

บทที่ 3

กรอบในการศึกษาวิเคราะห์และคำนิยามในการวิจัย

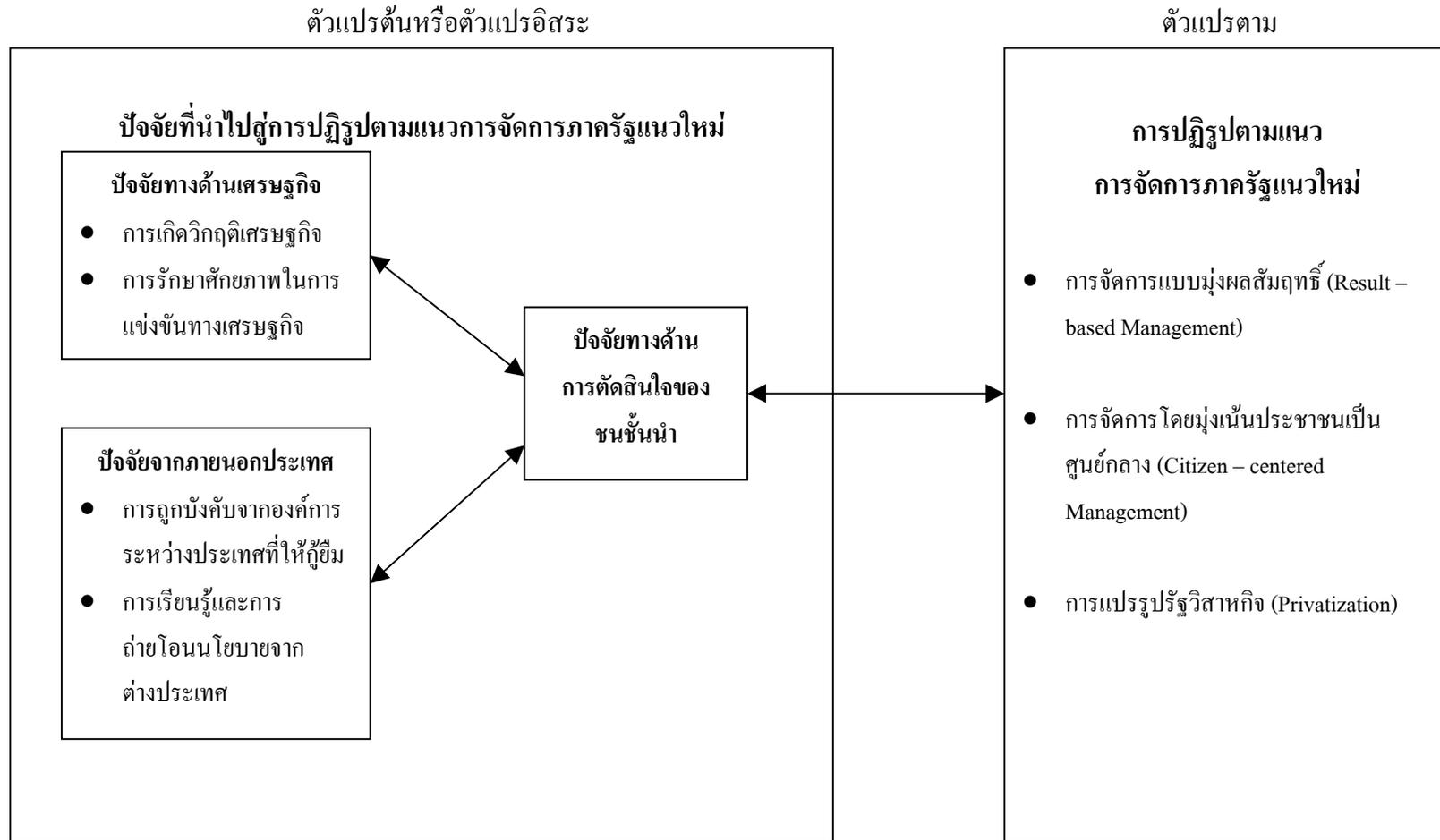
3.1 กรอบในการศึกษาวิเคราะห์

เนื่องจากตัวแบบของการปฏิรูปการจัดการภาครัฐที่เสนอโดยพอลลิทด์และบูเคิร์ทที่ได้อธิบายไว้ในหัวข้อ 2.3 เป็นตัวแบบที่ค่อนข้างซับซ้อน หากแก่การศึกษาลงลึกในรายละเอียดในทูลองค์ประกอบ (element) และหากแก่การอธิบายความเชื่อมโยงของแต่ละองค์ประกอบตามแผนภูมิได้ทั้งหมดภายใต้ระยะเวลาและทรัพยากรที่จำกัด ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ปรับตัวแบบนี้ให้มีรายละเอียดและความซับซ้อนน้อยลง โดยเลือกเอาเฉพาะองค์ประกอบที่สำคัญและมีความชัดเจน เพื่อให้สามารถใช้เป็นกรอบในการศึกษาได้จริงในเชิงปฏิบัติ และสามารถสะท้อนภาพในมุมมองได้อย่างชัดเจน โดยผู้วิจัยเลือกศึกษาเฉพาะองค์ประกอบหลักเพียง 4 ประการ คือ (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ (2) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ (3) ปัจจัยทางด้านการตัดสินใจของชนชั้นนำ และ (4) เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูป โดยองค์ประกอบ 3 ประการแรกนั้นเป็นตัวแปรต้นหรือตัวแปรอิสระซึ่งเป็นปัจจัยหลักที่นำไปสู่การปฏิรูป ส่วนองค์ประกอบประการที่ 4 เป็นตัวแปรตามซึ่งเป็นผลของปัจจัยทั้ง 3 ประการข้างต้น

การที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาองค์ประกอบทั้ง 4 ประการนี้ เนื่องจากการศึกษาในเบื้องต้นผู้วิจัยพบว่าในบริบทของประเทศที่เป็นกรณีศึกษา องค์ประกอบทั้ง 4 ประการนี้ เป็นองค์ประกอบที่มีความสำคัญและมีความชัดเจนเพียงพอที่จะศึกษาและสามารถตอบคำถามการวิจัยที่ตั้งไว้ได้ ส่วนองค์ประกอบข้ออื่น ๆ นั้นมีความสำคัญและมีความชัดเจนน้อยกว่า

สำหรับองค์ประกอบประการที่ 4 ซึ่งได้แก่เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปนั้น ผู้วิจัยได้กำหนดองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่ต้องการศึกษา เพื่อให้เห็นถึงเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปไว้ 3 ประการ คือ (1) การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (2) การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง และ (3) การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ การที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ทั้ง 3 ประการนี้ เนื่องจากการศึกษาในเบื้องต้นผู้วิจัยพบว่าองค์ประกอบดังกล่าวมีการนำมาใช้ในประเทศที่เป็นกรณีศึกษาอย่างชัดเจนและมีข้อมูลเพียงพอที่จะใช้ในการศึกษาเช่นเดียวกัน ส่วนองค์ประกอบข้ออื่น ๆ นั้นมีความสำคัญและความชัดเจนน้อยกว่า โดยตัวแบบที่ได้ปรับปรุงแล้วและจะได้ใช้เป็นกรอบของการศึกษาวิเคราะห์ในงานวิจัยนี้สามารถแสดงได้ดังแผนภูมิต่อไปนี้

กรอบในการศึกษาวิเคราะห์



จากกรอบของการศึกษาวิเคราะห์ข้างต้น สามารถอธิบายได้ว่า ปัจจัยหลักที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น มีอยู่ 3 ประการ คือ (1) ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ หรือการรักษาศักยภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจ (2) ปัจจัยจากภายนอกประเทศ ซึ่งอาจจะเป็นผลมาจากการถูกบังคับจากองค์การระหว่างประเทศที่ให้อุปถัมภ์ หรือการเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศ และ (3) ปัจจัยทางด้าน การตัดสินใจของชนชั้นนำ โดยความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจกับปัจจัยทางด้าน การตัดสินใจของชนชั้นนำ และปัจจัยจากภายนอกประเทศกับปัจจัยทางด้าน การตัดสินใจของชนชั้นนำ ซึ่งแสดงโดยเส้นที่เป็นลูกศรสองหัวนั้น แสดงให้เห็นถึงการที่ปัจจัยในแต่ละคู่อิทธิพลซึ่งกันและกัน ในลักษณะของการสะท้อนกลับ นั่นคือ ทั้งปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยจากภายนอกประเทศต่างก็มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจของชนชั้นนำ และในขณะเดียวกันการตัดสินใจของชนชั้นนำก็มีอิทธิพลต่อปัจจัยทางเศรษฐกิจและปัจจัยจากภายนอกประเทศด้วย แต่อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่นำไปสู่การปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่โดยตรงนั้นได้แก่ ปัจจัยทางด้าน การตัดสินใจของชนชั้นนำ เนื่องจากชนชั้นนำจะเป็นผู้ที่ตัดสินใจว่า “รูปแบบ” ที่จะใช้ในการปฏิรูปคืออะไร ดังนั้น ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและปัจจัยจากภายนอกประเทศจึงเป็นเพียงปัจจัยเสริมเท่านั้น

ในส่วนของการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่นั้น กรอบของการศึกษาวิเคราะห์แสดงให้เห็นว่างานวิจัยนี้ต้องการศึกษาเนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปจากองค์ประกอบของการจัดการภาครัฐแนวใหม่ 3 ประการ คือ การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์ (Result – based Management) การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง (Citizen – centered Management) และการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ (Privatization) เพื่อแสดงให้เห็นถึงเนื้อหาและกระบวนการของการนำเอาแนวคิดการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้ในประเทศที่เป็นกรณีศึกษา โดยเส้นแสดงความเชื่อมโยงระหว่างปัจจัยทางด้าน การตัดสินใจของชนชั้นนำ และการปฏิรูปตามแนวการจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่แสดงเป็นลูกศรสองหัวนั้น ซึ่งให้เห็นว่าในขณะที่ชนชั้นนำเป็นผู้ตัดสินใจเลือกรูปแบบของการปฏิรูป เนื้อหาและกระบวนการของการปฏิรูปก็จะมี การสะท้อนกลับไปสู่ชนชั้นนำเช่นเดียวกัน เช่น ปัญหาและอุปสรรคที่พบในกระบวนการของการปฏิรูปอาจจะทำให้ชนชั้นนำต้องปรับเปลี่ยนนโยบายการปฏิรูปในอนาคต เป็นต้น

3.2 คำนิยามในการวิจัย

เนื่องจากคำสำคัญบางคำที่ใช้ในงานวิจัยนี้มีความหมายไม่คงที่ ขึ้นอยู่กับบริบทและการตีความของนักวิชาการแต่ละคน อันอาจทำให้เกิดความไม่ชัดเจนว่าสิ่งที่ผู้วิจัยกำลังกล่าวถึงนั้นหมายถึงอะไร ดังนั้นในหัวข้อนี้ผู้วิจัยจึงได้นิยามคำสำคัญที่มีลักษณะดังกล่าวเพื่อความเข้าใจที่ตรงกันในเบื้องต้นดังต่อไปนี้

“การปฏิรูปการจัดการภาครัฐ” (Public Management Reform) หมายถึง “การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง (Structural Change) และการเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการ (Process Change) ขององค์การภาครัฐอย่างจริงจัง โดยมีเป้าหมายเพื่อให้องค์การภาครัฐสามารถดำเนินงานได้ดีขึ้น”

“การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้าง” (Structural Change) หมายถึง การรวมหรือการแยกองค์การภาครัฐ เช่น การลดจำนวนหน่วยงานขององค์การที่มีขนาดใหญ่ เพื่อให้มีการประสานงานที่ดีขึ้น หรือการเพิ่มจำนวนของหน่วยงานขนาดเล็ก เพื่อมุ่งเน้นและสนับสนุนให้มีการใช้ความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านมากขึ้น

“การเปลี่ยนแปลงเชิงกระบวนการ” (Process Change) หมายถึง การออกแบบระบบการทำงานใหม่ การกำหนดมาตรฐานคุณภาพของการบริการ หรือการนำระบบงบประมาณแบบใหม่ที่ส่งเสริมให้ข้าราชการมีจิตสำนึกในเรื่องการลดต้นทุน หรือการมุ่งเน้นอย่างใกล้ชิดต่อผลที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายงบประมาณ และนอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงในเชิงกระบวนการยังหมายถึง การเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวกับระบบการรับบุคลากร การฝึกอบรม การประเมินผลและระเบียบข้อบังคับต่างๆของข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่รัฐอีกด้วย

“การจัดการภาครัฐแนวใหม่” หมายถึง “กลุ่มของแนวคิดและหลักปฏิบัติที่มีการนำมาใช้ในภาครัฐ ตั้งแต่ปลายทศวรรษที่ 1970 โดยมีสาระสำคัญคือ การนำเอาแนวคิดและวิธีการจัดการของภาคธุรกิจหรือภาคเอกชนเข้ามาใช้ในภาครัฐ”

“ชนชั้นนำ” (Elite) หมายถึง “บุคคลซึ่งมีอิทธิพลและอำนาจในการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับการแบ่งสรรทรัพยากรของสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น” สำหรับในงานวิจัยนี้มุ่งเน้นที่นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี และเจ้าหน้าที่ระดับสูงในกระทรวงเป็นหลัก เนื่องจากเป็นผู้ที่มีอำนาจและมีอิทธิพลอย่างสูงในการกำหนดนโยบายการปฏิรูปการจัดการภาครัฐ

“ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ” หมายถึง “ภาวะทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อข้อกำหนดนโยบายของรัฐบาล เช่น การขึ้นลงทางเศรษฐกิจและการแข่งขันทางเศรษฐกิจ เป็นต้น” สำหรับใน

งานวิจัยนี้มุ่งเน้นที่การเกิดวิกฤติเศรษฐกิจและการรักษาสภาพในการแข่งขันทางเศรษฐกิจเป็นสำคัญ

“ปัจจัยจากภายนอกประเทศ” หมายถึง “บุคคล หน่วยงานหรือองค์กรจากภายนอกประเทศ ซึ่งเข้ามามีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกำหนดนโยบายของรัฐบาล” สำหรับในงานวิจัยนี้มุ่งเน้นที่อิทธิพลขององค์กรระหว่างประเทศ และการเรียนรู้และการถ่ายโอนนโยบายจากต่างประเทศเป็นสำคัญ

“การจัดการแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์” (Result – based Management) หมายถึง “การจัดการที่มุ่งเน้นผลลัพธ์หรือผลสำเร็จของภารกิจ โดยมีการกำหนดตัวชี้วัดผลงานที่ชัดเจน และการจัดสรรทรัพยากรและการให้รางวัลจะเชื่อมโยงกับผลของการปฏิบัติงาน”

“การจัดการโดยมุ่งเน้นประชาชนเป็นศูนย์กลาง” (Citizen – centered Management) หมายถึง “การจัดการที่มุ่งเน้นตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยมุ่งให้ความสำคัญกับคุณภาพของการบริการ เพื่อให้ประชาชนได้รับความพึงพอใจสูงสุด”

“การแปรรูปรัฐวิสาหกิจ” (Privatization) หมายถึง “กระบวนการในการถ่ายโอนทรัพย์สินหรือหน้าที่ในการให้บริการจากภาครัฐไปสู่ภาคเอกชน หรือการจำกัด การลดบทบาทของภาครัฐ หรือการส่งเสริมให้มีการแข่งขันจากภาคเอกชนในกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคม”