

## บทที่ 3

### วิธีวิทยาการวิจัย (Research Methodology)

การศึกษาวิจัยเรื่องรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดวิธีวิทยาการวิจัย เป็นการเก็บรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเป็น ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ประกอบด้วย การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) นำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายละเอียดดังนี้

#### 1. การวิจัยเอกสาร (Documentary research)

การวิจัยเอกสารเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เป็นเอกสาร ซึ่งการวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดประเภทเอกสารและประเด็นที่ต้องการใช้วิเคราะห์ คือ เอกสารที่เกี่ยวกับหลักการและแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย เฉพาะที่ปรากฏรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย กฎหมายภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศซึ่งข้อมูลเอกสารที่ได้มานั้นจะนำไปใช้ในการวิเคราะห์เพื่อการจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงกำหนดหัวข้อของการวิจัยเอกสารไว้ ดังนี้

##### 1.1 แนวคิดและหลักการ

เป็นการวิจัยที่นำเอาข้อมูลเอกสารคือ แนวคิด หลักการการกระจายอำนาจและการกำกับดูแล รวมทั้งกฎหมายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ (ประเทศ ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฝรั่งเศส) เฉพาะที่ปรากฏรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและข้อมูลจากรายงานวิจัย ตำรา เอกสารรายงานการประชุมสัมมนา วิทยานิพนธ์ และบทความ โดยมีแนวคิดและหลักการ ดังนี้

- 1) หลักนิติธรรม
- 2) หลักธรรมาภิบาล
- 3) หลักการรวมศูนย์อำนาจ – หลักการควบคุมแบบสายบังคับบัญชา
- 4) หลักการกระจายอำนาจ – หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
  - (1) หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
  - (2) แนวคิดการควบคุมแบบกำกับดูแล
  - (3) รูปแบบการกำกับดูแล
- 5) หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น

## 1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้อง แยกเป็น

### 1) กฎหมายไทย

(1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ คือ

- (1.1) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528
- (1.2) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- (1.3) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- (1.4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- (1.5) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

(2) กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย

จำนวน 24 ฉบับ คือ

- (2.1) พระราชบัญญัติการชุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- (2.2) พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557
- (2.3) พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาคาการตั้งครุภักในวัยรุน พ.ศ. 2559
- (2.4) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- (2.5) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
- (2.6) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- (2.7) พระราชบัญญัติการแพทยุคเงิน พ.ศ. 2551
- (2.8) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- (2.9) พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559
- (2.10) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- (2.11) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (2.12) พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551

- (2.13) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550
- (2.14) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- (2.15) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510
- (2.16) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- (2.17) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
- (2.18) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- (2.19) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- (2.20) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาศูนย์เด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- (2.21) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
- (2.22) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- (2.23) พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540
- (2.24) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

(3) กฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 12 ฉบับ

- (3.1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- (3.2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
- (3.3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
- (3.4) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- (3.5) พระราชบัญญัติการฌาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545
- (3.6) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
- (3.7) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
- (3.8) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- (3.9) พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542
- (3.10) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- (3.11) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- (3.12) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

(4) กฎหมายองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จำนวน 4 ฉบับ

- (4.1) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2561

(4.2) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542

(4.3) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2560

(4.4) พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พ.ศ. 2560

2) กฎหมายต่างประเทศ

(1) ประเทศญี่ปุ่น

(2) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

## 2. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview)

การสัมภาษณ์เชิงลึกเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลเชิงลึกด้วยการสัมภาษณ์โดยตรงระหว่างผู้วิจัยกับประชากรสัมภาษณ์ ตามประเด็นสัมภาษณ์ที่กำหนดไว้ล่วงหน้า

ประชากรสัมภาษณ์ เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสถานะของการเป็นองค์กรกำกับดูแลและองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลที่เป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐและนักวิชาการที่เกี่ยวข้อง รวมประชากรสัมภาษณ์เชิงลึก 16 คน ดังนี้

1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 1 คน

2) ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัด ที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา เทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง) จำนวน 1 คน

3) นายอำเภอหรือผู้ที่ปฏิบัติหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล) จำนวน 1 คน

4) ผู้แทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ จำนวน 4 คน

5) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมาย จำนวน 5 คน

6) ผู้กำกับดูแลตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย จำนวน 2 คน

7) นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ จำนวน 1 คน

8) นักวิชาการด้านการบริหารรัฐกิจ จำนวน 1 คน

### ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก

ประเด็นสัมภาษณ์เชิงลึก เป็นประเด็นการสัมภาษณ์เชิงสนทนาระหว่างประชากรสัมภาษณ์กับผู้วิจัยตามที่กำหนดไว้ ซึ่งเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย จำนวน 5 ประเด็น รวมถึงประเด็นที่อาจมีเพิ่มขึ้นในระหว่างการสัมภาษณ์ที่ผู้วิจัยเห็นว่าเป็นประเด็นที่มีประโยชน์ต่อการวิเคราะห์หาคำตอบ ดังนี้

ประเด็นที่ 1 ภาพรวมของปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยปัจจุบัน

ประเด็นที่ 2 ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของไทย

ประเด็นที่ 3 รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันที่มีความครบถ้วน เหมาะสม มีประโยชน์หรือมีประสิทธิภาพสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นที่ 4 รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีปัญหาอุปสรรคที่ควรยกเลิก ปรับปรุงแก้ไขหรือเพิ่มเติม

ประเด็นที่ 5 รูปแบบหลักเกณฑ์ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไร

### 3. การวิเคราะห์ข้อมูล

ข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมโดยวิธีวิทยาการวิจัยดังที่ได้กล่าวไว้แล้วนั้นมาทำการวิเคราะห์โดย แยกการวิเคราะห์ออกเป็นขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 ข้อมูลที่เป็นเอกสาร ได้จากการนำข้อมูลการทบทวนวรรณกรรมในบทที่ 2 ที่เป็นหลักการและแนวคิดการปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยเฉพาะที่ปรากฏรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายจัดตั้ง กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย กฎหมายภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ รวมทั้งรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของต่างประเทศ มาวิเคราะห์เพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นประเด็นปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัดของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันและเพื่อให้ได้ รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่เหมาะสมกับขอบเขตแห่งอำนาจและหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลเพื่อใช้เป็นแนวทางสำหรับการจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

ขั้นตอนที่ 2 เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ร่วมกับผลการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสารจนทำให้ได้ “ร่างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

ขั้นตอนที่ 3 เป็นการนำเอาคำตอบที่ได้จากการการสัมภาษณ์เชิงลึก มาวิเคราะห์ร่วมกับร่างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้ได้คำตอบของรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

#### 4. การจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิจัยได้กำหนดเป้าหมายไว้ คือ การสร้างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุม ในประเด็น รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ การนำเอาผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบ มาวิเคราะห์เป็นองค์รวมร่วมกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อสร้างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย กล่าวโดยสรุปได้ว่า ข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมตามวิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ ทั้งการวิจัยเอกสาร การสัมภาษณ์เชิงลึก ผู้วิจัยได้นำมาวิเคราะห์ร่วมกัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลสำหรับรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้