

# บทที่ 1

## บทนำ

### ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

เมื่อโลกเข้าสู่ศตวรรษที่ 21 กระแสโลกาภิวัตน์ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างมหาศาลในทุก ๆ ด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านเทคโนโลยี เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ข้อมูลข่าวสารต่าง ๆ สามารถเชื่อมโยงกันเป็นเครือข่ายที่ไร้พรมแดน ส่งผลให้การบริหารแผ่นดินของประเทศไทย ได้พัฒนาเป็นการบริหารแผ่นดิน ตามแนวทางการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ที่ให้ความสำคัญกับการพัฒนาองค์การภาครัฐทุกระดับ ให้เป็นองค์กรที่มีการบริหารจัดการในเชิงยุทธศาสตร์ (Strategic Management) หรือการพัฒนาเป็นองค์กรที่มุ่งเน้นผลงานเชิงยุทธศาสตร์ (The Strategic Focus Organization) ตามความในมาตรา 3/1 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

การพัฒนาระบบราชการไทยนั้น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้กำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ. 2551 – 2555) โดยมุ่งเน้นการทำงานที่ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง 4 ยุทธศาสตร์ ได้แก่

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ยกระดับการให้บริการและการทำงาน เพื่อตอบสนองความคาดหวังและความต้องการของประชาชนที่มีความสลับซับซ้อน หลากหลาย และเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ปรับรูปแบบการทำงานให้มีลักษณะเชิงบูรณาการ เกิดการแสวงหาความร่วมมือและสร้างเครือข่ายกับฝ่ายต่าง ๆ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม

ยุทธศาสตร์ที่ 3 มุ่งสู่การเป็นองค์กรที่มีขีดสมรรถนะสูง บุคลากรมีความพร้อมและความสามารถในการเรียนรู้ คิดริเริ่มเปลี่ยนแปลง และปรับตัวได้อย่างเหมาะสมต่อสถานการณ์

ยุทธศาสตร์ที่ 4 สร้างระบบการกำกับดูแลตนเองที่ดี เกิดความโปร่งใส มั่นใจ และสามารถตรวจสอบได้ รวมทั้งทำให้บุคคลากรปฏิบัติงานอย่างมีจิตสำนึกความรับผิดชอบต่อตนเอง ต่อประชาชน และสังคมโดยรวม (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, 2551 : 28) และกำหนดให้ส่วนราชการต่าง ๆ นำเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award (PMQA)) มาเป็นกรอบในการประเมินองค์กร และเป็นแนวทางการพัฒนาคุณภาพการบริหาร

จัดการในมิติต่าง ๆ โดยได้จัดให้มีการจัดทำคำรับรองการปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อยกระดับขีดความสามารถและผลิตภาพของภาครัฐให้มีคุณภาพมาตรฐานทัดเทียมกับระดับนานาชาติ โดยเสริมสร้างให้ส่วนราชการมีการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น คล่องตัว ใฝ่ต่อการเปลี่ยนแปลง สามารถปรับตัว มีความริเริ่ม ทนต่อสถานการณ์และความท้าทาย มุ่งเน้นให้ส่วนราชการปฏิบัติราชการให้เกิดผลสัมฤทธิ์อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล (สมบัติ อิศรานุกฤษ, 2549 : 1)

สำหรับองค์กรตำรวจเป็นองค์กรทางราชการที่สำคัญของประเทศ มีประวัติความเป็นมายาวนาน อยู่ใต้ร่มพระบารมีขององค์พระมหากษัตริย์ไทยทุกพระองค์ นับแต่รัชสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ จนถึงปัจจุบัน โดยเมื่อวันที่ 17 ตุลาคม 2543 ได้มีพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกำหนดให้กรมตำรวจมีฐานะเป็นสำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีหน้าที่หลักในการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดทางอาญา รักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร (พระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ, 2547 : 3) ซึ่งหน้าที่ดังกล่าวนี้ต้องเกี่ยวข้องกับประชาชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จึงได้จัดทำโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชนขึ้น และได้มอบนโยบายให้สถานีตำรวจทุกแห่งถือปฏิบัติ โดยแบ่งงานออกเป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านการบริหารและบริการทั่วไป 2) ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน 3) ด้านการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา และ 4) ด้านการควบคุมและจัดการจราจร โดยมีจุดมุ่งหมายสำคัญคือ

1. ให้ประชาชนได้รับการบริการด้วยความสะดวก รวดเร็ว
2. ให้ประชาชนได้รับการอำนวยความยุติธรรมทางอาญา ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม ถูกต้องตามหลักยุติธรรม โดยมีชกซ์
3. ให้สังคมมีความสงบเรียบร้อย และประชาชนมีความรู้สึกอบอุ่นใจ ปลอดภัย ในชีวิต และทรัพย์สิน สามารถดำรงชีวิตประจำวันได้โดยปกติสุข
4. ให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการใช้รถ ใช้ถนน ขณะเดียวกัน ก็มุ่งบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการจราจรอย่างเคร่งครัด สุภาพ และยุติธรรม
5. มุ่งสร้างความเข้าใจอันดีระหว่างตำรวจกับประชาชน และเป็นที่พึงของประชาชนอย่างแท้จริง
6. มุ่งพัฒนาให้ข้าราชการตำรวจเป็นผู้มีพฤติกรรมดี ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความซื่อสัตย์ สุจริต จริงจัง จริงใจ มีจิตสำนึกในการให้บริการและช่วยเหลือประชาชน (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2552ก)

เพื่อให้บรรลุจุดมุ่งหมายดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงคุณภาพการบริหารงานของสถานีตำรวจในด้านต่าง ๆ โดยใช้กระบวนการบริหารจัดการ (Management) ที่ดี ซึ่งถือเป็นหน้าที่สำคัญของผู้บริหาร และเป็นกิจกรรมที่ผู้บริหารต้องกระทำตลอดเวลา เพื่อขับเคลื่อนทรัพยากรต่าง ๆ

ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีการพัฒนาอย่างยั่งยืน การบริหารจัดการจึงเป็นทั้งศาสตร์และศิลป์ ที่จะต้องศึกษา และนำไปปฏิบัติอย่างต่อเนื่อง และเป็นตัวชี้วัดความสำเร็จของสถานีตำรวจ ซึ่งหากมีการบริหารจัดการที่ดี ข้าราชการตำรวจก็จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ประชาชนในพื้นที่ย่อมจะได้รับผลโดยตรงจากการปฏิบัติงานที่ดี และทำให้เกิดความพึงพอใจ เชื่อถือ ศรัทธาตำรวจมากขึ้น ส่งผลให้เกิดภาพลักษณ์ที่ดีต่อส่วนรวม

สถานีตำรวจภูธรท่าแซะ เป็นสถานีตำรวจในสังกัดตำรวจภูธรภาค 8 ได้กำหนดวิสัยทัศน์ในการทำงานว่า “พัฒนาการให้บริการ ประสานสามัคคี ป้องกันอาชญากรรมเต็มพื้นที่ ยุติธรรมมีให้ประชาชน” และได้แบ่งการรูปแบบบริหารงานออกเป็น 4 ด้าน ดังกล่าว ที่ผ่านมามีการบริหารงานของสถานีตำรวจ ยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ส่งผลให้การปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ตำรวจ ยังไม่เป็นไปตามจุดมุ่งหมายดังกล่าว ยังมีปัญหาในเรื่องต่าง ๆ เช่น การไม่ซื่อสัตย์สุจริต ประชาชนยังไม่ได้รับการบริการด้วยความสะดวก รวดเร็ว ยังไม่ได้รับการอำนวยความสะดวก ยุติธรรมทางอาญา ด้วยความเสมอภาค เป็นธรรม ถูกต้องตามหลักยุติธรรม ประชาชนยังขาดความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน และยังไม่ได้รับความสะดวกในการใช้รถ ใช้ถนนเท่าที่ควรปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่จะส่งผลเสียต่อองค์กรในภาพรวม ทำให้ประชาชนมองตำรวจในภาพลบ และขาดความเชื่อมั่น ศรัทธาในตำรวจ จึงเป็นปัญหาที่สำคัญและต้องรีบหาทางแก้ไข ด้วยเหตุดังกล่าว จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาคุณภาพการบริหารงานตำรวจตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2551 – 2555 และพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546

จากความเป็นมาและความสำคัญของปัญหาดังกล่าว ผู้เขียนจึงสนใจศึกษาเรื่อง คุณภาพการบริหารงานตำรวจตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เพื่อนำผลการวิจัยที่ได้มาปรับปรุงคุณภาพการบริหารงานตำรวจของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับคุณภาพการบริหารงานตำรวจ ตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร
2. เพื่อเปรียบเทียบคุณภาพการบริหารงานตำรวจ ตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร จำแนกตามปัจจัยส่วนบุคคล

3. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของการบริหารงานตำรวจ กับคุณภาพการบริหารงานตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ

### สมมติฐานการวิจัย

1. ระดับคุณภาพการบริหารงานตำรวจตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร อยู่ในระดับมาก
2. ประชาชนที่มีปัจจัยส่วนบุคคลแตกต่างกัน มีการประเมินคุณภาพการบริหารงานตำรวจตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร แตกต่างกัน
3. การบริหารงานตำรวจ มีความสัมพันธ์เชิงบวกในทิศทางเดียวกันกับคุณภาพการบริหารงานตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ในระดับสูง

### ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้เขียนศึกษาคุณภาพการบริหารงานตำรวจ ตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร มีขอบเขตการวิจัยดังนี้

1. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
  - 1.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตรับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ 7 ตำบล จำนวน 47,416 คน
  - 1.2 กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ประชาชนที่มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่ในอาศัยในเขตพื้นที่รับผิดชอบของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ ที่ได้จากการกำหนดกลุ่มตัวอย่างโดยใช้ตารางของเครจซี่ มอร์แกน (Krejcie and Morgan, 1970 : 608) จำนวน 381 คน
2. ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ดังนี้
  - 2.1 ตัวแปรต้น ได้แก่
    - 2.1.1 ปัจจัยส่วนบุคคลของผู้ตอบแบบสอบถาม ได้แก่ เพศ อายุ สถานภาพสมรส ระดับการศึกษา และอาชีพ
    - 2.1.2 การบริหารงานตำรวจ 4 ด้าน ประกอบด้วย
      - 1) ด้านการบริหารและบริการทั่วไป
      - 2) ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

3) ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมทางอาญา

4) ด้านการควบคุมและจัดการจราจร

2.2 ตัวแปรตาม คุณภาพการบริหารงานตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ 4 มิติ ประกอบด้วย

2.2.1 มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ

2.2.2 มิติด้านคุณภาพการให้บริการ

2.2.3 มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ

2.2.4 มิติด้านการพัฒนาองค์กร

2.2.4 ขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย 15 มิถุนายน 2553 ถึง 15 สิงหาคม 2553

### คำนิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อให้ความหมายของคำที่ใช้ในการวิจัยคุณภาพการบริหารงานตำรวจ ตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ ของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ครั้งนี้ตรงกัน จึงกำหนดความหมายหรือคำจำกัดความที่ใช้ในการวิจัยไว้เป็นการเฉพาะดังนี้

**การบริหารงานตำรวจ** หมายถึง การดำเนินงานของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ด้านการบริหารและบริหารทั่วไป ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมทางอาญา ด้านการควบคุมและจัดการจราจร ให้บรรลุเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

**ด้านการบริหารและบริการทั่วไป** หมายถึง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะจังหวัดชุมพร ในการให้บริการประชาชน การอำนวยความสะดวก การกำลังพล การข่าว นโยบาย ยุทธศาสตร์และแผนงาน การส่งกำลังบำรุง งบประมาณ การเงิน สวัสดิการ การพัสดุ

**ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน** หมายถึง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เกี่ยวกับการวางแผน หาข่าว ปฏิบัติงานในด้านการป้องกันอาชญากรรม และรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคม

**ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมทางอาญา** หมายถึง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เกี่ยวกับการวางแผน หาข่าว ปฏิบัติงานในด้านสืบสวนสอบสวนคดีอาญา และพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่มีโทษทางอาญา การแสวงหาและรวบรวมพยานหลักฐาน การเปรียบเทียบปรับ การควบคุมผู้ต้องหาส่งพนักงานอัยการหรือศาล การส่งหมายเรียกหมายจับ หมายศาล การติดตามจับกุมผู้ต้องหาตามหมายจับต่าง ๆ

**ด้านการควบคุมและจัดการจราจร** หมายถึง การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ตำรวจสถานี ตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เกี่ยวกับการวางแผน หาข่าว ปฏิบัติงานในด้านการควบคุมจราจร และบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการจราจร

**มิติด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติการ** หมายถึง ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจในด้านการบริหารและบริการทั่วไป ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมทางอาญา และด้านการควบคุมและจัดการจราจร ทำให้บังเกิดผลตรงและครบถ้วนตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

**มิติด้านคุณภาพการให้บริการ** หมายถึง ความพึงพอใจของประชาชนที่มีต่อการให้บริการของเจ้าหน้าที่ตำรวจ สถานีตำรวจภูธรท่าแซะ ในด้านการบริหารและบริการทั่วไป ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมทางอาญา และด้านการควบคุมและจัดการจราจร

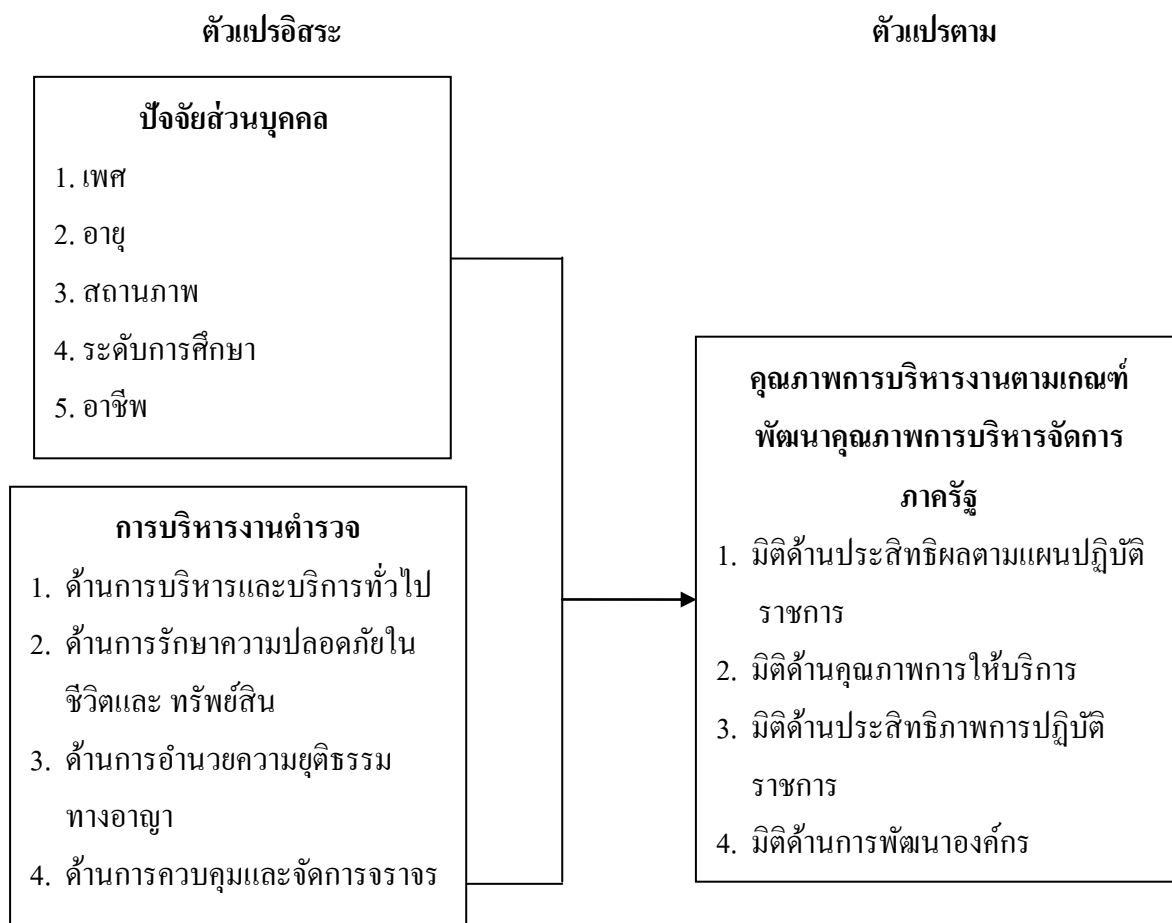
**มิติด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ** หมายถึง ความสำเร็จในการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการตำรวจ ในด้านการบริหารและบริการทั่วไป ด้านการรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ด้านการอำนวยความสะดวกธรรมชาติธรรมทางอาญา ด้านการควบคุมและจัดการจราจร โดยใช้ปัจจัยและกระบวนการในการดำเนินงาน โดยมีผลผลิตที่ได้รับเป็นตัวกำกับกับการแสดงประสิทธิภาพของการดำเนินงานใด ๆ

**มิติด้านการพัฒนางองค์กร** หมายถึง การจัดตั้งอำนวยความสะดวก และพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่มุ่งให้เกิดการเปลี่ยนแปลงภายในสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ ในทางที่ดีขึ้น

## กรอบแนวคิดในการวิจัย

ในการวิจัยเรื่องคุณภาพการบริหารงานตำรวจตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ครั้งนี้ ผู้เขียนใช้แนวคิดการบริหารงานของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ตามโครงการพัฒนาสถานีตำรวจเพื่อประชาชน 4 ด้าน และแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) ได้ออกแบบการวัดคุณภาพการบริหารงานตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ (Public Sector Management Quality Award (PMQA)) หมวดที่ 7 ผลลัพธ์การดำเนินงานใน 4 มิติ (สมบัติ อิศรานุรักษ์, 2549 : 1) ดังนี้

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการวิจัย



### ประโยชน์ของการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ผู้เขียนมุ่งหวังเพื่อให้ได้ข้อมูล อันจะนำมาซึ่งประโยชน์แก่สถานีตำรวจภูธรท่าแซะ ตำบลท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ดังนี้

1. เพื่อนำผลการวิจัยไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาระบบการบริหารงานของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร ให้มีคุณภาพตามเกณฑ์พัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการภาครัฐ
2. เพื่อทราบความคิดเห็นของประชาชน ต่อการบริหารงานของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร เพื่อจะได้้นำข้อมูลมาพัฒนาการบริหารงานของสถานีตำรวจให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง
3. เพื่อให้ทราบถึงผลสำเร็จในการปฏิบัติงานของสถานีตำรวจภูธรท่าแซะ อำเภอท่าแซะ จังหวัดชุมพร