



#### บทที่ 4

### การชี้ปัญหา ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

จากการศึกษาในบทที่ 2 ทำให้ทราบประวัติและความเป็นมาในบทบาทและหน้าที่ของ ตำรวจ ภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อ พ.ศ. 2475 ซึ่งทำให้ทราบว่า กิจการตำรวจได้ รวมตัวเป็นกรมตำรวจ และทำหน้าที่เป็นตำรวจการเมืองมากกว่าตำรวจของประชาชน หรือนัยหนึ่ง คือ ทำหน้าที่เป็นเครื่องมือทางการเมือง ในการพิทักษ์และคุ้มครองผลประโยชน์ทางการเมือง ตลอดจนทำหน้าที่ในฐานะฐานอำนาจทางการเมืองให้แก่ผู้นำรัฐบาล โดยเฉพาะรัฐบาลทหาร ภายใต้ คณะปฏิวัติหรือคณะรัฐประหารต่าง ๆ ด้วยเหตุนี้ กรมตำรวจจึงขยายตัวมากที่สุดในยุคสมัย พลตำรวจเอกเผ่า ศรียานนท์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ และภายหลังจากอธิบดีกรมตำรวจคนนี้ กรมตำรวจก็ประสบปัญหาความเสื่อมโทรมในทุก ๆ ด้าน ดังเช่น สมัยพลตำรวจเอก ประเสริฐ รุจิรวงศ์ เป็นอธิบดีกรมตำรวจ ที่มีความเสื่อมโทรมมากที่สุดโดยเฉพาะในด้านการคอร์ปชั่นและการ วังเต้นโยกย้ายตำแหน่ง (อนันต์ เล่นาพันธ์และคณะ 2517 : 50-51) เป็นต้น ต่อมาในรัฐบาลชุด พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ (เป็นนายกรัฐมนตรี...ผู้วิสัย) ได้มีนโยบายรัฐบาลที่จะปรับปรุง โครงสร้างและระบบบริหารราชการของกรมตำรวจ มีการหยิบยกปัญหาของกรมตำรวจขึ้นมาพิจารณา เนื่องจากเป็นที่วิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนและสื่อมวลชนอย่างกว้างขวาง ซึ่งนับได้ว่าเป็นจุดเริ่มต้น ของกระแสแนวคิดและแนวทางในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ และสานต่อเรื่อยมาจนถึงสมัย รัฐบาลชุด พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ในช่วงเวลาดังกล่าว ผู้วิสัยใช้ชื่อยุคนี้ว่า "ยุคสดตั้ง" เนื่องจากมีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจอย่างน้อย 4 คณะ เพื่อรองรับงานการศึกษา พิจารณา และจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกรมตำรวจ ในรูปแบบของโครงสร้างและการบริหารงานของกรม ตำรวจเป็นหลัก อย่างไรก็ตามในช่วงระยะเวลาสมัยรัฐบาลเปรม 1-3 นั้น งานการปฏิรูปดังกล่าว ยังอยู่ระหว่างการเริ่มต้นศึกษาและพิจารณา โดยมีการมอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณาไปพร้อม ๆ กัน ด้วย กระนั้นก็ตามงานการศึกษายังไม่เสร็จสมบูรณ์ รัฐบาลเปรม 1-3 ก็หมดสภาพลงและภายหลัง ที่รัฐบาลเปรม-8 ได้ขึ้นมาบริหารประเทศ จากการศึกษา ทำให้ทราบว่า ยุคนี้ เรียกว่า "ยุคพิจารณา ทบทวน" เนื่องจากมีการพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เช่น อจก. เล็ก อจก.ใหญ่

และกรมตำรวจ เป็นต้น ซึ่งปรากฏว่า แทบจะไม่มีเรื่องใดสามารถกำหนดออกเป็นนโยบายปฏิรูป กรมตำรวจได้ และจากการศึกษาในบทที่ 3 ทำให้เห็นภาพว่า กระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจ ยัง อยู่ในขั้นการจัดทำร่างนโยบายเท่านั้น โดยพิจารณาว่า ยังไม่ถึงขั้นการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูป กรมตำรวจ

ดังนั้น ในบทที่ 4-7 จึงเป็นบทวิเคราะห์ปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจ ในสมัยรัฐบาลเปรม-4 เป็นสำคัญ เนื่องจากในยุคพิจารณาบทวน ได้มีการกำหนดรูปแบบโครงสร้างและการบริหารงานของ กรมตำรวจ ซึ่งเป็นผลมาจากการศึกษาตั้งแต่ รัฐบาลชุต พลเอก เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และต่อเนือง มาจนถึงรัฐบาลเปรม 1-3 ซึ่งในสมัยรัฐบาลเปรม-4 ได้เริ่มต้นจัดทำข้อเสนอแนะเพื่อกำหนดเป็น นโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ แต่ก็ปรากฏว่า ยังไม่สามารถกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้ ด้วยเหตุนี้ จึงทำให้ผู้วิจัย ต้องการวิเคราะห์หลักภาพปัญหาของการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยในบทนี้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ

1. กรอบความคิดทางการศึกษา
2. ใครเป็นผู้ชี้ปัญหา ปัญหาเกี่ยวกับใคร
3. สรุปลผลของการศึกษา (ของบทที่ 4)

#### 1. กรอบความคิดทางการศึกษา

งานวิจัยนี้ มุ่งศึกษาการปฏิรูปการบริหาร ของกรมตำรวจเท่านั้น โดยให้นิยาม "การปฏิรูป การบริหาร" ว่า การเปลี่ยนแปลงสภาพที่เป็นอยู่เดิม (Status quo) ของการบริหารราชการ ที่ยังไม่น่าพึงพอใจ ให้เป็นไปในทางที่ดีขึ้น โดยมีแบบแผน (Planned change) และใช้วิธีการปฏิรูป การบริหาร 2 ลักษณะคือ การปฏิรูปโครงสร้างของส่วนราชการ และการบริหารงานของกรมตำรวจ อันเป็นการปฏิรูปด้านสถาบันเท่านั้น ไม่ได้ปฏิรูปด้านตัวบุคคลหรือพฤติกรรมข้าราชการแต่อย่างใด

สำหรับแนวทางในงานวิจัยนี้ ใช้การศึกษาจากกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) เนื่องจาก เป็นการศึกษาจาก อจก. เล็ก และ อจก.ใหญ่ ภายใต้การดำเนินงานของ พรร. เท่านั้น ซึ่งจากการศึกษาในบทที่ 3 ทำให้ทราบว่า งานการปฏิรูปการบริหาร จะต้องผ่าน พรร. เสนอ และ การทำงานของ อจก.ใหญ่และ อจก.เล็ก เป็นการดำเนินงาน ในขั้นตอนของกระบวนการกำหนด นโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ด้วยเหตุนี้ จึงต้องใช้ แนวคิด "การวิเคราะห์ขั้นตอนในกระบวนการกำหนด นโยบายสาธารณะ (ของรัฐ)" หรือที่เรียกว่า "การวิเคราะห์ขั้นตอนนโยบาย" เป็นเครื่องมือในงานวิจัย โดยมีนิยาม "การเมือง" เป็นมิติในการศึกษา ซึ่งในงานวิจัยนี้หมายความว่า การที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่

เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ต่อผู้หรือต่อรอง ประณีประนอมและจัดสรร ผลประโยชน์ เพื่อให้ได้มาซึ่งคุณค่า (value) แก่ฝ่ายตนมากที่สุด" ดังนั้น งานวิจัยนี้ จึงใช้มิติทางการเมือง (Political Dimension) เป็นตัวอธิบายในการศึกษาแบบพรรณนา และไม่ได้ใช้มิติทางเทคนิค (Technical Dimension) หรือเทคนิคการบริหารและการจัดการ เป็นตัวอธิบายในการศึกษา อย่างไรก็ดี เพราะเหตุว่า "มิติทางการเมืองบ่อยครั้ง มีบทบาทหรืออิทธิพลต่อการตัดสินใจ มากกว่า เหตุผลของมิติทางเทคนิค" (กนก วงศ์ตระหง่าน ไม่ทราบปีพิมพ์. : 20)

\* สำหรับกรอบความคิดในการศึกษา แบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

1.1 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (Public Policy)

1.2 การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis)

1.1 กระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ (ของรัฐ) ใช้ตามรูปแบบของ แกลรี่ ดี. เบรอเวออร์ (Garry D. Brewer) และปีเตอร์ เดอลอน (Peter Deleon) (Brewer and Deleon 1983 : ไม่ทราบเลขหน้า อ้างจาก กนก วงศ์ตระหง่าน ไม่ทราบปีพิมพ์ ก. : 23) ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 6 ขั้นตอน คือ

- ก. การชี้ปัญหา (Problem Identification)
- ข. การหาหรือกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา (Option Searching)
- ค. การเลือกนโยบาย (Selection)
- ง. การนำนโยบายไปปฏิบัติ (Implementation)
- จ. การประเมินผลในนโยบาย (Evaluation)
- ฉ. การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงนโยบาย (Termination)

(รายละเอียดโปรดดูจาก บทที่ 1)

จากการศึกษา ในบทที่ 2 และบทที่ 3 ทำให้ทราบว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ยังอยู่ในขั้นการพิจารณาร่างนโยบาย โดยยังไม่มีกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จะมีแต่เพียงส่วนน้อยเท่านั้น ที่สามารถกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้ (อ้างจากบทที่ 2) ด้วยเหตุนี้ อาศัยกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจจึงอยู่ในขั้นตอน ก. หรือ การชี้ปัญหา (Problem Identification) และขั้นตอน ข. หรือ การหาหรือกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา (Option Searching) เท่านั้น

ดังนั้น การวิเคราะห์ขั้นต้นในกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จึงจำกัด อยู่เฉพาะขั้นตอน ก. และขั้นตอน ข. ตามข้างต้นเท่านั้น

## 1.2 การวิเคราะห์นโยบาย (Policy Analysis)

แนวคิดในการวิเคราะห์นโยบาย จะเกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ (Examination) และการพรรณาสาเหตุและผลของนโยบาย โดยทำการวิเคราะห์การก่อรูป (Policy Formation) เนื้อหา (Policy Content) และผลของนโยบาย (Policy Result) (Anderson 1975:8) หมายความว่า การวิเคราะห์นโยบายจะเกี่ยวข้องกับการอธิบาย (explanation) มากกว่าการ เสนอแนะ (prescription) เป็นการแสวงหาอย่างจริงจังถึงสาเหตุและผลของนโยบาย โดยใช้ ระเบียบวิธีวิจัยทางวิทยาศาสตร์ (Dye 1987:7) ซึ่งในการศึกษานี้เป็นการศึกษาถึงปัญหาของการ ก่อตัวของนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

สำหรับแนวคิดในการวิเคราะห์นโยบาย ในขั้นตอน ก. หรือการชี้ปัญหา (Problem Identification) ของกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ แบ่งออกได้ดังต่อไปนี้

### 1.2.1 การมองปัญหา

การมองเห็นปัญหานับว่า เป็นความสำคัญเริ่มต้นในการกำหนดนโยบาย สาธารณะ นโยบายจะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อมีการมองปัญหาในการกำหนดนโยบาย ด้วยเหตุนี้ การมองปัญหา ที่แตกต่างกันย่อมนำมาซึ่งวิธีการจัดการกับปัญหาหรือนโยบายที่ต่างกันด้วย ดังนั้นการมองเห็นปัญหา จึงแบ่งออกได้เป็น 2 ระดับคือ

- การมองเห็นปัญหาในระดับบุคคล
- การมองเห็นปัญหาในระดับกลุ่มหรือองค์กร

จากการศึกษาในบทที่ 2 ทำให้ทราบว่า บทบาทและสถานการณ์ของกรม ตำรวจที่แตกต่างไปตามยุคตามสมัย บางยุคสมัยกรมตำรวจก็เจริญรุ่งเรืองมากที่สุด บางยุคสมัยกรม ตำรวจก็เสื่อมโทรมลงทุก ๆ ด้าน และภายใต้สถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลก็หยิบยกปัญหาของกรมตำรวจ ขึ้นมาพิจารณา โดยมีการจัดตั้งองค์กร เฉพาะกิจในหลาย ๆ ลักษณะ ร่วมกันพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะในการประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ และจากการศึกษาในบทที่ 3

ทำให้ทราบว่า กระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจ เริ่มต้นจาก อจก. เล็ก อจก.ใหญ่ ตามลำดับ จนกระทั่งผ่านการพิจารณาจาก ประ. เพื่อกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจใน 3 ระดับ การออกใช้บังคับตั้งนั้น จึงเห็นได้ว่า ปัญหาในการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะในระดับต่าง ๆ เป็นระดับการมองปัญหาจากองค์กรหรือกลุ่มทั้งสิ้น ไม่ได้เกิดจากแนวคิดจากบุคคลใดบุคคลหนึ่งโดยเฉพาะ

ด้วยเหตุนี้ การมอง เห็นปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จึงเป็นการมองปัญหาในระดับองค์กรหรือกลุ่มเท่านั้น

เมื่อทราบว่า เป็นการมองปัญหาในระดับองค์กรหรือกลุ่มแล้ว จะทำให้ทราบว่า เป็นการมองปัญหาที่เกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลหรือองค์กรร่วมกันในการแก้ปัญหา อันเป็นเงื่อนไขแรกของการนำไปสู่การกำหนดนโยบายที่ดี

#### 1.2.2 เกณฑ์ในการแก้ปัญหา

- ใครเป็นผู้แก้ปัญหา และปัญหาเกี่ยวข้องกับใคร (ทำการศึกษาในบทที่ 4)
- บรรทัดฐานในการแก้ปัญหา (ทำการศึกษาในบทที่ 5)
- เป้าหมายของการแก้ปัญหา (ทำการศึกษาในบทที่ 6)

#### 2. ใครเป็นผู้แก้ปัญหาและปัญหาเกี่ยวข้องกับใคร

จากการมองปัญหา ทำให้ทราบว่า จะเกิดขึ้นได้ต่อเมื่อ บุคคลเข้ามาเกี่ยวข้องเสมอ การที่บุคคลเข้ามาเกี่ยวข้อง ย่อมจะหลีกเลี่ยงไม่ได้จาก การมีทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ ความคิด ตลอดจนผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามาอิทธิพลต่อการแก้ปัญหา

เช่นเดียวกัน การแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่แตกต่างกัน สามารถทำให้บางคนหรือบางองค์กรได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์จากการแก้ปัญหาได้ สักขณะเช่นนี้ จึงเป็นความจำเป็นเบื้องต้น ที่จะต้องทราบว่า มีใครบ้างที่เกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหา และปัญหาเกี่ยวข้องกับใคร

จากการศึกษา การปฏิรูปกรมตำรวจไทย ในสมัยรัฐบาลเปรม-4 ได้มีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ ระบบบริหารงานและโครงสร้างของกรมตำรวจอย่างเป็นระบบ ภายใต้การดำเนินงานของ ประ. ซึ่งได้มีการพิจารณาเป็นลำดับขั้นการทำงาน จาก อจก. เล็ก อจก.ใหญ่ และ ประ. ตามลำดับ และเพื่อจะได้อธิบายว่า มีใครเข้ามาเกี่ยวข้องกับการแก้ปัญหาบ้าง จะได้นำตารางที่ 2.2

(อ้างจากบทที่ 2)

ซึ่งแสดงถึงการสรุปผลการดำเนินงานของ อจก.ใหญ่ และ อจก.เล็ก ในยุคพิจารณาทบทุน (สมัยรัฐบาลเปรม-4) ซึ่งแสดงให้เห็นถึงการพิจารณาในแต่ละเรื่องที่พิจารณา ได้มีองค์กรหรือกลุ่มใดเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ดังปรากฏในตารางที่ 4.1 ต่อไปนี้

ตารางที่ 4.1 องค์กรหรือกลุ่มที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจในยุคพิจารณาทบทุน (สมัยรัฐบาลเปรม-4)

เรื่องพิจารณา	องค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง กับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ					องค์กรหรือกลุ่มที่มีศักยภาพเกี่ยวข้อง กับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ	
	อจก. เล็ก	อจก. ใหญ่	กรม ตำรวจ (คคร.)	ปรร.	ครม.	กระทรวงมหาดไทย	องค์กรอื่น ๆ
1. ร่าง พรบ. ตำรวจ พ.ศ. ...	→	→	→	←		→	
2. กองตำรวจทางหลวง	→	←	→				- กรมทางหลวง
3. กองตำรวจรถไฟ	→	→	←				- การรถไฟแห่งประเทศไทย
4. กองตำรวจป่าไม้	←						- กรมทรัพยากรธรณี - กรมป่าไม้
5. กองทะเบียนคนต่างด้าวและภาษีอากร	←						
6. งานสวัสดิภาพเด็กและเยาวชนในส่วนเกี่ยวกับตำรวจ	→	←					- สำนักงานส่งเสริมและประสานงานแห่งชาติ - กรุงเทพมหานคร - กรมพลศึกษา
7. การปรับปรุงระบบงานจราจร	→	←					- กรุงเทพมหานคร - สำนักงานคณะกรรมการสัดระบบการจราจรทางบก - กระทรวงมหาดไทย

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

เรื่องพิจารณา	องค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง กับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ					องค์กรหรือกลุ่มที่มีศักยภาพเกี่ยวข้อง กับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ	
	อฉก. เล็ก	อฉก. ใหญ่	กรม ตำรวจ (คคร.)	ปรร.	กรม.	กระทรวง มหาดไทย	องค์กรอื่น ๆ
8. งานอำนวยการ กรมตำรวจ	→		←				
9. วิทยาลัยตำรวจ	→	→	→	→	→		
10. ระบบตำรวจ ภูธร	→	→	←				
11. ระบบตำรวจ นครบาล	→	→	←				
12. ระบบตำรวจ ตระเวน ชายแดน	→	→	→	→	→	→	-บก.ทหารผู้สูงสุด กระทรวงกลาโหม
(รวม)	(12)	(9)	(8)	(3)	(2)	(2)	(-)
(เรื่องที่ค้าง พิจารณา)	(2)	(3)	(4)	(1)	(-)	(-)	(-)

หมายเหตุ

→ : เรื่องที่พิจารณา

← : เรื่องที่ค้างพิจารณา

แสดงให้เห็นว่า ในยุคพิจารณาทบทวน ซึ่งเป็นกรณีศึกษาในงานวิจัย มีองค์กรหรือกลุ่มต่าง ๆ หลายฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งมี 12 เรื่องที่พิจารณา (Case) คือ

1. อจก. เล็ก หรือ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ พิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ มีเรื่องที่พิจารณา 12 เรื่อง และเรื่องที่ค้างพิจารณาอยู่ 2 เรื่อง
2. อจก. ใหญ่ หรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ มีเรื่องที่พิจารณา 9 เรื่อง และเรื่องที่ค้างพิจารณาอยู่ 3 เรื่อง
3. กรมตำรวจโดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ (คคร.) มีเรื่องพิจารณา 8 เรื่อง และเรื่องที่ค้างพิจารณาอยู่ 4 เรื่อง
4. พรร. หรือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน มีเรื่องที่พิจารณา 3 เรื่อง และเรื่องที่ค้างพิจารณาอยู่ 1 เรื่อง
5. ครม. หรือ คณะรัฐมนตรี มีเรื่องที่พิจารณา 2 เรื่อง และไม่มีเรื่องที่ค้างพิจารณา
6. กระทรวงมหาดไทย ในฐานะองค์กรที่มีศักยภาพ อันอาจเป็นเงื่อนไขในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ มีเรื่องที่พิจารณา 2 เรื่อง และไม่มีเรื่องที่ค้างพิจารณา
7. องค์กรอื่น ๆ ในฐานะองค์กรที่มีศักยภาพอันอาจเป็นเงื่อนไขในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้องในลำดับชั้นการทำงานของ การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจโดยตรง เป็นแต่เพียงองค์กรที่ได้รับผลกระทบจากการปฏิรูปหน่วยงานบางหน่วยในสังกัดกรมตำรวจ ลักษณะเช่นนี้ ในขั้นของการชี้ปัญหา องค์กรดังกล่าวจึงทำหน้าที่ในการให้ข้อมูล ในลักษณะขอเชิญมาชี้แจงหรือเข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือในการประชุมและพิจารณาของ อจก. เล็ก เท่านั้น เช่น ตามหนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีที่ นร 0108 (พิเศษ) 1657/2528 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2528 เรื่อง ขอเชิญเข้าร่วมประชุมเพื่อปรึกษาหารือ ถึงเลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมและประสานงานเยาวชนแห่งชาติ (ภาคผนวก ข.) เป็นต้น

จากการศึกษา จะเห็นได้ว่า มีองค์กรหรือกลุ่มทั้งสิ้น 7 ฝ่าย ที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ องค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ และองค์กรหรือกลุ่มที่มีศักยภาพอันอาจเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ สำหรับองค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรง จะเข้ามามีบทบาทในฐานะองค์กรหรือกลุ่มที่มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบโดยตรงต่อ



การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เช่น อำนาจหน้าที่ของ อจก. เล็ก อจก. ใหญ่ ตามที่ระบุไว้ในคำสั่งแต่งตั้ง อจก. เล็ก และ อจก. ใหญ่ (ภาคผนวก ก.) เป็นต้น สำหรับองค์กรหรือกลุ่มที่มีศักยภาพอันอาจเป็นเงื่อนไขในการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจนั้น ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะเป็นองค์กรหรือกลุ่มที่เป็นลำดับขั้นการทำงานในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งการศึกษาในบทที่ 3 ทำให้ทราบว่ากระทรวงมหาดไทย จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดและตามมรรยาททางการเมือง ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของ พรร. หรือ อจก. ใหญ่ จะเสนอเรื่องให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา และองค์กรอื่น ๆ จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อให้ข้อมูลในรายละเอียดถึงข้อดีข้อเสียในการปฏิรูปบางหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจ เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย เกี่ยวกับกรณีการปรับปรุงกองตำรวจรถไฟ เป็นต้น

ดังนั้นแล้ว องค์กรหรือกลุ่มที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จึงหมายความว่า องค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ โดยองค์กรหรือกลุ่มที่มีศักยภาพอันอาจมีส่วนเกี่ยวข้อง จะทำหน้าที่เป็นเพียงองค์กรที่จะให้ข้อมูลสนับสนุนหรือคัดค้านต่อการปฏิรูปบางหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจเท่านั้น

ลักษณะเช่นนี้ องค์กรหรือกลุ่มที่เข้ามามีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จึงมีทั้งสิ้น 5 ฝ่ายเท่านั้น คือ อจก. เล็ก อจก. ใหญ่ กรมตำรวจ (คคร.) พรร. และ ครม. ซึ่งเรื่องที่พิจารณา (Case) 12 เรื่อง ที่เป็นหัวข้อพิจารณาเพื่อการปฏิรูปกรมตำรวจในบุคคลพิจารณาบทวน จะพบว่า หัวข้อพิจารณา 12 เรื่อง จะผ่านการพิจารณาจาก อจก. เล็ก และ อจก. ใหญ่ เป็นหลัก โดยจะเห็นจากข้อมูลที่แสดงไว้ในตารางข้างต้นพบว่า อจก. เล็ก มีเรื่องที่พิจารณา 12 เรื่อง และ อจก. ใหญ่ มีเรื่องพิจารณา 9 เรื่อง นอกจากนี้ จากแผนภาพที่ 3.2 (อ้างอิงจากบทที่ 3) แสดงให้เห็นว่ากรมตำรวจโดย คคร. จะเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องด้วยดังจะเห็นจากเรื่องที่พิจารณาอยู่ 8 เรื่อง พรร. และ ครม. แม้ว่าจะ เป็นองค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจเป็นหลักแต่เรื่องที่ผ่าน พรร. แล้ว จะได้รับความเห็นชอบจาก ครม. เป็นส่วนใหญ่ (ตาราง 3.1 อ้างอิงจากบทที่ 3) เพราะฉะนั้น องค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจและมีเรื่องที่ค้างพิจารณาอยู่ ซึ่งหมายถึง ยังอยู่ระหว่างขั้นการพิจารณาร่างนโยบาย หรือขั้นของการชี้ปัญหาและขั้นการหาหรือกำหนดทางเลือกในการแก้ไขปัญหา (ตารางที่ 4.1) พบว่า มีองค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจอย่างแท้จริง เพียง 3 ฝ่ายเท่านั้น คือ

2.1 อฉก. เล็ก

2.2 อฉก.ใหญ่ และ

2.3 กรมตำรวจ (คคร.)

(ในส่วนของ ปรร. แม้ว่าจะมีร่าง พรบ.ตำรวจ พ.ศ...ค้างพิจารณาอยู่ แต่สาเหตุการค้างพิจารณา เนื่องจากสิ้นระยะเวลาของรัฐบาลเปรม-4 เท่านั้น รายละเอียดโปรดดูจากรายงานการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2529 วันที่ 10 กรกฎาคม 2529)

2.1 อฉก. เล็ก

อฉก. เล็ก หรือ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอ การปรับปรุง กรมตำรวจ เป็นคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ชุดแรกที่จัดตั้งขึ้นในยุคพิจารณาทบทวน (สมัยรัฐบาล เปรม-4) ให้ทำหน้าที่ในการพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกรมตำรวจ ทั้งนี้สืบเนื่องมาจาก ในการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2526 ณ ห้องประชุม คณะรัฐมนตรี ที่ประชุมได้มีการพิจารณาว่า สมควรจะได้จัดตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ขึ้นมาอีก ชุดหนึ่งเพื่อศึกษาในรายละเอียดในการปรับปรุงกรมตำรวจให้สมบูรณ์หรือไม่โดยนายกระมล ทองธรรมชาติ เสนอว่า ให้คณะทำงานของกรมตำรวจร่วมกับอนุกรรมการฯ บางท่าน ประึกษาหารือเป็นการภายใน ก่อน แล้วจึงเสนอความเห็นมาอย่างชุดนี้ แต่ในท้ายที่สุดโดย พลเอก ประจวบ ลุนทราราม รองนายกรัฐมนตรีในฐานะประธาน อฉก.ใหญ่ เห็นควรมอบหมายให้ คำสตราจารย์ ดร.อมร รักษาสัตย์ เป็นประธานอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่ให้ทำหน้าที่ พิจารณาข้อเสนอแนะทั้งของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ ชุดก่อน (หมายถึง คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ ในยุคจัดตั้ง...ผู้วิจัย) และของกรมตำรวจเพื่อหาข้อยุติมา เสนออย่างชุดนี้ และอาศัยคำสั่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.) ที่ 18/2526 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2526 แต่งตั้ง "คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ" หรือเรียกว่า "อฉก. เล็ก" โดยรายละเอียดในคำสั่งระบุให้ทำหน้าที่ "ศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอในรายละเอียดในการปรับปรุงกรมตำรวจ" โดยอาศัยเหตุผลที่ว่า "เพื่อให้การพิจารณาในรายละเอียดที่ฝ่ายต่าง ๆ ได้เสนอมายัง อฉก.ใหญ่ ได้เป็นไปอย่างรวดเร็ว" และในส่วนการดำเนินงาน "ให้เร่งพิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจให้แล้วเสร็จโดยเร็ว แล้วรายงานให้ อฉก.ใหญ่ เพื่อดำเนินการต่อไป"

ด้วยเหตุนี้ อจก. เล็ก จึงถือได้ว่า เป็นเสมือนคณะทำงานให้กับ อจก. ใหญ่ โดยในเบื้องต้น จึงทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ปัญหา ขณะเดียวกันเมื่อชี้ถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ก็ทำหน้าที่เสนอแนวทางแก้ไข ในการปรับปรุงกรมตำรวจ แก่ อจก. ใหญ่ พิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย จากรายงานการประชุม อจก. ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 แสดงให้เห็นว่า ได้มีการพิจารณาและมีข้อเสนอแนะมาแล้วในการปรับปรุง กรมตำรวจทั้งในส่วน อจก. ในสมัยรัฐบาลที่แล้วหรือคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารกรมตำรวจ และในส่วนของกรมตำรวจ ซึ่งจากการศึกษาในบทที่ 2 ทำให้ทราบว่า การดำเนินงานในส่วนเรื่องที่พิจารณา ไม่ได้เกิดจากความคิดใหม่ในอันที่จะแก้ไขสภาพปัญหาในขณะนั้น (พ.ศ. 2526) หากแต่เป็นการสานต่อการ ศึกษาในการปรับปรุงกรมตำรวจที่กระทำมาแล้วในยุคอดีต ซึ่ง สักขะเช่นนี้ย่อมหมายความว่า การชี้ปัญหาเบื้องต้นของ อจก. เล็ก ไม่ได้ชี้ปัญหาจากการเริ่มต้น จาก การเสนอทิศทางในการปฏิรูปกรมตำรวจด้วยตนเอง หากแต่อาศัยกรอบทิศทางที่นำเสนอมมาแล้วในยุค อดีต ซึ่งในที่นี้หมายถึง กรอบความคิดและทิศทางในการปฏิรูปกรมตำรวจจาก เล่มแดงและ เล่มขาว ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า แม้ว่า การชี้ปัญหาในการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ ในยุคพิจารณาทบทวน จะเริ่มต้นจาก อจก. เล็ก ก็ตาม ซึ่งดูผิวเผิน เสมือนว่า อจก. เล็ก เป็นผู้กำหนดและ ชี้สภาพปัญหา เบื้องต้นว่า ปัญหาอะไรบ้างที่สมควรจะจัดการแก้ไขให้สัมพันธ์กับวัตถุประสงค์ของการปรับปรุง กรมตำรวจแต่แท้ที่จริง อจก. เล็ก เป็นเพียงผู้ชี้ปัญหาเบื้องต้นจากกรอบทิศทางในการปฏิรูปกรมตำรวจ จากเล่มแดงและเล่มขาวเท่านั้น

จากรายละเอียดในเอกสาร "เล่มแดง" และ "เล่มขาว" จะเป็นการพิจารณาและเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกรมตำรวจในลักษณะของ โครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ เป็นสำคัญ ด้วยเหตุนี้ การชี้ปัญหาเบื้องต้นของ อจก. เล็ก และทิศทางในการปฏิรูปกรมตำรวจในยุค พิจารณาทบทวนนี้ จึงเป็นการชี้ปัญหาจากระบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ เท่านั้น สักขะเช่นนี้ ทิศทางของการปฏิรูปกรมตำรวจในยุคพิจารณาทบทวนจึงมีอยู่ด้วยกัน 2 ทิศทาง คือ

- ทิศทางในการปฏิรูประบบโครงสร้างของกรมตำรวจ เช่นระบบโครงสร้างตำรวจนครบาล ระบบโครงสร้างตำรวจภูธร และระบบโครงสร้างตำรวจตระเวนชายแดน เป็นต้นและ
  - ทิศทางในการปฏิรูประบบบริหารงานของกรมตำรวจ เช่น การจัดทำกฎหมายตำรวจ (ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ ซึ่งกำหนดระบบบริหารงานตำรวจไว้) และการจัดฝ่ายอำนวยการ เป็นต้น
- อย่างไรก็ตาม ในความเป็นจริง รูปแบบระบบโครงสร้างและรูปแบบระบบบริหารงาน เป็น สิ่งที่แยกกันไม่ออก เพราะต่างเป็นองค์ประกอบที่สำคัญขององค์กร ทั้งสิ้น

การชี้ปัญหา ย่อมเริ่มต้นจากบุคคลเข้ามา เกี่ยวข้อง จนกระทั่งผลักดันให้องค์กร เห็นความ สำคัญของปัญหา และ เริ่มต้นหาทางแก้ไขปัญหา เช่นเดียวกัน อจก. เล็ก แม้ว่า จะเป็นกลุ่มบุคคล แต่การชี้ปัญหา เบื้องต้นก็ต้องมาจากบุคคลที่เป็นอนุกรรมการฯ ไม่ว่าจะอยู่ในฐานะเป็นประธาน อจก.ฯ รองประธาน อจก.ฯ เลขานุการ อจก.ฯ หรือ ผู้ช่วยเลขานุการ อจก.ฯ ก็ตาม ดังนี้แล้ว คณะบุคคล ที่ประกอบเป็น อจก. เล็ก จึงเป็นผู้ที่ชี้ปัญหาโดยตรง และแยกออกได้เป็น 2 ประเภทตามอาชีพคือ

- ก. คณะบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการตำรวจ
- ข. คณะบุคคลที่เป็นข้าราชการตำรวจ
- ค. คณะบุคคลที่ไม่ใช่ข้าราชการตำรวจ

จากรายชื่ออนุกรรมการฯ จำนวนทั้งสิ้น 22-23 คน (ขึ้นอยู่กับแต่ละคำสั่งแต่งตั้ง) จะพบว่า มีบุคคลซึ่งไม่ได้เป็นข้าราชการตำรวจ มีจำนวนเพียง 3-4 คน เท่านั้น โดยมี นายอมร รักษาสัตย์ เป็นประธานอนุกรรมการ นายประวิณ ณ นคร เป็นรองประธานอนุกรรมการฯ (เพิ่งเข้ามาตามคำสั่ง พรร. ที่ 6/2528 ลงวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2528) นายวรเดช สันทศร์ และข้าราชการประจำกองงานคณะที่ปรึกษาและกรรมการอีกหนึ่งคนเพื่อทำหน้าที่เกี่ยวกับงานธุรการ ของ อจก. เล็ก และประสานกับสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ในลักษณะเช่นนี้ บุคคลดังกล่าว เป็น นักวิชาการและเคยผ่านงานการพิจารณาปรับปรุงระบบราชการในระดับประเทศมาแล้วทั้งสิ้น ดังนั้น จากประสบการณ์และความรู้ความสามารถ ย่อมทำให้มองเห็นสู่ทางการพิจารณาได้ 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ

ก 1. สืบเนื่องจาก นายอมร รักษาสัตย์ เคยเป็นประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ในยุคอดีต ดังนั้นการชี้ปัญหาเบื้องต้น จึงอยู่ภายใต้ การชี้ปัญหาจากการศึกษาพิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะจาก "เล่มแดง" เป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องต่อ หลักการกว้าง ๆ ของการแต่งตั้ง อจก. เล็ก

ก 2. อนุกรรมการฯ ทั้งสามท่าน ล้วนแล้วแต่เป็นนักวิชาการและโดยส่วนตัวของ นายประวิณ ณ นคร เคยดำรงตำแหน่งเลขาธิการ ก.พ. ดังนั้น แนวโน้มในการชี้ปัญหา เบื้องต้น จึงคำนึงถึงความถูกต้องตามหลักวิชาการและหลักเกณฑ์ของ พรร. ที่กำหนดไว้ อันได้แก่

ก. 2.1 จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชน โดยติดตามและควบคุมให้หน่วยราชการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชน (กระมล ทองธรรมชาติ 2528:73)

ก. 2.2 ขจัดการทำงานซ้ำซ้อนกัน (นโยบายรัฐบาลเปรม/4 เมื่อวันที่ 20 พฤษภาคม 2526)

ก. 2.3 มีการมอบอำนาจจากส่วนกลางไปให้ส่วนภูมิภาคมากยิ่งขึ้น

หลักเกณฑ์ ทั้งสามประการนี้ เป็นแนวคิดกว้าง ๆ ในการจัดแบ่งส่วนราชการให้มีประสิทธิภาพ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เป็นแนวคิดในแง่การจัดโครงสร้างการบริหารงานของส่วนราชการ ซึ่ง อมร รักษาสัตย์ (2529:15) ได้อธิบายถึงหลักเกณฑ์ของการปฏิรูปคล้าย ๆ กันว่า

- เพื่อให้การบริหารราชการประเภทและส่วนราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น
- เพื่อความประหยัดรวมทั้งขจัดการทำงานซ้ำซ้อน และคนล้นงาน ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของความประหยัดและ
- เพื่อปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ โดยเฉพาะวิชาการแบ่งงานและการจัดองค์การ

ดังนั้น ในส่วนของบุคคลที่มีใช้ข้าราชการตำรวจ จึงมีแนวโน้มการชี้ปัญหา เบื้องต้นด้วยอาศัยหลัก เกณฑ์ทางวิชาการ และตามแนวทางที่ ประ. กำหนดไว้

ข. คณะบุคคลที่เป็นข้าราชการตำรวจ

โดยส่วนใหญ่เป็นข้าราชการตำรวจที่อยู่ในระดับผู้บริหารขั้นต้นและขั้นกลาง กล่าวคือ มีชั้นยศ ระหว่างพันตำรวจโท ถึงพลตำรวจตรี เป็นหลัก (เว้นแต่พลตำรวจโท แลวง หงษ์นคร เป็นข้าราชการตำรวจที่เกษียณอายุไปแล้ว) ลักษณะเช่นนี้ บุคคลดังกล่าวย่อมมีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาและความต้องการของข้าราชการตำรวจในการแก้ไขปรับปรุงกิจการตำรวจ ได้ดีกว่า บุคคลประเภทแรกขณะเดียวกันย่อมคำนึงถึงผลประโยชน์ขององค์กรตำรวจ โดยเฉพาะเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของตนเป็นหลัก (Calhoun 1953:172) ซึ่งจะเห็นได้จากในระหว่างพิจารณา มีการนำเสนองานพิจารณาปรับปรุงส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่ในลักษณะขยายหน่วยงาน อย่างไรก็ตามแนวโน้มในการชี้ปัญหา เบื้องต้นจึงย่อมคำนึงถึงความจงรักภักดีต่อหน่วยงาน โดยเฉพาะผู้บังคับบัญชาของตนเป็น

สำคัญ (แรงจูงใจของข้าราชการ ได้แก่ ความจงรักภักดีส่วนบุคคลที่มีต่อกลุ่มทำงานและต่อหน่วยงาน โดยส่วนรวม อ้างจาก แอนโทนี ดาวัน 2524:173 และ Mose1 1957:278-331) เช่น ในการพิจารณาของ อจก. เล็ก เกี่ยวกับการจัดตั้งสำนักงานผู้ช่วยอธิบดีกรมตำรวจ แทน กองบัญชาการ ในการประชุมครั้งที่ 19/2526 ซึ่งนายอมร รักษาสัตย์ ได้นำเสนอเข้าที่ประชุมพิจารณา แม้ว่าจะ ยังไม่มีมติที่ประชุมเกี่ยวกับกรณีนี้ แต่อนุกรรมการฯ โดยส่วนใหญ่ยังไม่เห็นด้วยกับการปรับปรุงใน ลักษณะเช่นนี้ และกรณีการเล่นอบกองตำรวจรถไฟ ก็ไม่มีอนุกรรมการทำนิตศัตถ์ค้ำน เพราะไม่มี อนุกรรมการ ทำนิตศัตถ์ค้ำนสังกัดกองตำรวจรถไฟ เป็นต้น

ดังนั้น จึงสรุปได้ว่า การมีอนุกรรมการฯ โดยส่วนใหญ่เป็นตำรวจ ทำให้การพิจารณา สะดวกยิ่งขึ้นในแง่ของข้อมูลข่าวสาร ความเข้าใจสภาพปัญหาและหนทางแก้ไขให้ตามความต้องการ ของข้าราชการตำรวจ ขณะที่อนุกรรมการฯ ที่มีใช้ข้าราชการตำรวจยึดหลักเกณฑ์ตามหลักวิชาการ และหลักนโยบาย ประ. และรัฐบาลภายใต้ความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ แนวโน้มของการ ชี้ปัญหาเบื้องต้นจาก อจก. เล็ก จึงอาศัยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ ๆ 2 ประการคือ

ข 1. อาศัยพื้นฐานการชี้ปัญหาเบื้องต้นจากเล่มแดง และเล่มขาว ตามลำดับ โดยมีการปรับปรุงลำดับหัวเรื่องพิจารณาให้ 3 กลุ่มหัวข้อ และแบ่งออกได้เป็น 3 หัวข้อย่อย (รายละเอียด โปรดดูจาก บทที่ 2)

ข 2. การแต่งตั้ง อจก. เล็ก ขึ้นมาเพื่อศึกษาวิเคราะห์ข้อเสนอในรายละเอียดในการ ปรับปรุงกรมตำรวจ ด้วยลักษณะอำนาจหน้าที่และวัตถุประสงค์ของ อจก. เล็ก จึงย่อมต้องคำนึง ถึงหลักการทางวิชาการที่สอดคล้องต่อหลักการของ ประ. เป็นสำคัญ

ด้วยเหตุเช่นนี้ อจก. เล็ก จึงเป็นกลุ่มบุคคลที่มีพื้นฐานในการชี้ปัญหาเบื้องต้น โดยคำนึง ถึงเหตุผลทางเทคนิคในทางการบริหารและการสอดคล้องกันเป็นสำคัญ แต่ทั้งนี้ก็ต้องอยู่บนพื้นฐานของ ผลประโยชน์ของกรมตำรวจโดยส่วนรวม โดย จาก เรื่องที่พิจารณา 12 เรื่อง ในยุคพิจารณาบททวน เรื่องส่วนใหญ่จะเป็นผลประโยชน์ของกรมตำรวจในลักษณะขยายหน้าที่และโครงสร้างของหน่วยงาน

## 2.2 อจก.ใหญ่

อจก.ใหญ่ หรือคณะอนุกรรมการ เฉพาะ กิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของ กรมตำรวจ ได้จัดตั้งขึ้นครั้งแรกในยุคจัดตั้ง (สมัยรัฐบาลเปรม 1-3) ซึ่งเป็นคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ ที่มีหน้าที่ศึกษาสภาพปัญหา และพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางปัญหา เกี่ยวกับโครงสร้าง และระบบการ

บริหารราชการของกรมตำรวจ (คำสั่ง ปรร. ที่ 23/2524 ลงวันที่ 27 เมษายน 2524) โดยทำหน้าที่ประสานข้อ เสนอจากคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจฯ 3 ชุดที่จัดตั้งขึ้นเพื่อศึกษาสภาพปัญหาของกรมตำรวจในแต่ละด้าน

ครั้นในยุคคลิการฉาบทวน ปรร. เห็นว่า การศึกษาการปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจยังไม่แล้วเสร็จ จึงได้แต่งตั้ง อจก.ใหญ่ขึ้น ตามคำสั่ง 8/2526 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 เพื่อทำหน้าที่ศึกษาสภาพปัญหาและพิจารณาจัดทำข้อ เสนอแนะแนวทางปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารราชการของกรมตำรวจ โดยกำหนดแนวทางดำเนินงาน ให้เร่งพิจารณา ดำเนินการให้แล้วเสร็จ และรายงานผลการปฏิบัติงานต่อ ปรร. ต่อไป สักขณะเช่นนี้ จึงถือได้ว่า อจก.ใหญ่ ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานให้กับ ปรร. ในส่วนการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ โดยมุ่งการปรับปรุง เฉพาะโครงสร้างและการบริหารราชการของกรมตำรวจเท่านั้น ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่าการทำงานของ อจก. ใหญ่ ทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ปัญหาเบื้องต้น แก่ ปรร. และทำหน้าที่ในการ เสนอทางเลือกให้แก่ ปรร. ด้วย แต่ในการทำงานของ อจก.ใหญ่ได้จัดตั้ง อจก.เล็ก ขึ้น เพื่อทำหน้าที่เป็นคณะทำงานให้กับ อจก.ใหญ่ ดังนั้นกรอบการทำงานของ อจก.ใหญ่ จึงขึ้นอยู่กับ อจก.เล็ก ดังที่พลตำรวจตรี เริงณรงค์ ทวีโชค อนุกรรมการ เฉพาะกิจทั้งชุดเล็กและชุดใหญ่ ในสมัยรัฐบาล เปรม 1-3 และเปรม 4 ได้ แสดงทัศนะ (เริงณรงค์ ทวีโชค, สัมภาษณ์)ว่า "โดยทั่ว ๆ ไป ชุดใหญ่จะตามชุดเล็ก ให้ชุดเล็กไปคิดแล้ว เสนอขึ้นมา บางเรื่องต้องร่วมมือกัน ดีเฟนด์ (defend) ด้วย" ดังนั้นทิศทางและแนวทางในการปฏิรูประบบตำรวจ จึงมีแนวโน้ม เรื่องที่พิจารณาจากการพิจารณาของ อจก.เล็ก สักขณะเช่นนี้ การพิจารณาของ อจก.ใหญ่ จึงมีลำดับการพิจารณาถัดจากการสรุปผลของ อจก.เล็ก และแบ่งหัวข้อที่พิจารณาเป็น 9 หัวข้อเช่นเดียวกับ อจก.เล็ก ดังนั้น การดำเนินงานของ อจก.ใหญ่ จึงทำหน้าที่ชี้ปัญหาต่อเนื่องจากการชี้ปัญหาเบื้องต้นของ อจก.เล็ก ขณะเดียวกัน ก็ทำหน้าที่เสนอทางเลือกต่อเนื่องจาก อจก.เล็ก แต่ในสักขณะต่อเนื่องเช่นนี้ ไม่ได้หมายความว่า อจก.ใหญ่ จะเห็นด้วยหรือคล้อยตามการชี้ปัญหาและ/หรือการหาทางเลือกของ อจก.เล็ก ตรงข้าม อาจจะมีปัญหาในแนวทางใหม่และเสนอทางเลือกใหม่แก่ ปรร.ก็ได้ วิธีการหนึ่งที่ทำอยู่ก็คือ การเสนอให้กรมตำรวจไปพิจารณาเพื่อหาทางเลือกหรือชี้สภาพปัญหาที่แท้จริงใหม่

คณะบุคคลที่เป็นอนุกรรมการฯ ประกอบไปด้วยบุคคล 2 ประเภท แยกตามอาชีพ คือ

- ก. คณะบุคคลที่เป็นข้าราชการตำรวจ
- ข. คณะบุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตำรวจ

ก. คณะบุคคลที่เป็นข้าราชการตำรวจ

จากการศึกษาคำสั่งแต่งตั้งชุดใหญ่ตั้งแต่คำสั่งที่ 8/2526 ลงวันที่ 24 พฤษภาคม 2526 จนกระทั่งคำสั่งสุดท้ายที่ 1/2529 ลงวันที่ 22 มกราคม 2529 (ภาคผนวก ก.) ในยุคพิจารณาทบทวน (สมัยรัฐบาลเปรม-4) จะมีข้าราชการตำรวจเป็นอนุกรรมการเป็นจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 18-19 คน โดยมีอธิบดีกรมตำรวจเป็นอนุกรรมการโดยตำแหน่ง และมีนายตำรวจระดับร้อยตำรวจเอก ถึง พลตำรวจโท เป็นอนุกรรมการ จากการศึกษาดังกล่าว อฉก.ใหญ่ ซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการตำรวจโดยส่วนใหญ่จากจำนวนอนุกรรมการทั้งสิ้นประมาณ 24 คน ลักษณะเช่นนี้ในการประชุมของ อฉก.ใหญ่ จึงต้องรับฟังเสียงจากตำรวจเป็นสำคัญ ดังนั้น แนวโน้มในการชี้สภาพปัญหา และหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหาการบริหาร สำระสำคัญประการหนึ่งจึงจำเป็นต้องรับฟังจากข้าราชการตำรวจที่เป็นอนุกรรมการ เพราะทราบปัญหาและความต้องการดีกว่า อนุกรรมการที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตำรวจ ขณะเดียวกัน อนุกรรมการที่เป็นข้าราชการตำรวจ แม้ว่า จะมีอิสระทางความคิดเห็นโดยเสมอภาคกัน "ก็มีความลำเอียงและเกรงใจผู้บังคับบัญชา ซึ่งอาจถูกกระทบกระเทือนจากผลของการปรับปรุง ทำให้ไม่กล้าแสดงความคิดเห็นให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักให้เต็มที่" (กรณี กิรติบุตร (มหานนท์), ไม่ทราบปีที่พิมพ์ : 340)

อย่างไรก็ตาม อนุกรรมการที่เป็นข้าราชการตำรวจมักจะมีค่านิยม ความเชื่อ ความรู้สึก ประสพการณ์ที่ร่วมกัน ในการรักษาและปกป้องผลประโยชน์ของกรมตำรวจไปในแนวทางเดียวกัน ทั้งนี้มีแนวโน้มในการพิจารณาทางเลือกที่จะก่อให้เกิดผลดีต่อองค์กรตำรวจมากที่สุด โดยเฉพาะในลักษณะของการขยายโครงสร้างหน่วยงานและบทบาทหน้าที่ (แอนโทนี ดาวัน 2524 : 374 ; Pfiffner & Presthus 1967 : 53) ตลอดทั้งเพื่อประโยชน์ เพื่อความสุจริต สำนึก เกียรติยศ ชื่อเสียงของตนเองและพรรคพวก (อมร รักษาสัตย์ ไม่ทราบปีที่พิมพ์ : 9)

นอกจากนี้ ในการดำเนินงานทั้งของชุดเล็กและชุดใหญ่ ข้อที่น่าสังเกตก็คือ บุคคลที่มีฐานะเป็นเลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ เป็นข้าราชการตำรวจทั้งสิ้น ซึ่งมีหน้าที่สำคัญเกี่ยวกับงานการคัดระเบียบวาระการประชุมของคณะอนุกรรมการฯ ย่อมเปิดโอกาสให้เป็นช่องทางที่จะแสวงหายุทธวิธีที่จะสัดสรรผลประโยชน์เพื่อกรมตำรวจโดยเลือกเรื่องที่จะพิจารณาและใช้เวลาเป็นเครื่องถ่วงที่สำคัญ ทำให้กรอบการทำงานของคณะอนุกรรมการ ตกอยู่ในรูปแบบของการดำเนิงานเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจได้



ข. คณะบุคคลที่ไม่ได้เป็นข้าราชการตำรวจ

"อฉก.ใหญ่ ประกอบไปด้วยกรรมการมาจากตำรวจส่วนหนึ่ง ทั้งตำรวจปลุ่ฉบับ และในอดีต หมายถึงตำรวจที่เกษียณอายุไปแล้ว ทั้งส่วนกลาง คือ มหาตไทยบ้าง อัยการบ้าง หรือส่วนที่มาจากการเมือง" (เรียงรงค์ ทวีโกศ, สัมภาษณ์) จากการศึกษาอนุกรรมการของ อฉก.ใหญ่ จะพบว่า โดยส่วนใหญ่อนุกรรมการประกอบไปด้วยข้าราชการตำรวจเป็นหลัก เว้นแต่ ตำแหน่งประธานและรองประธาน อฉก.ใหญ่ ที่เป็นข้าราชการเมือง กล่าวคือ พลเอก ประจวบ ลุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน พรร. เป็นประธาน อฉก.ใหญ่ นายมีชัย ฤชุพันธุ์ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะรองประธาน พรร. เป็นรองประธาน อฉก.ใหญ่ และนายกระมล ทองธรรมชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะรอง ประธาน พรร. เป็นรองประธาน อฉก.ใหญ่

ในส่วนอนุกรรมการ นายอมร รักษาสมัย นายประวิทย์ ฒ นคร นายชนะ รุ่งแสง นายไพโรจน์ ลิตปรีชา ในฐานะนักวิชาการและนักธุรกิจร่วมอยู่ด้วย นอกจากนี้ในส่วนกระทรวง มหาตไทย ได้มีนายชาญ กาญจนพันธ์ รองปลัดกระทรวงมหาตไทย เป็นอนุกรรมการร่วมด้วย (รายละเอียดโปรดดูจาก ภาคผนวก ก คำสั่งแต่งตั้ง อฉก.ใหญ่ทั้งหมด) ลักษณะเช่นนี้ ทำให้เห็น ภาพได้ว่า ระดับการตัดสินใจร่วมกันในการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยเฉพาะในขั้นตอนของการชี้ ปัญหาและหาทางเลือก ได้ใช้ความระมัดระวังและรอบคอบเป็นอย่างดี โดยในระดับนโยบายจาก รัฐบาลมีผู้แทนจากรัฐบาลในตำแหน่งรองนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีถึง 3 ท่าน ในส่วนของคุณภาพนอกแม้ว่าจะมีไม่มากนัก แต่ก็ประกอบไปด้วยนักวิชาการที่คร่ำหวอดในงานปฎิบัติระบบราชการ โดยเฉพาะในด้านระบบโครงสร้าง และการบริหารงานบุคคล มีผู้แทนจากเอกชน ได้แก่ นายชนะ รุ่งแสง และมีข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาตไทยในฐานะต้นสังกัดของกรมตำรวจ

ในส่วนของการ เมือง มีตำแหน่งและฐานะในคณะรัฐบาลที่สูงกว่าข้าราชการตำรวจ ทั้งสิ้น บุคคลดังกล่าวย่อมมีความชัดเจนและรอบรู้ในนโยบายการเมืองและการบริหารของรัฐบาล ได้เป็นอย่างดีเยี่ยม โดยเฉพาะในนโยบายปฎิบัติระบบราชการ เพราะบุคคลเหล่านี้มีฐานะเป็น ประธานและรองประธาน พรร. ทั้งสิ้น ลักษณะเช่นนี้จึงย่อมคำนึงถึงหลักการของ พรร. โดยเฉพาะ แนวทางการกำหนดส่วนราชการและอัตรากำลังในกระทรวง ทบวงกรมฝ่ายพลเรือน ตามหนังสือสำนัก เลขาธิการนายกรัฐมนตรี ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2526 เรื่องการคุมกำเนิดข้าราชการและการขยาย ตัวของส่วนราชการ (ว. 245/2523) (ทองคำ กัญญ ฒ อยุธา 2526 : 483) ซึ่งพลตำรวจตรี

เริงณรงค์ ทวีโภค อนุกรรมการฯ ได้ให้คำยืนยันว่า "หลักการดำเนินงานของท่านประธาน (พลเอก ประจวบ ลุ่มทรงกูร..., ผู้วิจัย) ผมว่าประหยัด ถือประหยัดเป็นเรื่องหลัก" (เริงณรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์) นอกจากนี้ในฐานะเป็นข้าราชการเมืองหรือนักการเมือง มักจะใช้เหตุผลทางการเมือง (political rationality) เป็นหลักในการตัดสินใจ เพื่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ (กนก วงศ์ตระหง่าน 2529 : 9) ซึ่งลักษณะเช่นนี้ ถ้ารัฐบาลมีนโยบายในการปฏิรูปกรมตำรวจไว้ชัดเจน ข้าราชการจะมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายน้อยมาก แต่ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจน หรือหลีกเลี่ยงที่จะทำการตัดสินใจเชิงนโยบาย ข้าราชการจะเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายแทน (กระมล ทองธรรมชาติ และลุ่มบุรณีย์ คู่อสังาราย 2524 : 31 อ้างจาก ชัยอนันต์ ลุ่มทรวณิช 2523 : 143) จากการศึกษาของ พฟิเนอร์ (Piffner 1967 : 97) นักการเมืองจะไม่แทรกแซงในรายละเอียดทางการบริหาร ตลอดทั้งมีนักการเมืองน้อยคนนักที่จะเต็มใจอยู่ข้างนักปฏิรูป การบริหารเพื่อจะต่อต้านระบบราชการ ทั้งนี้เพราะการปฏิบัติการทางการเมืองยังติดอยู่บนพื้นฐานความร่วมมือและการสนับสนุนจากระบบราชการทั้งสิ้น

ดังนั้น การทำงานของ อจก.ใหญ่ จึงมีลักษณะที่ยืดหยุ่น ไม่คงที่ เนื่องจากขาดนโยบาย/หลักเกณฑ์ในการปฏิรูปกรมตำรวจอย่างชัดเจน (รายละเอียดโปรดดูจากบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาและเป้าหมายในการชี้ปัญหา) ข้าราชการตำรวจที่เป็นอนุกรรมการจึงมีอิทธิพลของการตัดสินใจของ อจก.ใหญ่ นอกจากนี้ แนวโน้มของ อจก.ใหญ่ จะเป็นผลมาจากบุคลิกภาพของผู้มีบทบาทระดับสูงใน อจก.ใหญ่ (Boulding 1963 : 156-157) ซึ่งในที่นี้หมายความว่า ข้าราชการเมืองจะเป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจในการชี้ปัญหาและเสนอแนวทางเลือกในที่สุดโดยค่านิยมของไทยก็สอดคล้องต่อลักษณะข้างต้น กล่าวคือ จุดมุ่งหมายในการปฏิบัติราชการมีแนวโน้มที่จะเป็นการทำงานเพื่อและตามคำสั่งของหัวหน้า (ประธาน) จนลืมนึกถึงหน้าที่อันแท้จริงเพื่อส่วนรวมเสีย (Mosel 1957 : 278-331 อ้างจาก โสรัจ ลุจรัตนกุล 2504 : 103-118)

สรุปได้ว่า จากบุคคลที่เข้าร่วมเป็นอนุกรรมการ ทำให้เห็นความสำคัญในระดับหนึ่งได้ว่า บุคคลดังกล่าวย่อมมีอำนาจตัดสินใจในระดับสูงต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เพราะเป็นข้าราชการการเมืองในระดับคณะรัฐมนตรี และข้าราชการตำรวจในระดับสูงสุด ดังนั้น อจก.ใหญ่ จึงเป็นกลไกที่สำคัญที่สุดเพื่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้อย่างดี ทั้งนี้แม้ว่า จะไม่มีอำนาจตัดสินใจในการเลือก (selection) เพื่อกำหนดเป็นนโยบาย (รายละเอียดในบทที่ 3) แต่ถือได้ว่าเป็นผู้มีอำนาจขั้นสุดท้ายและ/หรือก่อนสุดท้ายในการชี้ปัญหาและหาทางเลือกในการกำหนดนโยบาย

### ปฏิรูปกรมตำรวจได้

ในด้านการพิจารณา แม้ว่าการชี้ปัญหาและ/หรือ การหาทางเลือก จะมีลักษณะ ต่อเนื่องหรือคาบเกี่ยวกับ อจก. เส็กก็ตาม แต่ในส่วนของ การตัดสินใจ มักมาจากบุคคลคนละคน โดย อจก.ใหญ่ มักจะมีลักษณะตามหลักการ เมือง ขณะที่ อจก. เส็กมีลักษณะตามนักวิชาการ หรือหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ลักษณะเช่นนี้ ทำให้การตัดสินใจในเชิงคุณค่าแห่งนโยบายแตกต่างกัน เพราะบุคคลต่างก็จะมีทัศนคติ ค่านิยม, ความเชื่อ ความคิด ตลอดจนผลประโยชน์ส่วนตัว เข้ามา มีอิทธิพลต่อการชี้ปัญหา หรือการหาทางเลือก นอกจากนี้ การตัดสินใจของนักการเมือง มักจะไม่ พยายามสร้างความกระตือรือร้นต่อข้าราชการประจำ จึงมีลักษณะถ้อยที่ถ้อยอาศัย ประณีประนอม แม้ว่าการชี้ปัญหาของนักการเมืองจะคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนหรือพรรคการเมืองของตน แต่ข้อที่น่าสังเกตก็คือ นักการเมืองดังกล่าวไม่ได้สังกัดพรรคใด การคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชน หรือพรรคการเมือง จึงแปรเปลี่ยนเป็นการคำนึงถึงนโยบายรัฐบาล และความต้องการของประชาชน ก็ไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนเพียงพอ ทางออกที่ดีที่สุดของนักการเมืองก็คือ การประนีประนอมกัน ปิดหูปูน และการได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายก่อนที่จะตัดสินใจเพื่อป้องกันกระแสคัดค้านต่อการปฏิรูประบบราชการซึ่งเคยเกิดขึ้นมาแล้วในการตัดสินแผนการปฏิรูประบบราชการโดยมีนายกรมพล ทองธรรมชาติ เป็นประธานที่ประชุม ณ โรงแรมแกรนด์พาเลซ เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี เมื่อวันที่ 20-22 มกราคม 2527 ในกรณีประเด็นการเลือกและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการจังหวัด (ชมรมนักปกครอง 2527 : 1-17)

2.3 กรมตำรวจ โดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ : ศคร.

ศคร. หรือ คณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ เป็นคณะกรรมการในรูปของการปรึกษาหารือเกี่ยวกับการปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างระบบบริหารงานภายในกรมตำรวจ คณะกรรมการดังกล่าวได้รับการจัดตั้งโดยอาศัยอำนาจจาก อธิบดีกรมตำรวจ แต่งตั้งตามคำสั่งกรมตำรวจที่ 456/2528 ลงวันที่ 17 เมษายน 2528 กรรมการทุกท่านเป็นข้าราชการตำรวจสัญญาบัตรระดับพันตำรวจเอกถึงพลตำรวจโท หรือระดับรองผู้บังคับการ ถึงระดับรองอธิบดีกรมตำรวจ มีพลตำรวจโท เล่มหิ สิริพันธ์ รองอธิบดีกรมตำรวจฝ่ายบริหาร เป็นประธานในส่วนของการทำงาน ให้อำนาจประธาน ศคร. แต่งตั้ง คณะทำงาน ทำงานเฉพาะกิจขึ้น เพื่อศึกษา ศึกษาข้อมูลประกอบการพิจารณาเสนอต่อ ศคร. และในส่วนของ ศคร. ให้ประธาน

คคร. เสนอผลการพิจารณาต่ออธิบดีกรมตำรวจ ด้วยขั้นตอนการทำงานเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า คคร. จะทำหน้าที่ในการชี้ปัญหาและ/หรือ เสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาก่ออธิบดีกรมตำรวจ โดยมีคณะทำงานเฉพาะกิจ ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานเพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะ ในรูปของการชี้ปัญหาแก่ คคร. ด้วยเหตุนี้ คคร. ซึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ปัญหาและ/หรือหาทางเลือกในการแก้ไข ปัญหา ต่อเนื่องหรือคาบเกี่ยวกับคณะทำงานทำงานเฉพาะกิจ อย่างไรก็ตาม ผู้ที่มีอำนาจตัดสินใจ จะเลือกทางเลือกใดในการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งอยู่ในระดับกรมตำรวจออกใช้ บังคับเป็นการกำหนดสายงานเป็นการภายในกรมตำรวจได้เอง ซึ่งอยู่ในอำนาจอธิบดีกรมตำรวจ หากถ้าการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ไม่สามารถออกได้ในระดับกรมตำรวจ อธิบดีกรมตำรวจ จะเป็นผู้เสนอทางเลือกให้แก่ผู้มีอำนาจตัดสินใจในนโยบายต่อไป สักขณะเช่นนี้ เรียกว่า กรมตำรวจ มีความเห็นหรือนโยบายเกี่ยวกับประเด็นในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจเป็นอย่างไร

การพิจารณาเกี่ยวกับการปรับปรุง พัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของ กรมตำรวจ มีการริเริ่มชี้ปัญหาและ/หรือหาทางเลือกมาจากฝ่ายต่าง ๆ 3 ฝ่ายด้วยกันคือ งานที่ กรมตำรวจริเริ่มเองหรือหน่วยล่างเสนอขึ้นมา หรือที่ พรร. มอบหมายสั่งให้พิจารณา (อธิบดีศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) ด้วยเหตุนี้ การชี้ปัญหาในส่วนของ พรร. ที่มอบหมาย สั่งให้ คคร. พิจารณา จึงเป็นลักษณะของการชี้ปัญหาภายใต้กรอบการวิเคราะห์จาก อลก. เล็กและ/หรือ อลก.ใหญ่ ที่สั่งมาให้พิจารณา อย่างไรก็ตามการชี้ปัญหาของ คคร. หรือกรมตำรวจ ก็จะมีลักษณะใกล้เคียงกัน กล่าวคือฝ่ายที่ปรึกษาหรือฝ่ายช่วยอำนวยการก็พยายามจะชี้ปัญหาและเสนอแนะในเรื่องที่คงไว้ซึ่ง อำนาจ รายได้และศักดิ์ศรีของหน่วยงาน ทั้งจะพยายามจะเพิ่มพูนสิ่งเหล่านี้ให้มากขึ้น แอนโทนี่ ดาวนี 2524 : 321) ทั้งนี้จะเห็นได้จาก คณะทำงานทำงานเฉพาะกิจที่ทำหน้าที่ศึกษาข้อมูลในแต่ละ ด้าน ๆ ก็จะกลั่นกรองข้อมูลข่าวสารบางส่วนที่ขัดต่อประโยชน์ของกรมตำรวจออกไป และจะขยาย ข้อมูลที่เป็นผลดีต่อประโยชน์กรมตำรวจ (Festinger 1957 : ไม่ทราบเลขหน้า อ้างจาก แอนโทนี่ ดาวนี 2524 : 372) หากมองในระดับการตัดสินใจของกรมตำรวจเกี่ยวกับนโยบาย กรมตำรวจต่อการปฏิรูปโครงสร้างและระบบงานของกรมตำรวจ จะพบว่า องค์การจะพยายาม แข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและความอยู่รอดขององค์การ (competition for power and survival (Pfiffner 1967 : 53) องค์การมีแนวโน้มในตัวของมันเองที่จะขยายออกไป อยู่ในทุกขณะ โดยไม่เกี่ยวกับว่าจะมีการให้บริการโดยแท้จริงเพิ่มมากขึ้นหรือไม่ (Parkinson 1962 : 12) ซึ่งสอดคล้องกับผลสรุปจากงานวิจัยของ วรเดช สันทรศร (2523 : 8) ว่า

หน่วยราชการระดับกรม มีความต้องการจะขยายงานของตนออกไป โดยไม่มีขอบเขตเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องอุปโภค และเพื่อให้สามารถปฏิบัติงานทุกด้านด้วยตนเอง เป็นอิสระและคล่องตัว (ช้อยอนันต์ สุ่มทวนิช 2526 : 16 ; ทินพันธ์ นาคะตะ 2524 : 72) เป็นการกระทำเพื่อผลประโยชน์ของคนในองค์กรมากกว่าผลประโยชน์ทางราชการ (ช้อยอนันต์ สุ่มทวนิช 2529 : 32-33) แสดงว่าการขยายตัวของระบบราชการมิได้หมายถึงการขยายของบริหารของรัฐ หรือเพิ่มประสิทธิภาพของบริการนั้น หากสิ่งเหล่านี้ถูกนำมาเป็นข้ออ้างของการไม่สามารถจัดบริการแก่ประชาชนได้ นอกจากนี้ ในส่วนของผู้นำขององค์กรใด ๆ ก็ตามก็พยายามจะขยายหน่วยงานของตน เพื่อสามารถที่จะเพิ่มอำนาจรายได้ เกียรติภูมิให้แก่ตน (Boumol 1962 : 1078-1087 อ้างจาก แอนโทนี ดาวัน 2524 : 37) และยังช่วยลดความขัดแย้งภายในหน่วยงานลงได้โดยเพิ่มสถานะภาพของสมาชิกให้สูงขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องไปกดดันให้คนอื่นต่ำลง (แอนโทนี ดาวัน 2524 : 37 ; อรุณ รักรธรรม 2526 : 130-150) ดังนั้นผู้นำของกรมตำรวจจึงพยายามขยายหน่วยงานในลักษณะโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ ขณะเดียวกัน ก็พยายามจะป้องกันการยุบเลิกหรือตัดทอนหน่วยงานในลักษณะโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ แม้ว่า คคร. จะทำหน้าที่สนองตอบต่อหลักการ พรร. เพียงไร การกระทำเพื่อผลประโยชน์ของทางราชการก็ยังไม่เกิดขึ้น ดังที่กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งให้ทัศนะว่า "ผู้ใหญ่จะเรียกไปว่าสิ่งนี้ให้ทำอย่างนั้น ไม่ได้เป็นไปตามที่ คคร. วิเคราะห์ เป็นการชล่อยู่ เพื่อรักษาตำแหน่ง ทุกคนผู้ใหญ่ ไม่เข้าใจในเป้าหมาย การเป็นตำรวจอยู่แบบระมัดระวัง งานวิชาการก็ไม่ได้ผล"

สรุปได้ว่า การดำเนินงานของ คคร. ซึ่งประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์ที่กว้าง ๆ 2 ประการ คือ

2.3.1 การทำงานของ คคร. ยึดหลักการพิจารณาในการปรับปรุงและพัฒนากรมตำรวจให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นโดยแอบอิงหลักการของ พรร. เป็นแนวทางในการพิจารณา

2.3.3 การทำงานและพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะของ คคร. เป็นการกระทำในฐานะตัวแทนของกรมตำรวจ ซึ่งจะต้องผ่านความเห็นชอบจากกรมตำรวจ ดังนั้นด้วยกระบวนการทำงานที่ประกอบไปด้วยคณะกรรมการทำงานเฉพาะกิจ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับหน่วยงานที่จะถูกปรับปรุงและกรรมการหรืออนุกรรมการที่เป็นข้าราชการตำรวจ ซึ่งย่อมเห็นผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าผลประโยชน์ส่วนรวม หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การขี้อบายและ/หรือการหาทางเสือก ตลอดจนกำหนดเป็นนโยบายของกรมตำรวจในการปรับปรุงและพัฒนากรมตำรวจซึ่งย่อมคำนึงถึงหรือเน้นหลักการเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจมากกว่าผลประโยชน์ต่อส่วนรวม หรือไปเป็นไปในแนวทางที่ Lasswell (1951 : 16 อ้างจาก กนก วงศ์ตระหง่าน ไม่ทราบปีที่พิมพ์ ก.) : กล่าวได้ว่า "การกระทำ

ของคน เกิดขึ้นในทิศทางที่เขาเห็นว่าการกระทำนั้นจะทำให้เขาดีขึ้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรกระทำ  
อีกอย่างหนึ่ง"

ด้วยเหตุนี้ ในที่สุด หลักการทำงานของ คคร. หรือกรมตำรวจ จึงมีแนวโน้ม  
ที่สอดคล้องต่อหลักการเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจโดยพยายามแอบอิงหลักการของ ประ. เป็น  
แนวทางเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการขยายหน่วยงาน และให้ได้มาซึ่งคุณค่า (value) แก่กรมตำรวจ  
มากที่สุด

### 3. ผลสรุปของการศึกษา (บทที่ 4) : ใครเป็นผู้ชี้ปัญหาและปัญหาเกี่ยวข้องกับใคร

จากที่กล่าวทั้งหมดนี้ ทำให้ทราบว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เกี่ยวข้อง  
กับใครบ้าง และมีใครเป็นผู้ชี้ปัญหา โดยการศึกษาในเบื้องต้นพบว่า การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรม  
ตำรวจ เกี่ยวข้องกับองค์กรหรือกลุ่มที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ  
ซึ่งในที่นี้หมายถึง อฉก. เล็ก อฉก. ใหญ่ กรมตำรวจ (คคร.) ประ. และคณะรัฐมนตรี (ครม.)  
แต่องค์กรหรือกลุ่มที่มีเรื่อง การปฏิรูปกรมตำรวจค้างพิจารณาอยู่และเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการปฏิรูป  
กรมตำรวจ มีอยู่เพียง 3 ฝ่าย (ตารางที่ 4.1) คือ อฉก. เล็ก อฉก. ใหญ่ และกรมตำรวจโดย  
คคร.

ในการศึกษาเบื้องต้น ทำให้ทราบว่า การชี้ปัญหาและ/หรือการหาทางเลือกในการ  
กำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ เกิดขึ้นจาก 3 ฝ่ายข้างต้นนี้เป็นหลัก และการชี้ปัญหาของแต่ละ  
ฝ่ายก็มีการมองปัญหาและใช้มิติที่แตกต่างกันในการชี้ปัญหา โดยแต่ละฝ่ายมีจุดยืนที่ไม่เหมือนกัน กรม  
ตำรวจหรือ คคร. มีจุดยืนโดยอาศัยผลประโยชน์ของกรมตำรวจ เป็นหลัก และพยายามสร้างความ  
สอดคล้องกับหลักการของ ประ. อฉก. ใหญ่ มีจุดยืนที่ไม่แน่นอนในการชี้ปัญหาที่แตกต่างกัน โดยเน้น  
หลักของการอ่อนตัว ประนีประนอม และลดความขัดแย้ง-การเผชิญหน้า ดังนั้นการปฏิรูปกรมตำรวจ  
จึงเน้นที่ความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย และ อฉก. เล็ก มีจุดยืนบนพื้นฐานหลักการทางเทคนิค  
ทางการบริหารและการสอดส่องการ โดยเน้นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและแก้ไขที่ระบบโครงสร้าง  
ของหน่วยงาน และระบบบริหารงานเป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม อฉก. เล็ก มีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา  
เพื่อชี้ปัญหา/การหาทางเลือกที่ชัดเจนที่สุด

ดังนั้น ในส่วนแรกของการชี้ปัญหา สามารถกล่าวได้ว่า มีองค์กรหรือกลุ่มอยู่ 3 ฝ่ายที่ทำ  
หน้าที่ชี้ปัญหาเบื้องต้นโดยมีความแตกต่างกัน ไม่ว่าจะเป็นด้านค่านิยม ความเชื่อ ทัศนคติ ความคิดหรือ  
ผลประโยชน์ หรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ฝ่ายต่าง ๆ ใช้คุณค่า (value) ที่แตกต่างกัน ในการมอง  
ปัญหาและชี้ปัญหาเบื้องต้นเกี่ยวกับการปฏิรูปกรมตำรวจ