

Police Decentralization: A Study of Police Officers' Attitudes in Khon Kaen Province

Sumonrat Khamthat

Master of Public Administration Student, College of Local Administration, Khon Kaen University;

Grichawat Lowatcharin

Lecturer, College of Local Administration, Khon Kaen University

Researcher, Research Group on Local Affairs Administration

Received: December 5, 2017 **Accepted:** January 17, 2018

Abstract

The objectives of this study were threefold: first, to examine the attitudes of police officers in Khon Kaen Province toward decentralization of police functions to local administration organizations (LAOs); second, to explore problems that hinder decentralization of police functions; and, third, to derive policy implications for restructuring the relations of the police and local administration organizations. The sample was 358 police officers who were randomly chosen by proportionate stratified sampling technique. The research instrument was a survey questionnaire with close- and open-ended questions.

Findings show that most respondents oppose the proposition of transferring police functions to LAOs: the most disapproved proposition is transferring investigation functions, and the least disapproved was traffic functions. If police functions were to be transferred to LAOs, most respondents would prefer them being transferred to provincial administration organizations. Even though respondents perceived LAOs as having budgetary capacity to provide for police services, they have the attitudes that local personnel lack technical knowledge to supervise and carry out police services, and that local politicians are untrustworthy. To enhance the relations of the police and LAOs, there should be collaboration mechanisms between the police and LAOs based on the concept of network governance, as well as inclusive citizen participation in police administration for the police to be more responsive to local residents' needs.

Keywords: police, decentralization, local administration organizations

การกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: การศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจในจังหวัดขอนแก่น

สุมลรัตน์ ขามธาตุ

นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

กฤษฎวรรณ โล่ห์วัชรินทร์

อาจารย์ประจำวิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น และนักวิจัยกลุ่มวิจัยการบริหารกิจการท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

ได้รับบทความ: 5 ธันวาคม 2560

ตอบรับตีพิมพ์: 17 มกราคม 2561

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจระดับหัวหน้าสถานีและระดับปฏิบัติการในสถานีตำรวจภูธร ภาค 4 จังหวัดขอนแก่น ต่อความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจภารกิจตำรวจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจภารกิจตำรวจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการตำรวจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มตัวอย่างคือข้าราชการตำรวจจำนวนทั้งสิ้น 358 คน ได้จากโดยวิธีสุ่มตัวอย่างใช้วิธีการแบบช่วงชั้นอย่างเป็นสัดส่วน เครื่องมือเก็บรวบรวมข้อมูลคือแบบสอบถาม

ผลการศึกษาพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนอำนาจภารกิจตำรวจไปอยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภารกิจที่มีทัศนคติไม่เห็นด้วยมากที่สุด คือ งานสอบสวน และภารกิจที่มีทัศนคติเห็นด้วยมากที่สุด คือ งานจราจร หากจะมีการถ่ายโอนภารกิจตำรวจ ผู้ตอบแบบสอบถามเห็นว่าควรถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมากที่สุด ในด้านปัญหาและอุปสรรค แม้ว่าผู้ตอบแบบสอบถามจะเห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมได้ด้านงบประมาณ แต่อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางการถ่ายโอนภารกิจคือบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความรู้เกี่ยวกับการจัดการปกครองภารกิจตำรวจ และนักการเมืองท้องถิ่นขาดความน่าเชื่อถือ สำหรับแนวทางในการกำหนดความสัมพันธ์ข้าราชการตำรวจและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดการปกครองร่วมกันแบบเครือข่าย และควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง

คำสำคัญ: ข้าราชการตำรวจ การกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

บทนำ

ในประเทศไทย รัฐบาลได้เล็งเห็นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อย่างเป็นระบบนับตั้งแต่ปลายทศวรรษ 2530 เป็นต้นมา รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และรัฐธรรมนูญสองฉบับถัดมา ล้วนมีบทบัญญัติที่สำคัญเกี่ยวกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. อาทิ หลักความเป็นอิสระ หลักประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการให้บริการสาธารณะ หลักการจัดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับ อปท. และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน กล่าวเฉพาะรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มีบทบัญญัติหลายประการที่สะท้อนให้เห็นถึงบทบาทหน้าที่ของ อปท. ที่มีความสำคัญของการจัดทำบริการสาธารณะ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเปิดโอกาสให้ อปท. มีโครงสร้างการบริหารหรือรูปแบบที่แตกต่างกันไปตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ผลของการกระจายอำนาจในประเทศไทย ทำให้ อปท. รูปแบบทั่วไป อันได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และ อปท. รูปแบบพิเศษ อันได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เป็นกลไกสำคัญในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน และมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตประจำวันของประชาชนทั่วประเทศ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 (พ.ร.บ. กระจายอำนาจ) แผนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการให้แก่ อปท. ทั้งสิ้น 245 ภารกิจ ซึ่งแบ่งเป็นภารกิจ 1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน 2) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต 3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย 4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว 5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 6) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น ในระยะเวลาเกือบสองทศวรรษที่ผ่านมาการดำเนินการยังไม่ได้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. กระจายอำนาจ และแผนที่เกี่ยวข้องมากนัก เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจในการจัดทำและให้บริการสาธารณะจากรัฐบาลจำนวนทั้งสิ้น 239 ภารกิจ (Kokpol, 2012) และยังมีภารกิจหลายประการที่ต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังไม่ได้ดำเนินการและหรือไม่ได้เตรียมความพร้อมในการรับโอน (คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2557)

ตำรวจเป็นหน่วยงานหลักในกันป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม บังคับใช้กฎหมาย และรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ (Mawby, 2008) โครงสร้างการบริหารกิจการตำรวจทั้งแบบรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจเป็นประเด็นสำคัญในการปฏิรูปกิจการตำรวจของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก (Kurtz, 1995) กล่าวสำหรับประเทศไทยในบรรดา 239 ภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. แล้วนั้นมีเพียง 3 ภารกิจที่เคยดำเนินการโดยสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ การให้การศึกษาแก่ชาวเขาและประชาชนทางไกลคมนาคม (โครงการถ่ายโอนอาหารเสริม (นม)) วิศวกรรมจราจรทางบก และวิศวกรรมจราจรในเขตทางของ อปท. นอกจากนั้น ยังมีอีก 2 ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอนแต่ยังไม่ถ่ายโอน คือ การออกใบสั่งการกระทำผิดตามกฎหมายจราจร และอำนาจเปรียบเทียบปรับ ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่ารัฐบาลมิได้แผนที่จะกระจายอำนาจกิจการตำรวจ โดยการถ่ายโอนภารกิจหลักของตำรวจแต่อย่างใด

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

ในช่วงระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมาได้มีทั้งการศึกษาและกระแสเรียกร้องของประชาชนให้มีการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารกิจการตำรวจ กลไกสำคัญที่หลายฝ่ายเสนอคือการถ่ายโอนกิจการตำรวจให้แก่ อปท. การศึกษาของวุฒิสภาในปี 2548 เสนอว่าควรมีการเลือกตั้งผู้แทนประชาชนเป็นกรรมการในคณะกรรมการยุติธรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยระดับจังหวัดเพื่อกำกับดูแลกิจการในระดับจังหวัดและควรมีการถ่ายโอนภารกิจต่าง ๆ เช่น งานทะเบียน งานจราจร งานดับเพลิง ตำรวจป่าไม้ ตำรวจรถไฟ และตำรวจทางหลวง ให้หน่วยงานอื่น (ประยงค์ เต็มขวาลา & ฤาเดช เกิดวิชัย, 2548) ในปี 2549 คณะกรรมการปฏิรูปตำรวจเสนอให้มีการกระจายอำนาจกิจการตำรวจ โดยให้มีกลไกการกำหนดนโยบายและกำกับดูแลโดยการมีส่วนร่วมของประชาชนและส่วนราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น (Poothakool & Glendinning, 2013) ในปี 2554 กลุ่มเชียงใหม่จัดการตนเอง ได้รณรงค์ให้มีการตั้งเชียงใหม่เป็นจังหวัดจัดการตนเอง โดยมีการบริหารกิจการตำรวจท้องถิ่นเอง (ชานาญ จันทรเรือง, 2554) และในปี 2557 กลุ่มคณะกรรมการประชาชนเพื่อการเปลี่ยนแปลงประเทศไทยให้เป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์อันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข(กปปส.)และกลุ่ม ได้เสนอให้มีการกระจายอำนาจกิจการตำรวจขนาดใหญ่ทั่วประเทศ และเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการตำรวจได้มากขึ้น (“วงเสวนา กปปส.เห็นพ้องปฏิรูปตำรวจ-ยุติวงการเมืองแทรกแซง”, 2557)

การปฏิรูปกิจการยังคงเป็นวาระสำคัญของประเทศไทยอยู่ ผลการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2557) ชี้ให้เห็นว่าการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารกิจการตำรวจยังคงเป็นวาระสำคัญของประเทศ และต้องการถกเถียงเชิงวิชาการและการศึกษาอย่างต่อเนื่องในปี 2558 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร โดยเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรได้มอบหมายให้สำนักวิชาการและสำนักกฎหมายร่วมกันจัดทำสาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานตำรวจของประเทศไทย โดยเน้นการศึกษาประเด็นการปฏิรูปด้านโครงสร้างของระบบงานตำรวจให้มีความเหมาะสม คล่องตัว และสามารถปฏิบัติได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง (สภาพัฒนาการเมือง, 2558) นอกจากนั้น ในปัจจุบัน คณะกรรมการปฏิรูปประเทศ ด้านกระบวนการยุติธรรม ก้อยู่ระหว่างการหารือแนวทางในปฏิรูปสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ฉะนั้นเพื่อช่วยให้ได้ข้อมูลอีกด้านหนึ่งอันจะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารกิจการตำรวจ บทความนี้จึงมุ่งศึกษาทัศนคติของหัวหน้าสถานีตำรวจและตำรวจระดับปฏิบัติการต่อความเป็นไปได้ในการการกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่ อปท. ปัญหาและอุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. รวมถึงการเสนอแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างตำรวจ ทั้งนี้ ผู้เขียนเลือกศึกษาจังหวัดขอนแก่นเนื่องจากจังหวัดขอนแก่นมีประชากรมากเป็นอันดับที่ 1 ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนบน และมากเป็นลำดับที่ 4 ของประเทศ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลส่วนราชการ และ อปท. ในจังหวัดขอนแก่นยังให้ความสำคัญกับการพัฒนาเมืองให้เป็นเมืองอัจฉริยะและแนวคิดการกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะ ข้าราชการตำรวจในจังหวัดขอนแก่นที่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดที่มีประชากรมากที่สุดและมีแนวทางการพัฒนาจังหวัดด้วยการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน จึงย่อมเป็นผู้ให้ข้อมูลและความคิดเห็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการปฏิบัติงานร่วมกับ อปท. ได้เป็นอย่างดี

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความนี้มีวัตถุประสงค์สามประการ คือ ประการแรก เพื่อศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจระดับหัวหน้าสถานีและระดับปฏิบัติการในสถานีตำรวจภูธร ภาค 4 จังหวัดขอนแก่น ต่อความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจภารกิจตำรวจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประการที่สอง เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจภารกิจตำรวจให้แก่การปกครองส่วนท้องถิ่น และประการที่สาม เพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการตำรวจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การกระจายอำนาจ (decentralization) หมายถึง การถ่ายโอนภาระความรับผิดชอบในการจัดทำบริการสาธารณะจากรัฐบาลแห่งชาติไปยังหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่น โดยหน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นนั้นมียานาจอิสระในการบริหารจัดการภายในและจัดทำบริการสาธารณะที่สอดคล้องตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น การกระจายอำนาจเป็นแนวทางสำคัญประการหนึ่งในการปฏิรูประบบราชการของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก นับตั้งแต่ยุค 1980 ในทางทฤษฎี การกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่หน่วยงานหรือรัฐบาลในระดับท้องถิ่นจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการ เนื่องจากรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดและรับทราบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ดีกว่า จึงสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงจุดกว่า ซึ่งช่วยให้ช่วยประหยัดงบประมาณของประเทศ (Oates, 1999) ในต่างประเทศ การรวมศูนย์และการกระจายอำนาจภารกิจตำรวจเป็นประเด็นสำคัญในทางวิชาการและในด้านการกำหนดนโยบาย กระนั้น วงวิชาการยังขาดการศึกษาเชิงประจักษ์ที่แสดงให้เห็นความสัมพันธ์และผลกระทบของโครงสร้างกับผลการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจ (Bayley, 1992)

ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกิจการตำรวจกับความเชื่อมั่นของประชาชนใน 72 ประเทศทั่วโลก Lowatcharin and Stallmann (2016) พบว่าเมื่อศึกษาความสัมพันธ์ของ 72 ประเทศกลุ่มตัวอย่าง ความเชื่อมั่นของประชาชนไม่มีความสัมพันธ์อย่างนัยสำคัญทางสถิติกับการกระจายอำนาจกิจการตำรวจ อย่างไรก็ตาม เมื่อจำแนกประเทศออกเป็นประเทศที่พัฒนาแล้วและประเทศที่กำลังพัฒนาตามดัชนีการพัฒนามนุษย์ (Human Development Index) ผลการศึกษากลับพบความแตกต่างระหว่างกลุ่มประเทศทั้งสองกลุ่ม กล่าวคือ ในประเทศที่พัฒนาแล้ว ประชาชนมีความเชื่อมั่นต่อโครงสร้างตำรวจแบบกระจายอำนาจ แต่ในประเทศที่กำลังพัฒนา ประชาชนกลับไม่มีความเชื่อมั่นต่อโครงสร้างตำรวจแบบกระจายอำนาจ ผลการศึกษาที่แตกต่างกันดังกล่าวอาจเป็นเหตุมาจากตำรวจท้องถิ่นในประเทศที่กำลังพัฒนาได้รับงบประมาณน้อยและไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติหน้าที่ ประชาชนจึงไม่มีความพึงพอใจและไม่มีความเชื่อมั่น การศึกษารุ่นนี้ช่วยให้ได้ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ชี้ให้เห็นว่าโครงสร้างการบริหารงานตำรวจแบบรวมอำนาจและแบบกระจายอำนาจ มีผลกระทบต่อผลการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ

สำหรับประเทศไทย แม้ว่าการกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่ อปท. ไม่มีท่าทีว่าจะเป็นไปได้ในอนาคตอันใกล้ แต่ในระยะที่ผ่านมาถือมีการศึกษาที่แสดงให้เห็นว่ากระจายอำนาจกิจการตำรวจเป็นประเด็น

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

สำคัญในทางวิชาการในเรื่องความเป็นไปได้ในการถ่ายโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้แก่หน่วยงานอื่นเป็นผู้รับผิดชอบ การศึกษาที่ผ่านมาพบว่าภารกิจบางอย่างที่สำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถโอนให้หน่วยงานหรือส่วนราชการอื่นรับผิดชอบ ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2547 ความเป็นไปได้ดังกล่าวคือเป็นกรณีที่มีกฎหมายกำหนดความผิดทางอาญาสำหรับการกระทำใดเป็นการเฉพาะ และอยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งจะโอนอำนาจหน้าที่ได้โดยการตราพระราชกฤษฎีกา และไม่รวมถึงภารกิจอื่นซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติสามารถบริหารจัดการภายในหน่วยงานหรือพัฒนาจัดระบบภารกิจเหล่านั้นให้ดีขึ้นได้เอง ทั้งนี้ การถ่ายโอนภารกิจบางอย่างจะต้องพิจารณาว่า สภาพปัจจุบันภารกิจดังกล่าวมีวิกฤตการณ์เกิดขึ้นในการให้บริการแก่ประชาชนหรือการบังคับใช้กฎหมาย หากมีการโอนภารกิจไปให้หน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบ ต้องคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานนั้น จะต้องให้บริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและดียิ่งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด (จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ, 2551)

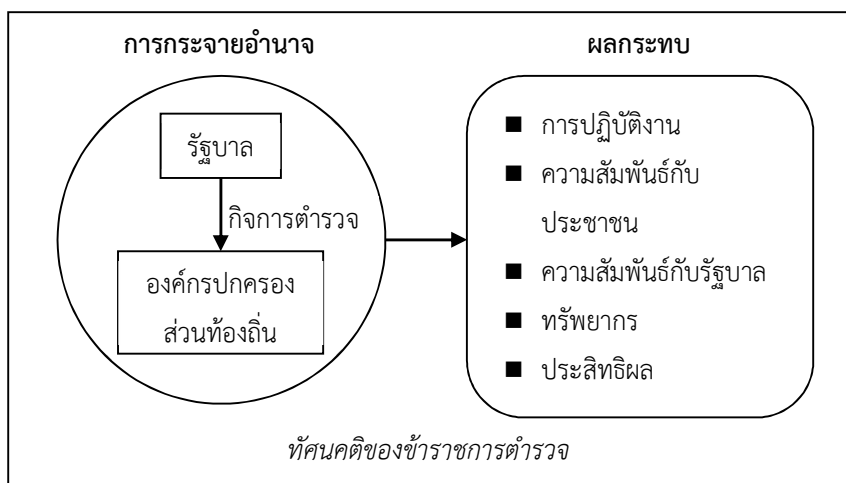
อย่างไรก็ดี มีการศึกษาที่สะท้อนให้เห็นถึงความไม่พร้อมที่จะถ่ายโอนภารกิจสำนักงานตำรวจแห่งชาติ การศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร (2557) เรื่องการปฏิรูปโครงสร้างและระบบตำรวจของประเทศไทย พบประเด็นปัญหาการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานตำรวจ ดังนี้ 1) ปัญหาโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ เป็นลักษณะจัดโครงสร้างราชการแบบดั้งเดิม ส่งผลให้โครงสร้างและระดับตำแหน่งที่มีสายบังคับบัญชายาวเกินไป รวมถึงปัญหาการถูกแทรกแซงจากทางการเมืองส่งผลให้องค์กรตำรวจอ่อนแอ และไม่สามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้ 2) ปัญหาโครงสร้างของคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ ไม่มีตัวแทนของตำรวจทุกระดับในคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ 3) ปัญหาการพัฒนาโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทย เป็นการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางและสายบังคับบัญชายาวมาก 4) ปัญหาหลักเกณฑ์การแต่งตั้งข้าราชการตำรวจโดยปรับเปลี่ยนเกณฑ์อาวุโส หลักเกณฑ์การโยกย้ายยังขาดความยุติธรรมและขาดการโปร่งใส 5) ปัญหาการเล่นพรรคเล่นพวก ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชน 6) ปัญหาการรับส่วย ทำให้ประชาชนไม่ได้รับการบริการที่ดีในด้านการปราบปรามผู้มีอิทธิพลหรืออาชญากรรม 7) ปัญหาขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน การบริหารจัดการอยู่ศูนย์กลางทำให้การทำงานล่าช้าและประชาชนขาดศรัทธาต่อองค์กรตำรวจ 8) ปัญหาการศึกษาของตำรวจ ส่งผลให้ประสิทธิภาพการทำงานต่ำไปด้วย และ 9) ปัญหาการกระจายอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจไปสู่ท้องถิ่น ปัญหานี้พบว่ายังต้องมีการศึกษาเพิ่มเติม เพราะมีความเห็นว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมในการให้ตำรวจไปอยู่ภายใต้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด

ผลการศึกษาในข้อ 9 จากการศึกษาข้างต้น สอดคล้องกับการศึกษาความคิดเห็นของข้าราชการตำรวจทั่วประเทศต่อข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจที่ดำเนินการ ระหว่างปี 2549-2550 ข้อเสนอประการสำคัญของคณะกรรมการปฏิรูปตำรวจคือการเปลี่ยนโครงสร้างการบริหารกิจการตำรวจให้มีความเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น มีการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น และใช้แนวทางการตำรวจชุมชน (community policing) มากขึ้น ผลการศึกษาพบว่าวัฒนธรรมองค์กรตำรวจและการแทรกแซงทางการเมืองก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารจัดการด้านต่างๆ เช่น การเล่นพรรคเล่นพวกเพื่อทำการโยกย้ายกรอบอัตรากำลังของตำรวจในท้องถิ่น เป็นต้น และที่สำคัญคือ แม้ว่าข้าราชการตำรวจจะเห็นว่าถ่ายโอนอำนาจตำรวจให้แก่

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

หน่วยงานอื่น และการเพิ่มบทบาทของประชาชนจะเป็นเรื่องที่ดี แต่ก็ยังไม่เห็นด้วยกับแนวทางปฏิรูปของ คณะกรรมการปฏิรูปตำรวจ ด้วยเห็นว่า การตั้งคณะกรรมการดังกล่าวขึ้นเป็นเพราะแรงจูงใจทางการเมืองของ นักการเมืองระดับชาติ มากกว่าการมุ่งปฏิรูปด้วยความจริงจัง (Poothakoo & Glendinning, 2013)

ผลจากการวิเคราะห์และสังเคราะห์ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวมาข้างต้นนั้น อาจสรุปได้เป็น กรอบแนวคิดการวิจัย ดังแสดงในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดการวิจัย

วิธีการศึกษา

การศึกษานี้ใช้การออกแบบการวิจัยแบบสำรวจ (survey design) โดยมีประชากรในศึกษาคือ ข้าราชการตำรวจระดับหัวหน้าสถานีและระดับปฏิบัติการจำนวน 3,391 คน จากสถานีตำรวจภูธรในเขตจังหวัด ขอนแก่น จำนวน 30 สถานี ผู้วิจัยได้กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างจากตารางสำเร็จรูปของทาโร ยามาเน่ โดย คำนวณว่าสัดส่วนของลักษณะที่สนใจในประชากร เท่ากับ 0.5 และระดับความเชื่อมั่น 95% ได้กลุ่มตัวอย่างผู้ให้ ข้อมูลจำนวนทั้งสิ้น 358 คน โดยใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบช่วงชั้นอย่างเป็นสัดส่วน ดำเนินการสำรวจในระหว่าง เดือนพฤษภาคม-มิถุนายน 2560 อัตราการตอบแบบสอบถามเท่ากับร้อยละ 100 สถิติที่ใช้วิเคราะห์โดยการหา ค่าเฉลี่ยและการหาค่าร้อยละ

เครื่องมือสำหรับการศึกษานี้ได้แก่แบบสอบถาม ซึ่งแบ่งเป็น 3 ตอน คือ ตอนที่ 1 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับ ข้อมูลส่วนบุคคลได้แก่เพศชั้นยศสถานภาพสมรสระดับการศึกษาและรายได้ ลักษณะแบบสอบถามเป็นแบบ ตรวจสอบรายการ (check list) ตอนที่ 2 เป็นข้อคำถามเกี่ยวกับทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อการกระจาย อำนาจตำรวจโดยใช้คำถามประเภทบังคับเลือก (forced-choice method of performance appraisal) (Lavrakas, 2008) สองระดับคือเห็นด้วย (กำหนดค่าเท่ากับ 1) และไม่เห็นด้วย (กำหนดค่าเท่ากับ 0) และตอนที่ 3 เป็นคำถามปลายเปิดเกี่ยวกับเกี่ยวกับปัญหาอุปสรรค และข้อเสนอแนะในการกระจายอำนาจตำรวจให้แก่ อปท.

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

ผลการศึกษา

ข้อมูลทั่วไป ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นชาย ชัยยศเป็นสิบตำรวจตรีถึงสิบตำรวจเอก สถานภาพสมรส การศึกษาปริญญาตรี อายุราชการระหว่าง 11-20 ปี และส่วนใหญ่มีรายได้ 20,001-30,000 บาท ต่อเดือน ดังตารางที่ 1

ตารางที่ 1 จำนวนและร้อยละของกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม (n = 358)

สถานภาพ	จำนวน	ร้อยละ
เพศ		
ชาย	258	72.07
หญิง	100	27.93
ระดับชั้นยศ		
ข้าราชการตำรวจระดับชั้นสัญญาบัตร		
ร้อยตำรวจตรี – ร้อยตำรวจเอก	54	15.08
พันตำรวจตรี – พันตำรวจเอก	22	6.15
ข้าราชการตำรวจระดับชั้นประทวน		
สิบตำรวจตรี-สิบตำรวจเอก	109	30.45
จ่าสิบตำรวจ	83	23.18
ดาบตำรวจ	90	25.14
สถานภาพสมรส		
โสด	48	13.41
สมรส	285	79.61
หม้าย/หย่า/แยกกันอยู่	25	6.98
ระดับการศึกษา		
ต่ำกว่าปริญญาตรี	63	17.60
ปริญญาตรี	199	55.59
ปริญญาโทหรือสูงกว่า	96	26.82
อายุราชการ		
น้อยกว่า 10 ปี	40	11.17
11 - 20 ปี	253	70.67
มากกว่า 20 ปี	65	18.16
รายได้		
10,000 – 20,000 บาท	35	9.78
20,001 – 30,000 บาท	244	68.16
30,001 – 40,000 บาท	55	15.36
สูงกว่า 40,000 บาท	24	6.70

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

ทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อข้อเสนอการกระจายอำนาจตำรวจ

ทัศนคติของข้าราชการตำรวจระดับหัวหน้าสถานีและระดับปฏิบัติการในสถานีตำรวจภูธร ภาค 4 จังหวัดขอนแก่น ต่อข้อเสนอการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้ศึกษาได้ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลโดยนำเสนอค่าความถี่ (Frequencies) และร้อยละ แล้วแปลความหมายค่าคะแนนเฉลี่ยโดยเปรียบเทียบกับเกณฑ์ที่กำหนดไว้ พบว่า ในภาพรวมทั้ง 7 ประเด็น คือ 1) สภาพการดำเนินงานในปัจจุบัน 2) ความร่วมมือกับ อปท. ในปัจจุบัน 3) การถ่ายโอนกิจการตำรวจ 4) การกิจที่ควรถ่ายโอนให้ อปท. 5) อปท. ที่ควรรับโอน 6) ความพร้อมของ อปท. ในการรับโอนและ 7) บทบาทที่พึงประสงค์ของ อปท. (ตารางที่ 2) ดังจะนำเสนอรายละเอียดต่อไปนี้

ตารางที่ 2 ทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามต่อการกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่ อปท. (n = 358)

ประเด็น	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
สภาพการดำเนินงานในปัจจุบัน				
ท่านมีความพึงพอใจต่อสภาพการดำเนินงานของสถานีตำรวจในปัจจุบัน	202	56.42	156	43.58
การดำเนินงานมีความราบรื่น ไม่พบปัญหาอุปสรรคใด ๆ	136	37.99	222	62.01
คำตอบแทนมีความเหมาะสมและเพียงพอ	88	24.58	270	75.42
มีการสนับสนุนอุปกรณ์ และเครื่องมือ ในการทำงานอย่างเหมาะสม	119	33.24	239	66.67
ความร่วมมือกับ อปท. ในปัจจุบัน				
สถานีตำรวจกับ อปท. มีความร่วมมือกันเป็นอย่างดี	234	65.36	124	34.64
อปท. มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสถานีตำรวจ	227	63.41	131	36.59
สถานีตำรวจมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อปท.	254	70.95	104	29.05
การถ่ายโอนกิจการตำรวจ				
การการถ่ายโอนกิจการตำรวจไปให้อปท.	94	26.26	264	73.74
ความเป็นไปได้ของการถ่ายโอนกิจการตำรวจไปให้ อปท.	101	28.21	257	71.79
ภารกิจที่ควรถ่ายโอนให้ อปท.				
งานป้องกันและปราบปราม	85	23.74	273	76.26
งานสืบสวน	63	17.60	295	82.40
งานสอบสวน	58	16.20	300	83.80
งานอำนวยกา	104	29.05	254	70.95
งานจราจร	160	44.69	198	55.31
อปท. ที่ควรรับโอน				
อบจ. เท่านั้น	136	37.99	222	62.01
เทศบาลเท่านั้น	82	22.91	276	77.09

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

ตารางที่ 2 ทศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามต่อการกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่ อบท. (n = 358) (ต่อ)

ประเด็น	เห็นด้วย		ไม่เห็นด้วย	
	ความถี่	ร้อยละ	ความถี่	ร้อยละ
อบต. เท่านั้น	46	12.85	312	87.15
เทศบาลและอบต.	83	23.18	270	75.42
ทั้ง อบจ. เทศบาล และ อบต.	85	23.74	273	76.26
ความพร้อมของ อบท. ในการรับโอน				
อบท. โดยทั่วไปพร้อมรับการถ่ายโอนภารกิจงานตำรวจ	69	19.27	289	80.73
อบท. มีความพร้อมด้านความรู้	45	12.57	313	87.43
อบท. มีความพร้อมด้านงบประมาณ	142	39.66	216	60.34
อบท. มีความพร้อมด้านบุคลากร	58	16.20	300	83.80
อบท. มีความพร้อมด้านวัสดุหรืออุปกรณ์	88	24.58	270	75.42
อบท. มีความพร้อมด้านภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือ	69	19.27	289	80.73
บทบาทที่พึงประสงค์ของ อบท.				
อบท. ควรมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดนโยบาย	156	43.58	202	56.42
อบท. ควรมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน	183	51.12	175	48.88
อบท. ควรมีช่องทางในการเสนอแนะข้อคิดเห็น และความ ต้องการในการบริหารกิจการตำรวจ	235	65.64	123	34.36

สภาพการดำเนินงานในปัจจุบัน คำถามในประเด็นนี้มุ่งศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อสภาพการปฏิบัติหน้าที่ในปัจจุบัน ผลการศึกษาในภาพรวมพบว่า แม้ว่าข้าราชการตำรวจเกินครึ่งจะมีความพึงพอใจต่อการดำเนินงาน แต่ส่วนใหญ่ก็ระบุว่าค่าตอบแทนน้อยและขาดแคลนอุปกรณ์และสิ่งสนับสนุนการปฏิบัติงาน ดังรายละเอียดต่อไปนี้ ข้าราชการตำรวจร้อยละ 56.42 ระบุว่ามีความพึงพอใจต่อสภาพการดำเนินงานของสถานีตำรวจในปัจจุบัน ข้าราชการตำรวจร้อยละ 37.99 ระบุว่าการทำงานมีความราบรื่นและไม่พบปัญหาอุปสรรคใด ๆ ข้าราชการตำรวจร้อยละ 24.58 ระบุว่าค่าตอบแทนมีความเหมาะสมและเพียงพอ และข้าราชการตำรวจร้อยละ 33.24 ระบุว่ามีการสนับสนุนอุปกรณ์ และเครื่องมือในการทำงานอย่างเหมาะสม

ความร่วมมือกับ อบท. ในปัจจุบัน คำถามในประเด็นนี้มุ่งศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อความร่วมมือกันระหว่างสถานีตำรวจกับ อบท. ในปัจจุบัน ผลการศึกษาในภาพรวมพบว่าสถานีตำรวจกับ อบท. มีความสัมพันธ์ที่ดี โดย ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 65.36 เห็นว่าสถานีตำรวจกับ อบท. มีความร่วมมือกันเป็นอย่างดี ข้าราชการตำรวจร้อยละ 64.41 ระบุว่า อบท. มีส่วนร่วมในการดำเนินงานของสถานีตำรวจ และข้าราชการตำรวจร้อยละ 70.95 ระบุว่าสถานีตำรวจมีส่วนร่วมในการดำเนินงานของ อบท.

การถ่ายโอนกิจการตำรวจ คำถามในประเด็นนี้มุ่งศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อข้อเสนอให้กระจายอำนาจกิจการตำรวจ ผลการศึกษพบว่าข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 73.74 ไม่เห็นด้วยกับ

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

การถ่ายโอนกิจการตำรวจไปอยู่กับ อบท. และข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ คิดเป็นร้อยละ 71.79 ไม่เห็นความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะถ่ายโอนกิจการตำรวจไปยัง อบท. ในอนาคตอันใกล้นี้

ภารกิจที่ควรถ่ายโอนให้ อบท. คำถามในประเด็นนี้มุ่งศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อภารกิจที่ควรถ่ายโอนให้ อบท. หากมีการถ่ายโอนจริง ผลการศึกษาในภาพรวมพบว่าข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจใด ๆ ทั้งสิ้น เมื่อพิจารณารายภารกิจพบว่า ภารกิจที่ข้าราชการตำรวจไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนมากที่สุดคืองานสอบสวน คิดเป็นร้อยละ 83.80 รองลงมาคืองานสืบสวน คิดเป็นร้อยละ 82.40 อันดับที่สามคืองานป้องกันและปราบปราม คิดเป็นร้อยละ 76.26 อันดับที่สองคืองานอำนวยการ คิดเป็นร้อยละ 70.95 ส่วนภารกิจที่ข้าราชการที่ข้าราชการตำรวจไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนน้อยที่สุดคืองานจราจร คิดเป็นร้อยละ 55.31

อบท. ที่ควรรับโอน คำถามในประเด็นนี้มุ่งศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อคำถามที่ว่าหากมีการถ่ายโอนภารกิจงานตำรวจไปยัง อบท. จริงอบท. รูปแบบใดควรเป็นผู้รับโอนและรับผิดชอบภารกิจตำรวจ ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่คิดเป็นร้อยละ 75.59 ไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจให้ อบท. รูปแบบใดเลย อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเป็นรายข้อและพิจารณาเฉพาะการเห็นด้วยจากมากที่สุดไปหาน้อยที่สุดพบว่า ข้าราชการตำรวจร้อยละ 37.99 เห็นว่า ควรถ่ายโอนให้ อบจ. เท่านั้น ข้าราชการตำรวจ ร้อยละ 23.74 เห็นว่าควรถ่ายโอน อบท. ทุกรูปแบบ ข้าราชการตำรวจร้อยละ 23.18 เห็นว่าควรถ่ายโอนให้เทศบาลและ อบต. และข้าราชการตำรวจเพียงร้อยละ 12.85 เห็นว่าควรถ่ายโอนให้ อบต. เท่านั้น

ความพร้อมของ อบท. ในการรับโอน ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ ร้อยละ 80.73 เห็นว่า อบท. โดยทั่วไปไม่มีความพร้อมในการรับโอนภารกิจตำรวจ เมื่อพิจารณาในมิติความพร้อมด้านต่าง ๆ พบว่า ข้าราชการตำรวจเห็นว่า อบท. มีความพร้อมด้านงบประมาณมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 39.66 รองลงมาคือความพร้อมด้านวัสดุหรืออุปกรณ์ คิดเป็นร้อยละ 24.58 ความพร้อมด้านภาพลักษณ์และความน่าเชื่อถือ คิดเป็นร้อยละ 19.27 ความพร้อมด้านบุคลากร คิดเป็นร้อยละ 16.20 และน้อยที่สุดคือความพร้อมด้านความรู้ คิดเป็นร้อยละ 12.57

บทบาทที่พึงประสงค์ของ อบท. คำถามในประเด็นนี้มุ่งศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจต่อบทบาทที่พึงประสงค์ของ อบท. ในการบริหารจัดการกิจการตำรวจ ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการตำรวจไม่ถึงครึ่งเห็นว่า อบท. ควรมีส่วนร่วมในการวางแผนและกำหนดนโยบายของสถานีตำรวจ คิดเป็นร้อยละ 43.58 ข้าราชการตำรวจราวครึ่งหนึ่งเห็นว่า อบท. ควรมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน คิดเป็นร้อยละ 51.12 และข้าราชการตำรวจร้อยละ 65.64 เห็นว่าอบท. ควรมีช่องทางในการเสนอแนะข้อคิดเห็น และความต้องการในการบริหารกิจการตำรวจ

อุปสรรคในการถ่ายโอนกิจการตำรวจให้แก่ อบท.

ผลจากการสอบถามความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนกิจการตำรวจให้แก่ อบท.สามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังต่อไปนี้

ข้าราชการตำรวจเห็นว่าข้อดีของการกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่ อบท.คือจะทำให้การบริการเข้าถึงประชาชนมากขึ้น ประชาชนจะได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่สมบูรณ์แบบยิ่งขึ้น ประชาชนได้รับประโยชน์ทันทีเพราะทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้นๆ และการพัฒนาประเทศจะดำเนินไปในทางที่ดีขึ้น การที่ อบท. ใกล้ชิดกับชุมชนท้องถิ่น จะทำให้ข้าราชการตำรวจเกิดการตื่นตัวและทราบข้อมูลปัญหาในชุมชนท้องถิ่น

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

มากยิ่งขึ้น และง่ายในการปราบปรามอาชญากรรม นอกจากนั้น ข้าราชการตำรวจยังเห็นว่า อบท. น่าจะมีงบประมาณเพียงพอในการจัดซื้ออุปกรณ์สำหรับการปฏิบัติหน้าที่ด้วยและอาจช่วยให้เกิดการพัฒนางานตำรวจให้ดีขึ้นด้วย

แม้ว่าข้าราชการตำรวจจะเห็นข้อดีข้างต้นก็ตาม แต่ก็เห็นว่าการกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่ อบท. มีข้อเสียด้วย ข้าราชการตำรวจเกรงว่าหากมีการกระจายอำนาจจริงจะทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้ 1) การแทรกแซงของนักการเมืองท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองท้องถิ่นเป็นเรื่องการเมือง ข้าราชการตำรวจอาจถูกมองว่าตกเป็นเครื่องมือของนักการเมืองชัดเจนยิ่งขึ้น อาจเกิดการเลือกปฏิบัติกับผู้มีอิทธิพลทางการเมืองท้องถิ่นและท้ายที่สุดจะทำให้การอำนวยความยุติธรรมมีปัญหาทั้งระบบ 2) ความน่าเชื่อถือ ข้าราชการตำรวจเห็นว่าการอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ อบท. จะทำให้องค์กรตำรวจแต่ละแห่งมีขนาดเล็กลง ทำให้ข้าราชการตำรวจขาดความน่าเชื่อถือ 3) การบังคับบัญชาและการประสานงาน ข้าราชการตำรวจเกรงว่าการกระจายอำนาจจะก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับบัญชาภายในสายงานตำรวจ การสืบสวนจับกุมจะกระทำได้อย่างลำบากเนื่องจากเขตรับผิดชอบต้องขึ้นอยู่กับเขต อบท. และมีการแบ่งพรรคแบ่งพวกในการปฏิบัติหน้าที่

ในทัศนคติของข้าราชการตำรวจ อุปสรรคสำคัญที่ขัดขวางไม่ให้เกิดการกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่ อบท. อาจจำแนกได้เป็น 3 ประเภท ประเภทแรกคืออุปสรรคที่เกิดจากตัว อบท. เอง นั่นคือความไม่พร้อมและไม่มีศักยภาพในการรับผิดชอบกิจการตำรวจ ข้าราชการตำรวจเห็นว่าการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นของ อบท. ยังไม่มีประสิทธิภาพมากพอ โดยเฉพาะ อบท. ขนาดเล็ก ประเภทแรกคืออุปสรรคที่เกิดจากตัวข้าราชการตำรวจเอง นั่นคือการขาดความมั่นใจในระบบการบริหารใหม่ภายใต้ อบท. โดยข้าราชการตำรวจแสดงความหวงแหนว่าหากมีการกระจายอำนาจจริง ความความมั่นคงในอาชีพการงานของตนจะถูกลั่นคลอนและอาจจะต้องสูญเสียประโยชน์หรือสวัสดิการที่เคยได้รับประเภทที่สามคืออุปสรรคเชิงโครงสร้าง นั่นคือข้าราชการในระบบราชการส่วนกลางยังคงพยายามรักษาอำนาจของตนไว้และไม่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. มากไปกว่านี้

แนวทางในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการตำรวจกับ อบท.

การวิเคราะห์คำตอบในคำถามปลายเปิดพบผลการศึกษาดังนี้ ข้าราชการตำรวจเห็นว่าสถานีดำรวจกับ อบท. ควรมีรูปแบบของการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันหรือมีความสัมพันธ์ในรูปแบบของการบูรณาการ ซึ่งประกอบไปด้วยลักษณะงานที่หลากหลายแต่สามารถดำเนินงานร่วมกันได้ (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม มนต์ชัย สารพิมพ์ และพงษ์ศิริ สวนแก้ว, 2559 ;พุกษา เครือแสง และรัชดาพร หวลอารมณ์, 2559) เช่น งานสื่อสารมวลชน งานด้านข้อกฎหมาย กฎหมายบ้านเมือง การดูแลความสงบเรียบร้อยการดำเนินงานกิจกรรมหรือโครงการในแต่ละปีงบประมาณทั้งสองหน่วยงานสามารถทำโครงการร่วมกันได้ โดยมีการประสานงานจัดประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดแผนงานตลอดจนงบประมาณต่าง ๆ เพื่อเป็นการแสดงถึงความสามัคคีของข้าราชการตำรวจและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และควรให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานตำรวจ เนื่องจากประชาชนเป็นกุญแจสำคัญที่จะนำไปสู่การพัฒนา

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

ระบบงานตำรวจให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (โปรดพิจารณาเพิ่มเติม สุวิทย์ ภูหนองโอ, 2558)

สรุปและอภิปรายผล

การศึกษาครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาทัศนคติของข้าราชการตำรวจระดับหัวหน้าสถานีและระดับปฏิบัติการในสถานีตำรวจภูธร ภาค 4 จังหวัดขอนแก่น ต่อความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจภารกิจตำรวจให้แก่ อบต. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนภารกิจตำรวจให้แก่ อบต. และเพื่อเสนอแนวทางในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการตำรวจกับ อบต. ผลการศึกษาพบว่าข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนกิจการตำรวจให้แก่ อบต. และไม่เห็นว่ามีความเป็นไปได้ที่จะมีการกระจายอำนาจตำรวจในอนาคตอันใกล้นี้ ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่เห็นว่า อบต. ไม่มีความพร้อมที่จะรับโอนกิจการตำรวจ เพราะถึงแม้จะมีความพร้อมทางงบประมาณ แต่ก็ขาดความรู้ บุคลากร และความน่าเชื่อถือ ผลดังกล่าวนี้สนับสนุนข้อค้นพบของ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ (2551) ซึ่งพบว่า หากมีการโอนภารกิจไปให้หน่วยงานอื่นของรัฐรับผิดชอบต้องคำนึงถึงความพร้อมของหน่วยงานนั้นว่าจะต้องให้บริการประชาชนได้อย่างต่อเนื่องและดียิ่งขึ้นอย่างเห็นได้ชัด สอดคล้องกับผลการศึกษาของสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร(2557) ที่พบว่าประเทศไทยยังไม่พร้อมที่จะกระจายอำนาจไปยัง อบต. หรือแม้แต่ไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและสอดคล้องกับการศึกษาของ Lowatcharin and Stallmann (2016) ซึ่งวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างการกระจายอำนาจกิจการตำรวจกับความเชื่อมั่นของประชาชนใน 72 ประเทศ และพบว่าประชาชนในประเทศที่พัฒนาแล้วมีความเชื่อมั่นในตำรวจท้องถิ่นสูง แต่ประชาชนในประเทศกำลังพัฒนามีความเชื่อมั่นตำรวจท้องถิ่นน้อย

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ แม้ว่าข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจให้ อบต. รูปแบบใดเลยก็ตาม แต่ข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่ก็เห็นว่า อบจ. อาจจะสามารถรับโอนภารกิจได้ดีกว่าเทศบาลและ อบต. ทั้งนี้ ความที่ อบจ. เป็น อบต. ระดับบน (upper-tier) ที่มีเขตรับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดและมีงบประมาณสูง อาจทำให้ข้าราชการตำรวจเห็นว่า อบจ. มีศักยภาพพอที่จะรับผิดชอบกิจการตำรวจได้ดีกว่า อบต. ระดับล่าง (lower-tier) อย่างเทศบาลและ อบต.

ถึงแม้ว่าข้าราชการตำรวจส่วนใหญ่จะไม่เห็นด้วยกับการถ่ายโอนภารกิจตำรวจให้แก่ อบต. แต่ก็เห็นว่า อบต. เป็นหุ้นส่วน (partner) ที่สำคัญในเครือข่ายการจัดการปกครอง (governance network) สำหรับสถานีตำรวจในท้องที่แล้ว อบต. ถือว่าเป็นตัวกลางในการสร้างความสัมพันธ์ สร้างการมีส่วนร่วม และสร้างความร่วมมือกับประชาชนในชุมชนท้องถิ่น และข้าราชการตำรวจจำต้องเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำกับดูแลการบริหารกิจการตำรวจเพราะเป็นกุญแจสำคัญที่นำไปสู่การพัฒนากระบวนการตำรวจให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง (คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ, 2551; ศุภชัย ยาวะประภาส และคณะ, 2550) ฉะนั้น ข้าราชการตำรวจและ อบต. จึงจำเป็นต้องมีการช่วยเหลือเกื้อกูลซึ่งกันและกันหรือมีความสัมพันธ์ในรูปแบบเครือข่ายความร่วมมือ ซึ่งประกอบไปด้วยภาระงานที่หลากหลายแต่สามารถดำเนินงานร่วมกันได้ เช่น งานสื่อสารมวลชน งานด้านข้อบัญญัติและกฎหมาย และการดูแลความสงบเรียบร้อย เป็นต้น

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

สถานีตำรวจและ อบต. สามารถดำเนินโครงการและกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน โดยมีการประสานงานจัดประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดแผนงานตลอดจนงบประมาณต่าง ๆ เพื่อเป็นการแสดงถึงความสามารถของข้าราชการตำรวจและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นการใช้งบประมาณให้เกิดประโยชน์และเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อเสนอแนะ

โดยที่ในปัจจุบันและอนาคตอันใกล้ ไม่มีความเป็นไปได้ที่รัฐบาลจะกระจายอำนาจกิจการตำรวจให้แก่ อบต. รัฐบาลควรส่งเสริมความร่วมมือระหว่างสถานีตำรวจกับ อบต. มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลอันเป็นประโยชน์ต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น และเพื่อให้เกิดการสนับสนุนงบประมาณ อุปกรณ์ และบุคลากรสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในชุมชนท้องถิ่น กระนั้น เช่นเดียวกับข้อเสนอของคณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ (2551) ที่เสนอว่าภารกิจตำรวจบางเรื่องควรร่วมมือกับชุมชนท้องถิ่นและกระจายภารกิจที่ไม่ใช่ภารกิจหลักไปยังหน่วยงานอื่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจผู้เขียนเห็นว่า หากเป็นไปได้ รัฐบาลควรพิจารณาถ่ายโอนภารกิจที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจโดยตรง อาทิ งานจราจร ให้แก่ อบต. หรือหน่วยงานอื่นเพื่อให้ข้าราชการตำรวจปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกิจการตำรวจอย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม การถ่ายโอนนั้นหากเกิดขึ้น ควรได้รับการเห็นชอบจากทั้งข้าราชการตำรวจและประชาชน และในระหว่างเตรียมความพร้อมเพื่อถ่ายโอนภารกิจ ควรมีการฝึกอบรมบุคลากรร่วมกัน เพื่อให้เกิดความรู้ ทักษะ และความชำนาญในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจทุกขั้นตอน

เพื่อให้ได้ข้อมูลครบถ้วนมากยิ่งขึ้นสำหรับการถกเถียงในพื้นที่สาธารณะเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารกิจการตำรวจ ควรมีการศึกษาความคิดเห็นของประชาชนทั่วประเทศในประเด็นการถ่ายโอนกิจการตำรวจ ยิ่งไปกว่านั้นควรมีการศึกษาการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อบต. ในยุคต่อไป โดยยึดหลักการ 3 ประการ คือ หลักประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ หลักความรับผิดชอบในการตอบสนองต่อประชาชน และหลักการเข้าถึงสาธารณะได้โดยง่าย เพื่อให้ทราบถึงความพร้อมของ อบต. ในการรับโอนภารกิจใหม่ๆ ที่อาจจะเพิ่มขึ้นในอนาคต

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ. (2550). *ข้อเสนอเบื้องต้นในการพัฒนาระบบงานตำรวจ*. นนทบุรี:

คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2557). *รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย*. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2014/12/242.pdf>

จุฬารัตน์ เอื้ออำนวย และคณะ. (2551). *รายงานการศึกษาวิจัยเรื่องความเป็นไปได้ในการโอนภารกิจของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ*. นนทบุรี: คณะกรรมการพัฒนาระบบงานตำรวจ กระทรวงยุติธรรม.

วารสารการบริหารท้องถิ่น ปีที่ 11 ฉบับที่ 1 (มกราคม – มีนาคม 2561)

- ชำนาญ จันทรเรือง. (2554, 2 มกราคม). *เปิดร่าง พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเชียงใหม่มหานคร ฉบับประชาชน*. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1543>
- พฤกษา เครือแสง และรัชดาพร หวลอรมณ. (2559). การพัฒนากระบวนการสอบสวนคดีอาญาของไทย. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(1), 133 – 142.
- ประยงค์ เต็มขวลา และ ฤาเดช เกิดวิชัย. (2548). *รายงานการวิจัยเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของตำรวจไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- มนต์ชัย สารพิมพ์ และพงษ์ศิริ สวนแก้ว. (2559). บทบาทของตำรวจชุมชนและมวลชนสัมพันธ์ที่มีต่อการแก้ไขปัญหายาเสพติดในเขตพื้นที่สถานีตำรวจภูธรเมืองกาฬสินธุ์. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 9(3), 85 - 99.
- วงเสวนา กปปส.เห็นพ้องปฏิรูปตำรวจ-ยุติถูกการเมืองแทรกแซง. (2557, 17 มีนาคม), *เดลินิวส์*. สืบค้นเมื่อ 14 กุมภาพันธ์ 2560, จาก <https://www.dailynews.co.th/politics/223529>
- สภาพัฒนาการเมือง. (2558). *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นสู่การปฏิรูปประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: ศูนย์การพิมพ์แก่นจันทร์.
- สุวิทย์ ภูหนองโอง. (2558). ทศนคติของเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนต่อจุดตรวจจราจรในเขตเทศบาลนครขอนแก่น. *วารสารการบริหารท้องถิ่น*, 8(2), 73-93.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2557). *สาระสังเขปประเด็นการปฏิรูปประเทศไทยด้านการบริหารราชการแผ่นดิน*. กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.
- Bayley, D. H. (1992). Comparative Organization of the Police in English-speaking Countries. In M. Tonry & N. Morris (Eds.), *Crime and Justice* (pp. 509-545). Chicago, IL: The University of Chicago.
- Kokpol, O. (2012). *Decentralization Process in 1990-2010 in Case of Thailand*. Bangkok: King Prajadhipok's Institute.
- Kurtz, H. A. (1995). Criminal justice centralization versus decentralization in the Republic of China. *Journal of the Oklahoma Criminal Justice Research Consortium*, 2, 7.
- Lavrakas, P. J. (2008). *Encyclopedia of survey research methods* Thousand Oaks, CA: SAGE Publications. doi: 10.4135/9781412963947
- Lowatcharin, G. & Stallmann, J. I. (2016, March). Citizen trust in centralized and decentralized police systems: A tale of two worlds. Paper presented at the 76th Annual Conference of American Society for Public Administration, Seattle, WA.
- Mawby, R. I. (2008). Models of policing. In T. Newburn (Ed.), *The handbook of policing* (2nd ed.) , pp. 17-46). Cullompton, Devon: Willan Publishing.
- Oates, W. E. (1999). An Essay on Fiscal Federalism. *Journal of Economic Literature*, 37(3), 1120-1149.

Poothakool, K., & Glendinning, T. (2013). Police reform in Thailand post-2006. *International Journal of Criminology and Sociology*, 2(2013), 371-384.

Translated Thai References

- Chanruang, C. (2011, January 2). *Disclosed: People's draft of Chiang Mai Metropolitan Bill*. Retrieved February 14, 2017 from <http://www.pub-law.net/publaw/view.aspx?id=1543> (In Thai)
- Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. (2016). *Final report of the research project on monitoring and evaluating Thailand's decentralization*. Retrieved February 14, 2017, from <http://www.odloc.go.th/web/wp-content/uploads/2014/12/242.pdf>. (In Thai)
- Kruesang, P. & Huanarom, R. (2016). Development of Thailand Criminal Investigation. *Local Administration Journal*, 9(1), 133 – 142.
- PDRC roundtable agrees on police reform and elimination of political intervention. (2014, 17 March), *Dailynews*. Retrieved February 14, 2017, from <https://www.dailynews.co.th/politics/223529> (In Thai)
- Police System Development Committee. (2007). *Preliminary recommendations for police system development*. Nonthaburi: Police System Development Committee, Ministry of Justice. (In Thai)
- Puhnongong. (2015). Police Officers and Citizens' Attitudes toward Traffic Checkpoints in Nakorn Khon Kaen Municipality, *Local Administration Journal*, 8(2), 73-93.
- Politics Development Council. (2015). *Local government decentralization to Thailand reform*. Bangkok: Khaen Chan Publishing Center. (In Thai)
- Secretariat of the House of Representatives. (2014). *Overview of Thailand reform issues on administration system*. Bangkok: Secretariat of the House of Representatives. (In Thai)
- Sarapim, M. & Suankaew, P. (2016). The Role of Police-Community Relations in Solving the Drug Problems in the District of Mueang Kalasin Police Station. *Local Administration Journal*, 9(3), 85 – 99.
- Temchavala, P., & Kirdvichai, R. (2005). *Organization structure and system reform of Thai police*. Bangkok: The Secretariat of the Senate. (In Thai)
- Uea-amnuai et. al. (2008). *Report of the feasibility research on the transfer of Royal Thai Police's services*. Nonthaburi: Police System Development Committee, Ministry of Justice. (In Thai)