

บทที่ 1

บทนำ

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 5 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นมีจำนวนมากที่สุด คือ จำนวน 6,650 แห่ง (ศูนย์รวมข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ, 2553: ออนไลน์) และรองลงมาคือ เทศบาล จำนวน 1,283 แห่ง (ศูนย์รวมข้อมูลของเทศบาล, 2553: ออนไลน์) ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 2 ประเภทนี้ เมื่อรวมกันแล้วจะดูแลพื้นที่เกือบทั้งหมดของประเทศ ดังนั้น การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล จึงส่งผลกระทบต่อสภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนจำนวนมากในประเทศ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวปฏิบัติงานให้เป็นไปตามภารกิจของตนอย่างซื่อสัตย์สุจริต ประชาชนก็จะได้รับประโยชน์อย่างมาก แต่หากมีการทุจริตหรือประพฤตินิชอบในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว ก็จะเกิดผลกระทบต่อประชาชนเป็นอย่างมากเช่นเดียวกัน (นีโอฟรีเอ็นเนอจี้กรุ๊ป, 2548: ออนไลน์)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะปรากฏข่าวการทุจริตตามสื่อและรายงานของทางราชการอยู่เสมอ ซึ่งได้ส่งผลกระทบต่อกระแสการกระจายอำนาจและความศรัทธาต่อระบบการปกครองท้องถิ่นอย่างยิ่ง แม้การทุจริตจะเป็นการกระทำของบุคคลผู้มีอำนาจและหน้าที่ซึ่งไม่ใช่การกระทำของตัวองค์กร และบางครั้งก็เกิดจากความสมยอมของประชาชนเพื่อซื้อความสะดวกจากเจ้าหน้าที่รัฐก็ตาม (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ, 2534: 163) และแม้ว่าประเทศไทยจะมีกระบวนการตรวจสอบทางกฎหมายและมีองค์กรคอยกำกับตรวจสอบอยู่ก็ตาม แต่กระบวนการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้พัฒนาไปด้วยวิธีการที่แยบยล ด้วยการหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามระเบียบทำให้ไม่สามารถตรวจสอบได้ หรือแม้ถูกตรวจสอบก็ไม่สามารถดำเนินการเอาผิดได้ (นีโอฟรีเอ็นเนอจี้กรุ๊ป, 2548: ออนไลน์)

ซึ่งสภาพการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วย (โกวิทย์ พวงงาม, 2550: ออนไลน์) การทุจริตในกระบวนการที่เกี่ยวข้องกับการจัดซื้อจัดจ้าง เช่น การสมยอมราคา การเสนอราคาเอื้อประโยชน์ต่อผู้ขายหรือผู้รับจ้างบางราย การเผยแพร่ประกาศ การยื่นซองสอบราคา การพิจารณาผลการสอบราคา กระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง การตั้งบริษัทรับเหมาขึ้นมาแล้วให้บุคคลที่รู้จักกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเจ้าของบริษัท และสุดท้ายคือความไม่รู้ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และนอกจากนี้ยังมีการทุจริตในกระบวนการที่

เกี่ยวข้องกับการเงินและการบัญชี อันได้แก่ การจัดเก็บรายได้การออกใบเสร็จรับเงิน การจัดทำบัญชีหรือรายงานสถานะทางการเงินไม่เป็นปัจจุบัน การจัดทำบัญชีหรือรายงานสถานะทางการเงินไม่ถูกต้อง การเบิกจ่ายโดยไม่มีหลักฐานในการเบิกจ่าย การสั่งจ่ายหรือใช้เช็คโดยไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ นอกจากการเบิกจ่ายเงินโดยไม่มีรายการในข้อบังคับงบประมาณแล้ว สภาพการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังประกอบด้วย การรับเงินสินบนของเจ้าหน้าที่และผู้บริหาร การเอื้อประโยชน์ให้กับพวกพ้อง การแฝงการหาคะแนนเสียงทางการเมืองโดยใช้งบประมาณของท้องถิ่น การประพฤติปฏิบัติที่ไม่เป็นไปตามจริยธรรมขององค์กร การปลอมแปลงเอกสารและรายงานเท็จ การนำของหลวงไปใช้ส่วนตัว และการปิดบังข้อมูลข่าวสารแก่ประชาชน รวมไปถึงการนำหวัคคะแนนไปท่องเที่ยวเพื่อหาคะแนนเสียงทางการเมืองโดยอาศัยงบประมาณของทางราชการ

จากสภาพปัญหาการทุจริตข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นประกอบด้วยผลประโยชน์จำนวนมาก อันเนื่องมาจากงบประมาณที่ได้รับและทรัพยากรของท้องถิ่นที่มีอยู่เป็นจำนวนมาก ทำให้มีคนจำนวนมากมุ่งหวังที่จะเข้ามามีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้บริหารหรือสมาชิกสภาท้องถิ่น จนในบางครั้งเกิดความขัดแย้งจนถึงขนาดใช้กำลังเข้าทำร้ายจนฆ่าทำลายฝ่ายตรงข้าม เพื่อให้ได้เข้ามาเป็นนักการเมืองท้องถิ่น และเมื่อเข้ามามีตำแหน่งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มักจะเริ่มบทบาท “ผู้รับเหมาก่อสร้าง” ที่ตามมาด้วยการ “ฮั้ว” ซึ่งการฮั้ว นั้นมี 3 รูปแบบ คือ รูปแบบที่ 1 การฮั้วแบบปกปิด คือ การใช้วิธีตัดชอยงานไม่ให้มีราคาที่สูงมากแล้วใช้วิธีการตกลงราคาแล้วให้กลุ่มเดียวกันรับงาน รูปแบบที่ 2 การฮั้วแบบกีดกัน โดยจะมีการใช้อิทธิพลเพื่อกีดกันผู้รับเหมารายอื่นไม่ให้สามารถเข้าร่วมยื่นซองประกวดราคาได้ และรูปแบบที่ 3 คือ การฮั้วแบบเปิดเผย คือ การเสนอเงินให้กับคู่แข่งรายอื่นเพื่อให้ถอนตัวจากการเสนองานโดยการเสนอให้เงินตอบแทนร้อยละ 10 ของราคากลาง(รูปแบบและวิธีการคอร์รัปชันในองค์การบริหารส่วนตำบล, ม.ป.ป.: ออนไลน์) และมีการให้เปอร์เซ็นต์กับเจ้าหน้าที่ ๆ ดำเนินการซึ่งโดยทั่วไปจะมีอยู่ 3 คน คือ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง และหัวหน้าส่วนการโยธา เพื่อเป็นการตอบแทนด้วย ปัญหาการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ถูกลามและแพร่ขยายหนักขึ้นทุกขณะ โดยมีการให้สินบนกับนักการเมืองและข้าราชการในท้องถิ่นในอัตราที่สูงกว่าร้อยละ 20 (อุทิศ บัวศรี, ม.ป.ป.: ออนไลน์) ได้สะท้อนให้เห็นถึงการแผ่รากฝังลึกที่จะกัดกร่อนสังคมไทยให้ตายไปพร้อมๆ กัน ซึ่งอุปสรรคสำคัญในการป้องกันและปราบปรามการคอร์รัปชัน คือ ค่านิยมของสังคม ของรัฐบาล ของข้าราชการและเจ้าหน้าที่ผู้รักษากฎหมาย ที่มองว่าการคอร์รัปชันไม่ใช่เรื่องเสียหายสังคมยอมรับนับถือคนที่มีเงินและอำนาจโดยไม่เกี่ยงว่าจะได้มาด้วยวิธีใด (ธวัชชัย สีสุวรรณ, 2540: 22) หากไม่สามารถจะ

หยุดยั้งให้ทุเลาเบาบางลงไปได้อีกจะเป็นปัญหาสังคมในระยะยาว ซึ่งเป็นปัญหาที่ทางสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการประพฤติทุจริตแห่งชาติต้องเข้ามาจัดการแก้ไข (สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ, 2534: 13-16) และแม้หลายฝ่ายจะมองว่าการทุจริตในบางเรื่องเป็นคดีเล็กๆ แต่ถ้ามองให้ลึกลงไปจะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นฐานการเมืองที่ทุจริตกันเป็นทอด ๆ จนไปสู่ระดับชาติ (ทุจริต อปท. ผลาญงบประมาณล้าน, 2550: ออนไลน์) เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นฐานเสียงของพรรคการเมือง ขณะที่การเมืองระดับชาติก็ให้การปกป้องคุ้มครององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะพึ่งพาอาศัยกันและกัน โดยเฉพาะในช่วงของการเลือกตั้งนักการเมืองท้องถิ่น เช่นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็จะมีพรรคการเมืองหนุนหลัง และกลายเป็นห้วคະແນนให้กับพรรคการเมืองเมื่อถึงคราวเลือกตั้งใหญ่ ถ้าหากหยุดยั้งการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะส่งผลไปสู่การลดการทุจริตในโครงการใหญ่ๆ ไปได้มาก เพราะโครงการที่ดำเนินการอยู่ในท้องถิ่นส่วนหนึ่งจะได้รับงบประมาณมาจากโครงการที่เกิดขึ้นจากนโยบายทางการเมืองของภาครัฐนั่นเอง

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจเป็นประเด็นทางการเมืองที่สำคัญ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่และรอบด้านอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน จากในอดีตที่ผ่านมาความสนใจเรื่องการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีจำกัด สืบเนื่องมาจากการเมืองและการบริหารบ้านเมืองที่มีลักษณะรวมศูนย์อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทน้อย ประกอบกับขาดความเป็นอิสระงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด โดยรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศแล้วยังมีไม่ถึง 10% ของรายได้ทั้งประเทศ (ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานการวิจัยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานก.พ., ม.ป.ป.: ออนไลน์) แต่เนื่องจากการที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้รัฐบาลต้องเพิ่มงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคิดเป็นสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละสี่สิบห้าในช่วงระยะเวลา พ.ศ. 2544 และให้ปรับเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าในช่วงเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 (ราชกิจจานุเบกษา, 2542: 63) จึงทำให้มีการกระจายอำนาจและรายได้ลงมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก และเป็นที่ทราบกันดีว่าในแต่ละปีงบประมาณที่กระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้

เพิ่มขึ้นโดยลำดับ โดยมียอดรวมถึงร้อยละ 25-30 ของงบประมาณของรัฐ โดยในปีงบประมาณ 2552 รัฐบาลได้จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งงบประมาณเพิ่มเติมจำนวน 414,382.23 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.82 ของงบประมาณแผ่นดิน และในปีงบประมาณ 2553 ก็ได้จัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนถึง 337,800 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนของร้อยละ 25.02 ของเงินงบประมาณแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553. (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, 2553: ออนไลน์) ซึ่งในปีงบประมาณ 2554 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศก็จะได้รับงบประมาณถึง 500,000 ล้านบาท (แนวหน้า, ปัญหาการทุจริตในอปท., บทบรรณาธิการ, 2553: ออนไลน์) จากตัวเลขงบประมาณที่มากเช่นนี้ ย่อมทำให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรวมเม็ดเงินมหาศาล ที่เป็นผลมาจากการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถ้าหากไม่มีการควบคุมดูแลก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแหล่งรวมของการทุจริตที่ใหญ่โต ซึ่งปัจจุบันการทุจริตภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เกิดการลุกลามมากขึ้น และได้สะท้อนให้เห็นถึงการหยั่งรากฝักลึกของขบวนการทุจริตในสังคมไทยทั้งในเมืองและในชนบท โดยมีรายงานทั้งของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ระบุว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีคดีที่เกี่ยวกับการทุจริตถึงปีละ 12,000 คดี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายงานข่าวเรื่องการทุจริตมากที่สุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) รองลงมาได้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.)และเทศบาล ซึ่งปัญหาการทุจริตในปัจจุบันได้ทวีความรุนแรงขึ้น เนื่องจากการได้รับความร่วมมือกันระหว่างข้าราชการประจำและข้าราชการการเมือง โดยไม่ค่อยมีผู้ให้ความสนใจในการแก้ไขปัญหาการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง (จรวยพร ธรณินทร์, การป้องกันการทุจริตในอปท., บทบรรณาธิการ, 2553: ออนไลน์) และจากการที่ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมาก โดยทุกพื้นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องมีทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้ง ส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมาก และด้วยความเป็นชุมชนขนาดเล็กมีพื้นที่ไม่กว้างขวางประกอบกับค่าตอบแทนที่ได้ไม่มากนัก ของนักการเมืองหรือผู้บริหารที่เป็นคนในท้องถิ่นซึ่งมักจะประกอบอาชีพอย่างอื่นร่วมด้วย จึงทำให้โอกาสของความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมที่นำไปสู่การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้สูง และถึงแม้การทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมองแบบแยกย่อยแต่ละพื้นที่ อาจจะมีมูลค่าไม่มากเมื่อเทียบกับกรณีการทุจริตระดับชาติ แต่หากมองในภาพรวมของจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหมดทั้งประเทศ ความเสียหายต่อประเทศชาติจากการทุจริตก็เป็นจำนวนที่มากเช่นเดียวกัน (ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและ

ผลประโยชน์ส่วนร่วม : กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานการวิจัยโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานก.พ., ม.ป.ป.: ออนไลน์) จากพฤติกรรมการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่ได้กล่าวมา ทำให้เห็นว่ายังมีการกระจายอำนาจออกไปมากเท่าใด แต่ไม่ได้มีการติดตั้งกลไกตรวจสอบการใช้อำนาจกับกลไกการควบคุมให้มีความสมดุลกันแล้ว โอกาสที่จะเกิดความเสียหายร้ายแรงย่อมมีได้เสมอ (ทอทหาร, 2549: ออนไลน์) กระบวนการการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตของประชาชนในท้องถิ่นจึงเป็นสิ่งจำเป็น และจะเป็นหนทางที่จะช่วยบรรเทาการทุจริตที่จะเกิดขึ้นในท้องถิ่นได้ เนื่องจาก การมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นถือได้ว่าเป็นหัวใจของประชาธิปไตย เพราะจะทำให้เกิดการติดต่อสื่อสาร การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร อันจะทำให้เกิดการกำหนดวัตถุประสงค์ เป้าหมายการตัดสินใจที่ถูกต้องและสอดคล้องกับความต้องการของสมาชิกในระบบสังคมท้องถิ่นนั้น นอกจากนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนยังเป็นการแสดงออกถึงข้อเรียกร้อง ความต้องการ ความคิดเห็น ปฏิบัติการ ความพึงพอใจ และการตอบสนอง ซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างสนับสนุนตลอดจนแสดงถึงพันธะความรับผิดชอบระหว่างประชาชนกับผู้ปกครองท้องถิ่นหรือตัวแทนของประชาชน ให้ทำหน้าที่ดำเนินกิจการของบ้านเมืองให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (ปิยะนุช เงินคล้าย และคนอื่นๆ. 2540 :5) ซึ่งกลไกการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้มีการดำเนินการทั้งโดยภาครัฐและภาคประชาชน โดยกลไกการตรวจสอบที่ดำเนินการโดยภาครัฐในปัจจุบันนั้น ได้ดำเนินการโดยผ่านองค์กรอิสระคือ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (คตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ศาลปกครองซึ่งเป็นองค์กรที่มีหน้าที่พิจารณาความและพิพากษาคดีที่เป็นข้อพิพาทระหว่างองค์กรของรัฐหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐกับเอกชน และผู้ตรวจการแผ่นดินซึ่งเป็นองค์กรอิสระที่มีหน้าที่รับเรื่องราวร้องทุกข์ แต่ถึงแม้จะมีการควบคุมโดยองค์กรอิสระต่างๆ ดังที่กล่าวมาแต่บางครั้งก็ดูแลได้ไม่ทั่วถึงและมีการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยผู้ที่มีอำนาจเกี่ยวข้องที่ได้รับผลประโยชน์ โดยใช้วิธีการประวิงเวลาหรือเพิกเฉยต่อคำสั่งในการตรวจสอบ จนกระทั่งพ้นสมัยของนักการเมืองท้องถิ่นเหล่านั้น (ทุจริต อปท. ผลาญงบประมาณล้าน, 2550: ออนไลน์)

ส่วนกลไกตรวจสอบการป้องกันการทุจริตที่กำกับดูแลโดยภาคประชาชนนั้น คือ การใช้อำนาจของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งเสนอชื่อลงคะแนนเสียงเพื่อให้สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และการใช้อำนาจตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 มาตรา 285 ที่ให้อำนาจประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีความเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นของ

องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ก็ให้มีการใช้สิทธิในการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นออกจากตำแหน่ง (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550: 153) โดยการถอดถอนนักรการเมืองนั้นมิมาตั้งแต่ในสมัยโบราณแล้ว (แพทย พิจิตร, 2550: ออนไลน์) โดยในยุคกรีกโบราณได้มีการจัดการบุคคลที่เป็นอันตรายต่อสาธารณชนในระบบประชาธิปไตยเอเธนส์ โดยกลไกทางการเมือง ที่เรียกว่า Ostracism หรือการเนรเทศโดยประชาชน ซึ่งจะมีการประชุมของสภาประชาชนที่เห็นว่าบุคคลใดจะเป็นภัยต่อสาธารณชนก็ให้มีการลงคะแนนเสียงเนรเทศ โดยในรอบแรกสมาชิกไม่จำเป็นต้องแจ้งชื่อผู้ที่ต้องการให้เนรเทศเพียงแต่ลงความเห็นที่ต้องการให้มีการเนรเทศเกิดขึ้นหรือไม่ และหลังจากที่มีการลงมติให้มีการเนรเทศไปแล้ว 2 เดือน สมาชิกก็จะมาประชุมกันอีกครั้ง โดยการโยนแผ่นป้ายที่เขียนชื่อบุคคลที่สมาชิกแต่ละคนต้องการให้เนรเทศ ถ้าแผ่นป้ายที่โยนกันลงมาจากสมาชิกทั้งหมดขององค์ประชุมมีชื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งเป็นจำนวนมากกว่าครั้งหนึ่ง การเนรเทศก็จะมิผลบังคับทันที โดยบุคคลดังกล่าวจะต้องเก็บข้าวของออกเดินทางไปจากเอเธนส์เป็นเวลา 10 ปี ถ้าไม่ครบสิบปีห้ามกลับมา ซึ่งบุคคลที่จะถูกเนรเทศนั้นมี 2 ประเภท คือ บุคคลที่เอาใจออกห่างจากบ้านเมืองของตน และมีผลประโยชน์ร่วมกับชนชั้นปกครองของบ้านเมืองอื่น และบุคคลที่ชอบประจบสอพลอประชาชน (Demagogue) โดยบุคคลประเภทนี้มักจะแสวงหาประโยชน์ส่วนตนด้วยการตอบสนองความต้องการเพื่อเอาใจประชาชนส่วนใหญ่ โดยไม่สนใจว่าสิ่งที่เป็นที่ปรารถนาของคนส่วนใหญ่ นั้นจะนำความเสียหายมาสู่บ้านเมืองและประชาชนในภายภาคหน้าอย่างไรบ้าง การเนรเทศในลักษณะนี้ถือเป็นกลไกทางการเมืองที่สนับสนุนอำนาจพลเมืองของกรีก(Citizen) และเป็นกลไกที่ประชาธิปไตยแบบตัวแทนในยุคสมัยใหม่ไม่กล้านำมาใช้อย่างตรงๆ แต่เป็นการให้ประชาชน “เข้าชื่อ” เพื่อดำเนินการถอดถอน โดยองค์กรที่ทำหน้าที่ตรวจสอบเป็นผู้ดำเนินการแทน แต่ก็ถือได้ว่ากลไกการเนรเทศของประชาธิปไตยเอเธนส์เมื่อสองพันห้าร้อยกว่าปีมาแล้วนั้นเป็น “แม่แบบ” ของกลไกการ “ลงคะแนนเสียงถอดถอน” ในปัจจุบัน นอกจากการเข้าชื่อถอดถอนแล้วประชาชนยังสามารถใช้ช่องทางอื่นๆ ในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตได้อีก เช่นการร้องเรียนพฤติกรรมของนักรการเมืองและข้าราชการผ่านศูนย์ประสานราชการใสสะอาดของกระทรวงมหาดไทย หรือศูนย์ดำรงธรรม (กระทรวงมหาดไทย, 255: ออนไลน์) หรือการร้องเรียนด้วยบัตรสนเท่ห์ (ราชการแนวหน้า, 2551: ออนไลน์) และกระบวนการอีกอย่างหนึ่งที่ประชาชนมักใช้ในการตรวจสอบนักรการเมืองที่ทุจริต คือ การชุมนุมประท้วงขับไล่ นักรการเมืองรวมถึงนักรการเมืองท้องถิ่นที่ประชาชนไม่ต้องการให้ดำรงตำแหน่งต่อไป (การขับไล่ทักษิณ ชินวัตร จากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี, ม.ป.ป.: ออนไลน์) ซึ่งสิทธิเสรีภาพในการชุมนุม ก็เป็นสิทธิอย่างหนึ่งที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันให้ความคุ้มครอง ถ้าหากเป็นการชุมนุมโดยสงบและปราศจากอาวุธ

(รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย, 2550: 24) ก็สามารถที่จะกระทำได้ภายในขอบเขตของกฎหมาย

แต่ในความเป็นจริงนั้น แม้จะมีบทบัญญัติทางกฎหมายมารองรับสิทธิการมีส่วนร่วมของประชาชนในการใช้อำนาจรัฐหรือสร้างเจตจำนงทางการเมือง โดยเริ่มตั้งแต่รัฐธรรมนูญ ปี 2540 เป็นต้นมา ที่ให้การรับรองสิทธิหลายประการที่เป็นเรื่องใหม่ในสังคมไทย เช่น สิทธิในการออกเสียงประชามติ สิทธิการเข้าชื่อถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และสิทธิเข้าชื่อเสนอกฎหมายและข้อบัญญัติท้องถิ่น สิทธิเหล่านี้แม้จะมีบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญรองรับ จนกระทั่งถึงรัฐธรรมนูญฉบับประชามติ ปี 2550 ที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน แต่การใช้สิทธิตามกฎหมายกำหนดได้กลายเป็นเรื่องที่ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสิทธิการเข้าชื่อร้องขอถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นซึ่งมีการใช้สิทธินี้้น้อยมาก โดยที่ผ่านมามีการเข้าชื่อถอดถอนนักการเมืองท้องถิ่นระดับนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยโก้นนจีดน่าน (ชรินทร์ สัจจามัน, 2007: ออนไลน์) องค์การบริหารส่วนตำบลนาเสียว จังหวัดชัยภูมิ (ผู้จัดการออนไลน์, 2551: ออนไลน์) และล่าสุดที่จะมีการร่วมลงชื่อถอดถอน คือ นายเทศมนตรีตำบลบ้านเกาะ จังหวัดอุดรดิตถ์ (สยามรัฐ, 2551: ออนไลน์) ทั้งที่เป็นที่รู้จักโดยทั่วไปว่ามีการบริหารท้องถิ่นที่เข้าข่ายทุจริตหรือไม่โปร่งใส แต่ก็ไม่มีผู้ที่สนใจจะลุกขึ้นมาประกาศใช้สิทธิที่รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้เท่าที่ควร อันเป็นการแสดงถึงการขาดสำนึกในการนำกฎหมายมาใช้ในการมีส่วนร่วมของประชาชน หรือการขาดสำนึกในการมีส่วนร่วม แม้ว่าการใช้สิทธิตามกฎหมายบัญญัตินั้นจะเป็นการใช้สิทธิอำนาจอันชอบธรรมของประชาชนบนพื้นฐานของระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการใช้อำนาจไปตามครรลองที่เหมาะสมอันถือเป็นการกระทำที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น บ้านเมือง และประเทศชาติ ก็ตาม (ผู้จัดการออนไลน์, 255: ออนไลน์) ซึ่งในความเป็นจริง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.) ต่างก็มีฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกอบต. นายกเทศมนตรี นายกอบจ. พร้อมผู้บริหารท้องถิ่น และฝ่ายสภา ได้แก่ ประธานสภา อบต. ประธานสภาเทศบาล ประธานสภาอบจ. พร้อมทั้งสมาชิกสภา ซึ่งถือว่าเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐด้านการปกครองท้องถิ่นที่ใช้อำนาจรัฐเหล่านี้จะใช้อำนาจรัฐตามอำเภอใจไม่ได้ แต่ต้องใช้อำนาจตามขอบเขตที่รัฐธรรมนูญบัญญัติและกฎหมายบัญญัติ ตลอดจนกระทั่งจะออกประกาศ ระเบียบท้องถิ่นที่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายหลัก เช่นรัฐธรรมนูญไม่ได้ และเมื่อผู้ใช้อำนาจรัฐปฏิบัติตนเบี่ยงเบนไปจากตัวบทกฎหมาย ไร้จริยธรรม ก็เป็นสิทธิที่ภาคประชาชนควรจะแสดงบทบาทในการเข้ามาตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐให้เป็นไปตามที่กฎหมายและรัฐธรรมนูญกำหนด เพื่อให้ผู้ใช้

อำนาจรัฐมีการบริหารอย่างโปร่งใส ชื่อสัตย์สุจริต มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วม ขจัด การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่างๆ ให้เกิดการพัฒนาย่างยั่งยืน (บุญเลิศ ช้างใหญ่, การ ตรวจสอบอำนาจรัฐ โดยภาคประชาชน, 2549: 1-3) จากสถานการณ์ที่ผ่านมาของประเทศไทยได้ ปรากฏเหตุการณ์ที่ภาคประชาชนชนก็ได้ออกมาใช้อำนาจตามกฎหมายในการตรวจสอบการใช้ อำนาจรัฐหลายครั้ง เช่น การออกมาตรวจสอบการทุจริตการซื้อยาและเวชภัณฑ์มูลค่ากว่า 1,400 ล้านบาทของบุคคลระดับรัฐมนตรีและข้าราชการในกระทรวงสาธารณสุข ที่นำไปสู่การพิพากษา จำคุกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุขและที่ปรึกษารัฐมนตรีโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ ดำรงตำแหน่งทางการเมือง และการออกมาประท้วงและเคลื่อนไหวรวบรวมรายชื่อประชาชนไม่ น้อยกว่า 50,000 รายชื่อเพื่อถอดถอนพ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรีที่ถูกกล่าวหาว่าทุจริตใน หน้าที่ จากกรณีที่มีการขายหุ้นชินคอร์ปให้แก่กลุ่มเทมาเส็กและไม่ยอมเสียภาษี อีกทั้งยังมีการใช้ อำนาจแทรกแซงองค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการการเลือกตั้ง ศาลรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา และการใช้ อำนาจแทรกแซงสื่อ รวมไปถึงการตรวจสอบปัญหาการฆ่าตัดตอนในช่วงของการประกาศสงคราม กับยาเสพติด ที่มีการวิสามัญฆาตกรรมผู้บริสุทธิ์โดยไม่ผ่านกระบวนการยุติธรรม เพื่อให้พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตรเว้นวรรคทางการเมือง และให้ลาออกจากตำแหน่งนายกรัฐมนตรี แต่การตรวจสอบ การใช้อำนาจรัฐของภาคประชาชนก็ได้รับการโต้ตอบจากผู้ถูกตรวจสอบ เช่น กลุ่มแกนนำในการ ตรวจสอบถูกแจ้งความฟ้องดำเนินคดีในข้อหาหมิ่นประมาททั้งทางอาญาและทางแพ่งโดยมีการ เรียกค่าเสียหายเป็นจำนวนมาก และกระบวนการเข้าชื่อถอดถอนก็มีความยุ่งยากเสียเวลามีค่าใช้จ่าย ในการดำเนินการที่มาก และมีเงื่อนไขโดยต้องรวบรวมรายชื่อประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งและต้อง ไปใช้สิทธิเลือกตั้งครั้งสุดท้ายให้ได้จำนวน 50,000 รายชื่อเพื่อยื่นถอดถอนผู้ดำรงตำแหน่ง ซึ่ง นอกจากจำนวนรายชื่อจะมากเกินไปแล้ว ยังต้องมีการรวบรวมสำเนาบัตรประชาชนของผู้เป็น เจ้าของรายชื่อไว้ด้วย และถ้าหากมีข้อผิดพลาดเกิดขึ้นผู้ที่ดำเนินการรวบรวมรายชื่อจะต้องรับโทษ อันเนื่องมาจากไปกระทำการที่ขัดต่อกฎหมายบัญญัติ นอกจากนี้ การตรวจสอบโดยภาคประชาชน เป็นการตรวจสอบผู้ที่มีอำนาจและเป็นผู้ใช้อำนาจรัฐ ที่ผู้ตรวจสอบอาจจะถูกข่มขู่ คุกคาม กลั่น แกล้ง และทำร้ายจากเจ้าหน้าที่ตำรวจ เพื่อให้ผู้มีบทบาทเป็นแกนนำในการตรวจสอบเกิดความ หวาดกลัว เกรงว่าจะเกิดอันตรายกับตนเองและครอบครัว รวมไปถึงการใช้กลไกทางกฎหมายของ รัฐมาเป็นเครื่องมือในการหาช่องทางในการดำเนินคดีกับฝ่ายภาคประชาชนผู้ตรวจสอบ เช่น การ แอบตรวจสอบธุรกรรมทางการเงินของนักหนังสือพิมพ์ และกลุ่มแกนนำที่เป็นฝ่ายตรงข้ามกับฝ่าย บริหารรัฐบาล และการดำเนินคดีอย่างล่าช้าต่อกลุ่มผู้ทำร้ายกลุ่มแกนนำในการตรวจสอบ ซึ่ง ความอยุติธรรมและความไม่เป็นธรรมทั้งหลาย เป็นสิ่งที่จะเกิดขึ้นและประชาชนผู้เป็นแกนนำใน การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐในระดับชาติจะต้องประสบ ซึ่งเป็นภาพของจุดอ่อนของกฎหมาย

การบังคับใช้กฎหมาย และคุณธรรมของผู้ใช้อำนาจรัฐ และเป็นภาพสะท้อนถึงความลำบากในการทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานและความโปร่งใสของรัฐบาลและผู้ใช้อำนาจรัฐ โดยที่ผ่านมากลุ่มองค์กรภาคประชาชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐของนักการเมืองระดับชาติได้แก่ กลุ่มนักวิชาการ เช่นอาจารย์มหาวิทยาลัย กลุ่มองค์กรของประชาชนที่ตั้งขึ้นมาตามความสนใจ โดยเฉพาะเพื่อติดตามตรวจสอบเรื่องใดเรื่องหนึ่ง กลุ่มสหภาพแรงงานรัฐวิสาหกิจ กลุ่มสหพันธ์นิสิตนักศึกษา และกลุ่มสื่อมวลชน (บุญเลิศ ช่างใหญ่, การตรวจสอบอำนาจรัฐโดยภาคประชาชน, 2549: 5-7) ซึ่งกลุ่มองค์กรตรวจสอบเหล่านี้เป็นกลุ่มที่มีความรู้และมีข้อมูลในเรื่องที่ดำเนินการตรวจสอบมากและสามารถนำมาเป็นข้อมูลนำเสนอต่อสาธารณะได้ แต่ประเด็นการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนในพื้นที่ ซึ่งลักษณะของความสัมพันธ์ของฝ่ายผู้ดำเนินการตรวจสอบและฝ่ายผู้ถูกตรวจสอบมีความใกล้ชิดกันทำให้การดำเนินการตรวจสอบดำเนินการได้ไม่เต็มที่ อีกทั้งการแสวงหาข้อมูลการทุจริตก็อาจจะทำได้ลำบาก เนื่องจากขาดประสบการณ์องค์ความรู้ในการแสวงหาข้อมูลที่ชัดเจน นอกจากนี้ ประชาชนผู้ตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะประสบปัญหาการถูกต่อต้านด้วยวิธีการต่างๆจากนักการเมืองท้องถิ่นผู้ถูกดำเนินการตรวจสอบ เช่นเดียวกันกับการตรวจสอบนักการเมืองของภาคประชาชนในระดับชาติ ซึ่งทำให้เกิดความเสี่ยง จึงไม่ค่อยมีประชาชนในท้องถิ่นให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่ควร

จากความเป็นมาและประเด็นต่างๆ ข้างต้น ทำให้เห็นได้ว่าแม้รัฐธรรมนูญและบทบัญญัติกฎหมายจะให้อำนาจในทางกฎหมายแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการใช้อำนาจของนักการเมืองของท้องถิ่น แต่ความตระหนักในการใช้สิทธิไม่ได้เกิดขึ้นแก่ประชาชนส่วนใหญ่ของท้องถิ่น ทั้งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก เพราะเป็นผู้รู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นจึงจำเป็นที่คนในท้องถิ่นจะต้องให้ความสำคัญในการเข้าร่วมดูแลการตัดสินใจและควบคุมการทำงานของตัวแทนของประชาชนที่ตนเองเลือกตั้งเข้าไป ในขณะที่เดียวกันก็ร่วมกันแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นในท้องถิ่น ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกที่จะศึกษาความตระหนักในการมีส่วนร่วมทางการเมืองโดยการใช้สิทธิตามรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด ต่อการร่วมตรวจสอบนักการเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพฤติกรรมทุจริตไม่โปร่งใส หรือเพิกเฉยต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่น เพื่อจะอธิบายว่าปัจจัยอะไรที่ทำให้ประชาชนเกิดความสนใจเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยนำมาเชื่อมโยงกับแนวคิดนิติสำนึก (Legal consciousness) แนวคิดการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization to local government) แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) แนวคิดว่าด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และประชาสังคม

(New social movements and civil society) และแนวคิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruptions) เพื่อนำไปสู่แนวทางข้อเสนอแนะที่เป็นประโยชน์ในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้มีความเหมาะสมกับสภาพวิถีชีวิตวัฒนธรรมของคนในสังคมไทย เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพกระตุ้นให้ประชาชนตระหนักในสิทธิที่ตนเองมีอยู่และเห็นว่าเป็นสิทธิที่ใช้ได้จริง และเมื่อนำมาใช้จะทำให้ท้องถิ่นของตนเองปราศจากการทุจริต ให้นักการเมืองท้องถิ่นทำหน้าที่เพื่อคนในท้องถิ่น และให้ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นมีการพัฒนาที่ดียิ่งขึ้น อีกทั้งยังเป็นการพัฒนาประชาธิปไตยที่ฐานรากอันจะทำให้เกิดการพัฒนาสังคมไทยในภาพรวม เพื่อนำไปสู่สังคมที่ปราศจากการทุจริตเพราะประชาชนตระหนักในสิทธิหน้าที่การมีส่วนร่วมของตนเอง

1.2 คำถามในการศึกษา

1.2.1 ประชาชนรับรู้ว่ามีกลไกทางกฎหมายและช่องทางที่ตนเองสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนของนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

1.2.2 ประชาชนมีความตระหนักในการใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางที่มีอยู่ เพื่อการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักการเมืองท้องถิ่นอย่างไรบ้าง

1.2.3 มีปัจจัยหรือบริบทอะไรบ้างที่ทำให้ประชาชนตัดสินใจใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางอื่นๆ เพื่อการตรวจสอบการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนของนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะตัดสินใจเลือกใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางในรูปแบบใดบ้าง สำหรับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่นและเจ้าหน้าที่ รวมถึงพฤติกรรมการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.3.1 เพื่อศึกษาถึงการรับรู้ของประชาชน ต่อกลไกทางกฎหมายและช่องทางที่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองทางตรง ในการตรวจสอบการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนของนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งร่วมตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2 เพื่อศึกษาถึงความตระหนักประชาชนในการใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางเหล่านั้น เพื่อการตรวจสอบการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนของนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.3 เพื่อศึกษาถึงปัจจัยและบริบทต่างๆ ที่มีผลทำให้ประชาชนตัดสินใจใช้หรือไม่ใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางเพื่อตรวจสอบการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน ของนักการเมืองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และประชาชนจะตัดสินใจเลือกการเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางในรูปแบบใด สำหรับพฤติกรรมกรรมการทุจริตซึ่งมีหลายรูปแบบที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1.4.1 ทำให้นำแนวคิดด้วยนิติสำนึก (Legal consciousness) แนวคิดการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization to local government) แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) แนวคิดว่าด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และประชาสังคม (New social movements and civil society) และแนวคิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruptions) มาอธิบายถึงพฤติกรรมของประชาชนในท้องถิ่น ในเรื่องของการตัดสินใจใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางซึ่งมีอยู่หลายประการ ในการตรวจสอบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4.2 ทำให้ทราบถึงทัศนคติ ความคิดเห็น และการตอบสนองในการปฏิบัติตามขั้นตอนกฎหมายของประชาชน เพื่อการตรวจสอบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.4.3 ทำให้ทราบและเข้าใจบริบททางสังคมของประชาชนในท้องถิ่น ในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรงด้วยการตรวจสอบและการใช้ช่องทางตามกฎหมายในการตรวจสอบการทำงาน และพฤติกรรมกรรมการทุจริตของนักการเมืองและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นบุคคลในท้องถิ่นด้วยกันเองว่าจะใช้วิธีการใดบ้างสำหรับพฤติกรรมกรรมการทุจริตแต่ละเรื่อง โดยประชาชนเห็นว่าในการทุจริตแต่ละเรื่องนั้นอย่างไร้ความหนักเบาในพฤติกรรมกรรมการทุจริต อันจะมีผลต่อการเลือกใช้วิธีการตามกฎหมายหรือการชุมนุมกดดันเพื่อขับไล่ หรือจะมีการดำเนินการด้วยการรอมชอมกันเพื่อระงับปัญหา

1.4.4 นำผลการศึกษาวิจัยไปใช้เป็นแนวทางปรับปรุงพัฒนากฎหมายที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบนักการเมืองท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมีผลบังคับใช้จริงและเป็นเครื่องมือ

อุดหนุนให้ประชาชนใช้กฎหมายเป็นช่องทางในการควบคุมและตรวจสอบการทำงานของ
 นักการเมืองท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5 ขอบเขตของการศึกษา

การวิจัยนี้ มุ่งศึกษาถึงการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและความตระหนักในการเลือกใช้
 กลไกทางกฎหมายและช่องทางในทางกฎหมายซึ่งมีอยู่หลายประการ เพื่อนำมาใช้ในการ
 ตรวจสอบการทำงานและการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีขอบเขตพื้นที่ใน
 การศึกษา คือ เทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมือง องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบง อำเภอสารภี
 จังหวัดเชียงใหม่ และองค์การบริหารส่วนตำบลทาทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ซึ่งกลุ่ม
 ตัวอย่างในการวิจัยจะคัดเลือกจากประชากรใน 3 พื้นที่ตามที่กล่าวมา โดยคัดเลือกจากประชาชนผู้
 ร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ผ่านไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง รวมถึงผู้ที่
 เคยมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทุจริตด้วยการประท้วงขับไล่ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วน
 ท้องถิ่น เพื่อเปรียบเทียบความรู้ ความเข้าใจ และเหตุผลในการใช้ช่องทางและกลไกในทางกฎหมาย
 สำหรับการตรวจสอบการทำงานและการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้วิธีการ
 สัมภาษณ์กลุ่มประชากรในการวิจัย ซึ่งการสัมภาษณ์จะเป็นการหาข้อมูลเชิงลึกเกี่ยวกับการ
 ร้องเรียนเรื่องราวต่างๆ ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหาได้รับการ
 ปฏิบัติจากนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหาร และเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างไรบ้าง
 ประชาชนมีความพึงพอใจหรือไม่ กับสิ่งที่ได้รับจากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ นักการเมืองท้องถิ่น
 และผู้บริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านั้น และสอบถามความเห็นของประชาชนต่อ
 การเลือกใช้ช่องทางในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของ
 ตนเอง โดยตั้งประเด็นไปที่องค์กรและช่องทางตามกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบ
 ทุจริต ซึ่งประชาชนสามารถร้องเรียนปัญหาการทุจริตผ่านองค์กรและช่องทางเหล่านี้ได้ คือ

1.5.1 การฟ้องคดีต่อศาลปกครอง

1.5.2 การร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

1.5.3 การร้องเรียนต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.)

1.5.4 การร้องเรียนต่อผู้ตรวจการแผ่นดิน

1.5.5 การใช้สิทธิในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอำนาจ
 ของพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของราชการ พ.ศ. 2540



1.5.6 การใช้สิทธิในการมีส่วนร่วม ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

1.5.7 การใช้สิทธิในถอดถอนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542

1.5.8 การร้องเรียนต่อศูนย์ดำรงธรรมกระทรวงมหาดไทย โดยผ่านศูนย์ดำรงธรรมอำเภอหรือศูนย์ดำรงธรรมจังหวัด

1.5.9 การร้องเรียนโดยวิธีการส่งบัตรสนเท่ห์ไปยังหน่วยงานหรือผู้บังคับบัญชาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.5.10 การชุมนุมประท้วงโดยสันติ โดยอาศัยสิทธิตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 มาตรา 63

1.6 นิยามศัพท์

1.6.1 กลไกทางกฎหมายและช่องทาง (Legal Mechanism and Channel) หมายถึง รูปแบบการมีส่วนร่วมที่กฎหมายรับรองให้ดำเนินการได้ ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ ที่ประชาชนสามารถนำมาใช้ในการตรวจสอบพฤติกรรมการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6.2 แบบที่เป็นทางการ (Formal) หมายถึง กระบวนการ วิธีการ หรือลักษณะที่มีรูปแบบหรือระเบียบ วิธีปฏิบัติที่เป็นแบบแผนที่กำหนดหรือให้การรับรองว่าสามารถดำเนินการได้ในการนำมาใช้เพื่อการตรวจสอบการทุจริต

1.6.3 แบบที่ไม่เป็นทางการ (Informal) หมายถึง กระบวนการ วิธีการ ลักษณะ หรือการกระทำโดยทั่วไป ที่ไม่ได้มีแบบแผนหรือระเบียบอย่างใดควบคุมหรือกำกับไว้โดยเฉพาะ รวมทั้งวิถีชุมชนที่ดำเนินการกันอยู่ และเป็นที่ยอมรับของคนในชุมชน

1.6.4 ประชาชน หมายถึง ประชาชนผู้อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่เทศบาลตำบลสุเทพ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และประชาชนในเขตพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทาทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน ซึ่งเคยยื่นเรื่องร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตนเอง หรือเคยมีส่วนร่วมในการดำเนินการเพื่อตรวจสอบการทุจริตของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6.5 การทุจริต หมายถึง การประพฤติทุจริตตามนิยามของกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และการกระทำที่ทำให้ประชาชนรู้สึกว่าได้รับการปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งแห่งชาติ
ห้องสำนักงานวิจัย
วันที่..... 10 ก.ย. 2555

เลขทะเบียน..... 248418

เลขเรียกหนังสือ.....

จากการปฏิบัติหน้าที่ในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชน โดยผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการปฏิบัติหน้าที่ไม่โปร่งใส

1.7 กรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัย

ในการวิจัยนี้ได้นำแนวคิดเรื่อง นิติสำนึก (Legal consciousness) ซึ่งเป็นแนวคิดด้านสังคมวิทยากฎหมาย ที่ใช้ในการศึกษาถึงความรับรู้ ความตระหนัก ความคิดเห็น ทักษะคิด และการปฏิบัติของบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่มีต่อกฎหมาย โดยจะอธิบายถึงการบังคับใช้กฎหมายกับกฎหมายตามตัวบท (Law in books and law in action) ว่าเป็นไปในแนวทางเดียวกันหรือไม่ และแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization to local government) ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง โดยผ่านระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นตัวเร่งให้ประชาชนเกิดความตื่นตัวและอยากจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง โดยทฤษฎีนี้จะเชื่อมโยงว่าการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ทำให้คนในท้องถิ่นได้เข้ามามีบทบาทในการบริหารและดำเนินการเพื่อพัฒนาท้องถิ่น และมีการให้ความสำคัญในการใช้สิทธิของประชาชนในตรวจสอบและถอดถอนนักการเมืองในฐานะของผู้มีส่วนได้เสียในท้องถิ่นอย่างไร รวมทั้งแนวคิดการมีส่วนร่วมในทางการเมือง (Political participation) ซึ่งจะเป็นแนวคิดที่สรุปว่าแท้ที่จริงแล้วบทบาทของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะเจ้าของอำนาจนั้นเป็นจริงในทางปฏิบัติหรือไม่ หรือมีประเด็นที่ควรจะต้องปรับปรุงเพื่อให้ประชาชนเกิดความตระหนักในสิทธิที่ตนเองมีตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดและเห็นความสำคัญของสิทธินั้น และพร้อมที่จะนำมาใช้เพื่อให้ท้องถิ่นของตนเองพัฒนาและปราศจากการทุจริตถ้าหากมีการทุจริตเกิดขึ้น นอกจากนี้ยังมีแนวคิดว่าด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และประชาสังคม (New social movements and civil society) ซึ่งจะช่วยอธิบายถึงรูปแบบการรวมกลุ่มของประชาชนเพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ทั้งวัตถุประสงค์เพื่อการเจรจาต่อรองทางการเมืองและผลประโยชน์ของกลุ่ม แม้แต่การรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการขับไล่หรือเรียกร้องต่อภาครัฐ ซึ่งจะทำให้เห็นรูปแบบที่หลากหลายของวิธีการในการตรวจสอบการทุจริตขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นและนักการเมืองท้องถิ่น และแนวคิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruptions) จะช่วยอธิบายถึงพฤติกรรมของนักการเมืองท้องถิ่น ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่ามีพฤติกรรมใดบ้างที่มีแนวโน้มไปสู่การทำงานที่ฉ้อฉล หรือนำไปสู่กระบวนการทุจริต และเป็นพฤติกรรมที่ประชาชนควรจะเข้ามามีส่วนร่วมในการตรวจสอบ

1.8 ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยนี้ มุ่งศึกษาเรื่องการตระหนักรู้ในการใช้สิทธิของประชาชนในการร้องเรียนและการตรวจสอบทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนในตำบลสุเทพ อำเภอเมือง ตำบลป่าบง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่ และตำบลทาทุ่งหลวง อำเภอแม่ทา จังหวัดลำพูน แล้วนำผลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกมาวิเคราะห์เข้ากับแนวคิดเรื่องนิติสำนึก (Legal consciousness) แนวคิดการกระจายอำนาจสู่การปกครองส่วนท้องถิ่น (Decentralization to local government) แนวคิดการมีส่วนร่วมทางการเมือง (Political participation) แนวคิดว่าด้วยการเคลื่อนไหวทางสังคมรูปแบบใหม่ และประชาสังคม (New social movements and civil society) และแนวคิดว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน (Corruptions)

วิธีดำเนินการวิจัยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพ ประกอบด้วยการศึกษาค้นคว้าเก็บรวบรวมข้อมูล 2 ส่วน คือ

1.8.1 การวิจัยจากข้อมูลทางเอกสาร (Documentary research) โดยศึกษาค้นคว้าเอกสารที่เกี่ยวข้องจากหนังสือ ผลงานวิชาการ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญที่เกี่ยวข้อง บทความทางวิชาการ งานวิจัย รายงาน วิทยานิพนธ์ แหล่งข้อมูลออนไลน์ทางอินเทอร์เน็ต สื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง และศึกษาข้อมูลการร้องเรียนปัญหาของประชาชนที่ดำเนินการยื่นเรื่องร้องเรียนเป็นลายลักษณ์อักษรไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ โดยศึกษาเอกสารข้อมูลการร้องเรียนย้อนหลังไปในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2543 – 2552 ที่ได้จากเพิ่มรับเรื่องข้อมูลการร้องเรียนของประชาชนในเขตพื้นที่ตำบลสุเทพ ตำบลป่าบง และตำบลทาทุ่งหลวง

1.8.2 การวิจัยภาคสนาม (Field research) ใช้วิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกแบบมีโครงสร้างคำถามสอบถามกลุ่มตัวอย่างผู้เคยร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลตำบลสุเทพ องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบง และองค์การบริหารส่วนตำบลทาทุ่งหลวง ถึงความคิดเห็นต่อการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วม และการเลือกใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางเพื่อตรวจสอบการทำงานและการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ของตนเอง เพื่อสังเกตว่ากลุ่มตัวอย่างจะมีความคิดเห็นอย่างไร ต่อการใช้สิทธิและแนวทางในการเลือกใช้กลไกทางกฎหมายและช่องทางดังกล่าว และกลุ่มตัวอย่างทราบหรือไม่ว่าตนเองมีสิทธินั้นอยู่ ซึ่งเป็นสิทธิที่รัฐธรรมนูญให้ความคุ้มครอง โดยคัดเลือกจากข้อมูลประชาชนผู้มายื่นเรื่องร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ ผ่านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ตนเองอาศัยอยู่ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาดำเนินการแก้ไขปัญหาตามบทบาทอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งเหตุผลในการเลือกพื้นที่ของทั้ง 3 ตำบล เพื่อใช้เป็นพื้นที่ในการศึกษานั้นพิจารณาจากกระบวนการมีส่วนร่วม

ร่วมทางการเมืองทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยลักษณะการมีส่วนร่วมที่เป็นทางการ (Formal) คือ ประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวมีความสนใจในการมาใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยดูได้จากข้อมูลการมาใช้สิทธิเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปี 2550 โดยลำพูนเขตเลือกตั้งที่ 1 (ทั้งจังหวัดมีเขตเดียวจึงรวมถึงตำบลท่าทุ่งหลวง อำเภอแม่ทาด้วย) มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 88.90 เป็นอันดับ 1 ของประเทศ ส่วนจังหวัดเชียงใหม่เขตเลือกตั้งที่ 1 คือ อำเภอเมือง (รวมพื้นที่ตำบลสุเทพ) อำเภอสารภี อำเภอสันกำแพง และอำเภอหางดง มีจำนวนผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งร้อยละ 82.89 เป็นอันดับที่ 11 ของประเทศ (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง, 2550: 100) ซึ่งตัวเลขดังกล่าวเป็นข้อมูลเบื้องต้นที่สะท้อนถึงความสนใจในการมีส่วนร่วมทางการเมืองแบบเป็นทางการ (Formal) ผ่านการออกไปใช้สิทธิเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ๆ จะศึกษาทั้ง 3 แห่งนั้น

ส่วนการมีส่วนร่วมแบบไม่เป็นทางการ (Informal) ในส่วนของตำบลสุเทพนั้น ดูได้จากการออกมาต่อต้านการสร้างอาคารสูงของประชาชนในพื้นที่ ที่มีบทบาทในการเรียกร้องให้เทศบาลตำบลสุเทพแก้ไขปัญหาอาคารสูงด้วยการออกกฎเทศบัญญัติควบคุมความสูงของอาคาร (ประชาไท, ม.ป.ป.: ออนไลน์) และตำบลป่าบงนั้นมีการออกมาต่อต้านประท้วงขับไล่นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ว่ามีพฤติกรรมทุจริตซื้อที่ดินเพื่อสร้างที่ทำการองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งใหม่แพงเกินควร (เชียงใหม่นิวส์, 2550: ออนไลน์) สำหรับตำบลท่าทุ่งหลวงนั้นจะมีการส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองด้วยการชักชวนให้ไปใช้สิทธิเลือกตั้ง โดยการไปใช้สิทธิเลือกตั้งนั้น ได้กลายเป็นวัฒนธรรมชุมชนอย่างหนึ่ง ซึ่งผู้ที่ไม่ไปใช้สิทธิเลือกตั้งอาจจะถูกดำเนินมาตรการทางสังคม เช่น ได้รับพิจารณาเงินกองทุนช่วยเหลือผู้สูงอายุ หรือ เงินกองทุนหมู่บ้านเป็นลำดับท้าย ๆ (บุญนาถ ถึงกาศ. สัมภาษณ์. 12 สิงหาคม 2551)

นอกจากนี้ ยังเป็นการศึกษาเปรียบเทียบเหตุผลการตัดสินใจในการเลือกใช้กลไกและช่องทางในทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประชาชนในเขตพื้นที่เมือง ประชาชนในเขตพื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบท และประชาชนในเขตพื้นที่ชนบท โดยประชาชนในตำบลสุเทพ ถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่เมือง โดยดูได้จากข้อมูลการประกอบอาชีพซึ่งส่วนใหญ่ประกอบอาชีพรับจ้างถึงร้อยละ 45.62 และ อาชีพข้าราชการ ลูกจ้าง พนักงานรัฐวิสาหกิจ ข้าราชการบำนาญ จำนวนร้อยละ 18.40 (กองสวัสดิการสังคม องค์การบริหารส่วนตำบลสุเทพ, 2548: 1-2) และตำบลสุเทพยังตั้งอยู่บริเวณหลังมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ซึ่งอยู่ในพื้นที่ที่มีสภาพของความเป็นเมืองโดยลักษณะทางกายภาพ และยังเป็นแหล่งรวมของชนชั้นกลาง และกลุ่มผู้ที่มีความรู้การศึกษาจำนวนมาก ซึ่งส่งผลต่อการคำนึงถึงสิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เนื่องจากว่า ประชาชนมีความเข้าใจในกฎหมายเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นพอสมควร และการร้องเรียนปัญหาของประชาชนในพื้นที่ตำบลสุเทพ จะใช้วิธีการร้องเรียนเพียงลำพังเป็น

หลัก อันบ่งบอกถึงลักษณะความเป็นปัจเจกของผู้อาศัยในพื้นที่ ๆ มีความหลากหลายของประชากร ส่วนประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลปายงนั้น ถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท เนื่องจากว่า ตำบลปายงมีลักษณะทางกายภาพของท้องที่ซึ่งอยู่ห่างจากตัวเมืองเชียงใหม่ไปพอสมควร ประชาชนบางส่วนประกอบอาชีพทำนา อาชีพเกษตรกรเจ้าของสวนลำไย ซึ่งเป็นลักษณะอาชีพของประชาชนในชนบท แต่ในขณะเดียวกันก็มีประชาชนบางส่วนประกอบอาชีพรับจ้างก่อสร้าง เป็นผู้ประกอบการเจ้าของกิจการ ทำงานราชการ และทำงานในเมือง ซึ่งเป็นลักษณะของประชาชนในชุมชนเมือง โดยเป็นการอาศัยอยู่อย่างผสมผสานของกลุ่มอาชีพของประชาชนในพื้นที่ และระดับความรู้ของประชาชนมีทั้งผู้ที่สำเร็จการศึกษาภาคบังคับซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และประชาชนบางส่วนก็มีระดับการศึกษาที่สูงในระดับปริญญาตรี จึงทำให้ความเห็นเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของกลุ่มประชาชนในตำบลปายงมีลักษณะผสมผสาน โดยการร้องเรียนปัญหาของประชาชนในตำบลปายง บางกรณีผู้ร้องเรียนก็ใช้วิธีร้องเรียนเพียงลำพัง แต่ในบางกรณีก็ใช้วิธีการร้องเรียนเป็นกลุ่ม และส่วนใหญ่จะมีการให้ความสำคัญกับกลุ่มผู้นำในชุมชนในการเป็นแกนนำในการดำเนินกิจกรรมทางการเมืองอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่วนประชาชนในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าทุ่งหลวงนั้นถือว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในชนบท เพราะส่วนใหญ่ประกอบอาชีพแกะสลักไม้ เกษตรกรรม ทำนา รับจ้าง และเลี้ยงสัตว์ (จากการลงสำรวจพื้นที่)ระดับการศึกษาของประชาชนส่วนใหญ่อยู่ในระดับประถมศึกษา และประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงมีความโดดเด่นในเรื่องของการรวมกลุ่ม และการให้ความร่วมมือกันระหว่างประชาชนในท้องถิ่น ไม่ว่าจะการร้องเรียนปัญหาทั้งการร้องเรียนความเดือดร้อนทั่วไป หรือเรื่องสำคัญ เช่น เรื่องสิ่งแวดล้อม ประชาชนในตำบลท่าทุ่งหลวงจะใช้วิธีการรวมกลุ่มเพื่อร้องเรียน และมีการให้ความสำคัญต่อบทบาทของผู้นำในชุมชน เช่น กำนัน หรือ สมาชิกอบต. ในการเข้ามาเป็นตัวกลางในการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหา และเมื่อทำการศึกษาเรื่องการเลือกใช้กลไกและช่องทางในทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจะสะท้อนให้เห็นถึงนัยยะทางความคิด เรื่องความตระหนักในการมีส่วนร่วมทางการเมือง การเลือกใช้กลไกและช่องทางในทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างประชาชนในพื้นที่เมือง ประชาชนในพื้นที่กิ่งเมืองกิ่งชนบท และประชาชนในพื้นที่ชนบท ซึ่งอาจจะมีความเหมือนหรือแตกต่างกันในบางประเด็น และศึกษาถึงปัจจัยอื่นๆ เช่น การศึกษาฐานะ อาชีพ เขตพื้นที่อยู่อาศัยของประชาชน ว่ามีผลต่อความตระหนักในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ในการเลือกใช้กลไกและช่องทางในทางกฎหมายเพื่อตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ซึ่งการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างประชาชนนั้น คัดเลือกจากข้อมูลเอกสารการร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาข้อมูลการร้องเรียนจริง

ทั้งหมดของประชาชนในทั้ง 3 พื้นที่ โดยเป็นการศึกษาจากเพิ่มข้อมูลการร้องเรียนปัญหาของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 พื้นที่ ย้อนหลังไปในช่วงระหว่างปี 2543 – 2552 แล้วคัดเลือกข้อมูลของประชาชนผู้ร้องเรียนปัญหา ที่มีประสบการณ์เกี่ยวข้องกับการได้รับการบริการและการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเป็นผู้ที่สามารถติดต่อเพื่อการขอเข้าสัมภาษณ์และเป็นผู้ที่ยินยอมให้ข้อมูลเพื่อการสัมภาษณ์เชิงลึกได้ ซึ่งเหตุผลที่เลือกศึกษาจากข้อมูลการร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนนั้น เนื่องจากว่า การที่ประชาชนไปร้องเรียนปัญหาความเดือดร้อนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือได้ว่าเป็นการใช้สิทธิในการมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างหนึ่งของประชาชน เพราะปัญหาความเดือดร้อนนั้นเป็นเรื่องที่ใกล้ชิดตัว ถ้าหากปัญหาที่ร้องเรียนไปไม่ได้รับการแก้ไขจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กลุ่มประชาชนผู้ร้องเรียนกลุ่มนี้ก็จะยอมที่จะดำเนินการตรวจสอบว่า เพราะสาเหตุใดปัญหาที่ตนเองร้องเรียนไปที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงไม่ได้รับการแก้ไข หรือมีการดำเนินการแก้ไขที่ล่าช้า ซึ่งจะนำไปสู่การตรวจสอบการทำงานในการแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะสะท้อนไปสู่กระบวนการวิเคราะห์ถึงนิตีสำนึกของประชาชน ในการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการตรวจสอบการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในลำดับต่อไป