

การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐแบบองค์รวม
สำหรับการบริหารข้อมูลขนาดใหญ่
(Big Data Management) ในกระบวนการยุติธรรม
เพื่อป้องกันการกระทำผิดซ้ำแบบบูรณาการ

มารุต ศูนย์ตรง

นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ

กรมราชทัณฑ์

การกระทำผิดซ้ำ (Recidivism) หมายถึง การกระทำผิดหรือการแสดงออกซ้ำ ๆ ใน พฤติกรรมที่ไม่พึงประสงค์หรือผิดกฎหมาย ภายหลังจากที่ได้รับโทษจากพฤติกรรมนั้น การกระทำผิดซ้ำยังคงใช้ในการวัดร้อยละ ของผู้ต้องราชทัณฑ์ที่ยังคงถูกจับกุมในฐาน คดีเดิมสาเหตุหลักของการกระทำผิดซ้ำนั้น เกิดจากปัจจัยภายในของตัวผู้พ้นโทษ เช่น การไม่สามารถปรับตัวให้เข้ากับสังคมได้ ความสัมพันธ์กับครอบครัว หรือปัจจัย ภายนอก เช่น การกีดกันทางสังคม การไม่ เข้าถึงการศึกษา หรือการไม่มีงานทำ เป็นต้น ในเบื้องต้นจึงกล่าวได้ว่าการกระทำผิดซ้ำ ของผู้กระทำความผิดนั้นไม่ได้เป็นเพียง หน้าที่ของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เท่านั้น แต่ยังต้องรวมไปถึงหน่วยงานด้าน เศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ด้วยแต่อย่างไรก็ดี การรวบรวมสถิติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการ

พยากรณ์ความเสี่ยงในการเกิดอาชญากรรม นั้นจำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์จากข้อมูล สถิติหลายชุด อาทิ สถิติการเกิดอาชญากรรม สถิติจำนวนผู้กระทำความผิด อัตรา การว่างงาน จำนวนผู้ได้รับการศึกษา เป็นต้น ซึ่งภาครัฐไทยยังไม่สามารถจัดเก็บข้อมูลที่ เป็นมาตรฐานเดียวกันและมีความเที่ยงตรง ซึ่งศักยภาพของภาครัฐภายใต้การบริหาร ราชการฐานกรมเป็นอุปสรรคในการเชื่อมโยง ข้อมูลระหว่างหน่วยงาน นอกจากนี้ ระบบ ราชการยังขาดศักยภาพในการสร้างระบบ การวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data) เพื่อใช้ในการบริหารทั้งในระดับประเทศ ระดับภูมิภาคและระดับพื้นที่

แนวคิดการปฏิรูประบบราชการของ ประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์ในเรื่องของการ บริหารปกครองแบบองค์รวม (Whole of Government) และ การพัฒนา Smart

Government เพื่อการสร้าง Smart Nation เป็นแรงบันดาลใจสำคัญในการเขียนบทความนี้ด้วยความมุ่งหวังที่จะได้เห็นภาพรวมของสถานการณ์อาชญากรรมที่จะนำมาวิเคราะห์ และพัฒนานโยบายในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างเป็นวิทยาศาสตร์ และเชิงหลักฐาน (Evidence-based Policymaking) มีการบูรณาการร่วมกันในการแก้ไขปัญหาจากทุกมิติและเป็นประโยชน์ต่อการมีส่วนร่วมจากระดับล่าง (Bottom-up Participation) ในการปกป้องและดูแลคนในชุมชนให้ปลอดภัยจากอาชญากรรมอย่างยั่งยืน

สภาพปัญหาของการบริหารสารสนเทศในกระบวนการยุติธรรม

กระบวนการยุติธรรมของไทยนั้นประกอบไปด้วย 4 ตัวแสดงหลัก ได้แก่ ตำรวจ อัยการ ศาล และหน่วยงานบังคับโทษ (กรมราชทัณฑ์ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมคุมประพฤติ) โดยในแต่ละหน่วยงานมีสถิติและข้อมูลการดำเนินงานที่แตกต่างกัน เนื่องจากกระบวนการยุติธรรมเป็นกระบวนการเชิงเดียว (Linear Process) ส่งผลให้กระบวนการบังคับโทษซึ่งเป็นกระบวนการสุดท้ายได้รับผลกระทบจากการบริหารงานยุติธรรมต้นทาง ปัจจุบันการเชื่อมโยงฐานข้อมูลในกระบวนการยุติธรรมนั้นมีเพียงระบบฐานข้อมูลร่วมหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม หรือ Data Exchange

Center มีสำนักงานกิจการยุติธรรมเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ หลักการทำงานของระบบฐานข้อมูลร่วมนั้นเป็นการเชื่อมโยงการสืบค้นข้อมูลบุคคลที่ปรากฏตามหน่วยงานต่าง ๆ อาทิ กรมการปกครอง กรมพัฒนาธุรกิจการค้า เป็นต้น Data Exchange Center จึงเป็นเชื่อมโยงการค้นหาข้อมูลบุคคลสำหรับเจ้าหน้าที่ในกระบวนการยุติธรรมเป็นหลักเท่านั้น นอกจากนี้ การลดการกระทำผิดซ้ำและการวิเคราะห์ความเสี่ยงผู้กระทำความผิดด้วยเครื่องมือการประเมินเป็นนโยบายที่สำคัญของกระทรวงยุติธรรม และกลุ่มภารกิจด้านพัฒนาพฤตินิสัย ทำให้เกิดการประชุมร่วมกันเพื่อกำหนดปัจจัยในการวิเคราะห์เพื่อใช้ในการประเมินการกระทำผิดซ้ำ เพื่อให้ผลการประเมินเป็นปัจจัยในการพิจารณาความพร้อมในการกลับสู่สังคมของผู้กระทำความผิด

การพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารภาครัฐ : บทเรียนจากสิงคโปร์

การพัฒนาประสิทธิภาพของราชการในประเทศสาธารณรัฐสิงคโปร์เป็นหนึ่งในสามเสาหลักของการพัฒนาตามนโยบาย Smart Nation และการปฏิรูประบบราชการของสิงคโปร์ด้วยแนวคิดการบริหารปกครองแบบองค์รวม (Whole of Government) ซึ่งปรับบทบาทภาคราชการให้ปฏิบัติงานอย่างสอดประสานระหว่าง

หน่วยงานอย่างไร้รอยต่อ (Seamless) ซึ่งแนวคิดและนโยบายทั้งสองนี้มีส่วนสำคัญต่อการปรับบทบาทการบูรณาการระหว่างส่วนราชการได้ด้วยเทคโนโลยี และใช้เทคโนโลยีเป็นเครื่องมือในการขับเคลื่อนการบริหารราชการและการกำหนดนโยบายสำคัญของประเทศซึ่งการบรรจบกันของการบริหารปกครองที่ดี (Good Governance) และกระบวนการนั้นเป็นไปได้ด้วยเทคโนโลยีที่มีประสิทธิภาพซึ่งเป็นส่วนสำคัญของ Smart Governance ที่จำเป็นต่อความสำเร็จของ Smart Nation

1. แนวคิดการบริหารปกครองแบบองค์รวม (Whole of Government) Christensen และ Lægreid (2007, หน้า 1060) อธิบายว่าเกิดขึ้นครั้งแรกโดยนายกรัฐมนตรี Tony Blair ของสหราชอาณาจักรในปี ค.ศ. 1997 ในรูปของ Joined-up Government โดยมีจุดมุ่งหมายในการบรรลุความร่วมมือในแนวดิ่งและแนวนอนเพื่อลดสถานการณ์ที่นโยบายที่แตกต่างกันส่งผลกระทบต่อกันเพื่อที่จะใช้ทรัพยากรที่ขาดแคลนได้ดียิ่งขึ้นสร้างการทำงานร่วมกันของผู้มีส่วนได้เสียในแต่ละภาคนโยบาย และให้ประชาชนเข้าถึงบริการได้อย่างไร้รอยต่อซึ่งเป็นรูปแบบตรงกันข้ามของการบริหารแบบราชการฐานกรม (Departmentalism) (Politt, 2003b, อ้างถึงใน Christensen และ Lægreid,

2007, หน้า 1060) การบริหารราชการแผ่นดินของสิงคโปร์นั้นได้แสดงให้เห็นถึงระบบราชการที่เป็นหนึ่งเดียวกัน มีการหมุนเวียนของทรัพยากรทางงบประมาณและกำลังคนให้สามารถทำงานสอดประสานกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ผลของการปฏิรูประบบราชการทำให้ลดขั้นตอนในการสื่อสารประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว และทำให้การออกแบบนโยบายมีความครอบคลุมจากความร่วมมือกันระหว่างหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญหลายด้าน

2. แนวนโยบาย Smart Nation และ Smart Governance เป็นนโยบายของรัฐบาลสิงคโปร์ที่ต้องการขับเคลื่อนประเทศด้วยเทคโนโลยี สารสนเทศและนวัตกรรมโดยนโยบายและนวัตกรรมที่จะขับเคลื่อนในส่วนของ SMART Governance นั้นภาครัฐได้เน้นการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อที่จะเพิ่มประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐ ลดขั้นตอนการบริการประชาชน และบูรณาการหน่วยงานต่าง ๆ เข้ามาจัดบริการสาธารณะด้วยเทคโนโลยี โดยในส่วนของ การพัฒนาฐานข้อมูลนั้น ได้มีโครงการฐานข้อมูลและการวิเคราะห์แบบเปิดเพื่อการพัฒนาขนส่งมวลชนเมือง (Open Data and Analytics for Urban Transportation) ที่เปิดความร่วมมือให้ภาคเอกชนเข้ามาพัฒนาระบบในการแก้ปัญหา

ด้านขนส่งสาธารณะ (ดูเพิ่มเติมที่ Smart Nation Singapore, ม.ป.ป.)

จากการพัฒนาเทคโนโลยีด้านข้อมูลสารสนเทศที่รัฐเปิดโอกาสให้ภาคส่วนอื่นเข้ามาพัฒนาเพื่อใช้ประโยชน์ทำให้การเปิดฐานข้อมูลของหน่วยงานทุกส่วนให้เชื่อมโยงเป็นฐานข้อมูลใหญ่ (Big Data) และใช้ในการวิเคราะห์สถานการณ์ด้านกระบวนการยุติธรรม และสถานการณ์แวดล้อมในการกระทำผิดซ้ำ เพื่อให้นโยบายกระบวนการยุติธรรมมีการตัดสินใจที่เป็น Smart Decision-making ด้วยสถิติและการวิเคราะห์บนวิธีวิจัยทางวิทยาศาสตร์ (Scientific Method) และการตัดสินใจบนหลักฐาน (Evidence-based Decision-making)

การบูรณาการการบริหารข้อมูลขนาดใหญ่ (Big Data Management) เพื่อการป้องกันอาชญากรรมลดการกระทำผิดซ้ำ

การแก้ไขปัญหาคriminal recidivism ของผู้กระทำความผิดนั้น นอกเหนือจากการเตรียมความพร้อมทางด้านความรู้ ทักษะ และทัศนคติในการดำรงชีวิตในสังคมจากหน่วยพัฒนาพฤตินิสัยแล้ว การสร้างสภาพแวดล้อมและสังคมปลอดภัยก็เป็นส่วนที่สำคัญเช่นกัน เมื่อการศึกษาและกำหนดปัจจัยการกระทำผิดซ้ำร่วมกันระหว่างหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมเป็นที่ยุติแล้ว ปัจจัยต่าง ๆ ก็สามารถ

นำมาแจกแจงเพื่อใช้ในการอธิบายสถานการณ์ และใช้ในการกำหนดสมมติฐานต่อการกำหนดนโยบายหรือมาตรการได้ตั้งแต่ระดับประเทศ ระดับพื้นที่ หรือในระดับชุมชนท้องถิ่น โดยชุดข้อมูลสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มโดยสังเขป ได้แก่ ชุดสถิติและข้อมูลด้านอาชญากรรมและกระบวนการยุติธรรม อาทิ สถิติอาชญากรรม สถิติปริมาณคดีที่ขึ้นสู่ศาล สถิติจำนวนรับผู้ต้องขังเข้าเรือนจำ รวมไปถึงสถิติการกระทำผิดซ้ำที่มาจาก การนิยามร่วมกันของหน่วยงานในกระบวนการยุติธรรม เป็นต้น ชุดข้อมูลเหล่านี้จะเป็นปัจจัยที่สะท้อนสถานการณ์อาชญากรรม อีกกลุ่มหนึ่งได้แก่ชุดสถิติปัจจัยที่ส่งผลต่อการกระทำผิดซ้ำ อาทิ สถิติจำนวนผู้ได้รับการศึกษาระดับต่าง ๆ ระดับการมีงานทำ ระดับรายได้ของประชากร เป็นต้น ซึ่งเป็นข้อมูลที่อยู่นอกกระบวนการยุติธรรม แต่ส่งผลต่อสภาพสังคมและเศรษฐกิจในการกระทำผิดซ้ำ ซึ่งจะเป็นกลุ่มที่มุ่งแก้ไขที่สาเหตุและขับเคลื่อนจากทุกภาคส่วนของสถาบันทางสังคม ตัวอย่างเช่น ในพื้นที่ A มีอัตราการกระทำผิดซ้ำในกลุ่มเยาวชนสูง โดยพบว่ามีอัตราการออกจากการศึกษาที่กำหนดมาก จึงต้องร่วมมือกับสถานศึกษาในพื้นที่ในการแก้ไขปัญหาคriminal recidivism เป็นต้น

การนำสถิติและข้อมูลมาวิเคราะห์ด้วยเทคโนโลยีการบริหารและวิเคราะห์ข้อมูล

ขนาดใหญ่ (Big Data Management and Analytics) จะช่วยให้เห็นภาพรวมของปัญหาการกระทำผิดซ้ำโดยเชื่อมโยงกับปัจจัยทางอาชญาวิทยา และปัจจัยทางสังคมอื่น ๆ และสะท้อนให้เห็นว่าปัญหาการกระทำผิดซ้ำนั้นจำเป็นต้องอาศัยการสอดประสานการทำงานของหน่วยงานทุกแห่งเพื่อสร้างสภาพแวดล้อมให้ประชาชนเข้าถึงการศึกษา การสร้างรายได้ และสวัสดิการที่เหมาะสมอย่างยั่งยืน และการที่จะทำการวิเคราะห์และบริหารข้อมูลขนาดใหญ่ของภาครัฐไทยสามารถเกิดขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรมโดยประยุกต์แนวทางการความสำเร็จจากประสบการณ์ของสิงคโปร์ ดังนี้

1. รัฐบาลจะต้องเร่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการจัดการข้อมูลและเทคโนโลยีสารสนเทศให้มีความพร้อม ทั้งในด้านพื้นที่จัดเก็บข้อมูล ศักยภาพของระบบอินเทอร์เน็ต และโครงข่ายโทรคมนาคมของรัฐ และการพัฒนาระบบการจัดการสารสนเทศของหน่วยงานต่าง ๆ ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน

2. การเปิดให้ภาคเอกชนที่มีศักยภาพในการพัฒนาสารสนเทศด้านการวิเคราะห์ (Data Analytics) เข้ามาพัฒนาข้อมูลและระบบการแสดงผลโดยเชื่อมโยงทุกข้อมูลจากสถิติข้อมูลต่าง ๆ โดยสัมพันธ์กันตามทฤษฎีและแนวคิดที่มาจากระเบียบวิธีวิจัย เพื่อให้เกิดการแข่งขันในการพัฒนาระบบฐานข้อมูล

และให้เกิดการวิเคราะห์ที่สร้างสรรค์จากฐานข้อมูลที่หลากหลาย

3. กำหนดแนวทางการแบ่งปันข้อมูล (Information Sharing) ที่เป็นมาตรฐานสำหรับทุกหน่วยงาน โดยกำหนดวิธีการและความละเอียดของการจัดเก็บข้อมูลให้มาจากระดับท้องถิ่น และสร้างกลไกการเปิดให้หน่วยงานในกระบวนการยุติธรรมด้วยกันเข้าถึงข้อมูลด้วยระบบบริหารข้อมูลขนาดใหญ่เดียวกัน ซึ่งรวมถึงฝ่ายอัยการและตุลาการศาลยุติธรรมด้วย โดยบริหารนโยบายผ่านคณะกรรมการพัฒนาการบริหารงานยุติธรรมแห่งชาติ (กพยช.) และให้สิทธิ์การเข้าถึงแบบเปิด (Open Access) กับหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

4. การพัฒนาบุคลากรภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการกระทำผิดซ้ำและการคืนคนดีสู่สังคมของกระบวนการยุติธรรมเข้าใจสาเหตุและผลกระทบของนโยบายอย่างป็นองค์รวม เข้าใจปัญหาจากทุกมิติ และพัฒนาให้มีความสามารถในการวิเคราะห์ (Analytical Skill) เพื่อนำข้อมูลไปใช้ในการวิเคราะห์และจัดทำนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คummings การพัฒนาระบบสารสนเทศ

บทสรุป

การแก้ไขปัญหาการกระทำผิดซ้ำในชุมชนเป็นปัญหาที่เป็นปัญหาสังคมในระดับมหภาคแต่มีความแตกต่างตามบริบท

พื้นที่ และการกระทำผิดซ้ำมีปัจจัยภายนอก จากเศรษฐกิจและสังคมเข้ามาเกี่ยวข้องใน กระบวนการคืนคนดีสู่สังคม การพัฒนา ฐานข้อมูลการวิเคราะห์ขนาดใหญ่ (Big Data Analytics) จึงเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ สามารถนำข้อมูลจากทุกหน่วยงานมาใช้ในการ วิเคราะห์และพยากรณ์ทางสถิติ และทำ ความเข้าใจภูมิสังคมในแต่ละพื้นที่ว่ามีการ เปลี่ยนแปลงโดยเชื่อมโยงความสัมพันธ์ของ แต่ละปัจจัยอย่างเป็นระบบ และแก้ไขปัญหา ด้วยการระเบิดจากภายใน ซึ่งเป็นศาสตร์ พระราชาที่สามารถนำมาใช้ในการแก้ไข ปัญหาการกระทำผิดซ้ำและสร้างสังคมแห่ง ความปลอดภัยอย่างยั่งยืนต่อไป

เอกสารอ้างอิง

Smart Nation Singapore. (ม.ป.ป.).
Open Data and Analytics for Urban Transportation. เรียกใช้เมื่อ 29 มีนาคม 2561 จาก
<https://www.smartnation.sg/>:
[https://www.smartnation.sg/initiatives /Mobility/open-data-and-analytics-for-urban-transportation](https://www.smartnation.sg/initiatives/Mobility/open-data-and-analytics-for-urban-transportation)
Tom Christensen, และ Per Læg Reid. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review*, 67(6), 1059-1066.