

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระบอบประชาธิปไตยมุ่งเน้นที่การปกครองแบบกระจายอำนาจ โดยสมาชิกทุกคนในสังคมสามารถเข้ามามีบทบาทและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในเรื่องนโยบายที่มีผลต่อการดำรงชีวิต เพื่อเป็นการปกป้องและพิทักษ์รักษาผลประโยชน์ของตนเอง (พงษ์ศานต์ พันธูลภ, 2546, หน้า 59-61)

หรือการกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยนั้นมี 2 ความหมาย คือ ในฐานะที่เป็นวิธีการดำรงชีวิตในสังคมแบบหนึ่ง และในฐานะที่เป็นระบบการปกครองรูปแบบหนึ่ง (ดิน ปรัชญพฤทธิ, 2548) รัฐธรรมนูญใช้เป็นส่วหนึ่งของระบอบการปกครองบ้านเมือง โดยเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย (rule of law) และถือเป็นกฎหมายสูงสุด ไม่อาจมีกฎหมายใดมาขัดได้ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 6)

ตามระบอบประชาธิปไตย รัฐมีหน้าที่ในการบริหารจัดการการปกครองให้ เป็นไปตามกฎหมาย เพื่อรักษาผลประโยชน์ส่วนรวม, อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 70) รัฐธรรมนูญได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจไปยังส่วนท้องถิ่น โดยมีเจตนาเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้และเป็นไปตามตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540, มาตรา 282-290) ในด้านโครงสร้างตามกลไกของรัฐธรรมนูญนั้น ต้องการให้มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาเพื่อบริหารท้องถิ่น พร้อมกับเพิ่มอำนาจการตรวจสอบของประชาชน (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, หมวด 10) โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้เปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรงมากขึ้นกว่าในอดีตที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมแบบทางอ้อม ในการกำหนด

โครงสร้างและกลไกให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมหรือที่เรียกว่า ประชาสังคมนั้น เพื่อที่จะให้ประชาสังคมมีความเข้มแข็งและมีความเป็นองค์กรอิสระอย่างแท้จริง โดยมีกระบวนการรับฟังข้อมูลข่าวสาร (พระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2542, มาตรา 58) และกระบวนการรับฟังข้อมูลข่าวสาร (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 59) ตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ซึ่งมีเป้าหมายให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมโดยตรง จึงได้กำหนดกระบวนการและวงกลไกโครงสร้างที่มีระบบความมั่นคง อย่างไรก็ตามระบบการคุ้มครองต่อประชาชนอันเป็นค่านิยมของการบริหารจัดการจากภาครัฐ ยังคงต่ำกว่ามาตรฐานและเป้าหมายที่คาดหวังไว้อย่างมาก โดยเฉพาะเรื่องของอุปสรรคจากการแทรกแซงของนักการเมือง รวมทั้งข้าราชการที่ร่วมกันทุจริต ทำให้ประชาชนจำนวนมากพลาดโอกาสหรือลดความสนใจในกิจการบ้านเมืองเพื่อปกป้องตนเองไป (อมร รักษาสัตย์, 2546, หน้า 135-136)

หลักการปกครองบ้านเมืองที่เกิดจากผลของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชนในท้องถิ่นได้เริ่มมีตั้งแต่ พ.ศ. 2537 ด้วยสาเหตุของกระแสโลกาภิวัตน์ ที่ให้ความสำคัญแก่พื้นฐานของการบริหารจัดการระบบปกครองบ้านเมืองที่ดี และเป็นแนวทางการปฏิบัติต่อการบริหารจัดการที่เรียกว่า ธรรมภิบาล การที่จะทำให้ธรรมภิบาลมีความแข็งแรงและยั่งยืนนั้นถือเป็นหลักของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องการให้สังคมซึ่งประกอบไปด้วยภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม ร่วมมือกันสร้างและปฏิบัติตามกลไกสำคัญที่จะทำให้หลักธรรมภิบาลมีผลในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง (ประเวศ วะสี, 2550; ปรีดิยาธร เทวกุล, 2546)

สถาบันที่เกิดขึ้นจากการกระจายอำนาจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่น และทางภาครัฐคาดหวังว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะช่วยพัฒนาคุณภาพของสังคมให้กับท้องถิ่นได้อย่างดี (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีการบริหารจัดการที่มีความเที่ยงธรรม โปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ โดยการดำเนินนโยบายของภาครัฐจะบรรลุถึงวัตถุประสงค์ในการนำนโยบายของรัฐที่สนองตอบต่อความต้องการของภาคประชาชนอย่างแท้จริงไปปฏิบัติ เพื่อให้ประชาชนได้รับการบริการอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2550)

การมีส่วนร่วมของประชาชนถือเป็นอีกหนึ่งเครื่องมือเพื่อให้ประชาชนได้เข้าร่วมในการบริหารจัดการในโครงการของรัฐ รวมทั้งเป็นกระบวนการเรียนรู้ซึ่งกันและกันของทุกฝ่ายทั้งในฝ่ายปกครองและฝ่ายประชาชน การเข้ามามีส่วนร่วมนั้นจะต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจของประชาชนที่มีต่อโครงการสาธารณะที่อยู่ในท้องถิ่น เพื่อการพัฒนาที่เป็นระบบ มีความเป็นรูปธรรมและมีผลต่อวิถีชีวิต (วันชัย วัฒนศัพท์, 2543) นอกจากนี้ได้มีการกำหนดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการ มีการกระจายอำนาจในการตัดสินใจและจัดสรรทรัพยากรต่าง ๆ ให้ประชาชนอย่างเท่าเทียมกัน โดยจะส่งผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชน มีโครงสร้างการทำงานที่สามารถตรวจสอบได้ สร้างความโปร่งใส ด้วยการคำนึงถึงการใช้ทรัพยากรท้องถิ่นต่อผู้ที่มีความต้องการ (องค์กรพัฒนาชุมชน, 2551)

การที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาและขับเคลื่อนกิจกรรมหรือนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตที่แท้จริง รวมทั้งได้เข้ามามีส่วนร่วมด้วยความรู้สึกเท่าเทียมกันและมีอิสระในด้านความคิดเห็น ในทางปฏิบัติถือว่าเป็นเรื่องยากเนื่องด้วยอุปสรรคในทางกลไก โดยมีสาเหตุหลักที่สำคัญ 3 ประการ คือ

สาเหตุแรก อันเป็นหลักว่าด้วยผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริการสาธารณะแก่ประชาชน และส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนให้ดีขึ้นนั้น ปัญหาในทางปฏิบัติของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังขาดความโปร่งใส ประชาชนไม่สามารถเข้าตรวจสอบได้ รวมถึงมีการกีดกันการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประเด็นนี้เป็นปัญหาที่เกิดมาจากระบบการบริหารจัดการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จรัส สุวรรณมาลา, 2546, หน้า 521)

สาเหตุที่สอง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนต้องปรับให้เข้ากับกระแสโลกาภิวัตน์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อกระแสโลกาภิวัตน์ได้แพร่เข้ามาอย่างรุนแรงทั่วทั้งสังคม ชุมชน จำเป็นจะต้องมีการปรับตัวให้ทันกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วให้ได้ (พงษ์สานต์ พันธูลภ, 2546, หน้า 3)

ประชาชนไม่มีวาระที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาท้องถิ่นในโอกาสที่ผ่านมาประชาชนขาดบริบททางการมีส่วนร่วม จึงได้เรียกร้องให้ตนได้เข้ามามีบทบาทและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งล้วนเป็นส่วนหนึ่งที่จะทำให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็งเกิดขึ้นได้ในอนาคต อันถือเป็นพื้นฐานสำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตย และเพื่อให้สังคมสามารถดำรงอยู่ได้อย่างยั่งยืน (วันชัย วัฒนศัพท์, 2543; พันธ ทัศนียานนท์, 2543)

ประเด็นปัญหานี้ส่งผลทำให้เกิดอุปสรรคในมิติทางการเมืองและการปกครอง มีตัวชี้วัดและกลไกที่ล้มเหลวในการกระจายอำนาจนับแต่รัฐธรรมนูญปี 2540 มาตรา 282-290 จนถึงปัจจุบันการปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการให้เป็นเรื่องของประชาชนอย่างแท้จริง โดยให้มีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐตามที่รัฐธรรมนูญ พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดไว้ว่า กำนันและผู้ใหญ่บ้านนั้นจะต้องมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น แต่ขณะเดียวกันก็ยังคงปฏิบัติงานตามนโยบายและคำสั่งจากทางภาครัฐอย่างเคร่งครัด โดยรับเงินเดือนประจำจากทางภาครัฐ และรัฐได้มีการนำคนจากส่วนกลางเข้ามาเป็นกรรมการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในความเป็นจริงแล้วถือว่าผิดจากหลักการและเจตนาของการปกครองท้องถิ่น เพราะเป็นการนำคนจากภาครัฐมาควบคุมดูแลประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นดำเนินตามนโยบายของรัฐบาลมากกว่าที่จะรับฟังเสียงของประชาชน ซึ่งเหตุนี้ก็เป็นผลให้บริการสาธารณะเพื่อการตอบสนองความต้องการของประชาชนไว้ประสิทธิภาพ (พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2551, 2551; วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2550, หน้า 277-286)

นอกจากนั้นรัฐยังถือครองอำนาจของหน่วยบริหารราชการส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค รัฐมองข้ามหน่วยบริหารทำให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการตัดสินใจในภารกิจบริการชุมชน รวมทั้งในเรื่องการแก้ไขหรือพัฒนาท้องถิ่นด้วยโดยการตัดสินใจในแต่ละโครงการเกิดจากทัศนคติและผลประโยชน์ของคนนอกท้องถิ่น ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรม ความไม่โปร่งใส ขาดการทุ่มเทในการทำงานและขาดความร่วมมือจากชุมชน ต่อมาเมื่อประชาชนเกิดความตื่นตัวจึงได้ พบว่า ตนเองต้องแสวงหาความยุติธรรมและมีความต้องการที่จะดำเนินการบริหารชุมชนตนเอง เพราะระบบราชการ

รวมศูนย์อำนาจที่ส่งคนไปปกครองเมืองต่าง ๆ นั้นไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ชุมชน (ประเวศ วะสี, 2546)

สาเหตุที่สาม การจัดระเบียบและกลไกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการตรวจสอบผู้ที่เข้ามาบริหารจัดการ และการวัดผล รวมทั้งการตรวจสอบในระบบการเลือกตั้ง ยังคงอ่อนแอ กลไกการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มาจากความคิดริเริ่มของชนชั้นปกครองในสังคมไทย เพราะไม่ปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดที่ประชาชนในชุมชนเรียกร้องให้เกิดขึ้น การเปลี่ยนแปลงนั้นได้ถูกกำหนดขึ้นจากเบื้องบนสู่เบื้องล่าง (top-down approach) โดยเบื้องล่างเป็นผู้รับคำสั่งและคอยปฏิบัติตาม ลักษณะนี้ได้ส่งผลกระทบต่อตามมา เนื่องจากชนชั้นปกครองมีบทบาทสำคัญยิ่งในการจัดการปกครองท้องถิ่น มีข้าราชการประจำเป็นผู้ควบคุม ประชาชนท้องถิ่นไม่มีโอกาสปฏิเสธหรือแสดงความคิดเห็น การเปลี่ยนแปลงได้กำหนดให้มีการจัดรูปแบบและพัฒนาองค์กรปกครองท้องถิ่นตามยุคสมัยตามความมุ่งหมายและทัศนะของชนชั้นปกครอง การปกครองท้องถิ่นจะเป็นรูปแบบใดนั้นจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของผู้นำที่เขียนกฎการปกครอง ไม่ใช่ความต้องการของประชาชน (กฤษ เพิ่มทันจิตต์, 2546, หน้า 222-228)

เป้าหมายการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (good governance) เกิดขึ้นโดยเป็นถ้อยคำที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 วรรคสาม ที่บัญญัติว่า “ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ” พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยหลักเกณฑ์และการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ซึ่งกำหนดให้การบริหารราชการแผ่นดิน ควรบรรลุเป้าหมายดังกล่าว

ด้วยสภาพปัญหาเดียวกันนี้ ข้อมูลการร้องเรียนที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า มีปัญหาการกระทำที่เกิดเป็นประเด็นปัญหาของการร้องเรียนในการบริหารจัดการภายในท้องถิ่นอันเป็นเหตุแห่งที่มาของการขาดความโปร่งใสของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงาน เป็นระบบการเมืองที่อำนวยความสะดวกให้กับ

กลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง โดยมีข้อมูลจากการรับฟังตัวอย่างข้อร้องเรียนในเทศบาลนครทั้ง 12 แห่งที่จะนำมาเป็นประชากรตัวอย่างการทำวิจัยนี้ มีสถิติการร้องเรียนด้วยมูลเหตุ ดังข้อมูลที่ปรากฏขึ้น (ดูตาราง 1)

ตาราง 1

รายงาน เรื่อง ร้องเรียน ร้องทุกข์ เจ้าหน้าที่ของรัฐ ปี 51-52

อันดับที่	ภาค	จำนวน (เรื่อง)	เรื่องร้องเรียนส่วนใหญ่
1	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,126	1 ร้องเรียนพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ 2 เรื่องการให้บริการ
2	ภาคกลาง	921	1 เรื่องพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ 2 เรื่องการให้บริการ
3	ภาคเหนือ	685	1 เรื่องพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ
4	ภาคใต้	432	1 เรื่องพฤติกรรมเจ้าหน้าที่ของรัฐ 2 เรื่องการให้บริการ

ที่มา. จาก ผลการดำเนินงานของผู้ตรวจราชการ, โดย กระทรวงมหาดไทย, 2552, ค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://210.246.86.45/meet/jan52/page34.htm>

จากตาราง 1 แสดงให้เห็นว่า ปี พ.ศ. 2551-2552 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีเรื่องร้องเรียนมากที่สุด คือ 1,126 เรื่อง รองลงมา คือ ภาคกลาง มีจำนวน 921 เรื่อง ภาคเหนือมีจำนวน 685 เรื่อง ภาคใต้มีจำนวน 432 เรื่อง เรื่องที่มีการร้องเรียนมากที่สุด คือ พฤติกรรมเจ้าหน้าที่ และการให้บริการของเจ้าหน้าที่

ตัวชี้วัด CPI (Corruption Perceptions Index) คือ ดรรชนีชี้วัดภาพลักษณ์ปัญหาคอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ ทั่วโลก ที่มีค่าคะแนนตั้งแต่ 0 (คอร์รัปชันมากที่สุด) ถึง 10 (คอร์รัปชันน้อยที่สุด) จัดทำโดยองค์กรเพื่อความโปร่งใสนานาชาติ (transparency international) ซึ่งเป็นองค์กรอิสระนานาชาติที่ก่อตั้งขึ้นเพื่อรณรงค์แก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและมีเครือข่ายใน 120 ประเทศทั่วโลก

องค์กรดังกล่าว ได้จัดทำดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศต่าง ๆ เป็นประจำทุกปีมาตั้งแต่ พ.ศ. 2538 ซึ่งในปี พ.ศ. 2552 นี้ ได้มีการจัดอันดับจากประเทศต่าง ๆ จำนวน 180 ประเทศ โดยจัดอันดับจากผลสำรวจของสำนักโพลล์ต่าง ๆ จำนวน 10 แห่ง ที่ได้มีการตีพิมพ์เผยแพร่ในช่วงปี พ.ศ. 2551 และ 2552 ผลการจัดอันดับประจำปี พ.ศ. 2552 พบว่า ประเทศไทยได้ 3.4 คะแนน จัดเป็นอันดับที่ 84 จาก 180 ประเทศ โดยมีคะแนนเท่ากับประเทศเอลซาวาดอร์ กัวเตมาลา อินเดีย และปานามา ขณะที่ประเทศนิวซีแลนด์ เดนมาร์ก สิงคโปร์และสวีเดน เป็นกลุ่มประเทศที่ครองตำแหน่งสามอันดับแรก ได้แก่ 9.4, 9.3 และ 9.2 คะแนน (ตามลำดับ) ส่วนประเทศที่ได้อันดับสุดท้าย ได้แก่ ประเทศอิรัก (1.5 คะแนน) ชูแดน (1.5 คะแนน) พม่า (1.4 คะแนน) อัฟกานิสถาน (1.3 คะแนน) และโซมาเลีย (1.1 คะแนน) ซึ่งประเทศที่มีคะแนนน้อยเหล่านี้ส่วนใหญ่เป็นประเทศที่กำลังอยู่ในภาวะสงครามหรือมีความขัดแย้งภายในประเทศเป็นระยะเวลายาวนาน ซึ่งสภาพการเมืองการปกครองของประเทศเหล่านี้มีความเปราะบาง (มดิซนออนไลน์, 2552)

จากการจัดอันดับเฉพาะของกลุ่มประเทศในภูมิภาคเอเชีย พบว่าประเทศที่มีคะแนนเป็นอันดับที่ 1 คือ สิงคโปร์ (9.2 คะแนน) ส่วนประเทศที่มีคะแนนต่ำที่สุด คือ พม่า (1.4 คะแนน)

ผลการจัดอันดับโดยทั่วไปแสดงให้เห็นว่า ประเทศที่มีการพัฒนาทางเศรษฐกิจในระดับสูงมักจะมีอันดับที่ดีกว่าประเทศที่มีระดับการพัฒนาต่ำกว่า อย่างไรก็ตาม ประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้ก็ต้องมีความรับผิดชอบต่อประเทศกำลังพัฒนาด้วย กล่าวคือ ต้องไม่ให้สินบนเพื่อดำเนินธุรกิจในประเทศที่กำลังพัฒนา หรือต้องไม่สนับสนุน ศูนย์กลางการค้าเงินธุรกรรม ทางการเงินที่อาจเป็นแหล่งฟอกเงินของผู้กระทำความผิด (safe haven) เช่น ที่หมู่เกาะบริติช เวอร์จิน

นอกจากนี้ ประเทศที่พัฒนาแล้วเหล่านี้จะต้องไม่เพิกเฉยหรือปล่อยให้มิกกฎหมายภายในประเทศของตนที่ถือว่าข้อมูลทางการเงินเป็นความลับทางธุรกิจ เพื่อแสดงความจริงใจในการแก้ไขปัญหาคอร์รัปชันและควรมีความตั้งใจที่จะคืนทรัพย์สินที่ผู้กระทำผิดได้โงงมาจากประเทศของตนแล้วนำไปฝากไว้ในต่างประเทศ ทั้งนี้ ความพยายามของประเทศที่พัฒนาแล้ว (ซึ่งมีอันดับและคะแนนภาพลักษณ์คอร์รัปชันที่ดี) จะช่วยทำให้

ปัญหาทุจริตคอร์รัปชันของประเทศที่กำลังพัฒนา (ซึ่งมีคะแนนคอร์รัปชันในระดับต่ำ) ลดความรุนแรงลงและส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนภายในประเทศ

ตาราง 2

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2552 ของประเทศ ในภูมิภาคเอเชีย

อันดับ ในเอเชีย	อันดับจาก ประเทศ ทั้งหมด	ประเทศ	คะแนน	จำนวน แหล่ง ข้อมูล	คะแนน ต่ำสุด- สูงสุด	คะแนน ปี พ.ศ. 2551	อันดับในเอเชีย ปีพ.ศ. 2551
1	3	สิงคโปร์	9.2	9	8.6-9.5	9.2	1
2	12	ฮ่องกง	8.2	8	7.6-8.9	8.1	2
3	17	ญี่ปุ่น	7.7	8	7.1-8.8	7.3	2
4	37	ไต้หวัน	5.6	9	5.1-6.7	5.7	4
5	39	เกาหลีใต้	5.5	9	4.8-6.0	5.6	5
6	43	มาเก๊า	5.3	3	3.3-6.9	5.4	6
7	49	ภูฏาน	5.0	4	3.9-6.0	5.2	7
8	56	มาเลเซีย	4.5	9	3.1-6.2	5.1	8
9	79	จีน	3.6	9	3.3-5.5	3.6	9
10	84	ไทย	3.4	9	2.1-4.4	3.5	10
		อินเดีย	3.4	10	2.6-3.9	3.4	11
11	97	ศรีลังกา	3.1	7	2.3-3.8	3.2	12
12	111	อินโดนีเซีย	2.8	9	1.6-3.7	2.6	15
13	120	เวียดนาม	2.7	9	1.8-3.9	2.7	14
14	130	มัลดีฟส์	2.5	4	1.7-3.3	2.8	13
15	139	บังกลาเทศ	2.4	7	1.4-3.1	2.1	19
		ปากีสถาน	2.4	7	1.7-3.1	2.5	16
		ฟิลิปปินส์	2.4	9	1.8-3.4	2.3	17
16	143	เนปาล	2.3	6	1.7-2.9	2.7	14
17	146	ติมอร์	2.2	5	1.3-2.7	2.2	18
18	158	ลาว	2.0	4	1.5-2.9	2.0	20
19	158	กัมพูชา	2.0	8	1.5-2.5	1.8	21
20	178	พม่า	1.4	3	0.9-1.8	1.3	22

ที่มา. จาก ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2552 ของประเทศในภูมิภาค เอเชีย, โดย องค์กรเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2552, ค้นเมื่อ 11 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://www.transparency.org>

จากตาราง 2 แสดงให้เห็นว่า ในการจัดอันดับภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2552 ของประเทศ ในภูมิภาคเอเชีย ประเทศไทยอยู่อันดับที่ 10 ด้วยคะแนน 3.4 คะแนน อันดับที่ 1 คือ สิงคโปร์ ด้วยคะแนน 9.2 คะแนน ส่วนประเทศที่มีคะแนนต่ำสุด คือ พม่า ด้วยคะแนน 1.4

ตาราง 3

ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538-2552

ปี พ.ศ.	คะแนน	จำนวนแหล่งข้อมูล	อันดับ	จำนวนประเทศ
2538	2.79	7	34	41
2539	3.30	10	37	54
2540	3.06	6	39	52
2541	3.00	11	61	85
2542	3.20	12	68	98
2543	3.20	11	60	90
2544	3.20	12	61	91
2545	3.20	11	64	102
2546	3.30	13	70	133
2547	3.60	14	64	146
2548	3.80	13	59	159
2549	3.60	9	63	163
2550	3.30	9	84	179
2551	3.50	9	80	180
2552	3.40	9	84	180

ที่มา. จาก ดัชนีชี้วัดภาพลักษณ์คอร์รัปชัน ประจำปี พ.ศ. 2552 ของประเทศในภูมิภาค เอเชีย, โดย องค์การเพื่อความโปร่งใสในประเทศไทย, 2552, กันยายน 11 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://www.transparency.org>

จากตาราง 3 แสดงให้เห็นว่า วรรณคดีชีวิตภาพลักษณ์คอร์รัปชันของประเทศไทย ตั้งแต่ พ.ศ. 2538-2552 ซึ่งในปี พ.ศ. 2552 นี้ ได้จัดอันดับจากประเทศต่าง ๆ จำนวน 180 ประเทศ โดยจัดอันดับจากผลสำรวจของสำนักสำรวจต่าง ๆ จำนวน 9 แห่ง ผลการจัดอันดับ ประจำปี 2552 พบว่า ประเทศไทยได้ 3.4 คะแนน จัดเป็นอันดับที่ 84

สถานการณ์ดังกล่าวนี้แสดงให้เห็นว่า ผลสัมฤทธิ์ของผู้นำและกลุ่มมวลชนมีความแตกต่างกันในเรื่องของผลประโยชน์ และจะเห็นได้ว่าโครงสร้างขององค์กรมีผู้นำซึ่งมีอำนาจสูงสุดในองค์กร เป็นผู้ที่ครอบครองอำนาจและอยู่ในมือของคนที่มีตำแหน่งผูกขาดในทางสังคม และแสวงหาผลประโยชน์

ผู้ที่มีอำนาจในการออกคำสั่งจะมีเรื่องผลประโยชน์และกิจกรรมที่แตกต่างหรือไม่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ของชนกลุ่มใหญ่ในสังคม แต่อำนาจของบุคคลเหล่านี้จะเกี่ยวข้องกับเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อนในทางการเมือง ทางเศรษฐกิจ ต่อเนื่องไปยังสังคม (OECD, 2000)

การสร้างเจตจำนงทางการเมืองทั้งภาครัฐและภาคประชาสังคมนั้นได้พยายามปรับนโยบายในการมีส่วนร่วมของประชาชนและกลไกในระบบตุลาการและกฎหมาย ในกระบวนการจัดทำงบประมาณเพื่อบริการสาธารณะ ให้มีความโปร่งใสและตรวจสอบได้ โดยมีการกำหนดให้มีการรายงานต่อสาธารณะ มีกฎเกณฑ์ขั้นตอนที่ชัดเจนในความโปร่งใส อนุภาพแห่งข้อมูลที่เปิดเผย การสร้างเครือข่ายการมีส่วนร่วมและกระบวนการร่วมคิดร่วมทำ โดยมีการมีส่วนร่วมของภาคประชาสังคมและการเปิดเผยต่อประชาชน มีการสอดส่องดูแลขององค์กรพัฒนาเอกชน การมีส่วนร่วมองค์กรพัฒนาเอกชนในการกำหนดและดำเนินโครงการต่อต้านคอร์รัปชัน การใช้ข้อมูลต่าง ๆ ร่วมกับภาคประชาสังคม การสัมมนาประชุมเชิงปฏิบัติการ รัฐสภา ผู้กำหนดนโยบายสื่อมวลชน การทำข่าวเชิงสืบสวน การประชุมเชิงปฏิบัติที่เน้นการมีส่วนร่วมเพื่อออกความเห็นและร่วมลงมือทำการประกาศการเริ่มแผนปฏิบัติต่อสาธารณะ (พรศักดิ์ ผ่องแผ้ว, 2544)

บริบทดังที่กล่าวมานี้แสดงผลการให้บริการสาธารณะในสังคมมีความอ่อนแอ ข้าราชการใช้อำนาจหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์เข้าตัวเองอย่างสุจริตใจ โดยอ้างประเพณีนิยมและด้วยระบบการตรวจสอบยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ สะท้อนให้เห็นว่าภูมิคุ้มกันของระบอบประชาธิปไตยยังคงอ่อนแอ ความสัมพันธ์ทางการเมืองและอิทธิพลมีอยู่เหนือ

ระบบบริหารจัดการ และปรัชญาทางการบริหารองค์การสาธารณะ (ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พิริยะรังสรรค์, 2546)

ปัญหาการวิจัย

จากสภาพดังกล่าวจึงเป็นที่มาปัญหาการวิจัย ดังนี้

1. การกระจายอำนาจตามแนวทางการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีสู่ท้องถิ่น ไม่บรรลุเป้าหมายในการบริการสาธารณะต่อประชาชนในท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติระเบียบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยพฤติกรรมการบริหารจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนอันเป็นองค์ประกอบสำคัญในหลักการปกครองส่วนท้องถิ่นมีปัญหาและอุปสรรคด้านการดำเนินการตามแนวคิดหลักธรรมาภิบาล
2. พฤติกรรมการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในบริการสาธารณะขาดความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชน ส่งผลกระทบต่อการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. กลไกการบริหารจัดการขาดตัวชี้วัดการจัดการความโปร่งใส และการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนที่มีผลสัมฤทธิ์ในการบริหารจัดการกับบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดประเด็นศึกษาไว้ 3 ประการ คือ

1. เพื่อศึกษาการจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชน ในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่ออธิบายถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชนในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อเสนอแนะกลไกรูปแบบตัวชี้วัดการจัดการความโปร่งใสและการจัดการการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ขอบเขตของการวิจัย

ระยะเวลาที่ทำการวิจัย

การวิจัยฉบับนี้มุ่งศึกษา การจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมในบริการ สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแนวทางของพระราชบัญญัติการกระจาย อำนาจสู่ท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และปัจจุบัน และหลักบริหารจัดการบ้านเมือง ที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลภายใต้แนวคิด “สังคมอยู่เย็นเป็นสุขร่วมกัน (green and happiness society) คนไทยมีคุณธรรม นำความรู้ รู้เท่าทัน โลก ครอบครัวยั่งยืน ชุมชนเข้มแข็ง สังคมสันติสุข เศรษฐกิจมีคุณภาพ เสถียรภาพ และเป็นธรรม สิ่งแวดล้อมมีคุณภาพ และ ทรัพยากรธรรมชาติยั่งยืน อยู่ภายใต้ระบบบริหารจัดการประเทศที่มีธรรมาภิบาล ดำรงไว้ ซึ่งระบอบประชาธิปไตย อันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และอยู่ในประชาคมโลก ได้อย่างมีศักดิ์ศรี” (สำนักงานกฤษฎีกา, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ, 2550)

การวิจัยเพื่อหาถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการจัดการความโปร่งใสและการมี ส่วนร่วมของชุมชนในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะใช้วิธีการ วิจัยในรูปแบบการศึกษาเชิงเอกสารจากการทบทวนวรรณกรรม และทำการวิจัยเชิงคุณภาพ จากการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิและหาข้อสนับสนุนโดยในการทำวิจัยเชิงปริมาณ ได้ใช้ เวลาในการดำเนินการวิจัย 3 ปี เริ่มตั้งแต่เดือนมกราคม พ.ศ. 2550 - เดือนเมษายน พ.ศ. 2552

หน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis)

มี 3 ระดับ คือ

1. ระดับปัจเจกบุคคล คือ ผู้ทรงคุณวุฒิในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ชำนาญการ และผู้เชี่ยวชาญ
2. ระดับกลุ่มชุมชน คือ กลุ่มชุมชนในเขตเทศบาลนคร จำนวน 12 เทศบาล



3. ระดับกลุ่มประชาสังคม คือ การสัมมนากลุ่มนักประชาสังคม และผู้เกี่ยวข้อง ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาในกลไกตัวตัวชี้วัดการมีส่วนร่วมในระดับเทศบาล

วิธีการดำเนินวิจัย

วิธีการวิจัย

การวิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative study) และการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative study) เพื่อนำข้อมูลที่ได้มาสนับสนุนซึ่งกันและกัน โดยใช้การวิจัยแบบคุณภาพที่สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ชำนาญการ ผู้เชี่ยวชาญ และการจัดกลุ่มสัมมนา และกรณีศึกษาในสถานการณ์ปัจจุบัน (case study) เป็นพื้นฐานสำคัญมาประกอบการวิจัย

1. การวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative study) โดยใช้ 2 รูปแบบ คือ

1.1 การวิจัยเอกสาร (documentary research) เพื่อหาข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชน ในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 การวิจัยเชิงพรรณนา (descriptive approach) เพื่อหาข้อมูลการวิจัยแบบเจาะลึก เพื่อช่วยให้เข้าใจในหลักความรู้ที่เกี่ยวกับการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วม โดยใช้การสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview) ต่อผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้ชำนาญการ ผู้เชี่ยวชาญ และการจัดกลุ่มสัมมนาในปรากฏการณ์จริงของการมีส่วนร่วมของชุมชนในด้านบริการสาธารณะ

2. การวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research)

ผู้วิจัยทำการเก็บและรวบรวมข้อมูลที่เป็นเชิงปริมาณ โดยมีขั้นตอนดังนี้

2.1 ได้ทำการรวบรวมข้อมูลจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์ เพื่อสร้างแบบสอบถาม

2.2 นำแบบสอบถามไปให้ผู้เชี่ยวชาญตรวจสอบความเที่ยงตรงของเนื้อหา (content validity) โดย ศาสตราจารย์ ดร. กฤษ เพิ่มทันจิตต์ ดร. วีระวัฒน์ ปันนิตามัย และ ดร. นิธินาถ สินธุเคชะ

2.3 เมื่อได้แบบสอบถามแล้ว ให้ทำการทดสอบแบบสอบถามไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมือง 4 แห่ง และองค์กรบริหารส่วนตำบล 4 แห่ง

2.4 จากแบบสอบถาม เมื่อทำการทดสอบแล้วนำไปสร้างแบบสอบถามยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มเป้าหมาย ดังตาราง 10 และสร้างแบบสอบถามไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลทั้ง 4 ภาค จำนวน ภาคละ 3 แห่ง รวม 12 เทศบาล ตามกลุ่มประชากรที่ต้องการสุ่มตัวอย่างจาก จำนวน 3,187 คน

ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่วิจัย

ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ คือ จำนวนเทศบาลนคร 23 แห่ง ผู้วิจัยใช้วิธีคัดเลือกและเฉพาะเจาะจง จำนวน 12 เทศบาล โดยมีประชากรเป้าหมายตามตาราง 4

ตาราง 4

การคัดเลือก เจาะจงโดยกำหนดพื้นที่ เทศบาลนครที่ต้องการศึกษา

ภาคของเทศบาล	จำนวนเทศบาล	จำนวนที่คัดเลือก	ชื่อเทศบาล
ภาคเหนือ	4	3	ลำปาง
			เชียงราย
			เชียงใหม่
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	5	3	อุดรธานี
			ขอนแก่น
			นครราชสีมา
ภาคกลาง	7	3	พระนครศรีอยุธยา
			นครปฐม
			นนทบุรี
ภาคใต้	7	3	นครศรีธรรมราช
			หาดใหญ่
			ยะลา
รวม	23	12	

กลุ่มตัวอย่างจากตาราง 4

1. ทำการคำนวณหาขนาดของกลุ่มตัวอย่าง ได้ขนาดกลุ่มตัวอย่างจำนวน 12 แห่ง (โดยจะแบ่งเป็น 4 ภาค ภาคละ 3 แห่ง) โดยกำหนดจำนวนภาค จำนวนประชากรและงบประมาณตามขนาดของเทศบาลนคร โดยกำหนดเป็นขนาดเล็ก ขนาดกลาง และขนาดใหญ่
2. แบบสอบถามจะให้กับผู้ที่ปฏิบัติงานภายในเทศบาลนครทุกคนที่เป็นข้าราชการประจำ และข้าราชการการเมือง
3. การสัมภาษณ์ (focus group) ในเทศบาลนครที่ทำการศึกษา กลุ่มประชากร 4 ภาค คือ เชียงใหม่ ขอนแก่น หาดใหญ่ พระนครศรีอยุธยา นครราชสีมา นนทบุรี นครศรีธรรมราช อุตรธานี ลำปาง เชียงราย ยะลา และนครปฐม
4. การสัมมนาการมีส่วนร่วมของชุมชนต่อการปฏิบัติการมีส่วนร่วมของเทศบาลนครกับชุมชน ในการป้องกันภัยน้ำท่วมของเทศบาลนครหาดใหญ่ เพื่อทดสอบตัวชี้วัดการมีส่วนร่วม อันเป็นกลไกชี้วัดของการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นิยามศัพท์เฉพาะ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง ราชการส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการบริการสาธารณะตามกฎหมาย เพื่อประโยชน์สุขของชุมชนในท้องถิ่นนั้น ปัจจุบันราชการส่วนท้องถิ่น มีอยู่ 5 รูปแบบ คือ กรุงเทพมหานคร (กทม.) เมืองพัทยา เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

การจัดการความโปร่งใสในบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การจัดการความโปร่งใสในด้านนโยบายของฝ่ายบริหารที่ควรมีความชัดเจนในกระบวนการปฏิบัติ การกำหนดหน้าที่ในโครงสร้างขององค์กรและวิธีการจัดการองค์กรให้สาธารณชนทราบ

หลักการเปิดเผยข้อมูล หมายถึง การเปิดเผยข้อมูล โดยเฉพาะข้อมูลที่เป็นการจัดทำแผนงาน โครงการพัฒนาที่เป็นนโยบายสาธารณะจะต้องแสดงวิธีการจัดการองค์กรให้สาธารณชนทราบ

ประชาสังคม หมายถึง ประชาชนที่รวมกลุ่มกันในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเรียกกลุ่ม ชมรม สมาคม มูลนิธิ สหกรณ์ ชุมชน ประชาคม หรือชื่ออื่นใด เพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจ จิตใจ สังคม วัฒนธรรม และสิ่งแวดล้อมเรื่องหนึ่งหรือหลายเรื่องพร้อมกัน ไป เมื่อประชาชนรวมกลุ่มช่วยกันคิด ช่วยกันทำ ช่วยกันตัดสินใจ มีการเรียนรู้ มีการจัดการที่มีส่วนร่วม (ประเวศ วะสี, 2550)

หลักการบริการสาธารณะ หมายถึง บริการสาธารณะที่มีชุมชนเป็นผู้ดำเนินการ มีผลประโยชน์ของชุมชนเป็นที่ตั้ง โดยผลประโยชน์จะต้องไม่กระทบต่อชุมชนอื่น ๆ จะดำเนินการให้หลักของผลประโยชน์สาธารณะและหลักความรับผิดชอบต่อสาธารณชน (จรัส สุวรรณมาลา, 2541)

การกระจายอำนาจ หมายถึง รัฐกระทำการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเพื่อให้เกิดการพึ่งพาตนเอง และตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550, มาตรา 282-290)

ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง หมายถึง แนวการดำรงอยู่และปฏิบัติตนของประชาชนในทุกระดับตั้งแต่ระดับครอบครัว ระดับชุมชนจนถึงระดับรัฐ ทั้งในการพัฒนาและบริหารประเทศให้มีการดำเนินไปในทางสายกลาง โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจ เพื่อให้เกิดความก้าวทันต่อโลกยุคโลกาภิวัตน์ ส่วนความพอเพียงนั้นหมายถึงความพอประมาณ ความมีเหตุผลรวมถึงความจำเป็นที่จะต้องมีระบบภูมิคุ้มกันในตัวที่ดีพอสมควรต่อการมีผลกระทบใด ๆ อันเกิดจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายนอกและภายใน (สำนักนายกรัฐมนตรี, สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544, หน้า 73-75)

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดหวังว่าผลของการวิจัยจะเป็นประโยชน์ในการปรับเปลี่ยนการบริหารจัดการในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ดังนี้

1. ข้อมูลและผลของการวิเคราะห์ในเรื่องที่วิจัยเป็นแนวทางของการบริการสาธารณะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้รู้ถึงกระบวนการบริหารจัดการด้านการบริหารสาธารณะ
2. ใช้อธิบายรูปแบบของปัจจัยที่ส่งผลต่อการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีตามหลักธรรมาภิบาลในหลักความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ผลการวิจัยทำให้ได้รูปแบบจำลอง (model) ตัวชี้วัดในการจัดการความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของชุมชน ในด้านบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น