

บทที่ 3

ระเบียบวิธีการศึกษา

การศึกษาวิจัยเรื่ององค์การบริหารส่วนจังหวัดอดีต ปัจจุบันและรูปแบบที่เหมาะสมในอนาคต : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เป็นการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ (historical qualitative research) ในลักษณะที่เป็นกรณีศึกษาโดยในการศึกษาวิจัยครั้งนี้มีกระบวนการในการศึกษา ประกอบด้วยหัวข้อสำคัญดังนี้

- พื้นที่ในการศึกษา
- การเก็บรวบรวมข้อมูล
- การตรวจสอบข้อมูล
- การวิเคราะห์ข้อมูล

พื้นที่ในการศึกษา

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เลือกองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี เป็นกรณีศึกษาเนื่องจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีความพร้อมในด้านต่าง ๆ ในการบริหารองค์การ มีข้าราชการ ลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวจำนวนมาก มีรายได้ที่จัดเก็บได้ในแต่ละปีประมาณ 300-400 ล้านบาทซึ่งเพียงพอต่อการบริหารงานในภารกิจต่าง ๆ และสามารถจัดสรรเงินช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ได้ มีสถานที่ทำการที่ทันสมัย มีอุปกรณ์ที่ครบครันเพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจและสามารถให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ยืมไปใช้งานได้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ในความรับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด ภายในจังหวัดก็มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นอีกได้แก่ เทศบาล 26 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 76 แห่งและเมืองพัทยาที่เป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นแบบพิเศษ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรียังมีลักษณะเด่นในเรื่องของความเป็นเอกภาพในเรื่องของการปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สนับสนุนการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรืออาจจะเรียกได้ว่าเป็น “พี่เลี้ยง” ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ไม่สามารถช่วยเหลือตัวเองในด้านต่าง ๆ อีกทั้งในจังหวัดชลบุรียังมีลักษณะของความเป็นเอกภาพทางการเมืองคือ มีลักษณะของการเป็นกลุ่มการเมืองที่มีแนวทางอย่างเดียวกันทั้งจังหวัดไม่มีความขัดแย้งในเรื่องของการเมืองจึงเป็นผลอำนวยให้

การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความขัดแย้งกันทั้งในเรื่องของนโยบาย แผนการพัฒนาจังหวัดในด้านต่าง ๆ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีถึงแม้ว่าจะมีความเป็นเอกภาพทางการเมืองแต่ในทางปฏิบัติแล้วยังประสบกับปัญหาในเรื่องของความไม่แน่นอนในสถานภาพขององค์การอันเนื่องมาจากความซ้ำซ้อนในเรื่องของอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานรวมทั้งในเรื่องของพื้นที่ที่จะปฏิบัติการกิจต่าง ๆ อันเป็นปัญหาในเรื่องของโครงสร้างซึ่งทำให้เกิดความไม่ชัดเจนในบทบาทอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เวลาองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีปฏิบัติงานทำให้เกิดความขัดแย้งกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะเป็นผู้รับผิดชอบส่วนใด

จังหวัดชลบุรีเป็นจังหวัดที่ใหญ่และมีความหลากหลายในเรื่องของภูมิศาสตร์และเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงของประเทศไทยอีกทั้งยังเป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาทางด้านอุตสาหกรรมต่าง ๆ มีท่าเรือน้ำลึกที่สำคัญในการคมนาคมขนส่งสินค้าจากต่างประเทศจึงเป็นแหล่งเศรษฐกิจที่สำคัญของประเทศมีเงินไหลเวียนภายในจังหวัดและทำรายได้ให้กับประเทศเป็นจำนวนมาก องค์การบริหารส่วนจังหวัดจึงเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีบทบาทเป็นอย่างมากในการจัดการเรื่องต่าง ๆ เหล่านี้ แต่ก็ยังมีปัญหาตามมาต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติการกิจต่าง ๆ ในการแก้ไขปัญหาของประชาชนที่ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องของความรับผิดชอบต่าง ๆ ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะเป็นผู้ดำเนินการเป็นเพราะการที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่มีพื้นที่ที่ชัดเจนในการปฏิบัติการกิจ ต้องขอความเห็นชอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

อีกทั้งบางพื้นที่ในจังหวัดก็มีความเจริญที่ไม่เท่าเทียมกันเช่นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขตอุตสาหกรรมก็จะมีรายได้มากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ชนบทก็จะไม่มีงบประมาณที่เพียงพอต่อการปฏิบัติการกิจจึงจำเป็นที่จะต้องขอความช่วยเหลือจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรีก็จะเกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมกันในเรื่องของความช่วยเหลือต่าง ๆ อันเป็นเรื่องของวัฒนธรรมขององค์การและสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ในการวิจัยครั้งนี้จะทำการเก็บรวบรวมข้อมูลโดย 2 วิธีคือการเก็บรวบรวมโดยการสัมภาษณ์และการศึกษาจากเอกสาร โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. การสัมภาษณ์

การสัมภาษณ์ในที่นี้จะใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-dept interview) และการสัมภาษณ์กลุ่ม (group interview) เป็นวิธีการหลักคือ

1.1 การสัมภาษณ์เจาะลึก

การสัมภาษณ์จะมุ่งรวบรวมข้อมูลรายละเอียดเจาะลึก เพื่อนำข้อมูลมาอ้างอิง และอธิบายในประเด็นการวิจัยถึงโครงสร้างการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี โดยผู้วิจัยใช้วิธีการเข้าไปหาข้อมูลในพื้นที่ (field research) และสัมภาษณ์จากผู้ที่สามารถให้ข้อมูลหลัก (key - informants) ได้ ดังนี้

1.1.1 ฝ่ายบริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

- นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- รองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1.2 ฝ่ายนิติบัญญัติขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

- ประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- รองประธานสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.1.3 ฝ่ายข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

- หัวหน้าส่วนต่าง ๆ
- ข้าราชการ

1.1.4 ฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี

- สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- สหพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
- นักการเมืองที่เกี่ยวข้อง

1.2 การสัมภาษณ์กลุ่ม

ในการสัมภาษณ์กลุ่มเพื่อที่จะรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับ ความคิดเห็น ข้อดี ข้อเสีย รวมไปถึงข้อเสนอแนะของรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยแบ่งการสัมภาษณ์กลุ่มออกเป็นกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

1. กลุ่มข้าราชการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี
2. กลุ่มประชาสังคมในจังหวัดชลบุรี
3. กลุ่มตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดชลบุรี

2. การศึกษาเอกสาร

มุ่งรวบรวมข้อมูลในประเด็นนอกเหนือจากการสัมภาษณ์ รวมทั้งจะใช้เป็นข้อมูลในการตรวจสอบผลที่ได้จากการสัมภาษณ์ด้วย ข้อมูลเอกสารจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data)

ข้อมูลปฐมภูมิ เป็นข้อมูลดิบที่ยังไม่ผ่านการวิเคราะห์ ข้อมูลในส่วนนี้ได้จากการเก็บรวบรวมเอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด หนังสือ บันทึกการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด คำสั่งต่าง ๆ จากทางราชการ เป็นต้น

2.2 ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data)

ข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลที่ผ่านการวิเคราะห์แล้วในระดับหนึ่ง เอกสารชั้นรองเหล่านี้ได้แก่ ตำราวิชาการ บทความ หนังสือพิมพ์ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การบริหารงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

การตรวจสอบข้อมูล

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ใช้วิธีการตรวจสอบข้อมูลที่ได้มาจากการเก็บรวบรวมข้อมูล เพื่อให้ข้อมูลมีความเที่ยงตรงและน่าเชื่อถือด้วยวิธีการ ดังนี้

1. ตรวจสอบข้อมูลจากแหล่งข้อมูลที่แตกต่างกัน เช่น เอกสาร การสัมภาษณ์กลุ่ม การสัมภาษณ์เจาะลึก
2. ตรวจสอบข้อมูลจากจุดยืนของผู้ให้ข้อมูลหลักที่แตกต่างกัน เช่น นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและฝ่ายบริหาร ฝ่ายสมาชิกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรวมไปถึงข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในประเด็นปัญหาที่เกิดขึ้น

การวิเคราะห์ข้อมูล

การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพแนวประวัติศาสตร์ เป็นกระบวนการวิเคราะห์ข้อมูลที่ดำเนินการควบคู่ไปกับการเก็บข้อมูลตั้งแต่ขั้นแรกจนถึงขั้นสุดท้าย โดยในการวิเคราะห์ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ทั้ง 3 ข้อจะใช้หลักการสังเคราะห์ข้อมูลตีความ (interpretive analysis)

การวิเคราะห์รูปแบบที่เหมาะสมในอนาคตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยการศึกษาภาพของอนาคตได้มีการใช้เทคนิคการวิจัยการวิเคราะห์นโยบายแบบ efr (the ethnographic futures research) และ swot analysis ซึ่งนำมาใช้ประกอบเป็นการวิเคราะห์ทางเลือกเชิงนโยบาย

เทคนิคแบบ efr เป็นเทคนิคการวิจัยแบบอนาคต โดยมีการสัมภาษณ์แบบเปิดและไม่ชี้นำ (non – directive open ended) ผู้ให้สัมภาษณ์โดยผู้วิจัยอาจมีหัวข้อหรือประเด็นที่เตรียมไว้แต่จะไม่มัลักษณะของการถามแบบชี้นำ การสัมภาษณ์จะประกอบด้วยอนาคตภาพที่เป็นทางเลือก 3 ภาพ (ทศพร ศิริสัมพันธ์, 2539, หน้า 78-80) คือ

1. อนาคตภาพทางดี

2. อนาคตภาพทางไม่ดี

3. อนาคตภาพที่น่าจะเป็นไปได้

เทคนิคการวิเคราะห์แบบ swot analysis ในการวิจัยครั้งนี้ (ชัยยนต์ ประดิษฐ์ศิลป์, 2545, หน้า 254) พอที่จะสรุปลักษณะ ได้ดังนี้

การวางแผนเชิงกลยุทธ์ ไม่ว่าจะเป็นในส่วนของเอกชนหรือในส่วนของรัฐก็ตามนั้น จะเน้นความสามารถในการคาดคะเนสภาพในอนาคต การคิดไปในอนาคต เพื่อจะได้กำหนดแนวทางในอนาคต ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ก็เป็นเรื่องของรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เหมาะสมในอนาคต จึงจำเป็นต้องมีการวิเคราะห์องค์การทั้งภายในและภายนอกเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในอนาคตขององค์การได้ อีกทั้งยังใช้ในการวิเคราะห์รูปแบบต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่คาดว่าจะเหมาะสมกับรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อหาทางเลือกที่เหมาะสมและหาผลกระทบของแต่ละรูปแบบที่เสนอมา

วิเคราะห์ผลกระทบที่เกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ด้วย เรียกว่า swot analysis ซึ่งได้แก่

1. strengths - จุดแข็งหรือข้อได้เปรียบ
2. weaknesses - จุดอ่อนหรือข้อเสียเปรียบ
3. opportunities - โอกาสที่จะดำเนินการได้
4. threats - อุปสรรค หรือปัจจัยที่คุกคามการดำเนินงานขององค์การ

การวิเคราะห์ swot อาจเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า เป็นการทำให้ situation analysis เป็นการวิเคราะห์สภาพองค์การ หรือหน่วยงานในปัจจุบัน เพื่อค้นหาจุดแข็ง จุดเด่น จุดด้อย หรือสิ่งที่อาจเป็นปัญหาสำคัญในการดำเนินงานสู่สภาพที่ต้องการในอนาคต การวิเคราะห์สภาพการณ์ (situation analysis) วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน เพื่อให้รู้ตนเอง รู้จักสภาพแวดล้อม ชัดเจน และวิเคราะห์โอกาส-อุปสรรค เพื่อประโยชน์ในการกำหนดหรือหารูปแบบขององค์การที่เหมาะสมต่อไป การทำ strategic decision เป็นการตัดสินใจเลือกกลยุทธ์หรือวิธีดำเนินงานที่สำคัญ ที่เป็นหลักในการปฏิบัติไปสู่สภาพที่ต้องการในอนาคตขององค์การ เพื่อการบรรลุสภาพในอนาคตตามที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งเป็นการเลือกโดยคำนึงถึงสภาพในอนาคต โดยคำนึงถึงจุดที่ต้องการ โดยรู้สถานการณ์ เห็นถึงโอกาสและรู้จุดดี จุดเด่นตลอดจนจุดอ่อนในการดำเนินงานไปสู่จุดหมายที่ต้องการขององค์การในอนาคต

การวิเคราะห์ swot analysis เป็นกระบวนการในการนำเสนอข้อมูลเบื้องต้น โดยพิจารณาถึง โอกาส อุปสรรค จุดแข็งและจุดอ่อน swot analysis ประกอบด้วย 2 ลักษณะดังนี้

1. การประเมินผลกระทบจากสภาพแวดล้อมภายนอก

เป็นกระบวนการในการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลสภาพแวดล้อมภายนอก ในลักษณะที่เป็นโอกาสหรืออุปสรรค เพื่อใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการวิเคราะห์แนวโน้มในอนาคต

2. การประเมินสภาพภายในขององค์กร

เป็นการวิเคราะห์ภาพข้อเท็จจริง สำหรับใช้ในการประเมินศักยภาพขององค์กรในเชิงจุดแข็งหรือจุดอ่อน

การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและการวิเคราะห์องค์กรจะช่วยให้ทราบแนวโน้มของผลกระทบในเชิงโอกาส อุปสรรคและศักยภาพขององค์กรในเชิงจุดแข็ง จุดอ่อน อันจะนำผลมาวิเคราะห์เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมขององค์กรต่อไปในอนาคต

เทคนิคการวิจัยแบบ efr ในการวิจัยครั้งนี้พอที่จะสรุปขั้นตอนได้ดังนี้

1. กำหนดบุคคลผู้ให้สัมภาษณ์ โดยในที่นี้ได้จัดกลุ่มเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่

- 1.1 นักการเมืองท้องถิ่น
- 1.2 นักวิชาการ
- 1.3 ข้าราชการจากส่วนกลาง

2. สัมภาษณ์

- 2.1 แบบเปิดและไม่ชี้นำ
- 2.2 แบบกึ่งมีโครงสร้าง
 - 2.2.1 มีการเตรียมหัวข้อหรือประเด็นการสัมภาษณ์ไว้ล่วงหน้า

2.3 สัมภาษณ์อนาคตภาพ 3 แบบ

- 2.3.1 optimistic-realistic
- 2.3.2 pessimistic-realistic
- 2.3.3 most-probable

3. วิเคราะห์และสรุปทางเลือก

การสัมภาษณ์อนาคตภาพทั้ง 3 ภาพ จะประกอบไปด้วยแนวโน้มในอนาคตที่ผู้ให้สัมภาษณ์แก้ไขแล้วมาทำการวิเคราะห์เพื่อหาข้อสรุป การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดกลุ่มผู้สัมภาษณ์ (key- informants) ในการมีส่วนร่วมในแนวคิดเกี่ยวกับรูปแบบที่เหมาะสมในอนาคตของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนี้

1. นายก อบจ.ชลบุรี นายภิญโญ ตันวิเศษ ประธานสมาคมองค์กรบริหารส่วนจังหวัด/ คณะอนุกรรมการด้านการติดตามและประเมินผล
2. รองนายก อบจ.ชลบุรี นายศิริชัย สิทธิโสภาสนันท์
3. ดร.อนงค์ เหล่าธรรมทัศน์ อดีตประธานคณะจัดทำร่างแผนกระจายอำนาจ

4. ผศ.ดร.โกวิทย์ พวงงาม อ.คณะสังคมสงเคราะห์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

5. คุณมนิช วงศ์แสงทอง ข้าราชการ บุคลากร 7 กลุ่มมาตรฐานโครงสร้างอัตราค่าจ้าง
กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

มหาวิทยาลัยบูรพา
Burapha University