

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษา

โดยที่ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองตามสภาพความเป็นจริง มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันอย่างเชื่อมโยง บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบต้องประสานร่วมมือกัน เพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ประเทศชาติ แต่ในความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกันดังกล่าวย่อมมีทั้ง ความสัมพันธ์ที่ราบรื่น มีความไว้วางใจซึ่งกันและกัน ปฏิบัติราชการร่วมกันได้ดีมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และความสัมพันธ์ที่ไม่ราบรื่น มีปัญหา อุปสรรคและความขัดแย้งเกิดขึ้น และเป็นไปไม่ได้ ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีซึ่งเป็นส่วนราชการที่มีข้าราชการการเมืองมากที่สุดในประเทศจะ ไม่มีปัญหา อุปสรรคและความขัดแย้งในการปฏิบัติราชการร่วมกันของข้าราชการประจำและ ข้าราชการการเมือง ไม่ว่าจะเป็นปัญหาที่เกิดจากความแตกต่างทางด้านภูมิหลังของข้าราชการทั้งสองฝ่าย เช่น การศึกษา ภูมิลำเนา แนวคิดและอุดมการณ์ ด้านเป้าหมายและวิธีการ ด้านการยอมรับ การไว้วางใจ ปัญหาด้านการบริหารงานบุคคล ทั้งเรื่องที่ข้าราชการการเมืองเข้าแทรกแซง การแต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ หรือเรื่องที่ข้าราชการประจำไม่วางตัวเป็นกลางทางการเมือง และปัญหาด้านนโยบาย การศึกษานี้จะทำให้ทราบถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำ กับข้าราชการการเมือง รวมทั้งปัญหา อุปสรรค ความขัดแย้ง และความคิดเห็นที่มีต่อข้าราชการ เมืองของข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี การศึกษานี้จึงมีวัตถุประสงค์ ดังจะกล่าวในหัวข้อถัดไป

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองใน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
2. เพื่อทราบถึงปัญหา อุปสรรค และความขัดแย้งระหว่างข้าราชการประจำกับ ข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
3. เพื่อสะท้อนความคิดเห็นของข้าราชการประจำที่มีต่อข้าราชการการเมืองใน สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
4. เพื่อหาแนวทางในการปฏิบัติงานร่วมกันด้วยความสัมพันธ์อันดี ของข้าราชการ ทั้งสองประเภทในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

กรอบแนวความคิด

ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการที่มีนักวิชาการส่วนหนึ่งแสดงความคิดเห็นว่าการบริหารกับการเมืองควรแยกออกจากกันอย่างเด็ดขาดนั้น น่าจะหมายถึงการแยกองค์การและอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนในระดับมหภาค เพื่อมิให้มีการก้าวท้าวและเป็นการสร้างสมดุลให้มีการคานอำนาจกันมิใช่ประสงค์ให้มีการแยกการปฏิบัติงานออกจากกันโดยเด็ดขาด เพราะตามความเป็นจริงแล้วการบริหารกับการเมืองไม่อาจแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ดังมีคำกล่าวว่า การเมืองและการบริหารมีความสัมพันธ์กัน เปรียบเสมือนคนละด้านของเหรียญอันเดียวกัน ซึ่งเป็นที่ยอมรับกันว่าระบบบริหารหรือระบบราชการเป็นส่วนหนึ่งของระบบการเมือง หากแยกระบบบริหารออกจากระบบการเมืองที่มีส่วนประกอบหลายด้าน จะทำให้ระบบการเมืองขาดส่วนประกอบที่สำคัญและจะเกิดผลกระทบต่อส่วนประกอบอื่น และเป็นไปไม่ได้ที่ระบบการเมืองจะอยู่ได้อย่างมั่นคงถาวรโดยปราศจากการช่วยเหลือจากระบบบริหารหรือระบบราชการ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงอาศัยแนวคิดที่ว่า การบริหารไม่อาจแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้เป็นกรอบในการศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ ซึ่งจากงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเห็นว่า ข้าราชการประจำมีส่วนสัมพันธ์ต่อการกำหนดและการตัดสินใจทางนโยบายของข้าราชการการเมือง ข้าราชการประจำจึงมีส่วนกำหนดนโยบายด้วยเช่นกัน ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดการบริหารคือการเมือง การบริหารและการเมืองไม่สามารถแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ และจากผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องดังกล่าวทำให้เห็นปัญหาหลายประการในความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง ซึ่งผู้ศึกษาสามารถนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้ และผู้ศึกษาจะได้นำปัญหาทั้ง 3 ด้านคือ ด้านกฎหมาย ระเบียบและวิธีการ การยอมรับและความไว้วางใจ ด้านการบริหารงานบุคคล และด้านนโยบาย มาเป็นหลักว่าปัญหาทั้ง 3 ด้านดังกล่าวมีเกิดขึ้นในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีหรือไม่ อย่างไร และปัญหาแต่ละด้านถ้ามีเกิดขึ้น จะมีแนวทางแก้ไขด้วยวิธีใด และนอกจากปัญหาทั้ง 3 ด้านนี้แล้ว ในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรียังมีปัญหาอื่นนอกเหนือจากนี้อีกหรือไม่ เพื่อที่จะสะท้อนปัญหาดังกล่าวแล้วนำไปปรับปรุงพัฒนาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีต่อไป

สมมุติฐาน

จากกรอบแนวความคิดดังกล่าวข้างต้น ผู้ศึกษาจึงตั้งสมมุติฐานในเรื่องนี้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีในด้านต่าง ๆ สะท้อนแนวความคิดที่ว่า การบริหารไม่อาจแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้

กลุ่มประชากรศึกษา

ผู้ศึกษาได้กำหนดกลุ่มประชากรที่ใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี รวม 15 ราย จากข้าราชการประจำทั้งหมด 327 คน หรือประมาณร้อยละ 5 ของข้าราชการประจำ โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มผู้บริหารของสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วย ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี ฝ่ายข้าราชการประจำ ด้านสังคม ด้านประสานกิจการภายในประเทศ ผู้อำนวยการสำนักและผู้อำนวยการกอง รวม 6 คน
2. กลุ่มผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งดำรงตำแหน่งในระดับ 3 - 6 จำนวน 4 คน และระดับ 7 - 8 จำนวน 5 คน รวม 9 คน

วิธีการศึกษา

การศึกษาดำเนินการด้วยความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีนี้ เป็นการศึกษาในเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ผู้ศึกษาจึงได้เก็บรวบรวมข้อมูล 2 ประเภท ดังนี้

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) เป็นข้อมูลภาคสนาม (Field Sources) เพื่อศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นมาในด้านต่าง ๆ เช่น บทบาท อำนาจ หน้าที่ และความคิดเห็นในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ในส่วนนี้ผู้ศึกษาจะได้รวบรวมข้อมูลโดยใช้วิธีสัมภาษณ์เชิงลึก (In - depth interview) ทั้งจากกลุ่มผู้บริหารและกลุ่มผู้ปฏิบัติงาน โดยแบ่งแยกการสัมภาษณ์ ดังนี้

1.1 สัมภาษณ์ผู้บริหารที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องโดยตรงกับข้าราชการการเมือง แต่ไม่เคยปฏิบัติงานเป็นคณะทำงานหน้าห้องให้แก่ข้าราชการการเมือง ในระดับ 10 จำนวน 1 คน และระดับ 8 จำนวน 1 คน รวม 2 คน

1.2 สัมภาษณ์ผู้บริหารที่เคยปฏิบัติงานเป็นคณะทำงานหน้าห้องข้าราชการการเมือง ในระดับ 9 จำนวน 1 คน ระดับ 8 จำนวน 3 คน รวม 4 คน

1.3 สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานที่ปัจจุบันเป็นคณะทำงานหน้าห้องให้แก่ข้าราชการการเมือง ซึ่งมีทั้งผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นคณะทำงานหน้าห้องเป็นครั้งแรก และผู้ที่ปฏิบัติงานเป็นคณะทำงานหน้าห้องมาแล้วหลายครั้ง ในระดับ 8 จำนวน 1 คน ระดับ 7 จำนวน 2 คน ระดับ 6 จำนวน 1 คน ระดับ 5 จำนวน 1 คน รวม 5 คน

1.4 สัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานที่เคยปฏิบัติงานเป็นคณะทำงานหน้าห้องให้แก่ข้าราชการการเมือง ซึ่งมีทั้งผู้ที่เคยปฏิบัติงานเป็นคณะทำงานหน้าห้องเพียงครั้งเดียว และผู้ที่เคยปฏิบัติงานเป็นคณะทำงานหน้าห้องหลายครั้ง ในระดับ 8 จำนวน 2 คน ระดับ 6 จำนวน 1 คน ระดับ 5 จำนวน 1 คน รวม 4 คน

ในการสัมภาษณ์ดังกล่าว ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีบันทึกเสียงผู้ให้สัมภาษณ์ แล้วนำมาถอดข้อความ โดยสรุป และบางครั้งผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการจดบันทึกการให้สัมภาษณ์ โดยมีประเด็นคำถามดังต่อไปนี้

1. งานในความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับข้าราชการการเมืองหรือไม่ อย่างไร
2. ข้าราชการการเมืองที่ท่านเกี่ยวข้องด้วยมาจากการเลือกตั้งหรือมาจากข้าราชการประจำ
3. การทำงานของข้าราชการการเมืองที่เคยเป็นข้าราชการประจำมาก่อนกับ ข้าราชการการเมืองที่ไม่เคยเป็นข้าราชการประจำ แตกต่างกันหรือไม่ อย่างไร
4. ในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ ของรัฐบาล สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีส่วน ร่วมในการกำหนดนโยบายด้วยหรือไม่ อย่างไร
5. กรณีไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีได้เข้าไป มีส่วนเกี่ยวข้องหรือไม่ อย่างไร
6. ในเรื่องการบริหารงานบุคคล ข้าราชการการเมืองได้เคยเข้ามาแทรกแซงการ แต่งตั้งโยกย้ายข้าราชการประจำ หรือไม่ อย่างไร
7. ข้าราชการประจำที่ส่งไปปฏิบัติหน้าที่เป็นคณะทำงานให้แก่ข้าราชการการเมือง มี พฤติกรรมส่อไปในทางที่ไม่เป็นกลางทางการเมืองหรือไม่ อย่างไร
8. ในการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการการเมือง มีการยอมรับและความไว้วางใจใน การปฏิบัติหน้าที่หรือไม่ อย่างไร
9. ในการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการการเมืองในเชิงพฤติกรรม ข้าราชการการเมือง เป็นอย่างไร
10. ปัญหาหลักในการปฏิบัติงานให้กับข้าราชการการเมือง คืออะไร ทั้งด้านที่เกิด จากข้าราชการการเมือง และด้านที่เกิดจากข้าราชการประจำ
11. ต้องการให้ข้าราชการการเมืองสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นอย่างไร
12. สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีมีศักยภาพมากน้อยเพียงใดในการปฏิบัติงานให้กับ ข้าราชการการเมือง

ประเด็นคำถามทั้ง 12 ข้อดังกล่าว มิได้ใช้ถามผู้ให้สัมภาษณ์ทุกราย เนื่องจากอำนาจ หน้าที่ต่างกัน ดังนั้น คำถามที่ 1 - 12 จะใช้ถามผู้บริหารทุกคน ส่วนกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับ 7 - 8 จะใช้คำถามที่ 2 - 3 และคำถามที่ 7 - 12 ในคำถามที่ 4 - 6 จะถามเฉพาะบางราย เนื่องจาก ไม่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ สำหรับกลุ่มผู้ปฏิบัติงานในระดับ 3 - 6 จะใช้คำถามที่ 2 - 3 และ คำถามที่ 7 - 11 ทั้งนี้ เพื่อให้ผู้ให้สัมภาษณ์ตอบในสิ่งที่เกิดขึ้นจริงของตน

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) เป็นข้อมูลที่รวบรวมจากเอกสารวิชาการต่าง ๆ เอกสารราชการ รายงานผลการวิจัยที่เกี่ยวข้อง วิทยานิพนธ์ ภาคนิพนธ์ กฎหมาย ระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เพื่อใช้ประกอบในการกำหนดกรอบแนวความคิดและใช้อ้างอิงในการเขียนภาคนิพนธ์ฉบับนี้

นอกจากนี้ ข้อมูลส่วนหนึ่งจะได้มาจากการประสบการณ์ของผู้ศึกษาที่ได้ประสบด้วยตนเอง จากการปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งนิติกรในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี เป็นระยะเวลาประมาณ 14 ปี

ขอบเขตในการศึกษา

ในการทำภาคนิพนธ์ของผู้ศึกษามีขอบเขต ดังนี้

1. เนื่องจากสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเป็นส่วนราชการที่มีข้าราชการการเมืองมากที่สุด ในบรรดาสวนราชการทั้งหมดในประเทศ ประกอบกับเป็นส่วนราชการที่ผู้ศึกษารับราชการอยู่ จึงสามารถหาข้อมูลและข้อเท็จจริงได้โดยตรง การศึกษาถึงความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับ ข้าราชการการเมืองนี้ จึงกำหนดขอบเขตการศึกษาไว้เฉพาะที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2. ในส่วนของการวิเคราะห์ ข้าราชการประจำและข้าราชการการเมืองในภาคนิพนธ์นี้หมายถึง เฉพาะข้าราชการพลเรือนสามัญและข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

ข้อจำกัดในการศึกษา

1. ข้อมูลที่ได้จากข้อมูลภาคสนาม (Field Sources) เป็นข้อมูลฝ่ายเดียวที่ได้จาก ข้าราชการประจำในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี

2. ในการสัมภาษณ์กลุ่มประชากรศึกษาทั้งสองกลุ่ม ผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่ไม่กล้า ให้สัมภาษณ์ เนื่องจากเกรงว่าจะมีผลต่อตัวเองในภายหลังหากให้ข้อมูลในด้านไม่ดีของข้าราชการการเมือง ผู้ให้สัมภาษณ์ทั้งหลายจึงขอปิดชื่อ-สกุล ตำแหน่งและสังกัด ผู้ศึกษาจึงใช้หมายเลข ตามลำดับการให้สัมภาษณ์แทนชื่อสกุลของผู้ให้สัมภาษณ์

3. ในการให้สัมภาษณ์ของกลุ่มประชากรศึกษาดังกล่าว เป็นประสบการณ์ที่แต่ละคน ประสบมา ความเห็นที่ได้จึงเป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคล เป็นความรู้สึกส่วนตัวของผู้ให้ สัมภาษณ์เท่านั้น จึงต้องทำการสัมภาษณ์ประชากรศึกษาหลายกลุ่ม หลายระดับ เพื่อให้ได้ข้อมูล ในหลายด้าน หลายมิติ

การวิเคราะห์ข้อมูล

ในการรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และจากการสัมภาษณ์ดังกล่าว ผู้ศึกษาจะได้วิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดโดยใช้หลักเหตุผลและความเชื่อมโยงของข้อมูล เพื่อมุ่งพิสูจน์

ข้อเท็จจริงที่ได้เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองในสำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี ว่ามีปัญหาดังกล่าวทั้ง 3 ด้าน เช่นเดียวกับผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทั้ง 2 เรื่อง และมีปัญหาอื่นนอกเหนือหรือไม่ และข้อเท็จจริงที่ได้นั้นเป็นไปตามกรอบแนวคิดที่ผู้ศึกษากำหนดไว้ คือการบริหารไม่อาจแยกออกจากการเมืองโดยเด็ดขาดได้หรือไม่ แล้วนำมาบรรยายในเชิงพรรณนา (Descriptive Research) เพื่ออธิบายถึงข้อมูลและข้อเท็จจริงดังกล่าว