



บทที่ 7

การหาหรือกำหนดแนวทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ

จากการยอมรับสัมมติฐานข้อที่ 1 ทำให้ทราบว่า ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจมีการมองและชี้สภาพปัญหาที่แตกต่างกันในกรณีศึกษา การปรับปรุงโครงสร้างระบบตำรวจ การปรับปรุงโครงสร้างระบบตำรวจนครบาล การปรับปรุงกองตำรวจรถไฟ และการปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง และมีการมองและชี้สภาพปัญหาที่สอดคล้องในทิศทางทางเดียวกันของกรณีศึกษา ร่างพระราชบัญญัติตำรวจ พ.ศ. . . . และการปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการ บข.ตขต. ครั้นเมื่อทราบว่าแต่ละฝ่ายมีการมองและชี้สภาพปัญหาในแนวทางใด แต่ละฝ่ายก็จะเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาตามแนวทางการชี้ปัญหาของตน ด้วยเหตุนี้ บทนี้จึงเป็นการศึกษาถึงรูปแบบการพิจารณาหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ เพื่อกำหนดเป็นทางเลือกหรือนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจโดยได้แบ่งการศึกษาออกเป็น 3 ขั้นตอนคือ

1. กรอบความคิดทางการศึกษา
2. หลักเกณฑ์การหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ และ
3. สรุปผลการวิเคราะห์การหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ และการพิสูจน์สัมมติฐานข้อที่ 2 และ 3

1. กรอบความคิดทางการศึกษา

ภายหลังจากผู้วิเคราะห์นโยบายชี้ปัญหาแล้ว ขั้นตอนต่อมาก็คือ การค้นหาทางเลือกต่าง ๆ เพื่อแก้ไขปัญหาที่ได้ชี้และวิเคราะห์มาแล้ว ในการค้นหาทางเลือก หลักเสี่ยงไม่ได้ที่จะต้องมีการประมาณการณ์ (estimation) และการคาดการณ์ (prediction) ถึงผลและผลกระทบของทางเลือก (option) ดังนั้น การหาทางเลือกเพื่อจัดการกับปัญหานั้นจะต้องคำนึงถึงข้อจำกัดต่าง ๆ ในความเป็นจริง ตลอดทั้งประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการหาทางเลือก เพื่อช่วยให้การวิเคราะห์และการตัดสินใจมีหลักเกณฑ์แทนการใช้สามัญสำนึกที่ไม่มีคามแน่นอน โดยมีประเด็นที่ต้องพิจารณาดังต่อไปนี้

ก. ความซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม

ผู้วิเคราะห์จะต้องทำให้ความซับซ้อนและยุ่งยากให้ง่ายขึ้น (Simplify) โดยเลือกให้ความสำคัญกับบางด้าน บางประเด็น หรือบางมิติของปัญหา เพราะทั้งหมดของความเป็นจริง (Totality of reality) ไม่สามารถจะหาได้ และการให้ความสำคัญกับบางด้านบางประเด็นนั้นก็สะท้อนให้เห็นถึงคุณค่า (value) ของผู้วิเคราะห์ด้วย

ข. เป้าหมายในการ เลื่อนทางเลือก

การกำหนดเป้าหมายของการแก้ไขปัญหามิทางเลือกต่าง ๆ จะเป็นวิธีการหนึ่งที่มีส่วนช่วยลดความยุ่งยากและสับสนซับซ้อนของปัญหาได้ หมายความว่า ผู้วิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินใจนโยบายจะต้องกำหนดว่าปัญหาที่เผชิญอยู่นั้น ตนต้องการจะแก้ไขเพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายอะไร

ค. วิธีพิจารณาทางเลือก

เป็นวิธีการพิจารณาแนวทางให้แก่ผู้ตัดสินใจที่จะเลือกทางเลือกที่ดีที่สุด ทั้งหมดนี้เกี่ยวข้องโดยตรงต่อคุณค่า (value) ของผู้วิเคราะห์นโยบายและผู้ตัดสินใจนโยบายที่จะเข้ามาเกี่ยวข้องกับการเลือกทางเลือกตั้งแต่ เริ่มต้นจนกระทั่งถึงที่สุด ซึ่งเรียกกันว่า "การ เมืองในการเลือกทางเลือก"

อย่างไรก็ตาม ตัวแบบในการหาทางเลือก ในการศึกษา นี้ ไม่สามารถนำ "แนวทางการกำหนดทางเลือก" (อ้างจากกรอบความคิดทางการศึกษาในบทที่ 1) เป็นตัวชี้วัดตัวหนึ่งในการพิจารณาทางเลือกได้ เนื่องจาก ไม่มีความชัดเจนของข้อมูลเพียงพอและการละตัวชี้วัดเพียงบางตัวก็ไม่ทำให้งานวิจัยขาดความสมบูรณ์ (รศ.ดร.กนก วงศ์ตระหง่าน ให้ข้อปรึกษากับผู้วิจัย)

2. หลักเกณฑ์การหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ

ก. ความสับสนซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม

ความเป็นจริงในทางสังคมค่าลัทธิไม่ได้มีอย่างสมบูรณ์ ด้วยเหตุนี้ในการกำหนดนโยบายปฏิบัติการมสำรวจของฝ่ายต่าง ๆ จึงมีการเลือกที่ความสำคัญกับบางด้าน บางประเด็น หรือบางมิติของปัญหา ดังที่แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs 2524 : 155) เสนอข้อคิดเห็นเกี่ยวกับข้อจำกัดในการตัดสินใจของมนุษย์ไว้ว่า "ผู้ตัดสินใจแต่ละคนสามารถขึงใจพิจารณาเพียงข้อมูลที่จำกัดจำนวนหนึ่งในระยะเวลาแห่งการตัดสินใจนั้น" และใน การศึกษา นี้ แบ่งการพิจารณา

ออกเป็นฝ่ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ก.1. อจก.เล็ก หรือ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนองการปรับปรุงกรมตำรวจ

จากการศึกษา การชี้ปัญหาของฝ่ายต่าง ๆ ทำให้ทราบว่า อจก.เล็ก อาศัยพื้นฐานในการชี้ปัญหาจากเอกสาร เล่มแดงหรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจที่ได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงกรมตำรวจในยุคอดีตตั้งเป็นแนวทางในการพิจารณาโดย คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ เป็นหลัก (อ้างจากบทที่ 6) และ อจก.เล็ก เป็นผู้กำหนดปัญหาเบื้องต้นโดยอาศัยการชี้ปัญหาต่อ เนื่องจากการพิจารณาในยุคอดีต ครั้นเมื่อได้ชี้ปัญหาแล้ว จะกำหนดหรือหาทางเลือกในการศึกษาเพื่อนำเสนอต่อ อจก.ใหญ่ ต่อไป (อ้างจากบทที่ 3) ลักษณะเช่นนี้ จึงถือได้ว่า อจก.เล็กเป็นผู้ล่าเนื้อการศึกษา การปฏิรูปกรมตำรวจจากยุคเริ่มต้นและยุค สิ้นสุด

การชี้ปัญหาของ อจก.เล็ก มีจุดยืนบนพื้นฐานหลักการทางเทคนิคการบริหารและการจัดการ โดยเน้นการปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และแก้ไขที่ระบบโครงสร้างของหน่วยงานและระบบบริหารงานเป็นสำคัญ (อ้างจากบทที่ 4) จึงทำให้ในยุคพิจารณาบททวนในเบื้องต้น กิ่ค่างของการปฏิรูปกรมตำรวจ จึงมีลักษณะเป็นการปฏิรูปด้านสถาปน มากกว่าตัวบุคคลหรือพฤติกรรมข้าราชการตำรวจ (อ้างจากบทที่ 6) ลักษณะเช่นนี้ จึงมองว่า อจก.เล็ก เน้นการปรับปรุงที่ระบบโครงสร้างการคัดเลือกข้าราชการกรมตำรวจในรูปของการเพิ่ม-ขยายหรือลด-ยุบเลิก ที่ระบบโครงสร้างภายในกรมตำรวจ หรืออีกนัยหนึ่งการแก้ไขปัญหากลุ่มตำรวจ จะสัมฤทธิ์ผลด้วยวิธีการจัดระบบโครงสร้างภายในกรมตำรวจใหม่

กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ แสดงให้เห็นว่า อจก.เล็ก เน้นปัญหาจากระบบโครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจ โดยพลตำรวจตรีสุวิเศษ สุนทรพิธานนท์ อนุกรรมการ อจก.ใหญ่ บรรยายสรุปในที่ประชุมว่า ต้องพิจารณาก่อนว่า อำนาจหน้าที่ของตำรวจที่แท้จริงมีอย่างไร แล้วจึงค่อยกำหนดโครงสร้างและระบบบริหารให้สามารถดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่นั้นได้ แต่ในขณะนี้ไม่มีกฎหมายแม่บทใด กำหนดอำนาจหน้าที่ตำรวจโดยตรง... (อ้างจาก บทที่ 5) ด้วยเหตุนี้ จึงมีมติที่ประชุม อจก.เล็ก พิจารณาร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ พ.ศ..... เป็นกรณีแรก นอกจากนี้ หากศึกษาจากยุคอดีต ได้พิจารณาว่า กฎหมายตำรวจโดยระบุถึง โครงสร้างตำรวจในรูปของ คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ตามความในหมวด 2 คณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อย (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 :

48-50 อ้างจาก บทที่ 2) แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาในยุคศักดิ์ตั้ง มุ่งหมายให้ปรับปรุงระบบ โครงสร้างภายในกรมตำรวจ โดยมีกฎหมายตำรวจรองรับระบบโครงสร้างที่จะจัดตั้งขึ้น

กรณีศึกษาระบบตำรวจภูธรและระบบตำรวจนครบาล ได้มีข้อเสนอแนะ ให้มี 9 สายงานในสถานีตำรวจ จัดตั้งสำนักผู้ชำนาญการสอบสวนแทนกองกำกับการตำรวจนครบาล ยุบเลิกกองกำกับการสืบสวนของตำรวจภูธร ปรับหน้าที่กองบังคับการตำรวจภูธรเขต 1-12 เป็น กองปราบปรามภายในเขตรับผิดชอบ ตลอดทั้งมีข้อเสนอแนะขยายกองบังคับการตำรวจนครบาลเป็น 5 กองบังคับการ เป็นต้น (อ้างจากบทที่ 5) ทั้งนี้เพื่อให้สอดคล้องต่อบรรทัดฐานในการพิจารณา ซึ่งประธาน อจก.เล็ก กำหนดขึ้นมีจำนวน 9 ข้อ (อ้างจากบทที่ 5) ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้อเสนอ-แนะจากการศึกษาในยุคศักดิ์ตั้งของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรม ตำรวจตามคำสั่ง ปรร. ที่ 30/2524 ลว. 16 มิถุนายน 2524 (ภาคผนวก ก)

ด้วยเหตุนี้ การศึกษาพิจารณาและมีข้อเสนอแนะในการปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง ซึ่งเป็นกรณีศึกษาที่ได้ผ่านการพิจารณามาแล้ว ในยุคศักดิ์ตั้ง จึงมีลักษณะปรากฏออกมาในรูปของการยุบเลิกกองตำรวจรถไฟหรือการโอนสังกัด ของตำรวจทางหลวงไปขึ้นสังกัดตาม 4 แนวทาง (อ้างจากบทที่ 5, ภาคผนวก ข.) ซึ่งล้วน แต่เป็นการปฏิรูปด้านโครงสร้างภายในกรมตำรวจทั้งสิ้น และในส่วนของพิจารณาของ บช.ตชด. อจก.เล็ก ได้จัดตั้งคณะทำงานขึ้นเพื่อพิจารณาเป็นพิเคษ และได้มีมติตัดทอนหน่วยงานบางหน่วย ในสังกัด บช.ตชด. ที่เสนอขอขยายหน่วยงาน โดยให้เหตุผลเพื่อการประหยัด และไม่สิ้นเปลือง งบประมาณแผ่นดินเป็นเกณฑ์ในการพิจารณา

จากกรณีศึกษาทั้งหมด ล้วนแสดงให้เห็นว่า อจก.เล็ก เน้นมิติของปัญหา เฉพาะประเด็นด้านระบบโครงสร้างและระบบบริหารงานของกรมตำรวจเป็นหลัก ในลักษณะเช่นนี้ ทำให้ดูเหมือนว่า การพิจารณาของ อจก.เล็ก มีลักษณะที่แน่นอนและชัดเจน (เริงณรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์) ขณะเดียวกัน การปฏิรูปกรมตำรวจตามทิศทางของ อจก.เล็ก ในมิติเช่นนี้จึงทำให้ ค่อนข้างมองว่ามีลักษณะเป็นนามธรรม (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) ทั้งนี้เพราะการแก้ไข ปัญหาด้วยการเสนอทางเลือกในการปรับโครงสร้างและระบบบริหารงานภายใน ยังไม่มีเครื่องชี้ วัดว่า จะส่งผลสัมฤทธิ์ดังที่คาดหวังไว้ได้จริงหรือไม่

ก.2 อจก.ใหญ่ หรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหาร งานของกรมตำรวจ

บทบาทและหน้าที่ของ อจก.ใหญ่ โดยแท้จริงแล้ว หน้าที่ในการกลั่นกรองงานการปฏิรูปกรมตำรวจเล่นไปยั้ง ประ. และคณะรัฐมนตรี เพื่อกำหนดออกเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ด้วยเหตุนี้ อจก.ใหญ่ จึงได้แต่งตั้ง อจก.เล็ก ให้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการศึกษาพิจารณาและมีข้อเสนอแนะทางเสือกแก่ อจก.ใหญ่ แต่ด้วย อจก.เล็ก เน้นมิติปัญหาเฉพาะด้านระบบโครงสร้างและการบริหารงานของกรมตำรวจ ข้อเสนอแนะที่นำเสนอสู่ อจก.ใหญ่ จึงเป็นไปในทางการเพิ่มขยายหรือลด-ยุบเลิกหน่วยงานภายในสังกัดกรมตำรวจ การชี้ปัญหาของ อจก.ใหญ่ จึงทำหน้าที่ต่อเนื่องจาก อจก.เล็กสักขณะเช่นนี้ การหาทางเลือกจึงทำหน้าที่ต่อเนื่องจาก อจก.เล็กเช่นเดียวกัน

พลเอกประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน อจก.ใหญ่ ได้กำหนดแนวนโยบายการปฏิรูปกรมตำรวจไว้ 6 ประการ โดยระบุข้อ 4 ว่า "หากจะมีการปรับปรุงโครงสร้างกรมตำรวจแล้ว การปรับปรุงนั้น ๆ ยึดหลักการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชนมากกว่า เพื่อเพิ่มตำแหน่งหรือยัดเยียดตำรวจ" ในทำนองเดียวกัน ระบุข้อ 5 ว่า "ให้ปรับปรุงในสิ่งที่เห็นว่าปรับปรุงได้ โดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจตำรวจ หากจะกระทบบ้างก็ขอให้มันน้อยที่สุด และต้องชี้แจงทำความเข้าใจแก่ตำรวจ" นอกจากนี้ ยังระบุข้อ 6 ว่า "ข้อยุติใด ๆ ที่คณะอนุกรรมการยุคก่อนได้ทำไว้ และสามารถปฏิบัติได้ ก็ขอให้นำมาใช้งานคณะอนุกรรมการชุดนี้" (คณะกรรมการเฉพาะกิจฯ 2526 : 9-10, อ้างจากบทที่ 5) แสดงให้เห็นว่าแนวทางในการพิจารณาของ อจก.ใหญ่ มอบหมายให้ อจก.เล็ก สานต่อการศึกษาการศึกษาจากยุคก่อตั้ง โดยกำหนดให้จัดทำข้อเสนอแนะ แนวทางในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างและระบบการบริหารราชการของกรมตำรวจ ทั้งนี้จะต้องเพิ่มสวัสดิการเจ้าหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น (รวมข้อ 1 และข้อ 2) ภายใต้หลักการประหยัด (เริงณรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์) แสดงให้เห็นการมองภาพการปรับปรุงกรมตำรวจให้ดีขึ้นโดยการแก้ไขระบบโครงสร้างและการบริหารงานให้เป็นที่พอใจของ อจก.เล็ก แต่การมองภาพการปรับปรุงกรมตำรวจให้ดีขึ้นของ อจก.ใหญ่ จะต้องเน้นขวัญและกำลังใจตำรวจ หรือสวัสดิการของตำรวจให้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้โดยวัดจากการไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจของตำรวจ ซึ่งคล้ายกับแนวคิดของ แอนโทนี่ ดาวน์ (Anthony Downs 2524 : 402) ว่า "วิธีการหนึ่งที่จะทำให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วขึ้น ก็คือพยายามทำให้กระทบกระเทือนคนจำนวนน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้"

กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ แสดงให้เห็นว่า บรรทัดฐานของ อจก.ใหญ่ ได้ใช้บรรทัดฐานจากหลักการศึกษามากกว่า อจก.เล็ก เป็นพื้นฐาน และพยายามปรับเปลี่ยนแก้ไขรายละเอียดให้รัดกุมยิ่งขึ้น มีการสอบถามความคิดเห็นจากอนุกรรมการฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการตำรวจระดับสูง เช่น อธิบดีกรมตำรวจ เป็นต้น และนำมาประสมประสานเป็นร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ ซึ่งลักษณะเช่นนี้ แสดงได้ว่า กฎหมายตำรวจได้กำหนดขึ้นภายใต้การประสานคุณค่า (value) ระหว่าง อจก.เล็ก อจก.ใหญ่ และกรมตำรวจ โดยทุกฝ่ายเห็นพ้องกันว่า ควรกำหนดให้มีกฎหมายตำรวจขึ้น

ในด้านการพิจารณาระบบตำรวจจร จากผลการประชุม อจก.ใหญ่ ครั้งที่ 3/2527 เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2527 ประธาน อจก.ใหญ่ เสนอว่า "ในระยะแรกควรสั่งซื้อเล่นของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ (ชุดเล็ก..., ผู้วิจัย) ไปให้กรมตำรวจพิจารณา..." (อ้างจากบทที่ 5, ภาคผนวก ข.) ซึ่งสอดคล้องต่อการพิจารณาเกี่ยวกับระบบตำรวจนครบาล ที่ อจก.ใหญ่ มอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณาศึกษาเช่นเดียวกัน (อ้างจากบทที่ 5, ภาคผนวก ข.) ทั้งนี้ด้วยเหตุผลส่วนหนึ่งมาจากประธาน อจก.ใหญ่ มองและชี้ปัญหาว่า การติดตั้งสำนักผู้ชำนาญการจะเป็นเครื่องถ่วงความเจริญข้าราชการตำรวจ จากกรณีทั้งสามข้างต้น ย่อมแสดงให้เห็นเป็นเบื้องต้นได้ว่า อจก.ใหญ่ มองสภาพปัญหาของกรมตำรวจด้วยมิติทางพฤติกรรมของข้าราชการเป็นสำคัญ กล่าวคือ กิจกรรมการปฏิรูปกรมตำรวจที่ถูกต้องควรจะมีมุ่งบำรุงขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจมากกว่า จะบั่นทอนขวัญและกำลังใจข้าราชการ ดังเช่น กรณีศึกษา "การปรับปรุงโครงสร้างกองบังคับการตำรวจจราจร" ซึ่ง อจก.เล็ก เสนอทางเลือกให้ยุบเลิกกองตำรวจจราจรใหม่มากกว่า การปรับปรุงขีดความสามารถของกองตำรวจจราจร ด้วยเหตุนี้ อจก.ใหญ่ จึงมีมติให้ กรมตำรวจรับไปพิจารณา (อ้างจากบทที่ 5)

การมอบหมายให้กรมตำรวจรับไปพิจารณา แสดงให้เห็นว่า กระบวนการปฏิรูปกรมตำรวจ ขึ้นตอนหนึ่งถูกกำหนดให้กรมตำรวจเป็นผู้พิจารณาชี้ปัญหาและ เสนอแนวทางเลือกด้วยเช่นนี้ การมองปัญหาของ อจก.ใหญ่ ด้วยมิติทางพฤติกรรมของข้าราชการ จึงถูกวัดด้วยคุณค่า (Value) ของกรมตำรวจโดยการมอบหมายให้กรมตำรวจ เสนอทางเลือกด้วยตนเอง หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การวัดผลกระทบต่อขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจที่ถูกต้องสมควรให้กรมตำรวจเป็นผู้พิจารณาด้วยตนเอง ดังนั้น อจก.ใหญ่ จึงให้ความสำคัญกับมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจ เป็นหลัก โดยถือว่า มิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านโครงสร้าง

สร้างและระบบบริหารงานกรมตำรวจเป็นหน้าที่โดยตรงของ อจก. เล็กอยู่แล้ว อจก.ใหญ่ จึงค้นหาทางเลือกตามแนวทางปัญหาของตนด้วย การมอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณา

อจก.ใหญ่ จึงถูกมองว่า "ไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนว่าจะปฏิรูปด้านไหน มีแต่หลักเกณฑ์กว้าง ๆ ว่า เราจะปฏิรูปกรมตำรวจให้ดีขึ้น" (เริงณรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์) ซึ่งถือได้ว่า อจก.ใหญ่ มีจุดยืนที่ไม่แน่นอน ยืดหยุ่น และ "ยึดถือความยอมรับของทุกฝ่ายเป็นสำคัญ" (กระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์) อย่างไรก็ตาม "ปัญหาที่ยิ่งใหญ่ที่สุดของข้าราชการก็คือ การขาดจิตสำนึกในการรวมพลังกันเพื่อปฏิบัติหน้าที่บริการประชาชน ข้าราชการส่วนใหญ่มักจะปฏิบัติหน้าที่ไปตามระเบียบแบบแผน อาศัยงบประมาณและกำลังคนที่มีอยู่ หากสิ่งเหล่านี้ขาดไป ก็มักจะถูกนำมา เป็นข้ออ้างของการไม่ล้ามาธสัดบริการแก่ประชาชนได้" (ชัยอนันต์ สุ่มทวณิช 2529 : 33) ดังนั้น การให้ความสำคัญถึงขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจ ซึ่งถือได้ว่าเป็นวิธีการหนึ่งในการพัฒนาการบริหารงานของกรมตำรวจด้วย

ก. 3 กรมตำรวจโดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ (คคร.)

กรมตำรวจเป็นส่วนหนึ่งที่ทำหน้าที่ในการชี้ปัญหาและหาทางเลือก ในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ โดย อจก.ใหญ่ มอบหมายให้กรมตำรวจ เป็นผู้พิจารณาศึกษาและมีข้อเสนอแนะ สักขณะเช่นนี้ กรมตำรวจจึงได้แต่งตั้ง คคร. ให้ทำหน้าที่เป็นคณะทำงานกลั่นกรองงานให้กับอธิบดีกรมตำรวจได้อีกชั้นหนึ่ง โดยจะเห็นอย่างชัดเจนจากลำดับขั้นการทำงานของ คคร. ท้ายที่สุด จะต้องนำเสนอให้อธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้พิจารณาชี้ขาดขั้นสุดท้าย (อ้างจากบทที่ 3, ภาคผนวก ข) กวรมการ คคร. ท่านหนึ่งแสดงทัศนคติว่า "คคร. เป็นเครื่องมือของอธิบดีที่รับลูกจาก พรร. กิติ ใครกิติ..." แสดงว่า คคร. เป็นเครื่องมือกลั่นกรองงานการปฏิรูปกรมตำรวจ ให้แก่อธิบดีกรมตำรวจ โดยมีสำนักงานอธิบดีกรมตำรวจเป็นผู้รับผลการพิจารณาต่อจาก คคร. ซึ่งกรรมการ คคร. อีกท่านหนึ่ง ระบุความเห็นอย่างชัดเจนว่า "บางเรื่องที่เสนอ จะถูกเปลี่ยนที่สำนักงานอธิบดี" นอกจากนี้ "เจ้าหน้าที่สำนักงานระดับกรมตำรวจต่าง ๆ จะมีวิธีการผ่องถ่ายอำนาจ เพื่อปกป้องมิให้นายของตนถูกตกเป็นเป้าหมายของใครทั้งสิ้น เรื่องต่าง ๆ ที่เสนอมาสั่งต้องพิจารณาอย่างรอบคอบเพื่อไม่ให้เสียหายแก่นายของตน" (วรกิจ ประภานนท์, สัมภาษณ์) ดังนั้น การตัดสินใจของอธิบดีกรมตำรวจจึงย่อมเปลี่ยนแปลงได้เสมอ เนื่องจาก "การตัดสินใจทางเลือก และข่าวสารข้อมูลใหม่ ๆ ทั้งหลาย มีศักยภาพสูง ซึ่งก่อให้เกิดความไม่ลือดคล้อย

หรือความไม่เหมือนกันทางความคิด" (ทฤษฎีความไม่สอดคล้องทางความคิด (Cognitive-dissonance Theory) อ้างจาก Festinger 1957 : ไม่ทราบเลขหน้า อ้างจาก ธนวัต บุญสี 2529 : 502-503)

ด้วยเหตุนี้ การหาทางเสื่อกระหว่าง คคร. และอริบติกรมตำรวจ สิ่งย่อมแตกต่างหรือไม่สอดคล้องกันได้เสมอ ดังที่กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งระบุว่า "ตำรวจนครบาล เล่นอ.ตร. 3 ครั้ง แทะไปทะงมา ในที่ลู่ประธาน คคร. ก็ไม่เล่นอ.สรุปว่า เกิดการขัดแย้งระหว่างคณะกรรมการฯ (คคร...,ผู้วิจัย) กับนโยบาย อ.ตร. เป็นความขัดแย้งที่มันเจ็บ ๆ ไม่พูด"

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า คุณค่า (value) ของข้าราชการตำรวจเป็นตัวแปรสำคัญ ดังระบุอย่างชัดเจนในอุดมมุ่งหมายสำคัญของการปรับปรุงกรมตำรวจ" เพื่อให้ข้าราชการตำรวจมีขวัญ ก้าวสใจ สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างเต็มที และมีความก้าวหน้าในหน้าที่ราชการ" (ซึ่งย่อ 3 ในเอกสารเล่มขาว อ้างจากบทที่ 6) ซึ่งสอดคล้องต่อเป้าประสงค์ของ อลก.ใหญ่ ที่ต้องการวัดขวัญและก้าวสใจของตำรวจด้วยคุณค่า (value) ของตำรวจเอง จากงานวิจัยของวรเดช สันทศร์ ยืนยันว่า "หน่วยราชการระดับกรมมีความต้องการจะขยายงานของตนออกไป โดยไม่มีขอบเขตเพื่อให้ได้มาซึ่งงบประมาณ อำนาจ ตำแหน่ง เครื่องอุปกรณ... (2523 : 8) โดยเฉพาะอย่างยิ่ง "ผู้นำขององค์การใด ๆ ก็ตาม ย่อมต้องการเพิ่มอำนาจ รายได้ และเกียรติภูมิให้แก่ตนเองได้โดยการขยายองค์การของตนให้ใหญ่ยิ่งขึ้น (แอนโทนี ดาวนีย์ 2524 : 37) ดังนั้นกรมตำรวจจึงมุ่งประสงค์ที่จะปฏิรูปให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้งื่อนโยการขยายตัวของส่วนราชการในสังกัดกรมตำรวจและยิงองค์การใหญ่เท่าไร ก็ยิ่งมีความส้งเลที่จะยอมรับการเปลี่ยนแปลงใด ๆ มากขึ้นเท่านั้น" (แอนโทนี ดาวนีย์ 2524 : 564)

คุณค่า (value) ของข้าราชการ ที่มุ่งทำราชการเพื่อประโยชน์ เพื่อความสลุ่สธาราญ เกียรติยศชื่อเสียงของตนเองและพรรคพวก (อมร รักษาสดย์ ไม่ทราบปีที่พิมพ์ : 9) ซึ่งทำให้การพิจารณาการปรับปรุงกองตำรวจรถไฟ คคร. มีมติไม่ยุบกองตำรวจรถไฟ โดยให้กองบังคับการตำรวจรถไฟหาข้อสรุปหักล้าง อลก.เล็ก และยิงให้ขยายกองกำกับการอำนวยการอีกด้วย (อ้างจากบทที่ 5) แม้ถึงว่า เอกสารเล่มขาวได้ระบุความเห็นกรมตำรวจให้ยุบกองตำรวจรถไฟก็ตามคอสมัน "สอจคม" ใน ข่าวสด (18 มีนาคม 2518) ระบุว่า "กองตำรวจรถไฟ เห็นควรให้เลิกไปและให้ทหารรถไฟแห่งประเทศไทย ตั้งหน่วยรักษากฎหมายของตนเองขึ้น" อารีย์ รุ่งพรทวิวัฒน์ (2527 : 335) เล่นอว่า "ตำรวจรถไฟมีหน้าที่คุ้มครอง

ให้ความปลอดภัยแก่ประชาชนและกิจการรถไฟ ینگงานเหล่านี้ก็มีหน่วยราชการอื่นรับผิดชอบอยู่ แล้ว และหากดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรง จะทำให้มีประสิทธิภาพและผลงานที่ดีที่สุด เกิดข้อบกพร่องน้อยมาก"

กรณีศึกษา การปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจทางหลวง แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า กรมตำรวจมีเป้าประสงค์เพื่อมุ่งรักษาสถานภาพเดิมของตำรวจไว้ โดยเลือกแนวทางตามแบบที่ 4 คือ คงไว้ตามสภาพเดิม (อ้างจากบทที่ 5) กล่าวคือ ให้เป็นกองบังคับการตำรวจทางหลวงขึ้นสังกัดต่อกองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลางตามเดิม

กรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร และระบบตำรวจนครบาล แสดงให้เห็นว่า กรมตำรวจต้องการขยายหน่วยงานของตน โดยเห็นชอบในการขยายสายงานในสถานีตำรวจภูธรและนครบาล แม้ว่าจะเห็นชอบต่อการตั้งผู้ชำนาญการสอบสวน แทนกองกำกับการตำรวจนครบาล แต่ได้ขอขยายผู้ชำนาญการป้องกันและปราบปรามกับผู้ชำนาญการสอบสวนด้วย ทั้งนี้เพื่อแลกเปลี่ยนกับการขยายกองบังคับการตำรวจนครบาล เป็น 5 กองบังคับการ (อ้างจากบทที่ 5)

ดังนั้น การพิจารณากองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดนจึงเห็นอย่างชัดเจนถึงการยอมรับต่อการขยายองค์การของ บช.ตชต. ตลอดทั้งการร่าง พ.ร.บ. ตำรวจ จะทำให้กรมตำรวจมีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนและกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยข้อสังเกตของกระทรวงมหาดไทย ที่ว่าอำนาจหน้าที่ของตำรวจกว้างขวางมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะ การบริหารงานยุติธรรมเกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน (อ้างจาก บทที่ 5)

สรุปได้ว่า จากกรณีศึกษา ทำให้วัดคุณค่า (value) ของกรมตำรวจว่า การเล่นอเนกทางเลือกเป็นข้อเสนอนั้น เน้นมีดีปัญหาเฉพาะด้านผลประโยชน์ของกรมตำรวจ เป็นสำคัญ โดยในลักษณะของโครงสร้างและหน้าที่ กรมตำรวจเน้นเฉพาะการขยายตัวของโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของกรมตำรวจ หรืออย่างน้อยที่สุด คือการรักษาสถานภาพเดิมไว้ โดยการไม่ยุบเลิกหน่วยงานอันสอดคล้องต่อคุณค่า (value) ของข้าราชการ ที่มีกระแสมีตระวังในการตัดสินใจ มีความเสี่ยงที่จะต้องเสี่ยงหรือเลือกข้าง จึงทำให้มีแนวคิดในทางสายกลาง ประณีประนอม และคำนึงถึงความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (กนก วงศ์ตระหง่าน 2529 : 10) กรมตำรวจ และนคร . ซึ่งเล่นอเนกทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ โดยพยายามทำให้หน่วยงานในสังกัดคงอยู่ตามเดิม หรือการขยายตัวของโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ของตน ในลักษณะค่อยเป็นค่อยไป และใช้สภาพการซื้อเวลา เพื่อประคับประคองสถานการณ์ไม่ให้เลวร้ายลง ดังกรณีการใช้เวลาในการพิจารณา ระบบตำรวจนครบาลและระบบตำรวจภูธรของกรมตำรวจถึงกับต้องมีหนังสือ

เร่งรัดทวงถามจาก พรร. ส่งไปยังกรมตำรวจให้เร่งพิจารณาเสนอทางเลือก (ภาคผนวก ข)

ก. 4 กระทรวงมหาดไทย

แม้ถึงว่าจะเป็นองค์กรที่ไม่ได้เกี่ยวข้องโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ แต่ด้วยมารยาททางการเมืองและในฐานะต้นสังกัดของกรมตำรวจ (อ้างจากบทที่ 3) จึงทำให้การกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจในบางกรณีศึกษา จำเป็นต้องผ่านการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย ดังที่ พลเอก ประจวบ สุนทรางกูร รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธาน อลก.ใหญ่ กล่าวในการประชุมครั้งที่ 2/2527 เมื่อวันที่ 25 เมษายน 2527 ว่า "เจตนาของการปฏิรูปก็เพื่อให้กรมตำรวจมีกฎหมายเป็นหลักรูปของตนเอง ซึ่งอยากให้ กรมตำรวจเลือกเองว่าจะทำอย่างไร ซึ่งจะได้ผลดี คือเล่นอ มท. เห็นชอบแก้ไขก่อน หรือให้ มท. (มหาดไทย... ผู้วิจัย) พิจารณาแต่หลักการว่าควรจะมีกฎหมายตำรวจหรือไม่" และนายกระมล ทองธรรมชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะรองประธาน อลก.ใหญ่ กล่าวในการประชุมครั้งเดียวกันว่า "เห็นควรเล่นอวิธีหลังคือประสานระดับบนโดยทำหนังสือถึงกระทรวงมหาดไทยว่าคณะปฏิรูป (ปรร...., ผู้วิจัย) จะพิจารณาร่างกฎหมายตำรวจ ขอให้ มท. พิจารณาในหลักการ"

กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ ที่ อลก.ใหญ่ นำเสนอให้พิจารณาในหลักการ (อ้างจากบทที่ 5, ภาคผนวก ข.) พบว่า กระทรวงมหาดไทย เห็นชอบในหลักการว่าควรมีร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ ทั้งนี้ควรมีบัญญัติเฉพาะการจัดระบบงาน หน้าที่โดยทั่วไปและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ ซึ่งยังไม่มีความหมายอื่นบัญญัติไว้ ส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมที่เกี่ยวกับสิทธิเสรีภาพของประชาชน เช่น การใช้กำลังอาวุธ การเปิดเผยความลับ การตรวจค้นจับกุม ฯลฯ มีบัญญัติชัดเจนในกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ซึ่งไม่ควรบัญญัติให้ซ้ำซ้อน (ภาคผนวก ข.) แสดงให้เห็นว่า "กระทรวงมหาดไทยต้องการให้ตำรวจมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน โดยเห็นชอบในหลักการให้มีกฎหมายตำรวจ ขณะเดียวกัน ไม่ต้องการให้ตำรวจมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนดังเช่น การใช้กำลังอาวุธ ที่กระทรวงมหาดไทยได้แสดงเหตุผลทางกฎหมายว่า ข้อยกเว้นเรื่องความจำเป็นเพื่อปฏิบัติหน้าที่ มีความหมายกว้างเกินไปคือ หากผู้ต้องสงสัยพยายามหนีแม้จะไม่มีอาวุธ ถ้าตำรวจไม่อาจติดตามได้ทัน ก็อาจใช้อาวุธปืนเพื่อหยุดผู้ต้องสงสัยได้ ซึ่งไม่น่าล่อคล้องต่อประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา" หรือการระบุให้ส่งเคราะห์ข้าราชการตำรวจให้รวมถึงข้าราชการเกษียณอายุด้วยนั้น กระทรวงมหาดไทยเล่นอความเห็นไว้ "จะเป็นการสร้างภาระในด้านงบประมาณให้แก่รัฐบาล อันไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ปัจจุบัน" (ภาคผนวก ข.) ดังนั้นกระทรวงมหาดไทย จึงมองปัญหาโดยเฉพาะการ

สิ่งผลกระทบต่อประชาชนหรือหน่วยงานอื่น ๆ ซึ่งเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทยอ้างความซับซ้อนทางกฎหมายเป็นเหตุผล

กรณีศึกษา การปรับปรุงโครงสร้างกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน พบว่า กระทรวงมหาดไทยโดย คณะกรรมการพัฒนา ก้าวส่งคน เห็นชอบตามการปรับปรุงการสัดส่วนราชการและการจัดอัตรา ก้าวส่งตามที่ ตชด. เสนอ (อ้างจากบทที่ 5) โดยมีข้อสังเกตว่า ให้กรมตำรวจประสานงานกับสำนักงานประมาณ ในเรื่องงบประมาณสนับสนุนอัตรา ก้าวส่ง และหากไม่ได้งบประมาณตามที่เสนอให้กรมตำรวจปรับปรุงระยะเวลาในการบรรจุตามความเหมาะสม อธิบายได้ว่า กระทรวงมหาดไทย มุ่งประสงค์ให้กรมตำรวจดีขึ้น โดยเห็นชอบในการขยายตัวของ บช.ตชด. แต่เนื่องจากการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น จำเป็นต้องใช้งบประมาณมากกว่าปกติ จึงได้มอบหมายให้กรมตำรวจประสานกับสำนักงานประมาณ ซึ่งได้เปิดทางไว้ว่า หากไม่สามารถทำได้ภายในกำหนด ให้บรรลุ ก้าวส่งตามความเหมาะสม แสดงให้เห็นว่า จากกรณีร่าง พ.ร.บ. ตำรวจและ บช.ตชด. กระทรวงมหาดไทย ต้องการปรับปรุงหรือปฏิรูปให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้หลักการ ก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด

สรุปว่า กระทรวงมหาดไทย เน้นมิติของปัญหาในภาพรวม เฉพาะด้านการก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด กรณี บช.ตชด. ซึ่งผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย ตามที่นายกระมล ทองธรรมชาติ ในฐานะรองประธาน อจก,ใหญ่ และ พรร. แสดงทัศนคติว่า "ยกเว้น ตชด. ไม่ได้กระทบใคร ทุกฝ่ายได้หมดเลย ปรับปรุงกองบัญชาการเดียวโดยเฉพาะ (กระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์) ด้วยเหตุผลข้างต้นนี้ ภาพของกระทรวงมหาดไทยจึงถูกมองว่า มุ่งหมายให้กรมตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดหรือเรียกว่า "หวงอำนาจ" นั้นเอง

ก. 5 พรร. และคณะรัฐมนตรี

พรร. ถือได้ว่า เป็นองค์กรเฉพาะกิจตามนโยบายของรัฐบาลเพื่อรองรับนโยบายด้านการเมืองและการบริหารในลักษณะของการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือแก้ไขระบบบริหารราชการแผ่นดิน ทั้งในด้านโครงสร้าง ระบบการบริหารงาน ระเบียบแบบแผนและข้อกฎหมาย ดังนั้น พรร. จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรเฉพาะที่ทำหน้าที่รองรับงานของรัฐบาลในการกลั่นกรองงาน การปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดินในทิศทางต่าง ๆ ตลอดจนส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ พรร. เห็นเป็นความจำเป็นจะต้องพิจารณาและหาทางเลือกกำหนดเป็นนโยบาย ปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินต่อไป

ในลักษณะเช่นนี้ ปรร. จึงได้แต่งตั้ง อจก.ใหญ่ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการ
 กลับกรองงานปฏิรูปการบริหารราชการของกรมตำรวจเป็นการเฉพาะ ก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี
 ด้วยเหตุนี้ การหาทางเลือกหรือข้อเสนอแนะที่ผ่านการพิจารณาจาก อจก.ใหญ่ จึงผ่านการพิจารณา
 ของ ปรร. และนำเสนอคณะรัฐมนตรีที่นายกรัฐมนตรี ทองธรรมชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายก
 รัฐมนตรี ในฐานะรองประธาน อจก.ใหญ่ และรองประธาน ปรร. แสดงที่คณะว่า "กรรมการ
 ปฏิรูป" (กรรมการ ปรร..., ผู้วิจัย) ไม่มีอะไร ปฏิรูปตำรวจว่าอย่างไร ก็เอาอย่างนั้น
 อนุ ตร. (อจก.ใหญ่, ผู้วิจัย) เป็นคนข่งขันไป" กรณีศึกษา การปรับปรุงโครงสร้างกองบัญชา
 การตำรวจตระเวนชายแดน ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจาก ปรร.; (อ้างจากบทที่ 5) "ปรร.
 อาจจะคอมเมนต์ (comment) นิด ๆ หน่อย ๆ แล้วก็ โอ.เค. อย่าง ตชด. ผ่าน อนุ ตร.
 (อจก.ใหญ่..., ผู้วิจัย) ขึ้นไป" (กรมพล ทงธรรมชาติ, สัมภาษณ์)

สรุปได้ว่า ปรร. ในฐานะเป็นองค์การทางการเมืองเพื่อกลับกรองงาน
 การปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน จึงต้องเน้นมิติ ของปัญหาจากนโยบายด้านการเมืองและ
 การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลในขณะนั้น (เปรม-4) เป็นหลัก โดยมุ่งหลักการประหยัด
 ตามนโยบายของรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งสอดคล้องต่อมิติของปัญหาที่ อจก.ใหญ่ ยึดเป็นแนวทางใน
 การเสนองานเลือกในกรณีของ การปรับปรุงโครงสร้าง บข.ตชด. ซึ่ง อจก.ใหญ่ พิจารณาแล้ว
 ว่า ยืนอยู่บนหลักการประหยัด (อ้างจากบทที่ 5) ซึ่งสอดคล้องต่อนโยบายด้านการเมืองและการ
 บริหารของรัฐบาล นอกจากนี้ยังพบว่าคุณค่า (value) ของผู้ตัดสินใจใน อจก.ใหญ่ ก็คือ
 คุณค่า (value) ของผู้ตัดสินใจใน ปรร. โดยเฉพาะประธาน อจก.ใหญ่ ก็คือประธาน ปรร.
 ซึ่งเน้นหลักการประหยัด ดังที่เรียงรงค์ ทวีโชค ให้ความเห็นว่า "ผมว่า ประธาน (ประธาน
 อจก.ใหญ่..., ผู้วิจัย) ยึดหลักการประหยัดเป็นสำคัญ" (เรียงรงค์ ทวีโชค, สัมภาษณ์)

คณะรัฐมนตรี ถือได้ว่าเป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหารสูงสุดที่ทำหน้าที่ใน
 การตัดสินใจกำหนดทางเลือกเป็นนโยบายฝ่ายบริหาร และ/หรือ เสนอทางเลือกให้รัฐสภา
 กำหนดออกเป็นกฎหมายในรูปของพระราชบัญญัติ จากการศึกษากระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูป
 กรมตำรวจ (อ้างจากบทที่ 3) คณะรัฐมนตรี สามารถกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจได้เอง
 ในรูปของพระราชกฤษฎีกาและการสับเปลี่ยนสายงานภายในกรมตำรวจ ด้วยเหตุนี้ เพื่อให้สอดคล้อง
 ต่อนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาลที่มุ่งประสงค์จะปฏิรูประบบราชการให้มี
 ประสิทธิภาพเพื่อรับใช้ประชาชน นายกรัฐมนตรี ในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหาร จึงได้แต่งตั้ง ปรร.
 ขึ้นเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว การมองปัญหาและการเน้นมิติของปัญหาเฉพาะด้าน ซึ่งย่อมนำถึงหลักการ

ตามนโยบายรัฐบาลในส่วนการเมืองและการบริหารเป็นสำคัญ ดังนั้น กรณีศึกษา การปรับปรุงโครงสร้าง บข.ตขต. ซึ่งได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี กำหนดเป็นทางเลือก (selection) ในรูปของพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ (อ้างจากบทที่ 5) ซึ่งที่ร้อยตำรวจเอก ประยูร อ่วมฤต เจ้าหน้าที่ บข.ตขต. แสดงทัศนคติว่า "ท่านรัฐมนตรี กระทบ ท่านรองนายภา ประจวบ และท่านรัฐมนตรี มีชัย ไม่มีความต่างพร้อยเวลาชี้แจงก็เลยผ่าน ทุกคนใน กรม. (คณะรัฐมนตรี..., ผู้วิจัย) ก็เห็นด้วย ถึงแม้ว่า ไม่ได้ศึกษาในรายละเอียดอย่างมาก" (ประยูร อ่วมฤต, สัมภาษณ์) และนายกรมล ทงธรรมชาติ รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ในฐานะ รองประธาน พรร. ซึ่งเป็นผู้ชี้แจงต่อคณะรัฐมนตรีตั้งที่ทาง "ตขต. ไม่ได้เข้าชี้แจง อาจารย์ กรมล เป็นผู้ชี้แจงแทน" (ประยูร อ่วมฤต, สัมภาษณ์) แสดงข้อเท็จจริงว่า "ในส่วน กรม. ไม่ได้ถามอะไรเลย ยกเว้นเจ้ากระทรวงเกิดมาอแง"

สรุปได้ว่า คณะรัฐมนตรีและ พรร. เน้นประเด็นมิติของปัญหา เฉพาะ นโยบาย ด้านการเมืองและการบริหาร โดยอาศัยหลักการประหยัดเป็นสำคัญในการหาทางเลือก ด้วยเหตุนี้ กรณี บข.ตขต. ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากทุกฝ่ายให้กำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรม ตำรวจ ในรูปของพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจได้

ข. เป้าหมายในการเสนอทางเลือก

ข. 1 อจก. เล็ก

จากการศึกษา ทำให้ทราบว่า อจก. เล็ก ได้อาศัยความต่อเนื่องในการ ชี้ปัญหาและหาทางเลือกตามแนวทางในเอกสารเล่มแดง โดยพบว่า อจก. เล็กได้อาศัยเป้าหมาย ในการชี้ปัญหาจากเอกสารเล่มแดง ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 3 ข้อ เป็นหลักในการชี้ปัญหา (อ้างจาก บทที่ 6) ในทำนองเดียวกัน ข้อเสนอแนะจากกรณีศึกษาส่วนใหญ่พบว่า สอดคล้องไปในทิศทาง เดียวกันกับเอกสารเล่มแดง โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุง โครงสร้างของกรมตำรวจ ดังนั้น การเสนอทางเลือกจึงยึดเป้าหมายในการแก้ปัญหาด้วยระบบ โครงสร้างภายในกรมตำรวจเป็นหลัก

เป้าหมายในทางเลือกของ อจก. เล็ก ซึ่งมุ่งหวังให้ตำรวจดีขึ้น โดย มุ่งหมายในแนวทางดังต่อไปนี้ (คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุง การบริหารงานของ กรมตำรวจ 2526 : 12)

- 1) เพื่อให้เกิดความผูกต่อประชาชน
- 2) เพื่อให้เกิดความมั่นคงของรัฐสืบ
- 3) เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานของตำรวจ
- 4) เพื่อศักดิ์ศรีของตำรวจ

และได้นำหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ 9 ประการเป็นแนวทางในการพิจารณา (อ้างจากบทที่ 5 บรรทัดฐานในการข้ปัญหา)

กรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร และระบบตำรวจนครบาล พบว่า การเสนอทางเลือกด้วยการจัดตั้งสำนักผู้ชำนาญการลือปลี่ยนแทนกองกำกับตำรวจนครบาล ปรับภารกิจการบังคับการตำรวจภูธรเขต 1-12 เป็นกองปราบปรามเฉพาะเขตพื้นที่ ขยายสำงงานในระดับสถานีตำรวจ เป็นต้น เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นว่า มุ่งหมายให้เกิดความคล่องตัวในการทำงานของตำรวจ ให้เกิดการบริการแก่ประชาชนมากที่สุด เป็นต้น

กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ ก็มุ่งหวังให้ตำรวจมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง ตามที่ "เราเห็นว่า ปัญหาสำคัญที่ตำรวจเป็นอยู่ในขณะนี้...ปัจจัยสำคัญอยู่ที่ขอบเขตอำนาจของตำรวจที่ไม่เคยมีการกำหนดแน่นอนลงไป เป็นเวลายาวนานแล้ว" (สยามรัฐ 30มกราคม 2525 : 3) และมีผลทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดโครงสร้าง การวางระบบงาน การวางแผนงาน โครงการตลอดจนการปฏิบัติและการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ (คณะทำงานเฉพาะกิจ 2526 : 25) กรณีศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างตำรวจรถไฟ ที่ต้องการยุบกองตำรวจรถไฟ เพื่อให้กำลังเจ้าหน้าที่ของตำรวจมาปฏิบัติหน้าที่ในการป้องกันปราบปรามอาชญากรรมอย่างแท้จริง" (คณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 103) ซึ่งสอดคล้องต่อแนวคิดที่ว่า "ผมว่า ตร.ไทย บัจุบัน ลูกขึ้นแทบไม่ไหว ต้องเข้าไป รวมรับกับเขาทุกเรื่องไปหมด เราจึงพยายามที่จะส่งเรื่อง ไปให้การรถไฟรับไปแล้วรับทำหน้าที่ของเราคือ ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม และ หรือทำหน้าที่เป็นกรรมการ คือเป็นพนักงานลือปลี่ยน" (เรียงรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์)

กรณีศึกษา กองตำรวจทางหลวง พบว่า ประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดการศึกษาคือ ความจำเป็นที่ต้องปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง ให้สอดคล้องต่อระบบตำรวจภูธรใหม่ ด้วยเหตุนี้ จึงได้หนังสือสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ที่ นร 0108 (พิเศษ) 1591/2528 ลงวันที่ 13 พฤษภาคม 2528 ถึง อ.ตร. เรื่องการปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง (ภาคผนวก ข)

ซึ่งแสดงว่า อจก. เล็กมีการเล่นทางเลือกตลอดคล้อยไปในทิศทางเดียวกับ เอกสารเล่มแดง ซึ่งยืนยันถึงเป้าหมายในการเล่นทางเลือกตามความมุ่งหมาย 4 ประการข้างต้น

กรณีศึกษา กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน พบว่า อจก. เล็ก มีความมุ่งหมายให้ตำรวจดีขึ้น แต่ด้วยไม่ได้มีการศึกษาจากเอกสารเล่มแดง จึงได้จัดตั้งเป้าหมายในการเล่นทางเลือกใหม่ โดย "มุ่งหมายให้ บช.ตชด. มีประสิทธิภาพและความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน (อ้างจากบทที่ 6) ทั้งนี้ภายใต้การสัดแบ่งส่วนราชการให้เป็นไปโดยเฉพาะในกรณีที่มีความจำเป็นและเหมาะสมเท่านั้น" (การประชุม อจก. เล็ก ครั้งที่ 29/2528 วันที่ 19 กรกฎาคม 2528) ด้วยเหตุนี้จึงพบว่า อจก. เล็ก ได้แต่งตั้ง คณะทำงานขึ้นมาพิจารณาโดยมีข้อเสนอแนะทางเลือก ให้ได้หน่วยงานบางหน่วยออกไป ดังกรณี การลดแผนกได้ทั้งสิ้น 17 แผนก เป็นต้น (อ้างจากบทที่ 5)

สรุปได้ว่า อจก. เล็ก มีเป้าหมายในการเล่นทางเลือกตลอดคล้อยไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการชี้ปัญหาของ อจก. เล็ก โดยมีจุดมุ่งหมายให้ตำรวจดีขึ้นเช่นเดียวกันและ "มองในด้านวิชาการ มองด้านประชาชน ผลประโยชน์ของชาติ ใช้ทรัพยากรคุ้มค่าไหม ซึ่งดูว่า ชุดเล็กมองเป็นนามธรรมมาก" (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า เป้าหมายในการเล่นทางเลือกได้อาศัยหลักการชี้นำตามเอกสารเล่มแดงเป็นสำคัญนั่นเอง ดังนั้นเป้าหมายที่แท้จริงในการเล่นทางเลือก จึงออกมาในรูปของการตัดหน่วยงานที่ไม่ใช่หน้าที่ตำรวจออกไป ขยายสายงานสถานีตำรวจหรือลดขั้นตอนการบริหารด้วยการยุบเลิกกองกำกับการตำรวจนครบาล เป็นต้น

ข. 2 อจก. ใหญ่

สรุปได้ว่า เป็นองค์กรเฉพาะกิจในรูปคณะกรรมการ ที่จัดตั้งขึ้น เพื่อรองรับการปฏิรูปกรมตำรวจตามนโยบายของรัฐบาล โดยมี ประ. เป็นองค์กรเฉพาะกิจหลัก ในการปฏิรูประบบราชการ ด้วยเหตุนี้ อจก. ใหญ่ จึงถือได้ว่า เป็นคณะกรรมการที่ทำหน้าที่โดยตรงในการกลั่นกรองการหาทางเลือกหรือค้นหาข้อเสนอแนะให้แก่ ประ. กล่าวคือ "ถ้าได้รับความเห็นพ้องจากชุดใหญ่ (อจก. ใหญ่..., ผู้วิจัย) การพิจารณาของ ประ. ก็จะไม่มีปัญหา" (กระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์) นอกจากนี้ อจก. ใหญ่ ยังได้แต่งตั้ง อจก. เล็ก เป็นคณะทำงานในการพิจารณาชี้ปัญหาและหาทางเลือกแก่ อจก. ใหญ่ อีกชั้นหนึ่ง ด้วยขั้นตอนการทำงานเช่นนี้ อจก. ใหญ่ จึงมีมติในการมองปัญหาที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่า อจก. เล็ก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า อจก.

ใหญ่ มองภาพรวมในการแก้ไขปัญหาคัดเจนว่า อจก.เล็ก โดยทั้งนี้ "เป้าหมายวางไว้กว้าง ๆ เราจะทำอย่างไร ถึงจะให้กรมตำรวจเป็นหน่วยปฏิบัติการเพื่อให้เกิดผลแก่สังคมเป็นส่วนรวมที่ดีขึ้น" (เรียงรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์ ดังนั้น การพิจารณาหาทางเลือกของ อจก.ใหญ่ จึงกำหนดเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาวางกว้าง ๆ กล่าวคือ "เขาไม่ได้แยกแยะหนักไปจริง ๆ เพียงแต่ มองภาพรวมว่า บทพร่องอะไรอยู่ จุดบกพร่องนี้ น่าจะรื้อรอนทำอะไรบ้าง เพิ่มเติมเสริมอะไรบ้าง ตรงนั้น" (เรียงรงค์ ทวีโภค, สัมภาษณ์)

สรุปว่า ตามแนวนโยบายรัฐบาลของประธาน อจก.ใหญ่ ที่ใช้เป็นแนวทางในการพิจารณาปรับปรุงกรมตำรวจ (คณะทำงานเฉพาะกิจฯ 2526 : 9) พบว่า อจก.ใหญ่ มุ่งหมายให้ตำรวจเป็นเครื่องมือหลักของรัฐ ในการให้ความปลอดภัยแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยมุ่งหมายให้ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมลดลง ทั้งนี้ต้องปรับปรุงหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ให้มีประสิทธิภาพในการบริการประชาชนและเพิ่มสวัสดิการเจ้าหน้าที่ให้ดียิ่งขึ้น การปรับปรุงการบริการประชาชนอย่างมีประสิทธิภาพต้องบำรุงขวัญและกำลังใจ เจ้าหน้าที่ตำรวจให้ดียิ่งขึ้น โดยอาศัยหลักการประหยัด คือเพิ่มประสิทธิภาพ ไม่เพิ่มยศหรือตำแหน่งและปรับปรุงโดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจข้าราชการตำรวจหรือมีผลกระทบน้อยที่สุด

กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ แสดงให้เห็นถึง ขั้นตอนการพิจารณาของ อจก.ใหญ่ มีการมอบหมายให้อนุกรรมการทุกท่านมีความเห็นเพิ่มเติม ตลอดทั้งพบว่าเป็นความต้องการของทุกฝ่าย เนื่องจาก การขาดกฎหมายระบุขอบเขตและอำนาจของตำรวจ ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงาน การสวัสดิการระบบงานและโครงสร้างของกรมตำรวจ ด้วยเหตุนี้จึงได้เสนอทางเลือกโดยจัดตั้งให้กระทรวงพิจารณาให้ความเห็นชอบตามหลักการ ตามที่ประธาน อจก.ใหญ่ เสนอความคิดเห็นในที่ประชุมครั้งที่ 2/2527 วันที่ 25 เมษายน 2527 ว่า "จึงอยากให้กรมตำรวจเลือกเองว่าจะทำอย่างไรจึงจะให้ผลดี "คือ จะเสนอ มท. เห็นชอบแก้ไขก่อนหรือจะให้ มท. พิจารณา..." นอกจากนี้ ยังเสนอว่า "ผมอยากให้กรมตำรวจมีคณะกรรมการอะไรสักชุดหนึ่ง คอยพิจารณาเรื่องที่จะส่งไปจาก อจก.ใหญ่ ให้มีความต่อเนื่องกัน ด้วยเหตุนี้กรณีศึกษาระบบตำรวจจร และระบบตำรวจนครบาล ประธาน อจก.ใหญ่ ได้แถลงว่า "ขอเสนอว่า ในระยะแรกควรส่งข้อเสนอของคณะอนุกรรมการ (อจก.เล็ก..., ผู้วิจัย) ไปที่กรมตำรวจพิจารณาแล้วเปรียบเทียบกับความเป็นไปได้" (อ้างจากบทที่ 6)

กรณีศึกษา กองตำรวจรถไฟ แสดงให้เห็นถึง "เป็นความจำเป็นต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมในทุก ๆ ด้าน ซึ่งขอทราบนโยบายและความเห็นของ

กรมตำรวจเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาต่อไป (อ้างจากบทที่ 6) และกรณีศึกษา บข.ตชด. ไม่ได้กระทบใครทุกฝ่ายได้หมดเลย ปรับปรุง บข. เดี่ยวโดยเฉพาะ" ซึ่งมิมติที่ประชุม อจก.ใหญ่ นำเสนอให้ พร. พิจารณา

ดังนั้น เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาหรือเสนอทางเลือกของ อจก.ใหญ่ ซึ่งประกอบไปด้วยหลักเกณฑ์กว้าง ๆ 3 ประการดังต่อไปนี้

- (1) มุ่งหมายให้มีประสิทธิภาพในการบริการประชาชนให้มากขึ้น
- (2) มุ่งหมายให้เพิ่มสวัสดิการแก่ขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจ และ
- (3) หลักการประหยัดเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพไม่เพิ่มค่าและตำแหน่ง

กรณีศึกษาทั้ง 5 กรณี ซึ่งมีการมอบหมายให้ฝ่ายต่าง ๆ มีข้อเสนอแนะ โดยเฉพาะกรมตำรวจ จนทำให้ขั้นตอนการกำหนดนโยบายปฏิบัติกรมตำรวจ มีการมอบหมายให้กรมตำรวจด้วย รวมถึงกรณีกองตำรวจทางหลวง ที่ อจก.เล็ก พิจารณาศึกษาภายหลังจาก กรณีศึกษาทั้ง 5 ข้างต้น ทำให้ อจก.เล็ก ตัดสินใจเสนอทางเลือกด้วยการมอบหมายให้กรมตำรวจ พิจารณาก่อนนำเสนอ อจก.ใหญ่ ในมติหนึ่งทำให้มองได้ว่า "ชุดใหญ่" (อจก.ใหญ่., ผู้วิจัย) อาศัยหลักการเมือง ฝ่ายใดเสียประโยชน์ ฝ่ายใดได้ประโยชน์ ไม่เห็นปัญหา" (เริงณรงค์ ทวีโชค, สัมภาษณ์ ตามที่ กนก วงศ์ตระหง่าน (2529 : 9) เสนอผลการศึกษาว่า "ด้วยความแตกต่างของคุณค่าในการทำงาน ซึ่งส่งผลให้ข้าราชการการเมือง (ในที่นี้ หมายถึง อจก.ใหญ่..., ผู้วิจัย) มีแนวโน้มที่จะทำให้ปัญหาของการบริหารให้เป็นปัญหาของการเมือง" ดังนั้น จึงมองกันว่า "ชุดเล็กมีเป้าหมายชัดเจนกว่าชุดใหญ่" (เริงณรงค์ ทวีโชค, สัมภาษณ์) กล่าวสั้น ๆ ได้ว่า อจก.ใหญ่ มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาเพื่อมุ่งหมายให้ตำรวจดีขึ้น ภายใต้การเพิ่มสวัสดิการแก่ขวัญและกำลังใจของตำรวจ ซึ่งสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการแก้ปัญหาของ อจก.ใหญ่

ข. 3 กรมตำรวจโดย คณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ (คคร.)

จากการศึกษาในบทที่ 4 ทำให้ทราบว่า คคร. เป็นผู้ชี้ปัญหาและเสนอทางเลือกให้แก่อธิบดีกรมตำรวจ โดย คคร. จะเป็นองค์การเฉพาะกิจเพื่อรองรับงานการปฏิรูปกรมตำรวจจาก อจก.เล็ก และ อจก.ใหญ่ (ภาคผนวก ข) การทำงานของ คคร. เป็นในรูปคณะกรรมการมีข้าราชการตำรวจทั้งหมดเป็นกรรมการ ทำหน้าที่ที่สนับสนุนงานการปฏิรูปเสนอ

ต่ออธิบดีกรมตำรวจ ซึ่งพลตำรวจตรีอิทธิศักดิ์ คณะเจริญ ในฐานะเลขานุการ คคร. แสดงข้อคิดเห็นเกี่ยวกับการทำงานไว้ว่า " คคร. มองไปถึงฐานะตนเองว่า ถ้าหากเปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว รัฐบาลจะพอใจไหม ผู้บังคับบัญชาในสายนี้ (หมายถึง ตำรวจ...,ผู้วิสัย) จะเอาด้วยไหมไม่แน่ใจ ต่อการเปลี่ยนแปลง ก็ไม่สามารถเห็นนโยบายต่อ คคร. ได้" (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) นอกจากนี้ กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งยังระบุเพิ่มเติมไว้ว่า "หากกรมตำรวจ ไม่ได้กำหนดนโยบายแน่นอนเข้าไป ดังนั้น เมื่อเล่นนอกสับไปแล้วก็ส่งกลับมาเรื่อย ๆ คคร. เล่นออกไปแล้วกรมตำรวจ ก็แทงกลับมาเรื่อย ๆ อยู่ตลอดเวลา พิจารณาอย่างโน้น เพิ่มเติมอย่างนี้ เราไม่รู้เจตนาจะถ่วงหรือไม่" ด้วยเหตุนี้ จึงถือได้ว่า "คคร. เป้าหมายไม่ชัดเจนทางวิชาการ" (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) อย่างไรก็ตาม "ความยังหวงอำนาจอยู่ของหน่วยแม่ของกรมตำรวจ" (เริงณรงค์ ทวีโชค, สัมภาษณ์) ทำให้ คคร. คำวินิจฉัยประโยชน์" (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) และในฐานะกรมตำรวจมีลักษณะของความเป็นราชการ เป้าหมายที่เกิดขึ้นจากความ เป็นราชการ ซึ่ง (แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs 2524 : 177) ประกอบไปด้วยคุณค่าของข้าราชการเกี่ยวกับการวางกฎหมายแม่บทของหน่วยงานที่ตนสังกัดอยู่ คือ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ควบคุมการตัดสินใจและควบคุมการตัดสินใจโครงสร้างทางการบริหารของหน่วยงานนั้น ๆ ทำให้ผู้นำขององค์การพยายามขยายองค์การของตนให้ใหญ่ขึ้น เพื่อให้ตนเองได้รับอำนาจ รายได้และเกียรติภูมิมากขึ้นตามไปด้วย

ด้วยคุณค่า (value) ของผู้นำองค์กรและความเป็นราชการข้างต้น ตลอดจนกรมตำรวจ เน้นมิติของปัญหาเฉพาะผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ทำให้การเล่นทางเลือกเป็นไปในลักษณะการขยายองค์การ ตามแนวทางการเล่นทางเลือกด้วยการปรับปรุงโครงสร้าง และการบริหารงานดังกรณีของระบบตำรวจภูธร ที่ คคร. เล่นทางเลือกด้วยการขยายสายงานในสถานีตำรวจและจัดตั้งผู้ชำนาญการสอบสวนขึ้น ส่วนระบบตำรวจนครบาล แม้ว่า จะเห็นชอบในการเล่นทางเลือกด้วยการจัดตั้งสำนักผู้ชำนาญการสอบสวน แทนกองกำกับการตำรวจนครบาล แต่ก็ขอขยายสายงานสืบสวนกับป้องกันและปราบปราม ตลอดทั้งขอขยายกองบังคับการตำรวจนครบาล (อ้างจากบทที่ 5) แสดงให้เห็นว่า การขยายงานขององค์การตำรวจยังรวมไปถึงการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เพื่อกรมตำรวจ ซึ่งสอดคล้องต่อแนวคิดของ กนก วงศ์ตระหง่าน ที่กล่าวไว้ว่า (2529 : 9) ข้าราชการประจำจะทำให้ปัญหาทางการเมืองให้เป็นปัญหาของการบริหาร คือ การขยายตัวขององค์การตำรวจโดยเหตุผลทางประสิทธิภาพ (ศึกษาจากภาคผนวก ค)

กรณีศึกษาการปรับปรุงกองตำรวจรถไฟ คคร. เล่นความเห็นว่า (อ้าง

จากบทที่ 5) ไม่ควรผูกกองตำรวจรถไฟ และขอจัดตั้งกองกำกับการอำนวยการด้วย แสดงให้เห็นว่าผลประโยชน์ของกรมตำรวจยังรวมไปถึงการรักษาสถานภาพของตำรวจไว้ด้วย ดังกรณีการปรับปรุงกองตำรวจทางหลวง ที่ คคร. เสนอทางเลือกให้คงไว้ตามเดิม (หมายถึงตามการสัคโครงสร้างเหมือนในปัจจุบัน) โดยไม่มีเหตุผลประกอบอย่างสมควร (อ้างจากบทที่ 5, ภาคผนวก ค.)

ดังนั้น จึงถือได้ว่า "กรมตำรวจ ไม่สามารถเอาหลักวิชาการมาสู้กับได้งานทั้งหมดสิ่งยังติดอยู่ ไม่มีทางเลือกอะไรมากมาย" (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) ซึ่งสอดคล้องต่อแนวคิดของ แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs) ที่กล่าวไว้ว่า (2524 : 44) หน่วยงานยิ่งมีอายุมากขึ้นเท่าใดก็ยิ่งมีทางเลือกด้วยได้ยากขึ้นเท่านั้น เพราะผู้นำของหน่วยงานเหล่านี้ได้มีใจที่จะเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์เพื่อความอยู่รอดของหน่วยงานนั้น" การพิจารณาร่าง พรบ. ตำรวจและ บข.ตขต. จึงผ่านความเห็นชอบจากกรมตำรวจ

สรุปได้ว่า กรมตำรวจโดย คคร. มีเป้าหมายในการเสนอทางเลือกโดยขาดความชัดเจนในเชิงวิชาการแต่มีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้กรมตำรวจดีขึ้นโดยเสนอทางเลือกในทิศทางเพื่อผลประโยชน์ของตำรวจเท่านั้น ซึ่งแบ่งผลประโยชน์ของกรมตำรวจออกได้ดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อขยายองค์การของตำรวจ ในลักษณะโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ เช่น ร่าง พรบ. ตำรวจและ บข.ตขต. เป็นต้น
- 2) เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ เช่น ระบบตำรวจนครบาลและระบบตำรวจภูธร เป็นต้น
- 3) เพื่อรักษาสถานภาพเดิมไว้ เช่น การปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจรถไฟ และการปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจทางหลวง เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เป้าหมายในการเสนอทางเลือกของกรมตำรวจมีลักษณะสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาของกรมตำรวจ

ข. 4 กระทรวงมหาดไทย

กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ พบว่า กระทรวงมหาดไทยให้ความเห็นชอบโดยภาพรวมถึงหลักการที่ควรบัญญัติกฎหมายตำรวจ เพื่อรองรับอำนาจหน้าที่และขอบเขตของงานตำรวจ แต่ควรปฏิบัติเฉพาะการสัคระบบงานของกรมตำรวจ หน้าที่โดยทั่วไปของตำรวจและสวัสดิการของข้าราชการตำรวจ (ภาคผนวก ข.) แสดงให้เห็นว่า กระทรวงมหาดไทยมี

เป้าหมายในการเล่นողทางเลือก เพื่อให้กรมตำรวจดีขึ้น โดยเห็นชอบในหลักการที่ควรสั่งให้มีกฎหมายตำรวจ เพื่อให้มีขอบเขตและอำนาจหน้าที่ของตำรวจที่ชัดเจน แต่ในส่วนอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานยุติธรรมที่เกี่ยวกับสิทธิ เสรีภาพของประชาชน เช่น การใช้กำลังอาวุธ การเปิดเผยความลับ การตรวจค้น สืบถาม ฯลฯ กระทรวงมหาดไทย มีความเห็นว่า ไม่ควรบัญญัติให้ซับซ้อนกัน เพราะมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว แสดงว่า กระทรวงมหาดไทย มีเป้าหมายในการเล่นողทางเลือก เพื่อมุ่งหวังให้ตำรวจมีขอบเขตอำนาจที่เหมาะสมโดยไม่ควรขยายอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะเจ้าหน้าที่ตำรวจให้สูงขึ้น ดังกรณี การใช้อาวุธ กระทรวงมหาดไทย เห็นว่าไม่ควรนำมาใช้ด้วยผู้ต้องหาหรือผู้ต้องสงสัยยังไม่ได้พิสูจน์ว่า กระทำผิดแล้ว (ภาคผนวก ข.) เป็นต้น หรืออีกนัยหนึ่ง คุณค่า (value) ของกระทรวงมหาดไทย ต้องการให้ กรมตำรวจอยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยต่อไป

กรณี บข.ตชด. เป็นการขอขยายองค์การภายใน บข.ตชด.

ซึ่งผ่านความเห็นชอบจาก บก.สูงสุดและกรมตำรวจแล้ว ซึ่งในการพิจารณาของกระทรวงมหาดไทย ได้ให้ความเห็นชอบในการปรับปรุงโครงสร้าง บข.ตชด. ทุกประการ โดยมอบหมายให้ประสานงบประมาณกับสำนักงบประมาณเอง (อ้างจากบทที่ 5) แสดงได้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีเป้าหมายในการเล่นողทางเลือกเพื่อมุ่งหวังให้ตำรวจดีขึ้น และการขยายองค์การของ บข.ตชด. ก็ไม่ได้กระทบต่อใคร ดังที่นายกรมล ทองธรรมชาติ ในฐานะ รองประธาน อฉก.ใหญ่ และ พรร. แสดงความเห็นไว้ว่า "ตชด. ไม่ได้กระทบใครทุกหน่วยได้หมดเลย"

ดังนั้น สรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทย มีการเล่นողทางเลือกด้วยความมุ่งหมายให้กรมตำรวจดีขึ้น ทั้งนี้กรมตำรวจจะต้องเป็นองค์การที่อยู่ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทยตามกรณีศึกษา ร้าง พ.ร.บ.ตำรวจ นอกจากนี้ยังมุ่งหมายให้กรมตำรวจดีขึ้น โดยจะต้องไม่กระทบกับฝ่ายอื่น ๆ ตามกรณีศึกษา ซึ่งถือได้ว่า เป้าหมายในการเล่นողทางเลือก ของกระทรวงมหาดไทย สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการแก้ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย

ข. 5 พรร. และคณะรัฐมนตรี

ตามคำสั่ง สำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 74/2526 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2526 (ภาคผนวก ก) แต่งตั้ง พรร. ขึ้นเพื่อศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อน เพื่อเหตุผลทางประสิทธิภาพและประหยัด ตลอดจน เพื่อให้ถูกต้องตามหลักวิชาการ อันสอดคล้องต่อนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของ

รัฐบาลที่แถลงต่อรัฐสภาเมื่อ 20 พฤษภาคม 2526 ว่า "จะปฏิรูประบบราชการให้มีประสิทธิภาพในการรับใช้ประชาชนโดยติดตามและควบคุมให้หน่วยราชการปฏิบัติตามนโยบายของรัฐบาลและความต้องการของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งจะจัดส่วนราชการให้สามารถบริหารราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ" ซึ่งหมายความว่า จะต้องจัดส่วนราชการให้เหมาะสม ขจัดการซ้ำซ้อนและให้มีการประสานงานกันขึ้น (กระมล ทองธรรมชาติ 2528 : 73) ดังนั้น พรร. และคณะรัฐมนตรี จึงมีเป้าหมายในการเสนอทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน และสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมาย ในการชี้ปัญหาของ พรร. และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ

กรณีศึกษา บข.ตขต. แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่า บข.ตขต. มีความมุ่งหมายให้เกิดเอกภาพในการบังคับบัญชา เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพในการประสานแผนปฏิบัติการกับกองทัพภาค (ภาคผนวก ข.) ดังนั้น การแบ่งส่วนราชการใหม่ของ บข.ตขต. จึงผ่านความเห็นชอบจากทั้งสองระดับและกำหนดออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจได้ต่อไป

ค. วิเคราะห์แนวทางเลือก

ค. 1 อจก.เล็ก

อจก.เล็ก มีหน้าที่โดยตรงในการชี้ปัญหาและหาทางเลือกให้แก่

อจก.ใหญ่ เพื่อกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จากการศึกษาความสัมพันธ์ซับซ้อนและความยุ่งยากของสังคม พบว่า อจก.เล็ก เน้นมิติของปัญหา เฉพาะด้านระบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ การเสนอทางเลือกด้วยการปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงระบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในกรมตำรวจ และมีเป้าหมายในการแก้ไขปัญหาคือหลักการชี้ว่าในเอกสารเล่มแดง นอกจากนี้ จากการศึกษาการชี้ปัญหา พบว่า อจก.เล็ก มีการชี้ปัญหาต่อเนื่องจากยุคจัดตั้งตามเอกสารเล่มแดง โดยเฉพาะคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ดังนั้น การเสนอทางเลือกในการแก้ไขปัญหาคือของกรมตำรวจ จึงย่อมสอดคล้องและเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับข้อเสนอนี้ในเอกสารเล่มแดง

กรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล พบว่า ในภาพรวมมีข้อเสนอนี้ให้ขยายสายงานในระดับสถานีตำรวจ จัดตั้งสำนักผู้ชำนาญการสอบสวนแทนกองกำกับตำรวจนครบาล ยุบเลิกกองกำกับการสืบสวน (ของภูธร) ปรับภารกิจกองบังคับการตำรวจ

ถูกระงับเป็นกองปราบปรามภายในเขตท้องที่รับผิดชอบ ซึ่งสอดคล้องต่อข้อ เสนอแนะในการศึกษา พิจารณาจากเอกสาร เล่มแดงในยุคสี่ตั่ง (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการ บริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 16-22)

กรณีศึกษา การปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจรถไฟ และกองตำรวจ ทางหลวง พบว่า มีข้อ เสนอแนะให้ยุบกองตำรวจรถไฟ เพื่อชก้าส่งตำรวจรถไฟกลับมาปฏิบัติ หน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมในหน้าที่ของตำรวจโดยแท้จริง และมีข้อ เสนอแนะให้ โอนการขึ้นสังกัดตำรวจทางหลวงเพื่อให้สอดคล้องต่อระบบตำรวจภูธร (ใหม่) ซึ่งสอดคล้องต่อ ข้อ เสนอแนะในการศึกษาพิจารณาจากเอกสาร เล่มแดงในยุคสี่ตั่ง (คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจ เพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจ 2526 : 16-22)

จาก 4 กรณีศึกษา แสดงให้เห็นว่า อจก. เล็ก ได้ยึดหลักเกณฑ์ในการ พิจารณา เสนอทางเลือก สอดคล้องต่อแนวทางการพิจารณาของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อ ศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจซึ่งประธาน อจก. เล็ก (นายอมร รักษาสัตย์) นำมา ใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาของ อจก. เล็ก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ ประธาน อจก. เล็ก ในฐานะ ประธานคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจ ได้ใช้คุณค่า (value) ของตนเอง มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาของ อจก. เล็ก

นอกจากนี้ การพิจารณาร่าง พ.ร.บ. ตำรวจ ซึ่ง อจก. ใหญ่สั่งให้ อจก. เล็ก พิจารณาพบว่า มีการประสมประสานข้อ เสนอจากทุก ๆ ฝ่าย โดยได้นำเอาหลักการ และเหตุผลประกอบร่าง พ.ร.บ. ตำรวจจากเอกสาร เล่มแดงเป็นแนวทางการพิจารณา เสนอ ทางเลือก (อ้างจากบทที่ 5) ตลอดทั้งนำข้อ เสนอจากเล่มขาว (ของกรมตำรวจ กำหนดเป็น อำนาจหน้าที่ตำรวจที่ถูกต้องตามกฎหมาย สักขณะเช่นนี้ แสดงให้เห็นว่า วิธีพิจารณาทางเลือก ของ อจก. เล็ก สอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับหลักการชี้ว่าในเอกสาร เล่มแดง โดยมิ มีการปรับเปลี่ยนบ้างในรายละเอียด หรือมีการสัดตั้งวิธีพิจารณาทางเลือกใหม่ในกรณีศึกษา บข.ตขต. ที่อาศัยหลักการประหยัด หรือคำนึงถึงการสัดแบ่งส่วนราชการใน บข.ตขต. ใหม่ โดยอาศัยความจำเป็นและเหมาะสมกับสถานการณ์เป็น เกณฑ์

สรุปว่า โดยภาพรวม อจก. เล็ก ได้มีข้อ เสนอแนะหรือทางเลือกโดย พิจารณาจากหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจของคณะอนุกรรมการ เฉพาะกิจ เพื่อศึกษา ปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจ เป็นหลักเกณฑ์ในการพิจารณาทางเลือก หรืออีกนัยหนึ่งก็คือ

อจก.เล็ก เน้นหลักเกณฑ์จากหลักวิชาการจัดโครงสร้างการบริหารงานขององค์การ เป็นสำคัญ (ดังรายละเอียดในหลักการทั้ง 9 ข้อ อ้างจากบทที่ 5) ตามที่อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ ให้ทัศนะว่า "ชุดเล็ก (อจก.เล็ก..., ผู้วิจัย) มองด้านวิชาการ ประชาชน" (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) และพบว่ามีความสอดคล้องเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อจก.เล็ก

ค. 2 อจก.ใหญ่

จากการศึกษา ทำให้ทราบว่า อจก.ใหญ่ มองภาพกว้าง ๆ ในการพิจารณา โดยถือทิศทางในการปฏิรูปกรมตำรวจจาก อจก.เล็ก ซึ่งถือว่าเป็นคณะทำงานให้กับ อจก.ใหญ่ กล่าวคือ "โดยทั่วไป จะตามชุดเล็ก (อจก.เล็ก..., ผู้วิจัย) ให้ชุดเล็กไปคิดแล้วเล่นเอามา ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนว่า จะปฏิรูปด้านไหน มีแต่หลักเกณฑ์กว้าง ๆ จะปฏิรูปกรมตำรวจให้ดีขึ้น" (เริงณรงค์ ทวีโชค, สัมภาษณ์) และจากการศึกษานโยบายการปรับปรุงกรมตำรวจของประธาน อจก.ใหญ่ (พลเอกประจวบ ลุ่มทรงกูร) (อ้างจากเป้าหมายในการเล่นทางเสือก) พบว่า มุ่งหมายให้ตำรวจดีขึ้น ภายใต้การเพิ่มสวัสดิการแก่ขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจ ตลอดจนเน้นมิติของปัญหาเฉพาะด้านพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจเป็นหลัก (อ้างจากความสับสนซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม) แสดงให้เห็นว่า การพิจารณาทางเสือกของ อจก.ใหญ่ เน้นมิติของปัญหาเฉพาะด้านข้าราชการตำรวจ โดยการปฏิรูปกรมตำรวจจะต้องเป็นการเพิ่มขวัญและกำลังใจให้แก่ข้าราชการตำรวจ ซึ่งในลักษณะเช่นนี้หมายความว่า อจก.ใหญ่ เน้นวิธีพิจารณาทางเสือกโดยก่อให้เกิดผลกระทบแก่ข้าราชการตำรวจน้อยที่สุด หรือเน้นความเห็นพ้องต้องกันจากทุกอย่างโดยเฉพาะกรมตำรวจเป็นสำคัญ ดังนั้น การพิจารณาทางเสือกของ อจก.ใหญ่ จึงต้องอาศัยเกณฑ์การวัดด้วยคุณค่า (value) ของกรมตำรวจเป็นหลักดังที่ นายกระมล ทองธรรมชาติ ในฐานะรองประธาน อจก.ใหญ่ "ชุดใหญ่ (อจก.ใหญ่..., ผู้วิจัย) ยึดถือความยอมรับจากทุกฝ่าย เป็นสำคัญ โดยแสดงเหตุผลว่า "การประชุมของคณะกรรมการฯ (อจก.ใหญ่..., ผู้วิจัย) ต้องการที่จะชวนให้หน่วยงานปรับปรุงตนเอง ไม่ใช่บังคับเอาว่า ต้องปรับปรุงอย่างนี้ สิ่งไหนนโยบายที่จะบังคับ" ดังนั้น "แนวทางหรือวิธีการของเรา เวลาพิจารณาเสร็จเรียบร้อย ก็จะทำให้กรมตำรวจพิจารณาว่าจะรับไหม" (กระมล ทองธรรมชาติ, สัมภาษณ์)

กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ เป็นการประสมประสานข้อเสนอระหว่าง อจก. เล็กและกรมตำรวจ โดยมีการมอบหมายให้อนุกรรมการทุกคนโดยเฉพาะข้าราชการตำรวจ ระดับสูง เช่น อธิบดีกรมตำรวจ เป็นต้น มีความเห็นเสนอขอแก้ไขตามนัยแห่งร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว (อ้างจากบทที่ 5 ภาคผนวก ข.) ซึ่งส่งผลให้การพิจารณาของ อจก.ใหญ่ มอบหมาย ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาในหลักการ (ภาคผนวก ข.)

กรณีศึกษา กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน (ยช.ตชด.) พบว่า ได้ผ่านการพิจารณาจากกรมตำรวจและกระทรวงมหาดไทยมาแล้ว ซึ่งส่งผลให้ อจก.ใหญ่ มีมติ ที่ประชุมเห็นชอบการปรับปรุงโครงสร้าง ยช.ตชด. ตามเสนอของกระทรวงมหาดไทยและให้ฝ่าย เลขาธิการ รับผิดชอบการส่งเรื่องไปยัง พร. เพื่อพิจารณาต่อไป (อ้างจากบทที่ 5)

นอกจากนี้ กรณีการปรับปรุงโครงสร้างกองตำรวจรถไฟ ซึ่ง อจก. เล็ก มีข้อเสนอแนะให้ยุบกองตำรวจรถไฟเป็นสำคัญ (อ้างจากบทที่ 5) ซึ่งส่งผลให้ อจก.ใหญ่ มี มติที่ประชุมเห็นว่า เป็นความจำเป็นที่ต้องพิจารณากันอย่างรอบคอบถึงความเหมาะสมในทุก ๆ ด้าน ซึ่งขอทราบนโยบายและความเห็นของกรมตำรวจ (ภาคผนวก ข.)

ดังนั้น จากวิธีการพิจารณาทางเสือก ที่ยึดหลักความเห็นพ้องต้องกันจาก ทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมตำรวจ การพิจารณากรณีศึกษา ระบบตำรวจภูธร ซึ่ง อจก. เล็ก เสนอให้ยุบหน่วยงานและตัดทอนโครงสร้าง ลดบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนขยายสายงานใน ระดับสถานีตำรวจและกรณีศึกษาระบบตำรวจนครบาล ซึ่ง อจก. เล็ก มีข้อเสนอแนะในทิศทาง เดียวกันกับระบบตำรวจนครบาล จึงมีมติที่ประชุมให้ส่งข้อเสนอของ อจก. เล็ก ไปให้กรมตำรวจ พิจารณาแล้วเปรียบเทียบกับความเป็นไปได้ (อ้างจากบทที่ 5) ทั้งนี้เป็นไปตามความเห็นของประธาน อจก.ใหญ่ (พลเอกประจวบ ลุนทราราม) (กรณีศึกษาระบบตำรวจภูธร) และความเห็นของ รองประธาน อจก.ใหญ่ (นายกระมล ทองธรรมชาติ) (กรณีศึกษา ระบบตำรวจนครบาล) แสดงให้เห็นได้ว่า คุณค่า (value) ของประธาน และรองประธาน อจก.ใหญ่ มีอิทธิพล ต่อการตัดสินใจในการพิจารณาของ อจก.ใหญ่ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า บุคคลทั้งสองได้ใช้ ความคิด ความเชื่อ ค่านิยม ทัศนคติ ประสบการณ์และผลประโยชน์ส่วนตัวเข้ามามีอิทธิพลต่อการ ตัดสินใจเสนอทางเลือกของ อจก.ใหญ่ด้วย

สรุปว่า อจก.ใหญ่ ใช้วิธีการพิจารณาทางเลือก โดยอาศัยความเห็นพ้อง
 ต้องกันของทุกฝ่ายโดยเฉพาะกรมตำรวจ ในฐานะหน่วยงานที่ได้รับผลกระทบโดยตรงเป็นหลัก
 หรือใช้วิธีการพิจารณาทางเลือกด้วยอาศัยหลักการหาความพอดี (optimality) กล่าวคือ
 แม่แบบที่เล่นอม่งให้ความพอดีแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับปัญหาที่นโยบายจะแก้ไข โดยพยายามหา
 จุดพอดีที่จะให้ผลแก่ทุกฝ่ายมากที่สุด (กนก วงศ์ตระหนง่าน ไม่ทราบปีพิมพ์ ค. : 13) โดยเฉพาะ
 อย่างยิ่ง กรมตำรวจ ซึ่งถือได้ว่า ลอดคล้องต่อแนวคิดของ แอนโทนี ดาวน์ (Anthony Downs)
 (2524 : 402) ที่กล่าวไว้ว่า "วิธีการหนึ่งที่จะนำให้ยอมรับการเปลี่ยนแปลงได้เร็วขึ้น คือการ
 พยายามทำให้กระทบกระเทือนคนจำนวนน้อยที่สุด เท่าที่จะเป็นไปได้" อันสอดคล้องเป็นไปในทิศ
 ทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการแก้ปัญหาของ อจก.ใหญ่ ซึ่งเน้นหลักการที่มีผลกระทบน้อยที่สุด
 โดยไม่ก่อให้เกิดผลร้ายแก่ขวัญและกำลังใจของข้าราชการตำรวจ ดังนั้น ทิศทางการเล่นอทาง
 เลือกของ อจก.ใหญ่ จึงต้องมอง "ความอยู่รอดขององค์กร ความต้องการขององค์กร (หมายถึง
 กรมตำรวจ...,ผู้วิจัย)" (อิทธิศักดิ์ คณะเจริญ, สัมภาษณ์) "ชุดใหญ่ (อจก.ใหญ่...,ผู้วิจัย)
 จึงอาศัยหลักการเมืองฝ่ายใดได้ประโยชน์ ฝ่ายใดเสียประโยชน์และพบว่า ชุดใหญ่ ส่งเลที่จะ
 ตัดสินใจเพราะชุดใหญ่ ทำานมีประสพการณ์ คิดหน้าคิดหลังอะไรต่าง ๆ " (เริงณรงค์ ทวีโภค,
 สัมภาษณ์) อจก.ใหญ่ จึงอาศัยหลักการประนีประนอม คือ ชุดใหญ่ เกิดความไม่แน่ใจ บางคน
 ยังมีความรู้สึกว่ายังมีห้วงอนุรักษ์นิยม คัด ๆ ง้าง ๆ กันอยู่ คือยังไม่เกิดภาพชัดให้เราเห็นและเกิด
 ความไม่แน่ใจที่จะฟันปัญหานี้ลงไป จึงสั่งผลให้กรมตำรวจพิจารณาเพื่อให้อบคอบ" (เริงณรงค์
 ทวีโภค, สัมภาษณ์)

ค. 3 กรมตำรวจโดยคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างและระบบการ
 บริหารงานของกรมตำรวจ (คคร.)

ด้วยวิธีพิจารณาทางเลือกของ อจก.ใหญ่ ที่ส่งผลให้กระบวนการกำหนด
 นโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จำเป็นต้องมอบหมายให้กรมตำรวจเป็นองค์กรหนึ่งที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดย
 ตรงต่อนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ และกรมตำรวจเน้นมติการเล่นอทางเลือกเฉพาะผลประโยชน์
 ของกรมตำรวจเป็นหลัก (อ้างจากความลัสลับข้ออนและยุ่งยากของสังคม) ตลอดจนมีเป้าหมาย
 ในการปรับปรุงกรมตำรวจในทิศทางเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจโดยเฉพาะ (อ้างจากเป้า
 หมายในการเล่นอทางเลือก) และมีนิยาม "ผลประโยชน์ของกรมตำรวจ" เพื่อขยายโครงสร้าง
 และอำนาจหน้าที่ขององค์กรตำรวจแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนเพื่อ
 รักษาสถานภาพเดิมของตำรวจไว้ นอกจากนี้ แม้ว่า กรมตำรวจจะได้แต่งตั้ง คคร. ขึ้นเพื่อทำ

หน้าที่ที่ส่งมอบงานการปฏิรูปกรมตำรวจที่ อฉก. เล็ก และ อฉก. ใหญ่ เสนอให้พิจารณา "คคร. ยังค้างถึงผลประโยชน์ โดย คคร. จะไปรับนโยบายจากอธิบดีว่าจะเอาอย่างไร คคร. เป็น เครื่องมือของอธิบดีที่รับลูกจาก พร. แต่ในข้อเท็จจริง กรมตำรวจต้องอยู่เปลี่ยนแปลงไม่ได้ใน โครงสร้างใหญ่" กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งให้ทัศนะไว้อีกว่า "อย่างตำรวจรถไฟ ประเด็น จริง ๆ ที่ไม่ยุบ มันมีหัวใจจริง ๆ ว่า ไม่อยากยุบหน่วยงานมันส่งออกมาในรูปของภารกิจ ภายใน"

ดังนั้น "คคร. มักจะเน้นหลักไม่ได้ เพราะเวลาสรุปแล้วมันไม่ได้ทำตาม นั้น เพราะมีอะไร ๆ อยู่เบื้องหลัง" (กรรมการ คคร. ท่านหนึ่งแสดงทัศนะไว้) กรณีศึกษาของ ตำรวจรถไฟ คคร. จึงเสนอทางเลือกไม่ยุบกองตำรวจรถไฟ และให้กองตำรวจรถไฟ หาข้อ สรุปมาหักล้าง (ภาคผนวก ค.) ทั้งนี้ ส่วนหนึ่ง เพราะเจ้าหน้าที่มีแนวโน้มที่จะคัดค้านการ เปลี่ยนแปลง ซึ่งจะลดจำนวน ขอบเขตหรือความสำคัญของหน้าที่ทางสังคมที่เราได้รับความไว้วางใจ (แอนโทนี ดาวัน 2524 : 403) ดังที่พันตำรวจเอก ชูเดช มัชฌิม รองผู้บังคับการ ตำรวจรถไฟ ให้สัมภาษณ์พิมพ์ข่าว (18 มกราคม 2528) ว่า "ถ้าหากจะมีการยุบตำรวจรถไฟ กันจริง ๆ แล้ว น่าจะเปลี่ยนมาเป็นการเพิ่มกำลังให้ตำรวจรถไฟจะดีกว่า"

ด้วยเหตุนี้ กรมตำรวจจึงเสนอทางเลือก กรณีศึกษา กองตำรวจทางหลวง โดย คคร. มีมติให้คงสภาพเดิมไว้ (ภาคผนวก ค.) และมีมติกรณีระบบตำรวจนครบาล เห็นชอบในการจัดตั้งผู้ชำนาญการ โดยมีข้อเสนอให้ขยายอีก 2 ลำยงาน ตลอดจนขอขยายเป็น 5 กองบังคับการตำรวจนครบาล ในส่วนระบบตำรวจภูธร เห็นชอบให้ขยายลำยงานในระดับ สถานีตำรวจและไม่ยุบกองกำกับการตำรวจสืบสวนสอบสวน เหล่านี้ล้วนแสดงให้เห็นถึงมิติในการพิจารณาหาทางเลือกของกรมตำรวจ เน้นผลประโยชน์ของกรมตำรวจเป็นสำคัญ อันสอดคล้องต่อผลสรุปของการปรับปรุงโครงสร้าง บช.ตชด. ที่กรมตำรวจเห็นชอบตามเสนอ บช.ตชด. ให้ขยายองค์การภายใน บช.ตชด. ตลอดจนร่าง พ.ร.บ. ตำรวจที่ระบุขอบเขตหน้าที่ของตำรวจให้ชัดเจนมากยิ่งขึ้น ตลอดจนเพิ่มอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่อผู้ต้องหา ซึ่งกระทรวงมหาดไทย ความเห็นแย้งถึงขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตำรวจว่ามีมากเกินไป (ภาคผนวก ข.)

สรุปว่า กรมตำรวจโดย คคร. มีทิศทางในการเสนอทางเลือกไปใน แนวทางเดียวกัน โดยองค์การตำรวจ พยายามเพิ่มอำนาจรายได้ และเกียรติภูมิให้แก่ตนเอง โดยอาศัยหลักการขยายตัวของตำรวจ ทั้งในบทบาทอำนาจหน้าที่ ตลอดจนโครงสร้างภายในกรม ตำรวจ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และการรักษาสถานภาพเดิมของตำรวจไว้

ค. 4 กระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษา บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกระทรวงมหาดไทย พบว่ายึดหลักการผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการปฏิรูปกรมตำรวจ หรือนัยหนึ่งก็คือ หลักการปรับปรุงให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย (อ้างจากบทที่ 5) นอกจากนี้พบว่า กระทรวงมหาดไทย เน้น มิติของปัญหาในภาพรวม เฉพาะการก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด (อ้างจากความสับสนซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม) ตลอดทั้ง มีเป้าหมายในการเสนอทางเลือกด้วยความมุ่งหมายจะให้กรมตำรวจดีขึ้นโดยไม่กระทบกับฝ่ายอื่น ๆ ภายใต้การควบคุมของกระทรวงมหาดไทย (อ้างจากเป้าหมายในการเสนอทางเลือก)

สรุปว่า กระทรวงมหาดไทย มีวิธพิจารณาทงเลือก โดยยึดหลักการมีผลกระทบกับฝ่ายอื่นน้อยที่สุด' หรือนัยหนึ่งก็คือ ยึดหลักการให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย อันสอดคล้องต่อแนวคิดของ ฟีฟเนอร์ (Pfeffer 1967 : 53) ที่กล่าวไว้ว่า "การแข่งขันระหว่างองค์การเป็นความพยายามของแต่ละองค์การที่จะทุ่มเทให้บรรลุเป้าหมายของตนและเพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจและความอยู่รอดขององค์การ (Competition for power and survival)" และพบว่า วิธพิจารณาทงเลือกของกระทรวงมหาดไทยสอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของกระทรวงมหาดไทยด้วย

ค. 5 ปรร. และคณะรัฐมนตรี

จากการศึกษา บรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ ปรร. และคณะรัฐมนตรี พบว่า มีบรรทัดฐาน โดยเน้นหลักการประหยัด และนโยบายของรัฐบาลในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นสำคัญ (อ้างจากบทที่ 5) ตลอดทั้ง เน้นมิติของปัญหาจากนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาล โดยมุ่งหลักการประหยัดตามนโยบายข้างต้นเป็นสำคัญ (อ้างจากความสับสนซับซ้อนและความยุ่งยากของสังคม) นอกจากนี้ยังมีเป้าหมายในการเสนอทางเลือกเพื่อตอบสนองต่อนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาล (อ้างจากเป้าหมายในการเสนอทางเลือก) โดยพบว่า ปรร. และคณะรัฐมนตรี มีความสอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการชี้ปัญหาของ ปรร. และคณะรัฐมนตรี ตลอดทั้งมีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาและเป้าหมายในการชี้ปัญหาสอดคล้อง เป็นไปในทิศทางเดียวกันกับ อจก.ใหญ่ ด้วย

ดังนั้น กรณีศึกษา บข.ตยต. พบว่า ปรร. เป็นองค์กรเฉพาะกิจที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรองรับงานนโยบายการเมืองและการบริหารในด้านการปฏิรูประบบราชการ ดังนั้นจึงต้องพิจารณาทงเลือกให้สอดคล้องต่อนโยบายดังกล่าว ด้วยเหตุนี้ "กรรมการปฏิรูป ไม่มีอะไร ปฏิรูปตำรวจว่าอย่างไร ก็เอาอย่างนั้น ออนุ ตร. (อจก.ใหญ่..., ผู้วิจัย) เป็นคนขงเข้าไป ปรร. อาจจะคอมเมนต์ (Comment)

นิด ๆ หน่อย ๆ แล้วก็ โอ.เค. อย่าง ตยด. ผ่าน อนุ ตร. ขึ้นไป ปรร. ก็ขีด 2-3 ชั่วโมง ก็ผ่านเข้า กรม. (คณะรัฐมนตรี..., ผู้วิจัย)" และในส่วนคณะรัฐมนตรี พบว่า" ในส่วน กรม. ไม่ได้ถามอะไรเลย เว้นแต่เจ้ากระทรวงเกิดมาจางขึ้นมา" (กรมล ทงธรรมชาติ, สัมภาษณ์) การพิจารณาของ ตยด. ซึ่งผ่านความเห็นชอบจาก ปรร. และคณะรัฐมนตรีกำหนดออกเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจ (อ้างจากบทที่ 5)

สรุปว่า ปรร. และคณะรัฐมนตรี มีวิธีพิจารณาทางเลือกโดยยึดหลักนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาลเป็นสำคัญ อันสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ ปรร. และคณะรัฐมนตรีตามลำดับ

3. สรุปผลการวิเคราะห์การหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ และการพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 2 และ 3

จากการศึกษาหลักเกณฑ์การหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ โดยอาศัยตัวแบบความสัมพันธ์ซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม เป้าหมายในการเสนอทางเลือกและวิธีพิจารณาทางเลือกจาก 6 กรณีศึกษา (case study) ซึ่งเป็นกรณีเดียวกันกับการศึกษาการชี้ปัญหาระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และอาศัยฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจอันได้แก่ อจก.เล็ก อจก.ใหญ่ กรมตำรวจ โดย ครร. ปรร. และคณะรัฐมนตรี ตลอดทั้งกระทรวงมหาดไทย ที่เข้ามามีบทบาทในการชี้ปัญหาและหาทางเลือกด้วย พบว่า

3.1 อจก.เล็ก หรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจพิจารณาข้อเสนอนในการปรับปรุงกรมตำรวจ มีหลักเกณฑ์การหาทางเลือกโดยเน้นมิติของปัญหา เฉพาะประเด็นด้านระบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ ยึดหลักการปรับปรุงโครงสร้างของกรมตำรวจของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปัญหาโครงสร้างของกรมตำรวจในยุ สัตตั้ง เป็นแนวทางในการพิจารณาโดยมีจุดมุ่งหมายให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้หลักการชี้มาจากเอกสารเล่มแดงเป็นสำคัญ

ลักษณะเช่นนี้ สรุปได้ว่า อจก.เล็ก มีเป้าหมายในการเสนอทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการชี้ปัญหาของ อจก.เล็ก และมีวิธีพิจารณาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการชี้ปัญหาของ อจก.เล็ก เช่นเดียวกัน

3.2 อจก.ใหญ่หรือคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาปรับปรุงการบริหารงานของกรมตำรวจมีหลักเกณฑ์การหาทางเลือก โดยเน้นมิติของปัญหา เฉพาะประเด็นด้านพฤติกรรมของข้าราชการ

ตำรวจเป็นหลัก ยึดหลักการความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรมตำรวจเป็นสำคัญ ใช้การหาความพอดีระหว่างฝ่ายต่าง ๆ โดยอาศัยหลักการมีผลกระทบน้อยที่สุด ทั้งนี้มีความมุ่งหมายให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้การเพิ่มสวัสดิการแก่ขวัญและกำลังใจของตำรวจ

ลักษณะเช่นนี้ สรุปได้ว่า อจก.ใหญ่ มีเป้าหมายในการเสนอทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการขีปัญหาของ อจก.ใหญ่ และมีวิธีพิจารณาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการขีปัญหาของ อจก.ใหญ่ ด้วย

3.3 กรมตำรวจโดย คคร. หรือคณะกรรมการปรับปรุงพัฒนา โครงสร้างและระบบการบริหารงานของกรมตำรวจ พบว่า คคร. และกรมตำรวจมีการเสนอทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันโดยเน้นมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านผลประโยชน์ของกรมตำรวจเป็นหลัก ยึดถือหลักการเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจ และมีความมุ่งหมายให้กรมตำรวจดีขึ้น โดยเสนอทางเลือกในทิศทางเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจเท่านั้น กล่าวคือ การปฏิรูประดมตำรวจจะต้องทำให้กรมตำรวจขยายองค์การในลักษณะ โครงสร้างและอำนาจหน้าที่เป็นประการหนึ่ง เพื่อแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกรมตำรวจกับฝ่ายต่าง ๆ เป็นประการหนึ่ง และเพื่อรักษาสถานภาพเดิม (Status quo) ของกรมตำรวจไว้อีกประการหนึ่ง

ลักษณะเช่นนี้ สรุปได้ว่า กรมตำรวจมีเป้าหมายในการเสนอทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการขีปัญหาของกรมตำรวจ และมีวิธีพิจารณาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการขีปัญหาของกรมตำรวจด้วย

3.4 กระทรวงมหาดไทย มีหลักเกณฑ์การหาทางเลือกโดยเน้นมิติของปัญหาในภาพรวม เฉพาะประเด็นด้าน การก่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุด ยึดหลักการมีผลกระทบกับฝ่ายอื่นน้อยที่สุด หรือยึดหลักการให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้การควบคุมอย่างใกล้ชิดของกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ด้วยความมุ่งหมายให้กรมตำรวจดีขึ้น ภายใต้การควบคุมกำกับและดูแลของกระทรวงมหาดไทย

ลักษณะเช่นนี้ สรุปได้ว่า กระทรวงมหาดไทย มีเป้าหมายในการเสนอทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการขีปัญหาของกระทรวงมหาดไทย และมีวิธีพิจารณาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการขีปัญหาของกระทรวงมหาดไทยด้วย

3.5 พร. หรือ คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และคณะรัฐมนตรี พบว่า มีหลักเกณฑ์ในการเสนอทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือ

เน้นมิติของปัญหา เฉพาะประเด็นด้านนโยบายในส่วนการเมืองและการบริหารของรัฐบาล โดยอาศัยหลักการประหยัดเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการหาทางเลือก กล่าวคือ มีความมุ่งหมายให้กรมตำรวจดีขึ้นภายใต้ นโยบายของรัฐบาลตามข้างต้น

ลักษณะ เช่นนี้ สรุปลงได้ว่า พรร. และคณะรัฐมนตรี มีเป้าหมายในการเสนอทางเลือก ลอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการแก้ปัญหาของ พรร. และคณะรัฐมนตรีและมีวิธพิจารณา ทางเลือก ลอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับบรรทัดฐานในการแก้ปัญหาของ พรร. และคณะรัฐมนตรีอีกด้วย ดังนั้น แสดงให้เห็นว่า แต่ละฝ่ายมีการกำหนดทางเลือกหรือการหาทางเลือก ลอดคล้อง ไปในทิศทางเดียวกันกับการแก้ปัญหาของตน ด้วยเหตุนี้เอง การหาหรือกำหนดทางเลือก จึงลอดคล้อง และเป็นไปตามการแก้ปัญหาที่แต่ละฝ่ายมองว่าเป็นปัญหา สำคัญในการปฏิรูปกรมตำรวจ การกำหนดหรือหา ทางเลือกจึงเป็นผลต่อเนื่องจากการแก้ปัญหา ขณะเดียวกัน พบว่า แต่ละฝ่ายมีการกำหนดหรือหาทางเลือกโดย อาศัยคุณค่า (value) ของตนเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการค้นหาทางเลือกหรือข้อเสนอแนะในการปฏิรูป กรมตำรวจ

พิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 2

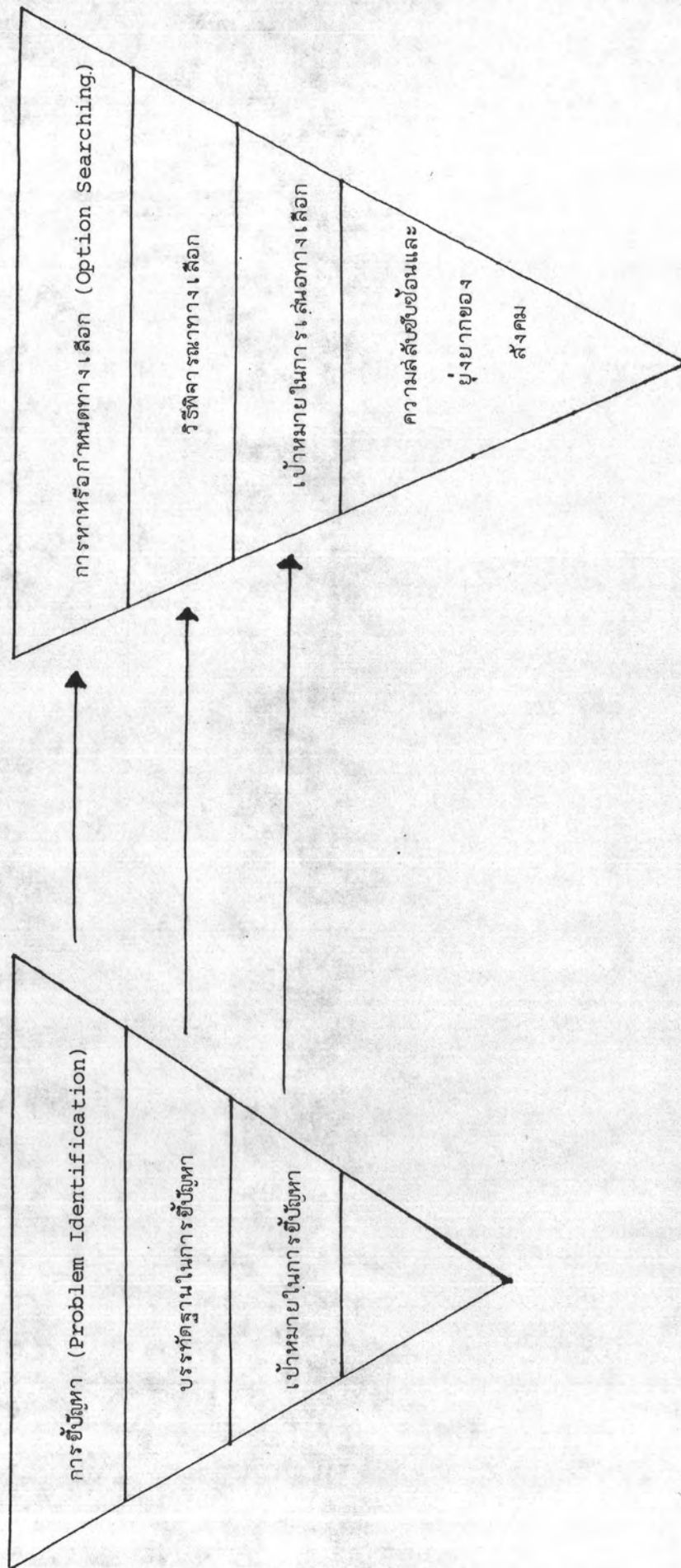
จากสมมติฐานข้อที่ 2 ที่กล่าวไว้ว่า "เมื่อเกิดการต่อสู้กันระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อแย่งชิง การแก้ปัญหาให้ออกมาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ทำให้กรมตำรวจโดย คคร. อจก.เล็ก อจก.ใหญ่ และ องค์การฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง กำหนดหรือหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจในแนว ทางที่แตกต่างกัน ลักษณะเช่นนี้ จึงนำไปสู่การต่อสู้ในการกำหนดหรือหาทางเลือกระหว่างฝ่ายต่าง ๆ" จะเห็นได้ว่า จากการศึกษาหลักเกณฑ์การหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ ที่เข้ามาเกี่ยวข้องโดยตรงต่อ การแก้ปัญหาและเสนอแนวทางเลือกในการแก้ไขปัญหา จาก อจก.เล็ก อจก.ใหญ่ กรมตำรวจโดย คคร. กระทรวงมหาดไทย พรร. และคณะรัฐมนตรี พบว่า แต่ละฝ่ายมีเป้าหมายในการเสนอทางเลือก ลอดคล้อง ไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการแก้ปัญหาของฝ่ายตน ขณะเดียวกัน มีวิธพิจารณาทางเลือก ลอดคล้อง ไปในทิศทางเดียวกันกับ บรรทัดฐานในการแก้ปัญหาของฝ่ายตนอีกด้วย นอกจากนี้แต่ละฝ่ายยังเน้นมิติของ ปัญหา เฉพาะประเด็นด้านใดด้านหนึ่ง (อ้างจากความสับสนซับซ้อนและยุ่งยากของสังคม) ซึ่ง ลอดคล้อง ไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการเสนอทางเลือกและวิธพิจารณาทางเลือกของฝ่ายตน ด้วยเหตุผล สำคัญคือ แต่ละฝ่ายใช้คุณค่า (value) ที่แตกต่างกันในการพิจารณาและเสนอทางเลือก

ดังนั้น กรณีศึกษาระบบตำรวจ ระบบตำรวจนครบาล การปรับปรุงโครงสร้าง กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง พบว่า ออก. เล็ก ได้เสนอทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับข้อเสนอแนะจากเอกสารเล่มแดง ขณะที่ ออก.ใหญ่ เน้นมิติของปัญหาจากพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจ ภายใต้การเพิ่มขวัญและกำลังใจของตำรวจ โดยอาศัยหลักการ เห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากกรมตำรวจ ซึ่งทำให้เสนอทางเลือกด้วยการมอบหมายให้กรมตำรวจ พิจารณาแทนที่จะนำเสนอ พร. ตามกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิบัติกรมตำรวจ และกรมตำรวจโดยคคร. ได้อาศัยคุณค่า (value) ของตนในการจัดการกับปัญหาด้วยมิติและหลักการทางเลือกเฉพาะเพื่อผลประโยชน์ของกรมตำรวจโดยข้อเสนอแนะจากกรมตำรวจจึงออกมาในรูปของการขยายโครงสร้างบทบาทและอำนาจหน้าที่ของกรมตำรวจ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กับฝ่ายต่าง ๆ ตลอดจนการรักษาสถานเดิม (Status quo) ไว้ ลักษณะเช่นนี้จึงส่งผลให้แต่ละฝ่ายมีการเสนอทางเลือกในแนวทางที่แตกต่างกัน

ในทำนองเดียวกัน กรณีศึกษา ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ เป็นการประสานคุณค่า (value) ระหว่าง ออก.เล็ก ออก.ใหญ่ และกรมตำรวจ ทำให้แต่ละฝ่ายเน้นมิติของปัญหา เป้าหมายในการเสนอทางเลือกและวิธีพิจารณาทางเลือก สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยทุกฝ่ายยังตั้งมุ่งหมายให้มีกฎหมายระบุขอบเขตอำนาจและหน้าที่ของตำรวจไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้เพื่อรองรับระบบโครงสร้างและระบบการบริหารงานภายในกรมตำรวจซึ่งจะได้พิจารณาและมีข้อเสนอแนะในกรณีศึกษาต่าง ๆ ได้ ดังนั้น ร่าง พ.ร.บ.ตำรวจในรูปของบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ จึงมีการมอบหมายให้ พร. พิจารณา และกรณีศึกษา การปรับปรุงการแบ่งส่วนราชการกองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน เป็นความคิดริเริ่มจาก บช.ตชด. เอง โดยในการพิจารณาของ ออก.เล็ก ออก.ใหญ่ กรมตำรวจ กระทรวงมหาดไทย พร. และคณะรัฐมนตรี ต่างได้อาศัยหลักการในการเสนอทางเลือกของฝ่ายตนเป็นแนวทางในการพิจารณา ซึ่งสอดคล้องต่อแนวคิดในการจัดแบ่งส่วนราชการของ บช.ตชด. ในฐานะหน่วยงานผู้ริเริ่ม ด้วยเหตุนี้จึงส่งผลให้ การพิจารณาการจัดแบ่งส่วนราชการของ บช.ตชด. ผ่านความเห็นพ้องต้องกันจากทุกฝ่าย และกำหนดเป็นพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมตำรวจได้ แม้ถึงว่า ออก.เล็ก จะได้พิจารณาตัดหน่วยงานบางหน่วยออกไปด้วยก็ตาม ทั้งนี้เพราะแต่ละฝ่ายได้ใช้คุณค่า (value) ของตนในการเสนอทางเลือกนั่นเอง

จากกรณีศึกษา (Case Study) ตามข้างต้น และบทสรุปการหาทางเลือกของฝ่ายต่าง ๆ แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าแต่ละฝ่ายได้อาศัยคุณค่า (value) ของตนในการตัดสินใจเสนอทางเลือกในการกำหนดเป็นนโยบายปฏิบัติกรมตำรวจ ด้วยเหตุนี้ แต่ละฝ่ายจึงกำหนดหรือหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิบัติกรมตำรวจในแนวทางที่แตกต่างกัน ดังอธิบายไว้ในแผนภาพที่ 7.1 ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 7.1 : แสดงหลักเกณฑ์การกำหนดหรือหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิบัติการขององค์กรหรือฝ่ายต่าง ๆ



→ = สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน

กล่าวคือ แต่ละฝ่าย มีบรรทัดฐานในการชี้ปัญหา สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับ
 วิเคราะห์ทางเลือก และเป้าหมายในการชี้ปัญหา สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับเป้าหมายในการ
 เล่นอทางเลือก ตลอดทั้งต่างมีทิศทางเดียวกันกับตัวแบบความยุ่งยากและสลับซับซ้อนของสังคม ลักษณะ
 เช่นนี้จึงอธิบายได้ว่า แต่ละฝ่ายมีการหาหรือกำหนดทางเลือก สอดคล้องไปในทิศทางเดียวกันกับการชี้
 ปัญหา ดังนั้น เมื่อแต่ละฝ่ายมีการชี้ปัญหาที่แตกต่างกัน (อ้างจากบทที่ 6) การกำหนดหรือหาทางเลือก
 จึงย่อมแตกต่างกันไปด้วย ดังกรณีศึกษาของระบบตำรวจจราจร ระบบตำรวจนครบาล การปรับปรุงโครง
 สร้างกองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง ขณะเดียวกัน กรณีศึกษาร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ พ.ศ....
 และ บข.ตชด. มีหลักการเลือกทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน ดังนั้น กรณีศึกษา
 ทั้งสองจึงย่อมผ่านการพิจารณาจากทุกฝ่ายและกำหนดออกเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจในรูปของข้อบัญญัติ
 ตามกฎหมายได้ เว้นแต่ กรณีศึกษาร่าง พ.ร.บ. ตำรวจ ที่อยู่ระหว่างนำเสนอสู่ปร. แต่สิ้นสละระยะ
 เวลาของรัฐบาลเปรม-4 พอดี

เมื่อเป็นเช่นนั้น ย่อมแสดงได้ว่า เมื่อเกิดการต่อสู้ระหว่างฝ่ายต่าง ๆ เพื่อแย่งชิงการ
 ชี้ปัญหาให้ออกมาในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่ง ทำให้กรมตำรวจโดย คคร. อจก.เล็ก อจก.ใหญ่ กระทรวง
 มหาดไทย ปร. และคณะรัฐมนตรี กำหนดหรือหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจในแนว
 ทางที่แตกต่างกัน ผลที่สืบเนื่องต่อมาก็คือแต่ละฝ่ายพยายามที่จะให้ข้อเสนอแนะหรือทางเลือกของตนกำหนด
 เป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจให้ได้ ทั้งนี้เพราะแต่ละฝ่ายได้อาศัยคุณค่า (value) ของตนในการเล่น
 ทางเลือก กล่าวคือแต่ละฝ่ายพยายามต่อสู้หรือต่อรอง ประณีประนอมและสัดสรรผลประโยชน์เพื่อให้ได้
 มาซึ่งคุณค่า (value) แก่ฝ่ายตนมากที่สุด ลักษณะเช่นนี้ จึงนำไปสู่การต่อสู้ในการกำหนดหรือหา
 ทางเลือกระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ดังเช่นหลักฐานเชิงประจักษ์จากข้อเสนอแนะของ คคร. ในกรณีศึกษา
 กองตำรวจรถไฟ ที่กล่าวไว้ว่า "ไม่ยุบกองตำรวจรถไฟ โดยให้กองตำรวจรถไฟหาข้อสรุปหักล้าง
 คณะอนุกรรมการฯ (อจก.เล็ก..., ผู้วิจัย) " (อ้างจากบทที่ 6)

สรุปว่า จากการวิเคราะห์เชิงพรรณนาด้วยกรณีศึกษาข้างต้น ประจักษ์ได้ว่า การ
 ศึกษาข้างต้นเป็นไปตามสมมติฐานข้อ 2 ที่ตั้งไว้

พิสูจนั้สมมติฐานข้อที่ 3

จากสมมติฐานข้อที่ 3 ที่กล่าวไว้ว่า "เมื่อเกิดการต่อสู้กันในการชี้ปัญหาและหาทางเลือกระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ทำให้ ไม่สามารถได้ข้อสรุปที่ตรงกัน ออก.ใหญ่ ในฐานะองค์กรทางการเมืองเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ซึ่งไม่ตัดสินใจที่จะเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบายไปยังปรร. เพื่อกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ และในที่สุด จึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ" จะเห็นได้ว่า แต่ละฝ่ายมีการเสนอทางเลือกหรือข้อเสนอแนะในแนวทางที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เพราะการหาทางเลือกให้แก่ฝ่ายเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาก็ที่กำหนดไว้ หลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกี่ยวข้องกับคุณค่า (value) (Brewer and DeLeon 1983 : 83) ของผู้วิเคราะห์และตัดสินใจนโยบาย ซึ่งนั่นหมายความว่า แต่ละฝ่ายย่อมมีแนวโน้มที่จะเลือกแม่แบบหรือทางเลือกของตนที่เห็นว่า เป็นประโยชน์แก่ตนหรือกลุ่มของตน (กนก วงศ์ตระหง่าน ไม่ทราบปีพิมพ์ ค : 18) หรืออีก นัยหนึ่งก็คือ แต่ละฝ่ายจะต้องต่อสู้ทุกวิถีทางเพื่อให้การกำหนดหรือหาทางเลือกของตนถูกกำหนดเป็นนโยบายออกใช้บังคับได้ ดังนั้น เกี่ยวกับการปฏิรูปกรมตำรวจ จึงเกิดการต่อสู้ในการหาหรือกำหนดทางเลือกระหว่างฝ่ายต่าง ๆ และเกี่ยวกับกระบวนการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จากการศึกษาในบทที่ 3 พบว่า ลำดับขั้นการทำงานของ ออก.ใหญ่ จะนำเสนอผลการพิจารณาหรือนัยหนึ่งก็คือ ทางเลือกหรือข้อเสนอแนะให้แก่ ปรร. ซึ่งปรากฏขั้นตอนการทำงานอย่างชัดเจนในคำสั่งแต่งตั้ง ออก.ใหญ่ (ภาคผนวก ก.) ลักษณะเช่นนี้จึงถือว่า การทำงานของ ออก.ใหญ่ เป็นระบบการทำงานย่อยในภาพรวมของการทำงานของ ปรร. ดังนั้น ออก.ใหญ่ จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรเฉพาะกิจที่จัดตั้งตามนโยบายด้านการเมืองและการบริหารของรัฐบาล เพื่อรองรับงานการพิจารณาและมีข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือเป็นองค์กรทางการเมืองเบื้องต้นในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจนั่นเอง

จากหลักเกณฑ์การหาทางเลือกของ ออก.ใหญ่ พบว่า ออก.ใหญ่ เน้นมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้าน พฤติกรรมของข้าราชการตำรวจ โดยยึดหลักการความเห็นพ้องต้องกันของทุกฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง กรมตำรวจเป็นสำคัญ ทำให้การหาหรือกำหนดทางเลือกของ ออก.ใหญ่ จะมอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณาและมีข้อเสนอแนะด้วย ในลักษณะเช่นนี้ กรมตำรวจจึงทำหน้าที่เป็นผู้ชี้ปัญหาและหาทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจด้วย ขณะเดียวกัน การที่ ออก.ใหญ่มอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณาและมีข้อเสนอแนะนั้นก็เนื่องมาจาก เหตุผลสำคัญคือ เกณฑ์การวัดพฤติกรรมของข้าราชการตำรวจที่ต้องอาศัยด้วยคุณค่า (value) ของกรมตำรวจ เป็นหลักนั่นเอง

ดังนั้น จากการศึกษาวิเคราะห์หลักเกณฑ์การหาหรือกำหนดทางเลือกขององค์กรหรือฝ่ายที่เข้ามาเกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ สามารถกำหนดทิศทางหรือกำหนดทางเลือกจาก 6 กรณีศึกษา (case study) โดยอาศัยหลักเกณฑ์การหาทางเลือกของ อจก.ใหญ่ หรือนัยหนึ่งก็คือ คุณค่า (value) ของกรมตำรวจที่เน้นมิติของปัญหาเฉพาะประเด็นด้านผลประโยชน์ของกรมตำรวจ ปรากฏตามตารางที่ 7.1 ดังต่อไปนี้

ตารางที่ 7.1 : แสดงทิศทางหรือกำหนดทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจขององค์กรหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้อง

เรื่องที่พิจารณา	องค์กรหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ					
	อจก.เล็ก	กรมตำรวจ (คคร.)	อจก.ใหญ่	กระทรวงมหาดไทย	ปรร.	คณะรัฐมนตรี (กรม.)
ร่าง พ.ร.บ. ตำรวจ	+	+	+	+,-	(สิ้นระยะ เวลาของ รัฐบาล เปรม-4)	
ระบบตำรวจ ภูธร	+,-	+	?			
ระบบตำรวจ นครบาล	+,-	+	?			
กองตำรวจ รถไฟ	-	+	?			
กองตำรวจ ทางหลวง	+,-	+	?			
ระบบตำรวจ ตระเวน ชายแดน (บข.ตชด.)	+	+	+	+	+	+

- + หมายถึง การรักษาหรือทำให้เพิ่มขึ้นในคุณค่า (ผลประโยชน์) ของกรมตำรวจ
- หมายถึง การทำลายหรือทำให้ลดลงในคุณค่า (ผลประโยชน์) ของกรมตำรวจ
- ? หมายถึง เรื่องที่ยังไม่ผ่านการพิจารณา
- หมายถึง เรื่องที่ผ่านการพิจารณาไปแล้ว

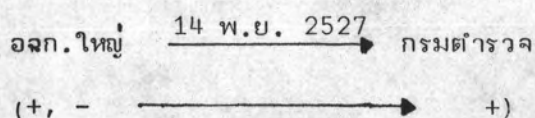
- การให้สัญญาสัญญณ์ + (บวก) หรือ - (ลบ) ในแต่ละกรณีศึกษาขององค์กรหรือฝ่ายที่เกี่ยวข้องอย่างสำคัญแก่คุณค่า (value) ในประเด็นด้านผลประโยชน์ของกรมตำรวจ กล่าวคือ การให้สัญญาสัญญณ์ + (บวก) หมายความว่าเฉพาะ การรักษาสถานภาพเดิม (status quo) ของกรมตำรวจ การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ระหว่างกรมตำรวจกับฝ่ายต่าง ๆ และการขยายตัวขององค์กรตำรวจ เป็นหลัก นอกจากนั้นถือว่าการให้สัญญาสัญญณ์ - (ลบ) ทั้งสิ้น

- เรื่องที่ยังไม่ผ่านการพิจารณา หมายถึงกรณีศึกษาที่อยู่ระหว่างการพิจารณา และยังไม่ผ่านการพิจารณา

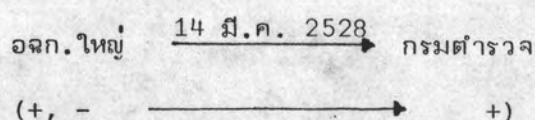
จากตารางที่ 7.1 แสดงให้เห็นว่า กรณีศึกษาระบบตำรวจภูธร ระบบตำรวจนครบาล กองตำรวจรถไฟและกองตำรวจทางหลวง ยังไม่ผ่านการพิจารณาจาก อจก.ใหญ่ ซึ่งสามารถอธิบายขั้นตอนการทำงานในแต่ละกรณีศึกษาได้ดังต่อไปนี้

แผนภาพที่ 7.2 แสดงขั้นตอนการหาทางเลือกใน 4 กรณีศึกษา

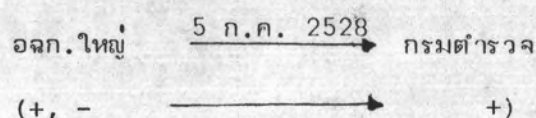
ก. ระบบตำรวจภูธร



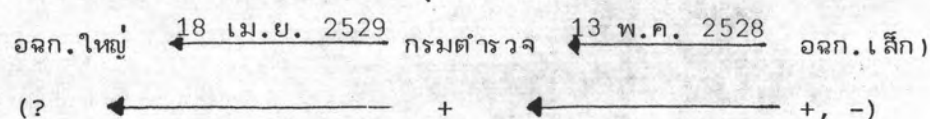
ข. ระบบตำรวจนครบาล



ค. กองตำรวจรถไฟ



ง. กองตำรวจทางหลวง



หมายเหตุ การประชุม อจก.ใหญ่ครั้งสุดท้าย (ในรัฐบาลเปรม-4) เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2529

แหล่งที่มา : บทที่ 2 ความเป็นมาในการปฏิรูปกรมตำรวจ

จากแผนภาพที่ 7.2 แสดงว่า กรณีศึกษา ก. ระบบตำรวจภูธร อจก.ใหญ่ ได้มอบหมายให้ กรมตำรวจพิจารณา เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2527 กรณีศึกษา ข. ระบบตำรวจนครบาล อจก.ใหญ่ ได้มอบหมายให้ กรมตำรวจพิจารณา เมื่อวันที่ 14 มีนาคม 2528 กรณีศึกษา ค. กองตำรวจรถไฟ อจก.ใหญ่ได้มอบหมายให้กรมตำรวจพิจารณา เมื่อวันที่ 5 กรกฎาคม 2528 และกรณีศึกษา ง. กองตำรวจทางหลวง อจก.เล็กได้เสนอทางเลือกให้กรมตำรวจพิจารณาเมื่อวันที่ 13 พฤษภาคม 2528 และต่อมาเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2529 กรมตำรวจได้เสนอทางเลือกที่ 4 ของ อจก.เล็ก ให้ อจก.ใหญ่ พิจารณา โดย อจก.ใหญ่สั่งให้มีการประชุมครั้งสุดท้าย เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2529 แต่ไม่ได้มีการ พิจารณาและเสนอทางเลือกแก่ พร. อย่างไรก็ดี ดังนั้นจึงให้นัยสำคัญได้ว่า จากกรณีศึกษา ก., ข. และ ค. แม้ว่า กรมตำรวจได้จัดทำเอกสารเล่มขาว และเสนอทางเลือกไว้เรียบร้อยแล้วก็ตาม (อ้างจากบทที่ 2 คณะทำงานเฉพาะกิจฯ 2526 : 29-83) อจก.ใหญ่ ก็ยังไม่ตัดสินใจเสนอทางเลือกด้วยตนเอง จนกว่าจะไปปรึกษากับการหาทางเลือกของตน โดยการมอบหมายให้กรมตำรวจ พิจารณา ขณะเดียวกัน การหาทางเลือกโดยศึกษาเป็นรูปธรรมจากแนวทางเลือกหรือข้อเสนอแนะ ยิ่งชี้ให้เห็นอย่างชัดเจนว่ากรณีศึกษา ก., ข. และ ค. อจก.เล็ก ได้นำเสนอต่อ อจก.ใหญ่ มีลักษณะ +, - อจก.ใหญ่ ก็ไม่ได้ตัดสินใจเสนอทางเลือกตามแนวทางเลือกของ อจก.เล็ก ตรงข้ามกลับมอบหมายให้กรมตำรวจรับไปพิจารณาเรื่องนี้โดยตรงอีกชั้นหนึ่ง โดยกรมตำรวจหรือ คคร. ได้เสนอทางเลือก มีลักษณะ + ทั้งสิ้น และไม่เสนอทางเลือกกลับมายัง อจก.ใหญ่ ซึ่งมีระยะเวลาพิจารณาและเสนอทางเลือกอย่างน้อย 1 ปี ในแต่ละกรณีศึกษา ลักษณะดังกล่าวจึงย่อมแสดงให้เห็นว่า อจก.ใหญ่ ไม่ตัดสินใจเสนอทางเลือกด้วยตนเอง จนกว่า อจก.เล็กและกรมตำรวจ จะมีการชี้ปัญหาและหาทางเลือกในแต่ละกรณีศึกษาในแนวทางเดียวกัน หรือพูดง่าย ๆ ว่า จนกว่าแต่ละกรณีศึกษาได้มีข้อสรุปเดียวกัน หรือไม่แตกต่างกันนั่นเอง ด้วยเหตุนี้ หลักฐานเชิงประจักษ์ในกรณีศึกษา ง. กองตำรวจทางหลวง อจก.ใหญ่ จึงไม่ตัดสินใจเสนอทางเลือกแก่ พร. แม้ว่า จะมีระยะเวลาศึกษาอีก 3 เดือนก็ตาม ทั้งนี้ เพราะ อจก.เล็ก และ กรมตำรวจมีการชี้ปัญหาและหาทางเลือกในแนวทางที่แตกต่างกัน

ดังนั้น จึงกล่าวสรุปได้ว่า อจก.ใหญ่ จะตัดสินใจเสนอทางเลือกแก่ พร. ได้ต่อเมื่อ อจก.เล็กและกรมตำรวจ มีการชี้สภาพปัญหาและหาทางเลือกในแนวทางเดียวกันเช่นกรณีศึกษาร่าง พ.ร.บ.ตำรวจ พบว่า แต่ละฝ่ายมีการหาทางเลือกในแนวทางเดียวกัน (+) รวมทั้งกระทรวงมหาดไทย ที่เห็นชอบตามหลักการสั่งให้มิกกฎหมายตำรวจด้วย กรณีดังกล่าว จึงผ่านความเห็นชอบและขึ้นสู่การพิจารณาในระดับ พร. ได้ และกรณีศึกษาระบบตำรวจตระเวนชายแดน พบว่า แต่ละฝ่ายมีการหาทางเลือกในแนวทางเดียวกัน (+) ซึ่งผ่านความเห็นชอบจาก พร. และคณะรัฐมนตรี กำหนดออกเป็นนโยบาย

ปฏิรูปกรมตำรวจ

จากการศึกษาวิเคราะห์เพื่อพิสูจน์สมมติฐานข้อที่ 3 ทำให้เห็นได้ว่า อจก.ใหญ่จะเสนอทางเลือกในการกำหนดนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ไปยัง พรร. ได้ต่อเมื่อมีการชี้ปัญหาและหาทางเลือกสอดคล้องไปในทิศทางเดียวกัน โดยใช้คุณค่า (ผลประโยชน์) ของกรมตำรวจเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญในการกำหนดทิศทาง ด้วยเหตุนี้เมื่อ อจก.ใหญ่ ไม่เสนอทางเลือกไปยัง พรร. ย่อมแสดงว่า การกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ จะไม่ผ่านการพิจารณาและได้รับความเห็นชอบในระดับ พรร. และคณะรัฐมนตรี สักขณะดังกล่าวจึงนำไปสู่ความล้มเหลวในการกำหนดเป็นนโยบายปฏิรูปกรมตำรวจ ดังนั้นจึงประจักษ์ได้ว่า เป็นไปตามสมมติฐานข้อที่ 3 ที่ตั้งไว้ทุกประการ