมาพบว่ามีข้าราชการประจำมีความเข้าใจในข้อกฎหมายเป็นอย่างดี แต่ยังมีฝ่ายอื่นที่จะผลักดันให้เกิดโครงการต่าง ๆ ที่กฎหมายไม่ได้อนุญาตให้ดำเนินการ เป็นต้น

3) ปัญหาจากบุคลากรภายนอกองค์กร ได้แก่ บรรดาประชาชนที่มีจิตอาสาเข้ามามีส่วนร่วมในการเป็นอาสาสมัครด้านต่าง ๆ ที่ อปท. เปิดรับสมัครแต่เมื่อเข้ามาช่วยดำเนินการแล้วกลับไม่เข้าใจบทบาทและหน้าที่ของตนเองอย่างแท้จริง และขาดความรู้ในข้อกฎหมายต่าง ๆ เช่น ในบางอปท. จัดให้มีตำรวจบ้านเนื่องจากอัตราตำรวจมีกระจายไม่เพียงพอต่อพื้นที่ ตำรวจบ้านเหล่านี้กลับนำอำนาจที่ตนมีไปข่มขู่ประชาชนด้วยกัน เป็นต้น

4) ปัญหาในด้านกระบวนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัยและการรักษาความสงบเรียบร้อย แน่แน่นอนว่าประเด็นในด้านการใช้งบประมาณจากโครงการเหล่านี้ต้องใช้งบประมาณที่สูงมาก กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่แล้วจะมีการสนับสนุนเป็นงบประมาณอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งจะมาพร้อมกับโครงการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดจึงได้จัดสรรงบประมาณในการติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) เมื่อจัดสรรงบประมาณไปแล้ว อปท. จึงได้ดำเนินการติดตั้งกล้องซึ่งบางครั้งไม่เป็นไปตามแผนบ้าง ติดตั้งผิดจุด หรือแม้กระทั่งติดตั้งไปแล้วไม่มีการบำรุงรักษาบ้าง จึงกลายเป็นการลงทุนที่ใช้งบประมาณสูงมากแต่ผลของการดำเนินการไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ประเด็นที่ 3 รูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับรูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางนั้น จากการที่ผู้วิจัยได้ใช้กรอบรูปแบบการป้องกันอาชญากรรมสำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (2560) ซึ่งได้กำหนดกรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมเป็น 6 ด้าน คือ 1) การป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม 2) การป้องกันอาชญากรรมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) การป้องกันอาชญากรรมด้วยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ 4) การป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำความผิด 5) การป้องกันอาชญากรรมโดยการลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อ และ 6) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรในการป้องกันอาชญากรรม ผสมผสานงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ที่ได้พัฒนารูปแบบการทำงานของเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “ทฤษฎีบทว่าการออกแบบเครือข่ายการทำงานโดยพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมอย่างรอบด้าน” (Network – Enveloped Hypothesis – NEH) จากนั้นนำมาวิเคราะห์ประกอบกับส่วนของการเปรียบเทียบรายละเอียดการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่งที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ผลการประชุมกลุ่มย่อยผู้เชี่ยวชาญได้ตรวจสอบและให้คำแนะนำโดยเสนอว่า โครงสร้างในสังคมเป็นสิ่งที่ต้องพิจารณาเป็นสำคัญเนื่องจากการที่ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกันในบริบทสังคมที่มีลักษณะเป็นเมืองและยังคงมีลักษณะเป็นชนบท ขนาดองค์กรและงบประมาณรวมไปถึงทรัพยากรการบริหารต่าง ๆ เกี่ยวข้อง รูปแบบจึงต้องสามารถที่จะเป็นตัวแทนในภาพรวมได้อย่างแท้จริง และสามารถนำไปประยุกต์ใช้สำหรับการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทุกประเภท และทุกขนาดได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้เชี่ยวชาญมีการเสนอว่าในโครงการนวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรม ไม่จำเป็นต้องเป็นมีการพึ่งพิงเพียงนวัตกรรมที่เน้นไปทางด้านวิทยาศาสตร์เพียงเท่านั้น แต่ขอให้เป็น การดำเนินการในวิธีการใหม่ ๆ แต่สามารถป้องกันปัญหาที่เกิดในชุมชนแล้วได้ผลลัพธ์ที่คุ้มค่าก็จะถือเป็นประโยชน์แล้ว อปท.หลายที่สะท้อนให้เห็นได้ถึงความสำเร็จโดยเฉพาะในปัจจุบันการป้องกันอาชญากรรมยังคงต้องให้ความสำคัญในเรื่องการป้องกันจากสภาพแวดล้อมยังถือว่ามีความสำคัญที่สุด อปท. ต้องเข้าไปช่วยบริหารจัดการให้แต่ละพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบมีความปลอดภัย ส่งผลให้ประชาชนก็จะรู้สึกอุ่นใจว่าชุมชนมีความปลอดภัย นำมาซึ่งการเกิดโครงการในการติดตั้งไฟส่องสว่าง หรือแม้แต่การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) ยังคงมีประสิทธิภาพมาเป็นอันดับต้น ยกตัวอย่างเช่นในเขตกรุงเทพมหานครจะมีการจัดโครงการติดตั้งไฟส่องสว่างในทุกบริเวณ ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นคืออัตราการเกิดอาชญากรรมลดลงอย่างชัดเจน

ทั้งนี้ผู้เชี่ยวชาญยังคงให้ความสำคัญกับบริบทที่มีความหลากหลายของแต่ละท้องถิ่นว่าส่งผลโดยตรงต่อรูปแบบที่เหมาะสมในการป้องกันอาชญากรรม ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ ลักษณะบริบทท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองกับที่เป็นชนบทมีความแตกต่างกันมากของแต่ละพื้นที่ อาชญากรรมก็มีความแตกต่างกันไปด้วย

นอกจากนี้ผู้เชี่ยวชาญยังเสนอว่าในยุคสมัยใหม่นี้ในการดำเนินการไม่ใช่ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเพียงลำพังอีกต่อไปแต่ในมุมมองของรัฐประศาสนศาสตร์แนวใหม่มองว่าการดำเนินการที่มุ่งเน้นการสร้างเครือข่ายย่อมเป็นสิ่งที่การบริหารจัดการภาครัฐในปัจจุบันควรยึดเป็นแนวทางในการสร้างการบริการสาธารณะ ซึ่งจะเป็นเครือข่ายที่เป็นทางการหรือไม่เป็นทางการย่อมสามารถเป็นไปได้ทั้งสิ้น และตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องแสดงบทบาทเช่นไร ย่อมขึ้นอยู่กับศักยภาพขององค์กรเช่นกันที่คำนึงถึงความคุ้มค่าของโครงการนวัตกรรมให้มากที่สุด เพราะในบางสถานการณ์แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีระดับทรัพยากรหรือความชำนาญในการจัดการกับปัญหาก็ตามแต่ปัญหาการก่ออาชญากรรมหรือการกระทำความผิดบางประการมีขอบเขตที่กว้างขวางในเชิงกายภาพ สังคม และด้านเวลา ปัญหา มักจะขยายวงกว้างออกไปสู่ประชาชนส่วนใหญ่และจำเป็นต้องลงมือแก้ไขหรือดำเนินการป้องกันอย่างต่อเนื่องจึงจะประสบความสำเร็จตามที่นักวิชาการทางด้านรัฐประศาสนศาสตร์อย่างวีระศักดิ์ เครือเทพมองว่าการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกับภาคประชาชนเพื่อช่วยทำหน้าที่สอดส่องดูแลและจัดการกับปัญหาได้อย่างมีมาตรการที่เหมาะสม

เมื่อผู้วิจัยได้รวบรวมเนื้อหาจากการประชุมกลุ่มย่อยผู้เชี่ยวชาญแล้ว ได้วิเคราะห์เนื้อหาอย่างเป็นระบบ ผลของการศึกษาสามารถพัฒนาเป็นรูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตภาคกลางที่มีความเหมาะสมกับลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้แสดงให้เห็นเป็นที่ประจักษ์ชัดว่าสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด โดยแบ่งเป็น 3 รูปแบบและมีความเหมาะสมกับลักษณะของบริบทสังคมประกอบกับตัวชี้วัดความเป็นเมือง ชนบท และกิ่งเมือง กิ่งชนบทที่แบ่งโดยนักวิชาการด้านเศรษฐศาสตร์โดยมีตัวชี้วัดในด้านความหนาแน่นของประชากร สัดส่วนของประชากร และลักษณะการใช้ที่ดิน¹⁴⁴ ผสมผสานกับงานของทัศน พฤติการกิจ (2558)¹⁴⁵ ดังนี้

1) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีลักษณะบริบทความเป็นเมือง คือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อมที่เน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือปฏิบัติการ ซึ่งเครือข่ายลักษณะนี้จะมีระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนที่สูงและรอบด้าน พร้อมนี้การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในเครือข่ายมีหน้าที่ที่ชัดเจน

2) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีลักษณะบริบทความเป็นชนบท คือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเครือข่ายภาคประชาสังคม ซึ่งเครือข่ายลักษณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนให้

¹⁴⁴ สีนาด ตริวรณไชย. การวัดความเป็นเมือง (Measuring Urbanization). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://medium.com/@treewanchai/การวัดความเป็นเมือง-measuring-urbanization-b52241e20e39> [22 ตุลาคม 2561]

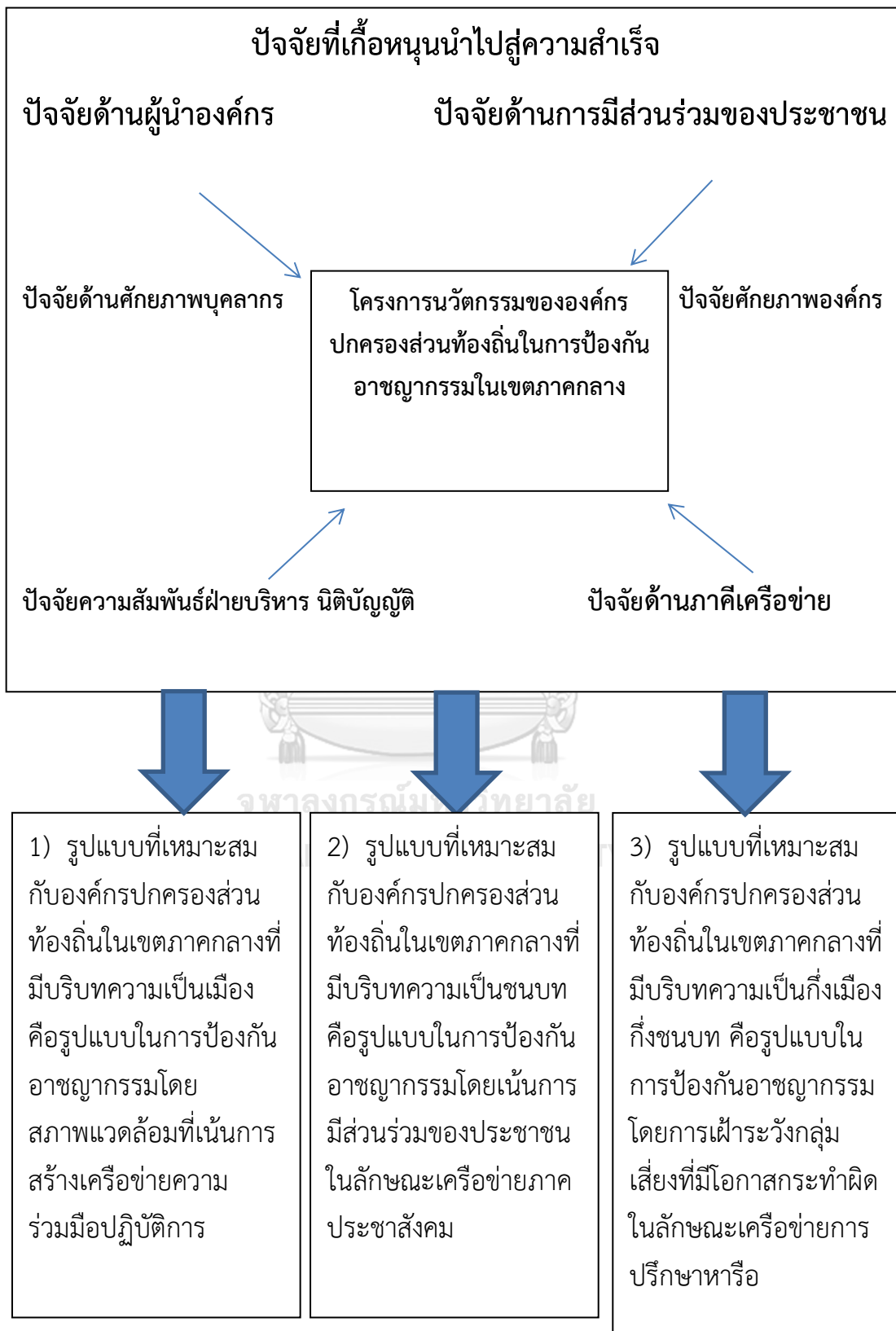
¹⁴⁵ ทัศน พฤติการกิจ.

ภาคประชาชนรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง เพราะเล็งเห็นว่าเป็นผู้รู้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ดังนั้นภาคประชาชนจึงมีบทบาทหลัก แต่กระนั้นการรวมกลุ่มของภาคประชาชนเป็นกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ ภาระบุถึงความสำเร็จของงานที่เกิดจากประชาชนจึงยังไม่เกิดประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ เพราะการมีทรัพยากร และการกระจายตัวของข้อมูลที่มีจำกัด จึงยังต้องพึ่งพิงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับภาคประชาชนเพื่อให้การแก้ปัญหาทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีลักษณะบริบทความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท คือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำความผิดในลักษณะเครือข่ายการปรึกษาหารือ ซึ่งเครือข่ายลักษณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบาทหลักในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเอง แต่ยังคงเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมบ้างตามความเหมาะสม แต่ท้ายที่สุดผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจเลือกมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เหมาะสมเอง



แผนภาพ 7 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมที่เหมาะสม
สำหรับเขตภาคกลางของประเทศไทย



ส่วนที่ 4 การอภิปรายผลการศึกษา

จากการศึกษาเรื่อง “การพัฒนารูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตภาคกลาง” ผู้วิจัยได้มีการทบทวนวรรณกรรม พร้อมสำรวจเอกสารการวิจัยประกอบดัชนีพนธ์ และนำทฤษฎีแนวคิดทางอาชญาวิทยาบูรณาการแนวคิดทางรัฐประศาสนศาสตร์มาใช้เพื่อเป็นกรอบแนวทางในการวิจัยเชิงสำรวจ โดยนักวิจัยได้มีการลงพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ให้ความสำคัญกับนโยบายด้านการป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนจนสามารถพัฒนาเป็นโครงการนวัตกรรม ซึ่งมีปัจจัยที่เกื้อหนุนจนสามารถทำให้โครงการนวัตกรรมประสบความสำเร็จในการดำเนินการ จากผลการศึกษาเมื่อนำมาวิเคราะห์เชื่อมโยงกับแนวคิด ทฤษฎีต่าง ๆ รวมทั้งข้อสังเกตของผู้เชี่ยวชาญจากการประชุมกลุ่มย่อยประกอบการวิเคราะห์อย่างเป็นระบบของผู้วิจัย สามารถอภิปรายผลตามวัตถุประสงค์ในการศึกษาออกเป็น 3 ข้อ ดังนี้

1. ข้อมูลจากการถอดบทเรียนของนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice)

จากผลการศึกษาพบว่าเมื่อปัญหาอาชญากรรมยังเป็นปัญหาที่ไปกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในสังคมไทยอย่างต่อเนื่อง และปรากฏว่าศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) กลุ่มตัวอย่างสามารถพัฒนาโครงการนวัตกรรมที่ก่อตัวขึ้นมาจากปัญหาที่เกิดขึ้นในชุมชนของตนเองได้สำเร็จ โครงการหรือกิจกรรมที่ อปท. สร้างสรรค์ในด้านการป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัยและรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนขึ้นมา จึงมีความสอดคล้องกับงานวิจัยวิถีใหม่ของจรัส สุวรรณมาลา (2548) ที่ได้ศึกษาวิจัยและสำรวจบรรดาโครงการวิถีใหม่ที่ขณะนั้นเรียกว่า “นวัตกรรม” ซึ่งเป็นการรวบรวมโครงการต่าง ๆ ที่แสดงถึงความสำเร็จของ อปท. และทำให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าในอีกแง่มุมหนึ่งก็แสดงถึงความสำเร็จในการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงด้วย โครงการ หรือนวัตกรรมจึงไม่ใช่เป็นโครงการที่มีลักษณะเป็นงานประจำ ดังเช่นคำกล่าวที่ว่า “น้ำไหล ไฟสว่าง ทางดี มีงานทำ” อีกต่อไป แต่ในด้านที่มีความโดดเด่นขึ้นมาในยุคร่วมสมัยนี้คือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชน ซึ่ง อปท. ที่ประสบความสำเร็จจากการดำเนินโครงการนี้ได้ต่อยอดถึงความท้าทายของบริบทสังคมที่มีความเจริญก้าวหน้า ต้องสามารถตอบสนองความต้องการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นจากประชาชนได้จริงสอดคล้องกับดัชนีพนธ์ของสมใจ สังข์แสดมภ์ (2554) ที่ศึกษาถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทภาครัฐและกลไกภาครัฐที่สนับสนุนให้การทำงานขององค์กรมีความสอดคล้องกับบริบทของการบริหารงานที่เปลี่ยนแปลงควบคู่กันไปด้วย อปท. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนก็จะหยุดนิ่งไม่ได้เช่นกัน สำหรับแนวนโยบายการบริหารที่ได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี หรือแผนพัฒนา 4 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าองค์กรเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นในการที่จะสร้างความสงบเรียบร้อย การป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะ

แผนพัฒนานั้นเกิดจากการที่แต่ละองค์กรต้องมีการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็น หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่จริง สอดคล้องกับงานวิจัยของสุนทวิทย์ จิตสว่าง และคณะ (2560) ที่ได้ศึกษาถึงบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม พบว่าบรรดา อปท.กลุ่มตัวอย่างสามารถพัฒนาโครงการที่มีส่วนสำคัญในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมโดยแบ่งตามบทบาทที่สำนักงานกิจการยุติธรรม ไว้เป็น 6 บทบาทด้วยกัน ได้แก่

1) การป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม หมายถึง การจัดการกับพื้นที่ต่าง ๆ เพื่อลดความเสี่ยงที่จะเกิดอาชญากรรม ได้แก่ การจัดให้มีแสงสว่างที่เพียงพอ การติดป้ายสัญลักษณ์ การป้องกันพื้นที่อันตราย (พื้นที่เปลี่ยว พื้นที่ล่อแหลม) การจัดวางผังเมือง การออกแบบที่อยู่อาศัยและการจัดให้มีระบบ การรักษาความปลอดภัยที่มีมาตรฐานเพื่อเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ผู้กระทำผิดจะเข้าถึงบุคคลหรือทรัพย์สิน รวมถึงการสร้างความสะดวกในการเฝ้าระวังและการติดตามผู้กระทำผิดเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้น

2) การป้องกันอาชญากรรมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน หมายถึง การส่งเสริมให้ประชาชน ทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม รวมถึงการสร้างจิตสำนึกเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันสังคมจากปัญหาอาชญากรรม

3) การป้องกันอาชญากรรมด้วยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ หมายถึง การป้องกันไม่ให้ผู้กระทำผิดที่อยู่ระหว่างการแก้ไขฟื้นฟูในชุมชน และผู้พ้นโทษทุกกลุ่ม (ผู้ถูกคุมความประพฤติ ผู้เข้ารับการฟื้นฟูสมรรถภาพ ผู้ติดยาเสพติด ผู้พ้นโทษจากคุก ผู้พ้นการคุมความประพฤติ ผู้ผ่านการฟื้นฟู เด็กและเยาวชนที่พ้นการฝึกอบรม) กลับมากระทำความผิดซ้ำอีกหลังจากพ้นโทษ

4) การป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำความผิด หมายถึง การเฝ้าระวังกลุ่มบุคคล ซึ่งได้แก่ ผู้ติดยาเสพติด ผู้ไม่มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง ผู้ประพฤตินิสัยในลักษณะอันธพาล คนวิกลจริต เด็กและเยาวชนทั้งในและนอกระบบการศึกษาที่เป็นกลุ่มเสี่ยง ซึ่งถือเป็นกลุ่มเสี่ยง ที่อาจจะกระทำความผิดได้

5) การป้องกันอาชญากรรมโดยการลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อ หมายถึงการสร้างภูมิคุ้มกันให้กับประชาชน นักท่องเที่ยวชาวต่างประเทศ ได้รู้จักการป้องกันและระวังภัยด้วยตนเอง รวมทั้งกระตุ้นให้เกิดการเรียนรู้ถึงรูปแบบ วิธีการของภัยอาชญากรรม แนวทางป้องกันเพื่อระมัดระวังภัยอาชญากรรมที่อาจเกิดขึ้น โดยเน้นการประชาสัมพันธ์เพื่อให้ความรู้ ข้อมูลข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ในการป้องกันอาชญากรรมหรือไม่ให้ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม

6) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรในการป้องกันอาชญากรรม หมายถึง การพัฒนาองค์ความรู้ในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมให้รู้เท่าทันผู้กระทำผิด รวมถึงการพัฒนาและส่งเสริมให้มีระบบการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพและเอื้อต่อการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น

โดยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างทั้ง 4 ได้ดำเนินโครงการนวัตกรรม ในด้านการป้องกันอาชญากรรม ดังนี้

1) เทศบาลนครรังสิต: โครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการเทศบาลนครรังสิต

ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการด้วยการนำเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยมาใช้เพื่อปรับสภาพแวดล้อมให้เขตพื้นที่ของตนเองมีความปลอดภัยจากอาชญากรรมซึ่งจะเป็นไปตามทฤษฎีในการป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม กล่าวคือการออกแบบที่อยู่อาศัยและการจัดให้มีระบบ การรักษาความปลอดภัยที่มีมาตรฐานเพื่อเป็นการปิดกั้นโอกาสที่ผู้กระทำผิดจะเข้าถึงบุคคลหรือทรัพย์สิน รวมถึงการสร้างความสะดวกในการเฝ้าระวังและการติดตามผู้กระทำความผิดเมื่อเกิดอาชญากรรมขึ้น เทศบาลนครรังสิตได้มีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่องสำหรับบริเวณหรือจุดที่มีความเสี่ยงในการเกิดอาชญากรรม ยกตัวอย่างการนำภาพ หรือวิดีโอจากกล้องวงจรปิดมาวิเคราะห์สถานการณ์โดยรวมรวมสถิติและหาแนวทางในการป้องกันปัญหานั้น ๆ ต่อแทนที่จะละเลยไป อีกทั้งยังมีการสร้างเครือข่ายภาคีภายนอกในประเด็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมอย่างต่อเนื่อง

2) เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน: โครงการตำบลคุณธรรม

ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการด้วยการอาศัยความร่วมมือจากภาคประชาชนร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ ในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเขตพื้นที่ชุมชนของตนเองซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดในการป้องกันอาชญากรรมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน ที่ส่งเสริมให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม รวมถึงการสร้างจิตสำนึกเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกันในการป้องกันสังคมจากปัญหาอาชญากรรมผ่านโครงการตำบลคุณธรรมที่เทศบาลเจ็ดเสมียนได้อาศัยกระบวนการความสัมพันธ์ของสมาชิกภายในชุมชนที่อุดมสมบูรณ์เอื้ออำนวยให้เกิดวิถีชีวิตที่พึ่งตนเองบนฐานความคิด ความเชื่อ และภูมิปัญญาของชุมชน เรียกสิ่งเหล่านี้ว่าทุนทางสังคม ในการป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นภายในชุมชนได้สำเร็จผ่านกิจกรรมย่อย ๆ เช่น โครงการอาสาสมัครตำรวจบ้าน เป็นต้น สอดคล้องกับงานวิจัยของไกรวุฒิ วัฒนสิน (2549) ที่ได้ศึกษาเรื่องทุนทางสังคมกับการป้องกันอาชญากรรม

3) เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย: โครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จของโครงการในการอาศัยความร่วมมือจากหลายภาคส่วนโดยเฉพาะส่วนราชการในเขตพื้นที่รับผิดชอบในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้น ซึ่งเป็นไปตามทฤษฎีการมีส่วนร่วมการสร้างเครือข่ายจากการปรึกษาหารือ ของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ที่มองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบาทหลักในการลงมือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็น หรือให้ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าว บางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้องค์กรหรือหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมคิด ร่วมปรึกษา เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม

4) องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์: โครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด

ได้สะท้อนให้เห็นถึงความสำเร็จในการจัดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดโดยอาศัยการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมในการป้องกันอาชญากรรม ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีในการป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม กระบวนการในการดำเนินงานด้วยการมีความเป็นเมืองมากขึ้นจึงมีลักษณะที่คล้ายกับเทศบาลนครรังสิต มีความแตกต่างกันเพียงแค่การบริหารจัดการเท่านั้น เช่น การซื้อและซ่อมอุปกรณ์กล้องวงจรปิด องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์จะใช้วิธีการซื้อและซ่อม ส่วนเทศบาลรังสิตจะเป็นระบบเช่า เป็นต้น

2. การวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความสำเร็จในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากผลการลงพื้นที่สำรวจและศึกษาโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมที่ผู้วิจัยคัดเลือกเป็นตัวแทนของภาคกลางจำนวน 4 องค์กร พบว่ามีปัจจัยที่เกื้อหนุนจนกระทั่งนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานโครงการ จำนวนทั้งสิ้น 6 ปัจจัยด้วยกัน ซึ่งมีความสอดคล้องกับงานวิจัยที่ผู้วิจัยในทบทวนวรรณกรรมไว้ ทั้งนี้สามารถวิเคราะห์ถึงปัจจัยที่เกื้อหนุนและนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินโครงการ และที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ริเริ่มจนกระทั่งปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงความยั่งยืนของนโยบาย ดังนั้นจึงสามารถประมวลปัจจัยออกเป็นองค์ความรู้ที่มีลักษณะร่วมกันได้ดังปัจจัยต่อไปนี้

ปัจจัยที่หนึ่ง ปัจจัยด้านผู้นำขององค์กรพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 องค์กร ผู้นำองค์กรมีวิสัยทัศน์แสดงออกอย่างเด่นชัด และที่สำคัญมีมุมมองใหม่อยู่เสมอ ได้แก่ ความพยายามหาแนวทางในการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดเป็นชุมชนที่มั่นคงและปลอดภัย ผสมผสานกับการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้มีความรู้สึกลปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน จึงได้กำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์ในการรักษาความสงบเรียบร้อย และความปลอดภัยในชุมชนเป็นยุทธศาสตร์หลักเพื่อขับเคลื่อนให้ท้องถิ่นเป็นชุมชนที่มั่นคงและปลอดภัย โดยปัจจัยด้านผู้นำสามารถแบ่งผู้นำตามลักษณะบริบทของสังคมได้ ดังนี้

1) ผู้นำขององค์กรลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองชัดเจน การมีวิสัยทัศน์ของผู้นำในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลักษณะนี้ย่อมทราบดีว่าได้รับการเลือกตั้งมาจากประชาชนที่มีความตื่นตัวทางการเมืองและตระหนักต่อปัญหาสังคมเป็นอย่างมาก ผู้นำจึงต้องมีวิธีการค้นหาวิธีการแก้ไขปัญหา ตอบโจทย์ได้อย่างเป็นรูปธรรม มีระเบียบแบบแผนที่ชัดเจนซึ่งมีความสอดคล้องกับไพบูลย์ โพร้สุวรรณ (2551) ที่มองว่าปัจจัยด้านผู้นำเป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในผลงานการบริหารงานที่มีผลสัมฤทธิ์ กล่าวคือผู้นำจะต้องมีลักษณะที่เปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นจากผู้อื่น นอกจากนี้ยังต้องมีนโยบายที่ชัดเจน

2) ผู้นำขององค์กรลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นชนบท

ผู้นำในเขตชนบทที่ประสบความสำเร็จแสดงให้เห็นถึงความกระตือรือร้นต่อการไม่ได้หยุดนิ่งในการแสวงหาแนวทางแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ภายในชุมชน อีกทั้งการเข้าไปนั่งในใจของประชาชนท้องถิ่นชนบทผ่านการใช้ชีวิตร่วมกันระหว่างผู้นำกับประชาชนยังพบเห็นได้ชัดเจนยอมทำให้ผู้นำองค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับทราบข้อปัญหาได้อย่างแท้จริงนำมาซึ่งการค้นหาวิธีแก้ไขอย่างถูกต้อง ผู้นำขององค์กรที่มีความเป็นชนบทจึงไม่จำเป็นต้องมีบุคลิกภาพดีเหมือนนักการเมืองเพียงแต่มีสถานะของความเป็นผู้นำก็เพียงพอ นอกจากนี้ผู้นำต้องอาศัยศิลปะโดยเฉพาะด้านการเจรจาสื่อสารในการทำความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่นที่ปัจจุบันมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นกว่าสมัยก่อนให้มีส่วนร่วมร่วมกับองค์กรในฐานะเจ้าของพื้นที่แทนที่จะรอพึ่งพิงจากรัฐบาลกลางหรือองค์กรท้องถิ่นขนาดใหญ่เพียงอย่างเดียว และเน้นบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาชน สอดคล้องกับบอร์ทัย กักผล และฉัตรระวี ปรีสุทธิญาณ อ่างถึงในอนุจิตร ชินสาร (2557) กล่าวคือผู้นำองค์กรทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำไม่ว่าจะมีบทบาทในฐานะใดจะต้องมีความตั้งใจแน่วแน่และจริงจังต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนี้ความตั้งใจและการสร้างความน่าเชื่อถือของผู้นำองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังก่อให้เกิดความไว้วางใจจากประชาชน เชื่อถือศรัทธาของประชาชนสอดคล้องกับงานวิชาการของ Gerald T. Gabris และคณะ (2009)

3) ผู้นำขององค์กรลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท

ผู้นำขององค์กรที่สามารถแก้ไขปัญหาของชุมชนได้ประสบความสำเร็จจึงต้องมีวิสัยทัศน์ในการปรับตัวกับสถานการณ์ที่กำลังเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอด ต้องอาศัยความสามารถในการติดต่อสื่อสารกับภาคีเครือข่ายภายนอกเนื่องจากการมีฐานะทางการคลังในระดับปานกลาง ไม่เพียงพอเหมือนท้องถิ่นขนาดใหญ่ นอกจากนี้ต้องใช้ศิลปะในการสร้างแรงจูงใจจากทุกภาคส่วนให้ร่วมกันแก้ไขปัญหภายในท้องถิ่นให้เกิดประสิทธิผลมากที่สุดสอดคล้องกับวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550)

ปัจจัยที่สอง ปัจจัยด้านสมรรถนะความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ

ข้าราชการ และพนักงาน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 องค์กร ที่ทำให้การดำเนินงานโครงการนวัตกรรมประสบผลสำเร็จ กล่าวคือข้าราชการในระดับบริหารได้แก่ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรู้ ความเชี่ยวชาญในการปฏิบัติราชการ ด้วยการมีประสบการณ์มาอย่างยาวนานทั้งจากการทำงาน และการศึกษาในระดับที่สูงขึ้นยอมมีความเข้าใจในกฎระเบียบที่ถูกต้องสามารถตอบสนองนโยบายของผู้นำองค์กรได้อย่างถูกต้องและรวดเร็ว ส่วนข้าราชการในระดับปฏิบัติการ มีการปรับตัวในการเรียนรู้สิ่งใหม่ ๆ นวัตกรรม ได้แก่ เทคโนโลยี อุปกรณ์ ที่มีความทันสมัยและถูกนำมาใช้ในระบบราชการในยุคปัจจุบันมากขึ้นอยู่ตลอดเวลา อีกทั้งข้าราชการและพนักงานขององค์กรกลุ่มตัวอย่างได้แสดงให้เห็นถึงการมีจิตบริการสาธารณะที่ยอมทุ่มเทการดำเนินงานเพื่อความปลอดภัยแก่ประชาชนในท้องถิ่นซึ่งจะต้องอาศัยการทำงานในลักษณะ “ทีมเวิร์ค” ที่ต้องอาศัยการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นอย่างใดอย่างหนึ่งร่วมกันกับทั้งในองค์กร และนอกองค์กรได้อย่างบูรณาการกันอย่างแท้จริง สอดคล้องกับ Kimberly L. Nelson และคณะ (2011) กล่าวคือความสามารถในการบริหารจัดการโครงการนวัตกรรมมีปัจจัยด้าน

ความสามารถของพนักงานในการทำงานที่เป็นทีมที่มีประสิทธิภาพจะเป็นตัวปัจจัยหนุนเสริมให้การทำงานเชิงกิจการในท้องถิ่นประสบความสำเร็จ

ปัจจัยที่สาม ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาท้องถิ่น) ปัจจัยนี้คือฝ่ายบริหารท้องถิ่น (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาท้องถิ่น) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง แสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่ามีการถ่วงดุลกันตามระบอบประชาธิปไตยเพราะแต่ละฝ่ายต่างรู้บทบาทและหน้าที่ของตนเองไม่ได้คาดหวังเพื่อล้มฝ่ายบริหารแต่เพียงอย่างเดียวเหมือนกรอบแนวคิดดั้งเดิมอีกต่อไป ในที่สุดทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาดำเนินงานเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประชาชนเป็นสำคัญ โดยเฉพาะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะความเป็นเมืองสูงทำให้มีผลประโยชน์ในด้านงบประมาณที่สูงด้วย การแบ่งสรรงบประมาณกันอย่างลงตัวของแต่ละฝ่ายจึงเป็นสิ่งสำคัญในการลดปัญหาความขัดแย้ง และที่สำคัญเป็นการกระจายทรัพยากรได้อย่างทั่วถึงในทุกพื้นที่ที่สามารถได้รับ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากฝ่ายนิติบัญญัติมีความเชี่ยวชาญในกฎ ระเบียบราชการแล้วก็จะเป็นการประกันถึงความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรได้เป็นอย่างดีอีกด้วย สอดคล้องกับ Kimberly L. Nelson และคณะ (2011) กล่าวคือปัจจัยด้านความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาถือเป็นปัจจัยแรกของความสามารถในการจัดการเกี่ยวกับโครงการนวัตกรรมในท้องถิ่นเพราะจะช่วยให้แก้ปัญหาโดยรวมด้วยความรู้ความสามารถของแต่ละฝ่ายได้อย่างประสบผลสำเร็จ

ปัจจัยที่สี่ ปัจจัยด้านศักยภาพขององค์กร สำหรับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง จากการลงพื้นที่สำรวจแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนถึงการมีระบบเทคโนโลยี และอุปกรณ์ที่มีความทันสมัยที่เหมาะสมต่อการให้บริการประชาชน โดยเฉพาะองค์กรที่มุ่งเป้าหมายการให้บริการแบบครบวงจร และตลอด 24 ชั่วโมง ได้มีการนำระบบการเชื่อมโยงกับเครือข่ายสังคมออนไลน์มาปรับใช้กับการปฏิบัติราชการด้วย เพราะปัญหาอาชญากรรมหรือสาธารณภัยต่าง ๆ ไม่สามารถเลือกเวลาในการเกิดได้ ผสมผสานกับการมีงบประมาณที่พร้อมต่อการบำรุงรักษาเพื่อให้อุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์เหล่านั้นมีศักยภาพใช้ได้อยู่ตลอดเวลา สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงการมีศักยภาพ และประสิทธิภาพขององค์กรที่พร้อมจะให้บริการสาธารณะต่อประชาชนได้อย่างสม่ำเสมอ

ปัจจัยที่ห้า ปัจจัยด้านความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายภายนอก ซึ่งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่ได้ลงพื้นที่สำรวจ สามารถบ่งชี้ว่าการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรมต้องมีการอาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนอื่น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อบางสิ่งกฎหมายไม่ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่โดยตรงแต่เจตนารมณ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการจะดำเนินงานเพื่อหวังประโยชน์เกิดแก่ประชาชน แต่หน่วยงานที่มีหน้าที่ตามกฎหมายโดยตรงกลับไม่มีงบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินงาน การอาศัยเครือข่ายความร่วมมือกันจึงเป็นทางออกที่สำคัญที่ทำให้โครงการต่าง ๆ สามารถดำเนินงานได้อย่างประสบความสำเร็จ สอดคล้องกับโกวิท พวงงาม (2558) ที่มองว่าปัจจัยภาคีเครือข่ายความร่วมมือถือเป็นปัจจัยที่มีผลต่อการสร้างนวัตกรรมโครงการต่าง ๆ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น การสร้างเครือข่ายทั้งภาครัฐ

ส่วนราชการอื่น ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคประชาชน ให้สามารถประสบความสำเร็จได้จริง และท้าทายกับปัญหาใหม่ ๆ

ปัจจัยที่หก ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุนชุมชนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 องค์กร เมื่อผู้วิจัยได้ลงพื้นที่สำรวจพบว่ามีความเข้มแข็งของประชาชนในพื้นที่เป็นพลังที่ยิ่งใหญ่ในความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับประชาชน และอปท.กลุ่มตัวอย่างประชาชนมีลักษณะเข้าใจบริบทของท้องถิ่นและตื่นรู้ทางด้านการเมืองอย่างแท้จริง มีความห่วงหาพันพวยการของท้องถิ่นของตนสะท้อนให้เห็นได้จากการมีจิตอาสาเข้ามาขอร่วมสร้างสรรค์โครงการต่าง ๆ ประกอบด้วย การร่วมคิด ร่วมวางแผน ในการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเปิดโอกาสอย่างเต็มที่ให้ประชาชนเข้าร่วมกิจกรรมได้ นอกจากนี้ยังคอยเฝ้าระวัง และเป็นหูเป็นตาตามที่ภาครัฐมอบหมายให้ปฏิบัติด้วยความเคร่งครัดอย่างสม่ำเสมอ ถือว่าสอดคล้องกับงานวิชาการร่วมสมัยอย่างแท้จริงเพราะนักวิชาการในปัจจุบันพยายามผลักดันให้เกิดความร่วมมือของภาคประชาสังคมอย่างแท้จริง และมองว่าหากกระจายอำนาจไปสู่ภาคประชาชนอย่างแท้จริงจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารงานได้อย่างประสบความสำเร็จ

สำหรับการวิเคราะห์ถึงปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการนวัตกรรม จากการที่ผู้วิจัยลงพื้นที่สำรวจ และสัมภาษณ์ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง ทำให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคบางประการที่ทำให้การดำเนินโครงการนวัตกรรมเกิดปัญหาขึ้น โดยแบ่งเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

1) การประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่ต้องอาศัยวิธีการของระบบราชการที่มีความซับซ้อน กล่าวคือในการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนยังถือเป็นภารกิจหลักของหน่วยงานฝ่ายปกครอง และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

2) การพึ่งพิงระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ กล่าวคือโครงการนวัตกรรมที่มีความโดดเด่นได้นั้นปัจจัยสำคัญอย่างหนึ่งคือการมีระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ และระบบเครือข่ายสังคมออนไลน์ที่มีความทันสมัยคอยสนับสนุนเอื้ออำนวยต่อการดำรงอยู่ของนวัตกรรม แต่ในอีกแง่มุมหนึ่งนวัตกรรมเหล่านี้สามารถเกิดขึ้นได้จากการใช้งบประมาณที่ค่อนข้างสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดสรรเม็ดเงินเพื่อจัดซื้อจัดจ้างอุปกรณ์เทคโนโลยีและสำรองไว้เพื่อบำรุงรักษาด้วย กระนั้นหากระบบต่าง ๆ เกิดการขัดข้อง

3) ปัญหาในเรื่องความกังวลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อเรื่องระเบียบข้อกฎหมาย รวมไปถึงการตีความของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดินถึงบทบาทและภารกิจหลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ ทำให้บรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความมั่นใจในการดำเนินโครงการ หรือหากดำเนินโครงการไปแล้วก็มีความกังวลว่าจะถูกตั้งประเด็นในการขัดใช้งบประมาณที่สูญเสียไปจากโครงการหรือไม่ ทั้ง ๆ ที่โครงการเหล่านี้ดำเนินการโดยรับฟังมาจากปัญหาของประชาชนโดยแท้จริง

3. รูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้วิจัยได้สังเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 โดยผู้วิจัยได้ใช้กรอบรูปแบบการป้องกันอาชญากรรมสำนักกิจการยุติธรรม กระทรวงยุติธรรม (2560) ซึ่งได้กำหนดกรอบแนวทางใน การป้องกันอาชญากรรมเป็น 6 ด้าน คือ 1) การป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม 2) การป้องกันอาชญากรรมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน 3) การป้องกันอาชญากรรมด้วยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ 4) การป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำความผิด 5) การป้องกันอาชญากรรมโดยการลดโอกาสการตกเป็นเหยื่อ และ 6) การพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากรในการป้องกันอาชญากรรม ผสมผสานงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ที่ได้พัฒนารูปแบบการทำงานของเครือข่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เรียกว่า “ทฤษฎีบทว่าการออกแบบเครือข่ายการทำงานโดยพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมอย่างรอบด้าน” (Network – Enveloped Hypothesis – NEH) จากนั้นนำมาวิเคราะห์ประกอบกับส่วนของการเปรียบเทียบรายละเอียดการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 4 แห่ง ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา และพัฒนารูปแบบที่มีความเหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม ออกเป็น 3 รูปแบบตามบริบทของสังคม ได้แก่ ท้องถิ่นที่มีความเป็นเมือง ได้แก่ **“รูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อมที่เน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือปฏิบัติการ”** ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีในด้านการป้องกันอาชญากรรม จากสภาพแวดล้อม (Crime Prevention Through Environment Design – CPTED) โดยทฤษฎีนี้เป็นารออกแบบสภาพแวดล้อมเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรม ด้วยวิธีการทำให้คนร้ายเกิดความรู้สึกว่าการเข้าถึงเข้าสู่พื้นที่หวงห้าม โดยการออกแบบสถานที่ในลักษณะแบ่งแยกอาณาเขตอย่างชัดเจน ระหว่างพื้นที่ส่วนบุคคลกับพื้นที่สาธารณะ วิธีการนี้จะทำให้ผู้อยู่อาศัยมีความรู้สึกการเป็นเจ้าของ เกิดการหวงแหนหรือต้องการปกป้องอาณาเขต นอกจากนี้ยังทำให้ผู้บุกรุกหรือคนภายนอกถูกตรวจสอบหรือตรวจพบได้ง่ายขึ้น ตัวอย่างเช่น การติดตั้งระบบรักษาความปลอดภัยบริเวณทางเข้าออก การบำรุงรักษาสถานที่และภูมิทัศน์เพื่อแสดงให้เห็นว่ามีผู้อยู่อาศัยหรือมีผู้ครอบครอง การสร้างรั้วที่กั้นขนาดเหมาะสมเพื่อแสดงอาณาเขตของสถานที่ เป็นต้น ซึ่งถือว่าในเขตที่เป็นเมืองนั้นประชาชนมีจำนวนมากเนื่องจากการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง ประชาชนแออัดมีมากตามไปด้วยและแน่นอนว่าเมื่อระบบโครงสร้างพื้นฐานมีความสะดวกสบาย และเอื้ออำนวยให้กับประชาชนในท้องถิ่นทำให้ประชาชนต่างเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในอาณาบริเวณนี้จำนวนมาก ซึ่งสอดคล้องกับทฤษฎีของเออร์เนส เบอร์กอส ที่ได้สร้างสมมติฐานของทฤษฎีมนุษย์นิเวศวิทยา โดยพยายามนำเสนอว่าการเจริญเติบโตของเมืองโดยใช้กรณีศึกษาจากเมืองซิกาโกว่าแต่ละโซนจะมีความเจริญเติบโตในลักษณะขยายวงกว้างออกไปจากจุดศูนย์กลาง ส่วนโซนที่มีการเปลี่ยนแปลงเป็นที่อยู่ของโรงงานอุตสาหกรรมและมีผู้อพยพเข้ามาในโซนนี้ ถิ่นที่อยู่อาศัยจึงมีการเปลี่ยนแปลง บุกรุก การครอบครอง และรับช่วงต่อทำให้เกิดเป็นความเสื่อมโทรมจนอาจขยายไปสู่ปัญหาการก่ออาชญากรรมอันเนื่องมาจากความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ผลจากการที่มีความเป็นเมืองสูงส่งผลต่อการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้มีโครงการต่าง ๆ ขึ้นมานั้นได้

อาศัยความร่วมมือจากภาคส่วนต่าง ๆ ในลักษณะเครือข่ายแบบร่วมปฏิบัติการเป็นรูปแบบที่อาศัยความร่วมมือในการทำงานของตัวแสดงต่าง ๆ อย่างเข้มข้นและต่อเนื่อง เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่ต้องการร่วมกัน การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของตัวแสดงต่าง ๆ ภายในเครือข่ายจึงมักกระทำขึ้นอย่างชัดเจน และมีการระบุถึงระดับการแลกเปลี่ยนทรัพยากร เทคโนโลยี หรือข้อมูลข่าวสารระหว่างตัวแสดงต่าง ๆ เพื่อให้ตัวแสดงเหล่านี้เข้าใจถึงบทบาทหน้าที่ที่เหมาะสมในการทำงานเป็นเครือข่าย และเพื่อให้สามารถประเมินถึงขีดความสามารถของเครือข่ายในการบรรลุผลลัพธ์ตามที่ต้องการ นอกจากนี้เครือข่ายร่วมปฏิบัติการ มักเปิดโอกาสให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการทำงานของเครือข่ายอย่างเปิดกว้าง เพื่อให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาได้รับการพิจารณาอย่างทั่วถึงและรอบด้าน สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นที่มีบริบทความเป็นชนบท คือ **“รูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเครือข่ายการภาคประชาสังคม”** กล่าวคือระบบโครงสร้างพื้นฐานยังไม่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนพอสมควรเท่ากับชุมชนที่เป็นเมือง ทำให้ยังไม่ค่อยพบเห็นการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งถิ่นฐานอยู่คือบรรดาประชาชนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษดั้งเดิมอยู่แล้ว ทำให้ประชาชนในหมู่บ้านมีความรู้สึกคุ้นเคย ไปมาหาสู่กันอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์จึงเป็นแบบปฐมภูมิ ดังนั้นปัญหาอาชญากรรมที่พบจึงเป็นลักษณะของอาชญากรรมทั่ว ๆ ไปตามท้องถนน (street crime) ประชาชนในท้องถิ่นยังมีความเชื่อมั่นในระบบดั้งเดิม ศรัทธาในตัวผู้นำชุมชน ส่งผลให้การป้องกันอาชญากรรมจึงอยู่ในรูปการยอมเชื่อฟังผู้นำของชุมชนนั้น ๆ ยังคงสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระนั้นความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม ตามแนวคิดทฤษฎีบทว่าการออกแบบเครือข่ายการทำงานโดยพิจารณาถึงบริบทแวดล้อมอย่างรอบด้านของวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) จึงเป็นการอาศัยความร่วมมือแบบเครือข่ายการภาคประชาสังคมซึ่งเครือข่ายลักษณะนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสนับสนุนให้ภาคประชาชนรวมตัวกันอย่างเข้มแข็ง เพราะเล็งเห็นว่าเป็นผู้รู้ปัญหาของท้องถิ่นได้ดีที่สุด ดังนั้นภาคประชาชนจึงมีบทบาทหลักแต่กระนั้นการรวมกลุ่มของภาคประชาชนเป็นกลุ่มอย่างไม่เป็นทางการ การระบุถึงความสำเร็จของงานที่เกิดจากประชาชนจึงยังไม่เกิดประสิทธิภาพได้อย่างเต็มที่ เพราะการมีทรัพยากร และการกระจายตัวของข้อมูลที่มีจำกัด จึงยังต้องพึ่งพิงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงให้กับภาคประชาชน เพื่อให้การแก้ปัญหาทำได้มีประสิทธิภาพ และรูปแบบสุดท้ายสำหรับรูปแบบที่เหมาะสมกับท้องถิ่นที่มีบริบทความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท คือ **“รูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำความผิดในลักษณะเครือข่ายการปรึกษาหารือ”** ด้วยการที่ภายในชุมชนยังคงมีวิถีการดำเนินชีวิตแบบชนบทแต่ปกคลุมไปด้วยชุมชนใหม่ที่มีสภาพความเป็นเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งประชากรมีจำนวนทั้งสิ้น 20,000 คน ส่งผลให้มีปัญหาอาชญากรรมเกิดขึ้นในท้องถิ่นด้วยเช่นกัน แต่ด้วยความที่ท้องถิ่นยังไม่ได้มีลักษณะความเป็นเมืองเทียบเท่าเมืองใหญ่ ๆ การป้องกันอาชญากรรมจึงเน้นไปที่การมีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาคีเครือข่ายในตำบล ซึ่งสอดคล้องกับวีระศักดิ์ เครือเทพ (2550) ในการทำงานของเครือข่ายในลักษณะการปรึกษาหารือซึ่งเครือข่ายการทำงานในลักษณะนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงมีบทบาทหลักในการลงมือแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น อย่างไรก็ตามองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิดโอกาสให้ประชาชนสะท้อนความคิดเห็นหรือให้ข้อเสนอแนะที่มีต่อการจัดการกับปัญหาดังกล่าว บางครั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเปิด

โอกาสให้องค์กรหรือหน่วยงานภายนอกเข้าร่วมคิด ร่วมปรึกษา เกี่ยวกับการกำหนดมาตรการหรือแนวทางในการจัดการกับปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเหมาะสม แต่ท้ายที่สุดผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้ตัดสินใจกำหนดมาตรการที่เหมาะสมในการแก้ไขปัญหา



บทที่ 5

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

5.1 สรุปผลการศึกษา

การวิจัยเรื่อง “การพัฒนารูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเขตภาคกลาง” มีวิธีการดำเนินการวิจัยซึ่งผู้วิจัยอาศัยจุดยืนทางกระบวนทัศน์แบบตีความ (Interpretativism paradigm) มีเป้าหมายเพื่อทำความเข้าใจปรากฏการณ์ทางสังคม ได้แก่ ปัญหาอาชญากรรมที่เกิดขึ้นในอาณาบริเวณชุมชนท้องถิ่นภาคกลางของประเทศไทย และเพื่อให้ความรู้ที่ถูกผลิตออกมาได้รับการยอมรับ สามารถดำรงอยู่ในพื้นที่ทางวิชาการว่าจะสามารถอธิบายปรากฏการณ์ทางสังคมดังกล่าวที่เกิดขึ้นนั้นได้ และสามารถพัฒนารูปแบบที่เหมาะสมในการป้องกันปัญหานั้น ๆ ได้จริง

การวิจัยดังกล่าวจึงมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและถอดบทเรียนของนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบการดำเนินการบริหารจัดการทั้งที่ประสบความสำเร็จในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อค้นหารูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) ทั้งนี้โดยไม่มีกรอบการทำใด ๆ ต่อสิ่งที่ถูกศึกษาและเป็นการหาความรู้ความจริงจากการสังเกตแล้วสืบค้นหาแนวทางและสังเคราะห์รูปแบบใหม่โดยอาศัยทฤษฎีเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ซึ่งมีหน่วยที่ทำการศึกษาคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการดำเนินงานด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรม จนกระทั่งประสบผลสำเร็จได้รับการประเมินเพื่อเข้ารับรางวัลต่าง ๆ ในระดับชาติ อาทิ รางวัลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี จากคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือรางวัลพระปกเกล้าทองคำ จากสถาบันพระปกเกล้า เป็นต้น ถือเป็น การวิจัยที่เน้นการบรรยายและวิเคราะห์ (descriptive analysis) เพื่อหาข้อสรุปในเชิงอุปนัย (inductive) โดยนำวิธีและเครื่องมือการศึกษาหลายวิธีเข้ามาประกอบกัน ทั้งการค้นคว้าหาข้อมูลจากเอกสารทางวิชาการ งานวิจัย งานดุษฎีนิพนธ์ ตลอดจนบทความทางวิชาการต่าง ๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศศึกษาเปรียบเทียบ จากนั้นเป็นการเลือกใช้วิธีการวิจัยสนาม (field research) ด้วยการใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in - depth interview) จากในพื้นที่ของกรณีศึกษา ประกอบกับในท้ายที่สุดผู้วิจัยเลือกการวิจัยแบบการสนทนากลุ่ม (focus group) ของกลุ่มที่เจาะจงขึ้นมาเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและตรงประเด็นต่อการวิเคราะห์ตัวแบบของนวัตกรรมในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางของประเทศไทยที่ประสบความสำเร็จและมีผลการปฏิบัติงานที่โดดเด่น (best practice)

กลุ่มตัวอย่างคัดเลือกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จ โดยมีผลการปฏิบัติที่ดีในการป้องกันอาชญากรรม (best practice) ในเขตภาคกลางของประเทศไทยจากจำนวนทั้งสิ้น 25 จังหวัด และ 1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จากนั้นคัดเลือกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากข้อมูลในการประเมินประสิทธิภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Performance Assessment : LPA.) ด้านนวัตกรรมท้องถิ่น ซึ่งดำเนินการจัดเก็บโดยกองพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น มีจำนวนโครงการที่ส่งมาประเมินทั้งสิ้น 4,005 โครงการ คัดเลือกแบบเฉพาะเจาะจงที่มีผลงานโดดเด่น (best practice) จากโครงการ หรือนวัตกรรมที่เกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยทั้งประเภทฐานะขององค์กรขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก เพื่อให้ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างมีการกระจายออกไป และคำนึงถึงประเด็นความเป็นตัวแทนเป็นสำคัญ ดังนี้

- 1) ฐานะองค์กรขนาดใหญ่ ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต จังหวัดปทุมธานี จากโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (RANGSIT CITY CONTROL AND COMMEND CENTER) หรือศูนย์ RCC
- 2) ฐานะองค์กรขนาดกลาง ได้แก่ เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน จังหวัดราชบุรีจากโครงการตำบลคุณธรรม และเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย จังหวัดชลบุรีจากโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม
- 3) ฐานะองค์กรขนาดเล็ก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จังหวัดสมุทรปราการจากโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV)

ในการเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามจากคณะผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของกลุ่มตัวอย่าง ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ นักวิชาการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย โดยอิงแนวการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (semi structured) ในระหว่างการสัมภาษณ์ ผู้วิจัยสามารถปรับถ้อยคำและการเรียงคำให้เหมาะสมกับผู้ให้สัมภาษณ์แต่ละคนและบริบทการสัมภาษณ์จริง และที่สำคัญที่สุดเพื่อให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษานี้เกิดความไว้วางใจในตัวผู้วิจัยจนสามารถให้ข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงได้ทั้งหมด ผู้วิจัยจำเป็นต้องมีการสร้างสัมพันธ์ที่ดีทั้งก่อน ระหว่าง และหลังการสัมภาษณ์ ไม่ใช่มีหน้าที่เพียงยิงคำถามอย่างเดียว แต่ต้องใช้ศิลปะและความสามารถในการมีปฏิสัมพันธ์ด้วย

สำหรับการประชุมกลุ่มย่อยซึ่งเป็นกลุ่มที่เฉพาะเจาะจงเลือกมาโดยเฉพาะจำนวนหนึ่ง ผู้วิจัยเลือกที่จะใช้เป็นคำถามปลายเปิด และไม่มีโครงสร้างที่เข้มงวดในการถามสามารถยืดหยุ่นได้มากกว่าการตอบแบบสอบถาม ซึ่งในแต่ละคำถามจะมีผู้ดำเนินรายการสนทนาและสามารถมีการซักถามได้มากตามที่ผู้วิจัยต้องการ แนวคำถามจะประกอบไปด้วย 3 ส่วนที่สำคัญ ได้แก่ มโนทัศน์หรือประเด็นการศึกษา คำถาม และประเด็นการซักถามต่อเนื่อง

การตรวจสอบคุณภาพของเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล ทั้งแนวการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง และแนวคำถามสำหรับการสนทนากลุ่ม ผู้วิจัยได้ปรึกษารื้อกั้อาจารย์ที่ปรึกษา

วิทยานิพนธ์ และผู้ทรงคุณวุฒิที่เป็นทั้งอาจารย์ผู้สอนวิชาการเปียบิธีวิจัยและมีประสบการณ์มากในการทำวิจัยมาแล้ว

ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่าง คณะผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนที่เป็นการจัดบันทึกและจากเครื่องบันทึกเสียง มาวิเคราะห์ในขั้นต้นเพื่อแยกประเด็นข้อมูลออกเป็นประเด็น ๆ ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย หลังจากนั้นจึงวิเคราะห์ว่าข้อมูลที่มีอยู่ในแต่ละประเด็นนั้นมีความหมายว่าอะไร โดยใช้วิธีการตีความข้อมูลตามหลักการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ (content analysis)

สำหรับผลการศึกษาสามารถตอบตามวัตถุประสงค์ซึ่งตั้งไว้ 3 ประการ และได้ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูลเรียบร้อยแล้ว ดังรายละเอียดที่ได้อธิบายไว้ในบทที่ 4 ประกอบไปด้วยส่วนต่าง ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

ส่วนที่ 1 ข้อมูลจากการถอดบทเรียนของนวัตกรรมในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างที่มีการบริหารจัดการที่ดี (best practice)

จากผลการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 4 องค์กร แสดงให้เห็นว่ามีผลการปฏิบัติที่ดี และมีความโดดเด่นในการป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชน ดังนี้

1) เทศบาลนครรังสิต จากโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (RANGSIT CITY CONTROL AND COMMEND CENTER : RCC) ได้กำหนดให้มีการติดตั้งกล้องวงจรปิดเพื่อป้องกันปัญหาอาชญากรรม ภายในเขตเทศบาลให้เป็นนโยบายเร่งด่วนจึงได้เริ่มมีการกำหนดแนวทางจัดทำแผนพัฒนาและจัดทำรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการติดตั้งกล้องวงจรปิดในเขตเทศบาลระยะที่ 1 โดยเริ่มสัญญาจ้างเมื่อปี พ.ศ. 2557 เป็นต้นมาโดยในระยะแรกดำเนินการติดตั้งกล้องวงจรปิดในพื้นที่และชุมชนภายในเขตเทศบาล จำนวน 199 ตัว และพัฒนาการดำเนินการในเชิงรุกของเทศบาลอย่างต่อเนื่อง จึงได้ยกระดับไปสู่การจัดตั้งศูนย์ควบคุมสั่งการนครรังสิตขึ้น หรือศูนย์ RCC ซึ่งเป็นการดำเนินการต่อเนื่องมาจากโครงการติดตั้งกล้องวงจรปิดภายในเขตเทศบาลเมื่อปี พ.ศ. 2557 ดำเนินการต่อเนื่องจนถึงปัจจุบันและยังจัดอยู่ในแผนการดำเนินงาน ถือเป็นกรรวมเอาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความชำนาญทำงานตลอด 24 ชั่วโมง สามารถประสานงานในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้กับประชาชน และมีเครื่องมือซึ่งเป็นเทคโนโลยีที่ทันสมัยเป็นส่วนสำคัญในการแก้ไขปัญหา เพราะปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนไม่สามารถรอคอยได้จำเป็นต้องแก้ไขได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

2) เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน จากโครงการตำบลคุณธรรมสามารถพัฒนาไปจนเกิดเป็น “ศูนย์คุณธรรมตำบล” ได้นั้นเกิดจากการที่ในพื้นที่เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียนมีทุนทางสังคมภายในที่มีศักยภาพ ได้แก่ ประชาชนชาวเจ็ดเสมียนที่มีความตื่นตัวทางการเมือง เกิดความเอาใจใส่

ผู้คนรอบ ๆ ช้างอยู่เสมอ มีระบบความสัมพันธ์ในสังคมลักษณะปฐมภูมิ อีกทั้งมีทัศนคติต่อการปกครองท้องถิ่นที่ต้องเกิดการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ไม่มีการนำความขัดแย้งทางการเมืองมาเป็นประเด็นในการต่อสู้เรียกร้องใด ๆ ดังจะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าคณะผู้บริหารชุดก่อนที่ไม่สามารถได้รับการเลือกตั้งกลับมาบริหารแต่ก็ยังสามารถเข้ามาช่วยเหลือหรือสนับสนุนงานกิจกรรมของเทศบาลได้อย่างต่อเนื่อง เพราะฉะนั้นการมีส่วนร่วมระหว่างเทศบาลประชาชน และหน่วยงานปกครองท้องถิ่น (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) จึงเป็นไปในทิศทางที่ดี เกิดการยอมรับจากภาคสังคมและสามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันความขัดแย้งภายในชุมชนเพื่อไม่ให้ขยายขอบเขตความขัดแย้งไปสู่ภาพกว้าง และยังเป็นการช่วยเหลือดูแลป้องกันการกระทำ ความผิดระหว่างกันภายในชุมชน ได้อย่างชัดเจนผ่านการส่งเสริมสนับสนุนให้รวมกิจกรรมกีฬาและนันทนาการต่าง ๆ ในตำบลในช่วงเวลาว่างอีกด้วย

3) เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย จากโครงการรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม เพื่อเป็นมาตรการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมและการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตเทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย เพื่อลดการสูญเสียทั้งชีวิตและทรัพย์สิน โดยได้อนุมัติโครงการขึ้นเพื่อเป็นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือกันในการป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นของตนเองบูรณาการกับภาคส่วนราชการอื่นภายในจังหวัด โดยเฉพาะในช่วงวันหยุดนักขัตฤกษ์เทศบาลได้จัดให้มีชุดปฏิบัติงานผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเข้าตรวจสอบพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลเพื่อความปลอดภัยของประชาชนในพื้นที่ตำบลตะเคียนเตี้ย ทำให้ปัญหาการเกิดอาชญากรรม มีอัตราที่น้อยลงมากและเป็นการส่งเสริมความปลอดภัยของประชาชนในท้องถิ่นเป็นอย่างมาก

4) องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ จากโครงการติดตั้งศูนย์ควบคุมและติดตั้งระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (CCTV) เนื่องจากการขยายความเป็นเมืองชุมชนขนาดใหญ่ อีกทั้งยังมีโรงงานอุตสาหกรรมและสถานประกอบการกิจการต่าง ๆ ทำให้มีผู้คนเข้าออกในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์มากขึ้น ประกอบกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจด้วยปัจจัยดังกล่าวทำให้เกิดอุบัติเหตุและคดีต่าง ๆ บ่อยครั้งที่ไม่สามารถหาหลักฐานในการดำเนินคดีได้ อีกทั้งยังช่วยส่งเสริมศักยภาพในการช่วยเหลือหรือบรรเทาปัญหาการจราจรในเขตพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ที่มีความแออัดมากขึ้น โดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการควบคุมและตรวจสอบเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และยังเป็นการสนับสนุนนโยบายของรัฐในการป้องกันปราบปรามในเรื่องของยาเสพติดอีกทางหนึ่ง นำไปสู่การสร้างศูนย์ควบคุมทั้งตำบลไว้ที่สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์อีกด้วย ซึ่งศูนย์นี้ควบคุมจากระบบเทคโนโลยีที่มีความทันสมัยและสามารถมีศักยภาพใช้งานได้ตลอดเวลา ทำให้ศูนย์นี้สามารถทำให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีความมั่นใจว่าชีวิตและทรัพย์สินของตนจะมีความปลอดภัยจากอันตรายต่าง ๆ และเมื่อเกิดเหตุขึ้นก็สามารถใช้ป็นสิ่งสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ได้จริง ทำให้โครงการได้รับการอนุมัติติดตั้งกล้องเพิ่มเติมในปีถัดมา ปัจจุบันนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ก็ยังสนับสนุนงบประมาณในการบำรุงรักษาอย่างสม่ำเสมอ

ส่วนที่ 2 การวิเคราะห์ และเปรียบเทียบปัจจัยที่ส่งผลต่อการประสบความสำเร็จในด้านการป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนของการเปรียบเทียบของการดำเนินการโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม ทั้ง 4 องค์กร สามารถตอบคำถามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2 ได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรณีศึกษามีทั้งความเหมือนและความต่างกันในประเด็น ต่าง ๆ ตลอดจนได้วิเคราะห์ตามทฤษฎีและแนวคิดที่ได้มีการทบทวนวรรณกรรมมาอย่างละเอียด ประกอบด้วยประเด็นย่อยได้ดังนี้

1) การกำหนดนโยบาย หรือแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม

ในการกำหนดนโยบาย หรือแผนยุทธศาสตร์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้เป็นตัวแทนกรณีศึกษาทั้ง 4 แห่ง พบว่าได้มีการกำหนดยุทธศาสตร์ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยไว้ในแผนพัฒนา 3 ปี หรือแผนพัฒนา 4 ปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่าองค์กรเหล่านี้ได้ให้ความสำคัญต่อประเด็นในการที่จะสร้างความสงบเรียบร้อย การป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยในท้องถิ่น ทั้งนี้เพราะแผนพัฒนานั้นเกิดจากการที่แต่ละองค์กรต้องมีการลงพื้นที่รับฟังความคิดเห็น หรือความต้องการของประชาชนในพื้นที่จริง นำไปสู่การแปลงให้กลายเป็นโครงการนวัตกรรมที่เป็นรูปธรรมและสามารถบริหารจัดการจนประสบความสำเร็จในการป้องกันอาชญากรรม เพราะเป็นปัญหาที่กระทบกระเทือนต่อความสงบเรียบร้อย และการมีระเบียบในชุมชนและสังคมที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นของตนจริง โดยเมื่อโครงการต่าง ๆ ได้ดำเนินการจนกระทั่งสามารถประเมินได้ถึงความพึงพอใจของประชาชนในท้องถิ่นว่าสามารถแก้ไขปัญหาภายในชุมชนได้จริงและยังสามารถพัฒนาต่อไปแบบยั่งยืน

2) ลักษณะบริบททางสังคม และปัญหาอาชญากรรมในท้องถิ่น

ความแตกต่างของบริบททางสังคมทั้ง 4 องค์กรได้อย่างชัดเจนซึ่งส่งผลโดยตรงต่อสภาพการเกิดปัญหาอาชญากรรม ดังนี้

2.1) ลักษณะท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองชัดเจน ประชาชนมีจำนวนมาก เนื่องจากมีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมหลายแห่ง ประชาชนแฝงย้อมมีมากตามไปด้วยและแน่นอนว่าเมื่อระบบโครงสร้างพื้นฐานมีความสะดวกสบายและเอื้ออำนวยให้กับประชาชนในท้องถิ่นทำให้ประชาชนต่างเข้ามาตั้งถิ่นฐานอยู่ในอาณาบริเวณนี้ จำนวนมาก ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเป็นเมืองสูงนี้ได้แก่ เทศบาลนครรังสิต และองค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ ทำให้ปัญหา

อาชญากรรมที่ได้จากการเก็บข้อมูลเป็นไปในลักษณะคดีที่เกี่ยวกับความผิดพิเศษ คดีเกี่ยวกับทรัพย์สิน มีอัตราของการกระทำความผิดให้เห็นอยู่ ส่งผลให้ประเด็นของการป้องกันอาชญากรรมในท้องถิ่นจึงมีความสำคัญต่อความปลอดภัยในชุมชนตัวอย่างที่เห็นได้ชัดที่สุด

2.2) ลักษณะท้องถิ่นที่ยังมีความเป็นชนบท ระบบโครงสร้างพื้นฐานยังไม่เอื้ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนพอสมควรเท่ากับชุมชนที่เป็นเมือง ทำให้ยังไม่ค่อยพบเห็นการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม ที่ตั้งถิ่นฐานอยู่คือบรรดาประชาชนที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่มาตั้งแต่บรรพบุรุษดั้งเดิมอยู่แล้ว ทำให้ประชาชนในหมู่บ้านมีความรู้สึกคุ้นเคย ไปมาหาสู่กันอย่างสม่ำเสมอ ความสัมพันธ์จึงเป็นแบบปฐมภูมิ ดังนั้นปัญหาอาชญากรรมที่พบจึงเป็นลักษณะของอาชญากรรมทั่ว ๆ ไปตามท้อง ถนน (street crime) ประชาชนในท้องถิ่นยังมีความเชื่อมั่นในระบบดั้งเดิม

ศรัทธาในตัวผู้นำชุมชน ส่งผลให้การป้องกันอาชญากรรมจึงอยู่ในรูปการยอมเชื่อฟังผู้นำของชุมชนนั้น ๆ ยังคงสามารถใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เห็นได้อย่างชัดเจนที่สุดคือ เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน

3) ปัจจัยที่เกื้อหนุนและนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินงานโครงการนวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรม

ปัจจัยที่เกื้อหนุนและนำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินโครงการ และที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ริเริ่มจนกระทั่งปัจจุบันแสดงให้เห็นถึงความยั่งยืนของนโยบาย ดังนั้นจึงสามารถประมวลปัจจัยออกเป็นองค์ความรู้ที่มีลักษณะร่วมกันได้ดังปัจจัย 6 ปัจจัย ได้แก่

3.1) ปัจจัยด้านผู้นำขององค์กร ในฐานะที่เป็นแกนนำหลักในการกำหนดนโยบาย และบริหารจากความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

3.2) ปัจจัยด้านสมรรถนะความสามารถของเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติ ข้าราชการ และพนักงาน ย่อมมีหน้าที่ในการแปลงนโยบายของผู้นำไปสู่การปฏิบัติ

3.3) ปัจจัยด้านความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาท้องถิ่น) ปัจจัยนี้คือฝ่ายบริหารท้องถิ่น (นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) และฝ่ายนิติบัญญัติ (สมาชิกสภาท้องถิ่น) จะต้องมีทิศทางเป้าหมายที่จะพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง กล่าวคือ มีเป้าหมายที่ชัดเจน ได้แก่การแก้ปัญหาของท้องถิ่นอย่างไร้ร่วมกันและร่วมกันกำหนดนโยบาย แผนยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติการร่วมกันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

3.4) ปัจจัยด้านศักยภาพขององค์กร ในด้านการมีเครื่องมือและเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัย กอปรกับการมีงบประมาณสนับสนุนที่เพียงพอ

3.5) ปัจจัยด้านความร่วมมือจากภาคีเครือข่ายภายนอก ในการดำเนินงานของภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันก็นิยมการสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งภาครัฐ หรือ ส่วนราชการด้วยกัน ภาคธุรกิจ เอกชน ภาควิชาการ หรือสถาบันการศึกษา ภาคองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และภาคส่วนกลุ่มองค์กรประชาชน รวมทั้งอาสาสมัครต่าง ๆ

3.6) ปัจจัยด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนท้องถิ่น

ภาคประชาสังคมที่มีความตื่นตัว ตื่นรู้ทางการเมือง และเข้าใจหลักการของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยประชาชนจะรู้หน้าที่ความรับผิดชอบ และสิทธิของตนเองตามระบอบประชาธิปไตย จึงเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างเข้มแข็งตามหลักการของจิตอาสา

4) ปัญหาและอุปสรรคขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินโครงการนวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรม

แบ่งเป็นประเด็นได้ดังต่อไปนี้

- 4.1) การประสานงานกับหน่วยงานภายนอกที่ต้องอาศัยวิธีการของระบบราชการที่มีความซับซ้อน
- 4.2) การพึ่งพิงระบบเทคโนโลยี สารสนเทศ
- 4.3) ปัญหาในเรื่องความกังวลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อเรื่องระเบียบ ข้อกฎหมาย รวมไปถึงการตีความของหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้งบประมาณแผ่นดิน

ส่วนที่ 3 รูปแบบในการบริหารจัดการด้านป้องกันอาชญากรรมและความปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับรูปแบบที่เหมาะสมในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลาง ผู้วิจัยได้สังเคราะห์จากการทบทวนวรรณกรรม และจากการประชุมกลุ่มย่อยผู้เชี่ยวชาญแล้วได้วิเคราะห์เนื้อหาอย่างเป็นระบบ ผลของการศึกษาสามารถพัฒนาเป็นรูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตภาคกลาง ดังนี้

- 1) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีบริบทความเป็นเมือง คือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อมที่เน้นการสร้างเครือข่ายความร่วมมือปฏิบัติการ

2) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีบริบทความเป็นชนบท คือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในลักษณะเครือข่ายภาคประชาสังคม

3) รูปแบบที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคกลางที่มีลักษณะบริบทความเป็นกึ่งเมืองกึ่งชนบท คือรูปแบบในการป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสจะกระทำความผิดในลักษณะเครือข่ายการปรึกษาหารือ

5.2 ปัญหาและอุปสรรคที่พบในการศึกษาวิจัย

ปัญหาและอุปสรรคที่ถือเป็นข้อจำกัดของการวิจัยเรื่อง “การพัฒนาารูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรมในเขตภาคกลาง” ประกอบไปด้วย

1) ปัญหาที่เกิดจากแหล่งพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างในระหว่างการค้าเนิการสัมภาษณ์คณะผู้บริหาร ข้าราชการ และพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้วิจัยต้องอาศัยความพิถีพิถันเป็นอย่างมากในการสัมภาษณ์ เพราะมีบุคลากรที่ก่อให้เกิดอุปสรรคซึ่งผู้วิจัยขอแบ่งปัญหาที่พบกับบุคลากร ดังนี้

- คณะผู้บริหาร มีภาระงานในหน้าที่เป็นจำนวนมาก ทั้งงานในลักษณะประจำและงานกิจการพิเศษในวาระต่าง ๆ ทำให้การลงพื้นที่เพื่อขอเนิการสัมภาษณ์ต้องใช้เวลาที่ยาวนานออกไป กอปรกับเมื่อถึงเวลาตามที่ได้เนิการหมาย บางองค์กรกลับมีภาระงานแทรกซ้อนที่มีความสำคัญต่อประชาชนมากกว่า ทำให้การเข้าถึงข้อมูลกับผู้บริหารเป็นไปได้ยากลำบาก และขาดความต่อเนื่องในการสัมภาษณ์เพราะผู้วิจัยต้องคอยยอนคำถามให้คณะผู้บริหารอยู่ตลอดเมื่อผู้บริหารกลับมายังห้องสัมภาษณ์

- พนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งมีความไม่เข้าใจถึงวัตถุประสงค์ของการวิจัยที่แท้จริง จึงเกิดอคติต่องานประเภทวิชาการหรืองานวิจัยของสถาบันอุดมศึกษา ในระยะแรกจึงไม่อนุญาตให้เข้าสัมภาษณ์ หรือการให้ข้อมูลใด ๆ ที่เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย

2) ปัญหาที่เกิดจากระยะเวลาในการลงพื้นที่ที่มีน้อย เนื่องจากมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 4 องค์กร ซึ่งแต่ละองค์กรอยู่ต่างจังหวัดและแต่ละพื้นที่ความความห่างไกลกัน ทำให้ในแต่ละสัปดาห์ผู้วิจัยจึงต้องจัดสรรเวลาสำหรับองค์กรนั้น ๆ เพียงองค์กรเดียว กอปรกับเงื่อนไขเวลาในการขอสำเร็จการศึกษาที่ไปติดพันกับทางมหาวิทยาลัยได้กำหนดไว้แล้ว ทำให้ผู้วิจัยได้ลงพื้นที่จริงถือว่าน้อยอยู่พอสมควร

3) ปัญหาด้านงบประมาณในการลงพื้นที่ของผู้วิจัย เนื่องจากในการลงพื้นที่แต่ละครั้งผู้วิจัยเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนบุคคล ซึ่งแต่ละองค์กรมีระยะทางที่ห่างไกลจากกรุงเทพมหานครพอสมควรจึงทำให้มีค่าใช้จ่ายในการเดินทางค่อนข้างสูง

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) รัฐบาลควรเร่งส่งเสริมการกระจายอำนาจ รวมไปถึงภารกิจบางส่วนมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการแก้ไขได้อย่างถูกต้อง รวดเร็ว และเพื่อเป็นการให้ประชาชนทุกคนได้เข้าถึงการบริการโดยเฉพาะในภารกิจการป้องกันอาชญากรรม แทนการมองว่าเป็นภาระหน้าที่ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติเพียงอย่างเดียว เพราะตามหลักการแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมต้องรับรู้ปัญหาและวิธีการแก้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีที่สุด โดยอาจจัดตั้งเป็นศูนย์ หรือสำนักในการป้องกันอาชญากรรมและหรือการบรรเทาทุกข์ บรรเทาสาธารณภัย ที่มีงบประมาณและบุคลากร รวมไปถึงแผนงาน หรือโครงการที่มีความชัดเจนที่เฉพาะเจาะจงต่อการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและบรรเทาสาธารณภัยในองค์กร

2) ในประเด็นของความไม่ชัดเจนของภารกิจหน้าที่อันเนื่องมาจากการมีพระราชบัญญัติที่ตราขึ้นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ซึ่งนับรวมปัจจุบันมีอายุกว่า 15 ปี จึงควรมีการออกกฎหมาย หรือระเบียบสำหรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางปฏิบัติในการป้องกันอาชญากรรมให้มีความชัดเจน ซึ่งอาจครอบคลุมถึงการใช้งบประมาณเพราะเนื่องจากในปัจจุบันพบว่าตัวบทกฎหมายที่กำหนดภารกิจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรม รวมไปถึงการส่งเสริมความมั่นคงปลอดภัยในชุมชน มีลักษณะที่อาจไม่ชัดเจนต่อการตีความ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความกังวลในการถูกตรวจสอบที่มีความเข้มข้นของหน่วยงานส่วนกลาง

3) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นซึ่งมีหน้าที่ในการคอยกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีความเข้มงวดในการส่งเสริมภารกิจด้านการป้องกันอาชญากรรม ความปลอดภัย และความสงบเรียบร้อยต่าง ๆ ภายในชุมชนอย่างจริงจัง ควรจัดให้มีการประเมินผลการปฏิบัติงานในด้านนี้ไว้เป็นประเด็นใหญ่ เพราะขณะนี้การประเมินผลการปฏิบัติงานตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่วัดโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (สถ.) จัดให้ด้านการป้องกันอาชญากรรมเป็นเพียงแค່ส่วนย่อยเท่านั้น และสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีต้องมีการส่งเสริม สนับสนุน และเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ผลการปฏิบัติงานให้องค์กรอื่น ๆ ได้รับทราบถึงเหตุผลความจำเป็นในการป้องกันอาชญากรรม รวมไปถึงหลักการ วิธีการ และปัจจัยที่ทำให้องค์กรประสบความสำเร็จในโครงการนั้น ๆ

4) กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรจัดให้มีการยกย่องเชิดชูเกียรติ หรือรางวัลสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผลการปฏิบัติงานที่ดีในแต่ละด้าน ซึ่งหนึ่งในนั้นคือด้านการป้องกันอาชญากรรม และความปลอดภัยในชุมชน

5) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการดำเนินการกิจ ในลักษณะเป็นเครือข่ายกับหน่วยงานในภาคส่วนอื่น ๆ ย่อมทำให้ปัญหาการเข้าถึงบริการของประชาชนได้รับการจัดการแก้ปัญหาได้เป็นอย่างดี รวดเร็ว หน่วยงานต่าง ๆ เองก็เป็นการลดภาระหน้าที่ในส่วนที่ศักยภาพก้าวไปไม่ถึงด้วยเช่นกัน

5.3.2 ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยในอนาคต

1) การศึกษานี้มุ่งเน้นไปที่การศึกษาการป้องกันอาชญากรรมพื้นฐาน กล่าวคือ อาชญากรรม ที่ปรากฏโดยทั่วไปในสังคมเกี่ยวข้องกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ร่างกาย และชีวิตผู้อื่น เช่น การลักทรัพย์ การฉ้อโกงทรัพย์ การชิงทรัพย์ การปล้นทรัพย์ การทำร้ายร่างกาย และการฆาตกรรม เป็นต้น เท่านั้น จึงควรมีการศึกษาที่ขยายประเด็นไปสู่อาชญากรรมรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นอาชญากรรมที่มีการพัฒนารูปแบบซับซ้อนและมีความรุนแรงส่งผลกระทบต่อความมั่นคง สร้างความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจและภาพลักษณ์ของประเทศในระดับมหภาค เช่น อาชญากรรมเศรษฐกิจ อาชญากรรมเทคโนโลยี อาชญากรรมองค์กร อาชญากรรมคอปกขาว เป็นต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อโลกยุคปัจจุบันมีพลวัตเป็นอย่างมาก การเข้าถึงระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ เป็นไปอย่างง่ายดายไม่จำกัดเพศหรือวัย จึงทำให้เด็กเยาวชนและผู้สูงอายุซึ่งถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความเปราะบางมากในสังคมที่รู้เท่าไม่ถึงการณ์ตกเป็นเหยื่ออาชญากรรมเป็นจำนวนมากสร้างความเสียหายในสังคมเป็นจำนวนมาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องมีหน้าที่หลักในการป้องกันปัญหาดังกล่าวให้เท่าทันต่อสถานการณ์

2) การศึกษานี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณีในเขตภาคกลางเท่านั้น จึงควรมีการขยายขอบเขตของกลุ่มตัวอย่างออกไปยังภูมิภาคอื่น ๆ ด้วยเพราะสภาพบริบทของสังคมมีผลต่อการก่ออาชญากรรม ภูมิภาคที่แตกต่างกัน ปัญหาอาชญากรรมย่อมมีความแตกต่างกันไป



ภาคผนวก

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

แบบสัมภาษณ์

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์เรื่องการพัฒนาารูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกัน อาชญากรรม ในเขตภาคกลาง

- วัตถุประสงค์ :
1. เพื่อศึกษาโดยการถอดบทเรียนและรูปแบบการจัดการในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความมั่นคงปลอดภัย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสบความสำเร็จมีการบริหารจัดการดีเด่น ในระดับชาติ
 2. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ และเปรียบเทียบการดำเนินการบริหารจัดการทั้งที่ประสบความสำเร็จในด้านการป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความมั่นคงปลอดภัยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมไปถึงปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 3. เพื่อค้นหารูปแบบการบริหารจัดการด้านป้องกันปัญหาอาชญากรรมและความมั่นคงปลอดภัยที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำจำกัดความในการวิจัย : โครงการนวัตกรรมท้องถิ่นเชิงสร้างสรรค์ หมายถึง แนวทางวิถีใหม่ในการริเริ่ม คิดค้น พัฒนา หรือการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ซึ่งควรเป็นภารกิจหลักขององค์การสาธารณะที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด กระนั้นแล้วนวัตกรรมจึงไม่เพียงแต่เป็นการประดิษฐ์ หรือสิ่งประดิษฐ์เท่านั้น แต่ยังเป็น การเปลี่ยนแปลงองค์กรใด ๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพในการพัฒนาสู่กว้างต่อไป

ชื่อ อปท.(อบจ./เทศบาล/

อบต.).....

ชื่อผู้ประสานงาน

.....

1. ในหน่วยงานของท่าน ได้จัดทำโครงการอะไรบ้างที่เกี่ยวกับการสร้างนวัตกรรมท้องถิ่น

ในการป้องกันอาชญากรรม ความมั่นคงปลอดภัย หรือการรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น

.....

8. ท่านคิดว่ามี **ปัจจัยใด** ที่มีส่วนส่งเสริมต่อการพัฒนานวัตกรรม หรือทำให้การดำเนินงานของ นวัตกรรมในการป้องกันอาชญากรรม ความมั่นคงปลอดภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อย ประสบความสำเร็จขององค์กรของท่าน มีการดำเนินการที่ดี (โปรดตอบเป็นข้อ ๆ ประมาณ 5 – 6 ปัจจัย)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY

9. ท่านคิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีบทบาทในการป้องกันอาชญากรรม และความปลอดภัย หรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

.....

.....

.....

10. ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ท่านรับผิดชอบ มีลักษณะการเกิดอาชญากรรมแบบใดบ่อยครั้งที่สุด และท่านมีการกำหนดนโยบาย หรือแนวทางการป้องกันอาชญากรรมนั้น ๆ ได้อย่างไร

.....

.....

.....

.....

11. ถ้าท่านเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีบทบาทในการป้องกันอาชญากรรม และความปลอดภัย ด้านใดต่อไปนี้ มีบทบาทมากที่สุด (โปรดเรียงลำดับความสำคัญมากที่สุด ไปหาน้อยที่สุด 1 – 6)

-การป้องกันอาชญากรรมโดยสภาพแวดล้อม
-การป้องกันอาชญากรรมโดยเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน
-การป้องกันอาชญากรรมโดยการป้องกันการกระทำผิดซ้ำ
-การป้องกันอาชญากรรมโดยการเฝ้าระวังกลุ่มเสี่ยงที่มีโอกาสทำผิด
-การป้องกันอาชญากรรมโดยลดโอกาสการตกเป็นเหยื่ออาชญากรรม
-การป้องกันอาชญากรรมโดยการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพบุคลากร

*****ขอขอบพระคุณในความกรุณาเป็นอย่างสูงครับ*****

สันทกฤษณ์ บุญช่วย : ผู้วิจัย 086-7679645

บรรณานุกรม

- Adrian Cherney. The Role of Local Government in Crime Prevention: An Overview. Local Government Reporter, 5 (November / December 2006): pp 25-6.
- Bank, World, World Development Report 2017 : Governance and the Law, (Washington D.C.: A World Bank Group Flagship Report, 2017).
- C. Ray Jeffery, Crime Preention through Environmental Design, (Beverly Hills: Sage Publications Inc., 1977).
- Dean Wilson. Cctv and Crime Prevention. Local Government Reporter, 5 (November / December 2006): pp 29-30.
- Gerald T. Gabris and others. 2009. Managing for Innovation in Local Government: Three Core Strategic Factors. Government Finance Review, 25 (6): pp 22-8.
- Harold Freed Alderfer, Local Government in Developing Countries, (New York: McGraw – Hill Book Company, 1964). p 178.
- J.Robert Lilly and others, Criminological Theory 6th Edition. p 4.
- Jame Q. Wilson and Joan Petersilia, Crime and Public Policy, (New York: Oxford University Press, 2011). p 619.
- John Fenwick, Managing Local Government, (London: Chapman and Hall, 1995). p 2.
- Kimberly L. Nelson and others. 2011. Innovation Management in Local Government: An Empirical Analysis of Suburban Municipalities. International Journal of Organization Theory and Behavior, 14 (3): pp 301-28.
- Larry J. Siegel, Criminology : The Core,5th Edition, (USA: Cengage Learning, 2017). p 4.
- Margaret Shaw, The Role of Local Government in Community Safety, (Washington D.C.: National Crime Prevention Council, 2001).
- Margaret Shaw and Kathryn Travers, Proceedings of the Workshop Held at the 11th Un Congress on Crime Prevention and Criminal Justice, In Workshop Background Paper Bangkok.
- Michael H. Nelson, Central Authority and Local Democratization in Thailand: A Case Study from Chachoengsao Province, (Bangkok: White Lotus, 1998). p 1.
- Mohammed Asaduzzaman and others. 2015. Strengthening Local Governance in Developing Countries. Public Organiz Rev, 16: pp 335-56.
- Saul McLeod. Maslow's Hierarchy of Needs [ออนไลน์] 2016. แหล่งที่มา: <https://www.simplypsychology.org/maslow.html> [2017, September 7]
- United Nations, Handbook on the Crime Prevention Guidelines : Criminal Justice Handbook Series, (New York: United Nations, 2010).

World Bank, Entering the 21st century World Development Report 1999/2000, (New York: Oxford University Press, 1999). p 108.

———, World Development Report 2017 : Governance and the Law, (Washington D.C.: A World Bank Group Flagship Report, 2017).

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, การประเมินประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2560). หน้า 2-3.

กองบังคับการปราบปราม สำนักงานตำรวจแห่งชาติ. บทที่ 2 การป้องกันปัญหาอาชญากรรม.

[ออนไลน์] 2548. แหล่งที่มา: http://csd.go.th/Dimensions_csd/Chapter%2005.pdf/
[30 ตุลาคม 2560]

กิตติธเนศน์ เลอวงค์รัตน์ และคณะ. แนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการนาเทคโนโลยีกล้องโทรทัศน์วงจรปิด (Cctv) มาใช้ในการสนับสนุนการบริหารงานของสถานีตำรวจของกองบัญชาการตำรวจนครบาล. สักทอง : วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์, 21 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2558): 43-52.

โกวิทย์ พวงงาม, นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 28-30.

———, นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ: เสมาธรรม, 2558). หน้า 12.

———, นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.

ไกรวุฒิ วัฒนสิน, "ทุนทางสังคมในการป้องกันอาชญากรรม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทสังคมสงเคราะห์ศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารสังคม มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).

ข้าราชการประจำระดับบริหาร, สัมภาษณ์, องค์กรบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ 30 เมษายน 2561.

จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548).

———, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย, (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548). หน้า 1.

———. "รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย." หน้า 2.

จรัส สุวรรณมาลาและคณะ, เอกสารประกอบการประชุมทางวิชาการเรื่องนวัตกรรมท้องถิ่นไทยครั้งที่ 1, ใน บทสังเคราะห์นวัตกรรมท้องถิ่นไทย ศูนย์การประชุมและนิทรรศการไบเทค กรุงเทพมหานคร.

จังหวัดสมุทรปราการ. รายงานการประชุมหัวหน้าส่วนราชการจังหวัดสมุทรปราการ. [ออนไลน์] 2560. แหล่งที่มา:

http://www.samutprakan.go.th/newweb/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=1&Itemid=17 [24 สิงหาคม 2561]

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, ระบบยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก แนวการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์, (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2556). หน้า 38.

ชลิดา ศรมณี และคณะ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องการสร้างสรรค์นวัตกรรมบริการสาธารณะโดยองค์กรบริหารส่วนตำบล, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2555). หน้า 2.

- ชวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 3. (กรุงเทพฯ ฯ: บริษัทพิมพ์เนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด). หน้า 26-7.
- เชิดชัย ศรีโสภา, "การพิจารณาใช้ระบบกล้องโทรทัศน์วงจรปิดสำหรับงานรักษาความปลอดภัยองค์กรธุรกิจก่อสร้าง", (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาวิชาเทคโนโลยีคอมพิวเตอร์และการสื่อสาร คณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต, 2556).
- ไชยรัตน์ เจริญสินโอฬาร, การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น, (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546). หน้า 133.
- , การบริหารรัฐกิจเปรียบเทียบ การบริหารจัดการในโลกยุคหลังสงครามเย็น. หน้า 132 - 3.
- ณรงค์ บุญสายขวัญ, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่องโครงการบริการสาธารณะที่เป็นนวัตกรรมท้องถิ่นที่ภาคใต้, (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2553). หน้า 2.
- ตระกูล มีชัย, การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การจัดการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ ฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2559). หน้า 57.
- ทัศนาศ พฤติการกิจ. บริบทชุมชนภายใต้สังคมกึ่งเมืองกึ่งชนบท. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยพาร์อิสเทอร์น, 9 (พฤษภาคม – กรกฎาคม 2558): หน้า 7 - 15.
- เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน. ประวัติความเป็นมา. [ออนไลน์] 2561. แหล่งที่มา:
<http://www.chetsamian.go.th/about> [22 พฤษภาคม 2561]
- เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2560 – 2562), (ชลบุรี เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย, 2560). หน้า 4-5.
- ธเนศวร์ เจริญเมือง, 100ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540, พิมพ์ครั้งที่ 6. (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักพิมพ์คบไฟ, 2550). หน้า 291.
- , 100ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 - 2540, พิมพ์ครั้งที่ 6. หน้า 48.
- นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, (กรุงเทพฯ ฯ: วิญญูชน, 2545). หน้า 92-7.
- ปราโมทย์ จันท, "แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในเขตพื้นที่สถานีตำรวจนครบาลบางโพธิ์พาง", (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและบริหารงานยุติธรรม บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรังสิต, 2558).
- พรชัย ชันดีและคณะ, ทฤษฎีอาชญาวิทยา : หลักการ งานวิจัย และนโยบายประยุกต์. หน้า 29.
- พระสุทัศน์ พันธุ์ศุภผล, "รูปแบบการดำเนินงานเฝ้าระวังป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลจังหวัดชลบุรี", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยปทุมธานี, 2559).
- ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ, "ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสัมฤทธิ์ : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551).
- ภราดร จุฬาริ, "ชุมชนกับการป้องกันอาชญากรรมพื้นฐานในเขตเทศบาลนครอุดรธานี", (สารนิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาสังคมสงเคราะห์ คณะสังคมสงเคราะห์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,

2542).

มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ เรื่องโครงการประเมินประสิทธิภาพสถานีตำรวจ และความเชื่อมั่นของประชาชนต่อการปฏิบัติงานของตำรวจ (กรุงเทพ ฯ: มหาวิทยาลัยสวนดุสิต, 2560). หน้า 18.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

วีระศักดิ์ เครือเทพ, เครือข่าย : นวัตกรรมการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพ ฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัดซีโน ดีไซน์, 2550). หน้า 13.

วีระศักดิ์ เครือเทพและคณะ, 15 ปีการกระจายอำนาจของไทย สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย, (กรุงเทพ ฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558). หน้า 16-7.

————, นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (กรุงเทพ ฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548). หน้า 60.

————, รายงานการศึกษาระดับสมบูรณณ์ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินการกระจายอำนาจของไทย, (กรุงเทพ ฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557). หน้า 228.

ศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต, เอกสารรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (Rangsit City Control and Command Center). หน้า 12.

————, เอกสารรายงานผลการปฏิบัติงานของศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต (Rangsit City Control and Command Center), (ปทุมธานี เทศบาลนครรังสิต, 2561). หน้า 1-3.

สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. ปัญหาอาชญากรรมของสังคมไทยในปัจจุบัน. [ออนไลน์] 2560. แหล่งที่มา: <http://nidapoll.nida.ac.th/index.php?op=polls-detail&id=556> [3 พฤศจิกายน 2561]

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์, รายงานจากการปาฐกถาในงานสัมมนาเวทีท้องถิ่นไทย เรื่อง 3ds เปลี่ยนประเทศไทย, (กรุงเทพ ฯ: ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ, 2559). หน้า 16.

สมใจ สัมผัสสมบัติ, "การปรับบทบาทของภาครัฐไทยกับการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและชุมชน", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554).

สหรัษฎ์ รัตนละออง, "การศึกษาสภาพแวดล้อมทางกายภาพของเมือง เพื่อเป็นแนวทางวางแผนป้องกันอาชญากรรมในเขตชุมชน : กรณีศึกษาสถานีตำรวจนครบาลตลิ่งชัน", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาการวางแผนภาค บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539).

สันทกฤษณ์ บุญช่วย, "การคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

————, รายงานการประชุมวิชาการระดับชาติมหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม ครั้งที่ 6, ใน ทรัพยากรมนุษย์ในองค์การบริหารส่วนจังหวัดภายใต้กระแสการเปลี่ยนแปลงสู่ประชาคมอาเซียน มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม.

สันทกฤษณ์ บุญช่วย และ จตุพร ธีราภรณ์. 2561. การป้องกันการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน : กรณีศึกษาโครงการจิตอาสา “เราทำความ ดี ด้วยหัวใจ” ชุมชนรอบวัดประยูรวงศาวาสวร

- วิหาร. วารสารผู้ตรวจการแผ่นดิน, 11 (มกราคม – มิถุนายน 2561): หน้า 27-55.
- สัมภาษณ์ ข้าราชการการเมืองฝ่ายนิติบัญญัติ, องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์ 30 เมษายน 2561.
- สัมภาษณ์ ข้าราชการการเมืองระดับบริหาร, เทศมนตรีตำบลเจ็ดเสมียน 10 เมษายน 2561.
- สัมภาษณ์ ข้าราชการตำแหน่งนักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ, กรมส่งเสริมการปกครอง
ท้องถิ่น 2561.
- สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับบริหาร, เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน 10 เมษายน 2561.
- สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับปฏิบัติงาน, เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย 14 พฤษภาคม 2561.
- สัมภาษณ์ ข้าราชการประจำระดับหัวหน้าฝ่าย, เทศบาลตำบลตะเคียนเตี้ย 14 พฤษภาคม 2561.
- สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้างาน, เทศบาลนครรังสิต 30 มีนาคม 2561.
- สัมภาษณ์ ข้าราชการระดับหัวหน้าฝ่าย, เทศบาลนครรังสิต 30 มีนาคม 2561.
- สัมภาษณ์ บุคลากรท่านหนึ่งของชมรมจิตอาสาตำบลเจ็ดเสมียน, 10 เมษายน 2561.
- สัมภาษณ์ บุคลากรท่านหนึ่งของประธานศูนย์คุณธรรมตำบล เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน 10 เมษายน
2561.
- สัมภาษณ์ ผู้นำท้องที่ท่านที่ 1, 10 เมษายน 2561.
- สำนักงานกิจการยุติธรรม. กรอบแนวทางในการป้องกันอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพ. [ออนไลน์] 2560.
แหล่งที่มา: <http://www.oja.go.th/TH/wp-content/uploads/2018/07/cpframe.pdf/>
[3 สิงหาคม 2561]
- สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2559, (กรุงเทพฯ ฯ ทำเนียบรัฐบาล, 2559). หน้า 16.
- สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี
2556, (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2556). หน้า 122.
- , องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการบริหารจัดการที่ดี ประจำปี 2559, (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักงาน
ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี, 2559). หน้า 10.
- สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน, แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564), (ราชบุรี:
เทศบาลตำบลเจ็ดเสมียน, 2561). หน้า 1-2.
- , แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564). หน้า 82-3.
- สำนักปลัดเทศบาล เทศบาลนครรังสิต, แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564), (ปทุมธานี:
เทศบาลนครรังสิต, 2561). หน้า 1-2.
- , แผนพัฒนาท้องถิ่นสี่ปี (พ.ศ. 2561 – 2564). หน้า 7.
- สินัด ตีรวรรณไชย. การวัดความเป็นเมือง (Measuring Urbanization). [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
<https://medium.com/@treewanchai/การวัดความเป็นเมือง-measuring-urbanization-b52241e20e39> [22 ตุลาคม 2561]
- สุดสงวน สุธีสร, อาชญาวิทยา, พิมพ์ครั้งที่ 2. (กรุงเทพฯ ฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,
2558). หน้า 2.
- , อาชญาวิทยา, พิมพ์ครั้งที่ 2. หน้า 107.
- สุนทวิทย์ จิตสว่าง. เอกสารประกอบคำบรรยาย “อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. [ออนไลน์].

- แหล่งที่มา: <http://www.polsci.chula.ac.th/sumonthip/> [3 สิงหาคม 2561]
- . เอกสารประกอบคำบรรยายวิชาอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: www.polsci.chula.ac.th/sumonthip/ [22 ตุลาคม 2560]
- สุนนทิพย์ จิตสว่างและคณะ, รายงานการวิจัยเรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ป้องกันปัญหาอาชญากรรม, (กรุงเทพฯ ฯ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2560). หน้า 24.
- สุริยะ หินเมืองเก่า. การใช้กระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ในการระงับข้อพิพาทในชุมชนไทยทรงดำ จังหวัดนครปฐม. วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยปทุมธานี, 4 (พฤษภาคม – สิงหาคม 2555): หน้า 92 - 105.
- องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์, แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2559 – 2561), (สมุทรปราการ: องค์การบริหารส่วนตำบลเทพารักษ์, 2559). หน้า 1-2.
- , แผนพัฒนาสามปี (พ.ศ. 2559 – 2561). หน้า 20.
- อนุจิตร ชินสาร, "นวัตกรรมการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ", (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา, 2557).
- อัญณพ ชูบำรุง อุนิษา เลิศโตมรสกุลม, อาชญากรรมและอาชญาวิทยา, (กรุงเทพฯ ฯ โรงพิมพ์แห่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2555). หน้า 3.

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ-สกุล	สัณห์ฤกษ์ บัญช่วย
วัน เดือน ปี เกิด	6 ตุลาคม 2529
สถานที่เกิด	สมุทรสาคร
วุฒิการศึกษา	2547 มัธยมศึกษาตอนปลาย โรงเรียนเทพศิรินทร์ 2548 - 2551 : ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต (เกียรตินิยมอันดับสอง) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ 2552 - 2554 : ปริญญาโท ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์ การเมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2558 - 2561 : ปริญญาเอก ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยา และงานยุติธรรม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ที่อยู่ปัจจุบัน	อาคารเมโทรปาร์ค สาทร เลขที่146/7 เขตภาษีเจริญ กรุงเทพมหานคร
ผลงานตีพิมพ์	1. สัณห์ฤกษ์ บัญช่วย. การศึกษาพฤติกรรมเบี่ยงเบนและการกระทำ ความผิดของเด็กและเยาวชนผ่านสื่อบันเทิงไทย :กรณีศึกษาละครชุด ฮอว์มैन ฤดูกาลที่3. ในรายงานการประชุมวิชาการระดับชาติมหาวิทยาลัย ราชภัฏนครปฐม ครั้งที่8. หน้า 963-973. วันที่ 31 มีนาคม - 1 เมษายน 2559. ณ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม จังหวัดนครปฐม. 2. สัณห์ฤกษ์ บัญช่วย. ปัญหาการดำเนินกระบวนการยุติธรรมที่ล่าช้า กรณีศึกษาคดีทุจริตเครื่องราชอิสริยาภรณ์ พ.ศ.2530. ในรายงานการ ประชุมวิชาการระดับชาติ SMARTS ครั้งที่7. หน้า 470-498. วันที่ 30 มิถุนายน 2560. ณ คณะอักษรศาสตร์ มหาวิทยาลัยศิลปากร วิทยาเขต พระราชวังสนามจันทร์ จังหวัดนครปฐม. 3. สัณห์ฤกษ์ บัญช่วย และจตุพร ธีราภรณ์. การป้องกันการกระทำ ความผิดของเด็กและเยาวชน :กรณีศึกษาโครงการจิตอาสา “เราทำความดี ด้วยหัวใจ” ชุมชนรอบวัดประยูรวงศาวาสวรวิหาร. วารสารผู้ตรวจการ แผ่นดิน.11 (มกราคม - มิถุนายน 2561) : 27-55. 4. สัณห์ฤกษ์ บัญช่วย และจตุพร ธีราภรณ์. กระบวนการลูกเสียกับการ ป้องกันการทำความผิดของเด็กและเยาวชน :ศึกษาตามกรอบทฤษฎี อาชญาวิทยา. วารสารสังคมศาสตร์วิจัย.9 (มกราคม - มิถุนายน 2561) :

272 - 291.

5. สันตฤกษ์ บุษุช่วย และจตุพร ธีราภรณ์. นโยบายคืนคนดีสู่สังคม : การแก้ไข ฟื้นฟู และพัฒนาพฤตินิสัยผู้ต้องขังด้วยกระบวนการลูกเสือ. วารสารบัณฑิตทิพย์. 74(กรกฎาคม - กันยายน 2561) : 89 - 108.

รางวัลที่ได้รับ

2559 : นิสิตที่มีความโดดเด่นด้านกิจกรรม ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2560 : นิสิตดีเด่น ระดับบัณฑิตศึกษา แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

2560 : รางวัลเครื่องหมายเชิดชูเกียรติการต่อต้านการก่อการร้ายกิตติมศักดิ์ สังกัดกองบัญชาการตำรวจนครบาล (ลงวันที่ 27 เมษายน 2560)

2560 : รางวัลเครื่องหมายตราพระราชลัญจกรมหาสุรสิงหนาท สังกัดกองพลทหารราบที่ 9 (ลงวันที่ 9 มิถุนายน 2560)



จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
CHULALONGKORN UNIVERSITY