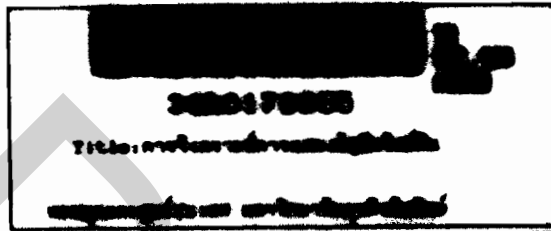




การวิเคราะห์การแสดงผลวิทยานิพนธ์
ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาสกร วรเดช

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิตย์

พ.ศ. 2547

ISBN 974-281-980-7

**THE ANALYSIS OF ASSET AND DEBT DECLARATION OF LOCAL
ADMINISTRATOR AND LOCAL COUNCIL COMMITTEE
IN THE LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATION**

Passakorn Woradech

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws

Department of Law

Graduate School Dhurakijpundit University

2004

ISBN 974-281-980-7

เลขทะเบียน.....	0172655
วันลงทะเบียน.....	2.1. S.A. 2547
เลขเรียกหนังสือ.....	342.088
	ก493 ก
	[2546]

๑๖



ใบรับรองวิทยานิพนธ์
บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
ปริญญา นิติศาสตรมหาบัณฑิต

ชื่อวิทยานิพนธ์ การวิเคราะห์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและ
สมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เสนอโดย พันโท ภาสกร วรเดช

สาขาวิชา นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ดร.เชวณะ ไตรมาส

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ

ได้พิจารณาเห็นชอบโดยคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์แล้ว

.....ประธานกรรมการ
(รศ.ดร.กมลชัย รัตนสกาวงศ์)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์
(ดร.เชวณะ ไตรมาส)

.....กรรมการที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม
(รศ.ดร.พูนศักดิ์ ไวสำรวจ)

.....กรรมการ
(ผศ.ดร.พรชัย เลื่อนจวี)

บัณฑิตวิทยาลัยรับรองแล้ว

.....คณบดีบัณฑิตวิทยาลัย
(ดร.พีรพันธุ์ พาลุสุข)

วันที่ 29 เดือน พฤษภาคม พ.ศ. 2547

กิตติกรรมประกาศ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ เรื่องนี้ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงต่อ ดร.เชาวนะ ไตรมาศ ผู้อำนวยการสถาบันรัฐธรรมนุญศึกษา สำนักงานศาลรัฐธรรมนูญ และรองศาสตราจารย์ ดร.พูนศักดิ์ ไวสารวจ ซึ่งได้สละเวลามาเป็นอาจารย์ที่ปรึกษา และอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ตลอดจนให้คำปรึกษาแนะนำทางวิชาการอันทรงคุณค่า ควบคุม การเขียนวิทยานิพนธ์และแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนทำให้วิทยานิพนธ์เล่มนี้สำเร็จลงได้ ด้วยดี

นอกจากนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาวงค์ ท่านผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.พรชัย เลื่อนฉวี ที่ได้กรุณาสละเวลาเป็น ประธานกรรมการ และกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

ท้ายที่สุดนี้ ผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา มารดา บุคคลในครอบครัวทุกท่าน และเพื่อน ๆ ที่คอยให้กำลังใจในการเขียนวิทยานิพนธ์ ตลอดจนบุคคลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ช่วยเหลือให้ข้อมูลทางวิชาการ จนทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงลงได้ จึงขอขอบคุณทุกท่านไว้ ณ โอกาสนี้ด้วย

พันโท ภาสกร วรเดช

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ฅ
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
บทที่	
1 บทนำ.....	1
1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	1
2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	5
3. ขอบเขตของการวิจัย.....	6
4. สมมุติฐาน.....	6
5. ทฤษฎีและแนวความคิดของการวิจัย.....	7
6. วิธีดำเนินการวิจัย.....	7
7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย.....	8
2 การตรวจสอบการแสดงผลวิทยุทรัพย์สินและหนังสือของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ.....	9
1. การควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง.....	10
1.1 การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรม.....	10
1.2 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤตินิชอบในวงราชการ โดย คณะกรรมการป.ป.ป.	12
1.3 การควบคุมโดยการถอดถอนออกจากการเป็นสมาชิกตาม รัฐธรรมนูญ.....	17
1.4 การควบคุมโดยการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแสดงผลวิทยุทรัพย์สิน และหนังสือ.....	18

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

2.	การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐ ธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.....	21
2.1	ความเป็นมาของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน.....	22
2.2	ความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”.....	24
2.3	กระบวนการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง.....	26
3	ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	34
1.	โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน.....	35
1.1	การบริหารราชการส่วนกลาง.....	37
1.2	การบริหารราชการส่วนภูมิภาค.....	38
1.3	การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น.....	39
2.	โครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น.....	40
2.1	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.).....	40
2.2	เทศบาล.....	45
2.3	องค์การบริหารส่วนตำบล.....	48
2.4	กรุงเทพมหานคร.....	50
2.5	เมืองพัทยา.....	54
3.	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	58
3.1	รายได้จากภาษีอากร.....	58
3.2	รายได้อื่นๆที่นอกเหนือจากภาษีอากร.....	60
4	การวิเคราะห์ปัญหาและข้อแก้ไขการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	64

สารบัญ (ต่อ)

หน้า

1.. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเกณฑ์รายได้ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด...	72
1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ.2545.....	73
1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด	73
1.3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด.....	75
2. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ตรวจสอบ ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น.....	78
3. เกณฑ์รายได้ที่ควรแก้ไขให้เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลและ เทศบาลตำบล.....	80
3.1 องค์การบริหารส่วนตำบล.....	80
3.2 เทศบาลตำบล.....	81
4. จำนวนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามเกณฑ์รายได้ที่เสนอ แก้ไขใหม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน.....	82
5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....	89
บรรณานุกรม.....	100
ประวัติผู้เขียน.....	104

หัวข้อวิทยานิพนธ์	การวิเคราะห์การแสดงบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น
ชื่อนักศึกษา	พันโท ภาสกร วรเดช
อาจารย์ที่ปรึกษา	ดร. เขาวนะ ไตรมาศ
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	รศ. ดร. พูนศักดิ์ ไวสารวง
สาขาวิชา	นิติศาสตร์ หมวดวิชา กฎหมายมหาชน
ปีการศึกษา	2546

บทคัดย่อ

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นมาตรการหนึ่งในการควบคุมการใช้อำนาจของรัฐในระดับท้องถิ่น เพื่อป้องกันการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองในระดับท้องถิ่น โดยการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น คู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง เพื่อตรวจสอบว่า ในช่วงเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีทรัพย์สินและหนี้สินมีความถูกต้อง โปร่งใส สามารถพิสูจน์ได้

วิทยานิพนธ์นี้ ได้ทำการศึกษาประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในส่วนที่เกี่ยวกับมาตรการของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ในการกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ก่อนเข้ารับตำแหน่ง ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติตรวจสอบ คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท และเมืองพัทยาที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ตามประกาศในพระราชกฤษฎีกาของคณะ

กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เรื่องกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 โดยศึกษาครอบคลุมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทั้งหมด โดยแยกออกเป็น 5 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล แยกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ในแต่ละประเภทมีองค์กรทั้งหมดเป็นจำนวนเท่าใด มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดเป็นจำนวนเท่าใด และองค์กรที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดเท่าใด เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบว่าจำนวนขององค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนดตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2543 มีความเหมาะสมหรือไม่ เพียงใด และควรเป็นเช่นใด

จากผลการศึกษาพบว่า ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติดังกล่าว ยังไม่เหมาะสมสอดคล้องกับมาตรการตรวจสอบเพื่อป้องกันการทุจริตของนักการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบันได้เพียงพอ กล่าวคือ องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดมีจำนวน 38 องค์กร จากองค์กรบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด 6,744 องค์กร และเทศบาลตำบลที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด มีจำนวน 15 องค์กร จากเทศบาลตำบลทั้งหมด 1,025 องค์กร ผู้เขียนเห็นว่า เพื่อให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีปริมาณที่เหมาะสมสามารถตอบสนองมาตรการป้องกันการทุจริตของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นครอบคลุมและกระจายให้กว้างขวางออกไปได้มากขึ้น ควรปรับปรุงแก้ไขประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติฉบับดังกล่าว ให้ปรับลดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นบางประเภทให้น้อยลงเพื่อผลในการขยายฐานการตรวจสอบและป้องกันการทุจริตของนักการเมืองท้องถิ่นได้ในวงกว้างมากขึ้น โดยกำหนดเกณฑ์ใหม่ให้องค์กรบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และเทศบาลตำบลมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท

Thesis Title: The Analysis of Asset and Debt Declaration of Local Administrator and Local Council Committee in the Local Administrative Organization

Name: Lieutenant Colonel Passakorn Woradech

Thesis Advisor: Dr. Chaowana Traimas

Co-Thesis Advisor: Assoc. Prof. Dr. Poonsak Waisamrod

Department: Law

Academic Year: 2003

Abstract

The asset and debt declaration of local administrator and local council committee in the local administrative organization is a measurement controlled government's local authority usage to protect the fraud and corruption of local politician by determining all asset and debt of local administrator, local council committee, spouse, and minor who's not sui juris in both before and after on duty. This is to certify that their asset and debt are correct, transparent and certified.

This thesis had studied the measurement of the Office of the National Counter Corruption Commission B.E. 2543 concerning to the measurement of the Office of the National Counter Corruption Commission which specify the income basis of the local administrative organization for local administrator and local council committee to declare the asset and debt of himself, spouse and minor who's not sui juris in both before on duty to the Office of the National Counter Corruption Commission that: Tambon administrative organization with not less than 50 million Baht of income, provincial administrative organization with not less than 100 million Baht of income, Tambon municipality and Muang municipality with not less than 200 million Baht of income, and Pattaya municipality with not less than 200 million Baht of income. According to the Gazette of the Office of the National Counter Corruption Commission about the income basis specification of the local administrative organization for the local administrator and the local council committee of the local

administrative organization who are in politic position in B.E. 2543 were, all local administrative organizations of Thailand, studied by dividing into 5 categories: Tambon administrative organization, provincial administrative organization and municipality separated into 3 sub-categories: Nakorn municipality, Muang municipality and Tambon municipality. Particular pattern of the local administrative organization are Bangkok and Pattaya District. Moreover we studied how many organizations in each categories are, how much income they earn above the specification, and how many organization who earn not above the specification. All of these were to compare whether the number of organization with specific income in accordance with the Office of the National Counter Corruption Commission B.E. 2543 are appropriated or not, how, and why.

As the result, author found that the Office of the National Counter Corruption Commission's regulation were not sufficiently appropriate upon the measurement of the Office of the National Counter Corruption Commission yet. It means that Tambon administrative organization with exceeding specific income were 38 organizations of all 6,744 organizations and Tambon municipality with exceeding specific income were 15 organizations of all 1,025 organizations. Author thought that to inspect the asset and debt of local administrator and local council committee appropriately and to more control the corruption of local administrator and local council committee and to response with the measurement of corruption protection of local administrator and local council committee more widely should amend the existing regulation of the Office of the National Counter Corruption Commission by reducing the income basis of some type of local administrative organization in order to be able to inspect the corruption covered more area which specify that for Tambon administrative organization with not less than 10 million Baht of income and Tambon municipality with not less than 50 million Baht of income.

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ในอดีตที่ผ่านมาประเทศไทยได้มีความพยายามที่จะปราบปรามการทุจริตและการคอร์รัปชัน ซึ่งเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นและเป็นที่ยอมรับกันมานานว่าเป็นปัญหาที่สำคัญที่ก่อให้เกิดปัญหาที่ไม่เป็นธรรมขึ้นในสังคม และมีความซับซ้อนทั้งในแง่ของวิธีการ และวัตถุประสงค์ของผู้กระทำ ประกอบกับผู้กระทำความผิดนั้นเป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีอำนาจเกี่ยวข้องกับการกระทำนั้นๆ จึงมักจะหลบเลี่ยงพยานหลักฐานที่แสดงถึงการกระทำผิดได้โดยง่าย ด้วยเหตุนี้จึงได้เกิดแนวความคิดในการป้องกัน โดยได้มีการตรากฎหมายขึ้นมาหลายฉบับ นับตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้ประพฤติดวินัยหรือหย่อนความสามารถ พ.ศ.2488 รวมถึงพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาล ผู้กระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ หรือ หย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร้ายวผิดปกติ และไม่สามารถแสดงหลักฐานได้ว่าร้ายวเพราะเหตุใด ซึ่งอาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน

หนึ่งในกฎหมายฉบับดังกล่าว คือ พระราชบัญญัติวิธีพิจารณาลงโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำความผิดตำแหน่งหน้าที่ หรือหย่อนความสามารถ พ.ศ. 2490 นี้ได้นำมาใช้กับข้าราชการการเมืองด้วย แต่ก็มีข้อสังเกตด้วยว่า กฎหมายดังกล่าวมีผลใช้ได้เพียง 1 ปีเศษเท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2521 ได้มีการออกประกาศของคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติ ฉบับที่ 324 และ 325 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 โดยให้จัดตั้งคณะกรรมการตรวจสอบและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (หรือที่เรียกกันว่า ก.ต.บ.)

สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และรวมถึงคณะกรรมการอื่นอีก 5 คน ที่คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งขึ้นกับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขาธิการ มีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญ คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ของรัฐว่า ได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมาย มีระเบียบแบบแผนก่อให้เกิดความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนหรือไม่ และสามารถที่จะกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดที่เกี่ยวกับภาษีอากร และรายได้อื่นๆด้วย อีกทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้นจับกุมสอบสวนผู้ที่กระทำความผิดอย่างกว้างขวาง

ต่อมาในสมัยรัฐบาลของ นายสัญญา ธรรมศักดิ์ ซึ่งดำรงตำแหน่งเป็นนายกรัฐมนตรี ได้ริเริ่มแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ขึ้นเป็นคณะกรรมการฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน การดำเนินงานของคณะกรรมการดังกล่าว ปรากฏผลที่ดีพอสมควร แต่การปฏิบัตินั้นเป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยที่ไม่มีกฎหมายใด ๆ มารองรับ ต่อมาจึงได้มีการออกตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 ขึ้น และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) ในปี พ.ศ. 2530 ซึ่งเรียกกันโดยย่อว่า “ พระราชบัญญัติ ป.ป.ป. ” โดยพระราชบัญญัตินี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการป้องกัน และ ปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เรียกโดยย่อว่า “ คณะกรรมการ ป.ป.ป ” ขึ้นมาเพื่อทำหน้าที่ป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยเฉพาะ และจัดตั้งสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นมา เพื่อเป็นหน่วยงานในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามมติเห็นชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ป. อย่างไรก็ตาม กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จัดตั้งขึ้นมาตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง รวมถึงข้าราชการระดับสูงได้เท่าที่ควร'

¹สมใจ เกษตรศิริเจริญ. “การสืบสวนของ ป.ป.ป.กรณีทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2531, หน้า 21 – 23.

ดังจะเห็นได้ว่ายังไม่เคยปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองคนใด ต้องถูกดำเนินการตามกระบวนการตามกฎหมายดังกล่าวที่ชี้ขาดว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประพฤติมิชอบหรือ ร่ำรวยแต่อย่างใด

ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 หรือที่เรียกกันว่า “ รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน ” ได้ให้ความสำคัญต่อเรื่องนี้ โดยได้บัญญัติไว้ เป็นหมวดหนึ่งในเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ ที่มุ่งเน้นให้มืองค์กรที่เข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ โดยมีการกำหนดบทบาทหน้าที่เอาไว้อย่างชัดเจน และบัญญัติให้การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการอย่างหนึ่ง ในการป้องกันการใช้อำนาจรัฐในทางทุจริต โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 ได้บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และย้งรวมถึงบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่น รวมถึงสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ ที่บัญญัติถึงวิธีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ยังได้ออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ที่นำมาขยายความถึงวิธีดำเนินการเกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญคือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 โดยได้บัญญัติขยายความถึง วิธีดำเนินการเกี่ยวกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต่อไปนี้มีหน้าที่แสดงบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของตน คู่สมรส และ บุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่ง คือ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่น นอกจาก (1) และ (2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (6) ข้าราชการรัฐสภา

ฝ่ายการเมืองตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (8) ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร (9) ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ กำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ดังนั้นผู้ที่ดำรงตำแหน่งใน (1) ถึง (6) ทุกคนมีหน้าที่ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของตนเอง คู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ ใน (7) และ (8) ทางกฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ เช่นเดียวกับ (1) ถึง (6) แต่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน (9) คณะกรรมการป.ป.ช. ได้มีประกาศคณะกรรมการป.ป.ช.เรื่องเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อที่จะ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต้องทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คือองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท และเมืองพัทยา ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ทั้งนี้มีกฎเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเมืองพัทยา หมายถึง รายได้รวมเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อทำการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น รวมทั้งคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะก่อนเข้ารับตำแหน่ง ว่ามีความถูกต้องตามความเป็นจริงหรือไม่ และสามารถที่จะตรวจสอบการ

เปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินหลังพ้นจากตำแหน่ง ว่ามีความถูกต้องตรงตามความเป็นจริง เมื่อกล่าวถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะแยกเป็นออกเป็น องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานคร และ เมืองพัทยา เมื่อรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวที่มีอยู่ในปัจจุบัน จะมีจำนวนทั้งสิ้น 7,950 แห่ง ซึ่งเมื่อรวมจำนวนของผู้บริหารส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นทั่วประเทศแล้ว มีจำนวนไม่ต่ำกว่า 150,000 คน ประกอบกับการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้จำนวนผู้ที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเป็นไปโดยไม่ครอบคลุมทุกคน

จากการที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 (6) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ นั้น จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ และ ต่อมาคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศในพระราชกฤษฎีกา เพื่อยกกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นเป็นเกณฑ์ให้กับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินไม่ครบทุกคน การกำหนดเกณฑ์ดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาวิเคราะห์การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น เพื่อที่จะนำข้อมูลที่ได้นำมาใช้เป็นแนวทางในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของฝ่ายบริหาร ในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมยิ่งขึ้น เพื่อนำไปสู่การพัฒนามาตรการในการควบคุมการทุจริต ของผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองท้องถิ่นให้เกิดความซื่อสัตย์ โปร่งใสรวมถึงมีความสุจริตมากยิ่งขึ้นด้วย

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

2.1 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายในการที่ใช้ควบคุมการทุจริตของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นด้วยการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.2 เพื่อวิเคราะห์ความเหมาะสมของมาตรการที่ใช้ในการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข ในการยื่นแสดงบัญชี ทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่ง ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตของการวิจัย

การทำวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ จะทำการวิเคราะห์ถึงมาตรการที่ได้นำมาใช้ในการ ตรวจสอบบัญชีที่แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิก สภาท้องถิ่น โดยมุ่งศึกษาถึงเกณฑ์รายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ ที่ กำหนดให้ฝ่ายบริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สิน และหนี้สิน โครงสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย รวมทั้งจำนวนผู้บริหาร ท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นของไทย แล้วนำมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวคิด และวิธี การตรวจสอบ การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งผู้บริหาร ท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นให้มีความถูกต้องและเหมาะสมยิ่งขึ้น

4. สมมุติฐาน

ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2543 ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท และเทศบาลตำบลไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภา ท้องถิ่น ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ ผลปรากฏว่าจากประกาศของคณะกรรมการดังกล่าว มีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

จำนวน 38 องค์กร จากองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวนทั้งหมด 6,744 องค์กร และเทศบาลตำบล จำนวน 15 องค์กร จากเทศบาลตำบล จำนวนทั้งหมด 1,025 องค์กร เพื่อให้การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ครอบคลุม และกระจายการตรวจสอบให้กว้างขวางออกไปได้มากขึ้น ควรปรับปรุงแก้ไขประกาศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดังกล่าว โดยปรับลดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และเทศบาลตำบลมีรายได้ ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ซึ่งจะมียุทธศาสตร์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ถึงเกณฑ์จำนวน 1,449 องค์กร และเทศบาล ที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ จำนวน 87 องค์กร

5. ทฤษฎีและแนวความคิดการวิจัย

ทฤษฎีทางนิเทศศาสตร์และแนวความคิดที่เกี่ยวข้องกับส่วนที่นำมาใช้ประกอบการศึกษาวิทยานิพนธ์ในครั้งนี้ คือ หลักการตรวจสอบอำนาจรัฐ โครงสร้างและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวความคิดในการควบคุมผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

6. วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ โดยใช้วิธีการวิเคราะห์เอกสารที่เกี่ยวข้องกับการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้แก่ กฎหมายที่เกี่ยวข้องและประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทย รวมไปถึงข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำนักงานพัฒนาและส่งเสริมการบริหารท้องถิ่น รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้อมูลผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีหน้าที่ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน การสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้บริหารงานของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช.

7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

7.1 ทำให้ทราบถึงมาตรการทางกฎหมายที่ใช้ในการควบคุมและตรวจสอบผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7.2 ทำให้ทราบถึงความเหมาะสมของกฎหมาย ในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

7.3 ใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอย่างถูกต้อง โปร่งใส และมีความสอดคล้องกับการตรวจสอบใช้อำนาจรัฐ ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ

บทที่ 2

การตรวจสอบการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

การทุจริตคอร์รัปชันและการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นปัญหาที่เกิดขึ้นมานาน แต่ก็ได้มีการสร้างกลไกขึ้นมาแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง การตรวจสอบการทุจริตหรือใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตสามารถกระทำได้โดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา การตรวจสอบของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ โดยกระบวนการทางรัฐธรรมนูญที่ให้สมาชิกวุฒิสภาควบคุมกันเองรวมทั้งมาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชกฤษฎีกา ว่าด้วยการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐ พ.ศ. 2524 และมาตรการให้สมาชิกวุฒิสภาแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินตามพระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 นั้น แต่เป็นที่ทราบกันดีว่ากระบวนการทั้งหมดดังกล่าวไม่สามารถที่จะปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้ ผลกระทบที่ตามมาก็คือ การทุจริตคอร์รัปชัน และการใช้อำนาจหน้าที่ในทางมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ส่งผลกระทบต่อทั้งสังคม เศรษฐกิจ และการเมือง กล่าวคือ

ในทางสังคม การทุจริตคอร์รัปชันได้ถูกหยิบยกขึ้นมาบ่อยครั้งจนส่งผลกระทบต่อทัศนคติของประชาชนที่มีต่อระบอบประชาธิปไตยทำให้ประชาชนโดยทั่วไปเกิดความเบื่อหน่ายและรังเกียจนักการเมือง เพราะเห็นว่าเลือกเข้าไปแล้วมีแต่เรื่องทะเลาะเบาะแว้ง เรื่องแสวงหาเงินและผลประโยชน์ เรื่องแก่งแย่งกันเป็นรัฐมนตรี เรื่องใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบ เป็นต้น

ในทางเศรษฐกิจการทุจริตคอร์รัปชันทำให้รัฐขาดรายได้ การพัฒนาเศรษฐกิจไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รัฐใช้งบประมาณเกินความจำเป็น สินค้าราคาแพง ต้นทุนสูง

เพราะต้องเสียไปให้กับค่าใช้จ่ายนอกระบบ นอกจากนั้นนักธุรกิจต่างชาติก็ไม่อยากเข้ามาลงทุนในประเทศ

ในทางการเมือง การทุจริตคอร์รัปชันทำลายความชอบธรรมของสถาบันต่าง ๆ ทำให้รัฐบาลไม่สามารถได้รับความร่วมมือและการสนับสนุนจากประชาชน การขาดเสถียรภาพทางการเมืองที่ตามมาเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาทางการเมือง นอกจากนั้น การคอร์รัปชันยังได้ถูกนำมาอ้างเป็นเหตุผลหลักในการทำรัฐประหารอีกด้วย

1. การควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

จากสภาพปัญหาของสังคมไทยปัจจุบันเกี่ยวกับอำนาจการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่แข่งขันเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมือง เพื่อใช้อำนาจในนามรัฐ เกิดขึ้นตลอดเวลาและมีมาช้านาน ดังที่ปรากฏในการอภิปรายของสมาชิกวุฒิสภา และตามสื่อสารมวลชน หรือแม้กระทั่งเป็นเหตุอ้างเพื่อทำการปฏิวัติรัฐประหารล้มล้างรัฐบาลที่ผ่านมานั้น จะเห็นได้ว่าวิธีการที่ใช้ในการควบคุมการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในอดีตก่อนที่จะมีรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันมี 4 วิธีการหลักคือ

1.1 การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญา

ในส่วนที่เกี่ยวกับความผิดทางอาญา ประมวลกฎหมายอาญาเป็นกฎหมายหลักที่บัญญัติถึงการกระทำอันเป็นความผิดและกำหนดโทษที่ผู้กระทำผิดพึงได้รับมีขึ้นเพื่อคุ้มครองความบริสุทธิ์แห่งอำนาจรัฐหรือตำแหน่งหน้าที่² กล่าวคือ ไม่ต้องการให้บุคคลที่ดำรงตำแหน่งหน้าที่โดยกฎหมายให้เป็นผู้กระทำการแทนรัฐใช้ตำแหน่งหน้าที่และอำนาจที่ตนมีเพื่อไปแสวงหาผลประโยชน์หรือใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ย่อมเป็นสิ่งต้องห้าม เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ฝ่าฝืนจึงสมควรถูกลงโทษ สำหรับ

² จิตติ ดิงศรัทย์. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์. 2531, หน้า 1325.

การตรวจสอบการทุจริตโดยกระบวนการยุติธรรมทางอาญาได้แก่ กรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีฐานะเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาปฏิบัติหน้าที่หรือใช้อำนาจในตำแหน่งหน้าที่จะโดยชอบหรือมิชอบด้วยกฎหมายก็ตามไปในทางแสวงหาผลประโยชน์สำหรับตนเองหรือผู้อื่นย่อมมีความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 147 - 166

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตรวจสอบด้วยวิธีการทางอาญามักไม่ค่อยได้ผลเท่าใดนัก ทั้งนี้เนื่องจาก³

(1) บุคคลที่เกี่ยวข้องกับการทุจริตมักจะไม่ยอมให้ความร่วมมือในการร้องเรียนฟ้องร้องหรือเป็นพยาน เพราะต่างก็เป็นผู้ผิดด้วยกันทั้งสิ้น* กรณีที่เกิดการลงโทษผู้กระทำผิดได้ อาจเนื่องมาจากการที่ฝ่ายผู้ให้สินบนให้ไปแล้ว แต่ผู้รับไม่ดำเนินการให้ จึงกล่าวหาเป็นผู้รับสินบน ดังกรณีข้อเท็จจริงที่ปรากฏในคำพิพากษาศาลฎีกา ที่ 948/2540 ที่พนักงานอัยการเป็นโจทก์ฟ้องนักการเมืองท่านหนึ่ง กับพวกเป็นจำเลยว่า มีความผิดตามมาตรา 149 ของประมวลกฎหมายอาญา

(2) ตามหลักการในรัฐธรรมนูญ⁴ และประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาอาญา⁵ ถือว่าในการพิสูจน์ความผิดนั้น เป็นหน้าที่ของโจทก์ ซึ่งได้แก่พนักงานอัยการหรือผู้เสียหายที่จะพิสูจน์ว่าจำเลยกระทำผิดจริง โดยนำพยานหลักฐานมาสืบให้ศาลฟังเป็นที่ปราศจากข้อสงสัย หากมีข้อสงสัยกฎหมายให้ยกประโยชน์ให้จำเลย ดังนั้น ในคดีทุจริตที่ส่วนมากผู้เสียหายเองก็ยังทำผิดอยู่ และหาพยานหลักฐานยาก การดำเนินคดีอาญาตามกระบวนการปกติ จึงมักปรากฏว่าได้พยานหลักฐานไม่แข็งแรงพอจะเอาผิดต่อผู้กระทำผิด

(3) การดำเนินการเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้นทำได้ยาก เนื่องจากบุคคลเหล่านี้มักมีอิทธิพลสูง โดยเฉพาะตำแหน่งนายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีมีอำนาจ

³บรรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.). 2538, หน้า 17 - 18.

* ผู้ให้สินบนเจ้าพนักงานมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 144 ส่วนเจ้าพนักงานผู้รับสินบนมีความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149

⁴รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 28-33.

⁵ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา มาตรา 28.

ให้คุณให้โทษโดยตรงต่อข้าราชการ และโดยเฉพาะอย่างยิ่งต่อพนักงานสอบสวนและพนักงานอัยการ

การกระทำบางอย่างของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์ตอบแทนจากการที่ได้ปฏิบัติหน้าที่ราชการโดยชอบ ที่เรียกว่า “สินน้ำใจ” หรือ “กินตามน้ำ” การกระทำเช่นนี้ ไม่มีบทบัญญัติในประมวลกฎหมายอาญาบัญญัติให้เป็นความผิด เพราะมิใช่เป็นการรับสินบนอันจะเป็นความผิดตามประมวลกฎหมายอาญา มาตรา 149 กล่าวคือ ความผิดฐานเป็นเจ้าพนักงานรับสินบน นอกจากผู้กระทำต้องมีเจตนาธรรมดาแล้ว ยังต้องมีเจตนาพิเศษ คือ เรียกรับหรือยอมรับสินบน หรือประโยชน์อื่นใดเพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในตำแหน่งไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่อีกด้วย แต่การรับ “สินน้ำใจ” หรือ “กินตามน้ำ” ขาดเจตนาพิเศษดังกล่าว เพราะในขณะที่กระทำการตามหน้าที่ได้กระทำการไปด้วยความสุจริตใจมิได้หวังสิ่งตอบแทนดังกล่าวประการใด

เมื่อเป็นเช่นนี้ การใช้กระบวนการทางอาญาในกรณีปกติ เพื่อเอาผิดต่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่ทุจริต จึงมีตัวอย่างให้เห็นน้อยมาก ยกเว้นกรณีตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 948/2540 ดังกล่าว นอกจากนั้น ได้มีผู้ทำการศึกษาสถิติคดีอาญาประเภททุจริตที่เข้าสู่การพิจารณาของศาลตั้งแต่ปี 2500-2533 แล้วพบว่า มีเพียงปีละไม่เกิน 5 คดีในศาลฎีกา ส่วนศาลชั้นต้นและศาลอุทธรณ์ปีละไม่เกิน 20 คดี และสัดส่วนในการพิพากษายกฟ้องมีประมาณ 50% ของจำนวนคดีทั้งหมด⁶ ข้อเท็จจริงเหล่านี้แสดงให้เห็นเด่นชัดว่า กระบวนการยุติธรรมทางอาญาในกรณีปกติ ไม่อาจนำมาใช้ป้องกันหรือปราบปรามการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ”

1.2 การตรวจสอบการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการโดยคณะกรรมการป.ป.ป.

“การพยายามปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบด้วยกระบวนการพิเศษ เริ่มมีแนวคิดตั้งแต่พระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาข้าราชการ และพนักงานเทศบาล

⁶ ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย. หน้า 337.

ผู้ประพฤตินั้นหรือห่อนความสามารถ พ.ศ. 2488 และพระราชบัญญัติกำหนดวิธีพิจารณาโทษข้าราชการและพนักงานเทศบาลผู้กระทำผิดตำแหน่งหน้าที่ หรือห่อนความสามารถ พ.ศ. 2490⁷ ซึ่งเป็นกฎหมายฉบับแรกที่กำหนดให้เจ้าหน้าที่ที่ร่ำรวยผิดปกติและไม่สามารถแสดงได้ว่าได้ร่ำรวยขึ้นโดยทางที่ชอบ อาจถูกพนักงานอัยการยื่นฟ้องขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน อนึ่งกฎหมายฉบับหลังนี้ใช้กับ ข้าราชการการเมืองด้วย แต่ก็มีข้อสังเกตว่ากฎหมายดังกล่าวมีผลใช้เพียงปีเศษเท่านั้น

ต่อมาในปี พ.ศ. 2515 ได้มีการออกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 324 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 จัดตั้งคณะกรรมการตรวจและติดตามผลการปฏิบัติราชการ (ก.ต.ป.) มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานและกรรมการอื่นอีก 5 คนที่คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งกับเลขาธิการ ก.ต.ป. เป็นเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่หลายประการที่สำคัญก็คือ การกำหนดหลักเกณฑ์การตรวจสอบการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ว่าได้กระทำไปโดยชอบด้วยกฎหมาย ระเบียบแบบแผนก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมหรือเดือดร้อนแก่ประชาชนหรือไม่ ทั้งยังสามารถกำหนดมาตรการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับภาษีอากรและรายได้อื่นด้วย ทั้งยังให้อำนาจคณะกรรมการ ก.ต.ป. และเจ้าหน้าที่ตรวจค้น จับกุมสอบสวนผู้ต้องสงสัยอย่างกว้างขวาง เป็นเหตุให้เป็นที่วิพากษ์วิจารณ์ว่า ก.ต.ป. เป็นผู้ใช้อำนาจมิชอบเสียเอง

ต่อมารัฐบาลซึ่งมีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการขึ้นเป็นคณะกรรมการในฝ่ายบริหาร โดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน และได้ดำเนินการได้ผลดีพอสมควร แต่ทางปฏิบัตินั้นเป็นไปตามคำสั่งของนายกรัฐมนตรี โดยที่ไม่มีกฎหมายใดมารองรับ จึงมีการตราพระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการพ.ศ. 2518 ขึ้น ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมหลายครั้งมาจนถึงปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม กระบวนการปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายดังกล่าว ก็ยังไม่มีประสิทธิภาพที่จะป้องกันและปราบปรามการทุจริต

⁷อุดม รัฐอมฤต. "ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ." วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530, หน้า 42 - 45.

และประเพณีมิชอบของผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองและข้าราชการประจำระดับสูงได้เท่าที่ควร^๖ ดังจะเห็นได้ว่า ยังไม่เคยปรากฏว่าผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองคนใดต้องถูกระบวน การตามกฎหมายดังกล่าวชี้ขาดว่าเป็นผู้ทุจริตหรือประเพณีมิชอบหรือร่ำรวยผิดปกติแต่อย่างใด ที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ แต่ที่สำคัญคือ

ประการแรก ความเป็นอิสระของคณะกรรมการ ป.ป.ป. และสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ในฐานะหน่วยตรวจสอบควบคุมการทุจริตประเพณีมิชอบและร่ำรวยผิดปกติ นั้น ยังอยู่ภายใต้การควบคุมของฝ่ายบริหาร โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายกรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีซึ่งเป็นผู้คัดเลือกประธานกรรมการ 1 คน และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่า 5 คน แต่ไม่เกิน 9 คน เสนอต่อรัฐสภาให้ความเห็นชอบและบุคคลดังกล่าวมีวาระสั้นเพียง 2 ปี และดำรงตำแหน่งเกิน 2 วาระติดต่อกันไม่ได้ การกำหนดระยะเวลาไว้สั้น และให้ได้รับแต่งตั้งใหม่ได้เช่นนี้ ย่อมมีผลโดยตรงต่อการดำเนินงานของคณะกรรมการ ทำให้ต้องคำนึงถึงผู้เสนอแต่งตั้งตน และไม่กล้าดำเนินการตรวจสอบการทุจริตจริงจัง เพราะอาจกลัวว่าเมื่อตนพ้นตำแหน่งก็จะถูกผู้ที่ถูกตรวจสอบหาทางกลั่นแกล้งได้ นอกจากนี้ยังให้ประธานและกรรมการพ้นตำแหน่งด้วยความเห็นชอบของรัฐสภาได้ โดยไม่ได้กำหนดเหตุที่ทำให้พ้นตำแหน่งไว้อย่างชัดเจน

ยิ่งกว่านั้น ข้าราชการในสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนในสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีเองก็ขาดความเป็นอิสระ กล่าวคือ เลขานุการคณะกรรมการ ป.ป.ป. ซึ่งเป็นข้าราชการพลเรือนระดับสูงสุด ผู้บังคับบัญชาสำนักงาน ก็อยู่ในอำนาจบังคับบัญชาของนายกรัฐมนตรีในฐานะเจ้ากระทรวงสำนักนายกรัฐมนตรี แม้กฎหมายจะกำหนดให้การแต่งตั้งเลขานุการต้องขอความเห็นจากรัฐสภา ก็หาไม่ผลทำให้เลขานุการเป็นอิสระจากฝ่ายบริหารไม่ ที่สำคัญก็คือการกำหนดให้เลขานุการดำรงตำแหน่งติดต่อกันได้ไม่เกิน 4 ปี เว้นแต่จะมีการขยายเวลาออกไปอีก 1 ครั้ง ด้วยวิธีการเดียวกันกับการแต่งตั้งนั้น ยิ่งเห็นได้ชัดว่าอาจทำให้เลขานุการขาดอิสระในการทำงานได้

^๖สมใจ เกษตรศิริเจริญ, “การสืบสวนสอบสวนของ ป.ป.ป. กรณีทุจริตและประเพณีมิชอบในวงราชการ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531, หน้า 21-23.

แม้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ที่แต่งตั้งมาจากข้าราชการระดับสูงของส่วนราชการต่าง ๆ ก็มีปัญหาเรื่องความเป็นอิสระจากส่วนราชการที่ตนสังกัดอยู่เช่นกัน⁹

ดังนั้น เมื่อต้องมาพิจารณาว่าข้าราชการการเมือง โดยเฉพาะนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีหรือข้าราชการประจำระดับสูงเป็นผู้ทุจริตแล้ว ยังไม่เคยปรากฏว่าคณะกรรมการ ป.ป.ป. เคยมีมติว่าบุคคลดังกล่าว โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับสูงทุจริตประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติแต่อย่างใด

ประการที่สอง กระบวนการสืบสวน สอบสวน และวินิจฉัยความผิดของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ใช้กระบวนการเดียวกันในการสอบสวนการทุจริต ประพฤติมิชอบ หรือร่ำรวยผิดปกติของข้าราชการชั้นผู้น้อยไปจนถึงข้าราชการชั้นผู้ใหญ่และรัฐมนตรี ทั้งนี้โดยไม่คำนึงถึงสถานะอิทธิพล และอำนาจของผู้ถูกสอบสวนว่ามีต่างกันมาก¹⁰ ผลสุดท้ายก็คือ กระบวนการที่พิจารณาสอบสวน เจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีถูกกล่าวหาหรือเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530 ใช้สอบสวนนี้ไม่สามารถเอาตัวข้าราชการการเมือง หรือข้าราชการประจำระดับสูงมาลงโทษได้ เพราะบุคคลดังกล่าวมีทั้งอิทธิพล อำนาจ สายสัมพันธ์ และบารมีมากเกินไปกว่ากระบวนการธรรมดาตามปกติจะค้นพบความผิดได้

ประการที่สาม กฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการเอง ก็มีช่องโหว่อยู่หลายประการ อาทิ เช่น

ความหมาย “เจ้าหน้าที่ของรัฐ” ตามกฎหมายว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ มีความหมายรวมถึง ข้าราชการการเมืองไม่ว่านายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือข้าราชการการเมืองตำแหน่งอื่น ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมืองแต่ไม่รวมถึงสมาชิกสภา¹¹

⁹ระเบียบการของคณะกรรมการ ป.ป.ป. ประจำปี 2527.” ม.ป.ศ., ม.ป.ป. หน้า 24.

¹⁰ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป. ว่าด้วย “หลักเกณฑ์วิธีการ และระยะเวลาในการพิจารณาสอบสวนเจ้าหน้าที่ของรัฐกรณีถูกกล่าวหาหรือเรียนว่ากระทำการทุจริตหรือประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2530”

¹¹มาตรา 3 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518

การสอบสวนจะสอบสวนความผิดของข้าราชการและผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่พ้นตำแหน่งไม่เกิน 1 ปี มิได้¹²

นอกจากนั้น มาตรการให้เจ้าหน้าที่ของรัฐแสดงสินทรัพย์และหนี้สิน เพื่อให้ประกอบการตรวจสอบความร้ายวยผิดปกติของเจ้าหน้าที่ของรัฐยังไม่มีบทบัญญัติให้คณะกรรมการ ป.ป.ป. ตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินได้ และไม่มีบทบัญญัติให้ต้องตรวจสอบบัญชีดังกล่าว ขณะยื่นกับขณะพ้นจากตำแหน่งทุกกรณีไป เหมือนในต่างประเทศตรงกันข้ามกลับถือว่าบัญชีดังกล่าว เป็นความลับจนกว่าจะมีพฤติการณ์ปรากฏแก่คณะกรรมการ ป.ป.ป. หรือมีการกล่าวหาหรือเรียนว่าผู้นั้นร้ายวยผิดปกติ หรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติและคณะกรรมการต้องวินิจฉัย ในเบื้องต้นว่าพฤติกรรม หรือข้อกล่าวหาอันมีมูลเสียก่อน จึงจะดำเนินการเปิดเผยรายการแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน และเมื่อสืบสวนแล้วผู้นั้นไม่อาจชี้แจงได้ว่า ตนได้ทรัพย์สินมาโดยชอบ คณะกรรมการต้องลงคะแนนเสียงถึงสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะดำเนินการขอให้ศาลสั่งให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของแผ่นดิน เมื่อเป็นเช่นนี้ กระบวนการตรวจสอบเจ้าหน้าที่ที่ร้ายวยผิดปกติ โดยเฉพาะผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับสูงไม่เคยปรากฏว่าการดำเนินการดังกล่าวนำไปสู่การสั่งให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดินได้จริง

อนึ่งแม้จากสถิติของสำนักงาน ป.ป.ป. เอง การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าว ก็ปรากฏว่า การชี้มูลความผิดมีจำนวนน้อยมากเมื่อเทียบกับการยุติ หรือไม่พิจารณาเรื่อง อีกทั้งการชี้มูลความผิดเอง ก็ได้หมายความว่าผู้ถูกชี้มูลความผิดจะต้องรับผิดชอบเสมอไปเพราะกระบวนการทางอาญาก็ดี ทางวินัยก็ดี หรือแม้การร้ายวยผิดปกติก็น่ากลัวแล้วแต่เป็นอำนาจองค์กรอื่นทั้งสิ้น ที่สำคัญก็คือในบรรดาเรื่องชี้มูลความผิดนี้ไม่ปรากฏว่ามีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองระดับ รัฐมนตรีขึ้นไปเลย”¹³

¹²มาตรา 21 จัตวา พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2530.

¹³บรรศักดิ์ อุวรรณ โณ. ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง. หน้า

1.3 การควบคุมโดยการถอดถอนจากสมาชิกภาพตามรัฐธรรมนูญ

มาตรการตรวจสอบควบคุมสมาชิกรัฐสภาด้วยตนเอง มีมาตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2475 ซึ่งให้สมาชิกรัฐสภาจำนวนหนึ่งร้องขอให้สภาที่ตนสังกัดมีมติให้สมาชิกรัฐสภาที่กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่งพ้นจากสมาชิกภาพได้ ต่อมาเพิ่มเติมเหตุอันเป็นการกระทำที่อาจขอให้พ้นตำแหน่งเพิ่มขึ้นในรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 อีก 2 เหตุ คือ มีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ ซึ่งจะใช้ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภาเป็นรัฐมนตรี ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือเป็นข้าราชการซึ่งเป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา กับกรณีที่มีความผิดในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกนิติบัญญัติแห่งรัฐ ซึ่งเป็นเรื่องในประมวลกฎหมายอาญาเช่นกัน

ก่อนมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2538 ได้กำหนดกระบวนการให้สมาชิกรัฐสภาควบคุมกันเองโดยบัญญัติไว้ในมาตรา 98 ว่า

“ในกรณีที่สมาชิกรัฐสภา หรือสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดกระทำการหรือมีพฤติการณ์อันเป็นความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ หรือมีลักษณะเป็นความผิดต่อเจ้าพนักงานในส่วนที่เกี่ยวกับสมาชิกนิติบัญญัติแห่งรัฐ หรือเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของการเป็นสมาชิกรัฐสภา หรือสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกรัฐสภา หรือสมาชิกรัฐสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานแห่งสภาที่ตนเป็นสมาชิก เพื่อให้วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรวินิจฉัย ให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพได้มติดังของวุฒิสภา หรือสภาผู้แทนราษฎรให้สมาชิกพ้นจากสมาชิกภาพตามวรรคหนึ่ง ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา¹⁴

การควบคุมด้วยมาตรการดังกล่าวข้างต้นนี้ จึงเป็นมาตรการควบคุมกันเองของสมาชิกในแต่ละสภา ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมาในอดีตยังไม่เคยปรากฏว่า มีการใช้

¹⁴ดูเปรียบเทียบมาตรา 82 ของรัฐธรรมนูญปี 2521 ซึ่งกำหนดเฉพาะกรณีการกระทำอันเป็นการเสื่อมเสียชื่อเสียงเกียรติศักดิ์ของรัฐสภา ซึ่งเป็นถ้อยคำที่ใช้มาตั้งแต่รัฐธรรมนูญ 2475 ในมาตรา 21 (5)

มาตรการดังกล่าวเป็นผลสำเร็จ ในการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง เนื่องจากการลงมติถอดถอนจะต้องมีคะแนนเสียงในการวินิจฉัย ไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเท่าที่มีอยู่ของแต่ละสภา จึงจะมีผลให้สมาชิกผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ นอกจากนั้นในกรณีของรัฐมนตรี หากพิจารณาในทางปฏิบัติแล้ว ฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลจะประกอบด้วยเสียงสนับสนุนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคร่วมรัฐบาล ซึ่งมีมากกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกผู้แทนราษฎรทั้งหมดเสมอ โอกาสที่จะคอยช่วยเหลือ และปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขาฟุ้งและตนเองย่อมมีมาก ดังนั้นผลที่ปรากฏก็คือ ยังไม่เคยมีผู้ใดถูกถอดถอน โดยกระบวนการนี้เลยทั้ง ๆ ที่ในการอภิปรายไม่ไว้วางใจแต่ละครั้งมีการกล่าวหาว่ารัฐมนตรีหลายคนทุจริตอย่างรุนแรงก็ตาม

1.4 การควบคุมโดยการกำหนดให้สมาชิกรัฐสภาแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามพระราชบัญญัติการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539 ได้กำหนดให้สมาชิกวุฒิสภายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานวุฒิสภา และให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินต่อประธานสภาผู้แทนราษฎรตามแบบแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ประธานแต่ละสภาประกาศกำหนด โดยให้ยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันเข้ารับหน้าที่ หรือภายในระยะเวลาที่ประธานวุฒิสภา หรือประธานสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณีขยายให้แต่ต้องไม่เกินหกสิบวัน¹⁵

การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินให้แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่ในวันที่ยื่น โดยใส่ซองปิดผนึกและลงลายมือชื่อของผู้ยื่นกำกับไว้บนรอยผนึกของซอง เมื่อประธานวุฒิสภาหรือประธานสภาผู้แทนราษฎรได้รับซองที่ยื่น ก็จะลงลายมือชื่อกำกับไว้ที่หน้าซองและเก็บรักษาไว้ที่สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา หรือสำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี การเปิดผนึกซอง หรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะ

¹⁵มาตรา 3 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539.

กระทำไม่ได้ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากประธานและเป็นไปตามระเบียบที่ประธานแต่ละสภากำหนด โดยความเห็นชอบของ วุฒิสภาหรือสภาผู้แทนราษฎรแล้วแต่กรณี¹⁶

สำหรับบทกำหนดโทษ ตามพระราชบัญญัตินี้กำหนดไว้ว่า หากสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความที่เป็นเท็จ ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือน หรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ¹⁷

อย่างไรก็ดี การกำหนดให้สมาชิกวุฒิสภาต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินตามที่กำหนดไว้โดยกฎหมายดังกล่าวข้างต้น แม้จะมีบทกำหนดโทษทางอาญาไว้ ในกรณีที่สมาชิกวุฒิสภาไม่ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินด้วยข้อความที่เป็นเท็จก็ตาม แต่มาตรการดังกล่าวก็ยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการ กล่าวคือ

ประการแรก สมาชิกวุฒิสภาจะยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินเฉพาะของตนเท่านั้น ไม่ครอบคลุมถึงครอบครัวผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินแต่ประการใด ดังนั้น การยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินจึงแสดงเพียงทรัพย์สินส่วนตัว สินสมรสที่อยู่ในความครอบครองดูแลดำเนินการของผู้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินเท่านั้น

ประการที่สอง บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินที่สมาชิกวุฒิสภายื่นต่อประธานสภาที่ตนเป็นสมาชิกนั้น ประธานของแต่ละสภาไม่มีอำนาจที่จะตรวจสอบความถูกต้องแท้จริงของบัญชีดังกล่าว นอกจากนั้นให้ยื่นภายในหกสิบวันนับแต่วันเข้ารับตำแหน่ง แต่ไม่ได้กำหนดให้ยื่นภายหลังพ้นจากตำแหน่งแล้ว

ประการที่สาม บัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ถือเป็นความลับ จะเปิดเผยข้อความในบัญชีดังกล่าวไม่ได้ เว้นแต่ได้รับอนุญาตจากประธานภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่ประธานแต่ละสภากำหนด โดยความเห็นชอบของวุฒิสภาหรือสภา

¹⁶ มาตรา 4 มาตรา 7 พระราชบัญญัติการแสดงผลทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา และสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539.

¹⁷ มาตรา 8 พระราชบัญญัติการแสดงผลทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539.

ผู้แทนราษฎร แล้วแต่กรณี ซึ่งวุฒิสภาได้ออกระเบียบในการอนุญาตการเปิดผนึกของ และเปิดเผยรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา แต่สภาผู้แทนราษฎรไม่ได้ ดำเนินการในเรื่องนี้ ซึ่งระเบียบดังกล่าวมีสาระสำคัญ คือ การเปิดผนึกของและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา ผู้ใดจะกระทำได้เมื่อได้รับอนุญาต จากประธานวุฒิสภา เฉพาะกรณีที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา ภายใต้หลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไข ดังนี้

เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญร้องขอ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่า สมาชิกภาพของ สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักร ไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

(1) เมื่อคณะตุลาการรัฐธรรมนูญร้องขอ เพื่อพิจารณาวินิจฉัยว่าสมาชิกภาพ ของสมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นสิ้นสุดลงหรือไม่ ตามมาตรา 97 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538

(2) เมื่อวุฒิสภาร้องขอ ในกรณีที่วุฒิสภาจะพิจารณาวินิจฉัยให้สมาชิกวุฒิสภา ผู้นั้นพ้นจากสมาชิกภาพ ตามมาตรา 98 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2538 หรือ

(3) เมื่อมีคำสั่งของศาล กรณีที่สมาชิกวุฒิสภาผู้นั้นถูกฟ้องร้องเฉพาะในคดี ร่ำรวยผิดปกติหรือมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติมาตรา 8 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สิน และหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พ.ศ. 2539

การเปิดผนึกของและการเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภา ให้คณะตุลาการรัฐธรรมนูญ วุฒิสภา หรือศาล แล้วแต่กรณีทำให้การเปิดเผยรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด หรือเป็นบางส่วนได้เท่าที่จำเป็นต่อการพิจารณา และให้ ประธานวุฒิสภาแจ้งไปด้วยว่าในการดำเนินการพิจารณานั้น ขอให้กระทำเป็นการลับ

เมื่อได้มีการเปิดผนึกของและเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิก วุฒิสภาผู้ใดตามวรรคสองแล้ว ให้นำบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของผู้นั้นเข้าบรรจุ

ของปิดผนึกพร้อมทั้งลงวันเดือนปีที่ได้เปิดและปิดผนึกของ และให้เลขวิชาการวุฒิสภา บันทึกหลักฐานในการนี้ไว้ในแบบที่ปรากฏบนหน้าซองและลงลายมือชื่อกำกับไว้บน รอยผนึกของซองนั้น

นอกจากนั้น หากผู้ใดเปิดผนึกซองหรือเปิดเผยรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของสมาชิกวุฒิสภาหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่เก็บรักษาไว้ โดยไม่มีอำนาจจะกระทำ ได้ถือว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาด้วย

2. การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

การทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองที่เกิดขึ้นดังกล่าวนี้ ส่วนมากแล้วขาด หลักฐานที่ชัดเจน เมื่อถูกกล่าวหาว่ากระทำการทุจริตคอร์รัปชัน บางกรณีก็เป็นเพียงข่าว ลือหรือข่าวโคมลอย โดยจงใจปล่อยออกมาเพื่อทำลายซึ่งกันและกันของนักการเมือง แต่ในหลายกรณีเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นจริง ๆ แม้ไม่ปรากฏเป็นหลักฐาน แต่ก็มีผลกระทบต่อ ความรู้สึกของผู้คน ต่อศรัทธาความเชื่อมั่นในการดำเนินการทางเศรษฐกิจ สังคม และ การเมืองการปกครองอย่างกว้างขวาง กรณีตัวอย่างที่เป็นรูปธรรมมีอยู่เป็นจำนวนมาก

การผลักดันให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองต้องแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินรวมทั้งสำเนารายการการเสียภาษีอากรต่อองค์กรที่รับผิดชอบ โดยเปิดเผยต่อสาธารณชนจึงได้รับความสนใจจากประชาชนอย่างสูง เพราะประชาชนพบว่าผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองที่อ้างความชอบธรรมว่า มาจากการเลือกตั้งของประชาชนมีแนวโน้มที่จะเข้ามา หาผลประโยชน์ และร่ำรวยขึ้นเรื่อยๆ มาตรการหลายมาตรการจึงเกิดขึ้น เพื่อสกัดกั้น แนวโน้มดังกล่าว และหนึ่งในมาตรการเหล่านั้นก็คือ การกำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทาง การเมืองมีความโปร่งใสทางการเงิน ซึ่งเป็นมาตรการหนึ่งในการตรวจสอบการทุจริต จากการใช้อำนาจรัฐโดยเป็นการป้องกันการใช้อำนาจรัฐ โดยทุจริตทั้งนี้เพราะการใช้อำนาจรัฐนั้นเป็นเสมือนดาบสองคม ซึ่งอาจจะใช้ให้เป็นประโยชน์ต่อสังคมหรือทำให้เกิดความเสียหายต่อสังคมนั้นก็ได้ แต่ก็ เป็นความจริงเสมอที่ว่า ผู้ใดก็ตามที่มีอำนาจมักมี

แนวโน้มที่จะใช้อำนาจไปในทางที่ผิด ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจไปในทางที่ผิด โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบเพื่อแสวงหาผลประโยชน์แก่ตนเองและพวกพ้อง

2.1 ความเป็นมาของการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

ในช่วงระยะเวลาประมาณ 5 ปี ที่ผ่านมา แม้ว่าประเทศไทยจะได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศ โดยสมบูรณ์แล้วก็ตาม แต่ก็ปรากฏว่ายังมีสาเหตุปัจจัยอีกมากมายหลายอย่างที่เปื้อนอุปสรรคขวางกั้นมิให้การปกครองบ้านเมืองดำเนินไปด้วยความราบรื่น ทั้งยังมีเหตุการณ์ทางการเมืองหลายอย่างเกิดขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เป็นสิ่งที่ทำให้ประชาชนคนไทยรู้สึกเสื่อมศรัทธาต่อการปกครองบ้านเมือง เช่นว่านี่เป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพจนไม่สามารถแก้ไขปัญหาบ้านเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาสำคัญ ๆ ที่กระทบต่อปากท้องและความเป็นอยู่ของประชาชนหลายเรื่องถูกปล่อยปละละเลย จนแทบจะไม่เห็นหนทางที่จะสามารถบำบัดปัดเป่าให้ลุกล่วงไปได้อย่างไร นับได้ว่าเป็นสภาวะวิกฤติของสังคมไทยที่น่าห่วงใยเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นสภาวะวิกฤติที่ค่อนข้างเบ็ดเสร็จทุกด้าน¹⁸

หากพิจารณาจากมุมมองทางการเมือง จะพบว่าต้นเหตุและสภาวะวิกฤติดังกล่าวเกิดจากปัญหาสำคัญ 2 ประการคือ

(1) ปัญหาการซื้อสิทธิขายเสียง ดังจะเห็นได้ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา ระบบการเมืองไม่ได้รับความเชื่อถือจากประชาชนโดยทั่วไป เพราะระบบการคัดคนเลือกคนเข้าสู่การเมือง เป็นระบบที่ใช้เงินเป็นใหญ่ทั้งในการเลือกตั้ง และในพรรคการเมือง “ธุรกิจการเมือง” เช่นนี้ย่อมไม่เอื้ออำนวยให้คนดีมีความสุจริต และมีความสามารถได้รับเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่ตำแหน่งทางการเมืองได้นอกจากต้องยอมตนลงเป็นส่วนหนึ่งของธุรกิจการเมืองที่ครอบงำสถาบันทางการเมืองทั้งหลายอยู่

¹⁸ ปาฐกถาของ นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ 22 กุมภาพันธ์ 2540 หอประชุมโรงเรียนสรรพวิทยาคม อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก.

นอกจากนั้น รัฐบาลที่จัดตั้งขึ้นหลังการเลือกตั้งก็มีลักษณะเป็นรัฐบาลผสมหลายพรรค สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรก็แข่งขันกันเป็นรัฐมนตรี มีระบบโควตา และกลุ่มในพรรคเป็นเหตุให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพ และนายกรัฐมนตรีในฐานะผู้นำรัฐบาลก็ตกอยู่ภายใต้ความกดดันของพรรคตนเอง และพรรคร่วมรัฐบาลจึงไม่อาจแสดงภาวะผู้นำในการบริหารประเทศและแก้ปัญหาของประชาชนได้ สถานะเช่นนี้ทำให้มีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งไม่มีรัฐบาลใดอยู่นานพอจะแก้ปัญหาบ้านเมืองได้ แม้เลือกตั้งใหม่บุคลากรทางการเมืองก็คงเปลี่ยนแปลงน้อยมาก และรัฐบาลใหม่ก็อยู่ได้ไม่นาน ประสิทธิภาพในการบริหารประเทศจึงไม่เกิดขึ้น

(2) ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ดังจะเห็นได้ว่าในระยะเวลาที่ผ่านมา รัฐบาลนั้นเป็นผู้มีอำนาจตามกฎหมาย ทำให้อำนาจรัฐที่มีอยู่เหนือประชาชนนั้นมีมากมายและกว้างขวางอย่างยิ่ง นอกจากนั้นการใช้อำนาจอ้างอ้างไม่ว่าโดยฝ่ายการเมืองหรือฝ่ายประจำอาจเป็นที่มาของประโยชน์ที่มีขอบนั้นขาดการตรวจสอบที่ครอบคลุมทุกมิติของการใช้อำนาจ ทั้งการตรวจสอบควบคุมที่มีอยู่เดิมก็ขาดประสิทธิภาพที่จะควบคุมการใช้อำนาจทุกด้านอย่างจริงจังสภาพที่อำนาจรัฐมีมากและการควบคุมการใช้อำนาจไม่ครบถ้วนและไม่มีประสิทธิภาพเช่นนี้ ทำให้การแข่งขันกันในการเลือกตั้งและการเข้าสู่ตำแหน่งเพื่อเข้ามาใช้อำนาจรัฐมีความรุนแรงมากขึ้นและเมื่อเข้ามาสู่ตำแหน่งแล้วก็อาจใช้อำนาจเพื่อแสวงหาประโยชน์ที่มีขอบ

ดังนั้นจึงต้องมีการปฏิรูปการเมืองโดยการกำหนดโครงสร้างและระบบใช้อำนาจรัฐเสียใหม่ เพื่อให้ประชาชนมีสิทธิควบคุมและตรวจสอบได้อย่างแท้จริง อันเป็นการป้องกันมิให้มีการใช้อำนาจทางการเมืองการปกครองบ้านเมือง แสวงหาประโยชน์ให้แก่ตนเองและพวกพ้องในทางที่มีขอบหรือทุจริตด้วยประการใด ๆ ด้วยเหตุดังกล่าวนี้ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540 หรือที่เรียกกันว่า “รัฐธรรมนูญฉบับประชาชน” ได้ให้ความสำคัญเกี่ยวกับเรื่องนี้โดยบัญญัติไว้เป็นหมวดหนึ่ง ในเรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ มุ่งเน้นให้มีองค์กรที่เข้มแข็งในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยกำหนดบทบาทหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน และบัญญัติให้การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองเป็นมาตรการอย่างหนึ่งในการป้องกันใช้อำนาจรัฐโดยทุจริต

2.2 ความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง”

คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมถึงถ้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกันที่พบในพระราชบัญญัติหลายฉบับ ที่กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้บริหารกิจการหรือผู้ดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายต่าง ๆ ไว้หลากหลายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ และตามความเหมาะสมของสภาพกิจการที่ผู้บริหารหรือคณะกรรมการตามกฎหมายนั้น ๆ จะต้องรับผิดชอบดำเนินการ ดังจะเห็นได้จาก ในพระราชบัญญัติคณะกรรมการกฤษฎีกา พ.ศ.2522 มาตรา 32 ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการวินิจฉัยร้องทุกข์ไว้ว่า “...ไม่เป็นข้าราชการการเมือง ผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง...” นอกจากนี้ในพระราชบัญญัติจัดตั้งรัฐวิสาหกิจหลายฉบับก็ได้กำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้ เพื่อใช้บังคับกับการแต่งตั้งกรรมการหรือผู้บริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ไว้ เช่น พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 มาตรา 20 กำหนดลักษณะต้องห้ามของกรรมการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยไว้ว่า จะต้อง “ไม่เป็นข้าราชการการเมืองหรือผู้ดำรงตำแหน่งในทางการเมือง” ในพระราชบัญญัติการสื่อสารแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2519 มาตรา 29 และมาตรา 31 ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งกรรมการและผู้ว่าการ หรือในพระราชบัญญัติการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2521 มาตรา 14 และมาตรา 20 ซึ่งกำหนดลักษณะต้องห้ามดังกล่าวไว้สำหรับกรรมการและผู้ว่าการปิโตรเลียมแห่งประเทศไทย เป็นต้น¹⁹

สำหรับความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ดังกล่าวนั้น ที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาให้ความเห็นในปัญหาเกี่ยวกับความหมายของคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” และ “ข้าราชการการเมือง” ไว้ว่า “ข้าราชการการเมือง” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งต่าง ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้เป็นข้าราชการฝ่ายการเมือง ซึ่งอาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมือง

¹⁹ สุรพล นิติไกรพจน์. “ข้าราชการการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” วารสารนิติศาสตร์. 2536, หน้า 353.

ในฝ่ายบริหาร เช่นนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรี ตามมาตรา 4²⁰ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการการเมือง พ.ศ.2535 หรืออาจจะเป็นผู้ดำรงตำแหน่งข้าราชการการเมืองในฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น ที่ปรึกษาประธานรัฐสภาและเลขานุการประธานรัฐสภาตามมาตรา 61²¹ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2535 หรืออาจเป็นผู้ดำรงตำแหน่งในราชการส่วนท้องถิ่น เช่น เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเลขานุการประธานสภากรุงเทพมหานคร ตามมาตรา 58 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ส่วน “ผู้ดำรงตำแหน่งการเมือง” หรือ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” รวมทั้งถ้อยคำอื่นในลักษณะเดียวกัน หมายถึงผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนวยการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งเป็นถ้อยคำที่มีความหมายกว้างกว่าคำว่า “ข้าราชการการเมือง” โดยรวมถึงบรรดาผู้ที่รับผิดชอบงานด้านการเมืองทั้งหมด

²⁰มาตรา 4 ข้าราชการการเมืองได้แก่ บุคคลซึ่งรับราชการในตำแหน่งข้าราชการการเมืองดังต่อไปนี้ (1) นายกรัฐมนตรี (2) รองนายกรัฐมนตรี (3) รัฐมนตรีว่าการกระทรวง (4) รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (5) รัฐมนตรีว่าการทบวง (6) รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวง (7) รัฐมนตรีช่วยว่าการทบวง (8) ที่ปรึกษานายกรัฐมนตรี (9) ที่ปรึกษารองนายกรัฐมนตรี (10) ที่ปรึกษารัฐมนตรี และที่ปรึกษารัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (11) เลขานุการนายกรัฐมนตรี (12) รองเลขานุการนายกรัฐมนตรีฝ่ายการเมือง (13) โฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (14) รองโฆษกประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (15) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (16) ประจำสำนักเลขานุการนายกรัฐมนตรี (17) เลขานุการรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี (18) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการกระทรวง (19) เลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง (20) ผู้ช่วยเลขานุการรัฐมนตรีว่าการทบวง

²¹ มาตรา 61 ตำแหน่งข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมือง มีดังนี้

- | | |
|---|---------------------------------------|
| (1) ที่ปรึกษาประธานรัฐสภา | (2) ที่พิกรษารองประธานรัฐสภา |
| (3) ที่ปรึกษาประธานวุฒิสภา | (4) ที่ปรึกษาประธานสภาผู้แทนราษฎร |
| (5) ที่พิกรษาออบประธานวุฒิสภา | (6) ที่พิกรษาองประธานสภาผู้แทนราษฎร |
| (7) เลขานุการประธานรัฐสภา | (8) เลขานุการรองประธานรัฐสภา |
| (9) เลขานุการประธานวุฒิสภา | (10) เลขานุการประธานสภาผู้แทนราษฎร |
| (11) เลขานุการรองประธานวุฒิสภา | (12) เลขานุการรองประธานสภาผู้แทนราษฎร |
| (13) เลขานุการผู้นำฝ่ายค้านในสภาผู้แทนราษฎร | |

ข้าราชการรัฐสภาฝ่ายการเมืองตามวรรคหนึ่ง จะมีจำนวนเท่าใดให้เป็นไปตามอัตราในบัญชีท้ายพระราชบัญญัตินี้

โดยงานการเมืองนั้นจะเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย (policy) เพื่อให้ฝ่ายปกครองที่มีหน้าที่ปฏิบัติงานประจำรับไปบริหาร (administration) ให้เป็นไปตามนโยบายที่กำหนดนั้น

จะเห็นได้ว่าจากแนวทางการวินิจฉัยของที่ประชุมใหญ่กรรมการร่างกฎหมายได้วางหลักว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” หมายถึง ผู้ดำรงตำแหน่งที่มีหน้าที่อำนาจการบริหารประเทศหรือควบคุมการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรี สมาชิกสภา และผู้ดำรงตำแหน่งอื่นที่มีลักษณะทำนองเดียวกัน

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 291 ได้ บัญญัติให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทุกครั้งที่ได้รับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ข้าราชการการเมืองอื่น และผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาความหมายของ “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน มาตรา 291 กำหนดเอาไว้จะพบว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองได้แก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองทั้งในระดับชาติ (มาตรา 291 (1) ถึง (5)) และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น (มาตรา 291 (6)) ด้วย ซึ่งเป็นการกำหนดความหมายไว้เป็นพิเศษ แตกต่างจากความหมายทั่วไปที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หมายความว่าเฉพาะ ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติเท่านั้น ดังนั้น คำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดจึงมีความหมายที่กว้างกว่าคำว่า “ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติต่าง ๆ

2.3 กระบวนการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

1. หลักเกณฑ์การแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

จากสภาพปัญหาดังกล่าวมาข้างต้น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้สร้างวิธีการในการควบคุมการใช้อำนาจรัฐไว้หลายกรณีด้วยกัน ทั้งนี้

เนื่องจากที่ผ่านมาในอดีตจะพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูงหรือผู้ใช้อำนาจรัฐ มักจะมีพฤติกรรมที่พยายามใช้อำนาจของตนเองโดยมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์หรือสิ่งที่คุณต้องการ และเนื่องจากวิธีการควบคุมการใช้อำนาจรัฐที่มีอยู่ยังไม่สมบูรณ์ ดังนั้น จึงทำให้เกิดช่องว่างขึ้นในการใช้อำนาจรัฐและทำให้มีผู้อยากเข้ามาใช้อำนาจรัฐกันมาก

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นวิธีการหนึ่งในหลาย ๆ วิธีที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐที่รัฐธรรมนูญได้สร้างขึ้นมา โดยกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจรัฐทั้งหลาย ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินก่อนเข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในระหว่างที่ผู้นั้นดำรงตำแหน่งว่ามีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร²²

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญ ซึ่งบัญญัติถึงวิธีการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองแล้ว ยังออกกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญที่มาขยายความถึงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ คือ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติขยายความถึงวิธีการดำเนินการเกี่ยวกับการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด โดยมีรายละเอียดสรุปได้ดังนี้คือ

1.1 ตำแหน่งทางการเมืองที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 กำหนดให้มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่งหรือพ้นจากตำแหน่ง (1) นายกรัฐมนตรี (2) รัฐมนตรี (3) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (4) สมาชิกวุฒิสภา (5) ข้าราชการการเมืองอื่นนอกจาก (1) และ

²² นันทวัฒน์ บรมมาพันธ์. “วิธีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” วารสารปฏิรูปการเมืองการกระจายอำนาจ. มิถุนายน 2542, หน้า 6.

(2) ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการการเมือง (6) ข้าราชการ รัฐสภาฝ่ายการเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการฝ่ายรัฐสภา (7) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกกรุงเทพมหานคร (8) ผู้บริหารและสมาชิก สภาเทศบาลนคร (9) ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นที่มีรายได้หรืองบประมาณไม่ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดโดย ประกาศในราชกิจจานุเบกษา สำหรับผู้ดำรงตำแหน่งใน (1) ถึง (8) นั้น ทุกคนมีหน้าที่ ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่ บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ส่วนผู้ดำรง ตำแหน่งทางการเมืองใน (9) นั้น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ให้ผู้ บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าห้าสิบล้านบาท องค์กรบริหาร ส่วนจังหวัดที่มีรายได้ ไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยล้านบาท เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองที่มี รายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท และเมืองพัทยาที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่าสองร้อยล้านบาท

1.2 บัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ผู้ที่รัฐธรรมนูญกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและ หนี้สินดังกล่าวแล้ว จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินตามแบบที่คณะ กรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติกำหนด โดยจะต้องยื่นพร้อมเอกสาร ประกอบซึ่งเป็นสำเนาหลักฐานที่พิสูจน์ความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สิน รวมทั้ง สำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา โดยผู้ยื่นจะต้อง ลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้องกำกับไว้ในบัญชีและสำเนาหลักฐานที่ยื่นไว้ทุกหน้า พร้อมทั้งจัดทำรายละเอียดของเอกสารประกอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินที่ยื่นด้วย

อนึ่ง ทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต้องแสดงรายการไว้ในบัญชี ให้รวมถึงทรัพย์สินและหนี สินในต่างประเทศและทรัพย์สินที่มีใ้ได้อยู่ในความครอบครองของบุคคลดังกล่าวด้วย

1.3 กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

1.3.1 ในกรณีที่เป็นการเข้ารับตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับ แต่วันเข้ารับตำแหน่ง

1.3.2 ในกรณีที่เป็นการพ้นจากตำแหน่ง ให้ยื่นภายใน 30 วัน นับแต่วันพ้นจากตำแหน่งและหากผู้นั้นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งภายใน 30 วัน นับแต่วันที่พ้นจากตำแหน่งดังกล่าว มาแล้วเป็นเวลา 1 ปีด้วย

1.3.3 ในกรณีที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งได้ยื่นบัญชีไว้แล้วตายในระหว่างดำรงตำแหน่งหรือก่อนยื่นบัญชีหลังจากพ้นจากตำแหน่ง ทายาทหรือผู้จัดการมรดกจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ที่มีอยู่ในวันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นตายภายใน 90 วัน นับแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งตาย

1.4 สภาพบังคับ

รัฐธรรมนูญได้บัญญัติไว้ในมาตรา 295 ว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ หรือจงใจยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จหรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาดต่อไป โดยคำวินิจฉัยชี้ขาดของศาลรัฐธรรมนูญจะเป็นการดำเนินการตามมาตรา 295 แห่งรัฐธรรมนูญ คือ สั่งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง นับแต่วันตรวจพบที่มีการกระทำผิดดังกล่าวแล้วแต่กรณี และนอกจากนี้ ผู้ที่ถูกศาลรัฐธรรมนูญสั่งให้พ้นจากตำแหน่งยังต้องห้ามมิให้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองใด ๆ เป็นเวลา 5 ปี นับแต่วันพ้นจากตำแหน่ง และการกระทำดังกล่าว ถือว่าเป็นความผิดที่มีโทษทางอาญาตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 119 ซึ่งมีระวางโทษจำคุกไม่เกินหกเดือนหรือปรับไม่เกินหนึ่งหมื่นบาท หรือทั้งจำทั้งปรับอีกด้วย

2. การดำเนินงานของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)

2.1 การตรวจสอบและเปิดเผยบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน
เมื่อผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อ คณะกรรมการ ป.ป.ช. แล้ว ประธานกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติหรือกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ซึ่งประธานกรรมการมอบหมาย ต้องลงลายมือชื่อกำกับไว้ในบัญชีทุกหน้าเพื่อป้องกันการแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลัง

สำหรับบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินพร้อมเอกสารประกอบที่ได้ยื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เฉพาะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องเปิดเผยให้สาธารณชนทราบโดยเร็ว ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ครบกำหนดที่จะต้องยื่นบัญชีดังกล่าว ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้รับรู้ถึงทรัพย์สินและหนี้สินของบุคคลผู้ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการบริหารราชการแผ่นดินและจะได้คอยจับตาดูการทำงานของคณะรัฐมนตรีอย่างใกล้ชิด ส่วนบัญชีของผู้ดำรงตำแหน่งอื่นนั้นรัฐธรรมนูญห้ามมิให้เปิดเผยแก่ผู้ใดเว้นแต่การเปิดเผยดังกล่าว จะเป็นประโยชน์ต่อการพิจารณาพิพากษาคดีหรือการวินิจฉัยชี้ขาดและ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับการร้องขอจากศาลหรือจากคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน

ประธานกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องจัดให้มีการประชุมคณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเร็ว เพื่อตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นไว้

ในกรณีที่มีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพราะเหตุที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดพ้นจากตำแหน่ง ซึ่งรวมถึงกรณีพ้นจากตำแหน่งมาแล้ว ครบ 1 ปี ด้วยหรือตาย คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบและส่งไปประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง หรือการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง แต่คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้บุคคลใดดำเนินการ แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการก็ได้และหากการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินต้องใช้วิชาชีพเฉพาะ ด้านความชำนาญในวิชาการหรือกิจการหรือความจำเป็นอื่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถแต่งตั้งบุคคลภายนอกร่วมตรวจสอบด้วยได้ สำหรับการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองนั้น ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงาน ซึ่งคณะกรรมการมอบหมายทำการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้ดำรงตำแหน่งนั้น แล้วจัดทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอคณะกรรมการพิจารณาแล้วประกาศในราชกิจจานุเบกษาต่อไป

2.2 วิธีการในการตรวจสอบ

การเข้าไปตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินในเคหสถาน สถานที่ทำการ หรือสถานที่อื่นใดให้ดำเนินการดังนี้

2.2.1 ผู้ตรวจสอบจะต้องแสดงตนพร้อมหนังสือขอเข้าตรวจสอบต่อผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2.2.2 การตรวจสอบต้องกระทำในเวลากลางวันต่อหน้าผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน หรือผู้แทนที่ได้รับมอบหมาย โดยให้ผู้ยื่นบัญชีหรือผู้แทนเป็น ผู้นำทำการตรวจสอบและอำนวยความสะดวกตามควร

2.2.3 ถ้าการตรวจสอบทำไม่เสร็จในเวลากลางวันหรือมีเหตุอื่นใดที่ไม่อาจทำการตรวจสอบในเวลากลางวันได้ ผู้ตรวจสอบสามารถทำการตรวจสอบในเวลากลางคืนได้ แต่ต้องได้รับความยินยอมจากผู้นำทำการตรวจสอบก่อน และผู้ตรวจสอบจะต้องทำการบันทึกความยินยอมของผู้นำทำการตรวจสอบไว้ในบันทึกการตรวจสอบด้วย

2.2.4 เมื่อผู้ตรวจสอบดำเนินการตรวจสอบเสร็จเรียบร้อยแล้วให้ผู้ตรวจสอบอ่านบันทึกรายละเอียดการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ผู้นำทำการตรวจสอบฟังจากนั้นให้ผู้นำทำการตรวจสอบลงลายมือชื่อในบันทึกการตรวจสอบ ให้ผู้ตรวจสอบบันทึกเรื่อง ดังกล่าวไว้ในบันทึกรายละเอียดการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

2.2.5 ในกรณีที่ทรัพย์สินและหนี้สินที่จะต้องตรวจสอบอยู่ในต่างประเทศ คณะกรรมการ ป.ป.ช. อาจมอบหมายให้เอกอัครราชทูต กงสุลของประเทศไทย หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลไทยในต่างประเทศเป็นผู้ตรวจสอบและรับรองความถูกต้องและความมีอยู่จริงของทรัพย์สินและหนี้สินแทนก็ได้

2.3 ผลการตรวจสอบ

2.3.1 ผลการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริง

ในกรณีที่การตรวจสอบพบว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่ถูกต้อง หรือไม่ครบถ้วนหรือไม่ยื่นสำเนาแบบแสดงรายการภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในรอบปีภาษีที่ผ่านมา หรือลงลายมือชื่อรับรองความถูกต้อง กำกับในบัญชีหรือสำเนาหลักฐานไม่ครบถ้วน หรือดำเนินการอื่นใด ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบไม่ถูกต้องครบถ้วน ให้ประธานกรรมการ กรรมการ อนุกรรมการ หรือเจ้าพนักงานซึ่งคณะกรรมการมอบหมาย จัดทำรายงานพร้อมทั้งความเห็นเสนอคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อพิจารณา

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับเรื่องดังกล่าวแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องวินิจฉัยว่าการกระทำดังกล่าวเป็นการกระทำที่จงใจหรือไม่ และก่อนที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ต้องให้โอกาสแก่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นได้ชี้แจงต่อคณะกรรมการ

ในกรณีที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีมติว่าผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นจงใจไม่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสาร

ประกอบ หรือจงใจยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินและเอกสารประกอบด้วยข้อความอันเป็นเท็จ หรือปกปิดข้อเท็จจริงที่ควรแจ้งให้ทราบ ให้คณะกรรมการเสนอเรื่องไปยังศาลรัฐธรรมนูญภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติเพื่อให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยชี้ขาด

2.3.2 ผลการตรวจสอบความเปลี่ยนแปลง

ในกรณีที่การตรวจสอบพบว่า ทรัพย์สินมีความเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นผิดปกติ คณะกรรมการต้องไต่สวนข้อเท็จจริงและแจ้งให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้นั้นหรือทายาทหรือผู้จัดการมรดก แล้วแต่กรณี ชี้แจงการได้มาของทรัพย์สินดังกล่าว ก่อนที่คณะกรรมการจะมีมติว่าผู้นั้นมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ

หากคณะกรรมการมีมติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองผู้ใดมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติ* ให้ประธานคณะกรรมการรายงานผลการตรวจสอบพร้อมทั้งส่งเอกสารทั้งหมดไปยังอัยการสูงสุดเพื่อดำเนินคดีต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้ทรัพย์สินที่เพิ่มขึ้นผิดปกตินั้นตกเป็นของแผ่นดินต่อไป

* “ทรัพย์สินเพิ่มเติมขึ้นผิดปกติ” หมายความว่า การที่ทรัพย์สินหรือหนี้สินในบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง ได้ยื่นเมื่อพ้นจากตำแหน่งมีการเปลี่ยนแปลงไปจากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ได้ยื่นเมื่อเข้ารับตำแหน่งในลักษณะที่ทรัพย์สินเพิ่มขึ้นผิดปกติหรือหนี้สินลดลงผิดปกติ

บทที่ 3

ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในทศวรรษ 2540 นี้ถือได้ว่าเป็นทศวรรษสำคัญของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของไทย เริ่มต้นด้วยการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2540 ซึ่งรัฐธรรมนูญฉบับนี้ เน้นในเรื่องของการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นมากกว่ารัฐธรรมนูญทุกฉบับที่ผ่านมา โดยในจำนวน 336 มาตรา รัฐธรรมนูญบัญญัติให้มีเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นถึง 10 มาตรา คือ มาตรา 78 ซึ่งอยู่ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และมาตรา 282-290 ซึ่งอยู่ในหมวดการปกครองส่วนท้องถิ่น

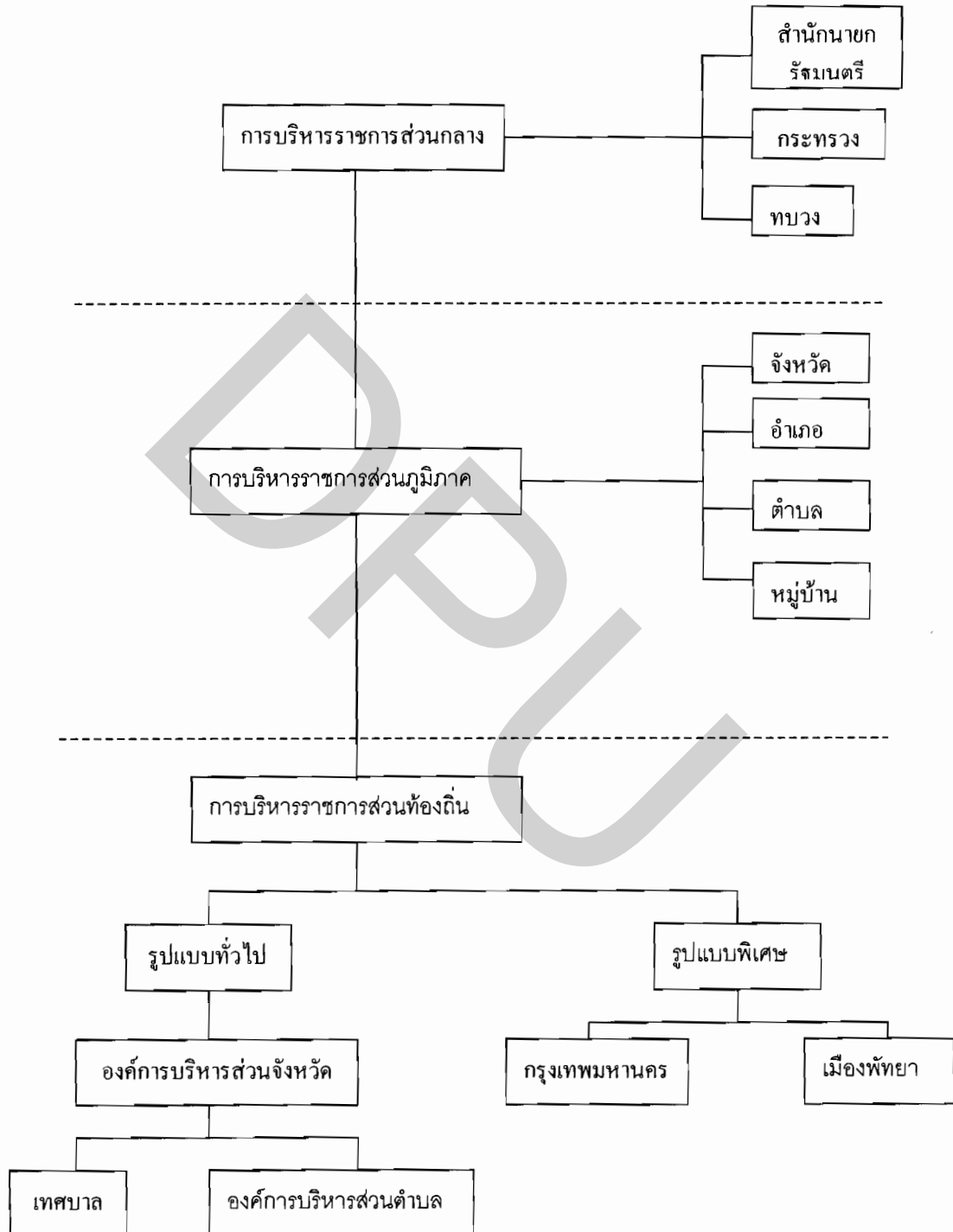
บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าวได้ก่อให้เกิดผลกระทบอย่างมากมาต่อการปกครองท้องถิ่นของไทย ดังจะเห็นได้จากในระยะเวลาต่อมาได้มีการตรากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมหรือยกเลิกกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ เช่น พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (ฉบับที่2) พ.ศ.2543 พระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่10) พ.ศ. 2542 และ(ฉบับที่11) พ.ศ. 2543 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่2) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 อีกส่วนหนึ่งเป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติ ว่าด้วยการลงคะแนนเสียง เพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542, พระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้น

กฎหมายทั้ง 11 ฉบับดังกล่าว ต่างก็มีเนื้อหาสาระแตกต่างกันออกไป แต่ก็มีส่วนทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงและปฏิรูประบบราชการอย่างขนานใหญ่ โดยการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปนี้จะทำให้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคมีขนาดเล็กลง ในขณะที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะขยายใหญ่ขึ้น ซึ่งถือได้ว่าการปฏิรูปนี้เป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งใหญ่ของการปกครองท้องถิ่นของไทยนับตั้งแต่การออกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล ในปี พ.ศ. 2476

1. โครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดิน

เมื่อพิจารณาถึงการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยนั้น โดยภาพรวมจะเห็นได้ว่า ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545) สามารถแบ่งออกได้เป็น 3 ส่วน คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

โครงสร้างการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน



1.1 การบริหารราชการส่วนกลาง

หมายถึง การบริหารราชการของสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง กรม รวมทั้งหน่วยงานที่มีฐานะเทียบเท่า มีนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีทั้งหลายเป็นผู้รับผิดชอบกำกับดูแลทางด้านนโยบาย โดยมีปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวง ปลัดทบวง และอธิบดีกรมต่าง ๆ ทำหน้าที่นำนโยบายของข้าราชการการเมืองดังกล่าวไปปฏิบัติ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนกลางนี้เป็นการบริหารงานตามหลักการรวมอำนาจ (Centralization) คือ รวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางที่เมืองหลวงของประเทศ หรือที่ทำการของรัฐบาลในส่วนกลาง สำหรับหน่วยงานในระดับกระทรวงของไทยตามโครงสร้างใหม่ของการปฏิรูประบบราชการ มีดังนี้²³

1. สำนักนายกรัฐมนตรี
2. กระทรวงกลาโหม
3. กระทรวงการคลัง
4. กระทรวงการต่างประเทศ
5. กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
6. กระทรวงศึกษาธิการ
7. กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
8. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
9. กระทรวงคมนาคม
10. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
11. กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร
12. กระทรวงพลังงาน
13. กระทรวงพาณิชย์
14. กระทรวงมหาดไทย
15. กระทรวงยุติธรรม

²³ ดูเพิ่มเติมจากเว็บไซต์ของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน ที่ <http://www.ocsc.go.th>

16. กระทรวงแรงงาน
17. กระทรวงวัฒนธรรม
18. กระทรวงวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี
19. กระทรวงสาธารณสุข
20. กระทรวงอุตสาหกรรม

1.2 การบริหารราชการส่วนภูมิภาค

หมายถึง การที่ราชการส่วนกลาง โดยกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ จะแบ่งอำนาจในการบริหารบางส่วนให้ข้าราชการในส่วนภูมิภาคที่ปฏิบัติงานอยู่ในพื้นที่ได้มีอำนาจในการใช้ดุลยพินิจตัดสินใจ แก้ไขปัญหา ตลอดจนริเริ่มนโยบายต่าง ๆ ภายใต้กรอบและอำนาจที่ได้รับมอบไปจากส่วนกลาง ซึ่งการบริหารงานราชการในส่วนภูมิภาคนี้เป็นไปตามหลักการแบ่งอำนาจหรือมอบอำนาจ (Deconcentration)

สำหรับการจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคของไทยในปัจจุบัน พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ได้จัดแบ่งการบริหารออกเป็นจังหวัดและอำเภอ โดยจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาคที่ใหญ่ที่สุด ประกอบด้วยอำเภอหลาย ๆ อำเภอ มีฐานะเป็นนิติบุคคล และมีผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการส่วนภูมิภาคในเขตจังหวัด เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากนายกรัฐมนตรี คณะรัฐมนตรี หรือกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ส่วนอำเภอเป็นหน่วยราชการที่รองจากจังหวัด แต่ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคลเช่นเดียวกับจังหวัด มีนายอำเภอเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอ และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

นอกจากหน่วยการปกครองในระดับจังหวัดและอำเภอแล้ว ในพระราชบัญญัติลักษณะการปกครองท้องที่ พ.ศ. 2534 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ยังกำหนดให้มีหน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองย่อยที่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของนายอำเภอ หน่วยการปกครองในระดับตำบลและหมู่บ้านนี้จะมีกำนันและผู้ใหญ่บ้านทำหน้าที่เป็นหัวหน้าของประชาชนในพื้นที่ โดยกำนันและผู้ใหญ่

บ้านนี้จะไม่ใช่ข้าราชการของรัฐ แต่เป็นเจ้าพนักงานที่ได้รับค่าตอบแทนจากรัฐเป็นประจำ

1.3 การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

หมายถึง การบริหารราชการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่างๆ โดยรัฐบาลในส่วนกลางจะกระจายอำนาจบางส่วนให้แก่ประชาชนหรือหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนมีอำนาจในการบริหารและตัดสินใจเกี่ยวกับกิจการสาธารณะต่าง ๆ ได้ด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายมอบให้ ซึ่งการบริหารราชการในส่วนท้องถิ่นนี้ เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)

ในปัจจุบัน กฎหมายได้กำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. รูปแบบทั่ว ๆ ไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีพื้นที่ครอบคลุมเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในแต่ละจังหวัด โดยองค์การบริหารส่วนจังหวัดนี้จะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัด ประสานงาน ให้ความร่วมมือและสนับสนุนหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ตลอดทั้งดำเนินการในกิจการที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถทำได้ เพราะกิจการดังกล่าวเป็นกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่กว้าง เป็นกิจการที่ต้องการความเป็นเอกภาพ และเป็นเรื่องที่เกินขีดความสามารถของหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กจะกระทำได้²⁴ ในส่วนของเทศบาลและองค์การ

²⁴ สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ : ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543, หน้า 15.

บริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็ก ก็มีอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ ภายในเขตพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

2. รูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร (กทม.) และเมืองพัทยา ซึ่งตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมกับเทศบาล ในขณะที่เมืองพัทยามีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กที่มีพื้นที่อยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด อำนาจหน้าที่ของเมืองพัทยาจึงเทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล²⁵

2. โครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันในมาตรา 285 กำหนดให้สมาชิกท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ส่วนคณะผู้บริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นได้²⁶ ส่งผลให้เกิดการแก้ไขกฎหมายปรับปรุงโครงสร้างภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบให้ไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งมุ่งจะให้การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการปกครอง “โดย” ประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยที่ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคไม่สามารถแต่งตั้งบุคคลเข้ามาดำรงตำแหน่งในหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ได้อีกต่อไป ในส่วนของรายละเอียดของการจัดองค์กรภายในของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบมีดังนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

การจัดโครงสร้างภายในขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542 (ซึ่งเป็นกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน) ได้จัดแบ่งการบริหารงานออกเป็น 2 ส่วน คือ

²⁵ เรื่องเดียวกัน.

²⁶ ดูรายละเอียดใน มาตรา 285 รัฐธรรมนูญแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540.

สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร

1. สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด (สภา อบจ.)

ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎร มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี สำหรับจำนวนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้ถือเกณฑ์จำนวนราษฎรแต่ละจังหวัดตามหลักฐานทะเบียนราษฎรที่ประกาศในปีสุดท้ายก่อนนี้ที่มีการเลือกตั้ง ดังนี้²⁷

- จังหวัดใดมีราษฎรไม่เกิน 500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 24 คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 500,000 คน แต่ไม่เกิน 1,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 30 คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,000,000 คน แต่ไม่เกิน 1,500,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 36 คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 1,500,000 คน แต่ไม่เกิน 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 42 คน

- จังหวัดใดมีราษฎรเกินกว่า 2,000,000 คน มีสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ 48 คน

ในการประชุมสภาท้องถิ่นครั้งแรกนั้น จะมีการเลือกตั้งสมาชิกด้วยตนเองขึ้นมาเป็นประธานสภาและรองประธานสภา ทำหน้าที่ดำเนินการของสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามระเบียบของสภา และเรียกประชุมสภาสามัญสามัญและสมัยวิสามัญ การประชุมสามัญโดยทั่วไปแล้วจะมี 2 สมัยต่อปี ส่วนระยะเวลาในการประชุมแต่ละสมัยนั้นเป็นอำนาจของสภาที่จะกำหนดขึ้น สำหรับการเรียกประชุมสมัยวิสามัญนั้น โดยทั่วไปแล้วจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีเหตุจำเป็นต้องเปิด

²⁷ มาตรา 9 ในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2542.

ประชุมสภา และการร้องขอของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือสมาชิกสภาจำนวน ไม่น้อยกว่าหนึ่งในสาม²⁸

นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดยังมีอำนาจในการแต่งตั้งสมาชิก สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นคณะกรรมการสามัญและมีอำนาจเลือกบุคคลซึ่งไม่ ได้เป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อกระทำ กิจการหรือพิจารณาสอบสวนเรื่องใด ๆ อันอยู่ในวงงานของสภาองค์การบริหารส่วน จังหวัด

2. นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในส่วนของหัวหน้าฝ่ายบริหารนี้ เดิมตั้งแต่ พ.ศ. 2498 มา ผู้ว่าราชการ จังหวัดเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตำแหน่ง ต่อมามีการตราพระราชบัญญัติ องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งกฎหมายฉบับ พ.ศ. 2540 นี้ ได้มีการแยก ราชการส่วนภูมิภาคออกจากราชการส่วนท้องถิ่น ผู้ว่าราชการจังหวัดพ้นจากตำแหน่ง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และให้สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเลือกสมาชิก สภาคนหนึ่งขึ้นเป็นนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด แต่การเปลี่ยนแปลงที่มาของฝ่าย บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้มีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้ง โดยในปี พ.ศ. 2546 รัฐสภาได้ผ่านพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546²⁹ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ทางสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีส่วนสำคัญในการ ผลักดันเพื่อให้มีการแก้ไขที่มาของฝ่ายบริหาร ส่งผลให้ที่มาของนายกองค์การบริหาร ส่วนจังหวัดจากเดิมที่มาจากมติของสภา อบจ. เป็นให้นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน นับเป็นการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญครั้งหนึ่ง ของการปกครองท้องถิ่นไทยเพราะทำให้ผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีขนาด ใหญ่ที่สุดของแต่ละจังหวัดทั่วประเทศมีที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนนี้สามารถแต่งตั้งบุคคลที่ไม่ใช่สมาชิกสภา อบจ. เป็นรองนายกองค์การบริหารส่วน

²⁸ มาตรา 22-25 เรื่องเดียวกัน.

²⁹ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546

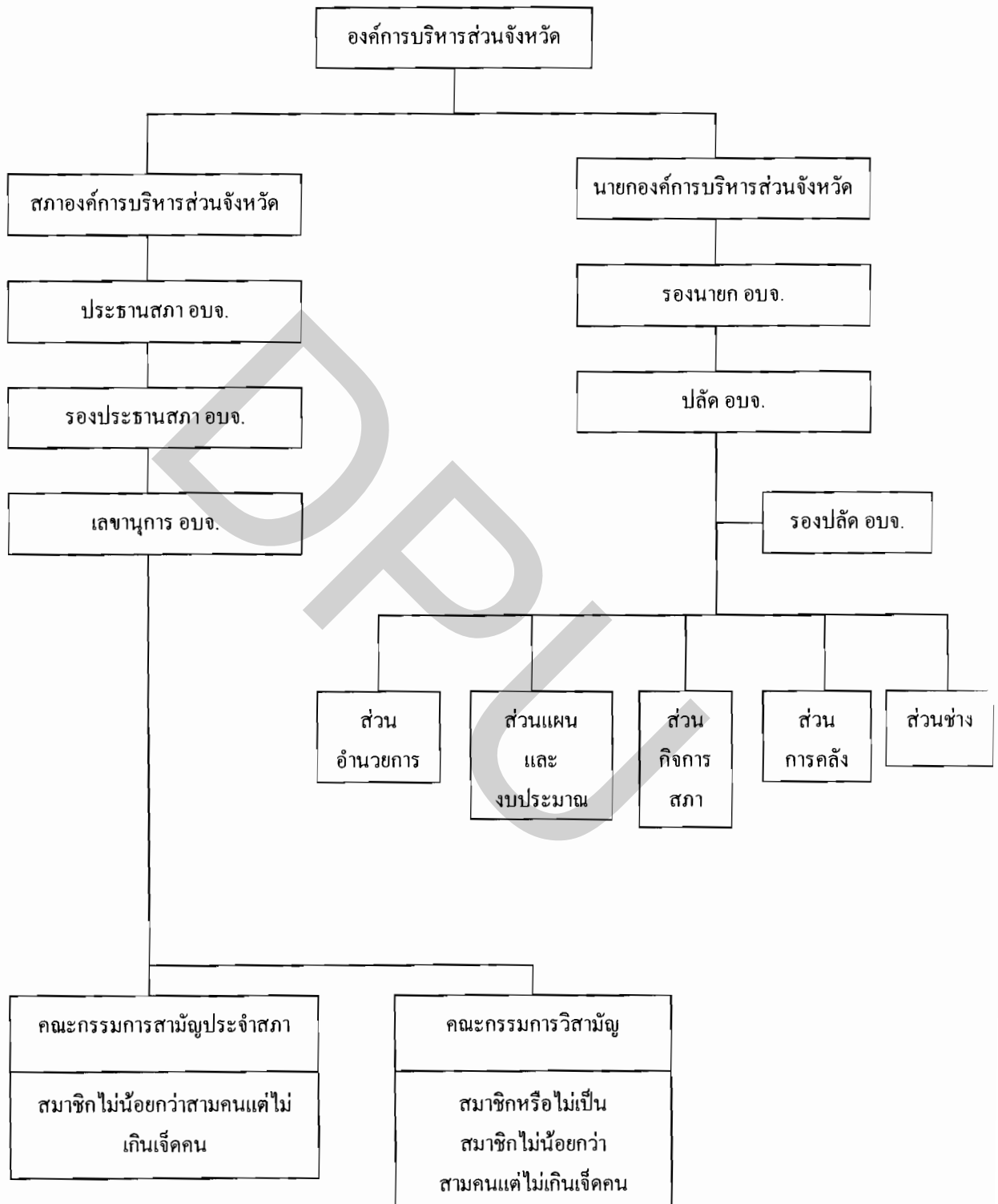
จังหวัดได้ โดยจำนวนของรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนของสมาชิกสภา อบจ.ดังนี้³⁰

- ในกรณีมีสมาชิกสภา อบจ. 48 คน ให้แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 4 คน
- ในกรณีมีสมาชิกสภา อบจ. 36-42 คน ให้แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 3 คน
- ในกรณีมีสมาชิกสภา อบจ. 24-30 คน ให้แต่งตั้งรองนายกฯ ได้ไม่เกิน 2 คน

นอกจากในส่วนของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ในฝ่ายบริหารก็ยังประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่อื่น อันได้แก่ ข้าราชการส่วนจังหวัดที่รับเงินเดือนจากงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยข้าราชการส่วนจังหวัดนี้มีนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดและมีรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชารองลงมา

³⁰มาตรา 35/3 เรื่องเดียวกัน.

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัด



ในส่วนของการบริหารงานจะแบ่งออกเป็นส่วนตัวต่าง ๆ ได้แก่ ส่วนอำนวยการดูแลกิจการทั่วไปขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนแผนและงบประมาณรับผิดชอบเรื่องแผนและงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนช่างรับผิดชอบด้านงานช่างและการก่อสร้างโครงการสาธารณูปโภค ส่วนการคลังดูแลด้านการเงิน การคลัง และการเบิกจ่ายเงิน และส่วนกิจการสภารับผิดชอบงานของสภาจังหวัด³¹

2.2 เทศบาล

เทศบาลถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เก่าแก่ที่สุดคือ เริ่มมีการสถาปนามาตั้งแต่ พ.ศ. 2476 และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นในเขตชุมชนที่มีความเจริญและใช้ในการบริหารเมืองเป็นหลัก เทศบาลของไทยแบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามเกณฑ์รายได้และประชากรในพื้นที่³² สำหรับการจัดโครงสร้างองค์กรของเทศบาลได้ใช้รูปแบบของระบบรัฐสภาเป็นหลัก โดยแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและนายกเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร

1. สภาเทศบาล

เป็นฝ่ายที่คอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหารตามหลักการถ่วงดุลอำนาจของระบบรัฐสภา สภาเทศบาลนี้จะประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ซึ่งอยู่ในวาระคราวละ 4 ปี โดยจำนวนของสมาชิกสภาเทศบาลนี้จะขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล คือ

- สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิกทั้งหมด 12 คน
- สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิกทั้งหมด 18 คน
- สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกทั้งหมด 24 คน

สภาเทศบาลจะมีประธานสภาหนึ่งคน และรองประธานสภาหนึ่งคน โดยจะเลือกมาจากสมาชิกตามมติสภาเทศบาล ประธานสภาทำหน้าที่ดำเนินกิจการของสภา

³¹ โกวิทช์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน. 2544, หน้า 104.

³² กล่าวถึงต่อไปในหัวข้อที่ 2.2.1 เกณฑ์ในการจัดตั้งและการยกฐานะ.

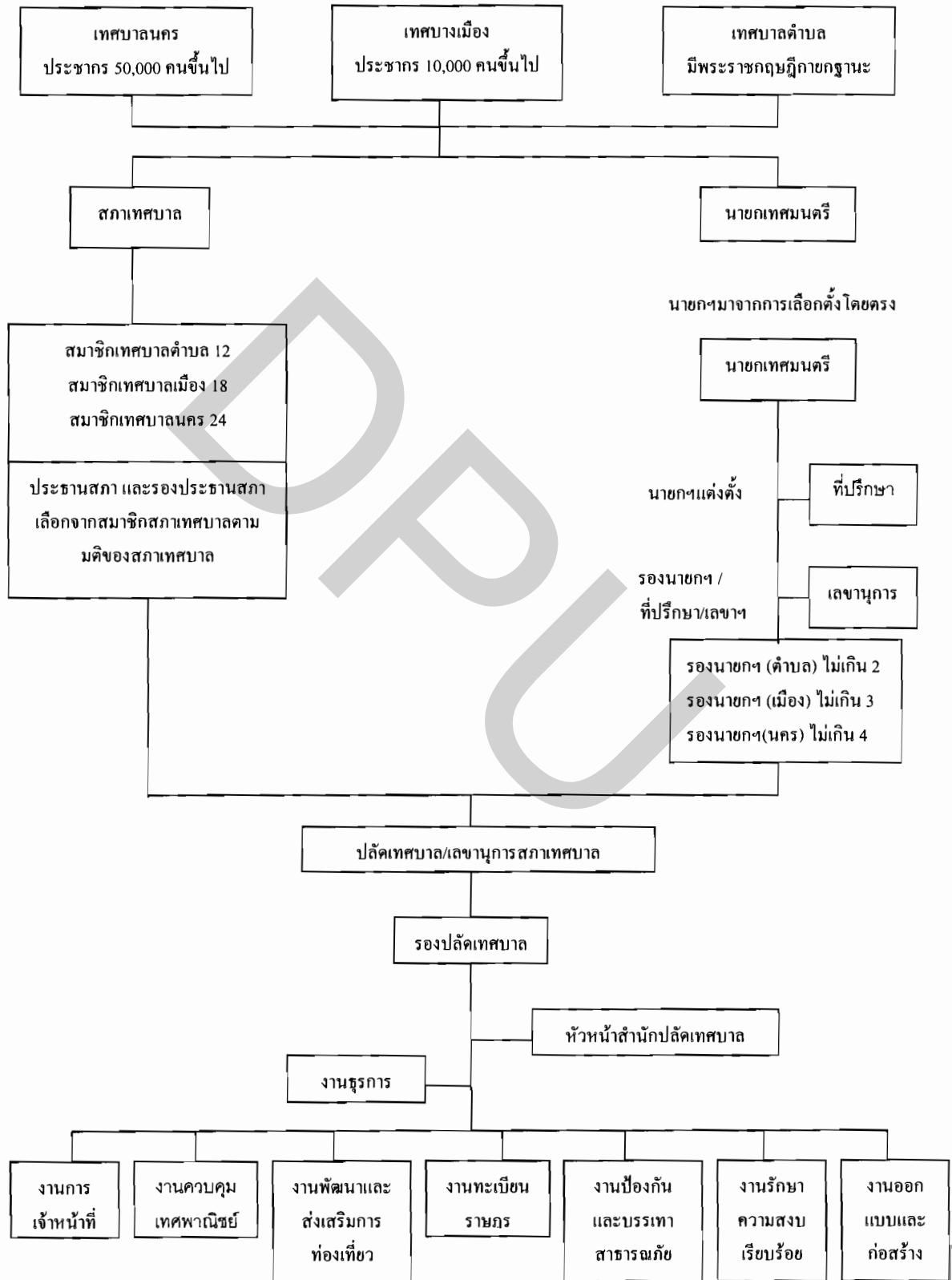
เทศบาลให้ขึ้นไปตามระเบียบข้อบังคับการประชุมเทศบาล และควบคุมบังคับบัญชา รักษาความสงบ รวมทั้งเป็นตัวแทนของสภาเทศบาลในกิจการภายนอก

2. นายกเทศมนตรี

นายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543 มีวาระ 4 ปี นับจากวันเลือกตั้งและจะดำรงตำแหน่งติดต่อกันเกิน 2 วาระไม่ได้ นายกเทศมนตรีสามารถแต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีที่ไม่ใช่สมาชิกสภาเทศบาลได้ตามจำนวน ดังนี้

- เทศบาลตำบล แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 2 คน
- เทศบาลเมือง แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 3 คน
- เทศบาลนคร แต่งตั้งรองนายกเทศมนตรีได้ไม่เกิน 4 คน

โครงสร้างเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2543



2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการยกฐานะมาจากสภาตำบลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 2 มีนาคม พ.ศ. 2538

สำหรับโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ เกิดจากการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในปี พ.ศ. 2542 (ฉบับที่ 3) และพ.ศ. 2546 (ฉบับที่ 4) เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ซึ่งโครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายใหม่นี้มีลักษณะคล้ายกับเทศบาลที่มีทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และฝ่ายบริหาร คือ คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

1. สภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน องค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 1 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิก 6 คน และองค์การบริหารส่วนตำบลใดมี 2 หมู่บ้าน ให้มีสมาชิกหมู่บ้านละ 3 คน มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี (เดิมสภาองค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน แต่อย่างไรก็ดี ใน 4 ปีนับตั้งแต่กฎหมายฉบับนี้บังคับใช้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน แพทย์ประจำตำบล สามารถสมัครเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้โดยไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง แต่เมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วให้พ้นจากตำแหน่งเดิมโดยอัตโนมัติ)

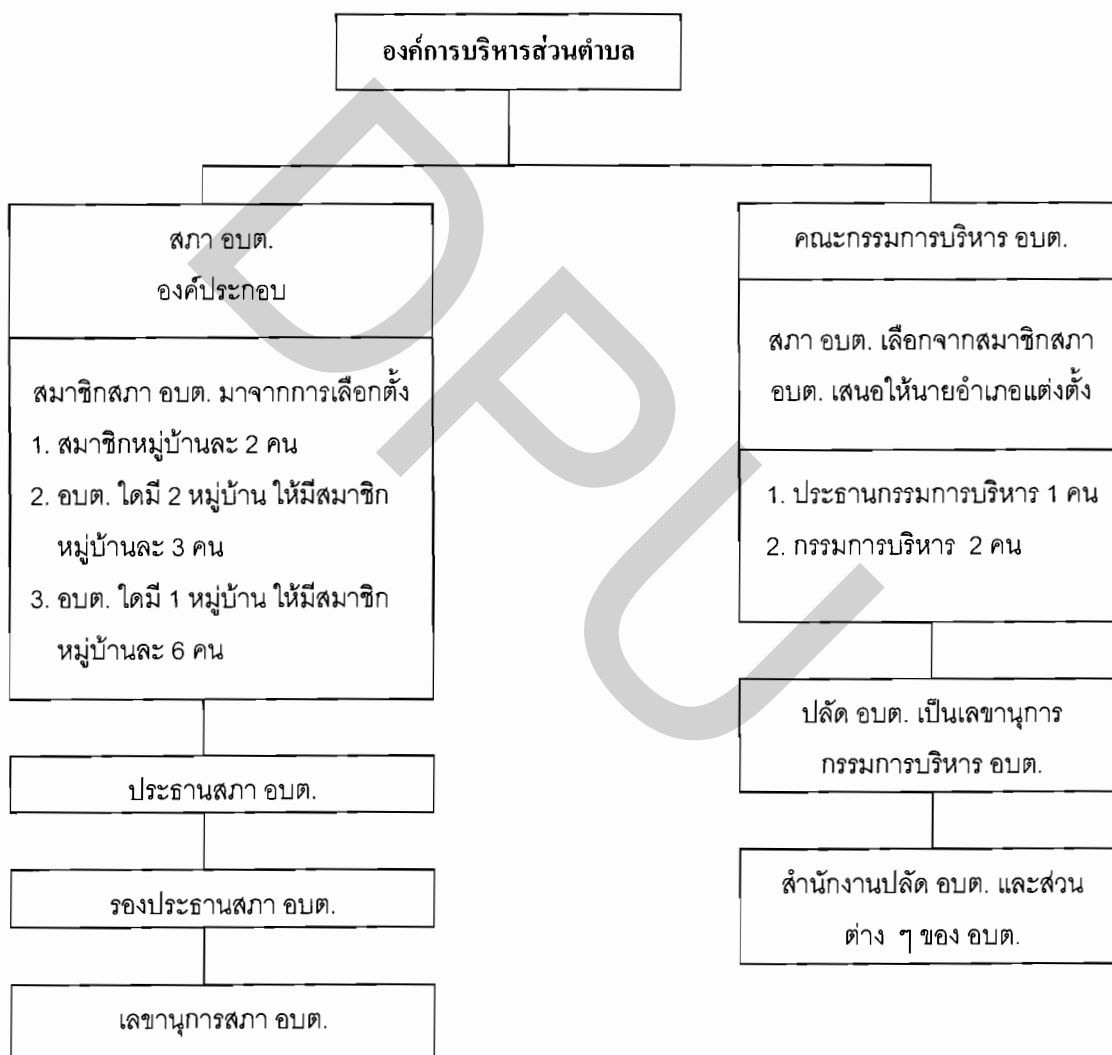
นอกจากนี้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลยังมีประธานสภาหนึ่งคนและรองประธานสภาหนึ่งคน ซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาตามมติของสภา มีวาระจนครบอายุของสภาหรือมีการยุบสภา ประธานสภานี้มีหน้าที่ในการดำเนินการประชุมให้เป็นไปตามข้อบังคับการประชุมที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ดังนี้

- ให้ความเห็นชอบแผนพัฒนาตำบลเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบล

- พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างข้อบังคับตำบล ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี และร่างข้อบังคับรายจ่ายเพิ่มเติม
- ควบคุมการปฏิบัติงานของคณะกรรมการบริหารให้เป็นไปตามนโยบายและแผนพัฒนาตำบล กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ

โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบล



2. คณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

ประกอบด้วยนายก อบต. 1 คน และรองนายก อบต. 2 คน โดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นผู้เลือกจากสมาชิกสภาแล้วเสนอให้นายอำเภอแต่งตั้ง

คณะกรรมการบริหารมีอำนาจหน้าที่ต่อไปนี้

- บริหารกิจการขององค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นไปตามมติ ข้อบัญญัติ และแผนพัฒนาตำบล และรับผิดชอบการบริหารกิจการองค์การบริหารส่วนตำบลต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

- จัดทำแผนพัฒนาตำบลและงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อเสนอให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลพิจารณาเห็นชอบ

- รายงานผลปฏิบัติงานและการใช้จ่ายให้สภาองค์การบริหารส่วนตำบลทราบอย่างน้อยปีละสองครั้ง

- ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่ทางราชการมอบหมาย

2.4 กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษมีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 โดยกำหนดฐานะกรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นนครหลวง ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฉบับใหม่ พ.ศ. 2528 เพื่อปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้มีอิสระจากส่วนกลางมากยิ่งขึ้น ซึ่งพระราชบัญญัตินี้ยังคงใช้มาจนถึงปัจจุบัน

สำหรับโครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานคร ได้แบ่งการจัดองค์กรออกเป็น 2 ส่วนด้วยกัน คือ สภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

1. สภากรุงเทพมหานคร

เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนและอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) สามารถเลือกประธานสภาได้ 1 คน และรองประธานสภาอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภาจะเลือกมาจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้ดำรงตำแหน่งคราวละ 2 ปี

อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร มีดังนี้

- ให้ความเห็นชอบในการออกข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
- ให้ความเห็นชอบในเรื่องที่เป็นกิจการของกรุงเทพมหานคร เช่น การให้เอกชนเข้าทำกิจการใด ๆ หรือการไปทำกิจการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครนอกพื้นที่
- ให้ความเห็นชอบข้อกำหนดต่าง ๆ
- ตั้งคณะกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ
- ตราข้อบังคับของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและข้อบังคับเกี่ยวกับการประชุม
- มีมติให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นตำแหน่ง

2. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี มี รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่เกิน 4 คน และยังมีปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

- กำหนดนโยบายและบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามกฎหมาย
- สั่ง อนุญาต อนุมัติเกี่ยวกับราชการของกรุงเทพมหานคร
- แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่ากรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่ากรุงเทพมหานคร ผู้ช่วยเลขานุการผู้ว่ากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งและถอดถอนผู้ทรงคุณวุฒิเป็นประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษาของผู้ว่า หรือเป็นคณะที่ปรึกษาของผู้ว่ากรุงเทพมหานคร หรือเป็นคณะกรรมการเพื่อปฏิบัติราชการใด ๆ
- บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย
- วางระเบียบเพื่อให้งานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยเรียบร้อย

- รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร
- อำนาจหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติ และกฎหมายอื่น

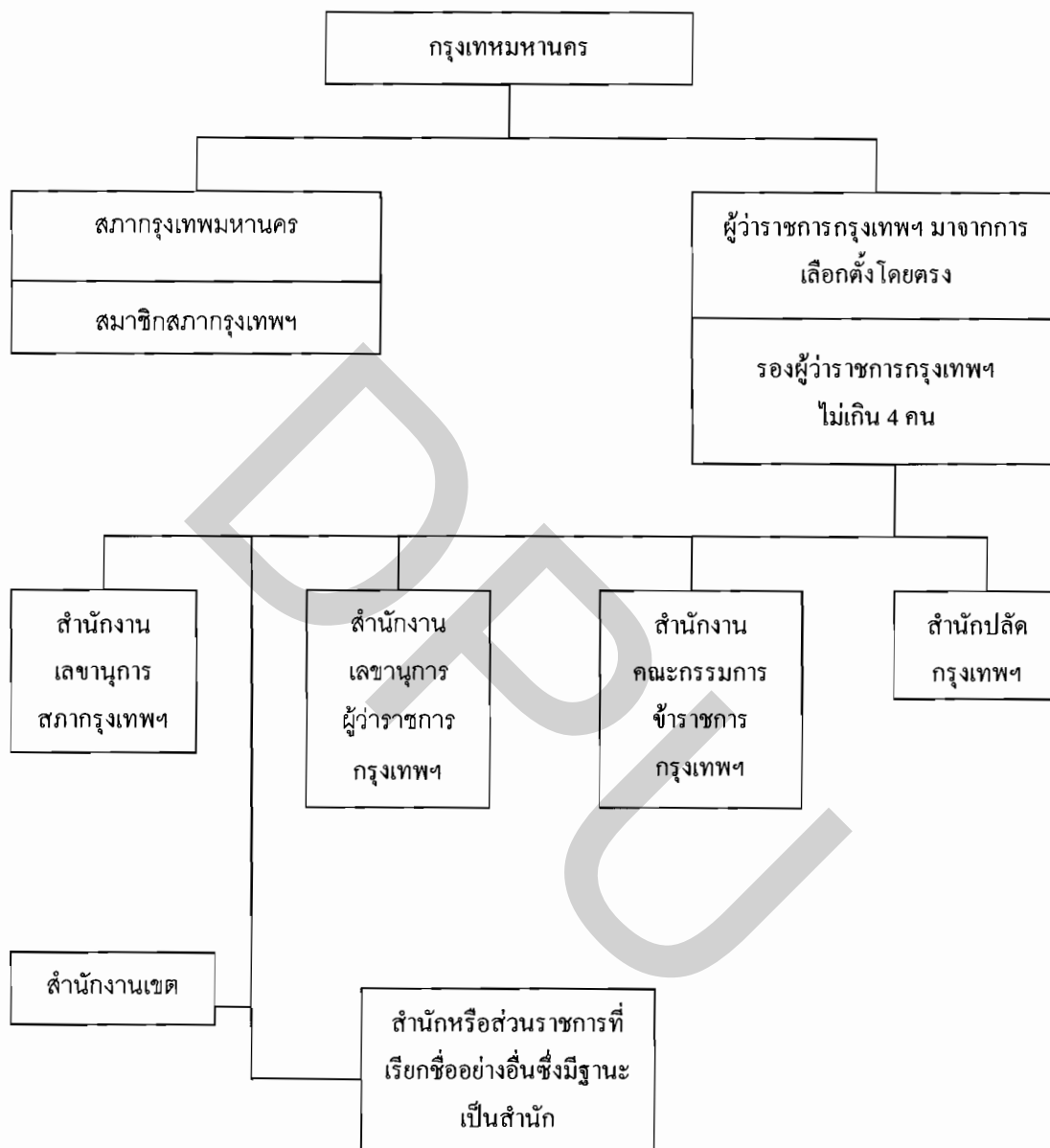
นอกจากการบริหารในระดับบนแล้ว กรุงเทพมหานครก็ยังแบ่งการปกครองออกเป็นเขตย่อยอีก 50 เขต ซึ่งทั้ง 50 เขตนี้จะมีฐานะคล้ายกับการปกครองระดับอำเภอคือเป็นการแบ่งอำนาจในการบริหาร (Deconcentration) ไม่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดังนั้น เขตจึงไม่อาจนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในแต่ละเขตจะจัดแบ่งองค์กรภายในออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย สำนักงานเขต และสภาเขต

2.1 สภาเขต เป็นองค์กรที่ประชุมของเขต ประกอบด้วยสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี โดยในแต่ละเขตจะมีจำนวนสมาชิกสภาเขตอย่างน้อยเขตละ 7 คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน 100,000 คน ก็มีสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีก หนึ่งคนต่อจำนวนราษฎรทุก ๆ 100,000 คน เศษของหนึ่งแสนถ้าถึงห้าหมื่นหรือกว่านั้นก็ให้นับเป็นหนึ่งแสน อำนาจหน้าที่ของสภาเขตมีลักษณะเป็นสภาให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตแก่ผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร สภาเขตไม่มีอำนาจนิติบัญญัติในการออกข้อกฎหมายใด ๆ

2.2 สำนักงานเขต เป็นหน่วยงานที่รับนโยบายมาปฏิบัติให้เกิดผลโดยตรงต่อประชาชนของกรุงเทพมหานครในด้านงานบริการ โดยแบ่งส่วนการปกครองออกเป็นงานพัฒนาชุมชน งานส่งเสริมอาชีพ งานทะเบียน งานโยธา งานรักษาความสะอาด งานอนามัย งานการศึกษาภาคบังคับ เป็นต้น³³ สำนักงานเขตนี้จะมีผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด และมีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตเป็นผู้ช่วย ซึ่งจะมีลักษณะคล้ายกับตำแหน่งปลัดอำเภอในการปกครองระดับอำเภอ ซึ่งผู้อำนวยการเขตนี้จะอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

³³ อรรถ แพทย์ยังกุล. “ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร” ในการบริหารเมือง : กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพฯ: โครงการปริญญาโทสำหรับผู้บริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ (EPA) คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2543, หน้า 27.

โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร



2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยา เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ซึ่งเมืองพัทยานี้เป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงแห่งเดียวที่เคยนำเอาการจัดการปกครองแบบผู้จัดการเมือง (City Manager) อย่างหลาย ๆ เมืองในสหรัฐอเมริกามาใช้ ซึ่งรูปแบบนี้ผู้บริหารมาจากการว่าจ้าง เพื่อที่จะได้ผู้บริหารมืออาชีพและปราศจากการเมือง

สำหรับการจัดโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาตามพระราชบัญญัติฉบับนี้แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเมืองพัทยาและปลัดเมืองพัทยา

สภาเมืองพัทยา เป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีสมาชิก 2 ประเภท ได้แก่ กลุ่มแรกเป็นสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน จำนวน 9 คน ส่วนกลุ่มที่สองเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย จำนวน 8 คน สมาชิกทั้งสองกลุ่มจะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปีโดยสภาเมืองพัทยาทำหน้าที่วางนโยบายและอนุมัติแผนการบริหารเมือง พิจารณาและอนุมัติร่างข้อบัญญัติเมืองต่าง ๆ แต่งตั้งบุคคลเป็นกรรมการสามัญและวิสามัญเพื่อช่วยงาน รวมทั้งควบคุมการทำงานของปลัดเมืองพัทยา

ในส่วนของปลัดเมืองพัทยาเป็นฝ่ายบริหาร เข้ามาบริหารงานด้วยการว่าจ้างของสภาเมืองพัทยา อายุในการจ้างคราวละ 4 ปี ปลัดเมืองพัทยาที่ว่าจ้างนี้ต้องเคยเป็นข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับ 6 มาก่อน หรือเป็นนักบริหารเทียบเท่าระดับ 6 ในรัฐวิสาหกิจหรือในบริษัทที่มีทุนชำระไม่น้อยกว่า 10 ล้านบาท เป็นต้น³⁴

อย่างไรก็ดี ในปี พ.ศ. 2542 ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาฉบับใหม่ ซึ่งเป็นการปรับเปลี่ยนกฎหมายเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกรอบกติกาของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดรูปแบบโครงสร้างแตกต่างไปจากเดิมหลายประการ โดยโครงสร้างภายในของเมืองพัทยาแบบใหม่จะประกอบด้วย

³⁴ ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540. กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์คบไฟ, 2540, หน้า 196-197.

1. สภาเมืองพัทยา

ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยาจำนวน 24 คน อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี และให้สภาเมืองพัทยาเลือกสมาชิกเป็นประธานสภา 1 คน และรองประธานสภา 2 คน มีหน้าที่ดำเนินการประชุมและดำเนินกิจการอื่นให้เป็นไปตามข้อบังคับเมืองพัทยา³⁵ นอกจากนี้ยังมีปลัดเมืองพัทยาให้ทำหน้าที่เลขานุการสภาเมืองพัทยา มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการ และการจัดประชุมและงานอื่นใดตามที่สภาเมืองพัทยามอบหมาย

2. นายกเมืองพัทยา

สำหรับผู้บริหารเมืองพัทยาได้เปลี่ยนแปลงไปจากเดิมซึ่งใช้รูปแบบผู้จัดการเมืองกลายมาเป็นรูปแบบใหม่ที่คล้ายคลึงกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ นายกเมืองพัทยามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตเมืองพัทยา ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี และสามารถแต่งตั้งรองนายกเมืองพัทยา จำนวน ไม่เกิน 4 คน

นายกเมืองพัทยามีอำนาจหน้าที่ดังนี้³⁶

- กำหนดนโยบายและรับผิดชอบในการบริหารราชการของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามกฎหมาย ข้อบัญญัติและนโยบาย
- สั่งอนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของเมืองพัทยา
- แต่งตั้งและถอดถอนรองนายกเมืองพัทยา เลขานุการนายกเมืองพัทยา ผู้ช่วยเลขานุการนายกเมืองพัทยา ประธานที่ปรึกษา ที่ปรึกษาหรือคณะที่ปรึกษา
- วางระเบียบเพื่อให้งานของเมืองพัทยาเป็นไปด้วยความเรียบร้อย
- ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี หรือผู้ว่าราชการจังหวัดมอบหมาย หรือตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายกเมืองพัทยาหรือนายกเทศมนตรี หรือคณะเทศมนตรี

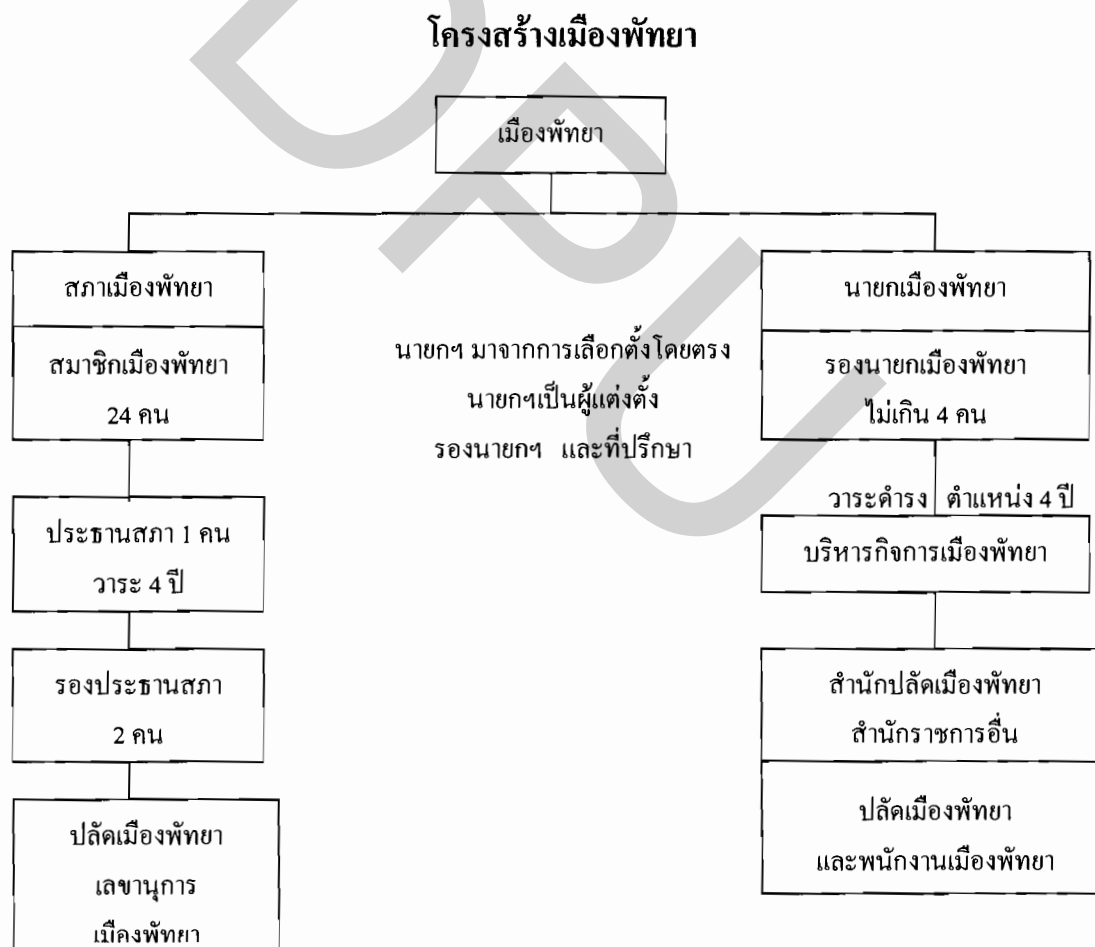
³⁵ มาตรา 26 และ 27. พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542.

³⁶ มาตรา 48. เรื่องเดียวกัน.

ในส่วนของฝ่ายบริหารนี้ก็ยังมีการจัดแบ่งส่วนราชการของเมืองพัทยาออกเป็น³⁷

2.1 สำนักปลัดเมืองพัทยา ซึ่งมีปลัดเมืองพัทยาเป็นหัวหน้า ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเมืองพัทยาและลูกจ้างเมืองพิทยานายกเมืองพัทยา รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของเมืองพัทยาให้เป็นไปตามนโยบาย และมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกเมืองพิถยามอบหมาย

2.2 ส่วนราชการอื่น ตามที่นายกเมืองพิถยาประกาศกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทย



³⁷ มาตรา 54 – 56 เรืองเดียวกัน.

ตารางประเภทและจำนวนของหน่วยการบริหารงานส่วนภูมิภาคและหน่วย
การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท	จำนวน
หน่วยการบริหารงานส่วนภูมิภาค	
● จังหวัด	75
● อำเภอ	795
● กิ่งอำเภอ	81
● ตำบล	7,255
● หมู่บ้าน	71,864
หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบทั่วไป	
● องค์การบริหารส่วนจังหวัด	75
● เทศบาล	1,129
- เทศบาลนคร	20
- เทศบาลเมือง	84
- เทศบาลตำบล	1,025
● องค์การบริหารส่วนตำบล	6,744
- อบต. ชั้น 1	74
- อบต. ชั้น 2	78
- อบต. ชั้น 3	205
- อบต. ชั้น 4	843
- อบต. ชั้น 5	5,544
รูปแบบพิเศษ	
● กรุงเทพมหานคร	1
● เมืองพัทยา	1
รวม	7,950

ที่มา : ข้อมูลทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ (สำนักบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย)

หมายเหตุ : จากจำนวนหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด 7,950 แห่ง ยังคงเหลือ
สภาตำบลที่ยังไม่ได้ยกฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลอีกจำนวน 214 แห่ง

3. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่หลายประเภท แต่เราสามารถจำแนกออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ รายได้จากภาษีและรายได้อื่น ๆ นอกเหนือจากภาษี

3.1 รายได้จากภาษี

แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดการเก็บเอง และภาษีอากรที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้

1. ภาษีอากรที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Taxes) เป็นภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองจากผู้เสียภาษีในพื้นที่ โดยหลักการทั่วไปภาษีประเภทนี้ท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราของภาษีจะจัดเก็บเอง แต่ในกรณีของไทย รัฐบาลกลางเป็นผู้กำหนดประเภทและอัตราภาษี และจะบังคับใช้กับท้องถิ่นทุกประเภท และทุกขนาดพื้นที่ ซึ่งภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บได้เองมีดังนี้

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่เป็นส่วนหนึ่งของโรงเรือน โดยคำนวณจากค่าเช่ารายปีที่เจ้าของโรงเรือนจะได้รับ สำหรับโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีประเภทนี้

- ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้เป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดิน ส่วนที่ไม่ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยคำนวณจากราคาที่ดินในอัตราต่าง ๆ สุดแล้วแต่มูลค่าของที่ดิน

- ภาษีป้าย เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากป้ายที่เป็นรายชื่อของธุรกิจ เครื่องหมายการค้าหรือรูปสินค้าต่าง ๆ ทั้งที่ใช้เพื่อประโยชน์ในการแจ้งความหรือในการโฆษณา โดยผู้เป็นเจ้าของป้ายเป็นผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีอัตราภาษีที่แตกต่างกันไปสุดแล้วแต่ขนาดของป้ายและภาษีที่ใช้

- อากรฆ่าสัตว์ อากรฆ่าสัตว์เป็นภาษีเรียกเก็บในอัตราต่าง ๆ จากผู้นำโค กระบือ แพะ หมู และสัตว์อื่น ๆ ตามที่ระบุไว้ในประกาศกระทรวงไปฆ่าในเขตการปกครองของท้องถิ่น

2. ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ

2.1 ภาษีเสริม (Surcharge Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ โดยท้องถิ่นเรียกเก็บร่วมในอัตราร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลกลางเก็บได้ในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบไปด้วยภาษีดังต่อไปนี้

- ภาษีการค้า เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากยอดขายรายเดือนของหน่วยธุรกิจที่ประกอบกิจกรรมซื้อขายหรือประกอบการผลิตสินค้าเกือบทุกประเภทที่เกิดขึ้นในประเทศในอัตราต่าง ๆ กันสุดแล้วแต่ประเภท โดยท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรภาษีตามสัดส่วนของจำนวนภาษีการค้าที่เก็บได้

- ภาษีเครื่องดื่มน้ำ เป็นภาษีสรูปแบบหนึ่งที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่ไม่มีแอลกอฮอล์เจือปน โดยผู้ผลิตเครื่องดื่มเหล่านี้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นโดยใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

- อากรมหรสพ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากกิจกรรมบันเทิงที่มีการเรียกเก็บค่าเข้าชม เช่น การแสดงการละเล่นต่าง ๆ (ละคร หรือร้องเพลง ฯลฯ) ภาพยนตร์ การแข่งขันกีฬา เป็นต้น การเสียภาษีมาในรูปของการติดอากรแสตมป์ในมูลค่าที่กฎหมายกำหนดท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรตามจำนวนภาษีที่เก็บได้ในท้องถิ่นนั้น ๆ

- ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันเตา น้ำมันเบนซิน น้ำมันหล่อลื่น ก๊าซ และผลิตภัณฑ์อื่น ๆ จากน้ำมันปิโตรเลียม โดยผู้ผลิตเป็นผู้เสียภาษี การจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์

2.2 ภาษีแบ่งส่วนรายได้ (Shared Taxes) เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ทั้งจำนวนแล้วจัดแบ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่น ประกอบด้วยภาษีต่อไปนี้

- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

- ภาษีการพนัน

3.2 รายได้อื่น ๆ ที่นอกเหนือจากภาษีอากร

ประกอบด้วยรายได้ที่มาจากแหล่งต่าง ๆ ต่อไปนี้

1. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากบริการและการอนุญาต ที่ท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นโดยอาศัยฐานอำนาจในการจัดเก็บจากกฎหมายต่าง ๆ เช่น พระราชบัญญัติสาธารณสุข และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร เป็นต้น รายได้ที่มาจากแหล่งนี้ดังเช่น ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตเล่นการพนัน ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลฝอย และค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร เป็นต้น

2. รายได้จากทรัพย์สินและการประกอบกิจการของท้องถิ่น เป็นรายได้ที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สินและดอกเบี้ยจากเงินสะสมในธนาคาร หรือในกรณีที่ท้องถิ่นประกอบกิจการ เทศพาณิชย์ ท้องถิ่นก็จะมีรายได้จากกิจการเหล่านี้

3. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เป็นเงินโอนอีกส่วนหนึ่งที่รัฐบาลจัดสรรจากงบประมาณรายจ่ายผ่านกระทรวงมหาดไทย โดยรัฐบาลจะจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดขึ้น เงินอุดหนุนมี 2 ประเภทด้วยกัน คือ

- เงินอุดหนุนทั่วไป ส่วนใหญ่มีลักษณะเป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางตั้งจ่ายจากงบประมาณแผ่นดิน เพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้พอเพียงต่อการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐาน

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขเกี่ยวกับวัตถุประสงค์และวิธีการใช้จ่ายเงินไว้แน่นอนตายตัวและชัดเจน ท้องถิ่นจึงไม่สามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ได้มากนัก การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมักเป็นโครงการลงทุน ซึ่งมักเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวมิใช่กิจกรรมประเภทที่ดำเนินการต่อเนื่อง

4. เงินกู้ยืมและการใช้เงินสะสม ในกรณีที่ท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้เงินเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ก็สามารถขอกู้ยืมเงินจากกองทุนที่กระทรวงมหาดไทย คือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งมีรายรับจากการฝากเงินสะสมจำนวนหนึ่งจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากแหล่งรายได้ของท้องถิ่นข้างต้น จะเห็นได้ว่ารัฐบาลกลางเป็นฝ่ายควบคุมอำนาจในการจัดเก็บและกำหนดประเภทอัตราภาษีเกือบทั้งหมดของท้องถิ่นเอาไว้ โดยที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งไม่สามารถเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับลักษณะของท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นขาดความคล่องตัวในการหารายได้เพื่อมาทำนุบำรุงท้องถิ่นของตน

ตารางประมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับปีงบประมาณ

พ.ศ. 2542-2544

ประเภทรายได้	2542		2543		2544	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
- รายได้จากภาษี						
ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง						
- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	7,656.2	79.6	7,993.1	79.7	8,352.8	79.8
- ภาษีบำรุงท้องที่	928.0	9.6	959.3	9.6	991.5	9.5
- ภาษีป้าย	858.6	8.9	896.4	8.9	936.7	8.9
- อากรฆ่าสัตว์	174.7	1.8	182.4	1.8	190.6	1.8
รวม	9,617.5	100	10,031.2	100	10,471.6	100
ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้						
- ภาษีการค้า	-	-	-	-	-	-
- ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษี	19,861.0	41.9	21,100.0	41.7	25,412.0	43.0
ธุรกิจเฉพาะ	4,540.0	9.6	3,563.0	7.0	4,040.0	6.8
- ภาษีสุราและเบียร์	8,482.0	17.9	9,550.0	18.9	11,392.0	19.3
- ภาษีสรรพสามิต	9,837.0	20.7	10,410.0	20.6	11,138.0	18.9
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถ						
ยนต์และล้อเลื่อน	2,791.0	5.9	3,644.0	7.2	4,008.0	6.8
- ค่าธรรมเนียมจาก						
อสังหาริมทรัพย์	250.0	0.5	250.0	0.5	250.0	0.4
- ภาษีการพนัน	356.0	0.8	356.0	0.7	356.0	0.6
- ค่าภาคหลวงแร่	385.0	0.8	365.0	0.7	365.0	0.6
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	931.1	2.0	1,400.0	2.8	2,093.6	3.5
- อื่น ๆ						
รวม	47,433.1	100	50,638.0	100	59,054.6	100

ประเภทรายได้	2542		2543		2544	
	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ	ล้านบาท	ร้อยละ
2. รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร						
- ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ ใบอนุญาต	1,376.4	15.4	1,450.6	15.4	1,547.5	15.2
- รายได้จากทรัพย์สิน	5,965.7	66.7	6,303.3	66.7	6,783.8	66.8
- รายได้จากสาธารณูปโภค	250.7	2.8	263.4	2.8	278.2	2.7
- รายได้เบ็ดเตล็ด	1,348.5	15.1	1,426.8	15.1	1,542.8	15.2
รวม	8,941.3	100	9,444.1	100	10,152.3	100
3. รวมของรายได้ท้องถิ่น เบื้องต้น (1+2)	65,991.9	-	70,113.3	-	79,678.5	-
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่ม ให้ (รวมเงินอุดหนุน)	28,900.0	-	34,800.0	-	81,321.5	-
5. รวมรายได้ของท้องถิ่น (3+4)	94,891.9	-	104,913.3	-	161,000.0	-
6. รายได้ของรัฐบาล	708,826.0	-	743,030.0	-	805,000.0	-
สัดส่วนรายได้ของท้องถิ่น ต่อรัฐบาล คิดเป็น	13.39 : 86.61		14.12 : 85.88		20.00 : 80.00	

ที่มา : สำนักงานพัฒนารายได้ท้องถิ่น กรมการปกครอง และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง อ้างถึงใน สกนธ์ วรรณัญญา, “ความท้าทายการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นของไทย” ใน นรนิติ เศรษฐบุตร : 60 ปี กิตติยาจารย์ เล่มหนึ่ง ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ และการปกครองท้องถิ่น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 2544), หน้า 145.

บทที่ 4

การวิเคราะห์ปัญหาและข้อแก้ไขการแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. นับตั้งแต่ได้ใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา มีการออกกฎระเบียบหลายครั้ง เพื่อให้การดำเนินการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปด้วยความโปร่งใส ถูกต้อง ยุติธรรม โดยการดำเนินการทั้งหมดมีหลักเกณฑ์ และวิธีการ ดังนี้

1. กระบวนการตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินเป็นหน้าที่หนึ่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกฎหมาย ได้กำหนดให้ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งจะมีทั้งผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับชาติ ได้แก่ นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ได้แก่ ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังกล่าวทั้งหมด

สำหรับการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษากำหนดให้ใช้เกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและทั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ

1. องค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท
2. องค์กรบริหารส่วนจังหวัด ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท

3. เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท
4. เมืองพัทยา ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท

นอกจากคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเกณฑ์ในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ให้ความหมายของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง รายได้ รวมเงินอุดหนุน เงินสะสมและเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์รายได้เพื่อใช้ตรวจสอบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กร

เมื่อกฎหมายได้กำหนดเกณฑ์รายได้เพื่อตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวมาแล้ว กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบให้เป็นไปตามกฎหมายดังนี้

1.1 ตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบปีงบประมาณ

รายได้ที่ใช้เป็นเกณฑ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย รายได้ เงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้โดยรวมกันทั้งหมดในปีงบประมาณเดียวกัน โดยตั้งแต่วันที่ 1 ต.ค. ของต้นปีงบประมาณ จนถึง 30 ก.ย.ของปลายปีงบประมาณ

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อบุคคลดังกล่าวเข้ารับตำแหน่ง โดยให้ยื่นภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด และจะต้องยื่นอีกครั้งเมื่อถึงเวลาที่จะพ้นจากตำแหน่ง

1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรจนทราบแล้วว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดไว้ ก็จะแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึง วิธีดำเนินการปฏิบัติของการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น

โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้แจ้งให้กับผู้ที่เข้าดำรงตำแหน่งทุกคน ให้ดำเนินการรวบรวมหลักฐานต่าง ๆ ของตนเอง คู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ให้มายื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินต่อสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. ตามกำหนดระยะเวลาที่กฎหมายได้กำหนด คือ ภายในระยะเวลา 30 วัน นับตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง

1.3 การตรวจสอบเอกสารหลักฐานการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะเป็นที่เรียบร้อยแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. โดยเจ้าหน้าที่จะดำเนินงานในการตรวจสอบเอกสารหลักฐานที่ได้รับว่า มีความถูกต้องครบถ้วน สมบูรณ์มีการลงลายมือชื่อในสำเนาหลักฐานหรือไม่ หากปรากฏว่าเอกสารไม่ครบถ้วนหรือเอกสารไม่ถูกต้อง เจ้าหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องแจ้งให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ยื่นหลักฐานไม่ถูกต้องให้ทราบ และดำเนินการแก้ไขให้ถูกต้อง ซึ่งการดำเนินการดังกล่าวนี้จะต้องทำให้ถูกต้องสมบูรณ์ ภายในระยะเวลาที่กฎหมายกำหนดให้ยื่น คือ ภายในระยะเวลา 30 วัน เมื่อเข้ารับตำแหน่งและเมื่อพ้นจากตำแหน่ง

1.4 การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เข้ารับตำแหน่งใหม่ได้ยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันเข้ารับตำแหน่งตามที่กฎหมายกำหนดแล้ว คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ตามเอกสารหลักฐานที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด โดยส่งหลักฐานไปยังหน่วยงานที่มีทรัพย์สินและหนี้สินไปตรวจสอบความมีอยู่จริง ความถูกต้องจนครบหมดทุกรายการ ตามที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ส่งเอกสารหลักฐานมาให้ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ ตัวอย่างเช่น การตรวจสอบบัญชีธนาคารและรายการ

หนี้สิน เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการรวบรวมบัญชีของธนาคารและรายการหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น โดยการส่งเรื่องไปให้ทางธนาคารเป็นผู้ตรวจสอบ ว่ามีอยู่จริงตามที่ได้ยื่นเอกสารหลักฐานบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

2. หลักฐานการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

หลักเกณฑ์การยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะมีเงื่อนไข และการปฏิบัติที่เกี่ยวข้อง ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์ที่จะต้องดำเนินการที่สำคัญมีอยู่ 3 หลักเกณฑ์ ดังนี้

1. กำหนดเวลาในการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องดำเนินการ คือ เมื่อเข้ารับตำแหน่งให้ยื่นภายใน 30 วัน นับตั้งแต่วันที่เข้ารับตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ก็ให้ยื่นภายในระยะเวลา 30 วัน นับตั้งแต่วันที่พ้นจากตำแหน่ง ในกรณีที่เสียชีวิตในระหว่างที่ดำรงตำแหน่งหรือ เสียชีวิตก่อนพ้นจากตำแหน่ง ให้ทายาทหรือผู้จัดการมรดกเป็นผู้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่มีอยู่แทนในวันที่ผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นที่เสียชีวิตภายในเวลา 90 วัน นับตั้งแต่วันที่ผู้ดำรงตำแหน่งนั้นเสียชีวิต

2. การตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกระบวนการ ที่สำคัญอีกเรื่องหนึ่งซึ่งเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่จะต้องทำการตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบปีงบประมาณทุกๆปี เพื่อที่จะได้ทราบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ มีรายได้เพิ่มขึ้น หรือลดลงเท่าไรในปีงบประมาณนั้น ๆ รวมถึงการตรวจสอบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีงบประมาณรายได้ เข้าเกณฑ์รายได้ที่ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินหรือไม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ใกล้เคียงกับเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งหากตรวจพบว่าในปีงบประมาณใดมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เข้าเกณฑ์ตามที่ได้กำหนดไว้แล้วเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องแจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับทราบ และดำเนินการแจ้งให้ผู้บริหาร

ท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบต่อไป

ทั้งนี้การนับระยะเวลาที่กำหนดให้ยื่นภายในระยะเวลาไม่เกิน 30 วัน นับตั้งแต่ปีงบประมาณถัดไป คือ ให้ยื่นตั้งแต่ 1 ต.ค.–30 ต.ค. ของปีงบประมาณถัดไป แม้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะได้เข้ามาดำรงตำแหน่งดังกล่าวอยู่ก่อนแล้วก็ตาม และเมื่ออยู่ในเกณฑ์ตามกำหนดเอาไว้ดังกล่าวนี้แล้ว เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง ก็ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบความถูกต้องของทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่งเช่นกัน

หมายเหตุ การตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อเข้าเกณฑ์รายได้ตามที่ทางกฎหมายกำหนดแล้วและผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ยื่นบัญชี แสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว หากในปีงบประมาณต่อมา แม้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ถึงเกณฑ์รายได้ตามที่กฎหมายกำหนด ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นผู้นั้น ก็จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่ง หลังจากที่พ้นจากตำแหน่ง โดยให้ถือว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้ทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว เมื่อได้เข้าดำรงตำแหน่งนั้นจะต้องถูกตรวจสอบบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่งคือ เมื่อพ้นจากตำแหน่ง

3. ภายหลังจากผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้ทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินแล้ว ลำดับต่อไปเป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ในการที่จะดำเนินการตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด โดยการแยกออกเป็นประเภทต่าง ๆ เช่น เรื่องบ้านและที่ดิน จะรวบรวมเอกสารหลักฐานแล้วทำการส่งไปให้สำนักงานที่ดินทำการตรวจสอบความถูกต้องและความมีอยู่จริงของบ้านและที่ดิน เพื่อสำรวจราคาของบ้านและที่ดินดังกล่าว ซึ่งเมื่อสำนักงานที่ดินตรวจสอบความถูกต้องเรียบร้อยแล้ว ก็จะแจ้งให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. ทราบ ส่วนบัญชีแสดงรายการที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินที่เป็นเงินหรือหนี้สินในบัญชีธนาคาร เจ้าหน้าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะทำการเก็บรวบรวมบัญชีธนาคารของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิก

สภาท้องถิ่นทั้งหมดที่ยื่นแสดงรายการส่งไปให้ธนาคารไปดำเนินการตรวจสอบบัญชีธนาคารดังกล่าวว่ามีอยู่จริง เมื่อธนาคารดำเนินการตรวจสอบเสร็จเรียบร้อยแล้วก็จะทำการแจ้งกลับไปให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. รับทราบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบัญชีธนาคารทั้งหมดเช่นกัน เมื่อคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้วคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะนำข้อมูลที่ได้รับนั้นเก็บไว้ เพื่อที่จะใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อนำมาใช้ในการเปรียบเทียบอีกครั้งหนึ่ง เมื่อผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินเมื่อพ้นจากตำแหน่ง ว่าทรัพย์สินและหนี้สินที่มีในครั้งนี้มีแตกต่างจากครั้งก่อนหน้านั้นมากน้อยเพียงไร และทรัพย์สินและหนี้สินที่เกิดขึ้นมานั้นได้มาจากไหน โดยต้องสามารถชี้แจงถึงเหตุผลและสาเหตุของการได้มาซึ่งทรัพย์สินและหนี้สินนั้น ได้มาโดยสุจริตหรือไม่ ซึ่งการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นให้รวมถึง การลาออกจากตำแหน่ง หรือการเสียชีวิตก่อนถึงกำหนดการดำรงตำแหน่งภายในระยะเวลา 4 ปี ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย

หมายเหตุ การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. กฎหมายไม่ได้กำหนดเอาไว้ว่า จะให้ทำการตรวจสอบให้เสร็จสิ้น ภายในกำหนดเวลาที่วัน ดังนั้นคณะกรรมการ ป.ป.ช. จึงมีเวลาทำการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นภายในระยะเวลา 4 ปี เริ่มตั้งแต่เมื่อผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ารับตำแหน่ง

4. การดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินไม่พร้อมกันทั้งหมด ซึ่งแล้วแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ กฎหมายกำหนดให้ครบวาระเมื่อใด เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะกำหนดให้เข้ารับตำแหน่ง โดยมีการเลือกตั้งไม่ตรงกัน กับการเลือกตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เป็นต้น ดังนั้นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานครฯ และเมืองพัทยา จะมีการกำหนดให้มีการเข้ารับตำแหน่ง รวมทั้งการพ้นจากวาระในการดำรงตำแหน่ง ในทางกฎหมายไม่ได้กำหนดเข้าดำรงตำแหน่ง พร้อมกันทั้งหมดทั่วประเทศ

ในกรณีดังกล่าว ทำให้การดำเนินการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน สามารถทำการตรวจสอบโดยการหมุนเวียนกันไป ภายในระยะเวลา 4 ปี ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเข้ามาดำรงตำแหน่ง

สำหรับการตรวจสอบเป็นกรณีพิเศษคือ (1) ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเสียชีวิตก่อนครบวาระการทำงาน 4 ปี (2) การลาออก หรือกรณีที่พ้นออกจากตำแหน่งก่อนวาระ 4 ปี ที่จะต้องดำรงตำแหน่งให้ครบ (3) ในกรณีที่รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าเกณฑ์รายได้ตามที่กฎหมายกำหนดให้ ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นได้เข้าดำรงตำแหน่งแล้วในปีที่ 2 หรือปีที่ 3 หรือในปีสุดท้าย คือในปีที่ 4 ผู้นั้นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เพื่อให้กับคณะกรรมการ ป.ป.ช. เป็นผู้ทำการตรวจสอบ

ในกรณีพิเศษดังกล่าวมานั้น จะมีจำนวนไม่มากนักซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบเป็นกรณีพิเศษเฉพาะราย ซึ่งถือว่าเป็นการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเมื่อพ้นจากตำแหน่ง

3. เกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คือ องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท เทศบาลตำบล และเทศบาลเมืองที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท เมืองพัทยา ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท นั้น กฎหมายยังได้กำหนดเอาไว้ว่า รายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง และเมืองพัทยา หมายถึง รายได้รวมเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในปีงบประมาณที่ผ่านมา

เมื่อพิจารณารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้าเกณฑ์ตามที่กฎหมายกำหนดเป็นหลักแล้วรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประกอบด้วย

1. รายได้
2. เงินอุดหนุน
3. เงินสะสม
4. เงินกู้

1. รายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้เป็นของตนเอง ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ (1) รายได้จากภาษีอากร (2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร สำหรับรายได้จากภาษีอากร เป็นรายได้ที่ได้จากภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำการจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ ส่วนรายได้จากภาษีที่ได้จากทางรัฐบาลกลางทำการจัดเก็บให้ เช่น ภาษีการค้า ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจอดสงฆ์หามทรัพย์ ภาษีการพนัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และอื่นๆ ซึ่งทั้งหมดนี้เป็นรายได้ที่มาจากภาษีอากร

สำหรับรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร จะประกอบไปด้วย ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด ทั้งหมดนี้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งจะประกอบไปด้วย รายได้ที่มาจากภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ซึ่งในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากการจัดเก็บไม่เหมือนกัน ทั้งหมดนั้นจะขึ้นอยู่กับพื้นที่ในแต่ละที่จะมีการดำเนินการตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้ เช่น ค่าภาคหลวงแร่ จะมีการเก็บภาษีเฉพาะในพื้นที่ที่ทำเหมืองแร่เท่านั้น

2. เงินอุดหนุน เงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะแยกออกเป็น 5 ประเภทด้วยกัน คือ เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนทั่วไปการศึกษา เงินอุดหนุนถ่ายโอน และเงินอุดหนุนอื่นๆ เงินอุดหนุนทั้งหมดนี้ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นองค์กรใดมีเงินอุดหนุนดังกล่าว ก็ให้รวมเป็นเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

3. เงินสะสม ถือเป็นเงินที่จะต้องนำมารวมกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยเงินสะสมแบ่งออกเป็น 3 ประเภทด้วยกัน คือ (1) เงินสะสมที่เก็บรักษาไว้เอง (2) เงินสะสมที่ กสท. หรือ กสอ. เก็บรักษา (3) เงินสะสมอื่นๆ

4. เงินกู้ คือ เงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ทำการกู้มาสำหรับดำเนินการสามารถนำยอดเงินกู้มารวมเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรอบปีงบประมาณ

ในรอบปีงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องทำบัญชีรายได้ โดยรวมทั้งเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้เพื่อทำการตรวจสอบว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดไว้ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สิน ซึ่งการจัดทำบัญชีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนี้จะไม่มีความเกี่ยวข้องกันกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะมีบัญชีที่แสดงรายละเอียดเกี่ยวกับรายรับ และ รายจ่าย ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทำรายงานและการขอรับงบประมาณในปีงบประมาณต่อไป

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเกณฑ์รายได้ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน จะแบ่งออกเป็น 5 ประเภท คือ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (2) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (3) เทศบาล (เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จะมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ เมืองพัทยา และ กรุงเทพมหานคร เป็นประเภทที่ 4 และ 5 องค์กรดังกล่าวเหล่านี้ กฎหมายได้กำหนดให้ผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น มีหน้าที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการ ทรัพย์สินและหนี้สินของตนเอง คู่สมรส และของบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ

1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2545

ตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินในปัจจุบัน กำหนดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ออกเป็น 5 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ตามข้อมูลของส่วนพัฒนาระบบรูปแบบและโครงสร้างสำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารส่วนท้องถิ่น จะมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทดังนี้ (รายละเอียดตามตารางข้อมูลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นหน้า 78)

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จะมีองค์กรทั้งหมด 6,744 องค์กร
2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จะมีเขตพื้นที่ตามเขตการปกครองจังหวัด จะมีทั้งหมด 75 องค์กร
3. เทศบาล จะแบ่งออกเป็น 3 ประเภท โดยแบ่งตามเกณฑ์รายได้ขององค์กรนั้นๆเป็นเกณฑ์ คือ เทศบาลนครจะมีองค์กรทั้งหมด 20 องค์กร เทศบาล จะมีองค์กรทั้งหมด 90 องค์กร และเทศบาลตำบล จะมีองค์กรทั้งหมด 1,025 องค์กร
4. กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษมีเพียง 1 องค์กร
5. เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองรูปแบบพิเศษมีเพียง 1 องค์กร

1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

กำหนด

คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตรวจสอบรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จัดตั้งตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดิน ในปัจจุบันมีอยู่ 5 ประเภท โดยตรวจสอบจากรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ในรอบปีงบประมาณซึ่งจะมีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้เกินกว่าที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นของสมาชิการปกครองท้องถิ่นนั้นจะต้องทำกรยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องทำกร

ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต้องไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ในรอบปีงบประมาณที่ผ่านมา ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนตำบลที่ถึงเกณฑ์ตามที่กำหนดมีจำนวนทั้งสิ้น 38 องค์กร

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ที่ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นนั้นๆ จะต้องทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะต้องมียาได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท ในหนึ่งรอบปีงบประมาณ ปัจจุบันมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่ คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมีจำนวนทั้งสิ้น 75 องค์กร

3. เทศบาล แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

3.1 เทศบาลนคร ในปัจจุบันตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินมีเทศบาลนครทั้งหมด 20 องค์กร ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 ได้กำหนด ให้ผู้บริหารเทศบาลนครและสมาชิกสภาเทศบาลนคร จะต้องทำการยื่นบัญชีแสดงทรัพย์สินและหนี้สินทุกองค์กร

3.2 เทศบาลเมือง คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเกณฑ์รายได้ของเทศบาลเมืองที่มีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรนั้น จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินจะต้องมียาได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ในรอบปีงบประมาณ ปัจจุบันคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ทำการตรวจสอบแล้วพบว่า มีเทศบาลที่มีรายได้ตามที่กำหนดมีทั้งสิ้น 55 องค์กร

3.3 เทศบาลตำบล กฎหมายกำหนดให้เทศบาลตำบลที่มีเกณฑ์รายได้ของเทศบาลตำบล ต้องไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ในรอบปีงบประมาณ ปัจจุบันมีเทศบาลตำบลที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดไว้มีจำนวนทั้งสิ้น 15 องค์กร

4. กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542 กำหนดให้ ผู้ว่ากรุงเทพมหานคร รองผู้ว่ากรุงเทพมหานคร และ

สมาชิกสภากรุงเทพมหานครต้องทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5. เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีกองค์กรหนึ่งที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรให้ผู้บริหาร เมืองพัทยา และสมาชิกเมืองพัทยาต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยที่รายได้ของเมืองพัทยาต้องไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ปัจจุบันคณะกรรมการได้ทำการตรวจสอบแล้วว่าเมืองพัทยานีมีรายได้เกินกว่า 200 ล้านบาท ดังนั้นผู้บริหารเมืองพัทยาและสมาชิกสภาเมืองพัทยา จะต้องทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน โดยคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ต้องกำหนดเกณฑ์รายได้ คือ กรุงเทพมหานคร และเทศบาลนคร ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ต้องกำหนดเกณฑ์รายได้เพื่อตรวจสอบว่าองค์กรได้มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลเมือง เทศบาลตำบลและเมืองพัทยา

1.3 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.

กำหนด

จากการตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีทั้งรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเมืองพัทยา ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบรายได้ขององค์กรแล้ว จะมีทั้งที่มีรายได้ถึงเกณฑ์คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และไม่ถึงเกณฑ์รายได้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดไว้ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบลโดยมีรายละเอียดดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีจำนวนทั้งสิ้น 6,706 องค์กร

2. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั่วทุกองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3. เทศบาล

3.1 เทศบาลนคร ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาล จะต้องทำยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทุกองค์กร

3.2 เทศบาลเมือง ที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนด มีจำนวนทั้งสิ้น 29 องค์กร

3.3 เทศบาลตำบล ที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีจำนวนทั้งสิ้น 1,010 องค์กร

4. กรุงเทพมหานคร ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จะต้องทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

5. เมืองพัทยา ผู้บริหารเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยาจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมดต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.

เมื่อพิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดเกณฑ์รายได้แล้ว จะมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเมืองพัทยา ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบรายได้ขององค์กรแล้ว จะมีทั้งที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่ ป.ป.ช. กำหนด และที่ไม่ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล

ดังนั้น เมื่อพิจารณาถึงข้อแตกต่างระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดนั้น จะมีข้อเปรียบเทียบดังนี้

- องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้ถึงเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมี 38 องค์กร จากทั้งหมด 6,744 องค์กร หรือประมาณ 1 % ที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

- เทศบาลเมือง มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช.กำหนด มีจำนวน 55 องค์กร จากองค์กรทั้งหมด 84 องค์กร หรือประมาณ 65 % ที่ทางกรรมการ ป.ป.ช. ให้ผู้บริหารเทศบาลเมืองและสมาชิกเทศบาลเมืองยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน

- เทศบาลตำบลมีรายได้ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมีจำนวน 15 องค์กร จากองค์กรทั้งหมด 1025 องค์กร หรือประมาณ 1.5 % ที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดให้ผู้บริหารเทศบาลตำบลและสมาชิกสภาตำบล ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ดังนั้น เมื่อรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันจะมีทั้งหมด 7,950 องค์กร คณะกรรมการ ป.ป.ช.ได้ ดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมีทั้งสิ้น 205 องค์กร หรือประมาณ 2.6% ของทั้งหมด และจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดมีจำนวนทั้งสิ้น 7,745 องค์กรหรือประมาณ 97.4 % ที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ทำการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

**ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่มีรายได้ถึงเกณฑ์และไม่ถึงเกณฑ์ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด**

	องค์กร บริหาร ส่วนจังหวัด	องค์กร บริหาร ส่วนตำบล	เทศบาล			รูปแบบพิเศษ		รวม
			เทศบาล นคร	เทศบาล เมือง	เทศบาล ตำบล	กรุงเทพ มหานคร	เมือง พัทยา	
องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	75	6,744	20	84	1,025	1	1	7,950
องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มี รายได้ถึงเกณฑ์ ที่ ป.ป.ช.กำหนด (คิดเป็น %)	75 (100%)	38 (1%)	20 (100%)	55 (65%)	15 (1.5%)	1 (100%)	1 (100%)	205 (2.6%)
องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นที่มี รายได้ไม่ถึงเกณฑ์ ที่ ป.ป.ช.กำหนด (คิดเป็น%)	-	6,706 (99%)	-	29 (35%)	1,010 (98.5%)	-	-	7,745 (97.4%)

2. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ไม่ได้ตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบก่อนที่จะเข้าดำรงตำแหน่ง และภายหลังจากที่พ้นจากตำแหน่ง เมื่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้แล้ว ปรากฏว่า มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการตรวจสอบมีแตกต่างกัน โดยมีองค์กรส่วนท้องถิ่นบางประเภทที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบทั้งหมดทุกองค์กร และบางประเภท ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบได้น้อยมาก

นั่นก็คือองค์การบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล โดยจากข้อมูลในหัวข้อที่ 1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ดำเนินการตรวจทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นดังต่อไปนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีทั้งหมด 75 องค์การ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้หมดทุกคน

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวนทั้งหมด 6,744 องค์การ คณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ดำเนินการตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกขององค์การบริหารส่วนตำบลเป็นจำนวน 6,706 องค์การ หรือประมาณ 99 % ขององค์การทั้งหมด

2.3 เทศบาลนคร มีอยู่ 3 ประเภท คือ

1. เทศบาลนคร มีอยู่จำนวน 20 องค์การ คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกของเทศบาลนครได้ทั้งหมด

2. เทศบาลเมือง มีอยู่จำนวน 84 องค์การ ซึ่งทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ดำเนินการตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกของเทศบาลเมืองเป็นจำนวน 29 องค์การ หรือประมาณ 35 % ขององค์การ เทศบาลเมืองทั้งหมด

3. เทศบาลตำบล มีอยู่จำนวน 1,025 องค์การ ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ทำการตรวจสอบทั้งผู้บริหารและสมาชิกของเทศบาลตำบล เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,010 องค์การ หรือประมาณ 98.5 % ขององค์การเทศบาลตำบลทั้งหมด

2.4 กรุงเทพมหานคร มีองค์กรปกครองอยู่เพียงองค์กรเดียว ซึ่งทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ดำเนินการตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกของกรุงเทพมหานคร ได้ทั้งหมด

2.5 เมืองพัทยา มีองค์กรปกครองอยู่เพียงองค์กรเดียวซึ่งทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถดำเนินการตรวจสอบผู้บริหารและสมาชิกของเมืองพัทยาได้ทั้งหมด

ดังนั้น จากการที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดหลักเกณฑ์รายได้ ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ที่ใช้ในการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของ

ผู้บริหารและสมาชิกสภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช. ยังมิได้ดำเนินการตรวจสอบ คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล 6,706 องค์กร หรือประมาณ 99 % ขององค์กรทั้งหมด เทศบาลตำบลจำนวน 1,010 องค์กร หรือประมาณ 98.5% ขององค์กรเทศบาลตำบลทั้งหมด และเทศบาลเมืองจำนวน 29 องค์กร หรือประมาณ 35 % ขององค์กร เทศบาลเมืองทั้งหมด

3. เกณฑ์รายได้ที่ควรแก้ไขให้เหมาะสมขององค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด เกณฑ์รายได้เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และเมืองพัทยา จากการตรวจสอบรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อ 1.3 จะพบว่า มีองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบล เป็นองค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกำหนด มีจำนวนน้อยมาก คือ องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) มี 37 องค์กรจากจำนวนทั้งหมด 6,744 องค์กร หรือ 1% และเทศบาลตำบลมี 15 องค์กร จากจำนวนทั้งหมด 1,025 องค์กร หรือ 1.5% สำหรับองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาลเมือง และเมืองพัทยา เท่าที่ตรวจสอบแล้วจะมีสัดส่วนที่มีความเหมาะสมกับเกณฑ์รายได้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ดังนั้น เพื่อให้การตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นครอบคลุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด และมีความเหมาะสมที่สุด เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ในกรณีที่มีพฤติกรรมการรั่วไหลผิดปกติ ให้มีเกณฑ์รายได้ที่เหมาะสมมีดังนี้

3.1 องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกณฑ์รายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด คือ ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ควรใช้เกณฑ์ในการพิจารณาความเหมาะสม โดยจะนำจำนวนขององค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งหมดว่ามี

จำนวนที่องค์กร และมีรายได้ประจำปีทั้งหมด เป็นจำนวนเงินเท่าไร นำมาพิจารณาด้วย ซึ่งมีหลักพิจารณาดังนี้

องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ประจำปี 2545 มีองค์กรทั้งหมด จำนวน 6,744 องค์กร มีรายได้ทั้งหมดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 33,043 ล้านบาท เมื่อพิจารณา องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาทแล้ว จะมีองค์กรจำนวน 1,449 องค์กร และมีรายได้โดยรวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 11,954 ล้านบาท คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนายกและรองนายกองค์กรบริหารส่วนตำบลและสมาชิกองค์กรบริหารส่วนตำบลเพิ่มมากขึ้น เป็นจำนวน 36% ของรายได้โดยรวมขององค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งหมด

รายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบลที่ควรแก้ไขใหม่

องค์กรบริหารส่วน ตำบล (อบต.) มีจำนวนทั้งสิ้น	รายได้ประจำปี 2545 มีจำนวนทั้งสิ้น	องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มี เกณฑ์รายได้ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท		คิดเป็น%ของ ราย ได้โดย รวมที่ ป.ป.ช.ตรวจสอบ
		จำนวน	รายได้ทั้งสิ้น	
6,744	33,043 ล้านบาท	1,449	11,954 ล้านบาท	36%

3.2 เทศบาลตำบล เกณฑ์รายได้ของเทศบาลตำบลที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด คือ ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ควรใช้เกณฑ์รายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท โดย เกณฑ์พิจารณาความเหมาะสม จะจำนวนเทศบาลตำบลทั้งหมด และมีรายได้ประจำปีทั้งหมด เป็นจำนวนเงินเท่าไร นำมาพิจารณาด้วย ซึ่งมีหลักการพิจารณาดังนี้

เทศบาลตำบล ประจำปี 2545 มีองค์กรทั้งหมดจำนวน 1,025 องค์กร มีรายได้ทั้งหมดเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 20,351 ล้านบาท เมื่อพิจารณาเทศบาลตำบลที่มีรายได้ ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท แล้วจะมีองค์กรเป็นจำนวน 87 องค์กร มีรายได้โดยรวมเป็น

จำนวนเงินทั้งสิ้น 10,388 ล้านบาท คิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของรายได้ของเทศบาลตำบล ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของนายกและรองนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล ของเทศบาลตำบล เพิ่มมากขึ้นเป็นจำนวน 51 % ของรายได้โดยรวมของเทศบาลตำบลทั้งหมด

รายได้ของเทศบาลตำบลที่ควรแก้ไขใหม่

เทศบาลตำบลมี จำนวนทั้งสิ้น	รายได้ ประจำปี 2545 มีจำนวนทั้งสิ้น	เทศบาลตำบลที่มีเกณฑ์รายได้ ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท		คิดเป็น%ของ รายได้โดยรวมที่ ป.ป.ช. ตรวจสอบ
		จำนวน	รายได้ทั้งสิ้น	
1,025	20,351 ล้านบาท	87	10,388 ล้านบาท	51%

ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบล เมื่อนำหลักเกณฑ์รายได้ทั้งสิ้นขององค์กร นำมาพิจารณาจะทำให้ใช้เกณฑ์รายได้ใหม่ ที่มีความเหมาะสม จะทำให้การตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ครอบคลุมองค์กรได้มากขึ้น ซึ่งเกณฑ์รายได้ที่เหมาะสมที่สุดที่ควรนำมาใช้ในปัจจุบัน คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกณฑ์รายได้ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท และเทศบาลตำบลเกณฑ์รายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท

4. จำนวนผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตามเกณฑ์รายได้ที่เสนอแก้ไขใหม่ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน

ผลจากการกำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. และจากเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนี้มีความเหมาะสม ที่สมควรแก้ไขใหม่ตามข้อ 3 จะมีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ มีดังนี้

4.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จากผลของการกำหนดเกณฑ์รายได้ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ รายได้ขององค์กรต้องไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาทต่อปี งบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั้งหมดมี 75 องค์กร ทำให้มีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด โดยเฉลี่ยตำแหน่งนายกและรองนายก อบจ. จะมีจำนวน 225 คน และสมาชิกสภา อบจ. จะมีจำนวน 2,192 คน รวมจำนวนผู้บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวนทั้งสิ้น 2,417 คน

4.2 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

4.2.1 เกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

จากผลของการกำหนดเกณฑ์รายได้ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ รายได้ขององค์กรต้องไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ต่อปีงบประมาณที่ผ่านมาจะมีองค์การบริหารส่วนตำบลถึงเกณฑ์ที่กำหนดจำนวน 38 องค์กร จากองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด 6,744 องค์กร ทำให้มีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายก และรองนายก องค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 872 คน โดยตำแหน่งนายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบลจะมีจำนวน 114 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีจำนวน 758 คน

4.2.2 เกณฑ์รายได้ที่เห็นควรแก้ไขใหม่ ให้องค์การบริหารส่วนตำบล มีเกณฑ์รายได้ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท

จากการพิจารณาความเหมาะสมของการกำหนดเกณฑ์รายได้ องค์การบริหารส่วนตำบล คือ รายได้ขององค์กรต้องไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท ต่อปี งบประมาณที่ผ่านมาจะมีองค์การบริหารส่วนตำบลถึงเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน 1,449 องค์กร โดยคิดเฉลี่ยจากรายได้เป็นจำนวน 36% จากรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมด ทำให้มีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นจำนวนทั้งสิ้น 28,980 คน โดยตำแหน่ง นายกและรอง

นายกองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีจำนวน 4,347 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จะมีจำนวน 24,633 คน

4.3 เทศบาล

4.3.1 เทศบาลนคร กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารเทศบาล และสมาชิกสภาเทศบาล ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกคน เทศบาลนครทั้งหมดมีจำนวน 20 องค์การ ทำให้มีผู้บริหารเทศบาล คือ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี และสมาชิกเทศบาลนคร คือ นายกเทศมนตรี และรองนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลนคร จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 580 คน โดยตำแหน่งนายกและรองนายกเทศมนตรี จะมีจำนวน 100 คน และสมาชิกสภาเทศบาลนครจะมีจำนวน 480 คน

4.3.2 เทศบาลเมือง ผลของการกำหนดเกณฑ์รายได้ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ รายได้ ขององค์กรต้องไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ต่อปีงบประมาณที่ผ่านมา จะมีเทศบาลเมืองที่มีเกณฑ์รายได้ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด จำนวน 55 องค์การ จากองค์กรเทศบาลเมืองทั้งหมด 84 องค์การ ทำให้มีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกเทศมนตรี และสมาชิกเทศบาลเมือง จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวนทั้งสิ้น 1,210 คน โดยตำแหน่งนายกและรองนายกเทศมนตรี จะมีจำนวน 220 คน และสมาชิกสภาเทศบาลเมือง จะมีจำนวน 990 คน

4.3.3 เทศบาลตำบล

4.3.3.1 เกณฑ์รายได้ของเทศบาลตำบล ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

จากผลการกำหนดเกณฑ์รายได้ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ รายได้ขององค์กรต้องไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ต่อปีงบประมาณที่ผ่านมาจะมีเทศบาลตำบลถึงเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน 15 องค์การ จากเทศบาลตำบลทั้งหมด จำนวน 1,025 องค์การ ทำให้มีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายก และรองนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เป็นจำนวนทั้งสิ้น 225 คน โดยตำแหน่ง นายกและรองนายกเทศมนตรี จะมีจำนวน 45 คน และสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจะมีจำนวน 180 คน

4.3.3.2 เกณฑ์รายได้ที่เห็นสมควรแก้ไขใหม่ ให้เทศบาลตำบล มีเกณฑ์รายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท

จากการพิจารณาความเหมาะสม ของการกำหนดเกณฑ์รายได้ ของเทศบาลตำบล คือ รายได้ของเทศบาลตำบล ต้องไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ต่อปีงบประมาณที่ผ่านมา จะมีเทศบาลตำบลถึงเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน 87 องค์การ โดยคิดเฉลี่ยจากรายได้เป็นจำนวน 51% จากรายได้ของเทศบาลตำบล ทั้งหมด ทำให้มีผู้บริหารเทศบาลตำบล คือ นายกและรองนายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาเทศบาลตำบล เป็นจำนวนทั้งสิ้น 1,305 คน โดยตำแหน่ง นายกและรองนายก เทศบาลตำบล จะมีจำนวน 261 คน และสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จะมีจำนวน 1,044 คน

4.4 กรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีองค์กรเดียว กฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกคน มีจำนวนทั้งสิ้น 70 คน โดย ผู้บริหารกรุงเทพมหานคร คือ ผู้ว่ากรุงเทพมหานครและรองผู้ว่ากรุงเทพมหานคร จะมีจำนวน 4 คน และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จะมีจำนวน 66 คน

4.5 เมืองพัทยา เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบพิเศษ มีองค์กรเดียว จากผลของการกำหนดเกณฑ์รายได้ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. คือ รายได้ขององค์กรต้องไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ต่อปีงบประมาณที่ผ่านมา ซึ่งเมืองพัทยา มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกเมืองพัทยา และสมาชิกสภาเมืองพัทยา จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกคน จะมีจำนวนทั้งสิ้น 29 คน โดยตำแหน่ง นายกและรองนายกเมืองพัทยา จะมีจำนวน 5 คน และสมาชิกสภาเมืองพัทยา จะมีจำนวน 24 คน

**ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามมาตรา 32 แห่งพระราชบัญญัติ
ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542
ข้อมูล ณ วันที่ 30 มกราคม 2547**

องค์กร (จำนวน)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น										รูปแบบพิเศษ			จำนวนผู้ยื่นบัญชี							
	องค์กรบริหารส่วนจังหวัด		เทศบาลนคร		เทศบาลเมือง		เทศบาลตำบล		เทศบาลตำบล		รูปแบบพิเศษ	รูปแบบพิเศษ	รูปแบบพิเศษ	ผู้บริหาร	สมาชิก	รวม					
	องค์กรบริหารส่วนตำบล	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล	เทศบาลตำบล	เทศบาลตำบล															
75 องค์กร	2,417	225	2,192	872	114	758	20 องค์กร	580	55 องค์กร	1,210	220	990	15 องค์กร	225	45	180	90	713	4,690	5,403	
รวม 205 (องค์กร)																					

สรุปยอดผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น 5,403 คน/ตำแหน่ง

ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น ปี พ.ศ 2547

	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น											จำนวนผู้สมัคร									
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	ผู้บริหาร	สมาชิก	องค์การบริหารส่วนตำบล	ผู้บริหาร	สมาชิก	เทศบาลนคร	ผู้บริหาร	สมาชิก	เทศบาลเมือง	ผู้บริหาร	สมาชิก	เทศบาลตำบล	ผู้บริหาร	สมาชิก	รูปแบบพิเศษ	ผู้บริหาร	สมาชิก	รวม		
องค์กร (จำนวน)	75 องค์การ			6,744 องค์การ			20 องค์การ			84 องค์การ			1,025 องค์การ								
ตำแหน่ง	2,417	225	2,192	138,436	20,232	115,204	580	100	480	1848	336	1,512	15,375	3,075	12,300	99	9	96	23,977	131,778	155,755
รวม 7,950 (องค์กร)	สรุปยอดผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น 155,755 คน / ตำแหน่ง																				

ข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาองค์กรปกครองท้องถิ่น
ตามเกณฑ์รายได้ที่สมควรแก้ไขใหม่ (องค์กรบริหารส่วนตำบล และเทศบาลตำบล)

องค์กร (จำนวน)	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น											รวม										
	องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด	ผู้บริหาร	สมาชิก	องค์การบริหารส่วนตำบล				เทศบาลนคร				เทศบาลเมือง			เทศบาลตำบล	ผู้บริหาร	สมาชิก	รูปแบบพิเศษ	ผู้บริหาร	สมาชิก	จำนวนผู้สนับสนุน	
				ผู้บริหาร	สมาชิก	เทศบาลนคร	ผู้บริหาร	สมาชิก	เทศบาลเมือง	ผู้บริหาร	สมาชิก	เทศบาลตำบล	ผู้บริหาร	สมาชิก								
องค์กร (จำนวน)	75 องค์กร			1,449 องค์กร	20 องค์กร	55 องค์กร	87 องค์กร															
ตำแหน่ง	2,417	225	2,192	28,980	580	1,210	1,305	220	990	261	1,044	99	9	5,162	29,429	34,591						
รวม 1,688 (องค์กร)	สรุปยอดผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น 34,591 คน / ตำแหน่ง																					

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

1. บทสรุป

การแสดงบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 จนถึงปัจจุบัน คณะกรรมการ ป.ป.ช. ที่มีหน้าที่ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกกฎเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินการดำเนินการที่ผ่านมาสรุปได้ดังนี้

1.1 ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ว่าด้วยเรื่องของการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ ในการแสดงบัญชีรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มาตรา 291 บัญญัติว่า ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองดังต่อไปนี้ มีหน้าที่ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะต่อคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ทุกครั้งที่เข้ารับตำแหน่ง หรือพ้นจากตำแหน่ง

1. นายกรัฐมนตรี
2. รัฐมนตรี
3. สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร
4. สมาชิกวุฒิสภา
5. ข้าราชการการเมืองอื่น
6. ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

สำหรับผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติไว้ในมาตรา 291 (6) นี้ ต่อมาได้มีกฎหมายออกหลักเกณฑ์โดยเฉพาะของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบ ซึ่งคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ออกหลักเกณฑ์ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องยื่นบัญชีทรัพย์สินและหนี้สิน โดยกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศของคณะกรรมการ ป.ป.ช. เรื่องกำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พ.ศ. 2543 เกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด เป็นผู้ที่ดำรงตำแหน่งทางการเมืองให้มีหน้าที่ที่จะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช.ดำเนินการตรวจสอบ คือ

1. องค์กรบริหารส่วนตำบลที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท
2. องค์กรบริหารส่วนจังหวัดที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท
3. เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท
4. เมืองพัทยา ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท

โดยให้รายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบล องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเมืองพัทยา หมายถึง รายได้รวมเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณที่ผ่านมา

ส่วนกรุงเทพมหานคร และเทศบาลนคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญ ว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต พ.ศ. 2542 มาตรา 4 (7) ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และ (8) ให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร เป็นผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง มีหน้าที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ ต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. เพื่อดำเนินการตรวจสอบโดยกฎหมายมิได้กำหนดเกณฑ์รายได้เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมาแล้ว

1.2 คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีหน้าที่ดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้แยกออกเป็น 5 ประเภท คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. องค์การบริหารส่วนตำบล
3. เทศบาล แบ่งเป็น 3 ประเภทคือ เทศบาลนคร เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล
4. กรุงเทพมหานคร
5. เมืองพัทยา

สำหรับผู้ที่ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร รวมทั้งผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลนคร สามารถยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินได้ทันที ที่เข้าดำรงตำแหน่ง และเมื่อพ้นออกจากตำแหน่ง ตามมาตรา 291 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 2540 และมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542

สำหรับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลเมือง เทศบาลตำบล และเมืองพัทยา กฎหมายได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรนั้นๆเป็นเกณฑ์ให้ผู้บริหารและสมาชิกองค์กรในท้องถิ่นนั้นทำการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อเข้าดำรงตำแหน่ง และเมื่อพ้นจากตำแหน่ง

1.3 ผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สิน

คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจสอบรายได้ของปีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดและตรวจทุกปีงบประมาณเพื่อพิจารณารายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่นใดที่เข้าเกณฑ์รายได้ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนดไว้ จากการดำเนินการตรวจสอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช. พบว่ามีองค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนดมีดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีผู้บริหาร อบจ. และสมาชิกสภา อบจ. ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทุกองค์กร มีจำนวนทั้งหมด 75 องค์กร ทั้งหมด

2. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีผู้บริหาร อบต. และสมาชิกสภา อบต. ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีจำนวน 38 องค์กร จากองค์กร บริหารส่วนตำบล (อบต.) ทั้งหมด 6,744 องค์กร

3. เทศบาล แบ่งออกเป็น

3.1 เทศบาลนคร ผู้บริหารเทศบาลนครและสมาชิกสภาเทศบาลนคร ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ทุกองค์กรมีทั้งหมด 20 องค์กรตามกฎหมาย กำหนดให้ยื่น โดยไม่ใช้รายได้ขององค์กรเป็นเกณฑ์

3.2 เทศบาลเมือง มีผู้บริหารเทศบาลเมืองและสมาชิกสภาเทศบาลเมือง ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 55 องค์กร จากจำนวนเทศบาล เมืองทั้งหมด 84 องค์กร

3.3 เทศบาลตำบล มีผู้บริหารเทศบาลตำบลและสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน มีจำนวน 15 องค์กร จากจำนวนเทศบาล ตำบลทั้งหมด 1,025 องค์กร

4. กรุงเทพมหานคร มีองค์กรเดียว ผู้บริหารกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภา กรุงเทพมหานคร ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกคน ตามกฎหมาย กำหนดให้ยื่น โดยไม่ใช้รายได้ขององค์กรเป็นเกณฑ์

5. เมืองพัทยา มีองค์กรเดียว ผู้บริหารเมืองพัทยาและสมาชิกสภาเมือง พัทยา ต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทุกคน โดยใช้รายได้ขององค์กร เป็นเกณฑ์

เมื่อพิจารณาถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กฎหมาย กำหนดให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สิน และหนี้สินแล้ว จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายให้ใช้เกณฑ์รายได้ขององค์กร มาพิจารณาด้วย คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (1 %) เทศบาลเมือง (65 %) และ เทศบาลตำบล (1.5 %)

1.4 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการไม่ได้ตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สิน ของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น

ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ผลปรากฏว่ามีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์เป็นจำนวนมาก คือ

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีจำนวน 6,706 องค์การ หรือประมาณ 99 % ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทั้งหมด 6,744 องค์การ
2. เทศบาลตำบล มีจำนวน 1,010 องค์การ หรือ ประมาณ 98.5 % ของเทศบาลตำบล ทั้งหมด 1,025 องค์การ
3. เทศบาลเมือง มีจำนวน 29 องค์การ หรือ ประมาณ 35 % ของเทศบาลเมือง ทั้งหมด 84 องค์การ

1.5 เกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมควรแก้ไขใหม่

จากผลของการพิจารณาความเหมาะสมความเป็นไปได้ เพื่อให้การควบคุมการใช้อำนาจรัฐ โดยใช้มาตรการตรวจสอบทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ครอบคลุมให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คือ องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบล มีองค์กรที่มีรายได้ไม่ถึงเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด อีกมากมายหลายองค์กร ดังนั้นเพื่อให้มีการตรวจสอบทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น โดยใช้เกณฑ์การพิจารณาจากงบประมาณรวมขององค์กรส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภทของปีงบประมาณที่ผ่านมา ควบคู่กับการสำรวจรายได้ขององค์กรประเภทนั้น ๆ โดยลดรายได้ขององค์กรลงมาถึงช่วงของรายได้ที่เหมาะสม ซึ่งเกณฑ์ที่เหมาะสมเป็นดังนี้

1. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่มีความเหมาะสม คือ เกณฑ์รายได้ขององค์กรไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท โดยพิจารณาจากรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ทุกองค์กรทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2545 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 33,043 ล้านบาท เมื่อลดเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นเกณฑ์รายได้ให้ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่

ถึงเกณฑ์ดังกล่าว จะมีองค์กรทั้งหมด 1,449 องค์กร และจะมีรายได้ขององค์กรบริหารส่วนตำบลโดยรวม เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 11,954 ล้านบาท คิดเป็นเปอร์เซ็นต์รายได้โดยรวมแล้วจะเป็นจำนวน 36% ของรายได้รวมทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่เหมาะสม

2. เทศบาลตำบล เกณฑ์รายได้ของเทศบาลตำบลที่มีความเหมาะสม คือ เกณฑ์รายได้ของเทศบาลตำบลต้องไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท โดยพิจารณาจากรายได้ของเทศบาลตำบลทุกองค์กรทั้งหมดในปีงบประมาณ 2545 เป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 20,351 ล้านบาท เมื่อลดเกณฑ์รายได้ของเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นเกณฑ์รายได้ใหม่ผู้บริหารและสมาชิกสภาเทศบาลตำบล ยืนยันบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้มีเกณฑ์รายได้ต้องไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ซึ่งเมื่อรวมรายได้ของเทศบาลตำบลที่ถึงเกณฑ์ดังกล่าว จะมีองค์กรทั้งหมด 87 องค์กร และจะมีรายได้ของเทศบาลตำบลโดยรวมเป็นจำนวนเงินทั้งสิ้น 10,388 ล้านบาท คิดเป็นเปอร์เซ็นต์รายได้โดยรวมแล้ว จะเป็นจำนวน 51% ของรายได้รวมทั้งหมด ซึ่งเป็นจำนวนที่เหมาะสม

1.6 ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ที่จะต้องยืนยันบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ตรวจสอบตามเกณฑ์รายได้ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นที่แก้ไขใหม่

ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อได้ทำการตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดแล้ว จะทำให้ทราบถึงจำนวนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ถึงเกณฑ์รายได้ที่กำหนดเป็นจำนวนเท่าไร ซึ่งจะช่วยให้ทราบว่าจำนวนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นในแต่ละประเภทมีจำนวนเท่าไร นอกจากนี้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภท ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ที่สูงเกินไป ทำให้มีองค์กรส่วนท้องถิ่นน้อย เมื่อได้พิจารณาแก้ไขเกณฑ์รายได้ใหม่ที่เหมาะสม จึงทำให้มีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ซึ่งจำนวนของผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นจากเกณฑ์รายได้ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด และจากเกณฑ์รายได้ที่เห็นควรเสนอขอแก้ไขใหม่จะมีจำนวนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนี้

1. เกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด จะมีผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่น ดังนี้

1.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีองค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งหมด 75 องค์กร จะมีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 225 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 2,192 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 2,417 คน

1.2 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) มีองค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด ทั้งหมด 38 องค์กร จะมีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 114 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 758 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 872 คน

1.3 เทศบาลนคร มีองค์กรที่กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จำนวน 20 องค์กร จะมีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกเทศมนตรี จำนวน 100 คน และสมาชิกสภาเทศบาลนคร จำนวน 480 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 580 คน

1.4 เทศบาลเมือง มีองค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน 55 องค์กร จะมีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกเทศมนตรี จำนวน 220 คน และสมาชิกสภาเทศบาลเมือง จำนวน 990 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,210 คน

1.5 เทศบาลตำบล มีองค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด จำนวน 15 องค์กร จะมีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกเทศมนตรี จำนวน 45 คน และสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 180 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 225 คน

1.6 กรุงเทพมหานคร มีองค์กรเดียว กฎหมายกำหนดให้ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน จะมีผู้บริหารท้องถิ่น คือ ผู้ว่าและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 4 คน

1.7 เมืองพัทยา มีองค์กรเดียว มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนด จะมีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกเมืองพัทยา จำนวน 5 คน และสมาชิกสภาเมืองพัทยา จำนวน 24 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 29 คน

ดังนั้นเมื่อรวมจำนวนผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นแล้วมีดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีจำนวน 2,417 คน องค์การบริหารส่วนตำบล

(อบต.) มีจำนวน 872 คน เทศบาลนคร มีจำนวน 580 คน เทศบาลเมือง มีจำนวน 1,210 คน เทศบาลตำบล มีจำนวน 225 คน กรุงเทพมหานคร มีจำนวน 70 คน และ เมืองพัทยา มีจำนวน 29 คน รวมจำนวนผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามเกณฑ์ที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด มีจำนวนทั้งสิ้น 5,403 คน

2. เกณฑ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมที่เห็นสมควรแก้ไขใหม่ โดยแก้ไขเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบลใหม่ ดังนี้

2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ใช้เกณฑ์รายได้เท่าเดิม จะมีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 2,417 คน

2.2 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ใช้เกณฑ์รายได้ใหม่ มีองค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดทั้งหมด 1,449 องค์กร มีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 4,347 คน และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 24,633 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 28,980 คน

2.3 เทศบาลนคร มีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่าเดิม จำนวนทั้งสิ้น 580 คน

2.4 เทศบาลเมือง ใช้เกณฑ์รายได้เท่าเดิม มีผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จำนวนทั้งสิ้น 1,210 คน

2.5 เทศบาลตำบล ใช้เกณฑ์รายได้ใหม่ มีองค์กรที่มีรายได้ถึงเกณฑ์ที่กำหนดทั้งหมด 87 องค์กร มีผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายก และรองนายกเทศมนตรี จำนวน 261 คน และสมาชิกสภาเทศบาลตำบล จำนวน 1,044 คน รวมจำนวนทั้งสิ้น 1,305 คน

2.6 กรุงเทพมหานคร มีผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่าเดิม จำนวนทั้งสิ้น 70 คน

2.7 เมืองพัทยา มีผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเท่าเดิม จำนวนทั้งสิ้น 29 คน

ดังนั้น เมื่อรวมจำนวนผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นตามเกณฑ์รายได้ที่เห็นควรแก้ไขใหม่ มีดังนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) จำนวน 2,417 คน องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวน 28,980 คน เทศบาลนคร จำนวน 580 คน เทศ

บาลเมือง จำนวน 1,210 คน เทศบาลตำบล จำนวน 1,305 คน กรุงเทพมหานคร จำนวน 70 คน และเมืองพัทยา จำนวน 29 คน รวมผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น มีจำนวนทั้งสิ้น 34,591 คน

1.7 กระบวนการดำเนินการตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีกระบวนการดำเนินการดังนี้

1. เจ้าหน้าที่รับเรื่องการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จะต้องนำบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินมายื่นต่อคณะกรรมการ ป.ป.ช. ภายใน 30 วันนับแต่เข้ารับตำแหน่ง และมายื่นบัญชีทรัพย์สินอีกครั้งหนึ่งเมื่อพ้นจากตำแหน่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช. จะดำเนินการตรวจเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ที่มาขึ้นว่ามีครบทั้งหมดและถูกต้องทุกฉบับ หากเอกสารยังไม่ถูกต้อง จะให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นนำไปแก้ไขให้ถูกต้อง

2. เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ภายใน 30 วันแล้ว เจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. จะรวบรวมรายชื่อ และเอกสารหลักฐาน ตามบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินทั้งหมด โดยแยกออกเป็นประเภท เช่น บัญชีเงินในธนาคาร หลักฐานโฉนดที่ดิน เป็นต้น เจ้าหน้าที่จะส่งเรื่องไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการตรวจสอบความเป็นจริงต่อไป

3. หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องกับดำเนินการตรวจสอบ เช่น การส่งเอกสารและหลักฐานทางการเงินให้กับทางธนาคาร ธนาคารจะดำเนินการตรวจสอบรายได้ของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ว่ามีความถูกต้องตรงกับความเป็นจริงตามที่ได้แจ้งไว้หรือไม่

ส่วนเอกสารหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับโฉนดที่ดินก็จะส่งให้กับสำนักงานที่ดินเป็นผู้ดำเนินการตรวจสอบเช่นกัน เมื่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวได้รับเอกสารและหลักฐานที่ส่งมาก็จะทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงเรื่องนั้น ๆ แล้วแจ้งให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้รับทราบ และหากมีการตรวจพบว่าผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นรายใดแสดงหลักฐานที่ไม่ถูกต้องตรงกับความเป็นจริงหน่วยงานที่ทำการตรวจ

สอบนั้นก็จะทำการแจ้งให้ทางคณะกรรมการ ป.ป.ช.ทราบ เพื่อดำเนินการตรวจสอบในขั้นต่อไป

4. ขั้นตอนในการดำเนินการตามข้อที่ 2 และ 3 นั้น มิได้มีการกำหนดระยะเวลาในการดำเนินการตรวจสอบหลักฐาน เมื่อทำการตรวจสอบเสร็จเรียบร้อยแล้วเจ้าหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช. ก็จะทำการเก็บหลักฐานที่ได้รับไว้ และเมื่อถึงกำหนด ระยะเวลาที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่ง และทำการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินอีกครั้งหนึ่ง คณะกรรมการ ป.ป.ช.ก็จะดำเนินการเช่นเดียวกันกับการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน เมื่อเข้ารับตำแหน่ง เพื่อทำการตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ว่ามีความถูกต้องตามความเป็นจริงอีกครั้ง

2. ข้อเสนอแนะ

การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ โดยการใช้มาตรการให้ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของตน คู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ เพื่อให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ทำการตรวจสอบรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ตามที่กฎหมายกำหนดตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 จากการศึกษาวิจัยพบว่า ยังไม่มีความเหมาะสมสอดคล้องกับแนวทางการควบคุมตรวจสอบอำนาจรัฐ เพื่อป้องกันการทุจริตของนักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ได้ เนื่องจากมาตรการเกณฑ์รายได้ท้องถิ่นที่กำหนดไว้ตามประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2543 สูงเกินกว่าความเป็นจริงของฐานรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ ทำให้การตรวจสอบกระทำได้เพียงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนน้อย ควรที่จะต้องปรับปรุงและแก้ไขให้มาตรการการตรวจสอบการยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นให้ดีขึ้น โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

การลดเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาลตำบล และเทศบาลเมือง ตามที่คณะกรรมการ ป.ป.ช. กำหนด

ตามประกาศคณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท และเทศบาลตำบล ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 200 ล้านบาท ตามเกณฑ์รายได้ขององค์กรดังกล่าว ผลปรากฏว่าองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่ผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นจะต้องยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน คิดเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วมีเพียง .57 % เท่านั้น เทศบาลตำบล ที่ผู้บริหารตำบลและสมาชิกสภาเทศบาลตำบลจะต้องที่ยื่นบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินคิดเป็นเปอร์เซ็นต์แล้วมีเพียง 1.5 % เท่านั้น

ดังนั้น มาตรการในการตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เห็นควรแก้ไขใหม่ให้เหมาะสม คือ ให้กำหนดเกณฑ์รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 10 ล้านบาท จะทำให้ตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จากเดิม 38 องค์กร เพิ่มขึ้นเป็น 1,449 องค์กร ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สินและหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น

สำหรับเทศบาลตำบล เห็นควรแก้ไขใหม่ให้เหมาะสม คือ ให้กำหนดเกณฑ์รายได้ของเทศบาลตำบล ที่มีรายได้ไม่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท จะทำให้ตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่น จากเดิม 15 องค์กร เพิ่มขึ้นเป็น 87 องค์กร ซึ่งจะทำให้คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้ตรวจสอบบัญชีทรัพย์สิน และหนี้สินของผู้บริหารท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่น เพิ่มมากขึ้นอีกด้วย

DRUC

บรรณานุกรม

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือ

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต, 2544

จิตติ ดิงศภัทย์. คำอธิบายกฎหมายอาญาภาค 1. กรุงเทพมหานคร : กรุงเทพมหานครการพิมพ์,
2531

ธเนศวร์ เจริญเมือง. 100 ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. 2440 – 2540

บวรศักดิ์ อุวรรณโณ. ระบบการควบคุมตรวจสอบการทุจริตของผู้ดำรงตำแหน่งระดับสูง.

กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2538

ผาสุก พงษ์ไพจิตร และสังคีต พริยะรังสรรค์. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตย. หน้า 337

สมคิด เลิศไพฑูรย์. การกระจายอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร :

ศูนย์ศึกษาการพัฒนาประชาธิปไตย มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2542

วารสาร

สุรพล นิติไกรพจน์. “ข้าราชการการเมือง และผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง” วารสาร

นิติศาสตร์. 23 มิถุนายน 2536

นันทวัฒน์ บรมมานันท์. “วิธีการแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน” วารสารปฏิรูปการ

เมืองการกระจายอำนาจ. มิถุนายน 2542

เอกสารอื่น ๆ

ปาฐกถาของ นายอานันท์ ปันยารชุน ประธานคณะกรรมการข้าราชการร่างรัฐธรรมนูญ

22 กุมภาพันธ์ 2540 หอประชุมโรงเรียนสรรพวิทยาคม อำเภอแม่สอด

จังหวัดตาก

ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ รศ. นครินทร์ เมฆไตรรัตน์
 คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
 รายงานผลการตรวจสอบและผลการปฏิบัติหน้าที่ประจำปี 2545 ของคณะกรรมการป้องกัน
 และปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2545
 สืบค้นจาก <http://www.ocsc.go.th>. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน.

วิทยานิพนธ์

สมใจ เกษตรศิริเจริญ. “การสืบสวนของ ป.ป.ป.กรณีทุจริต และประพฤติมิชอบในวงราชการ”
 วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2531
 อุดม รัฐอมฤต. “ปัญหาบางประการเกี่ยวกับกฎหมายป้องกันและปราบปรามการทุจริต
 และประพฤติมิชอบในวงราชการ” วิทยานิพนธ์ปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2530
 อรรถ แพทย์กุล. “ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร ในการบริหาร
 เมือง : กรุงเทพมหานคร” วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต
 มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543

กฎหมาย

ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2542
 ประกาศคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ พ.ศ. 2543
 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา
 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ พ.ศ. 2518
 พระราชบัญญัติป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ
 ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2530
 พระราชบัญญัติการแสดงทรัพย์สินและหนี้สินของสมาชิกวุฒิสภาและสมาชิกสภาผู้แทน
 ราษฎร พ.ศ. 2539
 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 (รวมทั้งที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปี พ.ศ. 2542.)

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการป้องกันและปราบปรามการทุจริต

พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยวิธีพิจารณาคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทาง

การเมือง พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2)

พ.ศ. 2546

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ป. “รายงานผลการปฏิบัติราชการของคณะกรรมการ ป.ป.ป.

ประจำปี 2527

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช, 2540

ประวัติผู้เขียน

พันโท ภาสกร วรเดช สำเร็จการศึกษาปริญญานิติศาสตรบัณฑิต จากมหาวิทยาลัยรามคำแหง เมื่อปีการศึกษา พ.ศ. 2525

ประวัติการทำงาน บรรจุเป็นที่ร้อยตรี ตำแหน่งนายทหารตรวจสอบบัญชี สำนักงานปลัดบัญชาทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด เมื่อ 1 เมษายน พ.ศ. 2527 ปัจจุบันดำรงตำแหน่ง หัวหน้าประมาณการข่าว กองข่าว กรมข่าวทหาร กองบัญชาการทหารสูงสุด