

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

การประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พุทธศักราช 2542 ทำให้รัฐบาลต้องถ่ายโอนภารกิจ งบประมาณและบุคลากร จากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบมีภารกิจ อำนาจหน้าที่ งบประมาณและบุคลากร สำหรับบริหารงานเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งด้วยเช่นกัน และเนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุด มีจำนวนมากที่สุด ครอบคลุมพื้นที่เกือบทั้งประเทศ ดังนั้นบทบาทอำนาจหน้าที่ที่เพิ่มขึ้นหรือการบริหารงบประมาณและบุคลากรที่เพิ่มมากขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบล จึงมีผลกระทบต่อประชาชนที่อยู่ในชนบทจำนวนมากของประเทศอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ และเมื่อมีผลกระทบต่อจำนวนประชาชนจำนวนมากทำให้มีผู้ร้องเรียนพฤติกรรมการทุจริตหรือประพฤติมิชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล ไปยังหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบการทุจริตต่างๆ รวมทั้งร้องเรียนไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอในฐานะที่เป็นผู้กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมาย เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก และทุกเรื่องที่หน่วยงานผู้รับเรื่องร้องเรียนและผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งเรื่องดังกล่าวให้นายอำเภอเป็นผู้สอบสวนข้อเท็จจริง แต่ปรากฏว่าผลการสอบสวนหรือการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลกลับพบพยานหลักฐานจนสามารถชี้มูลความผิดและดำเนินคดีอาญาแก่ผู้กระทำผิดได้น้อยมาก ดังนั้นการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริต ตามทัศนคติของนายอำเภอซึ่งเป็นผู้ที่ประสบกับปัญหาโดยตรง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่ผู้ศึกษาวิจัยจะต้องศึกษาถึงแนวคิดทฤษฎี เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง เพื่อใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์และเป็นแนวทางในการศึกษา โดยผู้ศึกษาวิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- (1) แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์
- (2) แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการทุจริต
- (3) แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

- (4) แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน
- (5) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล
- (6) การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล
- (7) แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา ควินทร์พันธ์ (บรรณาธิการ 2543) ได้รวบรวมบทความแปลเรื่องระบบอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นการรวบรวมผลงานวิชาการที่เกี่ยวข้องกับแนวคิดในเรื่องระบบอุปถัมภ์ของนักวิชาการที่มีชื่อเสียงทั้งชาวไทยและชาวต่างประเทศไว้หลายท่านซึ่งอาจสรุปแนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ของนักวิชาการเหล่านั้นได้ ดังนี้

Anthony Hall (ในอมรา พงศาพิชญ์ และคณะ 2543 : 25) ได้ให้ความหมายของคำว่า “ผู้อุปถัมภ์” (Patron) มาจากภาษาสเปนหมายถึงบุคคลที่มีอำนาจ อิทธิพล หรือสถานภาพที่เหนือกว่า และเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้ที่มิมีสถานภาพด้อยกว่า ซึ่งเรียกว่า “ผู้รับอุปถัมภ์” (Client) โดยผู้อุปถัมภ์จะช่วยเหลือปกป้องให้ผลประโยชน์แก่ผู้รับอุปถัมภ์ และผู้รับอุปถัมภ์มีการตอบแทนสินค้าบริการต่างๆ ตลอดจนความภักดีหรือการสนับสนุนทางการเมืองให้แก่ผู้อุปถัมภ์

James C. Scott (อ้างแล้ว 2543 : 39) ได้เสนอบทความเกี่ยวกับการเมืองในระบบอุปถัมภ์และการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ว่าระบบอุปถัมภ์เป็นกลไกความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลที่มีสถานภาพทางสังคมและเศรษฐกิจที่เหนือกว่า (ผู้อุปถัมภ์) ได้ใช้อิทธิพลและทรัพยากรของตนในการปกป้องคุ้มครองหรือให้ผลประโยชน์หรือทั้งสองอย่างแก่บุคคลที่มีสถานภาพต่ำกว่า (ผู้รับอุปถัมภ์) โดยผู้รับอุปถัมภ์จะตอบแทนด้วยการให้การสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือตลอดจนการให้บริการแก่ผู้อุปถัมภ์

ม.ร.ว.อดิน ระพีพัฒน์ (อ้างแล้ว 2543 : 137) ได้กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยในยุครัตนโกสินทร์ตอนต้น ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างฐานันดรหรือโครงสร้างทางชนชั้นในสังคมไทย ภายใต้การปกครองระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชที่มีลักษณะเป็นการควบคุมกำลังคนไม่เฉพาะเพื่อประโยชน์ทางด้านการผลิตหรือเพื่อการเกษตรเท่านั้น แต่ยังเป็นการควบคุมคนสำหรับเตรียมการทำสงครามอีกด้วย ซึ่งการจัดระเบียบสังคมดังกล่าว เป็นกฎเกณฑ์ที่กำหนดให้ไพร่จะต้องอยู่ใต้การอุปถัมภ์ของเจ้านายหรือขุนนาง และเจ้านายหรือขุนนางจะต้องอยู่ภายใต้อำนาจหรือพระบรมเดชานุภาพของพระมหากษัตริย์ และนอกจากการจัดระบบชนชั้นดังกล่าวแล้ว ผู้ที่มีอำนาจวาสนาหรืออยู่ใกล้ชิดเป็นที่ไว้วางพระราชหฤทัยของพระมหากษัตริย์ จะมีอิทธิพลสูง ทำให้ ผู้ที่อยู่ใต้การอุปถัมภ์ของผู้อื่นอยู่แล้ว ยินยอมสมัครใจไปอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของผู้มีอิทธิพลทางการเมืองดังกล่าวอย่าง

ไม่เป็นทางการอีกจำนวนมาก ก่อให้เกิดระบบอุปถัมภ์อย่างไม่เป็นทางการซ้อนระบบอุปถัมภ์ที่มีอยู่อย่างเป็นทางการ สำหรับในสังคมชนบทเริ่มมีการเปลี่ยนแปลงภายหลังจากที่มีข้าราชการจากส่วนกลางเข้าไปในท้องที่ ทำให้ชาวบ้านรู้สึกถึงอำนาจรัฐที่เข้ามากระทบโดยตรงโดยเฉพาะกำนันผู้ใหญ่บ้านซึ่งได้รับการแต่งตั้งจากทางราชการให้เป็นผู้นำท้องถิ่น มีหน้าที่ปกป้องคุ้มครองดูแลชาวบ้าน และเป็นตัวแทนอำนาจรัฐในระดับตำบลหมู่บ้าน ทำให้เกิดความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการและผู้นำชุมชนกับชาวบ้าน จนกระทั่งมีการพัฒนาเศรษฐกิจแบบทุนนิยมชาวบ้านเปลี่ยนจากการปลูกพืชเพื่อการดำรงชีพ มาเป็นเพื่อการค้า บทบาทของพ่อค้าจึงเริ่มเข้ามาเป็นผู้อุปถัมภ์แทน

Lucien M. Hanks (อ้างแล้ว 2543 : 185) มีงานเขียนเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ของสังคมไทยว่าระบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นในสังคมไทยมีรากฐานมาจากอิทธิพลของศาสนาพุทธ ในที่นี้ Lucien M. Hanks น่าจะหมายความว่าผู้ที่มีอำนาจวาสนาในปัจจุบัน เป็นผู้มีบุญบารมีที่ได้ผ่านการสะสมบุญบารมีมาแต่ชาติปางก่อน แม้ว่าจะยังเวียนว่ายตายเกิดอยู่ในวัฏสงสารจนถึงปัจจุบันแต่บุญบารมีที่สั่งสมมาแต่อดีตชาติจะส่งผลให้บุคคลดังกล่าว มีอำนาจวาสนามียศถาบรรดาศักดิ์ มีตำแหน่งหน้าที่การงานหรือมีสถานะทางเศรษฐกิจและสถานภาพทางสังคมสูงส่งในชาติภพปัจจุบัน ทำให้คนอื่นๆ ที่มีสถานภาพที่ด้อยกว่าให้การยอมรับระดับความแตกต่างดังกล่าว ทำให้เกิดลำดับชั้นทางสังคมหรือก่อให้เกิดสายการบังคับบัญชา โดยผู้ที่ด้อยกว่าจะรู้สึกว่าจะต้องเคารพ ขำเกรงผู้ที่มีบุญบารมีมากกว่า ในขณะที่เดียวกันผู้ที่มีสถานภาพที่สูงกว่าอยู่แล้วจะพยายามสร้างบุญบารมีของตนด้วยการช่วยเหลือผู้ที่ด้อยกว่าเพื่อผลบุญจะช่วยเกื้อหนุนให้เพิ่มอำนาจวาสนาของตนให้มีมากขึ้นไปอีก ซึ่งลักษณะหรือแบบแผนของความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นความสัมพันธ์ “เชิงอุปถัมภ์” ที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างไปจากระบบศักดินาเดิม เพราะระบบความสัมพันธ์เช่นนี้ เป็นความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ที่เกิดขึ้นจากจิตใจ เป็นไปโดยสมัครใจ และจะยังคงดำรงอยู่ต่อไปตราบเท่าที่ทั้งสองฝ่ายได้รับผลประโยชน์จากความสัมพันธ์ดังกล่าว แต่ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์จะสิ้นสุดลงโดยง่าย หากฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดหรือทั้งสองฝ่ายมีฐานะหรือสถานภาพที่เปลี่ยนแปลงไปซึ่งหมายถึง สถานะหรืออำนาจวาสนาที่เปลี่ยนแปลงไปตามผลบุญหรือผลกรรมของแต่ละบุคคล นั่นเอง ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งมักจะมีผู้รับอุปถัมภ์หลายคน ซึ่งเรียกว่า “บริวาร” สำหรับผู้ที่เป็นเครือญาติหรือเป็นคนใกล้ชิดของบริวารที่มักจะทำมาร่วมรับการช่วยเหลือเกื้อกูลจากผู้อุปถัมภ์ เรียกว่า “แวควง” เพื่อให้เห็นตัวอย่างที่ชัดเจนยิ่งขึ้น Lucien M. Hanks ได้ยกตัวอย่างซึ่งเขาเคยประสบด้วยตนเอง ว่าคนรับจ้างหรือคนรับใช้ภายในบ้านของเขาต้องอาศัยและรับการช่วยเหลือจากเขา ในขณะที่เขาเองก็ได้รับประโยชน์จากการที่คนดังกล่าวช่วยทำงานในบ้านให้ทุกอย่าง ความสัมพันธ์และผลประโยชน์ที่แต่ละฝ่ายได้รับมีมากกว่าการจ้างแรงงานโดยทั่วไป ดังนั้นเขาจึงถือว่าคนรับใช้ภายในบ้าน เป็น “บริวาร” ของเขา นอกจากนี้

นั้นญาติหรือคนใกล้ชิดของคนรับใช้ ได้มาเยี่ยมเยียนพบปะและพึ่งพาอาศัยคนรับใช้ในบ้านเป็นบางครั้งซึ่งคนเหล่านั้นมักจะช่วยคนรับใช้ทำงานภายในบ้านให้เขาเป็นครั้งคราวโดยที่เขาไม่ได้จ้างเขาจึงถือว่าญาติหรือคนใกล้ชิดของคนรับใช้เหล่านั้นเป็น “แควง” ของบริวาร Lucien M. Hanks ได้นำข้อสรุปดังกล่าวมาอธิบายระบบราชการของประเทศไทยในอดีต ทั้งในระดับภูมิภาค และส่วนกลาง ว่าในระดับภูมิภาคผู้ว่าราชการจังหวัด อาจมีความสัมพันธ์กับนายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดอย่างเป็นทางการ เฉพาะการเข้าร่วมประชุมตามแบบพิธีเดือนละครั้งเท่านั้น ซึ่งเมื่อเทียบกับความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการจังหวัด กับคนรับใช้หรือข้าราชการและภารโรง ที่ทำงานรับใช้ภายในจวนผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ถือว่าความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายอำเภอหรือหัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัดบางคน เป็นความสัมพันธ์ที่ผิวเผินอย่างยิ่ง เพราะคนรับใช้ ข้าราชการหรือภารโรง ที่ทำงานใกล้ชิดกับผู้ว่าราชการจังหวัด มักจะได้รับการช่วยเหลือเกื้อกูลหรือมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ สำหรับราชการส่วนกลางหรือระบบราชการ โดยทั่วไปก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน โดยความสัมพันธ์ระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะไม่แยกงานส่วนตัวออกจากงานราชการ นอกจากนั้นกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานราชการบางหน่วยงาน ยังถูกตั้งขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนตัวของผู้นำประเทศ (ในอดีต) เท่านั้น เมื่อผู้นำสิ้นอำนาจไปหน่วยงานเหล่านั้นมักจะถูยุบ บางหน่วยงานไม่มีภารกิจรับผิดชอบโดยตรงแต่ข้าราชการมีความใกล้ชิดหรือเป็นบริวารของผู้นำ มักจะได้รับการโอนงานจากหน่วยงานอื่นให้ดูแล เช่น กระทรวงมหาดไทย (ในอดีต) ได้รับโอนงานการประถมศึกษาหรือโรงเรียนประชาบาลและมัธยมศึกษา มาจากกระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น คณะรัฐมนตรีที่ได้รับแต่งตั้งตามรัฐธรรมนูญเพื่อทำหน้าที่บริหารประเทศ จึงเป็นเพียงกลุ่มคนที่เป็นบริวารของผู้นำเท่านั้น รัฐมนตรีแต่ละคนที่เข้ามาบริหารราชการจึงมักจะเข้ามาเพื่อหวังผลประโยชน์ทางการเมืองและมีการสร้างเครือข่ายในลักษณะที่เรียกว่าเป็น “แควง” จำนวนมาก ซึ่งความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าว ถือเป็นความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ในระบบราชการไทย

Jeremy H. Kemp (อ้างแล้ว 2543 : 219) ได้วิจารณ์งานเขียนของ Lucien M. Hanks ว่าไม่เห็นด้วยที่จะอธิบายสังคมไทยในระดับมหภาคโดยใช้แนวคิดเชิงอุปถัมภ์แบบ Lucien M. Hanks เพราะแนวคิดดังกล่าวมีประโยชน์ในการวิเคราะห์ในระดับจุลภาคเท่านั้น แต่ระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยมีความหลากหลายซับซ้อนและมีลักษณะความสัมพันธ์ที่ไม่เป็นทางการ องค์กรตามการวิเคราะห์ของ Jeremy H. Kemp เป็นไปตามแนวคิดของ ม.ร.ว.อภินันท์ ระพีพัฒน์ ที่วางกรอบแนวคิดระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทยสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นว่ามีทั้งความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์อย่างเป็นทางการ และไม่เป็นทางการนั่นเอง

Hans – Dieter Bechstedt (อ้างแล้ว 2543 : 259) เสนอผลงานเกี่ยวกับโครงสร้างของสังคมไทย โดยได้ศึกษาจากหมู่บ้านในภาคเหนือของไทย จำนวน 3 หมู่บ้าน และได้อธิบายความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์ว่าเป็นความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับอุปถัมภ์บนพื้นฐานของความไม่เท่าเทียม มีการแลกเปลี่ยนที่ไม่สมดุลกัน เป็นความสัมพันธ์ในแนวตั้ง ส่วนความสัมพันธ์ตามแบบประเพณีได้เลือนหายไปผู้อุปถัมภ์ไม่สามารถพึ่งพาอำนาจจากส่วนกลางจึงจำเป็นต้องหาความชอบธรรมและการยอมรับ โดยสร้างความเข้มแข็งให้แก่ฐานะของตน ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์จึงเป็นความสัมพันธ์อย่างไม่เป็นทางการที่อาศัยอิทธิพลจากระบบเศรษฐกิจแบบทุนนิยม

Yochifumi Thamada (อ้างแล้ว 2543 : 313) กล่าวถึงวิธีการศึกษาความสัมพันธ์ในสังคมไทยโดยใช้กรอบแนวคิดระบบอุปถัมภ์ที่ตั้งข้อสันนิษฐานว่าข้าราชการเป็นผู้อุปถัมภ์ ว่าเป็นวิธีการศึกษาที่มีจุดอ่อนที่สำคัญ ดังนั้น ทามาดา จึงศึกษาความสัมพันธ์ในสังคมไทยด้วยการให้ความสำคัญกับอำนาจและอิทธิพล พบว่านักธุรกิจได้ใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจเข้ามาบีบบทบาทเหนือข้าราชการ เช่น ใช้วิธีการติดสินบนหรือให้ผลประโยชน์เล็กๆน้อยๆ เพื่อแลกกับผลประโยชน์ทางธุรกิจจำนวนมาก และใช้อิทธิพลทางเศรษฐกิจเข้าไปบีบบทบาททางการเมืองหรือสนับสนุนหรือให้ผลประโยชน์แก่นักการเมืองหรือให้แก่ข้าราชการระดับสูง จนสามารถมีอำนาจหรือมีอิทธิพลเหนือข้าราชการในระดับท้องถิ่น

Eric R. Wolf (อ้างแล้ว 2543 : 353) เสนอผลการศึกษาความสัมพันธ์ทางเครือญาติและเพื่อน โดยศึกษาในสังคมในเขตละตินอเมริกาและแถบทะเลเมดิเตอร์เรเนียนในยุโรป พบว่าความสัมพันธ์แบบเพื่อนเป็นความสัมพันธ์ที่มีขึ้นบนพื้นฐานของความพึงพอใจในทางอารมณ์ แต่เมื่อใดความสัมพันธ์ในลักษณะดังกล่าวมาถึงจุดที่ไม่สมดุลในการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์โดยฝ่ายหนึ่งมีฐานะที่เหนือกว่า ความสัมพันธ์แบบเพื่อนจะแปรเปลี่ยนเป็นความสัมพันธ์แบบผู้อุปถัมภ์กับผู้รับอุปถัมภ์

นอกจากผลงานวิชาการที่ได้รวบรวมเป็นงานแปลในหนังสือของอมรา พงศาพิชญ์ และคณะ ดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ยังมีผลงานของนักวิชาการคนอื่นๆ ที่ได้เสนอผลงานเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์อีกหลายท่าน แต่ผู้ศึกษาวิจัยจะขออ้างถึงเฉพาะผลงานวิชาการที่กล่าวถึงปัจจัยที่มีผลกระทบทำให้ความสัมพันธ์ระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมต้องเปลี่ยนแปลงไป ดังนี้

ธีรยุทธ บุญมี (เพิ่งอ้าง 2533) กล่าวถึงระบบอุปถัมภ์ในสังคมไทย ในเอกสารประกอบการสอนวิชาสังคมและวัฒนธรรมไทย ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้โครงสร้างระบบอุปถัมภ์แบบดั้งเดิมในสังคมไทยเปลี่ยนแปลงไป เกิดจากปัจจัยความเป็นสมัยใหม่ หรือกระบวนการพัฒนาตามแบบตะวันตก (Modernization)

อาคม เดชทองคำ (เพ็งอ้าง 2544 : 37) ได้กล่าวถึงรูปแบบความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ ในรายงานการวิจัยเรื่องผูกโยด (วิถีและพลังของการผูกเกลือ ผูกคองและขนบนิยมอุปถัมภ์) ว่าจำแนกได้เป็น 3 รูปแบบ ได้แก่ ความสัมพันธ์เชิงแลกเปลี่ยนที่สมดุลกับเสียสมดุล ความสัมพันธ์แบบตัวต่อตัว และความสัมพันธ์ที่เหลื่อมซ้อนหลากหลายและรอบด้าน สำหรับปัจจัยที่มีผลทำให้ความสัมพันธ์แบบอุปถัมภ์ เปลี่ยนแปลงไป มี 4 ปัจจัย ได้แก่

1. การปฏิรูปทางการเมืองการปกครองที่นำไปสู่ระบอบประชาธิปไตยมากยิ่งขึ้น ทำให้มีการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดสิทธิการมีส่วนร่วมในทางการเมืองและการปกครอง ส่งผลให้ระบบการเมืองการปกครองมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น ทำให้อำนาจและโอกาสในการผูกขาดทรัพยากรของคนบางกลุ่มลดลง
2. การปฏิรูประบบราชการ โดยเฉพาะการจัดตั้งศาลปกครอง เพื่อตรวจสอบการใช้อำนาจทางปกครอง และการประกันสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ทำให้ประชาชนมีสิทธิที่จะรับรู้ข่าวสาร ได้รับคำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยงานของรัฐ
3. การที่พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ ถูกตรวจสอบโดยสื่อสารมวลชนและถูกควบคุมโดยกฎหมายเลือกตั้ง
4. นโยบายการเปิดเสรีทางการค้าและการเงิน ทำให้เศรษฐกิจขยายตัว มีการกระจายรายได้และกระจายทุนไปสู่พื้นที่ต่างๆ ของประเทศมากยิ่งขึ้น

2.2 แนวคิดเกี่ยวกับเรื่องการทุจริต

2.2.1 ความหมายของคำว่า การทุจริต

เนื่องจากพฤติกรรมของคนในสังคมมีความหลากหลายซับซ้อนจึงเป็นการยากที่จะบัญญัติคำจำกัดความเป็นที่ชัดเจนและครอบคลุมทุกพฤติกรรมว่าพฤติกรรมใดเป็นการทุจริตหรือไม่ อย่างไรก็ตามได้มีนักวิชาการ บุคคลหรือกลุ่มบุคคลต่างๆ ได้ให้คำจำกัดความไว้เพื่อให้เกิดความชัดเจนว่าพฤติกรรมในลักษณะใดจะถือว่าเป็นการทุจริต ดังนี้

เกียรติศักดิ์ จีระธีรนาถ (2527) ได้ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับพฤติกรรมการทุจริตที่เกิดขึ้นซึ่งมีผลกระทบต่อองค์การทุกองค์การไม่เฉพาะการคอร์รัปชันในวงราชการ ในหนังสือการ "ทุจริตในองค์การ" ว่าการทุจริต หมายถึงการกระทำโดยตนเองหรือร่วมมือกับคนอื่น เพื่อให้ได้ทรัพย์สินผลประโยชน์หรือบริการอื่นใด โดยวิธีการฉ้อ โกง ปิดบังข้อเท็จจริง หรือโดยวิธีการอันมิชอบด้วยกฎระเบียบข้อบังคับขององค์การ

คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการได้นิยาม คำว่าทุจริตหมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่ดังกล่าวนั้น โดยมิชอบ หรือใช้สิทธิความเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายสำหรับตนเองหรือผู้อื่น ส่วนการประพฤติมิชอบในวงราชการนั้น หมายถึงการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติกรอย่างใดในตำแหน่งหรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่โดยมิชอบ อันเป็นการฝ่าฝืนกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนหรือคำสั่ง ไม่ว่าจะการปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัตินั้นจะเป็นการทุจริตด้วยหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ให้รวมถึงการประมาทเลินเล่อในหน้าที่ราชการ อันเป็นเหตุให้เสียหายแก่ราชการอย่างร้ายแรง (อ้างในชัยเชต สุนทรพิพิธ 2530 : 3)

อุดม รัฐอมฤต (2530) เห็นว่าการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเป็นเรื่องของการใช้อำนาจหรืออิทธิพลในตำแหน่งหน้าที่ราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน เนื่องจากเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ได้รับมอบหมายให้มีอำนาจกระทำการต่างๆ แทนรัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นผู้รักษาประโยชน์ร่วมกันของมหาชน อำนาจเหล่านี้ไม่ได้ผูกติดกับตัวบุคคล แต่มาจากสถานภาพการเป็นเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นกลไกของรัฐบาลในการดำเนินงานเพื่อส่วนรวม ดังนั้นการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีพฤติกรรมเบี่ยงเบนไปเพื่อประโยชน์ส่วนตัวญาติพี่น้องพรรคพวกหรือเห็นแก่ความมั่งคั่งและสถานภาพที่จะได้รับ หรือทำให้เกิดความเสียหายแก่ผู้หนึ่งผู้ใดหรือราชการ ต้องถือว่าเป็นการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2540 : 138) ให้คำจำกัดความเกี่ยวกับปัญหาการทุจริต ว่าเป็นกรณีที่อยู่ตำแหน่งหรือมีอำนาจในองค์กรสาธารณะหรือองค์กรเอกชน ได้ใช้หรือดเว้นการใช้ตำแหน่งหรืออำนาจหน้าที่เพื่อผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือพรรคพวก โดยผิดกฎหมายหรือผิดศีลธรรม

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2541 : 7) เห็นว่าการทุจริตคอร์รัปชัน มิได้เกิดเฉพาะภายในวงราชการเท่านั้น ดังนั้นในอีกมุมหนึ่ง การคอร์รัปชัน จึงหมายความถึงการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (rent-seeking) ของภาคธุรกิจในรูปแบบของการให้สินบน หรือสิ่งตอบแทนแก่นักการเมืองหรือข้าราชการเพื่อให้ได้มาซึ่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจหรือกำไรที่ได้จากการได้สัมปทานผลิตหรือขายสินค้าที่ถูกจำกัดจำนวนโดยนโยบายของรัฐบาลด้วย

สำหรับหนังสือพจนานุกรมไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน ได้ให้คำจำกัดความของคำว่าทุจริต ว่าหมายถึงความประพฤติชั่ว ไม่สุจริตหรือไม่ซื่อสัตย์ คดโกง ไม่สะอาด และไม่บริสุทธิ์ ไม่ถูกต้องตามทำนองคลองธรรมและไม่ชอบด้วยกฎหมาย

2.2.2 แนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุของการทุจริต

นายจำนงค์ กองสาร และคณะ (เพ็งอั้ง 2515) ได้นำเสนอผลการศึกษาเรื่องปัญหาการคอร์รัปชันในวงราชการไทย กล่าวถึงข้อบกพร่องที่ส่งเสริมให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการไทยสรุปได้ว่าเกิดจาก

1. ด้านกฎหมายและวิธีพิจารณาคดี คณะผู้ศึกษาเห็นว่ากฎหมายยังให้ประโยชน์แก่ผู้ทุจริต โดยเฉพาะหลักกฎหมายอาญาที่ต้องหาพยานหลักฐานมาพิสูจน์ความผิดอย่างชัดเจนก่อน ทำให้ยากต่อการนำผู้กระทำผิดมาลงโทษ การหาพยานเพื่อนำมายืนยันความผิดของจำเลยก็หาได้ยากเพราะคนไทยไม่ชอบยุ่งเรื่องของคนอื่น กฎหมายลงโทษทั้งผู้ให้และผู้รับ ยิ่งทำให้หาผู้ที่จะเป็นพยานยากยิ่งขึ้น ผู้บริหารประพฤติทุจริตเองทำให้เจ้าหน้าที่ระดับล่างกล้าที่จะทำผิดด้วย ระบบราชการไทยยังมีระบบอุปถัมภ์แฝงอยู่มาก ผู้ทุจริตที่เป็นพรรคพวกของตนก็อาจได้รับการละเว้น นอกจากนี้การพิจารณาคดียังยุ่งยากซับซ้อนมักเป็นผลดีแก่ผู้กระทำผิด รวมทั้งวัฒนธรรมของคนไทยที่ไม่ชอบขัดใจหรือขัดแย้งกับผู้ใหญ่ แม้ว่าผู้ใหญ่จะประพฤติทุจริตก็ตาม

2. ด้านการบริหาร การรวมศูนย์อำนาจการบริหารไว้ที่ส่วนกลาง ทำให้ขาดการควบคุมตรวจสอบโดยประชาชน การขาดดุลย์แห่งอำนาจเพราะมีบางหน่วยงานที่แม้จะอยู่ในภูมิภาค แต่ไม่ได้มีสายการบังคับบัญชาขึ้นตรงต่อภูมิภาค ในขณะที่ส่วนกลางก็ดูแลไปไม่ทั่วถึง ขาดระบบการตรวจสอบการทุจริตที่ดี สายการบังคับบัญชาที่ยาว ขั้นตอนการปฏิบัติที่ล่าช้า มักเปิดโอกาสให้มีการทุจริตในขั้นตอนต่างๆ การมอบอำนาจหรือมอบหมายงานให้แก่บุคคลเพียงคนเดียวและขาดระบบคุณธรรม

3. ด้านสังคม วัฒนธรรม และศีลธรรม ความเป็นอยู่ที่ฟุ่มเฟือยตามอิทธิพลบริโภคนิยม กระตุ้นให้เกิดการทุจริตมากขึ้น สังคมไทยมักนิยมยกย่องยอมรับนับถือผู้มีฐานะทางการเงิน การอวยพร หรือการปลุกฝังอบรมเด็ก มักจะให้ความสำคัญกับฐานะทางการเงินมากกว่าคุณงามความดีในจิตใจ ประเพณีการให้ของกำนัลผู้ใหญ่ มีอย่างแพร่หลายและเป็นเรื่องปกติในสังคม การสร้างการยอมรับหรือการสร้างบารมีด้วยการช่วยเหลือหรือจัดเลี้ยง ล้วนเป็นสาเหตุหรือมูลเหตุจูงใจให้เกิดการทุจริตในวงราชการของไทย

กมล สกนเดชา (2525 : 32) กล่าวถึงปัจจัยภายนอกที่ทำให้เกิดการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ ว่ามี 8 ประการ ได้แก่ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจและการครองชีพ ปัจจัยทางด้านการเมือง ปัจจัยทางด้านสังคม ปัจจัยทางการบริหารของรัฐที่ขาดประสิทธิภาพ ปัจจัยจากกฎหมายหรือระเบียบที่มีช่องว่างหรือมีข้อบกพร่อง ปัจจัยจากการมีตำแหน่งหน้าที่เอื้ออำนวยต่อการกระทำผิด

ปัจจัยจากการตกอยู่ภายใต้อิทธิพลสภาวะแวดล้อมและอิทธิพลของผู้ทุจริต และประการสุดท้ายเกิดจากปัจจัยอื่นๆ หลายสาเหตุรวมกัน

เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ (อ้างแล้ว 2527) ได้กล่าวถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดการทุจริตตามแนวคิดเรื่องการทุจริตที่พัฒนามาจากทฤษฎีความน่าจะเป็น ซึ่งดัดแปลงมาจากแนวความคิด เรื่อง Computer Fraud Theory ที่เป็น ส่วนหนึ่งของหนังสือ Computer Fraud and Countermeasures เขียนโดย Leonard I. Krauss and Aileen Mac Gahan (New jersey, Prentice Hall Inc.) 1979 สรุปได้ 3 ประการ ได้แก่

1. ความไม่ซื่อสัตย์ ตามสุภาษิตกฎหมายที่ว่ามนุษย์เราทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์จนกว่าจะได้พิสูจน์อย่างแน่ชัดแล้วว่าเขากระทำผิด หรือให้สันนิษฐานไว้ก่อนว่ามนุษย์ทุกคนเป็นผู้บริสุทธิ์นั้น น่าจะเป็นข้อสรุป หรือเป็นข้อสันนิษฐานที่ไม่สมเหตุสมผลนัก เพราะว่าความไม่ซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติหรือทัศนคติ นอกจากนั้นแนวคิดทางด้านเศรษฐศาสตร์ของชาวตะวันตกที่พัฒนามาจากแนวคิดของอาดัม สมิท นักเศรษฐศาสตร์ยุคคลาสสิก ก็มีความเชื่อพื้นฐานว่ามนุษย์ทุกคนมีความต้องการที่ไม่สิ้นสุด ดังนั้นคนเราจึงต้องพยายามแสวงหาสิ่งอุปโภคบริโภคหรือทรัพยากรต่างๆ มาสนองความต้องการที่ไม่สิ้นสุดดังกล่าวหรือหากจะมองตามแนวคิดของอภิชัย พันธเสน ซึ่งนำเสนอผลงานเรื่อง “พุทธเศรษฐศาสตร์ วัฒนธรรม วิวัฒนาการ ทฤษฎี และการประยุกต์กับเศรษฐศาสตร์สาขาต่างๆ” ก็สามารถสรุปได้ว่าแนวคิดของเศรษฐศาสตร์ตะวันตกดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นฐานของความโลภของมนุษย์นั่นเอง ในขณะที่นักปรัชญาหรือนักวิชาการอีกหลายสำนักที่พยายามโต้แย้งว่าความจริงมนุษย์เป็นผู้บริสุทธิ์มาแต่กำเนิดและโดยพื้นฐานทุกคนมีคุณธรรมหรือศีลธรรมในจิตใจ แต่อย่างไรก็ตามไม่ว่าแนวคิดของนักวิชาการสำนักใดจะนำเสนอออกมาเพื่อพยายามอธิบายความเป็นมนุษย์มากนักน้อยเพียงใด แต่สุดท้ายเราก็ไม่อาจสรุปได้อย่างแน่ชัดว่าแนวความคิดใดจะถูกต้อง และสามารถอธิบายความเป็นมนุษย์ได้ทั้งหมด แต่สิ่งหนึ่งที่พอจะเป็นเครื่องพิสูจน์หรือเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า มนุษย์เรายังมีผู้ที่มีความไม่ซื่อสัตย์ในจิตใจอยู่ในสังคม ได้แก่การทุจริตที่มีมาแต่โบราณจนตราบเท่าปัจจุบันก็ยังมีปรากฏให้เห็นได้และก็คงจะมีต่อไปในอนาคต ส่วนจะมีอยู่มากน้อยเท่าใดก็เป็นสิ่งยากที่จะคาดคะเนได้อย่างแม่นยำ สภาพแวดล้อมที่มีบุคคลนั้นๆ ประสบอยู่ในระยะที่พัฒนาความคิดย่อมมีส่วนกระทบกระเทือนต่อทัศนคติส่วนบุคคลให้เกิดความเคยชินกับสิ่งที่ผิด โดยเฉพาะการมองเห็นการกระทำผิดเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นได้ตามปกติวิสัย ความจำเป็นทางเศรษฐกิจมีส่วนผลักดันให้บุคคลตัดสินใจกระทำความผิดเพื่อให้อยู่รอด เมื่อกระทำได้อย่างง่ายดายก็ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้บุคคลนั้นได้สร้างทัศนคติใหม่แก่ตัวเองว่าการทำทุจริตก็ไม่น่าจะเป็นสิ่งที่ร้ายแรงอะไร ความไม่ซื่อสัตย์ของบุคคลเป็นสิ่งที่มิอยู่ในจิตใจของคนบางคนในสังคม อย่างน้อยก็เป็นจำนวนหนึ่งที่จะสร้างความเสียหายแก่ประเทศชาติและองค์กรหรือส่วนรวมได้ดังที่

เคยปรากฏหลักฐานให้เห็นมาแล้วทั้งในอดีตและปัจจุบัน ความไม่ซื่อสัตย์เป็นคุณสมบัติส่วนบุคคลที่มีส่วนสำคัญในการผลักดันให้บุคคลทำการทุจริตได้ การทุจริตทุกกรณีต้องเริ่มต้นที่บุคคลซึ่งหวังประโยชน์ อาจจะเป็นตัวเงินทรัพย์สินหรือบริการเพื่อนำมาสนองความต้องการที่ไม่สิ้นสุดหรือสนองความโลภของตนเอง ความซื่อสัตย์กับระดับความรับผิดชอบมีความสัมพันธ์กันหรือไม่ มีบุคคลอยู่เป็นจำนวนมากไม่น้อยที่เชื่อว่าการทุจริตมักจะเกิดจากการกระทำของพนักงานชั้นผู้น้อยเป็นส่วนใหญ่ ความเชื่อเช่นนี้ลึมนึกถึงหลักเกณฑ์ทั่วไป ที่ว่าโดยสามัญสำนึกแล้วเราจะพยายามเปรียบเทียบผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับ กับความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้น ดังนั้นบุคคลที่มีความสำคัญกว่าค่าความเสี่ยงของตัวเองสูงก็ย่อมจะตัดสินใจเสี่ยง เมื่อมีผลตอบแทนที่คุ้มค่า เช่น พนักงานชั้นผู้น้อยมีโอกาที่จะกระทำการทุจริตในเรื่องเล็กๆน้อยๆ ในขณะที่ข้าราชการระดับสูงหรือนักการเมืองที่มีตำแหน่งใหญ่โต ก็อาจจะกระทำการทุจริตเมื่อเห็นว่าผลประโยชน์ที่ได้รับมีจำนวนมากพอที่จะเสี่ยงต่อเกียรติยศชื่อเสียงของตนแล้ว ซึ่งหากเป็นผลประโยชน์เล็กๆน้อยๆ ไม่คุ้มค่าต่อการสูญเสียเกียรติยศชื่อเสียงก็จะไม่สนใจ เป็นต้น

2. โอกาสในสถานการณ์ที่เอื้ออำนวยต่อการทุจริต หรือสภาวะที่เปิดโอกาสให้สามารถกระทำการทุจริตได้โดยง่าย ย่อมจะกระตุ้นให้เกิดการทุจริตได้มากกว่าที่โอกาสไม่เอื้ออำนวยและโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการบริหารงาน ย่อมมีความสัมพันธ์กับโอกาสที่จะเกิดขึ้นแก่ผู้ที่กำลังตกลงใจกระทำการทุจริต นโยบายของผู้บริหารหรือลักษณะขององค์กร รูปแบบการบริหารงาน หรือสิ่งแวดล้อมอื่นๆ ในองค์กรล้วนเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อการตัดสินใจของพนักงานในองค์กรที่จะกระทำการทุจริต ผู้ที่กำลังพิจารณาโอกาสจะพยายามเฝ้าสังเกตจุดอ่อนที่เกิดจากสภาพแวดล้อมขององค์กร หากโครงสร้างขององค์กรและกระบวนการบริหารภายในองค์กรไม่ดีพอ ย่อมเป็นการเปิดโอกาสให้แก่ผู้ทุจริตกระทำการทุจริตได้โดยง่าย

3. การจงใจเป็นองค์ประกอบประการสุดท้ายของแนวคิดเรื่องการทุจริต เป็นสิ่งที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง การทำความเข้าใจถึงมูลเหตุที่จงใจให้บุคคลตัดสินใจกระทำการทุจริต จะนำไปสู่การหามาตรการขจัดหรือป้องกันได้เป็นอย่างดี มูลเหตุของใจนี้อาจจะเพิ่งกระทบมโนธรรมของบุคคลนั้น หรือฝังอยู่ภายในจิตสำนึกอยู่แล้วเป็นเวลาที่เนิ่นนานเพียงแต่รอจังหวะที่เหมาะสมก่อนลงมือกระทำการทุจริตก็เป็นได้ มูลเหตุของใจที่จะกระทบบุคคลให้กระทำความผิดย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละบุคคล ทั้งนี้เนื่องจากข้อสมมุติฐานที่ว่าคนบางคนจะมีความไม่ซื่อสัตย์อยู่ในจิตใจอยู่แล้ว ย่อมไม่ต้องพึ่งสิ่งจูงใจใดอีก หรือแม้เพียงมีสิ่งจูงใจเพียงเล็กน้อยก็สามารถกระทำความผิดได้ ซึ่งตรงกันข้ามกับบุคคลที่มีความหนักแน่นในศีลธรรม ย่อมต้องอาศัยสิ่งจูงใจที่มีอิทธิพลเป็นอย่างมาก จึงจะสามารถสั่นคลอนความรู้สึกให้ละทิ้งความดีหันไปประพฤติชั่วได้ สำหรับความต้องการที่เป็นมูลเหตุจูงใจให้บุคคลกระทำการทุจริต ได้แก่ความโลภที่อยู่ในใจของบุคคลๆ นั้นเอง ซึ่งความต้องการ

ของบุคคลที่จะสนองตอบความโลภหรือกิเลสตัณหาในจิตใจนี้ ตามทฤษฎีของมาสโลว์ (A.H.Maslow) ได้สรุปไว้ว่ามนุษย์มีความต้องการพื้นฐาน (Needs) แบ่งเป็น 5 ระดับ ดังนี้ (อ้างใน พงศ์สิทธิ์ ศรีสมทรัพย์ และคณะ 2531:90)

3.1 ความต้องการทางกายภาพ (Physiological Needs) เป็นความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีวิต ซึ่งถือเป็นความต้องการขั้นต่ำสุดของมนุษย์

3.2 ความต้องการความมั่นคงปลอดภัยในชีวิต (Safety Needs) เป็นความต้องการที่จะได้รับความปลอดภัยในการดำรงชีวิต

3.3 ความต้องการที่จะเข้าร่วมในสังคม (Social Needs) เป็นความต้องการที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในสังคม ต้องการความรัก ให้คนเห็นคุณค่าของตน ทำให้รู้สึกว่าคุณค่า ต้องการให้ตนเองเป็นที่ยอมรับของคนในสังคม

3.4 ความต้องการเกียรติยศและความยอมรับนับถือจากคนในสังคม (Esteem Needs) เป็นความต้องการที่จะให้ตนเองได้รับความสำเร็จในหน้าที่การงาน ได้รับการยอมรับนับถือจากคนในสังคม มีสถานะภาพทางสังคมที่ดี เป็นบุคคลที่มีชื่อเสียงในสังคม

3.5 ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิตตามอุดมการณ์ที่ตัวเองได้ตั้งไว้ (Self-realization) เป็นความต้องการขั้นสูงสุดของมนุษย์ได้แก่ความต้องการที่จะได้รับความสำเร็จในชีวิตตามอุดมการณ์ที่ตัวเองได้ตั้งไว้ ต้องการมีความสุขจากการบรรลุเป้าหมายของชีวิตแม้ว่าความสำเร็จดังกล่าวจะได้รับการยอมรับจากคนในสังคมหรือไม่ก็ตาม

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วจะเห็นว่ามูลเหตุจูงใจที่ทำให้บุคคลกระทำความผิดแล้ว ส่วนใหญ่เป็นมูลเหตุโดยบุคคลนั่นเองหรือเป็นความโลภที่ติดตัวมา ซึ่งองค์การก็คงไม่สามารถจะวางมาตรการใดๆ เพื่อทำการป้องกันหรือแก้ไขได้มากนัก สิ่งที่จะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพในการป้องกันก็คือจัดสร้างสภาพแวดล้อมเพื่อลดโอกาสและลดเหตุปัจจัยทางกายภาพที่จะเป็นมูลเหตุจูงใจให้บุคคลคิดทำการทุจริต นอกจากนี้องค์การอาจสร้างระบบการบริหารงาน โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพเพื่อกรองเอาแต่บุคคลที่มีความซื่อสัตย์อยู่ในจิตใจเข้ามาทำงาน โดยปกติแล้วการจูงใจจะเป็นผลสำเร็จมักจะมีองค์ประกอบร่วมกัน คือบุคคลนั้นเชื่อว่า เมื่อตนลงมือกระทำการแล้วจะสามารถได้รางวัลหรือสิ่งที่หวังไว้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ เมื่อลงแรงไปแล้ว ไม่ควรจะสูญเปล่า และรางวัลหรือสิ่งตอบแทนนั้นมีมูลค่าสูงพอที่จะจูงใจให้บุคคลนั้นตัดสินใจกระทำการ ซึ่งปัจจัยทั้งสองประการจะเห็นว่าต้องประจวบเหมาะในเวลาเดียวกัน จึงจะสามารถจูงใจให้บุคคลประพฤติในสิ่งที่ตนต้องการ หากบุคคลนั้นมีความระลึกว่าความสามารถของตนไม่เพียงพอที่จะกระทำการนั้นหรือเกิดความไม่มั่นใจขึ้นมาก็จะทำให้ล้มเลิกการกระทำได้ หรือแม้ว่า

จะมั่นใจว่าสามารถกระทำสำเร็จ แต่มูลค่าจิตใจไม่สูงพอที่จะจิตใจให้เสี่ยงทำในสิ่งนั้น มูลค่าจิตใจเหล่านั้นก็ไร้ผล ไม่สามารถทำให้บุคคลนั้นกระทำการตามที่คิดไว้แต่ต้น

สุธี อากาศฤกษ์ (อ้างในพรศักดิ์ ผ่องแผ้ว และคณะ 2539 : 26) กล่าวถึงสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชัน ว่าเกิดจากสาเหตุในตัวบุคคลผู้กระทำผิด ซึ่งมีองค์ประกอบ 4 ประการ ได้แก่ การมีโอกาส การมีสิ่งจูงใจหรือสิ่งล่อใจ การเสี่ยงภัยโดยผลที่จะได้รับคุ้มค่ามากกว่าการถูกจับกุม และประการสุดท้ายได้แก่ความซื่อสัตย์สุจริต

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (อ้างแล้ว 2540 : 139) กล่าวถึงสาเหตุของการทุจริตว่าเกิดจากความชั่วในจิตใจของบุคคล และการขาดระเบียบขาดบรรทัดฐานทางสังคม

นอกจากแนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุที่ทำให้เกิดการทุจริต ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นแล้ว นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (อ้างแล้ว 2543) ได้นำเสนอผลการศึกษาวิจัยเรื่อง ยุทธศาสตร์การต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543 โดยได้กล่าวถึงขั้นตอนของการคอร์รัปชันในวงราชการไทยว่าเกิดจากอำนาจหน้าที่ของรัฐ 2 ด้านใหญ่ๆ ได้แก่ อำนาจการอนุญาตให้ละเว้นจากการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่นการทุจริตในกระบวนการจัดเก็บภาษีศุลกากร สำหรับด้านที่สอง เกิดจากอำนาจการจัดสรรผลประโยชน์หรือสิทธิในการใช้ทรัพยากร เช่น การสัมปทานต่างๆ และการจัดซื้อจัดจ้างหรือการใช้จ่ายเงินงบประมาณแผ่นดินเพื่อการทำโครงการต่างๆ

2.2.3 ผลกระทบจากการทุจริต

จำนูล กองสาร และคณะ(อ้างแล้ว 2515) ได้กล่าวถึงผลเสียหายที่เกิดจากการทุจริตคอร์รัปชันในวงราชการไทย โดยแบ่งออกเป็นหัวข้อต่างๆ ไว้หลายหัวข้อ สรุปได้ดังนี้

1. เป็นผลเสียหายต่อการพัฒนาประเทศ การทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการทำให้เงินงบประมาณที่รัฐจัดสรรไปเพื่อพัฒนาประเทศถูกเบียดบังไปเป็นประโยชน์ส่วนตัว ทำให้เงินที่ใช้สำหรับพัฒนาประเทศไม่ได้ถูกนำไปใช้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ซึ่งความเสียหายในด้านการพัฒนานี้ นักวิชาการ โดยเฉพาะนักพัฒนา มักจะนำมาเป็นกรอบในการศึกษา สำหรับนักเศรษฐศาสตร์ก็มักจะใช้เป็นแนวทางในการศึกษา โดยนำหลักการหรือทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ เช่น ทฤษฎีการกระจายรายได้ หรือทฤษฎีประสิทธิภาพมาเป็นกรอบในการศึกษา นอกจากนั้นนักรัฐศาสตร์มักจะศึกษาด้วยเช่นกัน เพราะถือว่าการทุจริตจะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคของคนในสังคม

2. เป็นผลเสียต่อระบบการบริหารราชการ ทำให้ผู้ทุจริตเกิดความท้อแท้หมดกำลังใจที่จะทำงานหรือหมดกำลังใจที่จะอุทิศหรือเสียสละให้แก่ส่วนรวม ทำให้เกิดการประจบสอพลอส่งผลให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ

3. สร้างความเดือนร้อนให้แก่ ประชาชนที่มาติดต่อราชการ ต้องเสียเงินในการตัดสินใจ
บนเพื่อให้งานที่ติดต่อสำเร็จ

4. ทำให้สังคมเกิดความแตกแยก โดยเฉพาะทางด้านการเมือง มักจะนำเอาเหตุการณ์
หรือพฤติกรรมเกี่ยวกับการทุจริตมาเป็นเงื่อนไขในการ โจมตีฝ่ายตรงข้ามเสมอ

5. ทำให้ศีลธรรมของผู้คนในสังคมเสื่อมถอยลง การบริหารราชการขาดระบบคุณธรรม

6. ทำให้ขาดผู้ที่มีความคิดริเริ่มหรือต้องการอุทิศการทำงานให้แก่ส่วนรวมอย่างจริงจัง

7. ทำให้ชื่อเสียงของประเทศเสื่อมเสีย มีผลกระทบต่อการค้าการลงทุนระหว่าง
ประเทศ ทำให้ธุรกิจหรือประเทศชาติขาดความเชื่อมั่นจากนักลงทุน

8. เป็นการปลุกฝังทัศนคติที่ไม่ดีต่อเยาวชนซึ่งจะกลายเป็นบรรทัดฐานที่ไม่ดีในอนาคต
เกียรติศักดิ์ จีระเชียรนาถ (อ้างแล้ว 2527) ได้กล่าวถึงผลเสียหายขององค์การที่เกิดจาก
การทุจริต ออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่

ก. ความสูญเสียที่เป็นตัวเงิน เพราะเป้าหมาย หรือวัตถุประสงค์หลักของผู้ทุจริตที่ตกลง
ใจกระทำการทุจริตก็คือเงิน หรือสิ่งที่สามารถแปลงเป็นเงินได้ง่าย รวมทั้งการลักลอบใช้บริการโดย
ไม่ต้องจ่ายเงิน จึงไม่เป็นที่สงสัยเลยว่าจำนวนเงินมากมายที่ต้องสูญเสียตามจำนวนรายการที่เกิดการ
ทุจริต

ข. ความสูญเสียที่นอกเหนือจากตัวเงิน ความสูญเสียที่เกิดจากการทุจริตนอกเหนือจาก
สิ่งที่สามารถวัดได้เป็นตัวเงินแล้วยังมีความสูญเสียหรือผลกระทบอย่างอื่นที่ควรจะนำมาพิจารณา
ด้วย ทั้งนี้เพราะผลกระทบเหล่านั้นก็มีความสำคัญต่อการดำรงอยู่หรือเจริญเติบโตของหน่วยงาน
หรือองค์การ แม้ว่าในบางครั้งจะเป็นการยากที่จะแยกแยะว่าส่วนใดส่วนหนึ่งสามารถวัดเป็นตัวเงิน
ได้หรือไม่เพราะบางกรณีผลกระทบทั้งสองกรณี ก็มีส่วนเกี่ยวเนื่องหรือสัมพันธ์กัน ผลกระทบที่ไม่
เป็นตัวเงินพอจะนำมากล่าวโดยสังเขปได้ ดังนี้

1. ทำให้เกิดความไม่มั่นใจในหมู่ประชาชนหรือลูกค้ากรณีที่เป็นธุรกิจเอกชน

2. มีผลกระทบต่อการพัฒนาหรือความเจริญเติบโตขององค์การ ทำให้ขาดโอกาสใน
การลงทุนใหม่ๆ หรือโอกาสในการขยายกิจการ

3. ข้าราชการกำลังใจของพนักงานย่อมได้รับการกระทบกระเทือนจากการทุจริต คนดีใน
องค์การ ย่อมมีความรู้สึกท้อแท้ และอาจประพฤติมิชอบตามผู้ทุจริต

2.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการทุจริตโดยเฉพาะการทุจริตคอร์รัปชันที่เกิดจากเจ้าหน้าที่ของรัฐ

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (อ้างแล้ว 2540 : 141) ยังได้สรุปแนวทางการแก้ไขปัญหาการ
ทุจริตไว้ ดังนี้

1. อบรมขัดเกล้าข้าราชการหรือผู้อยู่ในตำแหน่งอำนาจหน้าที่ ให้มีคุณธรรม มุ่งแสวงหาความสุขทางใจและลดค่านิยมการบริโภคนิยมทางวัตถุ
2. ออกกฎหมายกำหนดโทษแก่ผู้ทุจริตให้รุนแรงขึ้น
3. ให้ความรู้แก่ประชาชนโดยทั่วไปเพื่อให้รู้เท่าทัน
4. เร่งสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง
5. ให้สวัสดิการ เงินเดือน หรือค่าตอบแทน สำหรับผู้มีตำแหน่งอำนาจอย่างเพียงพอต่อการครองชีพตามฐานะ
6. ใช้ระบบหมุนเวียนผู้ดำรงตำแหน่งที่มีอำนาจอยู่เสมอ
7. ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเลือกตั้งผู้ดำรงตำแหน่งต่างๆ
8. ควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐมีการแสดงทรัพย์สินก่อนและหลังการดำรงตำแหน่งทุกคน

ทุกระดับ

นิพนธ์ พัวพงศกร และคณะ (อ้างแล้ว 2543) ได้นำเสนอผลงานเรื่องแผนปฏิบัติการสร้างสังคมปลอดคอร์รัปชันตามยุทธศาสตร์ต่อต้านคอร์รัปชันในประเทศไทย พ.ศ.2543 โดยการรวบรวมข้อเสนอแนะและข้อสรุปเชิงนโยบายจากผลงานวิจัยต่างๆ ทั้งในประเทศและต่างประเทศ รวมทั้งผลการสัมมนาเรื่องยุทธศาสตร์การต่อต้านการคอร์รัปชันซึ่งจัดโดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2543 และวันที่ 5 ตุลาคม พ.ศ. 2543 สรุปได้ 4 แนวทาง ดังนี้

1. การตัดโอกาสมิให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรของรัฐ ที่มีอยู่อย่างจำกัด โดยเฉพาะโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่สังคม ต้องมีการวางระบบป้องกันมิให้มีการโอนงบประมาณในกิจกรรมที่อาจก่อให้เกิดการรั่วไหลของงบประมาณ เปลี่ยนแปลงวิธีการจัดสรรผลประโยชน์ด้วยการมิให้เจ้าหน้าที่มีโอกาสใช้ดุลยพินิจ เช่น การส่งเสริมการแข่งขันหรือระบบประมูลงานอย่างเสรี โดยจะต้องมีมาตรการป้องกันการสมยอมในการเสนอราคาอย่างจริงจัง หลีกเลี่ยงการกำหนดคุณลักษณะเฉพาะของสินค้าที่จะจัดซื้อจัดจ้าง ใช้ระบบคอมพิวเตอร์อิเล็กทรอนิกส์ ในการจัดซื้อจัดจ้าง มีการจัดทำทะเบียนรายชื่อและผลงานของผู้ประกอบการรายเก่า และส่งเสริมผู้ประกอบการรายใหม่ๆ ให้มีโอกาสเข้าร่วมการแข่งขันราคา ตลอดจนกำหนดมาตรการตรวจสอบและลงโทษผู้ที่ทุจริตอย่างจริงจัง เป็นต้น

2. การลดอำนาจในการบังคับใช้กฎหมาย โดยเฉพาะการทำธุรกิจที่ผิดกฎหมายให้เป็นธุรกิจที่ถูกกฎหมาย โดยรัฐเข้ามากำกับดูแลธุรกิจเหล่านั้น สำหรับองค์กรอิสระหรือเจ้าหน้าที่ที่มีอำนาจในการอนุมัติอนุญาตทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด เช่น คลื่นความถี่ จะต้องกลั่นกรองมิให้ ผู้ที่เคยอยู่ในแวดวงธุรกิจหรือมีผลประโยชน์เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ หรือมีผลประโยชน์ขัดกันกับงานในอำนาจหน้าที่ เข้ามาทำหน้าที่เหล่านั้น มีการกำหนดกฎเกณฑ์ระเบียบวิธีปฏิบัติและขั้นตอน

การใช้ดุลยพินิจอย่างโปร่งใส และกำหนดกรอบความรับผิดชอบในการตัดสินใจของผู้มีอำนาจไว้
อย่างชัดเจน

3. การสร้างเงื่อนไขเพื่อลดแรงจูงใจของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่คิดจะทำการทุจริต ด้วยการ
เพิ่มเงินเดือนค่าตอบแทนให้สูง ในขณะที่ต้องเพิ่มโทษแก่ผู้กระทำการทุจริต ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่ม
ต้นทุนในการทุจริต ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐรู้สึกว่าจะไม่คุ้มค่าที่จะทำการทุจริต นอกจากนี้ต้อง
ตั้งรางวัลหรือแบ่งผลประโยชน์ที่ได้รับจากการตรวจยึดทรัพย์สินของผู้ทุจริตให้แก่เจ้าหน้าที่ที่มี
หน้าที่ตรวจสอบการทุจริต มีมาตรการคุ้มครองข้าราชการหรือพยานหรือประชาชนที่ช่วยเหลือใน
การชี้เบาะแส เพื่อให้ประชาชนกล้าที่จะร่วมมือในการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

4. การสร้างเครือข่ายป้องกันและต่อต้านการทุจริต โดยให้ความสำคัญกับสื่อมวลชนและ
องค์กรภาคประชาชนในการปราบปรามการทุจริต องค์กรอิสระที่มีหน้าที่ในการตรวจสอบการ
ทุจริต จะต้องพิสูจน์ความสุจริตของตนเองโดยยึดหลักการบนพื้นฐานของข้อมูลและหลักฐานมาก
กว่ากระแสสังคม และจะต้องมีการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่มีหน้าที่ตรวจสอบอย่างใกล้ชิด
สนับสนุนการศึกษาวิจัยการทุจริต โดยเฉพาะการเจาะลึกในบางหน่วยงาน สร้างจิตสำนึกการต่อต้าน
การทุจริต สร้างระบบรับแจ้งข้อมูลข่าวสารการทุจริต มีเครือข่ายติดตามการร้องเรียน มีการเผยแพร่
ข้อมูลการทุจริตทางสื่อต่างๆ ปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการกับนักการเมือง เพื่อป้องกันการ
ล้วงลู่ มีการปฏิรูประบบกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและปราบปรามการทุจริตอย่างจริงจังและ
เป็นระบบ สร้างระบบราชการให้โปร่งใสตรวจสอบได้ โดยเฉพาะหน่วยงานระดับท้องถิ่นหลังการ
กระจายอำนาจ และสร้างความเข้มแข็งของสังคม ส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วม
ทุกกระบวนการให้มากที่สุด

2.3 แนวคิดและทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.3.1 ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น

หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน แบ่งออกเป็น 3 หลักการ ได้แก่ หลักการรวม
อำนาจ (Centralization) หลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration) และหลักการกระจาย
อำนาจ (Decentralization) สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย โดยเฉพาะ
การปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราช
บัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ถือเป็นการจัดระเบียบ
การบริหารราชการแผ่นดินที่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจบนพื้นฐานของความเป็นรัฐเดี่ยว
ตามหลักความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นหรือชุมชนได้มีส่วนร่วม

ในการปกครองตนเอง สำหรับคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” ได้มีนักวิชาการได้ให้ความหมายที่น่าสนใจไว้หลายท่าน ยกตัวอย่างเช่น

John J. Clarke (1951 : 1) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่ และมีความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะ และหน่วยงานการปกครองดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

William V.Holloway (1951 : 398) ได้ให้ความหมายของคำว่า “การปกครองท้องถิ่น” หมายถึง การปกครองตนเองของชุมชนแห่งหนึ่งแห่งใดที่มีองค์การเกิดขึ้น ทำหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนด มีอำนาจในการบริหารงานคลัง มีอำนาจในการวินิจฉัยตัดสินอย่างมีอิสระ และมีสภาท้องถิ่นเป็นองค์กรสำคัญขององค์กรนี้ ซึ่งสภาท้องถิ่นดังกล่าวมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

William A. Robson (1953 : 574) ได้ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยงานซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้มีอำนาจปกครองตนเอง มีสิทธิตามกฎหมาย และต้องมียุทธศาสตร์ที่มีความจำเป็นในการปกครอง เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองนั้นๆ

Denial Wit (1953 : 190) อธิบายว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้องค์กรหนึ่ง ซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์กรในสายบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและการดำเนินการใดภายในท้องถิ่นของตนเท่านั้น

ชูศักดิ์ เทียงตรง (2518 : 13) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นว่า คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครอง ที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจได้มีอำนาจในการปกครองร่วมรับผิดชอบทั้งหมด หรือแต่เพียงบางส่วนในการบริหาร ภายในขอบเขตอำนาจหน้าที่และอาณาเขตของตนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

วิญญู อังคนารักษ์ (2519 : 4) ได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปลักษณะการกระจายอำนาจบางอย่าง ซึ่งรัฐได้มอบหมายให้ท้องถิ่นทำกันเอง เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองและบริหารงานท้องถิ่นด้วยตนเอง เพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ให้งานดำเนินไปอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลตรงกับความต้องการของประชาชน โดยเหตุที่ว่าประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมจะทราบความต้องการของท้องถิ่นนั้นๆ ได้ดีกว่าบุคคลอื่น และย่อมมีความผูกพันต่อท้องถิ่นนั้น โดยมิงบประมาณของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานพอสมควร

ประหยัด หงษ์ทองคำ (2526 : 10) ให้คำจำกัดความของการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ว่าเป็นการปกครองของชุมชน มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ในขอบเขตที่เหมาะสม มีสิทธิตาม

กฎหมายที่จะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นและบริหารงบประมาณ มีองค์กฤษฎีกาและบริหารที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน และประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

ประธาน คงฤทธิศึกษากร (2541 : 45) ได้ให้ความหมายว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบการปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ ทำให้เกิดการทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์การนี้ถูกจัดตั้งและควบคุมโดยรัฐบาล แต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง ซึ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นตามกรอบแนวคิดของประธาน คงฤทธิศึกษากร อาจแยกเป็นองค์ประกอบ ดังนี้

1. หน่วยการปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองที่มีลักษณะเป็นนิติบุคคลจัดตั้งโดยกฎหมาย
2. หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้ง จะต้องมีความสามารถปกครองตนเอง มีอิสระในการบริหารงาน กำหนดนโยบาย ตัดสินใจหรือดำเนินกิจการใดๆ ตามอำนาจหน้าที่โดยไม่อยู่ในสายบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง
3. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ต้องเป็นองค์กรที่สมาชิกมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในท้องถิ่น เพื่อแสดงถึงการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชน
4. หน่วยการปกครองท้องถิ่น จะต้องมีความสามารถเป็นของตนเอง โดยมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี หรือจัดหารายได้เองภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายที่รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนด
5. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ควรมีอำนาจในการกำหนดนโยบายและมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตน ตามครรลองของการปกครองที่ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง
6. การปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ควรมีอำนาจในการตรากฎหมาย ข้อบังคับสำหรับใช้บังคับในเขตพื้นที่ท้องถิ่นของตนเอง เพื่อกำกับให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายหรือความต้องการแห่งท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้กฎข้อบังคับทั้งปวงย่อมไม่ขัดต่อกฎหมายหรือข้อบังคับอื่นใดของรัฐบาลกลาง
7. หน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่ได้รับการจัดตั้งตามกฎหมาย จะต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เพราะการมีอิสระในการปกครองตนเองต้องไม่มีลักษณะเป็นรัฐอิสระหรือขัดกับหลักการความเป็นเอกภาพของรัฐ เพียงแต่การกำกับดูแลนั้นจะกระทำได้เท่าที่กฎหมายให้อำนาจเท่านั้น เพื่อประโยชน์และความมั่นคงแห่งรัฐและประโยชน์ของประชาชนโดยรวม

จากคำจำกัดความหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่นข้างต้น พอสรุปได้ว่าการปกครองท้องถิ่นคือ การปกครองที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้แก่องค์กรที่เป็นตัวแทนของ

ประชาชนในชุมชนหรือท้องถิ่นหนึ่งๆ เพื่อดำเนินการปกครองตนเอง โดยหน่วยการปกครองท้องถิ่น เหล่านั้น จะทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารพัฒนาและให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่ของตนเอง องค์การปกครองท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจและดำเนินกิจการ ภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนดไว้อย่างอิสระ แต่ต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลาง

2.3.2 ประโยชน์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ถูกตั้งขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจ มีประโยชน์ ดังนี้

1. เพื่อพัฒนาและแก้ไขปัญหาในชุมชนหรือท้องถิ่นของตนเอง อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง เพราะการที่รัฐบาลจะบริหารประเทศจำเป็นต้องอาศัยงบประมาณเป็นหลัก และหากงบประมาณจำกัด แต่ภารกิจที่ต้องดำเนินการให้กับชุมชนต่างๆ มีอยู่มากมาย ดังนั้นการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาให้กับทุกชุมชนอาจไม่ทั่วถึงและงบประมาณที่มีย่อมไม่เพียงพอ และเมื่อเป็นเช่นนี้ หากมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นเกิดขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ ก็จะมีรายได้มีงบประมาณเป็นของตนเอง สามารถดำเนินการสร้างสรรค์พัฒนาความเจริญให้กับท้องถิ่นของตนเองได้ จึงเป็นเรื่องที่เห็นได้ชัดว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ทั้งในเรื่องงบประมาณ บุคลากร และเวลาในการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของประเทศ

2. เพื่อเป็นการตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น จากคำกล่าวที่ว่าไม่มีใครจะรู้ว่าคนในท้องถิ่นต้องการอะไรดีไปกว่าคนในท้องถิ่นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพการณ์ปัจจุบันซึ่งสังคมมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ปัญหาของชุมชนท้องถิ่นมีความหลากหลายซับซ้อนยิ่งขึ้น รัฐบาลกลางจึงไม่สามารถรับรู้ปัญหา และสนองตอบความต้องการของประชาชนได้ทุกเรื่อง ดังนั้นการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการจัดการปกครองให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นองค์กรที่จะสนองตอบความต้องการ หรืออยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด

3. เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมท้องถิ่น เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการปกครองโดยคนในท้องถิ่นเอง จึงเป็นที่แน่นอนว่าทุกคนล้วนมีความต้องการให้ชีวิตความเป็นอยู่ของตนเองดีขึ้น คนในท้องถิ่นย่อมมีความต้องการให้ท้องถิ่นของตนเองมีความเจริญทั้งทางด้านเศรษฐกิจและสังคม มีความสงบเรียบร้อย และต้องการให้ฐานความเป็นอยู่ของคนในท้องถิ่นดีขึ้นเช่นเดียวกัน ดังนั้นเมื่อคนในท้องถิ่นมีโอกาสกำหนดนโยบาย บริหารงานและควบคุมการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง ย่อมทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสร้างความเจริญทางด้านเศรษฐกิจและสังคมให้แก่ท้องถิ่นของตนเองได้

4. ประโยชน์ต่อการพัฒนาทางด้านการเมือง โดยเฉพาะประเทศด้วยพัฒนาหรือกำลังพัฒนาทั้งหลาย การปกครองท้องถิ่นจะเป็นเครื่องมือสำคัญในการพัฒนาทางการเมือง กล่าวคือ ทำให้ประชาชนเกิดการเรียนรู้ และมีความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครอง รู้ถึงการเข้ามา มีบทบาท หรือมีส่วนร่วมทางการเมือง ทั้งนี้โดยระบบที่การปกครองท้องถิ่นมีการต่อสู้แข่งขันทางการเมือง ตามวิถีประชาธิปไตย จะทำให้ประชาชนได้เรียนรู้เข้าใจถึงการปกครองตนเอง เข้าใจถึงอำนาจหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เข้าใจถึงคุณค่าของการปกครองตนเองของประชาชน มีการควบคุมกำกับดูแลหน่วยการปกครองโดยประชาชน ในที่สุดก็จะทำให้เกิดการพัฒนาทางการเมืองได้ ซึ่งประโยชน์หรือความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ที่มีต่อการพัฒนาทางด้านการเมือง ในระบอบประชาธิปไตยนี้ อาจแยกรายละเอียดได้หลายประการ ดังนี้

4.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็น การให้การศึกษาเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยแก่ประชาชน โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนได้ร่วมเรียนรู้จากสถานการณ์จริง เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นภาพจำลองของระบบการเมืองของประเทศ มีกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะการเลือกตั้งเป็นการชักนำให้คนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง เป็นการฝึกหัดให้ประชาชนได้มีโอกาสเรียนรู้การมีส่วนร่วมทางการเมือง และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมืองของตนเอง

4.2 เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยการปกครองในระดับชุมชน หรือเป็นองค์กรประชาธิปไตยระดับรากหญ้า เพราะเมื่อประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในระบบการเมืองการปกครองแบบประชาธิปไตยและทำให้การปกครองระดับพื้นฐานมั่นคงแล้ว ย่อมเป็นการสร้างประชาธิปไตยของประเทศที่มั่นคง เพราะเป็นการพัฒนาทางการเมืองในท้องถิ่นทุกแห่งในวงกว้าง อันจะนำไปสู่ความมั่นคงทางการเมืองในระดับชาติในที่สุด

4.3 การปกครองท้องถิ่น จะทำให้ประชาชนเกิดความรอบรู้และมีความเข้าใจทางการเมืองในทางปฏิบัติอย่างลึกซึ้ง กล่าวคือประชาชนจะรู้ถึงวิธีการเลือกตั้ง การตัดสินใจเกี่ยวกับการบริหารและการเมืองท้องถิ่น การต่อสู้แข่งขันกันตามวิถีทางการเมือง และทำให้เกิดการรวมกลุ่มตามอุดมการณ์ทางการเมือง

4.4 การปกครองท้องถิ่น ทำให้เกิดการเข้าสู่วิถีการเมืองของประชาชน ด้วยเหตุที่การเมืองมีผลกระทบต่อประชาชน โดยตรง และใกล้ตัวมากที่สุด นอกจากนั้นยังมีส่วนเชื่อมโยงเกี่ยวพัน ไปถึงการเมืองระดับชาติ หากมีกิจกรรมทางการเมืองเกิดขึ้นอยู่เสมอ ก็จะมีผลทำให้เกิดความตื่นตัวและมีชีวิตชีวาต่อการปกครองท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นจะมีความเกี่ยวพันและเข้าสู่ระบบการเมืองตลอดเวลา

4.5 การเมืองท้องถิ่น เป็นเวทีสร้างนักการเมืองระดับชาติ นักการเมืองท้องถิ่นผ่านการเรียนรู้ทางการเมืองในท้องถิ่น ทำให้คุณภาพของนักการเมืองระดับชาติสูงขึ้น ด้วยเหตุที่ได้รับความนิยมนิคมศรัทธาจากประชาชน จึงทำให้ได้รับการเลือกตั้งในระดับสูงขึ้น

2.4 แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นของไทย ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540

การปกครองท้องถิ่น เป็นอีกหนึ่งที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ได้ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยได้บัญญัติไว้ในแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด 5 มาตรา 78 และบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ ในหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ซึ่งรายละเอียดสามารถสรุปได้ ดังนี้

1. แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ หมวด 5 มาตรา 78 กำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจหรือดำเนินการ 3 ประการ ดังนี้

1.1 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นเองได้ หมายความว่ารัฐบาลกลางจะต้องกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง มิใช่เป็นเพียงแต่ในอดีตที่ผ่านมา ซึ่งแม้ว่าจะมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายรูปแบบ มิได้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง เพราะฝ่ายบริหารยังคงเป็นข้าราชการ ซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ไม่ใช่ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด หรือแม้แต่กิจการในท้องถิ่นหลายประการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถตัดสินใจเองได้ เช่น อำนาจการบริหารการเงินการคลังในเรื่องการโอนเงินงบประมาณ การจ่ายขาดเงินสะสม การอนุมัติให้มีการเบิกตัดปี ยังต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอแล้วแต่กรณี การจัดซื้อจัดจ้างแม้จะเป็นเงินงบประมาณของท้องถิ่น หากจำนวนเงินสูงกว่าที่กำหนดต้องขออนุมัติต่อผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอ เป็นต้น

1.2 รัฐต้องกระจายอำนาจหน้าที่ทางเศรษฐกิจ ทางสาธารณสุข ปลูก และทางสาธารณสุขการตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียม ในกรณีนี้ต้องการให้มีการกระจายความกินคือยุติไปให้ท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม เพราะในอดีตที่ผ่านมา การจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาในเรื่องเศรษฐกิจ สาธารณูปโภคหรือโครงสร้างพื้นฐานมักจะอยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานของรัฐบาลกลาง จึงเปิดโอกาสให้นักการเมืองลัทธิลูกยักษ์ย้ายถ่ายเทหรือจัดตั้งงบประมาณ เพื่อนำไปจัดทำโครงการพัฒนาในพื้นที่ที่เป็นฐานเสียงของตนเอง ทำให้เกิดความไม่เท่าเทียมในการรับบริการสาธารณะ ดังจะเห็นได้จากบางจังหวัดที่มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในจังหวัด มีโอกาสได้เป็นนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรีหรือคณะกรรมการ

งบประมาณ จังหวัดนั้นมักจะได้รับการจัดสรรงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาในด้านต่างๆ มากเป็นพิเศษ ในขณะที่จังหวัดอื่นๆ จำนวนมาก กลับไม่ได้รับการบริการสาธารณะในลักษณะดังกล่าว หรือได้ในสัดส่วนที่น้อยมาก ซึ่งการดำเนินการเช่นนี้ถือว่าเป็นการบริหารราชการที่ไม่เป็นไปตามหลักแห่งความเสมอภาคในการรับบริการสาธารณะจากรัฐ หรือกรณีตัวอย่างที่แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการดำเนินโครงการหรือจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ท้องถิ่นของตนเองในอดีตมีมากมาย เช่น ในช่วงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชา ได้มีหน่วยงานจากราชการส่วนกลางมาดำเนินการปรับปรุงถนนสุเทพบริเวณตลาดต้นพยอมและด้านหลังมหาวิทยาลัยเชียงใหม่ โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในพื้นที่ไม่มีอำนาจดำเนินการ เมื่อการก่อสร้างใช้เวลาอันสร้างความเดือนร้อนให้แก่ประชาชนมีการร้องเรียนไปยังที่ต่างๆ เทศบาลนครเชียงใหม่ ถึงกับจัดทำป้ายขนาดใหญ่เขียนข้อความชี้แจงในลักษณะที่ว่า ถนนสายดังกล่าวไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบหรือก่อสร้างโดยเทศบาลนครเชียงใหม่ ซึ่งเป็นการแสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอำนาจหรือไม่สามารถจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ของตนเองได้ หรือกรณีตัวอย่างที่ประชาชนในชนบทไม่ได้รับความเสมอภาคในการบริการสาธารณะจากรัฐอีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่กรณีประชาชนหมู่บ้านหนองบัวคำ ตำบลท่าเตื่อ อำเภอค้อยเต่า จังหวัดเชียงใหม่ เคยได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนภูมิพล เมื่อปี พ.ศ. 2508 เนื่องจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกินถูกน้ำเหนือเขื่อนท่วมทั้งหมด ประชาชนต้องอพยพหนีน้ำขึ้นมาอยู่พื้นที่เหนือเขื่อนภูมิพลติดกับพื้นที่อำเภอฮอด จังหวัดเชียงใหม่ โดยเขื่อนดังกล่าวอยู่ในความรับผิดชอบของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สร้างขึ้นมาเพื่อผลิตไฟฟ้าบริการแก่ประชาชนหลายจังหวัด แต่ปรากฏว่าประชาชนบ้านหนองบัวคำ ซึ่งต้องเสียสละที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินเพื่อรองรับน้ำเหนือเขื่อน กลับไม่มีไฟฟ้าใช้ตราบนานถึงปัจจุบัน ส่งผลให้ประชาชนในหมู่บ้านดังกล่าวว่าครั้งต้องอพยพอิกรอบโดยย้ายข้ามทะเลสาบค้อยเต่า เข้ามาอยู่ในพื้นที่นิคมสร้างตนเองเขื่อนภูมิพลใกล้ที่ว่าการอำเภอค้อยเต่า เพื่อจะได้เข้ามาอยู่ในเขตบริการของการไฟฟ้าส่วนภูมิภาค ส่วนผู้ที่ยังรักถิ่นฐานไม่ยอมย้ายข้ามทะเลสาบมายังคงไม่ได้รับการบริการไฟฟ้าจากการไฟฟ้าส่วนภูมิภาคแต่อย่างใด ซึ่งกรณีเช่นนี้ย่อมแสดงให้เห็นถึงความไม่เท่าเทียมในการรับบริการสาธารณะจากรัฐ แม้ว่าบุคคลเหล่านั้นจะได้รับผลกระทบหรือได้รับความเดือดร้อนจากโครงการของรัฐในเรื่องอื่นๆ ก็ตาม

1.3 รัฐต้องพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของคนในจังหวัดเป็นสำคัญ จะเห็นว่าบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ในกรณีนี้ เป็นการสะท้อนถึงแนวนโยบายแห่งรัฐเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องคำนึงถึงหลักแห่งความเป็นอิสระของท้องถิ่นและหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นด้วย

2 บทบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 9 มาตรา 282 ถึงมาตรา 290 ได้สะท้อนถึงการให้ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานของหลักความเป็นเอกภาพแห่งรัฐและหลักการกระจายอำนาจ ดังนี้

ก. หลักความเป็นเอกภาพแห่งรัฐ เนื่องจากบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ได้กำหนดไว้อย่างชัดเจนว่า ประเทศไทยเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวจะมีการแบ่งแยกมิได้ ดังนั้นการจัดตั้งหรือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมิใช่เป็นการแบ่งแยกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีอำนาจปกครองตนเองในลักษณะที่เป็นรัฐอิสระ หรือทำให้รูปแบบการปกครองประเทศเปลี่ยนไปจากความเป็นรัฐเดี่ยวแต่อย่างใด แสดงให้เห็นว่าแม้ว่ารัฐบาลกลางจะต้องจัดตั้งและกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่รัฐบาลกลางก็ยังคงมีอำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่นั่นเอง และยิ่งมีการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้นเท่าใด การกำกับดูแลตามกฎหมายก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้นเท่านั้น

ข. หลักการกระจายอำนาจ รัฐต้องกระจายอำนาจการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ย่อมมีสิทธิได้รับการจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด และเมื่อได้รับการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว รัฐต้องให้อิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การกำกับดูแลและกระทำได้ที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้เท่านั้น และต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม ทั้งนี้จะกระทบถึงสาระสำคัญแห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนดไว้มิได้ นอกจากนั้นเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง รัฐธรรมนูญจึงบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

3. การจัดให้มีคณะกรรมการ เพื่อทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยบุคคลสามฝ่าย(ไตรภาคี) ซึ่งเมื่อคณะกรรมการ ได้ดำเนินการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรภาษีอากรแล้ว จะต้องมีการพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

ค. นอกจากการกระจายอำนาจ และการส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจตามที่กล่าวแล้ว รัฐธรรมนูญยังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น มีอำนาจหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมีสิทธิที่จะจัดการศึกษาอบรมและฝึกอาชีพตามความเหมาะสม และเป็นไปตามความต้องการภายในท้องถิ่น นอกจากนี้ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ ดังนี้

1. ด้านการบริหารงานบุคคล รัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารงานบุคคล โดยการแต่งตั้งและการให้พนักงานและลูกจ้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ต้องเป็นไปตามความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น และต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนเท่าๆ กัน ในลักษณะไตรภาคี และเพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ จึงมีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อบังคับใช้สำหรับการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

2. ด้านการกำหนดนโยบาย ด้านการปกครองและการบริหาร รัฐจะต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการกำหนดนโยบายด้านการปกครองและการบริหาร เพื่อให้เป็นไปตามแผนนโยบายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้กำหนดไว้สำหรับการพัฒนาในท้องถิ่นของตนเอง

3. ด้านการเงินการคลัง เนื่องจากเงินเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุด ในการบริหารการพัฒนา หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่มีอิสระในการบริหารการเงินการคลัง ความมีอิสระในการปกครองตนเองย่อมจะเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นไม่ได้ ดังนั้นรัฐต้องให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารด้านการเงินการคลังตามหลักการกระจายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีการจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอเพื่อนำไปบริหารจัดการได้อย่างมีอิสระตามอำนาจหน้าที่

ง. หลักการมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้สิทธิทางการเมืองแก่ประชาชนในท้องถิ่นในการปกครองหลายประการ ดังนี้

1. สิทธิในการเลือกตั้งผู้แทนของตนเองในท้องถิ่น เพื่อเข้าไปทำหน้าที่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยห้ามมิให้ข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่นไปเป็นผู้บริหารหรือคณะผู้บริหารอย่างเด็ดขาด

2. สิทธิในการถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยประชาชนในท้องถิ่นที่มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มาลงคะแนนเสียง เห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใด ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรจะดำรงตำแหน่งต่อไป ให้สมาชิกหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้น พ้นจากตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้การลงคะแนนต้องมีผู้มีสิทธิเลือกตั้งมาลงคะแนนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้งทั้งหมด

3. สิทธิในการเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด จำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

2.5 การปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลเคยได้รับการจัดตั้งมาแล้วตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ. 2499 โดยกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 59 แห่งทั่วประเทศ แต่ภายหลังการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จจึงมีการยุบเลิกไป จนกระทั่งในปี พ.ศ.2535 รัฐบาล ชวน หลีกภัย ได้แต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น และได้มีการเสนอให้ตรากฎหมายเพื่อจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลอีกครั้ง ซึ่งเป็นการปรับปรุงฐานะสภาตำบลและยกฐานะสภาตำบลบางแห่งที่มีอยู่ก่อนแล้ว ตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ดังนั้นเมื่อรัฐสภาได้มีมติผ่านร่างกฎหมายสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2537 โดยมีผลบังคับใช้เมื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาพ้นกำหนดไปแล้ว 90 วัน ทำให้ในเวลาต่อมามีการยกเลิกสภาตำบลตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 ทั้งหมดทั่วประเทศอีกครั้ง แต่ให้บรรดาคณะกรรมการสภาตำบลที่มีอยู่ก่อนกฎหมายฉบับนี้ใช้บังคับ ยังคงอยู่ในตำแหน่งต่อไป จนกว่าจะพ้นจากตำแหน่ง ตามวาระของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326/2515 และให้กระทรวงมหาดไทยยกฐานะสภาตำบลดังกล่าวขึ้นเป็น “สภาตำบล” ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 โดยมีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้นในยุคนี้ ผู้ศึกษาวิจัยจึงถือว่าเป็นยุคแรกก่อนที่จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล

สภาตำบล ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล จึงเป็นองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารการพัฒนาท้องถิ่นในระดับตำบลทั่วประเทศในยุคก่อนที่จะได้มีการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลตามพระราชบัญญัติดังกล่าว โดยสภาตำบล สามารถบริหารงบประมาณได้เอง มีอิสระในการบริหารงาน ภายใต้การกำกับดูแลของ

นายอำเภอ แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าสภาตำบลจะมีอำนาจในการบริหารงานแต่ก็ไม่ถือว่าเป็นรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองและหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด เพราะโครงสร้างของสภาตำบลจะประกอบด้วยผู้บริหารและสมาชิกส่วนใหญ่มาจากการแต่งตั้งหรือเป็น โดยตำแหน่ง กล่าวคือจะมีกำนันเป็นประธานสภาตำบล โดยตำแหน่ง มีผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านและแพทย์ประจำตำบล เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง นอกจากนั้นจะมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรในหมู่บ้าน หมู่บ้านละ 1 คน การบริหารงานจะไม่มีแยกอำนาจบริหารและนิติบัญญัติออกจากกัน กล่าวคือสมาชิกทุกคนจะร่วมกันบริหารงานในรูปของคณะกรรมการ ทำหน้าที่ทั้งด้านการบริหารและด้านนิติบัญญัติ นอกจากนั้นสภาตำบลจะไม่มีอำนาจในการจัดหารายได้หรือไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้เอง โดยจะรอการจัดสรรรายได้จากองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือได้รับการจัดสรรงบอุดหนุนหรือรายได้จากรัฐบาลกลางเท่านั้น

สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบล จะเป็นการยกฐานะจากสภาตำบล ในกรณีที่สภาตำบลใด มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน ในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกัน 3 ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท กระทรวงมหาดไทยจะทำการประกาศยกฐานะสภาตำบลนั้นขึ้น เป็น “องค์การบริหารส่วนตำบล” ทำให้รูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับตำบลจึงเกิดขึ้นอีกครั้ง องค์การบริหารส่วนตำบลมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดซึ่งในการจัดตั้งครั้งแรกมีสภาตำบลได้รับการยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 618 แห่ง และในปัจจุบันสภาตำบลได้รับการจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วทั้งสิ้นกว่า 6,700 แห่งทั่วประเทศ อย่างไรก็ตามองค์การบริหารส่วนตำบลที่ได้รับการจัดตั้งให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ดังกล่าว ก็มีลักษณะแตกต่างกันตามระยเวลานับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติดังกล่าว โดยผู้ศึกษาวิจัยได้แบ่งออกเป็น 2 ช่วงเวลา ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบล ยุคที่มีกำนันเป็นผู้บริหารโดยตำแหน่ง องค์การบริหารส่วนตำบลในยุคนี้จะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ในช่วงเวลาภายใน 4 ปีแรก นับแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 โดยโครงสร้างจะประกอบด้วยคณะกรรมการบริหารซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยมีกำนันเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร เรียกชื่อตำแหน่งว่า “ประธานกรรมการบริหาร” มีกรรมการบริหารที่สภาคัดเลือกจากสมาชิกที่เป็นผู้ใหญ่บ้านหรือแพทย์ประจำตำบล ไม่เกิน 2 คน และกรรมการบริหารที่สภาคัดเลือกจากสมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้ง อีกไม่เกิน 4 คน รวมแล้วมีฝ่ายบริหารไม่เกิน 7 คน สำหรับฝ่ายนิติบัญญัติ จะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบลทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติโดยมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กำนันผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้าน และแพทย์ประจำตำบล เป็นสมาชิกโดยตำแหน่ง สมาชิกประเภทที่สองจะ

เป็นสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในหมู่บ้านๆ ละ 2 คน

2. องค์การบริหารส่วนตำบลยุคปัจจุบันเป็นยุคที่กำนันไม่ได้เป็นผู้บริหารหรือเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่งอีกต่อไป และนอกจากนั้นในปี พ.ศ.2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 กำหนดโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลใหม่ ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 285 ที่กำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง และคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น ดังนั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในยุคนี้จึงมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทั้งหมดโดยมาจากการเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 2 คน หรือกรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลมีเพียงหมู่บ้านเดียว ให้มีสมาชิกสภาจำนวน 6 คน และกรณีมีเพียงสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกสภาจำนวน หมู่บ้านละ 3 คน ดังนั้นโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลนับแต่ พ.ศ.2542 เป็นต้นมาจนถึงปัจจุบัน จึงประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนทั้งหมด สำหรับฝ่ายบริหารจะมีคณะกรรมการบริหารซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยมีประธานกรรมการบริหารเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร จำนวน 1 คน และมีกรรมการบริหารอีกจำนวน 2 คน ซึ่งทั้งสามคนสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะคัดเลือกจากสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ในปัจจุบันได้มีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2546 (ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2546 และมีผลบังคับใช้นับแต่วันที่ 18 มิถุนายน 2546 เป็นต้นมา) ได้มีการเปลี่ยนชื่อฝ่ายบริหาร จากคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เป็น คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล เปลี่ยนชื่อตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร จาก ประธานกรรมการบริหาร เป็น นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเปลี่ยนชื่อตำแหน่งจากกรรมการบริหาร เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล แต่อย่างไรก็ตามพระราชบัญญัติที่มีการแก้ไขเพิ่มเติมใหม่นี้ นอกจากการเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งใหม่แล้ว ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด

2.6 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

2.6.1 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยผู้ว่าราชการจังหวัด

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2534 มาตรา 57 (7) บัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดตาม

กฎหมาย ดังนั้นผู้ว่าราชการจังหวัดจึงมีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งเช่นเดียวกัน โดยนอกจากผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะตัวแทนของรัฐบาลกลางที่เป็นหัวหน้าหน่วยการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ที่จะต้องทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลให้ดำเนินการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และเป็นคนกลางในการประสานงานระหว่างราชการส่วนกลาง หน่วยงานหรือบุคคลภายนอก กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดยังเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทย ในการตรวจสอบหรือกำกับดูแลให้องค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัด ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎกระทรวง ระเบียบ ข้อบังคับ หรือประกาศที่กระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดออกมาเพื่อใช้บังคับกับองค์การบริหารส่วนตำบล โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 มาตรา 40 มาตรา 41 จัตวา มาตรา 52 มาตรา 58 มาตรา 86 มาตรา 87 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 นอกจากนี้ยังมีอำนาจกำกับดูแลเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องที่พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวบัญญัติไว้ ดังนี้

1. กรณีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนไม่น้อยกว่า หนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ เข้าชื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาให้สมาชิกสภาคนใด พ้นจากตำแหน่งเพราะมีความประพฤติในทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียหรือก่อความไม่สงบเรียบร้อยแก่องค์การบริหารส่วนตำบล หรือกระทำการอันเสื่อมเสียประโยชน์ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเมื่อสภาได้พิจารณาและมีมติไม่น้อยกว่า สามในสี่ของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมดให้สมาชิกสภาผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ผู้ว่าราชการจังหวัด จะเป็นผู้มีอำนาจในการสอบสวนและวินิจฉัยกรณีสมาชิกที่ต้องพ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 47 ตรี วรรคสาม

2. ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติไม่รับหลักการด้วยคะแนนเสียงเกินกว่ากึ่งหนึ่ง แต่ไม่ถึงสองในสามของจำนวนสมาชิกที่มีอยู่ทั้งหมด และในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีผลทำให้คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ ตามมาตรา 64 (8)

3. กรณีคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 64 (4) (5) (7) และ (8) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเลือกคณะผู้บริหาร และเสนอให้นายอำเภอ แต่งตั้งภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ตำแหน่งว่างลง แต่ถ้าไม่อาจแต่งตั้งได้ภายในกำหนดโดยมีสาเหตุสำคัญมาจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะพิจารณาสั่งยุบสภาตามข้อเสนอของนายอำเภอ ตามมาตรา 64 วรรคสาม

4. กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิกทั้งหมดที่มีอยู่ ให้นายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งตามความในมาตรา 64/1(4) ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสอบสวนและวินิจฉัยกรณีนายกหรือรองนายกคนที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว ได้อุทธรณ์หรือโต้แย้งมติของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามมาตรา 64/1 วรรคสอง

5. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจอนุญาตให้ข้าราชการ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยงานราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ไปดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นการชั่วคราวโดยไม่ขาดจากต้นสังกัดเดิม ตามมาตรา 72 วรรคสอง

6. กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติยื่นขึ้น ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่นายอำเภอไม่อนุมัติ ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติให้ส่ง ไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาไม่แล้วเสร็จ ภายในกำหนด ถือว่าเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัตินั้น ตามมาตรา 87

7. เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชน ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม นายอำเภอจะรายงานเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณามีคำสั่งยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ ตามมาตรา 91

8. ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจสั่งให้คณะผู้บริหารทั้งคณะ นายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลบางคนพ้นจากตำแหน่ง ได้ตามคำเสนอแนะของนายอำเภอ หากปรากฏว่าคณะผู้บริหาร นายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตาม หรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ ตามมาตรา 92

2.6.2 การกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลโดยนายอำเภอ ตามบทบัญญัติของกฎหมายและระเบียบของทางราชการ

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้กำหนดให้นายอำเภอ เป็นผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ในการปฏิบัติหน้าที่ ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยมีกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานราชการส่วนกลาง ที่มีอำนาจในการออกกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ นโยบาย และกำหนดแนวทางการปฏิบัติตลอดจนควบคุมดูแลให้นายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ให้

เป็นไปอย่างถูกต้อง และมีประสิทธิภาพ สำหรับอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องมี ดังนี้

ก. นายอำเภอ มีอำนาจเรียกสมาชิกสภา คณะผู้บริหาร ผู้บริหาร พนักงานส่วนตำบล และลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน ตลอดจนเรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้ ตามมาตรา 90 ซึ่งอำนาจของนายอำเภอตามมาตรานี้มีความสำคัญมากในการตรวจสอบการทุจริตหรือประพฤติมิชอบขององค์การบริหารส่วนตำบล เพราะในกรณีที่ผู้ร้องเรียน หรือหน่วยงานภายนอกมีหนังสือขอทราบข้อเท็จจริงกรณีมีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้ว่าราชการจังหวัดจะส่งเรื่องให้นายอำเภอ ใช้อำนาจตามมาตรา 90 ตรวจสอบเรื่องร้องเรียนดังกล่าวทุกเรื่อง เมื่อนายอำเภอตรวจสอบแล้วผลเป็นประการใดต้องรายงานผลให้ทราบ และในกรณีที่ผลการตรวจสอบพบพยานหลักฐานการทุจริตหรือประพฤติมิชอบ นายอำเภอจะต้องชี้มูลความผิดและกำกับดูแลให้มีการดำเนินการทางอาญาทางแพ่ง และทางวินัยแล้วแต่กรณี

ข. นายอำเภอ มีอำนาจที่จะเสนอความเห็นต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อยุบสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งนี้เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล หรือเพื่อประโยชน์ของประเทศโดยรวม

ค. นายอำเภอ มีอำนาจที่จะเสนอแนะให้ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งให้คณะผู้บริหาร นายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พ้นจากตำแหน่งได้ หากปรากฏว่าคณะผู้บริหาร นายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กระทำการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

ง. ด้านการบริหารงานทั่วไป

1. การเลือกตั้งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เนื่องจากปัจจุบันมีพระราชกฤษฎีกาให้ใช้พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 กับการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล โดยพระราชกฤษฎีกาลับดังกล่าวมีผลตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 เป็นต้นไป ดังนั้นสภาองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่ในวันที่ 4 มีนาคม 2546 ถ้ามีสมาชิกคนใดพ้นจากตำแหน่งเป็นการเพราะตัวและต้องมีการเลือกตั้งแทนตำแหน่งที่ว่าง จะยังคงใช้กฎหมายเลือกตั้งฉบับเดิมบังคับ ตามบทเฉพาะกาลของพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2545 มาตรา 136 ซึ่งกรณีนี้คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ปฏิบัติหน้าที่แทนคณะกรรมการการเลือกตั้ง ดังนั้นนายอำเภอจะยังคงมีหน้าที่ดูแลและรายงานผลการเลือกตั้งให้จังหวัดและ

กระทรวงมหาดไทยทราบ แต่หากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลใด ครบวาระทั้งสภาหรือถูกยุบสภา จะต้องมีการเลือกตั้งใหม่หมดทั้งหมด นับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2546 เป็นต้นมา การเลือกตั้งทั้งหมดสำหรับสภาชุดใหม่หลังจากนั้น ไม่ว่าจะเป็นการเลือกตั้งทั้งคณะหรือเลือกตั้งซ่อม จะต้องนำเอาพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2546 มาบังคับใช้ ซึ่งกฎหมายฉบับดังกล่าวกำหนดให้อำนาจของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ เป็นอำนาจของคณะกรรมการการเลือกตั้ง และเมื่อคณะกรรมการการเลือกตั้ง ไม่ได้มอบให้ทำหน้าที่เช่นเดิม แต่คณะกรรมการการเลือกตั้งดำเนินการเอง ดังนั้นนายอำเภอ จึงไม่มีหน้าที่โดยตรงตามกฎหมายเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลอีกต่อไป เว้นแต่คณะกรรมการการเลือกตั้ง จะมีมติมอบหมายหรือแจ้งให้ช่วยเหลือหรือให้สนับสนุนการเลือกตั้งแล้วแต่กรณี

2. การดำรงตำแหน่งต่างๆ ในองค์การบริหารส่วนตำบล

2.1 นายอำเภอ รับใบลาออกจากตำแหน่ง ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน

ตำบล

2.2 นายอำเภอ แต่งตั้งประธานและรองประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

2.3 นายอำเภอ แต่งตั้งคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

2.4 นายอำเภอ เป็นผู้รับใบลาออกจากตำแหน่งของนายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

3. การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1 นายอำเภอ เป็นผู้เรียกประชุม เปิดและปิด การประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล กรณีที่ไม่มีประธานสภา หรือประธานสภาไม่เรียกประชุม

3.2 นายอำเภอ เรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลสมัยวิสามัญ

3.3 นายอำเภอ จะเรียกประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อเลือกประธานสภากรณีประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล วางลงเพราะเหตุอื่นใดนอกจากการครบวาระ

3.4 นายอำเภอ รับทราบรายงานการประชุม ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล รับรองรายงานการประชุมแล้ว

3.5 นายอำเภอ รับทราบรายงานจากประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในกรณีปัญหาได้เกี่ยวข้องกับข้อบังคับการประชุมที่มีได้กำหนดไว้ ซึ่งประธานสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ได้วินิจฉัยและใช้บังคับในการประชุมไปพลางก่อน

4. การจัดทำแผนพัฒนาตำบล ขององค์การบริหารส่วนตำบล

4.1 การจัดทำแผนพัฒนาตำบล 5 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดให้นายอำเภอเป็นผู้อนุมัติให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบล ถ้าไม่เห็นชอบให้ส่งคืนพร้อมทั้งเหตุผล

ส่งให้องค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาใหม่ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับคืนมา ถ้าสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติยืนยันด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสาม ของจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเท่าที่มีอยู่ ให้ถือเป็นที่สุด

4.2 นายอำเภอ ในฐานะเป็นที่ปรึกษา ศูนย์การประสานแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่ตรวจสอบ วิเคราะห์ประสานแผนงาน โครงการ ขององค์การบริหารส่วนตำบล และพิจารณาให้ความเห็นต่อร่างแผนพัฒนา 5 ปี และร่างแผนพัฒนาประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล และจากส่วนราชการต่างๆ ในระดับอำเภอ

5. ข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนตำบล

5.1 นายอำเภอ ลงชื่อให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติ

5.2 นายอำเภอ เป็นผู้อนุมัติให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขององค์การบริหารส่วนตำบล

6. การกำกับดูแลการดำเนินงานของสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอ วินิจฉัยให้สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งพ้นจากตำแหน่งเมื่อสอบสวนปรากฏว่าขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 9 หรือมิได้อยู่ประจำในหมู่บ้านที่ได้รับเลือกตั้งเป็นเวลาติดต่อกันเกิน 6 เดือน หรือขาดประชุมติดต่อกัน 3 ครั้ง โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

จ. ด้านข้อมูลเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล นายอำเภอมีหน้าที่ตรวจสอบและรายงานข้อมูลของสภาตำบลที่อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล

2. การรายงานข้อมูลองค์การบริหารส่วนตำบลประจำปี อำเภอมีหน้าที่รับและรายงานข้อมูลขององค์การบริหารส่วนตำบล

ฉ. ด้านงบประมาณและการคลัง

1. นายอำเภอ มีหน้าที่จัดตั้ง ควบคุมดูแลรักษา และรับผิดชอบการดำเนินงานของศูนย์ข้อมูลข่าวสารการจัดซื้อจัดจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำอำเภอ โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบล ร่วมกันออกค่าใช้จ่าย

2. การจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม นายอำเภอ มีอำนาจพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติ ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือร่างข้อบัญญัติงบประมาณเพิ่มเติมที่ได้รับความเห็นชอบจากสภา ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ได้รับร่างข้อบัญญัติ กรณีไม่อนุมัติร่างข้อบัญญัติให้ทักท้วงเป็นลายลักษณ์อักษร และส่งคืนให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบล พิจารณาทบทวน

3. กรณีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล มีมติยืนยัน ร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่นายอำเภอไม่อนุมัติ ให้นายอำเภอส่งร่างข้อบัญญัตินั้น ไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาภายใน 15 วัน ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติให้ส่งไปยังนายอำเภอเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วยให้ร่างข้อบัญญัติดังกล่าวตกไป แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัด พิจารณาไม่แล้วเสร็จภายในกำหนดถือว่าเห็นชอบกับร่างข้อบัญญัตินั้น

4. นายอำเภอ อาจตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลได้

ข. ด้านการเงินและบัญชี

1. นายอำเภอ อาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ เป็นคณะหรือผู้ตรวจสอบการเงินและบัญชีขององค์การบริหารส่วนตำบล หากพบว่ามีการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องสามารถแนะนำให้แก้ไขได้ และในกรณีที่มีการพบพยานหลักฐานว่ามีการทุจริต นายอำเภอมีอำนาจแจ้งให้ดำเนินการทางอาญา ทางแพ่ง และทางวินัย

2. การรายงานงบรับจ่ายและงบทดลองขององค์การบริหารส่วนตำบลประจำเดือน โดยให้หัวหน้าหน่วยงานคลัง ทำรายงานแสดงรายรับรายจ่าย และงบทดลองเป็นรายเดือน เสนอปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล เพื่อนำเสนอนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และส่งสำเนาให้นายอำเภอด้วย ให้หัวหน้าหน่วยงานคลัง จัดทำงบแสดงฐานะการเงินและงบประกอบอื่นๆ ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ตรวจสอบภายใน 90 วัน นับแต่วันสิ้นปี และส่งสำเนาให้นายอำเภอด้วย ให้องค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศสำเนางบแสดงฐานะการเงิน และงบประกอบอื่นๆ โดยเปิดเผย เพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบลในเวลาอันสมควร

2.6.3 การแบ่งส่วนราชการภายในและบุคลากร ที่มีหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัด และนายอำเภอ ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล

1. ก่อนที่จะมีการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 กรมการปกครอง จะเป็นหน่วยงานในกระทรวงมหาดไทย ที่มีการกิจในการกำกับดูแล ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบ ซึ่งรวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย โดยกรมการปกครองจะมีส่วนราชการภายในของกรมการปกครองที่อยู่ในส่วนภูมิภาคระดับจังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอ ได้แก่ ที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอและที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ ดังนั้นในการปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่จะต้องช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในพื้นที่ กรมการปกครอง จึงได้กำหนดกรอบโครงสร้างภายในของที่ทำการปกครองจังหวัด ที่ทำการปกครองอำเภอ และที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ โดยให้มีฝ่ายท้องถิ่นในที่ทำการปกครองจังหวัด รับผิดชอบ หรือทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนผู้ว่าราชการจังหวัด เกี่ยวกับภารกิจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในจังหวัด สำหรับในระดับอำเภอและกิ่งอำเภอ จะมีงานพัฒนาท้องถิ่นที่ ฝ่ายปกครองและพัฒนาในที่ทำการปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ รับผิดชอบหรือทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุนนายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เกี่ยวกับภารกิจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในอำเภอและกิ่งอำเภอ อย่างไรก็ตามในเวลาต่อมา เนื่องจากมีนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ทำให้ภารกิจหน้าที่การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้นและมีความสำคัญขึ้น ดังนั้นกรมการปกครอง จึงได้ปรับปรุงการแบ่งงานภายในที่ทำการปกครองจังหวัด ให้ทุกฝ่าย (ไม่เฉพาะฝ่ายท้องถิ่น) มีส่วนรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านท้องถิ่น นอกจากนี้ในที่ทำการปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ ยังกำหนดให้งานพัฒนาท้องถิ่น เปลี่ยนชื่อเป็น งานพัฒนาท้องถิ่นและกิจการท้องถิ่น รับผิดชอบภารกิจที่เกี่ยวข้องกับงานท้องถิ่น นอกจากนี้ยังให้งานการเงินและบัญชี ฝ่ายปกครองและพัฒนา รับผิดชอบงานการเงินและบัญชีของท้องถิ่น (ตามหนังสือกรมการปกครอง ค่วนมาก ที่ มท 0303/ว 1352 ลงวันที่ 26 มิถุนายน พ.ศ. 2543) ดังมีรายละเอียด ดังนี้

1.1 ที่ทำการปกครองจังหวัด

1.1.1 ฝ่ายปกครอง รับผิดชอบด้านอำนวยการเกี่ยวกับการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

1.1.2 ฝ่ายท้องถิ่น รับผิดชอบด้านประสานงานการพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แผนงานและงบประมาณ ระเบียบกฎหมายและการบริหารงานทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.3 ฝ่ายกิจการพิเศษ รับผิดชอบด้านการตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการร้องทุกข์ กล่าวโทษ ร้องเรียนและการทุจริตของพนักงานท้องถิ่นทั้งหมด ตลอดจนการดำเนินการทางวินัยแก่พนักงานส่วนท้องถิ่นและข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง

1.1.4 ฝ่ายการเงินและบัญชี รับผิดชอบด้านตรวจสอบ กำกับดูแล การดำเนินการเกี่ยวกับระเบียบด้านการคลัง การเงิน และการบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.5 สำนักงานเลขานุการคณะกรรมการพนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานภายในที่ทำการปกครองจังหวัด โดยปฏิบัติหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลและพนักงานส่วนตำบล ปฏิบัติหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) และประสานเชื่อมโยงการบริหารงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลท้องถิ่น (ก.ถ.) คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 โดยให้ปลัดจังหวัด เป็นหัวหน้าสำนักงาน และให้จังหวัดพิจารณาคัดเลือกและเกลี้ยอัตรากำลังข้าราชการในสังกัดกรมการปกครอง ที่มีความรู้ความสามารถและชำนาญงานด้านการบริหารงานบุคคลเข้ามาปฏิบัติหน้าที่

ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

ภาพ 1

กรอบโครงสร้างและหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ในที่ทำการปกครองจังหวัด ส่วนที่เกี่ยวข้องงานท้องถิ่น



(ที่มา - หนังสือกรรมการปกครอง ค่วนมาก ที่ มท 0303/ว 1352 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2543)

1.2 ที่ทำการปกครองอำเภอ

1.2.1 กำหนดให้งานที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นทั้งหมด ยกเว้นด้านการเงินและบัญชี ขึ้นกับงานพัฒนาท้องถิ่น โดยให้มีหน้าที่กำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่อำเภอ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ตามที่กฎหมายกำหนด ให้มีประสิทธิภาพ และเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น จึงเปลี่ยนชื่องานพัฒนาท้องถิ่น เป็นงานพัฒนาท้องถิ่นและกิจการส่วนท้องถิ่น

1.2.2 กำหนดให้งานการเงินและบัญชี ฝ่ายปกครองและพัฒนา มีหน้าที่ตรวจสอบการคลัง การเงิน การบัญชี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.3 ให้ปรับปรุงบทบาทของปลัดอำเภอผู้ประสานงานประจำตำบล โดยเพิ่มหน้าที่ความรับผิดชอบในการกำกับดูแล ส่งเสริม สนับสนุน ให้คำปรึกษาแนะนำและประสานงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตพื้นที่ตำบลที่รับผิดชอบ

1.3 ที่ทำการปกครองกิ่งอำเภอ ให้ปรับปรุงตามแนวทางเดียวกับที่ทำการปกครองอำเภอ

ภาพ 2

กรอบโครงสร้างและหน้าที่ของฝ่ายต่างๆ ในที่ทำการปกครองอำเภอ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานท้องถิ่น



มีหน้าที่รับผิดชอบ

งานพัฒนาท้องถิ่นและกิจการส่วนท้องถิ่น

- ส่งเสริม สนับสนุน กำกับดูแล และประสานงานเกี่ยวกับ

การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ

สภาพตำบล ตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ และตามที่

ผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย

งานการเงินและบัญชี

- สนับสนุน ช่วยเหลือให้คำแนะนำและตรวจสอบด้านการเงิน

การบัญชีและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอและตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัด

มอบหมาย

(ที่มา - หนังสือกรรมการปกครอง ค่วนมาก ที่ มท 0303/ว 1352 ลงวันที่ 26 มิถุนายน 2543)

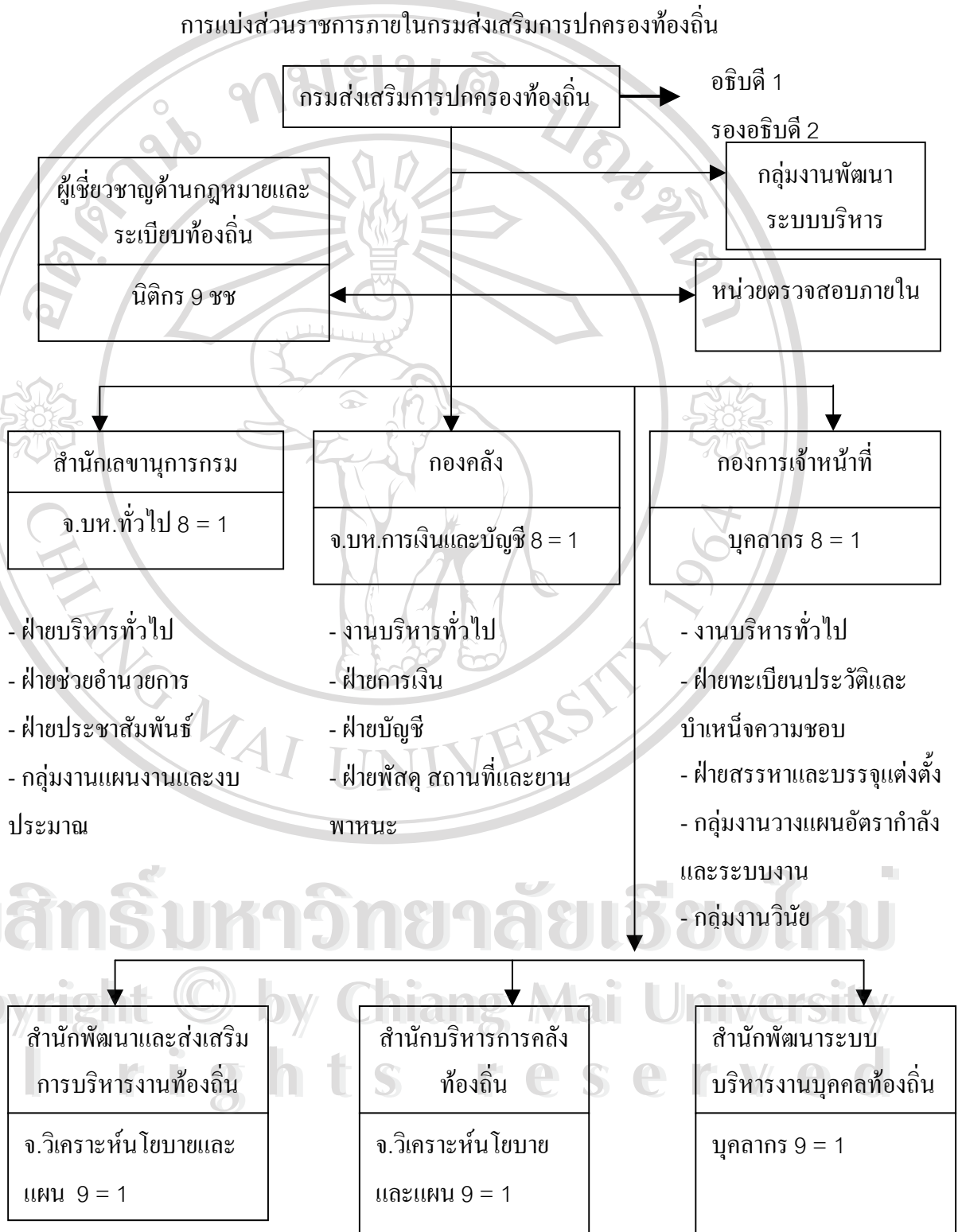
2. ภายหลังจากที่มีการปฏิรูประบบราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2545 และพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 ได้มีการจัดตั้ง “กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น” ขึ้น โดยให้เป็นส่วนราชการระดับกรมสังกัดกระทรวงมหาดไทย และมีพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ.2545 พ.ศ.2545 กำหนดให้โอนกิจการอำนาจหน้าที่และอัตรากำลังของกรมการปกครอง ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกิจด้านการกำกับดูแล ส่งเสริม และสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ไปเป็นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำหรับการแบ่งส่วนราชการภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีการแบ่งส่วนราชการทั้งที่ตั้งอยู่ในส่วนกลาง ภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และเป็นหน่วยงานราชการส่วน

กลาง แต่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในจังหวัด อำเภอและกิ่งอำเภอ เพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือและสนับสนุน ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เกี่ยวกับงานท้องถิ่น ดังนี้

2.1 ส่วนราชการภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ตั้งอยู่ส่วนกลางมีดังนี้

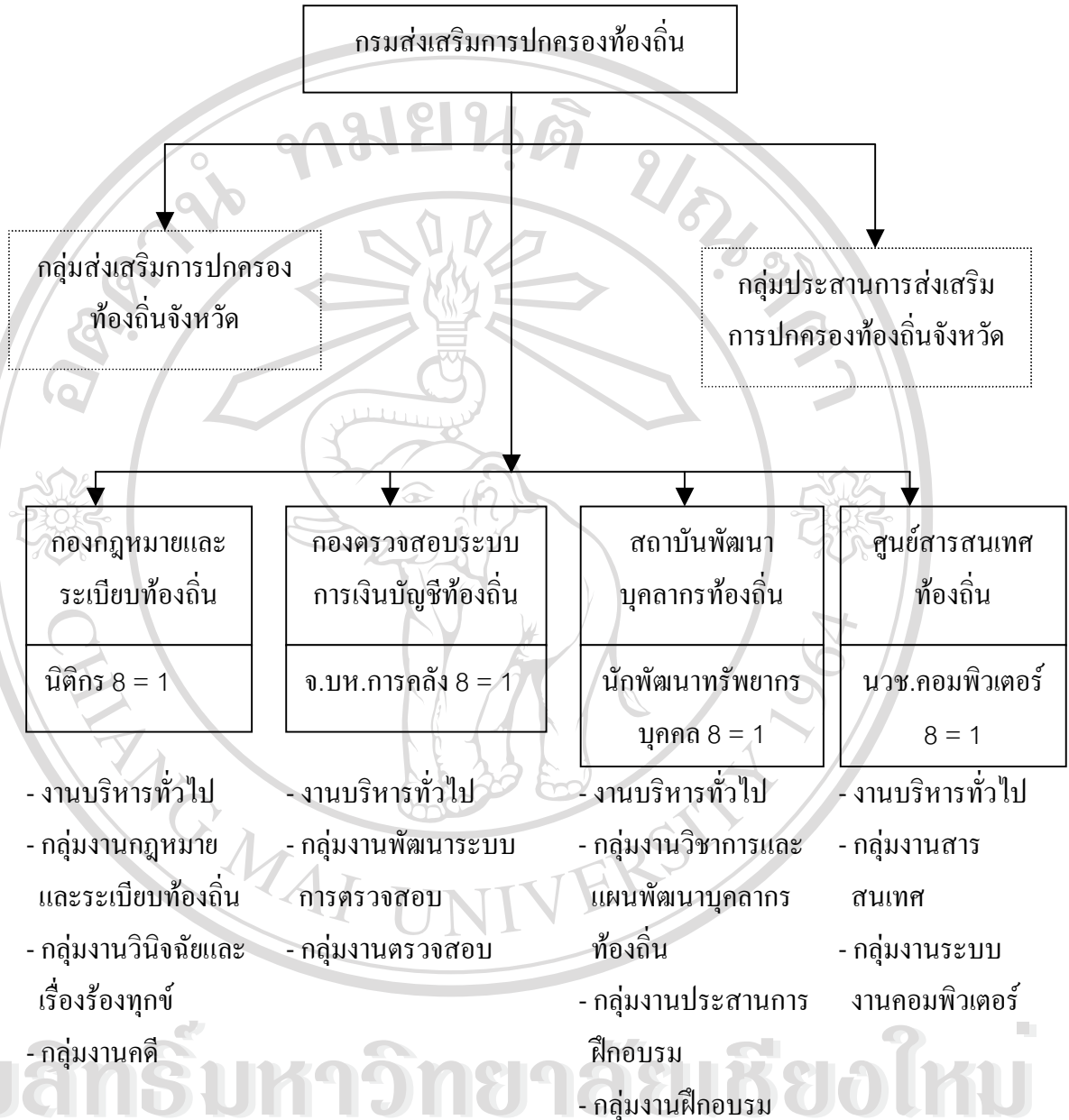
- 2.1.1 สำนักงานเลขานุการกรม
- 2.1.2 กองการเจ้าหน้าที่
- 2.1.3 กองคลัง
- 2.1.4 กองกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น
- 2.1.5 กองตรวจสอบระบบการเงินบัญชีท้องถิ่น
- 2.1.6 ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศท้องถิ่น
- 2.1.7 สถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น
- 2.1.8 สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
- 2.1.9 สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น
- 2.1.10 สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น
- 2.1.11 กลุ่มประสานการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (หน่วยงานภายใน)
- 2.1.12 กลุ่มพัฒนาระบบบริหาร (หน่วยงานภายใน)
- 2.1.13 หน่วยตรวจสอบภายใน (หน่วยงานภายใน)

ภาพ 3



ลิขสิทธิ์มหาวิทยาลัยเชียงใหม่
Copyright © by Chiang Mai University
All rights reserved

การแบ่งส่วนราชการภายในกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ต่อ)



(ที่มา - เอกสารสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ระหว่างวันที่ 1 – 2 พฤษภาคม 2546 ณ โรงแรมเอส ดี อเวนิว กรุงเทพฯ)

2.2 ส่วนราชการภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง แต่ปฏิบัติหน้าที่ในจังหวัดต่างๆ ทั้ง 75 จังหวัด ได้แก่ “กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด” ซึ่งมีการแบ่งส่วนราชการภายในกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด ดังนี้

- 2.2.1 งานเลขานุการ ก.ท.จ.และก.อบต.จังหวัด
- 2.2.2 กลุ่มงานส่งเสริมการบริหารงานบุคคลและการพัฒนาท้องถิ่น
- 2.2.3 กลุ่มงานกฎหมายระเบียบและเรื่องราวร้องทุกข์
- 2.2.4 กลุ่มงานการเงินบัญชีและการตรวจสอบ

ภาพ 4

โครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัด (ทั้ง 75 จังหวัด)



(ที่มา - เอกสารสัมมนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ระหว่างวันที่ 1-2 พฤษภาคม 2546 ณ โรงแรมเอส ดี อเวนิว กรุงเทพฯ)

2.3 ส่วนราชการภายในของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นราชการส่วนกลาง แต่ปฏิบัติหน้าที่ในอำเภอและกิ่งอำเภอต่างๆ ทั่วประเทศ ได้แก่ “กลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น อำเภอ/กิ่งอำเภอ” ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้มีคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ 240/2546 ลงวันที่ 26 พฤษภาคม 2546 จัดตั้งขึ้นเพื่อช่วยเหลือและสนับสนุนนายอำเภอและ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ในการกำกับดูแลเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วน ตำบลที่อยู่ในเขตพื้นที่อำเภอหรือกิ่งอำเภอ โดยมีการแบ่งงานภายในกลุ่มส่งเสริมการปกครอง ท้องถิ่นอำเภอหรือกิ่งอำเภอ ดังนี้

2.3.1 งานบริหารทั่วไป

2.3.2 งานส่งเสริมการบริหารงานบุคคล

2.3.3 งานกฎหมายระเบียบและเรื่องราวร้องทุกข์

2.3.4 งานการเงิน บัญชีและการตรวจสอบ

ภาพ 5

โครงสร้างและกรอบอัตรากำลังของกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอหรือกิ่งอำเภอ



(ที่มา - เอกสารแนบท้ายคำสั่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ 240/2546 ลงวันที่ 26

พฤษภาคม 2546 เรื่อง การจัดตั้งกลุ่มส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ/กิ่งอำเภอ)

2.7 แนวคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบ

การตรวจสอบ (Audit) เป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมงบประมาณ เป็นการตรวจสอบเพื่อให้ทราบว่าส่วนราชการได้ใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปตามนโยบายและปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับ มติคณะรัฐมนตรีตลอดจนข้อกำหนดต่างๆ ตามระเบียบวิธีงบประมาณหรือไม่มี การทุจริตหรือแสวงหาผลประโยชน์ที่มีขอบจากการใช้จ่ายเงินหรือไม่อย่างไร การตรวจสอบโดยทั่วไปจะแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ ได้แก่ การตรวจสอบภายในองค์กร (Internal Audit) และการตรวจสอบจากหน่วยงานภายนอก (External Audit) สำหรับการตรวจสอบขององค์การบริหารส่วนตำบล มีระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้กำหนดการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งที่เป็นการตรวจสอบในและเป็นการตรวจจากบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

2.7.1 การตรวจสอบภายในองค์การบริหารส่วนตำบล

1. การตรวจสอบโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 46 ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของสภาองค์การบริหารส่วนตำบลในการควบคุมการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการบริหาร เพื่อให้การใช้จ่ายเป็นไปตามนโยบาย แผนพัฒนาตำบล ข้อบังคับงบประมาณ ระเบียบกฎหมายและข้อบังคับของทางราชการ สำหรับวิธีการตรวจสอบสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล อาจยื่นญัตติต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อตั้งกระทู้ถามคณะกรรมการบริหาร ให้ชี้แจงการใช้จ่ายงบประมาณหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลอาจตั้งคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารงานของคณะกรรมการบริหารตามข้อบังคับกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการประชุมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลก็ได้ นอกจากนั้นคณะกรรมการบริหารยังต้องรายงานผลการปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง ตามมาตรา 59 หรือแม้แต่การขอตรวจสอบเอกสารต่างๆ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 และในกรณีที่สภาองค์การบริหารส่วนตำบล เห็นว่ากรรมการบริหารหรือคณะกรรมการบริหาร ไม่สมควรจะทำหน้าที่ฝ่ายบริหารอีกต่อไป อาจมีมติให้คณะกรรมการบริหารหรือกรรมการบริหาร พ้นจากตำแหน่งได้ตามมาตรา 64 (7) หรือมาตรา 64 ทวิ (4)

2. การตรวจสอบโดยฝ่ายบริหารเอง เป็นการตรวจสอบของนายกหรือรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล พนักงานส่วนตำบลที่เป็นผู้บังคับบัญชา หรือ โดยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบซึ่งเป็นผู้

ปฏิบัติราชการตามปกติ หรือผู้บริหาร อาจมีคำสั่งแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบภายใน องค์การบริหารส่วนตำบล โดยเฉพาะก็ได้

2.7.2 การตรวจสอบโดยบุคคลหรือหน่วยงานภายนอกองค์การบริหารส่วนตำบล

1. การตรวจสอบโดยองค์การหรือหน่วยงานภายนอกที่ใช้อำนาจตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ซึ่งรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมงบประมาณ การตรวจสอบการใช้จ่าย หรือตรวจสอบการทุจริตประพฤติมิชอบ ได้แก่ การตรวจสอบของฝ่ายนิติบัญญัติหรือรัฐสภาโดย คณะกรรมการของสภาผู้แทนราษฎรหรือวุฒิสภา การตรวจสอบโดยผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา การตรวจสอบโดยคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และการตรวจสอบ โดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน หรือแม้แต่ตรวจสอบโดยศาลปกครองกรณีมีผู้ฟ้องคดี

2. การตรวจสอบโดย หน่วยงานราชการจากส่วนกลาง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย ซึ่ง มาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้ กระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่นๆ ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลตามระเบียบที่กำหนดไว้ นอกจากนั้นยังมีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบเงินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ได้มาจากการกระทำผิดฐาน ทุจริตหรือกระทำผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการ ฟอกเงิน พ.ศ. 2542

3. การตรวจสอบโดย ผู้ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล โดย ตรง ได้แก่ นายอำเภอและปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ โดยมาตรา 90 แห่งพระราช บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 กำหนดให้นายอำเภอและปลัดอำเภอ ผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ มีอำนาจเรียกสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล นายกหรือรอง นายก พนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบล มาชี้แจงหรือสอบสวน และ เรียกรายงานและเอกสารใดๆ จากองค์การบริหารส่วนตำบลมาตรวจสอบได้ ซึ่งการตรวจสอบตาม อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอนี้ ผู้ศึกษาวิจัยถือว่ามีความสำคัญมาก เพราะนายอำเภอมีจำนวนมาก ปฏิบัติราชการอยู่ในพื้นที่ครอบคลุมทั่วประเทศ อยู่ใกล้ชิดองค์การบริหารส่วนตำบลมากที่สุด รู้ปัญหาของพื้นที่เป็นอย่างดีโดยเฉพาะปัญหาเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับการทุจริตในองค์การบริหาร ส่วนตำบล จะรู้และสามารถหาพยานหลักฐานในเชิงลึกได้ไม่ยากนัก นอกจากนั้นปัจจุบันหน่วยงาน อีกระ หรือหน่วยงานที่หน้าที่ในการตรวจสอบ ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานในส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาค เมื่อได้รับเรื่องร้องเรียนการทุจริตขององค์การบริหารส่วนตำบล ทุกหน่วยงานล้วนส่งเรื่องให้ ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อแจ้งให้นายอำเภอ ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงในเบื้องต้นเกือบทั้งหมด

ผู้ศึกษาวิจัยจึงเห็นว่า หากการตรวจสอบการทุจริตที่ดำเนินการโดยนายอำเภอ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผลจะทำให้เป็นผลดีต่อการปราบปรามการทุจริตหรือประพฤตินิชอบในองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นอย่างยิ่ง

4. การตรวจสอบ โดยประชาชน ซึ่งสามารถเข้าไปตรวจสอบแผนพัฒนาตำบล ข้อบังคับงบประมาณ และเอกสารการจัดซื้อจัดจ้างที่องค์การบริหารส่วนตำบลจะต้องเปิดเผย ตามระเบียบกฎหมาย หรือเข้าไปมีส่วนร่วมในการ เป็นคณะกรรมการเปิดซองสอบราคา คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา คณะกรรมการตรวจการจ้าง ในฐานะตัวแทนของ ประชาคมหรือ ชุมชน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุขององค์การบริหารส่วน ตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543 หรือขอตรวจดูเอกสารค่าใช้จ่ายเงินหรือเอกสารของทางราชการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ.2540 หรือแม้แต่การร้องเรียนไปยังผู้มี อำนาจกำกับ ดูแลองค์การบริหารส่วนตำบล หรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบ กรณี ที่พบพยานหลักฐาน หรือมีเหตุอันควรสงสัยว่าจะมีการทุจริตหรือประพฤตินิชอบเกิดขึ้นในองค์การ บริหารส่วนตำบล

จากแนวคิดทฤษฎีและวรรณกรรมทั้งหมดที่ได้กล่าวมาแล้ว ผู้ศึกษาวิจัยจะได้นำมาใช้ เป็นกรอบในการวิเคราะห์ผลการศึกษาค้นคว้าแบบอิสระนี้ โดยใช้แนวคิดเกี่ยวกับระบบอุปถัมภ์ มา เป็นกรอบในการวิเคราะห์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างนายอำเภอในฐานะผู้มีอำนาจกำกับดูแล และมีอำนาจในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล กับผู้บริหารองค์การ บริหารส่วนตำบลในยุคต่างๆ และวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่มีต่อปัญหาและอุปสรรคในการตรวจ สอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล อันมีผลสืบเนื่องมาจากความสัมพันธ์เช่นนั้น สำหรับแนวคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครองส่วน ท้องถิ่นของไทยตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันและการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบขององค์การบริหาร ส่วนตำบลของไทย จะนำมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์เกี่ยวกับผลกระทบต่อความสัมพันธ์เชิง อุปถัมภ์ระหว่างนายอำเภอกับผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและวิเคราะห์ถึงผลกระทบที่มีต่อ ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ จะนำเรื่องการกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลองค์การบริหารส่วนตำบลและการกำหนดโครงสร้าง หรือกรอบอัตรากำลัง ของหน่วยงานราชการที่มีหน้าที่ ในการช่วยเหลือและสนับสนุนนายอำเภอ ในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล มาใช้ในการวิเคราะห์เกี่ยวกับ ปัญหาและอุปสรรคในการตรวจสอบการทุจริตที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะปัญหา เรื่องบุคลากร