

บทที่ 3

วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ในการวิเคราะห์หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การเก็บรวบรวมข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูลจึงกำหนดวิธีวิทยาการวิจัยเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) และการมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co-Design) และเมื่อได้คำตอบจากผลของการวิเคราะห์ข้อมูลตามวิธีวิทยาการวิจัยที่กำหนดไว้แล้วจะนำคำตอบทั้งหมดไปดำเนินการรับฟังความคิดเห็น (Hearing) ของผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดของวิธีวิทยาการวิจัยแต่ละวิธีดังนี้

1. การวิจัยเอกสาร (Documentary Research)

การวิจัยเอกสารเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้วิเคราะห์ รวมทั้งเอกสารอื่น ๆ ที่เป็นแนวคิด ทฤษฎี และหลักการ ตำรา รายงานวิจัย และบทความทั้งของไทยและต่างประเทศเฉพาะส่วนที่เกี่ยวข้องกับหลักธรรมาภิบาล และกฎหมายว่าด้วยหลักธรรมาภิบาลในระดับสากล ระดับต่างประเทศ และประเทศไทย ซึ่งข้อมูลเอกสารที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อจัดทำเป็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมของการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่เป็นกำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ผู้วิจัยจึงกำหนดหัวข้อของข้อมูลเอกสารไว้ ดังนี้

1.1 แนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น

- 1) แนวคิดการบริหารภาครัฐแนวใหม่
- 2) หลักธรรมาภิบาล
- 3) หลักนิติรัฐ
- 4) หลักนิติธรรม
- 5) หลักประชาธิปไตย
- 6) หลักการบริหารปกครอง

- 7) หลักความโปร่งใส
- 8) หลักการมีส่วนร่วม
- 9) หลักความรับผิดชอบ
- 10) หลักความคุ้มค่า
- 11) ทฤษฎีอำนาจรัฐ

1.2 หลักการธรรมาภิบาลและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คือ

1) ธรรมาภิบาลในประเทศไทย

- หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน พ.ศ. 2542
- หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ พ.ศ. 2542
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการสร้างระบบบริหารกิจการบ้านเมืองและสังคมที่ดี พ.ศ. 2542
- หลักธรรมาภิบาลของสำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ(สศช.) พ.ศ. 2542
- รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
- พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 (ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตราที่ 3/1)
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (ก.พ.ร.) : คู่มือการจัดระดับการกำกับดูแลภาครัฐตามหลักธรรมาภิบาลของการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance Rating)

2) ธรรมาภิบาลระหว่างประเทศ

- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific: UNESCAP
- United Nations Development Programme (UNDP)
- ธนาคารโลก (World Bank)
- ธนาคารพัฒนาเอเชีย (The Asian Development Bank : ADB)
- สมาคมผู้ตรวจการแผ่นดินอังกฤษและไอร์แลนด์ (British and Irish Ombudsman Association: BIOA Guide to principles of Good Governance)

3) หลักธรรมาภิบาลต่างประเทศ

- ราชอาณาจักรเคนมาร์ก
- สาธารณรัฐเกาหลี

- เขตบริหารพิเศษฮ่องกงแห่งสาธารณรัฐประชาชนจีน
- สาธารณรัฐสิงคโปร์
- สาธารณรัฐฟิลิปปินส์

1.3 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

- 1) ผลงานวิจัยของไทย
- 2) ผลงานวิจัยของต่างประเทศ

1.4 แนวทางวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบ

เป็นการนำเอาข้อมูลจากต่างประเทศมาเปรียบเทียบกับข้อมูลของไทยเพื่อให้ได้องค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่นที่ผู้บังคับบัญชาโดยตรง ได้แก่

- 1) นายอำเภอ จำนวน 2 คน
- 2) ปลัดอำเภอ จำนวน 2 คน
- 3) กำนัน จำนวน 2 คน
- 4) ผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 2 คน
- 5) ผู้นำชุมชน จำนวน 2 คน

โดยกำหนดประเด็นในการสัมภาษณ์เพื่อให้ได้ข้อมูลที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ดังนี้

ประเด็นสัมภาษณ์

- 1) ความจำเป็นที่ต้องมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 2) ปัญหาการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- 3) ความสำคัญของหลักธรรมาภิบาล
- 4) เหตุผลที่ต้องให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านต้องใช้หลักธรรมาภิบาลในการใช้อำนาจหน้าที่
- 5) การใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านขาดหลักธรรมาภิบาลอย่างไร
- 6) ธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่น

3. การมีส่วนร่วมออกแบบ (Participatory Design, Co - Design)

การมีส่วนร่วมออกแบบ - ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) เป็นการวิจัยวิธีใหม่ ซึ่งมาจากแนวคิดว่ากรวิจัยที่มุ่งถึงการสร้างรูปแบบในการดำเนินการในเรื่องใดก็ตาม คำตอบที่จะได้มานั้นจำเป็นที่จะต้องให้ผู้มีส่วนได้เสียโดยตรง (Stakeholders) ในการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้ได้รับผลกระทบจากการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่จะร่วมกันหาคำตอบในหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ทั้งนี้ เพราะลำพังจากการวิจัย จะได้คำตอบที่นำมาจัดทำเป็นรูปแบบนั้นจะมาจากการวิเคราะห์ข้อมูลของผู้วิจัย ซึ่งอาจส่งผลทำให้เป็นคำตอบที่ไม่สามารถตอบสนองตามความต้องการและความเป็นจริงของผู้มีส่วนได้เสียได้ ดังนั้นการใช้วิธีการให้ผู้มีส่วนได้เสียร่วมออกแบบคำตอบก็จะทำให้เป็นงานวิจัยที่สามารถจัดทำรูปแบบที่เหมาะสมได้มากขึ้น ทั้งนี้เพราะผู้มีส่วนได้เสียจะร่วมกันสร้างรูปแบบของคำตอบตามประสบการณ์ ตามปัญหาที่มี และตามความต้องการของพวกเขา

ดังนั้น การสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงได้นำวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) มาใช้ โดยมีกระบวนการดำเนินการดังนี้

1) ประชากรร่วมออกแบบ

ประชากรร่วมออกแบบ คือ กลุ่มประชากรและผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) โดยตรงต่อผลของการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 16 คน แยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ กับ กลุ่มผสม

กลุ่มเฉพาะ คือกลุ่มที่มีผู้มีส่วนได้เสียเฉพาะตามประเภทอาชีพ แยกเป็น 4 กลุ่ม คือ

กลุ่มเฉพาะที่ 1 กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 2 กลุ่มกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 3 กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 4 คน

กลุ่มเฉพาะที่ 4 กลุ่มนักวิชาการ จำนวน 4 คน

ผู้มีส่วนได้เสียทั้ง 4 กลุ่มนี้ จัดเป็นกลุ่มประชากรเฉพาะที่เป็นชุดแรกของการทำ

Co-Design

กลุ่มผสม คือ กลุ่มที่มาจากทำให้ประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มผสมซึ่งมี 4 กลุ่ม แต่ละกลุ่มประกอบด้วย กลุ่มนายอำเภอและปลัดอำเภอ กลุ่มกำนันและผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ กลุ่มนักวิชาการ

เหตุผลของการจัดให้มีกลุ่มประชากรแยกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มเฉพาะ และ กลุ่มผสม ก็เพราะ ในแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะนั้นย่อมมีประสบการณ์ และมีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่โดยตรงที่มีความคิดเห็นในกลุ่มเฉพาะของตนไม่ต่างกัน ดังนั้น ความคิดเห็นในโจทย์ปัญหาการวิจัยจึงเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ส่วนกลุ่มประชากรผสมนั้นเป็นประชากรที่มาจากกรกลุ่มเฉพาะซึ่งมีประสบการณ์ที่แตกต่างกัน ดังนั้นเมื่อได้ร่วมกันอภิปราย แสดงความคิดเห็นในกลุ่มจึงเป็นการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ประสบการณ์ต่อกันทำให้คำตอบที่ได้มา ภายใต้อาการเห็นเดียวกันกับกลุ่มเฉพาะจึงอาจเหมือนกัน หรือแตกต่างจากกลุ่มประชากรเฉพาะ

จากการดำเนินการด้วยวิธีการมีส่วนร่วมออกแบบ Model ของประชากรผู้มีส่วนได้เสียดังกล่าวจะทำให้ได้คำตอบ ที่เป็นของกลุ่มเฉพาะ 4 รูปแบบ และที่เป็นของกลุ่มผสม 4 รูปแบบ

2) ขั้นตอนการดำเนินการ มีดังนี้

(1) ขั้นเตรียมการ

ผู้วิจัยเตรียมความพร้อมด้วยการเตรียมผู้ช่วยวิจัยเพื่อทำหน้าที่อำนวยความสะดวก และจดคำตอบที่เป็นข้อสรุปของแต่ละกลุ่ม กำหนดประชากรผู้มีส่วนได้เสียกับการจัดทำรูปแบบ หลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น แล้วมีหนังสือเชิญกลุ่มประชากรให้ เข้าร่วมสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นดังกล่าว โดยจัดเตรียมอุปกรณ์ที่ใช้ในการร่วมออกแบบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น เพื่อนำเสนอต่อที่ประชุมของทุกกลุ่ม ประกอบด้วยกระดาษพร้อมปากกาเขียน คำตอบ

(2) ขั้นตอนการดำเนินการ การดำเนินการแบ่งเป็น 2 ช่วง คือ

ช่วงเช้า เป็นช่วงของการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรกลุ่มเฉพาะ 4 กลุ่ม

ช่วงบ่าย เป็นช่วงของการมีส่วนร่วมออกแบบของกลุ่มประชากรกลุ่มผสม 4 กลุ่ม

โดยทั้ง 2 ช่วง แม้กลุ่มประชากรจะแตกต่างกัน แต่ก็ใช้ประเด็นหรือหัวข้อในการ ออกแบบเหมือนกัน ซึ่งการดำเนินการทั้ง 2 ช่วงดังกล่าวจะมีการเลือกประธานกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่ นำเสนอคำตอบของกลุ่มต่อที่ประชุม โดยมีรายละเอียดการดำเนินการ ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ผู้วิจัยนำเสนอหัวข้อเป็นประเด็นให้กลุ่มประชากร Co-Design ใช้เป็นประเด็นในการร่วมกันออกแบบ

ขั้นตอนที่ 2 ให้ประชากรกลุ่มเฉพาะทั้ง 4 กลุ่ม แยกกันดำเนินการออกแบบ ร่วมกันในแต่ละกลุ่ม เลือกผู้แทนกลุ่มทำหน้าที่เป็นประธานเพื่อนำเสนอคำตอบของกลุ่ม ดำเนินการอภิปราย แลกเปลี่ยนความคิดเห็น หาข้อยุติเป็นคำตอบของกลุ่มในแต่ละประเด็นตามที่

กำหนดไว้ โดยมีผู้ช่วยวิจัยที่อยู่ประจำแต่ละกลุ่มอำนวยความสะดวกในการจดเนื้อหาความตามที่แต่ละกลุ่มร่วมกันออกแบบเป็นคำตอบร่วมกัน

ขั้นตอนที่ 3 ให้ผู้แทนแต่ละกลุ่มประชากรเฉพาะ ดำเนินการนำเสนอคำตอบรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น พร้อมความคิดเห็นของกลุ่มตนเองที่ประชุมทั้งหมด

ขั้นตอนที่ 1-3 ปกติจะดำเนินการในช่วงเวลาเช้า โดยจะใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง

ขั้นตอนที่ 4 ผู้วิจัยจัดกลุ่มประชากรใหม่ โดยจัดประชากรมาจากตัวแทนของประชากรกลุ่มเฉพาะแต่ละกลุ่มมารวมกันเป็นกลุ่มประชากรผสม 4 กลุ่ม แล้วดำเนินการเช่นเดียวกันกับขั้นตอนที่ 1-3 ข้างต้น ซึ่งจะใช้เวลาดำเนินการประมาณ 2 ชั่วโมง ส่วนช่วงเวลาดำเนินการก็จะเป็นเวลาบ่ายในวันเดียวกัน ซึ่งจะทำให้เกิดความต่อเนื่องในเนื้อหาและความคิด จากนั้นผู้แทนแต่ละกลุ่มประชากรผสม จะได้นำเสนอรูปแบบพร้อมความคิดเห็นของกลุ่มตนเองที่ประชุมทั้งหมด เช่นเดียวกับช่วงเวลาเช้า

คำตอบที่ได้มาของทั้งกลุ่มเฉพาะและกลุ่มผสม ผู้วิจัยจะนำไปวิเคราะห์ถึงความเหมือนและความแตกต่างของแต่ละกลุ่ม เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบคำตอบที่เป็นข้อค้นพบเบื้องต้นจากงานวิจัย เพื่อให้ได้คำตอบที่ผู้วิจัยกำหนดไว้ ซึ่งการวิจัยนี้คือ หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับการใช้อำนาจหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

4. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมโดยวิธีวิทยาการวิจัยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้นมาทำการวิเคราะห์โดยแยกการวิเคราะห์ออกเป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้อมูลที่เป็นเอกสาร ได้จากการนำข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ที่เป็นแนวคิด หลักการ และทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น และหลักธรรมาภิบาลของสากล ต่างประเทศ และประเทศไทย มาวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบว่ามีหลักธรรมาภิบาลใดบ้างที่เหมาะสมสำหรับการใช้ปฏิบัติหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ร่วมกับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจนทำให้ได้ร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้อำนาจหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น แล้วนำไปสู่การจัดทำกรามีส่วนร่วมออกแบบ, ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) จนได้คำตอบมา

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการนำเอาคำตอบที่ได้จากการทำ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) มาวิเคราะห์ร่วมกับร่างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น จะทำให้ได้คำตอบของรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

5. การจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น

การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือ การสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น โดยครอบคลุมในประเด็นหลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน การนำเอาผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ มาวิเคราะห์เป็นองค์รวมร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก และข้อมูลจากการจัดทำ การมีส่วนร่วมออกแบบ-ร่วมออกแบบ (Participatory design, Co - design) เพื่อสร้างรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย กล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก และการมีส่วนร่วมออกแบบนั้น ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อเป็นคำตอบสำหรับการจัดทำรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้

6. การรับฟังความคิดเห็น (Hearing)

เมื่อผู้วิจัยได้คำตอบการวิจัยโดยมีรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่น ที่เป็นต้นแบบแล้ว เพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า รูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นนั้น สามารถที่จะนำไปสู่การประยุกต์ใช้ได้จริงจากผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงจะใช้วิธีการสัมมนารับฟังความคิดเห็น (Hearing) จากประชากรที่มีความเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น โดยผู้วิจัยนำเสนอผลจากการวิจัยให้ผู้เข้าร่วมสัมมนาได้วิพากษ์ และให้ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม ซึ่งผู้วิจัยจะนำผลการรับฟังความคิดเห็นที่ได้มานี้ไปวิเคราะห์เพื่อทำให้คำตอบของการวิจัยมีความสมบูรณ์มากขึ้นเป็นรูปแบบหลักธรรมาภิบาลเพื่อการใช้งานหน้าที่ของผู้ปกครองท้องถิ่นที่จะนำไปสู่การได้หลักธรรมาภิบาลที่เหมาะสมสำหรับผู้ปกครองท้องถิ่นในการใช้ปฏิบัติหน้าที่ให้เกิดประสิทธิภาพต่อไป