

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

สำหรับในบทสุดท้ายนี้ ผู้วิจัยจะได้นำเนื้อหาและผลการวิจัยที่ค้นพบทั้งหมดมาสรุป รวบรวม พร้อมทั้งอภิปรายผล และชี้ให้เห็นถึงข้อเสนอแนะจากผลการวิจัย ดังมีรายละเอียด ต่อไปนี้

1. ความเป็นมา สภาพปัญหา และวัตถุประสงค์

บริการสาธารณะเป็นสิ่งที่อยู่คู่กับสังคมมนุษย์มานานนับตั้งแต่มนุษย์เริ่มรวมกลุ่มกัน เป็นสังคม และการจัดทำบริการสาธารณะนั้นยังถือได้ว่าเป็นภารกิจที่สำคัญของฝ่ายที่เป็น ผู้ปกครอง หรืออีกนัยหนึ่งคือองค์กรของรัฐ ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการเพื่อให้ระบบการอยู่ร่วมกัน เป็นไปตามเป้าหมายที่พึงปรารถนา

โดยเนื้อหาและวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะนั้น จะได้รับการกำหนดโดยปัจจัย ห้าประการ คือ ปัจจัยด้านปรัชญาพื้นฐานหรือความต้องการทางสังคม ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ ปัจจัยด้านประชาสังคม และปัจจัยด้านกฎหมาย

หากนำปัจจัยเหล่านี้มาวิเคราะห์และอธิบายการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในการจัดทำ บริการสาธารณะของไทยอย่างเป็นลำดับ พบว่าสามารถแสดงให้เห็นถึงพัฒนาการของรูปแบบ องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะของไทยได้อย่างชัดเจน อีกทั้งปัจจัยเหล่านี้ยังมีอิทธิพลสำคัญทั้ง เชิงแนวคิดและเชิงปรากฏการณ์อย่างยิ่งในปัจจุบัน และส่งผลสืบเนื่องต่อไปในอนาคตด้วย

เมื่อพิจารณาการปรับปรุงระบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในปัจจุบัน หรือที่ เรียกว่าการปฏิรูประบบราชการในปี พ.ศ.2545 จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่ายังคงได้รับอิทธิพลจาก ปัจจัยทั้งห้าประการเช่นเดียวกัน โดยนำหนักของปัจจัยเป็นไปตามลำดับดังนี้

ประการแรกปัจจัยด้านประสิทธิภาพทั้งในแง่ของความสามารถและความคุ้มค่า ประการที่สองปัจจัยด้านการกระจายอำนาจที่เน้นการมอบอำนาจให้ส่วนภูมิภาคเพื่อบริหาร การให้บริการเชิงพื้นที่และช่วยส่งเสริมการพัฒนาความเข้มแข็งของท้องถิ่น ประการที่สาม ปัจจัยด้านความคิดพื้นฐานที่ให้ความสำคัญกับสนองความต้องการและการสร้างความพึงพอใจ ให้แก่ประชาชน ประการที่สี่ปัจจัยด้านประชาสังคมซึ่งพยายามลดบทบาทภาครัฐและเปิด โอกาสให้องค์กรในภาคประชาชน และเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ

และประการสุดท้ายปัจจัยด้านกฎหมายโดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบัญญัติที่ว่าด้วยขอบเขตอำนาจหน้าที่และแนวนโยบายแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ

อย่างไรก็ตามการกำหนดขอบเขตและรูปแบบของการเปลี่ยนแปลงจะต้องให้น้ำหนักหรือจัดลำดับปัจจัยที่เกี่ยวข้องต่างๆ ตามคุณค่าที่เป็นจริง และต้องคิดออกไปให้ไกลจากปัจจุบันไปสู่อนาคตอย่างเป็นช่วงเป็นตอนด้วย ไม่ใช่เพียงแต่คิดจากฐานที่มาในอดีตและปัจจุบันเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นไปได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นกับองค์กรจัดทำบริการสาธารณะของไทยจะประสบข้อขัดข้อง ไม่สอดคล้อง และไม่สามารถเป็นรูปแบบที่เหมาะสมกับสภาพที่ควรจะเป็นได้ รวมทั้งอาจจะส่งผลกระทบต่อการสิทธิเสรีภาพของประชาชนได้

จากปรากฏการณ์ข้างต้น ผู้วิจัยเห็นสมควรว่าจำเป็นต้องมีการทบทวนถึงการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นอีกครั้งอย่างรอบคอบ และกำหนดเป็นประเด็นปัญหาที่นำไปสู่การวิจัย 2 ประการ ดังนี้

ประการแรก “ภารกิจที่ควรอยู่ในความรับผิดชอบของรัฐ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภารกิจพื้นฐานที่เป็นภารกิจที่แท้จริงของรัฐนั้น ควรมีขอบเขตเพียงใด”

ประการที่สอง “รูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะตามขอบเขตภารกิจที่แท้จริงของประเทศไทยควรมีลักษณะเป็นอย่างไรจึงจะเหมาะสม”

จากประเด็นปัญหาการวิจัยทั้งสองประการข้างต้นผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นวัตถุประสงค์ในการวิจัย 4 ประการ ดังนี้

วัตถุประสงค์ที่หนึ่ง เพื่อศึกษาทบทวน และกำหนดเกณฑ์ที่ใช้ในการนิยามหรือระบุขอบเขตภารกิจพื้นฐานของรัฐที่มีความชัดเจน

วัตถุประสงค์ที่สอง เพื่อศึกษาถึงการกำหนดลักษณะของบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยในปัจจุบัน

วัตถุประสงค์ที่สาม เพื่อศึกษาถึงสภาพการณ์ และปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญในการกำหนดตัวแบบลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริง

วัตถุประสงค์ที่สี่ เพื่อทำนายและสร้างตัวแบบลักษณะของบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริง โดยอาศัยปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญเป็นตัวกำหนด

2. ขอบเขต และฐานคติในการวิจัย

ผู้วิจัยได้พิจารณากำหนดขอบเขตของหน่วยงานหรือองค์กรที่จะทำการศึกษา โดยมุ่งเน้นไปที่หน่วยงานหรือองค์กรที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินงานตามภารกิจพื้นฐาน หรือภารกิจที่แท้จริงที่รัฐต้องดำเนินการ เท่านั้น

นอกจากนี้ ผู้วิจัยยังได้อาศัยกรอบของช่วงเวลาจากแผนแม่บท นโยบาย และยุทธศาสตร์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะ มากำหนดระยะเวลาของการทำนายตัวแบบที่กล่าวถึงในงานวิจัยคือ ปี พ.ศ. 2550 ซึ่งเป็นปีที่แผนดังกล่าวได้ดำเนินการจนเป็นที่สิ้นสุดหรือจนจะสิ้นสุด และน่าจะปรากฏผลตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ในแผนแล้ว

ผู้วิจัยจะอาศัยวิสัยทัศน์ วัตถุประสงค์ และเป้าหมายที่ปรากฏอยู่ในแผนดังกล่าว ประกอบกับกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องมาใช้กำหนดเป็นกรอบของสภาพการณ์ตามระยะเวลาการทำนายด้วย

3. รูปแบบวิธีการวิจัย

เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพแบบไม่ทดลองในลักษณะของการศึกษาเฉพาะกรณี (case study) โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับการทำนาย ซึ่งมีลักษณะเป็นการวิจัยบุกเบิก (exploratory research) เพื่อการทำนายและสร้างตัวแบบเชิงปทัสฐานขึ้น วิธีการวิจัย แบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

3.1 การศึกษาสภาพการณ์พื้นฐาน

ประกอบด้วย การวิเคราะห์สภาพการณ์ปัจจุบัน และสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive research) เพื่อค้นหาข้อเท็จจริงตามที่ปรากฏอยู่ โดยอาศัยการศึกษาสำรวจ (survey study) ด้วยวิธีการวิเคราะห์เอกสาร (documentary analysis) เป็นหลัก

3.2 การทดสอบสมมติฐานเบื้องต้น

เพื่อยืนยันและกำหนดกรอบความคิด ประกอบด้วย การวิเคราะห์สร้างข้อสรุปสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง และการวิเคราะห์ประมาณสภาพการณ์ที่น่าจะแตกต่างจากปัจจุบัน โดยอาศัยการวิจัยเชิงพัฒนาการ (developmental research) ที่เน้นศึกษาการเปลี่ยนแปลงของสภาพการณ์ในช่วงหรือเวลาที่กำหนดด้วยวิธีการศึกษาแนวโน้ม (trend study) มาประกอบกับการวิจัยเชิงอนาคต (future research) ที่เน้นศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงที่อาจเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ได้กำหนดไว้ เพื่อยืนยันกรอบความคิดในการสร้างตัวแบบ ทั้งนี้การศึกษาในส่วนนี้จะวิเคราะห์ข้อมูลจากการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (indepth interview) ผู้เชี่ยวชาญจำนวน 27 ตัวอย่างเป็นสำคัญ และใช้ข้อมูลที่ได้จากการศึกษาสภาพการณ์พื้นฐานในตอนแรกมาเป็นส่วนประกอบ

3.3 การทำนายและสังเคราะห์ตัวแบบ

เป็นการวิจัยเชิงพยากรณ์ (predictive research) เพื่อคาดคะเนลักษณะบริการสาธารณะ และรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะตามสภาพที่น่าจะเกิดขึ้นจริง โดยอาศัยความสัมพันธ์ระหว่างสภาพการณ์และปัจจัยสำคัญที่เป็นกรอบความคิดในการศึกษา

4. 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

5. สมมติฐาน

เนื่องจากการวิจัยต้องการค้นหาและอธิบายปรากฏการณ์ถึงสองช่วงระยะเวลา คือ ช่วงปัจจุบัน และช่วงระยะเวลาของการทำนายตัวแบบในปี พ.ศ. 2550 จึงทำให้การกำหนดสมมติฐานแบ่งออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

5.1 สมมติฐานเบื้องต้น

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 1 สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง ซึ่งวิวัฒน์ต่อเนื่องจากสภาพสังคมในปัจจุบัน มีลักษณะที่แตกต่างจากสภาพสังคมที่พึงปรารถนา

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 2 ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง มีลักษณะและน้ำหนักของอิทธิพลแตกต่างจากปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญตามสภาพการณ์ปัจจุบัน

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 3 ลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานตามสภาพปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม และปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง

ผลที่ได้จากการทดสอบสมมติฐานเบื้องต้นจะเชื่อมโยงไปสู่การค้นหาคำตอบของปรากฏการณ์ที่จะเกิดขึ้นในช่วงเวลาที่กำหนดในลักษณะของการทำนาย ด้วยการปะติดปะต่อข้อมูลเพื่อสร้างภาพที่น่าจะเป็นจริง

5.2 สมมติฐานชั่วคราว

สมมติฐานชั่วคราวที่ 1 สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง มีความสัมพันธ์ และเป็นตัวกำหนดน้ำหนักความเข้มข้นของปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง

สมมติฐานชั่วคราวที่ 2 ปัจจัยสำคัญทั้ง 5 ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านความต้องการของสังคม หรือปรัชญาสังคม ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ ปัจจัยด้านประชาสังคม และปัจจัยด้านกฎหมาย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญต่อบริการสาธารณะ สามารถนำมาทำนายและสังเคราะห์ตัวแบบลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงได้

ในการทดสอบสมมติฐานนี้ผู้วิจัยจะได้อาศัยการวิเคราะห์ สังเคราะห์ และสรุปผลด้วยกระบวนการที่รัดกุมอย่างอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ประกอบกับการอาศัยเทคนิคในการทำนายด้วยวิธีการสร้างอนาคตภาพ (scenario planning)

6. แหล่งข้อมูล และการเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย ผู้วิจัยอาศัย แหล่งข้อมูล และการเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ลักษณะ คือ

ข้อมูลทุติยภูมิ เก็บรวบรวมจากเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบราชการ และการปรับปรุงการจัดทำบริการสาธารณะของไทย ซึ่งสืบค้นจากหน่วยงานที่เป็นกลุ่มตัวอย่างในการศึกษา โดยอาศัยแบบบันทึกข้อมูลจากเอกสารเป็นเครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลปฐมภูมิ เก็บรวบรวมโดยอาศัยการสัมภาษณ์แบบเจาะลึกจากผู้บริหารของกลุ่มกระทรวงที่เลือกศึกษา ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนหรือแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะและการปฏิรูประบบราชการ รวมทั้งนักวิชาการที่มีความเชี่ยวชาญในประเด็นดังกล่าว รวมทั้งสิ้น 27 คน โดยอาศัยแบบสัมภาษณ์และบันทึกข้อมูล ที่ได้กำหนดกรอบและประเด็นในการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้าเป็นเครื่องมือ

7. ผลการวิจัยที่ 1 เกณฑ์และขอบข่ายสำหรับการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐาน

ผู้วิจัยได้ทบทวนแนวคิดเชิงปรัชญาที่มีอิทธิพลสำคัญใน 4 กลุ่มแนวคิด คือ แนวคิดรัฐในอุดมคติ แนวคิดสมบูรณาญาสิทธิ แนวคิดสัญญาประชาคม และแนวคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม เพื่อนำไปสู่การวิเคราะห์เนื้อหาของภารกิจพื้นฐานของรัฐ

เมื่อพิจารณาแยกแยะประเด็นแนวคิดเชิงปรัชญาดังกล่าวแล้ว พบว่าสามารถนำมาจัดกลุ่มตามลักษณะหน้าที่ และเป้าหมายที่คล้ายคลึงสัมพันธ์กัน ได้จำนวน 5 ภารกิจ คือ

ภารกิจที่ 1 การสร้างความมั่นคงปลอดภัย และความมีเอกภาพของรัฐ

ภารกิจที่ 2 การรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม

ภารกิจที่ 3 การปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน

ภารกิจที่ 4 การสร้างความเสมอภาคและอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมในสังคม

ภารกิจที่ 5 การเสริมสร้างสาธารณูปการและพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน

เมื่อนำภารกิจดังกล่าวข้างต้นมาวิเคราะห์ซ้ำ ประกอบกับแนวคิดเชิงปรัชญาที่ได้สรุปแยกแยะไว้ พบว่าเนื้อหาภารกิจได้แสดงนัยของคุณสมบัติที่น่าสนใจและน่าจะเรียกได้ว่าเป็นเกณฑ์ที่ใช้แยกแยะหรือบ่งชี้ภารกิจพื้นฐานออกจากภารกิจลำดับรองในเบื้องต้นได้ 3 เกณฑ์ คือ

เกณฑ์ที่ 1 การมีความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของรัฐหรือดำรงอยู่ของรัฐ และการใช้อำนาจอรัฐ

เกณฑ์ที่ 2 การมีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณะ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่

เกณฑ์ที่ 3 การที่ระบบตลาดแบบเสรีหรือกลไกการแข่งขันไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้

จากเกณฑ์เบื้องต้นดังกล่าว ผู้วิจัยได้ย้อนการวิเคราะห์ภารกิจ โดยได้นำเกณฑ์เบื้องต้นกลับไปพิจารณาภารกิจที่จัดกลุ่มจากแนวคิดเชิงปรัชญา พบว่า ภารกิจที่จัดกลุ่มจากแนวคิดเชิงปรัชญาในลำดับที่ 1 ถึงลำดับที่ 4 ซึ่งประกอบด้วย ภารกิจการสร้างความมั่นคงปลอดภัย และความมีเอกภาพของรัฐ ภารกิจการรักษาความสงบ และความเป็นระเบียบเรียบร้อยภายในสังคม ภารกิจการปกป้องคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพของประชาชน และภารกิจการสร้างความเสมอภาคและอำนวยความสะดวกความเป็นธรรมในสังคม นั้นถือได้ว่าเป็นภารกิจพื้นฐานของรัฐ ส่วน ภารกิจลำดับที่ 5 นั้นถือเป็นภารกิจที่มีลำดับความสำคัญน้อยกว่า หรือเป็นภารกิจรอง

ผู้วิจัยได้ทำการพิจารณาเกณฑ์เบื้องต้นในการแยกแยะภารกิจพื้นฐานทั้ง 3 เกณฑ์ซ้ำอีกครั้งหนึ่ง ประกอบกับการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง

โดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน จำนวน 27 คน พบว่าสามารถนำมาสรุปแยกแยะตามเกณฑ์ และกำหนดเป็นขอบข่ายการกระทำในภารกิจพื้นฐานได้ดังนี้

ภารกิจพื้นฐาน หรือภารกิจที่แท้จริงของรัฐ คือ ภารกิจที่ภาคเอกชน และภาคประชาชนไม่สามารถกระทำได้ หรือไม่มีศักยภาพเพียงพอที่จะดำเนินการ โดยลำพัง ซึ่งมีเกณฑ์ที่ใช้ในการพิจารณา 3 เกณฑ์

เกณฑ์ที่ 1 การมีความเกี่ยวข้องกับความปลอดภัยของรัฐหรือดำรงอยู่ของรัฐ และการใช้อำนาจอธิปไตย ซึ่งประกอบด้วยขอบข่ายการกระทำ 3 ด้าน คือ ประการที่หนึ่ง การกระทำที่อาจกระทบต่อสิทธิ เสรีภาพ และความเป็นธรรมที่จะบังเกิดขึ้นกับประชาชน ประการที่สอง การกระทำที่กำหนดความปลอดภัย ทิศทางและกรอบความเป็นไปของรัฐ ประการที่สาม การกระทำในเชิงความสัมพันธ์ที่รัฐหนึ่งมีต่ออีกรัฐหนึ่ง

เกณฑ์ที่ 2 การมีผลกระทบต่อความเป็นสาธารณะ หรือความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ ซึ่งประกอบด้วยขอบข่ายการกระทำ 3 ด้าน คือ ประการที่หนึ่ง การกระทำที่สนองความต้องการพื้นฐานในการอยู่ร่วมกันของคนส่วนใหญ่ ประการที่สอง การกระทำที่กระทบต่อประโยชน์ของส่วนรวม ประการที่สาม การกระทำที่ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเท่าเทียมและทั่วถึงกัน

เกณฑ์ที่ 3 การที่ระบบตลาดแบบเสรีหรือกลไกการแข่งขันไม่สามารถนำมาใช้ในการดำเนินการได้ ซึ่งประกอบด้วยขอบข่ายการกระทำ 3 ด้าน คือ ประการที่หนึ่ง การกระทำที่ไม่สามารถเกิดการแข่งขันกันได้อย่างเสรี ประการที่สอง การกระทำที่อาศัยการลงทุนสูงหรือมีขนาดใหญ่และต้องมีการริเริ่มก่อน ประการที่สาม การกระทำที่ไม่แสวงหากำไรหรือไม่อาจเกิดผลกำไรคุ้มค่า

8. ผลการวิจัยที่ 2 ภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย

ผู้วิจัยได้อาศัยเกณฑ์และขอบข่ายสำหรับการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานข้างต้นมาใช้ในการวิเคราะห์แยกแยะบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เพื่อนำไปสู่การระบุและกำหนดลักษณะบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย

โดยบทบัญญัติในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งมีอยู่จำนวน 19 มาตรา นั้น สามารถนำมาจัดแบ่งจำแนกออกได้เป็น 5 กลุ่มภารกิจ คือ ด้านความมั่นคงของชาติ (มาตรา 71 มาตรา 72 และมาตรา 74) ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวกสาธารณะ (มาตรา 75) และด้านการเมืองการปกครอง (มาตรา 76 มาตรา 77 และ

มาตรา 78) ด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข (มาตรา 73 มาตรา 79 มาตรา 80 มาตรา 81 และมาตรา 82) และด้านเศรษฐกิจ (มาตรา 83 มาตรา 84 มาตรา 85 มาตรา 86 และมาตรา 87)

จากการพิจารณาบทบัญญัติทั้ง 5 กลุ่ม ตามเกณฑ์การวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐาน อาจกล่าวโดยสรุปได้ว่า บทบัญญัติหรือมาตราที่จัดอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านความมั่นคงของชาติ ด้านการบริหารและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน และด้านการเมืองการปกครองนั้นมีความที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับภารกิจพื้นฐาน ส่วนบทบัญญัติหรือมาตราที่จัดอยู่ในกลุ่มภารกิจด้านศาสนา สังคม การศึกษา และสาธารณสุข รวมทั้งด้านเศรษฐกิจถือได้ว่าเป็นภารกิจลำดับรองลงมา

ผู้วิจัยได้นำบัญญัติในกลุ่มภารกิจพื้นฐานทั้ง 3 กลุ่ม มาวิเคราะห์แยกแยะ และประมวลขึ้นใหม่โดยคำนึงถึงความชัดเจนและเป็นเอกภาพ โดยสามารถกำหนดและแบ่งบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยออกได้เป็น 8 ภารกิจ ดังนี้

ภารกิจที่ 1 การนำเสนอนโยบาย แผนและยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการและพัฒนาประเทศ

ภารกิจที่ 2 การอำนวยความสะดวกและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ภารกิจที่ 3 การส่งเสริมและพัฒนาการปกครองในระดับรากหญ้าที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น

ภารกิจที่ 4 การสร้างระเบียบของสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในรัฐ

ภารกิจที่ 5 การปกป้องความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติให้พ้นจากการรุกรานและการพิทักษ์อธิปไตยของรัฐ

ภารกิจที่ 6 การบริหารกระบวนการยุติธรรม การอำนวยความสะดวกและธำรงความเป็นธรรมในสังคม

ภารกิจที่ 7 การดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ รายจ่าย และบริหารการเงินการคลังของประเทศ

ภารกิจที่ 8 การสร้างความสัมพันธ์และเจริญพันธไมตรีกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

9. ผลการวิจัยที่ 3 นำหนักของปัจจัยสำคัญในสภาพการณ์ปัจจุบันและสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา

สำหรับผลการวิจัยที่ 3 นี้ ประกอบไปด้วยการพิจารณาถึงสภาพสังคมและน้ำหนักปัจจัยสำคัญในสภาพปัจจุบัน และสภาพที่พึงปรารถนา รวมทั้งการวิเคราะห์สภาพการณ์ในอนาคตจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

9.1 การคัดกรององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยในปัจจุบัน และน้ำหนักของปัจจัยสำคัญ

ผู้วิจัยได้ทบทวนสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของไทยในปัจจุบัน และได้ดำเนินการคัดกรององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย โดยอาศัยเกณฑ์ในการวิเคราะห์ภารกิจพื้นฐานของรัฐมาพิจารณาภารกิจและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการและหน่วยงานจากกฎหมายที่กำหนดอำนาจหน้าที่หน่วยงานนั้นๆ โดยผู้วิจัยได้เริ่มจากหน่วยงานระดับกระทรวง ซึ่งผลการพิจารณาพบว่ากระทรวงที่รับผิดชอบงานตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐทั้ง 6 กระทรวง ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงยุติธรรม เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ส่วนกระทรวงอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมานี้เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจลำดับรอง

หน่วยงานที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง มีเพียง 3 หน่วยงาน ซึ่งได้แก่ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด เท่านั้น ที่เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน ส่วนหน่วยงานอื่นนอกเหนือจากที่กล่าวมานี้เป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจลำดับรอง

หน่วยงานในภูมิภาคและท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีบางส่วนสัมพันธ์กับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน เนื่องจากจังหวัดเป็นหน่วยงานตัวแทนของส่วนกลางในภูมิภาค ซึ่งมีการกิจหลากหลายด้าน รวมทั้งภารกิจพื้นฐานด้วย ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในการจัดการตนเองเชิงพื้นที่ คล้ายกับเป็นการจำลองการบริหารรัฐบาลในระดับพื้นที่ ซึ่งมีบางภารกิจที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานเช่นกัน

สำหรับ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรมหาชนนั้นได้รับการจัดตั้งด้วยวัตถุประสงค์ที่ไม่ได้ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานอยู่แล้ว ส่วนใหญ่มักมีวัตถุประสงค์

การจัดตั้งในเชิงพาณิชย์ อุตสาหกรรม และการบริการสังคม จึงถือได้ว่าเป็นองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจจริง

จากการทบทวนถึงเหตุปัจจัยที่นำสู่การเปลี่ยนแปลงลักษณะและรูปองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยในปัจจุบัน พบว่า ลำดับนำหน้าของปัจจัยสำคัญเป็นดังนี้ หนึ่ง ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ สอง ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ สาม ปัจจัยด้านความต้องการของสังคม สี่ ปัจจัยด้านประชาสังคม และห้า ปัจจัยด้านกฎหมาย

9.2 การวิเคราะห์สภาพการณ์ที่พึงปรารถนาและนำหน้าของปัจจัยสำคัญ

ในการวิเคราะห์สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา ซึ่งประกอบด้วยสาระสำคัญสองส่วน คือ สภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐ และปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของรัฐ ผู้วิจัยได้เก็บรวบรวมข้อมูลจากนโยบายและแผน รวมทั้งเอกสารอื่นที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดสภาพที่พึงปรารถนาของสังคมไทยในอนาคต และมีความเกี่ยวข้องโดยตรงกับบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน

โดยเอกสารที่ผู้วิจัยนำมาใช้ในการวิเคราะห์ครั้งนี้ประกอบด้วย แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่เก้า พ.ศ. 2545-2549 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย (พ.ศ.2546-2550) นโยบายความมั่นคงแห่งชาติ พ.ศ. 2546-2549 ร่างแผนแม่บทกระบวนการยุติธรรมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 แผน 5 ปี: พ.ศ.2545-2549 แผนกำหนดวิสัยทัศน์ ยุทธศาสตร์ และกลยุทธ์ของกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2546-2551 แผนยุทธศาสตร์กระทรวงการคลัง พ.ศ. 2547-2551 วิสัยทัศน์กระทรวงการต่างประเทศ และการปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดินในต่างประเทศ

ผลจากการวิเคราะห์แยกแยะสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาตามประเด็นนั้น พบว่า ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนามีลำดับนำหน้า ดังนี้ หนึ่ง ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ สอง ปัจจัยด้านประชาสังคม สาม ปัจจัยด้านความต้องการของสังคมไทยปัจจัย สี่ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ และห้า ปัจจัยด้านกฎหมาย

9.3 การวิเคราะห์แนวโน้มสภาพการณ์ในอนาคตจากข้อมูลการสัมภาษณ์

หลังจากผู้วิจัยได้วิเคราะห์แยกแยะสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาซึ่งเป็นสภาพการณ์ที่ควรจะเป็นในอนาคตจากนโยบาย แผน และเอกสารที่เกี่ยวข้องแล้ว ผู้วิจัยได้อาศัยข้อมูลจากการสัมภาษณ์จากผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน จำนวน 27 คน มาดำเนินการวิเคราะห์ถึงการคาดการณ์อนาคตในด้านสภาพ

สังคมที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐที่น่าจะมีโอกาสเกิดขึ้นจริง รวมทั้งแนวโน้มลักษณะ และน้ำหนักของปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทย

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เนื้อหา แยกแยะและประมวลสรุปออกมา โดยแบ่งสาระที่ได้ออกเป็น 2 ส่วนตามมุมมองที่คล้ายคลึงกัน คือ ความคิดเห็นส่วนใหญ่ และความคิดเห็นส่วนน้อย พร้อมกันนั้นผู้วิจัยได้เปรียบเทียบความคิดเห็นส่วนใหญ่ และความคิดเห็นส่วนน้อยด้วยการพิจารณา โอกาสความเป็นไปได้ที่จะเกิดขึ้นกับสภาพการณ์ในอนาคต ซึ่งทำให้เห็นถึงความโน้มเอียงหรือ แนวโน้มของสภาพการณ์ในอนาคตที่น่าจะปรากฏขึ้นจริงได้อย่างชัดเจนยิ่งขึ้น

เมื่อพิจารณาตามแนวโน้ม พบว่าเกือบทั้งหมดมีความโน้มเอียงไปในทางความคิดเห็น ส่วนใหญ่ มีเพียงบางประเด็นเท่านั้นที่ทั้งความคิดเห็นส่วนใหญ่และความคิดเห็นส่วน น้อยค่อนข้างมีความสอดคล้องกัน หรือโน้มเอียงไปในทางความคิดเห็นส่วนน้อย

ผู้วิจัยได้นำสภาพการณ์ที่ได้จากการสัมภาษณ์ซึ่งแบ่งเป็นความคิดเห็นส่วนใหญ่และ ความคิดเห็นส่วนน้อยดังกล่าว มาพิจารณาวิเคราะห์ประกอบกับสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา โดย อาศัยหลักเหตุผล โอกาสความเป็นไปได้ และความต่อเนื่องของสภาพการณ์ เพื่อสังเคราะห์และ กำหนดเป็นสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง พร้อมทั้งเปรียบเทียบความแตกต่างของสภาพการณ์ที่ น่าจะเป็นจริงซึ่งได้มาจากการสังเคราะห์กับสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในแต่ละประเด็น ไป พร้อมกัน ซึ่งผลที่ได้นำไปสู่การกระบวนการในการพิสูจน์สมมติฐาน

10. การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 1

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 1 สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง ซึ่งวิวัฒน์ต่อเนื่องจากสภาพสังคม ในปัจจุบัน มีลักษณะที่แตกต่างจากสภาพสังคมที่พึงปรารถนา

ในการพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 1 ผู้วิจัยได้นำผลการเปรียบเทียบความแตกต่าง ระหว่างสภาพสังคมที่พึงปรารถนา และสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริงในแต่ละประเด็น มาให้ค่า คะแนนความแตกต่าง ซึ่งมีอยู่ 4 ระดับ เริ่มต้นจากค่าคะแนน 0 ถึง 3 โดยผู้วิจัยได้กำหนดค่าไว้ว่า สภาพที่ไม่แตกต่างให้ค่าเท่ากับ 0 แตกต่างกันเล็กน้อยให้ค่าเท่ากับ 1 ค่อนข้างแตกต่างกันให้ค่า เท่ากับ 2 และแตกต่างกันให้ค่าเท่ากับ 3

เมื่อให้ค่าคะแนนตามระดับความแตกต่างแล้ว ผู้วิจัยได้อาศัยวิธีการหาผลรวมและเฉลี่ย ค่าคะแนนเพื่อสรุปผลการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายประเด็น ซึ่งผลสรุปปรากฏดังตาราง

ตารางที่ 10.1 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างสภาพสังคมที่พึงปรารถนาและสภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริงในองค์รวม

การเปรียบเทียบสภาพสังคมที่พึงปรารถนา กับ สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง	ผลการเปรียบเทียบ (ค่าความแตกต่าง)
1. ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไวกายนอกรัฐ	ไม่แตกต่างกัน (0)
2. ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไวกายในรัฐ	ค่อนข้างแตกต่างกัน (2)
3. ความสงบและเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม	แตกต่างกัน (3)
4. ภาวะสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมภายในสังคม	ค่อนข้างแตกต่างกัน (2)
5. บทบาทของรัฐในด้านการต่างประเทศ	ไม่แตกต่างกัน (0)
6. ภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ	ไม่แตกต่างกัน (0)
7. การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองหลวง เมืองในภูมิภาคและท้องถิ่น	ค่อนข้างแตกต่างกัน (2)
8. ความคาดหวังที่มีต่อกลไกของรัฐ	แตกต่างกัน (3)
สรุป	แตกต่างกันเล็กน้อย

จากตารางข้างต้นพบว่า ผลการเปรียบเทียบสภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐที่พึงปรารถนา และสภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานของรัฐที่น่าจะเป็นจริงมีลักษณะที่แตกต่างกันเล็กน้อย ซึ่งกล่าวได้ว่าข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องและเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

11. การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 2

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 2 ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง มีลักษณะและน้ำหนักของอิทธิพลแตกต่างจากปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญตามสภาพการปัจจุบัน

ในการพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 2 นี้ผู้วิจัยได้นำผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงในแต่ละประเด็น มาให้ค่าคะแนนความแตกต่าง หาผลรวมและเฉลี่ยค่าคะแนนเพื่อสรุปผลการเปรียบเทียบความแตกต่างเป็นรายประเด็น ด้วยวิธีการเช่นเดียวกับการพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 1 ซึ่งผลสรุปปรากฏดังตาราง

ตารางที่ 10.2 แสดงผลการเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนาและปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงในองค์รวม

การเปรียบเทียบปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา กับ ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง	ผลการเปรียบเทียบ (ค่าความแตกต่าง)
1. ด้านความต้องการของสังคมไทย	แตกต่างกันเล็กน้อย
2. ด้านประสิทธิภาพ	ไม่แตกต่างกัน
3. ด้านการกระจายอำนาจ	แตกต่างกันเล็กน้อย
4. ด้านประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	ค่อนข้างแตกต่างกัน
5. ด้านกฎหมาย	แตกต่างกันเล็กน้อย
สรุป	แตกต่างกันเล็กน้อย

จากตารางข้างต้นพบว่า ผลการเปรียบเทียบปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริงมีลักษณะที่แตกต่างกันเล็กน้อย ซึ่งผลดังกล่าวนี้ถือเป็นข้อสรุปการค้นพบที่ 1 ที่จะนำไปสู่การสรุปสมมติฐานเบื้องต้นที่ 2 ต่อไป

ผู้วิจัยได้นำลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง ลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบันมาเปรียบเทียบกัน เพื่อนำไปวิเคราะห์ความแตกต่างที่ระบุ ดังปรากฏในตาราง

ตารางที่ 10.3 แสดงการเปรียบเทียบลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบัน

ปัจจัยสำคัญ	ลำดับน้ำหนัก/ความสำคัญของปัจจัยตามสภาพ		
	ปัจจุบัน	ที่พึงปรารถนา	ที่น่าจะเป็นจริง
1. ด้านความต้องการของสังคมไทย	3	3	1
2. ด้านประสิทธิภาพ	1	1	5
3. ด้านการกระจายอำนาจ	2	4	4
4. ด้านประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	4	2	2
5. ด้านกฎหมาย	5	5	3

จากผลการเปรียบเทียบข้างต้น กล่าวได้ว่า ปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบัน กับปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนามีลำดับน้ำหนักที่แตกต่างกันค่อนข้างน้อย ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนากับปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงมีลำดับน้ำหนักที่แตกต่างกันค่อนข้างมาก และปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบันกับปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงมีลำดับน้ำหนักแตกต่างกันอย่างสมบูรณ์ ซึ่งผลดังกล่าวนี้ถือเป็นข้อสรุปการค้นพบที่ 2

เมื่อนำข้อสรุปการค้นพบที่ 1 ที่ยืนยันว่า ปัจจัยสำคัญที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงมีลักษณะที่แตกต่างกันเล็กน้อย มาประกอบเข้าด้วยกันกับข้อสรุปการค้นพบที่ 2 ข้างต้นที่ยืนยันว่า ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง ปัจจัยสำคัญตามสภาพที่พึงปรารถนา และปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบันมีลำดับน้ำหนักที่แตกต่างกัน สามารถกล่าวได้ว่าข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องและเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

12. การพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ 3

สมมติฐานเบื้องต้นที่ 3 ลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานตามสภาพปัจจุบัน ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม และปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง

จากการสรุปการพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นที่ผ่านมาได้แสดงนัยให้เห็นว่า ทั้งสภาพสังคมและลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบัน มีความแตกต่างจาก สภาพสังคมและลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง และเมื่อสังคมปัจจุบันผันแปรไปในอนาคตและมีลักษณะเป็นดั่งสังคมตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงแล้ว น้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบันก็จะเปลี่ยนแปลงไปตามเงื่อนไขดังกล่าวด้วย โดยน้ำหนักของปัจจัยในอนาคตจะมีลักษณะเช่นเดียวกับลำดับน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงด้วย หากเป็นเช่นนี้แล้วลักษณะภารกิจและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยก็จะมี ความแตกต่างจากปัจจุบันตามเงื่อนไขที่เปลี่ยนแปลงไป

หากสภาพสังคมและน้ำหนักของปัจจัยสำคัญตามสภาพปัจจุบันเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากสภาพที่เป็นอยู่ แต่ลักษณะภารกิจและรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยยังมีสภาพคงเดิมก็จะนำไปสู่สภาพที่มีความขัดแย้ง กดดัน หรือมีความ ไม่สอดคล้องกันระหว่างบริบทสภาพสังคม อิทธิพลของปัจจัย ภารกิจและรูปแบบขององค์กร

จากเหตุผลข้างต้น มีความสมเหตุสมผลเพียงพอที่จะนำไปสู่การสรุปสมมติฐานที่ 3 ได้ โดยกล่าวได้ว่า การแสดงเหตุผลประกอบกับข้อพิสูจน์เบื้องต้นดังกล่าวมีความสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้

ผลของการพิสูจน์สมมติฐานเบื้องต้นทั้ง 3 สมมติฐาน ได้แสดงให้เห็นว่าสภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐาน และปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริงในอนาคตนั้น มีความแตกต่างจากสภาพการณ์ปัจจุบัน และสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาที่กำหนดไว้ในแผนต่างๆ ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่า ลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยในอนาคตก็น่าจะมีความแตกต่างไปจากปัจจุบันเช่นกัน

13. การเชื่อมโยง และอธิบายความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง และการทดสอบสมมติฐานชั่วคราวที่ 1

ผู้วิจัยได้สรุปลักษณะของอิทธิพลและทิศทางโดยแยกแยะเป็นอิทธิพลในเชิงบวก (+) และอิทธิพลในเชิงลบ (-) โดยจะพิจารณาจากว่าสภาพสังคมหรือปัจจัยสำคัญดังกล่าวว่ามีลักษณะที่เหมาะสม และเกื้อกูล หรือมีลักษณะที่เป็นปัญหา และอุปสรรค ต่อสถานะปกติทั่วไป

เมื่อได้ผลการวิเคราะห์ทิศทางและอิทธิพลของสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงแล้ว ผู้วิจัยได้พิจารณาถึงความเกี่ยวข้อง เพื่อเชื่อมโยงความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างกัน ในเชิงเหตุผล โดยกำหนดเป็นสมมติฐานชั่วคราวที่ 1 ดังนี้

สมมติฐานชั่วคราวที่ 1 สภาพสังคมที่น่าจะเป็นจริง มีความสัมพันธ์ และเป็นตัวกำหนดน้ำหนักความเข้มข้นของปัจจัยสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะตามสภาพที่น่าจะเป็นจริง

จากการพิจารณาถึงความสัมพันธ์ในเชิงอิทธิพลในแต่ละประเด็นของสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงแล้ว พบว่าความสัมพันธ์ของทั้งสองน่าจะเป็นไปดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10.4 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง

สภาพสังคม	ปัจจัยสำคัญที่				
	1	2	3	4	5
1. ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไภภายนอก	✓	-	-	-	-
2. ความมั่นคงปลอดภัยจากเงื่อนไภภายใน	✓	-	-	-	✓
3. ความสงบและเป็นระเบียบเรียบร้อยของสังคม	✓	-	-	✓	✓
4. ภาวะสิทธิเสรีภาพ และความเป็นธรรมภายในสังคม	✓	-	✓	✓	✓
5. บทบาทของรัฐในด้านการต่างประเทศ	✓	-	-	-	-
6. ภาวะเศรษฐกิจการคลังของประเทศ	✓	✓	✓	-	-
7. การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เมืองหลวง เมืองในภูมิภาคและท้องถิ่น	✓	-	✓	✓	-
8. ความคาดหวังที่มีต่อกลไกของรัฐ	✓	✓	✓	✓	✓
สรุปจำนวนความสัมพันธ์	8	2	4	4	4

จากการวิเคราะห์ความเชื่อมโยงและการอธิบายความสัมพันธ์ข้างต้น พบว่า สภาพสังคมด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริงมีความสัมพันธ์ในเชิงเหตุผลกับปัจจัยสำคัญสำคัญที่มีอิทธิพลต่อบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง โดยสภาพสังคมนั้นเป็นเหตุแห่งปัจจัยสำคัญ และยังกำหนดเนื้อหาและน้ำหนักของปัจจัยสำคัญด้วย ซึ่งสามารถนำไปสู่การสรุปสมมติฐานชั่วคราวที่ 1 ได้ว่าข้อค้นพบดังกล่าวสอดคล้องและเป็นไปตามสมมติฐานที่กำหนดไว้

14. การเชื่อมโยง และอธิบายความสัมพันธ์เชิงอิทธิพลระหว่างปัจจัยสำคัญ กับเค้าโครงลักษณะ และรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง

ผู้วิจัยได้พยายามแยกแยะองค์ประกอบสำคัญที่นำไปสู่การกำหนดเค้าโครงของลักษณะ และรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริงในเบื้องต้น ก่อน โดยพบว่าเค้าโครงในภาพรวมมีองค์ประกอบ 5 ด้านด้วยกัน คือ บทบาท เป้าหมาย ภารกิจ โครงสร้าง และวิธีการในการจัดทำบริการสาธารณะ พร้อมกันนั้นผู้วิจัยได้นำปัจจัยสำคัญแต่ละปัจจัยมาเชื่อมโยงกันในเชิงเหตุผล โดยปรากฏดังตารางต่อไปนี้

ตารางที่ 10.5 แสดงความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงกับลักษณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ

ปัจจัยสำคัญ	บทบาท	เป้าหมาย	ภารกิจ	โครงสร้าง	วิธีการ
1. ด้านความต้องการของสังคมไทย	-	✓	✓	-	✓
2. ด้านประสิทธิภาพ	✓	-	-	-	✓
3. ด้านการกระจายอำนาจ	-	-	✓	✓	-
4. ด้านประชาสังคมและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน	✓	-	-	✓	✓
5. ด้านกฎหมาย	-	✓	-	✓	✓

จากการอธิบายเชื่อมโยงความสัมพันธ์ข้างต้นได้แสดงให้เห็นว่าปัจจัยสำคัญทั้ง 5 ปัจจัยนั้นมีอิทธิพลต่อลักษณะเนื้อหาบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยด้วย ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวนี้ถือเป็นข้อค้นพบเบื้องต้นที่จะนำไปสู่การทำนาย และประกอบการสร้างข้อสรุปในการพิสูจน์สมมติฐานสุดท้ายต่อไป

15. การทำนายลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นจริง และการพิสูจน์สมมติฐานชั่วคราวที่ 2

สมมติฐานชั่วคราวที่ 2 ปัจจัยสำคัญทั้ง 5 ซึ่งได้แก่ ปัจจัยด้านปรัชญาสังคม ปัจจัยด้านประสิทธิภาพ ปัจจัยด้านการกระจายอำนาจ ปัจจัยด้านประชาสังคม และปัจจัยด้านกฎหมาย เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลสำคัญต่อบริการสาธารณะ สามารถนำมาทำนายและสังเคราะห์ตัวแบบลักษณะบริการสาธารณะและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยตามสภาพที่น่าจะเป็นจริงได้

เมื่อนำเป้าหมายและภารกิจที่ได้จากการเชื่อมโยงมาวิเคราะห์ประกอบกับการจัดลำดับภารกิจจากผู้เชี่ยวชาญและผู้ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐาน พร้อมทั้งพิจารณาย้อนกลับไปที่สภาพสังคม และอิทธิพลของปัจจัยที่น่าจะเป็นจริง พบว่าสามารถนำกรอบภารกิจพื้นฐานที่ได้กำหนดขอบเขตไว้จำนวน 8 ภารกิจนั้น มาจัดลำดับความสำคัญของภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยที่น่าจะเป็นจริงใหม่อีกครั้ง ได้ผลดังนี้

ภารกิจที่ 1 การนำเสนอ นโยบาย แผนและยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการและพัฒนาประเทศ

ภารกิจที่ 2 การบริหารกระบวนการยุติธรรม การอำนวยความสะดวกยุติธรรมและธำรงความเป็นธรรมในสังคม

ภารกิจที่ 3 การส่งเสริมและพัฒนาการปกครองในระดับรากหญ้าที่มาจากประชาชนในท้องถิ่น

ภารกิจที่ 4 การสร้างระเบียบของสังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อยให้เกิดขึ้นภายในรัฐ

ภารกิจที่ 5 การอำนวยความสะดวกและเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบริหารราชการแผ่นดิน

ภารกิจที่ 6 การดำเนินกิจการเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สิน รายได้ รายจ่าย และบริหารการเงินการคลังของประเทศ

ภารกิจที่ 7 การสร้างความสัมพันธ์และเจริญพันธไมตรีกับต่างประเทศและองค์การระหว่างประเทศ

ภารกิจที่ 8 การปกป้องความมั่นคงปลอดภัยแห่งชาติให้พ้นจากการรุกรานและการพิทักษ์อธิปไตยของรัฐ

จากการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจข้างต้น ถือเป็นข้อค้นพบที่แสดงให้เห็นถึงลักษณะของบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของไทยซึ่งมีความสอดคล้องและเหมาะสมกับทั้งสภาพสังคมและปัจจัยที่น่าจะเป็นจริง

ในชั้นถัดมาผู้วิจัยได้นำผลการจัดลำดับความสำคัญของภารกิจมาพิจารณาประกอบกับเค้าโครงในการจัดทำบริการสาธารณะในทุกประเด็น เพื่อกำหนดลักษณะการเปลี่ยนแปลงของรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานที่น่าจะเป็นไปได้และสอดคล้องกับสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง

ผลจากการวิเคราะห์ พบว่า กลไกส่วนกลางที่รับผิดชอบภารกิจพื้นฐาน โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับภารกิจในเชิงยุทธศาสตร์ ภารกิจในด้านการอำนวยความสะดวก การรักษาความสงบเรียบร้อยของสังคมมีแนวโน้มที่จะเปลี่ยนแปลง โดยมีการจัดกลุ่มภารกิจให้มีความสอดคล้องในเชิงกระบวนการและมีเอกภาพ ส่วนกลไกส่วนกลางที่รับผิดชอบภารกิจอื่นนอกจากที่กล่าวถึง รวมทั้งส่วนภูมิภาคมีแนวโน้มที่โครงสร้างจะเปลี่ยนแปลงไปค่อนข้างน้อยหรืออาจไม่เปลี่ยนแปลงเลย แต่อาจมีความแตกต่างในด้านอำนาจหน้าที่ และวิธีการทำงานแทน

สำหรับส่วนท้องถิ่นนั้นมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในเชิงโครงสร้างค่อนข้างมาก แต่โครงสร้างดังกล่าวเป็นไปเพื่อการดำเนินภารกิจในการพัฒนาคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนในชุมชน มิได้รองรับกับการดำเนินภารกิจพื้นฐาน

นอกจากนี้การดำเนินภารกิจของกลไกที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นจะต้องยึดหลักเหตุผล ความโปร่งใส มีประสิทธิภาพ พร้อมทั้งแก้ไขปัญหาคัดค้านด้วยสันติวิธี โดยอาศัยกฎหมายที่มีความชัดเจนและสมเหตุสมผลเป็นเครื่องมือสำคัญ เพื่อให้การดำเนินการตามภารกิจเกิดความเสมอภาคและเป็นธรรมด้วย

จากผลข้างต้น ผู้วิจัยได้นำกลไกของรัฐที่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐานซึ่งประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงอีกจำนวน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด รวมทั้งจังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาพิจารณาดังแนวโน้มความเป็นไปได้ในการเปลี่ยนแปลง และสามารถแยกแยะคัดกรองหน่วยงานที่จำเป็นต้องทำการทำนารูปแบบได้ดังนี้

หน่วยงานที่ไม่น่าจะมีการเปลี่ยนแปลง หรือมีการเปลี่ยนแปลงในด้านที่ไม่เกี่ยวข้องกับภารกิจพื้นฐาน ได้แก่ กระทรวงกลาโหม กระทรวงการคลัง กระทรวงการต่างประเทศ จังหวัด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งน่าจะมีการเปลี่ยนแปลงเฉพาะวิธีการทำงาน แต่ไม่เปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรไป

ส่วนหน่วยงานหรือกลไกที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน ได้แก่ สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงมหาดไทย กระทรวงยุติธรรม และส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงอีกจำนวน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน และสำนักงานอัยการสูงสุด ซึ่งผู้วิจัยได้นำหน่วยงานเหล่านี้ไปทำนาย และกำหนดรูปแบบองค์กรใหม่ดังนี้

15.1 สำนักนายกรัฐมนตรี

วิสัยทัศน์ของสำนักนายกรัฐมนตรี คือ การเป็นศูนย์กลางการบัญชาการที่บูรณาการการบริหารราชการแผ่นดินเพื่อสร้างความมั่นคงและสันติสุขของชาติให้ยั่งยืน โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี มีประสิทธิภาพ และการมุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ พร้อมทั้งเป็นกลไกหลักในการนำเสนอ นโยบาย ยุทธศาสตร์ และแผนงานการพัฒนาประเทศที่ประสานการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรมนุษย์ และงบประมาณของรัฐอย่างคุ้มค่า และตอบสนองความต้องการของประชาชน

สำหรับรูปแบบองค์กรของสำนักนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยส่วนราชการทั้งสิ้น 9 หน่วย คือ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ส่วนราชการที่อยู่ในบังคับขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรี ได้แก่ สำนักงานเลขาธิการนายกรัฐมนตรี สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กลุ่มภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก ได้แก่ สำนักข่าวกรองแห่งชาติ สำนักงานสภาพความมั่นคงแห่งชาติ

กลุ่มภารกิจด้านกำหนดกรอบนโยบายและการวางแผน ได้แก่ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน

15.2 กระทรวงยุติธรรม

วิสัยทัศน์ของกระทรวงยุติธรรม คือ การเป็นหน่วยงานหลักและศูนย์กลางในการบริหารกระบวนการยุติธรรมที่มีเอกภาพ และยึดหลักการมีส่วนร่วมจากประชาสังคม โดยแสดงบทบาทการอำนวยความสะดวกยุติธรรมในสังคม โดยยึดหลักนิติธรรม รวมทั้งเฝ้าระวัง การป้องกันปราบปราม และควบคุมการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายด้วยความเข้มงวดและโปร่งใส แก่ไข ฟื้นฟู ควบคุมและติดตามผู้กระทำผิดให้สามารถกลับคืนสู่สังคมได้ คุ้มครองสิทธิ ปกป้องเสรีภาพ และรักษาประโยชน์ของประชาชนให้เกิดความเป็นธรรม พัฒนาการกระบวนการยุติธรรม กระบวนการยุติธรรมทางเลือก และกระบวนการยุติธรรมเชิงสมานฉันท์ พร้อมทั้งปรับปรุงกฎหมายให้มีความสอดคล้องกับสภาพความเปลี่ยนแปลง

สำหรับรูปแบบองค์กรของกระทรวงยุติธรรม ประกอบด้วยส่วนราชการทั้งสิ้น 14 หน่วย คือ สำนักงานรัฐมนตรี สำนักงานปลัดกระทรวง และสำนักงานกิจการยุติธรรม

กลุ่มภารกิจด้านการพิทักษ์และอำนวยความสะดวกยุติธรรม ได้แก่ สถาบันนิติวิทยาศาสตร์ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ และสำนักงานอัยการสูงสุด

กลุ่มภารกิจด้านการสอดส่องและเพิ่มพูนความยุติธรรม ได้แก่ กรมสอบสวนคดีพิเศษ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามยาเสพติด สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน

กลุ่มภารกิจด้านการคุ้มครองและเสริมสร้างความปลอดภัย ได้แก่ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ และกรมบังคับคดี

กลุ่มภารกิจด้านการฟื้นฟูและพัฒนาพฤติกรรม ได้แก่ กรมคุมประพฤติ กรมพินิจและคุ้มครองเด็กและเยาวชน กรมราชทัณฑ์

15.3 กระทรวงมหาดไทย

วิสัยทัศน์ของกระทรวงมหาดไทย คือ การเป็นหน่วยงานหลักและรากฐานในการสร้างความสงบเรียบร้อยของสังคม รวมทั้งการรักษาความมั่นคงภายใน เพื่อให้บังเกิดความสุขแก่สังคม พร้อมทั้งบูรณาการบริหารเชิงพื้นที่ จัดการในการจัดสรรการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เพื่าระวัง ป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัยเพื่อให้เกิดสภาพเมืองและชนบทที่น่าอยู่ อำนวยบริการปกครองและส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมจากประชาชนในท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็ง สามารถพึ่งตนเองได้ และเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนอย่างแท้จริงยั่งยืน โดยยึดหลักการบริหารจัดการที่ดี และการกระจายอำนาจ

สำหรับรูปแบบองค์กรของกระทรวงมหาดไทย ประกอบด้วยส่วนราชการทั้งสิ้น 7 หน่วย คือ สำนักงานรัฐมนตรี และสำนักงานปลัดกระทรวง

กลุ่มภารกิจด้านการอำนวยความสะดวก ได้แก่ กรมการปกครอง และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

กลุ่มภารกิจด้านการจัดการใช้พื้นที่ และสาธารณภัย ได้แก่ กรมที่ดิน กรมโยธาธิการ และผังเมือง กรมป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

จากข้อค้นพบการอธิบายความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริงกับเค้าโครงการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งนำไปสู่การจัดลำดับความสำคัญของภารกิจ และทำนายรูปแบบองค์กรในการจัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย น่าจะเป็นหลักฐานที่เพียงพอและสมเหตุสมผลที่จะสรุปสมมติฐานสุดท้าย โดยกล่าวได้ว่า การอธิบายประกอบกับตัวแบบที่นำเสนอมีความสอดคล้องกับสมมติฐานที่กำหนดไว้

16. การอภิปรายผล

จากการพิจารณาบทวนผลการการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย พบว่ามีประเด็นที่เชื่อมโยงและน่าสนใจที่สมควรอภิปราย 2 ประเด็น คือ ข้อสังเกตที่น่าพิจารณาจากการทำนาย และปัจจัยที่นำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

16.1 ข้อสังเกตที่น่าพิจารณาจากการทำนาย

ในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยนั้น ได้อาศัยวิธีการการปะติดปะต่อข้อมูลจากการวิเคราะห์เอกสารและการสัมภาษณ์ประกอบกัน นำไปสู่การทำนายตัวแบบของลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรในที่สุด

หากพิจารณาถึงวิธีการและผลที่ได้แล้วพบว่ามิข้อสังเกตที่น่าพิจารณาและกล่าวถึงอย่างน้อย 2 ประเด็น ดังนี้

16.1.1 โอกาสในการเกิดขึ้นได้ของสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา และสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง

การกล่าวถึง โอกาสการเกิดขึ้นจริงในอนาคตของสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาและสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงนั้น จำเป็นต้องอาศัยการพิจารณาที่อยู่บนพื้นฐานของสภาพการณ์ปัจจุบัน ประกอบกับการพิจารณาหลักฐานอื่นร่วมด้วย

หากพิจารณาถึงโอกาสการเกิดขึ้นได้ของสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา พบว่าสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาที่ประกอบด้วยสภาพสังคมและปัจจัยสำคัญ ซึ่งวิเคราะห์แยกแยะจากแผนแม่บท นโยบาย และยุทธศาสตร์ต่างๆ นั้น มีลักษณะเป็นภาพเชิงอุดมคติ และเป็นเป้าหมายที่เกิดจากความคิดที่อาจเคลือบแฝงด้วยอุดมการณ์ทางการเมือง จึงทำให้การนำไปสู่การปฏิบัติหรือการดำเนินการเปลี่ยนแปลงให้เป็นไปตามสภาพการณ์ที่พึงปรารถนานั้น ไม่อาจได้ผลตามที่คาดไว้อย่างสมบูรณ์

หากประเมินสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาจากหลักฐานต่างๆ ในปัจจุบัน จากรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐซึ่งประกอบด้วยตัวชี้วัดความก้าวหน้าและความสำเร็จของภารกิจแต่ละด้าน รวมทั้งด้านภารกิจพื้นฐานด้วยนั้น ได้แสดงให้เห็นว่า สภาพการณ์ตามที่ปรากฏในรายงานผลความก้าวหน้าหลายประเด็น ยังมีความแตกต่าง และไม่น่าจะเป็นไปได้ตามสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาในอนาคต เช่น ประเด็นความสงบเป็นระเบียบเรียบร้อย ประเด็นการก่อการร้าย ประเด็นความเป็นธรรมที่เกิดขึ้นกับประชาชน ประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน และ ประเด็นการกระจายอำนาจ เป็นต้น ซึ่งเป็นผลให้โอกาสที่สภาพการณ์ที่พึงปรารถนาจะปรากฏ หรือเป็นไปได้ในอนาคตมีน้อยลง

หากพิจารณาถึงสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง ซึ่งได้มาจากการวิเคราะห์ และสังเคราะห์สภาพการณ์ที่พึงปรารถนา เข้ากับสภาพการณ์ในอนาคตจากการสัมภาษณ์ที่แบ่งออกเป็นความคิดเห็นส่วนใหญ่และความคิดเห็นส่วนน้อย ประกอบกับแนวโน้มหรือความโน้มเอียงของสภาพการณ์ อาจกล่าวได้ว่าสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงเป็นการประเมินและคาดการณ์อนาคตในเชิงปฏิบัติที่ลดความเป็นอุดมคติ และอุดมการณ์ทางการเมืองลง ซึ่งมีโอกาสเกิดขึ้นได้จริง หรือเข้าใกล้ความเป็นจริงในอนาคตได้มากกว่า

การประเมินและคาดการณ์จากมุมมองของผู้ปฏิบัติและผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้องนั้น เป็นการพิจารณาสภาพความเป็นจริงและความเป็นไปได้โดยคำนึงถึงความสามารถในการปฏิบัติหรือศักยภาพในการดำเนินการกิจให้บรรลุเป้าหมายไปพร้อมกัน ซึ่งการประเมินกำลัง

ควบคู่ไปกับโอกาสในการบรรลุผลสำเร็จนี้จะทำให้สามารถกำหนดจุดยืนในสภาพการณ์ของอนาคตได้ใกล้เคียงความเป็นจริง

อาจกล่าวได้ว่าสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริงก็คือสภาพการณ์ที่พึงปรารถนาที่ได้รับ การวิเคราะห์ปรับปรุง และปรับเปลี่ยนเพื่อให้มีความเหมาะสมในเชิงปฏิบัติ และเพิ่มโอกาสที่จะเข้าใกล้ความเป็นจริง หรือปรากฏขึ้นจริงในอนาคต ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลสนับสนุนให้ผู้วิจัย เน้นความสำคัญ และมีความเชื่อถือความสามารถในการนำไปสู่การทำนายของสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง มากกว่าสภาพการณ์ที่พึงปรารถนา

16.1.2 ความเป็นไปได้ที่ตัวแบบจากการทำนายมีลักษณะเป็นส่วนเพิ่มจากปัจจุบัน

หากพิจารณาถึงความเป็นไปได้ในการทำนายตัวแบบจากสภาพการณ์ที่น่าจะเป็นจริง อาจแบ่งรูปแบบการเปลี่ยนแปลงของตัวแบบในเชิงแนวคิดได้อย่างน้อย 2 ลักษณะ คือ ตัวแบบที่มีการเปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันแบบถอนรากถอนโคน และตัวแบบที่มีลักษณะเป็นส่วนเพิ่มจากปัจจุบัน ซึ่งความเป็นไปได้ในการทำนายตัวแบบในสองลักษณะนี้จะแตกต่างกันตามเป้าหมาย และการนำไปสู่การปฏิบัติ

อาจกล่าวได้ว่า ตัวแบบที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันแบบถอนรากถอนโคน มีเป้าหมายเพื่อการต่อต้านสถานภาพปัจจุบันซึ่งเป็นสภาพที่เต็มไปด้วยปัญหาและรายล้อมด้วยอุปสรรคต่างๆ ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงจำเป็นต้องกำหนดสภาพที่ต้องการขึ้น เพื่อให้หลุดพ้นจากปัญหา หรือทลายอุปสรรคเหล่านั้นให้หมดสิ้นลง โดยตัวแบบที่กำหนดขึ้นตามเงื่อนไขดังกล่าวนี้มักอยู่บนพื้นฐานของสภาพที่พึงปรารถนา และอาจมีลักษณะเป็นตัวแบบในอุดมคติ ซึ่งการนำตัวแบบไปสู่การเปลี่ยนแปลง หรือการปฏิบัติให้เกิดผลตามตัวแบบนั้นย่อมต้องอาศัยแรงผลักดัน ทรัพยากร และปัจจัยที่นำไปสู่ความสำเร็จในการดำเนินการสูง

ส่วน ตัวแบบในลักษณะที่เป็นส่วนเพิ่มจากปัจจุบันนั้น มีเป้าหมายเพื่อการปรับเปลี่ยนสถานภาพในปัจจุบันให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น หรืออีกนัยหนึ่งเป็นการสร้างการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง การวิเคราะห์และกำหนดตัวแบบจึงอยู่บนพื้นฐานของการประเมินสภาพในปัจจุบัน และเชื่อมโยงไปสู่สภาพอนาคต โดยคำนึงถึงความต่อเนื่องและการเปลี่ยนแปลงอย่างค่อยเป็นค่อยไป ซึ่งการนำตัวแบบในลักษณะนี้ไปสู่การปฏิบัติให้เกิดผลนั้นย่อมเป็นไปได้ง่าย และมีโอกาสความสำเร็จสูง

สำหรับ การทำนายรูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจ พื้นฐานของประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นตัวแบบส่วนเพิ่มจากปัจจุบัน เนื่องจาก ประการที่หนึ่ง การทำนายนั้นอ้างอิงและเชื่อมโยงจากสภาพการณ์ในปัจจุบัน ซึ่งได้เกิดการเปลี่ยนแปลงในลักษณะการถอนรากถอนโคนมาแล้วภายในเวลาไม่นาน ประการที่สอง สภาพการณ์ที่น่าจะเป็น

จริงซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญในการทำนายได้แสดงให้เห็นถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงที่ต้องดำเนินต่อเนื่องจากปัจจุบันซึ่งเป็นไปในทิศทางที่ถูกต้องแล้วเพียงแต่ต้องเพิ่มความเหมาะสมและสอดคล้องภายในมากขึ้น ประการที่สาม ระยะเวลาในการทำนายตัวแบบนั้นค่อนข้างเป็นช่วงเวลาที่สั้น จึงทำให้รูปแบบการเปลี่ยนแปลงไม่แตกต่างไปจากสภาพการณ์ในปัจจุบันอย่างถาวรากถอน โคน ประการที่สี่ สืบเนื่องจากการอ้างอิงสภาพปัจจุบันเชื่อมโยงต่อเนื่องไปสู่การทำนายสภาพอนาคตนั้น ประกอบกับการมีช่วงเวลาในการทำนายที่สั้นนั้น ทำให้โอกาสความพลิกผันของปัจจัยต่างๆ ที่อาจมีส่งผลกระทบต่ออย่างรุนแรงและรวดเร็ว ต่อการทำนายไม่น่าจะเกิดขึ้นได้

เหตุผลทั้งสี่ประการข้างต้น ได้แสดงให้เห็นว่า โอกาสที่การทำนายตัวแบบจะเป็นการเปลี่ยนแปลงจากปัจจุบันแบบถาวรากถอน โคนนั้นเป็นไปได้ยาก ซึ่งเป็นการยืนยันความเป็นไปได้ที่การทำนายรูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยจะมีลักษณะเป็นตัวอย่างเพิ่มเติมจากปัจจุบัน

16.2 ปัจจัยที่นำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสำเร็จ

อาจกล่าวได้ว่าตัวแบบที่ได้จากการทำนายในการศึกษารูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทยนั้น เป็นเป้าหมายหรือสภาพที่สุดท้ายที่ต้องการในช่วงเวลาที่กำหนดซึ่งน่าจะปรากฏขึ้นได้จริง แต่การเปลี่ยนแปลงเพื่อเข้าสู่สภาพดังกล่าวหรือเป็นไปตามตัวแบบนั้น ต้องอาศัยแรงผลักดันที่เป็นเงื่อนไขทำให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปและเกิดผลสำเร็จตามที่ทำนายไว้ แรงผลักดันดังกล่าวนี้อาจเรียกว่าปัจจัยที่นำการเปลี่ยนแปลงไปสู่ความสำเร็จ ซึ่งมีอยู่ด้วยกัน 6 ประการ ดังนี้

16.2.1 การมีความเชื่อและการเรียนรู้ในการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน

โดยทั่วไปสมาชิกขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะมักมีความเชื่อในสถานภาพขององค์กรในปัจจุบันว่าเป็นสภาพที่มั่นคง และมีความเหมาะสมอยู่แล้ว ซึ่งความเชื่อดังกล่าวนี้ทำให้เกิดทัศนคติในเชิงลบต่อการเปลี่ยนแปลงในทุกรูปแบบ หรืออีกนัยหนึ่ง คือ การต่อต้านการเปลี่ยนแปลง

การต่อต้านการเปลี่ยนแปลงถือเป็นอุปสรรคสำคัญ ที่จำเป็นจะต้องขจัดให้หมดสิ้นไป โดยการสร้างระบบความเชื่อและปรับเปลี่ยนทัศนคติต่อการเปลี่ยนแปลงผ่านกระบวนการกลุ่มกลาในรูปแบบต่างๆ เช่น การให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริงเกี่ยวกับสถานภาพในปัจจุบัน การชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลง การแสดงให้เห็นถึงสภาพที่มั่นคง หรือเหมาะสมกว่าหลังการเปลี่ยนแปลง คุณค่าและประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม

รวมทั้งการอธิบายข้อเท็จจริงเกี่ยวกับกระบวนการ และผลกระทบในการเปลี่ยนแปลง เป็นต้น การสร้างระบบความเชื่อและปรับเปลี่ยนทัศนคติตามแนวทางข้างต้นนี้จะต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง สม่ำเสมอ และให้ซึมซับเป็นส่วนหนึ่งของวิถีปฏิบัติขององค์กร

พร้อมกันนั้น จำเป็นต้องสร้างกลไกการมีส่วนร่วมในการเปลี่ยนแปลงควบคู่กันไป โดยการเปิดโอกาสให้สมาชิกขององค์กรมีส่วนในการกำหนดเป้าหมาย แนวทาง และวิธีการเปลี่ยนแปลงร่วมกัน โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประชาชนผู้รับบริการ สภาพแวดล้อมทางสังคม และปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการดำเนินการกิจเป็นสำคัญ การปรับทัศนคติที่มีต่อการเปลี่ยนแปลง และการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดความเชื่อและการเรียนรู้การเปลี่ยนแปลงร่วมกัน ถือเป็น การเตรียมความพร้อมและความตื่นตัวพื้นฐานเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงที่กำหนดไว้

16.2.2 การมีวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศ

หากพิจารณารูปแบบวัฒนธรรมหรือแบบแผนเชิงความคิดและพฤติกรรมขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะจะพบว่า มีลักษณะเป็นวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นอำนาจ และวิธีการปฏิบัติมากกว่าการให้ความสำคัญกับเป้าหมาย และผลสัมฤทธิ์

วัฒนธรรมในลักษณะดังกล่าวทำให้องค์กรดำเนินการกิจโดยคำนึงถึงการรักษาสถานภาพเดิมไว้ และหาช่องทางที่จะแผ่ขยายอิทธิพลออกไปครอบงำสภาพแวดล้อมทางสังคม ในด้านที่เกี่ยวข้องกับภารกิจขององค์กร อีกทั้งยังไม่ให้ความสำคัญกับการดำเนินการกิจในการจัดทำบริการสาธารณะให้ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และพลวัตการเปลี่ยนแปลง ดังนั้น องค์กรจึงมีสภาพหยุดนิ่ง และไม่สามารถรองรับการเปลี่ยนแปลงที่จะมาถึงได้

ในการนำตัวแบบไปสร้างการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะให้ เป็นไปตามที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องสร้างวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นการเปลี่ยนแปลงเพื่อการดำเนินการกิจที่เลิศขององค์กร ตามแนวทางองค์การแห่งการเรียนรู้ (Learning Organization) ซึ่งจะ ทำให้องค์กรมีความสามารถในการบูรณาการสมาชิกเข้ากับองค์กรเพื่อระดมศักยภาพในการเรียนรู้ ริเริ่ม สร้างสรรค์ ตอบโต้ต่อสิ่งเร้าและเปลี่ยนแปลงโดยตอบสนองต่อสภาพแวดล้อมและความต้องการของผู้บริการได้อย่างไม่สิ้นสุด หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การสร้างวัฒนธรรมที่มุ่งเน้นความเป็นเลิศนี้จะทำให้องค์กรมีความสามารถในการปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง (continuous improvement)

16.2.3 การมีโครงสร้างทางกฎหมายที่เอื้ออำนวยต่อการเปลี่ยนแปลง

หากพิจารณาถึงความพยายามในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะที่ผ่านมา หรือการปฏิรูประบบราชการนั้น จะพบว่า การดำเนินการดังกล่าวมีความเฉื่อยและเป็นไปด้วยความล่าช้า เนื่องจากอุปสรรคจากทางด้านกฎหมาย

กล่าวคือ องค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะซึ่งเป็นองค์การของรัฐนั้น ได้รับการจัดตั้งขึ้นด้วยอำนาจตามกฎหมาย อีกทั้งการกำหนดภารกิจและอำนาจหน้าที่ขององค์กร ยังมีความเกี่ยวข้องกับกฎ และระเบียบต่างๆ อีกมากมาย ดังนั้นในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องอาศัยกระบวนการทางกฎหมาย พร้อมทั้งแก้ไขกฎและระเบียบที่เกี่ยวข้องทั้งหมดให้มีความสอดคล้องกัน

การนำตัวแบบไปสู่การเปลี่ยนแปลงให้เกิดผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ จำเป็นต้องมีการจัดเตรียมความพร้อมในด้านโครงสร้างทางกฎหมาย โดยอาจมีการแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับกระบวนการ ขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง หรือการปรับปรุงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะให้มีความคล่องตัว รวมทั้งอาจออกกฎหมายที่กำหนดภารกิจ และรูปแบบขององค์กรที่มีความยืดหยุ่น มีความสามารถในการปรับตัว เพื่อตอบสนองต่อสภาพแวดล้อม เงื่อนไข และความต้องการที่ไม่หยุดนิ่งในอนาคต

16.2.4 แรงกดดันจากสังคม

นอกจากปัจจัยภายในแล้ว ยังมีเงื่อนไขสำคัญที่ทำให้การเปลี่ยนแปลงเกิดผลสำเร็จตามที่ทำนายไว้ได้รวดเร็วขึ้น นั่นคือ แรงผลักดันภายนอกจากสังคม ซึ่งประกอบไปด้วยภาคประชาชน และภาคเอกชน หรืออาจเรียกอีกนัยหนึ่งว่า ผู้รับผลของบริการสาธารณะ

หากพิจารณาถึงความจำเป็นและความสำคัญของการเปลี่ยนแปลงรูปแบบขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะนั้น คงหลีกเลี่ยงไม่พ้นการตอบคำถาม 2 ประการ คือ ใครเป็นผู้รับผลของการเปลี่ยนแปลงนั้น และผลของการเปลี่ยนแปลงนั้นมีประโยชน์อย่างไร ซึ่งคำตอบก็คือ การเปลี่ยนแปลงจะทำให้ความต้องการของภาคประชาชนและภาคเอกชนซึ่งเป็นผู้รับบริการสาธารณะได้รับการตอบสนองอย่างแท้จริง ดังนั้นในการบรรลุถึงประโยชน์อย่างแท้จริงของผู้รับผลการเปลี่ยนแปลง ภาคประชาชนและภาคเอกชนจึงควรเข้าไปมีส่วนร่วมสร้างการเปลี่ยนแปลงเพื่อตนเองด้วย

การสร้างการมีส่วนร่วมในรูปแบบของแรงกดดันนั้น อาจทำได้โดยการหิบบกประเด็นการเปลี่ยนแปลงตามตัวแบบที่กำหนดนี้ให้เป็นประเด็นสาธารณะ พร้อมทั้งการสร้างกระแสให้เห็นถึงความจำเป็น ความสำคัญ รวมทั้งผลประโยชน์ของการเปลี่ยนแปลงนั้น เพื่อให้เกิด

การเรียกร้อง และการสนับสนุนจากภาคประชาชนและภาคเอกชนให้มีการดำเนินการเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น

อาจกล่าวได้ว่า การมีส่วนร่วม พลังผลักดัน รวมทั้งการยอมรับของภาคประชาชนและภาคเอกชนที่เป็นผู้รับบริการสาธารณะมีส่วนสำคัญต่อความสำเร็จในการนำตัวแบบที่กำหนดไปสู่การดำเนินการเปลี่ยนแปลง

16.2.5 แรงผลักดันจากโครงสร้างส่วนบน

อาจกล่าวได้ว่าปัจจัยที่เป็นตัวตัดสินความสำเร็จในการนำตัวแบบไปสู่การดำเนินการเปลี่ยนแปลง คือ เงื่อนไขจากอำนาจทางการเมืองและผู้นำ ซึ่งถือเป็นโครงสร้างส่วนบนที่มีบทบาทสำคัญในการกำหนดแนวทางในการจัดทำบริการสาธารณะ

ถึงแม้การศึกษาเพื่อทำนายการเปลี่ยนแปลงลักษณะภารกิจและรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย จะไม่ได้นำการเมืองมาพิจารณาในฐานะเป็นปัจจัย หรือตัวแปรที่กำหนดรูปแบบการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากผู้วิจัยต้องการควบคุมการบิดเบือนข้อเท็จจริง และจำกัดอคติหรือความโน้มเอียงของผู้มีอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และการแทรกแซงจากประเด็นผลประโยชน์ที่ซ่อนเร้นหรือไม่ปรากฏให้เห็นได้อย่างชัดเจน

แต่ปัจจัยทางด้านอำนาจการเมืองและผู้นำ ควรได้รับการพิจารณาในฐานะที่เป็นวิธีการหรือปัจจัยที่นำไปสู่การริเริ่ม หรือผลักดันทำให้การเปลี่ยนแปลงดำเนินไปตามตัวแบบที่กำหนดไว้ กล่าวคือ ในการเข้าสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลงนั้น จำเป็นต้องอาศัยกลไก และแรงผลักดันที่จะทำให้กระบวนการเริ่มต้นดำเนินไปได้ โดยผู้นำจะมีส่วนสำคัญในการใช้อำนาจทางการเมืองและอำนาจหน้าที่ตัดสินใจ และชี้แนะเพื่อริเริ่มการเปลี่ยนแปลง

การใช้อำนาจชี้แนะนี้จะกลายเป็นสภาพบังคับให้การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้น และดำเนินไป แต่อย่างไรก็ตาม ความสำเร็จของการเปลี่ยนแปลงนั้น ก็จำเป็นต้องมีการควบคุมอำนาจทางการเมืองจากผู้นำไม่ให้เข้าไปแทรกแซงเนื้อหาของรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะที่ได้กำหนดไว้

16.2.6 ทรัพยากรที่พอเพียง และการวางแผนปฏิบัติการ

ในการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะแต่ละครั้งนั้นจำเป็นต้องอาศัยทั้งทรัพยากรต่างๆ จำนวนมหาศาล และยังต้องมีการจัดทำแนวทางในเชิงปฏิบัติ เพื่อให้ดำเนินการเปลี่ยนแปลงสามารถเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้

ทรัพยากรที่จำเป็นในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะที่สำคัญ คือ ทรัพยากรด้านงบประมาณ และทรัพยากรด้านกำลังคน ซึ่งในการเปลี่ยนแปลงนั้น จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมากในการเตรียมความพร้อม การนำพากระบวนการ และการ

ประเมินผล อีกทั้งยังต้องอาศัยความรู้ ความเข้าใจ และความร่วมมือจากกำลังคนที่ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรเหล่านั้นอย่างพร้อมเพรียง นอกจากทรัพยากรแล้วยังต้องมีการวางแผนในเชิงปฏิบัติที่มุ่งเน้นการบูรณาการใช้ทรัพยากรในกระบวนการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งแผนปฏิบัติการนี้ยังต้องแสดงถึงขั้นตอน กิจกรรม วิธีการ และเป้าหมายที่ใช้ในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจน

อาจกล่าวได้ว่าทรัพยากรทั้งด้านงบประมาณ และกำลังคน รวมทั้งการวางแผนปฏิบัติการเชิงบูรณาการนี้เป็นปัจจัยที่สนับสนุนให้การนำตัวแบบที่กำหนดไปสู่การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จ

17. ข้อเสนอแนะ

สำหรับข้อเสนอแนะซึ่งพิจารณาจากผลการศึกษา รูปแบบสำหรับองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานของประเทศไทย ประกอบด้วย ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้ และข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อเนื่อง ดังนี้

17.1 ข้อเสนอแนะในการนำไปใช้

ในการนำผลการวิจัย และรูปแบบที่ได้จากการทำนายไปสู่การประยุกต์ใช้นั้น อาจกระทำได้ตามข้อเสนอแนะ ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ในการนำตัวแบบที่ได้ไปสู่การประยุกต์ใช้นั้นจำเป็นต้องมีการวางแผนปฏิบัติการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นขั้นตอน โดยแสดงให้เห็นถึงรายละเอียดของกิจกรรมการเปลี่ยนผ่านอย่างเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเชื่อมโยงกัน รวมทั้งต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดผลสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงด้วย เพื่อใช้เป็นสัญญาณที่บ่งบอกถึงความจำเป็นในการเปลี่ยนแปลงในขั้นตอนต่างๆ และใช้เป็นบรรทัดฐานในการประเมินผลหลังจากการเปลี่ยนแปลงเสร็จสิ้นลง

ประการที่สอง การนำผลการศึกษาไปประยุกต์ใช้ในเบื้องต้น อาจตัดทอน นำข้อค้นพบเฉพาะสภาพสังคม และปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง ไปเปรียบเทียบกับสภาพการณ์เปลี่ยนแปลงที่กำลังเกิดขึ้นว่า มีความสอดคล้องต้องกัน และมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจพื้นฐานตามตัวแบบที่ทำนายไว้หรือไม่ ซึ่งการเรียนรู้สภาพการณ์โดยการเปรียบเทียบนี้จะทำให้เกิดความเข้าใจในการเปลี่ยนแปลง และนำไปสู่การตัดสินใจที่มีความชัดเจน

ประการที่สาม การนำตัวแบบไปประยุกต์ใช้บางส่วน กล่าวคือ การดำเนินการเปลี่ยนแปลงรูปแบบและ โครงสร้างขององค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะในภาพรวมนั้นซึ่งเป็น

องค์กรของรัฐที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายนั้นค่อนข้างกระทำได้ยาก ดังนั้นจึงอาจนำข้อค้นพบใน ส่วนของภารกิจไปพิจารณาทบทวน และเตรียมการปรับเปลี่ยนเพื่อรองรับการปรับปรุง โครงสร้างอย่างเป็นลำดับ

ประการที่สี่ การนำตัวแบบจากการทำนายไปประยุกต์ใช้ทั้งในด้านการกิจและรูปแบบ องค์กรนั้น จำเป็นจะต้องคำนึงถึงสภาพสังคม ปัจจัยสำคัญ และองค์ประกอบอื่นที่เป็นเงื่อนไข ภายในองค์กร ไปพร้อมกันด้วย ได้แก่ ปัจจัยทางด้านการเมือง วัฒนธรรม ความเชื่อ และค่านิยม ที่อยู่ภายในองค์กร ซึ่งหากพิจารณาเงื่อนไขเหล่านี้ร่วมด้วยแล้ว อาจมีการนำรูปแบบที่ทำนายไว้ ไปสู่การปรับปรุง หรือสร้างรูปแบบที่มีความแตกต่างกันเพื่อเปรียบเทียบเชิงซ้อนกับสภาพ ปัจจุบัน ทำให้การนำไปประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติเป็น ไปด้วยความสอดคล้องและเหมาะสมกับ ความเป็นจริงยิ่งขึ้น

ประการที่ห้า ในการดำเนินการเปลี่ยนแปลงตามตัวแบบ จำเป็นต้องสร้างช่องทางและ กลไกสำหรับการเข้ามีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยจัดให้อยู่ในรูปแบบของคณะกรรมการ หรือคณะทำงานร่วมที่มาจากกลุ่มตัวแทนภาคประชาชน องค์กรและเครือข่ายที่ไม่แสวงหาผล กำไร รวมทั้งภาคเอกชน เพื่อร่วมผลักดันและประเมินผลการเปลี่ยนแปลง ซึ่งจะทำให้ผลของ การเปลี่ยนแปลงเป็นประ โยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง

อาจจัดให้มีการกำหนดรูปแบบขององค์กรหรือกลไกภาคประชาชนเพิ่มเติม เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม จากประชาชนในการจัดทำบริการสาธารณะ และทำให้เกิดการตอบสนองต่อความต้องการของ ประชาชนอย่างแท้จริง

17.2 ข้อเสนอแนะในการวิจัยต่อเนื่อง

จากการพิจารณาข้อจำกัดและประเด็นที่น่าสนใจเพื่อเติมเต็มจากการดำเนินการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยได้นำมากำหนดเป็นข้อเสนอแนะในการจัดทำวิจัยต่อเนื่อง ได้ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ในการเก็บรวบรวมข้อมูลอาจจำเป็นต้องมีการจำกัดอคติที่อาจเกิดขึ้น จากกลุ่มตัวอย่างที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน โดยการเพิ่มสัดส่วนของกลุ่มตัวอย่างผู้เชี่ยวชาญที่เป็น นักวิชาการให้มากขึ้น และอาจให้ความสำคัญการเก็บรวบรวมข้อมูลจากกลุ่มตัวแทนภาค ประชาชนที่มีความสามารถในการให้ข้อมูลด้วย

ประการที่สอง ในการศึกษาวิจัยเชิงอนาคตเช่นนี้มีข้อจำกัดในเรื่องเงื่อนไขของเวลาที่ เปลี่ยนแปลงไป ในขณะที่กำลังดำเนินการวิจัย เวลาที่เปลี่ยนแปลงเข้าใกล้อนาคตเป็นลำดับ ซึ่ง อาจทำให้เกิดความโน้มเอียงในการเลือกใช้ข้อมูลที่มีความเป็นปัจจุบันมากกว่าการพิจารณา

ข้อมูลในอดีต คำนึงการศึกษาในลักษณะนี้จึงควรกำหนดช่วงเวลาในการทำนายที่มีความเหมาะสม ไม่เป็นช่วงเวลาที่สั้นจนเกินไป

ประการที่สาม ในการศึกษาวิจัยในเชิงอนาคตเช่นนี้ ควรมีการทบทวนถึงสภาพการณ์ในอดีตเพื่อนำข้อมูลที่ได้มาประกอบการทำนาย เพื่อสร้างตัวแบบในเชิงพัฒนาการประกอบกับตัวแบบในอนาคต เพื่อแสดงให้เห็นถึงความต่อเนื่องของการเปลี่ยนแปลงจากอดีต มาสู่ปัจจุบัน ไปยังอนาคต

ประการที่สี่ หลังจากการสังเคราะห์สภาพที่น่าจะเป็นจริง ปัจจัยสำคัญที่น่าจะเป็นจริง รวมทั้งการทำนายตัวรูปแบบแล้ว อาจจัดให้มีการประชุมผู้เชี่ยวชาญ เพื่อนำผลการสังเคราะห์และทำนายดังกล่าวมาพิจารณาถึงความเป็นไปได้ และความเหมาะสมกับสภาพการณ์ในอนาคตร่วมกัน ซึ่งถือเป็นการทดสอบตัวแบบและถ่วงกรองก่อนนำไปสู่การสร้างเปลี่ยนแปลงตามที่กำหนดไว้

ประการที่ห้า ข้อมูล ข้อค้นพบ และวิธีวิทยาที่ได้จากการวิจัยครั้งนี้อาจนำไปสู่การขยายผล โดยน่าจะมีการวิจัยรูปแบบองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะประเภทภารกิจรอง หรือภารกิจอื่นด้วย เนื่องจากภารกิจรองในปัจจุบันและอนาคตจะมีบทบาทเป็นภารกิจนำและมีความสำคัญเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ การวิจัยลักษณะเดียวกันในต่างประเด็นจะทำให้เกิดความเข้าใจ และแสดงให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงในอนาคตอย่างรอบด้านและชัดเจนยิ่งขึ้น

ประการที่หก น่าจะมีการวิจัยเปรียบเทียบ โดยการติดตามและพิสูจน์ข้อค้นพบ เมื่อช่วงเวลาเปลี่ยนแปลงไปอย่างต่อเนื่องเพื่อเก็บรวบรวมเป็นฐานข้อมูลเชิงพัฒนาการ และเมื่อช่วงเวลาในการทำนายรูปแบบมาถึงจริงจะเป็นการยืนยันถึงความแม่นยำของผลการศึกษา และความน่าเชื่อถือของวิธีวิทยาอีกครั้งหนึ่ง

