

ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน  
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นายอรรถศาสตร์ สมสุข



การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต  
วิชาเอกเศรษฐศาสตร์ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช

พ.ศ. 2563

The Factors Determining Integrity and Transparency Level of Local  
Government

Mr.Attasart Somsuk



An Independent Study Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements for  
the Degree of Master of Economics

School of Economics

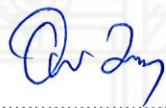
Sukhothai Thammathirat Open University

2020

หัวข้อการศึกษาค้นคว้าอิสระ      ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงาน  
 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
 ชื่อและนามสกุล                        นายอรรถศาสตร์ สมสุข  
 วิชาเอก                                    เศรษฐศาสตร์  
 สาขาวิชา                                 เศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช  
 อาจารย์ที่ปรึกษา                         รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา วนเศรษฐ์

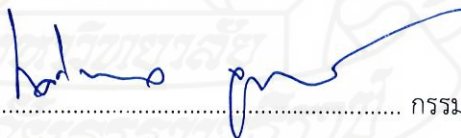
การศึกษาค้นคว้าอิสระนี้ ได้รับความเห็นชอบให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
 ตามหลักสูตรระดับปริญญาโท เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2564

คณะกรรมการสอบการศึกษาค้นคว้าอิสระ



..... ประธานกรรมการ

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา วนเศรษฐ์)



..... กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพล จตุพร)



.....

(รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา วนเศรษฐ์)

ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์

ชื่อการศึกษา **ค้นคว้าอิสระ** ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ  
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผู้ศึกษา นายอรรถศาสตร์ สมสุข **รหัสนักศึกษา** 2636000156 **ปริญญา** เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต  
**อาจารย์ที่ปรึกษา** รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญญา วนเศรษฐ ปีการศึกษา 2563

### บทคัดย่อ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์คือ (1) เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปเกี่ยวกับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) เพื่อศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด

การศึกษาค้นคว้านี้เก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ เป็นข้อมูลรายปีภาคตัดขวางแบบต่อเนื่อง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 – 2562 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพรวมรายจังหวัด 76 จังหวัด (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) และแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ (1) การวิเคราะห์เชิงพรรณนาเกี่ยวกับภาพรวมของระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ของปัจจัยที่กำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด เปรียบเทียบระหว่างแบบจำลอง Fixed Effect และ Random Effect และทดสอบเลือกแบบจำลองที่เหมาะสมด้วย Hausman Test

ผลการศึกษาพบว่า (1) ในปี พ.ศ. 2561 – 2562 ระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ส่วนหนึ่งเชื่อได้ว่าหากหน่วยงานใดได้ค่าคะแนนต่ำ ก็น่าจะเป็นเหตุจากความไม่มีคุณธรรมและความโปร่งใสขึ้นในหน่วยงานนั้น (2) ผลการประมาณค่าแบบจำลอง Random Effect พบว่า ปัจจัยที่กำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ได้แก่ สัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี (วัยแรงงาน) โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 แสดงให้เห็นว่า ประชากรวัยแรงงานมากขึ้น จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสลดลง ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าเป็นผลจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนา มักจะให้ความสำคัญกับเรื่องของปากท้องมากกว่าเรื่องสิทธิทางการเมือง, สัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 แสดงให้เห็นว่าการที่ประชาชนเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้มากขึ้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงานมากขึ้น สอดคล้องกับทฤษฎีตัวการตัวแทน และสัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด โดยมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.1 ซึ่งสะท้อนว่าการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดคุณธรรมและความโปร่งใส จะทำให้สัดส่วนคนจนเพิ่มมากขึ้น

**คำสำคัญ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คุณธรรมและความโปร่งใส ทฤษฎีตัวแทน



**Independent Study Title:** The Factors Determining Integrity and Transparency Level of Local Government

**Author:** Mr.Attasart Somsuk ; **ID:** 2636000156 ; **Degree:** Master of Economics;

**Independent Study advisor:** Dr.Apinya Wanaset, Associate Professor; **Academic year:** 2020

### Abstract

The objectives of this research were to (1) study the level of integrity and transparency in the operations of local governments and (2) study the factors determining the average level of integrity and transparency in the operations of local governments of each province.

In this study, the annual secondary panel data of local governments, in aggregate, of 76 provinces (except Bangkok) between 2018 - 2019 were collected. The study was divided into two parts: (1) the descriptive analysis of the overall level of integrity and transparency in the operations of local governments and (2) the relationship analysis of the factors determining the average level of integrity and transparency in the operations of local governments of each province, also comparing between fixed effect and random effect model and choosing an appropriated model by Hausman test.

The results of the study showed that (1) the trend of integrity and transparency level in the operations of local governments was increased between 2018 to 2019. It was believed that if an organization had a low score, such an organization would lack integrity and transparency. (2) The estimation of the random effect model showed that the factors determining the average level of integrity and transparency in the operations of local governments of each province were the proportion of the population aged 15 - 59 years (workforce age) which had a negative relationship at a 0.01 statistical significant level. This exhibited that if the workforce population increased, the level of integrity and transparency would be decreased. The author perceived that this occurred as a result of the majority of people in the undeveloped countries tend to focus more on living than political rights. The proportion of the population aged above 6 years who used the internet had a positive relationship at a 0.01 statistical significant level. This showed that the more the ability of people to access the Internet, the more the integrity and transparency of local government would be. This was in line with the agency theory. The proportion of the poor people (expenditure) within the province had a negative relationship at a 0.1 statistical significant level. This reflected that the administration of local government without integrity and transparency would increase the proportion of poor people.

**Keywords:** Local Government, Integrity and Transparency, agency theory

## กิตติกรรมประกาศ

การศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยความกรุณาเป็นอย่างยิ่งจาก รองศาสตราจารย์ ดร.อภิญา วนเศรษฐ ประธานกรรมการประจำสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เฉลิมพล จตุพร ที่ได้ให้ความกรุณาสละเวลาให้คำปรึกษา แนะนำ ติดตาม และแก้ไขข้อบกพร่องต่างๆอย่างใกล้ชิดตลอดมา ตั้งแต่เริ่มต้น จนกระทั่งสำเร็จเรียบร้อยตามวัตถุประสงค์

ผู้ศึกษาขอกราบขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน แห่งสาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ได้ให้ความรู้ทั้งด้านการเรียนแลประสบการณ์ด้านเศรษฐศาสตร์ ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ และสำนักบัณฑิตศึกษา เพื่อนักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช ที่ให้ความช่วยเหลือแนะนำ

หากการศึกษาค้นคว้าอิสระฉบับนี้ มีข้อบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้ศึกษายินดีน้อมรับ ข้อเสนอแนะเพื่อจะได้นำไปปรับปรุงแก้ไขต่อไป

อรรถศาสตร์ สมสุข  
กันยายน 2564



## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย .....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ .....	จ
กิตติกรรมประกาศ .....	ฉ
สารบัญตาราง .....	ฅ
สารบัญภาพ .....	ญ
บทที่ 1 บทนำ .....	1
ที่มาและความสำคัญ .....	1
วัตถุประสงค์ในการศึกษา .....	4
กรอบแนวคิดการวิจัย .....	5
ขอบเขตของงานวิจัย .....	5
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ .....	6
นิยามศัพท์เฉพาะ .....	6
บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	7
การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ .....	7
แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชัน .....	16
แนวคิดความโปร่งใส .....	22
ความไม่สมมาตรของข้อมูลและปัญหาตัวการตัวแทน .....	23
ทฤษฎีภาพลวงตาทางการคลัง .....	26
วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง .....	26
สรุป .....	41
บทที่ 3 วิธีดำเนินการศึกษา .....	43
ข้อมูลและการกำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา .....	43
แบบจำลองและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล .....	52
บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	54
การวิเคราะห์สภาพทั่วไปเกี่ยวกับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	54
การศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น .....	58
สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล .....	62

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 5 สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ .....	64
สรุปผลการศึกษาและการอภิปรายผล.....	64
ข้อจำกัดทางการศึกษา.....	67
ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย .....	68
ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป.....	69
บรรณานุกรม .....	70
ประวัติผู้ศึกษา .....	73



สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 2.1	สรุปจำนวนข้อคำถามแต่ละตัวชี้วัดในการประเมิน ITA ..... 15
ตารางที่ 2.2	การประมวลผลคะแนน ITA ..... 15
ตารางที่ 2.3	คะแนนและระดับผลการประเมิน ITA ..... 16
ตารางที่ 2.4	สรุปการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ..... 39
ตารางที่ 4.1	ค่าสถิติเชิงพรรณนาของข้อมูล..... 58
ตารางที่ 4.2	ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระ..... 60
ตารางที่ 4.3	การประมาณค่าแบบจำลองสมการถดถอย..... 61
ตารางที่ 4.4	การทดสอบเพื่อเลือกแบบจำลองที่เหมาะสมด้วยวิธี Hausman Test..... 62



## สารบัญภาพ

	หน้า
ภาพที่ 1.1 จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนของ สำนักงาน ป.ป.ช. ที่รับใหม่ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2562 .....	2
ภาพที่ 1.2 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยผลการประเมิน ITA รายประเภทหน่วยงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 .....	3
ภาพที่ 1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย .....	5
ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง MB และ MC .....	21
ภาพที่ 4.1 ผลการประเมิน ITA รายประเภทหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	55
ภาพที่ 4.2 ผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด.....	56



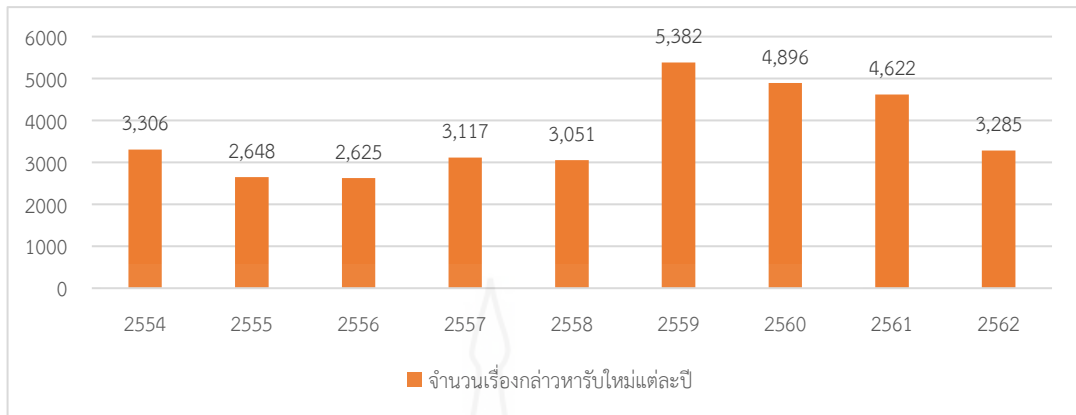
# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ที่มาและความสำคัญ

จากแนวคิดเรื่องการกระจายอำนาจการปกครอง คือการที่รัฐบาลกลางโอนอำนาจการปกครองและการบริหารในบางเรื่อง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะไปยังรัฐบาลท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีรูปแบบการบริหารงานที่เป็นอิสระในด้านบุคลากรและงบประมาณ รวมทั้งมีคลังตัวในการดำเนินงานมากกว่าการที่รัฐบาลกลางจะดำเนินงานเอง บนหลักการที่ว่ารัฐบาลกลางยังขาดความเข้าใจและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในแต่ละพื้นที่ของประเทศ ทำให้ไม่สามารถจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นสาเหตุทำให้สวัสดิการของสังคมลดลง นำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจที่เป็นผลจากการตัดสินใจของรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว ดังนั้นการกระจายอำนาจการปกครองจากรัฐบาลกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นแนวคิดที่ทำให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างทั่วถึง และช่วยลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ก่อให้เกิดการกระจายรายได้และการพัฒนาเศรษฐกิจให้ทั่วทุกภูมิภาคและทุกกลุ่มสังคม เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่การปกครองได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

ซึ่งจากแนวคิดดังกล่าว การจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนได้รับสวัสดิการสูงสุดนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการบริหารงานที่ยึดตามหลักธรรมาภิบาลหรือหลักการบริหารจัดการที่ดี ซึ่งประกอบไปด้วยหลักการพื้นฐานที่สำคัญ คือ การมีความโปร่งใส และการมีความรับผิดชอบ นอกจากนี้ยังต้องยึดหลักการตรวจสอบได้และหลักการมีส่วนร่วมของประชาชนหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นด้วย ซึ่งประเด็นเรื่องธรรมาภิบาล นับว่าเป็นประเด็นที่สำคัญที่ทั้งในประเทศและต่างประเทศได้มีการยกนำหลักการนี้มาใช้ในการบริหารงานทั้งภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน เพื่อให้องค์กรหรือหน่วยงานมีความโปร่งใสและความรับผิดชอบสูงขึ้นในดำเนินงาน แต่อย่างไรก็ตามจากข้อมูลสถิติค่ากล่าวหา ร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบที่รับใหม่ของ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ซึ่งเป็นองค์กรหลักในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตของประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2562 แสดงดังภาพที่ 1.1



ภาพที่ 1.1 จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่รับใหม่ ของสำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 - 2562

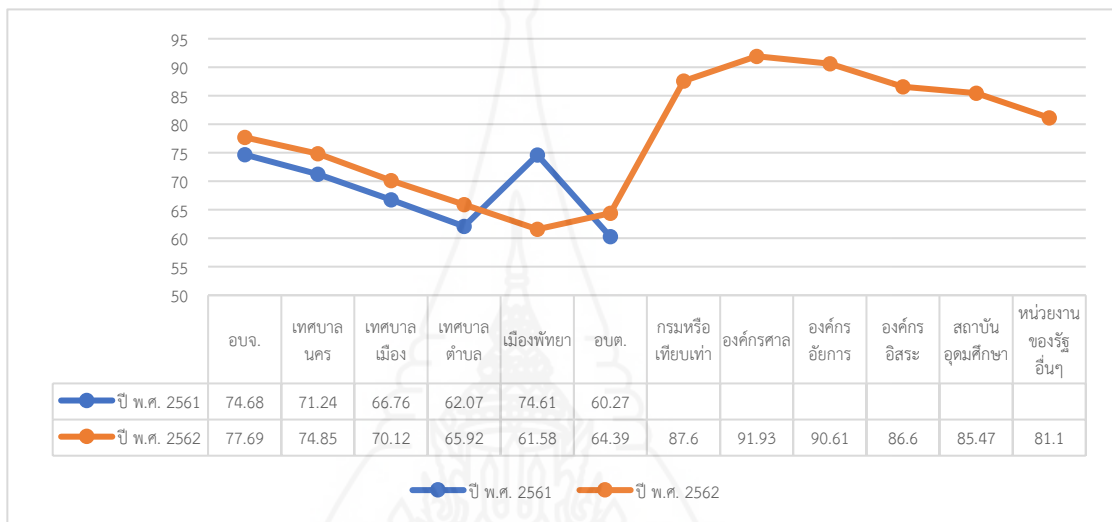
ที่มา : รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562, สำนักงาน ป.ป.ช. (2562)

จากภาพที่ 1.1 จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบที่รับใหม่ สำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 – 2562 พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนมีมากที่สุด จำนวน 5,382 เรื่อง ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 – 2562 จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนมีแนวโน้มลดลงตามลำดับ แต่ยังคงอยู่ในระดับที่สูงกว่าปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 ซึ่งสะท้อนว่าจำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤติมิชอบในแต่ละปียังมีจำนวนมาก และหากพิจารณาเฉพาะเรื่องกล่าวหาร้องเรียนที่สำนักงาน ป.ป.ช. รับไว้ดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จำนวน 3,285 เรื่อง พบว่า หน่วยงานที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนมากที่สุด คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 1,303 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 39.67 รองลงมาคือ กระทรวงศึกษาธิการ จำนวน 344 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 10.47 และกระทรวงมหาดไทย จำนวน 314 เรื่อง คิดเป็นร้อยละ 9.56 ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานในการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองของตน และเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนในเขตการปกครองของตนมากที่สุดในคือหน่วยงานที่ถูกกล่าวหาร้องเรียนว่ามีการทุจริตและประพฤติมิชอบสูงสุด จึงเป็นสิ่งที่สะท้อนว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้อำนาจไปในทางที่มิชอบและไม่ก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในเขตการปกครองของตน ขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะ รวมทั้งยังขาดความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการบริหารงานด้วย

นอกจากนี้หากพิจารณาร่วมกับระดับผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือการประเมิน ITA ซึ่งเป็นเครื่องมือที่พัฒนาขึ้นโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีหลักการพื้นฐานสำคัญ 2 ประการ คือ 1. การเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้ประชาชนได้รับทราบและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานของหน่วยงานได้ และ 2. การเปิดโอกาส



ให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานภาครัฐ เข้ามามีส่วนร่วมในการประเมินหรือแสดงความคิดเห็น ซึ่งในการประเมิน ITA จะส่งผลให้หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ เกิดความตระหนักในการบริหารงาน และการกำกับดูแลการดำเนินงานให้มีคุณธรรม รวมทั้งเกิดความโปร่งใสของหน่วยงานเพิ่มสูงขึ้น โดยผลการประเมิน ITA ยังก่อให้เกิดการยกระดับมาตรฐานการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ อันจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชนและผู้รับบริการด้วย ซึ่งผลการประเมิน ITA แสดงได้ ดังภาพที่ 1.2



ภาพที่ 1.2 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยผลการประเมิน ITA รายประเภทหน่วยงาน  
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562

จากภาพที่ 1.2 เปรียบเทียบค่าเฉลี่ยผลการประเมิน ITA รายประเภทหน่วยงาน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 พบว่า ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ผลการประเมินเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีค่าเฉลี่ยของคะแนนอยู่ที่ 61.11 คะแนน จัดอยู่ในผลการประเมินระดับ D ส่วนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งมีการประเมินภาพรวมของทั้งประเทศ พบว่าค่าเฉลี่ยคะแนนของทั้งประเทศอยู่ที่ 66.74 คะแนน แต่หากพิจารณาเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าค่าเฉลี่ยของคะแนนอยู่ที่ 65.13 คะแนน จัดอยู่ในผลการประเมินระดับ C ซึ่งหากพิจารณาเป็นรายประเภทหน่วยงาน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่าค่าเฉลี่ยคะแนนรายประเภทหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อยู่ในระดับต่ำกว่าหน่วยงานอื่นโดยเปรียบเทียบ โดยเฉพาะเทศบาลตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งการที่หน่วยงานได้รับค่าคะแนนต่ำ ส่วนหนึ่งเชื่อได้ว่าหน่วยงานนั้นขาดคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงาน ดังนั้น ผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงสอดคล้องกับข้อมูลสถิติค่ากล่าวหา ร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบที่เข้ามายังสำนักงาน ป.ป.ช. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 จึงสะท้อนได้ว่าหน่วยงานเหล่านี้มีการบริหารงานที่ไม่ยึดตามหลักธรรมาภิบาล รวมทั้งขาดคุณธรรมและความโปร่งใสการบริหารงาน

อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงาน เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน นำไปสู่การขาดประสิทธิภาพในการจัดสรรทรัพยากร ในมุมมองของนักเศรษฐศาสตร์เรียกว่า “ปัญหาตัวการตัวแทน” (Principal-Agent problem) ซึ่งในมุมมองของตัวการตัวแทนทางการเมือง การที่ประชาชนผู้เสียภาษี (ในฐานะตัวการ) เลือกนักการเมือง (ในฐานะตัวแทน) เข้าไปทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองแทนตน โดยนักการเมืองคือผู้ตัดสินใจทางการเมืองและเป็นตัวแทนของประชาชน มีหน้าที่ต้องทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนให้บรรลุเป้าหมายการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เกิดความเป็นธรรม และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนโดยรวม แต่เมื่อนักการเมืองได้รับเลือกให้เข้ามาปฏิบัติหน้าที่ก็มักจะมีแรงจูงใจที่จะไม่กระทำตามความต้องการของประชาชน และมักจะดำเนินการต่างๆ เป็นไปเพื่อประโยชน์ส่วนตน และพวกพ้องมากกว่าประโยชน์ของส่วนรวม ดังนั้นการแก้ปัญหาดังกล่าวเพื่อสร้างความสมดุลระหว่างตัวการและตัวแทนสามารถกระทำได้จากการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงาน นอกจากนี้การเปิดเผยข้อมูลยังเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความรับผิดชอบของตัวแทนจากการลดความไม่สมมาตรของข้อมูลระหว่างตัวการและตัวแทนด้วย ซึ่งจะก่อให้เกิดความโปร่งใสและการตรวจสอบการดำเนินงานได้โดยภาคประชาชน

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยเห็นว่าการประเมิน ITA โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่าเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญ ก่อให้เกิดการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานของหน่วยงาน และการมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้และส่วนเสียในแสดงความคิดเห็น นำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารงานของหน่วยงาน และการตรวจสอบติดตามโดยภาคประชาชน อันจะช่วยลดปัญหาตัวการตัวแทนได้ แต่อย่างไรก็ตาม ผู้วิจัยเห็นว่าค่าเฉลี่ยผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำกว่าหน่วยงานอื่นโดยเปรียบเทียบ ด้วยเหตุนี้จึงเป็นที่มาของการศึกษาค้นคว้าที่ต้องการศึกษาว่าปัจจัยใดบ้างที่เป็นปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาล และก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรในการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน

## 2. วัตถุประสงค์ในการศึกษา

2.1 เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปเกี่ยวกับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด และต้องการทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัดเพิ่มขึ้น

### 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

#### ตัวแปรอิสระ

##### 1. ด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร

- จำนวนประชากร ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด
- สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด
- สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 15 - 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด
- จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด
- สัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด

##### 2. ด้านเศรษฐกิจ

- รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดต่อหัวประชากร
- ผลิตภัณฑ์จังหวัด (Gross Provincial Product) ต่อหัวประชากร
- สัดส่วนจำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด

#### ตัวแปรตาม

ระดับคุณธรรมและความโปร่งใส  
ในการดำเนินงานขององค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด

ภาพที่ 1.3 กรอบแนวคิดการวิจัย

### 4. ขอบเขตของงานวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพรวมรายจังหวัด รวมทั้งสิ้น 76 จังหวัด (ไม่รวมถึงกรุงเทพมหานคร) โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่เก็บรวบรวมและเปิดเผยข้อมูลจากฐานข้อมูลหน่วยงานภาครัฐและเว็บไซต์ของหน่วยงานภาครัฐ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช., กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, และสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2561 – 2562

## 5. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อเป็นแนวทางสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการกำหนดนโยบายและส่งเสริมเพื่อให้เกิดคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นำไปสู่การสร้างธรรมาภิบาล อันจะก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรเพื่อจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพ และลดปัญหาคอร์รัปชัน

## 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

**6.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Government) หรือ ราชการส่วนท้องถิ่น หรือรัฐบาลท้องถิ่น** คือ รูปแบบการกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาลกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2 รูปแบบ ได้แก่ รูปแบบทั่วไป (เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด) และรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) เพื่อดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

**6.2 ความโปร่งใส (Transparency)** คือ หนึ่งในองค์ประกอบของหลักธรรมาภิบาล เป็นการทำอะไรให้คนทั่วไปเห็นและตรวจสอบได้ เป็นการเปิดเผยข้อมูลโดยอยู่บนพื้นฐานของความถูกต้องและความชัดเจน ประกอบการประสานงานและตัดสินใจ เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการตรวจสอบความถูกต้องและช่วยป้องกันการทุจริต

**6.3 คุณธรรม (Integrity)** คือ สภาพคุณงามความดี เป็นสภาพคุณงามความดีทางความประพฤติและจิตใจ

**6.4 ปัญหาตัวการตัวแทน (Principal-agent problem)** คือ ปัญหาความไม่เท่าเทียมกันของข้อมูลที่เกิดขึ้นเมื่อเจ้าของหรือตัวการ (Principal) มอบให้ตัวแทน (Agent) ทำงานแทน ซึ่งตัวแทนจะมีข้อมูลที่มากกว่าเจ้าของ และตัวแทนอาจจะมีเป้าหมายที่ไม่ใช่เป้าหมายเดียวกับเจ้าของ จึงกระทำการที่ให้ประโยชน์แก่ตัวแทนมากกว่าที่จะให้ประโยชน์สูงสุดแก่เจ้าของ ทำให้ผลที่ได้มีประสิทธิภาบน้อยกว่าที่ควรจะเป็น

## บทที่ 2

### วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาวិชาญครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาจากตำรา เอกสาร และงานวิจัยหรือวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมีแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เพื่อตอบวัตถุประสงค์ของงานวิจัย ดังนี้

1. การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)
2. แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง
  - 2.1 แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชัน (Concept of Corruptions)
  - 2.2 แนวคิดความโปร่งใส (Concept of Transparency)
  - 2.3 ความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) และปัญหาตัวการตัวแทน (Principal-Agency Problem)
  - 2.4 ทฤษฎีภาพลวงตาทางการคลัง (Fiscal Illusion Theory)
3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง
4. สรุป

#### 1. การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)

##### 1.1 ความเป็นมา

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (สำนักงาน ป.ป.ช.) ได้พัฒนาเครื่องมือการประเมินเชิงบวกเพื่อเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นกลไกในการสร้างความตระหนักให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและมีคุณธรรม โดยใช้ชื่อว่า “การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment: ITA)” หรือรู้จักกันโดยทั่วไปว่า “การประเมิน ITA”

การประเมิน ITA ได้เริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ พ.ศ. 2556 เป็นต้นมา ถึงปัจจุบัน และมีการขยายขอบเขตและพัฒนาให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามลำดับ ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 เห็นชอบให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ

ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2564 โดยใช้เครื่องมือตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งในปี พ.ศ. 2561 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ศึกษาทบทวนรายละเอียดแนวทางการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ โดยมุ่งเน้นการออกแบบการขับเคลื่อนการประเมินอย่างเป็นระบบ ลดภาระของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ลดการใช้จ่ายงบประมาณ และเพิ่มประสิทธิภาพของการป้องกันการทุจริตเชิงรุก ประกอบกับได้พัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment System: ITAS) ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่ทันสมัย สามารถบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว และทำให้การดำเนินการประเมินสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ การประเมินรูปแบบใหม่นี้ได้เริ่มทดลองใช้นำร่องในการประเมินสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศอย่างเป็นทางการเป็นมาตรฐานเดียวกัน ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และประสบความสำเร็จเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการมีส่วนร่วมทำให้หน่วยงานภาครัฐหันมาให้ความสำคัญกับการกำกับดูแลการดำเนินงานให้มีคุณธรรม ทั้งการบริหารงานภายในหน่วยงาน และการดำเนินงานตามภารกิจของหน่วยงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อผู้มารับบริการ ประชาชน และสังคม รวมไปถึงกระตุ้นให้หน่วยงานภาครัฐให้ความสำคัญต่อข้อมูลต่าง ๆ ที่จะต้องมีการเปิดเผยต่อสาธารณชนอีกด้วย

จากความสำคัญของการประเมิน ITA ข้างต้น ทำให้แผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นที่ 21 การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ (พ.ศ. 2561 – 2580) ได้นำผลการประเมิน ITA ไปกำหนดตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายของแผนแม่บทฯ โดยในระยะแรก (พ.ศ. 2561 – 2565) กำหนดค่าเป้าหมายให้หน่วยงานภาครัฐที่มีผลการประเมินผ่านเกณฑ์ที่ระดับ 85 คะแนนขึ้นไป ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของหน่วยงานที่เข้ารับการประเมินทั้งหมด

## 1.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการประเมิน

สำนักงาน ป.ป.ช. เป็นหน่วยงานศูนย์กลางในการดำเนินการประเมินในภาพรวม โดยมีหน้าที่ในการกำหนดกลไกและกระบวนการในการขับเคลื่อนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ รวมไปถึงหลักการและหลักเกณฑ์ต่างๆ ในการประเมินการกำกับติดตามการประเมิน และการดำเนินการต่อผลการประเมินเพื่อนำเสนอต่อคณะกรรมการและคณะอนุกรรมการที่เกี่ยวข้อง

หน่วยงานกำกับติดตามการประเมิน ประกอบด้วย สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (สำนักงาน ป.ป.ท.) สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ สำนักงานปลัดกระทรวงการอุดมศึกษา วิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ทั้งในระดับส่วนกลางและในระดับพื้นที่ จะมีบทบาทในการร่วมกำหนดแนวทางและร่วมกำกับติดตามการประเมิน รวมไปถึงการประสานงานในระหว่างกระบวนการต่างๆ ในการประเมินแก่หน่วยงานภายใต้การกำกับดูแลของตนเอง



คณะที่ปรึกษาการประเมิน จะเป็นกลุ่มคณะที่มีบทบาทหน้าที่ในการให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานที่เข้ารับการประเมินอย่างใกล้ชิด ทั้งในด้านการดำเนินการประเมินและในด้านเนื้อหาในการประเมิน รวมไปถึงทำหน้าที่ในการดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูล การตรวจสอบและให้คะแนนตามแบบสำรวจที่กำหนด

**1.3 หน่วยงานภาครัฐที่เข้ารับการประเมิน** ได้กำหนดหน่วยงานในการประเมินรวมทั้งสิ้น 8,305 หน่วยงาน ดังนี้

1.3.1 **องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ (หน่วยงานธุรการ)** จำนวน 5 หน่วยงาน

1.3.2 **องค์กรศาล (หน่วยงานธุรการ)** จำนวน 3 หน่วยงาน

1.3.3 **องค์กรอัยการ (หน่วยงานธุรการ)** จำนวน 1 หน่วยงาน

1.3.4 **หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา** จำนวน 3 หน่วยงาน

1.3.5 **ส่วนราชการระดับกรม** จำนวน 146 หน่วยงาน

1.3.6 **องค์การมหาชน** จำนวน 56 หน่วยงาน

1.3.7 **รัฐวิสาหกิจ** จำนวน 54 หน่วยงาน

1.3.8 **หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ** จำนวน 19 หน่วยงาน

1.3.9 **กองทุน (นิติบุคคล)** จำนวน 7 หน่วยงาน

1.3.10 **สถาบันอุดมศึกษา** จำนวน 83 หน่วยงาน

1.3.11 **จังหวัด** จำนวน 76 หน่วยงาน

1.3.12 **องค์การบริหารส่วนจังหวัด** จำนวน 76 หน่วยงาน

1.3.13 **เทศบาลนคร** จำนวน 30 หน่วยงาน

1.3.14 **เทศบาลเมือง** จำนวน 183 หน่วยงาน

1.3.15 **เทศบาลตำบล** จำนวน 2,236 หน่วยงาน

1.3.16 **องค์การบริหารส่วนตำบล** จำนวน 5,325 หน่วยงาน

1.3.17 **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ** จำนวน 2 หน่วยงาน

(องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 7,851 หน่วยงาน)

**1.4 ขอบเขตของหน่วยงานภาครัฐ**

1.4.1 **องค์กรอิสระ องค์กรอัยการ องค์กรศาล หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา กรมหรือเทียบเท่า องค์การมหาชน รัฐวิสาหกิจ หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ กองทุน สถาบันอุดมศึกษา** มีขอบเขตของหน่วยงานโดยเป็นการประเมินในภาพรวมของหน่วยงาน ซึ่งมีขอบเขตการประเมินครอบคลุมการบริหารราชการของหน่วยงาน ประกอบด้วย ส่วนกลางของหน่วยงาน และส่วนราชการในระดับพื้นที่ที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง

**1.4.2 จังหวัด** มีขอบเขตของหน่วยงานโดยเป็นการประเมินในภาพรวมของการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งมีขอบเขตการประเมินครอบคลุมเฉพาะกลไกการบริหารราชการระดับจังหวัด ประกอบด้วย สำนักงานจังหวัด และส่วนราชการส่วนภูมิภาคที่อยู่ในการควบคุมดูแลของผู้ว่าราชการจังหวัด (ไม่รวมราชการในจังหวัดที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลาง และราชการระดับอำเภอ)

**1.4.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** มีขอบเขตของหน่วยงานโดยเป็นการประเมินในภาพรวมของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีขอบเขตการประเมินครอบคลุมการบริหารราชการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนข้าราชการฝ่ายบริหารและข้าราชการฝ่ายประจำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 1.5 กลุ่มการประเมิน

ในการขับเคลื่อนการประเมิน ITA ได้จำแนกการประเมินออกเป็น 10 กลุ่ม เพื่อให้สามารถดำเนินการประเมินได้พร้อมกันทั่วประเทศ และกำกับติดตามการประเมินให้เป็นไปตามกรอบระยะเวลาและเป็นมาตรฐานเดียวกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนี้

**1.5.1 กลุ่ม 1** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดชัยนาท นนทบุรี ปทุมธานี พระนครศรีอยุธยา ลพบุรี สมุทรปราการ สระบุรี สิงห์บุรี และอ่างทอง รวม 9 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 729 หน่วยงาน

**1.5.2 กลุ่ม 2** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดจันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี (รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (เมืองพัทยา)) ตราด นครนายก ปราจีนบุรี ระยอง และสระแก้ว รวม 8 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 592 หน่วยงาน

**1.5.3 กลุ่ม 3** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดชัยภูมิ นครราชสีมา บุรีรัมย์ โยธธร ศรีสะเกษ สุรินทร์ อุบลราชธานี และอำนาจเจริญ รวม 8 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 1,475 หน่วยงาน

**1.5.4 กลุ่ม 4** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดกาฬสินธุ์ ขอนแก่น นครพนม บึงกาฬ มหาสารคาม มุกดาหาร ร้อยเอ็ด เลย สกลนคร หนองคาย หนองบัวลาภู และอุดรธานี รวม 12 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 1,512 หน่วยงาน

**1.5.5 กลุ่ม 5** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่ น่าน แพร่ พะเยา แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน รวม 8 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 830 หน่วยงาน

**1.5.6 กลุ่ม 6** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดกำแพงเพชร ตาก นครสวรรค์ พิจิตร พิษณุโลก เพชรบูรณ์ สุโขทัย อุตรดิตถ์ และอุทัยธานี รวม 9 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 879 หน่วยงาน

**1.5.7 กลุ่ม 7** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดกาญจนบุรี นครปฐม ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี ราชบุรี สมุทรสงคราม สมุทรสาคร และสุพรรณบุรี รวม 8 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 706 หน่วยงาน



**1.5.8 กลุ่ม 8** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดกระบี่ ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ภูเก็ต ระนอง และสุราษฎร์ธานี รวม 7 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 573 หน่วยงาน

**1.5.9 กลุ่ม 9** ประกอบด้วยจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัดตรัง นราธิวาส ปัตตานี พัทลุง ยะลา สงขลา และสตูล รวม 7 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 631 หน่วยงาน

**1.5.10 กลุ่ม 10** ประกอบด้วยหน่วยงานประเภท องค์กรอิสระ องค์กรศาล องค์กรอัยการ หน่วยงานในสังกัดรัฐสภา กรมหรือเทียบเท่า รัฐวิสาหกิจ องค์กรมหาชน กองทุน หน่วยงานของรัฐอื่น ๆ สถาบันอุดมศึกษา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร) รวมทั้งสิ้น 378 หน่วยงาน

## 1.6 ระเบียบวิธีการประเมิน

### 1.6.1 แหล่งข้อมูลในการประเมิน

แหล่งข้อมูลที่ใช้ในการประเมินหน่วยงานภาครัฐแต่ละหน่วยงาน ประกอบไปด้วย 3 แหล่ง ดังนี้

1) *ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน* หมายถึง บุคลากรของหน่วยงานภาครัฐ ตั้งแต่ระดับผู้บริหาร ผู้อำนวยการ/หัวหน้า ข้าราชการ/พนักงาน ไปจนถึงลูกจ้าง/พนักงานจ้าง ที่ทำงานให้กับหน่วยงานภาครัฐมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี

2) *ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก* หมายถึง บุคคล นิติบุคคล บริษัทเอกชน หรือหน่วยงานของรัฐอื่นที่เคยมารับบริการหรือมาติดต่อตามภารกิจของหน่วยงานภาครัฐ นับตั้งแต่ในปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา

3) *เว็บไซต์* หมายถึง เว็บไซต์หลักของหน่วยงานภาครัฐที่ใช้ในการสื่อสารต่อสาธารณะ

### 1.6.2 เครื่องมือในการประเมิน

เครื่องมือในการประเมิน จะประกอบไปด้วย 3 เครื่องมือเพื่อเก็บข้อมูลจากแต่ละแหล่งข้อมูล ดังนี้

1) *แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน (Internal Integrity and Transparency Assessment: IIT)* เป็นแบบวัดที่ให้ผู้ตอบเลือกตัวเลือกคำตอบตามการรับรู้ของตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน โดยเป็นการประเมินระดับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในที่มีต่อหน่วยงานตนเอง ใน 5 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดการปฏิบัติหน้าที่ ตัวชี้วัดการใช้งบประมาณ ตัวชี้วัดการใช้อำนาจ ตัวชี้วัดการใช้ทรัพย์สินของราชการ และตัวชี้วัดการแก้ไขปัญหาการทุจริต

2) *แบบวัดการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก (External Integrity and Transparency Assessment: EIT)* เป็นแบบวัดที่ให้ผู้ตอบเลือกตัวเลือกคำตอบตามการรับรู้ของตนเอง โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก โดยเป็นการประเมินระดับการรับรู้ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก ที่มีต่อหน่วยงานที่ประเมิน ใน 3 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดคุณภาพการดำเนินงาน ตัวชี้วัดประสิทธิภาพการสื่อสาร และตัวชี้วัดการปรับปรุงระบบการทำงาน

3) *แบบตรวจการเปิดเผยข้อมูลสาธารณะ (Open Data Integrity and Transparency Assessment: OIT)* เป็นแบบวัดที่ให้ผู้ตอบเลือกตอบมีหรือไม่มีการเปิดเผยข้อมูล พร้อมทั้งระบุ URL เพื่อเชื่อมโยงไปสู่แหล่งที่อยู่ของการเปิดเผยข้อมูล และระบุคำอธิบายเพิ่มเติมประกอบคำตอบ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเก็บข้อมูลจากเว็บไซต์ของหน่วยงาน โดยเป็นการประเมินระดับการเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณะของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงข้อมูลในเว็บไซต์หลักของหน่วยงานได้ใน 2 ตัวชี้วัด ได้แก่ ตัวชี้วัดการเปิดเผยข้อมูล (ประกอบด้วย 5 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ ข้อมูลพื้นฐาน การบริหารงาน การบริหารเงินงบประมาณ การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล และการส่งเสริมความโปร่งใส) และตัวชี้วัดการป้องกันการทุจริต (ประกอบด้วย 2 ตัวชี้วัดย่อย ได้แก่ การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต และมาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต)

### 1.6.3 กลุ่มตัวอย่างในการเก็บรวบรวมข้อมูล

กลุ่มตัวอย่างสำหรับการเก็บข้อมูลจากแต่ละเครื่องมือในการประเมิน ดังนี้

1) *ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน* การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างขั้นต่ำ จำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน แต่จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 30 ตัวอย่าง กรณีหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในจำนวนน้อยกว่า 30 คน ให้เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในทั้งหมด กรณีหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในจำนวนมากกว่า 4,000 คน ให้เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในไม่น้อยกว่า 400 ตัวอย่าง

2) *ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก* การกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างขั้นต่ำ จำนวนร้อยละ 10 ของจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก แต่จะต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่า 30 ตัวอย่าง กรณีหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกจำนวนน้อยกว่า 30 คน ให้เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกทั้งหมด กรณีหน่วยงานมีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกจำนวนมากกว่า 4,000 คน ให้เก็บข้อมูลจากผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกไม่น้อยกว่า 400 ตัวอย่าง

3) *เว็บไซต์ของหน่วยงาน* เก็บข้อมูลจากเว็บไซต์หลักของหน่วยงานทุกหน่วยงาน

#### 1.6.4 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูล สำหรับแต่ละเครื่องมือการประเมิน จะดำเนินการผ่านระบบเทคโนโลยีสารสนเทศรองรับการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ (Integrity and Transparency Assessment System: ITAS) ซึ่งเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่สามารถบริหารจัดการข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว และทำให้การดำเนินการประเมินสามารถทำได้อย่างรวดเร็วและ เป็นมาตรฐานเดียวกันทั่วประเทศ ดังนี้

##### 1) การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบ IIT เก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการ ดังนี้

(1) นำเข้าข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายใน โดยให้หน่วยงานระบุจำนวนของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในลงในระบบ ITAS ที่ทำงานให้กับหน่วยงานภาครัฐมาเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 1 ปี นับถึงวันที่นำเข้าข้อมูลลงในระบบ ITAS (ผู้ดูแลระบบของหน่วยงานเป็นผู้กรอกข้อมูลและผู้บริหารจะต้องตรวจสอบและอนุมัติข้อมูลในระบบ ITAS)

(2) เก็บรวบรวมข้อมูลแบบ IIT โดยให้หน่วยงานนำ URL หรือ QR code ช่องทางการเข้าตอบแบบสำรวจ IIT ของหน่วยงาน ไปเผยแพร่และประชาสัมพันธ์แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในของหน่วยงาน โดยหน่วยงานควรคำนึงถึงช่องทางการเผยแพร่ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในจะสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวกและการเผยแพร่ครอบคลุมทั่วถึงทุกส่วนงานและทุกระดับของหน่วยงาน จากนั้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายในจะเข้ามาตอบแบบสำรวจ IIT ด้วยตนเองผ่านทาง URL หรือ QR code ซึ่งจะเป็นการตอบเข้าสู่ระบบ ITAS โดยตรง

ทั้งนี้ หากหน่วยงานมีข้อสงสัยเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ สามารถสอบถามและขอรับคำแนะนำจากคณะที่ปรึกษาการประเมินเพื่อให้ดำเนินการให้ถูกต้อง รวมไปถึงคณะที่ปรึกษาการประเมินอาจมีการสอบถามหรือสุ่มตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เพื่อให้การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบ IIT ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพและสามารถสะท้อนผลของหน่วยงานได้ตามหลักทางวิชาการมากที่สุด

2) การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบ EIT เก็บรวบรวมข้อมูลดำเนินการโดยนำเข้าข้อมูลผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก โดยให้หน่วยงานระบุจำนวนประมาณการจำนวนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก และกรอกรายชื่อตัวอย่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของหน่วยงานตามแบบฟอร์มและตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. หรือคณะที่ปรึกษาแนะนำ (ผู้ดูแลระบบของหน่วยงานเป็นผู้กรอกข้อมูลและผู้บริหารจะต้องตรวจสอบและอนุมัติข้อมูล) ซึ่งการเก็บรวบรวมข้อมูลแบบ EIT ดำเนินการ 3 วิธีการ ดังนี้

(1) ให้หน่วยงานนำ URL หรือ QR code ไปเผยแพร่และประชาสัมพันธ์แก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกของหน่วยงานที่มารับบริการหรือมาติดต่อกับหน่วยงาน โดยหน่วยงานควรคำนึงถึงช่องทางการเผยแพร่ที่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกจะสามารถเข้าถึงได้อย่างสะดวก ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกจะเข้ามาตอบแบบสำรวจ EIT ด้วยตนเองผ่านทาง URL หรือ QR code ซึ่งจะเป็นการตอบเข้าสู่ระบบ ITAS โดยตรง

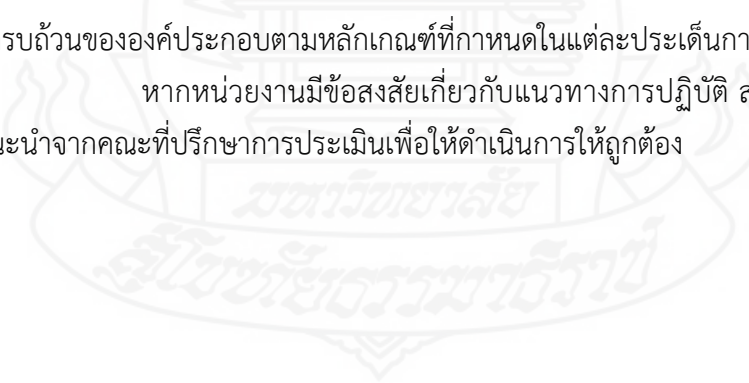
(2) คณะที่ปรึกษาการประเมินจะวิเคราะห์ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่สำคัญของหน่วยงาน เพื่อให้สามารถเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีคุณภาพสอดคล้องกับภารกิจของหน่วยงาน จากนั้นจะกำหนดแนวทางและดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลตามหลักทางวิชาการ ทั้งนี้ อาจเก็บข้อมูลจากรายชื่อผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกตามที่หน่วยงานจัดส่งข้อมูลในระบบ ITAS หรืออาจขอรับข้อมูลเพิ่มเติม หรืออาจขอเข้าเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามที่หน่วยงาน หรือแหล่งข้อมูลตามที่สำนักงาน ป.ป.ช. กำหนด

(3) ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอก สามารถเข้ามาตอบแบบสำรวจ EIT ของหน่วยงานได้โดยการค้นหาช่องทางการเข้าตอบจากระบบ ITAS เพื่อให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียภายนอกที่เคยมารับบริการหรือมาติดต่อกับหน่วยงานในปี พ.ศ. 2563 ได้มีโอกาสได้เข้ามาตอบแบบสำรวจ EIT ได้ด้วยตนเองในระบบ ITAS โดยตรง

ทั้งนี้ หากหน่วยงานมีข้อสงสัยเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ สามารถสอบถามและขอรับคำแนะนำจากคณะที่ปรึกษาการประเมินเพื่อให้ดำเนินการให้ถูกต้อง รวมไปถึง คณะที่ปรึกษาการประเมินอาจมีการสอบถามหรือสุ่มตรวจสอบการดำเนินการของหน่วยงานให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด เพื่อให้การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบ EIT ได้ข้อมูลที่มีคุณภาพและสามารถสะท้อนผลของหน่วยงานได้ตามหลักทางวิชาการมากที่สุด

3) การเก็บรวบรวมข้อมูลแบบ OIT ดำเนินการโดยให้หน่วยงานตอบลงในระบบ ITAS โดยการตอบคำถามมี/ไม่มี พร้อมทั้งระบุ URL เพื่อเชื่อมโยงไปสู่แหล่งที่อยู่ของข้อมูล และระบุคำอธิบายเพิ่มเติมประกอบคำตอบ (ผู้ดูแลระบบของหน่วยงานเป็นผู้กรอกข้อมูลและผู้บริหารจะต้องตรวจสอบและอนุมัติข้อมูล) จากนั้น คณะที่ปรึกษาการประเมินจะตรวจสอบการเปิดเผยข้อมูลตามแบบ OIT โดยตรวจสอบจากคำตอบและ URL ของหน่วยงาน และพิจารณาให้คะแนนโดยอ้างอิงตามความครบถ้วนขององค์ประกอบตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในแต่ละประเด็นการประเมิน

หากหน่วยงานมีข้อสงสัยเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติ สามารถสอบถามและขอรับคำแนะนำจากคณะที่ปรึกษาการประเมินเพื่อให้ดำเนินการให้ถูกต้อง



## 1.7 หลักเกณฑ์การประเมินผล

### 1.7.1 สรุปข้อคำถามแต่ละตัวชี้วัด ดังนี้

ตารางที่ 2.1 สรุปจำนวนข้อคำถามแต่ละตัวชี้วัดในการประเมิน ITA

แบบ	น้ำหนัก	ตัวชี้วัด	ตัวชี้วัดย่อย	ข้อคำถาม
IIT	30	การปฏิบัติหน้าที่	-	6
		การใช้งบประมาณ	-	6
		ใช้อำนาจ	-	6
		ใช้ทรัพย์สินของทางราชการ	-	6
		แก้ไขปัญหาการทุจริต	-	6
EIT	30	คุณภาพการดำเนินงาน	-	5
		ประสิทธิภาพการสื่อสาร	-	5
		การปรับปรุงการทำงาน	-	5
OIT	40		ข้อมูลพื้นฐาน	9
			การบริหารงาน	8
		การเปิดเผยข้อมูล	การบริหารเงินงบประมาณ	7
			การบริหารและพัฒนาทรัพยากรบุคคล	4
			การส่งเสริมความโปร่งใส	5
			การดำเนินการเพื่อป้องกันการทุจริต	8
		การป้องกันการทุจริต	มาตรการภายในเพื่อป้องกันการทุจริต	7

ที่มา : คู่มือการประเมิน ITA 2562 (2562)

### 1.7.2 การประมวลผลคะแนน มีขั้นตอนการประมวลผลคะแนนตามลำดับ ดังนี้

ตารางที่ 2.2 การประมวลผลคะแนน ITA

คะแนน	แบบ IIT	แบบ EIT	แบบ OIT
คะแนนข้อคำถาม	คะแนนเฉลี่ยของ ข้อคำถามจากผู้ตอบทุกคน	คะแนนเฉลี่ยของ ข้อคำถามจากผู้ตอบทุกคน	คะแนนของข้อคำถาม
คะแนนตัวชี้วัดย่อย	-	-	คะแนนเฉลี่ยของทุกข้อ คำถามในตัวชี้วัดย่อย
คะแนนตัวชี้วัด	คะแนนเฉลี่ยของทุกข้อ คำถามในตัวชี้วัด	คะแนนเฉลี่ยของทุกข้อ คำถามในตัวชี้วัด	คะแนนเฉลี่ยของทุกข้อ คำถามในตัวชี้วัด
คะแนนแบบสำรวจ	คะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัดใน แบบสำรวจ	คะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัดใน แบบสำรวจ	คะแนนเฉลี่ยของตัวชี้วัด ในแบบสำรวจ
น้ำหนักแบบสำรวจ	ร้อยละ 30	ร้อยละ 30	ร้อยละ 40
คะแนนรวม	ผลรวมของคะแนนแบบสำรวจที่ถ่วงน้ำหนัก		

ที่มา : คู่มือการประเมิน ITA 2562 (2562)

### 1.7.3 คะแนนและระดับผลการประเมิน

ผลการประเมินจะมี 2 ลักษณะ คือค่าคะแนน โดยมีคะแนนเต็ม 100 คะแนน และระดับผลการประเมิน (Rating Score) โดยจำแนกออกเป็น 7 ระดับ ดังนี้

ตารางที่ 2.3 คะแนนและระดับผลการประเมิน ITA

คะแนน	ระดับ
95.00 - 100	AA
85.00 - 94.99	A
75.00 - 84.99	B
65.00 - 74.99	C
55.00 - 64.99	D
50.00 - 54.99	E
0 - 49.99	F

ที่มา : คู่มือการประเมิน ITA 2562 (2562)

## 2. ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

### 2.1 แนวคิดการทุจริตคอร์รัปชัน (Concept of Corruptions)

การทุจริตคอร์รัปชัน องค์การความโปร่งใสนานาชาติได้ให้ความหมายไว้ว่า “การใช้อำนาจของรัฐในทางที่ผิด เพื่อให้ได้มาซึ่งประโยชน์ส่วนบุคคล” ซึ่งสอดคล้องกับความหมายตามยุทธศาสตร์ชาติว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตว่า “การใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ที่ตนเองมีอยู่ เพื่อเอื้อประโยชน์ให้กับตนเอง ญาติพี่น้องและพวกพ้อง” โดยการทุจริตคอร์รัปชันมีแนวคิดที่สำคัญดังนี้

#### 2.1.1 ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Triangle Theory)

ทฤษฎีสามเหลี่ยมของการทุจริตคอร์รัปชัน (Fraud Triangle Theory) โดย Cressey (1980) กล่าวถึง การทุจริตคอร์รัปชันมีโอกาสที่จะเกิดขึ้นสูง หากมีเหตุการณ์ หรือปัจจัยเสี่ยงที่เอื้อต่อการเกิดการทุจริตคอร์รัปชัน 3 ด้าน ได้แก่

1) การมีความกดดัน หรือแรงจูงใจ (Pressure or Incentive) ซึ่งผู้ที่กระทำการทุจริตคอร์รัปชันจะมีความกดดัน หรือมีแรงจูงใจ ให้กระทำการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งความกดดันในการปฏิบัติงาน หรือการปฏิบัติหน้าที่ เช่น กิจการที่มีการกำหนดวัตถุประสงค์และเป้าหมายโดยใช้ตัวชี้วัดผลลัพธ์ทางการเงินตามระยะเวลาที่กำหนดไว้สูงเกินไป เช่น รายได้ของยอดขาย ผลกำไรที่ได้รับ ฯลฯ ซึ่งหากผู้ปฏิบัติงานทำไม่ได้ตามที่กำหนดไว้จะถูกกลงโทษ เจื่อนใจเหล่านี้มักเป็นความกดดัน



ที่ก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ส่วนความกดดันและแรงจูงใจส่วนตัว หรือส่วนบุคคล เช่น ความเดือนร้อนทางการเงิน หรือบางกรณีอาจเกิดขึ้นจากอุปนิสัยส่วนตัว เช่น ติดการพนัน การใช้จ่ายที่สุรุ่ยสุร่าย และเป็นคนที่มึนอุปนิสัยชอบความท้าทาย เป็นต้น

2) *การมีโอกาสนในการกระทำผิด (Opportunity)* กล่าวคือ การมีโอกาสนในการกระทำการทุจริตคอร์รัปชันนั้น โอกาสที่เอื้อต่อการจะปกปิดการกระทำการทุจริตคอร์รัปชัน โอกาสที่จะแปลงสภาพของทรัพย์สินที่ได้มาจากการทุจริตคอร์รัปชัน โอกาสในการกระทำผิดที่เกิดจากจุดอ่อนของระบบการควบคุมภายในองค์กร หรือระบบการตรวจสอบป้องกันการทุจริตคอร์รัปชันที่ไม่สามารถตอบสนองได้อย่างทันที่ทันใด (ทันเวลา) เป็นต้น ซึ่งข้อบกพร่องของระบบการควบคุม หรือมาตรการป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน เช่น ขาดการแบ่งแยกหน้าที่ที่มีความเสี่ยงต่อการสร้างความเสียหายให้แก่องค์กร การละเมิด หรือการยกเว้นการควบคุม (ลักษณะงานบางอย่างไม่ต้องได้รับการตรวจสอบ) ขาดการควบคุมการเข้าถึงข้อมูล ทรัพย์สิน และระบบสารสนเทศที่มีความสำคัญ ส่วนระบบการควบคุมการทุจริตคอร์รัปชันแบบค้นพบ เช่น ไม่มีร่องรอยที่สามารถตรวจสอบได้ ทำให้สามารถกระทำความผิดได้โดยไร้ร่องรอย หรือระบบตรวจพบได้ยากไม่มีระบบการควบคุมแบบอัตโนมัติการค้นพบการกระทำผิดได้ในระยะเวลาที่เกิดขึ้นจริง ไม่มีการตรวจนับทรัพย์สินและตรวจสอบบัญชีอย่างสม่ำเสมอ เป็นต้น

3) *การมีข้ออ้าง หรือการใช้เหตุผล ที่ทำให้ผู้กระทำความผิดรู้สึกดีขึ้น (Rationale)* เช่น การอ้างถึงความจำเป็น ความเดือนร้อนส่วนตัว การอ้างว่าเป็นธรรมเนียม หรือเป็นประเพณีที่ต้องกระทำ การอ้างว่าไม่ทราบว่าเป็นสิ่งที่ตนเองกระทำนั้นเป็นความผิดเพราะเนื่องจากใครๆ ก็ทำกันหรืออ้างว่าเป็นการกระทำเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น การตกแต่งตัวเลขการเงิน หรืออ้างว่าทำเพื่อไม่ให้ล้มละลาย เป็นต้น

### 2.1.2 ทฤษฎีเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน (*Economics of Corruption Theory*)

แนวคิดทฤษฎีของเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการทุจริตคอร์รัปชัน การทุจริตคอร์รัปชันถือว่าเป็นอาชญากรรมประเภทหนึ่ง เป็นอาชญากรรมที่เจ้าหน้าที่รัฐบิดเบือนการใช้อำนาจหน้าที่ (Abuse) ซึ่งเป็นเรื่องของส่วนรวมหรือผลประโยชน์สาธารณะ (Public Benefit) เพื่อแสวงหาผลประโยชน์ให้กับตัวเอง (Private Gain) นักเศรษฐศาสตร์เชื่อว่าการคอร์รัปชันเป็นพฤติกรรมที่เกิดมาจาก “แรงจูงใจ” เพียงแต่แรงจูงใจดังกล่าวสร้างผลกระทบภายนอกเชิงลบ (Negative Externality) ที่ทำให้สวัสดิการสังคม (Social Welfare) ลดลง จากแนวคิดของ **Becker (1968)** ผู้กระทำการคอร์รัปชันจะต้องชั่งน้ำหนักระหว่างผลประโยชน์ของการกระทำผิดกับโทษที่ตนคาดว่าจะได้รับ และทราบได้ต้นทุนของการกระทำผิดมิได้สูงไปกว่าประโยชน์ของการกระทำผิด การทุจริตคอร์รัปชันก็จะเกิดขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้การปราบปรามการกระทำผิดก็มีต้นทุน และหลักการที่สำคัญคือ ต้องไม่ให้ต้นทุนของการลงโทษสูงกว่าประโยชน์ที่จะได้รับจากการลดลงหรือการหมดไปของการกระทำผิดนั้นๆ โดยในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ หลักพื้นฐานที่ว่ามนุษย์คนหนึ่งย่อมตัดสินใจแบบมีเหตุมีผล (Rational Man) การตัดสินใจคือการเลือก (Choose) ซึ่งการเลือกทุก

ทางเลือกย่อมเกิดต้นทุนค่าเสียโอกาส (Opportunity Cost) จึงต้องเลือกเพื่อให้ได้รรถประโยชน์ส่วนตน (หรือของคนที่คุณรัก หรือชอบพอ) (Self-interest) มากที่สุดภายใต้ความจำกัดทางทรัพยากรหรือเวลา และการเลือกอย่างหนึ่งทำให้ไม่สามารถเลือกอีกอย่างหนึ่งได้ ดังนั้น การเลือกแต่ละครั้งจึงต้องมีการเปรียบเทียบต้นทุนค่าเสียโอกาส ของการเลือกแต่ละอย่างอยู่ตลอดเวลา นั้นหมายถึงเมื่อมนุษย์คิดจะทุจริตคอร์รัปชัน ย่อมแสดงว่าผู้นั้นได้เลือกและเล็งเห็นแล้วว่า ประโยชน์ที่ได้รับจากการทุจริตคอร์รัปชันนั้นมันมากกว่าต้นทุนที่เขาจะต้องจ่ายไป

**เมธี ครองแก้ว (2558)** ได้กล่าวถึงการก่ออาชญากรรมหรือการกระทำผิดกฎหมาย โดยเฉพาะด้านการทุจริตคอร์รัปชันในทัศนะของ Becker จะก่อให้เกิดผลอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประโยชน์ที่จะได้กับตัวผู้กระทำผิด และโทษหรือต้นทุนที่เกิดขึ้นกับสังคม เช่น ทรัพยากรที่สังคมต้องสูญเสียไปในการปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน หากกำหนดให้  $H$  คือความเสียหาย (harm) ที่เกิดขึ้นจากการกระทำผิดแต่ละครั้ง  $O$  (offence) และ  $G$  คือประโยชน์ (gain) ที่ผู้กระทำผิดได้รับจากการกระทำผิดแต่ละครั้ง ลักษณะหรือสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต่าง ๆ ข้างต้นจะเป็นดังนี้ คือ

$$H = H(O) \text{ และ } \frac{dH}{dO} > 0$$

$$G = G(O) \text{ และ } \frac{dG}{dO} > 0$$

จากความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรข้างต้น หมายความว่า ความเสียหายที่เกิดขึ้นต่อสังคม เมื่อมีผู้กระทำผิดสูงขึ้นเรื่อยๆ พร้อมกับการกระทำเช่นเดียวกับประโยชน์ที่เกิดขึ้นตัวผู้กระทำผิดเหมือนกัน ที่ต่างกันในทัศนะของ Becker คือ อัตราการเพิ่มขึ้นของความเสียหายของการกระทำผิดในส่วน of สังคม ( $\frac{d^2H}{dO^2}$  หรือ  $H$ ) จะยิ่งสูงขึ้นเรื่อยๆ ในอัตราที่เร่งขึ้น ( $H > 0$ ) ในขณะที่อัตราการเพิ่มของประโยชน์ในส่วนของผู้กระทำผิด ( $\frac{d^2G}{dO^2}$  หรือ  $G$ ) จะถึงจุดอิ่มตัวและจะลดลง เมื่อการกระทำผิดขยายต่อไปเรื่อยๆ ( $G < 0$ ) จนในที่สุดความแตกต่างระหว่างต้นทุนความเสียหายของสังคม และประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับผู้กระทำผิดจะเป็นไปในลักษณะที่สังคมจะเสียหายสุทธิมากกว่าประโยชน์ที่จะได้กับผู้กระทำผิด กล่าวคือ

$$\text{หาก } D(O) = H(O) - G(O)$$

$$\text{ผลที่เกิดขึ้นสุดท้ายก็คือ } D'' = H'' - G'' > 0$$

ประเด็นนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้ความพยายามที่จะลงโทษผู้กระทำผิดมีความจำเป็น และมีน้ำหนัก



ต่อมา Becker เสนอว่า ผลประโยชน์ที่ผู้กระทำผิดสามารถวัดได้ด้วยรายได้  $Y$  (income), การตัดสินใจที่จะกระทำผิดของผู้กระทำผิดคือ  $f$  เช่น ขนาดของโทษ หรือการลงโทษที่ผู้กระทำผิดจะได้รับในการกระทำผิดแต่ละครั้ง และโอกาสหรือความเป็นไปได้  $p$  (probability) ที่ผู้กระทำผิดจะถูกจับได้และถูกลงโทษในการกระทำผิดแต่ละครั้งซึ่งมีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 1 (หรือ 0% ถึง 100%) โดยความสัมพันธ์ของตัวแปรทั้ง 3 ตัว (คือ  $Y$ ,  $f$  และ  $p$ ) สามารถแสดงออกในรูปของอรรถประโยชน์  $U$  หรือ utility ที่ผู้กระทำผิดจะได้รับในการกระทำผิดแต่ละครั้งในรูปแบบสมการดังนี้

$$EU_j = p_j U_j(Y_j - F_j) + (1 - p_j) U_j(Y_j) \quad \dots (2.1)$$

จากสมการที่ 2.1 หมายความว่า ความคาดหวังอรรถประโยชน์ (Expected Utility) ที่จะได้จากการกระทำผิดของผู้กระทำผิด ( $EU_j$ ) จะขึ้นอยู่กับผลบวกของมูลค่ารายได้หลังจากที่หักลบเอาต้นทุนที่เกิดขึ้นจากที่ถูกลงโทษ (ในกรณีที่ถูกลงโทษ) ออกไปแล้วแต่ถ่วงด้วยโอกาสของการที่จะถูกจับได้ดังกล่าว บวกกับมูลค่าของรายได้จากการกระทำผิดที่ไม่ได้เอาต้นทุนของการถูกลงโทษมาลบออกถ่วงด้วยโอกาสที่ผู้กระทำผิดนั้นรอดพ้นจากการถูกจับ

ในทางคณิตศาสตร์ เราสามารถคำนวณได้ว่าความเปลี่ยนแปลงแห่งอรรถประโยชน์ที่คาดหวัง ( $EU$ ) จะเปลี่ยนไปอย่างไร เมื่อตัวแปรทั้ง 2 ตัว ( $p$  กับ  $f$ ) เปลี่ยนไป ถ้า  $\frac{\partial EU_j}{\partial p_j}$  คือ อัตราการเปลี่ยนแปลงของอรรถประโยชน์ที่คาดหวังต่อหน่วยสุดท้ายของโอกาสที่จะถูกจับได้หมายความว่าถ้าโอกาสการถูกจับมากขึ้น ณ หน่วยสุดท้ายของการกระทำผิดจะทำให้อรรถประโยชน์ที่คาดหวัง ณ หน่วยนั้นเปลี่ยนไปอย่างไร ซึ่งจากสมการ 2.1 สามารถหาความเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้ในรูปของ

$$\frac{\partial EU_j}{\partial p_j} = U_j(Y_j - F_j) - U_j(Y_j) < 0 \quad \dots (2.2)$$

จากสมการที่ 2.2 หมายความว่า ประโยชน์ที่ได้จากการกระทำผิดจะลดน้อยลงเมื่อโอกาสการถูกจับมากขึ้น และในขณะเดียวกัน หากเราเปลี่ยนแปลงขนาดของโทษ  $f$  เราก็จะพบว่าผลที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงของโทษที่เพิ่มขึ้นในหน่วยสุดท้ายของการกระทำผิดจะส่งผลให้อรรถประโยชน์คาดหวังมีค่าน้อยกว่าเช่นเดียวกัน กล่าวดังสมการที่ 2.3

$$\frac{\partial EU_j}{\partial f_j} = p_j U_j(Y_j - F_j) < 0 \quad \dots (2.3)$$

โดยหากสมมติว่าการกระทำผิดคือการทุจริตหรือคอร์รัปชัน ประโยชน์ของการกระทำผิดหรือที่ได้จากการกระทำผิดนั้น (Y) เป็นสัดส่วนโดยตรงกับการกระทำผิดโดยไม่มีปัจจัยหรือตัวแปรอื่นเข้ามาเกี่ยวข้อง แต่ต้นทุนของการกระทำผิดมีค่าเท่ากับขนาดของการถูกลงโทษ (f) (หรือความหนัก ความเบาของโทษ) คูณด้วยโอกาสของการลงโทษนั้น (p) เราก็จะได้ความสัมพันธ์ใหม่ กล่าวคือ คนกระทำผิดจะมีพฤติกรรมที่จะทำให้ค่าความแตกต่างระหว่างผลประโยชน์และต้นทุนที่กล่าวถึงนี้มีค่าสูงสุด หรือจุดมุ่งหมายสุดท้าย คือ

$$\max Y(C) - [f(C) \cdot p(C)]$$

หรือจุดสมมูลที่จะบอกเราว่าการทุจริตจะสิ้นสุดหรือถึงจุดอิ่มตัวจะเกิดขึ้นเมื่อ

$$\frac{dY}{dC} = \frac{dp}{dC} f + p \frac{df}{dC} \quad \dots(2.4)$$

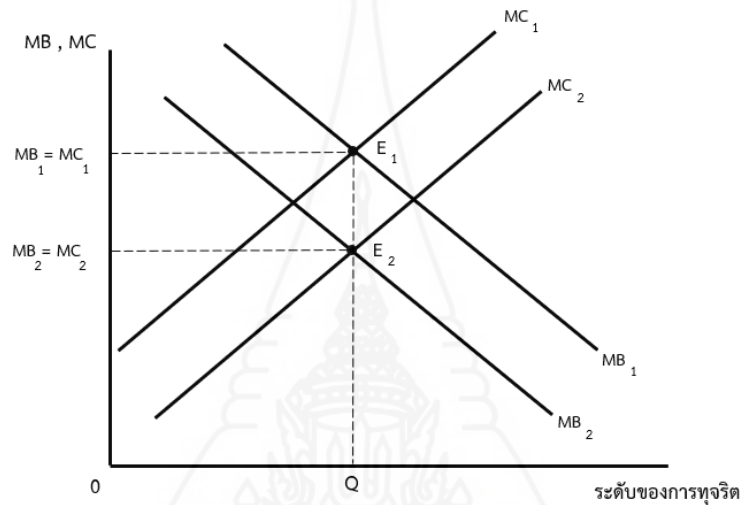
จากสมการที่ 2.4 ค่าที่อยู่ด้านซ้ายมือ คือ ผลประโยชน์ที่ได้จากการทุจริตหน่วยสุดท้ายซึ่งจะเรียกเสียใหม่ว่า MB หรือ Marginal Benefit ส่วนค่าที่อยู่ทางขวามือ คือ ต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการทุจริตหน่วยสุดท้ายซึ่งจะเรียกว่า MC หรือ Marginal Cost เพราะฉะนั้นจากที่สมการ 2.4 สามารถเขียนใหม่ได้ดังสมการที่ 2.5

$$MB = MC \quad \dots(2.5)$$

จากสมการที่ 2.5 เป็นจุดสมมูลของการทุจริตจะเกิดขึ้นได้เมื่อผลประโยชน์จากหน่วยสุดท้ายของการทุจริตเท่ากับต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการทุจริตหน่วยสุดท้าย และเมื่อใดก็ตาม  $MB > MC$  การทุจริตก็จะมีต่อไปเรื่อยๆ จนกว่าค่าของ MB และ MC จะเท่ากัน และระดับการทุจริตก็จะหยุดตรงที่ค่าทั้ง 2 ค่านี้เท่ากัน แสดงดังภาพที่ 2.1

จากภาพที่ 2.1 ณ จุดดุลยภาพ  $E_1$  สมมติว่าระดับการทุจริตมีค่า  $MB_1 = MC_1$  นี้เท่ากันอยู่ในระดับสูง และเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้ภาพลักษณ์ของประเทศเสียหายเนื่องจากเป็นประเทศที่มีการทุจริตมาก ผู้บริหารประเทศก็จะต้องพยายามปรับเปลี่ยน  $MB_1$  หรือ  $MC_1$  หรือ ทั้ง 2 ค่าเพื่อให้ระดับการทุจริตลดลงยกตัวอย่างเช่น ถ้า  $MB_1$  มีค่าสูงเกินไป จะเป็นแรงกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ทุจริต ผู้บริหารก็จะพยายามกดให้การได้รับประโยชน์จากการทุจริตลดลงโดยการลดอำนาจการใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐ (discretionary power) กีด หรือการลดโอกาสในการแสวงหา economic rent หรือกำไรส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากการสร้างสถานการณ์ที่มีความจำกัดในขนาดของอุปทาน (supply constraint) กีด หรือการสร้างความเข้มแข็งของสถาบันต่าง ๆ ในสังคม เช่น กฎหมายที่ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพในการควบคุมทางสังคมที่ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่สามารถออกนอกกฎ

นอกจากนี้ก็ได้ที่เริ่มต้น ส่วนค่าของ  $MC_1$  นั้นจะแสดงความสัมพันธ์ในทางเสริมกัน หรือทางเดียวกัน หากการทุจริตกับความรุนแรงของการลงโทษ และความเป็นไปได้ของการที่ผู้ทุจริตจะถูกจับ กล่าวคือ หากมีการทุจริตเพิ่มขึ้นมาก รัฐบาลหรือผู้บริหารประเทศจะพยายามเพิ่มโทษผู้กระทำผิดและเพิ่มความเข้มงวดกวดขันในการจับกุมเอาคนผิดมาลงโทษ เพราะฉะนั้น เมื่อต้นทุนของการทุจริตหน่วยสุดท้ายสูงกว่าผลประโยชน์ ณ จุดเดียวกัน ก็ไม่มีประโยชน์ที่ผู้ทุจริตจะทำการทุจริต ณ จุดนี้ แต่จะลดระดับการทุจริตลงจนถึงจุดสมดุลระหว่าง  $MB_2$  กับ  $MC_2$  อีกครั้ง



ภาพที่ 2.1 ความสัมพันธ์ระหว่าง MB และ MC

จะสังเกตเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงในค่าของตัวแปรทั้ง 3 ตัวคือ รายได้ ( $Y$ ), ความรุนแรงของการลงโทษ ( $f$ ) และโอกาสของการถูกจับเมื่อทำผิด ( $p$ ) ที่มีปฏิสัมพันธ์กับระดับของการทุจริต ( $C$ ) จะมีผลต่อมูลค่าของการทุจริต (คำนวณจากระดับของการทุจริตคูณกับราคาของการทุจริตนั้น ๆ) เช่น ต้นทุนของการทุจริตจะบีบให้การทุจริตลดน้อยลง ถ้าพฤติกรรมการหาประโยชน์จากการทุจริตไม่เปลี่ยนแปลง ราคาของการทุจริต ณ จุดที่ระดับการทุจริตลดลงจะสูงขึ้น (เพราะเราสมมุติว่าการทุจริตมีมากขึ้นมีผลทำให้ราคาหรือผลประโยชน์จากการทุจริตลดน้อยลง) หรือถ้าอธิบายโดยการวาดกราฟก็จะเห็นว่าเส้น  $MB$  นั้น เป็นเส้นที่ลาดลงระหว่างราคาของการทุจริตกับระดับของการทุจริต (downward sloping) แต่เส้น  $MC$  นั้น เป็นเส้นที่ลาดขึ้น (upward sloping) ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงของมูลค่าทั้งหมด (total value) ของการทุจริตอาจจะมากขึ้นก็ได้ ถึงแม้ระดับการทุจริตจะลดลง ทั้งนี้เป็นเพราะความยืดหยุ่นของเส้น  $MB$  และ  $MC$  จะมีผลต่อขนาดของมูลค่าของการทุจริตที่เกิดขึ้นจากความเปลี่ยนแปลงในระดับ (และราคา) ของการทุจริตได้โดยตรง

มีข้อนำสังเกตประการหนึ่งเกี่ยวกับการคำนวณต้นทุนของการทุจริต ซึ่งประกอบด้วยตัวแปร 2 ตัวคือ  $f$  และ  $p$  นักวิชาการหลายคนถกเถียงกันว่า ความรุนแรงของโทษ ( $f$ ) กับความแน่นอนของการถูกจับได้และถูกลงโทษ ( $p$ ) สิ่งใดจะสำคัญกว่ากัน เช่น **Grogger (1991)** พยายามศึกษาโดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์เพื่อพิสูจน์ว่าความรุนแรงของกฎหมายที่ใช้ลงโทษผู้กระทำผิด จะมีผลต่อพฤติกรรมการกระทำผิดของผู้นั้นมากกว่าหรือน้อยกว่าความแน่นอนของการถูกจับและถูกลงโทษ แต่ข้อสรุปที่ได้ยังไม่ชัดเจน และไม่สามารถสรุปเป็นผลโดยทั่วไป (generalization) ได้แต่อย่างน้อยเราสามารถเปรียบเทียบผลของ 2 ตัวแปรนี้ได้ด้วยตรรกะโดยทั่วไป เช่น ถ้ากฎหมายที่ใช้ลงโทษมีความรุนแรงมาก (เช่น ประหารชีวิต) แต่โอกาสการที่ผู้กระทำผิดจะถูกลงโทษได้และถูกลงโทษมีความเป็นไปได้น้อยมากหรือเป็นไปได้ไม่ได้เลย ความรุนแรงที่ปรากฏอยู่ก็ไม่มีผลอะไรต่อพฤติกรรมการกระทำผิดแต่หากมองว่าความรุนแรงของการลงโทษถือเป็นความเลวร้าย (evil) อย่างหนึ่งของสังคม (ตามความเห็นของ Jeremy Bentham) และเป็นต้นทุนของสังคมด้วยในการที่จะต้องใช้ทรัพยากรของสังคม เพื่อปราบปรามและลงโทษผู้กระทำผิด วิธีที่เหมาะสมและสมดุที่สุด คือ ความรุนแรงของการลงโทษไม่ต้องมากหรือสูงแต่โอกาสของการที่รัฐจะจับกุมผู้กระทำผิดมีสูงมาก

โดยสรุป ถ้าเราเห็นด้วยกับผลการศึกษาทางเศรษฐศาสตร์ส่วนใหญ่ว่า “การกระทำผิดทางอาญาจะลดลงเมื่อผลประโยชน์ที่นับเป็นต้นทุนลดลงหรือเมื่อเพิ่มโอกาส หรือความเป็นไปได้ของการถูกจับ และเพิ่มความรุนแรงของการลงโทษ”

## 2.2 แนวคิดความโปร่งใส (Concept of Transparency)

ความโปร่งใสเป็นที่ได้รับการกล่าวถึงอย่างกว้างขวางในทุกประเทศ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาหรือประเทศด้อยพัฒนา เนื่องจากความโปร่งใสจะเกี่ยวข้องกับการเปิดเผยข้อมูลการบริหารงานของรัฐบาล และเป็นกุญแจที่สำคัญนำไปสู่การตรวจสอบได้ (Accountability) และการบริหารจัดการที่ดีของรัฐบาล (Good Governance) ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใสนับว่าเป็นช่องทางหนึ่งที่ประชาชน สื่อ หน่วยงานตรวจสอบ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอื่น ใช้ในการตรวจสอบการดำเนินงานและกิจกรรมของรัฐบาลได้ นอกจากนี้ **เมธี ครองแก้ว (2558)** ยังกล่าวถึงหลักความโปร่งใสเพื่อป้องกันการทุจริต (Transparency Principles for Corruption Prevention) ว่าการสร้าง ความโปร่งใสระบบการทำงานของภาครัฐและระบบการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐโดยภาคเอกชน จะเป็นบันไดนำไปสู่กระบวนการป้องกันการทุจริตที่ได้ผลเป็นรูปธรรมชัดเจน

แนวคิดเรื่องความโปร่งใสถูกเชื่อมโยงกับ เศรษฐกิจแห่งข้อมูลข่าวสาร (information economy) ซึ่งประชาชนจะถูกมองว่าเป็นนักลงทุนและผู้บริโภคในสินค้าสาธารณะ ซึ่ง จากแนวคิดตัวการตัวแทน ประชาชนผู้เสียภาษี(ตัวการ)เสมือนเป็นผู้ลงทุนในทรัพยากรหรือจัดหาเงินทุนสำหรับกิจกรรมของภาครัฐบาล และนักการเมืองหรือผู้นำ(ตัวแทน)เสมือนเป็นผู้ดำเนินการบริหารทรัพยากรหรือเงินทุนนั้น โดยนักลงทุนคาดหวังว่าจะได้รับผลตอบแทนทางบวกจากการบริหารคือการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้นความสมดุลระหว่างตัวการและตัวแทนจะขึ้นอยู่กับ การเปิดเผยข้อมูลเพื่อความโปร่งใสของหน่วยงาน ดังจะสามารถช่วยลดความไม่แน่นอนของการลงทุนของ

ประชาชนผู้เสียภาษีได้ อาจกล่าวได้ว่าความโปร่งใสที่เพิ่มขึ้นเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความรับผิดชอบของตัวแทนด้วยการลดความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ระหว่างตัวการและตัวแทน ซึ่งเป็นการลดความลับของหน่วยงานรัฐบาล จะทำให้ประชาชนผู้เสียภาษีสามารถตรวจสอบกิจกรรมของรัฐบาลได้

### 2.3 ความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) และปัญหาตัวการตัวแทน (Principal-Agent Problem)

จากคำกล่าวของ **สุชาติ ตังทางธรรม (2558)** ได้กล่าวถึงการตัดสินใจดำเนินการในตลาดโดยที่แต่ละบุคคลมุ่งแสวงหาประโยชน์ส่วนตนนั้น ในที่สุด “มือที่มองไม่เห็น” จะดำเนินการอัตโนมัติทำให้สังคมโดยรวมได้รับประโยชน์สูงสุด และระบบเศรษฐกิจจะเกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตามในกรณีการดำเนินการของรัฐบาล การตัดสินใจมุ่งประโยชน์ส่วนตนโดยบุคคลในคณะรัฐบาลไม่ได้หมายความว่าส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวมได้รับประโยชน์สูงสุดด้วย เพราะการตัดสินใจใดๆเกี่ยวกับการจัดการรายได้ การใช้จ่าย และนโยบายต่างๆของรัฐบาลอาจเป็นไปได้เพื่อประโยชน์ของผู้มีอำนาจตัดสินใจ

จากปัญหา “ความล้มเหลวของตลาด” ซึ่งเป็นเหตุผลทำให้รัฐบาลต้องเข้ามาดำเนินการแก้ไข ปัจจัยประการหนึ่งของความล้มเหลวของตลาดก็คือ “ความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ซึ่งในบริบทของการซื้อขายสินค้าทั่วไปคือ การที่ผู้ซื้อและผู้ขายในตลาดมีข้อมูลเกี่ยวกับสินค้าหรือข้อมูลของอีกฝ่ายหนึ่งไม่เท่ากัน ทำให้ผู้ที่มีข้อมูลมากกว่าย่อมมีความได้เปรียบกว่า ผู้มีข้อมูลน้อยกว่าก็จะเสียเปรียบหรืออาจตัดสินใจผิดพลาดได้ การตัดสินใจภายใต้ข้อมูลที่ไม่เท่ากันจึงส่งผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรไม่มีประสิทธิภาพ คือเกิดการซื้อขายสินค้าที่มากหรือน้อยเกินไป ส่วนในกรณีของสินค้าสาธารณะหรือการกำหนดนโยบายสาธารณะ การตัดสินใจภายใต้ข้อมูลที่มีไม่เท่ากันก็ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ในกรณีเช่นนี้การเมืองกับประชาชนผู้ออกคะแนนเสียง (ผู้เสียภาษี) มีหรือรับรู้ข้อมูลไม่เท่ากันจึงก่อให้เกิดปัญหาสำคัญที่เรียกว่า “ปัญหาตัวการตัวแทน” (Principal-agent Problem) ซึ่งปัญหาความไม่สมมาตรของข้อมูลอาจเกิดได้จากหลายสาเหตุ เช่น การที่ผู้ออกเสียงลงคะแนนมีข้อมูลจำกัด เอกสารงบประมาณที่เผยแพร่สู่สาธารณชนไม่แจ่มแจ้งรายละเอียด คุณลักษณะของข้อมูลที่เป็นสาธารณะทำให้ทุกคนได้ประโยชน์โดยไม่ต้องออกแรง และการที่ผู้ออกเสียงลงคะแนนเลือกที่จะไม่รับรู้ข้อมูลเอง อธิบายได้ดังนี้

**2.3.1 ผู้ออกเสียงลงคะแนนมีข้อมูลจำกัด** ซึ่งจากปัญหาตัวการตัวแทนการที่มีข้อมูลไม่เท่ากันระหว่างประชาชนผู้ออกเสียงลงคะแนนหรือผู้เสียภาษี (ในฐานะตัวการ หรือ Principal) กับนักการเมือง (ในฐานะตัวแทน หรือ Agent) โดยนักการเมืองเป็นผู้ที่ประชาชนเลือกให้ไปทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองแทนตนมักจะแสดงพฤติกรรมที่สอดคล้องกับความต้องการของตัวการ หากตัวการสามารถสังเกตพฤติกรรมหรือการดำเนินงานของตัวแทนได้ แต่ถ้าหากตัวการไม่สามารถสังเกตพฤติกรรมของตัวแทนได้แล้ว ตัวแทนก็อาจมีพฤติกรรมที่เบี่ยงเบนไปจากความ



ต้องการของตัวการได้ ดังนั้นหากประชาชนผู้ออกเสียงลงคะแนนทราบว่าผู้ที่ตนเลือกให้ไปทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองแทนตน กำลังดำเนินการในลักษณะขัดกับความต้องการของเสียงส่วนใหญ่แล้ว เมื่อเลือกตั้งครั้งต่อไป ผู้ออกเสียงลงคะแนนก็จะเลือกผู้แทนคนใหม่แทนคนเดิม จึงทำให้ผู้ตัดสินใจทางการเมืองหรือตัวแทน จะตัดสินใจอย่างมีความรับผิดชอบต่อส่วนรวม หากทราบว่าพฤติกรรมของตนถูกจับตามอง ดังนั้น ขอบเขตหรือความเป็นไปได้ของพฤติกรรมทางการเมืองที่จะเบี่ยงเบนไปจากประโยชน์ของสังคมโดยรวมจึงขึ้นอยู่กับว่าประชาชนผู้ออกคะแนนเสียงส่วนใหญ่ได้รับทราบข้อมูลมากน้อยเพียงใดเกี่ยวกับการตัดสินใจของผู้ที่ตนเลือกให้ไปทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองแทนตน

**2.3.2 ข้อมูลงบประมาณไม่แจกแจงรายละเอียด** ซึ่งการตัดสินใจทางการเมืองเกี่ยวกับการจัดหารายได้ การใช้จ่าย และนโยบายต่างๆ แสดงให้เห็นได้ในงบประมาณของรัฐบาลว่าได้รับรายได้จากแหล่งใดบ้าง และใช้จ่ายไปในกิจกรรมใดบ้าง โดยงบประมาณของรัฐบาลในความเป็นจริงจะมีข้อมูลรายละเอียดต่างๆมากมายทั้งทางด้านรายรับและรายจ่าย แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ประชาชนทั่วไปทราบจะเป็นข้อมูลโดยย่อ เอกสารงบประมาณที่เผยแพร่แก่สาธารณะจะไม่มีข้อมูลรายละเอียด ไม่บอกเหตุผลในการตัดสินใจที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้และการใช้จ่ายของรัฐบาล และไม่บอกให้ทราบถึงโครงสร้างภาษีอากรหรือการยกเว้นภาษีบางรายการ รวมทั้งเงินโอนต่างๆด้วย ประชาชนผู้ออกเสียงลงคะแนนและผู้เสียภาษีไม่อาจทราบได้ว่ารายได้จำนวนมากจากภาษีต่างๆนั้น ถูกใช้จ่ายไปอย่างไร ข้อมูลรายรับรายจ่ายของรัฐบาลที่ผู้เสียภาษีหรือผู้ออกเสียงลงคะแนนได้รับทราบจึงเป็นข้อมูลที่ไม่สมบูรณ์

**2.3.3 ข้อมูลในฐานะเป็นสินค้าสาธารณะ** จากคุณสมบัติของสินค้าสาธารณะ 2 ประการ ได้แก่ 1.ความไม่เป็นปรปักษ์ในการบริโภค และ 2. ความไม่สามารถที่จะแยกผู้ที่ไม่จ่ายเงินไม่ให้บริโภคได้ นั้น ข้อมูลจึงถือว่าเป็นสินค้าสาธารณะอย่างหนึ่ง ซึ่งการแสวงหาและการใช้ข้อมูลเพื่อติดตามพฤติกรรมของผู้ตัดสินใจทางการเมืองโดยบุคคลใดบุคคลหนึ่งจะเกิดประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีและผู้ออกคะแนนเสียงทุกคน การได้ประโยชน์จากการได้มาซึ่งข้อมูลและการติดตามสอดส่องพฤติกรรมที่ผู้อื่นดำเนินการให้โดยที่ตนไม่ต้องออกแรงหรือเสียค่าใช้จ่าย เรียกว่า Free Rider ดังนั้นจึงไม่อาจคาดหวังได้ว่าประชาชนผู้เสียภาษีหรือผู้ออกเสียงลงคะแนนส่วนใหญ่จะพยายามแสวงหาข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวกับการตัดสินใจทางการเมือง

**2.3.4 ความไม่รู้ที่สมเหตุสมผล** จากการที่การแสวงหาข้อมูลมีต้นทุนหรือค่าใช้จ่าย และค่าใช้จ่ายสำหรับข้อมูลบางอย่างสูงกว่าผลประโยชน์ที่ได้รับ ดังนั้น ผู้ออกเสียงลงคะแนนจึงเลือกที่จะไม่รู้ข้อมูลเหล่านั้น ซึ่งถือว่าการเลือกอย่างสมเหตุสมผล เช่น การหาข้อมูลเกี่ยวกับการทุจริตและประพฤตินอกของนักการเมือง เป็นต้น สำหรับบุคคลทั่วไปนอกจากจะหาข้อมูลเหล่านี้ได้ยากแล้ว นักการเมืองเหล่านั้น โดยเฉพาะนักการเมืองหน้าเก่าหลายคนมักได้รับเลือกกลับเข้ามาใหม่เนื่องจากสามารถระดมทุนสนับสนุนในการหาเสียงได้จำนวนมากและได้รับความนิยมนอกจากประชาชนในเขตเลือกตั้ง ความไม่รู้อย่างสมเหตุสมผลนี้อธิบายได้ถึงกรณีที่ปัจเจกบุคคลไม่มีแรงจูงใจในการลงทุน

เพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูล เมื่อต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายในการให้ได้มาซึ่งข้อมูลนั้นสูงกว่าประโยชน์ที่ตนจะได้จากการมีข้อมูลนั้น

ในส่วนของปัญหาตัวการตัวแทน (Principal-Agent Problem) **ณัฐพงศ์ ทองภักดี (2558)** ได้กล่าวถึงปัญหาตัวการตัวแทน (Principal-Agent Problem) เกิดขึ้นเมื่อเจ้าของ (ผู้ถือหุ้น) หรือตัวการ (Principal) มอบให้ผู้จัดการหรือตัวแทน (Agent) ทำงานแทน ซึ่งตัวแทนไม่ได้กระทำเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของตัวการ ซึ่งทฤษฎีนี้เกิดขึ้นจากการศึกษาของ **Jensen and Meckling (1976)** พบว่าผู้บริหารที่ถือหุ้นสามัญของบริษัทน้อยกว่าร้อยละ 100 จะมีความเป็นไปได้ที่จะตัดสินใจเพื่อผลประโยชน์ของตัวเองมากกว่าผลประโยชน์ของผู้ถือหุ้น เรียกว่า ปัญหาตัวการตัวแทน (Principal-Agent Problem) ซึ่งปัญหาดังกล่าวตัวแทนมักจะแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนโดยไม่ได้สนใจผลประโยชน์สูงสุดของตัวการ **สุชาติ ตั้งทางธรรม (2558)** ได้กล่าวถึงปัญหาตัวการตัวแทน โดยเน้นที่ตัวการตัวแทนทางการเมือง ซึ่งในมุมมองที่ควรจะเป็นบุคคลในคณะรัฐบาลควรทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนผู้เสียภาษีและผู้ออกเสียงลงคะแนนโดยการดำเนินการต่างๆ เพื่อประโยชน์สุขแก่ประชาชนโดยรวม และไม่ควรถือแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตน ซึ่งในมุมมองทางเศรษฐศาสตร์ ผู้แทนทางการเมืองมีหน้าที่ทำประโยชน์เพื่อส่วนรวม และต้องมุ่งให้บรรลุเป้าหมายการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม

ในบริบทของภาครัฐบาลสำหรับปัญหาตัวการตัวแทน **Birskyte (2018)** ได้กล่าวว่า ประชาชนไม่สามารถบริหารประเทศเองได้ นักการเมืองจึงเป็นตัวแทน (Agent) ในการบริหารงาน และสนองความต้องการของประชาชน (Principal) ซึ่งนักการเมืองเป็นผู้กำหนดนโยบายและดำเนินการบริหารจัดการอาจจะสนใจในผลประโยชน์อื่นมากกว่าผลประโยชน์ในการสร้างสวัสดิการสูงสุด (Maximizing Welfare) ให้แก่ประชาชน ดังนั้นผู้บริหารหรือนักการเมืองจึงควรต้องรับผิดชอบต่อการปฏิบัติงานของตนและแสดงให้เห็นการปฏิบัติหน้าที่ตามที่สาธารณชนต้องการ ดังนั้นการลดปัญหาตัวการตัวแทน ภาครัฐสามารถกระทำได้โดยการเปิดเผยข้อมูลหรือการให้ข้อมูลโดยสมัครใจจากภาครัฐ ซึ่งเป็นการลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนในฐานะตัวการและนักการเมืองในฐานะตัวแทน และจากการศึกษาของ **García and García-García (2010)** เห็นว่าเพื่อเป็นการสร้างสัญญาณเชิงบวกเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน นักการเมืองหรือผู้บริหารควรเปิดเผยข้อมูลทางการเงินเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบการกระทำของตนได้ นอกจากนี้ในบริบทของความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetric Information) ประชาชนสามารถตรวจสอบการกระทำของนักการเมืองหรือผู้บริหารจากงบการเงินของรัฐบาลและบันทึกทางการเงินอื่นๆได้ด้วยเช่นกัน โดยจากทัศนะของ **Hoffman (2001)** เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลเป็นสัญญาณของความเชื่อมั่น ไว้วางใจ และความทันสมัยที่รัฐบาลใช้เพื่อตอบสนองแรงกดดันจากประชาชนที่ต้องการความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้นในการบริหารกิจการสาธารณะ นอกจากนี้ยังเป็นภาพลักษณ์ของการกำกับดูแลกิจการที่ดีที่แสดงถึงความโปร่งใสอีกด้วย สำหรับนักเศรษฐศาสตร์ชาวไทย **ณัฐพงศ์ ทองภักดี (2558)** ก็เห็นว่าการลดปัญหาตัวการตัวแทน ต้องผลักดันให้มีการเปิดเผยข้อมูลเพื่อลดความ

ไม่เท่าเทียมกันของข้อมูล (Asymmetric Information) และลดแรงจูงใจในการใช้ความได้เปรียบที่ตนมีเพื่อประโยชน์ที่มีไซของรัฐ

#### 2.4 ทฤษฎีภาพลวงตาทางการคลัง (Fiscal Illusion Theory)

**วีระศักดิ์ เครือเทพ (2555)** ได้กล่าวถึงปรากฏการณ์ภาพลวงตาทางการคลัง หมายถึงสถานะที่ประชาชนรับรู้ข้อมูลอย่างคลาดเคลื่อนหรือไม่สมบูรณ์เกี่ยวกับภาวะภาษีอากร ขนาดของหนี้สาธารณะ หรืองบประมาณรายจ่ายภาครัฐ จนส่งผลทำให้การตัดสินใจของประชาชนเกี่ยวกับนโยบายภาษี การก่อหนี้ และการกำหนดขนาดรายจ่ายของรัฐ มีความบิดเบือนไปจากสภาวะปกติที่ประชาชนรับรู้ข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องอย่างเพียงพอ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ภาพลวงตาทางการคลังเกิดขึ้นเพราะประชาชนได้รับข้อมูลที่ไม่ครบถ้วน (imperfect information) เกี่ยวกับการดำเนินภารกิจของรัฐ โดยเฉพาะข้อมูลด้านการคลังและงบประมาณ ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนทั่วไปมักไม่ทราบว่าในปีหนึ่งๆได้เสียภาษีให้แก่รัฐบาลเป็นจำนวนเท่าใด ได้รับบริการสาธารณะจากรัฐเป็นมูลค่าเท่าใด เป็นต้น การคาดหวังว่าประชาชนแต่ละคนจะแสวงหาข้อมูลเพิ่มเติมเพื่อการตัดสินใจอย่างรัดกุมเป็นเรื่องที่ยากมาก และมักมีต้นทุนทั้งในรูปแบบของค่าใช้จ่าย เวลา รวมทั้งเป็นความพยายามที่สูงเกินกว่าวิสัยของคนทั่วไป และถึงแม้ว่าพวกเขาจะสืบค้นข้อมูลมาได้แต่ทุกคนตระหนักว่ามีเพียงคะแนนเสียงเดียวย่อมไม่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงในส่วนรวมได้ ปรากฏการณ์ภาพลวงตาจึงมีโอกาสดังเกิดขึ้นตลอดเวลา

สำหรับแนวทางและมาตรการลดภาพลวงตาทางการคลังสามารถกระทำได้จาก การปรับปรุงข้อมูลด้านการคลังภาครัฐ เปิดเผยและเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย ลดความซับซ้อนและทำให้ระบบการบริหารงานมีความโปร่งใส

### 3. วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมาในต่างประเทศได้มีการศึกษาประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือปัจจัยที่กำหนดความโปร่งใสทางการคลังในบริบทประเทศต่างๆ เช่น สเปน ลิทัวเนีย โปรตุเกส จีน เป็นต้น โดย **Alt et al. (2006)** เชื่อว่าความโปร่งใสสามารถรับรองความถูกต้องชอบธรรมของรัฐบาลได้ ทำให้ประสิทธิภาพการบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น ลดการทุจริตคอร์รัปชัน และยังเป็นการเพิ่มความไว้วางใจของประชาชนต่อรัฐบาล ดังนั้นความโปร่งใสจึงเป็นสิ่งสำคัญในการบริหารงานของรัฐบาล นอกจากนี้รัฐบาลควรต้องมีการบริหารงานตามหลักธรรมาภิบาลด้วย

งานวิจัยที่ผ่านมา มักจะต้องการทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่มีความสัมพันธ์อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติกับดัชนีความโปร่งใสที่ถูกวัดออกมาตามแต่ละบริบทของประเทศ และระบุว่าปัจจัยใดบ้างที่กำหนดความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐบาล งานศึกษาที่ผ่านมาจะกำหนดตัวแปรตามเป็นดัชนีวัดความโปร่งใสซึ่งมีรูปแบบในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวัดค่าดัชนีที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละบริบท ดังเช่น **Caamaño-Alegre et al. (2013)** และ **De Araujo and Tejedó-Romero (2016)** ที่ได้ทำการศึกษาในประเทศสเปน **Caamaño-Alegre et al. (2013)**



ได้ทำการศึกษาปัจจัยกำหนดความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาล) จำนวน 33 แห่งในเขตปกครองตนเองกาลิเซีย ประเทศสเปน โดยผู้วิจัยได้กำหนดให้ตัวแปรตามคือดัชนีความโปร่งใสทางการคลัง (Budget Transparency index) ที่ถูกออกแบบและวัดค่าดัชนีจากแบบสอบถามเชิงรุก Likert-Survey Questionnaire ซึ่งถูกพัฒนามาจาก IMF's Revised Code of Good Practices on Fiscal Transparency การศึกษานี้ผู้วิจัยได้แบ่งกลุ่มของตัวแปรอิสระออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่กลุ่มตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและสังคม กลุ่มตัวแปรทางการเมือง และกลุ่มตัวแปรทางการคลัง ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับความโปร่งใส ได้แก่ การว่างงาน และจำนวนประชากรในเขตการปกครอง กลุ่มตัวแปรทางการเมือง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับความโปร่งใส ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่น การเป็นรัฐบาลผสม อดุมการณ์ทางการเมืองของผู้มีอำนาจ และกลุ่มตัวแปรทางการคลัง ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความโปร่งใส ได้แก่ งบประมาณขององค์กร

ต่อมา De Araujo and Tejedó-Romero (2016) ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่กำหนดดัชนีความโปร่งใสในประเทศสเปนเช่นเดียวกับ Caamaño-Alegre et al. (2013) แต่การศึกษาในครั้งนี้ได้ศึกษารัฐบาลท้องถิ่นในประเทศสเปน (เทศบาล) จำนวน 109 แห่ง และกำหนดตัวแปรตามเป็นดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) ซึ่งเป็นดัชนีที่ใช้วัดระดับความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาล) ในประเทศสเปน โดยเก็บรวบรวมจากข้อมูลและแบบสอบถามจากการส่งแบบสอบถามไปยังรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาล) ประกอบไปด้วย 6 กลุ่มคำถาม 80 ตัวชี้วัด และนำมาประมวลผลเป็นดัชนีที่เรียกว่า TI Spain สำหรับการศึกษาที่ผู้วิจัยได้เน้นการศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อระดับความโปร่งใสในปัจจัยทางการเมืองเป็นหลัก พบว่าปัจจัยด้านการเมืองที่มีอิทธิพลต่อดัชนีความโปร่งใสได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่น อดุมการณ์ทางการเมือง และการแข่งขันทางการเมือง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้กำหนดตัวแปรควบคุม ซึ่งพบว่า การลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นต่อหัวประชากร จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครอง และการว่างงาน มีอิทธิพลต่อดัชนีความโปร่งใสด้วยเช่นกัน

สำหรับงานศึกษาที่เน้นปัจจัยทางการเมืองที่น่าสนใจ Krah and Mertens (2020) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ของประชาธิปไตยและความโปร่งใสทางการเงินในรัฐบาลท้องถิ่นของภูมิภาคแอฟริกาใต้สะฮารา (Sub-Saharan Africa) ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรตามคือดัชนีความโปร่งใสทางการเงิน (Financial Transparency) หรือ FinT ซึ่งถูกพัฒนามาจาก TI Sapin และกำหนดตัวแปรอิสระออกเป็น 3 ตัวแปร ได้แก่ ระยะเวลาที่ประเทศเข้าสู่ประชาธิปไตย อดุมการณ์ทางการเมือง และขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นที่วัดจากขนาดของประชากร ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับดัชนีความโปร่งใสทางการเงินอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ระยะเวลาที่ประเทศเข้าสู่ประชาธิปไตย และขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นที่วัดจากขนาดของประชากร

การศึกษาของ Ribeiro et al. (2017) และ Tavares and da Cruz (2020) ได้ทำการศึกษาในประเทศโปรตุเกสเช่นเดียวกัน ในส่วนของ Ribeiro et al. (2017) ได้ทำการศึกษา

ถึงปัจจัยที่กำหนดดัชนีความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาล) จำนวน 308 แห่ง ในปี ค.ศ. 2013 และ 2014 ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรตามคือ ดัชนีความโปร่งใสของเทศบาล (Municipal Transparency index) ซึ่งดัชนีนี้ถูกพัฒนาในปี ค.ศ. 2013 โดย Transparency and Integrity, Civic Association (TIAC) และวัดค่าดัชนีจากการวิเคราะห์ข้อมูลที่รัฐบาลท้องถิ่นเปิดเผยให้ประชาชนทราบและเข้าถึงได้ ผ่านทางเว็บไซต์ ประกอบไปด้วยตัวชี้วัดจำนวน 76 ตัวชี้วัด สำหรับการศึกษานี้ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรอิสระ โดยแบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม คือ กลุ่มตัวแปรทางด้านสังคมและประชากร กลุ่มตัวแปรทางด้านการเมือง และกลุ่มตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ดำเนินการแบ่งแบบจำลองในการประมาณค่าสมการถดถอยออกเป็น 4 แบบจำลอง โดยแบบจำลองที่ 1 ผู้วิจัยเลือกใช้เฉพาะกลุ่มตัวแปรทางด้านสังคมและประชากร ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวแปรทางด้านสังคมและประชากรที่มีอิทธิพลต่อดัชนีความโปร่งใสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ จำนวนผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครองที่มีอินเทอร์เน็ตใช้งาน จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครอง สัดส่วนประชากรที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย และการว่างงาน สำหรับแบบจำลองที่ 2 ผู้วิจัยเลือกใช้เฉพาะกลุ่มตัวแปรทางด้านการเมือง ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวแปรทางด้านการเมืองที่มีอิทธิพลต่อดัชนีความโปร่งใสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ สัดส่วนผู้ที่ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง สำหรับแบบจำลองที่ 3 ผู้วิจัยเลือกใช้เฉพาะกลุ่มตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและการเงิน ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวแปรทางด้านเศรษฐกิจและการเงินที่มีอิทธิพลต่อดัชนีความโปร่งใสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ ระดับหนี้สินของรัฐบาลท้องถิ่น และสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เอง สำหรับแบบจำลองที่ 4 ผู้วิจัยได้ใช้กลุ่มตัวแปรทั้ง 3 กลุ่มในการประมาณค่าสมการถดถอยร่วมกัน ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อดัชนีความโปร่งใสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ได้แก่ จำนวนผู้ที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครองที่มีอินเทอร์เน็ตใช้งาน จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตการปกครอง การว่างงาน ระดับหนี้สินของรัฐบาลท้องถิ่น และสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บได้เอง

ต่อมาการศึกษาของ Tavares and da Cruz (2020) ที่ได้ทำการศึกษาในประเทศโปรตุเกสเช่นเดียวกับ Ribeiro et al. (2017) ซึ่งผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงปัจจัยที่อธิบายความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่นที่เปิดเผยข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์ ซึ่งเน้นที่ปัจจัยทางด้านการเมืองเป็นหลัก และศึกษาในรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาล) จำนวน 278 แห่ง โดยผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรตามเหมือนกับ Ribeiro et al. (2017) คือดัชนีความโปร่งใสของเทศบาล (Municipal Transparency index) ส่วนตัวแปรอิสระผู้วิจัยได้แบ่งตัวแปรอิสระออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มด้านอุปสงค์ (Demand Side) โดยจะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับประชากรและสังคม และกลุ่มด้านอุปทาน (Supply Side) โดยจะเป็นตัวแปรเกี่ยวกับการเมือง การบริหารงาน และลักษณะของผู้บริหาร ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีนัยสำคัญในการอธิบายความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาล) อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในกลุ่มตัวแปรทางด้านอุปสงค์ ได้แก่ อัตราการว่างงาน ค่าเฉลี่ยอายุของประชากร ส่วนปัจจัยทางด้านอุปทาน ได้แก่ จำนวนวาระของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การแข่งขันทางการเมือง รายได้ที่จัดเก็บได้เอง เพศของผู้บริหาร(นายกเทศมนตรี)

การศึกษาของ **Birskyte (2018)** ได้ทำการศึกษาปัจจัยที่กำหนดความโปร่งใสทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น (เทศบาล) ในประเทศลิทัวเนีย จำนวน 60 แห่ง ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรตามเป็นดัชนีความโปร่งใส (Transparency Index) ซึ่งเป็นการเก็บรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยผ่านเว็บไซต์ของรัฐบาลท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์จำนวน 20 หลักเกณฑ์ที่ผู้วิจัยได้กำหนดขึ้นตามหลักการของ OECD และผู้วิจัยได้แบ่งตัวแปรอิสระ ออกเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทางด้านสังคม กลุ่มทางการเมือง และกลุ่มทางการคลัง ผลการศึกษาพบว่า ปัจจัยที่มีนัยสำคัญในการกำหนดความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ในกลุ่มทางด้านสังคม ได้แก่ จำนวนประชากรที่อายุ 65 ปี ขึ้นไป จำนวนประชากรในเขตการปกครอง จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบท สำหรับในกลุ่มทางการเมือง ได้แก่ การมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งท้องถิ่น และในกลุ่มทางการคลัง ได้แก่ หนี้สาธารณะต่อหัวประชากร รายรับต่อหัวประชากร และสัดส่วนเงินโอนต่อรายรับ

นอกจากนี้การศึกษาทางฝั่งของเอเชีย **Sun and Andrews (2020)** ได้ทำการศึกษาปัจจัยกำหนดความโปร่งใสทางการคลังของรัฐบาลระดับเมืองในประเทศจีน จำนวน 277 แห่ง ในปี ค.ศ. 2017 โดยผู้วิจัยกำหนดตัวแปรอิสระเป็นความโปร่งใสทางการคลัง (Fiscal Transparency: FT) ซึ่งเป็นดัชนีที่เกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูลขององค์กรของรัฐเกี่ยวกับโครงสร้างองค์กร ระบบการทำงาน นโยบายการคลัง และโครงการต่างๆ ที่เปิดเผยเป็นระดับคะแนนจาก The 2017 Annual Fiscal Transparency Report of Chinese City-level Government ซึ่งพัฒนาโดยมหาวิทยาลัยชิงหวา ประเทศจีน สำหรับตัวแปรอิสระนั้น ผู้วิจัยได้แบ่งตัวแปรอิสระออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มทางด้านเศรษฐกิจ กลุ่มทางด้านข้อมูลประชากร กลุ่มทางการคลัง และกลุ่มทางด้านสถาบัน ซึ่งการศึกษานี้ไม่เน้นปัจจัยทางการเมืองเนื่องจากเป็นการศึกษาในประเทศจีน ผลการศึกษาพบว่าปัจจัยกำหนดความโปร่งใสที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ในกลุ่มทางด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ การพัฒนาเศรษฐกิจ และการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ ในกลุ่มตัวแปรทางด้านข้อมูลประชากร ได้แก่ จำนวนผู้เข้าถึงอินเทอร์เน็ต จำนวนผู้อาศัยในเขตการปกครอง ในกลุ่มทางการคลัง ได้แก่ จำนวนเงินโอนจากรัฐบาลกลาง และในกลุ่มทางด้านสถาบัน ได้แก่ รัฐบาลเป็น Sub-Provincial

สำหรับการศึกษาในประเทศไทย **นันทนัช ส้าราญจิตร และ กฤษวรินทร์ โสฬ์วัชรินทร์ (2563)** ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับระดับความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น โดยกำหนดตัวแปรตามคือ ระดับความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่วัดจากโครงการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ (การประเมิน ITA) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ของเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 217 แห่ง และกำหนดตัวแปรต้นเป็นลักษณะเกี่ยวกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ ประเภทของหน่วยงาน ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร งบประมาณรายรับ จำนวนบุคลากร และภาวะผู้นำของผู้บริหาร (เจตจำนงสุจริตในการบริหารงาน) โดยใช้การวิเคราะห์ทางสถิติเชิงพรรณนาของข้อมูลทั่วไป และวิเคราะห์สหสัมพันธ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรต้นและตัวแปรตาม ผลการศึกษาพบว่า ลักษณะขององค์กรทางด้านภาวะผู้นำของผู้บริหาร (เจตจำนงสุจริตในการบริหารงาน)

มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ กล่าวคือ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาวะผู้นำของผู้บริหาร (เจตจำนงสุจริตในการบริหารงาน) มากขึ้น จะมีความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่ำมาก ส่วนตัวแปรอื่นไม่มีนัยสำคัญทางสถิติกับความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้นจากการศึกษาที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่านักวิจัยได้มีการศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีอิทธิพลหรือปัจจัยที่กำหนดความโปร่งใสทั้งในทางการคลัง การดำเนินการของรัฐ โดยมีการใช้ตัวแปรตามในการวัดระดับความโปร่งใสที่แตกต่างกันออกไปตามแต่ละบริบท และผู้วิจัยได้มีการกำหนดตัวแปรอิสระแตกต่างกันออกไปตามสมมติฐานที่ผู้วิจัยได้กำหนดขึ้นด้วย โดยจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปและแบ่งกลุ่มของตัวแปรอิสระออกเป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1. กลุ่มตัวแปรด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร 2. กลุ่มตัวแปรด้านการเมือง 3. กลุ่มตัวแปรด้านเศรษฐกิจ และ 4. กลุ่มตัวแปรอื่นๆ สามารถอธิบายได้ดังนี้

**3.1 กลุ่มตัวแปรด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร** จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมาได้มีการกำหนดตัวแปรในกลุ่มดังกล่าว ได้แก่

**3.1.1 จำนวนประชากรในเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่น** จากการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013), De Araujo and Tejedo-Romero (2016), Ribeiro et al. (2017), Birskyte (2018), Sun and Andrews (2020), Tavares and da Cruz (2020) และ Krah and Mertens (2020) พบว่า ตัวแปรทางด้านของจำนวนประชากรจะมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยมีความสัมพันธ์ 2 นัย ได้แก่ ความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส De Araujo and Tejedo-Romero (2016), Ribeiro et al. (2017), Sun and Andrews (2020) และ Krah and Mertens (2020) เนื่องจากหากขนาดของประชากรในเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นมีจำนวนมาก จะมีความสนใจในการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ดังนั้น จึงมีความต้องการที่จะตรวจสอบติดตามการบริหารงานมากขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ ขนาดประชากรที่ใหญ่ขึ้นทำให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้น สอดคล้องกับมุมมองของทฤษฎีตัวการตัวแทน ซึ่งการเปิดเผยข้อมูลสามารถเป็นวิธีที่มีประสิทธิภาพในการลดต้นทุนตัวแทน (Agency cost) ที่ประชาชนต้องจ่าย นอกจากนี้จำนวนของประชากรยังเป็นสิ่งที่บ่งบอกขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ซึ่งหากรัฐบาลท้องถิ่นนั้นมีขนาดใหญ่ ย่อมมีสมรรถนะในการบริหารงานที่ดีกว่ารัฐบาลท้องถิ่นขนาดเล็ก จึงสามารถเปิดเผยข้อมูลสู่ประชาชนได้มากกว่า ในส่วนความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส Birskyte (2018) ซึ่งผลการศึกษารัฐบาลท้องถิ่นในประเทศลิทัวเนียไม่สอดคล้องกับงานศึกษาที่กล่าวมาข้างต้น ผู้วิจัยเห็นว่าจากความคาดหวังของประชาชนในเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่น, ทฤษฎีการคลังสหพันธรัฐ (Fiscal Federalism) (การที่รัฐบาลท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนในเขตการปกครอง จะทราบความต้องการของประชาชนในเขตการปกครองและสามารถจัดหาสินค้าหรือบริการสาธารณะได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง) และทฤษฎีทุนทางสังคม (ที่เป็นรูปแบบปฏิสัมพันธ์ทางสังคม ซึ่งเกิดจาก



ความสัมพันธ์ของคนในการช่วยเหลือเกื้อกูล, ความไว้วางใจ และความเป็นชุมชน) ดังนั้น ด้วยเหตุเหล่านี้จะทำให้การตอบสนองของผู้บริหารมีมากขึ้นและความโปร่งใสทางการคลังเพิ่มขึ้นเฉพาะในรัฐบาลท้องถิ่นขนาดเล็ก และจากมีความใกล้ชิดและมีทุนทางสังคม (Social Capital) ที่สูง ทำให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้น นอกจากนี้ในส่วนของการศึกษา Caamaño-Alegre et al. (2013), Tavares and da Cruz (2020) ที่ศึกษาในประเทศโปรตุเกส พบว่าไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

**3.1.2 จำนวนประชากรที่อายุ 65 ปีขึ้นไป** จากการศึกษาในอดีตของ Ribeiro et al. (2017) ที่ได้ศึกษาในประเทศโปรตุเกส โดยกำหนดให้สัดส่วนประชากรอายุ 65 ปี ขึ้นไป เป็นหนึ่งในตัวแปรอิสระ แต่ไม่ได้กำหนดลักษณะทิศทางความสัมพันธ์ของตัวแปรดังกล่าว ผลการศึกษาพบว่า สัดส่วนประชากรอายุ 65 ปี ขึ้นไป ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ในส่วนของ Birskyte (2018) ได้กำหนดสมมติฐานให้สัดส่วนประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใสทางการคลัง เนื่องจากข้อมูลที่เปิดเผยของ Information Society Development Committee หน่วยงานภายใต้กระทรวงการขนส่งและการสื่อสาร (ISDC) ในปี ค.ศ. 2014 พบว่า สัดส่วนของผู้เกษียณอายุในประเทศลิทัวเนียใช้งานอินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ 16 ของจำนวนผู้เกษียณอายุทั้งหมด เท่านั้น ขณะที่วัยทำงานใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 84 และวัยศึกษาใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 100 จากข้อมูลดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่าผู้สูงอายุจะเข้าถึงข้อมูลที่เปิดเผยผ่านทางออนไลน์ได้น้อย สำหรับงานศึกษาที่สนับสนุนว่าจำนวนประชากรสูงอายุจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส เนื่องจากประชากรสูงอายุจะมีความสนใจทางการเมืองมากขึ้น จึงมีความต้องการให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบมากขึ้น และข้อสมมติดังกล่าวเป็นไปตามทฤษฎีตัวการตัวแทน โดยประชาชนผู้เสียภาษี (ในฐานะตัวการ) ย่อมมีความสนใจในการทำหน้าที่ของนักการเมือง (ในฐานะตัวแทนของประชาชนผู้เสียภาษี) นอกจากนี้ยังเห็นว่าประชากรสูงอายุจะมีทุนทางสังคม (Social Capital) ที่สูง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของคนในการช่วยเหลือเกื้อกูล, ความไว้วางใจ และความเป็นชุมชน กับนักการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้มีการตอบสนองต่อตัวการที่มากขึ้นด้วย โดยจากผลการศึกษาของ Birskyte (2018) ที่ศึกษารัฐบาลท้องถิ่นในประเทศลิทัวเนีย พบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติและเป็นไปตามสมมติฐานข้างต้น

**3.1.3 จำนวนประชากรที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย (ระดับปริญญาตรีขึ้นไป)** จากการศึกษาของ Birskyte (2018), Sun and Andrews (2020) และ Tavares and da Cruz (2020) ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยในเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นกับดัชนีความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่น ในบริบทของประเทศต่างๆ ผลการศึกษาสอดคล้องกันว่า ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนการศึกษาของ Ribeiro et al. (2017) พบว่าแบบจำลองที่ประมาณค่าสมการโดยใช้ตัวแปรอิสระด้านสังคมและประชากรเท่านั้น ที่ทำให้จำนวนประชากรที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนแบบจำลองอื่นไม่มีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐานว่าประชากรในเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยหรือระดับปริญญาตรีจะมี

ความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส เนื่องจากทฤษฎีตัวการตัวแทนประชากรที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีความสนใจในการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้น ในฐานะตัวแทนของประชาชน และจะมีความต้องการให้รัฐบาลท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลที่มีคุณภาพมากขึ้น กล่าวคือ ประชากรที่มีการศึกษามากจะตระหนักและให้ความสำคัญถึงประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ประชากรที่มีการศึกษาสูง จะมีความสามารถในการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้ดี ในการเข้าเว็บไซต์และค้นหาข้อมูล นั้นแสดงว่าประชากรจะมีความสามารถในการเข้าถึงและต้องการข้อมูลต่างๆของรัฐบาลท้องถิ่นผ่านเว็บไซต์มากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นประชากรที่มีการศึกษาสูงอาจจะมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ในรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้ตนเองเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นและผลักดันให้รัฐบาลท้องถิ่นเกิดความโปร่งใส และเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น

**3.1.4 จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทและพื้นที่เมือง** จากการศึกษาของ Birskyte (2018) พบว่า จำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบทมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส นั้นเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นข้อเท็จจริงว่าครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ชนบทมีการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตที่น้อยกว่าครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เมืองอย่างมีนัยสำคัญ นอกจากนี้ ผลการศึกษายังสนับสนุนรายงานของ Information Social Development Committee ในประเทศลิทัวเนีย ปี ค.ศ. 2014 ที่พบว่า ร้อยละ 70 ของครัวเรือนที่อาศัยอยู่ในเขตเมืองสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ ส่วนในเขตชนบทมีประชากรเพียงร้อยละ 58 เท่านั้น ที่สามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ ดังนั้น รัฐบาลท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่ในเขตชนบทจำนวนมากจะมีแรงจูงใจน้อยในการเปิดเผยข้อมูลด้านงบประมาณผ่านเว็บไซต์ เนื่องจากเมื่อเปิดเผยไปประชาชนก็ไม่สามารถเข้าถึงได้ ในส่วนการศึกษาของ Sun and Andrews (2020) ที่ศึกษาในประเทศจีน กลับใช้ตัวแปรทางด้านจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตเมือง พบว่ามีนัยสำคัญทางสถิติ หากสังคมเป็นสังคมเมืองเพิ่มขึ้นจะเพิ่มระดับคุณภาพและความต้องการบริการสาธารณะมากขึ้น เนื่องจากการขยายขนาดของการบริการสาธารณะขึ้นอยู่กับจำนวนเงินที่เสียภาษี ดังนั้น ความต้องการข้อมูลทางการคลังของประชาชนจึงจะเพิ่มขึ้นตามขนาดของสังคมเมืองด้วย

**3.1.5 จำนวนประชากรที่เข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ต** จากการศึกษาของ Ribeiro et al. (2017) และ Sun and Andrews (2020) พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส นับว่าเป็นข้อค้นพบที่ยืนยันว่ายิ่งประชากรสามารถเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้มากเท่าใด ความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นก็จะยิ่งสูงขึ้น เป็นไปตามหลักตัวการตัวแทนที่ตัวการสามารถตรวจสอบและติดตามการดำเนินโครงการและการใช้จ่ายงบประมาณของหน่วยงานผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ และอินเทอร์เน็ตช่วยให้รัฐบาลสามารถส่งผ่านข้อมูลการดำเนินงานไปยังประชาชนผู้รับข้อมูลได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ นอกจากนี้ความง่ายต่อการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชาชนยังช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นนั้นด้วย ในบริบทนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น ในอีกกรณีหนึ่ง ความเต็มใจที่จะเปิดเผยข้อมูลทางการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นและความต้องการข้อมูลทางการคลัง



ของประชาชนจากรัฐบาลท้องถิ่นจะเพิ่มสูงขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของระดับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและการใช้งานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government)

**3.1.6 อัตราการว่างงานของประชากรในพื้นที่** จากการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013), De Araujo and Tejedo-Romero (2016), Ribeiro et al. (2017) และ Tavares and da Cruz (2020) พบว่า อัตราการว่างงานของประชากรในพื้นที่การปกครองของรัฐบาลท้องถิ่น มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แสดงให้เห็นว่าเศรษฐกิจมีความไม่แน่นอนมากเท่าใด ก็จะมียิ่งล่อให้หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นปกปิดข้อเท็จจริงมากขึ้นเท่านั้น ในอีกกรณีหนึ่ง ประชากรที่ว่างงานอาจมีความกังวลในเรื่องส่วนตัวมากมาย ดังนั้นจึงไม่ได้มีความสนใจในเรื่องการปกปิดข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่นมากนัก นอกจากข้อมูลเกี่ยวกับการจ้างงาน แต่จากการศึกษาของ Sun and Andrews (2020) ที่ศึกษาในประเทศจีน พบว่า ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่อย่างไรก็ตามพวกเขาก็เห็นพ้องว่าการว่างงานที่สูงแสดงถึงสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่ตกต่ำ ซึ่งจูงใจให้รัฐบาลมีการปกปิดข้อมูลเกี่ยวกับประสิทธิภาพทางการคลังจากประชาชน เพื่อรักษาเสถียรภาพและตำแหน่งในรัฐบาลไว้

**3.2 กลุ่มตัวแปรด้านการเมือง** จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมาได้มีการกำหนดตัวแปรในกลุ่มดังกล่าว ได้แก่

**3.2.1 จำนวนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งท้องถิ่น** จากการศึกษาของ De Araujo and Tejedo-Romero (2016) และ Liucija Birskyte (2018) พบว่า สัดส่วนผู้ใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งขัดแย้งกับทฤษฎีตัวการตัวแทน โดยหากเป็นไปตามทฤษฎีและสมมติฐานการวิจัย การที่ประชาชนในฐานะผู้ออกคะแนนเสียงเลือกผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นให้ความสนใจในกิจกรรมทางการเมืองและกระตือรือร้นในการไปลงคะแนนเสียงมาก ยิ่งทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบและมีความโปร่งใสในการบริหารงานที่ดีเพิ่มขึ้น นั่นแสดงว่าประชาชนในพื้นที่นั้นให้ความสำคัญกับกิจกรรมทางการเมืองและการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ความโปร่งใสยังช่วยลดความไม่สมมาตรของข้อมูล (Asymmetry Information), ปัญหาความขัดแย้งของตัวแทน (Agency Conflicts) หรือปัญหาตัวการตัวแทน และยังช่วยเพิ่มความเชื่อมั่นและความน่าเชื่อถือทางการบริหารงานของนักการเมืองอีกด้วย แต่จากผลการศึกษาซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐานนั้น De Araujo and Tejedo-Romero (2016) เห็นว่า การที่สัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่ำมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใสนั้น เนื่องมาจากสัดส่วนผู้มีสิทธิเลือกตั้งต่ำจะมีการกดดันให้รัฐบาลท้องถิ่นส่งเสริมความชอบธรรม (Legitimacy) ขององค์กรผ่านการเปิดเผยข้อมูลที่เพิ่มขึ้นและทำให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้น และยังเป็นการเพิ่มความเชื่อมั่นและการรับรู้ของประชาชนเกี่ยวกับการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นด้วย ส่วนการศึกษาของ Birskyte (2018) เห็นว่า จำนวนสัดส่วนผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งที่สูงไม่ได้หมายความว่าจะมีการปรับเปลี่ยนตัวผู้บริหารใหม่ โดยเฉพาะชนชั้นสูงในท้องถิ่นนั้นที่มีความชำนาญในการหาเสียงให้ตนเองโดยปราศจากการแข่งขัน

ทางการเมือง นอกจากนี้ผู้วิจัยยังเห็นว่า ข้อมูลของการวิจัยนี้ใช้ข้อมูลการเลือกตั้งของเทศบาลในปี ค.ศ. 2011 ในขณะที่ใช้ข้อมูลดัชนีความโปร่งใสในปี ค.ศ. 2014 จึงอาจมีความคาดเคลื่อนได้ นอกจากนี้ในส่วนของการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013) และ Tavares and da Cruz (2020) พบว่า ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่การศึกษาของ Ribeiro et al. (2017) พบว่า แบบจำลองที่ประมาณค่าสมการโดยใช้ตัวแปรอิสระด้านการเมืองเท่านั้น ที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนแบบจำลองอื่นไม่มีนัยสำคัญทางสถิติแต่อย่างใด

**3.2.2 การจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น, อุดมการณ์ทางการเมือง และลักษณะเฉพาะของผู้บริหารท้องถิ่น** จากการศึกษาในอดีต พบว่า ผู้วิจัยมักนำตัวแปรทางด้าน การจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น อุดมการณ์ทางการเมือง จำนวนวาระต่อเนื่องที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหาร เพศ อายุ การศึกษา ของผู้บริหารท้องถิ่น มาใช้ในการศึกษาความสัมพันธ์กับดัชนีความโปร่งใส ดังเช่น ตัวแปรด้านการ จัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น Caamaño-Alegre et al. (2013) กำหนดตัวแปรการจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่น โดยกำหนดเป็นตัวแปรหุ่นหากเป็นรัฐบาลท้องถิ่นเป็นรัฐบาลผสม กำหนดค่าเป็น 1 และหากเป็น อย่างอื่น กำหนดค่าเป็น 0 ผลการศึกษาพบว่า การจัดตั้งรัฐบาลท้องถิ่นแบบผสมมีความสัมพันธ์ใน ทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นเป็นหลักฐานที่แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลท้องถิ่นแบบผสมจะนำไปสู่ความโปร่งใสที่เพิ่มขึ้น Ribeiro et al. (2017) กำหนดตัวแปรหุ่น หากพรรคการเมืองท้องถิ่นที่บริหารองค์กรได้รับเสียงข้างมากในการเลือกตั้ง (มากกว่าร้อยละ 50.1) กำหนดค่าเป็น 1 และหากเป็นอย่างอื่น กำหนดค่าเป็น 0 ผลการศึกษาพบว่า ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนตัวแปรด้านอุดมการณ์ทางการเมือง การศึกษาที่ผ่านมามีกำหนดตัวแปรว่าผู้บริหารท้องถิ่น (ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง) มีอุดมการณ์ทางการเมืองเป็นพรรคการเมืองฝ่ายซ้าย(เสรีนิยม)หรือ ฝ่ายขวา(อนุรักษนิยม) ซึ่งการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013) และ De Araujo and Tejedo-Romero (2016) พบว่า อุดมการณ์ทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่นมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนการศึกษาของ Ribeiro et al. (2017), Tavares and da Cruz (2020) และ Krah and Mertens (2020) พบว่า อุดมการณ์ทางการเมืองของผู้บริหารท้องถิ่นไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนตัว แปรทางด้านลักษณะเฉพาะของผู้บริหารนั้น จากการศึกษาของ Tavares and da Cruz (2020) และ De Araujo and Tejedo-Romero (2016) ได้กำหนดตัวแปรอิสระคือ เพศของผู้บริหาร รัฐบาลท้องถิ่น โดยกำหนดเป็นตัวแปรหุ่น หากผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเพศหญิง กำหนดค่าเป็น 1 และ อื่นๆ กำหนดค่าเป็น 0 ซึ่งผลการศึกษาพบว่าเพศไม่มีนัยสำคัญทางสถิติกับดัชนีความโปร่งใส นอกจากนี้ยังมีการกำหนดตัวแปรอื่นๆ ทางด้านลักษณะของผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งการศึกษาของ Tavares and da Cruz (2020) ได้ศึกษาเพิ่มเติมในตัวแปรเกี่ยวกับ จำนวนวาระ ต่อเนื่องที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหาร อายุของผู้บริหาร และระดับการศึกษาของผู้บริหารท้องถิ่น เป็นต้น ผลการศึกษาพบว่า จำนวนวาระต่อเนื่องที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหาร มีความสัมพันธ์ ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนระดับการศึกษาของ ผู้บริหารท้องถิ่น ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

**3.2.3 การแข่งขันทางการเมือง** จากการศึกษาของ De Araujo and Tejedro-Romero (2016) และ Tavares and da Cruz (2020) ใช้ตัวแปรการแข่งขันทางการเมืองที่วัดจากร้อยละของความแตกต่างระหว่างผู้ที่ได้รับคะแนนเสียงเลือกตั้งจากประชาชนเป็นอันดับที่ 1 และอันดับที่ 2 โดยหากความแตกต่างระหว่างคะแนนเสียงมีค่าน้อย แสดงว่าการแข่งขันทางการเมืองมีค่อนข้างสูง เกิดการแข่งขันและการแบ่งอำนาจทางการเมืองขึ้น การแข่งขันทางการเมืองที่เข้มข้นจะนำไปสู่การมีส่วนร่วมและอภิปรายของประชาชนจำนวนมาก ซึ่งจะเป็นสิ่งที่กระตุ้นให้เกิดการทำงานและการบริหารจัดการที่ดีของพรรคการเมืองผู้มีอำนาจ ส่งผลเชิงบวกทำให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้น การศึกษาของ De Araujo and Tejedro-Romero (2016) ที่ศึกษาในประเทศสเปน พบว่าการแข่งขันทางการเมืองมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ นั่นแสดงว่าความแตกต่างระหว่างคะแนนเสียงมีค่าน้อย การแข่งขันทางการเมืองสูง จึงทำให้ความโปร่งใสลดลง ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย แต่ในส่วนของการศึกษาของ Tavares and da Cruz (2020) ที่ศึกษาในประเทศโปรตุเกส พบว่าการแข่งขันทางการเมืองมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย ผู้วิจัยเห็นว่าจำนวนความห่างของผลการเลือกตั้งมาก ผู้บริหารท้องถิ่นสามารถนำแนวทางปฏิบัติด้านความโปร่งใสขององค์กรมาใช้ได้โดยไม่ต้องความกังวลเกี่ยวกับผลการเลือกตั้งแต่อย่างใด

**3.3 กลุ่มตัวแปรด้านเศรษฐกิจ** จากการศึกษางานวิจัยที่ผ่านมา มีการกำหนดตัวแปรในกลุ่มดังกล่าว ได้แก่

**3.3.1 หนี้ของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น** จากการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013), De Araujo and Tejedro-Romero (2016), Ribeiro et al. (2017), Birskyte (2018) และ Sun and Andrews (2020) ได้ตั้งสมมติฐานว่า หนี้สินของรัฐบาลท้องถิ่นจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส ซึ่งจากทฤษฎีตัวการตัวแทนที่ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นที่มีความเต็มใจจะเปิดเผยข้อมูลทางการคลังขององค์กรสู่สาธารณชน เพื่อสร้างการส่งสัญญาณทางบวกเกี่ยวกับประสิทธิภาพขององค์กรและผู้บริหารองค์กรนั้น ซึ่งหนี้ขององค์กรจำนวนมากจะสร้างความกดดันให้กับผู้มีอำนาจบริหารทำให้ต้องเปิดเผยข้อมูลทางการเงินมากขึ้น รวมทั้งประชาชนจะทราบว่ารัฐบาลท้องถิ่นนำเงินที่กักไปใช้ทำอะไรบ้าง เป็นประโยชน์ต่อสาธารณชนหรือไม่ นอกจากนี้การก่อหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นจะสร้างการรับรู้ของประชาชนถึงประสิทธิภาพทางการคลังที่ไม่ดี ยิ่งทำให้ประชาชนมีความต้องการให้หน่วยงานเปิดเผยข้อมูลทางการคลังมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามในทางตรงกันข้าม หากมีการก่อหนี้หรือมีการขาดดุลทางการคลังมาก เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการอาจมีแนวโน้มที่จะถูกกระตุ้นให้ปกปิดข้อมูลทางการคลังเพื่อรักษาตำแหน่งงานและสถานทางการเมืองของผู้บริหารเอาไว้ได้ด้วยเช่นกัน

ในบางกรณีพบว่ากรณีที่สถานะทางการคลังท้องถิ่นเกินดุลมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส นั่นแสดงว่าผู้บริหารท้องถิ่นใช้จ่ายเงินงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพซึ่งหากสัดส่วนการขาดดุลหรือการก่อหนี้มีจำนวนมาก เจ้าหน้าที่หรือข้าราชการอาจมี

แนวโน้มที่จะถูกกระตุ้นให้ปกปิดข้อมูลทางการคลังเพื่อรักษาตำแหน่งงานและสถานทางการเมืองของผู้บริหารเอาไว้

ผลการศึกษาของ Ribeiro et al. (2017) และ Birskyte (2018) พบว่า หนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งเป็นไปตามสมมติฐานที่ตั้งไว้ ส่วนผลการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013), De Araujo and Tejedó-Romero (2016) และ Sun and Andrews (2020) พบว่าไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

**3.3.2 รายรับหรืองบประมาณของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น** จากการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013), Ribeiro et al. (2017), Birskyte (2018), Tavares and da Cruz (2020) และ Sun and Andrews (2020) พบว่าความสัมพันธ์ของรายรับหรืองบประมาณของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นกับดัชนีความโปร่งใสมี 2 นัย คือ หากมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันแสดงว่าการที่รัฐบาลท้องถิ่นมีงบประมาณหรือรายรับจำนวนมากอาจเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังมากขึ้นและมีการเตรียมการบริหารงานให้เป็นไปตามข้อกำหนดด้านความโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตามหากมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม การที่หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นมีงบประมาณจำนวนมากจะเพิ่มโอกาสในการคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent seeking) นอกจากนี้ในส่วนของรายรับของรัฐบาลท้องถิ่นหรือภาษี การที่ประชาชนมีภาระทางภาษีมาก ประชาชนผู้เสียภาษีก็จะมีความต้องการความโปร่งใสทางงบประมาณเพิ่มขึ้นด้วย ผลการศึกษาปรากฏว่า จากการศึกษาของ Ribeiro et al. (2017) และ Tavares and da Cruz (2020) พบว่า รายรับของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์กับดัชนีความโปร่งใสในทิศทางเดียวกัน อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ การศึกษาของ Birskyte (2018) กลับพบว่า มีความสัมพันธ์กับดัชนีความโปร่งใสในทิศทางตรงกันข้าม อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013) และ Sun and Andrews (2020) พบว่า ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ในส่วนด้านของงบประมาณ จากการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013) พบว่า งบประมาณต่อหัวประชากรมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ

**3.3.3 เงินโอนจากรัฐบาลท้องถิ่นสู่ประชาชนในเขตการปกครอง** จากการศึกษาของ Birskyte (2018) และ Sun and Andrews (2020) พบว่า เงินโอนจากรัฐบาลท้องถิ่นมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ สอดคล้องกับทฤษฎีภาพลวงตาทางการคลัง (Fiscal illusion theory) ซึ่งการโอนเงินจากรัฐบาลสู่ประชาชนจะสร้างต้นทุนให้รัฐบาลน้อยกว่าที่ควรจะเป็น ดังนั้นประชาชนผู้อยู่อาศัยในเขตการปกครองจะมีความต้องการข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่นลดลงและจะมีความต้องการในความรับผิดชอบของผู้บริหารลดลง นอกจากนี้ในทัศนะของนักวิจัยเห็นว่า เงินโอนที่ได้รับจากรัฐบาลท้องถิ่นอาจไม่ใช่แรงจูงใจที่ผู้บริหารรัฐบาลท้องถิ่นจะเปิดเผยข้อมูลทางเศรษฐกิจและการเงินสู่ประชาชน และเงินโอนจากรัฐบาลยังเป็นบ่อนทำลายความสัมพันธ์ระหว่างตัวการและตัวแทน ตามทฤษฎีตัวการตัวแทน



**3.3.4 การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development)** จากการศึกษาของ Sun and Andrews (2020) ได้ใช้ตัวแปรการพัฒนาเศรษฐกิจ โดยวัดจาก GDP Per Capita โดยกำหนดสมมติฐานว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มระดับความโปร่งใส เนื่องจากอิทธิพลของประชาชนผู้เสียภาษีจำนวนมากจะทราบถึงสิทธิของตนและจะมีความต้องการความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น เพื่อติดตามว่าเงินภาษีที่ประชาชนเสียไปนั้นถูกใช้อย่างไรบ้าง จากการศึกษาของ Cicatiello et al. (2017) และ Wehner and Renzio (2013) ได้ยืนยันว่าความโปร่งใสมักเติบโตไปพร้อมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษายังพบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ จะมีแรงจูงใจที่จะกดดันให้รัฐบาลมีการปรับปรุงและตระหนักเรื่องความโปร่งใส ผลการศึกษาของ Sun and Andrews (2020) กลับพบว่า การพัฒนาเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใสอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ผู้วิจัยให้เหตุผลว่า การศึกษาในบริบทของประเทศจีนผู้มีอำนาจและประชาชนมองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจคือความชอบธรรม (Legitimacy) มากกว่าความโปร่งใส ดังนั้นการปกปิดข้อมูลทางการคลังจึงอาจยอมรับได้หากเศรษฐกิจเติบโตไปในทิศทางที่ดี แต่อย่างไรก็ตามข้อมูลทางการคลังจะมีความสำคัญทางการเมืองมากขึ้น หากเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ

**3.3.5 การเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ (Economic Openness)** จากการศึกษาของ Sun and Andrews (2020) ได้ใช้ตัวแปร การเปิดกว้างทางเศรษฐกิจ โดยวัดจากสัดส่วนระหว่างการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศ (Foreign Direct Investment) และ GDP โดยกำหนดสมมติฐานว่านักลงทุนต่างชาติจะมีความอ่อนไหวต่อความไม่สมมาตรของข้อมูลมากกว่านักลงทุนท้องถิ่น ดังนั้นจึงเป็นบทบาทที่สำคัญของการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศที่จะดึงดูดนักลงทุนเข้ามาลงทุนในภูมิภาค โดยเฉพาะรัฐบาลท้องถิ่นที่อาจอยู่ภายใต้แรงกดดันจากนักลงทุนต่างชาติให้เพิ่มความโปร่งใสทางการคลังด้วย ผลการศึกษาพบว่า การเปิดกว้างทางเศรษฐกิจมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใส ซึ่งไม่เป็นไปตามสมมติฐาน ผู้วิจัยได้ให้เหตุผลว่า ในบริบทของประเทศจีนการสื่อสารอย่างไม่เป็นทางการและความสัมพันธ์ส่วนบุคคลมีบทบาทสำคัญในการเชื่อมโยงธุรกิจและรัฐบาลในประเทศจีน โดยการลงทุนทางตรงจากต่างประเทศจีนส่วนมากจะมาจากประเทศหรือภูมิภาคที่คุ้นเคยกับวัฒนธรรมและสังคมจีน เช่น ฮองกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ โดยประเทศเหล่านี้ อาจจะมีความต้องการข้อมูลทางการคลังที่น้อยลง

**3.3.6 การลงทุนต่อหัวประชากร (Capital Investment Per Capita)** จากการศึกษาของ De Araujo and Tejedo-Romero (2016) ได้ใช้ตัวแปรการลงทุนต่อหัวประชากร ซึ่งเชื่อว่าประชากรจะมีทัศนคติทางบวกมากขึ้นต่อการลงทุนในโครงการสาธารณะที่สำคัญ トラบเท่าที่พวกเขาเข้าใจว่าสภาพความเป็นอยู่ของพวกเขาจะดีขึ้น การเปิดเผยข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็นวิธีการที่นักการเมืองท้องถิ่นใช้สร้างความนิยมและเพิ่มการสนับสนุนจากประชาชน ดังนั้นในช่วงปีที่มีการเลือกตั้งจะเห็นได้ว่านักการเมืองจะเริ่มมีการลงทุนเพื่อสร้างความน่าสนใจกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง ซึ่งจากทฤษฎีความถูกต้องตามกฎหมาย (Legitimacy Theory) มีความเป็นไปได้ว่าประชาชนจะคาดหวังว่านักการเมืองจะมีความต้องการลงทุนในโครงการที่สำคัญของรัฐและเป็นความพยายามที่จะสร้างความสนใจในรับรู้และการแพร่กระจายข้อมูลนั้น ผลการศึกษาพบว่า การลงทุนต่อหัวประชากรมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส อย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งสอดคล้องกับสมมติฐานของผู้วิจัย

**3.3.7 อำนาจซื้อของประชาชน** จากการศึกษาของ Tavares and da Cruz (2020) ได้ใช้อำนาจซื้อ (Purchasing Power) หรือรายได้ของประชาชน เป็นตัวแปรอิสระในการทดสอบสมมติฐาน ซึ่งเขามองว่าอำนาจซื้อเป็นหนึ่งในตัวแปรทางด้านสถานะทางเศรษฐกิจสังคม (Socioeconomic Status) หากสถานะทางเศรษฐกิจสังคมสูงจะทำให้ประชาชนมีความกระตือรือร้นที่จะให้ความสนใจทางการเมืองมากขึ้น โดยสิ่งที่บ่งบอกถึงสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชน ได้แก่ การศึกษา รายได้ และอาชีพ ในส่วนของรายได้ของประชากร พบว่า ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติกับดัชนีความโปร่งใส

**3.4 อื่นๆ** จากการศึกษางานวิจัยในอดีต มีนักวิจัยหลายท่านได้นำตัวแปรอื่นๆ ใช้ในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์กับดัชนีความโปร่งใส ดังเช่น Krah and Mertens (2020) ได้ใช้ตัวแปรระยะเวลาที่ประเทศเข้าสู่ประชาธิปไตย ผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่ายิ่งประเทศเข้าสู่ประชาธิปไตยเร็ว ดัชนีความโปร่งใสก็จะยิ่งเพิ่มสูงขึ้น เป็นต้น





ตารางที่ 2.4 สรุปการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

ผู้ศึกษา/ปี/ศึกษาที่ประเทศ	ตัวแปรอิสระ																		ตัวแปรตาม/ลักษณะข้อมูล/วิธีการศึกษา
	1. ด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร						2. ด้านการเมือง						3. ด้านเศรษฐกิจ						
	1.1 จำนวนประชากรในเขตการปกครอง	1.2 ประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป/ผู้สูงอายุ	1.3 การศึกษาของประชากรในระดับมหาวิทยาลัย	1.4 ประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบท/เมือง	1.5 ประชากรที่เข้าถึงการใช้บริการอินเทอร์เน็ต	1.6 การว่างงาน	2.1 จำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง	2.2.1 อุดมการณ์ทางการเมือง(ฝ่ายซ้าย/ขวา)	2.2.2 การเป็นรัฐบาลผสม	2.2.3 การได้รับเสียงข้างมากของพรรคการเมืองที่ได้เป็นผู้บริหาร	2.2.4 ลักษณะผู้บริหาร เช่น เพศ อายุ การศึกษา	2.2.5 ประสิทธิภาพของพรรคการเมือง	2.3 การแข่งขันทางการเมือง	3.1 หนี้สาธารณะต่อหัวประชากร/การขาดดุลงบประมาณ	3.2.1 รายรับต่อหัวประชากรรายปีที่จัดเก็บ/รายรับที่ไม่ใช่ภาษี/รายรับจากภาษี	3.2.2 งบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น	3.3 เงินโอนจากรัฐบาลท้องถิ่นสู่ประชาชน	3.4 การพัฒนาเศรษฐกิจ (GDP Per Capita)	อื่นๆ
ทิศทางความสัมพันธ์	(+,-)	(+,-)	(+)	(+,-)	(+)	(-)	(+,-)	(+)	(+,-)	(+)	(+,-)	(+)	(+)	(+)	(+,-)	(+,-)	(-)	(+)	
Birskyte (2018) ประเทศลิทัวเนีย	(+)*	(+)*		(-)**			(+)**							(+)**	(-)**		(-)**		ตัวแปรตาม : Index of budget transparency ข้อมูล : Cross Sectional ปี 2011 และ 2014 วิธีการ : OLS
Caamaño-Alegre et al. (2013) ประเทศสเปน						(-)**	(+)**	(-)**			(+)**					(+)**			ตัวแปรตาม : Budget Transparency Index ข้อมูล : Cross Sectional ปี 2006 - 2008 วิธีการ : OLS / OLS(Robust)
Ribeiro et al. (2017) ประเทศโปรตุเกส	(+)**		(+)**	(+)**	(-)**		(-)**						(+)**	(+)**					ตัวแปรตาม : Municipal Transparency Index ข้อมูล : Cross Sectional ปี 2013 - 2014 วิธีการ : OLS (แบบจำลอง 4 แบบ ตามลักษณะตัวแปรอิสระ)
Sun and Andrews (2020) ประเทศจีน (Mainland)	(+)**			(+)**	(+)**	(-)**							(+)**	(+)*			(-)**	(-)**	(-)** การเปิด กว้างทาง เศรษฐกิจ

หมายเหตุ เครื่องหมายแสดงทิศทางความสัมพันธ์, \*\*\* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01, \*\* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05, \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.1 และ ไม่มี\* แสดงว่าไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

ตารางที่ 2.4 (ต่อ)

ผู้ศึกษา/ปี/ศึกษาที่ประเทศ	ตัวแปรอิสระ																ตัวแปรตาม/ลักษณะข้อมูล/วิธีการศึกษา			
	1. ด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร						2. ด้านการเมือง					3. ด้านเศรษฐกิจ								
	1.1 จำนวนประชากรในเขตการปกครอง	1.2 ประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป/ผู้สูงอายุ	1.3 การศึกษาของประชากรในระดับมหาวิทยาลัย	1.4 ประชากรที่อาศัยอยู่ในชนบท/เมือง	1.5 ประชากรที่เข้าถึงการจ้างงานอินเทอร์เนต	1.6 การว่างงาน	2.1 จำนวนผู้ออกมาใช้สิทธิเลือกตั้ง	2.2.1 อุดมการณ์ทางการเมือง(ฝ่ายซ้าย/ขวา)	2.2.2 การเป็นรัฐบาลผสม	2.2.3 การได้รับเสียงข้างมากของพรรคการเมืองที่ได้เป็นผู้บริหาร	2.2.4 ลักษณะผู้บริหาร เช่น เพศ อายุ การศึกษา	2.2.5 ประสิทธิภาพของพรรคการเมือง	2.3 การแข่งขันทางการเมือง	3.1 หนี้สาธารณะต่อหัวประชากร/การขาดดุลงบประมาณ	3.2.1 รายต่อหัวประชากร/รายหัวที่จัดเก็บ/รายหัวที่ไม่ใช่ภาษี/รายหัวจากภาษี	3.2.2 งบประมาณของรัฐบาลท้องถิ่น		3.3 เงินโอนจากรัฐบาลท้องถิ่นสู่ประชาชน	3.4 การพัฒนาเศรษฐกิจ (GDP Per Capita)	อื่นๆ
<b>ทิศทางความสัมพันธ์</b>	(+,-)	(+,-)	(+)	(+,-)	(+)	(-)	(+,-)	(+)	(+,-)	(+)	(+,-)	(+)	(+)	(+)	(+,-)	(+,-)	(-)	(+)		
Tavares and da Cruz (2020) ประเทศโปรตุเกส						(-)**	(+)*			(+)**		(+)**		(+)**						ตัวแปรตาม : Municipal Transparency Index ข้อมูล : Cross Sectional ปี 2009 และ 2013 วิธีการ : OLS
De Araujo and Tejedero-Romero (2016) ประเทศสเปน	(+)**					(-)**	(-)**					(-)**						(+)**		ตัวแปรตาม : Transparency Index (TI) ข้อมูล : Cross Sectional ปี 2012 วิธีการ : OLS, OLS(Robust) และ IV/2SLS
Krah and Mertens (2020) ประเทศกาน่า																				ตัวแปรตาม : Financial Transparency (FinT) ข้อมูล : Panel ปี 1995-2014 (43 รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศในกลุ่มแอฟริกาใต้สะฮารา) วิธีการ : Pooled average, Fixed/Random Effect

หมายเหตุ เครื่องหมายแสดงทิศทางความสัมพันธ์, \*\*\* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01, \*\* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.05, \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.1 และ ไม่sig แสดงว่าไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ

#### 4. สรุป

นักวิชาการทางด้านเศรษฐศาสตร์และรัฐศาสตร์ได้ให้ความเห็นถึงการบริหารงานของรัฐที่นักการเมือง (ในฐานะตัวแทน) ทำหน้าที่ดำเนินการบริหารจัดการ เพื่อจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนผู้มีออกเสียงเลือกตั้ง (ในฐานะตัวการ) หากดำเนินการบริหารงานภายใต้หลักธรรมาภิบาล มีคุณธรรมและโปร่งใส จะทำให้การจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน และเพิ่มความเชื่อมั่นของประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม นักการเมืองมักจะมีแรงจูงใจในการกระทำที่เบี่ยงเบนไปจากความต้องการของประชาชนหรือตัวการ ดังนั้น ประเด็นเรื่องการยกระดับและส่งเสริมให้เกิดคุณธรรมและธรรมาภิบาลในการดำเนินงาน รวมทั้งการสร้างความปลอดภัยในการบริหารงาน ของหน่วยงานภาครัฐจึงเป็นประเด็นที่มีความสำคัญและได้รับความสนใจในปัจจุบัน

ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าความโปร่งใสถูกขับเคลื่อนด้วยปัจจัยทั้งภายในและภายนอกของรัฐบาล ไม่เพียงแต่การเพิ่มการเปิดเผยข้อมูลเท่านั้น ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่ช่วยยกระดับให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้นด้วย และปัจจุบันนี้หลายประเทศทั่วโลกได้ให้ความสำคัญกับความโปร่งใสในการบริหารงานของรัฐบาลมากขึ้น โดยเฉพาะหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น เนื่องจากเป็นหน่วยงานที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน และเป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนให้ตรงกับความต้องการได้มากกว่ารัฐบาลกลาง ดังนั้นหลายประเทศมักจะออกกฎหมายหรือกำหนดกฎเกณฑ์ให้หน่วยงานของรัฐมีการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชนมากขึ้น ซึ่งในส่วนของประเทศไทยก็ได้มีการวัดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของภาครัฐ หรือการประเมิน ITA ที่ดำเนินการโดยสำนักงาน ป.ป.ช. ซึ่งมีหลักการพื้นฐาน 2 ประการ คือ 1) เปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐเพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และ 2) เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียของหน่วยงานภาครัฐได้เข้ามามีส่วนร่วมประเมินหรือแสดงความเห็น และปัจจุบันได้มีการบรรจุให้การประเมิน ITA เป็นส่วนหนึ่งของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ประเด็นการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศต้องเข้าร่วมการประเมิน ITA ด้วย เพื่อเป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานภาครัฐมีคุณธรรมในการบริหารงานและส่งเสริมให้เกิดความโปร่งใสด้วยการเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณชนมากขึ้น ซึ่งผลการประเมินส่วนหนึ่งสามารถสะท้อนได้ว่าหน่วยงานใดได้รับค่าคะแนนในระดับต่ำ แสดงว่าหน่วยงานนั้นขาดคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงาน

ซึ่งจากการศึกษาวิจัยที่ผ่านมาแม้จะมีการศึกษาในระดับท้องถิ่น หรือในระดับเมือง ซึ่งความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นปัญหาทางวิชาการที่นักวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศพยายามที่ศึกษาถึงปัจจัยที่ช่วยยกระดับและส่งเสริมความโปร่งใสในการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้นผู้วิจัยจึงเห็นว่า ในบริบทของประเทศไทยประเด็นการเพิ่มระดับคุณธรรมและความโปร่งใส โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความน่าสนใจ จึงต้องการศึกษาถึงปัจจัยกำหนดระดับ

คุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ จึงสามารถยกบทบาทของประชาชนในท้องถิ่นนั้นในการเข้าร่วมการติดตามตรวจสอบการดำเนินการต่างๆได้ ประกอบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตมากที่สุด เนื่องจากมีอิสระในการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่าหน่วยงานอื่น และสอดคล้องกับสถิติค่ากล่าวหา ร้องเรียนของสำนักงาน ป.ป.ช. ที่มีการร้องเรียนการทุจริตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมาก และคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีค่าคะแนนอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับหน่วยงานอื่น



## บทที่ 3

### วิธีการดำเนินการศึกษา

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ในบทที่ 3 วิธีการดำเนินการศึกษา จะแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง ข้อมูลและการกำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา ส่วนที่สอง แบบจำลองและวิธีการศึกษา

#### 1. ข้อมูลและการกำหนดตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา

การศึกษาในครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการที่จะศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ ที่มีการเปิดเผยผ่านทางเว็บไซต์ของหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานสถิติแห่งชาติ และข้อมูลคะแนนการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. โดยข้อมูลที่ใช้ในการวิจัย ผู้วิจัยจะเลือกใช้ข้อมูลลักษณะ Panel Data ในช่วงปี พ.ศ. 2561 – 2562 เนื่องจากการข้อมูลคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงรูปแบบของหลักเกณฑ์การประเมิน โดยเริ่มนำร่องดำเนินการในการประเมินในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2561 ประกอบกับในช่วงปี พ.ศ. 2563 ข้อมูลบางอย่างที่แต่ละหน่วยงานได้ทำการจัดเก็บยังมีความไม่ครบถ้วนถูกต้องและในช่วงดังกล่าวได้เกิดการแพร่ระบาดของเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 ตลอดทั้งปี ผู้วิจัยจึงไม่ได้นำข้อมูลของปี พ.ศ. 2563 ใช้ในการวิเคราะห์ด้วย

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง **สุชาติ ตั้งทางธรรม (2558)** ชี้ให้เห็นว่าการที่รัฐบาลเข้าไปดำเนินการในระบบเศรษฐกิจเพื่อแก้ไขปัญหาความล้มเหลวของตลาดนั้น แทนที่จะช่วยแก้ไขปัญหาก็กลับก่อให้เกิดปัญหา “ความล้มเหลวของรัฐบาล” ขึ้นมา ความล้มเหลวของรัฐบาลก็ก่อให้เกิดการจัดสรรทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพเช่นกัน เนื่องจากการใช้อำนาจทางการเมืองทำให้ผลประโยชน์ตกไปอยู่กับผู้ที่ไม่สมควรได้ ส่งผลให้สวัสดิการสังคมโดยรวมลดลง ซึ่งเป็นลักษณะของปัญหาตัวการตัวแทนระหว่างนักการเมืองในฐานะตัวแทนที่ประชาชนเลือกมาทำหน้าที่ตัดสินใจทางการเมืองแทนตน กับประชาชนในฐานะตัวการสำหรับแนวทางในการลดปัญหาดังกล่าวต้องส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐมีความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ด้วยการให้มีการเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น และส่งเสริมให้ประชาชนสามารถตรวจสอบพฤติกรรมการบริหารงานของบุคคลในระบบราชการและการเมืองได้ เช่นเดียวกับ **ณัฐพงศ์ ทองภักดี (2558)** ที่เห็นว่าการแก้ไขปัญหาคือตัวการตัวแทนทางการเมืองมีหลายวิธี แต่วิธีการหนึ่งที่สำคัญคือการทำให้มีระบบข้อมูลที่ประชาชนติดตามผลงานได้ รวมทั้งต้องมีการสร้าง

ระบบธรรมาภิบาลขององค์กร นอกจากนี้ Hoffman (2001) และ Birskyte (2018) เห็นว่าการเปิดเผยข้อมูลเป็นสัญญาณของความไว้วางใจและความโปร่งใสในการบริหารงานองค์กร และยังเป็นสิ่งที่แสดงถึงธรรมาภิบาลหรือการบริหารจัดการที่ดีขององค์กรด้วย ดังนั้น จึงเชื่อได้ว่าการบริหารงานของหน่วยงานภาครัฐที่มีความโปร่งใสและมีธรรมาภิบาล จะทำให้การจัดสรรทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ และประชาชนจะได้รับสวัสดิการสูงสุด ผู้วิจัยจึงได้ใช้ระดับคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นดัชนีที่ใช้วัดคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐทั่วประเทศไทย เกี่ยวข้องกับคุณธรรม ความโปร่งใส และการทุจริต ทั้งที่มีลักษณะการทุจริตโดยตรงและการทุจริตโดยอ้อม รวมไปถึงบริบทแวดล้อมที่เกี่ยวข้องกับการทุจริต เป็นดัชนีที่ใช้วัดระดับของคุณธรรมและความโปร่งใสในการศึกษาครั้งนี้

### 1.1 ตัวอย่างกลุ่มและประชากร

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยเลือกกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษาคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 7,851 แห่ง โดยจำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพรวมรายจังหวัด รวมทั้งสิ้น 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีรูปแบบการบริหารงานแตกต่างจากกลุ่มตัวอย่างอื่น)

### 1.2 ตัวแปรตาม

จากการศึกษาแนวคิดและวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง งานศึกษาในต่างประเทศได้มีการกำหนดดัชนีหรือระดับค่าที่ใช้วัดระดับความโปร่งใสแตกต่างกันออกไปตามแต่ละบริบทของประเทศ อาทิ การศึกษาในประเทศสเปน Caamaño-Alegre et al. (2013) ใช้ Budget Transparency index ซึ่งวัดจากค่าดัชนีจากแบบสอบถาม Likert-type Survey ส่วน De Araujo and Tejedo-Romero (2016) ใช้ TI-Spain (Transparency Index Spain) ซึ่งวัดค่าจากข้อมูลและแบบสอบถามและนำมาประมวลผลเป็นดัชนีความโปร่งใส สำหรับในประเทศโปรตุเกส Ribeiro et al. (2017) และ Tavares and da Cruz (2020) ใช้ MTI (Municipal Transparency Index) ซึ่งพัฒนามาจาก Transparency and Integrity, Civic Association (TIAC) เป็นต้น ส่วนงานศึกษาในประเทศไทย นันทนัช สำราญจิตร และ กฤษฎวรรณ โล่ห์วีชรินทร์ (2563) ได้ใช้ระดับคะแนนคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ เป็นดัชนีที่ใช้วัดคุณธรรมและความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐเช่นกัน

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรตามคือ ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล (รวมเมืองพัทยา) องค์การบริหารส่วนตำบล) โดยแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็นรายจังหวัด และนำค่าระดับคะแนนมาถ่วงเฉลี่ยเพื่อให้สะท้อนถึงระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด ซึ่งมีค่าตั้งแต่ 0 – 100 คะแนน เนื่องจาก ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรอิสระเป็นตัวแปรในเชิงภาพรวมทั้งจังหวัด จึงมีผลทำให้ระดับคะแนนเฉลี่ยของทั้งจังหวัดจะสะท้อนถึงลักษณะคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมทั้งจังหวัดได้



การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ในปี พ.ศ. 2561 - 2562 จากสำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงาน ป.ป.ช. แล้วนำมาประมวลผลเป็นระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด

### 1.3 ตัวแปรอิสระ

การศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยต้องการที่จะทราบว่าปัจจัยใดที่ส่งผลกระทบต่อระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด จึงแบ่งกลุ่มของตัวแปรอิสระออกเป็น 2 ด้าน คือ 1. ด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร และ 2. ด้านเศรษฐกิจ อธิบายได้ดังนี้

#### 1.3.1 ด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร

1) จำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด จากการศึกษาในอดีต Caamaño-Alegre et al. (2013), De Araujo and Tejedo-Romero (2016), Ribeiro et al. (2017), Sun and Andrews (2020) และ Krah and Mertens (2020) ได้กำหนดสมมติฐานว่า หากขนาดของประชากรในเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นมีจำนวนมาก จะมีความสนใจในการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ดังนั้นจึงมีความต้องการที่จะตรวจสอบติดตามการบริหารงานมากขึ้นเช่นกัน กล่าวคือ ขนาดประชากรที่ใหญ่ขึ้นทำให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของทฤษฎีตัวการตัวแทน นอกจากนี้จำนวนของประชากรยังเป็นสิ่งที่บ่งบอกขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นและงบประมาณที่จะได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลางอีกด้วย ซึ่งหากรัฐบาลท้องถิ่นนั้นมีขนาดใหญ่ ย่อมได้รับงบประมาณที่มากกว่าและมีสมรรถนะในการบริหารงานที่ดีกว่ารัฐบาลท้องถิ่นขนาดเล็ก ดังนั้นจึงมีการเปิดเผยข้อมูลสู่ประชาชนได้มากกว่า ทำให้ความโปร่งใสเพิ่มขึ้นด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาในอดีตมักมีการใช้ตัวแปรด้านจำนวนประชากรเป็นตัวแปรอิสระและตัวแปรควบคุม เนื่องจากจำนวนประชากรบ่งบอกได้ถึงจำนวนงบประมาณที่รัฐบาลกลางโอนให้สู่รัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งยังมีจำนวนประชากรมาก ก็จะได้รับเงินงบประมาณมาก และยังบ่งบอกขนาดของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นด้วย ในการศึกษาครั้งนี้จึงได้ใช้จำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด เป็นตัวแปรอิสระ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยเป็นประจำทุกปีจากเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลจำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด ในปี พ.ศ. 2561 - 2562 และกำหนดสมมติฐานดังนี้

$H_1$ : จำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน

2) สัดส่วนของประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไป และสัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 – 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด จากการศึกษาในอดีตของ Ribeiro et al. (2017) ที่ได้ศึกษาในประเทศโปรตุเกส โดยตั้งสมมติฐานว่าประชากรอายุ 65 ปีขึ้นไป จะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส เนื่องจากประชากรสูงอายุจะมีความสนใจทางการเมืองมากขึ้น จึงมีความต้องการให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบมากขึ้น และข้อสมมติดังกล่าวเป็นไปตามทฤษฎีตัวการตัวแทน โดยประชาชนผู้เสียภาษี (ในฐานะตัวการ) ย่อมมีความสนใจในการทำหน้าที่ของนักการเมือง (ในฐานะตัวแทนของประชาชนผู้เสียภาษี) นอกจากนี้ยังเห็นว่าประชากรสูงอายุจะมีทุนทางสังคม (Social Capital) ที่สูง ซึ่งเป็นความสัมพันธ์ของคนในลักษณะช่วยเหลือเกื้อกูลกัน, ความไว้วางใจกัน และความเป็นชุมชน กับนักการเมืองและผู้บริหารท้องถิ่น ทำให้มีการตอบสนองต่อตัวการที่มากขึ้นด้วย แต่ในทางกลับกัน Birskyte (2018) เห็นว่า สัดส่วนของผู้เกษียณอายุในประเทศลิทัวเนียใช้งานอินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ 16 ของจำนวนผู้เกษียณอายุทั้งหมด เท่านั้น ขณะที่วัยทำงานใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 84 และวัยศึกษาใช้อินเทอร์เน็ตร้อยละ 100 จากข้อมูลดังกล่าวจึงเชื่อได้ว่าผู้สูงอายุจะเข้าถึงข้อมูลที่เปิดเผยผ่านทางออนไลน์ได้น้อย จึงกำหนดสมมติฐานให้สัดส่วนของประชากรสูงอายุที่อายุ 65 ปีขึ้นไป มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใสที่ศึกษาในประเทศลิทัวเนีย

สำหรับกลุ่มประชากรวัยสูงอายุ ผู้วิจัยเห็นว่าในบริบทของประเทศไทย จากการสำรวจการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ไอซีที) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2561 พบว่ากลุ่มผู้สูงอายุหรือผู้ที่มีอายุ 60 ปีขึ้นไป มีพฤติกรรมการใช้งานอินเทอร์เน็ตผ่านสมาร์ทโฟนเป็นหลัก และแนวโน้มของผู้ใช้งานมีเพิ่มขึ้นทุกปี จากปี พ.ศ. 2556 ที่มีสัดส่วนผู้สูงอายุที่ใช้งานอินเทอร์เน็ตเพียงร้อยละ 2.2 และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 10.3 ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ นอกจากนี้ร้อยละ 84.5 ของผู้สูงอายุที่ใช้งานอินเทอร์เน็ตมีการใช้งานในทุกวัน ดังนั้นผู้วิจัยจึงสนับสนุนสมมติฐานว่า สัดส่วนประชากรสูงอายุจะมีความสัมพันธ์กับดัชนีความโปร่งใสในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากเห็นว่า ผู้สูงอายุสามารถเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้มากขึ้นและมีแนวโน้มที่สูงขึ้น สามารถการเข้าถึงแหล่งข้อมูลต่างๆทางอินเทอร์เน็ตที่มากขึ้น จึงน่าจะมีความตื่นตัวทางการเมืองและสามารถค้นหาและตรวจสอบข้อมูลในกิจกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นได้มากขึ้น และเป็นไปตามทฤษฎีตัวการตัวแทน ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้ใช้สัดส่วนของประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไป แทนกลุ่มของประชากรผู้สูงอายุ เป็นตัวแปรอิสระ

แต่อย่างไรก็ตามจากรายงานผลการสำรวจพฤติกรรมผู้ใช้อินเทอร์เน็ตในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเก็บรวบรวมโดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ยังพบว่า พฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ตของกลุ่มประชาชนวัยทำงานได้แก่ ประชาชนในกลุ่ม Gen Y (ช่วงอายุ 18 – 37 ปี) มีการใช้อินเทอร์เน็ตเฉลี่ยวันละ 11 ชั่วโมง 52 นาที ในช่วงวันหยุด และ 10 ชั่วโมง 22 นาที ในช่วงวันทำงานหรือวันเรียน ส่วนประชากรในกลุ่ม Gen X (ช่วงอายุ 35 – 53 ปี) มีการใช้อินเทอร์เน็ตเฉลี่ยวันละ 8 ชั่วโมง 55 นาที ในช่วงวันหยุด และ 8 ชั่วโมง 25 นาที

ในช่วงวันทำงาน ดังนั้นจึงมีความเป็นไปได้ว่าในกลุ่ม Gen Y และ Gen X ในช่วงอายุ 18 – 53 ปี จะมีความตื่นตัวทางการเมืองและให้ความสำคัญกับการบริหารงานของนักการเมืองเพิ่มมากขึ้น จึงมีความต้องการให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบมากขึ้น ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ **ศิริสุตา แสงทอง (2564)** ที่เห็นว่าจากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี การเปิดประตูไปสู่โลกภายนอกหรือสังคมสาธารณะมากขึ้น ตลอดจนการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองมากขึ้น ส่งผลให้คนรุ่นใหม่มีความตื่นตัวทางการเมืองเพิ่มขึ้น

สำหรับประชากรคนรุ่นใหม่และวัยทำงาน ผู้วิจัยเห็นว่าสัดส่วนประชากรที่มีอายุ 15 – 59 ปี อาจจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับระดับคุณธรรมและความโปร่งใส ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้ใช้สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 15 – 59 ปี แทนกลุ่มของประชากรคนรุ่นใหม่และวัยทำงานเป็นตัวแปรอิสระ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยเป็นประจำทุกปีจากเว็บไซต์ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยใช้ข้อมูลสัดส่วนประชากรตามกลุ่มวัย จำนวน 2 กลุ่ม ซึ่งในกลุ่มแรกคือ สัดส่วนของประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไป (ประชากรวัยสูงอายุ) และกลุ่มที่สองคือ สัดส่วนของประชากรที่อายุ 15-59 ปี (ประชากรคนรุ่นใหม่และวัยทำงาน) เก็บรวบรวมข้อมูลทั้ง 2 กลุ่มในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด ในปี พ.ศ. 2561 – 2562 และกำหนดสมมติฐานดังนี้

$H_2$ : สัดส่วนของของประชากรที่อายุ 60 ปีขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน

$H_3$ : สัดส่วนของของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน

3) จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด จากการศึกษาของ **Ribeiro et al. (2017)**, **Birskyte (2018)**, **Sun and Andrews (2020)** และ **Tavares and da Cruz (2020)** ได้ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างจำนวนประชากรได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย(อุดมศึกษา) หรือปริญญาตรีขึ้นไป ในเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นกับดัชนีความโปร่งใสของรัฐบาลท้องถิ่นในบริบทของประเทศต่างๆ ซึ่งกำหนดสมมติฐานการวิจัยว่าประชากรในเขตการปกครองของรัฐบาลท้องถิ่นที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัยหรือระดับปริญญาตรีจะมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส เนื่องจากทฤษฎีตัวการตัวแทน ประชากรที่มีระดับการศึกษาสูงจะมีความสนใจในการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นมากขึ้นในฐานะตัวแทนของประชาชน และจะมีความต้องการให้รัฐบาลท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลที่มีคุณภาพมากขึ้น กล่าวคือ ประชากรที่มีการศึกษามักจะตระหนักและให้ความสำคัญถึงประโยชน์ของการเปิดเผยข้อมูลของรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ประชากรที่มี

การศึกษาสูง จะมีความสามารถในการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้ดีในการเข้าเว็บไซต์และค้นหาข้อมูล นั้น แสดงว่าประชากรจะมีความสามารถในการเข้าถึงและต้องการข้อมูลต่างๆของรัฐบาลท้องถิ่นผ่านเว็บไซต์มากขึ้น ยิ่งไปกว่านั้นประชากรที่มีการศึกษาสูงอาจจะมีแนวโน้มที่จะมีส่วนร่วมในการตัดสินใจเชิงกลยุทธ์ในรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อให้ตนเองเป็นกลไกสำคัญที่จะกระตุ้นและผลักดันให้รัฐบาลท้องถิ่นเกิดความโปร่งใส และเปิดเผยข้อมูลมากขึ้น

ผู้วิจัยเห็นว่าในบริบทของประเทศไทยมีข้อจำกัดด้านข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนประชากรที่ได้รับการศึกษาในระดับมหาวิทยาลัย ซึ่งยังไม่มีมีการสำรวจและเก็บข้อมูลในส่วนนี้ ผู้วิจัยจึงเลือกใช้ข้อมูลค่าเฉลี่ยปีการศึกษาของประชากรที่อายุ 15 ปีขึ้นไป ในการวิเคราะห์แทน เนื่องจากการศึกษาในอดีตมีสมมติฐานว่าประชากรที่ได้รับการศึกษาสูงจะมีความสัมพันธ์กับดัชนีความโปร่งใส ในทิศทางเดียวกัน ดังนั้นค่าเฉลี่ยปีการศึกษาของประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดบ่งบอกถึงลักษณะของการได้รับการศึกษาเช่นกัน หากมีค่าเฉลี่ยปีการศึกษาสูง แสดงว่าประชากรในเขตการปกครองนั้นได้รับการศึกษาในระดับที่สูง และแม้จากการศึกษาในอดีตส่วนมากจะสอดคล้องกันว่าไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ แต่อย่างไรก็ตามอาจจะไม่เป็นเช่นนั้นในบริบทของประเทศไทยที่มีการใช้จ่ายงบประมาณในการศึกษาที่สูงมากในแต่ละปีงบประมาณ ในการศึกษาคั้งนี้ ผู้วิจัยจึงได้ใช้จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป เป็นตัวแปรอิสระ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยเป็นประจำทุกปีจากเว็บไซต์ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยใช้ข้อมูลจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด ปี พ.ศ. 2561 – 2562 และกำหนดสมมติฐานดังนี้

H<sub>4</sub>: จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน

4) *สัดส่วนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด* จากการศึกษาของ **Ribeiro et al. (2017)** และ **Sun and Andrews (2020)** พบว่า มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันกับดัชนีความโปร่งใส นับว่าเป็นข้อค้นพบที่ยืนยันว่ายิ่งประชากรสามารถเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้มากเท่าใด ความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นก็จะยิ่งสูงขึ้น เป็นไปตามหลักตัวการตัวแทน ในการตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงานผ่านระบบอินเทอร์เน็ตได้ และอินเทอร์เน็ตช่วยให้รัฐบาลสามารถส่งผ่านข้อมูลการดำเนินงานไปยังประชาชนผู้รับข้อมูลได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ แสดงให้เห็นว่าการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชาชนยังช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ในบริบทนี้แสดงให้เห็นถึงความสัมพันธ์ที่มีความใกล้ชิดระหว่างประชาชนกับหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่น นอกจากนี้ความเต็มใจที่จะเปิดเผยข้อมูลทางการคลังของ



รัฐบาลท้องถิ่นและความต้องการข้อมูลทางการคลังของประชาชนจากรัฐบาลท้องถิ่นจะเพิ่มสูงขึ้นจากการเพิ่มขึ้นของระดับการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตและการใช้งานรัฐบาลอิเล็กทรอนิกส์ (E-Government)

ผู้วิจัยเห็นว่าในบริบทของประเทศไทย ได้มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ประชาชนมีโอกาสดังกล่าวข้างต้นในการขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆ ของรัฐบาล เพื่อให้ประชาชนสามารถแสดงความคิดเห็นและใช้สิทธิทางการเมืองได้โดยถูกต้องตรงตามความเป็นจริงอันจะเป็นการส่งเสริมให้รัฐบาลมีการบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และเป็นไปเพื่อประชาชนมากยิ่งขึ้น ประกอบกับคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 ได้มีมติเห็นชอบให้หน่วยงานภาครัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการประเมินดังกล่าวเป็นการส่งเสริมให้หน่วยงานรัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์มากขึ้นด้วย ยิ่งไปกว่านั้นผลการสำรวจการใช้งานอินเทอร์เน็ตของประชาชนคนไทย โดยสำนักงานพัฒนาธุรกรรมทางอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การมหาชน) ยังพบว่าการใช้งานอินเทอร์เน็ตของคนไทยมีแนวโน้มสูงขึ้นเรื่อยๆ ในทุกช่วงวัย ดังนั้น ผู้วิจัยจึงเห็นว่าการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตได้ของประชากรจะมีนัยสำคัญ ส่งผลให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสเพิ่มขึ้นได้ ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้ใช้สัดส่วนประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไปที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ตในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด เป็นตัวแปรอิสระ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยเป็นประจำทุกปีจากเว็บไซต์ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยใช้ข้อมูลสัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครององค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ปี พ.ศ. 2561 – 2562 และกำหนดสมมติฐานดังนี้

H<sub>5</sub>: สัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน

### 1.3.2 ด้านเศรษฐกิจ

1) รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดต่อหัวประชากร ซึ่งจากการศึกษาของ Caamaño-Alegre et al. (2013), Ribeiro et al. (2017), Birskyte (2018), Tavares and da Cruz (2020) และ Sun and Andrews (2020) ซึ่งการศึกษาที่ผ่านมาพบว่าความสัมพันธ์ของรายรับหรืองบประมาณของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นกับดัชนีความโปร่งใส มี 2 นัย คือ หากมีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกันแสดงว่าการที่รัฐบาลท้องถิ่นมีงบประมาณหรือรายรับจำนวนมากอาจเพิ่มความโปร่งใสทางการคลังมากขึ้นและมีการเตรียมการบริหารงานให้เป็นการปฏิบัติตามข้อกำหนดด้านความโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตามหากมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้ามการที่หน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นมีงบประมาณจำนวนมากจะเพิ่มโอกาสในการในการคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ นอกจากนี้ในส่วนจากรายรับของรัฐบาลท้องถิ่นหรือภาษี

การที่ประชาชนมีภาระทางภาษีมาก ประชาชนผู้เสียภาษีก็จะมีความต้องการความโปร่งใสทางงบประมาณเพิ่มขึ้นด้วย

ผู้วิจัยเห็นว่า ในบริบทของประเทศไทยมีความเป็นไปได้สูงว่าหน่วยงานของรัฐบาลท้องถิ่นที่มีรายรับสูง (รายรับของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ รายรับที่จัดเก็บได้เอง รายรับจากรัฐบาลกลางอุดหนุน และรายรับจากภาษีจัดสรร) จะเพิ่มโอกาสในการในการคอร์รัปชันและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้ใช้รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดต่อหัวประชากร เป็นตัวแปรอิสระ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยเป็นประจำทุกปีจากเว็บไซต์ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น โดยใช้ข้อมูลรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด ปี พ.ศ. 2561 – 2562 และนำมาหารกับจำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด ปี พ.ศ. 2561 – 2562 ทำให้ได้ข้อมูลรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อหัวประชากร ปี พ.ศ. 2561 - 2562 และกำหนดสมมติฐานดังนี้

$H_6$ : รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดต่อหัวประชากร มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม

2) *ผลิตภัณฑ์จังหวัด (Gross Provincial Product) ต่อหัวประชากร* จากการศึกษาของ Sun and Andrews (2020) ได้ใช้ตัวแปรการพัฒนาเศรษฐกิจ (Economic Development) โดยวัดจากรายได้ประชาชาติต่อหัวประชากร โดยกำหนดสมมติฐานว่าการพัฒนาเศรษฐกิจจะช่วยเพิ่มระดับความโปร่งใส เนื่องจากอิทธิพลของประชาชนผู้เสียภาษีจำนวนมากจะทราบถึงสิทธิของตนและจะมีความต้องการความโปร่งใสเพิ่มมากขึ้น เพื่อติดตามว่าเงินภาษีที่ประชาชนเสียไปนั้นถูกใช้อย่างไรบ้าง จากการศึกษาของ Cicatiello et al. (2017) และ Wehner and Renzio (2013) ได้ยืนยันว่าความโปร่งใสมักเติบโตไปพร้อมกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาพบว่าประชาชนที่อาศัยอยู่ในประเทศด้อยพัฒนาหรือประเทศที่ประสบกับปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ จะมีแรงจูงใจที่จะกดดันให้รัฐบาลมีการปรับปรุงและตระหนักเรื่องความโปร่งใส แต่อย่างไรก็ตามจากการศึกษาของ Sun and Andrews (2020) พบว่าการพัฒนาตรงกันข้ามกับดัชนีความโปร่งใสอย่างมีนัยสำคัญ ผู้วิจัยให้เหตุผลว่า การศึกษาในบริบทของประเทศไทยผู้มีอำนาจและประชาชนมองว่าการพัฒนาเศรษฐกิจคือความชอบธรรม (Legitimacy) มากกว่าความโปร่งใส ดังนั้นการปกปิดข้อมูลทางการคลังจึงอาจยอมรับได้หากเศรษฐกิจเติบโตไปในทิศทางที่ดี

ผู้วิจัยเห็นว่าการศึกษาในครั้งนี้ มีความเป็นไปได้ที่การพัฒนาเศรษฐกิจของแต่ละจังหวัดจะมีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใส จึงได้ใช้ข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัดหารด้วยจำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด ทำให้ได้ข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวประชากร เป็นตัวแปรอิสระ



การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยได้ใช้ข้อมูลผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวประชากร ซึ่งเป็นเครื่องมือชี้วัดภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมในระดับจังหวัดของประเทศไทย โดยข้อมูลดังกล่าวเปิดเผยเป็นประจำทุกปีจากเว็บของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยใช้ข้อมูลปี พ.ศ. 2561 - 2562 และกำหนดสมมติฐานดังนี้

H<sub>7</sub>: ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวประชากร มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน

3) สັດส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด คำนวณจากจำนวนประชากรที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือนต่ำกว่าเส้นความยากจนหารด้วยจำนวนประชากรทั้งหมดในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด จากการศึกษาของ **Tavares and da Cruz (2020)** เห็นว่าสถานะทางเศรษฐกิจและสังคม และข้อมูลด้านประชากร จะเป็นสิ่งที่มีอิทธิพลต่อความโปร่งใสได้ในทิศทางเดียวกัน และคาดหวังว่าหากสถานะทางเศรษฐกิจสังคมสูง จะแสดงถึงความรับผิดชอบที่สูง การตรวจสอบได้ และความเชื่อมั่นในรัฐบาลท้องถิ่นนั้น ซึ่งจะส่งผลให้ความเสี่ยงในการทุจริตคอร์รัปชันลดลง โดยสิ่งที่จะบ่งบอกถึงสถานะทางเศรษฐกิจสังคมของชุมชน ได้แก่ การศึกษา รายได้ และอาชีพ นอกจากนี้ **ชูชิต ชายทวีป (2559)** ซึ่งได้ศึกษาถึงปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน ผลการศึกษาพบว่า การขจัดคอร์รัปชัน คือปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อความสำเร็จในการลดปัญหาความยากจน หากรัฐบาลมีการทุจริตคอร์รัปชันและขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ก็จะทำให้คนยากจนเพิ่มสูงขึ้น สอดคล้องกับ **สมชัย จิตสุชน (2558)** ที่เห็นว่าคอร์รัปชันทำให้ความเหลื่อมล้ำและความยากจนเพิ่มมากขึ้น

อย่างไรก็ตามผู้วิจัยเห็นว่าสັດส่วนคนจนก็นับว่าเป็นหนึ่งในปัจจัยที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำและบ่งบอกถึงสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย หากสັດส่วนคนจนมีจำนวนมากอาจจะสะท้อนถึงการบริหารงานของรัฐบาลที่ขาดธรรมาภิบาล ขาดความโปร่งใสและการทุจริตคอร์รัปชัน ยิ่งไปกว่านั้น ผู้วิจัยมีความเห็นสอดคล้องกับ **Ribeiro et al. (2017)** ที่มองว่าสถานการณ์ทางเศรษฐกิจที่มีความไม่แน่นอน ประชาชนในพื้นที่นั้นอาจจะมีความกังวลในปัญหาส่วนตัวมากกว่า และจะลดความสนใจที่จะแสวงหาข้อมูลและตรวจสอบติดตามการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นลดลงในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจึงได้ใช้สັດส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด เป็นตัวแปรอิสระ

การเก็บรวบรวมข้อมูล ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลที่เปิดเผยเป็นประจำทุกปีจากเว็บไซต์ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ โดยใช้ข้อมูลสັດส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด และกำหนดสมมติฐานดังนี้

H<sub>8</sub>: สັດส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม

## 2. แบบจำลองและวิธีการวิเคราะห์ข้อมูล

ในการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้วิจัยจะใช้การวิเคราะห์ด้วยแบบจำลอง Panel Data โดยต้องการศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกเป็นรายจังหวัด จำนวน 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) และต้องการทดสอบว่าปัจจัยทางด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร และปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ จะเป็นเครื่องมือที่สามารถเพิ่มระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดได้หรือไม่ จึงได้กำหนดแบบจำลองดังนี้

$$ITALOCAL_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 POP_{i,t} + \beta_2 AGE60_{i,t} + \beta_3 AGE1559_{i,t} + \beta_4 EDU_{i,t} + \beta_5 INTER_{i,t} + \beta_6 REV_{i,t} + \beta_7 GPP_{i,t} + \beta_8 POOR_{i,t} + \varepsilon_{i,t}$$

โดยที่

$ITALOCAL_{i,t}$  = ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล (รวมเมืองพัทยา) องค์การบริหารส่วนจังหวัด) เฉลี่ยรายจังหวัด

$POP_{i,t}$  = จำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด

$AGE60_{i,t}$  = สัดส่วนของประชากรที่อายุ 60 ปี ขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด

$AGE1559_{i,t}$  = สัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 – 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด

$EDU_{i,t}$  = จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด

$INTER_{i,t}$  = สัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด

$REV_{i,t}$  = รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดต่อหัวประชากร

$GPP_{i,t}$  = ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวประชากร

$POOR_{i,t}$  = สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด

$\varepsilon_{i,t}$  = ตัวแปรสุ่มคาดเคลื่อน

$i$  = 1,2,3, ..., N ซึ่ง N ได้แก่ จังหวัด จำนวน 76 จังหวัด (N=76)

$t$  = ปีที่ทำการศึกษา ได้แก่ ปี พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2562

ในการวิเคราะห์ข้อมูล Panel Data มีลักษณะข้อมูลภาคตัดขวาง เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7,851 แห่ง โดยแบ่งเป็นภาพรวมรายจังหวัดจำนวน 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ร่วมกับข้อมูลอนุกรมเวลาปี พ.ศ. 2561 - 2562 โดยผลการวิเคราะห์ข้อมูลดังบทที่ 4



## บทที่ 4

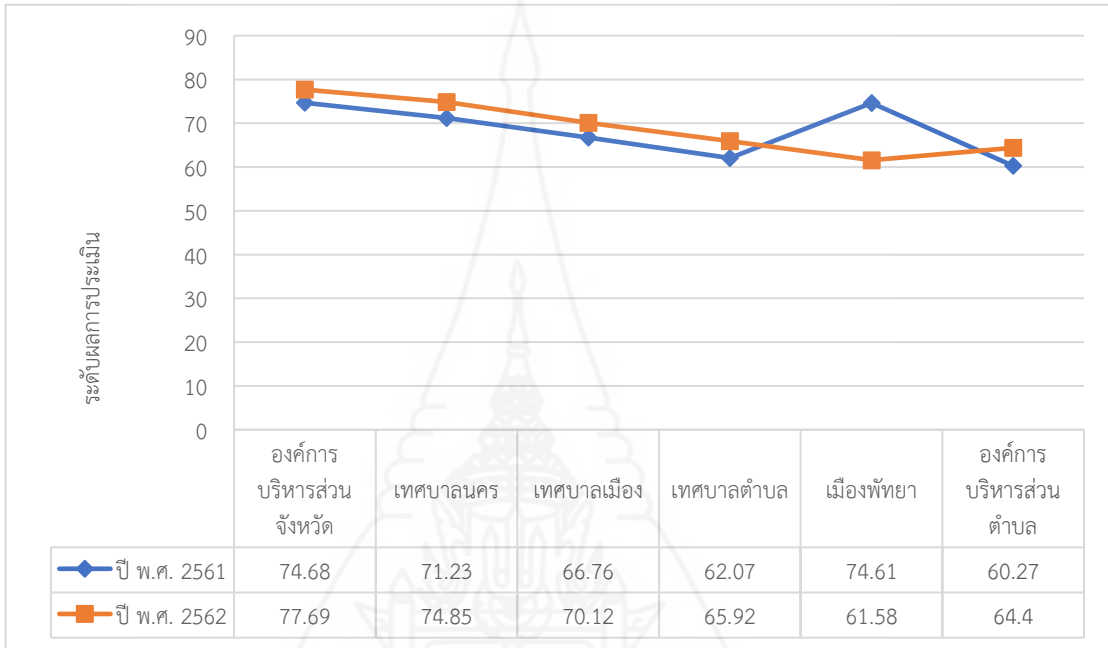
### ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาเรื่อง “ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการศึกษา ผู้วิจัยจึงแบ่งการวิเคราะห์ข้อมูลออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ **ส่วนที่หนึ่ง** การวิเคราะห์สภาพทั่วไปเกี่ยวกับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ**ส่วนที่สอง** การวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าปัจจัยใดบ้างที่จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งผู้วิจัยได้จะแบ่งหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพรวมรายจังหวัด จำนวน 76 จังหวัด โดยเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากฐานข้อมูลของหน่วยงานรัฐ ได้แก่ สำนักงาน ป.ป.ช., กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานสถิติแห่งชาติ เป็นรายปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 - 2562 และจะประมาณค่าวิเคราะห์เปรียบเทียบ 2 แบบจำลอง ได้แก่ แบบจำลอง Fixed Effect และ แบบจำลอง Random Effect ซึ่งก่อนที่จะทำการประมาณค่าแบบจำลองผู้วิจัยจะทดสอบค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระด้วย Correlation Matrix เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตรวจสอบปัญหาพหุสัมพันธ์ (Multicollinearity) ลำดับต่อไปจะทดสอบเพื่อหาความเหมาะสมของแบบจำลองที่ดีด้วย Hausman Test ว่าแบบจำลองที่เหมาะสมควรเป็นแบบจำลอง Fixed Effect หรือแบบจำลอง Random Effect โดยใช้โปรแกรมสำเร็จรูป

#### 1. การวิเคราะห์สภาพทั่วไปเกี่ยวกับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ หรือการประเมิน ITA เป็นเครื่องมือที่ใช้เพื่อเป็นมาตรการป้องกันและปราบปรามการทุจริต และเป็นกลไกในการสร้างความตระหนักให้หน่วยงานภาครัฐมีการดำเนินงานอย่างโปร่งใสและมีคุณธรรม โดยมีหลักการที่สำคัญ 2 ประการ คือ 1. การเปิดเผยข้อมูลของหน่วยงานภาครัฐให้สาธารณชนรับทราบและสามารถตรวจสอบการดำเนินงานได้ และ 2. การเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีส่วนร่วมในการประเมินหรือแสดงความคิดเห็นต่อหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งในการประเมิน ITA จะดำเนินการโดยสำนักงาน ป.ป.ช. โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศที่ทันสมัยและรวดเร็วเป็นศูนย์กลางในการเก็บรวบรวมและบริหารจัดการข้อมูล ซึ่งต่อมามาคณะรัฐมนตรีได้เห็นความสำคัญของการประเมิน ITA จึงได้มีมติเมื่อวันที่ 23 มกราคม 2561 เห็นชอบให้หน่วยงานรัฐทุกหน่วยงานให้ความร่วมมือและเข้าร่วมการประเมิน ITA สำนักงาน ป.ป.ช. จึงได้มีการเริ่มนำร่องการประเมินสำหรับองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ก่อน และประเมินหน่วยงานภาครัฐทั่วประเทศ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 นอกจากนี้ในส่วนของแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ได้มีการกำหนดประเด็นเรื่องการต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ไว้ในประเด็นที่ 21 และกำหนดค่าเป้าหมายให้หน่วยงานภาครัฐมีผลการประเมินผ่านเกณฑ์ที่ระดับ 85 คะแนนขึ้นไป ไม่น้อยกว่าร้อยละ 80 ของหน่วยงานทั้งหมดที่เข้ารับการประเมิน ซึ่งผลการประเมิน ITA แสดงดังภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 ผลการประเมิน ITA รายประเภทหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากภาพที่ 4.1 แสดงผลการประเมิน ITA รายประเภทหน่วยงาน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 จำนวน 7,851 แห่ง โดยจำแนกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 76 แห่ง, เทศบาลนคร จำนวน 30 แห่ง, เทศบาลเมือง 178 แห่ง, เทศบาลตำบล จำนวน 2,233 แห่ง, เมืองพัทยา จำนวน 1 แห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,333 แห่ง พบว่า ค่าเฉลี่ยผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกหน่วยงาน (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 61.11 คะแนน และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อยู่ที่ 65.13 คะแนน โดยทุกประเภทหน่วยงานระดับผลการประเมินมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้า ยกเว้นเมืองพัทยา ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 ประเภทหน่วยงานที่ได้รับระดับคะแนนสูงสุด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด รองลงมาคือเมืองพัทยา และเทศบาลนคร ส่วนหน่วยงานที่ได้รับระดับคะแนนต่ำสุด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล ต่อมาในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ประเภทหน่วยงานที่ได้รับระดับคะแนนสูงสุด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด รองลงมาคือเทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ส่วนประเภทหน่วยงานที่ได้รับคะแนนต่ำสุดคือ เมืองพัทยา





จากภาพที่ 4.2 การศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้จำแนกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพรวมรายจังหวัด จำนวน 76 จังหวัด (ไม่รวมกรุงเทพมหานคร) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 ระดับผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด พบว่า ค่าเฉลี่ยผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภาพรวมรายจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 อยู่ที่ 61.10 คะแนน และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 อยู่ที่ 66.18 คะแนน ซึ่งในภาพรวมรายจังหวัด ค่าคะแนน ITA มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 พบว่า ค่าเฉลี่ยผลการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดที่ได้ระดับคะแนนสูงสุด คือ จังหวัดสกลนคร 79.37 คะแนน, จังหวัดนนทบุรี 74.44 คะแนน และจังหวัดพังงา 72.12 คะแนน ส่วนค่าเฉลี่ยผลการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดที่ได้ระดับคะแนนต่ำสุด คือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน 45.71 คะแนน, จังหวัดหนองบัวลำภู 48.19 คะแนน และจังหวัดมหาสารคาม 48.39 คะแนน สำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่า ค่าเฉลี่ยผลการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดที่ได้ระดับคะแนนสูงสุด คือ จังหวัดลำพูน 81.82 คะแนน, จังหวัดนนทบุรี 76.67 คะแนน และจังหวัดสกลนคร 75.11 คะแนน ส่วนค่าเฉลี่ยผลการประเมินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดที่ได้ระดับคะแนนต่ำสุด คือ จังหวัดหนองบัวลำภูและจังหวัดศรีสะเกษ 54.46 คะแนน และจังหวัดร้อยเอ็ด 54.72 คะแนน

จะเห็นว่าระดับผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาพรวมรายจังหวัดมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้า และในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ยังพบว่าค่าเฉลี่ยคะแนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดส่วนมากจะได้รับคะแนนอยู่ในช่วง 65.00 – 74.99 คะแนน หรือผลการประเมินในระดับ C และไม่มีค่าเฉลี่ยคะแนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดใดมีระดับต่ำกว่า 50 คะแนน หรือผลการประเมินในระดับ F ซึ่งสะท้อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้า อย่างไรก็ตามผลการประเมิน ITA ส่วนหนึ่งสะท้อนได้ว่าหน่วยงานที่ได้ค่าคะแนนในระดับต่ำ ก็น่าจะเกิดความไม่มีคุณธรรมและความไม่โปร่งใสขึ้นในหน่วยงานนั้น

## 2. การศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้แสดงค่าสถิติเชิงพรรณนาของข้อมูล จากนั้นใช้เครื่องมือการวิเคราะห์เชิงปริมาณ โดยอาศัยการวิเคราะห์ข้อมูล Panel Data ด้วยการวิเคราะห์เปรียบเทียบ 2 แบบจำลอง ได้แก่ แบบจำลอง Fixed Effect และ แบบจำลอง Random Effect ซึ่งกระบวนการวิเคราะห์ที่ผู้วิจัยจะดำเนินการทดสอบค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ด้วย Correlation Matrix เพื่อพิจารณาความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระและตรวจสอบปัญหาพหุสัมพันธ์ จากนั้นจะดำเนินการทดสอบเลือกแบบจำลองที่เหมาะสมด้วยวิธี Hausman Test สำหรับการศึกษานี้ผู้วิจัยไม่ได้ทำการวิเคราะห์เปรียบเทียบแบบจำลอง Pooled OLS ด้วย เนื่องจาก ค่าที่ประมาณได้มีลักษณะเอนเอียง และไม่มีความคงเส้นคงวา (มนตรี พิริยะกุล, 2544)

### 2.1 ค่าสถิติเชิงพรรณนาของข้อมูล

ตารางที่ 4.1 ค่าสถิติเชิงพรรณนาของข้อมูล

ตัวแปร	Mean	Median	Maximum	Minimum	Std. Dev.	Observations
ITALLOCAL	63.63	63.89	81.82	45.71	6.588	152
POP	792,615.7	643,524	2,633,304	185,600.0	477,125.5	152
AGE60	16.4607	16.4585	23.0923	10.5328	2.9587	152
AGE1559	64.2429	64.8080	67.8458	51.2855	2.7481	152
EDU	8.12	8.00	10.86	6.00	0.7847	152
INTER	56.9679	56.3556	85.0889	34.7714	10.5055	152
REV	9,304.76	8,999.98	17,251.61	6,911.84	1,776.97	152
GPP	185,975.4	107,553.3	1,446,075	49,679.15	217,879.6	152
POOR	9.8820	8.2230	40.5959	0.2345	7.6195	152

จากตารางที่ 4.1 แสดงค่าสถิติเชิงพรรณนาของข้อมูล สามารถอธิบายได้ดังนี้

**2.1.1 ตัวแปร ITALLOCAL** หรือระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด พบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 63.63, 63.89, 81.82, 45.71, 6.588 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรตาม

**2.1.2 ตัวแปร POP** หรือจำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด พบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 792,615.7, 643,524, 2,633,304, 185,600.0, 477,125.5 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระ

**2.1.3 ตัวแปร AGE 60** หรือสัดส่วนของประชากรที่อายุ 60 ปี ขึ้นไป ในเขตการปกครอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด พบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 16.4607, 16.4585, 23.0923, 10.5328, 2.9587 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระ

**2.1.4 ตัวแปร AGE1559** หรือสัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 – 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดพบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 64.2429, 64.8080, 67.8458, 51.2855, 2.7481 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระ

**2.1.5 ตัวแปร EDU** หรือจำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด พบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 8.12, 8.00, 10.86, 6.00, 0.7847 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระ

**2.1.6 ตัวแปร INTER** หรือสัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด พบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 56.9679, 56.3556, 85.0889, 34.7714, 10.5055 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระ

**2.1.7 ตัวแปร REV** หรือรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดต่อหัวประชากร พบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 9,304.76, 8,999.98, 17,251.61, 6,911.84, 1,776.97 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระ

**2.1.8 ตัวแปร GPP** หรือผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวประชากร พบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 185,975.4, 107,553.3, 1,446,075, 49,679.15, 217,879.6 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระ

**2.1.9 ตัวแปร POOR** หรือสัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด พบว่ามีค่าเฉลี่ย ค่ากลาง ค่าสูงสุด ค่าต่ำสุด ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าสังเกต เท่ากับ 9.8820, 8.2230, 40.595, 0.2345, 7.6195 และ 152 ตามลำดับ ซึ่งผู้วิจัยได้กำหนดเป็นตัวแปรอิสระ

## 2.2 การทดสอบความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรอิสระด้วย Correlation Matrix

การความสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระด้วย Correlation Matrix เพื่อตรวจสอบปัญหาความสัมพันธ์ (Multicollinearity) ก่อนการประมาณค่าแบบจำลอง เนื่องจากหากตัวแปรอิสระมีความสัมพันธ์กัน อาจส่งผลทำให้ผลการวิเคราะห์ข้อมูลคาดเคลื่อน โดยผู้วิจัยจะพิจารณาค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระไม่เกินค่า 0.8 ดังตารางที่ 4.2 ซึ่งพบว่า ไม่มีตัวแปรอิสระใดที่มีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์สูงเกิน 0.8 หรือร้อยละ 80 แสดงว่าไม่เกิดปัญหาความสัมพันธ์

ตารางที่ 4.2 ค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ของตัวแปรอิสระ

	ITALOCAL	POP	AGE60	AGE1559	EDU	INTER	REV	GPP	POOR
ITALOCAL	1.0000								
POP	-0.0136	1.0000							
AGE60	0.0959	-0.1337	1.0000						
AGE1559	-0.1251	0.2209	0.0463	1.0000					
EDU	0.3796	0.0379	0.0013	0.2864	1.0000				
INTER	0.4782	0.0699	-0.0769	0.0790	0.7607	1.0000			
REV	0.3364	-0.1712	-0.0101	0.0429	0.6806	0.6826	1.0000		
GPP	0.2352	-0.0164	-0.2121	0.1072	0.5617	0.5655	0.7812	1.0000	
POOR	-0.2671	-0.1955	-0.1876	-0.4063	-0.4324	-0.4717	-0.3499	-0.3528	1.0000

## 2.3 การประมาณค่าแบบจำลองสมการถดถอย

การศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้วิจัยได้กำหนดตัวแปรตาม คือ ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด และได้กำหนดตัวแปรอิสระแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ 1. ด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร ได้แก่ จำนวนประชากรในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด, สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 60 ปี ขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด, สัดส่วนประชากรที่มีอายุ 15 - 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด, จำนวนปีการศึกษาเฉลี่ยของประชากรอายุ 15 ปีขึ้นไป ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด และสัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปี ขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด 2. ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัดต่อหัวประชากร, ผลิตภัณฑ์จังหวัดต่อหัวประชากร และสัดส่วนจำนวนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด โดยประมาณค่าวิเคราะห์เปรียบเทียบ 2 แบบจำลอง ได้แก่ แบบจำลอง Fixed Effect และ แบบจำลอง Random Effect ผลการวิเคราะห์แบบจำลอง ดังตารางที่ 4.3



ตารางที่ 4.3 การประมาณค่าแบบจำลองสมการถดถอย

ตัวแปร	sign	Fixed Effect	Random Effect
C		135.6850(0.39)	81.4036(4.97) ***
POP	+	-1.3249(-0.10)	-2.3228(-0.17)
AGE60	+	3.7696(0.92)	0.2500(1.18)
AGE1559	+	-1.9698(-0.44)	-0.6495(-2.71) ***
EDU	+	1.7408(0.49)	0.8103(0.73)
INTER	+	0.1896(1.25)	0.2884(4.08) ***
REV	-	-0.0024(-1.15)	-0.0001(-0.17)
GPP	+	1.7363(0.33)	-1.9854(-0.45)
POOR	-	-0.2422(-1.44)	-0.1592(-1.83) *
R <sup>2</sup>		0.8328	0.3492
Adjusted R <sup>2</sup>		0.6287	0.3128
F-Stat		4.0807***	9.5941***
Durbin-Watson Stat		3.9480	1.9804

หมายเหตุ : ค่าในตารางคือ ค่า Coefficient และ (.) คือ ค่าสถิติ t ซึ่งแสดงระดับนัยสำคัญของตัวแปร ได้แก่ \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.01 , \*\* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.05 , \* แสดงระดับนัยสำคัญทางสถิติที่ 0.1

จากตารางที่ 4.3 แสดงการประมาณค่าแบบจำลองสมการถดถอย ด้วยการวิเคราะห์ข้อมูล Panel Data เปรียบเทียบ 2 แบบจำลอง ได้แก่ แบบจำลอง Fixed Effect และ แบบจำลอง Random Effect

ผลการประมาณค่าแบบจำลอง พบว่า แบบจำลอง Fixed Effect ไม่มีตัวแปรอิสระใดมีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด ส่วนแบบจำลอง Random Effect พบตัวแปรอิสระจำนวน 3 ตัวแปร มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ได้แก่ AGE1559 หรือสัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01, INTER หรือสัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ทิศทางเดียวกัน ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 และ POOR หรือสัดส่วนคนจน

(ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.10

## 2.4 การทดสอบเพื่อเลือกแบบจำลองที่เหมาะสมด้วยวิธี Hausman Test

การทดสอบเพื่อเลือกแบบจำลองที่เหมาะสม จะทดสอบด้วยวิธี Hausman Test เพื่อเลือกแบบจำลองที่เหมาะสมที่สุดระหว่างแบบจำลอง Fixed Effect และแบบจำลอง Random Effect โดยมีสมมติฐานการทดสอบดังนี้

**Hausman Test;**  $H_0$  : แบบจำลอง Random Effect มีความเหมาะสม  
 $H_1$  : แบบจำลอง Fixed Effect มีความเหมาะสม

ตารางที่ 4.4 การทดสอบเพื่อเลือกแบบจำลองที่เหมาะสมด้วยวิธี Hausman Test

วิธีการทดสอบ	Hausman Test		
Hausman Test	ค่าสถิติ Chi-Sq.	Chi-sq. d.f.	Prob.
	11.7651	8	0.1620

จากตารางที่ 4.4 การทดสอบเพื่อเลือกแบบจำลองที่เหมาะสมด้วยวิธี Hausman Test ซึ่งเป็นการทดสอบถึงการเลือกแบบจำลองที่เหมาะสมระหว่างแบบจำลอง Fixed Effect และแบบจำลอง Random Effect พบว่าค่าสถิติ Chi-Square ไม่สามารถปฏิเสธสมมติฐานหลักได้ แสดงว่าแบบจำลอง Random Effect มีความเหมาะสมกับมากที่สุด

## 3. สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

ผลการวิเคราะห์ข้อมูลซึ่งแบ่งเป็น 2 ส่วนได้ โดยส่วนที่หนึ่ง การวิเคราะห์สภาพทั่วไปเกี่ยวกับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งหากพิจารณาจากผลการประเมิน ITA รายประเภทหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 พบว่า ระดับผลการประเมินมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้า ยกเว้นเมืองพัทยาที่มีระดับผลการประเมินลดลง และยังพบว่าประเภทหน่วยงานที่มีระดับผลการประเมินสูงสุด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2562 คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนระดับผลการประเมินต่ำที่สุดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 คือ เมืองพัทยา นอกจากนี้หากพิจารณาผลการประเมิน ITA ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยในภาพรวมรายจังหวัด ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 พบว่า

ระดับผลการประเมิน ITA ภาพรวมรายจังหวัดค่าคะแนนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากปีก่อนหน้า ซึ่งสะท้อนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้า อย่างไรก็ตามผลการประเมิน ITA ส่วนหนึ่งสะท้อนได้ว่าหน่วยงานที่ได้ค่าคะแนนในระดับต่ำ ก็น่าจะเกิดความไม่มีคุณธรรมและความไม่โปร่งใสขึ้นในหน่วยงานนั้น

ส่วนที่สอง การวิเคราะห์ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าปัจจัยใดบ้างที่จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ผลการวิเคราะห์ปรากฏว่าแบบจำลองที่เหมาะสมในการประมาณค่าสมการคือ แบบจำลอง Random Effect ซึ่งผลการประมาณค่าแบบจำลอง พบว่าปัจจัยที่มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ได้แก่ AGE1559 หรือสัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01, INTER หรือสัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์ในทิศทางเดียวกัน ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 และ POOR หรือสัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัดมีความสัมพันธ์ในทิศทางตรงกันข้าม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.10

สำหรับการประมาณค่า Random Effect ผู้วิจัยได้ใช้การประมาณค่าสมการถดถอยด้วย Cross-sectional Random Effect ซึ่งเป็นการประมาณค่าแบบจำลองโดยใช้วิธี Generalized least squares (GLS) จะให้ผลการประมาณค่ามีความคงเส้นคงวาและมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังเป็นการบรรเทาปัญหา Heteroskedasticity ของแบบจำลองด้วย และเมื่อพิจารณาจากค่าสถิติทดสอบของแบบจำลอง Random Effect พบว่า ค่า  $R^2$  ของแบบจำลองมีค่าเท่ากับ 0.3492 ผู้วิจัยเห็นว่าเนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการวิจัยเป็นข้อมูลลักษณะ Panel Data จึงทำให้ค่า  $R^2$  มีค่าไม่สูงเหมือนกับการประมาณค่าสมการถดถอยด้วยข้อมูลลักษณะ Time Series ส่วนค่า Durbin-Watson Statistics ของแบบจำลองมีค่า 1.9804 (หากค่า Durbin-Watson Statistics มีค่าอยู่ระหว่าง 1.5 - 2.5 หรือมีค่าเข้าใกล้ 2) แสดงว่าจะไม่เกิดปัญหา Autocorrelation

## บทที่ 5

### สรุปผลการศึกษา อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 1. สรุปผลการศึกษาและการอภิปรายผล

จากการศึกษาเรื่อง “ปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ผู้วิจัยได้กำหนดวัตถุประสงค์การศึกษาคือ (1) เพื่อศึกษาสภาพทั่วไปเกี่ยวกับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (2) เพื่อศึกษาปัจจัยกำหนดระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องการทราบว่าปัจจัยใดบ้างที่จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

ผลการศึกษาพบว่า (1) ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2561 – 2562 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสเพิ่มสูงขึ้นจากปีก่อนหน้า และเมื่อเปรียบเทียบกับประเภทหน่วยงานอื่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือหน่วยงานที่มีระดับคุณธรรมและความโปร่งใสอยู่ในระดับต่ำโดยเปรียบเทียบ อย่างไรก็ตามผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสส่วนหนึ่งเชื่อได้ว่าหน่วยงานภาครัฐใดที่ได้ค่าคะแนนในระดับต่ำ ก็น่าจะเป็นเหตุความไม่มีคุณธรรมและความไม่โปร่งใสขึ้นในหน่วยงานนั้น (2) จากผลการประมาณค่าแบบจำลอง Fixed Effect และแบบจำลอง Random Effect พบว่า ผลการประมาณค่าไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน โดยแบบจำลอง Fixed Effect ไม่พบว่าตัวแปรอิสระใดมีนัยสำคัญทางสถิติ ส่วนแบบจำลอง Random Effect พบว่าตัวแปรอิสระมีนัยสำคัญทางสถิติ จำนวน 3 ตัวแปร ได้แก่ AGE1559, INTER และ POOR ซึ่งเมื่อทำการทดสอบความเหมาะสมของแบบจำลองด้วยวิธี Hausman Test พบว่าแบบจำลองที่มีความเหมาะสมคือ แบบจำลอง Random Effect สรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

**1.1 AGE1559 หรือ สัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด** มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 (Prob. = 0.0074) แสดงว่าค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี (AGE1559) กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด (ITALOCAL) มีค่าประมาณ -0.6495 อธิบายได้ว่า หากสัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงร้อยละ 0.6495

ผลการศึกษาพบว่าไม่เป็นไปตามสมมติฐานของงานวิจัย โดยสมมติฐานงานวิจัยกำหนดไว้ว่า สัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน ซึ่งหากสัดส่วนประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี เพิ่มขึ้นจะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสลดลง เนื่องจาก พฤติกรรมการใช้อินเทอร์เน็ตของกลุ่มประชาชน Gen Y และ Gen Y (ช่วงอายุ 18 - 53 ปี) มีการใช้อินเทอร์เน็ตเฉลี่ยต่อวันจำนวนหลายชั่วโมงและมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น ก็จะทำให้เข้าถึงแหล่งข้อมูลต่างๆ ทางอินเทอร์เน็ตที่มากขึ้น จึงน่าจะมีความตื่นตัวทางการเมืองและสามารถค้นหาและตรวจสอบข้อมูลในกิจกรรมของรัฐบาลท้องถิ่นได้มากขึ้น และเป็นไปตามทฤษฎีตัวการตัวแทน จึงมีความต้องการให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความโปร่งใสและมีความรับผิดชอบมากขึ้น และจากการศึกษาของ ศิริสุตา แสงทอง (2564) พบว่า ที่เห็นได้จากความก้าวหน้าของเทคโนโลยี การเปิดประตูไปสู่โลกภายนอกหรือสังคมสาธารณะมากขึ้น ตลอดจนการรับรู้ข่าวสารทางการเมืองมากขึ้น ส่งผลให้คนรุ่นใหม่มีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นด้วย

แต่อย่างไรก็ตามผลการศึกษาที่ไม่สอดคล้องกับสมมติฐานการวิจัย ผู้วิจัยเห็นว่า ในช่วงระยะเวลาที่ศึกษาคือปี พ.ศ. 2561 - 2562 อยู่ในช่วงคาบเกี่ยวกับการรัฐประหารของไทย ซึ่งเริ่มตั้งแต่วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 - 16 กรกฎาคม 2562 จึงเป็นผลทำให้การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนลดลง และให้ความสนใจกับการบริหารงานและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลงเช่นกัน เนื่องจากประเทศไม่ได้อยู่ในสภาวะประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ มีการปิดกั้นเสรีภาพสื่อ ปิดกั้นการรับรู้ข่าวสารของประชาชน รวมทั้งปิดกั้นการแสดงความคิดเห็นในทางที่เห็นต่างของประชาชน

นอกจากนี้ Huntington and Nelson (1976) ได้กล่าวถึงประชาธิปไตยในประเทศกำลังพัฒนาว่า ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกำลังพัฒนามักจะไม่มีภาวะกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลตัวและไม่มีความเกี่ยวข้องกับความกังวลขั้นพื้นฐานอันได้แก่ การมีงานทำ การมีอาหารเลี้ยงปากท้อง และการมียารักษาโรค ผู้วิจัยเห็นว่าสอดคล้องกับผลการศึกษาในครั้งนี้ เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศกำลังพัฒนา ประชาชนในประเทศจึงอาจมีความสนใจในเรื่องเศรษฐกิจปากท้องมากกว่าเรื่องของสิทธิทางการเมือง ดังนั้นจึงเป็นเหตุผลว่าเมื่อสัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี เพิ่มขึ้น จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัดลดลง

**1.2 INTER หรือสัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต**  
**ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจังหวัด** มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.01 (Prob. = 0.0001) แสดงว่าค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรสัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ตในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจังหวัด (INTER) กับมีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กร



ปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด (ITALOCAL) มีค่าประมาณ 0.2884 อธิบายได้ว่า หากสัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ตเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.2884

ผลการศึกษาพบว่าเป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย โดยสมมติฐานงานวิจัยกำหนดไว้ว่า สัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน ซึ่งสนับสนุนข้อค้นพบของ Ribeiro et al. (2017) และ Sun and Andrews (2020) ที่ยืนยันว่ายิ่งประชากรสามารถเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้มากเท่าใด ความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐบาลท้องถิ่นก็จะยิ่งสูงขึ้น เป็นไปตามทฤษฎีตัวการตัวแทน ในการตรวจสอบและติดตามการทำงานของหน่วยงาน รัฐบาลผ่านระบบอินเทอร์เน็ต และอินเทอร์เน็ตยังช่วยให้หน่วยงานรัฐสามารถส่งผ่านข้อมูลการดำเนินงานไปยังประชาชนผู้รับข้อมูลได้อย่างสะดวกและมีต้นทุนต่ำ แสดงให้เห็นว่าการเข้าถึงอินเทอร์เน็ตของประชาชนช่วยเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงข้อมูลของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด และการเปิดเผยข้อมูลการดำเนินงานต่างๆผ่านเว็บไซต์หรือช่องทางออนไลน์ยังเป็นการส่งสัญญาณถึงการดำเนินงานภายใต้ความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของหน่วยงาน ให้เกิดความเชื่อมั่นแก่ประชาชนอีกด้วย

ซึ่งหากพิจารณาในบริบทของประเทศไทย มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการเปิดเผยข้อมูล ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. 2540 กำหนดให้ประชาชนมีโอกาสอย่างกว้างขวางในการขอเข้าถึงข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการดำเนินงานต่างๆของรัฐบาล และตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้หน่วยงานของรัฐเข้าร่วมการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ ซึ่งการประเมินดังกล่าวมีหลักเกณฑ์ให้หน่วยงานรัฐต้องมีการเปิดเผยข้อมูลผ่านทางเว็บไซต์มากขึ้น รวมทั้งต้องคำนึงถึงผู้มีส่วนได้เสียของหน่วยงานด้วย ดังนั้น ผลการศึกษาจึงยืนยันได้ว่ายิ่งประชาชนมีการเข้าถึงและใช้งานอินเทอร์เน็ตได้มากขึ้น จะเป็นกลไกส่งผลให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

**1.3 POOR หรือ สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด** มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม ณ ระดับนัยสำคัญทางสถิติ 0.1 (Prob. = 0.0689) แสดงว่าค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์ระหว่างตัวแปร สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด (POOR) กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด (ITALOCAL) มีค่าประมาณ -0.1592 อธิบายได้ว่า หากสัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ลดลงร้อยละ 0.1592

ผลการศึกษาพบว่า เป็นไปตามสมมติฐานการวิจัย โดยสมมติฐานงานวิจัยกำหนดไว้ว่า สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม ซึ่งสอดคล้องกับความเห็นของ Tavares and da Cruz (2020) ที่เห็นว่าแนวคิดเรื่องสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมจะมีอิทธิพลต่อความโปร่งใสในทิศทางเดียวกัน นอกจากนี้ การศึกษาของ ชูชิต ชายทวีป (2559) พบว่าคอร์รัปชันคือปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อปัญหาความยากจน หากรัฐบาลมีการทุจริตคอร์รัปชันและขาดธรรมาภิบาลในการบริหารงาน ก็จะทำให้คนยากจนเพิ่มสูงขึ้น สอดคล้องกับ สมชัย จิตสุชน (2558) ที่เห็นว่าคอร์รัปชันทำให้ความเหลื่อมล้ำและความยากจนเพิ่มขึ้น ดังนั้น สัดส่วนคนจนหรือสัดส่วนคนที่มีรายจ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคเฉลี่ยต่อคนต่อเดือน ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งถือว่าเป็นตัวชี้วัดสถานะทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างหนึ่งที่สะท้อนถึงความเหลื่อมล้ำของประชาชน การที่สัดส่วนคนจนเพิ่มขึ้น จะทำให้ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง จึงเป็นสิ่งที่ยืนยันว่าจะทำให้การบริหารงานของรัฐบาลที่ขาดธรรมาภิบาล ขาดความโปร่งใส และเกิดการทุจริตคอร์รัปชันขึ้นได้ นอกจากนี้ จากความคิดเห็นของ Ribeiro et al. (2017) ที่มองว่าประชาชนในพื้นที่นั้นอาจมีความกังวลในปัญหาส่วนตัวมากกว่า และจะลดความสนใจที่จะแสวงหาข้อมูลและตรวจสอบติดตามการบริหารงานของรัฐบาลท้องถิ่นลดลง ก็เป็นหนึ่งในเหตุผลที่สำคัญเช่นกัน

ข้อสรุปจากผลการศึกษาข้างต้นนับว่าเป็นข้อค้นพบที่แตกต่างจากการศึกษาอื่นๆที่เกิดขึ้นในบริบทของประเทศไทย เนื่องจากยังไม่เคยมีการศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับปัจจัยต่างๆที่ผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ด้าน ได้แก่ ด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร และด้านเศรษฐกิจ จึงทำให้การศึกษานี้มีความแตกต่างจากการศึกษาอื่นๆ นอกจากนี้ในเรื่องการวัดระดับของคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังนับว่าเป็นเรื่องใหม่ สำหรับบริบทของประเทศไทยเมื่อเทียบกับต่างประเทศที่ได้มีการพัฒนาเครื่องมือที่ใช้วัดระดับความโปร่งใสทางงบประมาณ และเครื่องมือที่ใช้วัดระดับความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานรัฐ มาก่อนประเทศไทย และมีการนำเครื่องมือดังกล่าวมาใช้ในการวัดระดับอย่างเป็นรูปธรรม

## 2. ข้อจำกัดทางการศึกษา

ในการศึกษานี้ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์อาจมีความคลาดเคลื่อนที่เกิดขึ้นจากลักษณะของกลุ่มตัวอย่างหรือจากตัวแปรภายนอก คือกลุ่มตัวอย่างที่เลือกมามีจำนวนมากและการเก็บข้อมูลของแต่ละจังหวัดหรือแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีลักษณะที่แตกต่างกัน นอกจากนี้ด้วยระยะเวลาการศึกษาที่จำกัดประกอบกับผู้วิจัยได้ทำการศึกษาในช่วงสภาวะการระบาดของโรคโควิด-19 ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถนำตัวแปรบางตัวที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรมมาเป็นหนึ่งในตัวแปรอิสระของแบบจำลองได้

### 3. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

3.1 จากผลการศึกษาที่พบว่า ระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉลี่ยรายประเภทหน่วยงาน อยู่ในระดับต่ำกว่าประเภทหน่วยงานอื่น จึงเป็นสิ่งที่หน่วยงานทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาสังคม จำเป็นต้องร่วมกันเพื่อกำหนดแนวทางในการยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น

3.2 จากผลการศึกษาที่พบว่า สัดส่วนของประชากรที่อายุ 15 - 59 ปี ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม ผู้วิจัยเห็นว่า ในช่วงที่ทำการศึกษาอยู่ในช่วงคาบเกี่ยวของการรัฐประหาร จึงทำให้การตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนจะลดลง ประชาชนจึงให้ความสนใจกับการบริหารงานและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ประกอบกับประเทศไม่ได้อยู่ในสภาวะประชาธิปไตยอย่างเต็มรูปแบบ มีการปิดกั้นเสรีภาพสื่อ การรับรู้ข่าวสาร และการแสดงความคิดเห็นในทางที่เห็นต่างของประชาชน นอกจากนี้ในประเทศกำลังพัฒนา ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศมักจะไม่มีความกระตือรือร้นที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เพราะมองว่าเป็นเรื่องไกลตัวและจะสนใจในเรื่องเศรษฐกิจปากท้องมากกว่าเรื่องของสิทธิทางการเมือง

ดังนั้น การที่ประเทศไทยจะสามารถยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สูงขึ้น จำเป็นต้องมีการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้เข้มแข็งและหลุดพ้นจากประเทศกำลังพัฒนา จะทำให้ประชาชนมีรายได้และมีมาตรฐานการครองชีพที่สูงขึ้น นอกจากนี้ประเทศไทยจำเป็นต้องระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็ง สนับสนุนเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น และส่งเสริมการรับรู้ข่าวสารต่างๆของประชาชนอย่างถูกต้อง อันจะนำไปสู่การลดปัญหาตัวการตัวแทนได้ ซึ่งหากประเทศไทยให้ความสำคัญกับการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศแล้ว ก็คาดหมายได้ว่าประชาชนจะมีความกังวลในเรื่องปากท้องลดลง และเริ่มจะหันมาสนใจในสิทธิทางการเมืองของตนเองเพิ่มมากขึ้นและช่วยส่งเสริมการสร้างระบอบประชาธิปไตยที่เข้มแข็งเพิ่มขึ้นด้วย

3.3 จากผลการศึกษาที่พบว่า สัดส่วนของประชากรอายุ 6 ปีขึ้นไป ที่มีการใช้งานอินเทอร์เน็ต ในเขตการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางเดียวกัน เป็นสิ่งที่สะท้อนว่าการเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตของประชาชนคนไทย จะช่วยยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสได้ ซึ่งในปี พ.ศ. 2561 - 2562 ค่าเฉลี่ยของประชาชนคนไทยที่สามารถเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้มีเพียงร้อยละ 56.97 เท่านั้น แต่ประชากรอีกกว่าครึ่งไม่สามารถเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้ ดังนั้นรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ควรส่งเสริมให้ประชาชนสามารถเข้าถึงการใช้งานอินเทอร์เน็ตได้อย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกัน อันจะช่วยเพิ่มการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่รวดเร็ว และสามารถเป็นช่องทางในการตรวจสอบติดตามการดำเนินงานต่างๆของหน่วยงานภาครัฐได้

3.4 จากผลการศึกษาที่พบว่า สัดส่วนคนจน (ด้านรายจ่าย) รายจังหวัด มีความสัมพันธ์กับระดับคุณธรรมและความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยรายจังหวัด ในทิศทางตรงกันข้าม ซึ่งสัดส่วนคนจนเป็นสิ่งที่สะท้อนถึงปัญหาเชิงโครงสร้างและความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในประเทศไทย โดยค่าเฉลี่ยของสัดส่วนคนจนในปี พ.ศ. 2561 – 2562 อยู่ที่ร้อยละ 9.88 แต่อย่างไรก็ตามพบว่าบางพื้นที่จังหวัดมีสัดส่วนคนจนสูงถึงร้อยละ 40.60 ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่สูงมาก ดังนั้นการที่รัฐบาลจะยกระดับคุณธรรมและความโปร่งใสก็ควรที่จะต้องแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำของประชาชนให้เป็นรูปธรรมควบคู่กันไปด้วย

#### 4. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

4.1 ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ละเอียดเลยปัจจัยซึ่งเป็นตัวแปรอิสระที่มีการศึกษาในต่างประเทศและยืนยันว่าเป็นปัจจัยที่มีนัยสำคัญทางสถิติ เนื่องด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลาและข้อจำกัดในการติดต่อสื่อสารกับหน่วยงานภาครัฐที่เป็นเจ้าของข้อมูล มีความยากลำบากภายใต้สภาวะการระบาดของโรคโควิด-19 การศึกษาครั้งต่อไปจึงควรนำปัจจัยที่นอกเหนือจากที่ได้ศึกษาวิจัยในครั้งนี้ มาเป็นหนึ่งในการศึกษาครั้งต่อไปด้วย

4.2 ผู้วิจัยไม่นำปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาศึกษาด้วย และเน้นศึกษาปัจจัยทางด้านข้อมูลพื้นฐานเกี่ยวกับกลุ่มประชากร และทางด้านเศรษฐกิจ เป็นหลัก ในการศึกษาครั้งต่อไปอาจนำปัจจัยทางด้านการเมืองเข้ามาศึกษาด้วย เพื่อเพิ่มความสมบูรณ์ให้กับงานวิจัยต่อไป

4.3 การศึกษาในครั้งนี้ผู้วิจัยใช้ข้อมูลลักษณะ Panel Data ในช่วงปี พ.ศ. 2561 – 2562 เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านข้อมูล การศึกษาครั้งต่อไปอาจศึกษาในช่วงระยะเวลาที่ยาวขึ้น นอกจากนี้ในช่วง พ.ศ. 2561 – 2562 ยังอยู่ในช่วงคาบเกี่ยวการรัฐประหาร หากศึกษาหลักจากปีที่มีการเลือกตั้ง อาจจะทำให้ได้ผลการศึกษาที่แตกต่างกันออกไป

## บรรณานุกรม

- โกเมน จิรัญกุล, วสุ สุวรรณวิหค, พงษ์ธร วราศัย, ญัฐิกานต์ วรสง่าศิลป์, พิสิทธิ์ พัวพันธ์ และ สกนธ์ วัลญญวัฒนา. (2558). ใน *ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ภาครัฐและนโยบายสาธารณะ หน่วยที่ 11 – 15*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- ชูชิต ชายทวีป. (2559). ปัจจัยสำเร็จของการลดปัญหาความยากจน. *INTEGRATED SOCIAL SCIENCE JOURNAL, FACULTY OF SOCIAL SCIENCES AND HUMANITIES, MAHIDOL UNIVERSITY*, 3(2), 200-226.
- ณัฐพงษ์ ทองภักดี. (2558). *เศรษฐศาสตร์สาธารณะ*. กรุงเทพฯ: บริษัท ซีเอ็ด ยูเคชั่น จำกัด (มหาชน).
- นันทนัช สำราญจิตร และ กฤชวรรณ โล่ห์วิชรินทร์ (2563). การวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรกับระดับความโปร่งใสขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดขอนแก่น. *Dhammathas Academic Journal*, 20(2), 89-98.
- มนตรี พิริยะกุล. (2544). *เทคนิคการวิเคราะห์สมการถดถอย*. มหาวิทยาลัยรามคำแหง.
- เมธี ครองแก้ว. (2558). นิติเศรษฐศาสตร์ว่าด้วยการป้องกันการทุจริต. *วารสารวิชาการ ป.ป.ช.*, 8(1), 2-16.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. (2555). Fiscal Illusion in Thai Public Financial Administration: An Analysis of the Voter's Perspective in the 2011 General Election. *พัฒนาการเศรษฐกิจปริทรรศน์.*, 6(1), 37-37.
- ศิริสุดา แสงทอง. (2564). ความตื่นตัวทางการเมืองของคนรุ่นใหม่: จุดยืนประชาธิปไตยใหม่แห่งอนาคต. *วารสารมหาจุฬานาครทรรค์*. 8(2), 286-297.
- สุชาติ ตั้งทางธรรม, โกเมน จิรัญกุล และ พงษ์ธร วราศัย. (2558). ใน *ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์ภาครัฐและนโยบายสาธารณะ หน่วยที่ 1 – 5*. นนทบุรี: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
- สมชัย จิตสุชน. (2558). *รายงานการวิจัย ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทย แนวโน้ม นโยบาย และแนวทางการขับเคลื่อนนโยบาย*. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2561). ใน *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2561*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2562). ใน *รายงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2563). ใน *รายงานผลการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐ 2563*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.



- สำนักบริหารงานกลาง และ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2562). ใน  
*สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562*. นนทบุรี:  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักบริหารงานกลาง และ สำนักวิจัยและบริการวิชาการด้านการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ. (2563). ใน  
*สถานการณ์การทุจริตประเทศไทย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. นนทบุรี:  
สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาติ. (2562). ใน *คู่มือการประเมิน ITA 2562*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการ  
ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- สำนักประเมินคุณธรรมและความโปร่งใส สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริต  
แห่งชาติ. (2563). ใน *ITA 2020 Open to Transparency เปิดประตูสู่ความโปร่งใส  
รายละเอียดการประเมินคุณธรรมและความโปร่งใสในการดำเนินงานของหน่วยงาน  
ภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2563*. นนทบุรี: สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและ  
ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Rose, S. (2006). The causes of fiscal transparency: evidence  
from the US states. *IMF Staff papers*, 53(1), 30-57.
- Becker, G. S. (1968). *Crime and punishment: An economic approach*. In *The  
economic dimensions of crime*. Palgrave Macmillan, London. 13-68.
- Birskyte, L. (2019). Determinants of budget transparency in Lithuanian municipalities.  
*Public Performance & Management Review*, 42(3), 707-731.
- Caamaño-Alegre, J., Lago-Peñas, S., Reyes-Santias, F., & Santiago-Boubeta, A. (2013).  
Budget transparency in local governments: an empirical analysis. *Local  
government studies*, 39(2), 182-207.
- Cicatiello, L., De Simone, E., & Gaeta, G. L. (2017). Political determinants of fiscal  
transparency: A panel data empirical investigation. *Economics of  
Governance*, 18(4), 315-336.
- Cressey, D. R. (1980). *Management fraud, controls, and criminological theory*.  
Management fraud: detection and deterrence, 117-147.
- De Araujo, J. F. F. E., & Tejedo-Romero, F. (2016). Local government transparency  
index: determinants of municipalities' rankings. *International Journal of  
Public Sector Management*, 29(4), 327-347.
- Garcia, A. C., & García-García, J. (2010). Determinants of online reporting of accounting  
information by Spanish local government authorities. *Local Government  
Studies*, 36(5), 679-695.

- Grogger, Jeffrey. (1991). Certainty versus Severity of Punishment. *Economic Enquiry*, April 1991, 297-309.
- Hoffman, A. J. (2001). Linking organizational and field-level analyses: The diffusion of corporate environmental practice. *Organization & environment*, 14(2), 133-156.
- Huntington, Samuel P., and Joan M. Nelson. (1976). No Easy Choice: Political Participation in Developing Countries. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of financial economics*, 3(4), 305-360.
- Krah, R., & Mertens, G. (2020). Democracy and financial transparency of local governments in Sub-Saharan Africa. *Meditari Accountancy Research*, 28(4), 681-699.
- Ribeiro, N., Nogueira, S., & Freitas, I. (2017). Transparency in Portuguese Local Government: a study of its determinants. *European Financial and Accounting Journal*, 12(3), 191-202.
- Sun, S., & Andrews, R. (2020). The determinants of fiscal transparency in Chinese city-level governments. *Local Government Studies*, 46(1), 44-67.
- Tavares, A. F., & da Cruz, N. F. (2020). Explaining the transparency of local government websites through a political market framework. *Government Information Quarterly*, 37(3), 101249.
- Wehner, J., & De Renzio, P. (2013). Citizens, legislators, and executive disclosure: The political determinants of fiscal transparency. *World Development*, 41, 96-108.

## ประวัติผู้ศึกษา

ชื่อ-นามสกุล	นายอรรถศาสตร์ สมสุข
วัน เดือน ปีเกิด	28 พฤศจิกายน 2536
สถานที่เกิด	อำเภอเมืองนครราชสีมา จังหวัดนครราชสีมา
ประวัติการศึกษา	- เศรษฐศาสตรบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์) มหาวิทยาลัยบูรพา พ.ศ. 2559 - เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต (เศรษฐศาสตร์ธุรกิจ) สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ พ.ศ. 2561
สถานที่ทำงาน	สำนักตรวจสอบทรัพย์สินภาครัฐและรัฐวิสาหกิจ 1 สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ จังหวัดนนทบุรี
ตำแหน่ง	เจ้าพนักงานตรวจสอบทรัพย์สินปฏิบัติการ

