

บทที่ 3

ระเบียบวิธีในการวิจัย

สำหรับระเบียบวิธีในการวิจัยเรื่องรูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยนั้น ผู้วิจัยได้ได้ออกแบบและกำหนดรูปแบบวิธีการวิจัย ตัวแปรและการนิยามองค์ประกอบ กรอบเค้าโครงความคิด สมมติฐาน หน่วยการวิเคราะห์ ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง แหล่งและเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล วิธีวิทยาสำหรับการทำนาย และเกณฑ์ในการวิเคราะห์ ไว้ดังต่อไปนี้

1. รูปแบบวิธีการวิจัย

รูปแบบการวิจัยรูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย แบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1.1 การศึกษาสภาพการณ์พื้นฐาน

ประกอบด้วย สภาพการณ์ปัจจุบัน และสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏอยู่ โดยอาศัยการศึกษาสำรวจ (survey study) ด้วยวิธีการวิเคราะห์จากเอกสาร (documentary analysis) เป็นหลัก

1.2 การทดสอบสมมติฐานเบื้องต้น

เพื่อยืนยันและกำหนดกรอบความคิด ประกอบด้วย การวิเคราะห์สร้างข้อสรุปสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง และการวิเคราะห์ประมาณสภาพการณ์ที่น่าจะแตกต่างจากปัจจุบัน โดยอาศัยการวิจัยเชิงพัฒนาการ (developmental research) ที่เน้นศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ในช่วงหรือเวลาที่กำหนดด้วยวิธีการศึกษาแนวโน้ม (trend study) มาประกอบกับการวิจัยเชิงอนาคต (future research) ที่เน้นศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อสรุปยืนยันกรอบความคิดในการสร้างตัวแบบ ทั้งนี้การศึกษาในส่วนนี้จะวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (indepth interview) เป็นสำคัญ และใช้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสภาพการณ์พื้นฐานในตอนแรกมาเป็นส่วนประกอบ

1.3 การทำนายและสังเคราะห์ตัวแบบ

เป็นการวิจัยเชิงพยากรณ์ (predictive research) เพื่อคาดคะเนลักษณะบริการสาธารณะ และรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะตามสภาพที่น่าจะเกิดขึ้นจริงโดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการณ์และปัจจัยสำคัญที่เป็นกรอบความคิดในการศึกษา

การศึกษาตามขั้นตอนข้างต้นนี้จะอาศัยการวิจัยเชิงคุณภาพแบบไม่ทดลองในลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับส่วนที่สาม ซึ่งมีลักษณะเป็นการวิจัยบุกเบิก (exploratory research) เพื่อการทำนายและสร้างตัวแบบเชิงปทัสฐานขึ้น

2. ตัวแปร และการนิยามองค์ประกอบ

จากการทบทวนวรรณกรรมซึ่งประกอบด้วยแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง สามารถนำมากำหนดเป็นตัวแปรที่ใช้ในการวิจัย พร้อมทั้งองค์ประกอบ ได้ดังนี้

2.1 ตัวแปร

สำหรับตัวแปรในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเภท คือ

ตัวแปรที่มาก่อน (antecedent variables) คือ สภาพสังคมในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐ

ตัวแปรอิสระ (independent variables) คือ ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน

ตัวแปรตาม (dependent variables) คือ ลักษณะบริการสาธารณะ และรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย

ในการศึกษาตัวแปรเหล่านี้จะเน้นหรือให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรแต่ละชุดแตกต่างกันไปตามช่วงเวลาของการศึกษา ซึ่งช่วงเวลาที่กล่าวถึงแบ่งออกเป็นสภาพการณ์ในปัจจุบัน สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา และสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง

2.2 การนิยามตัวแปรและองค์ประกอบ

ตัวแปรในการวิจัย และช่วงเวลาในการศึกษาข้างต้น มีนิยามและองค์ประกอบดังต่อไปนี้

2.2.1 สภาพสังคมในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐ

คือ ลักษณะขององค์ประกอบทางสังคมในประเด็นต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์โดยตรงต่อการกำหนดแนวทาง และการดำเนินการที่แท้จริงของรัฐ หรือภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเอง ประกอบด้วย 8 ด้าน ดังนี้

- 2.2.1.1 ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไชภายนอกรัฐ
- 2.2.1.2 ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไชภายในรัฐ
- 2.2.1.3 ความสงบและเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม
- 2.2.1.4 ภาวะสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมภายในสังคม
- 2.2.1.5 บทบาทของรัฐในด้านการต่างประเทศ
- 2.2.1.6 ภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ
- 2.2.1.7 การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองหลวง เมืองในภูมิภาค และท้องถิ่น
- 2.2.1.8 ความคาดหวังที่มีต่อกลไกของรัฐ

2.2.2 ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน

คือ แรงผลักดันต่างๆ ที่มีความสัมพันธ์ หรือเป็นเงื่อนไชโดยตรงต่อการกำหนดลักษณะภารกิจ และรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ซึ่งประกอบด้วย 5 ปัจจัย ดังนี้

- 2.2.2.1 ปัจจัยด้านความต้องการของสังคมไทย
- 2.2.2.2 ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ
- 2.2.2.3 ปัจจัยการกระจายอำนาจ
- 2.2.2.4 ปัจจัยด้านประชาสังคม
- 2.2.2.5 ปัจจัยด้านกฎหมาย

2.2.3 ลักษณะบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน

คือ เนื้อหาของบทบาท เป้าหมาย ภารกิจ และวิสัยทัศน์ในการดำเนินการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐ หรือภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเอง ไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนได้

2.2.4 รูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน

คือ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ และภารกิจเชิงอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการหน่วยงาน หรือกลไกของรัฐที่ทำหน้าที่ในการดำเนินการกิจการในการผลิตสินค้า หรือบริการสาธารณะที่เป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐ หรือภารกิจที่รัฐจำเป็นต้องดำเนินการเองไม่สามารถมอบให้องค์กรอื่นดำเนินการแทนได้

2.2.5 สภาพการณ์ในปัจจุบัน

คือ ผลที่ได้จากการวิเคราะห์เอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ ซึ่งผลดังกล่าวจะแสดงให้เห็นถึงลักษณะ และคุณสมบัติเนื้อหา ดังนี้

2.2.5.1 ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่กำหนดการเปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน

2.2.5.2 ลักษณะบริการสาธารณะ และรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานในปัจจุบัน

2.2.6 สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา

คือ ผลที่ได้จากการวิเคราะห์ แผนแม่บท แผนยุทธศาสตร์ นโยบาย วิสัยทัศน์ และเอกสาร อื่นที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดสภาพอนาคตในเชิงอุดมคติ ซึ่งผลดังกล่าวจะแสดงลักษณะ และคุณสมบัติเนื้อหา ดังนี้

2.2.6.1 สภาพสังคมที่พึงปรารถนาในด้านที่เกี่ยวข้องกับการกิจพื้นฐานของรัฐ

2.2.6.2 ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานตามสภาพสังคมที่พึงปรารถนา

2.2.7 สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง

คือ ผลที่ได้จากการสังเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ประกอบกับสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาโดยอาศัยหลักเหตุผล โอกาสความเป็นไปได้ และความต่อเนื่องของสภาพการณ์ที่น่าจะบังเกิดขึ้นได้จริงในอนาคต ซึ่งผลดังกล่าวจะแสดงลักษณะ และคุณสมบัติเนื้อหา ดังนี้

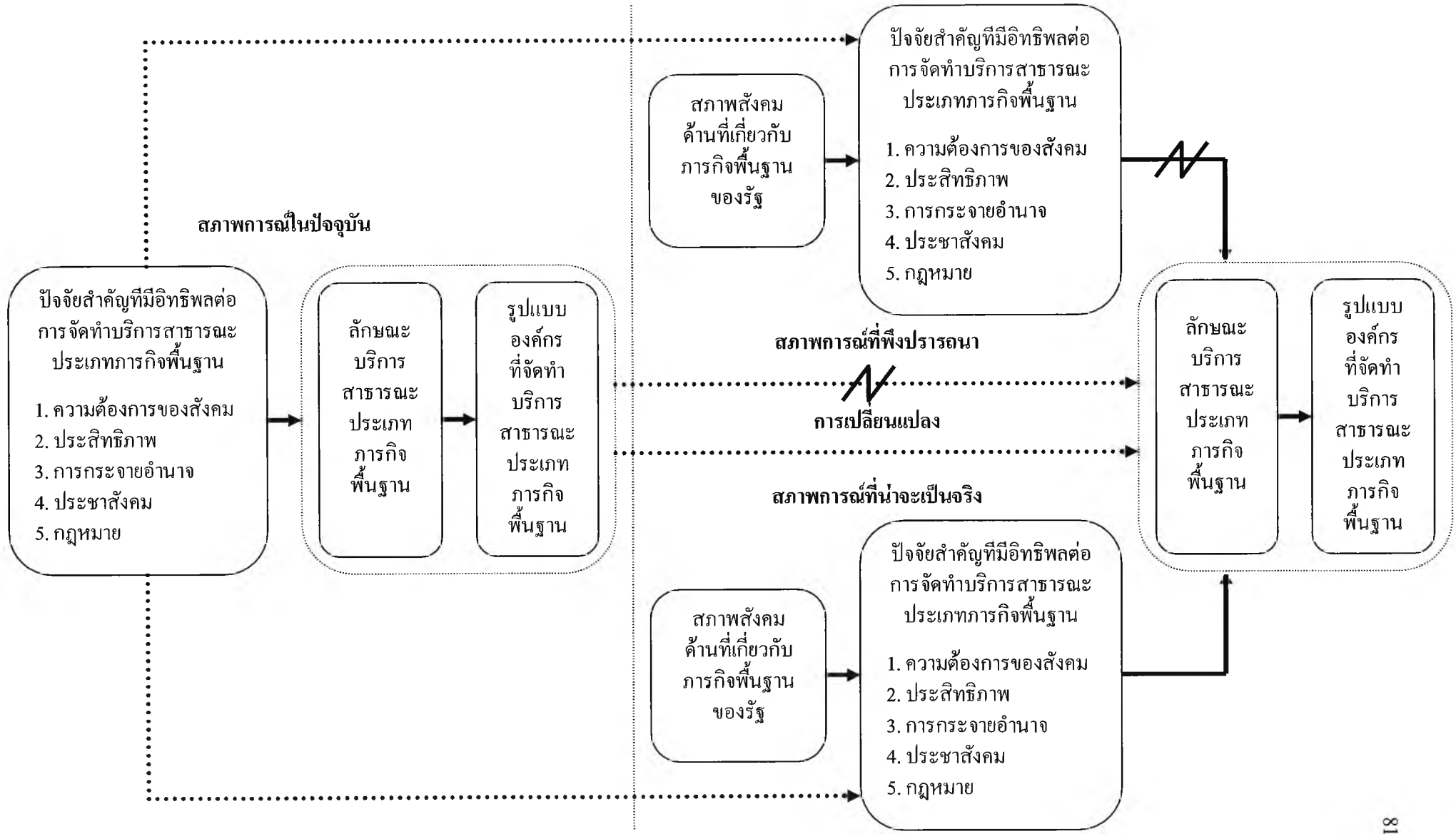
2.2.7.1 สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริงในด้านที่เกี่ยวข้องกับการกิจพื้นฐานของรัฐ

2.2.7.2 ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานตามสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง

2.2.7.3 ลักษณะบริการสาธารณะ และรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานตามอิทธิพลของสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง

3. กรอบเค้าโครงความคิด

จากตัวแปร และองค์ประกอบข้างต้น สามารถนำมาสร้างความสัมพันธ์ และกำหนดเป็นกรอบเค้าโครงความคิดในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยได้ดังภาพต่อไปนี้



ภาพที่ 3.1 แสดงกรอบเค้าโครงความคิดในการวิจัย

4. สมมติฐาน

เนื่องจากการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย เป็นการวิจัยที่ต้องการค้นหาและอธิบายปรากฏการณ์ถึงสองช่วงระยะเวลา คือ ในช่วงปัจจุบัน และในระยะของการทำนายตัวแบบ จึงทำให้การกำหนดสมมติฐานต้องแบ่งออกเป็น 2 ส่วนด้วย ดังนี้

4.1 สมมติฐานเบื้องต้น

ในส่วนของการอธิบายปรากฏการณ์ในปัจจุบันและทดสอบสภาพความแตกต่างจะประกอบด้วยสมมติฐานเบื้องต้น ดังนี้

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 1 สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง ซึ่งวิวัฒน์ต่อเนื่องจากสภาพสังคมในปัจจุบัน มีลักษณะที่แตกต่างจากสภาพสังคมที่พึงปรารถนา

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 2 ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง มีลักษณะและน้ำหนักของอิทธิพลแตกต่างจากปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญตามสภาพการปัจจุบัน

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 3 ลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานตามสภาพปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม และปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง

ผลที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานดังกล่าวจะนำไปใช้ยืนยันกรอบความคิดในการกำหนดตัวแบบ ซึ่งเป็นการเชื่อมโยงไปสู่การค้นหาคำตอบของปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่กำหนดในลักษณะของการทำนาย

4.2 สมมติฐานชั่วคราว

การค้นหาเพื่อการทำนายปรากฏการณ์และสร้างตัวแบบในลักษณะดังกล่าวนี้ เป็นการปะติดปะต่อข้อมูลเพื่อสร้างภาพที่น่าจะเป็นจริงหรือมีความเหมาะสมตามความเป็นจริงขึ้น จึงไม่สามารถกำหนดเป็นสมมติฐานที่จะต้องมีการพิสูจน์ว่าเป็นจริงได้ ดังนั้น จึงกำหนดรูปแบบการค้นหาคำตอบในลักษณะสมมติฐานชั่วคราว (working hypothesis) แทน ดังนี้

สมมติฐานชั่วคราวที่ 1 สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง มีความสัมพันธ์ และเป็นตัวกำหนดน้ำหนักความเข้มข้นของปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง

สมมติฐานชั่วคราวที่ 2 ปัจจัยสำคัญทั้ง 5 ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านความต้องการของสังคม ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ ปัจจัยด้านประชาสังคม และปัจจัยด้าน

กฎหมาย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญต่อบริการสาธารณะ สามารถนำมาทำนายและสังเคราะห์ตัวแบบลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงได้

5. หน่วยการวิเคราะห์ ประชากร และกลุ่มตัวอย่าง

สำหรับหน่วยการวิเคราะห์ (unit of analysis) ในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยนี้ คือ องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ (organization) และความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ (interorganization) ในส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานตามภารกิจพื้นฐานที่เป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐ

หากพิจารณาตามหน่วยในการวิเคราะห์ ประชากรในการศึกษา คือ องค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยทั้งหมด ซึ่งพิจารณาจากเกณฑ์เบื้องต้นที่ได้ระบุไว้ในขอบเขตการวิจัย โดยประชากรข้างต้นนี้อาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน เพื่อกำหนดกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษา ได้ดังนี้

ส่วนที่ 1 ในการศึกษากลุ่มประชากรที่เป็นองค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่เป็นหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง และกรม ผู้วิจัยจะทำการศึกษาจากกลุ่มประชากรทั้งหมดก่อน แล้วจึงคัดเลือกเฉพาะองค์กรที่มีแนวโน้มจะเปลี่ยนแปลงไปในอนาคต

ส่วนที่ 2 ในส่วนกลุ่มประชากรที่เป็นองค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานในลักษณะอื่นที่อาจมีอยู่นอกเหนือจากที่กล่าวถึงข้างต้นนั้น ผู้วิจัยจะเลือกตัวอย่างขึ้นมาจำนวนหนึ่งเพื่อการศึกษาเฉพาะกรณี โดยการสุ่มตัวอย่างที่ไม่อาศัยความน่าจะเป็นทางสถิติ (non-probability sampling) ด้วยวิธีการเลือกแบบเจาะจง (purposive sampling)

เนื่องจากการวิจัยโดยการศึกษาเฉพาะกรณีด้วยวิธีการในเชิงคุณภาพและการศึกษาจากเอกสารจึงทำให้หน่วยของข้อมูลจะอยู่ในรูปของบุคคลและเอกสาร จึงจำเป็นต้องนำประชากรและกลุ่มตัวอย่างตามหน่วยในการวิเคราะห์ข้างต้นนี้ มากำหนดประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยของข้อมูลอีกทอดหนึ่งเพื่อให้สามารถเข้าถึงหน่วยของข้อมูลที่เป็นตัวแทนของหน่วยวิเคราะห์ได้อย่างถูกต้อง

ประชากรที่เป็นหน่วยของข้อมูลนี้ ประกอบด้วย บุคคลที่อยู่ในระดับบริหารขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทย รวมทั้งเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเนื้อหาและวิธีการจัดทำบริการสาธารณะของไทย ซึ่งในการกำหนดกลุ่มตัวอย่างที่เป็นหน่วยของข้อมูลนี้จะเลือกใช้การสุ่มตัวอย่างโดยไม่อาศัยความน่าจะเป็นทางสถิติ 2 วิธีการประกอบกัน คือ การเลือก

แบบเจาะจง และการเพิ่มจำนวนตัวอย่างที่ได้จากการแนะนำหรืออ้างอิงต่อ (snowball sampling) โดยมีขั้นตอนดังนี้

กลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคคลซึ่งเป็นผู้บริหารขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะ ผู้วิจัยได้กำหนดเจาะจงไปที่บุคคลสำคัญที่มีความสามารถในการให้ข้อมูล (key informant) ซึ่งปฏิบัติหน้าที่อยู่ในองค์กรหรือหน่วยงานที่เลือกไว้ และหลังจากเก็บข้อมูลจากตัวอย่างที่เจาะจงดังกล่าวแล้วจะได้กลุ่มตัวอย่างเพิ่มเติมจากการแนะนำต่ออีกทอดหนึ่ง กลุ่มตัวอย่างเพิ่มเติมนี้หมายรวมถึงผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผน และนักวิชาการด้วย จากการเก็บรวบรวมข้อมูลตามวิธีการดังกล่าวผู้วิจัยได้ข้อมูลจากตัวอย่างทั้งสิ้น 27 คน

การเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวบุคคลนี้อาจทำให้ข้อมูลที่ได้มีอคติเจือปนอยู่เนื่องจาก เป็นการเลือกตัวอย่างจากผู้ปฏิบัติ หรือเกี่ยวข้องกับการปฏิบัติฝ่ายเดียว แต่อย่างไรก็ตาม การเก็บรวบรวมข้อมูลจากผู้รับบริการ หรือภาคประชาชนก็ไม้อาจทำให้ได้ข้อมูลที่แท้จริงเช่นกัน เนื่องจากบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานเป็นกิจกรรมที่รัฐดำเนินการ โดยมีอำนาจเหนือประชาชนผู้รับบริการ ซึ่งเป็นสภาพบังคับที่จำเป็นต้องจัดทำด้วยเหตุผลที่ซับซ้อน และผู้รับบริการก็มิได้มีปฏิสัมพันธ์กับกิจกรรมเหล่านั้นโดยตรง แต่เป็นการรับผลโดยทางอ้อม หากดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลดังกล่าวจากประชาชนอาจทำให้ได้ข้อมูลที่บิดเบือนและเคลือบแฝงด้วยอคติที่มีต่อภาพลักษณ์ของผู้ปฏิบัติบางกลุ่ม

ในการจำกัดอคติที่อาจเจือปนในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นตัวบุคคล จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติไว้ดังนี้ ประการที่หนึ่ง การเลือกกลุ่มตัวอย่างต้องมีการกระจายตัวตามความหลากหลายของลักษณะงานและต้องเป็นผู้ที่มีความสามารถในการให้ข้อมูลอย่างแท้จริง ประการที่สองในการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวอย่างจะให้ความสำคัญทั้งข้อมูลข้อเท็จจริง ทักษะ และข้อโต้แย้งไปพร้อมกัน ประการที่สาม ผู้วิจัยมีความเชื่อพื้นฐานในข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้ว่าไม่น่าจะมีเพียงความคิดเห็นเพียงชุดเดียวหรือมีความโน้มเอียงไปในทิศทางเดียวกันหมด ข้อมูลจึงควรแบ่งได้เป็นสองกลุ่มคือความคิดเห็นส่วนใหญ่ และความคิดเห็นส่วนน้อย ซึ่งเป็นให้ความสำคัญกับการถ่วงน้ำหนักของข้อมูลสองด้าน เพื่อลดอคติของข้อมูลลง

สำหรับ กลุ่มตัวอย่างที่เป็นเอกสาร ผู้วิจัยจะเลือกศึกษาเจาะจงจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับแผน แนวคิด และแนวทางปฏิบัติ หรือดำเนินการในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรหรือหน่วยงานที่เลือกไว้ โดยสาระของเอกสารดังกล่าวจะต้องแสดงถึง ลักษณะเนื้อหาของบริการสาธารณะและรูปแบบของกิจการที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน และที่กำลังจะเกิดขึ้นต่อไปพร้อมกันนั้นผู้วิจัยจะเพิ่มกลุ่มตัวอย่างเหล่านี้โดยอาศัยการอ้างอิงที่ปรากฏในเอกสารที่เป็นข้อมูลเพื่อเชื่อมโยงไปยังเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องด้วย

6. แหล่ง และเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

จากหน่วยในการวิเคราะห์ ประชากร และการเลือกกลุ่มตัวอย่างข้างต้น สามารถนำมา กำหนดแหล่งข้อมูล และเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลได้ดังนี้

6.1 แหล่งข้อมูล

ในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของ ประเทศไทย อาศัยการเก็บรวบรวมข้อมูลจาก 2 แหล่งข้อมูล คือ

ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ และการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะของไทย ได้แก่ เอกสารแนวคิด รายงานผลการดำเนินการ นโยบาย แผนงาน แนวทางปฏิบัติและแนวทางดำเนินการ เป็นต้น โดยสืบค้นจากหน่วยงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา

ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมโดยอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้บริหารของกลุ่ม กระทรวงที่เลือกศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนหรือแนวทางในการจัดทำบริการ สาธารณะและการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นดังกล่าว

6.2 เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

จากลักษณะของข้อมูลทั้งสองแหล่งข้างต้น ผู้วิจัยได้เลือกใช้และออกแบบเครื่องมือใน การเก็บรวบรวมข้อมูลจำนวน 2 ชนิด คือ

แบบบันทึกข้อมูลจากเอกสาร ซึ่งใช้ในจดบันทึกและแจกแจงข้อมูลในเชิงพรรณนา เกี่ยวกับสภาพสังคมในด้านการกิจพื้นฐานของรัฐ ปัจจัยสำคัญที่กำหนดบริการสาธารณะ รวมทั้งลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจ พื้นฐาน

แบบสัมภาษณ์และบันทึกข้อมูล ที่ได้กำหนดกรอบและประเด็นในการสัมภาษณ์ไว้ ล่วงหน้า ซึ่งมีประเด็นคำถามจำนวน 21 ประเด็น โดยแบ่งเป็น 5 ตอน คือ

ตอนที่ 1 การนิยามความหมายของภารกิจพื้นฐาน ประกอบด้วย 3 ประเด็นคำถาม

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับการปฏิรูประบบราชการ ประกอบด้วย 5 ประเด็นคำถาม

ตอนที่ 3 อนาคตภาพของสังคมไทยที่เกี่ยวข้องกับการกิจพื้นฐานในปี พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย 3 ประเด็นคำถาม

ตอนที่ 4 อนาคตภาพของปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ในปี พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย 6 ประเด็นคำถาม

ตอนที่ 5 อนาคตภาพของบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานในปี พ.ศ. 2550 ประกอบด้วย 4 ประเด็นคำถาม

7. วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย ผู้วิจัยได้กำหนดและออกแบบวิธีการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 3 ขั้นตอนตามรูปแบบวิธีการวิจัย ดังนี้

7.1 การวิเคราะห์สภาพการณ์พื้นฐาน

นำข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากแหล่งต่างๆ มาจำแนกและพรรณนา ให้เห็นถึงสภาพการณ์พื้นฐาน 2 ด้าน คือ

สภาพการณ์ปัจจุบัน ซึ่งประกอบด้วย ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน รวมทั้งลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานในปัจจุบัน

สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา ซึ่งประกอบด้วย สภาพสังคมที่พึงปรารถนาในด้านที่เกี่ยวข้องกับการกิจพื้นฐานของรัฐ รวมทั้งปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลตามสภาพสังคมที่พึงปรารถนา

7.2 การทดสอบสมมติฐานเบื้องต้น

นำสภาพการณ์พื้นฐานที่ได้จากการจำแนกข้างต้นมาใช้ทดสอบสมมติฐานเบื้องต้น เพื่อยืนยันและกำหนดเป็นกรอบความคิดในการสร้างตัวแบบ ดังนี้

วิเคราะห์และสร้างข้อสรุป สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง ซึ่งประกอบด้วย สภาพสังคมในด้านที่เกี่ยวข้องกับการกิจพื้นฐานของรัฐ และปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง

วิเคราะห์และประมาณสภาพการณ์ที่น่าจะแตกต่างจากปัจจุบัน โดยพิจารณาถึงความไม่สอดคล้องระหว่างลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานในปัจจุบันกับสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง

7.3 การทดสอบสมมติฐานชั่วคราว

นำกรอบความคิดที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานเบื้องต้น มาทำนาย และสังเคราะห์เป็นตัวแบบลักษณะบริการสาธารณะ และรูปแบบขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง โดยอาศัยวิธีการทำนายด้วยการสร้างอนาคตภาพ

8. วิธีวิทยาสำหรับการทำนาย

ในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย ผู้วิจัยได้ทบทวนวิธีวิทยาในการทำนาย และเลือกใช้วิธีการสร้างอนาคตภาพ (scenario planning) ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

การสร้างอนาคตภาพเป็นทั้งแนวคิด และวิธีการในการจัดทำแผนเพื่อการตัดสินใจในเชิงยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับประเด็นซึ่งมีความซับซ้อน การสร้างอนาคตภาพนี้ได้รับการพัฒนาขึ้นมาจากวิธีการอธิบายปรากฏการณ์และการพยากรณ์ของกลุ่มนักคิดอนาคตนิยม (futurism) และกลุ่มนักวางแผนเชิงกลยุทธ์ ซึ่งวิธีการสร้างอนาคตภาพได้ผ่านการพิสูจน์ความน่าเชื่อถือในเชิงปฏิบัติโดยการนำไปประยุกต์ใช้กับองค์กรระดับสากลขนาดใหญ่ (Lindgren and Bandhold, 2003: 33-37) เช่น บริษัท เชนเนอรัล อิเล็กทรอนิกส์ (General Electronic) บริษัท เชลล์ (Shell) และคณะกรรมการร่วมยุโรป (European Commission) เป็นต้น ซึ่งได้ผลเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางว่าเป็นวิธีคิดและวิธีการที่มีความสามารถในการทำความเข้าใจและกำหนดอนาคตได้อย่างสมเหตุสมผล

วิธีการสร้างอนาคตภาพยังได้ขยายผลความนิยมอย่างแพร่หลายในภาคธุรกิจ (สถาบันการวิจัยและพัฒนาประชาสังคม, 2542: 3-7) โดยบริษัท และองค์กรที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษาได้นำวิธีการสร้างอนาคตภาพนี้ไปประยุกต์ใช้เป็นเครื่องมือในการจัดทำแผนพัฒนาเชิงกลยุทธ์ให้แก่หน่วยงานที่เป็นผู้รับบริการหรือรับคำปรึกษาด้วย

8.1 ลักษณะพื้นฐานของการสร้างอนาคตภาพ และความแตกต่างจากวิธีการอื่น

การสร้างอนาคตภาพเป็นวิธีวิทยา (methodology) ในการทำนายอย่างหนึ่ง ซึ่งเน้นการทำให้เกิดความเข้าใจในปัจจัยที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในอนาคต (Ringland, 2002: 2) เพื่อฉายภาพที่น่าเชื่อว่าจะเป็นไปได้ในอนาคต (Fahey and Randall, 1998: 6-9) ซึ่งการสร้างอนาคตภาพนี้มีพื้นฐานแนวความคิดแตกต่างไปจากการวางแผนเชิงกลยุทธ์ที่อาศัยการวิเคราะห์สภาพปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน (SWOT analysis) อีกทั้งยังมีรูปแบบของวิธีการที่มีความซับซ้อนกว่าเทคนิคการพยากรณ์อนาคตที่กันอยู่ทั่วไป เนื่องจากการสร้างอนาคตภาพไม่ได้เป็นเครื่องมือในการพยากรณ์สภาพการณ์ในอนาคตที่มีโอกาสเกิดขึ้น หรือเป็นวิธีคิดเพื่อวาดภาพอนาคตที่พึงปรารถนาในอนาคตเพียงเท่านั้น

ความแตกต่างระหว่างการสร้างอนาคตภาพ เทคนิคการพยากรณ์อนาคต และการวางแผนเชิงกลยุทธ์นี้สามารถอธิบายเปรียบเทียบให้เห็นได้อย่างชัดเจน (Lindgren and Bandhold, 2003: 24-26) ดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 3.1 แสดงการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างการสร้างอนาคตภาพ เทคนิควิธีการพยากรณ์อนาคต และการวางแผนกลยุทธ์

ประเด็น	การสร้างอนาคตภาพ	เทคนิควิธีการพยากรณ์อนาคต	การวางแผนกลยุทธ์
1. ผลลัพธ์ที่ปรากฏ	ฉายภาพอนาคตที่น่าจะเป็นจริง	แสดงภาพอนาคตที่มีโอกาสจะเป็นไปได้	แสดงภาพอนาคตที่ปรารถนาในรูปของวิสัยทัศน์
2. หลักการพื้นฐาน	ให้ความสำคัญกับความไม่แน่นอนในปรากฏการณ์	ให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์ที่ชัดเจนในปรากฏการณ์	ให้ความสำคัญกับค่านิยม
3. ความเสี่ยงในปรากฏการณ์	แสดงและทำให้เข้าใจถึงความเสี่ยง	ไม่ได้แสดงถึงความเสี่ยง	ไม่ได้แสดงถึงความเสี่ยง
4. วิธีการที่ใช้	ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ	ส่วนมากเป็นเชิงปริมาณ	ส่วนมากเป็นเชิงคุณภาพ
5. เป้าหมายการอธิบาย	ประเด็นที่ตึงเครียดและเข้าใจเป็นในการเปลี่ยนแปลง	แนวทางสำหรับการตัดสินใจ	การกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลง
6. การพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	คำนึงถึงปัจจัยที่สามารถทำนายได้และไม่สามารถควบคุมได้ โดยมีการจัดลำดับ หรือให้นำหนักปัจจัยแตกต่างกันไปตามความสำคัญ	เน้นปัจจัยที่สามารถทำนายได้โดยให้ความสำคัญกับอิทธิพลของแต่ละปัจจัยในระดับที่ใกล้เคียงกัน	เป็นไปตามค่านิยมและให้ความสำคัญกับปัจจัยที่ควบคุมได้

ประเด็น	การสร้างอนาคตภาพ	เทคนิควิธีการพยากรณ์อนาคต	การวางแผนกลยุทธ์
7. การสร้างภาพอนาคต	รูปแบบอนาคตภาพมีความซับซ้อนและอาจมีความหลากหลายลักษณะตามสภาพความไม่แน่นอน	รูปแบบอนาคตภาพไม่มีความซับซ้อน	รูปแบบอนาคตภาพไม่มีความซับซ้อน
8. ทิศนะต่ออนาคต	อนาคตเกิดจากเหตุผลหรือเหตุปัจจัยของการกระทำในปัจจุบัน ดังนั้นสภาพอนาคตสามารถกำหนดและสร้างขึ้นได้	อดีต และปัจจุบันเป็นปัจจัยที่กำหนดสภาพอนาคต ดังนั้นสภาพอนาคตสามารถทำนายได้	อดีต เป็น ปัจจัยที่กำหนดสภาพปัจจุบัน ส่วนสภาพอนาคตสามารถเตรียมความพร้อมรับมือและปรับตัวตามได้
9. สภาพที่มีความเหมาะสม	เหมาะกับการฉายภาพอนาคตในระยะยาวที่มีสภาพความไม่แน่นอนสูง	เหมาะกับการแสดงภาพอนาคตในระยะสั้น ที่มีสภาพความไม่แน่นอนต่ำ	เหมาะกับการริเริ่มเพื่อนำไปสู่สภาพการเปลี่ยนแปลง

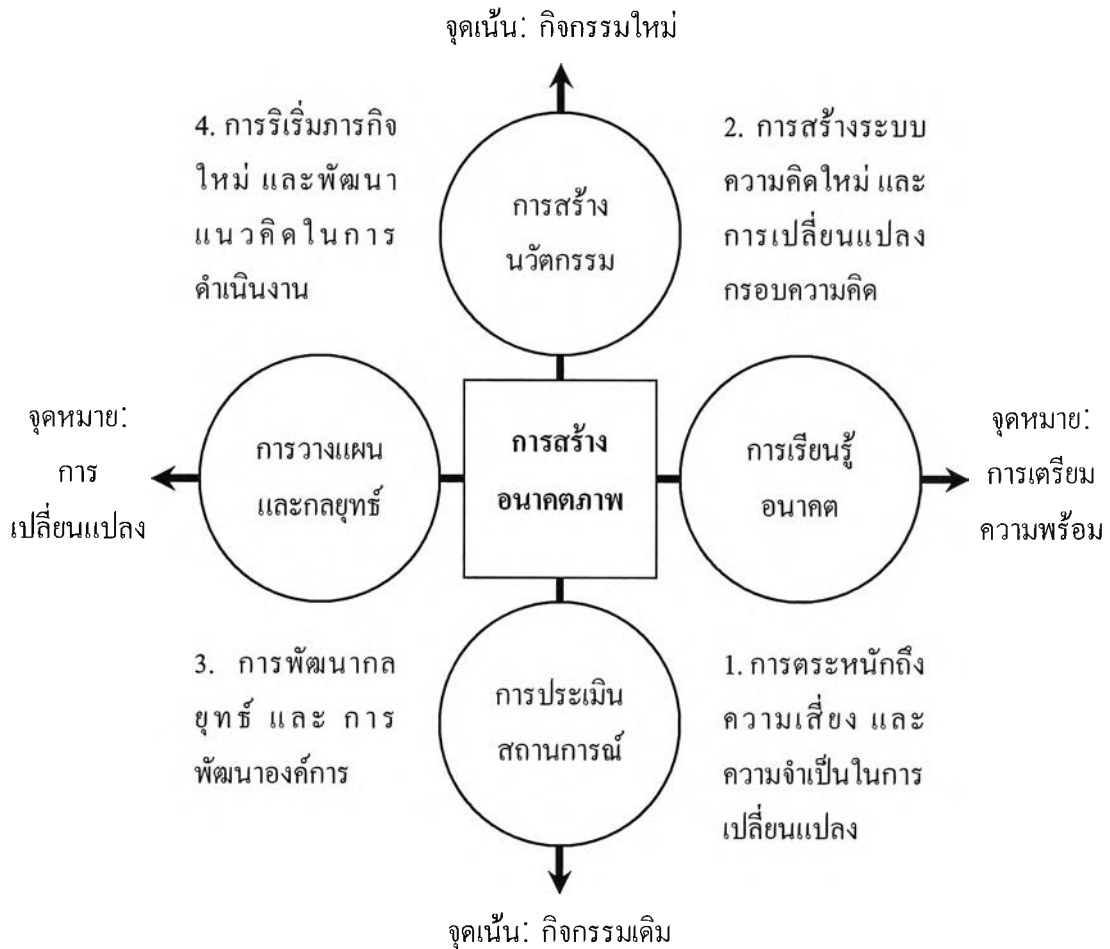
จากตารางกล่าวโดยสรุปได้ว่า การสร้างอนาคตภาพ เป็นวิธีการในการเรียนรู้เกี่ยวกับอนาคตโดยพยายามทำความเข้าใจถึงธรรมชาติและผลกระทบของความไม่แน่นอน (uncertain) และปัจจัยสำคัญ (driving forces) ที่เป็นแรงผลักดันในอนาคตอย่างพินิจพิเคราะห์ เพื่อปะติดปะต่อเป็นภาพที่ฉายให้เห็นถึงอนาคตและการตัดสินใจที่สามารถกำหนดและสร้างให้เกิดขึ้นจริงได้

การสร้างอนาคตภาพจึงมีลักษณะที่ลุ่มลึกแตกต่างจากเทคนิคการทำนายอนาคตและการวางแผนเชิงกลยุทธ์ทั้งในด้านแนวคิด หลักการ ทิศนะ วิธีการและเป้าหมาย โดยวิธีวิทยาในการสร้างอนาคตภาพมีทั้งความซับซ้อนในระบบวิธีคิด ให้ความสำคัญกับรายละเอียดของปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ทำให้ผลที่ได้จากการทำนายมีความแม่นยำตรง หรือใกล้เคียงกับสภาพความเป็นจริง โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของความสมเหตุสมผล

ด้วยความแตกต่างที่ทำให้วิธีการสร้างอนาคตภาพมีความน่าเชื่อถือกว่าวิธีการอื่นเป็นเหตุผลสำคัญที่ผู้วิจัยเลือกใช้การสร้างอนาคตภาพเป็นวิธีวิทยาสำหรับการทำนายในการวิจัย

8.2 รูปแบบของวิธีการสร้างภาพอนาคตภาพ

สำหรับรูปแบบของการสร้างอนาคตภาพนั้น หากพิจารณาจำแนกตามมิติของจุดมุ่งหมายการนำไปใช้ และจุดเน้นในกิจกรรม พบว่าสามารถแบ่งออกได้เป็น 4 รูปแบบ (Lindgren and Bandhold, 2003: 25) ดังภาพและคำอธิบายต่อไปนี้



ภาพที่ 3.2 แสดงการจำแนกรูปแบบการสร้างอนาคตภาพตามจุดหมายและจุดเน้น

รูปแบบที่หนึ่ง การสร้างอนาคตภาพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเตรียมความพร้อมให้องค์กร และมีจุดเน้นที่การปรับปรุงกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ มีลักษณะเป็นการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กรและเรียนรู้ทำความเข้าใจอนาคตที่น่าจะเกิดขึ้น ซึ่งจะแสดงให้เห็นถึงความเสี่ยงและความจำเป็นที่จะต้องนำองค์กรไปสู่การเปลี่ยนแปลง

รูปแบบที่สอง การสร้างอนาคตภาพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อเตรียมความพร้อมให้องค์กร และมีจุดเน้นที่การริเริ่มกิจกรรมขึ้นใหม่ มีลักษณะเป็นการเรียนรู้ทำความเข้าใจอนาคตที่น่าจะ

เกิดขึ้นจริงและสร้างสรรค์นวัตกรรมให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง โดยการปรับระบบวิธีคิดและกรอบความคิดขององค์กรใหม่

รูปแบบที่สาม การสร้างอนาคตภาพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงในองค์กร และมีจุดเน้นที่การปรับปรุงกิจกรรมที่ดำเนินการอยู่ มีลักษณะเป็นการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันเพื่อกำหนดแผนการเปลี่ยนแปลงขององค์กร ในรูปแบบของแผนกลยุทธ์และแผนพัฒนาองค์กร

รูปแบบที่สี่ การสร้างอนาคตภาพโดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อดำเนินการเปลี่ยนแปลงในองค์กร และมีจุดเน้นที่การริเริ่มกิจกรรมขึ้นมาใหม่ มีลักษณะเป็นการกำหนดแผนการเปลี่ยนแปลงขององค์กรในเชิงสร้างสรรค์นวัตกรรม โดยการริเริ่มการดำเนินงานใหม่ และพัฒนาแนวความคิดในการดำเนินงานให้มีความสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง

จากรูปแบบทั้งสี่ข้างต้น ผู้วิจัยได้เลือกการสร้างอนาคตภาพรูปแบบที่หนึ่งเป็นวิธีการสำหรับการทำนายในกระบวนการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยจะใช้วิธีการสร้างอนาคตภาพตามลักษณะดังกล่าวในการประเมินสถานการณ์ปัจจุบันขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย พร้อมทั้งเรียนรู้ทำความเข้าใจสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญในอนาคตทั้งที่น่าจะเป็นจริงและที่พึงปรารถนา ซึ่งผลที่ได้จะแสดงให้เห็นถึงความไม่สอดคล้องกันของสถานการณ์ทั้งหมดและนัยความจำเป็นที่จะต้องนำองค์กรไปสู่การเปลี่ยนแปลง

8.3 ขั้นตอนวิธีการสร้างภาพอนาคตภาพ

วิธีการในการสร้างอนาคตภาพนั้นได้รับการพัฒนาทั้งในเชิงทฤษฎีและเชิงปฏิบัติให้มีความซับซ้อนและมีความแม่นยำตรงในการทำนายอย่างต่อเนื่อง ทำให้วิธีการทำนายด้วยการสร้างอนาคตภาพมีอยู่หลายลักษณะและมีรายละเอียดปลีกย่อยแตกต่างกันไปตามจุดมุ่งหมายของการทำนายและจุดเน้นการนำไปใช้ (Fahey and Randall, 1998: 14-16) แต่อย่างไรก็ตามขั้นตอนพื้นฐานตามหลักการและแนวคิดย่อมมีลักษณะที่คล้ายคลึงกัน

ในการนำวิธีการสร้างอนาคตภาพมาใช้ในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย จึงจำเป็นต้องทำความเข้าใจกับขั้นตอนวิธีการในเชิงแนวคิดตามหลักการพื้นฐานทั่วไปก่อน แล้วจึงนำแนวทางที่ได้ไปประยุกต์ใช้ให้เข้ากับกระบวนการการวิจัย ซึ่งขั้นตอนวิธีการสร้างอนาคตภาพในเชิงแนวคิดและแนวทางการประยุกต์ใช้มีรายละเอียดดังนี้

8.3.1 ขั้นตอนการสร้างอนาคตภาพในเชิงแนวคิด

สำหรับวิธีการสร้างอนาคตภาพในเชิงแนวคิดตามหลักการพื้นฐานทั่วไป ประกอบด้วย 7 ขั้นตอน (Ringland, 2002: 18) ดังต่อไปนี้

ขั้นที่หนึ่ง การระบุประเด็นสำคัญสำหรับองค์กร เป็นการกำหนดจุดเน้นของเนื้อหา รวมทั้งขอบเขตของประเด็นที่ต้องการนำไปสู่การตัดสินใจและการเปลี่ยนแปลง ซึ่งมักจะเป็น การพิจารณาถึงรูปแบบ ภารกิจ โครงสร้าง สถานภาพ ภาพลักษณ์ และจุดยืนหรือตำแหน่งของ องค์กร พร้อมกับการระบุถึงช่วงระยะเวลาในการทำนายในอนาคต

ขั้นที่สอง การทบทวนและกำหนดปัจจัยที่มีอิทธิพล เป็นคัดเลือกปัจจัยที่เป็น แรงผลักดันการเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลต่อประเด็นหรือจุดเน้นที่กำหนดไว้ในเบื้องต้น โดย พิจารณาทบทวนศักยภาพและสภาพการณ์ในปัจจุบันขององค์กร และทำการแยกแยะระหว่างสิ่ง ที่สามารถทำนายได้แต่ไม่สามารถควบคุมได้ ออกจากสิ่งที่ไม่สามารถทำนายและไม่สามารถ ควบคุมได้ออกจากกัน เพื่อกำหนดเป็นปัจจัยที่สำคัญต่อการเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การตัดสินใจ

ขั้นที่สาม สืบค้นและทำความเข้าใจกับภูมิหลัง โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ ปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันสภาพการณ์ในอดีตและปัจจุบันตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งหนทางหนึ่งที่จะ ทำให้เกิดความเข้าใจในกระบวนการเปลี่ยนแปลงตามอิทธิพลของปัจจัยได้นั้น คือการศึกษา พัฒนาการเชิงประวัติศาสตร์ขององค์กรในด้านมุมเดียวกัน และช่วงระยะเวลาในอดีตที่เท่ากัน

ขั้นที่สี่ การทำความเข้าใจกับพลวัตของอนาคต เป็นการเรียนรู้ถึงความไม่คงที่ของ แรงผลักดัน ปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพล และแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในประเด็นที่กำหนดไว้ พร้อมทั้ง จัดลำดับความสำคัญหรือกำหนดน้ำหนักของปัจจัยสำคัญที่ใช้ในการทำนายตามแนวโน้ม โดยอาศัยข้อมูลที่เก็บรวบรวมจากแบบสอบถาม และการสัมภาษณ์

ขั้นที่ห้า การสร้างเค้าโครงในการทำนาย โดยการอาศัยตรรกะเชิงเหตุผลเป็น เครื่องมือในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ และสังเคราะห์เชื่อมโยงระหว่างปัจจัยสำคัญกับประเด็น ที่กำหนดไว้เพื่อแสดงลำดับ หรือเส้นทางของการเปลี่ยนแปลง

ขั้นที่หก การจัดทำอนาคตภาพ เป็นการปะติดปะต่อข้อมูลและสังเคราะห์เค้าโครง ทั้งหมดเข้าด้วยกัน เพื่อจัดทำภาพฉายอนาคตตามประเด็นที่กำหนด โดยภาพอนาคตนี้จะแสดง สภาพสุดท้าย (end state) ที่น่าจะเป็นจริงให้เห็น พร้อมทั้งรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่เป็นไปได้ ซึ่งภาพฉายของอนาคตนี้อาจมีมากกว่าหนึ่งภาพก็ได้ แต่จะต้องแสดงให้เห็นถึงเส้นทาง หรือการ เชื่อมโยงเหตุการณ์ต่างๆ ที่จะนำไปสู่สภาพสุดท้ายอย่างชัดเจน

ขั้นที่เจ็ด การนำอนาคตภาพไปสู่การปฏิบัติ เป็นการนำภาพฉายของอนาคตพร้อม ด้วยรายละเอียดไปประยุกต์ใช้ในการตัดสินใจเพื่อกำหนดการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามสภาพที่

น่าจะเป็นจริง ซึ่งในการนำผลที่ได้ไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการระบุถึงตัวบ่งชี้ และสัญญาณที่แจ้งเตือนองค์กรให้สามารถพัฒนาศักยภาพตามการเปลี่ยนแปลงด้วย

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาถึงการประยุกต์ใช้วิธีการสร้างอนาคตภาพของบริษัทและองค์กรที่ทำหน้าที่ที่ปรึกษาเพื่อใช้ในการจัดทำแผนพัฒนาเชิงกลยุทธ์นั้น พบว่ามีขั้นตอนบางส่วนที่แตกต่างกัน ดังนี้

ในขั้นที่สามนั้นจะมีการสำรวจตัวอย่างองค์กรที่มีความสามารถในการดำเนินการที่ดี (best practice) จากทั้งภายในประเทศ และในระดับสากลเพื่อนำมาเทียบเคียงให้เห็นถึงรูปแบบการเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนยิ่งขึ้น

ในขั้นตอนที่สี่และห้า จะมีการเลือกเค้าโครงการเปลี่ยนแปลงและตัวแบบของสภาพสุดท้ายที่น่าจะเป็นจริงจากฐานข้อมูลที่มีอยู่ เมื่อได้เค้าโครงและตัวแบบเบื้องต้นแล้วจะมีการนำไปทดลองจำลองสถานการณ์โดยเฉพาะทางการเงินด้วยคอมพิวเตอร์ เพื่อประเมินศักยภาพการเปลี่ยนแปลงในอนาคต และพัฒนาเค้าโครง ตัวแบบให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น แล้วจึงนำผลที่ได้ไปสู่การจัดทำอนาคตภาพในขั้นต่อไป

8.3.2 การประยุกต์ขั้นตอนวิธีการสร้างอนาคตภาพในกระบวนการวิจัย

จากการทบทวนขั้นตอนการสร้างอนาคตภาพข้างต้น ผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการดังกล่าวมาปรับเปลี่ยนและประยุกต์ให้มีความเหมาะสมสำหรับการทำนารูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยยิ่งขึ้น โดยมีขั้นตอนและรายละเอียดดังต่อไปนี้

ขั้นที่หนึ่ง การกำหนดประเด็นและขอบเขตการทำนาราย โดยผู้วิจัยได้กำหนดคิ่ลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของประเทศไทยเป็นจุดเน้นหรือประเด็นหลักในการทำนารายการเปลี่ยนแปลง และกำหนดขอบเขตของเนื้อหาในการทำนารายเฉพาะบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานเท่านั้น โดยมีช่วงเวลาในการทำนารายคือ พ.ศ.2550

ขั้นที่สอง การทบทวนและกำหนดปัจจัยที่มีอิทธิพล จากการสำรวจสภาพการณ์ในปัจจุบันเบื้องต้นผู้วิจัยได้คัดเลือกปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันการเปลี่ยนแปลงและมีอิทธิพลต่อลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย ไว้รวมทั้งสิ้น 6 ปัจจัย

พร้อมกันนั้นผู้วิจัยได้ทำการแยกแยะปัจจัยเหล่านั้น ออกเป็นปัจจัยที่สามารถทำนายได้ 5 ปัจจัย คือ ปัจจัยด้านความต้องการของสังคม ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ ปัจจัยด้านประชาสังคม และปัจจัยด้านกฎหมาย อีกส่วนหนึ่งเป็นปัจจัยที่ไม่สามารถทำนาย คือ ปัจจัยด้านอำนาจการควบคุม หรือแรงผลักดันทางการเมือง ซึ่งปัจจัยที่

สามารถทำนายได้ทั้ง 5 ปัจจัยดังกล่าวจะใช้เป็นปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงและนำสู่การตัดสินใจ

ขั้นที่สาม สํารวจและทำความเข้าใจกับภูมิหลัง โดยการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยที่เป็นแรงผลักดันสภาพการณ์ในอดีตจากการศึกษาเชิงประวัติศาสตร์พัฒนาการขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย พร้อมกับการทำความเข้าใจกับอิทธิพลของปัจจัยสำคัญในสภาพการณ์ปัจจุบัน โดยการศึกษาและวิเคราะห์เชิงสำรวจจากเอกสารและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ขั้นที่สี่ การทำความเข้าใจกับพลวัตของอนาคต (1) เป็นการสำรวจถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมที่พึงปรารถนาในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐ รวมทั้งปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลตามสภาพสังคมที่พึงปรารถนา พร้อมทั้งวิเคราะห์ลำดับความสำคัญหรือนำหนักของปัจจัยสำคัญ โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมจากยุทธศาสตร์ แผนแม่บท และวิสัยทัศน์ที่เกี่ยวข้อง

ขั้นที่ห้า การทำความเข้าใจกับพลวัตของอนาคต (2) เป็นการเรียนรู้ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของสภาพสังคมที่อาจเป็นไปได้ในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐ รวมทั้งปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลตามสภาพสังคมที่อาจเป็นไปได้ โดยอาศัยข้อมูลที่เกี่ยวข้องรวบรวมจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกผู้บริหารขององค์กรจัดทำบริการสาธารณะ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนการเปลี่ยนแปลง และนักวิชาการ

ข้อมูลที่ได้ในส่วนนี้จะได้รับการแยกแยะออกเป็น 2 ส่วน คือ ความคิดเห็นส่วนใหญ่ และความคิดเห็นส่วนน้อย พร้อมทั้งพิจารณาเปรียบเทียบเพื่อระบุถึงโอกาสความเป็นไปได้และความโน้มเอียงของสภาพการณ์ในอนาคตที่น่าจะปรากฏขึ้นจริง

ขั้นที่หก การทำความเข้าใจกับพลวัตของอนาคต (3) เป็นการเรียนรู้สภาพการณ์ที่น่าจะเกิดขึ้นจริงในอนาคต จากการสังเคราะห์สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริงในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐ รวมทั้งปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลตามสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง โดยนำสภาพการณ์และแนวโน้มพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่ได้จากการสัมภาษณ์ มาพิจารณาวิเคราะห์ประกอบกับสภาพการณ์และแนวโน้มพลวัตของการเปลี่ยนแปลงในอนาคตที่พึงปรารถนา ตามหลักเกณฑ์และหลักเหตุผล

เมื่อสังเคราะห์สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงในอนาคตแล้ว จะเชื่อมโยงไปสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงกับสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา ซึ่งผลการวิเคราะห์ที่ได้จะเป็นการอธิบายถึงความจำเป็นในการทำนาย และนำสู่การตัดสินใจกำหนดความเปลี่ยนแปลงในอนาคต

ขั้นที่เจ็ด การสร้างเค้าโครงในการทำงาน เป็นการเชื่อมโยงข้อมูลจากขั้นตอนต่างๆ เข้าด้วยกัน โดยเริ่มต้นจากการวิเคราะห์และกำหนดทิศทางรวมทั้งลักษณะอิทธิพลของสภาพสังคมและสภาพปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง เพื่อนำไปสู่การเชื่อมโยงความสัมพันธ์ที่ทั้งสองมีต่อกันในเชิงเหตุผล

จากการวิเคราะห์เชื่อมโยงข้างต้นจะนำไปสู่การพิจารณาถึงความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลที่ปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงมีต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานโดยตรง และดำเนินการสังเคราะห์ให้เห็นถึงเค้าโครงในการทำงานซึ่งมีองค์ประกอบ 5 ด้าน คือ บทบาท เป้าหมาย ภารกิจ โครงสร้าง และวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ผลของการเชื่อมโยงสภาพสังคมกับสภาพปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงเข้าด้วยกันและนำไปสู่การสร้างเค้าโครงในการทำงานนี้ถือเป็นการอธิบายให้เห็นถึงลำดับ หรือเส้นทางของการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ขั้นที่แปด การจัดทำอนาคตภาพ โดยการปะติดปะต่อข้อมูลทั้งหมด และเค้าโครงการทำงานเข้าด้วยกัน เพื่อดำเนินการสังเคราะห์ภาพฉายอนาคตของลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย โดยภาพอนาคตนี้ถือว่าเป็นสภาพสุดท้าย (end state) ที่น่าจะเป็นจริงตามการทำงาน ซึ่งสภาพสุดท้ายนี้จะแสดงให้เห็นถึง ภารกิจที่จัดเรียงลำดับตามความสำคัญ รูปแบบการเปลี่ยนแปลง วิสัยทัศน์ ภาระหน้าที่ และรูปแบบขององค์กรในอนาคต

ขั้นที่เจ็ด การนำอนาคตภาพไปสู่การปฏิบัติ เป็นการนำภาพฉายของอนาคตพร้อมด้วยรายละเอียดมาอภิปราย โดยระบุให้เห็นถึงเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้ผลของการทำงานลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยในอนาคตเป็นไปได้หรือเกิดขึ้นได้จริง (critical success factors) ในทางปฏิบัติ

9. เกณฑ์ในการวิเคราะห์

เนื่องจากข้อมูลในการวิจัยเรื่อง รูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย มีลักษณะเป็นข้อมูลเชิงคุณภาพ ซึ่งต้องอาศัยการวิเคราะห์เนื้อหาเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้กำหนดเกณฑ์เพื่อใช้การวิเคราะห์เนื้อหาข้อมูลในแต่ละขั้นตอนของการวิจัย ไว้ดังต่อไปนี้

9.1 เกณฑ์ในการวิเคราะห์ประมวลภารกิจพื้นฐานจากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ

เป็นแนวทางที่ใช้ในการพิจารณาแยกแยะเนื้อหาบัญญัติในส่วนแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อจัดกลุ่มเป็นภารกิจพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของไทย (ในบทที่ 4 หัวข้อที่ 3) ซึ่งเกณฑ์ในการวิเคราะห์นี้มี 3 ประการ คือ

เกณฑ์ที่หนึ่ง เนื้อหากิจกรรมที่มีความสัมพันธ์ เกี่ยวข้องกันควรนำมาจัดรวมกลุ่มเข้าเป็นภารกิจเดียวกัน

เกณฑ์ที่สอง ภารกิจพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยที่ประมวลรวมกัน ต้องมีลักษณะของเนื้อหาที่ชัดเจน

เกณฑ์ที่สาม ภารกิจพื้นฐานในการจัดทำบริการสาธารณะของไทยที่ประมวลรวมกัน ต้องมีความเป็นเอกภาพทั้งในเชิงหน้าที่ และกระบวนการ

9.2 เกณฑ์ในการวิเคราะห์แนวโน้มสภาพการณ์ในอนาคตจากการสัมภาษณ์

เป็นแนวทางที่ใช้ในการพิจารณา เปรียบเทียบความคิดเห็นส่วนใหญ่ และความคิดเห็นส่วนน้อยที่ได้จากการสัมภาษณ์ เพื่อแสดงให้เห็นถึงความโน้มเอียงหรือแนวโน้มของสภาพการณ์ในอนาคตที่น่าจะปรากฏขึ้นจริงได้ (ในบทที่ 7 หัวข้อที่ 1 และ 2) ซึ่งเกณฑ์ในการวิเคราะห์นี้มี 3 ประการ คือ

เกณฑ์ที่หนึ่ง แนวโน้มของสภาพการณ์จะต้องแสดงถึงโอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นจริงในอนาคต

เกณฑ์ที่สอง การแสดงแนวโน้มของสภาพการณ์จะต้องคำนึงถึงโอกาสการเปลี่ยนแปลงของเหตุการณ์ในอนาคตในด้านความสถิต หรือความมีพลวัต

เกณฑ์ที่สาม การแสดงแนวโน้มของสภาพการณ์จะต้องคำนึงถึงโอกาสความพลิกผันของเหตุการณ์ในอนาคตในด้านความเฉื่อย หรือความรวดเร็ว

9.3 เกณฑ์ในการสังเคราะห์สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง

เป็นแนวทางที่ใช้ในการพิจารณาสภาพการณ์และแนวโน้มในอนาคตที่ได้จากการสัมภาษณ์ ประกอบกับการวิเคราะห์สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา เพื่อสร้างรูปแบบของสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง (ในบทที่ 8 หัวข้อที่ 1 และ 3) ซึ่งเกณฑ์ในการสังเคราะห์นี้มี 3 ประการ คือ

เกณฑ์ที่หนึ่ง สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงที่สังเคราะห์ขึ้นต้องมีความต่อเนื่องเชื่อมโยงจากสภาพการณ์ปัจจุบัน

เกณฑ์ที่สอง สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงที่สังเคราะห์ขึ้นต้องมีโอกาสความเป็นไปได้ที่จะปรากฏขึ้นในอนาคต

เกณฑ์ที่สาม สภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงที่สังเคราะห์ขึ้นต้องมีความสมเหตุสมผลของเหตุการณ์ตามเงื่อนไขที่มีอิทธิพล

9.4 เกณฑ์ในการประเมินความแตกต่างของเนื้อหาสภาพการณ์

เป็นแนวทางในการกำหนดระดับความแตกต่าง จากการเปรียบเทียบเนื้อหาระหว่างสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา และสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง โดยการให้ค่าคะแนนความแตกต่าง เพื่อนำไปสู่สรุปผลการทดสอบสมมติฐาน (ในบทที่ 8 หัวข้อที่ 2 และ 4) ซึ่งเกณฑ์ในการประเมินนี้มีอยู่ 4 ระดับ ดังนี้

ไม่แตกต่างกัน หรือ ค่าคะแนน “0” หมายถึง เนื้อหาของสภาพการณ์ที่นำมาเปรียบเทียบกับกันนั้นมีสาระสำคัญ หรือผลแห่งสาระไม่ถึง 1 ใน 3 ที่ต่างกัน

แตกต่างกันเล็กน้อย หรือ ค่าคะแนน “1” หมายถึง เนื้อหาของสภาพการณ์ที่นำมาเปรียบเทียบกับกันนั้นมีสาระสำคัญ หรือผลแห่งสาระประมาณ 1 ใน 3 ที่แตกต่างกัน

ค่อนข้างแตกต่างกัน หรือ ค่าคะแนน “2” หมายถึง เนื้อหาของสภาพการณ์ที่นำมาเปรียบเทียบกับกันนั้นมีสาระสำคัญ หรือผลแห่งสาระประมาณ 2 ใน 3 ที่แตกต่างกัน

แตกต่างกัน หรือ ค่าคะแนน “3” หมายถึง เนื้อหาของสภาพการณ์ที่นำมาเปรียบเทียบกับกันนั้นมีสาระสำคัญ หรือผลแห่งสาระมากกว่า 2 ใน 3 ที่แตกต่างกัน

9.5 เกณฑ์ในการประเมินทิศทางอิทธิพลของสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง

เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ แยกแยะ กำหนดทิศทางและลักษณะอิทธิพลของสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงเพื่อนำไปสู่การเชื่อมโยงความสัมพันธ์และการทำนาย (ในบทที่ 9 หัวข้อที่ 1) ซึ่งเกณฑ์ในการประเมินนี้มีอยู่ 2 ลักษณะ ดังนี้

อิทธิพลเชิงบวก (+) หมายถึง สภาพ หรือเงื่อนไขที่มีความเหมาะสม หรือเกื้อกูลต่อการดำเนินภารกิจพื้นฐานของรัฐ

อิทธิพลเชิงลบ (-) หมายถึง สภาพ หรือเงื่อนไขที่เป็นอุปสรรค หรือก่อให้เกิดปัญหาต่อการดำเนินภารกิจพื้นฐานของรัฐ