

## บทที่ 1

### บทนำ

#### 1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

นับตั้งแต่ประเทศไทยมีการปฏิรูประบบราชการในสมัยรัชกาลที่ 5 สืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน การบริหารราชการแผ่นดินของไทย มีลักษณะเป็นแบบรวมศูนย์อำนาจอยู่ในส่วนกลาง แม้ว่าจะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มมีการก่อตั้งมานานเป็นเวลากว่าร้อยปีเช่นเดียวกับการปฏิรูประบบราชการ แต่การพัฒนา กลับเป็นไปอย่างเชื่องช้า และล้มลุกคลุกคลานมาโดยตลอด ทั้งนี้สาเหตุเกิดจากผู้นำประเทศหรือรัฐบาลทุกยุคทุกสมัยมิได้สนใจที่จะผลักดันให้มีการกระจายอำนาจจากส่วนกลางให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง จนกระทั่งในยุคปัจจุบันสภาพเศรษฐกิจและสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาของประเทศมีความซับซ้อนและมีความหลากหลายมากขึ้นเกินกว่ารัฐบาลกลางจะแก้ไขปัญหาต่างๆ เรื่องได้ทันต่อสภาพการเปลี่ยนแปลง อีกทั้งปัญหาทางการเมือง การแย่งชิงอำนาจทางการเมืองของผู้นำประเทศ พฤติกรรมการซื้อสิทธิขายเสียงและพฤติกรรมการทุจริตประพฤตินิชอบของบรรดานักการเมืองที่ทำให้ประชาชนรู้สึกเสื่อมศรัทธาต่อระบบการเมืองการปกครองและเป็นสาเหตุให้เกิดวิกฤตการณ์ทางการเมืองหลายครั้ง ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ ในขณะที่ปัญหาของบ้านเมืองยังคงไม่ได้รับการแก้ไข และถูกสั่งสมเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ จนรัฐบาลกลางไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นให้ลุล่วงไปได้ทุกเรื่อง ซึ่งต่อมาปัญหาต่างๆ เหล่านี้ ได้สั่งสมและก่อให้เกิดผลร้ายขยายวงกว้างออกไปอย่างใหญ่หลวง ก่อให้เกิดวิกฤติในสังคมไทยทุกๆ ด้าน ทุกระดับ และมีผลเสียหายกระทบต่อชีวิตประชาชน ชุมชนและประเทศชาติ อย่างหาที่สุดมิได้ โดยเฉพาะวิกฤตการณ์ทางการเมือง เมื่อ เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 และวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ เมื่อปี พ.ศ. 2540

จากต้นเหตุและผลพวงของสภาวะวิกฤติดังกล่าว ทำให้มีการผลักดันให้มีการปฏิรูปการเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาของสังคมไทยให้ได้ผลอย่างจริงจังและถาวร โดยเริ่มต้นจากการแก้ไขและประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ซึ่งถือว่าเป็นกฎหมายรัฐธรรมนูญฉบับประชาชนที่มีเนื้อหาเป็นประชาธิปไตยมากที่สุด มีการกำหนดโครงสร้างและระบบการใช้อำนาจรัฐ

ใหม่ มีบทบัญญัติที่กำหนดให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐอย่างจริงจัง มีมาตรการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจการปกครองบ้านเมือง แสวงหาผลประโยชน์ให้แก่ตนเอง และพวกพ้องในทางที่มีชอบหรือทุจริตด้วยประการใดๆ กำหนดกระบวนการการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน และที่สำคัญรัฐธรรมนูญฉบับนี้ได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างจริงจัง ทั้งนี้เพื่อให้ปัญหาของชาติบ้านเมืองที่เกิดขึ้นอย่างมากมายในระดับท้องถิ่น ได้ถูกแก้ไขหรือได้รับการขจัดปิดเป่าโดยคนในท้องถิ่นเอง เพื่อให้รัฐบาลกลางมีเวลาแก้ไขปัญหาระดับชาติหรือกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาให้สามารถแข่งขันกับนานาชาติประเทศได้ โดยบทบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ถูกบัญญัติไว้ในหมวด 5 มาตรา 78 และหมวด 9 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 และต่อมาได้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้การกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นรูปธรรม ตามที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดไว้

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ดังกล่าว ทำให้รัฐบาลต้องถ่ายโอนภารกิจซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐบาลจะต้องจัดสรรงบประมาณ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น จากในปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดทั่วประเทศ ได้รับการจัดสรรงบประมาณรวมกัน ไม่ถึงร้อยละ 10 ของงบประมาณแผ่นดิน แต่ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นเป็นประมาณร้อยละ 22 และจะต้องได้รับเพิ่มขึ้นเป็นสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของงบประมาณแผ่นดินภายในปี พ.ศ. 2549

องค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง จึงได้รับการจัดสรรงบประมาณเพิ่มมากขึ้น อย่างไรก็ตามในขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบลมีงบประมาณในการบริหารงานเพิ่มมากขึ้น สื่อสารมวลชนแขนงต่างๆ ก็มีการนำเสนอข่าวสารเกี่ยวกับปัญหาการทุจริตประทุติมิชอบหรือปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งภายในขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีผลสืบเนื่องมาจากการทุจริตประทุติมิชอบเพิ่มมากขึ้นเช่นเดียวกัน และหลายครั้งข่าวสารเกี่ยวกับความขัดแย้งดังกล่าวมีความรุนแรงถึงขั้นมีการนำอาวุธปืนมาเข่นฆ่ากันในที่ประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนั้นการร้องเรียนของประชาชนเกี่ยวกับพฤติกรรมกรรมการทุจริตและประทุติมิชอบของผู้บริหารและพนักงานในองค์การบริหารส่วนตำบลก็เพิ่มจำนวนมากขึ้นอย่างไม่เคยเป็นมาก่อน ซึ่งหากพฤติกรรมที่ถูกนำเสนอโดยสื่อมวลชนและการร้องเรียนการทุจริตจำนวนมากมายังกล่าวมีมูลความจริงย่อมเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นว่าพฤติกรรมกรรมการทุจริตนี้ร้ายกาจถึงขั้น

แผ่ขยายออกไปสู่ชุมชนท้องถิ่นในระดับตำบลหรือหน่วยการปกครองที่เล็กที่สุดของประเทศอย่างกว้างขวางครอบคลุมเกือบทุกพื้นที่ ซึ่งอาจเป็นผลให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อเงินงบประมาณแผ่นดินจำนวนมหาศาล ที่รัฐบาลต้องจัดสรรหรือกระจายให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 อันอาจนำไปสู่ความล้มเหลวในการแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจและการพัฒนาประเทศในที่สุด นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความรู้สึกสิ้นหวังและเสื่อมศรัทธาของประชาชนต่อนักการเมืองท้องถิ่น จนอาจเกิดกระแสเรียกร้องในสังคมและลุกลามไปเป็นการต่อต้านการกระจายเงินงบประมาณและการโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด ซึ่งเมื่อถึงเวลานั้น ย่อมจะทำให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญไม่ประสบผลสำเร็จ และส่งผลเสียหายต่อระบบการบริหารราชการแผ่นดิน หรือการเมืองการปกครองของประเทศอย่าง ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้

จากผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นดังที่ได้กล่าวมาแล้ว ทำให้หน่วยงานราชการหรือองค์กรอิสระ ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบ ซึ่งมีอยู่หลายหน่วยงานในปัจจุบัน เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบแห่งชาติ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินแห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน หรือผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา จึงต้องปฏิบัติหน้าที่อย่างหนักเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ผู้ร้องเรียน แต่เนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านการตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบของหน่วยงานเหล่านั้น มิได้เพียงพอต่อการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นภายในองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งมีจำนวนมากถึง 6,744 แห่ง และครอบคลุมพื้นที่ทั่วประเทศ ดังนั้นหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบดังกล่าว จึงต้องมีหนังสือถึงผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อให้แจ้งนายอำเภอ ในฐานะผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย ให้ช่วยตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่มีผู้ร้องเรียน ทั้งนี้การปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในการตรวจสอบการทุจริตดังกล่าว มีหน่วยงานภายในอำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานในสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย เรียกว่า “กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ” และมีข้าราชการสังกัดกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ปฏิบัติหน้าที่ในกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ ทำหน้าที่ช่วยเหลือสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในการกำกับดูแลและการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล อย่างไรก็ตามจากข้อเท็จจริงที่ผ่านมาแม้ว่าการร้องเรียนการทุจริตและประพฤติมิชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลมีเป็นจำนวนมาก แต่นายอำเภอสามารถตรวจสอบและพบพยานหลักฐานจนสามารถร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำความผิดตามกฎหมายได้น้อยมาก ยกตัวอย่างเช่น การปฏิบัติงานในหน้าที่ราชการของผู้ศึกษาวิจัย ในตำแหน่ง

หัวหน้ากลุ่มงานระเบียบกฎหมายและเรื่องราวร้องทุกข์ กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด เชียงใหม่ ซึ่งรับผิดชอบเรื่องราวร้องทุกข์ การดำเนินการทางแพ่ง ทางอาญา ทางวินัย และคดี ปกครอง ขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบในจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2544 จนถึงเดือน เมษายน พ.ศ. 2545 มีเรื่องร้องเรียนแจ้งมายัง ผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ เกี่ยวกับการ ทุจริตและประพฤติมิชอบ ขององค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ทั้งหมด จำนวน 207 เรื่อง ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเชียงใหม่ ได้มีหนังสือสั่งการให้นายอำเภอตรวจสอบข้อเท็จจริง และดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ทุกเรื่อง ปรากฏว่านายอำเภอ ทำการตรวจสอบจนสามารถชี้มูล ความผิดและร้องทุกข์หรือกล่าวโทษเพื่อดีความผิดอาญาได้เพียง 3 เรื่องเท่านั้น ดังนั้นจึงสมควร ที่ จะได้มีการศึกษาด้วยการรวบรวมข้อมูลจากนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ที่ประสบปัญหาโดยตรง เพื่อให้ ทราบว่าการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอ ในการตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นใน องค์การบริหารส่วนตำบล เหตุใดจึงมีปัญหาอุปสรรคและปัญหาหรืออุปสรรคดังกล่าวเกิดจาก สาเหตุอะไรและควรมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาอย่างไร

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

งานค้นคว้าแบบอิสระในเรื่อง “ทัศนคติของนายอำเภอต่อปัญหาและอุปสรรคในการ ตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล” มีวัตถุประสงค์ คือ

1. เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุ ที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริต ที่ เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลตามทัศนคติของนายอำเภอ ซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบ และกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตรง
2. เพื่อนำเสนอ แนวทางการแก้ไขปัญหาในการตรวจสอบการทุจริต ที่เกิดขึ้นในองค์ การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.3 สมมุติฐานของการศึกษา

ผู้ศึกษาวิจัยได้ตั้งสมมุติฐานไว้ดังนี้

1. ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นในองค์ การบริหารส่วนตำบลเกิดจากการที่อำเภอยังต้องพึ่งพางบประมาณหรือความช่วยเหลือหรือการ สนับสนุนด้านต่างๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบล
2. ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นในองค์ การบริหารส่วนตำบล เกิดจากการขาดแคลนบุคลากรหรือ ไม่มีหน่วยงานภายในที่มีหน้าที่ช่วยเหลือ และสนับสนุนนายอำเภอในการตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ

**3. ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลเกิดจากปัญหาด้านบุคลากรที่ช่วยเหลือหรือสนับสนุนนายอำเภอในการตรวจสอบการทุจริต ไม่มีความรู้ความสามารถเพียงพอ**

#### 1.4 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาประชากรเป้าหมายซึ่งเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ โดยจัดส่งแบบสอบถามเพื่อรวบรวมข้อมูลจากนายอำเภอ ใน 75 จังหวัดทั่วประเทศ จำนวน 200 ราย ซึ่งในขั้นตอนการตอบแบบสอบถามอาจมีนายอำเภอบางคนไม่ได้ตอบแบบสอบถามด้วยตนเอง แต่อาจจะมอบหมายให้ปลัดอำเภอหรือหัวหน้ากลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอซึ่งเป็นผู้ที่ทำหน้าที่แทนนายอำเภอในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้ตอบแบบสอบถามแทน ดังนั้นข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในครั้งนี้อาจจะมีแบบสอบถามบางชุดที่เป็นข้อมูลซึ่งมาจากผู้ที่ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอดังกล่าวด้วย

#### 1.5 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการศึกษา

“การตรวจสอบ” หมายถึง การเรียกบุคคลมาชี้แจง การสอบสวนหรือตรวจสอบการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และระเบียบกฎหมายอื่นๆ ได้บัญญัติให้อำนาจไว้

“นายอำเภอ” นอกจากจะหมายถึงปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้ว ยังให้หมายความรวมถึงปลัดอำเภอหรือข้าราชการกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอซึ่งทำหน้าที่แทนนายอำเภอในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

“การทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล” หมายถึง การกระทำที่ผู้บริหาร คณะผู้บริหาร หรือเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ได้ใช้อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ราชการอันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบหรือข้อบังคับของทางราชการ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์โดยมิชอบจากเงินงบประมาณแผ่นดินสำหรับตนเองหรือผู้อื่น เช่น การแสวงหาผลประโยชน์จากการจัดซื้อจัดจ้าง การใช้อำนาจหน้าที่เอื้อประโยชน์ให้แก่พรรคพวกหรือเครือญาติ หรือการใช้อำนาจหน้าที่เพื่อเอื้อประโยชน์ทางการเมืองหรือเพื่อหาเสียงเลือกตั้ง เป็นต้น

## 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

1. ทำให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่สนของนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบและกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย

2. ทำให้ทราบแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล

3. เป็นข้อมูลสำหรับ ผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ ขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกระดับหรือบุคคลทั่วไปที่สนใจในการที่จะนำไปใช้ประโยชน์สำหรับการกำหนดนโยบายการวางแผน การดำเนินการหรือการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบพฤติกรรมกรรมการทุจริตหรือประพฤติมิชอบที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล