

บทที่ 1

บทนำ



1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

อาชญากรรมและความเสื่อมโทรมทางสังคม เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นและพบเห็นอยู่ในทุกสังคมและทุกเวลา จึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการเข้ามาแก้ปัญหาและสร้างความมั่นคงทางสังคม ให้แก่ประชาชน เพื่อให้เกิดความรู้สึกอุ่นใจ และสามารถดำเนินชีวิตได้ตามปกติสุข ประชาชนในสังคมมักมองว่าปัญหาอาชญากรรมและความเสื่อมโทรมทางสังคม เป็นสิ่งที่รัฐจะต้องเร่งเข้ามาแก้ไขและให้การช่วยเหลือ แต่ถึงแม้ว่ารัฐจะกำหนดนโยบายหรือแผนยุทธศาสตร์มากขึ้นเพียงใด หรือการที่ฝ่ายนิติบัญญัติออกกฎหมายที่มีความเข้มงวดและครอบคลุมเพียงใด ก็ไม่สามารถจะลดปัญหาอาชญากรรมที่เพิ่มขึ้นได้

ดังนั้นเจ้าหน้าที่ตำรวจจึงถือเป็นหน่วยงานสำคัญ หน่วยงานหนึ่งในกระบวนการยุติธรรม ที่ได้รับมอบหมายหน้าที่ในการจัดระเบียบสังคม และป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และเป็นหน่วยงานภาครัฐหน่วยงานเดียวที่ทำงานตลอด 24 ชั่วโมง โดยไม่มีวันหยุด แม้ว่าจะทำงานตลอดเวลา และเป็นอาชีพที่เสี่ยงภัยมากอาชีพหนึ่ง แต่ก็ไม่ได้รับการดูแลจากภาครัฐเท่าที่ควร

ในด้านการบริหารงานตำรวจนั้น ไม่แตกต่างจากหลักการด้านการบริหารงานองค์กรอื่นมากนัก เนื่องจากประกอบไปด้วยปัจจัยพื้นฐาน 4 ประการ ได้แก่ บุคลากร งบประมาณ อุปกรณ์ และการบริหารเหมือนกัน อันได้แก่ ปัญหาการขาดแคลนกำลังพล ขาดงบประมาณสนับสนุน และขาดอุปกรณ์ ตลอดจนการบริหารงานที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถปฏิบัติภารกิจ หน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างเต็มที่ อีกทั้งนโยบายการตัดทอนกำลังพลภาครัฐ (ตัดทอนกำลังพล แต่ต้องเพิ่มประสิทธิภาพ) เป็นเหตุให้กำลังพลไม่พอเพียงต่อการบริการประชาชน แม้ว่าเจ้าหน้าที่ตำรวจจะทำงานตลอดทั้งวัน แต่ปัญหาอาชญากรรมและปัญหาสังคมเสื่อมโทรมที่เกิดขึ้นก็ไม่ได้ลดลงตามไปด้วย

ตารางที่ 1.1 จำนวนข้าราชการตำรวจ จำแนกตามระดับ ปีงบประมาณ 2544-2548

รายการ	ปีงบประมาณ				
	2544	2545	2546	2547	2548
พลตำรวจ 1	3,665	2,372	3,557	3,587	4,415
พลตำรวจ 2	3,735	5,251	4,167	-	-
ประทวน 1	78,798	71,258	69,040	69,224	76,784
ประทวน 2	48,554	59,198	59,905	25,957	35,516
ประทวน 3	62,423	54,970	55,331	91,109	70,740
สัญญาบัตร 1	17,761	16,705	17,444	15,478	14,849
สัญญาบัตร 2	3,408	3,418	3,264	3,673	4,042
สัญญาบัตร 3	8,298	9,168	9,087	9,590	9,962
สัญญาบัตร 4	1,482	1,484	1,649	1,998	2,065
สัญญาบัตร 5	693	700	676	806	826
สัญญาบัตร 6	396	424	381	410	374
สัญญาบัตร 7	59	68	49	49	56
สัญญาบัตร 8	10	10	8	9	9
สัญญาบัตร 9	1	1	1	1	1
รวม	229,283	225,027	224,559	221,897	219,639

ที่มา : กรมบัญชีกลางกระทรวงการคลัง, พ.ศ.2548

จากผลการสำรวจจำนวนข้าราชการตำรวจตามปีงบประมาณ 2544-2548 ของกรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง เห็นได้ชัดว่ามีการปรับลดอัตราข้าราชการตำรวจมาเป็นลำดับ การปรับลดกำลังพลชั้น พลตำรวจ 2 ในปี 2547 ทำให้สายการบังคับบัญชาสั้นลง และเป็นผลดีต่อการบังคับบัญชาในการบริหาร แต่อัตรารัฐบาลที่ลดกำลังพลลงไป ก็ไม่ได้เพิ่มอัตราส่วนในตำแหน่งกำลังพลอื่น เมื่อได้ปรับเพิ่มอัตรา หรือไม่มีการตั้งหน่วยงานใหม่ขึ้นมา อัตราากำลังพลเดิมย่อมคงตัว หรือปรับลดลงเรื่อยๆ

ตารางที่ 1.2 จำนวนข้าราชการตำรวจ จำแนกตามระดับ ปีงบประมาณ 2544-2548

ปี	ประชากร			ความหนาแน่นต่อ ตารางกิโลเมตร
	ชาย	หญิง	รวม	
2544	30,913,485	31,395,402	62,308,887	121.43
2545	31,139,647	31,660,225	62,799,872	122.39
2546	31,255,350	31,824,415	63,079,765	122.93
2547	30,616,790	31,356,831	61,973,621	120.78
2548	30,818,629	31,599,425	62,418,054	121.64

หมายเหตุ : 1. ข้อมูล ปี พ.ศ. 2544-2547 เป็นข้อมูล ณ 31 ธันวาคม

2. ข้อมูล ปี พ.ศ. 2548 เป็นข้อมูล ณ 17 ตุลาคม 2548

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, พ.ศ.2548

เมื่อสังเกตจากอัตราส่วนข้าราชการตำรวจต่อประชาชน เปรียบเทียบจากข้อมูลสถิติตารางที่ 1.1 และ 1.2 พบว่าในปี พ.ศ.2544 คิดเป็น อัตราส่วนข้าราชการตำรวจ 1 คน ต่อประชาชน 272 คน ปี พ.ศ.2545 คิดเป็น อัตราส่วนข้าราชการตำรวจ 1 คน ต่อประชาชน 280 คน ปี พ.ศ.2546 คิดเป็น อัตราส่วนข้าราชการตำรวจ 1 คน ต่อประชาชน 281 คน ปี พ.ศ. 2547 คิดเป็น อัตราส่วนข้าราชการตำรวจ 1 คน ต่อประชาชน 280 คน และ ปี พ.ศ. 2548 คิดเป็นอัตราส่วนข้าราชการตำรวจ 1 คน ต่อประชาชน 285 คน ในขณะที่ประชากรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่กำลังพลข้าราชการตำรวจกลับปรับลดในทิศทางที่สวนกัน เจ้าหน้าที่ตำรวจหนึ่งนายต้องดูแลประชาชนเพิ่มมากขึ้นตามส่วน ผลงานที่ได้จากการอำนวยความสะดวกและการป้องกันปราบปรามอาชญากรรม อาจได้เพียงปริมาณ แต่ขาดซึ่งคุณภาพ การขาดซึ่งคุณภาพนี้เองทำให้เกิดอาชญากรรมเกิดขึ้น และขยายตัวมากยิ่งขึ้น

ด้วยสาเหตุและปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงเกิดแนวความคิดใหม่เกี่ยวกับการบริหารจัดการตำรวจ และการอำนวยความสะดวกที่ความไม่เพียงพอของอัตรากำลังพล ไม่ใช่เหตุผลหลักของการอำนวยความสะดวก หรือการป้องกันปราบปรามที่ล้มเหลว แต่อยู่ที่การขาดความร่วมมือจากประชาชนในชุมชน โดยถือหลักการที่ว่า “ตำรวจคือประชาชน และประชาชนคือตำรวจ” ความร่วมมือจากภาคประชาชน เป็นเสมือนสิ่งยงสะท้อนความสำเร็จในการให้บริหาร

จัดการของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และถือเป็นหนึ่งในหลักการบริหารงานภาครัฐที่ดี ซึ่งถูกบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐธรรมนูญไทย พ.ศ.2540 เกี่ยวกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 76 ความว่า

“รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ”

และถูกบัญญัติไว้เป็นส่วนหนึ่งของพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ตาม มาตรา 7 ความว่า

“ให้สำนักงานตำรวจแห่งชาติส่งเสริมให้ท้องถิ่นและชุมชน มีส่วนร่วมในกิจการตำรวจ เพื่อป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อยและรักษาความปลอดภัยของประชาชนตามความเหมาะสม และความต้องการของแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ การดำเนินการมีส่วนร่วม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่ ก.ต.ช. กำหนด”

แนวทางการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารงานยุติธรรม เป็นแนวทางการคาดหวังของประชาชนต่อกระบวนการยุติธรรมที่พึงมี การมีส่วนร่วมจากประชาชนเป็นหัวใจของความสำเร็จของกระบวนการยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมที่ดีจึงต้องเปิดรับการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างกว้างขวางในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน การมีส่วนร่วมมิได้หมายถึงการมีส่วนร่วมในการให้ความร่วมมือช่วยเหลือและสนับสนุนกิจการของกระบวนการยุติธรรมเท่านั้น แต่หมายรวมถึงการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย และตรวจสอบการทำงานของกระบวนการยุติธรรม และการมีส่วนร่วมในการคัดเลือกบุคลากร และร่วมดำเนินการในกระบวนการยุติธรรมด้วย กระบวนการยุติธรรมที่ประชาชนมีส่วนร่วมมาก ประชาชนย่อมรู้สึกเป็นเจ้าของ ซึ่งจะนำมาซึ่งความร่วมมือและการให้การสนับสนุนกิจกรรมของกระบวนการยุติธรรมติดตามมา (กิตติพงษ์ - กิตยารักษ์ : 2544 , 19)

ความร่วมมือจากภาคประชาชนในการบริหารงานสถานตำรวจ จะทำให้ได้รับข้อมูลข่าวสาร ข้อคิดเห็น ที่เป็นประโยชน์ ต่อการปรับเปลี่ยนรูปแบบการดำเนินการเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหอาชญากรรม และให้บริการประชาชนได้ครอบคลุมอย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ ดังนั้นด้วยความสำคัญของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน ต่อการกำหนดนโยบายและตรวจสอบการทำงานของตำรวจ ถือเป็นปัจจัยสำคัญในการพัฒนาการ

บริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ปรับปรุง โครงสร้าง และแผนแม่บทคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้อย่างแท้จริง และเป็นรูปธรรม

ด้วยความสำคัญของการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชนดังกล่าว ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่าการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.สน.) เป็นการศึกษาจากแนวความคิดสู่การปฏิบัติ จากการปฏิบัติสู่การแก้ไขปรับปรุง และจากการแก้ไขปรับปรุงสู่การเปลี่ยนแปลง เพื่อยกระดับมาตรฐานการวางแนวทางนโยบายการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการบริหารภาครัฐ ผลการศึกษาจะช่วยตอบคำถามว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ (กต.ตร.สน.) ได้รับผลสัมฤทธิ์ตามแนวทางนโยบายที่คณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ (ก.ต.ช.) ได้ดำริไว้และเป็นประโยชน์ต่อประชาชนมากน้อยเพียงใด

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 ศึกษาปัจจัยด้านประชาชน ที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

2.2 ศึกษาปัจจัยด้านข้าราชการตำรวจ ข้าราชการประจำ และรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

2.3 ศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

3. ขอบเขตของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ทำการศึกษาคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ ในสังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล รวม 9 สถานี

4. ประโยชน์ที่จะได้รับ

4.1 ทราบถึงปัจจัยด้านประชาชน ที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมดำเนินการของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

4.2 ทราบถึงปัจจัยด้านข้าราชการตำรวจ ข้าราชการประจำ และรัฐวิสาหกิจ ที่มีผลกระทบต่อการมีส่วนร่วมดำเนินการของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

4.3 ทราบถึงระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน ในคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ ระดับสถานีตำรวจ สังกัดกองบังคับการตำรวจนครบาล 5 กองบัญชาการตำรวจนครบาล

5. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (Description) โดยวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Analysis) ที่รวบรวมค้นคว้าจากทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการศึกษากระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการบริหารงานตำรวจ ตลอดจนทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับเงื่อนไขการเข้าร่วมของประชาชนในมุมมองต่างๆ รวมทั้งการรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ (Data collection and Analysis) จากการเก็บแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (In-depth Interview) ในลักษณะเชิงปริมาณ (Quantitative) และเชิงคุณภาพ (Qualitative)