

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในช่วงศตวรรษที่ 21 ภายใต้กรอบแนวคิดระบอบประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม ทางด้านการเมือง มีการเปลี่ยนแปลงจากระบบอำนาจธิปไตยของประเทศไทย ซึ่งมีลักษณะความเป็นรัฐสูงไปสู่การรวมตัวของกลุ่มภูมิภาคต่างๆ มากขึ้น สภาพความเป็นพหุวัฒนธรรม มีการเปิดเสรีทางการค้าและการลงทุนตามแนวทางระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยมเสรี การขยายตัวของธุรกิจบริการที่สำคัญ การเปลี่ยนแปลงด้านจำนวนและคุณลักษณะของประชากรไปสู่สังคมผู้สูงอายุ มีการเคลื่อนย้ายถิ่นฐานของผู้คนและแรงงานอย่างต่อเนื่อง การเปลี่ยนแปลงทางสังคม วัฒนธรรม อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการขยายตัวของการศึกษา การคมนาคมและการสื่อสาร สื่อสารมวลชน เทคโนโลยีสารสนเทศ เทคโนโลยีพลังงาน และเทคโนโลยีชีวภาพ กระแสการเปลี่ยนแปลงในบริบทของสังคมโลก หรือที่เรียกกันว่ากระแสโลกาภิวัตน์ ซึ่งสภาพแวดล้อมขององค์กรที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วข้างต้น ได้ก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวและเป็นแรงผลักดันในเรื่องการปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐ ทำให้การจัดการภาครัฐ ไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐบาลหรือระบบราชการจะต้องปรับตัว เพื่อก้าวให้ทันกับการเปลี่ยนแปลง โดยเฉพาะการสนองตอบต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปของประชาชน นำไปสู่การพยายามแสวงหากระบวนการใหม่ในการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ ปรับปรุงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เพื่อมุ่งไปสู่การให้บริการภาครัฐที่มีคุณภาพ (Beam, 2001, p. 636) ด้วยการนำแนวคิด ระบบการบริหารจัดการและเครื่องมือทางการบริหารสมัยใหม่ มาใช้ในการจัดการองค์กร รวมถึงการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรด้านค่านิยมให้มุ่งเน้นตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยให้ประชาชนเป็นจุดศูนย์กลาง โดยเฉพาะการให้ความสำคัญกับประสิทธิผลขององค์กร (Organizational Effectiveness)

ประสิทธิผลองค์กร เป็นสิ่งที่นักวิชาการสนใจศึกษา ให้ค่านิยมและต้องการวัดหรือประเมินมาเป็นเวลานานแล้ว ในศาสตร์ทางการบริหาร ให้ความสำคัญกับเรื่องทฤษฎีองค์กร และการจัดการเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องประสิทธิผลองค์กร เพราะเป็นตัวบ่งชี้ที่สำคัญว่าการบริหารองค์กรประสบความสำเร็จตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้หรือไม่ เพียงใด ประสิทธิผล (Effectiveness) เป็นการทำให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร (Goals) การบรรลุถึงประสิทธิผลจึงเป็นที่พึงปรารถนาของทุกองค์กร (พงษ์เทพ จันทสุวรรณ, 2553, หน้า 136) ซึ่งในปัจจุบันนักวิชาการด้านองค์กร ได้ยอมรับร่วมกันว่าการประเมินประสิทธิผลขององค์กร จำเป็นต้องใช้ตัวแปรหลายตัว เพราะองค์กรที่มีหน้าที่และการปฏิบัติงานที่แตกต่างกัน จำเป็นต้องใช้ชุดของตัวแปรในการประเมินประสิทธิผลขององค์กรแตกต่างกัน และประสิทธิผล

ขององค์การจะต้องพิจารณาทั้งวิธีการ (Means) หรือกระบวนการ (Process) และผลลัพธ์ (Ends) จึงจะสามารถวัดผลได้อย่างแท้จริง

การนิยามประสิทธิผลขององค์การจึงต้องสะท้อนความซับซ้อนขององค์การ ดังที่ Robbins (1990, p. 68) ได้นิยามเอาไว้ว่า ประสิทธิภาพขององค์การ หมายถึง ระดับซึ่งองค์การบรรลุเป้าประสงค์ระยะสั้นและระยะยาว ทั้งในเชิงผลลัพธ์และกระบวนการ การเลือกตัวแปรหรือเรื่องที่น่ามาเป็นเกณฑ์ในการประเมินผล สะท้อนค่านิยมของกลุ่มยุทธศาสตร์ที่มีอิทธิพลต่อการอยู่รอดขององค์การ สะท้อนความสนใจของผู้ประเมิน และระยะเวลาที่องค์การได้รับการจัดตั้งขึ้นมา (พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต, 2552, หน้า 48-49) นอกจากนี้ สมจินตนา คุ่มภัย (2553, หน้า 16) ได้สรุปความหมายของประสิทธิผลขององค์การ ไว้ว่า การที่องค์การสามารถบรรลุเป้าหมายทั้งระยะสั้นหรือจุดหมาย (Ends) และระยะยาวหรือวิธีการ (Means) โดยบรรลุเป้าหมายในระดับที่ดีเลิศ (Excellence) เกินกว่าระดับปกติ และสอดคล้องหรือตอบสนองความต้องการของผู้เกี่ยวข้องกับองค์การด้วย ดังนั้น การวัดหรือประเมินประสิทธิผล ควรวัดในหลายด้านทั้งด้านการเงินและด้านอื่นๆ นอกเหนือจากการเงิน เช่น ความพึงพอใจของผู้เกี่ยวข้องกับองค์การ (Stakeholders) เป็นต้น

สำหรับการประเมินประสิทธิผลขององค์การ นักวิชาการได้เสนอตัวแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การไว้จำนวนมาก ทั้งในลักษณะหลายตัวแปร เช่น Campbell (1977, pp. 13-55) ได้รวบรวมตัวแปรที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลไว้ 30 ตัวแปร และการประเมินประสิทธิผลขององค์การเชิงเดียว เช่น การศึกษาของ Cameron (1981, pp. 3-8) ซึ่งแบ่งเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิผลขององค์การ เป็น 4 ตัวแบบ คือ 1) ตัวแบบเชิงเป้าหมาย (Goal Model) 2) ตัวแบบเชิงระบบ (System Resource Model) 3) ตัวแบบกระบวนการภายใน (Internal Process Model) และ 4) ตัวแบบกลุ่มยุทธศาสตร์ (Strategic Constituencies Model) หรือตัวแบบความพึงพอใจ (Participant Satisfaction Model) และต่อมาก็มีแนวคิดการประเมินประสิทธิผลขององค์การเชิงบูรณาการของ Quinn & Rohrbaugh (1983, pp. 363-365) ซึ่งมีฐานคิดว่าประสิทธิผลขององค์การไม่ได้ขึ้นอยู่กับสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือเกณฑ์วัดใดเพียงเกณฑ์วัดเดียวโดยเฉพาะ แต่เป็นสิ่งที่ประกอบสร้างขึ้นตามค่านิยม จึงได้พยายามนำเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลขององค์การหลายๆ เกณฑ์มาบูรณาการรวมกัน และได้ศึกษาประสิทธิผลขององค์การโดยการจัดระบบเกณฑ์วัดประสิทธิผลขององค์การอย่างเป็นรูปธรรมจนได้ตัวแบบเชิงบูรณาการที่เข้มแข็ง เรียกว่า แนวคิดการแข่งขันของค่านิยม (The Competing Values Approach) ประกอบด้วย 4 รูปแบบ คือ 1) รูปแบบมนุษย์สัมพันธ์ (Human Relations Model) 2) รูปแบบระบบเปิด (Open System Model) 3) รูปแบบเป้าหมายเชิงเหตุผล (Rational Goal Model) และ 4) รูปแบบกระบวนการภายใน (Internal Process Model) แนวคิดการแข่งขันของค่านิยม ขอมรับว่ามีเกณฑ์ที่ใช้วัดประสิทธิผลขององค์การหลายเกณฑ์ แต่ได้จัดรูปแบบการประเมินไว้ใน 4 รูปแบบ ทำให้สามารถระบุเกณฑ์ที่ใช้ประเมินประสิทธิผลขององค์การที่เหมาะสม ซึ่งตอบสนองต่อกลุ่มยุทธศาสตร์ที่แตกต่างกัน และแนวคิดการแข่งขันของค่านิยม ได้รวมเอาจุดเด่นของการศึกษา

ประสิทธิผลองค์กรกับตัวแบบการประเมินประสิทธิผลองค์กร มาจัดเป็นกลุ่มตัวแปรในแต่ละมิติของประสิทธิผลองค์กร ซึ่งสามารถที่จะวัดประสิทธิผลองค์กรครอบคลุมมิติต่างๆ ได้มากกว่าตัวแบบอื่นๆ

นอกจากนี้ ในปี ค.ศ.1987 สภาองเกรสของสหรัฐอเมริกา (U.S. Congress) ได้จัดให้มีการมอบรางวัลแก่องค์กรที่จัดการคุณภาพอย่างดีเยี่ยม คือ รางวัล Malcolm Baldrige National Quality Award (MBNQA) ขณะเดียวกัน ประเทศในแถบยุโรปก็จัดให้มีรางวัลคุณภาพเช่นเดียวกัน เรียกว่า The European Foundation for Quality Management (EFQM) (Wehrich & Koontz, 2005, pp. 75-79) และต่อมา Kaplan & Norton (1996, pp. 75-78) ได้เสนอแนวคิดการประเมินแบบคุณภาพ (Balanced Scorecard : BSC) ซึ่งอาศัยรากฐานจากวิธีการประเมินเชิงระบบ เพื่อประเมินประสิทธิผลขององค์กรด้วยมุมมอง (Perspective) ใน 4 มิติ (พัชสิริ ชมภูคำ, 2552, หน้า 236) สำหรับประเทศไทยในการบริหารงานภาครัฐ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้นำแนวคิดการประเมินแบบคุณภาพของ Kaplan & Norton (1996, pp. 75-78) มาประยุกต์ใช้เป็นกรอบแนวทางในการประเมินผลการปฏิบัติราชการตามคำรับรองการปฏิบัติราชการของทุกส่วนราชการใน 4 มิติ คือ 1) ด้านประสิทธิผลตามแผนปฏิบัติราชการ 2) ด้านคุณภาพการให้บริการ 3) ด้านประสิทธิภาพการปฏิบัติราชการ และ 4) ด้านการพัฒนางาน โดยเริ่มตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2547 ภายหลังจากการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 เป็นต้นมา และตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2555 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ ได้ปรับเกณฑ์การประเมินผลตามแนวทางดังกล่าว เหลือ 2 มิติ คือ มิติภายนอก และมิติภายใน อย่างไรก็ตามแนวคิดการประเมินผลเชิงระบบนี้ ใช้วัดประสิทธิผลองค์กรในเชิงปริมาณได้ค่อนข้างยาก โดยเฉพาะความเที่ยงตรงและความน่าเชื่อถือ (Valid and Reliable) เนื่องจากให้ความสำคัญแก่วิธีการมากกว่าผลลัพธ์ขององค์กร และตัวแปรบางตัวยังไม่สามารถวัดผล หรือกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจนได้ ทำให้ต้องใช้ดุลยพินิจในการประเมิน ซึ่งอาจทำให้ผลการประเมินไม่ตรงกับข้อเท็จจริงขององค์กรได้

ส่วนธรรมาภิบาล หรือ Good Governance นั้น จัดเป็นแนวคิดสำคัญในการบริหารงานและการปกครองในปัจจุบัน เพราะโลกปัจจุบันได้หันไปให้ความสนใจกับเรื่องของโลกาภิวัตน์และธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีมากขึ้น เนื่องจากกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจมีความสำคัญกระทบถึงกัน การติดต่อสื่อสาร การดำเนินกิจกรรมในที่หนึ่งมีผลกระทบต่ออีกที่หนึ่ง การพัฒนาเรื่องของการเมืองการปกครองได้มุ่งให้ประชาชนเป็นศูนย์กลางมากขึ้น หากจะให้ประเทศมีการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน การมุ่งดำเนินธุรกิจ หรือปฏิบัติราชการต่างๆ โดยไม่ให้ความสนใจถึงเรื่องของสังคม ประชาชน และสิ่งแวดล้อมจึงเป็นไปได้อีกต่อไป การบริหารจัดการที่ดีจึงเข้ามาเป็นสิ่งที่ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญและเริ่มมีการนำไปปฏิบัติกันมากขึ้น (ถวิลวดี บุรีกุล, 2546, หน้า 2)

ในปี ค.ศ.1989 ธนาคารโลก (World Bank) ได้เริ่มใช้คำว่า “Good Governance” ซึ่งปรากฏ

ในรายงานเรื่อง “Sub-Sahara African : From Crisis to Sustainable Growth” ได้กล่าวถึงความสำคัญของการมี Good Governance ในการฟื้นฟูเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนาและประเทศด้อยพัฒนาทั้งหลาย และสรุปว่า ภาวะด้อยการพัฒนาและปัญหาความยากจนที่เกิดขึ้นในประเทศในซีกโลกใต้ โดยเฉพาะในแถบละตินอเมริกาและแอฟริกา โดยที่องค์การทางการเงินระหว่างประเทศไม่สามารถแก้ปัญหาหรือให้ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศต่างๆ อย่างมีประสิทธิภาพได้ เนื่องจากปัญหาการบริหารจัดการที่ไม่ดีของประเทศนั้นๆ ธนาคารโลกจึงได้ใช้หลัก Good Governance เป็นเงื่อนไขสำคัญในการพิจารณาอนุมัติให้กู้ โดยมีเป้าหมายเพื่อยกระดับคุณภาพการบริการภาครัฐที่ดียิ่งขึ้น ยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งการขจัดคอร์รัปชันในประเทศเหล่านั้นให้หมดสิ้นไป และธนาคารโลก ยังได้ให้คำนิยาม “Good Governance” ว่าหมายถึงลักษณะการใช้อำนาจเพื่อนำไปสู่การจัดการทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

ต่อมาองค์การพัฒนาแห่งสหประชาชาติ (United Nations Development Program–UNDP) ได้นำแนวคิดดังกล่าวมาวิเคราะห์ในเอกสาร “Governance for Sustainable Human Development” ส่งผลให้นับจากประมาณปี ค.ศ.1990 เป็นต้นมา แนวคิดเรื่อง Good Governance เริ่มได้รับความสำคัญมากขึ้นและกลายเป็นประเด็นสำคัญในบริบทการพัฒนาในระดับสากล สำหรับประเทศกำลังพัฒนานั้น Good Governance ถือเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการขยายความสามารถของประเทศเพื่อสร้างรายได้และลดปัญหาความยากจนในอนาคต หรือก่อให้เกิดการพัฒนาทางการบริหารปกครองของประเทศไปได้อย่างยั่งยืน นอกจากนี้ หลักการธรรมาภิบาล ยังได้รับการกล่าวถึงว่าเป็นแนวความคิดหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญต่อการกระตุ้นส่งเสริมศักยภาพให้ภาคประชาสังคม (Civil Society) เพื่อให้เกิดการส่งเสริมการพัฒนาทุนมนุษย์ (Human Capital) อย่างยั่งยืน

ธรรมาภิบาล ในภาครัฐของประเทศไทย เกิดจากภาวะวิกฤติทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงในปี พ.ศ.2540 ซึ่งนักวิชาการและผู้ได้รับผลกระทบเห็นว่า สาเหตุส่วนหนึ่งเกิดจากความหย่อนประสิทธิภาพของกลไกการบริหารกิจการบ้านเมือง การบริหารราชการ การกำหนดนโยบายสาธารณะ และการทุจริตมิชอบในวงราชการ อันเป็นความรับผิดชอบของภาครัฐ ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ ขณะเดียวกันในภาคประชาชนอันเป็นพลังสำคัญก็มีความจำเป็นที่จะต้องสร้างความตื่นตัวและรับผิดชอบต่อสังคม ตลอดจนตระหนักในสิทธิและหน้าที่ของแต่ละฝ่ายเพิ่มขึ้น หากความอ่อนแอและหย่อนประสิทธิภาพดังกล่าว ไม่ได้รับการจัดการแก้ไขอย่างแท้จริงและรีบด่วน โอกาสที่จะนำพาประเทศฟื้นตัวจากวิกฤติข้อมเป็นไปได้ยาก ทั้งอาจจะก่อให้เกิดความเสียหายร้ายแรงต่อเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศยิ่งขึ้นอีกด้วย รัฐบาลโดยสำนักนายกรัฐมนตรี จึงได้ประกาศ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้กับหน่วยงานของรัฐ ตั้งแต่วันที่ 11 สิงหาคม พ.ศ.2542 ซึ่งจัดเป็นการวางรากฐานในการบริหารราชการแนวใหม่ โดยหลักธรรมาภิบาลดังกล่าวมีองค์ประกอบ 6 หลัก ได้แก่ 1) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2) หลักคุณธรรม (Morality) 3) หลัก

ความโปร่งใส (Transparency) 4) หลักการมีส่วนร่วม (Public Participation) 5) หลักความรับผิดชอบ (Accountability) และ 6) หลักความคุ้มค่า (Cost Effectiveness)

ในปี พ.ศ.2546 มีพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 กำหนดให้การบริหารราชการและการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนเกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่าในเชิงภารกิจของรัฐ ลดขั้นตอนการปฏิบัติงานที่เกินความจำเป็น ประชาชนได้รับการอำนวยความสะดวก และได้รับการตอบสนองความต้องการ รวมทั้งมีการประเมินผลการปฏิบัติราชการอย่างสม่ำเสมอ จากนั้นสถาบันพระปกเกล้า โดย ถวิลวดี บุรีกุลและคณะ (2549, หน้า 12-13) ได้นำหลักธรรมาภิบาลตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี กับหลักการบริหารภาครัฐแนวใหม่ ตามพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 มาบูรณาการร่วมกันและสังเคราะห์จัดทำองค์ประกอบและตัวชี้วัดธรรมาภิบาลใหม่ เรียกว่า “ทศธรรม” โดยเพิ่มหลักการสำคัญของธรรมาภิบาล จากเดิม 6 องค์ประกอบ เป็น 10 องค์ประกอบ ซึ่งองค์ประกอบที่เพิ่มขึ้น คือ 7) การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (Human Resource Development) 8) องค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) 9) การบริหารจัดการ (Management) และ 10) เทคโนโลยี สารสนเทศและการสื่อสาร (Information Technology and Communication)

ปัจจุบันนี้ ธรรมาภิบาล เป็นหลักการหนึ่งในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 78 บัญญัติให้รัฐ ต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน นอกจากนี้ ยังมีพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ.2540 ที่บัญญัติขึ้นมา เพื่อเสริมสร้างความโปร่งใสของภาคราชการ โดยการรับรองสิทธิของประชาชนในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารของทางการ และต่อมาในปี พ.ศ.2554 ได้มีการปรับปรุงหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีใหม่ ให้เข้าใจได้ง่ายขึ้น สะดวกต่อการจดจำและการนำไปปฏิบัติ รวมทั้งมีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพบริบทของประเทศไทย พร้อมทั้งเพิ่มเติมในเรื่องการสร้างจิตสำนึกด้านคุณธรรมและจริยธรรม อันเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 279 ซึ่งได้กำหนดให้มีมาตรฐานทางจริยธรรมสำหรับผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ข้าราชการ หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐแต่ละประเภทไว้ด้วย รวมเรียกว่า “หลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Framework)” ประกอบด้วย 4 หลักการสำคัญ และ 10 หลักการย่อย ได้แก่ 1) การบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ (New Public Management) ได้แก่ 1.1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) 1.2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 1.3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) 2) ค่านิยมประชาธิปไตย (Democratic Value) ได้แก่ 2.1) หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) 2.2) หลักเปิดเผย/โปร่งใส (Transparency) 2.3) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 2.4) หลักความเสมอภาค (Equity) 3) ประชาธิปไตย (Participatory State) ได้แก่

3.1) หลักการมีส่วนร่วม/การมุ่งเน้นฉันทามติ (Participation/Consensus Oriented) 3.2) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) และ 4) ความรับผิดชอบทางการบริหาร (Administrative Responsibility) ได้แก่ 4.1) หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) (สำนักงาน ก.พ.ร., 2555, หน้า 21-22)

สำหรับวัฒนธรรมองค์การ ซึ่งเป็นความเชื่อ ค่านิยม ทักษะคติ ปทัสถาน ความคาดหวังที่องค์การกำหนดขึ้นมา เพื่อใช้เป็นแบบแผนสำหรับปฏิบัติร่วมกันในองค์การ โดยแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมสำหรับตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมขององค์การที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว เพื่อให้องค์การสามารถอยู่รอดหรือประสบผลสำเร็จ ปัจจุบันองค์การหลายแห่งทั้งภาครัฐและภาคเอกชน มักจะให้ความสำคัญต่อวัฒนธรรมองค์การและอุดมการณ์ในการทำงานอย่างสร้างสรรค์ เพื่อให้การดำเนินงานขององค์การบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ ผลที่ตามมาคือจะทำให้้องค์การมีวัฒนธรรมที่ดีและเข้มแข็ง กลายเป็นกฎเกณฑ์และบรรทัดฐานให้บุคลากรในองค์การนั้น ปฏิบัติตามไปในแนวทางเดียวกันจนเกิดเป็นเอกลักษณ์เฉพาะขององค์การ โดยเฉพาะองค์การที่เกี่ยวกับให้บริการประชาชนนั้น ได้มุ่งเน้นการสร้าง “วัฒนธรรมการให้บริการ” ที่ให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย องค์การจึงต้องเพิ่มคุณภาพและประสิทธิภาพในการให้บริการ ให้สามารถตอบสนองความต้องการและสร้างความพึงพอใจให้กับผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมากขึ้น ทำให้องค์การเหล่านั้นประสบความสำเร็จตามเป้าหมายที่กำหนด และสามารถพัฒนาองค์การได้อย่างมั่นคงยั่งยืน โดยสามารถประเมินผลสำเร็จได้จาก “ประสิทธิผลขององค์การ” หรือ “ผลสัมฤทธิ์การดำเนินงาน” ขององค์การ เป็นที่ยอมรับกันว่า วัฒนธรรมองค์การเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลักดันให้องค์การเกิดการขับเคลื่อนการปฏิบัติไปสู่เป้าหมาย และวิสัยทัศน์ขององค์การได้ เนื่องจากวัฒนธรรมองค์การมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมและความคิดของบุคลากรในองค์การ ให้ดำเนินการไปในทิศทางเดียวกัน (กัญญา วงศ์อุดร, 2549, หน้า 38)

โดยทั่วไปแล้ว องค์การแต่ละแห่งจะมีวัฒนธรรมองค์การที่แตกต่างกัน วัฒนธรรมองค์การอาจจะมีเข้มแข็งหรืออ่อนแอได้ Kotter (1992) ซึ่งเป็นผู้เขียนหนังสือชาวอเมริกันชื่อ “Corporate Culture and Performance” ได้กล่าวว่า “วัฒนธรรมที่เข้มแข็งมักจะเป็นพลังที่ผลักดันเบื้องหลังความสำเร็จอย่างต่อเนื่องภายในธุรกิจอเมริกันอยู่เสมอ” โดยวัฒนธรรมองค์การที่เข้มแข็งจะมีหน้าที่ที่สำคัญ 4 ประการ ซึ่งองค์การที่มีวัฒนธรรมอ่อนแอไม่สามารถมีข้อได้เปรียบจากหน้าที่ 4 ประการเหล่านี้ ได้แก่ 1) วัฒนธรรมจะให้ความรู้สึกที่เป็นเอกลักษณ์แก่สมาชิกขององค์การ 2) วัฒนธรรมจะถูกกระตุ้นความผูกพันร่วมกัน 3) วัฒนธรรมจะส่งเสริมความมั่นคงของระบบทางสังคม และ 4) วัฒนธรรมจะมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมที่ช่วยให้บุคคลเข้าใจเหตุผลสิ่งแวดล้อมของคนในองค์การได้ นอกจากนี้ การศึกษาของ Denison (1990) ในปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การและประสิทธิผลขององค์การ พบว่าวัฒนธรรมองค์การจะส่งผลต่อประสิทธิผล (Effectiveness) ขององค์การเป็นอย่างมาก เมื่อวัฒนธรรมนั้นก่อให้เกิด 1) การผูกพัน (Involvement) และการมีส่วนร่วม

ในองค์การ 2) การปรับตัว (Adaptability) ที่เหมาะสมกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกองค์การ 3) การประพฤติปฏิบัติได้สม่ำเสมอ (Consistency) ซึ่งจะทำให้เกิดการ ทำงานที่ประสานกันและสามารถคาดหมายพฤติกรรมต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นได้ และ 4) มีวิสัยทัศน์และภารกิจขององค์การที่เหมาะสม ทำให้องค์การมีกรอบและทิศทางการทำงานที่ชัดเจน ซึ่งปัจจัย ทั้ง 4 ส่วนนี้ จะทำให้องค์การสามารถบรรลุวัตถุประสงค์ (Effectiveness) ตามที่ต้องการได้ ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การจึงมีความสำคัญที่จะสนับสนุนให้องค์การบรรลุวิสัยทัศน์ และภารกิจที่กำหนดอย่างเหมาะสมได้

วัฒนธรรมองค์การมีทั้งลักษณะที่เป็นรูปธรรมสามารถมองเห็นได้อย่างชัดเจน และเป็นนามธรรมที่ฝังลึกแล้วแสดงเป็นพฤติกรรมโดยไม่รู้ตัว วัฒนธรรมองค์การสามารถถ่ายทอดไปยังบุคคลรุ่นต่อไป ในองค์การได้ มีความมั่นคงยาวนาน แต่สามารถเปลี่ยนแปลงได้ นักวิชาการได้พยายามจัดแบ่งประเภทของวัฒนธรรมองค์การ โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อศึกษาว่า วัฒนธรรมองค์การแต่ละประเภท ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลองค์การอย่างไร โดยมีสมมติฐานว่า วัฒนธรรมบางอย่างส่งเสริมพฤติกรรมการทำงานในทิศทางที่องค์การต้องการ และวัฒนธรรมบางอย่างเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน อาทิ Hellriegel, Slocum, Jr. & Woodman (2001, p. 523) ได้แบ่งวัฒนธรรมองค์การโดยพิจารณาตัวแปรด้านการควบคุมว่ามีการเข้มงวดหรือยืดหยุ่นกับตัวแปรด้านความสนใจต่อภายนอกหรือภายในองค์การ ปรากฏเป็นวัฒนธรรมองค์การ 4 ประเภท คือ 1) วัฒนธรรมองค์การแบบราชการ (Bureaucratic Culture) 2) วัฒนธรรมองค์การแบบผู้ประกอบการ (Entrepreneurial Culture) 3) วัฒนธรรมองค์การแบบเครือญาติ (Clan Culture) และ 4) วัฒนธรรมองค์การแบบการตลาด (Market Culture)

Daft (1998, p. 369) มีความเห็นว่า ปัจจัยแวดล้อมภายนอก มีผลต่อวัฒนธรรมองค์การภายในองค์การหนึ่งๆ อาจมีวัฒนธรรมย่อยที่แตกต่างกันได้ แต่วัฒนธรรมที่เป็นแก่นหลักจะเหมือนกัน เพราะอยู่ภายใต้ต้องการเดียวกัน จึงได้จัดประเภทของวัฒนธรรมองค์การ ออกเป็น 4 แบบ คือ 1) วัฒนธรรมแบบปรับตัว (Adaptive Culture) 2) วัฒนธรรมแบบมุ่งความสำเร็จ (Achievement Culture) 3) วัฒนธรรมแบบมีส่วนร่วม (Involvement Culture) และ 4) วัฒนธรรมแบบมุ่งความสอดคล้อง (Consistency Culture) องค์การให้ความสำคัญกับปัจจัยภายใน เหมาะกับองค์การที่สิ่งแวดล้อมภายนอกค่อนข้างคงที่ ไม่เปลี่ยนแปลงเร็ว

ทั้งนี้ การแบ่งประเภทวัฒนธรรมที่น่าสนใจและเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวัฒนธรรมองค์การของระบบราชการไทย น่าจะได้แก่งานของ Cooke & Szumal (2000, pp. 146-149) ได้แบ่งวัฒนธรรมองค์การอย่างกว้างๆ ออกเป็น 3 ประเภท โดยใช้บรรทัดฐานความเชื่อหลักของสมาชิกในกลุ่มเป็นเกณฑ์การแบ่ง ดังนี้ 1) วัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์ (Constructive Culture) ได้แก่ วัฒนธรรมองค์การที่ส่งเสริมให้สมาชิกร่วมกันทำงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จขององค์การ ขณะเดียวกันสมาชิกก็ได้เรียนรู้และมีการพัฒนา วัฒนธรรมแบบนี้สัมพันธ์กับค่านิยมด้านการ

มุ่งความสำเร็จ การประจักษ์ในตน มนุษย์นิยม และการมุ่งความสัมพันธ์ 2) วัฒนธรรมแบบตั้งรับ-ปกป้อง (Passive-Defensive Culture) หมายถึง องค์การที่สมาชิกมีความเชื่อว่า การติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นนั้นต้องระวังอย่าแสดงออกไปในทางที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง ค่านิยมที่ยึดถือ ได้แก่ การคล้อยตาม การยอมรับอย่างง่ายๆ โดยไม่ต้องคำถาม การทำสิ่งต่างๆ ตามแบบที่เคยทำกันมา การฟังฟังผู้อื่นหรือการดูคนอื่นว่าทำอะไรก่อนแล้วค่อยทำตาม และพฤติกรรมหลีกเลี่ยงปัญหา และ 3) วัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง (Aggressive-Defensive Culture) หมายถึง องค์การที่สมาชิกมักแสดงออกถึงพฤติกรรมอย่างชัดเจนในการปกป้องสถานภาพและความมั่นคงในงานของตน ค่านิยมของสมาชิกในองค์การแบบนี้ ได้แก่ การแสวงหาอำนาจ การแข่งขัน การเป็นปฏิปักษ์ต่อผู้อื่นที่มีความคิดเห็นแตกต่าง และการทำงานที่เน้นความสมบูรณ์แบบสำหรับบริบทในการศึกษาครั้งนี้ คือ “หน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” ตามพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ตำรวจไว้ในลักษณะที่ 1 บททั่วไป มาตรา 6 สำนักงานตำรวจแห่งชาติเป็นส่วนราชการมีฐานะเป็นนิติบุคคลอยู่ในบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรี และมีอำนาจหน้าที่รักษาความปลอดภัยสำหรับ องค์พระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท ผู้สำเร็จราชการแทนพระองค์ พระบรมวงศานุวงศ์ ผู้แทนพระองค์ และพระราชอาคันตุกะ ดูแลควบคุมและกำกับการปฏิบัติงานของข้าราชการตำรวจซึ่งปฏิบัติกรตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา ป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดทางอาญารักษาความสงบเรียบร้อย ความปลอดภัยของประชาชนและความมั่นคงของราชอาณาจักร ปฏิบัติกรอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของข้าราชการตำรวจหรือสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และช่วยเหลือการพัฒนาประเทศตามที่นายกรัฐมนตรีมอบหมาย โดยแบ่งส่วนราชการออกเป็น (1) สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และ (2) กองบัญชาการ (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2547, หน้า 4)

สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างล่าสุด ตามพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 กฎกระทรวงแบ่งส่วนราชการเป็นกองบังคับการหรือส่วนราชการอย่างอื่นในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 และระเบียบสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ว่าด้วยการกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2552 โดยจัดแบ่งโครงสร้างส่วนราชการภายใน เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ ออกเป็น 6 ส่วนใหญ่ คือ 1) ส่วนบังคับบัญชา ได้แก่ สำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เป็นส่วนราชการที่มีหน้าที่วางแผน บังคับบัญชาและควบคุม กำกับดูแลการปฏิบัติราชการของหน่วยงานต่างๆ ในสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ประกอบด้วยส่วนราชการระดับต่างๆ ดังนี้ (1) ระดับกองบัญชาการ จำนวน 8 หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ สำนักงานส่งกำลังบำรุง สำนักงานกำลังพล สำนักงานงบประมาณและการเงิน สำนักงานกฎหมายและคดี สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ สำนักงานจเรตำรวจ และสำนักงานตรวจสอบภายใน (2) ระดับกองบังคับการ จำนวน 6

หน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ กองการต่างประเทศ กองสารนิเทศ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ กองบินตำรวจ และกองวินัย 2) ส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมทุกประเภท ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยในพื้นที่รับผิดชอบติดต่อประสานงานกับส่วนราชการอื่นและประชาชนอย่างใกล้ชิด ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 11 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค 1-9 และศูนย์ปฏิบัติการตำรวจชายแดนภาคใต้ 3) ส่วนสนับสนุนการป้องกันและปราบปรามอาชญากรรม เป็นหน่วยงานที่สนับสนุนส่วนป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมตามข้อ 2) มีหน้าที่ป้องกันและปราบปรามอาชญากรรมที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะด้านเป็นขบวนการ ซึ่งต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษ ตลอดจนรักษาความสงบเรียบร้อยและความมั่นคงภายใน มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วราชอาณาจักร ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 7 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการตำรวจสอบสวนกลาง กองบัญชาการตำรวจปราบปรามยาเสพติด กองบัญชาการตำรวจสันติบาล สำนักงานตรวจคนเข้าเมือง กองบัญชาการตำรวจตระเวนชายแดน สำนักงานพิสูจน์หลักฐานตำรวจ และสำนักงานเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร 4) ส่วนการศึกษา เป็นหน่วยงานที่ให้การศึกษอบรมแก่ผู้ที่เข้ารับราชการตำรวจ ตลอดจนพัฒนาข้าราชการตำรวจให้เป็นผู้บริหารในระดับต่างๆ ประกอบด้วย หน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 2 หน่วยงาน ได้แก่ กองบัญชาการการศึกษา และโรงเรียนนายร้อยตำรวจ 5) ส่วนบริการ เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ให้บริการแก่ข้าราชการตำรวจและประชาชนทั่วไป ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกองบัญชาการ จำนวน 1 หน่วยงาน ได้แก่ โรงพยาบาลตำรวจ และ 6) ส่วนปฏิบัติการเฉพาะทาง เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการถวายความปลอดภัยและปฏิบัติงานตามพระราชประสงค์ของพระมหากษัตริย์ พระราชินี พระรัชทายาท และพระบรมวงศานุวงศ์ จำนวน 1 หน่วยงาน คือ สำนักงานนายตำรวจราชสำนักประจำ

ในฐานะที่เป็นหน่วยงานราชการ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้บริหารและปฏิบัติราชการโดยยึดมั่นตามหลักธรรมาภิบาล ตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ.2546 รวมทั้งมีคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามการบริหารงานตำรวจ เพื่อความโปร่งใส ส่งเสริมการกำกับดูแลกิจการตำรวจและสร้างความเข้มแข็งให้ตำรวจทุกระดับในการให้บริการประชาชน ในขณะเดียวกัน ก็มีการจัดตั้งกลไกทั้งภายในและภายนอกเพื่อเสริมสร้างหลักความรับผิดชอบและความโปร่งใสภายในองค์การตำรวจ ความท้าทายที่สำคัญในอนาคต คือ การพัฒนาสำนักงานตำรวจแห่งชาติให้เป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมายที่น่าเชื่อถือไว้วางใจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและตรวจสอบได้ ประชาชนมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน สร้างความเชื่อมั่นและศรัทธาให้แก่ประชาชน ให้บรรลุเป้าหมายความสำเร็จตามวิสัยทัศน์สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ที่วางไว้ว่า “เป็นตำรวจมืออาชีพ เพื่อความผาสุกของประชาชน”

(สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2554, หน้า 9)

จากการวิเคราะห์สภาพแวดล้อมขององค์กร โดยผ่านกระบวนการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และปัจจัยคุกคามจากสิ่งแวดล้อมทั้งภายในและภายนอกของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ด้วยเครื่องมือ SWOT Analysis พบว่า จุดแข็งของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ เป็นหน่วยงานที่มีกำลังพลมาก และมีหน่วยงานโดยเฉพาะสถานีตำรวจซึ่งมีที่ตั้งอยู่ทุกพื้นที่ทั่วประเทศ มีการทำงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน ชุมชนและท้องถิ่น ทำให้องค์กรตำรวจสามารถดำเนินการได้ครอบคลุมทุกภารกิจ แต่ในทางกลับกัน เพราะขนาดองค์กรที่ใหญ่ มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว ทำให้การบริหารงานบุคคล การบริหารงบประมาณ ตลอดจนการบริหารจัดการมีความสลับซับซ้อน เกิดปัญหา ไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา นอกจากนี้ การปฏิบัติงานของตำรวจที่ผ่านมา จะมีเสียงสะท้อนจากสาธารณชนในเรื่องมาตรฐานและความโปร่งใสในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นผลให้ไม่ได้รับความเชื่อมั่นศรัทธาจากประชาชนเท่าที่ควร อย่างไรก็ตามสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังได้รับโอกาสจากรัฐบาลทุกสมัยมอบภารกิจที่สำคัญให้ปฏิบัติงานในหลายๆ เรื่อง (สำนักงานตำรวจแห่งชาติ, 2554, หน้า 6-7)

ถึงแม้สำนักงานตำรวจแห่งชาติ จะมีนโยบายในการบริหาร โดยการยึดหลักธรรมาภิบาล และวัฒนธรรมองค์กรที่มุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการตอบสนองความต้องการของประชาชน อำนวยความยุติธรรม อย่างเสมอภาค เป็นธรรม โดยเน้นการเสริมสร้างประสิทธิผลขององค์กร มาโดยตลอด อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาข้อมูลและบริบทที่เกี่ยวข้อง พบว่าจุดเน้นในการพัฒนา การกำกับดูแล การติดตามประเมินผลส่วนใหญ่ ได้มุ่งไปที่หน่วยงานที่เป็นส่วนหน้าในการให้บริการประชาชนโดยตรง คือ สถานีตำรวจ และหน่วยบริการประชาชนในพื้นที่กองบัญชาการ ตำรวจนครบาล ตำรวจภูธรภาค 1-9 ศูนย์ปฏิบัติการตำรวจจังหวัดชายแดนภาคใต้ กองบัญชาการ ตำรวจสอบสวนกลาง และสำนักงานตรวจคนเข้าเมือง ซึ่งหน่วยงานเหล่านี้ จะรับนโยบายและแนวทางการปฏิบัติงาน จากหน่วยงานส่วนบังคับบัญชาของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ซึ่งมีหน่วยงานที่อยู่ในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และเป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในด้าน การวิเคราะห์กำหนดคน นโยบาย นำนโยบายสู่การปฏิบัติ การประเมินผล การบริหารงานยุทธศาสตร์ การบริหารงานงบประมาณ การบริหารงานบุคคล งานสวัสดิการ งานส่งกำลังบำรุง งานการพัฒนา บุคลากร งานกิจการต่างประเทศ เป็นต้น ล้วนแต่เป็นหน่วยงานสำคัญที่จะส่งต่อนโยบายในการ บริหารจัดการ และผลผลิต ไปสู่หน่วยงานส่วนหน้า เพื่อปฏิบัติหน้าที่ และให้บริการประชาชน จึงควรอย่างยิ่งที่หน่วยงานเหล่านี้ จะต้องมียุทธศาสตร์ และวัฒนธรรมองค์กร ที่เหมาะสม ในอันที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กร จึงจะทำให้การนำนโยบาย แผนปฏิบัติราชการ แผนงาน โครงการต่างๆ สู่หน่วยงานส่วนหน้า ที่ให้บริการประชาชนโดยตรง เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลตามเป้าหมายขององค์กร

จากผลการศึกษาวิจัยในปีงบประมาณ 2555 ซึ่งสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ได้มอบให้บริษัท

เอกชนแห่งหนึ่ง ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการบริหารองค์การ ดำเนินการวิจัยโครงการศึกษา แนวทางการพัฒนาระบบการบริหารทรัพยากรบุคคล ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ผลการวิจัย พบว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ ยังมีปัญหาเรื่องการนำนโยบายธรรมาภิบาลไปปฏิบัติในหลายด้าน อาทิ ด้านยุทธศาสตร์และการผลักดันยุทธศาสตร์ ด้านโครงสร้างองค์การและการบริหารจัดการ ด้านความเป็นผู้นำ และด้านการแต่งตั้งโยกย้าย จากผลการศึกษาด้านวัฒนธรรมองค์การกับ ประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของตำรวจ การปฏิบัติงานของตำรวจภายใต้วัฒนธรรมการทำงาน แบบเก่า พบว่า ผู้นำตำรวจไม่ได้ใช้ภาวะผู้นำการเปลี่ยนแปลงซึ่งมีสาเหตุสืบเนื่องมาจากการ ปกครองบังคับบัญชาตามสายงาน ที่ต้องรอรับคำสั่งตามสายงานจากผู้บังคับบัญชาในระดับบน ทำให้ ไม่สามารถปฏิบัติงานตามวิสัยทัศน์ของตน ได้อย่างชัดเจน และขาดการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน จากผู้ใต้บังคับบัญชา รวมทั้งไม่มีการกระจายอำนาจในการปฏิบัติงาน เพื่อให้ผู้ใต้บังคับบัญชาใน ระดับต่างๆ ได้มีโอกาสปฏิบัติงานในหน้าที่ความรับผิดชอบของตน ได้อย่างเต็มที่ตามความสามารถ ของตน และส่งผลให้การแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการปฏิบัติงาน ไม่สามารถปฏิบัติงานได้อย่าง ทันท่วงที ต้องรอรายงานให้ผู้บังคับบัญชาเหนือขึ้นไปรับทราบหรือสั่งการ หรือรอให้ปัญหา เกิดขึ้นก่อน จึงมีคำสั่งจากผู้บังคับบัญชาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว นอกจากนี้ ยังพบว่าผู้บังคับบัญชา ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการสื่อสารระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ที่จะทำให้ ผู้ใต้บังคับบัญชาได้รับทราบถึงความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงานภายใต้วัฒนธรรม รูปแบบเดิมซึ่งไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดแก่การปฏิบัติงานของตำรวจได้

นอกจากนี้จากผลการประเมินความโปร่งใสของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment : ITA) ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ ในปี พ.ศ.2555 ซึ่งคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) หรือ The National Anti-Corruption Commission (NACC) ได้ทำการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยใช้กลุ่มตัวอย่างจากข้าราชการตำรวจในหน่วยงานส่วนบังคับบัญชา หรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ พบว่า สำนักงานตำรวจแห่งชาติ มีผล การประเมินความโปร่งใส อยู่ที่ระดับคะแนน 41.13 คะแนน จากคะแนนเต็ม 100 คะแนน (สำนักงาน ป.ป.ช., 2556) แสดงให้เห็นว่า หน่วยงานและข้าราชการตำรวจที่ปฏิบัติงานใน หน่วยงานส่วนกลาง หรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ส่วนใหญ่ ยังไม่ได้ดำเนินการตามแนวทางของธรรมาภิบาล หรือการบริหารจัดการที่ดี ในการปฏิบัติราชการ เพื่อมุ่งสู่ผลสัมฤทธิ์และเป้าหมายของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และการพัฒนาประเทศเท่าที่ควร

สภาพปัญหาที่พบจากการศึกษาข้อมูลดังกล่าวข้างต้น แสดงให้เห็นว่าสำนักงานตำรวจ แห่งชาติ โดยเฉพาะส่วนบังคับบัญชา หรือหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจ แห่งชาติ ยังไม่สามารถสร้างวัฒนธรรมองค์การ เพื่อกำหนดทิศทางและดำเนินการตามแนวทางของ การบริหารจัดการที่ดี หรือธรรมาภิบาล ที่จะส่งผลต่อประสิทธิผลองค์การตามเป้าหมายที่กำหนดได้

อย่างเพียงพอ ดังนั้น ผู้ศึกษา จึงมีความสนใจที่จะศึกษาวิจัยในเรื่องปัจจัยธรรมาภิบาล ปัจจัยวัฒนธรรมองค์การ และประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ เพื่อให้ทราบถึงระดับปัจจัยธรรมาภิบาล ระดับปัจจัยวัฒนธรรมองค์การ และประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ลักษณะความสัมพันธ์ของแต่ละปัจจัยกับประสิทธิผลองค์การ ผลที่ได้จากการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ จึงได้นำเสนอผู้บริหารระดับสูงของสำนักงานตำรวจแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาในการปรับปรุงแก้ไข และพัฒนาระบบการบริหารงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้สามารถเป็นกลไกด้านการบริหารของผู้บังคับบัญชาได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ ตามพันธกิจและวิสัยทัศน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาวิจัย เรื่อง “ธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์การ กับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ” มีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

1.2.1 เพื่อศึกษาระดับธรรมาภิบาล ระดับวัฒนธรรมองค์การ และระดับประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

1.2.2 เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ของปัจจัยธรรมาภิบาล ปัจจัยวัฒนธรรมองค์การ และปัจจัยประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัจจัยธรรมาภิบาล และปัจจัยวัฒนธรรมองค์การ ที่ร่วมกันทำนายประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

1.2.4 เพื่อศึกษาปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะที่ส่งผลกระทบต่อประสิทธิผลองค์การของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

1.3 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.3.1 ตัวแปรอิสระ (Independent Variables) ประกอบด้วย

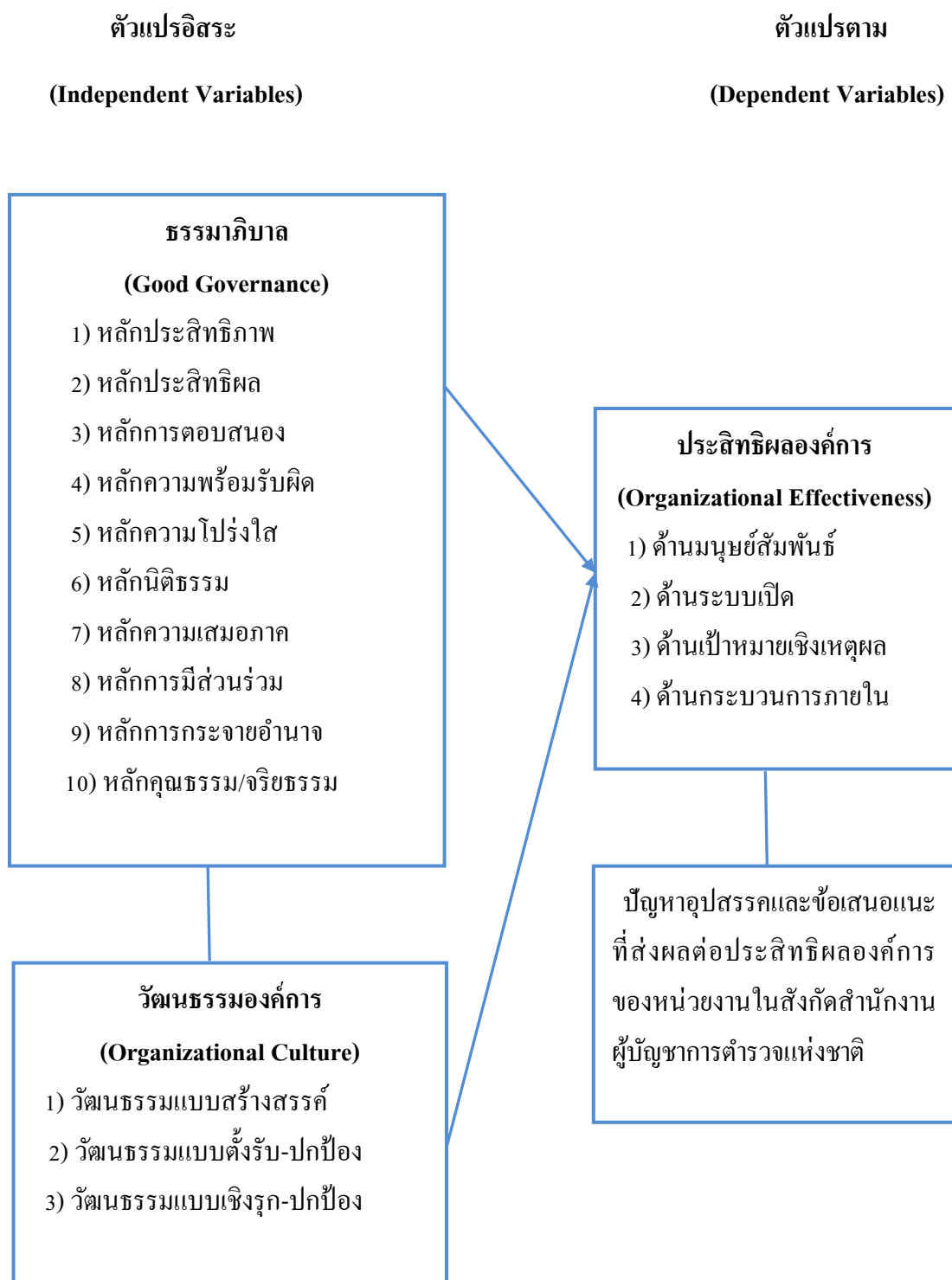
1.3.1.1 ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล ใช้รูปแบบหลักธรรมาภิบาล 10 หลัก ของสำนักงาน ก.พ.ร. (2555) ประกอบด้วย 1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) 2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) 4) หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) 5) หลักความโปร่งใส (Transparency) 6) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 7) หลักความเสมอภาค (Equity) 8) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 9) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) 10) หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

1.3.1.2 ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์การ ใช้ตัวแบบวัฒนธรรมองค์การของ Cooke and Szumal (2000) มีองค์ประกอบ 3 รูปแบบ คือ 1) วัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์ (Constructive Culture) 2) วัฒนธรรมแบบตั้งรับ-ปกป้อง (Passive-Defensive Culture) 3) วัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง (Aggressive-Defensive Culture)

1.3.2 ตัวแปรตาม (Dependent Variables)

ใช้แนวคิด “แนวคิดการแข่งขันของค่านิยม (The Competing - Values Approach)” ของ Quinn and Rohrbaugh (1983) ออกแบบการประเมินประสิทธิผลขององค์การไว้ 4 ด้าน คือ 1) ด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human-Relations) 2) ด้านระบบเปิด (Open-System) 3) ด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล (Rational-Goal) และ 4) ด้านกระบวนการภายใน (Internal-Process)

ซึ่งกรอบแนวคิดในการวิจัยครั้งนี้ สามารถพิจารณาได้จากภาพประกอบที่ 1 ดังนี้



ภาพประกอบที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

1.4 คำถามในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ก่อให้เกิดข้อคำถามในการศึกษาวิจัยว่า ระดับประสิทธิผลองค์กร ระดับธรรมาภิบาล และระดับวัฒนธรรมองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อยู่ในระดับใด ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยด้านธรรมาภิบาล ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร และปัจจัยประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อยู่ในระดับใด ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร มีความสามารถในการร่วมกันทำนายประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้ในระดับใด และมีปัญหา อุปสรรค และข้อเสนอแนะที่ส่งผลต่อประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หรือไม่ อย่างไร

1.5 สมมติฐานการวิจัย

ผู้ศึกษาได้ทำการทบทวนวรรณกรรม ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องอย่างละเอียด รอบคอบ และกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาดังกล่าว จึงตั้งสมมติฐานในการศึกษา ดังนี้

สมมติฐานที่ 1 ระดับธรรมาภิบาล ระดับวัฒนธรรมองค์กร และระดับประสิทธิผลองค์กร ของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ อยู่ในระดับปานกลาง

สมมติฐานที่ 2 ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร มีความสัมพันธ์เชิงบวกอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ

สมมติฐานที่ 3 ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล มีความสามารถในการทำนายประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

สมมติฐานที่ 4 ปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร มีความสามารถในการทำนายประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

สมมติฐานที่ 5 ปัจจัยด้านธรรมาภิบาล และปัจจัยด้านวัฒนธรรมองค์กร มีความสามารถในการร่วมกันทำนายประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

1.6 ขอบเขตของการวิจัย

1.6.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ในเรื่องประสิทธิผลองค์กรได้ศึกษาแนวคิดทฤษฎีของนักวิชาการหลายท่าน รวมถึงงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง พบว่า “แนวคิดการแข่งขันของค่านิยม (The Competing-Values

Approach)” ของ Quinn & Rohrbaugh (1983) ซึ่งประกอบด้วยกลุ่มของค่านิยมที่มีการแข่งขันภายในองค์กร 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มค่านิยมของความยืดหยุ่น กับการควบคุม 2) กลุ่มค่านิยมของการจัดการภายในองค์กรที่เน้นความเป็นอยู่ที่ดี และการพัฒนาคนในองค์กร กับการเน้นงาน และ 3) กลุ่มที่มีค่านิยมที่มีความสัมพันธ์กับวิธีขององค์กร กับการเป้าหมายขององค์กร ซึ่งสามารถนำมาผสมกัน กลายเป็น 8 กลุ่มของค่านิยม ที่ใช้ในการประเมินประสิทธิผลขององค์กร คือ ความยืดหยุ่น การแสวงหาและสะสมทรัพยากร การวางแผน ผลผลิตภาพและประสิทธิภาพ การจัดระบบ ข้อมูลข่าวสาร ความมีเสถียรภาพ ความสามัคคีของผู้ปฏิบัติงาน และทักษะของผู้ปฏิบัติงาน และเมื่อผสมทั้ง 8 กลุ่มของค่านิยมดังกล่าว สามารถจัดรูปแบบเพื่อนำมาประเมินประสิทธิผลขององค์กรเป็น 4 ด้าน คือ 1) ด้านมนุษย์สัมพันธ์ (Human-Relations) 2) ด้านระบบเปิด (Open-System) 3) ด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล (Rational-Goal) และ 4) ด้านกระบวนการภายใน (Internal-Process)

สำหรับการกำหนดตัวแปรอิสระ ในปัจจัยหลักธรรมาภิบาลนั้น ผู้ศึกษาได้นำรูปแบบหลักธรรมาภิบาล 10 หลัก ของสำนักงาน ก.พ.ร. (2555) มาใช้ในการวิจัย ประกอบด้วย 1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) 2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) 4)หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) 5) หลักความโปร่งใส (Transparency) 6) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 7) หลักความเสมอภาค (Equity) 8) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 9) หลักการกระจายอำนาจ(Decentralization) 10) หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

ส่วนปัจจัยวัฒนธรรมองค์กร ผู้ศึกษาใช้ตัวแบบวัฒนธรรมองค์กรของ Cooke and Szumal (2000) ซึ่งแบ่งวัฒนธรรมองค์กร ออกเป็น 3 ประเภท คือ วัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์ (Constructive Culture) วัฒนธรรมแบบตั้งรับ-ปกป้อง (Passive-Defensive Culture) และวัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง (Aggressive-Defensive Culture)

1.6.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี หน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้แก่ หน่วยงานระดับกองบัญชาการ 8 กองบัญชาการ ประกอบด้วย หน่วยงานระดับกองบังคับการ 37 กองบังคับการ และหน่วยงานระดับกองบังคับการขึ้นตรงอีก 6 กองบังคับการ รวมจำนวน 43 กองบังคับการ (225 กองกำกับการ) โดยหน่วยวิเคราะห์เป็นองค์กรระดับกองกำกับการ จำนวน 225 กองกำกับการ มีบุคลากรรวมจำนวนทั้งสิ้น 4,615 คน

1.6.3 ขอบเขตด้านเวลา

ในการศึกษา ธรรมาภิบาล วัฒนธรรมองค์กร กับประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ได้ทำการศึกษาโดยใช้ข้อมูลในช่วงปี พ.ศ.2555-2557

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ได้ทราบถึงระดับธรรมาภิบาล ระดับวัฒนธรรมองค์กร และระดับประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และนำเสนอผู้บริหารระดับสูงเพื่อใช้เป็นสารสนเทศในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.7.2 ได้ทราบถึงความสัมพันธ์ของปัจจัยธรรมาภิบาล ปัจจัยวัฒนธรรมองค์กร และปัจจัยประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ และนำเสนอผู้บริหารระดับสูงเพื่อใช้เป็นสารสนเทศในการพัฒนาคุณภาพการบริหารจัดการหน่วยงานในสังกัดสำนักงานตำรวจแห่งชาติ

1.7.3 สามารถอธิบายและทำนายประสิทธิผลองค์กรของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ด้วยปัจจัยธรรมาภิบาลและปัจจัยวัฒนธรรมองค์กรได้

1.7.4 สามารถใช้เป็นข้อมูลในการพัฒนาปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงานของหน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ ให้สามารถเป็นกลไกด้านการบริหารของผู้บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองเป้าหมายผลสัมฤทธิ์ตามพันธกิจและวิสัยทัศน์ของสำนักงานตำรวจแห่งชาติต่อไป

1.8 นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ

หลักธรรมาภิบาล 10 หลัก หมายถึง 1) หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) 2) หลักประสิทธิผล (Effectiveness) 3) หลักการตอบสนอง (Responsiveness) 4) หลักความพร้อมรับผิดชอบ (Accountability) 5) หลักความโปร่งใส (Transparency) 6) หลักนิติธรรม (Rule of Law) 7) หลักความเสมอภาค (Equity) 8) หลักการมีส่วนร่วม (Participation) 9) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) 10) หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics)

หลักประสิทธิภาพ (Efficiency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องใช้ทรัพยากรอย่างประหยัด เกิดผลผลิตที่คุ้มค่าต่อการลงทุนและบังเกิดประโยชน์สูงสุดต่อส่วนรวม ทั้งนี้ ต้องมีการลดขั้นตอนและระยะเวลาในการปฏิบัติงานเพื่ออำนวยความสะดวก และลดภาระค่าใช้จ่าย นำระบบเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการบริหารงาน ตลอดจนยกเลิกภารกิจที่ซ้ำซ้อนและไม่มีความจำเป็น

หลักประสิทธิผล (Effectiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีวิสัยทัศน์เชิงยุทธศาสตร์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกฝ่ายปฏิบัติหน้าที่ตามพันธกิจให้บรรลุตามเป้าประสงค์ขององค์กร มีการวางเป้าหมายการปฏิบัติงานที่ชัดเจน สร้างกระบวนการปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบและมีมาตรฐาน มีการจัดการความเสี่ยงและมุ่งเน้นผลการ

ปฏิบัติงานเป็นเลิศ รวมถึงมีการติดตามประเมินผลและพัฒนาปรับปรุงการปฏิบัติงานให้ดีขึ้นอย่างต่อเนื่อง

หลักการตอบสนอง (Responsiveness) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถปฏิบัติงานให้บริการตามพันธกิจได้อย่างมีคุณภาพ สอดคล้องกับเป้าประสงค์ ยุทธศาสตร์และวิสัยทัศน์ขององค์กร สามารถดำเนินการแล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนด สร้างความเชื่อมั่นไว้วางใจ ตอบสนองตามความคาดหวัง/ความต้องการของประชาชนผู้รับบริการ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียที่มีความหลากหลายและมีความแตกต่างกัน ได้อย่างเหมาะสม รวมถึงมีช่องทางรับเรื่องร้องเรียนและวางแนวทางการบริหารจัดการข้อร้องเรียนที่เหมาะสม

หลักความพร้อมรับผิด (Accountability) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องสามารถตอบคำถามและชี้แจงได้เมื่อมีข้อสงสัย มีการมอบหมายความรับผิดชอบให้กับบุคลากรระดับต่างๆ อย่างชัดเจน มีความสำนึกรับผิดชอบต่อหน้าที่และศักยภาพของตนเอง รวมทั้งต้องมีการจัดวางระบบการรายงานความก้าวหน้าและผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ต่อสาธารณะเพื่อประโยชน์ในการตรวจสอบและการให้ทุนให้โทษ ตลอดจนมีการจัดเตรียมระบบการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาและผลกระทบใดๆ ที่อาจจะเกิดขึ้น

หลักความโปร่งใส (Transparency) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องปฏิบัติงานด้วยความซื่อสัตย์สุจริต ตรงไปตรงมา มีการสื่อสารประชาสัมพันธ์ข้อมูลต่างๆ ให้บุคลากรทราบอย่างทั่วถึง มีระบบการตรวจสอบภายในที่ชัดเจน รวมทั้งต้องมีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารที่จำเป็นและเชื่อถือได้ให้ประชาชนได้รับทราบอย่างสม่ำเสมอ ตลอดจนวางระบบให้การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารอันไม่ต้องห้ามตามกฎหมายเป็นไปโดยง่าย โดยประชาชนสามารถรู้ทุกขั้นตอนในการดำเนินกิจกรรมหรือกระบวนการต่างๆ และสามารถตรวจสอบได้

หลักนิติธรรม (Rule of Law) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการ องค์กรต้องกำหนดขอบเขตอำนาจและหน้าที่ในการปฏิบัติงานอย่างชัดเจน ใช้อำนาจของกฎหมาย กฎระเบียบข้อบังคับในการปฏิบัติงานอย่างเคร่งครัด ด้วยความเป็นธรรม ไม่เลือกปฏิบัติ และคำนึงถึงสิทธิเสรีภาพของประชาชนและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียฝ่ายต่างๆ บุคลากรมีความรู้ความเข้าใจในกฎหมายและระเบียบอย่างดี และมีการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้บุคลากรและผู้รับบริการทราบอย่างชัดเจน

หลักความเสมอภาค (Equity) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการผู้บริหารต้องปฏิบัติและให้บริการกับบุคลากรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างทัดเทียมกัน ไม่มีการแบ่งแยกด้านถิ่นกำเนิด เชื้อชาติ ภาษา เพศ อายุ สภาพทางกายหรือสุขภาพ สถานะของบุคคล ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคม ความเชื่อทางศาสนา การศึกษาอบรม และอื่นๆ เปิดโอกาสให้บุคลากรหรือหน่วยงานแสดงความคิดเห็น ร่วมแก้ไขปัญหา นำข้อมูลมาปรับใช้ในการบริหารงาน อีกทั้งยังต้องคำนึงถึงโอกาสความเท่าเทียมกันของการเข้าถึงบริการสาธารณะของกลุ่มบุคคลผู้ด้อยโอกาสในสังคมด้วย

หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการควรมีการมอบอำนาจและกระจายความรับผิดชอบในการตัดสินใจและการดำเนินการให้แก่ผู้ปฏิบัติงานในระดับต่างๆ ได้อย่างเหมาะสม มีการกำหนดภาระหน้าที่และมอบหมายงานแก่บุคลากรในหน่วยงานที่เหมาะสมกับปริมาณและคุณภาพของงาน มีการกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานของหน่วยงาน รับฟังความคิดเห็นและเปิดโอกาสให้บุคลากรมีส่วนในการตัดสินใจเบื้องต้น นำไปปรับปรุงการบริหาร มีการถ่ายโอนภารกิจ หน้าที่ อำนาจและทรัพยากรสำหรับผู้ปฏิบัติงานที่ได้รับการมอบอำนาจอย่างเหมาะสม จัดทำคู่มือ มาตรฐานการปฏิบัติงานและทรัพยากรทางการบริหารที่จำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานแก่ผู้รับมอบอำนาจแต่ละระดับ โดยมุ่งเน้นการสร้าง ความพึงพอใจในการให้บริการต่อผู้รับบริการและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

หลักการมีส่วนร่วม (Participation) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานอื่นๆ และบุคลากรที่เกี่ยวข้อง มีการนำความคิดเห็น ข้อเสนอแนะทั้งจากภายในและภายนอกมาใช้ในการตัดสินใจของผู้บริหาร เปิดโอกาสให้หน่วยงานอื่นๆ และบุคลากรมีส่วนร่วมในการรับรู้ เรียนรู้ ทำความเข้าใจ ร่วมแสดงทัศนะ ร่วมเสนอปัญหา/ประเด็นที่สำคัญที่เกี่ยวข้องร่วมคิดแก้ไขปัญหา ร่วมในกระบวนการตัดสินใจและการดำเนินงานและร่วมตรวจสอบผลการปฏิบัติงาน รวมทั้งมีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้รับบริการทราบถึงข้อมูลเกี่ยวกับหน่วยงานอย่างสม่ำเสมอ

หลักคุณธรรม/จริยธรรม (Morality/Ethics) หมายถึง ในการปฏิบัติราชการต้องมีการเสริมสร้างจริยธรรมและพัฒนาระบบราชการให้ยึดหลักธรรมาภิบาล มีจิตสำนึกและตระหนักต่อความรับผิดชอบต่อปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นอย่างดีอย่างมีศีลธรรม คุณธรรม และตรงตามความคาดหวังของสังคม บุคลากรมีความก้าวหน้าในหน้าที่การงานตามความรู้ความสามารถ รวมทั้งยึดมั่นในค่านิยมหลักของมาตรฐานจริยธรรมของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ประมวลจริยธรรมและจรรยาบรรณของข้าราชการตำรวจ และผู้บังคับบัญชาใช้ระบบคุณธรรมในการบริหารงานบุคคล

วัฒนธรรมองค์การ หมายถึง วัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์ (Constructive Culture) วัฒนธรรมแบบตั้งรับ-ปกป้อง (Passive-Defensive Culture) และวัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง (Aggressive-Defensive Culture)

วัฒนธรรมแบบสร้างสรรค์ (Constructive Culture) หมายถึง วัฒนธรรมองค์การที่ส่งเสริมให้สมาชิกร่วมกันทำงานเพื่อนำไปสู่ความสำเร็จขององค์การ มีการกำหนดเป้าหมายและมาตรฐานในการทำงานไว้อย่างชัดเจน มีการยกย่องชมเชยผู้ที่ทำงานสำเร็จตามเป้าหมายและมีผลงานที่เป็นเลิศ ขณะเดียวกันสมาชิกก็ได้เรียนรู้และมีการพัฒนา ให้มีความสำคัญกับความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ เน้นคุณภาพของงานมากกว่าปริมาณ เน้นบรรยากาศและความสัมพันธ์ที่ดีในการทำงาน วัฒนธรรมแบบนี้สัมพันธ์กับค่านิยมด้านการมุ่งความสำเร็จ การประจักษ์ในตน มนุษยนิยม และการมุ่งความสัมพันธ์

วัฒนธรรมแบบตั้งรับ-ปกป้อง (Passive-Defensive Culture) หมายถึง องค์กรที่สมาชิกมีความเชื่อว่า การติดต่อสัมพันธ์กับผู้อื่นนั้นต้องระวังอย่าแสดงออกไปในทางที่เป็นภัยต่อความมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่ของตนเอง จึงมักจะแสดงการยอมรับเรื่องต่างๆ โดยไม่ได้โต้แย้งแม้จะไม่เห็นด้วย เน้นอนุรักษ์นิยม แบบระบบราชการ การบังคับบัญชาตามลำดับชั้น มีมาตรการลงโทษผู้ปฏิบัติงานผิดพลาดบ่อยๆ แต่ไม่ค่อยให้รางวัลกับคนที่ทำงานสำเร็จ ค่านิยมที่ยึดถือได้แก่ การคล้อยตาม การยอมรับอย่างง่ายๆ โดยไม่ต้องคำถาม การทำสิ่งต่างๆ ตามแบบแผนที่เคยทำกันมา โดยไม่คิดอะไรใหม่ๆ การฟังฟังผู้อื่น หรือการดูคนอื่นว่าทำอย่างไรก่อนแล้วค่อยทำตาม และพฤติกรรมหลีกเลี่ยงปัญหาเพื่อหนีความรับผิดชอบ

วัฒนธรรมแบบเชิงรุก-ปกป้อง (Aggressive-Defensive Culture) หมายถึง องค์กรที่สมาชิกมักแสดงออกถึงพฤติกรรมอย่างชัดเจนในการปกป้องสถานภาพและความมั่นคงในงานของตน มักจะให้รางวัลกับบุคลากรที่แสดงการต่อต้านเพื่อปกป้ององค์กร ผู้ที่ชอบวิพากษ์วิจารณ์คนที่มีความเห็นต่างจากคนอื่นจะเป็นคนเด่น มีการวางอำนาจตามลำดับชั้น ค่านิยมของสมาชิกในองค์กรแบบนี้ ได้แก่ การแสวงหาอำนาจ การแข่งขัน การเป็นปฏิบัติกับผู้อื่นที่มีความคิดเห็นแตกต่าง และการทำงานที่เน้นความสมบูรณ์แบบ เพื่อความสำเร็จของงาน

ประสิทธิผลองค์กรแนวคิดการแข่งขันของค่านิยม (The Competing-Values Approach) หมายถึง ด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human-Relations) ด้านระบบเปิด (Open-System) ด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล (Rational-Goal) และด้านกระบวนการภายใน (Internal-Process)

ด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human-Relations) หมายถึง ลักษณะการทำงานภายในหน่วยงานมีลักษณะเป็นแบบมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นและเปิดให้มีการอภิปรายหรือถกเถียงกันได้ มีลักษณะแบบให้ความสำคัญกับบุคลากร มีแนวคิดว่าคุณค่าบุคลากรมีความสำคัญต่อความสำเร็จของหน่วยงานบุคลากร ภายในหน่วยงานมี ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกัน มีการทำงานเป็นทีม ไม่มีค่านิยมในการแข่งขันกันเองภายในหน่วยงาน มีความสามัคคี และคำนึงถึงด้านคุณธรรม จริยธรรม

ด้านระบบเปิด (Open-System) หมายถึง หน่วยงานมีการสร้างสรรค์แนวทางใหม่ๆ และมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแนวทางในการทำงานอยู่ตลอดเวลา มีแนวทางในการแก้ปัญหาที่สร้างสรรค์ มีการทำงานแบบกระจายอำนาจในการตัดสินใจและมักจะมีความคิดใหม่ๆ ในการทำงานอยู่เสมอ

ด้านเป้าหมายเชิงเหตุผล (Rational-Goal Model) หมายถึง การทำงานของหน่วยงานจะมุ่งเน้นไปที่คุณภาพของผลงาน จะมุ่งเน้นไปที่การได้ผลลัพธ์ที่ดีที่สุด จะมุ่งเน้นไปที่การทำงานให้สำเร็จ จะมุ่งเน้นไปที่การบรรลุเป้าหมายของงาน และจะมีลักษณะแบบทำงานให้ดีที่สุดเท่าที่สามารถจะทำได้

ด้านกระบวนการภายใน (Internal-Process) หมายถึง ขั้นตอนในการทำงานของหน่วยงานสามารถที่จะคาดการณ์ได้ว่าผลลัพธ์ จะเป็นอย่างไร ขั้นตอนในการทำงานของหน่วยงานมีลักษณะแบบที่ไม่ค่อยจะมีการปรับเปลี่ยน และมีลักษณะเป็นลำดับขั้นตอนต่อเนื่องไม่ติดขัด ขั้นตอนในการทำงานของหน่วยงานมีการกำหนดระเบียบไว้ชัดเจน และขั้นตอนในการทำงานภายในหน่วยงานมีลักษณะที่ต้องพึ่งพาอาศัยและไว้วางใจขั้นตอนการทำงานอื่น

หน่วยงานในสังกัดสำนักงานผู้บัญชาการตำรวจแห่งชาติ หมายถึง หน่วยงานตามความนัยพระราชบัญญัติตำรวจแห่งชาติ พ.ศ.2547 มาตรา 10 และ พระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการสำนักงานตำรวจแห่งชาติ พ.ศ. 2552 ประกอบด้วย หน่วยงานระดับกองบัญชาการ 8 กองบัญชาการ ได้แก่ 1) สำนักงานยุทธศาสตร์ตำรวจ 2) สำนักงานส่งกำลังบำรุง 3) สำนักงานกำลังพล 4) สำนักงานงบประมาณและการเงิน 5) สำนักงานกฎหมายและคดี 6) สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการตำรวจ 7) สำนักงานจเรตำรวจ 8) สำนักงานตรวจสอบภายใน และหน่วยงานระดับกองบังคับการขึ้นตรง 6 กองบังคับการ ได้แก่ 1) สำนักงานเลขานุการตำรวจแห่งชาติ 2) กองการต่างประเทศ 3) กองสารนิเทศ 4) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายตำรวจแห่งชาติ 5) กองบินตำรวจ และ 6) กองวินัย