

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยเรื่อง กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะนี้ ได้กำหนดวิธีวิทยาการวิจัย เพื่อการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) และการมีส่วนร่วมในการออกแบบ/ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และเมื่อได้วิเคราะห์จนกระทั่งจัดทำเป็นร่างกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์การความร่วมมือแล้ว จะนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชาชนที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำเอาข้อวิพากษ์ไปปรับปรุงแก้ไขคำตอบให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น (สุนีย์ มัลลิกะมาลย์, 2564, หน้า 111) ซึ่งวิธีวิทยาการวิจัยที่ใช้มีรายละเอียด ดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

เป็นการวิจัยเอกสารที่เป็นเอกสารปฐมภูมิ (Primary Data) หมายถึง เอกสารที่เป็นข้อมูลหรือหลักฐานโดยตรง เป็นข้อมูลที่เป็นนภาพ (Originality) คือยังไม่ผ่านการวิเคราะห์มาก่อน หรือเป็นข้อมูลที่ผู้ผลิตผลงานเป็นผู้ค้นพบ หรือเขียนขึ้นมาจากตัวผู้เขียนเอง โดยไม่ได้คัดลอกของผู้อื่น หรือผ่านการวิเคราะห์ หรือตีความของผู้อื่นมาก่อน ข้อมูลปฐมภูมิ เช่น กฎหมาย คำพิพากษาศาล ประกาศ รายงานการประชุม หรือหนังสืออนุมัติ และเอกสารทุติภูมิ (Secondary Data) เป็นเอกสารที่ผ่านการวิเคราะห์หรือสังเคราะห์ หรือตีความ หรืออธิบายไว้แล้ว เช่น กฎหมายที่นำไปอธิบายในตำรา หรือบทความ หรืองานวิจัย โดยข้อมูลที่รวบรวมนี้ได้จากการค้นคว้าเอกสารเกี่ยวกับหลักการที่เกี่ยวข้อง กับการวิเคราะห์ข้อมูลด้านความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ประชาชนจะได้รับตามหลักการกระจายอำนาจรวมทั้งเอกสารอื่น ที่เป็นทฤษฎี หลักการ งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ซึ่งข้อมูลเอกสารที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์ เพื่อจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยรูปแบบสหการ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้วิจัยจึงกำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารไว้ดังนี้

1.1 ทฤษฎี หลักการ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การวิจัยข้อมูลเอกสารหลัก คือ ทฤษฎี หลักการและรายงานการวิจัย ตำรา บทความ ความหมายต่างประเทศ ความหมายในประเทศ ที่นำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์ในการศึกษาเกี่ยวกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ คือ

- 1) ทฤษฎีบริการสาธารณะ
- 2) ทฤษฎีนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน
- 3) ทฤษฎีองค์การ
- 4) ทฤษฎีอำนาจรัฐ : หลักการกระจายอำนาจ
: หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 5) หลักนิติรัฐ
- 6) หลักนิติธรรม
- 7) หลักความรับผิดชอบ
- 8) หลักการตรวจสอบ
- 9) หลักการมีส่วนร่วมของประชาชน

1.2 ความหมายที่เกี่ยวข้อง

1.2.1 ความหมายต่างประเทศ

- 1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส (France) : Syndicate of France Code General des Collectivites Territorial of 1996 (พ.ศ. 2539) : Establishment's de Cooperation Intercommunal
- 2) สหรัฐอเมริกา (United State of America) Special District: Solid Waste Disposal District Act of 1965 (พ.ศ. 2508)
- 3) ประเทศญี่ปุ่น (Japan) : Municipal Cooperative : Local Autonomous Law 1947 (พ.ศ. 2490)

1.2.2 ความหมายไทย

- 1) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
- 2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พุทธศักราช 2534
- 3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542
- 4) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 14) พุทธศักราช 2562
- 5) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2562

6) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 7) พุทธศักราช 2562

7) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2562

8) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2562

นอกจากนี้ ยังได้เก็บรวบรวมข้อมูลเอกสารประเภทอื่นที่จะใช้เป็นประโยชน์ต่อการวิจัย ได้แก่ ตำรา รายงานวิจัย บทความและเอกสารอื่นที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งข้อมูลเอกสาร กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทยเหล่านี้ นำมาใช้ในการวิเคราะห์สำหรับการจัดทำภูมิต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

1.3 การทบทวนวรรณกรรม

ข้อมูลที่เป็นวรรณกรรม ประกอบด้วย ทฤษฎี หลักการ ที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ กฎหมายต่างประเทศ และกฎหมายไทย

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นประเด็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนา ระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัย ตามที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรง กับการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานะผู้กำหนดนโยบาย และผู้กำกับดูแลท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น และผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังมีนักวิชาการที่ผ่านการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง รวมประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 9 คน ดังนี้

2.1 ประชากรสัมภาษณ์

1) อธิบดีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1 คน

2) นายอำเภอ จำนวน 1 คน

3) นายกองการบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 1 คน

4) นายกเทศมนตรี จำนวน 1 คน

5) นายกองการบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน

6) ปลัดเทศบาล จำนวน 2 คน

7) ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2 คน

ประชากรสัมภาระที่ผู้วิจัยกำหนดดังกล่าว เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับผู้ทำหน้าที่ในกระบวนการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายว่าด้วยการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 ประเด็นสัมภาระ

ประเด็นสัมภาระเชิงลึก เป็นประเด็นการสัมภาระเชิงสนทนา ระหว่างประชากรสัมภาระกับผู้วิจัยตามที่กำหนดไว้ ประเด็นสำคัญคือ ความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ และปัญหาทางข้อจำกัดของกฎหมายที่ให้อำนาจจัดตั้ง รวมทั้งเหตุที่ท้องถิ่นไม่เลือกที่จะดำเนินการ จำนวน 8 ประเด็น โดยรวมถึงประเด็นที่ปรากฏในระหว่างสัมภาระที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประเด็นที่มีประโยชน์เพิ่มเติม ดังนี้

ประเด็นที่ 1 สถานการณ์ ปัญหา อุปสรรค เกี่ยวกับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ

ประเด็นที่ 2 ผลกระทบที่เกิดจากการไม่มีกฎหมายจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นที่ 3 แนวทางและวิธีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ วิธีจัดการกับปัญหา ผลกระทบ และผลที่ได้รับ

ประเด็นที่ 4 ความคิดเห็นต่อการนำทฤษฎีบริการสาธารณะ ทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีองค์การและการบริหาร มาใช้กับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 5 การนำเอารูปแบบตามทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีองค์การและการบริหาร หลักกฎหมายต่างประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ มาใช้ในการออกกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ความเหมาะสมและผลที่ได้รับ

ประเด็นที่ 6 แนวทางในการนำเอา ทฤษฎีนิติบุคคลทางกฎหมายมหาชน ทฤษฎีองค์การและการบริหาร หลักกฎหมายต่างประเทศที่มีการจัดตั้งองค์การความร่วมมือของท้องถิ่น มาใช้ในการออกกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

ประเด็นที่ 7 กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ดีและเหมาะสมสำหรับการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรมีโครงสร้างประกอบด้วยอะไรบ้าง

ประเด็นที่ 8 ข้อเสนอแนะในการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะที่ดีและเหมาะสม

3. การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

การมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) เป็นการวิจัยวิธีใหม่ซึ่งมาจากแนวคิดว่าการวิจัยที่มุ่งถึงการสร้างรูปแบบในการดำเนินการในเรื่องใดก็ตาม คำตอบที่จะได้มานั้นจำเป็นต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรงในสถานะของการปฏิบัติตามรูปแบบที่เป็นคำตอบหรือเป็นผู้ทำหน้าที่ควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตาม ได้มีส่วนร่วมในการจัดทำรูปแบบนั้นด้วย ทั้งนี้ เพราะลำพังจากการทำวิจัยจะได้คำตอบที่นำมาสร้างเป็นรูปแบบนั้นจะ มาจากการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งอาจจะส่งผลทำให้เป็นคำตอบที่ไม่ตอบสนองความต้องการ และความเป็นจริงของผู้มีส่วนได้เสีย ดังนั้น การใช้วิธีการให้ผู้มีส่วนได้เสีย ร่วมออกแบบ คำตอบก็จะทำให้งานวิจัยสามารถจัดทำรูปแบบที่เหมาะสมได้มากขึ้น ทั้งนี้ เพราะผู้มีส่วนได้เสีย จะร่วมกันสร้างรูปแบบของคำตอบตามประสบการณ์ตามปัญหาที่เกิดขึ้น และตามความต้องการของเขาเหล่านั้น

ดังนั้น กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) มาใช้โดยมีกระบวนการดำเนินการ ดังนี้

3.1 ประชากรร่วมออกแบบ

ประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรและผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยตรง ต่อผลของการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ จัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ทั้งสิ้น 16 คน โดยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มเฉพาะ กับกลุ่มผสม

กลุ่มเฉพาะ คือ กลุ่มที่มีส่วนได้เสีย เกี่ยวข้อง ตามประเภทเฉพาะตำแหน่ง แยกเป็น

กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ คือ ผู้อำนวยการเขตหลักสี่ นายกเทศมนตรีนครนนทบุรี ปลัดเทศบาลตำบลหนองเสือ นายกเทศมนตรีตำบลหนองขี้ชาวก จังหวัดชลบุรี และปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลบางรักน้อย จังหวัดนนทบุรี

กลุ่มที่ 2 กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ คือ กำนันตำบลท่าอิฐ จังหวัดนนทบุรี สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ จังหวัดนนทบุรี และประชาชนในเขตหลักสี่

กลุ่มที่ 3 กลุ่มนักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นิติกรที่ปฏิบัติงานกฎหมายองค์การบริหารส่วนตำบลหอมศีล จังหวัดฉะเชิงเทรา นักกฎหมายที่ร่วมประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือสถานีตำรวจนครบาลสุวินทวงศ์ ที่ปรึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 2 คน

กลุ่มที่ 4 กลุ่มนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ นักวิชาการที่เกี่ยวข้องกับการกำกับการบริหารงานท้องถิ่น ที่เป็นที่ปรึกษากฎหมาย นักวิชาการที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีตำบลหนองซำซาก จังหวัดชลบุรี นักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอาจารย์มหาวิทยาลัย นักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสถาบันวิจัยแห่งชาติ และนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นที่ปรึกษากฎหมาย

โดยบุคคลทั้ง 4 กลุ่มนี้จัดเป็นกลุ่มประชากรเฉพาะที่เป็นชุดแรกของการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-design)

กลุ่มผสม คือ กลุ่มที่มาจากการให้ประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่ม มารวมกันเป็นกลุ่มผสม ซึ่งมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มประกอบด้วย กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ กลุ่มนักกฎหมาย และกลุ่มนักวิชาการ

เหตุผลของการจัดให้มีกลุ่มประชากรแยกเป็น 2 กลุ่ม เนื่องจากในแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะนั้น ย่อมมีแนวความคิดในกลุ่มของตนที่ไม่ต่างกัน ดังนั้น ความคิดเห็นในโจทย์ปัญหาการวิจัยจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนกลุ่มประชากรผสมนั้น ประชากรในกลุ่มมีอาชีพ ความคิด ประสบการณ์ ที่ต่างกัน การอภิปรายแสดงความคิดเห็นในกลุ่ม จึงเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ประสบการณ์ต่อกัน ความคิดเห็นในโจทย์ปัญหาการวิจัย จึงอาจเหมือนหรือแตกต่างจากกลุ่มประชากรเฉพาะก็ได้

3.2 ขั้นตอนในการดำเนินการ

ขั้นเตรียมการ

เป็นขั้นตอนของการเตรียมความพร้อมก่อนการดำเนินการจัดทำ (Co-Design) ประกอบด้วย

1) กำหนดประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลของการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ รวมทั้งสิ้น 16 คน แยกออกเป็น 4 กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มนักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

ประชากรทั้ง 4 กลุ่มนี้ แยกออกเป็น 2 ชุด คือ

ชุดแรก ประชากรกลุ่มเฉพาะ หมายถึง ประชากรผู้มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องโดยตรงต่อผลของการจัดทำกฎต้นแบบ ว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ มีทั้งหมด 4 กลุ่ม ๆ ละ 4 คน คือ

กลุ่มที่ 1 คือ กลุ่มผู้ให้บริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 2 คือ กลุ่มผู้รับบริการสาธารณะ จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 3 คือ กลุ่มนักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 4 คน

ชุดที่ 2 คือ ประชากรกลุ่มผสม หมายถึง ประชากรที่มาจากกลุ่มเฉพาะแยกมากลุ่มละ 1 คน เพื่อมารวมกันเป็นกลุ่มผสม 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มผสมจึงประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ผู้จัดทำบริการสาธารณะ ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะ นักกฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การจัดให้มีประชากรกลุ่มเฉพาะ ทำให้การอภิปรายร่วมกันภายในแต่ละกลุ่มเฉพาะที่ต่างก็มีประสบการณ์คล้ายกันมาร่วมแลกเปลี่ยนความคิดเห็นเกี่ยวกับความต้องการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ของประชากรกลุ่มผสม

2) การจัดเตรียมสถานที่จัดทำ (Co-Design)

จากการที่กำหนดแบ่งประชากรออกเป็น 4 กลุ่ม จึงต้องจัดสถานที่ที่เป็น 4 โต๊ะ โดยมีระยะห่างจากกันพอประมาณ เพื่อไม่ให้เกิดการร่วมแสดงความคิดเห็นของแต่ละกลุ่มรบกวนกัน เพราะอยู่ห้องเดียวกัน จึงจำเป็นที่จะต้องใช้ห้องขนาดใหญ่

3) การจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดทำ Co-Design

ผู้วิจัยจัดเตรียมกระดาษแผ่นใหญ่และเครื่องเขียนสำหรับเขียนคำตอบจากมติของแต่ละกลุ่ม พร้อมแท่นที่ตั้ง

4) การจัดเตรียมเลขานุการกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ในการบันทึกมติของที่ประชุมกลุ่ม

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้มาจากวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้นั้น แยกการวิเคราะห์ออกเป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้อมูลที่เป็นเอกสาร ได้จากการนำข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 เกี่ยวกับบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีที่ประชาชนจะได้รับ รวมทั้งกฎหมายที่กำหนดให้มืองค์กรความร่วมมือ มาจำแนก วิเคราะห์ เพื่อหาลักษณะประกอบของ องค์กรความร่วมมือที่มีความเชื่อมโยง สอดคล้องตามประเด็นปัญหาที่กำหนดไว้ แล้วนำองค์ประกอบที่ได้ในรอบแรกนี้ มาทำการแจกแจงความถี่ เพื่อให้เห็นว่าแต่ละองค์ประกอบได้รับความสำคัญและจำเป็นอย่างไร และมีการพิจารณาเปรียบเทียบว่าแต่ละองค์ประกอบที่ได้ทำการศึกษานั้น มืองค์ประกอบที่จะมากำหนด กฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่มีความเหมือนกันหรือต่างกันกับการจัดตั้งองค์การสหกรณ์ในประเทศไทย โดยจะใช้คำตอบได้จากตารางเปรียบเทียบที่ว่าเป็น ข้อมูลประกอบการสัมภาษณ์ เชิงลึก

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ใช้ข้อมูลคำตอบที่ได้รับจากกลุ่มประชากร การสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์ อภิปรายร่วมกับ ทฤษฎี ประสบการณ์ผู้วิจัย เพื่อจัดทำ “ร่างกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ” เป็นร่างแรกที่น่าไปสู่การจัดทำประเด็นที่จะใช้สำหรับการสัมมนา ในการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design)

ขั้นตอนที่ 3 เมื่อจัดทำการสัมมนา Co-Design แล้ว นำเอาข้อมูลคำตอบที่ได้มาวิเคราะห์ สังเคราะห์ อภิปรายร่วมกับผลในขั้นตอนที่ 2 เพื่อยืนยันว่าแนวคิด ความคิดเห็นเพิ่มเติม และองค์ประกอบกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ที่ได้จากการสัมมนา ได้ถูกนำมาวิเคราะห์อย่างทั่วถึง สอดคล้องชัดเจน มีศักยภาพเหมาะสม ตรงประเด็นที่ได้กำหนดไว้ สำหรับการจัดทำกฎว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

5. การจัดทำรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ โดยนำเอาประเด็นสำคัญ ในกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทั้งของไทยและต่างประเทศ มาจัดทำเป็นร่างกฎต้นแบบ (Model Regulation) จึงได้กำหนดวิธีดำเนินการ ดังนี้

1) จำแนกรายละเอียดขององค์กรความร่วมมือ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พุทธศักราช 2542 ซึ่งแบ่งเป็น 5 ประเด็น คือ การจัดตั้งองค์กร คณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหาร ผู้บริหารองค์กร โครงสร้างองค์กร และประเภทบริการสาธารณะ

2) จัดกลุ่มและเปรียบเทียบกฎหมาย เพื่อวิเคราะห์หลักเกณฑ์ในการจัดตั้งองค์กร คณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหาร ผู้บริหารองค์กร โครงสร้างองค์กร และประเภทบริการสาธารณะ

3) นำเอาข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรม และข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก การมีส่วนร่วมในการออกแบบ (Co-Design) มาวิเคราะห์ร่วมกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เพื่อจัดทำเป็นร่างกฎต้นแบบ (Model Regulation) การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ให้มีความเป็นเอกภาพและมีความเชื่อมโยงกัน

4) เพิ่มเติมบทบัญญัติใหม่ที่เหมาะสม ในหมวดว่าด้วย การจัดตั้งองค์กรความร่วมมือ ประกอบด้วย คณะกรรมการกำกับดูแล คณะกรรมการควบคุมการบริหาร ผู้บริหารองค์กร โครงสร้างองค์กร และประเภทบริการสาธารณะ

5) การดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การจัดทำเป็น ร่างกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามที่กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของการวิจัย

6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อการวิจัยได้คำตอบตามโจทย์วิจัยที่กำหนดไว้แล้ว คือการพัฒนากฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดทำร่างกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพื่อที่จะเป็นกฎหมายที่สามารถนำไปใช้ได้ การวิจัยจึงกำหนดให้มีการรับฟังความคิดเห็น หมายถึง การให้ประชากรที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการสาธารณะ ได้ร่วมรับฟังผลการวิจัยและวิพากษ์รูปแบบกฎหมายที่จะจัดทำ เพื่อให้ประชากรที่เข้าร่วมประชุมสัมมนา รับฟังความคิดเห็นได้วิพากษ์พร้อมให้ข้อเสนอแนะ สำหรับการนำไปสู่การพิจารณาในการปรับปรุงคำตอบให้ดีขึ้น และเหมาะสม

ต่อรูปแบบความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความสมบูรณ์และเหมาะสมมากที่สุดที่จะนำไปใช้บังคับต่อไป

ประชากรที่ร่วมรับฟังความคิดเห็น เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้เกี่ยวข้องโดยตรงในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชนผู้รับบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นักกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการวิจัยกำหนดไว้ประมาณ 30 คน ทั้งนี้ผู้วิจัยได้กำหนดการดำเนินการรับฟังความคิดเห็นในวันที่ 8 ธันวาคม 2564 ณ ห้องลาเวนเดอร์ 2 ชั้น 3 โรงแรมทีเค พาเลส แอนด์คอนเวนชั่น เขตหลักสี่ กรุงเทพมหานคร (ดูภาพประกอบที่ ภาคผนวก ง.)

ข้อมูลทั้งหมดที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้ดังกล่าวแล้วนั้น จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อการจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

7. การจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ

การจัดทำกฎหมายนั้น มีพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้คือ โดยที่เป็นการสมควรกำหนดหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย การตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย การรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง และการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมาย เพื่อประกอบการจัดทำร่างกฎหมาย การเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็น และการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน หลักเกณฑ์การตรวจสอบเนื้อหาของร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับระบบอนุญาต ระบบคณะกรรมการการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ และการกำหนดโทษทางอาญา เพื่อให้การตรากฎหมายเป็นไปโดยละเอียดรอบคอบ ไม่สร้างภาระแก่ประชาชนเกินความจำเป็น ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายภายหลัง เมื่อกฎหมายมีผลบังคับ เพื่อพัฒนากฎหมายให้ทันสมัยและสอดคล้องกับบริบทที่เปลี่ยนแปลงไป และการเข้าถึงบทบัญญัติของกฎหมายของประชาชน ทั้งนี้ ตามนัยมาตรา 77 ประกอบกับมาตรา 258 ด้านกฎหมาย (1) และ (3) ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

พระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 เพื่อตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมายตามหมวด 3 การตรวจสอบเนื้อหา

ของร่างกฎหมาย มาตรา 21 บัญญัติว่า ให้หน่วยงานของรัฐต้องตรวจสอบและพิจารณาจัดทำร่างกฎหมายให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์ 9 ด้าน

1) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อรัฐธรรมนูญ โดยในกรณีที่เป็นการจัดทำร่างพระราชบัญญัติหรือประมวลกฎหมาย คือสอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญด้วย

2) สอดคล้องและไม่ขัดหรือแย้งกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ

3) ต้องสอดคล้องกับหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

4) ยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็น หรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิต หรือการประกอบอาชีพ เพื่อไม่ให้เป็นการแก่ประชาชน

5) ไม่ใช่ระบบอนุญาต เว้นแต่ มีเหตุจำเป็นเพื่อรักษาประโยชน์ของประเทศชาติหรือประชาชน หรือมีกรณีจำเป็นไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทั้งนี้ ในกรณีที่จำเป็นต้องมีระบบอนุญาต การกำหนดระยะเวลา หรือขั้นตอนในการพิจารณาขึ้นคำขออนุญาตดำเนินการต่าง ๆ ต้องคำนึงถึงหลักการและสาระสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในการพิจารณาอนุญาตของทางราชการ

6) ไม่ใช่ระบบคณะกรรมการ เว้นแต่ เพื่อกำหนดนโยบาย หรือกำกับ หรือกำหนดหลักเกณฑ์ หรือเพื่อการอื่นที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่นำระบบคณะกรรมการมาใช้ ให้ระบุให้ชัดเจนด้วยว่า มติของคณะกรรมการผูกพันหน่วยงานที่มีผู้แทนเป็นกรรมการโดยตำแหน่งด้วย

7) การมีบทบัญญัติให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจในการออกคำสั่งทางปกครอง หรือดำเนินกิจการทางปกครอง ให้กระทำได้เท่าที่จำเป็น ทั้งนี้ ในกรณีที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีดุลยพินิจให้กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลยพินิจ และระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่เป็นสาระสำคัญไว้ในร่างกฎหมายให้ชัดเจน

8) การกำหนดโทษทางอาญาสำหรับการกระทำความผิดใด ให้คำนึงถึงหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

(1) การกระทำนั้น ต้องกระทบต่อความมั่นคงหรือความปลอดภัยของประเทศ ความสงบเรียบร้อย หรือศีลธรรมอันดีของประชาชนอย่างร้ายแรง หรือมีผลกระทบต่อส่วนรวม

(2) เป็นกรณีไม่สามารถใช้มาตรการอื่นใดเพื่อบังคับใช้กฎหมายอย่างได้ผล และมีประสิทธิภาพเพียงพอที่จะให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย

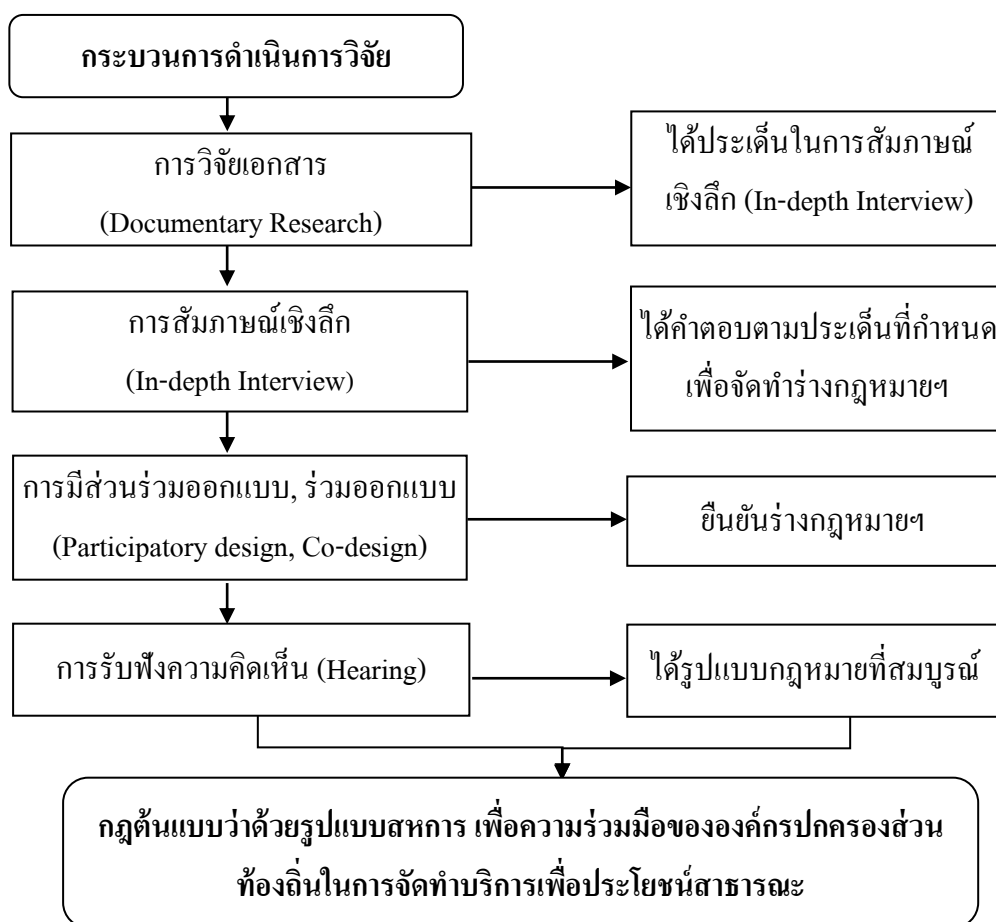
(3) หลักเกณฑ์อื่นตามที่รัฐมนตรีกำหนด

9) หลักเกณฑ์อื่น

การตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดทำกฎหมายดังกล่าว ต้องไม่ขัดหรือแย้งตามหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมาย ตามพระราชบัญญัติหลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและ

ประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ตรวจสอบความจำเป็นในการตรากฎหมาย ทั้ง 9 ข้อ จึงสามารถจัดทำเป็นร่างกฎหมายได้

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดเป้าหมายที่เป็นวัตถุประสงค์การวิจัยอันเป็นผลผลิต (Output) ของการวิจัย คือ การจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยองค์การความร่วมมือ เพื่อความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ ดังนั้น จึงได้นำแนวคิด ทฤษฎี และหลักการที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมและคำตอบจากการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) มากำหนดประเด็นที่จะนำสู่การจัดทำกฎต้นแบบว่าด้วยองค์การความร่วมมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำบริการเพื่อประโยชน์สาธารณะ แล้วการวิจัยได้นำไปสู่การจัดทำการมีส่วนร่วมในการออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co- Design) และเมื่อได้คำตอบมาแล้วการวิจัยได้นำไปจัดทำร่างกฎหมาย แล้วนำไปสู่การรับฟังความคิดเห็น (Hearing) เพื่อให้ได้คำตอบจากการวิพากษ์และข้อเสนอแนะของประชากรที่เกี่ยวข้องมาปรับแก้กฎหมายให้มีความสมบูรณ์มากขึ้น กระบวนการวิวิทยาการวิจัย ทั้งหมดนี้สรุปได้ ดังนี้ (ดูภาพประกอบที่ 3.1)



ภาพประกอบที่ 3.1 กระบวนการวิวิทยาการวิจัย