



บทที่ 6

เป้าหมายของการชี้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

การชี้ปัญหามีความสำคัญต่อกระบวนการกำหนดนโยบายมาก ส่วนหนึ่ง เพราะการชี้ปัญหาเกี่ยวข้องกับตรงกับการกำหนดเป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายของนโยบายว่าเป็นอย่างไร ซึ่งเป้าหมายนี้ทำให้ทราบว่า สิ่งที่ต้องการที่จะเกิดขึ้นเป็นอย่างไร หรือสิ่งที่ตั้งใจจะให้แก้ไขเป็นอย่างไร ซึ่งสิ่งต่าง ๆ เหล่านี้สะท้อนโดยตรงถึงเป้าหมายของการชี้ปัญหา และเป็นส่วนสำคัญอย่างหนึ่งของการชี้ปัญหา

จากการศึกษาบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของฝ่ายต่าง ๆ ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจทำให้ทราบว่า แต่ละฝ่ายมีการกำหนดบรรทัดฐานที่แตกต่างกัน และมีความชัดเจนแตกต่างกันด้วย ซึ่งในแต่ละกรณีศึกษา แต่ละฝ่ายต่างมีบรรทัดฐานในการพิจารณาที่แตกต่างกัน และลำพังแต่ละบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาเพียงอย่างเดียว อาจบ่งบอกถึงระดับการชี้ปัญหาได้ไม่แตกต่างกันมากนัก จึงจำเป็นต้องศึกษาเป้าหมายของการชี้ปัญหาด้วย

สำหรับการศึกษาในบทนี้ จะแบ่งหัวข้อศึกษาได้ดังต่อไปนี้

1. เป้าหมายในการชี้ปัญหา โดยศึกษาจากฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ
2. สรุปผลการวิเคราะห์การชี้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ (จากบทที่ 4-6)
3. พิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 1

1. เป้าหมายในการชี้ปัญหา

สำหรับการศึกษาเป้าหมายของการชี้ปัญหาในที่นี่ จะศึกษาวิเคราะห์ออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ โดยเฉพาะ อจก., เล็ก อจก., ใหญ่ และกรมตำรวจโดย คคร. เป็นสำคัญ

1.1 อฉก. เล็ก

เป็นกลุ่มบุคคลในรูปของคณะกรรมการ ที่ตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจจาก ประ. ให้อำนาจหน้าที่ศึกษาสภาพปัญหา และพิจารณาข้อเสนอแนะแนวทางแก้ปัญหาเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารราชการของกรมตำรวจ (รายละเอียดในหน้าที่อ้างจากคำสั่งแต่งตั้ง อฉก. เล็กทุกฉบับในภาคผนวก ก.) ซึ่งในยุคพิจารณาทบทวน จากการประชุม อฉก. ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 วันที่ 27 กรกฎาคม 2526 ที่ประชุม อฉก. ใหญ่ ได้มีความเห็นร่วมกัน ในการแต่งตั้ง อฉก. เล็ก ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อเสนอจากฝ่ายต่าง ๆ 4 ฝ่ายด้วยกัน กล่าวคือ 3 ฝ่ายแรก เป็นคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นในยุคจัดตั้ง เพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงกรมตำรวจ , ซึ่งเรียกเอกสารที่จัดทำว่า "เล่มแดง" ส่วนอีกฝ่ายหนึ่งคือคณะทำงานเฉพาะกิจของกรมตำรวจ ซึ่งได้จัดทำเอกสารขึ้นเรียกว่า "เล่มขาว" (รายละเอียดจากการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 1/2528 วันที่ 19 สิงหาคม 2526) เพราะฉะนั้น อฉก. เล็ก จึงทำหน้าที่ในการประสานข้อเสนอระหว่างกรมตำรวจและคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจใน ประ. สมัยยุคจัดตั้ง ซึ่งเรียกกันสั้น ๆ ว่า เป็นการรวมข้อเสนอเล่มขาวและเล่มแดงและจัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปกรมตำรวจแก่ อฉก. ใหญ่ โดยได้แต่งตั้งนายอมร รักษาสัตย์ ประธานคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ เป็นประธาน อฉก. เล็ก ในลักษณะเช่นนี้อธิบายได้ว่า บุคคลดังกล่าวย่อมนำเอา ค่านิยม ความเชื่อ หักคั่นคิด ความรู้สึก และประสบการณ์ของตน มามีอิทธิพลต่อการมองปัญหา อันจะเห็นอย่างชัดเจนจากการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 18/2526 เมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2526 ประธาน อฉก. เล็ก ได้นำเอาหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจจากเอกสารเล่มแดง ของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจของ อฉก. เล็ก ซึ่งหลักการทั้ง 8 ประการ (เพิ่มเติมเป็น 9 ข้อ) ได้นำมาจากหลักการใหญ่ 3 ประการ (คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 17;90) ซึ่งในการประชุม อฉก. ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 นายอมร รักษาสัตย์ ได้แถลงว่า "หลักการที่นำมาใช้ในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ มี 2 ระดับ หลักการระดับแรกมี 3 ข้อคือ

1. จะทำอะไรให้ตำรวจสามารถบริการประชาชนให้เกิดความสงบเรียบร้อยให้ได้
2. ความมั่นคงของชาติ
3. ให้กรมตำรวจมีบริหารที่คล่องตัวและมีศักดิ์ศรี....."

หากพิจารณาย้อนหลังไปในยุคสี่ตั่ง จะพบว่า หลักการทั้ง 3 ประการได้กลายเป็นหลักการในการพิจารณาของคณะอนุกรรมการทุกชุด เพื่อให้เป็นไปในทางที่ให้ตำรวจดีขึ้น เพื่อ(คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 12)

- 1) เพื่อให้เกิดความผลู่ต่อประชาชน
- 2) เพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐดีขึ้น
- 3) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานของตำรวจ
- 4) เพื่อศักดิ์ศรีของตำรวจ

เพราะฉะนั้น เป้าหมายในการข้ปัญหาของ อฉก. เล็กในส่วนของการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ จึงมีลักษณะที่ชัดเจนดังข้างต้น ทั้งนี้เพราะประธาน อฉก. เล็ก เคยเป็นประธานคณะอนุกรรมการชุดโครงสร้าง จึงทำให้หลักเกณฑ์ในการข้ปัญหาของ อฉก. เล็ก มีลักษณะต่อเนื่องจากการพิจารณาของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจในยุคสี่ตั่ง โดยเฉพาะคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุง โครงสร้างของกรมตำรวจ ลักษณะดังกล่าวทำให้มองเห็นหนทางในการแก้ไขปัญหของกรมตำรวจ จึงเล่นออกมาในรูปของการปรับระบบโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ เป็นสำคัญ ดังจะเห็นอย่างชัดเจนจากคำสั่งตั่ง อฉก. เล็กทุกฉบับ (ภาคผนวก ข.) นอกจากนี้ทำให้มองเห็นได้ว่า แนวทางในการปฏิรูปกรมตำรวจในยุคพิจารณาทบทวน จึงเป็นการปฏิรูปบ้านสถาบัน มากกว่าการปฏิรูปพฤติกรรมข้าราชการตำรวจ

เมื่อการข้ปัญหาของ อฉก. เล็ก มีลักษณะต่อเนื่องจากการข้ปัญหาจากคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจในยุคสี่ตั่ง และได้นำเอาหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจทั้ง 9 ประการเป็นแนวทางในการพิจารณา ด้วยเหตุนี้เป้าหมายหรือจุดมุ่งหมายในการแก้ไขปัญหของกรมตำรวจ จึงมีลักษณะตามหลักการข้หน้าทั้ง 3 ประการข้างต้นเป็นสำคัญ ซึ่งขยายความให้เห็นเป็นรูปธรรมได้ชัดเจนจากวัตถุประสงค์ 4 ประการ ที่เป็นหลักการรวมของการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ ในยุคสี่ตั่ง ดังนั้นจึงกล่าวเพิ่มเติมได้ว่า ขอบเขตและวิธีการในการศึกษาปัญหาในยุคพิจารณาทบทวน

มีลักษณะเกี่ยวข้องกับขอบเขตและวิธีการศึกษาปัญหาในยุคอดีตตั้ง ทั้งนี้อาจมีการศึกษาเพิ่มเติมให้มากยิ่งขึ้นเท่านั้น

กรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร ซึ่งมีความชัดเจนในการพิจารณามากที่สุด เนื่องจากได้นำเอาความเห็นจากเอกสารเล่มแดงหน้า 95 ในการจัดระบบตำรวจสถานีตำรวจภูธร เป็นแม่แบบในการศึกษา (รายงานการประชุม อฉก.เล็ก ครั้งที่ 3/2527 วันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2527) และได้ นำรายงานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ เป็นหลักในการพิจารณา (รายงานการประชุม อฉก.เล็ก ครั้งที่ 4/2527 วันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2527) ดังนั้น การพิจารณาโครงสร้างระดับสถานีตำรวจภูธร จึงมุ่งสนองตอบเพื่อให้สถานีตำรวจสามารถให้บริการต่อประชาชนอย่างได้ผลดี และทำให้ประชาชนพอใจมากที่สุด ดังจะเห็นจากข้อเสนอแนะให้มี 9 สายงานในระดับสถานีตำรวจภูธร (รายละเอียดดูจาก บรรทัดฐานในการศึกษา) ซึ่งสอดคล้องต่อเป้าหมายในการศึกษาของ อฉก.เล็ก คือ เพื่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในหมู่ประชาชน ในส่วนการพิจารณา ระดับกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด เพื่อให้กระจายคนในกองกำกับการลงมาช่วยในระดับสถานีตำรวจได้มากที่สุด จึงมีข้อเสนอแนะให้ลดตำแหน่งบริหารให้เหลือเพียงเท่าที่จำเป็น และตัดโอนเป็นผู้ชำนาญการล่อปล้นแทน ซึ่งจะสอดคล้องต่อเป้าหมายในการศึกษาของ อฉก.เล็ก ในการให้ระดับสถานีตำรวจบริการต่อประชาชนมากที่สุด และให้เกิดความสงบเรียบร้อยในหมู่ประชาชน ส่วนในระดับกองบังคับการตำรวจภูธร เพื่อให้สอดคล้องต่อการบริหารงานที่คล่องตัวและมีศักดิ์ศรี จึงตัดทอนการบริหาร โดยให้กองบังคับการตำรวจภูธร ทำหน้าที่เป็นกองปราบปรามภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบ เพื่อให้ช่วยเหลืองานสืบสวนสอบสวนของตำรวจท้องที่ให้มีขีดความสามารถมากยิ่งขึ้นด้วย (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ (รายงานสรุปโครงสร้างตำรวจ ในส่วนภูธร) 2529 : 6-11) ดังนั้นการพิจารณาในส่วนระบบตำรวจภูธร จึงมีความสอดคล้อง เป็นไปในรูปแบบและเป้าหมายเดียวกันกับการศึกษาของ อฉก.เล็ก อย่างชัดเจน

กรณีศึกษา ระบบตำรวจนครบาล มีลักษณะคล้ายคลึงกับระบบตำรวจภูธร กล่าวคือมีข้อเสนอแนะในระดับสถานีตำรวจ ให้มี 9 สายงาน เพื่อให้การบริการของประชาชนได้สิ้นสุดลงในระดับสถานีตำรวจ อันจะเป็นผลดีต่อการให้บริการ ความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชน นอกจากนี้ เพื่อให้การบริหารคล่องตัว ก็มีข้อเสนอแนะในการจัดตั้ง สำนักผู้ชำนาญการล่อปล้น แทนกองกำกับการ เพราะเหตุว่าจะช่วยลดขั้นตอนการบริหารงาน และนำเอาบุคลากรที่มีประสบการณ์ การล่อปล้นมา

ช่วยเหลือพนักงานลอบส่วนในระดับสถานีตำรวจ อันจะเป็นผลต่ออย่างยิ่งต่อประชาชน อย่างไรก็ตาม มีข้อเสนอแนะในการขยายกองบังคับการตำรวจนครบาลจากเดิม 3 กองบังคับการ เป็น 5 กองบังคับการ เพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณงานและความเจริญเติบโตของบ้านเมือง และมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงงานวิทยากร เพื่อช่วยงานสืบสวนในกองบัญชาการตำรวจนครบาล เพื่อให้การช่วยเหลือพนักงานลอบส่วนสามารถนำวัตถุพยานต่าง ๆ ที่ตรวจพบในสถานที่เกิดเหตุมาใช้ให้เป็นประโยชน์อย่างเต็มที่โดยการปรับปรุงระบบทะเบียนประวัติอาชญากรและเพิ่มเติมหน้าที่ตรวจสถานที่เกิดเหตุ โดยไม่ต้องร้องขอจากกองพิสูจน์หลักฐานอีกต่อไป (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอ การปรับปรุงกรมตำรวจ (รายงานสรุปโครงสร้างในส่วนระบบตำรวจนครบาล) 2526 : 1-9) ดังนั้น ในหลักการแล้ว การพิจารณาปัญหาของระบบตำรวจนครบาล จึงล่อคล่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันต่อเป้าหมายในการแก้ปัญหาของ อฉก. เล็ก

กรณีศึกษา กองตำรวจรถไฟ จากการศึกษาของตำรวจรถไฟ ได้มีการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะมาแล้วในยุคนัดตั้ง ปรากฏตามเอกสารเล่มแดง (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 103) โดยเห็นว่า " เพื่อให้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจมาปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างแท้จริง จึง เสนอแนะให้ยุบกองตำรวจรถไฟ และชกถอนกำลังเจ้าหน้าที่มาปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม" ซึ่งในชุดพิจารณาบทวน ใน อฉก. เล็ก ได้นำกองตำรวจรถไฟ ขึ้นมาเป็นประเด็นในการพิจารณาด้วย ในหัวข้อที่ 4 การยุบเลิกและตัดโอนหน่วยงานโดยมีการมอบหมายให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงในการประกอบการพิจารณา ได้แก่ ผู้แทนการรถไฟแห่งประเทศไทยและผู้แทนกองตำรวจรถไฟ ทั้งนี้ได้กำหนดบรรทัดฐานใหม่ในการพิจารณาเป็น 5 ประการ ตามการประชุม อฉก. เล็ก ครั้งที่ 5/2528 วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2528 โดยยึดเป้าหมายหลัก เพื่อให้เจ้าหน้าที่ตำรวจได้ปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอันเป็นภารกิจหลักของกรมตำรวจอย่างแท้จริง ซึ่งจากการประชุมของ อฉก. เล็ก ท้ายที่สุด เห็นว่า การปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจ ไม่สามารถป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมได้อย่างแท้จริง และไม่มีประสิทธิผล จากข้อเสนอแนะดังกล่าว แสดงว่า อฉก. เล็ก ได้พยายามศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการใช้กำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจรถไฟ ในการปฏิบัติหน้าที่ตามวัตถุประสงค์ของกรมตำรวจแล้วโดยมีการสร้างบรรทัดฐานใหม่ในการพิจารณา แต่ด้วยเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาคัดเจนของ อฉก. เล็ก ทำให้ความเห็นของ อฉก. เล็ก ล่อคล่องต่อการใช้กำลังตำรวจในการปฏิบัติหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมเป็นหลักอย่างแท้จริง โดยเสนอแนวทางแก้ไขในการยุบกองตำรวจรถไฟ อันจะทำให้ประชาชนได้รับบริการจากตำรวจมากที่สุด

และบังเกิดความสงบเรียบร้อยแก่ประชาชนทั่ว ๆ ไป ซึ่งในส่วนของกรณีไฟแห่งประเทศไทย ก็สามารถจัดตั้งเจ้าหน้าที่ในการรักษาความปลอดภัยแก่ขบวนรถไฟได้ ดังนั้น การพิจารณาเกี่ยวกับ กองตำรวจรถไฟ ซึ่งสอดคล้องในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการขจัดปัญหาของ อจก. เล็ก ถึงแม้ว่า ทางเลือกที่เสนอต่อ อจก. ใหญ่ จะมีทั้งการเสนอให้ยุบกองตำรวจรถไฟตามการขจัดปัญหาข้างต้นหรือ ให้พัฒนาขีดความสามารถของกองตำรวจรถไฟให้เด่นชัดก็ตาม

กรณีศึกษา กองตำรวจทางหลวง มีลักษณะใกล้เคียงกับระบบตำรวจรถไฟ กล่าวคือเป็น หน่วยงานพิเศษที่ถูกหยิบยกขึ้นเป็นประเด็นในการพิจารณา โดยจะเห็นจากยุคจัดตั้ง ได้มีข้อเสนอแนะ ให้กองตำรวจทางหลวงปรับปรุงเป็น กองกำกับการ และขึ้นสังกัดต่อระบบตำรวจภูธร ในระดับกองบัญชาการ ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความสะดวกและคล่องตัวในการบริหารงานและการป้องกันปราบปราม อาชญากรรม (คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2529 : 21) ครั้นในยุคพิจารณาบททวน อจก. เล็ก ได้หยิบยกกองตำรวจทางหลวงขึ้นมาพิจารณาใหม่ โดยมีการให้ ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงประกอบการพิจารณา ได้แก่ กรมทางหลวง และกองตำรวจทางหลวง โดยมีเป้าหมายในการขจัดปัญหา เพื่อให้ใช้กำลังตำรวจปฏิบัติภารกิจของตำรวจได้มากยิ่งขึ้น และเกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงานและการบริหารงานร่วมกับตำรวจภูธร และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุง โครงสร้างการขึ้นสังกัดของกองตำรวจทางหลวง ให้แก่กรมตำรวจ มีข้อเสนอ ทัศนคติเห็นเป็น ประการใด (คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอในการปรับปรุงกรมตำรวจ (รายงานในส่วน การปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจทางหลวง 2529) : 1-2) จากการศึกษาดังกล่าว ประเด็นสำคัญ ที่ทำให้เกิดการศึกษาคือ ความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงกองตำรวจทางหลวงให้สอดคล้องต่อระบบตำรวจ ภูธรใหม่ ซึ่งคาดว่าจะทำให้เกิดผลดีต่อการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งในลักษณะเช่นนี้ จึงเห็นได้ว่า เป้าหมายในการขจัดปัญหาเกี่ยวกับกองตำรวจทางหลวง จึงย่อมสอดคล้องในทิศทางเดียวกัน กับเป้าหมายในการขจัดปัญหาของระบบตำรวจภูธร ซึ่งเป็นเป้าหมายในการขจัดปัญหาของ อจก. เล็ก ด้วย ดังนั้น การศึกษาพิจารณาของตำรวจทางหลวง จึงเป็นไปเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการขจัดปัญหาของ อจก. เล็กทุกประการ

กรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติตำรวจฯ จัดได้ว่า เป็นหัวข้อพิจารณาเรื่องแรกที่ อจก. เล็ก ได้ทำการศึกษา โดยได้นำเอาหลักการและเหตุผลในการจัดให้มีกฎหมายตำรวจจากเอกสารเล่มแดง ในยุคจัดตั้ง เป็นแนวทางในการพิจารณา โดยเห็นว่า จำเป็นต้องกำหนดขอบเขตภารกิจอำนาจและ หน้าที่ของตำรวจให้ชัดเจนก่อน เพื่อจะได้สะดวกในการศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ

โดยในการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 5/2526 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2526 นายอมร รักษาสัตย์
 แถลงว่า "หลักการก็คือจะให้กรมตำรวจทราบว่า มีอำนาจหน้าที่อย่างไร อำนาจหมายถึงความถึงอำนาจ
 ตามกฎหมายอย่างไร มีหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างไร มีสิทธิที่จะทำอะไรบ้าง... อจก.เล็ก
 ตัดสินใจว่า จะต้องพยายาม สร้างตำรวจให้เป็นตำรวจในสังคมประชาธิปไตย" นั้นหมายความว่า
 อจก.เล็ก พิจารณาว่า ต้องการให้มีกฎหมายที่ระบุขอบเขตอำนาจหน้าที่และภารกิจตำรวจไว้ให้
 ชัดเจนดังที่ พลตำรวจตรี เรืองณรงค์ ทวีโภค อนุกรรมการให้ทัศนะว่า "เราจะทำให้เป็นรูป
 ที่เห็นว่า ตำรวจรูปร่าง หน้าตา เป็นอย่างนี้ แต่งเนื้อแต่งตัวให้เป็นอย่างนี้ และมอบภารกิจให้
 อำนาจเป็นการเฉพาะ" (เรืองณรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์) ซึ่งลักษณะดังกล่าวข้างต้น ลอดคล้องต่อ
 เป้าหมายในการแก้ปัญหาที่ต้องการให้ตำรวจดีขึ้น โดยการระบุถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ตำรวจไว้ให้
 ชัดเจน เพื่อป้องกันปัญหาที่หน่วยงานไม่ได้พยายามทำหน้าที่หลักของตนเองอย่างแท้จริง (วาระ
 สันทศร 2530 : 10) ซึ่งสอดคล้องต่อเป้าหมายกว้าง ๆ ที่จะให้ตำรวจสามารถให้บริการให้
 เกิดความเรียบร้อยให้ได้และป่งเกิดความผาลูกแก่ประชาชน อันเป็นเป้าหมายในการแก้ปัญหาที่สำคัญ
 ของ อจก.เล็ก ดังนั้น เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติตำรวจ จึงถือได้ว่า เป็นวิธีการที่จะทำให้บรรลุ
 เป้าหมายในการแก้ปัญหาในส่วนของระบบโครงสร้างของกรมตำรวจอันได้แก่ ระบบตำรวจจร
 ระบบตำรวจนครบาล การปรับปรุงโครงสร้างของกองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง เป็นต้น
 กรณีศึกษา กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.) แม้ว่าจะจะเป็นระบบโครง
 สร้าง หนึ่งที่สัดเป็นหัวข้อพิจารณาในยุคพิจารณาทบทวน แต่ยังไม่ได้ระบุชัดเจนถึงการปรับปรุงภายใน
 บช.ตชด. และพบว่า แนวคิดเริ่มต้นกำเนิดมาจาก บช.ตชด. เอง โดยเล็งเห็นว่า เพื่อให้ ตชด.
 มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานทางยุทธการขึ้นต่อการการขึ้นยุทธการกับทหาร
 จึงเสนอแนวทางแก้ไขโดยการสัดภายใน บช.ตชด. เป้าหมายและหลักการในการแก้ปัญหา จึงไม่ได้
 กำหนดไว้เป็นแนวทางในการพิจารณาเหมือนกับกรณีศึกษาอื่น ๆ ที่ใช้ระยะเวลาในการศึกษา และ
 สัดทำข้อเสนอแนะ อย่างไรก็ตาม จากการประชุม อจก.เล็ก ครั้งที่ 29/2528 วันที่ 19 กรกฎาคม
 2528 ประธาน อจก.เล็ก (นายอมร รักษาสัตย์) ได้กล่าวว่า "การพิจารณาแบ่งส่วนราชการ
 บช.ตชด. เฉพาะส่วนราชการที่จำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบันเท่านั้น" โดยมีมติที่ประชุม
 ให้ยึดหลักการ "ประหยัด" เพื่อให้การพิจารณาสัดแบ่งส่วนราชการเป็นไปโดยเฉพาะในกรณีที่มีความ
 จำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น จากลักษณะดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า เป้าหมายในการแก้ปัญหาของ
 อจก.เล็ก ลอดคล้องต่อแนวทางที่ บช.ตชด. เสนอ กล่าวคือ เพื่อให้ บช.ตชด. มีประสิทธิภาพ

ของ อฉก. เล็ก ซึ่งกระทำอยู่ภายใต้แนวทางการแก้ไขปัญหาจาก บข. ตชด. เป้าหมายในการชี้ปัญหาของ อฉก. เล็ก ซึ่งมุ่งประสงค์ต่อหลักการกว้าง ๆ ที่ต้องการให้ตำรวจดีขึ้น อันจะส่งผลต่อความมั่นคงของชาติ อันเป็นภารกิจหลักของ บข. ตชด. ต่อไป ดังนั้น เป้าหมายของการชี้ปัญหาจาก อฉก. เล็ก แม้ว่า จะไม่ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนและล่งหน้าเหมือนกรณีศึกษาต่าง ๆ แต่ก็ได้สนองตอบต่อในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายของ อฉก. เล็ก ที่มุ่งหวังให้ตำรวจดีขึ้น นั่นเอง

เพราะฉะนั้น จากกรณีศึกษาทั้ง 6 เรื่องที่ อฉก. เล็ก ได้พิจารณาและจัดทำข้อเสนอแนะไว้พบว่า อฉก. เล็ก มีเป้าหมายในการชี้ปัญหาเกี่ยวกับระบบโครงสร้างของกรมตำรวจอย่างชัดเจน และสอดคล้องต่อเป้าหมายในการชี้ปัญหาในทิศทางเดียวกันกับการพิจารณาระบบตำรวจ ทร นครบาล กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง และในการพิจารณาแต่ละเรื่องได้นำเอาสภาพปัญหาจากการศึกษาในยุคอดีตตั้งมาไว้เป็นแนวทางในการศึกษา การพิจารณาในยุคพิจารณาทบทวนจึงกระทำอยู่ภายใต้การชี้ปัญหาจากการศึกษาที่ผ่านมาแล้ว ด้วยเหตุนี้ จากกรณีศึกษาทั้ง 4 เรื่อง ข้างต้น การพิจารณาของ อฉก. เล็ก ซึ่งกระทำอยู่ภายใต้เป้าหมายในการชี้ปัญหาที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน และในส่วนของร่างพระราชบัญญัติตำรวจ การจัดทำกฎหมายตำรวจก็เพื่อมุ่งประสงค์ต่อการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้ให้ชัดเจน ซึ่งจะทำให้บรรลุต่อการจัดวางระบบโครงสร้างของกรมตำรวจ อันสอดคล้องในทิศทางเดียวกันต่อเป้าหมายของการชี้ปัญหาในส่วนเกี่ยวกับโครงสร้างของกรมตำรวจ ซึ่งมุ่งประสงค์ คือ ต้องการให้กรมตำรวจดีขึ้นและในด้านการปรับปรุง บข. ตชด. ก็มีการชี้ปัญหาต่อเนื่องจากที่ บข. ตชด. นำเสนอ เพื่อมุ่งประสงค์ต่อการปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว ภายในขอบเขตเฉพาะหน่วยงานที่จำเป็นและเหมาะสมต่อสถานการณ์ปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้เป้าหมายในการชี้ปัญหา ของ อฉก. เล็ก ก็ตอบสนองต่อความต้องการให้กรมตำรวจดีขึ้น โดยเฉพาะในภารกิจการรักษาความมั่นคงของชาติ ดังนั้น จากกรณีศึกษาทั้ง 6 กรณี พบว่า อฉก. เล็ก มีเป้าหมายใหญ่ที่มุ่งหวังให้ตำรวจดีขึ้น โดยกรณีศึกษา กฎหมายตำรวจและ บข. ตชด. เป็นตัวอย่างที่ดี และเป้าหมายรองที่มุ่งหวังให้ตำรวจให้บริการแก่ประชาชนและบังเกิดความสงบเรียบร้อยให้เกิดความมั่นคงของชาติและมีการบริหารที่คล่องตัวและมีศักดิ์ศรี โดยกรณีศึกษา ระบบตำรวจ ทร ระบบตำรวจนครบาล การปรับปรุงโครงสร้างของตำรวจรถไฟ และตำรวจทางหลวง เป็นตัวอย่างที่ดี อันแสดงให้เห็นว่า กรณีศึกษามีเป้าหมายในการชี้ปัญหาที่มีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายของ อฉก. เล็ก ทุกประการ

1.2. อจก.ใหญ่

เป็นกลุ่มบุคคลในรูปคณะกรรมการ ที่ได้รับแต่งตั้งจาก พรร. ให้ทำหน้าที่ศึกษาสภาพปัญหา และพิจารณาจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและการบริหารราชการของกรมตำรวจ จากที่คณะของ กระมล ทองธรรมชาติ ในฐานะรองประธาน อจก.ใหญ่ ว่า "ถ้าได้รับความเห็นพ้องจากชุดใหญ่ การพิจารณาของ พรร. ก็ไม่มีปัญหา" (กระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์), นั้นหมายความว่า อจก.ใหญ่ ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานให้กับ พรร. เกี่ยวกับการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ ดังที่ กระมล ทองธรรมชาติ แสดงทัศนะอีกว่า "อนุตำรวจเป็นคนขงขึ้นไป" ด้วยเหตุนี้ อจก.ใหญ่ จึงเป็นผู้ชี้ปัญหาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาให้แก่ พรร. เฉพาะอย่างน้อยที่สุด ประธาน และรองประธาน พรร. ก็เป็นประธาน อจก.ใหญ่ และรองประธาน อจก.ใหญ่ ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม การทำงานของ อจก.ใหญ่ ก็ไม่ได้ทำหน้าที่เป็นผู้ศึกษาในรายละเอียดเกี่ยวกับการปรับปรุงกรมตำรวจ หากแต่มอบหมายให้ อจก.เล็ก เป็นผู้ศึกษา ดังจะเห็นอย่างชัดเจนจากเป้าหมายในการชี้ปัญหาของ อจก.เล็ก มีลักษณะที่ชัดเจนและกำหนดไว้อย่างแน่นอนในแต่ละกรณีศึกษา และเกี่ยวกับ อจก.ใหญ่ ตามแนวทางการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ 6 ประการของ ประธาน อจก.ใหญ่ (คณะทำงานเฉพาะกิจฯ 2526 : 9-10) พบว่า

- 1) มีความมุ่งหมายที่จะปรับปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบให้มีประสิทธิภาพ ในการบริการประชาชนยิ่งขึ้น และเพิ่มสวัสดิการเจ้าหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น (จากข้อ 1 ของแนวทางการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ)
 - 2) มีเจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะปรับปรุงกิจการตำรวจ ให้สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งบำรุงขวัญ และสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สูงขึ้น (จากข้อ 3 ของแนวทางตามข้างต้น)
 - 3) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชน (จากข้อ 4 ของแนวทางตามข้างต้น)
- กระมล ทองธรรมชาติ รองประธาน อจก.ใหญ่ กล่าวไว้ว่า เป้าหมายหลัก ๆ ของ อจก.ใหญ่มีอยู่ 3 ประการ คือ (กระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์)
- (1) ให้กรมตำรวจและบุคลากรของกรมตำรวจ ทำงานในหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้ปรากฏออกมาในรูป ความพยายามตัดหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน้าที่หลักของตำรวจออกไป เช่น กองตรวจคนเข้าเมือง เป็นต้น
 - (2) ต้องการ กำหนดหน้าที่ของตำรวจให้แน่ชัดว่ามีอะไรบ้างจะได้จัดบุคลากรให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ ความพยายามจึงออกมาในรูป ของการออกกฎหมายตำรวจ กำหนดหน้าที่

ตำรวจให้ขีด เพื่อไม่ให้ตำรวจ ทำอะไรมากเกินไปกว่าบุคคลากรที่มีอยู่

(3) ต้องการให้กรมตำรวจมีโครงสร้างไม่ใหญ่โตเทอะทะ ปัจจุบัน มันใหญ่มาก โมหินหาร ไม่สามารถควบคุมดูแลได้ทั่วถึง จึงมีความคิดที่อยากจะมึงงานที่ชัดเจนอธิบดีกรมตำรวจ ที่ส่วนกลางควรมีอำนาจกระจายอำนาจมากที่สุดเท่าที่จะทำได้ งานจะได้ไม่ทับถมที่กรม มีความคล่องตัว"

และสำหรับแนวทางการแก้ไขปัญหาย่างต้น ได้แสดงทัศนะว่า "ไม่ได้มีกำหนดแน่นอน แต่จากการทำงานเน้นโครงสร้างเป็นสำคัญ" (กรมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์)

เพราะฉะนั้น จึงเห็นได้ว่า การขีปัญหาของ อฉก.ใหญ่ มุ่งเน้นทางด้านโครงสร้าง เป็นสำคัญ โดยการขีปัญหามีลักษณะต่อเนื่องจากการขีปัญหาของ อฉก.เล็ก ดังนั้นเป้าหมายในการขีปัญหาของ อฉก.ใหญ่ จึงย่อมมีกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ โดยสอดคล้องกับนโยบายทางการเมืองและการบริหารของรัฐบาล ดังจะเห็นจาก นโยบายของประธาน อฉก.ใหญ่ 6 ประการ นอกจากนี้ ในส่วนรายละเอียดได้มีเป้าหมายที่ชัดเจนอยู่ 3 ประการ ตามที่ กรมล ทองธรรมชาติ แสดงทัศนะไว้ข้างต้น

กรณีศึกษากฎหมายตำรวจ หรือร่างพระราชบัญญัติตำรวจ เป็นตัวอย่างที่ดี โดยจากการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 5/2526 วันที่ 23 พฤศจิกายน 2526 นายอมร รักษาสัตย์ ได้กล่าวไว้ว่า "ผลสุดท้ายที่ประชุม อฉก.เล็ก ได้ตัดสินใจทำเรื่องกฎหมายตำรวจก่อน ซึ่งเป็นไปตามความประสงค์ของท่านประธาน (พลเอกประจวบ สุนทรางกูร) และรัฐมนตรีกรมล ทองธรรมชาติ ความจริงเรื่องใหญ่ มีอยู่ 2 เรื่องคือ เรื่องกฎหมายและเรื่องโครงสร้าง" ด้วยเหตุนี้ จึงเห็นได้ว่า กฎหมายตำรวจเป็นเป้าหมายที่สำคัญในการพิจารณาของ อฉก.ใหญ่ โดยมีการมุ่งหมายตามที่ พลเอกประจวบ สุนทรางกูร กล่าวไว้ในการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2527 วันที่ 25 เมษายน 2527 ว่า "เจตนา การปฏิรูป ก็เพื่อให้กรมตำรวจมีกฎหมายเป็นหลักรูปของตนเอง" และ พลตำรวจโท แฉวง หงษ์นคร กล่าวไว้ในการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 6/2526 ว่า "หลักการคือ ให้มีกฎหมายตำรวจ เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ตำรวจไว้โดยเฉพาะ และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการกรมตำรวจ และบทกฎหมายของมาตรา 71 มีความไม่เหมาะสม" ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ จึงได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุม อฉก.ใหญ่ และมีมติที่ประชุมสั่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ....ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา (หนังสือ สำนักเลขาธิการ นายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108(พิ.เคษ) 468/2527 ลงวันที่ 20 มิถุนายน 2521 เรื่องขอส่งร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ....มาเพื่อพิจารณา, ภาคผนวก ข.)

กรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร ซึ่งมีมติที่ประชุม อฉก. เล็ก ส่งให้ อฉก.ใหญ่ พิจารณาต่อไปนั้น จากการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2527 วันที่ 26 กันยายน 2527 ประธาน อฉก.ใหญ่ (พลเอกประจวบ ลุนทรางกูร) ได้แถลงว่า "ขอเสนอว่าในระยะแรกควรส่งข้อ เสนอของคณะอนุกรรมการฯ ไปที่กรมตำรวจพิจารณาแล้วเปรียบเทียบกับความเป็นไปได้ น่าจะเกิดประโยชน์มากกว่าโดยขอมอบให้ พลตำรวจโท ประจวบ วีระพันธ์ นำไปเสนอให้กรมตำรวจพิจารณาแต่อย่าให้หนัก" อธิบายได้ว่า เกี่ยวกับการปรับปรุงระบบตำรวจภูธร เน้นการปรับปรุงโครงสร้างในระดับกองบังคับการ (เขต) กองกำกับการ และสถานีตำรวจภูธร โดยมีการยุบเลิกกองกำกับการสืบสวนสอบสวน ปรับภารกิจกองบังคับการตำรวจภูธร (เขต) จากเดิม (มีอำนาจบริหาร) เป็นกองปราบปราม ลดตำแหน่งบริหารเปลี่ยนเป็นผู้ชำนาญการสอบสวน ลักษณะต่าง ๆ เหล่านี้ แม้ว่าจะมีมุ่งประสงค์เพื่อให้บริการแก่ประชาชนมากที่สุดก็ตาม อันสอดคล้องต่อเป้าหมายในการแก้ปัญหาของ อฉก.ใหญ่ แต่ก็ขัดต่อ "เจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะปรับปรุงกิจการตำรวจให้สามารถบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งบำรุงขวัญและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สูงขึ้น" เพราะอย่างน้อยที่สุดจะทำให้เกิดการยุบเลิกตำแหน่งและหน้าที่บางอย่างที่เป็นอยู่เดิม ให้ลดลงดังที่พลตำรวจตรี เรืองรงค์ ทวีโภค แสดงทัศนะว่า "เป้าหมายกว้างไว้กว้าง ๆ ว่า เราจะทำอย่างไรถึงจะให้กรมตำรวจเป็นหน่วยปฏิบัติการ เพื่อให้บังเกิดผลแก่สังคมเป็นส่วนรวมที่ดีขึ้น โดยเราพยายามที่จะประเมินจุดอ่อนต่าง ๆ และเพิ่มเติมในส่วนที่ยังขาด ที่คิดว่าขาด" (เรืองรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์) ด้วยเหตุนี้เอง ที่เป้าหมายในการแก้ปัญหาของ อฉก.ใหญ่ มีลักษณะที่กว้างขวาง โดยไม่ได้ระบุในรายละเอียดอย่างชัดเจน เช่นเดียวกับ อฉก.เล็ก ดังนั้น จากกรณีนี้ เป้าหมายในการแก้ปัญหาของ อฉก.ใหญ่ จึงไม่สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการพิจารณาในการปรับปรุงระบบตำรวจภูธรโดยเมื่อ อฉก.เล็ก เสนอขึ้นมา อฉก.ใหญ่พิจารณาแล้ว จึงส่งมอบให้กรมตำรวจพิจารณาถึงความเป็นไปได้

กรณีศึกษาระบบตำรวจนครบาล การประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2528 วันที่ 26 มิถุนายน 2528 นายอมร รักษาสัตย์ได้แถลงว่า "ไม่ว่าเป็นจะต้องแบ่งส่วนราชการออกเป็นกองกำกับการเฉพาะเป็นขั้นตอนการบริหารที่เปลืองเวลาเปล่า ๆ จึงควรยุบกองกำกับการและตั้งผู้อำนวยการขึ้น" พลตำรวจโท แลวง วีระสวัสดิ์ แถลงเพิ่มเติมว่า "กรมตำรวจมีนโยบายส่งมอบต่อรัฐบาล ให้พนักงานสอบสวนชั้นผู้ใหญ่ลงมาปฏิบัติงานช่วยพนักงานสอบสวนในสถานีตำรวจ..." อธิบดีกรมตำรวจ แสดงความเห็นว่าเป็นการเอาคนมีคุณภาพมาใช้ให้มากที่สุด.... แต่เป็นห่วงความเจริญเติบโตของตำรวจใหญ่ ในสายผู้กำกับการ โดยในท้ายที่สุด นายกระมล ทองธรรมชาติ รองประธาน อฉก.ใหญ่ เสนอว่า "ควรรับหลักการไว้ก่อนส่งกรมตำรวจพิจารณาใน

เบื้องต้นก่อน เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาต่อไป" แสดงให้เห็นว่า แม้ว่า อฉก.ใหญ่ จะมีเป้าหมายในการชี้ปัญหาไว้อย่างกว้าง ๆ โดยให้บุคลากรของกรมตำรวจ ทำงานในหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็ตาม และลดโครงสร้างไม่ให้ใหญ่โตเทอะทะ แต่ก็ยังยึดต่อเป้าหมายในการชี้ปัญหาของประธาน อฉก.ใหญ่ ซึ่ง ได้กล่าวไว้ว่า "ในหลักการการพิจารณาการเพิ่มเป็น 5 กองบังคับการเป็นเรื่องที่เป็นไปได้ ซึ่ง เมื่อพิจารณางานและพื้นที่ แต่ขอให้ข้อสังเกตว่า การตั้งสำนักผู้ชำนาญการมาแล้ว... จะได้ผลจริงหรือไม่ ผมกลัวไม่เป็นผู้ชำนาญการเท่านั้น" นั้นหมายความว่า ประธาน อฉก.ใหญ่ มีการชี้ปัญหา จากการจัดตั้ง สำนักผู้ชำนาญการ อันสอดคล้องต่อเป้าหมายกว้างๆ ของ อฉก.ใหญ่ ที่กล่าวไว้ว่า "เจตจำนงอันแน่วแน่ที่จะปรับปรุงกิจการตำรวจเพื่อให้สามารถบริการประชาชน ได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยมุ่งบำรุงขวัญ และสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สูงขึ้น" ด้วยเหตุนี้ เป้าหมายในการชี้ปัญหาของ อฉก.ใหญ่ จึงมีลักษณะที่ไม่สอดคล้องต่อการพิจารณาระบบตำรวจนครบาล อันเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ ต้องการให้ตำรวจมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่ไม่ต้องการให้บั่นทอนขวัญและกำลังใจของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ตกต่ำลง จึงทำให้ อฉก.ใหญ่ มอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณาต่อไป

กรณีศึกษา กองตำรวจรถไฟ จากการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2528 วันที่ 26 มิถุนายน 2528 ที่ประชุมได้มีการพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจรถไฟ โดยข้อเสนอแนะจาก อฉก.เล็ก เห็นควรยุบกองตำรวจรถไฟ เนื่องจากไม่ได้ปฏิบัติภารกิจหลักของตำรวจในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างแท้จริง โดยเสนอให้ชักถอนกำลังตำรวจรถไฟไปปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ต่อไป ลักษณะการชี้ปัญหาดังกล่าวพิจารณาได้ว่า แม้ว่าจะสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการชี้ปัญหาดังที่ กระทบ ทองธรรมชาติ กล่าวไว้ว่า "ให้กรมตำรวจและบุคลากรของกรมตำรวจ ทำงานในหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น จึงได้ปรากฏออกมาในรูป ความพยายามตัดหน่วยงานอื่นที่ไม่ใช่หน้าที่หลักของตำรวจออกไป" หากแต่พิจารณา เป้าหมายในการชี้ปัญหาจากนโยบายในการปรับปรุงกรมตำรวจของประธาน อฉก.ใหญ่แล้ว พบว่า การพิจารณาดังกล่าว เพื่อมุ่งประสงค์จะให้กรมตำรวจสดบริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยตัดถอนกำลังตำรวจมาทำหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมอย่างแท้จริงก็ตาม ขณะเดียวกัน ข้อเสนอแนะดังกล่าวมิได้มุ่งบำรุงขวัญ กำลังใจและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ดังจะเห็นจาก ข้อเสนอแนะของกองตำรวจรถไฟ (กองบังคับการตำรวจรถไฟ 2528 : 6) ว่า "กรมตำรวจพร้อมหรือยังที่จะรับผิดชอบในการจัดหางบประมาณรองรับ หากมีการยุบตำรวจรถไฟ พร้อมทั้ง สัตหาที่พักอาศัยให้ด้วย โดยเฉพาะเรื่องบรรเทาความเดือดร้อนของข้าราชการตำรวจชั้นผู้น้อย" ด้วยเหตุนี้ มติที่ประชุม อฉก.ใหญ่ เห็นว่า

เป็นความจำเป็นต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมในทุก ๆ ด้าน ซึ่งขอทราบนโยบาย และความเห็นของกรมตำรวจ เพื่อนำมาประกอบการพิจารณาต่อไป ดังนั้นเป้าหมายในการชี้ปัญหา ของ อฉก.ใหญ่ จึงไม่ล่อคล่องเป็นไปในทิศทางเดียวกับการพิจารณา กองตำรวจรถไฟ

กรณีศึกษา กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.) จากการประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 1/2529 วันที่ 20 มีนาคม 2529 ประธาน อฉก.ใหญ่ (พลเอกประจวบ สุนทรางกูร) ได้กล่าวว่า "หน้าที่หลักของ ตชด. คือ รักษาความมั่นคงตามบริเวณแนวชายแดนใช่หรือไม่ ผมมองไม่เห็นหน้าที่สรุปมานี้ เราไม่มีแนวคิดที่จะพยายามทำให้ภารกิจอันนี้ของเราสำเร็จ ตามความมุ่งหมายเลย กลับไปมีภารกิจย่อยมา เสริมมากมาย จะเป็นการแบ่งส่วนราชการที่ตรงตามเป้าหมายของหน้าที่ของ ตชด. หรือไม่" สักขณะเช่นนี้หมายความว่า เป้าหมายในการชี้ปัญหาของ ประธาน อฉก.ใหญ่ ต้องการให้โครงสร้างของ ตชด. ปฏิบัติภารกิจหลักของ ตชด. เป็นหลักหรือ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ ตชด. ต้องการให้เป็นการปรับปรุงเพื่อสนอง ต่อต่อภารกิจหลักของ ตชด. อย่างแท้จริง ซึ่งพลตำรวจตรีพรศักดิ์ ดุรงค์วิบูลย์ ผู้แทน บช.ตชด. ได้ชี้แจงว่า "เป็นการที่ทำให้การปฏิบัติงานทั้งภารกิจการรักษาความมั่นคงของประเทศ และการปฏิบัติงานในด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยของประเทศ มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานยิ่งขึ้น" ซึ่งประธาน อฉก.ใหญ่ ได้ถามว่า "เป็นความมุ่งหมายของการแบ่งส่วนราชการ อันใหม่ดีแล้วใช่หรือไม่" ซึ่งก็ได้รับคำตอบว่า "ใช่" ด้วยเหตุนี้เอง จากการศึกษาเป้าหมายในการ ชี้ปัญหา ที่มุ่งหมายที่จะปรับปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการรักษาความสงบ ให้มี ประสิทธิภาพในการบริการประชาชนยิ่งขึ้น และเพิ่มสวัสดิการเจ้าหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น" จึงล่อคล่อง และเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับการพิจารณา บช.ตชด. เนื่องจากเป็นความต้องการของ บช.ตชด. เอง ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อขวัญ กำลังใจ และสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจแต่อย่างใด ดังนั้น จึงมีมติที่ประชุมใหญ่ เห็นชอบในการปรับปรุงโครงสร้าง บช.ตชด. ตามเสนอ และส่งไปให้ ประ. พิจารณาต่อไป

สรุปว่า จากกรณีศึกษาทั้ง 5 เรื่อง (ยกเว้นกองตำรวจทางหลวง ที่ยังไม่ได้ ผ่านการพิจารณาของ อฉก.ใหญ่) พบว่า หากแต่ละกรณีศึกษามีเป้าหมายในการชี้ปัญหา ล่อคล่อง เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายของ อฉก.ใหญ่แล้ว กรณีศึกษาดังกล่าว จะได้รับความเห็นชอบจาก อฉก.ใหญ่ ดังกรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติตำรวจที่สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนจากวัตถุ ประสงค์หรือเป้าหมายของ อฉก.ใหญ่ หรือกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ที่มีความมุ่งหมาย

เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เพื่อบริการประชาชน และเพื่อมุ่งบำรุงขวัญ และปล้ำสติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สูงขึ้น ส่วนการพิจารณาระบบตำรวจนครบาลและระบบตำรวจภูธร แม้ว่าจะมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการให้บริการประชาชน สามารถใช้บุคลากรให้ทำหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นก็ตาม แต่เป้าหมายดังกล่าวไม่ได้มุ่งบำรุงขวัญและปล้ำสติการเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดีขึ้น เพราะมีการยุบเลิกหน่วยงานและอำนาจหน้าที่เดิมที่มีอยู่ให้ลดลง จึงทำให้เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของกรณีศึกษาข้างต้นไม่สอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน กับเป้าหมายของ อฉก.ใหญ่ ดังจะเห็นจากการมอบหมายให้กรมตำรวจนำไปพิจารณาถึงความเป็นไปได้และการพิจารณา กองตำรวจรถไฟ แม้ถึงว่า จะสอดคล้องโดยตรงกับเป้าหมายในการปรับปรุงกรมตำรวจ เพื่อให้ปฏิบัติหน้าที่ของตำรวจอย่างแท้จริงก็ตาม แต่การชี้ปัญหาดังกล่าว มุ่งทำลายขวัญและปล้ำสติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ตกต่ำลง โดยมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาคือ ยุบเลิกกองตำรวจรถไฟ จึงไม่สอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการชี้สภาพปัญหาของ อฉก.ใหญ่ ดังนั้น จึงมีการมอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณาอย่างรอบคอบในทุก ๆ ด้าน

เพราะฉะนั้น จึงสรุปได้ว่า เป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหา ของ อฉก.ใหญ่ โดยการปรับปรุงกรมตำรวจในลักษณะโครงสร้างและการบริหารงานนั้น เพื่อมุ่งบำรุงขวัญและปล้ำสติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดีขึ้น โดยมีเป้าหมายรอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักของตำรวจที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ภายใต้โครงสร้างที่ไม่ใหญ่โต เกินกว่าบุคลากรที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม เพราะความรับผิดชอบของข้าราชการการเมืองที่จะต้องกำหนดนโยบายในลักษณะครอบคลุมปัญหาอย่างกว้าง ๆ (กนก วงศ์ตระหง่าน 2529 : 39) ด้วยเหตุนี้ ในฐานะที่ประธาน อฉก.ใหญ่ และรองประธาน อฉก.ใหญ่ เป็นข้าราชการการเมือง จึงมีการกำหนดเป้าหมายในลักษณะที่กว้างขวางไว้ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการตีความ ขณะเดียวกัน ไม่ต้องการกำหนดนโยบายที่กระทบกระเทือนต่อสถานการณ์เดิม (Status quo) ของข้าราชการประจำ ซึ่งในกรณีเช่นนี้ เมื่อรัฐบาลไม่มีนโยบายที่ชัดเจน หรือหลีกเลี่ยงที่จะทำการตัดสินใจเชิงนโยบาย ข้าราชการจะเข้ามาบทบาทในการกำหนดนโยบายแทน (ชัยอนันต์ สมุทรวณิช 2520 : 141-142) ดังกรณีของระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล และการพิจารณาปรับปรุงกองตำรวจรถไฟ เป็นต้น

1.3 กรมตำรวจ โดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ (คคร.)

คณะกรรมการดังกล่าว สัตตั้งขึ้นโดยอาศัยอำนาจของอธิบดีกรมตำรวจแต่งตั้งขึ้น เพื่อให้ทำหน้าที่พิจารณา ปรับปรุงพัฒนา โครงสร้างและระบบงานด้านต่าง ๆ และเสนอต่ออธิบดี กรมตำรวจ เป็นผู้วินิจฉัยสั่งการ คณะกรรมการดังกล่าว จึงทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ปัญหาและเสนอแนวทาง แก้ไขปัญหาในเบื้องต้นแก่อธิบดีกรมตำรวจ จากการสัมภาษณ์กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งไม่ขอระบุชื่อ ได้แสดงทัศนะว่า " คคร. โดยท่านประธาน (คคร.) จะไปรับนโยบายจากอธิบดีกรมตำรวจว่าจะ เอาอย่างไรว่าจะยุติว่าอย่างไร " และ คคร. " เป็นเครื่องมือของอธิบดีที่จะรับลูกจากของ พรร. กิติ ใครกิติ มาปรับปรุงหน่วยที่ไม่ต้องการแล้วก็วิเคราะห์ว่าเพราะอะไร แล้วถูกครอบงำว่าไอ้ไอเอ. อย่างนี้ละ กรมตำรวจจะต้องอยู่ เปลี่ยนแปลงไม่ได้ในโครงสร้าง" ดังนั้น "คคร. เป้าหมายไม่ชัดเจนทางวิชาการ" ด้วยเหตุนี้เอง คคร. จึงทำหน้าที่เป็นเพียงผู้ชี้ปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา ในลักษณะที่สำเอียงเกรงใจผู้บังคับบัญชา ตลอดจนถึงเพื่อนร่วมงานซึ่งอาจกระทบกระเทือนจากผลของการปรับปรุง ทำให้ไม่กล้าปฏิบัติงานด้วยความยุติธรรมเห็นกับผลประโยชน์ของส่วนรวมเป็นหลักได้ เต็มที่ (กรณี กิรดิบุตร ไม่ทราบปีพิมพ์ : 340) เพราะฉะนั้น การศึกษา เป้าหมายของกรมตำรวจ จึงต้องศึกษาจากเป้าหมายของอธิบดีกรมตำรวจเป็นหลัก จากการศึกษาเป้าหมายของกรมตำรวจโดย อธิบดีกรมตำรวจ จะเห็นได้ชัดเจนจากเอกสาร เล่มขาว (คณะทำงานเฉพาะกิจ ในการศึกษา วิเคราะห์โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 27) ระบุว่า

จุดมุ่งหมายสำคัญของการปรับปรุงโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจเพื่อ

ก. ให้บรรลุสภาพของสังคมที่มีคุณภาพของชีวิตดีขึ้น ประชาชนมีความมั่นคงปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สิน เกิดความสงบเรียบร้อย

ข. ให้กระบวนการยุติธรรมในส่วนของกรมตำรวจ มีประสิทธิภาพ และเกิดความ ยุติธรรม เป็นที่พึงพอใจของประชาชนได้อย่างแท้จริง

ค. ให้ข้าราชการตำรวจ มีขวัญ ก้าวส่งใจ สามารถให้บริการประชาชนได้อย่าง เต็มที่ และมีความก้าวหน้าในชีวิตราชการ

จากจุดมุ่งหมายดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่า ในข้อ ก. มุ่งหวังให้สังคมดีขึ้นโดยเฉพาะ ในด้านความมั่นคงปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน โดยยังเกิดความสงบเรียบร้อย ในข้อ ข. มุ่งหมายใน หน้าที่การงานของตำรวจ จนก่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยทั้งหมดนี้ การปรับปรุง แก้ไข

หรือเปลี่ยนแปลงโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจข้างต้น จะต้องทำให้ข้าราชการตำรวจ มีขวัญ กำลังใจ ซึ่งนั่นหมายความว่า คุณค่า (value) ของข้าราชการตำรวจจะเป็นตัวแปรที่สำคัญ ที่ทำให้การปฏิรูปกรมตำรวจสำเร็จหรือไม่ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การปฏิรูปโครงสร้างและการบริหารงาน ของกรมตำรวจ จะต้องไม่กระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจ ลักษณะเช่นนี้ กรมตำรวจ จึงต้องมีเป้าหมายที่จะตอบสนองต่อความต้องการของข้าราชการตำรวจ โดยเฉพาะการขยายตัวของ โครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของตำรวจ หรืออย่างน้อยที่สุดก็เพื่อการรักษาสถานภาพเดิมของตำรวจ ไม่ให้ถูกเปลี่ยนแปลงนั่นเอง

จากการศึกษา กฎหมายตำรวจ หรือร่างพระราชบัญญัติตำรวจ เป็นตัวอย่างที่ดีที่สุด ที่แสดงให้เห็นถึงความต้องการของตำรวจ ดังจากเอกสารเล่มขาว (หน้า 25) ระบุไว้ว่า "การขาด กฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่ของตำรวจไว้โดยเฉพาะ ผลิตทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดโครงสร้าง การวางระบบงาน การวางแผนโครงการ ตลอดจนการปฏิบัติและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ" ซึ่งสอดคล้องต่อ พลตำรวจตรี รุจิเรก ลุนทรพิदानนท์ อนุกรรมการ อฉก.ใหญ่ ที่แถลงไว้ต่อที่ประชุม อฉก.ใหญ่ ครั้งที่ 2/2526 วันที่ 27 กรกฎาคม 2526 (รายละเอียดอ้างจากบทที่ 5) ด้วยเหตุนี้ ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ จึงได้รับความเห็นชอบจากกรมตำรวจ ดังจะเห็นอย่างชัดเจนจากการที่ อนุกรรมการ อฉก.ใหญ่บางท่าน เช่น อธิบดีกรมตำรวจ พลตำรวจโท ประกอบ วีระพันธุ์ เป็นต้น ได้ระบุขอแก้ไขบางมาตราในร่างพระราชบัญญัติตำรวจ เพื่อให้ได้ความหมายทางกฎหมายที่กระชับ และรัดกุม สะดวกในการตีความมากยิ่งขึ้น (รายละเอียดดูจาก บรรทัดฐานในการชี้ปัญหา (อ้างจาก บทที่ 5) ทั้งนี้เพื่อรับกับความต้องการในอำนาจหน้าที่ของตำรวจให้ชัดเจน และมีอำนาจหน้าที่มาก ยิ่งขึ้น ดังจะเห็นจากข้อคัดค้านของกระทรวงมหาดไทย ในส่วนเกี่ยวกับบางมาตราที่ระบุอำนาจหน้าที่ ของตำรวจเกี่ยวกับระบบบริหารงานยุติธรรม

ระบบตำรวจภูธร ที่ อฉก.ใหญ่ ส่งให้กรมตำรวจพิจารณา พบว่า คณะทำงาน เฉพาะกิจเพื่อศึกษาวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงโครงสร้างตำรวจภูธร ใน ศคร. (ภาคผนวก ค.) เห็นด้วยกับ อฉก. ในการปรับปรุงระดับสถานีตำรวจภูธร อำเภอ และกองกำกับการตำรวจภูธรจังหวัด แต่ในระดับกองบังคับการตำรวจภูธรขึ้นไป ได้เสนอไว้ 2 แนวทางคือ

1. รูปแบบเหมือนกับโครงสร้างของ อฉก. เล็ก
2. รูปแบบเหมือนโครงสร้างตำรวจภูธรปัจจุบัน แต่เพิ่มขีดความสามารถให้มี

ประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยมีผู้อำนวยการสอปล่วนในระดับรองผู้กำกับ การ ผู้กำกับ การ และรองผู้กำกับ การ

ลักษณะเช่นนี้อธิบายได้ว่า การเห็นด้วยกับระดับสถานีตำรวจภูธรและกองกำกับการ ตำรวจภูธรจังหวัดนั้น เพราะมีการขยายสายงานมากยิ่งขึ้นกว่าในปัจจุบัน ทำให้เพิ่มตำแหน่งสารวัตร มากยิ่งขึ้น และยังเพิ่มผู้อำนวยการสอบสวนมากยิ่งขึ้นด้วย ส่วนในระดับกองบังคับการตำรวจภูธร เขต ได้เสนอแนวทางเลือกไว้ 2 แนวทางนั้น แนวทางหนึ่ง เป็นทางออกในการปรับปรุงตำรวจภูธร โดยการเพิ่มขีดความสามารถที่มีอยู่เดิม โดยมีระดับผู้อำนวยการสอบสวนมากยิ่งขึ้น และปรับปรุงหน่วยงาน ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น ซึ่งในทัศนะของ พลตำรวจตรี อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ เลขาธิการ คคร. ว่า "คคร. มักจะเน้นหลักไม่ได้ เพราะเวลาสรุปไปแล้ว มันทำไม่ได้ตามนั้น เพราะมีอะไร ๆ อยู่ เบื้องหลัง เพราะบอกแล้วว่า จะวิเคราะห์ห้องค้การตำรวจโดยหลักวิชาการบริหารมันทำไม่ได้ มันชอบ กลออยู่" ด้วยเหตุนี้ " ทางออกที่ดีที่สุดก็คือ การปรับภารกิจภายในหน่วยงานนั้น ๆ " (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) เพราะฉะนั้นจึงเห็นได้ว่า เป้าหมายในการแก้ปัญหาของกรมตำรวจโดยแท้จริง แล้วก็คือ การบรรลุถึงผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ไม่ว่าจะในรูปแบบใด ๆ ก็ตาม

กรณีระบบตำรวจนครบาลเช่นเดียวกัน คคร.(ภาคผนวก ค.) เห็นชอบด้วยใน ระดับสถานีตำรวจนครบาล และในระดับกองกำกับการนครบาลให้เพิ่มสายงาน ผู้อำนวยการ อีก 2 สายคือ บึงกันและปราบปราม และสืบสวน ระดับรองบังคับการให้เพิ่มเป็น 5 กองบังคับการตำรวจ นครบาล ลักษณะดังกล่าวอธิบายได้ว่า แม้ว่าจะมีการยุบเลิกกองกำกับการตำรวจนครบาล ตามที่ อฉก. เล็ก เสนอก็ตาม แต่ยังคงขยายกองบังคับการตำรวจนครบาล และเพิ่มสายงานในระดับสถานีตำรวจ ตลอดทั้งเพิ่มผู้อำนวยการสอบสวนอีก 2 สาขา อันมีลักษณะที่สื่อให้เห็นถึง การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ ระหว่างกรมตำรวจและ พรร. โดย อฉก.ใหญ่ ดังนั้น เป้าหมายในการแก้ปัญหาของกรมตำรวจจึง มุ่งเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ตำรวจได้รับผลประโยชน์มากขึ้นหรือเสมอตัว

กรณีตำรวจรถไฟ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า เป้าหมายในการแก้ปัญหา มุ่งรักษา สถานภาพเดิมของกรมตำรวจรถไฟไว้ดังมติ คคร. ว่า (ภาคผนวก ค.) "ไม่ยุบตำรวจรถไฟ โดยให้ กองตำรวจรถไฟ หาข้อสรุปมาหักล้างคณะอนุกรรมการฯ และยังเห็นควรตั้งกองกำกับการอำนวยการ และแต่งตั้งข้าราชการกรมตำรวจให้ครบตามอัตรา" ซึ่งลักษณะเช่นนี้อธิบายได้ว่า "กรรมการซึ่ง มาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็จะพยายามรักษาผลประโยชน์ของหน่วยงานของตน การให้ความเห็น และการตัดสินใจ จึงไม่เที่ยงตรงเท่าที่ควร" (นาท ตันทวีรัฐหิ ไม้ทราบปีพิมพ์ : 328) ถึงแม้ว่า เอกสารเล่มขาว (หน้า 25) จะระบุสภาพปัญหาไว้อย่างชัดเจนว่า "การสัดหน่วยงานบางหน่วยของ กรมตำรวจในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริง ที่เปลี่ยนแปลงไปอันทำให้กรมตำรวจไม่

สามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ในการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม ซึ่งเป็นภารกิจหลักของกรมตำรวจอย่างเต็มที่" และ กรณีของตำรวจทางหลวง นคร. ได้ลงความเห็นที่ (ภาคผนวก ค) ให้เลือกแนวทางที่ 4 คือ เป็นกองบังคับการตำรวจทางหลวง สังกัดกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางตามสภาพปัจจุบัน ด้วยเหตุนี้ จึงสรุปได้ว่า เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจคือมุ่งหวังให้กรมตำรวจได้รับผลประโยชน์แก่องค์กรตำรวจได้มากยิ่งขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดให้รักษาสถานภาพเดิมไว้

กรณีกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ปรากฏตามหนังสือ กรมตำรวจที่ มท. 0621.32/6815 ลงวันที่ 16 สิงหาคม 2527 (ภาคผนวก ข.) กรมตำรวจได้พิจารณาอย่างรอบคอบแล้ว มีความเห็นว่า การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการของ บช.ตชด. นั้นเป็นความต้องการของกรมตำรวจอยู่แล้ว และมีความเห็นชอบอย่างยิ่งในการปรับปรุงครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจ คำนึงถึงความต้องการของตำรวจเป็นสำคัญ โดยเห็นว่า เป็นความต้องการของ บช.ตชด. เอง และเป็นการปรับการสัดแบ่งส่วนราชการภายในให้ขยายตัวมากยิ่งขึ้น อันสอดคล้องต่อเป้าหมายหลักในการแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจ คือ มุ่งหวังให้กรมตำรวจได้รับผลประโยชน์แก่องค์กรตำรวจได้มากยิ่งขึ้น ดังนั้นกรมตำรวจจึงได้เสนอขอความเห็นชอบการแบ่งส่วนราชการ บช.ตชด. ไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา ตามบันทึกข้อความที่ มท 020/347 ลงวันที่ 10 มกราคม 2528 เรื่องการแบ่งส่วนราชการ กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ถึง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สรุปได้ว่า เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจ โดยแท้ที่จริง คือเป้าหมายของอธิบดีกรมตำรวจ มีลักษณะคำนึงถึงความต้องการของตำรวจและกรมตำรวจเป็นสำคัญ ดังจะเห็นจาก กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง ที่คำนึงถึงผู้แทนของหน่วยงานทั้งสองเป็นเป้าหมายในการแก้ไข้ปัญหา เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจโดยแท้ที่จริง มุ่งหวังให้กรมตำรวจได้รับผลประโยชน์แก่องค์กรตำรวจมากยิ่งขึ้น หรืออย่างน้อยที่สุดก็มุ่งหวังให้รักษาสถานภาพเดิมของตำรวจ ดังที่ ทิมพัน์ นาคะตะ (2524 : 72) สรุปผลงานวิจัยว่า "การขยายตัวของระบบราชการ มิได้มุ่งหวังที่จะนำไปสู่การแก้ไข้ปัญหาต่าง ๆ ของประเทศ แต่เป็นการมุ่งสร้างอาณาจักรของตนเอง" ในทำนองเดียวกัน การปฏิรูปกรมตำรวจ โดยกรมตำรวจ ก็มิได้มุ่ง เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการแก้ไข้ปัญหาของกรมตำรวจ แต่มุ่ง เพื่อสร้างอาณาจักรของกรมตำรวจเอง

1.4 คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ปรร.)

เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาหารือแก่นายกรัฐมนตรีในการพัฒนาการบริหารงานของรัฐในด้านต่าง ๆ (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2525 : คำนำ) โดยวิธีการศึกษา วิเคราะห์และเสนอแนวทางเพื่อแก้ไขปัญหาเหล่านั้น ดังนั้น ปรร. จึงทำหน้าที่ในการชี้ปัญหาและเสนอทาง เลือกลงในการแก้ไขปัญหาการบริหารงานแก่นายกรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อวินิจฉัยสั่งการ จึงกล่าวได้ว่า เป็นองค์กรสำคัญมากองค์กรหนึ่งที่คอยให้คำแนะนำแก่รัฐบาล เพื่อปรับปรุงการบริหารงานของรัฐ โดยมีผลงานที่สำคัญและน่าสนใจ คือ แนวทางการกำหนดส่วนราชการ และอัตรากำลังในกระทรวง ทบวง ทางฝ่ายพลเรือน (คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน 2525 : คำนำ)

ตามคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 74/2526 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2526 (ภาคผนวก ก.)

ในยุคพิจารณาทบทวน พบว่า ปรร. มีเป้าหมายในการชี้ปัญหา เพื่อทำให้เกิดความซ้ำซ้อน เพื่อเหตุผลทางประสิทธิภาพและประหยัด ตลอดจน เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ ในส่วนการชี้ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการและโครงสร้างของส่วนราชการ ซึ่งจากการศึกษาการปฏิรูปกรมตำรวจ เน้นการปรับปรุง โครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ ดังนั้น เกี่ยวกับกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน จึงพบว่า ปรร. มีความเห็นร่วมกันว่า (ภาคผนวก ข.) เพื่อให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ขจัดความซ้ำซ้อนของงาน เพื่อให้เหมาะสมกับปริมาณงานที่สูงขึ้น และเพื่อเกิดประสิทธิภาพในการประสานแผนปฏิบัติการกับกองทัพภาค ซึ่งสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายหลักของ ปรร. ที่กำหนดไว้ ขณะเดียวกัน หากพิจารณาจากการศึกษาของ อจก.ใหญ่ พบว่า เป้าหมายในการชี้ปัญหาของ อจก.ใหญ่ ต้องการให้โครงสร้างใหม่ของ บช.ตชด. ปฏิบัติเฉพาะภารกิจหลักของ บช.ตชด. อย่างแท้จริงและยังมุ่งหมายให้มีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ดังนั้นการพิจารณาแบ่งส่วนราชการใหม่ของ บช.ตชด. จึงได้รับความเห็นชอบจาก ปรร. โดยยืมบนพื้นฐานของหลักการประหยัด ทั้งนี้เพราะเป้าหมายในการชี้ปัญหา บช.ตชด. ของอจก.ใหญ่ สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการชี้ปัญหาของ ปรร.

1.5 คณะรัฐมนตรี

เป็นผู้มีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในกระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะ ในลักษณะข้อบัญญัติ ได้แก่ พระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง เป็นต้น (รายละเอียดดูในบทที่ 3) มีฐานะเป็นสถาบันฝ่ายบริหารสูงสุด ทำหน้าที่ในการกำกับและดูแลการปฏิบัติงานของระบบราชการและเกี่ยวกับกองบัญชา

การตำรวจตระเวนชายแดน (บช.ตชด.) ที่ผ่านความเห็นชอบจาก พรร. และนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 กรกฎาคม 2529 (ภาคผนวก ข.) ปรากฏว่า คณะรัฐมนตรี "เห็นชอบตามความเห็นของ พรร. โดยให้ดำเนินการตามงบประมาณที่กระทรวงมหาดไทยจะพิจารณาจัดสรรให้รับกับหลักการร่างพระราชกฤษฎีกา และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา" (ภาคผนวก ข.) จากการศึกษาเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของคณะรัฐมนตรีบ่มตอปล่องต่อเป้าหมายของนโยบาย อันได้แก่นโยบายของรัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อ 20 พฤษภาคม 2526 ในนโยบายการเมืองการบริหารข้อที่สาม (กรมล ทงธรรมาชาติ 2528 : 73) ว่า "จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชน โดยติดตามและควบคุมให้หน่วยราชการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดส่วนราชการให้สามารถบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ" ซึ่งหมายความว่า จะต้องจัดส่วนราชการให้เหมาะสม ชัดความซ้ำซ้อนและให้มีการประสานงานกันขึ้น (กรมล ทงธรรมาชาติ 2528 : 73) ดังนั้นจากเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของ พรร. เกี่ยวกับ บช.ตชด. เพื่อมุ่งหวังให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการประสานแผนปฏิบัติการ กับกองทัพภาค (ภาคผนวก ข.) ซึ่งสอดคล้องต่อกันในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของคณะรัฐมนตรี ด้วยเหตุนี้ การพิจารณาแบ่งส่วนราชการ บช.ตชด. จึงได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี ดังที่ พลเอก เปรม ติณสูลานนท์ ได้ให้เหตุผลว่า (ผ่ตัดกรมตำรวจ "มาเพีย" ประกันอะไรจะเกิดขึ้น" 2521 : 19-22) "การโอนอำนาจสั่งปฏิบัติการของ ตำรวจตระเวนชายแดน มาขึ้นอยู่กับกองบัญชาการทหารสูงสุดนั้น สามารถทำให้การบังคับการดำเนินไปได้อย่างมีเอกภาพ เพราะปลัดจุน ตำรวจตระเวนชายแดน ปฏิบัติหน้าที่เช่นเดียวกับทหาร" และด้วยสาเหตุดังกล่าวนี้ด้วย การแบ่งส่วนราชการใหม่ ของ บช.ตชด. จึงได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ

1.6 กระทรวงมหาดไทย

มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปกรมตำรวจ ในฐานะเป็นองค์กรที่มีศักยภาพเกี่ยวข้องกันนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ในลักษณะเช่นนี้ จากการศึกษางานการปฏิรูปกรมตำรวจในยุคพิจารณาบทวน พบว่า มีกรณีศึกษา 2 เรื่องที่ผ่านการพิจารณาจากกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ กฎหมายตำรวจหรือที่เรียกว่า ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. และการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ บช.ตชด.

เกี่ยวกับการพิจารณากฎหมายตำรวจ ที่ อจก.ใหญ่ ส่งให้กระทรวงมหาดไทย
พิจารณาในหลักการนั้น จะเห็นได้ว่า กระทรวงมหาดไทยได้มีความเห็นชอบตามหลักการที่ส่งให้มี
กฎหมายตำรวจ (ภาคผนวก ข.) กล่าวคือ มีการชี้แจงสภาพการขาดกฎหมายที่ระบุอำนาจและหน้าที่
ของตำรวจไว้อย่างชัดเจน ทำให้กรมตำรวจต้องมีการกิจอย่างกว้างขวางและมากมาย จึงเห็นสมควร
ในหลักการให้มีการแก้ไข โดยการบัญญัติกฎหมายที่ระบุอำนาจและหน้าที่ของตำรวจไว้ให้ชัดเจน ซึ่ง
อจก.ใหญ่ เรียกว่า "พระราชบัญญัติตำรวจ" อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ กระทรวง
มหาดไทย มีการชี้สภาพปัญหาจากการขาดกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ของตำรวจ โดยทั่ว ๆ ไปเฉพาะ
ระบบงานของกรมตำรวจ หน้าที่โดยทั่ว ๆ ไปของตำรวจ และสวัสดิการของข้าราชการ (ภาคผนวก ข.)
ซึ่งปรากฏว่า กระทรวงมหาดไทยมองปัญหาและหนทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ด้วยการบัญญัติกฎหมายตำรวจ
ที่มีสาระสำคัญเฉพาะข้างต้นเท่านั้น โดยไม่รวมไปถึง อำนาจหน้าที่ของตำรวจเกี่ยวกับการบริหารงาน
ยุติธรรมที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชนด้วย สักขณะเช่นนี้ จึงอธิบายได้ว่าเป้าหมายในการแก้ไข
ปัญหาของกระทรวงมหาดไทยคือ ต้องการให้มีกฎหมายตำรวจขึ้น โดยมีแนวทางในการแก้ไขด้วยการ
บัญญัติเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ตำรวจโดยทั่ว ๆ ไป ระบบบริหารงาน และสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ
เท่านั้น โดยชี้ปัญหาทางเทคนิค (ปัญหาข้อกฎหมาย) จะทำให้เกิดการซ้ำซ้อนในการตีความ หากให้
กรมตำรวจมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานยุติธรรมด้วย ดังนั้นจึงสรุปเกี่ยวกับกฎหมายตำรวจได้ว่า
โดยภาพรวม กระทรวงมหาดไทย มีการมองปัญหาจากการขาดกฎหมายระบุอำนาจหน้าที่ตำรวจไว้
โดยทั่ว ๆ ไป จึงมีความเห็นชอบในการกำหนดเป้าหมายให้มีกฎหมายตำรวจขึ้น โดยมีแนวทางแก้ไข
เพียงระบุเฉพาะอำนาจหน้าที่ตำรวจโดยทั่ว ๆ ไป ไว้ในร่างพระราชบัญญัติตำรวจเท่านั้น

และเกี่ยวกับการพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างส่วนราชการ บข.ตชด. ที่ผู้แทน
บข.ตชด. และ บก.สูงสุด เป็นผู้ชี้แจงในการประชุมคณะกรรมการพัฒนากำลังคน กระทรวงมหาดไทย
ครั้งที่ 3/2528 เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2528 ณ ห้องประชุม ตึก 608 คอ.บก. ทหารสูงสูดนั้น
ได้มีมติที่ประชุม เห็นชอบตามการปรับปรุงการสัดส่วนราชการและการจัดอัตรากำลังตามที่ ตชด. เสนอ
แสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการฯ มีการชี้สภาพปัญหาการขาดความคล่องตัว
และเพื่อการปฏิบัติการทางยุทธการให้มีประสิทธิภาพ สอดคล้องต่อการขึ้นยุทธการทางทหาร ตามข้อ
ตกลงร่วมระหว่างกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงกลาโหม จึงเห็นชอบในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการปรับ
โครงสร้างของระบบ ตชด. ใหม่ ตั้งที่ นายชาญ กาญจนพันธุ์ รองปลัดกระทรวงมหาดไทย และ
รองประธานคณะกรรมการฯ ได้สรุปในการประชุมครั้งนี้ว่า "ร่างพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการของ

ตชด. จะเข้าที่ประชุมคณะกรรมการร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย ในวันที่ 23 เมษายน 2528 ซึ่งคงไม่มีปัญหา" อย่างไรก็ตาม ข้อที่น่าสงสัย เกิดคือ "การเพิ่มอัตราค่าส่งเห็นชอบด้วยในหลักการ แต่การจะบรรจุอัตราค่าส่งให้ครบภายในหกปี อาจมีปัญหา เรื่องขีดจำกัดของงบประมาณของประเทศ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะปรึกษากับกรมตำรวจปรับปรุงระยะเวลาการบรรจุออกไปได้" (นายชาญ กัญจนพันธ์ กล่าวในการประชุมครั้งเดียวกันนี้) แสดงให้เห็นว่า วิธีการนำไปสู่เป้าหมายในการปฏิรูป บข.ตชด. อาจติดขัดได้ด้วยงบประมาณแผ่นดิน และกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่ได้เห็นชอบทั้งหมดในการปรับปรุงครั้งนี้ ดังที่ ผู้แทนสำนักงานงบประมาณได้กล่าวไว้ในการประชุมว่า "บข.ตชด. ปรับการสดใหม่ มีจำนวนหน่วยเพิ่มขึ้นมาก...และงบประมาณอาจสนับสนุนให้ไม่ได้ตามจำนวนที่ขอ" ดังนั้น จึงสรุป ได้ว่า เกี่ยวกับกรณีนี้ กระทรวงมหาดไทย มีการชี้สภาพปัญหาสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกับ ตชด. และบก.สูงสูด โดยเห็นชอบด้วยในการปรับการสดส่วนราชการ บข.ตชด.ใหม่ ตามมติที่ประชุม อย่างไรก็ตาม วิธีการนำไปสู่เป้าหมาย คือ การแก้ไขปัญหาก็อาจติดขัดได้โดยงบประมาณที่จะจัดสรรให้

สรุปว่า กระทรวงมหาดไทย มีการชี้ปัญหาในการปฏิรูปกรมตำรวจ โดยมุ่งหมายให้ กรมตำรวจ เป็นหน่วยงานในสังกัดกระทรวงมหาดไทย และต้องการให้กรมตำรวจปฏิบัติเฉพาะภารกิจหลัก ของกรมตำรวจภายในขอบเขตที่เหมาะสม ดังกรณีกฎหมายตำรวจที่จำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจ เป็นต้น นอกจากนี้ยังมุ่งหมายให้กรมตำรวจดีขึ้นหรือมีประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานมากยิ่งขึ้น ดังกรณี การปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ บข.ตชด. เพื่อให้มีประสิทธิภาพและมีความคล่องตัว มากยิ่งขึ้น เป็นต้น อันสอดคล้องต่อนโยบายกระทรวงมหาดไทยที่กล่าวว่า "จะเร่งพัฒนาระบบ เตรียมพร้อมและกิจการชายแดนให้สามารถสนับสนุนภารกิจการป้องกันประเทศของฝ่ายทหารเพื่อ รักษาไว้ซึ่งอธิปไตยของชาติ" (คณะทำงานจัดทำหนังสือที่ระลึกงานถวายผ้าพระกฐิน พระราชทาน ของกระทรวงมหาดไทย ประจำปี 2526 : 3)

สรุปผล : จากการศึกษา (บทที่ 6)

สรุปได้ว่า เป้าหมายในการชี้ปัญหา มีลักษณะแตกต่างกันระหว่าง อจก.เล็ก อจก.ใหญ่ และกรมตำรวจ กล่าวคือ อจก.เล็ก ได้อาศัยเป้าหมายในการชี้ปัญหาจากหลักการใหญ่ในการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจจากคณะกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของ กรมตำรวจเป็นหลัก ซึ่งนั่นหมายความว่า การชี้ปัญหาของ อจก.เล็ก ยึดบนแนวทางที่คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ ในยุคสดตั้งได้ดำเนินการไปแล้ว อันมีลักษณะเช่นเดียวกับบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา จากกรณีศึกษาระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง แม้ถึงว่าจะมีการชี้ปัญหาบางประเด็นแตกต่างกันไปบ้าง แต่โดยทั่ว ๆ ไป ได้ยึดเป้าหมายข้างต้น เป็นเป้าหมายใน

ในการชี้ปัญหา กล่าวคือ มุ่งหมายให้ตำรวจสามารถให้บริการประชาชนให้เกิดความสงบเรียบร้อย ให้เกิดความมั่นคงของชาติ และมุ่งหมายให้กรมตำรวจมีการบริหารที่คล่องตัวและมีศักดิ์ศรี ในส่วนร่างพระราชบัญญัติตำรวจ อฉก. เล็กก็มุ่งหวังให้มีกฎหมายระบุขอบเขตของอำนาจและหน้าที่ตำรวจไว้ เพื่อรองรับโครงสร้างของกรมตำรวจ ดังนั้นด้วยเป้าหมายที่ต้องการให้มีกฎหมายตำรวจ ก็เพื่อมุ่งหวังให้กรมตำรวจสามารถสนองตอบต่อเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจได้มันเอง ส่วนกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน อฉก. เล็กได้มีเป้าหมายเฉพาะเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ และความคล่องตัวในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมาย เพราะฉะนั้นจากการศึกษาพบว่า เป้าหมายในการชี้ปัญหาของ อฉก. เล็ก มีลักษณะที่ชัดเจนมากในแต่ละกรณีศึกษา โดยยึดพื้นฐานเป้าหมายจากการศึกษา ในยุคก่อตั้ง เป็นสำคัญ

เป้าหมายในการชี้ปัญหาของ อฉก. ใหญ่ พบว่า เป้าหมายหลัก ในการชี้ปัญหา มุ่งหมายให้บำรุงขวัญและลုံสติการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดีขึ้น โดยมีเป้าหมายรอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่เฉพาะภารกิจหลักของตำรวจที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม เป้าหมายดังกล่าวมีลักษณะครอบคลุมปัญหาอย่างกว้าง ๆ ซึ่งทำให้สนองตอบต่อบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาคือคำนึงถึงความเป็นไปได้และการยอมรับจากทุกฝ่าย ด้วยเหตุนี้ อฉก. ใหญ่ จึงมักไม่ตัดสินใจที่จะเสนอทางเลือกด้วยตนเองจนกว่าจะได้รับความเห็นชอบจากทุก ๆ ฝ่ายก่อน

เป้าหมายในการชี้ปัญหาของกรมตำรวจ มีลักษณะใกล้เคียงกับบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกรมตำรวจ กล่าวคือ มีลักษณะที่ไม่ชัดเจน ยืดหยุ่นและไม่แน่นอน ไม่ได้อาศัยหลักการหรือเป้าหมายทางวิชาการ เป็นแนวทางในการพิจารณาและวินิจฉัยสั่งการ ในทางตรงข้าม มีเป้าหมายที่มุ่งหวังให้กรมตำรวจมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ภายใต้ผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ในลักษณะของการขยายโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของตำรวจหรือการไม่ถูกยุบเลิกหน่วยงานที่ เรียกกันว่าพยายามรักษา "สถานการณ์เดิม (status quo)" ของกรมตำรวจไว้มันเอง

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า เป้าหมายในการชี้ปัญหาระหว่าง อฉก. เล็ก อฉก. ใหญ่ และกรมตำรวจมีลักษณะที่แตกต่างกัน ในกรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง อย่างไรก็ตาม ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ เป็นความต้องการของทุกฝ่าย และมีเป้าหมายในการชี้ปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน จึงมีการชี้ปัญหาเหมือนกันและได้รับความเห็นชอบในที่สุด ส่วนกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ปรากฏว่า ทุก ๆ ฝ่ายมีเป้าหมายในการชี้ปัญหาที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน กับกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน ทำให้มีการมองและชี้ปัญหาเดียวกัน

และผ่านความเห็นชอบจากทั้งสามฝ่าย อย่างไรก็ตามเป้าหมายในการชี้ปัญหาของ พรร. และ ครม. มีลักษณะที่ล่อคล่อง เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยคำนึงถึง เหตุผลทางประสิทธิภาพ ประหยัด มิให้เกิดความซ้ำซ้อน และถูกต้องตามหลักวิชาการ ดังนั้นการพิจารณาของปัญหาการตำรวจตระเวนชายแดน เมื่อผ่านความเห็นชอบจาก อฉก.ใหญ่แล้ว จึงได้รับความเห็นชอบจาก พรร. และคณะรัฐมนตรี ด้วยมีเป้าหมายในการชี้ปัญหาไปในทิศทางเดียวกันโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประธานและรองประธาน อฉก.ใหญ่ เป็นประธานและรองประธาน พรร. และมีตำแหน่งในคณะรัฐมนตรีด้วย จึงทำให้บุคคลดังกล่าวอาศัยคุณค่า (Value) เป็นการสร้างอิทธิพลต่อการตัดสินใจในระดับนโยบายได้ ดังจะเห็นจาก นายกรัฐมนตรี ทองธรรมชาติ ได้กล่าวว่า " ในส่วนคณะรัฐมนตรี ไม่ได้ถามอะไร อย่างตำรวจตระเวนชายแดน ก็รัฐมนตรีว่าการมหาดไทยกับผม เป็นผู้ชี้แจง" (กระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์)

2. สรุปผลการวิเคราะห์การชี้ปัญหาในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

จากการศึกษาการชี้ปัญหา อันเป็นบ่อเกิดที่สำคัญอันดับแรกของนโยบาย พบว่า อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ ทำหน้าที่โดยตรงในการชี้ปัญหา โดย อฉก.ใหญ่ จะทำหน้าที่ชี้ปัญหาต่อเนืองหรือคาบเกี่ยวกับการชี้ปัญหาของ อฉก.เล็ก แต่ด้วยบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อฉก.ใหญ่ ที่คำนึงถึงความเป็นไปได้ และการยอมรับจากทุกฝ่าย ทำให้ อฉก.ใหญ่ มอบหมายให้กรมตำรวจเป็นผู้ชี้ปัญหาด้วย โดยกรมตำรวจได้จัดตั้ง ครร. ขึ้นเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะ อย่างไรก็ตาม พบว่า ครร. เป็นผู้ชี้ปัญหาและเสนอให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้พิจารณาในที่สุด ด้วยเหตุนี้ ผู้ที่ทำหน้าที่ชี้ปัญหาโดยตรงในแต่ละกรณีศึกษาที่มอบหมายให้กรมตำรวจ คือ อธิบดีกรมตำรวจเป็นสำคัญ ดังนั้น ผู้ที่ทำหน้าที่ชี้ปัญหาโดยตรงได้แก่ อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ และกรมตำรวจเป็นหลัก ส่วนองค์กรอื่น ๆ ที่มีศักยภาพ อันอาจมีส่วนเกี่ยวข้องกับนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จะทำหน้าที่ เป็นเพียงองค์กรที่ให้ข้อมูลสนับสนุน หรือคัดค้านต่อการปฏิรูปบางหน่วยงานในสังกัดกรมตำรวจเท่านั้น

จากการศึกษา พบว่า อฉก.เล็ก อาศัยพื้นฐานการชี้ปัญหาเบื้องต้นจากเอกสาร เล่มแดง เป็นหลัก โดยได้นำเอาบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาและเป้าหมายในการชี้ปัญหาจากเอกสาร เล่มแดง หรือคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจที่ได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะ ในการปรับปรุงกรมตำรวจในยุคจัดตั้ง เป็นแนวทางในการพิจารณาของ อฉก.เล็ก โดยเฉพาะ คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับโครงสร้างของกรมตำรวจ เป็นหลัก ดังนั้น การชี้ปัญหาของ อฉก.เล็ก จึงเป็นการชี้ปัญหาจากโครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจเป็นสำคัญ ทำให้ในยุคพิจารณาทบทวน การปฏิรูปกรมตำรวจเป็นการปฏิรูปต้นสถาบัน มากกว่า การปฏิรูปตัวบุคคลหรือพฤติกรรมข้าราชการตำรวจ บรรทัดฐานในการชี้

ปัญหาของ อจก. เล็ก มีลักษณะที่ชัดเจนมากในแต่ละกรณีศึกษา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง ซึ่งเป็นการศึกษา ชี้ปัญหาต่อเนื่อง จากยุคก่อตั้ง โดยพื้นฐานในการชี้ปัญหา คำนึงถึงเหตุผลทาง เทคนิคการบริหารและการจัดองค์การ เป็นสำคัญ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า คำนึงถึงหลักการทางวิชาการจัดองค์การ เป็นสำคัญนั่นเอง ส่วนร่างพระราชบัญญัติตำรวจมีลักษณะเช่นเดียวกันกับกรณีศึกษาทั้งสี่ข้างต้น โดยได้นำเอาหลักการที่จัดทำให้กฎหมาย ตำรวจจากเอกสาร เล่มแดง เป็นแนวทางในการพิจารณา ขณะเดียวกัน จากกรณีศึกษาที่พบว่า มีลักษณะผสมผสานมากยิ่งขึ้นระหว่าง อจก. เล็ก และกรมตำรวจ เพราะบุคคลต่าง ๆ ที่เป็นอนุกรรมการฯ ล้วนแต่ผ่านงานจากเลขาของกรมตำรวจมาแล้วทั้งสิ้น ทำให้เป้าหมายในการชี้ปัญหาของร่างพระราชบัญญัติตำรวจ มีลักษณะผสมผสานระหว่างกรมตำรวจและ อจก. เล็ก และในส่วนกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนเป็นความคิดริเริ่มของ บช.ตชด.เอง ทำให้ อจก. เล็ก กำหนดบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาและเป้าหมายในการชี้ปัญหาใหม่เพื่อรองรับการพิจารณา บช.ตชด. โดยอาศัยหลักการประหยัดเป็นแนวทางที่สำคัญที่สุดในการศึกษา นี้ ดังนั้น สรุปว่า อจก. เล็กมีเป้าหมายในการชี้ปัญหาและบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่ชัดเจนมากในแต่ละกรณีศึกษา โดยนำเอาหลักการต่าง ๆ จากเอกสาร เล่มแดง เป็นแม่บทในการศึกษา

จากการศึกษาพบว่า อจก.ใหญ่ ได้อาศัยแนวนโยบาย 6 ประการของประธาน อจก.ใหญ่ เป็นแนวทางในการปรับปรุงกรมตำรวจ โดยมีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา คำนึงถึงหลักการประหยัด มีผลกระทบน้อยที่สุด โดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายต่อขวัญและกำลังใจของตำรวจ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งว่า คำนึงถึงพฤติกรรมข้าราชการตำรวจเป็นสำคัญ ทำให้กำหนดแนวทางการพิจารณาโดย คำนึงถึงความเป็นไปได้และการยอมรับจากทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรมตำรวจ ดังกรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล และกองตำรวจรถไฟ ที่ส่งมอบให้กรมตำรวจไปพิจารณา ส่วนกรณีศึกษากองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน และร่างพระราชบัญญัติตำรวจได้ผ่านความเห็นชอบจากกรมตำรวจแล้ว ทำให้ไม่ได้มอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณา ในส่วนของเป้าหมายในการชี้ปัญหา พบว่า เป้าหมายหลักในการชี้ปัญหา มุ่งหมายให้บำรุงขวัญและสวัสดิการของเจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดียิ่งขึ้น โดยมีเป้าหมายรอง เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการปฏิบัติหน้าที่ เฉพาะภารกิจหลักของตำรวจที่กำหนดไว้อย่างชัดเจน ลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้เห็นได้ว่า เป้าหมายในการชี้ปัญหามีลักษณะที่สอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาเพราะ อจก.ใหญ่ คำนึงถึงหลักการที่มีผลกระทบน้อยที่สุดและการเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย

จากการศึกษาพบว่า กรมตำรวจได้อาศัยแนวนโยบาย 6 ประการของประธาน

อฉก.ใหญ่ เป็นข้ออ้างอิงในการกำหนดเป็นแนวทางในการแก้ไขและมีข้อเสนอแนะของกรมตำรวจ โดยมีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่แท้จริง คำนึงถึง หลักการเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ไม่ว่าจะ ในลักษณะการขยายตัวของโครงสร้างหรือหน้าที่ของตำรวจ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกรมตำรวจกับฝ่ายต่าง ๆ หรือแม้กระทั่ง การต่อสู้เพื่อไม่ให้ถูกยุบเลิกหน่วยงานหรือที่เรียกกันว่า การรักษา สถานภาพเดิม (status quo) ด้วยเหตุนี้เป้าหมายในการชี้ปัญหาของกรมตำรวจ จึงมีลักษณะสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา กล่าวคือ มุ่งหวังให้กรมตำรวจเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ภายใต้พื้นฐานผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ดังนั้นในส่วนของกรมตำรวจจึงพยายามแอบอิงแนวนโยบายของประธาน อฉก.ใหญ่ และหลักการต่าง ๆ เพื่อนำไปสู่เป้าหมายหลักของกรมตำรวจ คือการรักษาและเพิ่มพูนผลประโยชน์แก่องค์กรตำรวจ

ดังนั้น การชี้ปัญหาระหว่าง อฉก.เล็ก อฉก.ใหญ่ และกรมตำรวจ จึงมีลักษณะที่แตกต่างกันด้วยบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา และเป้าหมายในการชี้ปัญหาที่แตกต่างกัน ในกรณีศึกษาของระบบตำรวจ ธุร ระบบตำรวจนครบาล กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง ส่วนร่างพระราชบัญญัติตำรวจ นั้นเป็นความต้องการของทุก ๆ ฝ่าย และมีเป้าหมายในการชี้ปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน โดยมีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่ผลมผลันกันมากยิ่งขึ้น ระหว่างกรมตำรวจและ อฉก.เล็ก ทำให้มีการชี้ปัญหาที่เหมือนกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และเสนอทางเลือกไปให้แก่ พรร. ต่อไป ส่วนกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นความคิดริเริ่มจาก บช.ตชด. เอง และผ่านความเห็นชอบจากทุก ๆ ฝ่าย เนื่องจากมีเป้าหมายในการชี้ปัญหาและบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับ บช.ตชด. ทำให้ผ่านความเห็นชอบในที่สุด และออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทยต่อไป

นอกจากนี้ จากการศึกษาพบว่า อฉก.ใหญ่ พรร. และ คณะรัฐมนตรี มีเป้าหมายในการชี้ปัญหาและบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ คำนึงถึงหลักการประหยัด เหตุผลทางประสิทธิภาพ โดยยึดเป้าหมายนโยบายรัฐบาลในส่วนการเมืองและการบริหาร เป็นหลักเกณฑ์สำคัญ ด้วยเหตุนี้ การพิจารณากองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน จึงได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีในที่สุด ทั้งนี้ด้วยเหตุผลสำคัญคือหลักการประหยัด ที่ถูกนำมาใช้เป็นเงื่อนไขในการชี้ปัญหาของฝ่ายต่าง ๆ เล่มอ

และในส่วนของกระทรวงมหาดไทย พบว่า แม้ว่าจะจะเป็นองค์กรที่มีศักยภาพเกี่ยวข้องกับ การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ แต่ได้มีการเสนอทางเลือกให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาด้วย ดังนั้น กระทรวงมหาดไทย จึงมีบทบาททางอ้อมในการชี้ปัญหา โดยมีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาและเป้าหมาย

3. พิสูจน์สมมติฐาน ข้อที่ 1

จากสมมติฐาน ข้อที่ 1 ที่กล่าวไว้ว่า "การชี้ปัญหาที่แตกต่างกันระหว่างกรมตำรวจ โดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอการปรับปรุงกรมตำรวจ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ และองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถกำหนดปัญหาเบื้องต้นเป็นไปในแนวทางเดียวกันได้ ลักษณะเช่นนี้ จึงนำไปสู่การต่อสู้ในการชี้ปัญหาเบื้องต้นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ข้างต้น" จะเห็นได้ว่า การชี้ปัญหาอันเนื่องมาเกิดของนโยบายในการปฏิรูปกรมตำรวจนั้น เกิดขึ้นจากกลุ่มบุคคลหรือองค์กรที่ทำหน้าที่ในการมองและชี้ปัญหาโดยมีฝ่ายต่าง ๆ อย่างน้อย 2 ฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงในการชี้ปัญหา คือ อจก. เล็ก และ อจก. ใหญ่ อย่างไรก็ตาม ด้วย อจก. ใหญ่ จะเป็นผู้พิจารณาและเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหากรมตำรวจ แก่ ประ. และด้วยบรรทัดฐานในการพิจารณาผิดพลาดการยอมรับจากทุกฝ่ายเป็นสิ่งสำคัญ ทำให้มีการมอบหมายให้ฝ่ายอื่น ๆ ทำหน้าที่ในการชี้ปัญหาด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมตำรวจโดย คคร. และกระทรวงมหาดไทยในฐานะกระทรวงเจ้าสังกัดตามมารยาททางการบริหาร ดังนั้น การชี้ปัญหาทุกกรณีในยุคพิจารณาทบทวน จึงมอบหมายให้กรมตำรวจเป็นผู้ชี้ปัญหาด้วย โดยกระทรวงมหาดไทยจะทำหน้าที่ในการชี้ปัญหาเฉพาะบางกรณี (รายละเอียดโปรดศึกษาจากบทที่ 7)

จากการวิเคราะห์การชี้ปัญหาในการปฏิรูปกรมตำรวจ พบว่า อจก. เล็ก อจก. ใหญ่ และกรมตำรวจจะเป็นผู้ชี้ปัญหาโดยตรงในกรณีต่าง ๆ ทั้งหมดในยุคพิจารณาทบทวน และแต่ละฝ่ายมีการชี้สภาพปัญหาที่แตกต่างกันไปด้วยเป้าหมายและบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาที่แตกต่างกัน ดังกรณีศึกษาของระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล การปรับปรุงโครงสร้างของกองตำรวจรถไฟ และการปรับปรุงโครงสร้างของกองตำรวจทางหลวง ลักษณะดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่า แต่ละฝ่ายไม่สามารถหาข้อสรุปเพื่อแก้ไขปัญหาล้อดคล่องและเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ตรงข้ามแต่ละฝ่ายจะมีการมองและชี้ปัญหาด้วยมิติที่แตกต่างกัน ทำให้ได้ข้อสรุปในการชี้สภาพปัญหาที่แตกต่างกันตามไปด้วย ดังนั้น ในเมื่อแต่ละฝ่ายมีการชี้สภาพปัญหา แต่ละกรณีศึกษาที่ไม่เหมือนกัน ก็อาจจะทำให้กำหนดหรือเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหการปฏิรูปกรมตำรวจที่แตกต่างกันได้ และด้วยแต่ละฝ่ายอาศัยคุณค่า (value) ในการจัดการกับปัญหาด้วยมิติที่แตกต่างกัน และการชี้ปัญหาจะเป็นบ่อเกิดของนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ทำให้แต่ละฝ่ายพยายามที่จะใช้การชี้ปัญหาของตนเป็นประเด็นปัญหาในการปฏิรูปกรมตำรวจ เพื่อสามารถกำหนดทิศทางและแนวทางในการปฏิรูปกรมตำรวจให้เป็นไปในทิศทางที่ต้องการได้ ลักษณะเช่นนี้

สิ่งทำให้แต่ละฝ่ายพยายามต่อสู้เพื่อให้การชี้ปัญหาของตนกลายเป็นประเด็นปัญหาในการปฏิรูปกรมตำรวจ ทั้งนี้เพราะการชี้ปัญหาในทิศทางหนึ่งจะทำให้ฝ่ายหนึ่งได้ประโยชน์และทำให้อีกฝ่ายหนึ่งเสียประโยชน์ ด้วยเหตุนี้เมื่อมีการชี้ปัญหาที่แตกต่างกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ในแต่ละกรณีศึกษา ย่อมทำให้ฝ่ายต่าง ๆ พยายามต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งการชี้ปัญหา ดังจะเห็นจาก วรเดช สันทศร อนุกรรมการ อจก. เล็ก ได้ให้ข้อสังเกตไว้ในการประชุม อจก. เล็ก ครั้งที่ 14/2527 เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2527 ว่า "การปรับปรุงโครงสร้างในระดับล่าง เช่น ระดับสถานีตำรวจ และกองกำกับการจะมีผลกระทบต่อประชาชน ดังนั้นสิ่งสำคัญก็คือ การผลักดันให้ผลการพิจารณาของ อจก. เล็ก ที่ได้กระทำไปแล้ว มีผลใช้บังคับให้ทันกับรัฐบาลชุดนี้ เพื่อผลงานที่ได้กระทำไปแล้วจะได้ไม่สูญเปล่า"

ในทำนองเดียวกัน กรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. และการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ บช.ตชด. มีการชี้สภาพปัญหาเป็นไปในทิศทางเดียวกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เนื่องจากเป็นความต้องการของทุกฝ่าย ดังกรณีร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. และกรณี บช.ตชด. เป็นความคิดริเริ่มของ บช.ตชด. โดยมีการชี้สภาพปัญหาต่อเนื่องและสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับ บช.ตชด. ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้สามารถกำหนดและชี้ปัญหาเป็นไปในรูปแบบเดียวกัน อันทำให้ทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้เมื่อแต่ละฝ่ายมอบและชี้ปัญหา เดียวกัน การชี้ปัญหาจึงสอดคล้องต้องกัน ผลสรุปจากสภาพปัญหาของกรณีศึกษาข้างต้นจึงมีลักษณะตรงกัน ปัญหา ดังกล่าว จึงกลายเป็นปัญหาที่แท้จริงที่จะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาเพื่อกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ลักษณะเช่นนี้เมื่อทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันกับสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น จึงไม่เกิดการต่อสู้ในการชี้ปัญหาระหว่างฝ่ายต่าง ๆ

ดังนั้น จากสมมติฐานข้อที่ 1 โดยการวิเคราะห์การศึกษาการชี้ปัญหาในการปฏิรูปกรมตำรวจ ปรากฏว่าฝ่ายต่าง ๆ มีการชี้ปัญหาที่แตกต่างกัน ในกรณีศึกษาระบบตำรวจนครบาล ระบบตำรวจภูธร การปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจรถไฟ และการปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจทางหลวง ทำให้ได้ข้อสรุปที่ไม่ตรงกันและ อจก. เล็ก อจก. ใหญ่ และกรมตำรวจจึงเกิดการต่อสู้ในการชี้ปัญหาเบื้องต้น เพื่อให้การชี้ปัญหาของฝ่ายตนเป็นปัญหาในการปฏิรูปกรมตำรวจต่อไป ในทำนองเดียวกัน กรณีศึกษาร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. และการปรับปรุงโครงสร้างการแบ่งส่วนราชการ บช.ตชด. มีการชี้สภาพปัญหาที่สอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จึงทำให้ได้ผลสรุปที่ตรงกัน การต่อสู้ในการชี้ปัญหาระหว่างฝ่ายต่าง ๆ จึงไม่เกิดขึ้น ด้วยเหตุนี้จึงประจักษ์ได้ว่า การศึกษาข้างต้นเป็นไปตามที่สมมติฐานข้อ 1 ที่ตั้งไว้