

ทุนทางสังคม: ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถ ในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สัณห์ฤกษ์ บุญช่วย^{1*}

¹ คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม, นครปฐม

*SunhakrisanaBoonchuay@student.chula.ac.th

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อส่งเสริมขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการใช้ทุนทางสังคม จากการศึกษางานวิจัย งานวิชาการ และวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง พบว่า ในปัจจุบันแนวโน้มนโยบายเพื่อป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมุ่งไปที่แนวโน้มนโยบายที่สร้างโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น การติดตั้ง CCTV หรือการวางระบบด้วยตนเอง เช่น การพัฒนาศูนย์รับเรื่องร้องทุกข์ และแม้มีปัจจัยหลายประการที่ส่งผลต่อขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ปัจจัยที่ขาดเสียไม่ได้คือการมีส่วนร่วมของประชาชนและบรรทัดฐานทางสังคม ด้วยเหตุนี้ ทุนทางสังคมที่เป็นปัจจัยที่ส่งผลต่อการเกิดความร่วมมือ การมีส่วนร่วมทางสังคม และการสร้างบรรทัดฐานร่วม อีกทั้ง ยังมีงานศึกษาจำนวนมากที่ชี้ให้เห็นว่าทุนทางสังคมช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานบนฐานความร่วมมือ และลดอัตราการเกิดอาชญากรรมจากการเพิ่มขึ้นของการตรวจสอบในสังคมผ่านบรรทัดฐานร่วมทางสังคมจึงกลายเป็นปัจจัยที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในการเพิ่มขีดความสามารถเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว กระนั้นบทความนี้จึงได้นำเสนอแนวทางในการประกอบสร้างแนวโน้มนโยบายรูปแบบใหม่อันจะส่งผลให้เกิดการเพิ่มขึ้นของทุนทางสังคมที่เป็นดังการวางโครงสร้างพื้นฐานและระบบทางสังคมที่ไม่ใช่ทางกายภาพเช่นเคยเพื่อช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำสำคัญ: ทุนทางสังคม, การป้องกันอาชญากรรม, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, นโยบาย

Social capital: policy recommendation to promote the capability of crime prevention of local administrative organizations

Sunhakrisana Boonchuay^{1*}

¹Faculty of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University

* SunhakrisanaBoonchuay@student.chula.ac.th

Abstract

This article has an objective to make policy recommendation to promote the capability of crime prevention of local administrative organizations through utilization of social capital. From studies of research, academic works and corresponding thesis, it can be found that nowadays, policy guidelines for crime prevention in local administrative organizations are headed towards policy guidelines to construct physical infrastructure such as CCTV installation or self-system installation, for example, development of complaint center. And even though there are various factors that affect the capability of local administrative organizations, but the factors that cannot be left out are civil participation and social norms, that is why social capital is the factor that can result in participation, social participation and joint building of norms. Moreover, there are many other studies that show that social capital can contribute to increase efficiency in work based on cooperation, and to crime reduction due to augmentation of surveillance within the society through joint social norms, therefore it is an inevitable factor to increase the capability in order to achieve such goal. As a result, this article presents guidelines to build new-model policies that will result in social capital increment, which is like laying out milestones and social system that are not physical like before in order to increase the capability of crime prevention of local administrative organizations.

Keywords: social capital, crime prevention, local administrative organizations, policy

1. บทนำ

โดยปกหมุดหมายที่การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ที่มีสาระสำคัญใน การมุ่งการปฏิรูปทางการเมืองทั้งระบบโดยการลดการรวมศูนย์อำนาจรัฐและกระจายอำนาจสู่ประชาชน (ตระกูล มีชัย, 2559) เกิดการจัดแบ่งภารกิจในการจัดการบริหารงานสาธารณะระหว่างรัฐส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอันที่จะขยายขอบเขตหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กว้างขวางอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน (ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, 2555: 23-50) การเปลี่ยนแปลงในการออกแบบสถาบันทางการเมืองเช่นว่านี้ส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการริเริ่มสิ่งต่าง ๆ เพื่อพัฒนาชุมชนในทิศทางที่ดีขึ้น (ตระกูล มีชัย, 2559) โดยวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นว่านั้นนำไปสู่การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการผลิตนวัตกรรมและโครงการต่าง ๆ ขึ้นจำนวนมาก โดยหนึ่งในนวัตกรรมที่มีความโดดเด่นคือ การรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยของชุมชน (จรัส สุวรรณมาลา และคณะ, 2548) ปัจจัยดังกล่าวนี้เองทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เข้าสู่ยุคเฟื่องฟูของการกระจายอำนาจอันแสดงให้เห็นผ่านความตื่นตัวและความคาดหวังของภาคประชาชน และภาคส่วนต่าง ๆ ทางสังคมที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2557)

อย่างไรก็ดีด้วยแนวคิดการกระจายอำนาจดังกล่าวนี้ได้กลายเป็นปัจจัยเร่งในการมีส่วนร่วมของ ประชาชนต่อการจัดการท้องถิ่นให้ทวีความสำคัญและสอดคล้องกับประสิทธิภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น ไม่เว้นแม้แต่ในมิติทางด้านการป้องกันอาชญากรรมและรักษาความสงบ เพราะในปัจจุบันนวัตกรรมเพื่อการป้องกันอาชญากรรมและรักษาความสงบจำนวนมากของท้องถิ่นนั้นยังขึ้นอยู่กับพื้นฐานของ การสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพและการวางระบบ (สุมนทิพย์ จิตสว่าง และคณะ, 2560) ยังมีข้อจำกัดจำนวนมาก ทั้งนี้ จากการศึกษาผ่านการสังเคราะห์ของสันทกฤษณ์ บุญช่วย (2561) ที่ได้รายงานวิจัยของนักวิชาการจำนวนมากแปรผล พบว่ามี 6 ปัจจัยสำคัญที่สามารถส่งผลต่อขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยหนึ่งในปัจจัยที่เป็นที่ประจักษ์คือการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้ง ผลการแปรข้อมูลดังกล่าวยังสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Adrian Cherney (2006: 25-26) ที่มองว่าการป้องกันอาชญากรรมโดยอาศัยการเป็นหุ้นส่วนร่วมมือได้กลายเป็นสิ่งที่ได้รับการยอมรับว่าเป็นรูปแบบกลยุทธ์การป้องกันอาชญากรรมโดยรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากปัจจัยดังกล่าวการปรับแนวนโยบายการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อขยายขีดความสามารถจากข้อจำกัดเชิงกายภาพด้วยการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นจึงพัฒนากลายเป็นสิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องให้ความสนใจอย่างยิ่ง ทั้งนี้ เพื่อสร้างให้เกิด ความร่วมมือเช่นว่านั้นในท้องถิ่น ปัจจัยที่เสี่ยงไม่ได้คือการสร้างทุนทางสังคม (Social Capital) อันหมายถึงรูปแบบความสัมพันธ์หรือโครงสร้างทางสังคมที่อยู่บนฐานของความเชื่อใจกันอันส่งผลในเชิงบวกแก่การประสานงานและการส่งเสริมความร่วมมือกันในสังคม (Robert Putnam, 1993)

ด้วยเหตุนี้บทความชิ้นนี้จึงมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายที่มุ่งสร้างทุนทางสังคมอันจะทลายกรอบข้อจำกัดทางกายภาพเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยโครงสร้างและระบบทางสังคม ผ่านการศึกษาเชิงคุณภาพที่เน้นการสังเคราะห์เอกสาร (Documentary Research) ทั้งที่เป็นเอกสารวิชาการและงานวิจัย ทั้งในประเทศและต่างประเทศ และนำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อนำไปสู่การสร้างข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อไป

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับความสามารถในการป้องกันอาชญากรรม

ภายหลังกระแสแห่งการกระจายอำนาจที่ส่งผลนำไปสู่การออกแบรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีบทบาทสำคัญในการสร้างประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม (วีระศักดิ์ เครือเทพ, 2548) ทั้งนี้ ผลดังกล่าวอาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการถ่ายโอนอำนาจของรัฐบาลส่วนกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าว ในหมวด 5 ว่าด้วยนโยบายแห่งรัฐ มาตรา 78 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2540: 16) กล่าวคือ

“รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเองได้ พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึง และเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีพร้อม ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น ”

อย่างไรก็ดี แม้ภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดไว้อย่างชัดเจน หากแต่ในระยะแรกภารกิจในส่วนของการป้องกันอาชญากรรมและรักษาความสงบเรียบร้อยในชุมชนจะไม่ได้ถูกทำให้ปรากฏไว้เป็นภารกิจหลัก ซึ่งในแผนแม่บทการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ. 2558-2561 คณะกรรมการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติได้กำหนดแนวทางในการป้องกันอาชญากรรม รวมทั้งได้นำเสนอหน่วยงานรับผิดชอบดำเนินการ โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหนึ่งในองค์กรหลักที่ขับเคลื่อนตามนโยบายและมีภาระหน้าที่ในการป้องกันอาชญากรรมประเภทต่าง ๆ (สันทกฤษณ์ บุญช่วย, 2562) จึงอาจกล่าวได้ว่า การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นจุดเริ่มต้นที่สำคัญที่จะต้องอาศัยความร่วมมือและการมีส่วนร่วมจากความร่วมมือและการมีส่วนร่วมของ ภาคประชาชน ภาคประชาสังคม และหน่วยงานภาครัฐอื่นที่นอกเหนือไปจากสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

กระนั้นจากงานศึกษาของ สุมนทิพย์ จิตสว่าง และคณะ (2560) ได้แสดงให้เห็นถึงการดำเนินนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ให้ความสำคัญปัญหาการป้องกันอาชญากรรมและได้กลายเป็นนวัตกรรมท้องถิ่นในด้านการรักษาความมั่นคงปลอดภัย และรักษาความสงบเรียบร้อย อาทิ เทศบาลนครยะลาในโครงการติดตั้งกล้องวงจรปิด (CCTV) ในพื้นที่ และพัฒนาไปสู่เมืองไซเบอร์ หรือไซเบอร์ซิตี หรือโครงการนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนจังหวัดสงขลา มีศูนย์ควบคุมระบบโทรทัศน์วงจรปิดเพื่อป้องกันปัญหาการเกิดอาชญากรรม และเทศบาลนครรังสิตได้มีโครงการศูนย์ควบคุมและสั่งการนครรังสิต หรือศูนย์ RCC ที่จัด

ให้มีเจ้าหน้าที่อยู่ปฏิบัติงานประจำศูนย์เพื่อติดต่อประสานแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนตลอด 24 ชั่วโมง (สันทกฤษณ์ บุญช่วย, 2562) ทั้งนี้ อาจสังเกตได้ว่า นวัตกรรมเหล่านี้มุ่งเน้นไปที่การวางโครงสร้างและระบบทางกายภาพ

อย่างไรก็ดี มีใช่วงศ์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างเสรี หากแต่ในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องเผชิญกับบรรดาข้อจำกัดต่าง ๆ ที่พยายามท้าทายต่อความสำเร็จในการปฏิบัติงาน โดยงานของ โกวิท พวงงาม (2558) ได้เสนอว่า 6 ปัจจัยที่ช่วยส่งเสริมขีดความสามารถและสร้างความสำเร็จให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย 4 ใน 6 ปัจจัยนั้นอันได้แก่ ปัจจัยภาคีเครือข่ายความร่วมมือภาครัฐ ปัจจัยการเปิดพื้นที่การมีส่วนร่วมของประชาชน ปัจจัยการบริหารงานเป็นทีม และปัจจัยความเป็นจิตอาสาและจิตสาธารณะของประชาชนในท้องถิ่น เป็นปัจจัยที่มีความเกี่ยวข้องกับความร่วมมือ และบรรทัดฐานทางสังคมร่วมกันที่ส่งผลต่อการช่วยเหลือกันทั้งสิ้น ข้อเสนอในลักษณะดังกล่าวยังปรากฏในงานของ อรทัย ก๊กผล และฉัตรระวี ปรสิฐฤทธิญา (อ้างอิงใน อนุจิตร ชินสาร, 2557) ที่มุ่งอธิบายว่าความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องพึ่งพาการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ กอปรกับในงานศึกษาของไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ (2551) ที่ได้ศึกษาเรื่อง ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่ผลสำเร็จ: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย พบว่าปัจจัยที่นำไปสู่ผลสำเร็จมีทั้งสิ้น 6 ปัจจัย โดย 2 ใน 6 ดังกล่าวนั้นประกอบด้วย การมีส่วนร่วมของประชาชน และสภาพสังคมที่ตื่นตัวและเสียสละ ซึ่งเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือและบรรทัดฐานทางสังคมเช่นกันทั้งสิ้น

กระนั้นแล้วจึงอาจกล่าวได้ว่าแม้โครงสร้างในเชิงกฎหมายจะมีการถ่ายโอนอำนาจในการจัดการและดูแลบริการสาธารณะ และทุกข์สุขของประชาชน รวมทั้งการป้องกันอาชญากรรมและรักษาความปลอดภัยให้กับท้องถิ่นแล้ว หากแต่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังเผชิญกับข้อจำกัดในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่และยังมีแนวโน้มพัฒนาในเชิงกายภาพดังกล่าวที่ได้กลายมาเช่นนั้นแล้ว ปัจจัยที่จะกลายเป็นเงื่อนไขแห่งความสำเร็จและการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใหม่คือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่จะเป็นการวางโครงสร้างพื้นฐานและระบบทางสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ทูทางสังคมกับความสามารถพิเศษในส่งเสริมขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อกล่าวถึงทูทางสังคม หรือ Social Capital มีนักวิชาการจำนวนมากทั้งในและต่างประเทศได้พยายามนำเสนอ มุมมองเกี่ยวกับประเด็นดังกล่าว ทั้งนี้ ทูทางสังคมได้กลายเป็นที่รู้จักเมื่อ Robert Putnam (1995) โดยนำเสนอแนวคิดดังกล่าว ได้ขยายความไว้ว่าทูทางสังคมเป็นลักษณะสำคัญของกลุ่มทางสังคมที่มีองค์ประกอบของเครือข่าย (Networks) บรรทัดฐาน (Norms) และความไว้วางใจ (Trust) ซึ่งนำไปสู่ความร่วมมือกันในสังคม โดยในบริบทของประเทศไทยได้มีการสร้างค่านิยมทูทางสังคมที่สอดคล้องกับแนวคิดดังกล่าวโดย สำนักมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (2548) ที่ว่า ทูทางสังคม หมายถึง ลักษณะทางสังคมที่ปัจเจกชนและองค์กรทางสังคมมีเครือข่าย ความไว้วางใจ และบรรทัดฐานในการปฏิบัติ เพื่อการส่งเสริม เกื้อกูล และร่วมมือในการดำเนินงานระหว่างกัน

อย่างไรก็ดี ในงานชิ้นนี้พยายามศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทูทางสังคมกับการเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภายหลังจากการศึกษามีข้อค้นพบที่น่าสนใจ 2 ประการสำคัญที่เกี่ยวกับความสามารถของทูทางสังคมในการส่งเสริมและการเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

ประการที่ 1 ทูทางสังคมในฐานะปัจจัยที่มีความสามารถพิเศษในการสร้างโครงสร้างทางสังคมที่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยข้อค้นพบดังกล่าวมุ่งอธิบายว่าทูทางสังคมเป็นปัจจัยที่ช่วยเร่งระดับการมีส่วนร่วมและความร่วมมือกันในโครงข่ายทางสังคม อันแสดงให้เห็นถึงการมีโครงสร้างทางสังคมที่ช่วยเหลือในการปฏิบัติงาน โดยแนวคิดเช่นนี้เกิดจากการศึกษาของนักวิชาการจำนวนหนึ่ง โดย Johnny Goldfinger และ Margaret R. Ferguson (2009) ซึ่งได้วิเคราะห์ข้อมูลความสัมพันธ์ระหว่างศักยภาพในการบริหารงานของรัฐบาลในระดับท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา กับระดับทูทางสังคมผ่านการใช้การวิเคราะห์สมการถดถอย (Regression Analyses) พบว่า ทั้ง 2 ตัวแปรนี้สำคัญที่นำเสนอทางสถิติที่ 0.10 (เทียบค่า sig = .1 หรือกว่าร้อยละ 60 ของกรณีทั้งหมด) นอกจากนี้ การศึกษาของ Aie-Rie Lee (2010) ที่ได้ศึกษาเชิงปริมาณในความสัมพันธ์ระหว่างทูทางสังคมกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองในประเทศเกาหลีใต้ พบ

ความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญของตัวแปรทั้งสอง Lee พบว่าการที่ผู้คนมีทุนทางสังคมผ่านการสังกัดกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม นำมาสู่การมีปฏิสัมพันธ์กันของผู้คนซึ่งเป็นบ่อเกิดของการมีส่วนร่วมทางการเมือง กอปรกับการศึกษาของ Jaswinder K. Dhillon (2009) ที่ศึกษาความเป็นหุ้นส่วนร่วมมือกันประเทศอังกฤษและประเทศในกลุ่มตะวันออกพบวาระระดับของทุนทางสังคมที่สูงช่วยให้เกิดการสร้างความเชื่อใจช่วยเหลือ และการสร้างความเชื่อใจร่วมกันอันเป็นฐานของการร่วมมือกันอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน

ประการที่ 2 ทุนทางสังคมในฐานะปัจจัยที่มีความสามารถพิเศษในการสร้างระบบทางสังคมที่สามารถเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อค้นพบนี้เกิดจากงานวิจัยจำนวนหนึ่ง กล่าวคือจากงานศึกษาของ Bas Ter Weel (2008) ที่ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างทุนทางสังคมกับอัตราการเกิดอาชญากรรมในพื้นที่ต่าง ๆ ของประเทศเนเธอร์แลนด์ผ่านการศึกษาด้านคุณภาพ Weel (2008) โดย Weel ได้ผลลัพธ์ที่ว่าระดับของทุนทางสังคมแปรผกผันกับอัตราการเกิดอาชญากรรม โดยการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นหรือลดลงของทุนทางสังคม 1 ช่วงส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) จะทำให้อัตราการเกิดอาชญากรรมลดลงหรือเพิ่มขึ้น 0.3 ช่วงส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน แนวคิดที่น่าสนใจดังกล่าวถูกนำเสนออย่างต่อเนื่องโดย Paolo Buonanno, Daniel Montolio and Paolo Vanin (2009) ที่ศึกษาประเด็นดังกล่าวในประเทศอิตาลี โดยพบว่าทุนทางสังคมมีนัยสำคัญกับอัตราการเกิดอาชญากรรมในรูปแบบความสัมพันธ์แบบแปรผกผัน อีกทั้งพวกเขายังได้นำเสนอข้อเสนอน่าสนใจที่ว่าการใช้นโยบายทางกฎหมายที่เข้มงวดนั้นอาจไม่ได้มีผลช่วยลดอาชญากรรมในทางตรงข้ามกลับทำให้เกิดอัตราการคอร์ปชั่นที่เพิ่มมากขึ้น หากแต่เมื่อใช้มาตรการหรือนโยบายที่ส่งเสริมทุนทางสังคมกลับได้ผลในการลดอัตราการเกิดอาชญากรรมที่มีประสิทธิภาพสูงกว่า ทั้งนี้ เหตุที่ทุนทางสังคมสามารถยังให้เกิดผลดังกล่าวได้นั้นเกิดจากข้อเท็จจริงที่ว่า การเพิ่มขึ้นของทุนทางสังคมของปัจเจกส่งเสริมให้เกิดความเป็นไปได้ในการทำเพื่อส่วนรวมและการเห็นประโยชน์ส่วนรวมที่มากขึ้นในระดับที่ช่วยลดแรงจูงใจและโอกาสในการเกิดอาชญากรรม (Gustavo Carvalho Moreira, Ana Lucia Kassouf & Marcelo Justus, 2019)

จากกรณีศึกษาจำนวนมากนี้ อาจสรุปได้ว่าทุนทางสังคมมีความสามารถพิเศษที่น่าสนใจอย่างยิ่งในฐานะปัจจัยที่พัฒนาขีดความสามารถในการทำงานเป็นเครือข่ายและส่งเสริมการป้องกันการเกิดอาชญากรรมอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งความสามารถดังกล่าวยังสามารถพัฒนาสู่การเป็นโครงสร้างพื้นฐานและระบบทางสังคมที่ความเหมาะสมกับการเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมผ่านการเพิ่มระดับการให้ความร่วมมือของประชาชนและการที่ประชาชนลุกขึ้นมาป้องกันการก่ออาชญากรรมด้วยตนเองผ่านการส่งเสริมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ทุนทางสังคมสู่ข้อเสนอเชิงนโยบายในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาผ่านการสังเคราะห์เอกสารพบว่าปัจจัยสำคัญที่สามารถยกระดับขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมมีความหลากหลายตามผู้วิเคราะห์ หากแต่ปัจจัยที่ดูขาดไปเสียไม่ได้เห็นจะเป็นความร่วมมือและการมีบรรทัดฐานร่วมกันทางสังคม และในอีกด้านหนึ่งข้อพิสูจน์จากนักวิชาการจำนวนมากที่ศึกษาเกี่ยวกับทุนทางสังคมได้พบว่าทุนดังกล่าวที่ผลิตขึ้นจากการมีปฏิสัมพันธ์จนเกิดเครือข่าย ความเชื่อใจ และความคิดร่วมทางสังคม (Robert Putnam, 1995) มีส่วนช่วยส่งเสริมความร่วมมือกันทางสังคมอันเป็นผลดีต่อการบริการงาน และส่งเสริมการตรวจสอบทางสังคม ซึ่งปัจจัยทั้งสองอันเปรียบดั่งการวางโครงสร้างพื้นฐานและระบบทางสังคมจะช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้วยเหตุนี้ เพื่อสร้างท้องถิ่นที่ปลอดภัยอย่างยั่งยืน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรพัฒนานโยบายหรือวัฒนธรรมที่มุ่งส่งเสริมการสร้างทุนทางสังคมในระดับท้องถิ่นควบคู่ไปกับมาตรการเชิงโครงสร้างทางกายภาพที่มีอยู่เดิมเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรม โดยข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังกล่าวประกอบด้วย 2 ข้อเสนอแนะ ดังนี้

1. แนวนโยบายที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เชื่อมสัมพันธ์ แนวนโยบายดังกล่าวยืนอยู่บนฐานคิดที่ว่าทุนทางสังคมสามารถส่งเสริมการมีส่วนร่วมอันเป็นการสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้ท้องถิ่นมีการทำงานในเชิงรุกและสร้างโครงสร้างที่เป็นเครือข่ายหุ้นส่วนจัดการที่มีความเป็นสถาบันมากขึ้น เช่น การป้องกันอาชญากรรมชุมชน โดยรวบรวมอาสาสมัครจากชุมชน สำนักงานตำรวจภูธรในพื้นที่จากภาครัฐ และผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่น ๆ

เพื่อเร่งการมีปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ปัจจัยดังกล่าวจะช่วยสร้างโครงสร้างทางสังคมทั้งที่เป็นและไม่เป็นทางการที่ลดต้นทุนในการติดต่อและเชื่อมปฏิสัมพันธ์ของท้องถิ่น ทำให้เกิดการสื่อสารที่สะดวก อันจะส่งผลไปถึงระดับความใกล้ชิด ความเชื่อใจ และกลายเป็นทุนทางสังคมที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมผ่านการมีส่วนร่วมของภาคส่วนต่าง ๆ ในระดับที่สูงขึ้นตามระดับของทุนทางสังคม

2. แนวนโยบายที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ส่งเสริม แนวนโยบายดังกล่าวขึ้นอยู่กับฐานคิดที่ว่าทุนทางสังคมสามารถส่งเสริมการตรวจสอบในสังคมอันเป็นการสร้างระบบพื้นฐานทางสังคมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมิได้มุ่งให้ท้องถิ่นมีปฏิสัมพันธ์โดยตรงกับการจัดการความปลอดภัยและการป้องกันอาชญากรรม หากแต่เป็นผู้สนับสนุนให้ชุมชนสามารถตรวจสอบตนเองได้ ผ่านการเป็นผู้ร่วมสร้างและส่งเสริม ค่านิยมชุมชน โดยมุ่งเน้นส่งเสริมการเสียสละ และการมีส่วนร่วม โดยค่านิยมดังกล่าวจะพัฒนาไปสู่การเป็นบรรทัดฐานของกลุ่มสังคมดังกล่าว และทำให้สังคมหรือชุมชนดูแลตนเอง ซึ่งในทางอ้อมเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการป้องกันอาชญากรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5. บทสรุป

ในช่วงเวลาที่มีการกระจายอำนาจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นโดยลำดับ ปัจจัยดังกล่าวนำมาซึ่งการขยายขอบเขตภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องปฏิบัติ ไม่เว้นแม้แต่ภาระงานที่เกี่ยวกับความปลอดภัย ความมั่นคง และการป้องกันอาชญากรรม จากการศึกษา ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากในประเทศไทยจะมีความกระตือรือร้นในประเด็นดังกล่าว หากแต่แนวทางการปฏิบัติส่วนใหญ่ยังเน้นมิติเชิงโครงสร้างทางกายภาพ เช่นการติดกล้องวงจรปิด (CCTV) หรือโครงสร้างที่มีใช้ทางกายภาพ หากแต่ระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่อย่างจำกัด ซึ่งปัจจัยดังกล่าวอาจส่งผลต่อระดับความร่วมมือที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับในการปฏิบัติงานอันนำไปสู่ขีดความสามารถที่จำกัดยิ่งในการบริหารงานป้องกันอาชญากรรม

ด้วยเหตุนี้ บทความชิ้นนี้จึงมุ่งปรับแนวนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แต่เดิมเน้นการป้องกันอาชญากรรมผ่านการพัฒนาโครงสร้างทางกายภาพมาสู่แนวนโยบายที่เสริมสร้างการพัฒนาเครือข่ายหุ้นส่วน จัดการและการส่งเสริมแนวคิดค่านิยมบางประการอันการวางรากฐานโครงสร้างทางสังคมควบคู่ เพื่อสร้างการมีปฏิสัมพันธ์ และบรรทัดฐานร่วม อันจะทำให้เกิดทุนทางสังคมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความร่วมมือในระดับที่สูงขึ้นและการที่ชุมชนสามารถตรวจสอบตนเองได้

อย่างไรก็ดี แนวนโยบายดังกล่าวเป็นเพียงแคกรอบที่กว้างที่สุดในประเด็นเรื่องแนวนโยบายทุนทางสังคมกับการเพิ่มขีดความสามารถในการป้องกันอาชญากรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ในรายละเอียดหรือในขั้นการออกแบบนโยบายเพื่อนำไปปฏิบัติจริงยังมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาศึกษาบริบทของท้องถิ่นเอง ปัจจัยภายนอก กล่าวคือ องค์กรต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่นจำเป็นต้องมีปฏิสัมพันธ์ด้วย กรอบระเบียบกฎหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำต้องเผชิญ และปัจจัยภายใน กล่าวคือ บรรทัดฐานทางสังคมที่อยู่ร่วมกับท้องถิ่นมาอยู่เดิม หรือทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือครองเพื่อให้แนวนโยบายดังกล่าวแสดงผลได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง (References)

- โกวิท พวงงาม. (2558). *นวัตกรรมท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. (2548) *รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการวิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- ตระกูล มีชัย. (2559). *การปฏิรูปประเทศด้านการกระจายอำนาจ การกระจายการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.
- ไพบุลย์ โพธิ์สุวรรณ. (2551). *ยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นสู่สังคมที่ดี: กรณีศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศึกษาศาสตร์ สาขารัฐศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. (2540). *ราชกิจจานุเบกษา*. เล่มที่ 114 ตอนที่ 55 ก. หน้า 16.
- วีรศักดิ์ เครือเทพ. (2548). *นวัตกรรมสร้างสรรค์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

- วีรศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2557). *รายงานศึกษานโยบายบูรณาการ โครงการศึกษาวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. (2555). *การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ: ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน*. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สันทกฤษณ์ บุญช่วย. (2561). *การพัฒนา รูปแบบนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันอาชญากรรมในเขตพื้นที่ภาคกลาง*. วิทยานิพนธ์ศิลปศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาอาชญาวิทยาและงานยุติธรรม ภาควิชาสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุนนทิพย์ จิตสว่าง และคณะ. (2560). *รายงานวิจัยเรื่อง บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการป้องกันปัญหาอาชญากรรม*. กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สำนักงานปลัดกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์. (2548). *การศึกษาและพัฒนาดัชนีชี้วัดมาตรฐานความมั่นคงของมนุษย์*. กรุงเทพฯ: สำนักงานมาตรฐานการพัฒนาสังคมและความมั่นคง.
- อนุจิตร ชินสาร. (2557). *นวัตกรรมการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ*. วิทยานิพนธ์ปริญญาดุษฎีบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์มหาวิทยาลัยบูรพา.
- Buonanno, P, Montoli, D & Vanin, P. (2009). Does Social Capital Reduce Crime?. *The Journal of Law & Economic*, 52(1), 145-170.
- Cherney, A. (2006). The Role of Local Government in Crime Prevention: An Overview. *Local Government Report*, 5(3), 25-26.
- Dhillon, J, K. (2009). The Role of Social Capital in Sustaining Partnership. *British Educational Research Journal*. 35(5). 684-704.
- Goldfinger, J & Ferguson, M, R. (2009). Social Capital and Governmental Performance in Large American Cities. *State & Local Government Review*, 41(1). 25-36.
- Lee, Aie-Rie. (2010). The Quality of Social Capital and Political Participation in South Korea. *Journal of East Asia Studies*, 10. 483-505.
- Moreira, G, C, Kassouf, A, L & Justus, M. (2019). The Role of Social Capital in the Victimization Risk Against Property: Evidence from Brazil.
- Putnam, R. (1995). Tuning In, Tuning Out: The Strange Disappearance of Social Capital in America. *Political Science and Politics*, 28, 664-683.
- _____. (1993). *Making democracy work: Civic traditions in modern Italy*. (Graduate's Thesis). Princeton University.
- Week, B, T. (2008). *The Impact of Social Capital and Crime: Evidence from the Netherlands*. Bonn: The Institute for the Study of Labor.