

บทที่ 2

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการป้องกันอาชญากรรมในเขตเทศบาลเมืองหัวหินของสถานีตำรวจภูธรหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้เขียนได้อาศัยทฤษฎีแนวคิดและงานวิจัยเพื่อเป็นพื้นฐานในการศึกษาตลอดจนเป็นแนวทางในการสร้างกรอบแนวความคิดในการประเมินเป็นแนวทางในการกำหนดกรอบแนวคิดซึ่งมีรายละเอียดเนื้อหาที่เกี่ยวข้องโดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่
2. แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม
3. แนวคิดการสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนา
4. แนวคิดการเกี่ยวกับมีส่วนร่วมของชุมชน
5. แนวคิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน
6. ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลเมืองหัวหิน
7. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
8. สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่

การจัดการภาครัฐแนวใหม่มุ่งจะเสนอความคิดใหม่เกี่ยวกับวิธีการที่จะช่วยให้รัฐบาลบริหารงานได้สำเร็จ มีดังนี้

การบริหารจัดการภาครัฐ

การบริหารจัดการภาครัฐจะเป็นลักษณะของการบริหารและการจัดการองค์การขนาดใหญ่อย่างมีแบบแผน หรือเป็นการบริหารและการจัดการแบบระบบราชการ ซึ่ง Max Weber ได้เสนอแนวคิดเรื่องการจัดองค์การแบบระบบราชการ หรือ Bureaucracy ว่าเป็นวิธีการจัดองค์การที่สามารถทำให้การดำเนินงานขององค์การมีประสิทธิภาพมากกว่าวิธีอื่นใด การที่จะให้การบริหารงานของรัฐมีประสิทธิภาพสูงสุดได้ จะต้องมีการจัดระบบการบริหารภายในหน่วยงานของรัฐให้เป็นไปตามแบบระบบราชการ ซึ่งการจัดองค์การแบบระบบราชการตามแนวคิดของเวเบอร์เป็นที่รู้จักกันอย่างแพร่หลาย

ในนามของระบบราชการแบบอุดมคติหรือแบบบริสุทธินั้น องค์การระบบราชการเป็นองค์กรที่ดีที่สุดเมื่อเทียบกับองค์กรประเภทอื่นในสมัยนั้น เช่น องค์การภายใต้ระบบเจ้าขุนมูลนาย และภายใต้ผู้นำที่มีบารมีส่วนตัว เนื่องด้วยองค์การระบบราชการยึดหลักการบริหารที่อาศัยความมีเหตุมีผล ความสามารถที่จะพยากรณ์พฤติกรรมหรือปรากฏการณ์ได้ การไม่คำนึงถึงตัวบุคคล การใช้หลักความรู้ความสามารถ (ระบบคุณธรรม) เป็นเกณฑ์ในการเลื่อนขั้นเลื่อนตำแหน่ง และการแบ่งงานกันทำอย่างเป็นทางการตามตัวบทกฎหมาย ซึ่งในสายตาของเวเบอร์นั้น หากองค์กรใดสามารถนำเอาหลักการเหล่านี้ไปใช้ได้อย่างเต็มที่แล้วการบริหารงานในองค์กรนั้นก็จะเป็นความสำเร็จอย่างแน่นอน (ศิริพงษ์ ลดาวัลย์ ณ อยุธยา, 2542 : 53-57)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (2553) การถึงแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินตามนโยบายที่ 8 การบริหารจัดการที่ดีของแผนการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2551-2554 มีดังนี้

1. ระบบการบริหารจัดการ เป็นการบริหารจัดการที่ดีโดยรัฐบาลจะพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้ส่วนราชการมีความพร้อมและกับคนที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความคุ้มค่าและเกิดความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ และจะปรับปรุงกฎหมายและการยุติธรรม สนับสนุนการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายสาธารณะ และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี โดยระบบการบริหารงานภาครัฐ สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน รวมทั้งยกระดับคุณภาพมาตรฐาน และธรรมาภิบาลเป็นที่ยอมรับของประชาชน เพื่อให้ประชาชน มีความพึงพอใจในคุณภาพการให้บริการและการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐ และหน่วยงานของรัฐสามารถยกระดับคุณภาพการบริหารจัดการได้ตามเป้าหมาย

2. การสร้างระบบสนับสนุน เป็นสนับสนุนความเข้มแข็งภาคประชาชน โดยการสร้างเครือข่ายกลไกการตรวจสอบของภาคประชาชน การสร้างระบบสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชนให้มีประสิทธิภาพ และสามารถเชื่อมโยงกับแผนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและแผนจังหวัด เพื่อแก้ไขปัญหาของชุมชน และสนับสนุนธรรมาภิบาลภาคเอกชน สร้างจิตสำนึกที่ซื่อสัตย์ ยุติธรรม รับผิดชอบต่อสังคม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการมีส่วนร่วมของประชาชนและพัฒนาวัฒนธรรมประชาธิปไตย

3. การให้บริการของเจ้าหน้าที่ ควรมีการให้บริการกับประชาชนด้วยคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

อย่างจริงจัง เพื่อให้ภาคราชการเป็นที่เชื่อถือไว้วางใจแก่ประชาชนเป็นการปรับปรุงการให้บริการประชาชน ด้วยการสร้างนวัตกรรมและนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการให้บริการรูปแบบต่าง ๆ เพื่อลดภาระและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน ปรับปรุงรูปแบบการให้บริการประชาชน อำนวยความสะดวก ลดขั้นตอนการทำงาน และนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการให้บริการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

สัมฤทธิ์ ชสสมศักดิ์ (2549 : 291 – 293) ได้กล่าวว่า การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (การประยุกต์ทฤษฎีสู่การปฏิบัติ) เป็นศาสตร์ที่พัฒนามาจากทฤษฎีทางด้านรัฐศาสตรศาสตร์ และการบริหารรัฐกิจ ซึ่งมีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่อง โดยมีนักคิดหลายท่านได้เสนอทัศนะเกี่ยวกับพัฒนาการของแนวคิดดังกล่าวโดยแบ่งตามลักษณะเค้าโครงความคิดหรือที่เรียกว่า พาราไดม์ ซึ่งจะจำแนกได้ดังนี้

1. การแยกการบริหารกับการเมืองออกจากกันเป็นสองส่วน หมายถึง การเมืองเป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายหรือการแสดงออกซึ่งเจตนารมณ์ของรัฐ ส่วนการบริหารเป็นการนำนโยบายต่าง ๆ เหล่านั้นไปปฏิบัติ และการเมืองไม่ควรเข้ามาแทรกแซงการบริหาร การศึกษาเรื่องการบริหารรัฐกิจ ซึ่งเป็นการศึกษาถึง ความจริง ปลอดภัยจากค่านิยมของผู้ที่ศึกษา หน้าที่ของการบริหารก็คือประหยัดและประสิทธิภาพ ส่วนการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องของการกำหนดนโยบายสาธารณะและปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ถือเป็นเรื่องของนักรัฐศาสตร์ ในขณะที่วิชาการบริหารรัฐกิจถือว่าเป็นสาขาหนึ่งของวิชารัฐศาสตร์

2. หลักของการบริหารจัดการ การบริหารที่มีลักษณะเป็นวิทยาศาสตร์แน่นอน สามารถค้นพบได้และนักบริหารสามารถที่จะนำเอาหลักต่าง ๆ เหล่านั้นไปประยุกต์ได้ในแนวความคิดนี้ มุ่งที่สิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา ซึ่งก็คือความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของการบริหาร การบริหารกับการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันได้ และหลักการบริหารต่าง ๆ นั้นไม่สอดคล้องลงรอยตามหลักของเหตุผล หลักทุกอย่างของการบริหารจะมีหลักที่ตรงกันข้ามเสมอ หลักต่าง ๆ ของการบริหารไม่สามารถใช้ได้ทั้งทางปฏิบัติ จะเป็นได้แค่เพียงภายิตทางการบริหารเท่านั้น

3. การบริหารรัฐกิจ คือ การบริหารราชการของรัฐบาล แต่ไม่ได้พิจารณาสิ่งที่มุ่งศึกษา (Focus) ไปและในยุคนี้การศึกษาไม่มีความก้าวหน้าในการศึกษามากนัก และนักวิชาการบริหารรัฐกิจเริ่มเห็นความต่ำต้อยและใช้ประโยชน์ของการศึกษาในแนวทางนี้

4. การบริหารรัฐกิจ คือหมายถึง การศึกษาเกี่ยวกับทฤษฎีองค์กร (Organization Theory) และวิทยาการจัดการ (Management Science) ที่จะช่วยให้การบริหารมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และเพื่อที่จะใช้วัดประสิทธิผลของการดำเนินงานได้อย่างถูกต้องแน่นอนยิ่งขึ้น การศึกษาในพาราไดม์นี้จึงเป็น

การศึกษาที่มุ่งถึงสิ่งหรือประเด็นที่ศึกษา (Focus) แต่ไม่กำหนดสถานที่ที่จะศึกษา (Lucus) เพราะมองว่า การบริหารไม่ว่าจะเป็นการบริหารรัฐกิจหรือธุรกิจ หรือสถาบันอะไรก็ตามย่อมไม่มีความแตกต่างกัน

5. การบริหารรัฐกิจ คือ ความโน้มเอียงไปสู่เรื่องที่สะท้อนให้เห็นถึงชีวิตในเมือง ความสัมพันธ์ทางการบริหารระหว่างองค์การของรัฐและองค์การของเอกชน เขตแดนร่วมกันระหว่าง เทคโนโลยีและสังคม นอกจากนี้ นักวิชาการบางคนยังสนใจเพิ่มขึ้นในเรื่องของนโยบายศาสตร์ เศรษฐศาสตร์การเมือง กระบวนการกำหนด และการวิเคราะห์นโยบายสาธารณะ และการวัดผลได้ของ นโยบาย อันเป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอยู่แยกไม่ออก

6. การจัดการภาครัฐ (Public Management) ในด้านการจัดการ การวิเคราะห์นโยบาย จึงหันไปเรียกแนวทางที่เปิดใหม่นี้ว่า การจัดการภาครัฐ เนื้อหาของหลักสูตรการจัดการภาครัฐก็คือ หลักสูตรการจัดการทั่วไป ในยุคที่หลักการบริหารรุ่งโรจน์ในสมัยนีโอคลาสสิกนั่นเอง โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มหลักเหตุผลหรือจักรกลกับกลุ่มมนุษย์หรือสิ่งมีชีวิต

รูปแบบการบริหารงานภาครัฐ

ทศพร ศิริสัมพันธ์ (2545 : 25-27) ได้จำแนกตัวแบบทางเลือกการปฏิรูประบบบริหารงาน ภาครัฐตามทัศนะของ บี กาย ปีเตอร์ส์ว่า ระบบการบริหารภาครัฐประกอบไปด้วยตัวแบบ 2 ตัวแบบ ใหญ่ ๆ คือ ตัวแบบระบบตลาด และตัวแบบการมีส่วนร่วม

1. ตัวแบบตลาด เป็นการเสนอให้มีการลดขนาดและจำกัดบทบาทของภาครัฐลง อันเนื่องมาจากความล้มเหลวและขาดประสิทธิภาพของรัฐบาลและระบบราชการในการเข้าไปแทรกแซงระบบเศรษฐกิจและสังคม เกิดสภาพการผูกขาดในการให้บริการสาธารณะและการแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัว นอกจากนี้ยังได้เสนอให้มีการแปรรูปกิจการของรัฐเป็นเอกชนและประยุกต์ใช้ มาตรการที่อิงกับกลไกตลาดให้มากที่สุด ซึ่งบทบาทของภาครัฐยังคงได้รับการยอมรับว่ามีความจำเป็น และเป็นปัจจัยสำคัญในการเอื้ออำนวยให้ระบบเศรษฐกิจแบบตลาดเสรีสามารถดำเนินไปได้ด้วยดี แต่การดำเนินงานของภาครัฐจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับภาคธุรกิจ เอกชนโดยแยกการกำหนดนโยบายออกจากการนำนโยบายไปปฏิบัติ การปรับโครงสร้างให้มีความเหมาะสม การมุ่งเน้นถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และคุณภาพของการให้บริการประชาชน เป็นสำคัญ การผ่อนคลายการควบคุมและลดกฎระเบียบขบถ การโอนถ่ายอำนาจหน้าที่และให้อิสระ ความคล่องตัวทางการบริหารแก่หัวหน้าหน่วยงาน การจัดทำสัญญาข้อตกลงว่าด้วยผลงานให้เป็นไป อย่างชัดเจน และการตรวจสอบวัดผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินงานอย่างจริงจัง

2. ตัวแบบการมีส่วนร่วม เป็นการพยายามให้ประชาชนและองค์กรประชาสังคมได้มี โอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารปกครองบ้านเมืองโดยตรงมากขึ้น ไม่ใช่เพียงการออกเสียงเลือกตั้ง ผู้แทนการเมืองเท่านั้น นอกจากนี้ยังส่งเสริมให้มีการรวมตัวกันเป็นกลุ่ม เพื่อดูแลพัฒนาตนเอง

บนพื้นฐานของจิตสำนึกสาธารณะหรือผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งแนวความคิดนี้ต้องการให้ประชาชนได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างแท้จริง ดังนั้นตัวแบบนี้จึงมักปฏิเสธภาครัฐที่พยายามเข้ามามีอิทธิพลและแสดงบทบาทเป็นผู้นำและผู้ขาดอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายสาธารณะ และการส่งมอบบริการสาธารณะ โดยพยายามเปิดให้รัฐบาลต้องมีกระบวนการรับฟังการแลกเปลี่ยนความคิดเห็นและให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากกว่าอาศัยข้อมูลทางเทคนิค และความคิดเห็นของฝ่ายข้าราชการประจำแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ยังให้ความสำคัญต่อบทบาทขององค์กรอาสาสมัครที่ไม่มุ่งแสวงหากำไรในฐานะที่เป็นกลไกทางเลือกใหม่ของการให้บริการสาธารณะ

ตัวแบบตลาดและตัวแบบการมีส่วนร่วมจะมีมุมมองที่แตกต่างและขัดแย้งกัน แต่พบว่ากระแสแนวความคิดของทั้งสองตัวแบบต่างมีวัตถุประสงค์ที่ตรงกันในแง่ของความพยายามที่จะลดขนาดและจำกัดบทบาทของรัฐบาลและระบบราชการลง ขณะที่ตัวแบบตลาดให้ความสำคัญต่อเรื่องผลสัมฤทธิ์ ประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความคุ้มค่าของเงิน โดยเน้นถึงการปรับเข้าสู่ระบบตลาดและการปรับเปลี่ยนกระบวนการทำงานให้ทันสมัย แต่ตัวแบบการมีส่วนร่วมกลับให้ความสำคัญต่อสิทธิเสรีภาพและการมีส่วนร่วมของประชาชน ความเสมอภาคและเที่ยงธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ ความเปิดเผย โปร่งใสและการกระจายอำนาจ โดยเน้นถึงการเสริมสร้างความเป็นประชาธิปไตยและยึดหลักการนิติรัฐ ปัจจุบันกระแสแนวคิดหลักทั้งสองขั้วตามตัวแบบทั้งสองประการของปี.กาย ปีเตอร์ส ได้เข้ามามีอิทธิพลต่อการปฏิรูประบบบริหารงานภาครัฐ หรือเรียกว่าวิสัยทัศน์ใหม่ในการบริหารปกครองบ้านเมือง ได้แก่

1. แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) อันเป็นการผสมผสานระหว่างเศรษฐศาสตร์นีโอคลาสสิก เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบัน และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่

2. แนวคิดเกี่ยวกับประชาธิปไตยในแนวทางใหม่ (New Democracy) อันเป็นการผสมผสานระหว่างประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมและหลักนิติธรรม

แนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่

ปัจจุบันผู้นำประเทศต่าง ๆ เริ่มไม่พอใจกับระบบราชการที่ไม่สามารถปรับตัวให้ทันต่อการท้าทายของกระแสโลกาภิวัตน์ได้ ประกอบกับการเผชิญกับภาวะวิกฤตการคลัง เมื่อระบบราชการต้องเผชิญกับปัจจัยต่าง ๆ ซึ่งสร้างแรงกดดันให้ภาครัฐประเทศต่าง ๆ ต้องหันมาพิจารณาตัวเองว่าจะปรับตัวอย่างไรท่ามกลางสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนไปทั้งภายในและภายนอก การตอบสนองของภาครัฐที่มีต่อแรงกดดันเหล่านี้ ทำให้การบริหารภาครัฐจึงเกิดการเปลี่ยนแปลงขึ้น โดยมีการนำกลไกตลาดมาใช้กับภาครัฐ โดยการทำให้รัฐเป็นระบบตลาดซึ่งเป็นการนำเทคนิคกลยุทธ์แบบเอกชนมาใช้ ส่งผล

ให้ความสัมพันธ์ของภาครัฐกับเอกชนเปลี่ยนแปลงไป รัฐบาลสภาพเป็นผู้ประกอบการที่ผลิตและบริการสาธารณะให้ประชาชนในฐานะลูกค้า ประกอบกับรัฐเองก็เผชิญหน้ากับวิกฤตทางด้านการคลัง รัฐจึงต้องลดการงบประมาณค่าใช้จ่ายลง ขณะเดียวกันภาครัฐก็เอกชนเองก็เสนอตัวเข้ามาให้บริการสาธารณะมากขึ้น ด้วยเงื่อนไขต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนี้เองที่ส่งผลให้ภาครัฐกิจเอกชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารจัดการภาครัฐมากขึ้น รวมถึงเป็นแรงผลักดันให้เกิดการปฏิรูประบบราชการขึ้น ไม่ว่าจะเป็นด้วยวิธีการรื้อปรับระบบและการใช้วิธีทางธุรกิจกับภาครัฐ (Pierre & Savoie, 1995 อ้างถึงในนิษฐบุญฤทธานนท์, 2551 : 16)

การปฏิรูประบบราชการจึงเกิดขึ้นเพื่อลดขนาดราชการ มุ่งเพิ่มประสิทธิภาพ การวัดคุณค่า การกระจายอำนาจ การสละอำนาจและการให้บริการด้วยระบบตลาด และเทคนิคการบริหารจัดการสมัยใหม่ การปฏิรูประบบราชการลักษณะนี้นิยมเรียกว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management : NPM) หรือเรียกว่าการจัดการนิยม (Managerialism) หรือการบริหารภาครัฐที่อาศัยระบบตลาด (Market-based Public Administration) หรือรัฐบาลแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government) มีรายละเอียดดังนี้ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545 : 9)

1. เศรษฐศาสตร์เชิงสถาบันใหม่ (New Institutional Economics) ซึ่งมีแนวคิดที่ส่งผลต่อการปฏิรูประบบการบริหารจัดการ คือ การแข่งขันทางเลือกผู้รับบริการ ความโปร่งใสโครงสร้างระบบสิ่งจูงใจ

2. การจัดการนิยม (Managerialism) คือ การนำเอาแนวทางการจัดการแบบธุรกิจนำมาปรับใช้ในภาครัฐโดย เน้นการจัดการแบบมืออาชีพ มีดัชนีวัดความสำเร็จ ให้อำนาจในการให้ดุลยพินิจและความอิสระในการจัดการ สร้างวัฒนธรรมที่เหมาะสม

3. การจัดการบนพื้นฐานการตลาด (Market-Based Public Administration) หรืออาจจะเรียกได้ว่า การบริหารภาครัฐแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Government) มีสาระสำคัญคือ เป็นการบริหารภาครัฐที่เน้นบทบาทของผู้ประกอบการและอยู่บนพื้นฐานของกลไกตลาด โดยปรับเปลี่ยนบทบาทจากผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล การมุ่งบรรลุผลลัพธ์ (Outcome Oriented) การมุ่งปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ คุณภาพในการบริการ และการจัดการเพื่อการเปลี่ยนแปลง

การจัดการภาครัฐแนวใหม่ถือได้ว่าเป็นกรอบแนวคิดที่ครอบคลุมทฤษฎีแนวคิด และเทคนิควิทยาการทางการจัดการอย่างกว้างขวางและหลากหลาย จนนำไปสู่ความสับสนในการจำกัดความหมายและขอบข่ายเป็นอย่างมาก อย่างไรก็ตาม การจัดการภาครัฐแนวใหม่มีลักษณะร่วมที่สำคัญ คือ การสะท้อนถึงการมุ่งเน้นการปฏิรูป การบริหารงานในภาครัฐ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาด้านการบริหารที่ตัวแบบดั้งเดิมหรือระบบบริหารแบบเดิมมีอาจจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังเช่นในอดีต โดยมีจุดเน้นที่สำคัญคือ การเน้นความสำคัญไปที่ระบบการจัดการมากกว่านโยบาย การมุ่งเน้น

ผลงานและประสิทธิภาพ การมุ่งปรับโครงสร้างในแบบระบบราชการที่มีความทะเยอทะยานและใหญ่โตไปสู่ องค์การที่มีขนาดเล็ก การปรับระบบการบริหารจัดการที่วางอยู่บนกลไกทางการตลาดมากขึ้น เพื่อกระตุ้นการแข่งขัน การตัดทอนและลดค่าใช้จ่ายของภาครัฐ และสุดท้าย ได้แก่ การปรับรูปแบบ การจัดการที่เน้นเป้าหมาย การใช้ระบบสัญญาว่าจ้างระยะสั้น และการให้แรงจูงใจทางการเงินและ ความเป็นอิสระทางการจัดการ (วสันต์ เหลืองประภัสร์, 2548 : 45-46)

องค์ประกอบหลักของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ประกอบไปด้วย (สำนักงาน คณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ, 2552)

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การลดการควบคุมจากส่วนกลางและเพิ่มอิสระในการบริหารให้แก่หน่วยงาน
3. การกำหนดวัด และให้รางวัลแก่ผลการดำเนินงานทั้งในระดับองค์กรและในระดับ บุคคล
4. การสร้างระบบสนับสนุนทั้งในด้านบุคลากร เช่น การฝึกอบรม ระบบค่าตอบแทน และระบบคุณธรรม และเทคโนโลยี เช่น ระบบข้อมูลสารสนเทศ เพื่อช่วยให้หน่วยงานสามารถทำงาน ได้บรรลุวัตถุประสงค์
5. การเปิดกว้างต่อแนวคิดการแข่งขัน ทั้งการแข่งขันระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน เองและระหว่างหน่วยงานของรัฐกับหน่วยงานของภาคเอกชน ในขณะเดียวกันภาครัฐก็หันมาทบทวน ตัวเองว่าสิ่งใดควรทำ และสิ่งใดควรปล่อยให้เอกชนทำ

การจัดการภาครัฐแนวใหม่จะถือได้ว่าเป็นกระแสหลักของการปฏิรูประบบราชการทั่วโลก ในปัจจุบัน แต่ในการนำแนวคิดมาปรับใช้ ควรพิจารณาถึงการนำไปปฏิบัติอย่างละเอียด เพื่อให้มี ความเหมาะสมกับความต้องการ ค่านิยมและวัฒนธรรมของแต่ละประเทศลักษณะเด่นของการบริหาร จัดการภาครัฐแนวใหม่ จึงอยู่ที่ความพยายามแก้ปัญหของระบบราชการแบบดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปรับปรุงในด้านประสิทธิภาพและการให้บริการประชาชน อย่างไรก็ตาม การบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่แยกไม่ออกจากบริบทของวิกฤตการณ์ที่ร้ายแรง เพราะวิกฤตการณ์เป็นต้นเหตุสำคัญที่ทำให้ เกิดการปฏิรูประบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ อีกทั้งการปฏิรูประบบราชการ ยังเป็นหัวใจของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ เนื่องจากเหตุผล 4 ประการคือ (เรืองวิทย์ เกษสุวรรณ, 2545 : 56-57)

1. ระบบราชการเป็นกลไกหลักที่จะทำให้รัฐเล็กลง ซึ่งจะช่วยให้การขาดดุลการคลังลดลง
2. การทำให้ระบบราชการมีความยืดหยุ่นมากขึ้น เป็นวิธีการสำคัญที่จะทำให้ผู้บริหาร สามารถบริหารงานได้สำเร็จ

3. การวัดผลงานเป็นหลักในการคิดและวิเคราะห์ของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนั้นการทำงานของระบบราชการใหม่ จะเปลี่ยนไปอยู่ภายใต้สัญญาการทำงานตามผลงาน ซึ่งจะต้องสามารถวัดผลงานที่ให้แก่ประชาชนได้ ส่วนความรับผิดชอบก็ต้องระบุเอาไว้อย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับตรงกันทั้งฝ่ายผู้บริหารและพนักงาน จะต้องไม่กำหนดไว้กว้าง ๆ เหมือนเมื่อก่อน

4. ประเด็นทางการเมือง ที่เกิดจากการนำการจัดการภาครัฐแนวใหม่ไปปฏิบัติกลับปรากฏว่า ปัญหาไม่ได้อยู่ที่การต่อต้านของฝ่ายการเมือง แต่ปัญหาอยู่ที่การต่อต้านของระบบราชการเอง โดยเฉพาะการต่อต้านการลดขนาดองค์กร และการต่อต้านสิ่งที่จะมาทำลายความมั่นคงในการทำงานของข้าราชการ

ดังนั้นอาจกล่าวได้ว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นแนวคิดหลักในการปฏิรูประบบราชการโดยการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาประยุกต์ใช้ เพื่อพัฒนาระบบราชการให้เป็นระบบราชการยุคใหม่ ซึ่งสามารถทำงานตอบสนองการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในศตวรรษที่ 21 ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล ซึ่งระบบราชการตามแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ในปัจจุบันจะมีลักษณะดังต่อไปนี้ (ทวิศักดิ์ สุทกาทิน, 2550 : 9-11)

1. เป็นระบบราชการที่มีความหลากหลาย แต่ยึดถือค่านิยมหลักเดียวกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่พยายามทำทุกอย่างในระบบราชการให้เป็นโหลเดียวกันทั้งหมด

2. นิยามความหมายของระบบคุณธรรมใหม่ ให้หมายถึง ระบบคุณธรรมที่เน้นให้ข้าราชการทำงานมีประสิทธิภาพสูงขึ้นและยอมรับความแตกต่างต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีขีดความสามารถที่ไม่เท่าเทียมกัน ซึ่งแตกต่างจากระบบคุณธรรมของระบบราชการในอดีต ที่เน้นการปกป้องสิทธิประโยชน์ตอบแทนให้กับข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่แตกต่างกันและมีขีดความสามารถแตกต่างกันได้

3. มุ่งเน้นสัมฤทธิ์ผลของการปฏิบัติงาน โดยมีตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นการทำงานตามกฎระเบียบตามกระบวนการและขั้นตอนการทำงานที่กำหนดไว้

4. การจ้าง การถนอมรักษา ตลอดจนการส่งเสริมความก้าวหน้าของข้าราชการ เน้นที่การแสวงหาผู้ที่มีขีดความสามารถสูงและส่งเสริมให้มีความก้าวหน้า โดยเปิดโอกาสให้ได้ทำงานที่มีความท้าทาย ซึ่งตรงกันข้ามกับระบบราชการแบบเดิม ซึ่งเน้นให้ข้าราชการมีความรู้ความสามารถทางเทคนิคที่ตรงกับตำแหน่งงานเป็นสำคัญ

5. มีมุมมองต่อข้าราชการที่มีขีดความสามารถว่า เป็นสินทรัพย์หรือเป็นทุนมนุษย์ที่มีค่าขององค์กร ยิ่งลงทุนให้ได้รับการพัฒนา ยิ่งสามารถทำงานสร้างประโยชน์ให้กับระบบราชการได้มากยิ่งขึ้น ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่มองข้าราชการในฐานะที่เป็นส่วนหนึ่งของปัจจัยการผลิตรายจ่ายต่าง ๆ เกี่ยวกับข้าราชการ จึงถือว่าเป็นค่าใช้จ่ายที่สิ้นเปลืองของระบบราชการ

6. การจ้างงานมีหลากหลายรูปแบบ มีทั้ง กลุ่มที่เป็นข้าราชการประจำภายใต้ระบบการจ้างงานจนถึงการเกษียณอายุ กลุ่มพนักงานราชการหรือพนักงานของรัฐ ภายใต้รูปแบบการจ้างงานตามสัญญาจ้างที่มีกำหนดระยะเวลาจ้าง และกลุ่มที่จ้างเหมาแรงงานมาจากเอกชน เป็นต้นซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิม ที่มีรูปแบบการจ้างงานแบบเดียว คือ ข้าราชการประจำ ซึ่งจ้างจนเกษียณอายุราชการ แม้ว่าจะมีลักษณะการจ้างงานที่หลากหลาย แต่ทุกกลุ่มต้องยึดถือค่านิยมหลักของระบบราชการเป็นแบบเดียวกัน

7. ลักษณะการจ้างงานไม่เน้นที่ความมั่นคงในการจ้างงาน แต่เน้นที่ผลการปฏิบัติงาน ถ้าผลการปฏิบัติงานอยู่ในระดับที่ไม่น่าพอใจ ก็สามารถยกเลิกการจ้างได้ ทั้งนี้เพราะระบบราชการเองก็มีข้อจำกัดในการหารายได้ไม่แตกต่างจากภาคเอกชน จึงต้องคำนึงถึงความสามารถในการจ้างงานของภาครัฐเองด้วย ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการในอดีตที่เน้นความมั่นคงของการจ้างงานเป็นหลักที่สำคัญ การจ้างงานของภาครัฐแบบเดิมจึงมีลักษณะเหมือนกับการให้สังคมสงเคราะห์แก่ข้าราชการ

8. การประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการมีส่วนต่อความสำเร็จของเป้าหมายขององค์กร ซึ่งแตกต่างจากการประเมินผลการปฏิบัติงานของข้าราชการในแบบเดิมที่ประเมินตามกิจกรรมการทำงานของข้าราชการแต่ละคน

9. ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหารอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือระหว่างกัน ในการผลักดันให้องค์การบรรลุเป้าหมาย ในขณะที่เดียวกันองค์กรก็ใส่ใจความพึงพอใจการทำงานของข้าราชการ รวมทั้งการเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในกระบวนการทำงาน ซึ่งแตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับฝ่ายบริหาร ภายใต้ระบบราชการแบบเดิม ที่มีลักษณะเป็นการทำงานตามสายการบังคับบัญชา การทำงานตามกฎระเบียบและระบบงาน ซึ่งมักก่อให้เกิดความขัดแย้งในประเด็นต่าง ๆ ระหว่างกันเช่น ข้าราชการมีเป้าหมายที่ไม่สอดคล้องกับองค์กร ทำให้เกิดข้อพิพาทที่ต้องแสวงหาแนวทางการแก้ไข

10. องค์กรกลางบริหารงานบุคคลกระจายอำนาจให้หัวหน้าส่วนราชการต่างๆ มีอำนาจและหน้าที่บริหารงานบุคคลได้อย่างเต็มที่ซึ่งแตกต่างจากระบบราชการแบบเดิมที่องค์กรกลางบริหารงานและสงวนอำนาจและหน้าที่งานด้านการบริหารบุคคล เพื่อดำเนินการเองเป็นส่วนใหญ่

หลักสำคัญของแผนปฏิรูประบบการบริหารภาครัฐ

หลักสำคัญของแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐเป็นการปฏิรูปในลักษณะองค์รวม เพื่อเปลี่ยนแปลงระบบบริหารภาครัฐไปสู่ระบบการบริหารจัดการภาครัฐ แนวใหม่ ที่เน้นการทำงานโดยวัดผลสัมฤทธิ์ มีการวัดผลที่เป็นรูปธรรมโปร่งใส มีการบริหารงาน ที่รวดเร็ว และคล่องตัว สามารถตอบสนองความต้องการของสังคมได้อย่างถูกต้องเหมาะสมมีดังนี้ (สำนักงานคณะกรรมการการปฏิรูประบบราชการ, 2552 : 34)

1. การปรับเปลี่ยนกระบวนการและวิธีการทำงาน (Reprocess) ปรับเปลี่ยนวิธีการทำงานให้เป็นแบบ มุ่งไปสู่การบริหารที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดความสำเร็จขององค์กรด้วย มิติอะไรบ้างแต่ละหน่วยมีตัวอะไรเป็นตัวชี้วัดผลงานที่เป็นรูปธรรม คือ นอกจากจะวัดว่า ทำอะไรได้บ้างแล้ว ยังจะวัดว่าประชาชนได้อะไรด้วย

2. การปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณ การเงิน และการพัสดุ (Refinance & Budget) เป็นเรื่องการพัฒนากระบวนการจัดทำงบประมาณที่เน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินเป็นหลักเพื่อให้ตรวจสอบได้ง่ายและเน้นเป็นเครื่องมือในการวางแผน ดังนั้นงบประมาณจะชี้ให้เห็นถึงวัตถุประสงค์หรือยุทธศาสตร์ของหน่วยงาน คือทำให้ผู้พิจารณางบประมาณสามารถทราบได้ว่าการจัดสรรงบประมาณนั้นช่วยให้องค์กรบรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ และเป็นระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานและผลสัมฤทธิ์ มีการกำหนดเป้าหมายของงานอย่างเป็น รูปธรรม มีดัชนีชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของงาน

3. การปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ วัฒนธรรมและค่านิยม (Reparadigm) จะมุ่งที่การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมการทำงานและทัศนคติของ เจ้าหน้าที่ของรัฐ จากความคิดความเชื่อเดิม ๆ ไปเป็นองค์การแห่งการเรียนรู้ มีค่านิยมรักศักดิ์ศรี มีจริยธรรม รับผิดชอบต่อผลงาน

4. การปรับปรุงโครงสร้างบริหารราชการแผ่นดิน (Reorganized) มีการปรับปรุงโครงสร้างกระทรวง ทบวง กรม

5. สร้างระบบบริหารบุคคลและค่าตอบแทน จะมีการปรับเปลี่ยนระบบการกำหนดตำแหน่งและเงินเดือน จากระบบยัดชั้นหรือระดับตำแหน่ง เป็นการยึดความสามารถและผลงานพัฒนารูปแบบการจ้างงานให้มีความ หลากหลาย เช่น บางตำแหน่งที่ต้องการความเชี่ยวชาญ อาจใช้การจ้างพิเศษ จะมีการสร้างระบบนักบริหาร ระดับสูง ให้การสรรหาทำได้อย่างโปร่งใสเปิดกว้างและยึดหลัก “ความสามารถ” มากกว่า “อำนาจนิยม” และจะมีการดูแลขนาดกำลังคนให้กะทัดรัดเหมาะสมกับการกิจอย่างเป็นรูปธรรม

6. สร้างระบบราชการให้มีความทันสมัย

7. เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วม

ดังนั้นการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) จึงเป็นแนวคิดพื้นฐานของการบริหารจัดการภาครัฐซึ่งจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงระบบต่าง ๆ ของภาครัฐและยุทธศาสตร์ด้านต่าง ๆ ที่เป็นรูปธรรม มีแนวทางในการบริหารจัดการดังนี้

1. การให้บริการที่มีคุณภาพแก่ประชาชน
2. การคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก
3. รัฐบาลพึงทำบทบาทเฉพาะที่รัฐทำได้ดีเท่านั้น

เรื่องวิทย์ เกษสุวรรณ (2545 : 56-57) ได้กล่าวถึงหลักการที่สำคัญของการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ดังนี้

1. มุ่งผลผลิต
2. การวัดผลปฏิบัติงาน
3. การมีส่วนร่วมของประชาชน
4. การสร้างความโปร่งใส
5. การจัดการแบบภาคเอกชน
6. การเน้นลูกค้า
7. ส่งเสริมให้มีการแข่งขัน
8. การตรวจสอบบทบาทภาครัฐ
9. เน้นจิตสำนึกและความรับผิดชอบ
10. ปรับปรุงการจัดการการเงินและบัญชี

ดังนั้นจึงมีความจำเป็นจะต้องเร่งพัฒนาองค์กรภาครัฐให้มีศักยภาพและความสำเร็จในการแข่งขัน โดยการริเริ่มแนวคิดใหม่ขององค์กรในอนาคตซึ่งก็คือ องค์กรจะต้องมี ดังนั้นรูปแบบขององค์กรในอนาคตจะมีลักษณะเป็นแบนราบ มีการทำงานเป็นทีม และการเชื่อมโยงแบบเครือข่าย แต่โครงสร้างดังกล่าวจะไม่คงที่ตายตัว คือ จะต้องมีความยืดหยุ่นเตรียมพร้อมรับการปรับเปลี่ยนหรือเปลี่ยนแปลงในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการแข่งขันที่รุนแรงในปัจจุบัน และการค้นหาแนวคิดใหม่ ๆ ที่มีการพัฒนาให้เกิดขึ้นอยู่ตลอดเวลา องค์กรในอนาคตจะให้ความสำคัญกับความหลากหลายของการเรียนรู้ การพัฒนาอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นการบริหารจัดการองค์กรภาครัฐในอนาคตจะต้องมีการนำเครื่องมือการจัดการต่าง ๆ ที่มีอยู่หลากหลายมาปรับใช้ในองค์กรให้เหมาะสม ดังนั้นการที่จะนำเครื่องมือในการบริหารจัดการต่าง ๆ มาใช้และให้เกิดประโยชน์กับองค์กรได้อย่างแท้จริงนั้นต้องปฏิบัติ คือ ศึกษาเครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ให้เข้าใจถ่องแท้ก่อนที่จะเริ่มใช้งาน เนื่องจากเครื่องมือแต่ละประเภทย่อมมีข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งความเหมาะสมในการใช้งานที่แตกต่างกัน รวมทั้งผู้บริหารภายในองค์กรจะต้องผู้ที่สนับสนุนและผลักดันการใช้เครื่องมือทางการจัดการต่าง ๆ ไม่ใช่อาศัยนักวิชาการหรือที่ปรึกษาข้างนอกเพียงอย่างเดียว แต่ผู้บริหารจัดมีความรู้ความเข้าใจเป็นอย่างดีและสามารถนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรได้อย่างเหมาะสม และการนำเครื่องมือในการจัดการมาใช้จะต้องปรับปรุง พัฒนาเครื่องมือทางการจัดการให้มีความเหมาะสมกับองค์กรไม่ใช่ปรับองค์กรให้สอดคล้องและเหมาะสมกับเครื่องมือ

ปัญหาในทางปฏิบัติของการปฏิรูประบบราชการ

ทวิศักดิ์ สุทกาวาทิน (2550 : 15-16) ได้กล่าวถึงปัญหาในทางปฏิบัติของการปฏิรูประบบราชการ ดังนี้

1. มาตรการควบคุม (ตามระเบียบกฎเกณฑ์) ของภาครัฐ และการใช้ดุลยพินิจอย่างไม่แน่นอนและไม่ชัดเจนของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เพราะการใช้ดุลยพินิจ อาจทำให้เกิด Double Standards ที่ทำให้ภาคเอกชนบางรายเกิดความได้เปรียบเสียเปรียบกัน และส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม

2. มีการทำงานที่ไม่โปร่งใส เอื้อประโยชน์พวกพ้อง

3. ขาดธรรมาภิบาลในการทำงาน

4. ขาดความเป็นมืออาชีพในการทำงาน ขาดความรู้

ดังนั้นแนวโน้มของการจัดการภาครัฐในอนาคตจึงมุ่งไปสู่การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) และการใช้ บุคคลที่สาม (Third Party) ในการดำเนินการต่าง ๆ แทนภาครัฐเพิ่มมากขึ้น ซึ่งทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องอาศัย แนวความคิดและวิธีการบริหารจัดการของภาคธุรกิจเอกชนมาใช้มากขึ้นทุกที การบริหารจัดการแบบภาคเอกชนเช่นนี้ ทำให้เจ้าหน้าที่ของภาครัฐต้องมีความเป็นบุคลากรที่มีคุณภาพมากขึ้น (Quality filed Personnel) พร้อมๆ กับการต้องเป็น “มืออาชีพ” มากขึ้นด้วย (Higher-Quality Professional) แต่โดยที่การบริหารในภาครัฐราชการจะต้องอยู่ภายใต้กฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ มากมาย (ซึ่งต่างจากการบริหารของภาคเอกชน) และอยู่ภายใต้หลักการปกครองแบบนิติรัฐ (Rule of Law) ด้วย จึงทำให้ภาครัฐจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบของการปกครองแบบเข้มงวดเคร่งครัดมายึดหลักการผ่อนปรนภายใต้ธรรมาภิบาลหรือการกำกับดูแลที่ดี (Good Governance) มากขึ้น ปัญหาในปัจจุบัน จึงอยู่ที่การเร่งสร้างองค์กรเครือข่ายของภาครัฐและภาคเอกชนที่อาศัยหลักการของธรรมาภิบาลซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับของหลักแห่งศีลธรรมจรรยาที่ดีงาม ทุกวันนี้ ภาคเอกชนไม่เพียงแต่เรียกร้องและต้องการ Good Governance เท่านั้น แต่ยังเรียกร้อง Good Judgment จากเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้นทุกขณะด้วย

การจัดการวิกฤตการณ์ (Crisis Management)

การจัดการวิกฤตการณ์เป็นการจัดการการบริหารสภาวะวิกฤติที่เกิดขึ้นภายในองค์การ เพื่อแก้ไขปัญหาหรือความยุ่งยากของเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นโดยไม่คาดคิดล่วงหน้า ซึ่งส่งผลกระทบต่อระบบการทำงานในองค์การ โดยที่ไม่สามารถจัดการหรือดำเนินการได้ในกระบวนการทำงานปกติ ทวิศักดิ์ สุทกาวาทิน (2550 : 19-20) มี 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. มีสัญญาณเตือน

2. ป่วยเต็มขั้น

3. รักษาโดยตลอดผิดต้องถูก

4. เริ่มขึ้น

ดังนั้นการจัดการในสภาวะวิกฤตินั้นองค์การจะต้องมีการปรับตัวโดยอาศัยกลยุทธ์การจัดการวิกฤตได้แก่การปรับเปลี่ยนโครงสร้างองค์การและวัฒนธรรมองค์การและการปรับเปลี่ยนกลยุทธ์ขององค์การในด้านต่างๆโดยอาศัยแนวคิดเกี่ยวกับการจัดการตามสถานการณ์ประกอบกับนำหลักการธรรมาภิบาลมาใช้ในองค์การส่งผลให้เกิดผลลัพธ์ก็คือความอยู่รอดขององค์การและการฟื้นตัวขององค์การ

จากการศึกษาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่ สรุปว่า การจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นการบริหารจัดการที่ดีโดยรัฐบาลจะพัฒนาปรับปรุงระบบการบริหารงานภาครัฐ เพื่อให้ส่วนราชการมีความพร้อมและกับคนที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีการสร้างระบบสนับสนุน เป็นสนับสนุนความเข้มแข็งภาคประชาชน โดยการสร้างเครือข่ายกลไกการตรวจสอบของภาคประชาชน และพัฒนาการให้บริการของเจ้าหน้าที่ ด้วยคุณธรรม จริยธรรม ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง รวมทั้ง อำนาจความสะดวก ลดขั้นตอนการทำงาน และนำเทคโนโลยีใหม่ ๆ มาใช้ในการให้บริการ เพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน

แนวคิดเกี่ยวกับการป้องกันอาชญากรรม

ความหมายของอาชญากรรม

อาชญากรรม โดยทั่วไปแล้วหมายถึงการกระทำของบุคคลหนึ่ง ซึ่งเป็นการฝ่าฝืนต่อกฎเกณฑ์ที่รัฐบัญญัติไว้เป็นข้อห้ามอันได้แก่กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ โดยพิจารณาจากการกระทำที่เป็นอาชญากรรมได้สองแง่ คือ การกระทำที่ผิดต่อบทบัญญัติกฎหมายแต่ไม่ผิดต่อศีลธรรม ส่วนอีกแง่หนึ่งคือการกระทำที่ผิดต่อบทบัญญัติของกฎหมายและผิดต่อศีลธรรมเช่นการฆ่าผู้อื่น เป็นต้น แต่อย่างไรก็ตามผู้ประกอบอาชญากรรมหรือผู้กระทำความผิดจะต้องได้รับการลงโทษตามกฎหมายเพียงแต่จะมากน้อยตามความรุนแรงของพฤติกรรม การกระทำความผิดและบทกำหนดโทษตามกฎหมาย และได้มีผู้ให้ความหมายไว้หลายท่าน ดังนี้

ซิลเวอร์ (Silver, 1981 อ้างถึงในพงษ์ศักดิ์ ธรรมเขตต์, 2543 : 11) ได้สรุปความหมายของอาชญากรรมว่าเป็นการศึกษาความผิดผู้ที่กระทำผิดในสังคม ด้วยวิธีการพยายามนำความรู้ทางศาสตร์

เข้ามาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อหาสาเหตุของการประกอบอาชญากรรมหรือสาเหตุของการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน

เกลเซอร์ (Glaser, 1974 อ้างถึงในพงษ์ศักดิ์ ธรรมเขตต์, 2543 : 11-12) ได้ให้ความหมายของอาชญากรรมตามแนวคิดทางสังคมวิทยาว่า มุ่งความสนใจให้กับลักษณะความผิดในตัวเองอันได้แก่ การกระทำความผิดที่เกิดขึ้นเด่นชัด เป็นความผิดที่มีความชัดเจนที่มีผลต่อศีลธรรมอันดีงาม ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของสังคมอย่างร้ายแรง และผู้เสียหายได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้น โดยตรงกับลักษณะความผิดที่กฎหมายบัญญัติว่าเป็นความผิด ได้แก่ ความผิดที่เกิดขึ้นขัดต่อกฎหมายที่บัญญัติไว้เป็นข้อห้าม แต่ไม่ขัดต่อศีลธรรม หรือความสงบเรียบร้อยของประชาชนซึ่งผู้เสียหายไม่ได้ได้รับความเสียหายจากการกระทำความผิดนั้นโดยตรง

เท็ปัน (Tappan, 1960 อ้างถึงในพงษ์ศักดิ์ ธรรมเขตต์, 2543 : 12) ได้ให้ความหมายของอาชญากรรมว่า คือ การกระทำที่มีเจตนาละเมิดกฎหมายอาญา หรือมีเจตนาละเว้นไม่กระทำการที่กฎหมายอาญาบังคับให้กระทำ โดยไม่มีข้อแก้ตัวที่สมเหตุสมผล จึงทำให้รัฐต้องดำเนินการลงโทษตามฐานที่เป็นความผิดลักษณะอุกฉกรรจ์หรือความผิดลหุโทษ

จากการศึกษาความหมายของคำว่า อาชญากรรม สรุปได้ว่า อาชญากรรมหมายถึงการกระทำความผิดทางอาญาโดยทั่ว ๆ ไป ซึ่งกฎหมายได้บัญญัติว่าเป็นความผิด และกำหนดโทษไว้ชัดเจน เช่น ความผิดฐานลักทรัพย์ ยักยอกทรัพย์ ปล้นทรัพย์ ซึ่งการพิจารณาว่าการกระทำอย่างใดจะเรียกว่าเป็นอาชญากรรมนั้น แล้วแต่การพิจารณาของสังคมว่าในขณะนั้นมีกฎหมายกำหนดไว้ชัดเจนว่าการกระทำเช่นนี้เป็นความผิดทางอาญา และผู้กระทำความผิดจะต้องถูกลงโทษทางกฎหมาย

ประเภทของอาชญากรรม

นักอาชญาวิทยา ได้แยกประเภทของอาชญากรรมตามหลักจริยธรรมหรือศีลธรรมไว้ 2 ประเภท ด้วยกันคือ (เอกริชต์ แปงสนิท, 2549 : 8-10)

1. อาชญากรรมที่มีความผิดในตัวของมันเองหรือมีความผิดทางศีลธรรม ได้แก่ ฆาตกรรม ปล้น จี้ชิงทรัพย์ การทำแท้ง การฆ่าตัวตาย การค้าอาวุธปืนเถื่อน การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ

2. อาชญากรรมที่ไม่มีความผิดในตัวของมันเอง แต่ถือเป็นความผิดตามที่กฎหมายกำหนดห้ามไว้ เช่น การละเมิดกฎหมายแรงงาน การละเมิดลิขสิทธิ์ การลอกเลียนแบบสินค้า การขายของหนีภาษี การขับรถยนต์โดยไม่มีใบอนุญาตขับขี่ ฯลฯ แต่ในปัจจุบันนิยมแบ่งอาชญากรรมออกเป็น 5 ประเภท ตามลักษณะพฤติกรรม ดังนี้

ประเภทที่หนึ่ง อาชญากรรมปราศจากผู้เสียหาย หมายความว่าอาชญากรรมซึ่งเกี่ยวข้องกับ การละเมิดศีลธรรมจรรยาของบุคคล และการที่เรียกว่าอาชญากรรมปราศจากผู้เสียหายก็เพราะผู้กระทำ

ความผิด และผู้เสียหายก็คือ บุคคลเดียวกัน อาชญากรรมปราศจากผู้เสียหายเป็นอาชญากรรม ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับอาชญากรรมประเภทอื่น ๆ แล้ว จัดว่าเป็นภัยอันตรายต่อสังคมในระดับต่ำ

ประเภทที่สอง อาชญากรรมพื้นฐานหมายความว่า อาชญากรรมซึ่งเกี่ยวกับการประทุษร้ายต่อทรัพย์สิน ร่างกาย และ/หรือชีวิตของบุคคลอื่น ตัวอย่าง อาชญากรรมพื้นฐาน เช่นลักทรัพย์ วิ่งราวทรัพย์ ทำร้ายร่างกายและฆ่าผู้อื่น เป็นต้น

ประเภทที่สาม อาชญากรรมองค์กร หรือ อาชญากรรมร่วมกันกระทำผิด หมายความว่า อาชญากรรมซึ่งอาชญากรรมได้รวมตัวเข้าด้วยกันตามสายการบังคับบัญชาในรูปขององค์กร โดยจัดการวางแผนและการดำเนินงานเพื่อประกอบธุรกิจผิดกฎหมายประเภทต่าง ๆ อย่างมีระบบ เป็นขบวนการบางครั้งถ้าจำเป็นก็จะใช้วิธีการรุนแรง ซึ่งส่วนใหญ่จะมีอิทธิพลทางการเงิน เศรษฐกิจ และการเมืองหนุนหลังหรือให้ความร่วมมือ ทำให้สามารถประกอบกิจการทุจริตต่าง ๆ ได้สะดวกตัวอย่างของอาชญากรรมองค์กร ๆ ได้แก่ การค้ายาเสพติด การค้าผู้หญิง การค้าอาวุธสงครามสินค้าหนีภาษี เจ้ามือสลากกินรวบ เป็นต้น

ประเภทที่สี่ อาชญากรรมคอปกขาว หมายความว่า อาชญากรรมซึ่งผู้กระทำความผิดเป็นบุคคลที่อยู่ในตำแหน่งหน้าที่การงานไม่ว่าในภาคราชการ รัฐวิสาหกิจหรือเอกชน และได้ใช้ตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวในทางไม่ชอบเพื่อการแสวงหาประโยชน์ส่วนตน

ประเภทที่ห้า อาชญากรรมพิเศษ หมายความว่า อาชญากรรมซึ่งมีลักษณะแตกต่างไปจากอาชญากรรม 4 ประเภทแรกทีกล่าวมาแล้ว แต่อาชญากรรมเหล่านี้มีความสำคัญและจำเป็นต้องได้รับความสนใจเป็นพิเศษ ตัวอย่างเช่น อาชญากรรมทางเศรษฐกิจและพาณิชย์อาชญากรรมก่อการร้าย และอาชญากรรมทางคอมพิวเตอร์ เป็นต้น

เออร์ชต์ แ่งสนิท (2548 : 35) ได้แบ่งอาชญากรรมเป็น 6 ประเภท คือ

1. อาชญากรรมเป็นครั้งคราว จะก่อคดีอาชญากรรมเมื่อโอกาสอำนวยกระทำอาชญากรรม เพราะแรงผลักดันควบคุมสติไม่ได้ เช่น เมฆา อียาก เป็นต้น บางพวกได้รับความกดดันทางจิตใจอย่างรุนแรง จนไม่สามารถคุมสติอยู่ได้ เช่น ถูกข่มเหง ถูกสบประมาท เป็นต้น
2. อาชญากรรมเป็นนิสัย มีนิสัยชอบทำอาชญากรรม ประพฤติตามสันดานเดิม และ กระทำไปตามแรงกระตุ้นของความต้องการต่าง ๆ และเมื่อกระทำจนเป็นนิสัยก็จะกลายเป็นของธรรมดา
3. อาชญากรรมคอเสื้อขาว หรืออาชญากรรมผู้ดี (White Collar Criminal) เป็นพวกที่มีอาชีพแต่ชอบกระทำผิดกฎหมายในเรื่องการเงิน เช่น ข้าราชการคอร์รัปชั่น พ่อค้าหนีภาษี นายธนาคารโกงเงินธนาคาร เป็นต้น

4. อาชญากรอาชีพ เป็นพวกที่ถือว่าอาชญากรรมคืออาชีพของเขา พอใจที่มีรายได้จากการประกอบอาชญากรรม เพราะเห็นว่าได้เงินดีและไม่ต้องเหนื่อยยากมาก รู้เทคนิคและเชี่ยวชาญในการกระทำผิด เช่น คัมภีร์ มื้อปิ่นรับจ้าง ย่องเบา

5. อาชญากรจิตผิดปกติ เป็นพวกที่มีปัญหาทางด้านจิตผิดปกติ ความผิดปกติทางจิตเป็นเหตุให้ก่ออาชญากรรม ซึ่งอาจเป็นเพราะมีสิ่งมากระตุ้น หรืออาจเพราะขาดความรับผิดชอบ ไม่สามารถจะไต่ตรองว่าที่ทำนั้นถูกหรือผิด

6. องค์การอาชญากร เป็นการรวมกลุ่มตั้งแก๊งค์ของพวกอาชญากร มีการดำเนินการอย่างเป็นระเบียบแบบแผน แบ่งงานเป็นสัดส่วน มีหัวหน้าคุมงานตามลำดับชั้น องค์การอาชญากรจะหาเงินโดยใช้วิธีการที่ทุจริต เข้มโหด เช่น ค้ายาเสพติด ลักพาตัวเรียก ค่าไถ่ เรียกค่าคุ้มครองจากบริษัท ห้างร้าน องค์การอาชญากร อำนาจและความร้ายแรงมาก มีอาวุธ มีเงินและมีอิทธิพลอย่างกว้างขวาง

ผลกระทบของปัญหาอาชญากรรม ได้แก่

1. ผลกระทบต่อประชาชนโดยตรงในฐานะเป็นผู้เสียหายหรือเป็นเหยื่อของอาชญากรรมทั้งในแง่ชีวิต และทรัพย์สิน รวมตลอดถึงกระทบต่อครอบครัวหรือญาติพี่น้องของผู้เสียหายด้วย

2. ผลกระทบต่อเสถียรภาพของรัฐบาล ในกรณีที่รัฐไม่สามารถควบคุมให้ความคุ้มครองและให้ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนได้ รัฐบาลนั้นก็จะต้องอยู่ในตำแหน่งต่อไปไม่ได้

3. ผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งในทางเศรษฐกิจ และสังคม คือ ขัดขวางและบั่นทอนการพัฒนาประเทศทำให้การพัฒนาประเทศไม่บรรลุเป้าหมายที่ตั้งไว้ และทำให้ใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการพัฒนาประเทศได้ไม่เต็มที่และในทางกลับกันเมื่อการพัฒนาประเทศไม่ได้ผลตามเป้าหมายแล้วก็จะมิได้ผลในทางเพิ่ม ปัญหาอาชญากรรมมากยิ่งขึ้น

สาเหตุของอาชญากรรม

1. สภาพหรือเงื่อนไขทางสังคม (Social Condition) ซึ่งได้แก่

1.1 สภาพทางสังคม เช่น ระบบการศึกษาไม่เหมาะสม การจัดที่อยู่อาศัยไม่พอเพียง การระบาดของอบายมุขต่าง ๆ เช่น การพนัน ยาเสพติดให้โทษ และการค้าประเวณี

1.2 สภาพทางเศรษฐกิจ เช่น ปัญหาการว่างงาน ความยากจน การกระจายรายได้ไม่ทั่วถึง และไม่เป็นธรรม การผูกขาดทางเศรษฐกิจ เป็นต้น

1.3 สภาพทางสาธารณสุข เช่น การปลอมปนอาหาร และเครื่องดื่ม และการใช้ยาในทางที่ผิด เป็นต้น

1.4 สภาพะทางการเมือง เช่น ความขัดแย้งและต่อสู้กับทางการเมือง การแข่งขันผลประโยชน์ส่วนตัวและพรรคพวกโดยอาศัยวิถีทางการเมือง เป็นต้น

1.5 สภาพะทางครอบครัว เช่น สภาพบ้านแตก บิดามารดาไม่มีการเอาใจใส่ อบรมดูแลบุตรธิดา บิดามารดามีลูกมากเกินไป และความขัดแย้งภายในครอบครัว เป็นต้น

2. สภาพะหรือเงื่อนไขทางจิตใจ (Mental and Psychological) คือ จิตใจไม่ปกติหรือวิปริต อาจโดยกรรมพันธุ์หรือถูกกดดันโดยสภาพหรือเงื่อนไขทางสังคมดังกล่าวข้างต้น

3. สภาพะทางสิ่งแวดล้อม (Environmental Conditions) คือ สภาพแวดล้อมที่เอื้ออำนวยต่อการประกอบอาชญากรรม เช่น การสร้างที่ประกอบธุรกิจการค้าโดยมีชอกมุลลับตา การสร้างที่อยู่อาศัยโดยไม่คำนึงถึงการป้องกันอาชญากรรม การไม่จัดให้มีแสงสว่างเพียงพอในถนนหนทาง การไม่จัดคนเฝ้าหรือจัดอุปกรณ์ป้องกันอาชญากรรมอย่างเพียงพอ ทั้ง 3 อย่างนี้ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือรวมกัน อาจก่อให้เกิดอาชญากรรมได้

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ (2550 : 76) ได้แบ่งสภาพปัญหาอาชญากรรมออกเป็น 2 ประเภท คือ

1. อาชญากรรมบนพื้นฐานที่เกี่ยวกับการดำรงชีวิตของประชาชน
2. อาชญากรรมของคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ ซึ่งปัญหาพื้นฐานของประชาชนในเรื่องความยากจน การยกระดับค่าครองชีพ การปลูกฝังจิตสำนึกทางการศึกษาจริยธรรม ศีลธรรมของประชาชน ก็ยังไม่ได้รับการแก้ไขช่วยเหลือจากรัฐอย่างเต็มที่ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคม และการก่อตัวของอาชญากรรมบนพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการดำรงชีวิตของประชาชนดังกล่าว ซึ่งในขั้นแรกคนร้ายอาจจะกระทำไปด้วยความจำเป็นเพื่อปากท้องและความอยู่รอด แต่ต่อไปอาจจะยึดเป็นอาชีพและขยายวงกว้างจากคนเดียวเป็น 2 หรือ 3 คน หรือเป็นกระบวนการถ้าหากไม่ได้รับการแก้ไขที่ต้นเหตุอย่างแท้จริง การแก้ไขที่ปลายเหตุด้วยการป้องกันและปราบปราม และทำนองเดียวกันอาชญากรรมคดีอุกฉกรรจ์และสะเทือนขวัญ ที่ประกอบด้วยคดีประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นคดีฆ่าผู้อื่นโดยเจตนา ปล้นทรัพย์ ชิงทรัพย์ ลักพาเรียกค่าไถ่ และวางเพลิง นับว่าเป็นอาชญากรรมที่สร้างความหวาดกลัว และผลกระทบต่อความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนเป็น อย่างมาก เนื่องจากลักษณะการประกอบอาชญากรรมของคนร้าย ยังคงมีความรุนแรงอุกอาจ ทำลาย และสะเทือนขวัญแก่ประชาชนโดยทั่วไป อาวุธสงคราม อาวุธปืนเถื่อน และอาวุธร้ายแรงทุกประเภท ยังคงเป็นองค์ประกอบสำคัญที่ถูกนำมาใช้ในการประกอบอาชญากรรมของคนร้าย ยังคงมีความรุนแรงอุกอาจ ทำลาย และสะเทือนขวัญประชาชนโดยทั่วไป

จากการศึกษาสาเหตุที่เกิดอาชญากรรม ส่วนใหญ่พบว่า สาเหตุทางสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาสังคมค่อนข้างมาก ทั้งจากสภาพแวดล้อมด้านกายภาพ ซึ่งรวมสภาพดินฟ้า

อากาศที่ร้อนจัด ทำให้คนโมโหง่าย สภาพแวดล้อมที่อยู่อาศัย เช่น อยู่ในแหล่งเสื่อมโทรม แหล่งอบายมุขที่มี ในดัลลัส บาร์ สถานเริงรมย์ต่างๆ ย่อมมีผลต่อพฤติกรรม ส่วนสภาพแวดล้อมทางสังคมจะประกอบด้วยพื้นฐานทางครอบครัว ซึ่งถ้าครอบครัวมีปัญหาที่ส่งผลให้สมาชิกก่อปัญหาได้เช่นกัน สภาพความยากจนทำให้ต้องต่อสู้ดิ้นรนที่อาจจะหาเลี้ยงชีพในทางที่ผิดได้ นอกจากนั้นการคบเพื่อน การด้อยการศึกษา การว่างงาน การเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร สื่อมวลชน ตลอดจนค่านิยมของสังคมก็เป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดปัญหาอาชญากรรมด้วย

จากการศึกษาแนวคิดการป้องกันอาชญากรรม สรุปว่า อาชญากรรมการศึกษาความผิดผู้ที่กระทำผิดในสังคม ด้วยวิธีการพยายามนำความรู้ทางศาสตร์เข้ามาใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อหาสาเหตุของการประกอบอาชญากรรมหรือสาเหตุของการกระทำผิดของเด็กและเยาวชน ดังนั้นจึงต้องมีการป้องกันอาชญากรรมเพื่อให้ประชาชนมีการดำรงชีวิตอย่างสงบสุขและปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

แนวคิดการสร้างเครือข่ายเพื่อการพัฒนา

เครือข่ายเพื่อพัฒนามีโครงสร้างชุมชน/สังคม และพบว่าชุมชนที่มีโครงสร้างเข้มแข็งของตนเอง สามารถยืนหยัดอยู่ได้ท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจและสังคมที่เสื่อมโทรม และได้เสนอว่า การพัฒนาแบบมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นยุทธวิธีที่สำคัญ ซึ่งนำไปสู่ความสำเร็จ ทั้งนี้ภาวะใหม่แห่งการพัฒนาจำเป็นต้องอาศัยฐานคิดที่เป็นแกนกลาง และปฏิสัมพันธ์กันกับชุมชน มีชุมชนเป็นฐาน โครงสร้างการบริหารจัดการเครือข่ายขององค์กรชุมชน เป็นฐานคิดสำคัญในการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ยกกระดับความรู้ข่าวสาร และแลกเปลี่ยนบทเรียนกัน ตลอดทั้งร่วมกันวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจในระดับสังคมอย่างสอดคล้องกับความต้องการของแต่ละชุมชน โดยมีเครือข่ายองค์กร ชุมชนในแต่ละระดับมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการอย่างเป็นกระบวนการจากชุมชน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และระดับชาติ โครงสร้างนี้เป็นโครงสร้างหลัก 1 ใน 6 ประการของฐานคิดทางยุทธศาสตร์ ในภาวะใหม่แห่งการพัฒนาที่ทำให้ชุมชนสามารถยืนหยัดอยู่ได้ท่ามกลางวิกฤติเศรษฐกิจสังคม ซึ่งฐานคิดนี้มีอยู่จริงในสังคมไทย สามารถนำมาสังเคราะห์เป็นวิสัยทัศน์ทางยุทธศาสตร์การพัฒนาชุมชนไทย ในอนาคต (พิทยา ว่องกุล, 2542 : 127-141)

ความหมายของเครือข่าย ได้มีผู้กล่าวถึงเครือข่ายไว้ดังนี้

วรรณกร เทพแก้ว (2548 : 15) กล่าวว่า เครือข่าย คือรูปแบบหนึ่งของการประสานงานของบุคคล กลุ่ม หรือองค์กรหลายองค์กรที่ต่างมีทรัพยากรของตนเอง มีเป้าหมาย มีวิธีการทำงาน และมีกลุ่มเป้าหมายของตนเอง บุคคล กลุ่มหรือองค์กรเหล่านี้ได้เข้ามาประสานงานกันอย่างมีระยะเวลาขยพอสสมควร

พระมหาสุทิตย์ อาภากรโ (2547 : 23) กล่าวว่า เครือข่ายทางสังคมหมายถึงความสัมพันธ์ในสังคมมนุษย์ทั้งในระดับปัจเจกบุคคล ปัจเจกบุคคลกับกลุ่ม กลุ่มกับกลุ่ม แลกลุ่มเครือข่าย ซึ่งเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ต่าง ๆ เช่น กิจกรรม การสื่อสาร ความร่วมมือ การพึ่งพาอาศัย การแลกเปลี่ยนการเรียนรู้

ในรูปแบบระบบบริหารการพัฒนาของชุมชนนั้นควรมีกระบวนการของชุมชนที่ช่วยให้คนธรรมดา ๆ ได้ปรับปรุงชุมชนของตนเองโดยการทำงานร่วมกัน กระบวนการดังกล่าวเปิดกว้างให้สมาชิกในชุมชนสามารถเข้าถึง รวมทั้งควบคุมทรัพยากรและโครงสร้างอำนาจในชุมชนได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน เป็นกระบวนการสร้างความเข้มแข็งให้กับแบบแผนความสัมพันธ์แนวราบของชุมชน ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างปัจเจก บุคคล กลุ่ม และองค์กรในชุมชน เป็นโครงสร้างที่ส่งเสริมการมีส่วนร่วมแบบประชาธิปไตยในการตัดสินใจ และเป็นการสร้างทุนทางสังคมขึ้นในชุมชนให้เหมือนคลังเก็บความปรารถนาดีและความร่วมมือ ซึ่งสามารถนำมาใช้ทำให้ประชาคมเข้มแข็งทุนทางสังคมถูกสร้างและสะสมขึ้นได้จากการทำงานร่วมกันของประชาชนในกลุ่มองค์กรชาวบ้าน และการเข้าร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ของชุมชน การลงทุนในกระบวนการสร้างชุมชนจะทำให้เกิดสังคมที่เข้มแข็ง ดังนั้นการลงทุนในกระบวนการสร้างชุมชนจึงเป็นการลงทุนเพื่อการเพิ่มทุนทางสังคม ซึ่งมีความจำเป็นต่อการพัฒนาไม่น้อยกว่ากับการเพิ่มทุนทางเศรษฐกิจ

ลักษณะของเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายและการพัฒนาการเกิดเครือข่าย เครือข่ายแต่ละเครือข่ายจะมีจุดเริ่มต้นได้ด้วยวิธีการต่างๆ กัน (ปาริชาติ วลัยเสถียรและคณะ ,2543 : 34) มี 3 ลักษณะดังนี้

1. เครือข่ายที่เกิดโดยธรรมชาติ เครือข่ายนี้เกิดจากการที่ผู้คนมีความคิดตรงกัน ทำงานคล้ายคลึงกัน หรือประสบกับสภาพปัญหาเดียวกัน จึงรวมตัวเพื่อแลกเปลี่ยนความคิดประสบการณ์ ไปจนถึงการร่วมกันแสวงทางเลือกใหม่ที่ดีกว่าในการดำรงอยู่ของกลุ่มสมาชิกอันเป็นแรงกระตุ้นที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มเป็นธรรมชาติและมีการเพิ่มสมาชิก เครือข่ายนี้มักเกิดในพื้นที่ชุมชนที่มีวัฒนธรรมความเป็นอยู่ที่คล้ายคลึงกัน

2. เครือข่ายการจัดตั้ง มีความเกี่ยวข้องกับนโยบาย หรือการดำเนินงานของภาครัฐอยู่เป็นส่วนใหญ่ทั้งนี้เป็นไปตามแนวคิดและกลไกของรัฐผลักดันให้เกิดรูปธรรมของงานโดยเร็วและโดยมากเข้ากันไว้มาก่อน ภาคีสมาชิกที่เข้าร่วมเครือข่ายไม่ได้มีพื้นฐานความต้องการ ความคิด ความเข้าใจที่ตรงกันมาก่อน การรวมตัวกันจึงเป็นลักษณะเฉพาะกิจไม่มีความต่อเนื่อง

3. เครือข่ายวิวัฒนาการ เป็นรูปแบบที่ไม่ได้เป็นไปโดยธรรมชาติ จะเป็นไปในลักษณะของกระบวนการพัฒนาผสมผสานอยู่ โดยเริ่มที่กลุ่มบุคคล องค์กร มารวมกันเป็นวัตถุประสงค์ร่วมเฉพาะใด ๆ อย่างชัดเจน ถ้าสมาชิกมีความตั้งใจที่เกิดจากจิตสำนึกดีได้รับการกระตุ้นสามารถร่วมกัน

กำหนดเป้าหมายที่ชัดเจนได้ โดยสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกและเครือข่ายก็จะสามารถพัฒนาตนเองต่อไปจนสร้างเป็นเครือข่ายที่เข้มแข็ง

องค์ประกอบของเครือข่าย

เครือข่ายที่เกิดขึ้นจะมีองค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

1. สมาชิก
2. กรรมการ ผู้ประสานงาน
3. เป้าหมายหรือวัตถุประสงค์
4. กิจกรรม

ทฤษฎีและแนวคิดการสร้างเครือข่าย

การสร้างเครือข่ายในการทำงานเชิงพัฒนา มีแนวโน้มที่จะเป็นการสร้างเครือข่ายระหว่างองค์กรที่ทำงานพัวพันซึ่งกันและกัน มากกว่าที่จะแข่งขันกัน ทฤษฎีและแนวคิดที่อธิบายการสร้างเครือข่ายการทำงานได้แก่

1. ทฤษฎีการแลกเปลี่ยน (Exchange Theory) ซึ่งอธิบายถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกัน ดังนั้น เหตุผลหลักที่จะทำให้เครือข่ายเกิดขึ้นได้โดยสมัครใจ ก็คือ แต่ละฝ่ายมองเห็นประโยชน์ที่ตนจะได้รับจากการเข้าร่วมเครือข่าย ซึ่งจะนำไปสู่ความเต็มใจที่จะประสานกันหรือเข้าร่วมเป็นเครือข่าย

2. แนวคิดการรวมพลัง (Synergy) ซึ่งอธิบายได้ด้วยตัวเลข $2 + 2 = 5$ หมายความว่า การรวมพลังกันทำงานนำไปสู่ผลลัพธ์ที่มีคุณค่าหรือเข้มแข็งมากกว่าการที่แต่ละองค์กรจะทำงานโดยโคดเคี้ยวลักษณะของเครือข่าย โดยทั่วไปมีลักษณะ ดังนี้

เครือข่ายมีลักษณะเป็นโครงสร้างทางความคิด (Cognitive structures) ไม่ว่าจะพัฒนาไปถึงระดับใด บุคคลที่เกี่ยวข้องในองค์กรเครือข่ายจะมีกรอบความคิดเกี่ยวกับองค์กรเครือข่ายใกล้เคียงกัน ในด้านความรู้ความสามารถและความต้องการ

1. องค์กรเครือข่ายไม่มีลำดับชั้น (Hierarchy) การเชื่อมโยงระหว่างองค์กรเครือข่ายเป็นไปในลักษณะเนวราบ แต่ละองค์กรเป็นอิสระต่อกัน แต่ระดับความเป็นอิสระของแต่ละองค์กรอาจไม่เท่ากัน

2. องค์กรเครือข่ายมีการแบ่งงานกันทำ (Division of labour) การที่องค์กรเข้าร่วมเป็นเครือข่ายกัน เพราะส่วนหนึ่งคาดหวังการพึ่งพิงแลกเปลี่ยนความสามารถระหว่างกัน ดังนั้น หากองค์กรใดไม่สามารถแสดงความสามารถให้เป็นที่ยอมรับ ก็อาจหลุดออกจากเครือข่ายได้ ในทางตรงกันข้าม หากได้แสดงความสามารถ ก็จะนำไปสู่การพึ่งพิงและขึ้นต่อกัน การแบ่งงานกันทำ ทั้งยังเป็นการลดโอกาสที่องค์กรใดองค์กรหนึ่งจะแสดงอำนาจเหนือเครือข่ายด้วย

3. ความเข้มแข็งขององค์กรที่ร่วมกันเป็นเครือข่าย จะนำไปสู่ความเข้มแข็งโดยรวมของเครือข่าย ดังนั้น การพัฒนาของแต่ละองค์กรเครือข่าย จึงเป็นสิ่งสำคัญ

4. องค์กรเครือข่ายกำหนดการบริหารจัดการตนเอง (Self-regulating) ในการทำงานร่วมกันในลักษณะแนวราบ จำเป็นต้องมีความสมานฉันท์ โดยผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตย ซึ่งหมายถึง การต่อรอง ตกลงระหว่างองค์กรเครือข่ายเกี่ยวกับการบริหารจัดการภายใน เพื่อให้เครือข่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้

5. ความสำเร็จขององค์กรเครือข่ายมิใช่จะได้มาเพียงชั่วข้ามคืน แต่ต้องอาศัยระยะเวลาในการบ่มเพาะความสัมพันธ์ ความศรัทธา และความไว้วางใจ ตลอดจนการสร้างกรอบทางความคิด เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การแก้ไขปัญหาาร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กร

เทคนิคการทำงานร่วมกันเป็นเครือข่าย การทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายให้ประสบความสำเร็จ มีเทคนิคดังนี้

สร้างความผูกพันและความรับผิดชอบต่อการสร้างเครือข่าย เครือข่ายจะประสบความสำเร็จก็ต่อเมื่อผู้ปฏิบัติงาน "เอาด้วย" เครือข่ายต้องผ่านการพูดคุยวิเคราะห์ปัญหาร่วมกันและมีความพร้อมที่จะทำงานร่วมกัน

1. เตรียมตัวเตรียมใจไว้ว่าการสร้างเครือข่ายต้องใช้เวลา หมายความว่าผู้บริหารต้องให้เวลากับการสร้างเครือข่าย หากไม่ไว้วางใจว่ามีเวลาพอ อย่าเพิ่งเข้าไปสร้างเครือข่ายกับใคร เพราะการมีเครือข่ายมีความหมายมากกว่าการมารวมกันเพื่อทำงานให้สำเร็จตามเป้าหมายเฉพาะกิจเท่านั้น แต่ยังหมายถึงการจัดกิจกรรมเพื่อสร้างความสัมพันธ์และมีความเคลื่อนไหวอย่างต่อเนื่องและสม่ำเสมอ

2. การเคารพและความไว้วางใจระหว่างกันเป็นสิ่งสำคัญ หากไม่ไว้วางใจในองค์กร หรือบุคคลที่จะเข้าไปสร้างเครือข่ายด้วย เลิกคิดเรื่องการสร้างเครือข่ายได้

3. พึงระลึกไว้เสมอว่าองค์กรที่ร่วมเครือข่ายจะต้องได้รับประโยชน์จากการสร้างเครือข่าย ดังนั้นการได้รับประโยชน์ร่วมกัน จึงเป็นสิ่งจำเป็น จึงต้องทำความเข้าใจไว้แต่แรกว่าท่านอาจจะต้องยอมเสียสละบางอย่าง เพื่อให้การทำงานเครือข่ายประสบความสำเร็จนอกจากนั้นภายในองค์กรเครือข่ายเอง ต้องหมั่นสรุปบทเรียนการทำงาน วิเคราะห์จุดแข็งจุดอ่อนต่าง ๆ

4. ในกรณีที่การสร้างเครือข่ายจำเป็นต้องมีการลงนามในสัญญาต้องให้แน่ใจว่าเป็นสัญญาที่จัดทำอย่างรอบคอบ และหากมีปัญหาหรือข้อที่เห็นไม่ตรงกัน ก็ควรจะทำความเข้าใจความตกลงกันให้เรียบร้อย และเมื่อมีการลงนามในสัญญาแล้ว ก็ไม่ควรที่จะไปสนใจในสัญญานั้นอีก เพราะหากมีภาวะที่ต้องกลับไปตรวจสอบสัญญา แปลว่าเริ่มมีปัญหาแล้ว

5. จำไว้เสมอว่าในช่วงการร่วมเป็นเครือข่ายหรือประสานงานกันสถานการณ์อาจมีการเปลี่ยนแปลง เราควรต้องตระหนักถึงปัญหาขององค์กรเครือข่าย และมีความยืดหยุ่นพอสมควร

6. ต้องแน่ใจว่าทั้งองค์กรของท่านและองค์กรที่เป็นเครือข่ายมีความคาดหวังที่ตรงกัน ในการร่วมมือกันทำงานตลอดระยะเวลาที่ตกลงจะร่วมงานกัน เมื่อใดก็ตามที่มีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่มีความสุขกับการทำงานเครือข่าย แปลว่าความล้มเหลวกำลังรออยู่ข้างหน้า

7. ตระหนักในความแตกต่างทางวัฒนธรรมทั้งในด้านพื้นที่และวัฒนธรรมองค์กร อย่าคาดหวังว่าองค์กรเครือข่ายจะสนองตอบต่อปัญหาเหมือนที่ท่านตอบสนอง

8. ตระหนักในความเป็นอิสระขององค์กรที่ร่วมเป็นเครือข่าย

9. รับผิดชอบในความสำเร็จ หรือความล้มเหลวร่วมกัน

จากการศึกษาแนวคิดการสร้างเครือข่ายการพัฒนา สรุปว่า การสร้างเครือข่ายเป็นการใช้ทฤษฎีการแลกเปลี่ยนและการรวมพลัง โดยมีโครงสร้างทางความคิด มีการแบ่งงานกันทำ เพื่อความเข้มแข็งขององค์กรที่ร่วมกันเป็นเครือข่าย จะนำไปสู่ความเข้มแข็งโดยรวมของเครือข่าย โดยองค์กรเครือข่ายกำหนดการบริหารจัดการกันเอง ในการทำงานร่วมกัน โดยผ่านกระบวนการทางประชาธิปไตย เพื่อให้เครือข่ายสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ เพื่อให้เกิดการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสาร การแก้ไขปัญหา ร่วมกันอย่างสร้างสรรค์ รวมทั้งการดำเนินการร่วมกันระหว่างองค์กร

แนวคิดเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของชุมชน

แนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน (People's Participation) ได้เข้ามามีบทบาทสำคัญในการพัฒนาชนบท ทั้งนี้ตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 5 ที่มุ่งเน้นคนเป็นสำคัญ มากกว่าการเติบโตทางเศรษฐกิจได้พยายามเปลี่ยนแปลงแนวทางการพัฒนาจากระดับบนลงล่าง (Top – down) มาเป็นจากระดับล่างขึ้นบน (Bottom-up) แนวทางดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของโอกเลย์ (Oakley, 1984 : 17 อ้างถึงในสุชาติ จักรพิสุทธิ์, 2548 : 15) ได้กล่าวว่าแนวทางจากระดับล่างขึ้นบนนี้เกี่ยวข้องอย่างยิ่งกับแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งเป็นสิ่งที่ขาดหาย (Missing Ingredient) ในกระบวนการพัฒนาการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น มีนักวิชาการได้อธิบายและให้ความหมาย ปัจจัย ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน รูปแบบของชุมชนต่อการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาไว้มากมาย ซึ่งผู้เขียนได้นำมากล่าวไว้เท่าที่จำเป็นและสอดคล้องกับแนวทางการศึกษา ดังนี้

ความหมายของการมีส่วนร่วมของชุมชน

การมีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมีนักวิชาการหลายท่านได้ให้ความหมายไว้ดังนี้

โคเฮนและอัฟฮอฟ (Cohen & Uphoff, 1981 : 6 อ้างถึงในมัลลิกา เจียวเกิด, 2550 : 8) ได้ให้ความหมาย การมีส่วนร่วมของชุมชนว่าสมาชิกของชุมชนต้องเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องใน 4 มิติ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมการตัดสินใจว่าควรทำอะไรและทำอย่างไร
2. การมีส่วนร่วมเสียสละในการพัฒนา รวมทั้งลงมือปฏิบัติตามที่ได้ตัดสินใจ
3. การมีส่วนร่วมในการแบ่งปันผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ

โดยสร้างโอกาสให้สมาชิกทุกคนของชุมชน ได้เข้ามามีส่วนร่วมช่วยเหลือและเข้ามามีอิทธิพลต่อกระบวนการดำเนินกิจกรรมในการพัฒนา รวมถึงได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนานั้นอย่างเสมอภาค องค์การสหประชาชาติ กล่าวถึง การมีส่วนร่วมว่าการมีส่วนร่วมเป็นการปะทะสังสรรค์ทางสังคม ทั้งในลักษณะการมีส่วนร่วมของปัจเจกบุคคล และการมีส่วนร่วมของกลุ่ม

สุชาติ จักรพิสูทธิ์ (2548 : 15) ศึกษาเรื่องชุมชนกับการมีส่วนร่วมจัดการศึกษา สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชน แบ่งได้ออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่

1. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านเหตุผล โดยการเปิดโอกาสให้สังคมองค์กรต่างๆ ในชุมชน ประชาชนมีบทบาทหลักตามสิทธิ หน้าที่ในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ตั้งแต่การคิดริเริ่มการพิจารณาตัดสินใจ วางแผน การร่วมปฏิบัติและการรับผิดชอบในผลกระทบที่เกิดขึ้น รวมทั้งส่งเสริม ชักนำ สนับสนุนให้การดำเนินงานเกิดผลประโยชน์ต่อชุมชนตามจุดมุ่งหมายที่กำหนดด้วยความสมัครใจ

2. ลักษณะการมีส่วนร่วมจากความเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ เป็นการมีส่วนร่วมของชุมชนที่การเกี่ยวข้องทางด้านจิตใจ อารมณ์ รวมทั้ง ค่านิยมของประชาชนเป็นเครื่องจูงใจตนเองให้เข้ามามีส่วนร่วม แสดงความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ การกระทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ทำให้ผู้ที่เข้ามามีส่วนร่วม เกิดความผูกพัน มีความรู้สึกรับผิดชอบต่อกิจกรรมที่ดำเนินงานด้วยความสมัครใจ

จากแนวคิดและทัศนะที่ได้กล่าวมาข้างต้นทั้งหมด สามารถแยกประเด็นสรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นจากเป้าหมายที่ต้องการ ค่านิยม ความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณี ความผูกพัน การเสริมแรง โอกาส ความสามารถ การสนับสนุน ความคาดหวังในสิ่งที่ต้องการ โดยมีพื้นฐานของการมีส่วนร่วม คือ การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของเหตุผล การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของค่านิยม การมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของประเพณี และการมีส่วนร่วมบนพื้นฐานของความผูกพัน ความสนใจ

โดยสรุปการมีส่วนร่วมของชุมชนนั้น เกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ซึ่งการรื้อให้คนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมนั้น ผู้ดำเนินงานจะต้องมีความเข้าใจในวิถีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสมัครใจเข้าร่วมกิจกรรม

ปัจจัยที่ทำให้เกิดการมีส่วนร่วม

การที่ชุมชนจะเข้ามามีส่วนร่วมนั้น มีปัจจัยที่ส่งผลให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งมีนักวิชาการได้เสนอแนวคิด ดังนี้

คูฟแมน (Koufman, 1949 : 7 อ้างถึงในมัลลิกา เจริญเกิด, 2550 : 12) ศึกษาปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาชุมชนในชนบท พบว่า อายุ เพศ การศึกษา ขนาดของครอบครัว อาชีพ รายได้และระยะเวลาการอยู่อาศัยในท้องถิ่น มีความสัมพันธ์กับระดับการมีส่วนร่วมของประชาชน

ประยูร ศรีประสาธน์ (2542 : 5) ได้นำเสนอปัจจัยของการมีส่วนร่วม ว่าปัจจัยที่ส่งผลต่อการมีส่วนร่วม มีด้วยกัน 3 ปัจจัย คือ

1. ปัจจัยส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ เพศ
2. ปัจจัยทางสังคมและเศรษฐกิจ ได้แก่ การศึกษา อาชีพ รายได้ และการเป็นสมาชิกกลุ่ม
3. ปัจจัยด้านการสื่อสาร ได้แก่ การรับข่าวสารจากสื่อมวลชนและสื่อบุคคล

จากแนวคิดดังกล่าว สามารถสรุปปัจจัยต่อการมีส่วนร่วมทำกิจกรรม คือ ลักษณะส่วนบุคคล ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ต่าง ๆ ลักษณะทางเศรษฐกิจ ได้แก่ อาชีพ รายได้ และการได้รับข้อมูลข่าวสาร ได้แก่ ความถี่ในการรับรู้ข่าวสาร และแหล่งที่มาของข่าวสาร

ขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน

การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในชุมชน เพื่อการกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น มีนักวิชาการได้เสนอแนวคิดถึงขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังนี้

ฟอร์นารอฟ (Fornaroff, 1980 : 104 อ้างถึงในมัลลิกา เจริญเกิด, 2550 : 15) เสนอว่ากระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน มีขั้นตอนการมีส่วนร่วม ดังนี้

1. การวางแผน รวมถึงการตัดสินใจในการกำหนดเป้าหมาย กลวิธี ทรัพยากรที่ต้องใช้ ตลอดจนการติดตามประเมินผล
2. การดำเนินงาน
3. การใช้บริการจากโครงการ
4. การมีส่วนร่วมในการรับผลประโยชน์

อภิญา กังสนารักษ์ (2544 : 14-15) ได้นำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชนว่าชุมชนต้องมีส่วนร่วมใน 4 ขั้นตอน คือ

1. การมีส่วนร่วมในการริเริ่มโครงการ ร่วมค้นหาปัญหาและสาเหตุของปัญหาภายในชุมชน ร่วมตัดสินใจกำหนดความต้องการและร่วมลำดับความสำคัญของความต้องการ
2. การมีส่วนร่วมในขั้นการวางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการแนวทางการดำเนินงาน รวมถึงทรัพยากรและแหล่งวิทยาการที่จะใช้ในโครงการ
3. การมีส่วนร่วมในขั้นตอนการดำเนินโครงการ ทำประโยชน์ให้แก่โครงการ โดยร่วมช่วยเหลือด้านทุนทรัพย์ วัสดุอุปกรณ์ และแรงงาน
4. การมีส่วนร่วมในการประเมินผลโครงการ เพื่อให้รู้ว่าผลจากการดำเนินงานบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ โดยสามารถกำหนดการประเมินผลเป็นระยะต่อเนื่องหรือประเมินผลรวมทั้งโครงการในคราวเดียวกันก็ได้

อคิน รพีพัฒน์ (2547 : 49) ได้แบ่งขั้นตอนการมีส่วนร่วมออกเป็น 4 ขั้นตอน คือ

1. การกำหนดปัญหา สาเหตุของปัญหา ตลอดจนแนวทางแก้ไข
2. การตัดสินใจเลือกแนวทาง และวางแผนพัฒนา แก้ไขปัญหา
3. การปฏิบัติงานในกิจกรรมการพัฒนาตามแผน
4. การประเมินผลงานกิจกรรมการพัฒนา

วิรัช วิรัชนิการวรรณ (2547 : 34) ได้สรุปและนำเสนอขั้นตอนการมีส่วนร่วมใน 2 ลักษณะ ได้แก่ ลักษณะที่ 1 มีขั้นตอน ดังนี้

1. การคิด
2. การตัดสินใจ
3. การวางแผน
4. การลงมือปฏิบัติ

ลักษณะที่ 2 มีขั้นตอน ดังนี้

1. การกำหนดปัญหา
2. การวางแผน
3. การดำเนินงาน
4. การประเมินผล
5. การบำรุงรักษา และพัฒนาให้คงไว้

จากแนวคิดเกี่ยวกับขั้นตอนการมีส่วนร่วมของชุมชน สรุปได้ว่าขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนนั้นมี 6 ขั้นตอน ได้แก่

1. การค้นหาปัญหา สาเหตุของปัญหา และแนวทางแก้ไข
2. ตัดสินใจกำหนดความต้องการ

3. ลำดับความสำคัญ
4. วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร
5. วางแผน กำหนดวัตถุประสงค์ วิธีการ แนวทางการดำเนินงาน ทรัพยากร
6. ดำเนินงานตามโครงการ และ/หรือ สนับสนุนการดำเนินงาน
7. ประเมินผล

รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา

จากขั้นตอนของการมีส่วนร่วมของชุมชน เพื่อการร่วมทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนนั้น บนพื้นฐานของการเข้ามามีส่วนร่วมไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม (2547 : 25) ได้นำเสนอความคิดเห็นผ่านบทความ สรุปการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนได้ใน 2 ลักษณะ ได้แก่

1. การมีส่วนร่วมของประชาชนที่รัฐเป็นผู้นำ การมีส่วนร่วมในลักษณะนี้เป็นการมองมาจากเบื้องบนหรือมาจากรัฐ ประชาชนเป็นเพียงผู้คอยรับนโยบายและปฏิบัติตาม
2. การมีส่วนร่วมที่เกิดจากความต้องการของประชาชนด้วยความสมัครใจโดยที่รัฐคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำหรือคอยอำนวยความสะดวกเท่านั้น

จากการที่กฎหมายได้กำหนดบทบาทของท้องถิ่นกับการจัดการศึกษาในสาระมาตรา 41 ของพระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2545 ที่ระบุไว้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิจัดการศึกษาในระดับใดระดับหนึ่งหรือทุกระดับตามความพร้อม ความเหมาะสม และความต้องการภายในท้องถิ่น และรูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษาไว้ดังนี้ (วิจิต นันทสุวรรณและจางงศ์ แรกพินิจ, 2541 : 21-29)

1. รูปแบบการจัดการศึกษาเพื่อพัฒนาตนเอง การจัดการศึกษาในลักษณะนี้ เกิดจากความสามารถและความต้องการของคนในชุมชน ที่มุ่งให้เกิดการเรียนรู้ที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตและตอบสนองความต้องการของสมาชิกในชุมชน โดยยึดหลักให้ผู้เรียนได้เรียนรู้อย่างไม่มีขีดจำกัดของระยะเวลา สถานที่ เพศ และอายุ เป็นการเปิดโอกาสให้คนได้เรียนรู้ตามอัธยาศัยที่แท้จริง ชุมชนได้เข้ามา มีบทบาทหลักในการจัดการศึกษาทั้งนี้รูปแบบการมีส่วนร่วมตามแนวทางนี้ ต้องอาศัยองค์ประกอบ 3 อย่าง ที่มีอยู่ในชุมชน ได้แก่ คน ความรู้ และทรัพยากร โดยมีกระบวนการดำเนินการ คือ การวิเคราะห์-สังเคราะห์ ปัญหาชุมชน หาทางออกที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต และดำเนินการสร้างกิจกรรมเพื่อให้ผู้เรียนได้แก้ไขปัญหามีอยู่ ประเมินผลกิจกรรม โดยการกำหนดเนื้อหาหรือกิจกรรมการเรียนรู้จะเริ่มจากจุดเล็กๆ ที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันแล้วขยายออกไปสู่เนื้อหาหรือกิจกรรมที่ซับซ้อน และเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิตทั้งหมด

2. รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษาของโรงเรียน ชุมชนมีส่วนร่วมกับโรงเรียน ในการสร้างหลักสูตรท้องถิ่นที่สัมพันธ์ และสอดคล้องกับความเป็นจริงของสภาพชุมชน สนองความต้องการ

และวิถีชีวิตของชุมชนในท้องถิ่น โดยบุคคลในท้องถิ่น เช่น ปราชญ์ชาวบ้าน ผู้รู้ ผู้นำชุมชน ผู้ปกครอง มาจัดทำหลักสูตรท้องถิ่นและประเมินผล

3. รูปแบบการเชื่อมประสานการจัดการศึกษาระหว่างโรงเรียนกับชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบนี้จะเกิดขึ้นเฉพาะกับชุมชนที่มีกระบวนการเรียนรู้ที่เข้มแข็ง มีองค์กรชุมชนเพื่อจัดการเรียนรู้ร่วมกัน มีเครือข่ายการเรียนรู้เพื่อการแลกเปลี่ยนประสบการณ์กับชุมชนอื่น

รูปแบบการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการศึกษา สรุปได้ว่า รูปแบบการมีส่วนร่วมในการจัดการศึกษานั้น นอกจากจะเป็นการมีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการพัฒนา การจัดการเรียนการสอนแล้ว นอกจากจะเป็นการมีส่วนร่วมกับโรงเรียนในการพัฒนาการจัดการเรียนการสอนแล้วยังเป็นไปในลักษณะของการร่วมกันจัดการศึกษาให้แก่คนในชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้แก่ชุมชนนั้น ๆ ด้วยบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมในระดับสูง

จากการศึกษาทฤษฎี หลักการ แนวคิด และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้งหมด สรุปได้ว่าการมีส่วนร่วมของชุมชนเกิดจากจิตใจที่ต้องการเข้าร่วมในกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่ง เพื่อให้เกิดผลต่อความต้องการของกลุ่มคนที่สอดคล้องกับวิถีชีวิตทางสังคม ทั้งนี้ ในการที่จะให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างแท้จริงนั้น การจัดกิจกรรมการมีส่วนร่วมต้องคำนึงถึง วิธีการดำเนินชีวิต ค่านิยม ประเพณี ทัศนคติของบุคคล เพื่อให้เกิดความสนใจเข้าร่วมกิจกรรม เพราะกลุ่มคนในชุมชน มีความแตกต่างกัน ในลักษณะส่วนบุคคล ลักษณะทางเศรษฐกิจ และการได้รับข้อมูลข่าวสาร ทั้งนี้การเข้ามามีส่วนร่วมของชุมชนโดยสรุปมีขั้นตอนทั้งสิ้น 5 ขั้นตอนคือ 1) การวิเคราะห์-สังเคราะห์ปัญหาของชุมชน 2) การวางแผนที่เหมาะสมและสอดคล้องกับวิถีชีวิต 3) การกำหนดกิจกรรม 4) การดำเนินกิจกรรม และ 5) การประเมินผลกิจกรรม ซึ่งเป็นขั้นตอนของการเข้ามามีส่วนร่วมที่ให้ความสำคัญโดยใช้ชุมชนเป็นศูนย์กลาง โดยมีหน่วยงานภาครัฐคอยช่วยเหลือให้คำแนะนำหรืออำนวยความสะดวกเท่านั้น

แนวคิดความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน

ความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน เป็นปรากฏการณ์ทางจิตอันเกิดจากสาเหตุที่ซับซ้อน และมียอมรับประกอบหลายอย่างที่จะทำให้เกิดความพึงพอใจ และแต่ละองค์ประกอบให้ความสำคัญกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งมีนักวิชาการได้ให้แนวคิดเกี่ยวกับความพึงพอใจในการปฏิบัติงานไว้ดังต่อไปนี้

กู๊ด (Good , 1973 อ้างถึงในธีระพงษ์ วงศ์ชาติ, 2540 : 6) ให้คำจำกัดความของคำว่า พึงพอใจในการปฏิบัติงานว่า หมายถึง ระดับความพอใจซึ่งเป็นผลมาจากความสนใจ และทัศนคติของบุคคลที่มีต่องาน

มุลลินส์ (Mullins, 1985 อ้างถึงในเสริมศักดิ์ รัตนประสพ, 2540 : 8) กล่าวว่า ความพึงพอใจเป็นทัศนคติเชิงบุคคลที่มีต่อสิ่งต่าง ๆ หลาย ๆ ด้าน เป็นสภาพภายในที่มีความสัมพันธ์กับความรู้สึกรับรู้ของบุคคลที่ประสบความสำเร็จในงานทั้งด้านปริมาณและคุณภาพ เกิดจากมนุษย์จะมีแรงผลักดันบางประการในตัวบุคคล ซึ่งเกิดจากการที่สนองตอบต่อความต้องการหรือความคาดหวังที่มีอยู่ และเมื่อบรรลุเป้าหมายนั้นแล้วจะเกิดความพอใจ เป็นผลสะท้อนกลับไปยังจุดเริ่มต้น เป็นกระบวนการหมุนเวียนต่อไปอีก

วรูม (Vroom, 1964 อ้างถึงในหัสชัย เรืองมัลย์, 2541 : 5) กล่าวถึง ความพึงพอใจในงานว่า ทัศนคติในงานและความพึงพอใจในการทำงานนั้น สามารถทดแทนกันได้เพราะคำสองคำนี้จะหมายถึง ผลที่ได้จากการที่บุคคลได้เข้ามีส่วนร่วมในงานที่ตนทำ ทัศนคติด้านบวกจะแสดงให้เห็นถึงสภาพความพึงพอใจในงานดินนั่นเอง

จากการศึกษาสรุปว่า ความพึงพอใจในการปฏิบัติงานเป็นปัจจัยสำคัญในการทำงานอย่างใดอย่างหนึ่งให้บรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายขององค์การที่วางไว้ การที่บุคลากรในองค์การหรือหน่วยงานจะเกิดความพึงพอใจในการทำงานมากน้อยเพียงใดนั้น จึงขึ้นอยู่กับผู้บริหารที่มีความรู้ความเข้าใจในเรื่องการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างดี ประกอบกับปัจจัยต่าง ๆ ที่เป็นสิ่งจูงใจในการทำงานนั้น ๆ ซึ่งการจูงใจในการทำงานคือ การสร้างส่วนประกอบในการทำงานเพื่อโน้มน้าวจิตใจให้คนมีความรู้สึกผูกพันอยู่กับงาน อยากทำงาน โดยการทุ่มเทและเสียสละเพื่อองค์กรและหน่วยงาน การจูงใจจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยแรงจูงใจเพื่อการปฏิบัติงาน และการที่งานจะออกมาอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลและมีคุณภาพนั้น จำเป็นที่จะต้องให้ความสนใจกับการทำให้ผู้ปฏิบัติงานเกิดความพึงพอใจในงานนั้น ๆ ด้วย

ข้อมูลพื้นฐานเทศบาลเมืองหัวหิน

สภาพทั่วไป

เทศบาลเมืองหัวหิน ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของอำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ติดกับทะเลอ่าวไทย พื้นที่มีลักษณะเป็นรูปสี่เหลี่ยมผืนผ้า ทิศตะวันตกเป็นภูเขา พื้นที่ลาดเอียงลงสู่ทะเลอ่าวไทย มีพื้นที่รวม 86.36 ตารางกิโลเมตร หรือ 53,975 ไร่ มีถนนเพชรเกษม (ทางหลวงหมายเลข 4) ตัดผ่านจากทิศเหนือจรดทิศใต้ยาวประมาณ 22 กิโลเมตร ห่างจากกรุงเทพมหานคร ประมาณ 230 กิโลเมตร ลักษณะพื้นที่เป็นชุมชนเมืองหนาแน่นและการพาณิชยกรรมประมาณร้อยละ 3 และมีชุมชนที่กระจัดกระจายไม่หนาแน่นห่างไกลออกไป พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ว่างและพื้นที่เขตทหาร การขยายตัวของเมืองมีลักษณะเป็นแนวยาวไปตามถนนเพชรเกษม มีสถานที่ท่องเที่ยว

หลายแห่ง มีโรงแรม บ้านพัก ร้านอาหารและสถานประกอบการที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวจำนวนมาก ในปีหนึ่ง ๆ จึงมีนักท่องเที่ยวเข้ามาเที่ยวจำนวนประมาณเกือบ 2 ล้านคน ก่อให้เกิดเม็ดเงินสะพัดในท้องถิ่นปีละกว่า 6 พันล้านบาท

เทศบาลเมืองหัวหิน เป็นที่ตั้งของเขตพระราชฐาน คือ วังไกลกังวล ซึ่งปัจจุบันพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ และสมเด็จพระนางเจ้าฯ พระบรมราชินีนาถ ประทับอยู่ เทศบาลเมืองหัวหินเป็นเขตควบคุมมลพิษตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ฉบับที่ 13 (พ.ศ. 2539) และเป็นเขตพื้นที่ที่ใช้มาตรการคุ้มครองสิ่งแวดล้อม ตามประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2547

อาณาเขต เขตปกครองของเทศบาลเมืองหัวหินครอบคลุมพื้นที่ 2 ตำบล คือ ตำบลหัวหิน ตำบลหนองแก

ทิศเหนือ	จรดเขตเทศบาลเมืองชะอำ อำเภอชะอำ จังหวัดเพชรบุรี
ทิศใต้	จรดอำเภอบางแพ จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
ทิศตะวันออก	จรดทะเลอ่าวไทย
ทิศตะวันตก	จรดตำบลทับใต้และตำบลหินเหล็กไฟ อำเภอหัวหิน

ประชากร โดยรวมทั้งสิ้น 53,536 คน แยกเป็น ชาย 26,123 คน หญิง 27,413 คน ตำบลหัวหินประชากรรวม 39,943 คน ตำบลหนองแก ประชากรรวม 13,593 คน บ้านเรือน จำนวน 33,792 หลังคาเรือน แยกเป็น ตำบลหัวหิน 23,973 หลังคาเรือน ตำบลหนองแก 9,819 หลังคาเรือนความหนาแน่นของจำนวนประชากร 612.77 คน/ตารางกิโลเมตร มีอัตราการเพิ่มของประชากรในช่วง 4 ปีที่ผ่านมาเฉลี่ยร้อยละ 2 ต่อปี มีการประมาณการว่าประชากรแฝงในเขตเทศบาลมีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับประชากรตามทะเบียนราษฎร การเพิ่มของประชากรมาจากการย้ายถิ่นเป็นหลักเนื่องจากการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและมีแหล่งสถานศึกษาทุกระดับ

การคมนาคม การจราจร

เทศบาลเมืองหัวหินมีถนนในความรับผิดชอบประมาณ 430 สาย ความยาวรวมประมาณ 154.89 กิโลเมตร แบ่งเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็ก 219 สาย ความยาว 58.19 กิโลเมตร ถนนแอสฟัลต์ติกคอนกรีต 83 สาย ความยาว 56.90 กิโลเมตร ถนนลูกรัง 134 สาย ความยาว 39.80 กิโลเมตร

การเดินทาง

รถยนต์ มีรถโดยสารจากกรุงเทพฯ มายังอำเภอหัวหิน ดังนี้

1. รถโดยสารปรับอากาศ ชั้น 1 ของบริษัทหัวหินปารานซ์ ทัวร์ รถออกทุก 1 ชั่วโมง
2. รถโดยสารปรับอากาศ ชั้น 2 ของบริษัทขนส่ง จำกัด (บ.ข.ส.) และรถร่วม บ.ข.ส.

รถไฟ มีขบวนรถไฟที่เล่นมายังสถานีรถไฟหัวหิน ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาล เช่น

1. ขบวนรถไฟกรุงเทพฯ – สุโขทัย (รถเร็ว)
2. ขบวนรถดีเซลรางธนบุรี – หลังสวน (รถธรรมดา)
3. ขบวนรถด่วนพิเศษกรุงเทพฯ – ยะลา (รถด่วนสปรินเตอร์)

เครื่องบิน มีเที่ยวบินจากกรุงเทพฯ – หัวหิน จำนวน 21 เที่ยวบินต่อสัปดาห์ ใช้เวลาประมาณ 40 นาที

ประปา เทศบาลเป็นเจ้าของกิจการประปา โดยมีกองการประปาเป็นหน่วยดำเนินการ ตั้งอยู่ถนนดำเนินเกษม อยู่ติดกับสถานีกาชาดหัวหินเฉลิมพระเกียรติ หลังบ้านพักผู้ว่าราชการจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ ปัจจุบันมีครัวเรือนที่ใช้น้ำประปา จำนวน 33,792 ครัวเรือน มีระบบผลิตน้ำประปา จำนวน 5 แห่ง

ไฟฟ้า เทศบาลดูแลรับผิดชอบให้มีไฟฟ้าสาธารณะตามถนน ชุมชน และขยายเขตไฟฟ้าสาธารณะไปตามชุมชนต่าง ๆ โดยอุดหนุนงบประมาณให้กับการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอหัวหิน ดำเนินการขยายเขตไฟฟ้าเป็นประจำทุกปี การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคอำเภอหัวหินเป็นหน่วยงานจำหน่ายไฟฟ้าให้บริการประชาชน ซึ่งในเขตเทศบาลมีไฟฟ้าใช้ครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ จำนวนครัวเรือนที่ใช้ไฟฟ้าในเขตเทศบาลมี 32,574 หลังคาเรือน (จำนวนครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้ 100% ยกเว้นกรณีที่มีผู้ใช้ไฟฟ้าย้ายภูมิลำเนาอยู่เพิ่มอีกภายหลัง)

ถนนในเขต อปท. ที่มีไฟฟ้าสาธารณะ จำนวน 720 สาย

ถนนในเขต อปท. ที่ไม่มีไฟฟ้าสาธารณะ จำนวน 10 สาย

พื้นที่ได้รับการไฟฟ้าในเขตเทศบาลคิดเป็นร้อยละ 0.01 ของพื้นที่ทั้งหมด

การสื่อสาร

1. จำนวนโทรศัพท์ส่วนบุคคลในเขตเทศบาล 7,369 หมายเลข

2. จำนวนโทรศัพท์สาธารณะในเขตเทศบาล 399 หมายเลข

3. จำนวนชุมชนสายโทรศัพท์ในเขตเทศบาล 13 ชุมชน และสามารถให้บริการได้สูงสุด 10,870 หมายเลข

4. ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขหัวหิน ตั้งอยู่ถนนดำเนินเกษม ตำบลหัวหิน ตรงข้ามกับศูนย์รับเสด็จจังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ที่ว่าการอำเภอหัวหินหลังเก่า)

5. สถานีโทรคมนาคม 1 แห่ง

5.1 สถานีโทรคมนาคมหัวหิน ตั้งอยู่ ถนนดำเนินเกษม ตำบลหัวหิน (ติดกับที่ทำการไปรษณีย์หัวหิน)

6. สถานีวิทยุกระจายเสียง 1 แห่ง คือ
 - 6.1 สถานีวิทยุกระจายเสียงทหารอากาศ ทอ. 05
 - 6.2 สถานีวิทยุชุมชนแหลมหิน
 - 6.3 สถานีวิทยุชุมชนราชมงคล
 7. สถานีโทรทัศน์ 4 แห่ง
 - 7.1 สถานีถ่ายทอดโทรทัศน์ ช่อง 7, 11 และ ITV สถานีทั้ง 3 แห่ง ตั้งอยู่บนเขาหินเหล็กไฟ
 - 7.2 สถานีโทรทัศน์จีเอ็มเอ็ม เคเบิลทีวี (สถานีโทรทัศน์ท้องถิ่น) ที่ตั้ง 160/60 – 62 ถนนชมสินธุ์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
 8. สื่อมวลชนในพื้นที่ หนังสือพิมพ์ท้องถิ่น 3 ฉบับ
 - 8.1 หนังสือพิมพ์หัวหินสาร ที่ตั้ง บริษัทหัวหินสาร จำกัด 74/4 – 5 ถนนแนบเคหาสน์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
 - 8.2 หนังสือพิมพ์เสียงประจวบ ที่ตั้ง 58/1 ถนนแนบเคหาสน์ ตำบลหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
 - 8.3 หนังสือพิมพ์ข่าวหน้าในของเทศบาลเมืองหัวหิน
 9. ระบบเสียงตามสายเทศบาลมีระบบเสียงตามสายครอบคลุมในเขตเมือง และมีหอกระจายข่าวครอบคลุมทุกชุมชนในเขตเทศบาล
- การผังเมือง** กฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวมเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ฉบับที่ 352) พ.ศ.2540 ออกตามความในพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ.2518 ซึ่งมีการขยายอายุการใช้บังคับ ครั้งละ 1 ปี จำนวน 2 ครั้ง ได้สิ้นสุดระยะเวลาการใช้บังคับไปแล้ว เมื่อวันที่ 3 กันยายน 2547 ดังนั้นการใช้ประโยชน์ที่ดินในขณะนี้ จึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาตามกฎหมายผังเมืองที่ได้สิ้นสุดการใช้บังคับไปแล้ว แต่จะต้องพิจารณาให้เป็นไปตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อไปด้วย ปัจจุบันผังเมืองรวมเมืองหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ (ปรับปรุงครั้งที่ 2) อยู่ในระหว่างการดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมายเพื่อให้มีผลใช้บังคับต่อไป ซึ่งยังคงได้กำหนดแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งแนวกั้นไว้เช่นเดิม และในระหว่างที่กฎกระทรวงดังกล่าวยังไม่มีผลใช้บังคับ เจ้าพนักงานท้องถิ่นควรให้คำแนะนำกับผู้ขออนุญาตให้ทราบด้วยว่า เมื่อหน่วยงานของรัฐมีความจำเป็นและมีความพร้อมที่จะดำเนินการก่อสร้างถนนในบริเวณแนวสายทางของถนนที่กำหนดไว้ (โดยการเวนคืน) ก็จะส่งผลกระทบต่อผู้ขออนุญาตหรือบุคคลที่เกี่ยวข้องในอนาคตได้ ซึ่งหากพื้นที่ของผู้ขออนุญาตก่อสร้างอาคารมีเพียงพอที่จะสามารถถอยร่นอาคารให้พ้นแนวถนนได้ ก็ควรที่จะถอยร่นเพื่อเป็นการลดผลกระทบที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ด้านเศรษฐกิจ โครงสร้างทางเศรษฐกิจ สภาพเศรษฐกิจส่วนใหญ่ขึ้นอยู่กับการท่องเที่ยว และการพาณิชย์กรรม มีร้านค้า โรงแรม บ้านพักตากอากาศต่าง ๆ จำนวนมาก เป็นแหล่งงานให้แก่คนในท้องถิ่น รายได้ของท้องถิ่นมาจากการท่องเที่ยวเป็นสำคัญ

ด้านเกษตรกรรม ประชาชนที่อยู่ด้านทิศตะวันตกของเขตเทศบาล ประกอบอาชีพด้านการเกษตร เนื่องจากสภาพแวดล้อมมีความเหมาะสม ชนิดพื้นที่ปลูก ได้แก่ สับปะรด มะม่วง ขนุน มะพร้าว พืชผักและไม้ดอกไม้ประดับ จำนวนครัวเรือนในภาคเกษตรกรรมที่อยู่ในเขตเทศบาล จำนวน 85 ครัวเรือน พื้นที่ทำสวน 305 ไร่

ด้านการประมง ห้วยหินในอดีตเป็นหมู่บ้านชาวประมง การทำประมงจึงเป็นอาชีพดั้งเดิมของชาวห้วยหิน แต่เมื่อบ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปห้วยหินได้กลายเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญ ประกอบกับความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลลดลง ทำให้การประกอบอาชีพประมงลดน้อยลง โดยยังมีการทำประมงของประชาชนบริเวณชุมชนสมอเรียง ชุมชนตะเกียบ และชุมชนเขาเต่า

ด้านอุตสาหกรรม ส่วนใหญ่ประกอบกิจการอุตสาหกรรมประเภททำผลิตภัณฑ์คอนกรีต บล็อก เสารั้ว ปelok บ่อ รองลงมาเป็นอุตสาหกรรมประเภทอุตสาหกรรมไม้ ผลิตภัณฑ์จากไม้ เช่น ทำวงกลบ ประตู หน้าต่าง และสุดท้ายเป็นอุตสาหกรรมอบปลาหมึกแห้ง ซึ่งลักษณะโรงงานจะเป็นโรงงานขนาดเล็กหรืออุตสาหกรรมในครัวเรือน

ด้านการท่องเที่ยว การท่องเที่ยวแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ในเขตเทศบาล เช่น ชายหาด ห้วยหินเป็นชายหาดที่สวยงาม มีหาดทรายที่ขาวละเอียด น้ำทะเลใสสะอาด โดยมีจุดลงทะเลจุดใหญ่ ที่ถนนดำเนินเกษม สวนหลวงราชินีเทศบาลได้พัฒนาปรับปรุงที่ดิน 19 ไร่ บริเวณถนนเลียบวังเหนือให้เป็นสถานที่ท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจแห่งใหม่ของเมือง และสามารถลงชายหาดได้ โดยมีสิ่งอำนวยความสะดวกนักท่องเที่ยวอย่างครบครัน เช่น ลานจอดรถ ศูนย์จำหน่ายสินค้า ห้องอาบน้ำ เขื่อนเหล็กไฟ เป็นภูเขาที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของเขตเทศบาลติดกับสนามกอล์ฟหลวงห้วยหิน ซึ่งเทศบาลได้พัฒนาปรับปรุงจนเป็นจุดชมทัศนียภาพเมืองห้วยหินที่สวยงาม มีพระบรมราชานุสาวรีย์รัชกาลที่ 7 กรรณขนาดใหญ่ พร้อมศูนย์จำหน่ายสินค้าและลานจอดรถที่สะดวกสบาย หาดเขาเต่า ชายหาดเล็ก ๆ เชิงเขาเต่า ฝั่งสงบ มีพระพุทธรูปขนาดใหญ่หันพระพักตร์ออกสู่ทะเล ห่างจากตัวเมืองห้วยหินไปทางทิศใต้ ประมาณ 13 กิโลเมตร อ่างเก็บน้ำเขาเต่า ตั้งอยู่ที่ชุมชนเขาเต่า อ่างเก็บน้ำเขาเต่าถือเป็นโครงการพระราชดำริด้านชลประทานแห่งแรกในประเทศไทย ห่างจากตัวเมืองห้วยหินไปทางทิศใต้ ประมาณ 13 กิโลเมตร ศูนย์ทอผ้าเขาเต่า สมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถได้มีพระราชเสาวนีย์ให้จัดตั้งศูนย์ทอผ้าเขาเต่า เพื่อส่งเสริมอาชีพการทอผ้าของประชาชนในชุมชนเขาเต่า ซึ่งถือเป็นปฐมบทของการส่งเสริมหัตถกรรมและการตั้งศูนย์ศิลปาชีพของสมเด็จพระนางเจ้าพระบรมราชินีนาถในเวลาต่อมา ศูนย์ทอผ้าตั้งอยู่ที่ชุมชนเขาเต่าใกล้กับอ่างเก็บน้ำ หาดทรายน้อย เป็นชายหาดที่อยู่ทางใต้สุดของ

เขตเทศบาล ติดกับโครงการพระราชดำริสวนป่าหาดทรายใหญ่เป็นชายหาดที่เงียบสงบ น้ำทะเลใสสะอาดอยู่ในเขตชุมชนบ้านเขาเต่าห่างจากตัวเมืองหัวหินไปทางทิศใต้ประมาณ 16 กิโลเมตร สวนสนประดิพัทธ์ มีชายหาดที่สวยงามเงียบสงบ มีแนวต้นสนเป็นเอกลักษณ์ของหาด บรรยากาศร่มรื่นเย็นสบายซึ่งอยู่ในความดูแลของกองสวัสดิการทหารบก ห่างจากตัวเมืองหัวหินไปทางทิศใต้ประมาณ 9 กิโลเมตร พลับพลากีฬาที่ประทับ สถานีรถไฟหัวหิน สถานีรถไฟหัวหินเป็นหนึ่งในสถานีรถไฟที่เก่าแก่ที่สุด สิ่งที่เป็นเอกลักษณ์ คือ พลับพลากีฬาที่ประทับ และตัวสถานีที่มีสถาปัตยกรรมไทยที่สะดุดตาแตกต่างจากสถานีรถไฟทั่วไปในประเทศ พลับพลากีฬาที่ประทับได้ย้ายมาจากพระราชวังสนามจันทร์ ในสมัยรัชกาลที่ 6 ตลาดโต้รุ่งหัวหินนับเป็นสี่สัณยามราตรีของหัวหิน เพราะมีแผงจำหน่ายอาหารนานาชนิด ทั้งอาหารไทย อาหารทะเล ขนม และสินค้าพื้นเมือง เช่น ของที่ระลึกที่ผลิตจากเปลือกเกาะสิงโต ตั้งอยู่ห่างจากฝั่งสวนสนประมาณ 800 เมตร เป็นเกะเล็ก ๆ ที่มีผู้นิยมไปตกปลาและดำน้ำติดต่อเช้าเรื่อยได้ที่หมู่บ้านเขาตะเกียบ จุดชมวิวเขาตะเกียบวัดที่ตั้งอยู่บนภูเขา ชื่อวัดเขาตะเกียบซึ่งยื่นออกไปในทะเล ตั้งอยู่ห่างจากตัวเมืองหัวหินไปทางทิศใต้ 6 กิโลเมตร ภายในบริเวณวัดร่มรื่นเย็นสบาย มีรูปปั้นเจ้าแม่กวนอิมประดิษฐานอยู่ เป็นจุดที่สามารถมองเห็นทัศนียภาพอ่าวหัวหินที่งดงามมากจุดหนึ่งรอบเขาตะเกียบ มีที่พักและร้านอาหารให้บริการหลายแห่ง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการสร้างเครือข่ายป้องกันการเกิดอาชญากรรมระหว่างชุมชนเขาน้อยกับสถานีตำรวจภูธรหัวหิน ผู้เขียนได้ศึกษางานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการสร้างเครือข่ายป้องกันการเกิดอาชญากรรม

ระบบการบริหารจัดการ เป็นการปฏิบัติงานในการสร้างเครือข่ายในการป้องกันอาชญากรรมที่ทำให้ประชาชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปฏิบัติงานป้องกันอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหิน ซึ่งผลต่อการปฏิบัติงานโดยการสร้างเครือข่ายในการป้องกันอาชญากรรมที่ทำให้ประชาชนในชุมชน เข้ามามีส่วนร่วมประสบผลสำเร็จ ดังงานวิจัยของพลสุข เพียรพิทักษ์ (2547 : 49-50) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ปัญหาเสพติด กรณีศึกษาแก๊งอาเภอกะจันทร์ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า นโยบายในการจัดโครงการหมู่บ้านปลอดยาเสพติดค่อนข้างประสบผลสำเร็จและเป็นโครงการที่ประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมต่างๆ ที่ภาครัฐจัดให้ และประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาเสพติดร่วมกับนโยบายของภาครัฐ โดยการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหา และดังงานวิจัยของกมล สาดศรี (2541 : 42) ได้ศึกษาเรื่อง ปัจจัยที่ส่งผลต่อการนำ

นโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดในสถานศึกษาที่ส่งผลต่อการนำนโยบายการป้องกันและแก้ไขปัญหายาเสพติดของกรมสามัญศึกษาไปปฏิบัติ ศึกษาเฉพาะกรณีจังหวัดอำนาจเจริญ ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีความคิดเห็นในด้านความชัดเจนในวัตถุประสงค์ของนโยบายอยู่ในระดับสูง ส่วนด้านลักษณะของสถานศึกษา ด้านกระบวนการถ่ายทอดนโยบาย การบริหารจัดการ และด้านการนำนโยบายไปปฏิบัติของสถานศึกษา พบว่า อยู่ในระดับปานกลาง และงานวิจัยของณัฐพล ชุมวรฐายี (2552) ได้ศึกษาเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชน ผลการวิจัยพบว่า การป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชนโดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลางโดยเรียงลำดับรายด้านจากมากไปน้อย ได้แก่ ด้านค่านิยมร่วมต่อสังคม ด้านรูปแบบการบริหารจัดการ ด้านยุทธศาสตร์ ด้านบุคลากร ด้านทักษะความรู้ความสามารถ ด้านโครงสร้างองค์กร และด้านระบบการปฏิบัติงานปัจจัยสนับสนุน พบว่า เทศบาลมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2542 ในภารกิจและอำนาจหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อย จึงเป็นปัจจัยสนับสนุนให้ผู้บริหารเทศบาลสามารถจัดสรรงบประมาณ อยู่ในระดับปานกลาง เมื่อเปรียบเทียบความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการภารกิจด้านการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชน ความชัดเจนในนโยบายของผู้บริหารและความตระหนักในภารกิจคุ้มครองประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันมีความพร้อมในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชนแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05 ยกเว้นสมมุติฐานด้านขนาดของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า ขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แตกต่างกันมีความพร้อมในการดำเนินการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในชุมชนไม่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ 0.05

การสร้างระบบสนับสนุน หมายถึง เจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหินมีการสร้างระบบสนับสนุนความเข้มแข็งภาคประชาชน โดยการสร้างเครือข่ายกลไกการตรวจสอบของภาคประชาชน การสร้างระบบสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชนให้มีประสิทธิภาพ ดังงานวิจัยของอำพลวัฑฒ์ แสงเรือง (2548 : 45-47) ได้ศึกษาการประเมินโครงการตำรวจบ้าน ผลการศึกษาพบว่า งบประมาณการดำเนินงานและมีจำนวนเจ้าหน้าที่ตำรวจบ้านปฏิบัติงานกระบวนการดำเนินงานของโครงการตำรวจบ้าน คือ มีการวางแผนและขั้นตอนการดำเนินงาน รองลงมาคือ มีตำรวจบ้านดูแลความเรียบร้อยภายในชุมชนและมีการติดต่อกันดังงานวิจัยของพัชรพงษ์ อัครเมธา (2551 : 29-31) ได้ศึกษาเรื่องความร่วมมือของชุมชนในโครงการตำรวจบ้านต่อต้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมอำเภอสะเมิง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า การให้ความร่วมมือของชุมชนต่อต้านป้องกันปราบปรามอาชญากรรมอยู่ในระดับมาก และส่วนใหญ่ตำรวจบ้านจะให้ความร่วมมือในด้านการแจ้งข่าวการกระทำผิดที่เกิดขึ้นในชุมชนให้แก่เจ้าหน้าที่ตำรวจ สอดส่องดูแลพฤติกรรมผู้กระทำความผิด

ผู้มีอิทธิพล ตรวจตราความปลอดภัยในชุมชน งานเทศบาลชุมชน และได้ร่วมดำเนินงานกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในการปราบปราม จับกุมผู้เสพ ผู้ค้า ผู้จำหน่ายยาเสพติดในชุมชน ผู้ค้าไม้เถื่อน ผู้ลักลอบตัดต้นไม้ทำลายป่า และจัดงานวิจัยของพงษ์ศักดิ์ ธรรมเขตต์ (2543) ได้ทำการศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของเจ้าหน้าที่ตำรวจในอำเภอหางดง จังหวัดเชียงใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ปัญหาของเจ้าหน้าที่ตำรวจอำเภอหางดง ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การสนับสนุนด้านอุปกรณ์ เครื่องมือและงบประมาณ โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง โดยงบประมาณของรัฐมีจำกัด ทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่เต็มที่การถูกจำกัดอำนาจโดยกฎหมายรัฐธรรมนูญทำให้เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงาน ประชาชนในท้องถิ่นยังขาดการให้ความร่วมมือที่ดีกับเจ้าหน้าที่ตำรวจ ทำให้การดำเนินการปราบปรามอาชญากรรมทำได้ยากยิ่งขึ้น

การให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นปัจจัยเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหินมีการให้บริการกับประชาชนด้วยคุณธรรม จริยธรรมให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐในการประสานงานในการสร้างเครือข่ายการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน และการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและการป้องกัน รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหอาชญากรรมให้กับประชาชนเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดงงานวิจัยของพลสุข เพียรพิทักษ์ (2547 : 49-50) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติด กรณีศึกษาที่อำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า อุปสรรคในการดำเนินงานที่ประชาชนบางส่วนยังขาดความเข้าใจในกระบวนการประชาสังคมหมู่บ้าน เนื่องจากการขาดผู้นำ และมีอาสาสมัครที่เสียสละน้อย ส่วนด้านบุคลากรที่รับผิดชอบโครงการมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอในการดูแลรับผิดชอบหมู่บ้าน รวมทั้งประชาชนและเจ้าหน้าที่ในโครงการไม่มีความมั่นใจในการรักษาความปลอดภัยของภาครัฐ ซึ่งจำเป็นที่ทุกฝ่ายต้องร่วมมือร่วมใจกันป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติดในทันทีและเร่งด่วน และงานวิจัยของนิทยา เงินประเสริฐศรี และคณะ (2548) ได้ศึกษาเรื่องคุณภาพการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ปี 2548 ผลการศึกษาพบว่า คุณภาพการให้บริการ จากภาพรวมภารกิจในทุกด้านของตำรวจ พบว่ามีคุณภาพรวมในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณารานด้าน พบว่า คุณภาพมากที่สุด คือ ภารกิจด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคง คุณภาพการให้บริการในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เรียงลำดับจากมากไปน้อย ติดต่อใช้บริการได้ง่าย และรวดเร็ว บริการด้วยความสุภาพและมีมนุษยสัมพันธ์ และทำงานคุ้มค่ากับงบประมาณของรัฐบาล

การสร้างเครือข่ายกับชุมชน เป็นการสร้างเครือข่ายในการป้องกันอาชญากรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มหลังมวชนในชุมชนเทศบาลเมืองหัวหิน ได้แก่ กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน

กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ กลุ่มบรรเทาสาธารณภัย และกลุ่มอาสาสมัครรักษาดินแดน รวมทั้งหน่วยงานราชการอื่น ๆ จัดหาโครงการทุนและสนับสนุนกิจกรรมป้องกันอาชญากรรมต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลเมืองหัวหินจัดงานวิจัยของ เอกรัชต์ แปงสนิท (2549 : 34) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการควบคุมอาชญากรรมด้านยาเสพติดในอำเภอฟาน จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า การสร้างเครือข่ายกับชุมชนในการควบคุมอาชญากรรมประชาชนในชุมชน โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ทำให้โอกาสในการที่ผู้กระทำผิดจะประกอบอาชญากรรมโดยไม่มีผู้รู้เห็นลดน้อยลง งานวิจัยของ สุเมธ พิมพะ (2542) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กรณีศึกษา ตำรวจบ้าน อำเภอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า ตำรวจบ้านหรือตำรวจอาสาสมัครป้องกันหมู่บ้าน มีความสำคัญในการช่วยเหลือหน่วยราชการ โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องถิ่นได้ดี สามารถลดอาชญากรรมในท้องถิ่นได้ดี สามารถลดอาชญากรรมในท้องถิ่นได้ทำให้ปัญหาอาชญากรรมลดลง

ความพึงพอใจของประชาชน เป็นปัจจัยที่แสดงถึงความรู้สึกของประชาชนในทางชอบหรือไม่ชอบที่มีต่อการปฏิบัติงานของตำรวจที่เกี่ยวกับการป้องกันหรือปราบปรามอาชญากรรม งานวิจัยของเอกรัชต์ แปงสนิท (2549 : 34) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการควบคุมอาชญากรรมด้านยาเสพติดในอำเภอฟาน จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีอคติกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ โดยเฉพาะกับเจ้าหน้าที่ตำรวจในเรื่องยาเสพติดเนื่องจากประชาชนเข้าใจว่า หากให้ข้อมูลเรื่องยาเสพติดจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐคิดว่าผู้ให้ข้อมูลเป็นฝ่ายตรงข้ามหรือมีส่วนเกี่ยวข้องกับยาเสพติด และงานวิจัยของ ปรัชญา คงสกุล (2540) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยต่อการป้องกันอาชญากรรมศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่า ลักษณะพื้นฐานของคณะกรรมการหมู่บ้านฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ ระดับการศึกษา อาชีพ รายได้ การติดต่อกับเจ้าหน้าที่ การมีความเชื่อถือศรัทธาเจ้าหน้าที่ตำรวจ และความปลอดภัยในการให้ข่าวสารไม่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมของคณะกรรมการหมู่บ้านฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยจึงเป็นการปฏิเสธสมมติฐานที่ตั้งไว้ และงานวิจัยของวีระชาติ สืบสังข์ (2544 : 56) ศึกษาวิจัยเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม : ศึกษาเฉพาะกรณีสถานีตำรวจนครบาลสามเสน ผลการศึกษาพบว่าประชาชนมีส่วนร่วมและมีความพึงพอใจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้แก่ ระยะเวลาในการพักอาศัยอยู่ในเขตพื้นที่ของสถานีตำรวจนครบาลสามเสน การประสบปัญหาเกี่ยวกับอาชญากรรม การเข้าอบรมหรือเข้าร่วมกิจกรรมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม การรู้จัก

คุ้นเคยกับเจ้าหน้าที่การติดต่อประสานงานกับเจ้าหน้าที่ การได้รับการบริการจากเจ้าหน้าที่และการพบปะสังสรรค์กับเจ้าหน้าที่

ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับความปลอดภัยในชีวิตในการเกิดอาชญากรรมต่างๆ คือ ความปลอดภัยในการประกอบอาชีพ การทำธุรกิจ การดำรงชีวิต และความปลอดภัยด้านทรัพย์สิน ดังงานวิจัยของอำพลวัฑฒ์ แสงเรือง (2548 : 45-47) ได้ศึกษาการประเมินโครงการตำรวจบ้าน ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนมีความพึงพอใจในความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินโดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง สภาวะแวดล้อมของโครงการตำรวจบ้านที่ประชาชนผู้เกี่ยวข้องผู้ประกอบการ มีความพึงพอใจที่มากที่สุด คือ โครงการที่ช่วยแก้ปัญหาและเสริมสร้างความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินให้กับนักท่องเที่ยวและประชาชน และเป็นโครงการที่มีประชาชนเข้าร่วมและดำเนินงานวิจัยของ อธิพล เพ็ญจันทร์ (2549) ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมของชุมชนในเขตพื้นที่อำเภอจอมทอง จังหวัด ผลการศึกษาพบว่า กำนัน/ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกตำรวจบ้าน และสมาชิกแจ้งข่าวอาชญากรรมป้องกันอาชญากรรม มีส่วนร่วมในการควบคุมให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎจราจร และช่วยเหลือเมื่อมีภัยพิบัติเช่นเพลิงไหม้ แผ่นดินไหว น้ำท่วม และดูแลความสงบเรียบร้อยภายใน สมาชิกตำรวจบ้านมีส่วนร่วมในการให้ความปลอดภัยแก่ประชาชน เมื่อทดสอบความสัมพันธ์ในการป้องกันอาชญากรรมของชุมชน พบว่า โครงการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมของชุมชนมีความสัมพันธ์อย่างไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ อยู่ในระดับต่ำ

สรุปเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการศึกษาเรื่อง การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการป้องกันอาชญากรรมในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ผู้เขียนได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับเครือข่าย และการมีส่วนร่วมของชุมชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และนำมากำหนดตัวแปรในการวิจัยดังนี้

ตัวแปรต้น

1. ปัจจัยส่วนบุคคล

1.1 เพศ เป็นปัจจัยที่แสดงถึงตามแตกต่างของบุคคล ซึ่งความแตกต่างระหว่างบุคคลย่อมมีผลต่องานที่ทำแตกต่างกัน

1.2 อายุ เป็นปัจจัยที่แสดงถึงความแตกต่างของอายุบุคคลด้านประสบการณ์ และวัยที่แตกต่างกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อระดับการสร้างเครือข่ายป้องกันอาชญากรรมของชุมชนกับสถานีตำรวจภูธรหัวหินแตกต่างกัน ดังงานวิจัยของณัฐพงษ์ อินทรลักษณ์ (2542 : 41-43) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วม

ของผู้ประกอบอาชีพรถจักรยานยนต์รับจ้างในการป้องกันอาชญากรรม : กรณีศึกษาสถานีตำรวจนครบาลประตูน้ำจุฬาลงกรณ์ จังหวัดปทุมธานี ผลการวิจัยพบว่า กลุ่มตัวอย่างมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมน้อย อายุ ระดับการศึกษา สถานภาพสมรส และระยะเวลาในการประกอบอาชีพมีผลต่อการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบอาชีพรถจักรยานยนต์รับจ้างอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนการมีประสบการณ์ในการถูกจับกุม ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบอาชีพรถจักรยานยนต์รับจ้างในการป้องกันอาชญากรรม

1.3 ระดับการศึกษา เป็นปัจจัยที่แสดงถึงประสบการณ์ในการเรียนรู้และการศึกษาที่ต่างกัน ดังนั้นงานวิจัยของ ชูสวัสดิ์ จันทร์โรจนกิจ (2541) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการป้องกันอาชญากรรมในพื้นที่เขตความรับผิดชอบของสถานีตำรวจนครบาลห้วยขวาง ผลการศึกษาว่า ด้านปัจจัยพื้นฐานส่วนบุคคล ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา ลักษณะประสบการณ์ในคดีอาชญากรรม ได้แก่ เป็นผู้ได้รับความเสียหาย เป็นผู้เห็นเหตุการณ์ เป็นผู้ได้รับฟังจากบุคคลรอบข้าง รวมทั้งปัจจัยสาเหตุการเข้ามามีส่วนร่วม อันได้แก่การให้ความสำคัญต่อปัญหาอาชญากรรม ความศรัทธาต่อเจ้าหน้าที่ตำรวจ ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05

1.4 อาชีพ เป็นปัจจัยที่แสดงถึงประสบการณ์ในการประกอบอาชีพที่ต่างกัน อาจมีการรับรู้ข้อมูลข่าวสารต่างกัน ส่งผลต่อการมีความคิดเห็นต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจที่ต่างกัน ดังนั้นงานวิจัยของณัฐพงษ์ อินทรลักษณ์ (2542 : 41-43) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของผู้ประกอบอาชีพรถจักรยานยนต์รับจ้างในการป้องกันอาชญากรรม : กรณีศึกษาสถานีตำรวจนครบาลประตูน้ำจุฬาลงกรณ์ จังหวัดปทุมธานี ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาอาชญากรรมจะพบมากในเขตพื้นที่ที่มีประชากรอยู่อาศัยหนาแน่น และมีลักษณะเป็นย่านชุมชนที่อยู่อาศัย เช่น หมู่บ้านจัดสรร หรือชุมชนแออัด ประชากรที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับเพื่อนบ้านมาก จะมีส่วนร่วมในการควบคุมอาชญากรรมมากกว่าผู้ที่มีความสัมพันธ์กับเพื่อนบ้านน้อย ประชากรที่เคยมีประสบการณ์เกี่ยวกับอาชญากรรม จะมีส่วนร่วมในการควบคุมอาชญากรรมมากกว่าผู้ที่ไม่เคยมีประสบการณ์ อายุ การศึกษา สถานภาพสมรส ระยะเวลาในการประกอบอาชีพ มีผลต่อการควบคุมอาชญากรรม

1.5 รายได้เป็นปัจจัยที่เกี่ยวกับเศรษฐกิจของบุคคลที่ต่างกัน อาจส่งผลทำให้มีความคิดเห็นในการให้บริการที่ต่างกัน ดังนั้นงานวิจัยของสมหมาย อุปถัมภ์ (2547 : 76-77) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ศึกษากรณีประชาชนในเขตตำรวจนครบาลบางนา กรุงเทพมหานคร ผลการศึกษพบว่า ระดับการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมของประชาชน อยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับการป้องกัน

และปราบปรามอาชญากรรมของประชาชน ได้แก่ รายได้ เพศ อายุ อาชีพ ระดับการศึกษา และสถานภาพสมรส

2. การจัดการภาครัฐแนวใหม่ในการป้องกันอาชญากรรม

2.1 ระบบการบริหารจัดการ หมายถึง สถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหินมีความพร้อมและกับคนที่มีขีดความสามารถในการปฏิบัติงานเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดประสิทธิผล มีความคุ้มค่าและเกิดความเป็นธรรมในการให้บริการสาธารณะ และจะปรับปรุงกฎหมายและการยุติธรรม สนับสนุนการพัฒนาการเมือง และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินนโยบายสาธารณะ และการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐ เพื่อให้เกิดการบริหารราชการแผ่นดินที่ดี โดยระบบการบริหารงานภาครัฐ สามารถอำนวยความสะดวกและให้บริการแก่ประชาชน ดังงานวิจัยของ ปรัชญา คงสกุล (2540) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของคณะกรรมการหมู่บ้านฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยต่อการป้องกันอาชญากรรมศึกษาเฉพาะกรณี อำเภอโขงเจียม จังหวัดอุบลราชธานี ผลการวิจัยพบว่าการป้องกันอาชญากรรม โดยรวมอยู่ในระดับปานกลาง ลักษณะพื้นฐานของคณะกรรมการหมู่บ้านฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ได้แก่ ระยะเวลาการเป็นกรรมการมีความสัมพันธ์กับการมีส่วนร่วมในการป้องกันอาชญากรรมของคณะกรรมการหมู่บ้านฝ่ายกิจการป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อยจึงเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้

2.2 การสร้างระบบสนับสนุน เป็นปัจจัยเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหินมีการสร้างระบบสนับสนุนความเข้มแข็งภาคประชาชน โดยการสร้างเครือข่ายกลไกการตรวจสอบของภาคประชาชน การสร้างระบบสนับสนุนกระบวนการจัดทำแผนชุมชนให้มีประสิทธิภาพที่แสดงถึงการสนับสนุนงบประมาณในการทำโครงการเพื่อสร้างเครือข่ายในการป้องกันอาชญากรรมของภาครัฐ ภาคเอกชน และประชาชนในชุมชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีการสนับสนุนงบประมาณในการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการสร้างเครือข่ายในการป้องกันอาชญากรรม และสนับสนุนให้ความช่วยเหลือด้านอื่น ๆ ดังงานวิจัยของ เอกรัชต์ แปงสนิท (2549 : 34) ได้ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของชุมชนในการควบคุมอาชญากรรมด้านยาเสพติดในอำเภอพวน จังหวัดเชียงราย ผลการศึกษาพบว่า ประชาชนได้ให้ความร่วมมือในการบริจาคเครื่องมือเครื่องใช้ที่จำเป็นแก่ตำรวจมีส่วนช่วยป้องกันปราบปรามอาชญากรรม ร้อยละ 65.2 และงานวิจัยของเอกมนูญ เจริญศรี (2544 : 88-89) การมีส่วนร่วมในการแจ้งข่าวอาชญากรรมและความต้องการของผู้บังคับบัญชาในสังกัดตำรวจภูธรภาค 2 ผลการศึกษาพบว่า การสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและองค์กรต่าง ๆ เช่น กรมตำรวจ กรมการปกครอง องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรเอกชนในพื้นที่ได้ให้การสนับสนุนพร้อมในทุกด้าน ได้แก่ กรมตำรวจสนับสนุนด้านวิชาการ ส่งเสริมความรู้ความสามารถ

ให้ความช่วยเหลือในการปฏิบัติหน้าที่ กรมการปกครอง นายอำเภอ ปลัดอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน ให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ออกตรวจหมู่บ้านและแจ้งข่าวอาชญากรรม รวมทั้งสนับสนุนการจับกุมผู้กระทำความผิด องค์การบริหารส่วนตำบลและองค์กรเอกชน สนับสนุนด้านงบประมาณในการให้เบี่ยงเบนในการปฏิบัติหน้าที่

2.3 การให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ เป็นปัจจัยในการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรอำเภอหัวหินในการประสานงานในการสร้างเครือข่ายการป้องกันอาชญากรรมในชุมชน คุณธรรม จริยธรรม ให้แก่ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐและพัฒนาความโปร่งใสในการปฏิบัติงานของหน่วยงานภาครัฐ พร้อมทั้งป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐอย่างจริงจัง และการให้ความรู้เกี่ยวกับกฎหมายและการป้องกัน รวมทั้งแนวทางแก้ไขปัญหาอาชญากรรมให้กับประชาชนเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ดังงานวิจัยของพูลสุข เพียรพิทักษ์ (2547 : 49-50) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการป้องกันและแก้ปัญหายาเสพติด กรณีศึกษากิ่งอำเภอเกาะจันทร์ จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาพบว่า อุปสรรคในการดำเนินงานที่ประชาชนบางส่วนยังขาดความเข้าใจในกระบวนการประชาสังคมหมู่บ้าน เนื่องจากการขาดผู้นำ และมีอาสาสมัครที่เสียสละน้อย ส่วนด้านบุคลากรที่รับผิดชอบโครงการมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอในการดูแลรับผิดชอบหมู่บ้าน

ตัวแปรตาม

1. การสร้างเครือข่ายในการป้องกันอาชญากรรมระหว่างเจ้าหน้าที่ตำรวจและประชาชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีส่วนร่วมในกิจกรรมของกลุ่มหลังมวลงชนในชุมชนเทศบาลเมืองหัวหิน ได้แก่ กลุ่มลูกเสือชาวบ้าน กลุ่มไทยอาสาป้องกันชาติ กลุ่มบรรเทาสาธารณภัย และกลุ่มอาสาสมัครรักษาดินแดน รวมทั้งหน่วยงานราชการอื่น ๆ จัดหาโครงการทุนและสนับสนุนกิจกรรมป้องกันอาชญากรรมต่าง ๆ ภายในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน ดังงานวิจัยของสุเมธ พิมพะ (2542) ศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม กรณีศึกษา ตำรวจบ้าน อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ผลการศึกษาพบว่า ตำรวจบ้านหรือตำรวจอาสาสมัครป้องกันหมู่บ้าน มีความสำคัญในการช่วยเหลือหน่วยราชการโดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในท้องถิ่นได้อย่างดี สามารถลดอาชญากรรมในท้องถิ่นได้อย่างดี สามารถลดอาชญากรรมในท้องถิ่นได้ทำให้ปัญหาอาชญากรรมลดลงประชาชนสามารถมีส่วนร่วมปฏิบัติหน้าที่สายตรวจร่วมกับเจ้าหน้าที่ตำรวจด้วยความเต็มใจและเป็นผู้เสียสละต่อทางราชการเป็นอย่างดี ทำให้ประชาชนและเจ้าหน้าที่ของรัฐมีทัศนคติที่ดีต่อกันร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติการและติดตามประเมินผล ประชาชนเชื่อว่าโครงการตำรวจบ้านสามารถป้องกันตนเองและ

คุ้มครองผู้อื่นให้ปลอดภัยจากอาชญากรในท้องถิ่นได้ สามารถพึ่งตนเองและมีความสามัคคีในชุมชน
ฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ประชาชนมีความต้องการให้โครงการตำรวจบ้านต่อไป

2. ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองหัวหิน อำเภอ
หัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีความปลอดภัยในชีวิต ในการเกิดอาชญากรรมต่าง ๆ คือ ความปลอดภัย
ในการประกอบอาชีพ การทำธุรกิจ การดำรงชีวิต และความปลอดภัยด้านทรัพย์สิน ดังงานวิจัยของ
สัมฤทธิ์ ศรีอาจ (2545 : 89-90) ศึกษาเรื่องการประเมินผลโครงการตำรวจชุมชนสัมพันธ์ของตำรวจภูธร
ภาค 2 กรณีศึกษาเฉพาะอำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี ผลการศึกษาพบว่า โครงการตำรวจชุมชนสัมพันธ์
บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ ส่งผลทำให้อาชญากรรมในพื้นที่ลดลง และประชาชนมีความปลอดภัยขึ้น

3. ความพึงพอใจของประชาชน ความรู้สึกของประชาชนในทางชอบหรือไม่ชอบที่มีต่อ
การปฏิบัติงานของตำรวจที่เกี่ยวกับการป้องกันหรือปราบปรามอาชญากรรม ดังงานวิจัยของสมหมาย
อุปถัมภ์ (2547 : 78) ได้ศึกษาเรื่องความร่วมมือของประชาชนในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม
ศึกษากรณีประชาชนในเขตตำรวจนครบาลบางนา กรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาพบว่า ความรู้สึก
ต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจแตกต่างกัน จะมีผลต่อระดับการมีส่วนร่วมในการป้องกันและ
ปราบปรามอาชญากรรมแตกต่างกัน และประชาชนมีความต้องการให้สายตรวจเพิ่มความถี่ในการตรวจ
มากขึ้นกว่าเดิม และยังให้ความสำคัญกับเบาะแสที่ได้รับจากประชาชนมากขึ้น

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมในการสร้างเครือข่าย
ของประชาชนและกลุ่มคนและองค์กรต่างในแต่ละชุมชน สามารถนำไปใช้ในการสร้างเครื่อง
ในการวิจัยของศึกษาเรื่องการจัดการภาครัฐแนวใหม่กับการสร้างเครือข่ายป้องกันการเกิดอาชญากรรม
ระหว่างชุมชนเขาน้อยกับสถานีตำรวจภูธรหัวหินได้