

อาชญากรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:
ปัญหาระบบโครงสร้างองค์กรที่เปิดช่องโอกาสในการกระทำความผิด

Local Administrative Organization Crime:
The problem of Organizational Structure as a Channel of Opportunity for Crime

สันหฤษณ์ บุญช่วย

กลุ่มวิชาอาชญาวิทยา คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏนครปฐม
Sunhakrisana.B@student.chula.ac.th

บทคัดย่อ

บทความวิชาการเรื่อง อาชญากรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ปัญหาระบบโครงสร้างองค์กรที่เปิดช่องโอกาสในการกระทำความผิด มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาลักษณะหรือสภาพปัญหาที่เป็นช่องทางโอกาสให้เกิดการกระทำความผิด จนกลายเป็นปัญหาการคอร์รัปชันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อค้นหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหานั้นที่กำลังกลายเป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมไทย โดยเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งศึกษาข้อมูลจากเอกสารโดยเก็บรวบรวมข้อมูลจากงานวิจัย ตำรา บทความ วิทยานิพนธ์ สื่ออิเล็กทรอนิกส์ หนังสือพิมพ์ รวมทั้งใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ทรงคุณวุฒิ ผลการศึกษาพบว่า ช่องทางโอกาสในการกระทำความผิดเกิดจากการที่กฎหมายให้อำนาจนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ดุลยพินิจ และการตัดสินใจภายในองค์กรมากเกินไป จนสามารถควบคุมทุกฝ่ายภายในองค์กรได้อย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด ทำให้ระบบตรวจสอบตามโครงสร้างองค์กรไร้ประสิทธิภาพ กอปรกับความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งของผู้มีอิทธิพลภายนอกองค์กรทั้งที่เป็นกลุ่มการเมือง กลุ่มนายทุน และกลุ่มผลประโยชน์อื่น ๆ นำไปสู่การร่วมมือกันในลักษณะเป็นระบบ เป็นขั้นเป็นตอน จนทำให้ตรวจสอบได้ยากลำบาก ในส่วนของแนวทางการป้องกันแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนให้มากขึ้น อีกทั้งให้ความสำคัญกับการสร้างระบบที่เข้มแข็งในการตรวจสอบที่มีศักยภาพ

คำสำคัญ: อาชญากรรมองค์กร, คอร์รัปชัน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Abstract

The objectives of this academic article were to study the characteristics and problematic state of the opportunities for crime to the point of being the problem with corruption within the local government and to find ways to prevent and solve the problem that is becoming a chronic problem in Thai society. This would be done by conducting a qualitative study. The data was collected from research papers, theses, electronic papers, newspapers, and in-depth interviews with experts. From the study, it was found that the opportunities for committing corruption arise from the fact that the law authorizes the local administration organization chairperson to exercise discretion and make decision within the organization so that the chairperson has the absolute control in every aspect within the organization.

This makes the organization structure monitoring inefficient coupled with strong relationships with influencers outside the organization, both political, capitalist, and other interest groups leading to systematic co-operation. This results in the operation being difficult to check. In terms of prevention approach, there must be more public participation and a focus on building a strong system for potential monitoring.

Keywords: organizational crime, corruption, local administrative organization

1. บทนำ

ตามหลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทยซึ่งถือเป็นประเทศที่มีรูปแบบรัฐเดี่ยวหรือเอกราช การใช้อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกประเทศเป็นศูนย์เดียวกัน ประชาชนทุกคนอยู่ภายใต้การปกครอง บังคับบัญชาของอำนาจที่มีเอกภาพและมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน¹ การจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามรูปแบบนี้จึงแบ่งเป็น 3 ส่วนหลัก ได้แก่ การรวมอำนาจ การแบ่งอำนาจ และการกระจายอำนาจ ทั้งนี้การจัดรูปแบบเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการดังกล่าวจึงถูกแบ่งออกเป็นการบริหารส่วนกลาง การบริหารส่วนภูมิภาค และการบริหารส่วนท้องถิ่น ตามลำดับ ซึ่งประสบการณ์ที่ผ่านมาภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนประเทศที่ชัดเจน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาคเท่านั้น เท่ากับว่าโครงสร้างระบบราชการไทยนั้นมีการรวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอด กล่าวคือทั้ง 2 ภาคส่วนล้วนมีบทบาทสำคัญและกว้างขวาง อาทิ ภารกิจด้านเกษตรกรรม อุตสาหกรรม สิ่งแวดล้อม การศึกษา เป็นต้น ทำให้ภาคราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งถูกสถาปนามาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ก้าวตามไม่ทัน จะมีอำนาจหน้าที่ให้บริการสาธารณะที่ไม่ค่อยมีความสำคัญมากนัก ส่วนมากจะเป็นการดูแลทำความสะอาดเรียบร้อย การเก็บขยะ การดูแลถนนหนทางขนาดเล็ก เป็นต้น

การที่ภาคราชการส่วนท้องถิ่นขาดบทบาทหน้าที่หลักในการบริหารงานราชการทำให้มีผลต่องบประมาณแผ่นดินตามไปด้วย กล่าวคือ จะถูกจัดสรรในอัตราส่วนที่น้อยกว่าร้อยละ 10 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด² จนกระทั่งเมื่อประเทศไทยประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ฉบับที่ 16 พ.ศ. 2540 ถือเป็นการเปิดฉากการกระจายอำนาจไปสู่ส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐธรรมนูญฉบับนี้เป็นการนำเอาแนวคิดการปกครองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วมมาใช้โดยให้ประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมืองนอกเหนือไปจากหน้าที่เพียงแค่การเลือกตั้งเท่านั้น ทั้งนี้มีการตราบทบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้ไว้อย่างชัดเจนด้วย ประเด็นนี้เอง นรนิติ เศรษฐบุตร (2537)³ ป่งชี้ในงานวิชาการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ว่า *ในกระบวนการสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เข้มแข็งนั้น องค์กรปกครองตนเองในระดับท้องถิ่นจะต้องมีบทบาทสำคัญในการจัดระบบสังคมไทย*

ทั้งนี้การพัฒนาการปกครองท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จนั้น สิ่งที่จะต้องทำคือการทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยมีการบริหารจัดการที่ดี รู้จักปกครองตนเอง มีการระดมความคิด ความรู้ความสามารถของประชาชนเกิดความสำนึกร่วมกัน เพื่อบ้านเมือง ทดแทนการพึ่งพิงรัฐบาลกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว⁴ กระนั้นรัฐบาลจึงออกเครื่องมือที่เป็นรูปธรรมขึ้นมาฉบับหนึ่ง ซึ่งกฎหมายฉบับนี้ใช้เป็นเสมือนตัวขับเคลื่อนการ

¹บุญศรี ยีหะ. การปกครองท้องถิ่นไทย(กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2550). หน้า 1.

²ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน(กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2555). หน้า 1.

³นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ. การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(มปพ. ,2537). หน้า ก.

⁴สุพิชญา จารุพันธ์. “การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2549)

ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปได้อย่างถูกต้องและเหมาะสม คือพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภายใต้พระราชบัญญัติฉบับนี้รัฐบาลได้ดำเนินการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และรายได้ไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จากการพัฒนาดังกล่าวนี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบในการให้บริการแก่ประชาชนมากยิ่งขึ้น เท่ากับเป็นการลดอำนาจของรัฐบาลลง และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เข้ามามีอำนาจในการบริหารจัดการตนเอง (self governance) เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น โดยคำนึงถึงความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดระบบการจัดสรรที่จะเพิ่มมากขึ้น⁵ ส่งผลให้ปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่หลังจากได้มีการขับเคลื่อนนโยบายด้านการกระจายอำนาจ เป็นต้นมา สัดส่วน และเม็ดเงินงบประมาณที่ได้รับการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้นโดยตลอด ซึ่งแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะทำให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นสถาบันการเมืองที่พร้อมไปด้วยทรัพยากรเงิน โดยที่รายได้ ส่วนใหญ่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมาจากภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือเรียกว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ในส่วนภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองกลับมีตัวเลขที่ต่ำมาก เจตนารมณ์ของรัฐบาลที่ต้องการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นอย่างจริงจังนั้นจึงดูผิดรูปผิดรอยไปมากอยู่เช่นกัน

นอกจากประเด็นในเรื่องงบประมาณที่เพิ่มขึ้นแล้ว การกระจายอำนาจอีกมิติหนึ่งแสดงให้เห็นในประเด็นการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็มีการปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทั้งนี้ถึงแม้จะทำในรูปคณะกรรมการพนักงานส่วนท้องถิ่นที่ต้องประกอบไปด้วยผู้แทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ก็ตาม แต่ผู้บริหารระดับสูงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีอำนาจในการตัดสินใจในการออกคำสั่ง ทั้งกระบวนการของการบริหารงานบุคคลทั้งระบบ

กระนั้นเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านเครื่องมือในรูปของ “เงิน คน วัสดุ ดิน และการจัดการ” สามารถสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากกว่าสมัยก่อน กอปรกับอำนาจของผู้บริหารภายใต้การนำของผู้บริหารที่เป็นนักการเมืองก็มีมากตามไปด้วย อาชีพนักการเมืองท้องถิ่นจึงกลายเป็นอาชีพที่หลายภาคส่วนพยายามเข้ามาจับจองและมีส่วนร่วม กระทั่งนักการเมืองระดับชาติ เป็นที่ประจักษ์ในหลายจังหวัดมีอดีตรัฐมนตรี หรืออดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรลดชั้นเพื่อลงสมัครรับเลือกตั้งอยู่เป็นจำนวนมาก แต่ภาพลักษณ์ที่สะท้อนสู่สังคมไทยโดยทั่วไปส่งผลต่อการกระจายอำนาจกว่า 1 ทศวรรษนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลับถูกตีตราจากสังคมว่าเป็น “ผู้ร้าย” มากกว่ามีบทบาทสำคัญ อันเนื่องจากข่าวที่ปรากฏในสื่อกระแสหลักมักเป็นไปในแนวลบอย่างต่อเนื่อง เช่น เรื่องการซื้อสิทธิขายเสียง การทุจริต คอร์รัปชัน การใช้อำนาจและอิทธิพลในทางที่มีขอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความขัดแย้งในการจัดสรรผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัวของข้าราชการกับนักการเมือง หรือนักการเมืองด้วยกัน ปรากฏการณ์เหล่านี้สะท้อนให้เห็นชัดจากรายงานผลการศึกษาวินิจฉัยของสำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2559)⁶ ที่ได้ศึกษาเรื่องการกล่าวหา การข่มขู่ความผิด ข้อทักท้วงและพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรวบรวมจากเอกสารที่เผยแพร่จากสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ถึงวันที่ 1 กันยายน 2558 พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกป.ป.ช.ข่มขู่ความผิดมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 69.75 คือองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) น้อยที่สุดคิดเป็นร้อยละ 2.73 คือองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และแบ่งเป็นผู้ที่ถูกกล่าวหาออกเป็น ฝ่ายการเมือง คิดเป็นร้อยละ 54.78 และฝ่ายข้าราชการประจำ คิดเป็นร้อยละ 45.22 ทั้งนี้งานวิจัยดังกล่าวได้สรุปพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 28 พฤติกรรมอาทิ การจัดซื้อจัดจ้างไม่ชอบด้วยกฎหมายและระเบียบของทางราชการ การเบิกจ่ายค่าจ้างค่าล่วงเวลาเป็นเท็จ การเบียด

⁵เพ็ญนิภา ชุมทอง. “การป็นรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551)

⁶กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. “การกล่าวหา การข่มขู่ความผิด ข้อทักท้วงและพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” [ออนไลน์], 9 สิงหาคม 2560. แหล่งที่มา http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf

บังเอิญเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปใช้ส่วนตัว หรือแม้กระทั่งการทุจริตต่อหน้าที่หรือการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ เป็นต้น

ดังนั้น ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่ต้องการส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญ ๆ ผ่านงบประมาณกว่าร้อยละ 25 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด และขยายไปสู่ร้อยละ 35 ในอนาคต ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้บริหารจัดการและจัดการตามความต้องการของท้องถิ่นนั้น ๆ เอง แต่กลับพบปัญหาในการบริหารจัดการที่เกิดจากการมีช่องโอกาสให้เกิดกระทำผิดของบุคลากรภายในองค์กรมากมายทั้งที่ตั้งใจกระทำให้เกิด หรือมิได้ตั้งใจจนกลายเป็นปมปัญหาสะสมมาถึงปัจจุบัน นำมาซึ่งความสนใจของผู้เขียนที่ต้องการศึกษาว่าแท้จริงแล้วอะไรคือสาเหตุที่เป็นช่องทางโอกาสที่ทำให้บุคลากรของ อปท. ได้กระทำความผิดนั้น ๆ

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาลักษณะ หรือสภาพปัญหาที่เป็นช่องทางโอกาสให้เกิดการกระทำความผิดจนกลายเป็นปัญหาการคอร์รัปชันภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเพื่อค้นหาแนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาที่กำลังจะกลายเป็นปัญหาเรื้อรังในสังคมไทย

3. ทฤษฎีว่าด้วยอาชญากรรมองค์การ ที่มาในคราบอาชญากรรมคอปกขาว

เพื่อเป็นการสร้างความเข้มแข็งให้กับศาสตร์ที่ศึกษาด้านอาชญาวิทยา สิ่งสำคัญที่สุดคือการสร้างทฤษฎีขึ้นมาเพื่ออธิบายปรากฏการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในสังคมพร้อมทั้งต้องอธิบายถึงสาเหตุของการเกิดขึ้นได้อย่างถูกต้องและแม่นยำ นักอาชญาวิทยาจึงได้พยายามสร้างทฤษฎีเพื่อใช้เป็นกรอบสากลในการพรรณนาสถานการณ์เพื่อให้เท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงปรากฏการณ์ของโลกที่มีพลวัตอยู่เสมอ อาจเป็นเพราะว่าปัจจุบันกล่าวได้ว่าการอธิบาย หรือค้นหาสาเหตุของอาชญากรรมไม่สามารถที่จะนำแนวคิดหรือทฤษฎีเพียงสำนักใดสำนักหนึ่งมาอธิบายปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นใหม่ได้เพียงกรอบเดียวอีกต่อไป เพราะแนวโน้มอาชญากรรมเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา งานวิจัยชิ้นสำคัญของจุฑารัตน์ เอื้ออำนวย (2556)⁷ ได้ศึกษาเรื่องกระบวนการยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก :แนวคิดการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์ ได้สะท้อนถึงปัญหาการเปลี่ยนแปลงทิศทางของอาชญากรรมในสังคม งานชิ้นนี้ได้ช่วยจัดระเบียบ องค์ความรู้ใหม่ และได้ปรับกระบวนการทัศน์ผนวกความร่วมมือเข้าไป สิ่งหนึ่งในงานวิจัยนี้ พยายามชี้ให้เห็นอย่างน่าสนใจคือการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มการเกิดขึ้นของอาชญากรรมในสังคมโลกไปจากเดิม กล่าวคือ โลกจะเปลี่ยนแปลงจากอาชญากรรมพื้นฐานกลายเป็นองค์กรอาชญากรรม (organize crime) และองค์กรอาชญากรรมข้ามชาติมากยิ่งขึ้น การเปลี่ยนแปลงใหม่นี้เป็นผลให้มิงานวิชาการ ตำราที่ได้ให้คำนิยามยังอยู่ในวงจำกัด โดยงานวิจัยนี้มองว่า “อาชญากรรมองค์การจะมีลักษณะเป็นเครือข่ายธุรกิจ ที่แสวงหากำไรจากสินค้าและบริการที่ผิดกฎหมายโดยเฉพาะยาเสพติด มีการอาศัยความร่วมมือของตำรวจ นักการเมือง และเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อการอยู่รอดและดำเนินธุรกิจได้อย่างต่อเนื่อง แลกเปลี่ยนกันด้วยการให้อุปถัมภ์เป็นรายบุคคล มีการใช้ความรุนแรงบังคับให้สมาชิกปฏิบัติตามกฎเกณฑ์ของกลุ่ม ควบคุมกันด้วยกฎระเบียบที่เข้มงวดและมีบทลงโทษ ที่รุนแรงต่อผู้ที่ฝ่าฝืนกฎเกณฑ์ของกลุ่ม วิธีการกำจัดคู่แข่งอย่างเด็ดขาด ขณะเดียวกันก็มีการจัดโครงสร้างองค์การอย่างมีประสิทธิภาพ จัดลำดับชั้นและความรับผิดชอบไว้เป็นขั้น มีเครือข่ายที่ติดต่อสัมพันธ์กับบุคคลภายนอกอย่างกว้างขวางในกิจกรรมที่ถูกกฎหมายและผิดกฎหมาย ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค และระดับชาติเพื่อทำงานร่วมกัน”⁸ ในขณะที่งานตำราด้านอาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา

⁷ จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย, กระบวนการยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก :แนวคิดการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์ (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ,2556).

⁸ เรื่องเดียวกัน ,หน้า 137.

ของสุนทียภาพ จิตสว่าง⁹ ได้ให้ความหมายของอาชญากรรมองค์การไว้ค่อนข้างชัดเจน กล่าวคือ เป็นอาชญากรรมซึ่งอาชญากรได้รวมตัวเข้าด้วยกันตามสายการบังคับบัญชาในรูปองค์การ โดยวางแผน และดำเนินงานเพื่อประกอบธุรกิจผิดกฎหมายประเภทต่าง ๆ โดยมีลักษณะของอาชญากรรม คือ คณะบุคคลรวมตัวกัน อย่างมั่นคง มีการวางแผนกำหนดนโยบาย การบริหารและการจัดการอย่างมีประสิทธิภาพ หัวหน้าจะมีอำนาจทางเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม โดยจะมีข้าราชการและนักการเมืองร่วมเป็นสมาชิกอีกด้วย

จากความหมายและนิยามของอาชญากรรมองค์การจะเห็นได้ชัดเจนว่า แท้ที่จริงแล้วมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงหรืออาจก่อกำเนิดมาจากอาชญากรที่มีความรู้ความสามารถ มีความเชี่ยวชาญในหน้าที่การงานที่มาในคราบของชนชั้นนำ นักวิชาการ หรือผู้ที่มีการศึกษาที่ดี มีอำนาจแต่กลับแสวงหาผลประโยชน์ในทางที่มีขอบเพื่ออำนวยความสะดวกแก่พรรคพวก หรือบริวาร ญาติพี่น้อง ซึ่งตามทฤษฎีอาชญาวิทยาเรียกบรรดาอาชญากรเหล่านี้ว่าเป็นการก่ออาชญากรรม คอปกขาว หรือคอเช็ดขาว นั่นเอง

กระนั้นแล้วในบทความชิ้นนี้ ผู้เขียนมีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการกระทำความผิดที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากวิเคราะห์ เทียบเคียงกับนิยามและความหมายของอาชญากรรมองค์การแล้ว มีลักษณะที่อาจกล่าวได้ว่ามีความสอดคล้องกันเป็นอย่างมาก ทั้ง ๆ ที่เจตนาของกรมการสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องการส่งเสริมความเข้มแข็งของท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับผลประโยชน์สูงสุดโดยแท้จริง แต่ทั้งนี้อาจเกิดจากระบบโครงสร้างขององค์กรที่มีช่องโอกาสให้บุคลากรภายใน ซึ่งเป็นมนุษย์ปุถุชนที่ยังมีความต้องการขั้นพื้นฐานอยู่มาก การสะสมทุนจึงเป็นประเด็นที่เอื้อต่อการกระทำความผิดและอาศัยช่องทางดังกล่าวนำไปสู่การคอร์รัปชันทั้งที่ตั้งใจหรือมิได้ตั้งใจ ผู้เขียนจึงได้อาศัยนิยามดังกล่าวขอเสนอคำที่มีความสอดคล้องกับทฤษฎีที่วิเคราะห์แล้วไม่ห่างไกลจากความเป็นจริงมากจนเกินไป

4. โครงสร้างและองค์ประกอบภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบันนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยประกอบไปด้วย องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ต่างมีกฎหมายที่ประกาศใช้เป็นของตนเองที่สถาปนาโครงสร้างขององค์กร ซึ่งในทุกรูปแบบจะมีลักษณะสอดคล้องกันไปในทิศทางเดียวกันทั้งสิ้น กล่าวคือจะประกอบไปด้วยกลุ่มบุคคล 3 กลุ่มหลัก ทำหน้าที่ตามภารกิจและขอบเขตของตนที่ระบุไว้เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ และที่สำคัญจะลดปัญหาในรูปแบบนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อ่อนแอ จึงส่งเสริมให้แต่ละองค์กรมีรูปแบบนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเข้มแข็งเพื่อให้เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

จากโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เน้นส่งเสริมความเข้มแข็งของฝ่ายบริหาร ทำให้บทบาทของผู้บริหารมีอำนาจสูงสุด โดยมักจะเป็นฝ่ายมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้ายในทุก ๆ ประเด็น ผู้เขียนได้ศึกษาวิจัยในปี 2553¹⁰ หัวข้อเรื่อง การคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกกับทุกภาคส่วน ตอกย้ำถึงความเข้มแข็งของฝ่ายบริหารโดยพบว่ากลุ่มตัวอย่างแสดงทัศนะไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือถึงแม้ว่านายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัดจะส่งเสริมให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตัดสินใจผ่านสมาชิกสภา อบจ. ซึ่งถือเป็นผู้แทนโดยตรงของประชาชน แต่ในท้ายที่สุดผู้ที่มิบทบาทในการตัดสินใจก็คือนายกองค์กรบริหารส่วนจังหวัด

⁹สุนทียภาพ จิตสว่าง, เอกสารประกอบการบรรยาย “อาชญาวิทยาและทัณฑวิทยา” [ออนไลน์], 19 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา <http://www.polsci.chula.ac.th/sumonthip>

¹⁰ สันทฤกษ์ บุญช่วย. “การคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม”. (วิจัยนิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2553)

สอดคล้องกับงานของชมพูนุท ทองสุโชติ (2555)¹¹ ที่ได้ศึกษาเรื่อง การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด กลุ่มตัวอย่างคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล ผลการวิจัยพบว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลเริ่มด้วยการทำประชาคมเมืองจากนั้นจึงเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ โดยในการตัดสินใจจัดสรรงบประมาณขึ้นอยู่กับฝ่ายบริหาร ส่วนสมาชิกสภาเทศบาลกลับไม่มีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายที่ควร

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงโครงสร้างองค์กรข้างต้น ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พยายามยึดโครงสร้างของการเมืองในระดับชาติเป็นแบบอย่างนั้นพบว่า สิ่งที่มีความแตกต่างคือโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีเพียง 2 ฝ่ายบริหารเท่านั้น ได้แก่ ฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ โดยขาดฝ่ายตุลาการไป ตามโครงสร้างระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ทำให้โครงสร้างไม่ได้เป็นไปตามทฤษฎีการแบ่งแยกอำนาจเสียทีเดียว

5. ลักษณะระบบโครงสร้างที่ไม่สมบูรณ์เปิดที่เป็นช่องโอกาสในการกระทำความผิดภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นที่ประจักษ์ชัดว่าในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถูกตีตราจากสังคมทุกภาคส่วนว่าเป็นองค์กรที่มีปัญหาการกระทำความผิดนำไปสู่การคอร์รัปชัน จนสถิติคดีที่อยู่ในสำนักงานป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีมากเป็นอันดับต้น ๆ ของประเทศ ประกอบกับภาคประชาชนมองปัญหาดังกล่าวเป็นเรื่องปกติที่ทุก ๆ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพฤติกรรมนี้อยู่แล้ว ทั้ง ๆ ที่เจตนาธรรมของรัฐธรรมนูญต้องการที่จะกระจายอำนาจผ่านภารกิจต่าง ๆ ให้ลงไปสู่ชุมชน ประชาชนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์และบริหารจัดการกันเอง เพราะเข้าใจว่าประชาชนในท้องถิ่น นั้น ๆ จะมีความเข้าใจความต้องการของกันและกันได้เป็นอย่างดี สิ่งหนึ่งที่รัฐบาลพยายามจัดสรรให้คือการเพิ่มงบประมาณโดยเฉพาะหมวดเงินอุดหนุนที่พยายามทุ่มลงไปในระบบและอัดฉีดเม็ดเงินเข้าสู่ท้องถิ่นกว่าร้อยละ 25 ของงบประมาณแผ่นดินทั้งหมด การกระจายงบประมาณลงมานี้หากมองในแง่ทฤษฎีแล้วถือเป็นสิ่งที่ดีและเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญเติบโต แต่กระนั้นในทางปฏิบัติกลับพบปัญหามากมายในการบริหารจัดการ ซึ่งภาพรวมของการทุจริตในประเทศไทยมีหลายรูปแบบ เช่น การซื้อขายตำแหน่ง การส่งส่วยของลูกน้อง การช่วยเหลือให้มีการหลีกเลี่ยงภาษี หรือกฎหมายอื่น ๆ การจงใจเรียกร้อง บังคับ ชูเชิญ การเบียดบัง ยกยอทรัพย์สินทางราชการ การปลอมแปลงเอกสารราชการ หรือเอกสารโดยมิชอบ การสมยอม รู้เห็นเป็นใจ เพิกเฉยหรือละเว้นการกระทำ การมีผลประโยชน์ร่วมกันในการจัดซื้อจัดจ้าง¹² กระนั้นการกระทำความผิดมากมายนี้ ในความเป็นจริงแล้วบุคคลที่กระทำความผิดทั้งที่เป็นฝ่ายบริหาร ฝ่ายนิติบัญญัติ หรือเจ้าหน้าที่ฝ่ายปฏิบัติงาน พฤติกรรมรู้เห็นเป็นใจนี้อาจเกิดจากหลายปัจจัยที่เปิดช่องโอกาสให้พวกเขาเหล่านั้นกระทำความผิดผสมผสานกับเมื่อได้พิจารณาไตร่ตรองแล้วมองว่าประโยชน์ของการกระทำความผิดย่อมมีมากกว่าการถูกจับได้ว่าทุจริต กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ คาดว่ากฎหมายไม่สามารถเอาผิดหรือสืบสาวมาถึงบุคลากรเหล่านั้นได้ ช่องโอกาสต่าง ๆ เหล่านี้ขออธิบายเป็นหัวข้อย่อยดังต่อไปนี้

5.1 การที่กฎหมายให้อำนาจนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ดุลยพินิจ และการตัดสินใจภายในองค์กรมากเกินไป

เนื่องจากต้องการแก้ไขปัญหาคาความอ่อนแอของนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่แต่เดิมสภาท้องถิ่นสามารถตีรวนฝ่ายบริหารได้ เนื่องจากเป็นการเลือกตั้งภายในสภา แต่เมื่อกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมให้มีการเลือกตั้งนายกองค์กรปกครอง

¹¹ ชมพูนุท ทองสุโชติ. “การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด”.(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2555)

¹² ดิษฐะพร ทรัพย์โมค. “ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ทรงอิทธิพลในความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ”.(วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,2552)

ส่วนท้องถิ่นได้โดยตรง อำนาจในการตัดสินใจต่าง ๆ ก็ย่อมเพิ่มขึ้นตามไปด้วย ยกตัวอย่างการศึกษาวิจัยเรื่องการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม ข้าราชการท่านหนึ่งที่ดูแลกิจการกองช่าง พบว่าด้วยเหตุที่จำนวนเงินงบประมาณที่ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลกลางในแต่ละปีมีจำนวนมาก และก็เป็นอำนาจของนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดในการจัดสรรงบประมาณไปสู่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อให้แต่ละคนไปสร้างโครงการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองต่อไป¹³ สอดคล้องกับงานของชมพู พงษ์สุโขติ ที่ได้ต่อย้ำ ถึงอำนาจแท้ที่จริงแล้วของฝ่ายนายกเทศมนตรีต่อการตัดสินใจพิจารณาอนุมัติโครงการต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญที่สุด กระนั้นเมื่อตัวนายก ๆ มีอำนาจมากต่อการตัดสินใจสูงสุด ช่องโอกาสในการกระทำความผิดก็ย่อมเปิดให้กระทำได้ โครงการต่าง ๆ ที่มักเลือกกระทำเน้นไปที่เรื่องการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างถนน สะพาน ลากกีฬา เป็นต้น ทั้งนี้เพราะนอกจากจะได้ทำให้ประชาชนได้รับรู้ถึงการพัฒนาแล้ว ที่สำคัญยังง่ายต่อการคอร์รัปชัน เนื่องจากในบางครั้งฝ่ายการเมืองมักมีความสัมพันธ์กับนักธุรกิจผู้รับเหมาก่อสร้างหรือไม่ก็เป็นผู้รับเหมาเสียเอง งานวิจัยของโกวิท พวงงาม (2550)¹⁴ ได้ให้ข้อมูลการทุจริตที่เกิดขึ้นจากคณะผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกบางส่วนปรากฏร้อยละ 12 มีญาติหรือพวกพ้องมาเป็นผู้รับเหมา การจัดซื้อจัดจ้างที่มักจะเอื้อประโยชน์ให้พวกพ้องหรือญาติของตัวเองบริหารเอง นอกจากนี้งานวิจัยของดิษฐ์พร ทรัพย์โมค (2552)¹⁵ ได้ศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันในประเทศไทยพบว่าการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างมิได้เริ่มที่หน่วยงานของรัฐประกาศจัดซื้อจัดจ้างอีกต่อไปแต่เริ่มจากความร่วมมือระหว่างเจ้าหน้าที่กับนักธุรกิจซึ่งอาจเป็นผู้ทรงอิทธิพลหรือมีความสัมพันธ์ที่ดีกับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจ ร่วมมือกันจัดทำโครงการเพื่อของบประมาณในแต่ละปีและกีดกันไม่ให้นักธุรกิจรายใหม่เข้าสู่วงโคจรของหน่วยงานดังกล่าว

นอกจากประเด็นการมีอำนาจในการตัดสินใจเกี่ยวกับงบประมาณแล้ว ผู้เขียนขอยกตัวอย่างการมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลภายในองค์กรจนเป็นช่องโอกาสให้เกิดการกระทำความผิดโดยมีการเรียกรับสินบน รีดไถ หรือกินตามน้ำกันเป็นวงกว้าง งานวิจัยของดวงหทัย อินทะชัย (2553)¹⁶ ได้ทำการศึกษากระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น ข้อมูลที่ปรากฏพบว่าการสอบคัดเลือก หรือแข่งขัน เพื่อบรรจุพนักงานส่วนท้องถิ่นมีการเรียกรับสินบนว่ากันเป็นระดับ ตัวอย่างเช่น ต้องการบรรจุในตำแหน่งระดับ 1 (1 แสน ขึ้นไป) ระดับ 2 (2 แสนขึ้นไป) ระดับ 3 (3 แสนขึ้นไป) และจำนวนเงินสินบนที่เรียกรับยังต้องขึ้นอยู่กับขนาดของหน่วยงาน พื้นที่ความเจริญอีกชั้นหนึ่ง ส่วนในเรื่องของการโอนย้ายเพื่อเปลี่ยนพื้นที่ของการปฏิบัติหน้าที่ราชการมีการเรียกรับผลประโยชน์กันนับเป็นกิโลเมตรหลักครึ่งแสนเป็นอย่างน้อยซึ่งไม่รวมการเรียกรับผลประโยชน์อื่น เล็ก ๆ น้อย ๆ อีกหลักหมื่น ถ้ามองว่าผู้มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบทราบปัญหาเหล่านี้หรือไม่โดยข้อเท็จจริงผู้มีอำนาจหน้าที่หรือผู้รับผิดชอบนั่นเองร่วมขบวนการด้วย ทั้งนี้ อาจเนื่องมาจากหน่วยงานระดับท้องถิ่นเป็นหน่วยงานภาครัฐน้องใหม่ ประชาชนยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้อำนาจหน้าที่และการปฏิบัติหน้าที่ราชการของผู้บริหารท้องถิ่น จึงทำให้ไม่มีการตรวจสอบถ่วงดุล จึงเป็นช่องว่างให้มีการแสวงหาผลประโยชน์จากการบรรจุและแต่งตั้งได้ง่าย

¹³ สันตฤกษ์ บุญช่วย. การคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม. หน้า 82-83.

¹⁴ โกวิท พวงงามและคณะ. “แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.” (วิจัยโดยได้รับทุนสนับสนุนจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2550)

¹⁵ ดิษฐ์พร ทรัพย์โมค. ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ทรงอิทธิพลในความคิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ. หน้า

¹⁶ ดวงหทัย อินทะชัย. “กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น.” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรสาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี, 2553)

5.2 ความสัมพันธ์ของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดรูปแบบการบริหารนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฝ่ายบริหาร) เป็นแบบที่เข้มแข็งโดยจัดให้มีการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน เป็นผลให้ความสัมพันธ์ระหว่างสภาท้องถิ่น (ฝ่ายนิติบัญญัติ) กับนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพิงกันเหมือนสมัยก่อนอีกต่อไป เพราะนายก ฯ มีสถานภาพที่เข้มแข็ง พ้นจากตำแหน่งได้ยากขึ้น ไม่ต้องอาศัยเสียงจากสภาท้องถิ่นดังแต่ก่อน กลับกลายเป็นสภาท้องถิ่นต้องคอยรับฟังคำสั่งจากฝ่ายบริหาร คือนโยบายของนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะผู้จัดสรรงบประมาณโครงการต่าง ๆ อีกด้วย ซึ่งผิดไปจากเจตนารมณ์ของการบริหารที่แท้จริง ที่ฝ่ายนิติบัญญัติมีหน้าที่ในการออกกฎหมายของท้องถิ่น และที่สำคัญเป็นผู้คอยตรวจสอบการบริหารของนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเข้มงวด และต้องมีความบริสุทธิ์ยุติธรรม เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดทุกประการ งานวิจัยของชมพูนุท ทองสุโชติ (2555)¹⁷ ได้ชี้ชัดว่าความสัมพันธ์ของทั้ง 2 ฝ่ายเป็นไปในลักษณะประนีประนอมเพราะฝ่ายสภาท้องถิ่นหวังว่าจะได้รับการจัดสรรงบประมาณจากฝ่ายนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เจื่อนไขการได้รับยอมมีความไม่เท่าเทียมกันอยู่เสมอ กล่าวคือจะได้รับโครงการเพิ่มในเขตใดนั้นขึ้นอยู่กับอำนาจต่อรองและความสัมพันธ์ส่วนตัวระหว่างสมาชิกสภาและฝ่ายบริหาร บทบาทในการคัดค้านหรือตรวจสอบฝ่ายบริหารของสภาท้องถิ่นดังสมัยก่อน แทบจะหมดอำนาจไปโดยสิ้นเชิงเพราะนอกจากฝ่ายบริหารจะมีเหตุผลในการสนับสนุนนโยบายของตนอย่างครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติโดยส่วนใหญ่กลับกลายเป็นกลุ่มเดียวกับฝ่ายบริหาร กอปรกับเกรงกลัวที่จะเสียผลประโยชน์ในการจัดสรรงบประมาณในส่วนของตนไปอีกด้วย เพราะฉะนั้นเท่ากับว่าเป็นการเปิดช่องโอกาสให้ฝ่ายบริหารสามารถดำเนินการใช้งบประมาณผ่านโครงการต่าง ๆ ได้อย่างอิสระเสรี ขาดการตรวจสอบที่เข้มงวด

5.3 การมีอิทธิพลบารมี และอำนาจของนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กับความสัมพันธ์ภายนอกองค์กร

นอกจากการที่กฎหมายมอบอำนาจให้กับนายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการบริหารจัดการภายในองค์กรที่ค่อนข้างจะเบ็ดเสร็จเด็ดขาดแล้ว ปัญหาประการหนึ่งที่สามารถใช้เป็นช่องโอกาสของบรรดานักการเมืองท้องถิ่นได้กระทำ ความผิดจนกลายเป็นปัญหาการคอร์รัปชัน นั่นคือความสัมพันธ์ที่แข็งแกร่งระหว่างนักการเมืองในระดับชาติ กับนักการเมืองในระดับท้องถิ่น งานวิจัยของโกวิท วัฒนงาม (2550)¹⁸ สะท้อนว่าในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางแห่งมีอิทธิพลอำนาจของฝ่ายการเมืองครอบงำจนสามารถให้คุณให้โทษต่อเจ้าหน้าที่ หรือข้าราชการท้องถิ่น ตลอดจนการใช้อิทธิพลข่มขู่ หรือกดดันสำหรับนักธุรกิจรายอื่น ๆ ที่จะเข้ามามีปฏิสัมพันธ์หรือออกไปจากวงโคจรได้ สิ่งที่ข้าราชการมักประสบพบเจอคือการบีบบังคับให้มีส่วนเกี่ยวข้องในการตรวจรับโครงการต่าง ๆ ซึ่งบางครั้งประชาชนในท้องถิ่นก็รับรู้เหตุการณ์การกระทำผิดที่ทำได้ในลักษณะเป็นองค์คณะแบบนี้แต่ไม่กล้าที่จะเป็นพยานเอาผิดกับผู้กระทำความผิด อาจเป็นเพราะกลัวอิทธิพลของบรรดานักการเมืองระดับชาติที่ฝั่งรากลึกจนกลายเป็นความหวาดกลัวผู้มีอิทธิพลบารมี

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นภาพของการแสดงอำนาจ อิทธิพลของบรรดานายกององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผนวกกับนักการเมืองระดับชาติ ที่แสดงถึงการใช้อำนาจออกสู่ภายนอกองค์กร นั่นคือการแสดงบทบาทในการเรียกร้องและผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจอยู่เป็นระยะ ๆ การเคลื่อนไหวเรียกร้องนี้ เพื่อให้เกิดการบัญญัติแห่งกฎหมายเอื้อประโยชน์ในการเมืองต่อตัวนักการเมืองท้องถิ่นเอง ซึ่งในบางครั้งก็ได้ส่งผลต่อความก้าวหน้าของกระบวนการกระจายอำนาจแต่ประการใด ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล (2555)¹⁹ ได้ยกตัวอย่างความสำเร็จในการเรียกร้องของบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในตำราของตนเอง โดยยกกรณีการขอยกเลิกข้อกำหนดที่บัญญัติห้ามผู้บริหารดำรงตำแหน่ง

¹⁷ชมพูนุท ทองสุโชติ. การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด. หน้า 366.

¹⁸โกวิท วัฒนงามและคณะ. แนวทางการพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. หน้า 8.

¹⁹ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล. การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการ ข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. หน้า 188.

ได้ติดต่อกันเกิน 2 วาระ ถึงแม้จะมีกลุ่มผู้คัดค้านไม่ให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าว เพราะกลุ่มนี้เชื่อว่าหากยินยอมให้ฝ่ายบริหาร (นายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น) สามารถทำหน้าที่ได้เกินกว่า 2 วาระติดต่อกันจะเท่ากับเป็นการสร้างให้เกิดการผูกขาดอำนาจทางการเมือง ไม่ส่งเสริมต่อระบบประชาธิปไตย และท้ายที่สุดเปิดช่องโอกาสให้กระทำการคอร์รัปชัน แต่ท้ายที่สุดกลุ่มที่สนับสนุนให้มีการดำเนินการแก้ไข สามารถ “ปลดล็อก” ประเด็นนี้ได้สำเร็จ ทั้งนี้มีนักการเมืองระดับชาติจำนวนหนึ่งมีทัศนคติให้ยกเลิกกฎหมายดังกล่าวด้วย เพื่อหวังประโยชน์ทางการเมืองในอนาคตของตนเองทั้งสิ้น

ฉะนั้นย่อมแสดงให้เห็นได้อย่างชัดเจนว่านอกจากฝ่ายบริหารนำโดยนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดภายในองค์กรแล้ว ยังต้องคอยผสมผสานความสัมพันธ์ที่ดีกับภายนอกองค์กรกับบรรดานักการเมืองระดับชาติ รวมไปถึงนักธุรกิจ นายทุนต่าง ๆ อย่างสม่ำเสมอเพื่อหวังจะได้รับส่วนแบ่งของอำนาจ อิทธิพล บารมี ตอบสนองผลประโยชน์ทางการเมืองซึ่งกันและกันไว้อย่างมั่นคงอีกด้วย

5.4 วัฒนธรรม “การกินตามน้ำ” กับบทบาทข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ที่เปลี่ยนแปลงไป

ต้องยอมรับว่ากลุ่มข้าราชการและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นกลุ่มบุคคลที่มีความสำคัญในการขับเคลื่อนการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้บังเกิดศักยภาพ มีประสิทธิภาพเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ที่ผ่านมาจากกรณีศึกษาเชิงลึก ข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีประสบการณ์กว่า 30 ปี ได้แก่ รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁰ ท่านหนึ่ง ได้ให้ทัศนะถึงบทบาทข้าราชการส่วนท้องถิ่นว่าในอดีตผู้บริหารระดับสูงคือผู้ว่าราชการจังหวัด ส่วนผู้ดำรงตำแหน่งปลัดองค์กรฯ คือปลัดจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำด้วยกันทั้งสิ้น การทำงานมักจะมีความเห็นอกเห็นใจกัน ถ้อยทีถ้อยอาศัยกัน การทำงานในส่วนท้องถิ่นจึงยังเป็นแนวตั้งรับ รอคำสั่งจากส่วนกลางมากกว่า ปัจจุบันตั้งแต่มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารเป็นนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มาจากการเลือกตั้งอาศัยเจตนาสมัครใจในการต้องการให้เกิดการบริหารจัดการด้วยตนเอง อีกทั้งเป็นการส่งเสริมความเข้มแข็งในระบบประชาธิปไตย รองปลัดองค์การฯ ท่านนี้ยังมองว่าบทบาทข้าราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันจึงต้องมีสมรรถนะที่เข้มแข็งอยู่ตลอดเวลา กล่าวคือนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการการเมือง เข้ามาบริหารโดยอาศัยเสียงจากพลังประชาชน การดำเนินการผ่านโครงการต่าง ๆ จึงมุ่งให้เป็นที่ยอมรับแก่ประชาชนมีความเป็นอยู่ที่ดีอย่างเห็นได้ชัด การดำเนินการจึงต้องเปลี่ยนเป็นเชิงรุกตลอดเวลา พร้อมทั้งจะสนองนโยบายของฝ่ายบริหารให้สำเร็จทุกประการ ข้าราชการที่มีศักยภาพ กอปรด้วยคุณธรรม จึงต้องคอยเป็นฝ่ายสนับสนุนผู้บริหารฝ่ายการเมืองให้ดำเนินการเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดทุกประการ สิ่งใดควรเร่งรัดวันตามระเบียบข้อราชการก็จำเป็นต้องชี้แจงให้ฝ่ายบริหารพึงรับรู้อย่างถ่องแท้ แต่ในความเป็นจริงอาจเป็นเพราะนายกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีอำนาจในการให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการได้ ข้าราชการประจำจึงต้องพยายามแสดงพฤติกรรมรู้เห็นเป็นใจกับฝ่ายการเมืองในทุกประเด็น โดยพยายามมองข้ามข้อจำกัด หรือระเบียบต่าง ๆ ไป อีกทั้งพยายามหาช่องโอกาสทุกวิถีทางเพื่อให้ฝ่ายการเมืองพึงพอใจอยู่เสมอ เพราะหากเกิดขัดแย้งแล้วอาจส่งผลกระทบต่อหน้าที่ราชการในอนาคตได้ นอกจากนี้เพื่อเป็นการป้องกันความขัดแย้งแล้วงานวิชาการของสังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร (2537)²¹ ที่ได้ศึกษาเรื่องการคอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย มองถึงสาเหตุประการสำคัญที่ข้าราชการท้องถิ่นจำต้องอาศัยหน้าที่การทำงานในการดำเนินวัฒนธรรมกินตามน้ำกับฝ่ายบริหาร เป็นเพราะเงินเดือนของข้าราชการไม่เพียงพอ เพราะค่าครองชีพในปัจจุบันเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แรงจูงใจทางวัตถุนิยมที่เกิดจากค่านิยมทางสังคมก็มีส่วนกระตุ้นให้ข้าราชการแสวงหาประโยชน์ด้วยวิธีการที่ผิด สำหรับคำว่า “วัฒนธรรมการกินตามน้ำ” นั้นเป็นคำเฉพาะที่นักวิชาการที่สนใจศึกษาเกี่ยวกับการทุจริตคอร์รัปชันใช้เป็นคำเปรียบเทียบกับ และมักจะพบเห็นได้บ่อยขึ้นในงานวิชาการร่วมสมัย จนกระทั่งสถาบันพระปกเกล้าได้ให้คำ

²⁰ รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด. สัมภาษณ์. 10 ธันวาคม 2559.

²¹ สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย. (กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2537). หน้า 396.

นิยามไว้ในฐานข้อมูลว่า “กินตามน้ำ” เป็นการกระทำในลักษณะฉ้อราษฎร์บังหลวงหรือคอร์รัปชันอันเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย แต่การที่นักการเมืองหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐได้กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวง หรือที่เรียกว่า “กินสินบาท คาคดสินบน” หรือที่เรียกสั้น ๆ ว่า “กิน” นั้นเขาได้ทำตามอย่างของผู้บังคับบัญชาซึ่งเป็น “เจ้านาย” หรือทำตามอย่างของคณะบุคคลส่วนใหญ่ที่ร่วมงานกัน ก็เรียกว่า “กินตามน้ำ” ทั้งนี้ เขาเชื่อว่าเขาจะได้รับการปกป้องคุ้มครองจาก “เจ้านาย” หรือเพื่อนร่วมงานที่กระทำการฉ้อราษฎร์บังหลวงด้วยกัน ในทางตรงข้ามถ้าเขาปฏิเสธไม่ร่วมมือด้วยเขาก็อาจได้รับผลร้ายติดตามมาได้”²²

6. แนวทางในการป้องกันและแก้ไขปัญหาอาชญากรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับปัญหาการกระทำความผิดภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นปัญหาที่สะสมมาอย่างยาวนาน เนื่องมาจากการที่มีช่องโอกาสต่าง ๆ มากมายที่เปิดทางให้บุคลากรภายในเหล่านั้นได้กระทำการลงไป หน้าที่สำคัญของบรรดานักอาชญาวิทยาประการหนึ่งจึงต้องพยายามค้นหาวิธีการในการป้องกันกับปัญหาอาชญากรรมให้ได้ โดยการปิดช่องทางโอกาสต่าง ๆ เหล่านั้น ด้วยวิธีการต่าง ๆ ที่คิดค้นอย่างมีหลักการตามทฤษฎี งานปาฐกถาของผาสุก พงษ์ไพจิตร เรื่องระบบที่เอื้อต่อการคอร์รัปชันที่จัดขึ้นโดยสำนักพิมพ์มติชน ได้ตอกย้ำถึงความเข้มแข็งของภาคประชาชน ความมีอิสระของสื่อมวลชน กอปรกับบรรยากาศความเป็นประชาธิปไตยที่สมบูรณ์จะสามารถเปลี่ยนแปลงไปในแนวทางที่ดีขึ้นต่อการลดปัญหาการคอร์รัปชันได้อย่างแน่นอน อย่างไรก็ตามผู้เชี่ยวชาญเชื่อว่ามุมมองของผาสุก ๆ อาจมองจากภาพกว้างของการเมืองในระดับชาติแต่ถ้าพิจารณาไปถึงการเมืองในระดับท้องถิ่นที่ภาคประชาชนยังมีความเป็นชนบท มีความอ่อนแอต่อการรับรู้ด้านการเมือง อาจเป็นเพราะยังมีความเข้าใจเรื่องการเมืองมีส่วนร่วมที่ยังไม่มากพอ หรือแม้กระทั่งมีความหวาดกลัวต่ออันตรายที่เกิดจากการใช้อำนาจ อิทธิพล หรือบารมีของนักการเมืองท้องถิ่น ทำให้ภาคประชาชนพยายามแสดงพฤติกรรมสอดคล้องกับวลีที่ว่า “เอาหูไปนา เอาตาไปไร่” ฉะนั้นสิ่งที่รัฐบาลในระดับชาติควรส่งเสริมให้กลายเป็นวาระแห่งชาติเพื่อเป็นการป้องกันปัญหาอาชญากรรมภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สิ่งแรกคือการสร้างบรรยากาศการมีส่วนร่วมของประชาชนให้บังเกิดขึ้นอย่างแท้จริง พยายามผลักดันให้มีระบบตัวแทนของคนในท้องถิ่นสามารถเข้าไปเป็นคณะกรรมการในชุดต่าง ๆ เช่น คณะกรรมการเปิดซองราคา คณะกรรมการตรวจการจ้าง ได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อีกทั้งการใช้ช่องทางผ่านการสื่อสารออนไลน์ในยุคปัจจุบันถือว่ามีความเจริญเติบโตและรวดเร็วเป็นอย่างยิ่ง หากพบปัญหาการทุจริตประพฤติมิชอบ ภาคประชาชนซึ่งมีสื่ออยู่ในมือของตนต้องส่งเสริมให้ทำหน้าที่พลเมืองที่ดี เปิดโปงการกระทำผิดเหล่านั้นซึ่งผู้เชี่ยวชาญมองว่าเป็นวิธีการที่ได้ผลดีและเป็นการปิดช่องโอกาสในการกระทำผิดได้เป็นอย่างดีทีเดียว

นอกจากการป้องกันจากภายนอกองค์กรแล้ว ภายในองค์กรฝ่ายที่มีบทบาทที่สำคัญคือฝ่ายสภาท้องถิ่น (ฝ่ายนิติบัญญัติ) จะต้องมีความเข้มแข็งต่อการตรวจสอบให้เป็นไปตามระบบบริหารราชการแผ่นดินอย่างแท้จริง สภาท้องถิ่นต้องสามารถถ่วงดุลกับฝ่ายบริหารคือนายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ผ่านสมาชิกสภาท้องถิ่นซึ่งถือเป็นตัวแทนของประชาชน จะต้องสามารถซักฟอก ไต่ถาม ทวงถาม ที่มาที่ไปของบรรดาโครงการต่าง ๆ ที่ใช้งบประมาณ ทรัพยากร เพื่อให้บังเกิดผลที่เป็นไปในทิศทางที่ดีที่สุดต่อตัวองค์กร กล่าวคืองบประมาณทุกบาททุกสตางค์จะต้องก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนและท้องถิ่นของตนเอง นอกจากนี้ข้าราชการเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานจะต้องทบทวน ส่งเสริมคุณธรรม จริยธรรม กอปรกับความจริงใจต่อประชาชน โดยการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารอย่างตรงไปตรงมามากกว่าที่จะปิดเป็นข้อเท็จจริง เพื่อหวังผลงานกับนักการเมืองท้องถิ่นเพียงอย่างเดียวอีกต่อไปแล้ว เปลี่ยนทัศนคติหรือมุมมองว่าเป็นข้าราชการต้องตอบสนองความต้องการของประชาชนมากกว่าการตอบสนองความต้องการของฝ่ายบริหารที่เป็นการเมือง

²² ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. สารานุกรมการเมืองไทย สถาบันพระปกเกล้า [ออนไลน์], 5 สิงหาคม 2560. แหล่งที่มา

<http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B3>

สิ่งที่มองเห็นเป็นรูปธรรมประการหนึ่งในการส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีการดำเนินการเพื่อความถูกต้อง บริสุทธิ์ ยุติธรรม คือการที่สถาบันพระปกเกล้าได้มีการกำหนดตัวชี้วัดเพื่อใช้ประเมินผลความโปร่งใสของหน่วยงานรัฐ ซึ่งมีการกำหนดตัวชี้วัดที่แตกต่างกันไปตามภารกิจที่แต่ละหน่วยดูแลรับผิดชอบ งานของสมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ (2556)²³ ได้สรุปกรอบการประเมินและการจัดทำตัวชี้วัด มาทั้งสิ้น 6 ประการ ดังนี้

1. หลักนิติธรรม
2. หลักคุณธรรม
3. หลักความโปร่งใส
4. หลักการมีส่วนร่วม
5. หลักความสำนึกรับผิดชอบ
6. หลักการคุ้มค่า

7. บทสรุป

การนำเสนออาชญากรรมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ผู้เขียนได้พยายามเทียบเคียงกับนิยามของอาชญากรรมองค์การผนวกกับอาชญากรรมคอปกขานั้น จะเห็นได้เป็นที่ประจักษ์ว่ามีลักษณะที่สอดคล้องกันมาก ทั้ง ๆ ที่เจตนารมณ์ของการสถาปนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้เป็นองค์กรที่แสวงหาผลประโยชน์ แต่หากเป็นองค์กรที่ส่งเสริมความเป็นประชาธิปไตยและต้องการกระจายอำนาจ รวมไปถึงทรัพยากรพร้อมทั้งภารกิจสำคัญ ๆ ไปสู่ท้องถิ่นให้มีการบริหารจัดการปกครองตนเองให้ได้อย่างแท้จริง แต่กระนั้นสิ่งที่พบและถูกตีตราจากสังคมส่วนรวมกลับเห็นว่าบุคลากรภายในใช้ช่องโอกาสจากการกระจายทรัพยากรมากมาย กอปรกับกฎหมายเปิดช่องไว้มาเป็นช่องทางโอกาสในการกระทำความผิด จนกลายเป็นการคอร์รัปชันที่กระทำกันเป็นขั้นเป็นตอน ผ่านผู้ร่วมขบวนการที่มีหน้าที่การงานในสังคม เป็นผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในข้อกฎหมาย กฎระเบียบ และเป็นผู้มีอำนาจเบ็ดเสร็จเด็ดขาดในการตัดสินใจ ทั้งที่อยู่ภายในองค์กร ที่เกิดจากระบบโครงสร้างภายในเกิดการบิดเบี้ยวไม่เป็นไปตามบทบาทและหน้าที่ที่ควรจะเป็น และภายนอกองค์กรที่เกิดจากความสัมพันธ์ในลักษณะแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทน ทำให้เป็นช่องทางโอกาสที่สำคัญที่ทำให้เกิดการกระทำผิดภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ สิ่งที่สามารถปิดกั้นช่องทางโอกาสของการกระทำความผิดได้คือการส่งเสริมความเข้มแข็งของประชาชน ส่งเสริมการตรวจสอบภายในอย่างเข้มแข็งของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง รวมไปถึงการนำตัวชี้วัดด้านความโปร่งใสของสถาบันต่าง ๆ มาปรับใช้ในองค์กรของตน เพื่ออย่างน้อยก็เป็นการยับยั้งการกระทำผิดในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อยู่บ้าง

8. เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. “การกล่าวหา การชี้มูลความผิด ข้อทักท้วงและพฤติกรรมการกระทำความผิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น,” [ออนไลน์], 9 สิงหาคม 2560. แหล่งที่มา

http://www.dla.go.th/upload/ebook/column/2016/7/2176_5794.pdf

โกวิท พวงงามและคณะ.(2550).แนวทางพัฒนาและเสริมสร้างกลไกการป้องกันทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.วิจัยโดยได้รับทุนสนับสนุนจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย.

จุฑารัตน์ เอื้ออำนวย.(2556).กระบวนการยุติธรรมและยุติธรรมทางเลือก :แนวคิดการวิเคราะห์เชิงสังคมศาสตร์.

กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

²³ สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ.ท้องถิ่นโปร่งใส การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.(กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ,2556). หน้า 396.

- ชมพูท ทองสุโขติ.(2555).การเมืองในการกำหนดนโยบายระดับท้องถิ่น : กรณีศึกษาการกำหนดงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลนครนทบุรี และเทศบาลนครปากเกร็ด. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดวงหทัย อินทะชัย.(2553).กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันในการบรรจุและแต่งตั้งพนักงานส่วนท้องถิ่น.วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี.
- ดิษฐ์ระพร ทรัพย์โมค.(2552).ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินคดีต่อผู้กระทำความผิดซึ่งเป็นผู้ทรงอิทธิพลในความผิดเกี่ยวกับการเสนอราคาต่อหน่วยงานของรัฐ. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- นรนิติ เศรษฐบุตร และคณะ.(2537).การเสริมสร้างสมรรถนะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.มปพ.
- บุญอริ ยีหมะ.(2550).การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ปรีชา หงส์ไกรเลิศ. สารานุกรมการเมืองไทย สถาบันพระปกเกล้า”[ออนไลน์],5 สิงหาคม 2560. แหล่งที่มา <http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=%E0%B8%81%E0%B8%B4%E0%B8%99%E0%B8%95%E0%B8%B2%E0%B8%A1%E0%B8%99%E0%B9%89%E0%B8%B3>
- เพ็ญนิภา ชุมทอง.(2551).การปันรายได้ภาษีระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- รองปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด. สัมภาษณ์. 10 ธันวาคม 2559
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์.(2555).การเมืองในกระบวนการกระจายอำนาจ : ศึกษาผ่านบทบาทของนักวิชาการข้าราชการ นักการเมือง และประชาชน. กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ.(2556).ท้องถิ่นโปร่งใส การพัฒนาตัวชี้วัดเพื่อประเมินประสิทธิภาพในการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ ฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- สังคีต พิริยะรังสรรค์ และผาสุก พงษ์ไพจิตร. (2537).คอร์รัปชันกับประชาธิปไตยไทย .กรุงเทพฯ ฯ : โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สันตฤกษ์ บุญช่วย.(2553).การคลังท้องถิ่นกับการตัดสินใจเชิงนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสงคราม. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต สาขาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สุพิชญา จารุพันธ์.(2549).การเมืองในกระบวนการกำหนดนโยบายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครศรีอยุธยา. วิทยานิพนธ์ปริญญาโทมหาบัณฑิต ภาควิชาการปกครอง คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- สมนทิพย์ จิตสว่าง, เอกสารประกอบการบรรยาย “อาชญวิทยาและทัณฑวิทยา”[ออนไลน์],19 ธันวาคม 2559. แหล่งที่มา <http://www.polsci.chula.ac.th/sumonthip>