

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

1.1 ความเป็นมาของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยมีรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดบัญญัติให้ประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตยมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขใช้อำนาจผ่านรัฐสภา (ฝ่ายนิติบัญญัติ) คณะรัฐมนตรี (ฝ่ายบริหาร) และศาล (ฝ่ายตุลาการ) ในการบริหารประเทศนั้นเป็นหน้าที่และอำนาจของฝ่ายบริหารซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการขับเคลื่อน ผ่านกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินซึ่งกำหนดให้มีส่วนราชการสำคัญแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ราชการส่วนกลาง (กระทรวง ทบวง และกรม) ราชการส่วนภูมิภาค (จังหวัดและอำเภอ) และราชการส่วนท้องถิ่น (ปัจจุบันมี 5 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร) บทบาทขององค์การบริหารราชการแผ่นดิน ทั้ง 3 ส่วน กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรไว้ โดยตั้งอยู่บนหลักกฎหมายปกครองที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ

1) หลักการรวมอำนาจ (Centralization) เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ด้านการบังคับบัญชาและสั่งการตามสายการบังคับบัญชาภายในองค์กรและระหว่างราชการส่วนกลางกับส่วนภูมิภาค ทั้งด้านความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการใช้ดุลพินิจ

2) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นหลักกฎหมายที่กำหนดความสัมพันธ์ในลักษณะของการควบคุมแบบกำกับดูแลระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค (ผู้กำกับดูแล) กับราชการส่วนท้องถิ่น (ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล) ในลักษณะของคำสั่งทางปกครองที่จำกัดเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมาย และการกำกับดูแลจะมีได้ กฎหมายต้องให้อำนาจไว้เท่านั้น

จากที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นตามหลักการกระจายอำนาจเพื่อแก้ไขปัญหาสายการบังคับบัญชาหลายระดับที่ไม่มีความคล่องตัวทั้งในด้านการตัดสินใจ การดำเนินการและแก้ไขปัญหาการจัดทำบริการสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ฉะนั้นราชการส่วนท้องถิ่นจึงเป็นองค์กรในฝ่ายบริหารที่รัฐจัดตั้งขึ้น

เพื่อกระจายอำนาจการจัดทำบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ การดำเนินงานของราชการส่วนท้องถิ่น จึงมีขอบเขตอำนาจหน้าที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในพื้นที่ตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบกำหนดไว้เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากราชการส่วนกลางที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ ดำเนินการที่กว้างขวางและเป็นการทั่วไปแต่ถึงอย่างไรก็ตามราชการส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังมีจุดเด่นที่เป็นองค์กรบริหารราชการตามหลักการกระจายอำนาจ จึงมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะและสามารถสนองตอบความต้องการและ แก้ไขปัญหาของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ความเป็นอิสระที่ว่านี้ก็ไม่ใช่ว่าจะไร้ขอบเขตหรือ ตัดขาดความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคซึ่งเป็นองค์กรในระบบบริหาร ราชการแผ่นดินอย่างสิ้นเชิง ราชการส่วนท้องถิ่นยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากองค์กรใน ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะกระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นองค์กรที่ ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาก่อนกฎหมายจัดตั้ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจึงกำหนดให้ผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลมาจาก กระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก กล่าวคือ กรุงเทพมหานครจะอยู่ในการกำกับดูแลของรัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทย ส่วนเทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยาขึ้นอยู่กับดูแลของผู้ว่า ราชการจังหวัด และมีนายอำเภอทำหน้าที่กำกับดูแลเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นหลังการประกาศใช้กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มีการบัญญัติให้มีองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญขึ้น ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติผู้ตรวจการแผ่นดิน คณะกรรมการสิทธิ มนุษยชนแห่งชาติ เป็นต้น ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญดังกล่าวยังเป็นอีกหนึ่งกลไกในการ กำกับดูแลการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ อยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรอิสระแต่ละรูปแบบด้วย

กฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยังมีผลต่อพัฒนาการของ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะที่เพิ่มมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง คือมี การตรากฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายฉบับนี้มีการจัดทำและประกาศใช้บังคับในปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา ส่งผลให้ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง เช่น ภารกิจพิจารณาและอนุญาตให้ปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำ ตามพระราชบัญญัติการเดินเรือ ในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456 ที่มอบอำนาจ “เจ้าท่า” ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น อันเป็นภารกิจที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย จัดตั้งและกฎหมายที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบมีบทบัญญัติให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินั้น เช่น พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติที่ดินและถมดิน พ.ศ. 2543 เป็นต้น

จากที่กล่าวมาจะเห็นว่าภาพรวมของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีองค์กรที่เข้ามาเกี่ยวข้องที่สำคัญ 2 องค์กร กล่าวคือ

1) องค์กรในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เป็นองค์กรผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลตามที่กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ รวมถึงกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย กฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลภายใต้ภารกิจที่ถ่ายโอนตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ

การกำกับดูแลตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบจะมีเนื้อหาครอบคลุมการบริหารงานที่สำคัญอยู่ 2 ด้าน คือ ด้านการนิติบัญญัติเป็นการกำกับดูแลการตราข้อบัญญัติท้องถิ่นไม่ให้ขัดต่อกฎหมาย เช่น การเพิกถอนมติสภา การยุบสภา การอนุมัติการให้ความเห็นชอบ การให้สมาชิกสภาพ้นสภาพ เป็นต้น และด้านการบริหาร เป็นการกำกับดูแลการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและเรื่องอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติไว้ เช่น การสอบสวนข้อเท็จจริง การแนะนำตักเตือน การให้ชี้แจง เป็นต้น

การกำกับดูแลทั้ง 2 ด้านข้างต้น เป็นการกำกับดูแลก่อนดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้แผนพัฒนาท้องถิ่นเป็นกรอบในการจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นส่วนหนึ่งจะถูกกำหนดโดยราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เช่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนากลุ่มจังหวัด นโยบายรัฐบาล หรือหนังสือสั่งการจากราชการส่วนกลาง เป็นต้น ซึ่งเป็นการกำกับดูแลในระดับแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดทำข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงไม่ได้เกิดมาจากแผนพัฒนาท้องถิ่นที่มาจากการจัดทำภายใต้ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยแท้ นอกจากนั้นทุกขั้นตอนทั้งก่อนและหลังข้อบัญญัติท้องถิ่นประกาศใช้ ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยังมีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสมอ เช่น การเพิกถอนมติสภาองค์กรบริหารส่วนจังหวัดในกรณีที่ปรากฏว่าดินนั้นฝ่าฝืนกฎหมาย ตามมาตรา 78 ของพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ส่วนการกำกับดูแลด้านการบริหารเรื่องอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้งบัญญัติไว้ เป็นการกำกับดูแลการกระทำเชิงป้องกัน กฎหมายบัญญัติให้ผู้กำกับดูแลใช้ดุลพินิจได้อย่างกว้างขวางไม่มีการวางกลไกการกำกับดูแลให้ชัดเจนทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจที่ไม่มีหลักเกณฑ์ เช่น กรณีการสั่งให้นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งเพราะปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย

ที่ทำให้เป็นอำนาจของผู้กำกับดูแลเป็นผู้วินิจฉัยในลักษณะอำนาจกึ่งตุลาการดังปรากฏตามมาตรา 73 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การกำกับดูแลตามกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย มีการกำหนดรูปแบบการกำกับดูแลในหลายลักษณะ บางฉบับไม่มีการบัญญัติกลไกการกำกับดูแลไว้เป็นการเฉพาะ ซึ่งลักษณะนี้จะใช้การกำกับดูแลทั่วไปที่อยู่ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบส่วนกฎหมายที่มีการบัญญัติกลไกการกำกับดูแลไว้กลับมีการกำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์วิธีการไว้แตกต่างกัน เช่น การสั่งการ การกำหนดให้มีเฉพาะหน้าที่ หรือมีทั้งอำนาจหน้าที่ การกำหนดมาตรฐานหรือแนวทางให้ปฏิบัติ การดักเตือน เป็นต้น เช่น การอุทธรณ์การประเมินภาษีป้ายตามมาตรา 30 ให้อุทธรณ์ต่อผู้บริหารท้องถิ่น ในขณะที่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา 25 กำหนดให้อุทธรณ์ต่ออธิบดีกรมสรรพากร ทั้ง ๆ ที่ผู้ประเมินคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองกรณี เป็นต้น

การกำกับดูแลภายใต้ภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า มีการกำกับดูแลโดยหน่วยงานผู้รับผิดชอบภารกิจที่ถ่ายโอนในลักษณะการมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่หรือการแต่งตั้งให้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย การกำหนดคู่มือหรือมาตรฐานการปฏิบัติรวมถึงการจัดฝึกอบรมแนวทางปฏิบัติให้ เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นการมอบหมายหรือการแต่งตั้งก็ตามเป็นลักษณะของคำสั่งภายในของฝ่ายบริหารที่สามารถควบคุมความชอบด้วยกฎหมายและความเหมาะสมของการตัดสินใจด้วย จึงเป็นอำนาจบังคับบัญชาไม่ใช่การกำกับดูแล เพราะการกระทำที่จะมีลักษณะเป็นการกำกับดูแลจะต้องมีขอบเขตของอำนาจอย่างจำกัดเฉพาะการควบคุมความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น และการกระทำขององค์กรกำกับดูแลต้องอยู่ในรูปของคำสั่งทางปกครอง รูปแบบการกำกับดูแลโดยการมอบหมายหรือแต่งตั้งจึงไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับมอบอำนาจ “เจ้าท่า” จากกรมเจ้าท่าจะต้องรายงานการอนุญาตปลูกสร้างสิ่งล่วงล้ำลำน้ำให้กรมการขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีทราบทุกครั้งก่อนอนุญาต และต้องให้เป็นไปตามคู่มือที่กรมเจ้าท่ากำหนดเท่านั้น (คำสั่งกรมเจ้าท่า ที่ 442/2547 และ ที่ 185/2548)

นอกจากนั้น ยังปรากฏการกำกับดูแลในรูปแบบของการออกกฎหมายลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ แล้วเท่านั้น เช่น พระราชบัญญัติสภาพาบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 88 กำหนดว่า ระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ค่าตอบแทน และค่าจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบเกี่ยวกับการดำเนินงานอื่น ๆ ของ

องค์การบริหารส่วนตำบลให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องปฏิบัติด้วยก็ได้ แต่ภายหลังจากที่กฎหมายมีผลบังคับใช้แล้วองค์กรผู้กำกับดูแลกลับไม่มีการดำเนินการให้มีกฎอันเป็นฐานอำนาจสำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจ การที่องค์กรกำกับดูแลไม่ดำเนินการตามที่กฎหมายกำหนดจึงยอมเป็นการละเว้นการปฏิบัติหน้าที่ด้วยเช่นกัน เช่น กรณีการไม่ดำเนินการจัดให้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล ตามบทบัญญัติในมาตรา 83 ของพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นต้น

2) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ เป็นองค์กรที่ไม่ใช่องค์กรทางการเมืองและไม่ใช่องค์กรตุลาการ แต่เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ในระบบควบคุมและตรวจสอบคือ ระบบการควบคุมตรวจสอบทั่วไป ได้แก่ ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา มีหน้าที่ เสนอแนะเพื่อให้มีการปรับปรุงกฎหมาย กฎ ข้อบังคับ ระเบียบ หรือคำสั่ง รวมถึงการแสวงหาข้อเท็จจริงเมื่อเห็นว่ามีผู้ได้รับความเดือดร้อนหรือความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานการกระทำหรือการละเลยการกระทำอันเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน นอกจากนั้นยังมีระบบการควบคุมตรวจสอบการเงินและการคลัง ได้แก่ คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน มีบทบาทหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณและการควบคุมตรวจสอบการทุจริต คอร์รัปชัน มีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติทำหน้าที่ตรวจสอบเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ร้ายผิดปกติ กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่หรือกระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

การใช้อำนาจหน้าที่ในเชิงการตรวจสอบอย่างอิสระนี้ในหลาย ๆ กรณีที่ผ่านมายังมีลักษณะคลุมเครือและกระทบต่อหลักความมีอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยิ่ง เช่น กรณีตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณในการควบคุมและป้องกันโรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (คำวินิจฉัยคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 442/2559) หรือกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติชี้มูลความผิดวินัยฐานอื่นที่มีฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ (คำพิพากษาศาลปกครองสูงสุดที่ อ 1037/2558, คำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3130/2556) เป็นต้น

เมื่อพิจารณาในภาพรวมของระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่เป็นอยู่ในปัจจุบันจะมีกลุ่มขององค์กรกำกับดูแล 2 ส่วน คือ (1) องค์กรในระบบบริหารราชการแผ่นดิน (ราชการส่วนกลางและภูมิภาค) ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์กรผู้รับผิดชอบพระราชบัญญัติต่าง ๆ และ (2) องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งการกำกับดูแลทั้ง 2 ทางไม่มีการกำหนดกรอบขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำ ทำให้เกิดปัญหาการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแลหลายประการ มีทั้งที่ใช้ไปในทางที่ไม่

สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทั้งโดยกฎหมายและพฤตินัย การกระทำที่ดูแลอำนาจโดยขาดความรู้และความเข้าใจในหลักการกระจายอำนาจที่ถูกต้องส่วนหนึ่งก็เป็นผลสืบเนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่เพิ่งจะมีพัฒนาการเกิดขึ้นไม่นาน ภายหลังจากเปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 ส่วนหนึ่งเกิดจากการบัญญัติกฎหมายหรือการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายต่างวาระหลายโอกาสหลายยุคหลายสมัย มีทั้งในช่วงที่ประเทศปกครองแบบประชาธิปไตยเต็มที่และช่วงการปฏิวัติรัฐประหารส่งผลให้เนื้อหาของกฎหมายที่กำหนดกลไกในการกำกับดูแลมีความลักลั่นแตกต่างกัน อันนำมาสู่การศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เพื่อกำหนด “รูปแบบ หลักเกณฑ์ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เพื่อเป็นกรอบขอบเขตของการใช้อำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแลที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำต่อไป

1.2 ความสำคัญของปัญหา

จากที่มาของปัญหาดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายลักษณะซึ่งมีผลกระทบต่อการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเกิดจากการใช้อำนาจกำกับดูแล ทั้งจากองค์กรกำกับดูแลที่อยู่ในระบบการบริหารราชการแผ่นดิน (ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค) และจากองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ซึ่งมีทั้งปัญหาที่เกิดจากบทบัญญัติในกฎหมายรวมถึงจากองค์กรที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและจากตัวผู้ใช้อำนาจกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบด้วย ส่งผลให้การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการและไม่เกื้อหนุนระบบการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปัญหาของระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) ปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไปตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ

จากกลไกในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกฎหมายจัดตั้งนั้น มีการกำหนดเนื้อหาการกำกับดูแลที่สำคัญออกเป็น 2 ด้าน คือ

(1) ด้านนิติบัญญัติ เป็นปัญหาการกำกับดูแลจากหลักการใช้อำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลทั่วไปที่ประกอบด้วย หลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการที่อนุญาตให้ท้องถิ่นจัดทำข้อบัญญัติผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลการนิติบัญญัติให้เป็นไปตามกฎหมาย ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าในกรณีเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยเทศบาลใช้คำว่า “ควบคุม” มิใช่การกำกับดูแล ส่วนกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ แม้ว่าจะใช้คำว่ากำกับดูแลก็ตาม แต่กลไก

การกำกับที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลับบัญชีให้อำนาจแก่องค์กรบังคับใช้กฎหมาย ที่เป็นองค์กร ในราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้มีและใช้ดุลพินิจตัดสินในเชิงของการบังคับบัญชาถึงตุลาการ เช่น อำนาจเรียกมาชิกสภาท้องถิ่นมาสอบสวนไปจนถึงการออกคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งหรือยุบ สภาท้องถิ่นได้ เป็นต้น ซึ่งการใช้อำนาจในลักษณะนี้ไม่มีหลักเกณฑ์การใช้ที่เป็นมาตรฐานส่งผล กระทบต่อหลักการกระจายอำนาจและพัฒนาการนิติบัญญัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมถึง สิทธิผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองที่มาจาก การเลือกตั้งของประชาชนด้วย

การไม่มีมาตรฐานกำกับการใช้อำนาจด้านนิติบัญญัติยังนำไปสู่ความมีอิทธิพล ที่เหนือกว่าที่สภาท้องถิ่นต้องให้ความเคารพยำเกรงต่อองค์กรผู้กำกับดูแล เห็นได้จากกรณีการยื่นยัน การตราข้อบัญญัติท้องถิ่นที่องค์กรกำกับดูแลไม่เห็นชอบด้วย ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ ประกาศใช้เป็นกฎหมายของท้องถิ่นแต่ผู้กำกับดูแลก็ยังมีอำนาจสั่งยุบสภาท้องถิ่นได้หากเห็นว่าการ กระทำดังกล่าวของสภาท้องถิ่นจะก่อให้เกิดความเสียหายต่อท้องถิ่นหรือประเทศโดยรวมทำให้ที่ผ่าน มาสภาท้องถิ่นเกือบทั้งหมดจึงไม่กล้าเสี่ยงที่จะกระทำการในสิ่งที่องค์กรกำกับดูแลไม่ปรารถนา นอกจากนั้นกลไกการกำกับดูแลในส่วนนี้ก็ได้มีการกำหนดมาตรการเยียวยาในกรณีที่ต้องมาหาก องค์กรตุลาการพิจารณาวินิจฉัยกลับแก้คำสั่งทางปกครองขององค์กรผู้กำกับดูแลหรือคืนตำแหน่ง ให้แก่ผู้พ้นตำแหน่ง ดังกรณีปัญหาที่เกิดขึ้นที่เทศบาลเมืองระนอง ตามคำพิพากษาศาลปกครองสูงสุด คดีหมายเลขแดง ที่ 1117/2558

(2) ด้านการบริหาร เป็นปัญหาการกำกับดูแลจากหลักการใช้อำนาจที่กำหนดไว้ใน กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ซึ่งได้วางหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแล ทั่วไปให้องค์กรกำกับดูแลมีและใช้อำนาจคัดเตือน หรือสั่งระงับหรือเพิกถอนการกระทำทางการ บริหารที่มีชอบ ตลอดจนมีคำสั่งให้พ้นจากตำแหน่งบริหารได้นั้น อันเป็นการบัญญัติอำนาจหน้าที่ ในเชิงของการป้องกันความเสียหายจากการใช้อำนาจบริหารของผู้บริหารท้องถิ่น แต่กฎหมายมิได้วาง หลักเกณฑ์และวิธีการใช้ดุลพินิจที่แข็งขันในลักษณะมาตรฐานวิธีปฏิบัติไว้ จึงส่งผลให้การใช้อำนาจ ขององค์กรกำกับดูแลตามที่กฎหมายกำหนดมักจะใช้เมื่อความเสียหายได้รับการพิสูจน์จนเป็นที่ ประจักษ์แล้วเท่านั้น โดยเฉพาะกรณีความเสียหายส่วนใหญ่ที่มาจากการทุจริตประพฤติมิชอบต่อ ตำแหน่งหน้าที่องค์กรกำกับดูแลจะรอผลการวินิจฉัยความผิดจากองค์กรอิสระที่มีอำนาจหน้าที่ ตรวจสอบการทุจริตก่อนเสมอ ไม่ว่าจะเป็นจากสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินหรือสำนักงาน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติก็ตาม การใช้อำนาจหน้าที่กำกับดูแลจึงมิได้ถูก ใช้ในเชิงของการป้องกันอย่างที่เราจะเป็น ฉะนั้น บทบาทการใช้อำนาจหน้าที่ในการกำกับด้านการ บริหารที่ไม่ชัดเจนเช่นนี้ จึงมีความสัมพันธ์ต่อการทุจริตในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น ในช่วงเวลาที่ผ่านมา

นอกจากนั้น ความพยายามแก้ไขปัญหาค่าความไม่ชัดเจนในการกำกับดูแลการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กล่าวมา เช่น กรณีการพยายามแก้ไขปัญหาค่าการทุจริตสอบบรรจุเป็นข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่งคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ที่ 8/2560 ที่กำหนดให้ “คณะกรรมการกลางข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น” ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เข้ามาทำหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล เช่น การสอบแข่งขัน แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เป็นการแก้ไขปัญหาค่าที่ไม่ตรงจุดและมีผลกระทบต่อหลักการกระจายอำนาจอย่างยิ่งและปัญหาการทุจริตที่นำมาซึ่งความเสียหายแก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามกรณีดังกล่าวหรือในเรื่องใด ๆ ก็ตามจะไม่รุนแรง หากองค์กรกำกับดูแลมีรูปแบบ หลักเกณฑ์การกำกับดูแล ที่เป็นมาตรฐานขั้นต่ำเดียวกัน

2) ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาถ่ายโอนภารกิจผ่านกลไกแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งในทางปฏิบัติการที่ถ่ายโอนมีทั้งกรณีที่ต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย และกรณีไม่มีการแก้ไขกฎหมายแต่อาศัยกลไกการออกกฎเพื่อมอบอำนาจดำเนินการตามกฎหมายต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั้งสองกรณีควรที่จะมีการกำหนดกลไกในการกำกับดูแลเพื่อเชื่อมโยงการใช้อำนาจที่มีการถ่ายโอนระหว่างส่วนราชการผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ในฐานะผู้กำกับดูแล กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายในฐานะผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล

กลไกที่ขาดหายไปหรือมีการกำหนดอย่างไม่ชัดเจนนี้ นำไปสู่ปัญหาในการดำเนินงานตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากภารกิจที่มีการถ่ายโอนตามพระราชบัญญัติต่าง ๆ เป็นภารกิจเฉพาะที่ต้องอาศัยบุคลากรผู้ปฏิบัติที่มีองค์ความรู้ ทักษะ และประสบการณ์ในการดำเนินงานที่ไม่มีอยู่ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขณะที่มีการถ่ายโอน ต่อกรณีปัญหานี้แม้ว่าในขณะที่มีการถ่ายโอนส่วนราชการผู้ถ่ายโอนจะมีการทำคู่มือการปฏิบัติและจัดอบรมถ่ายทอดความรู้ก็ตาม แต่ผู้ปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทั้งข้าราชการการเมืองที่มาโดยการเลือกตั้งและข้าราชการประจำที่จะมีการโยกย้ายหมุนเวียนอยู่เสมอ ทำให้ผู้ปฏิบัติขาดความรู้และประสบการณ์ที่ต่อเนื่อง ในขณะที่ภารกิจที่มีการถ่ายโอนเป็นเหมือนกฎหมายปิดปากที่ไม่เปิดช่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิเสธการปฏิบัติหน้าที่หรือขอเวลาไปศึกษาหาความรู้ หรือขอปรึกษาหารือหน่วยงานผู้รับผิดชอบกฎหมายนั้น ๆ ก่อนได้ เพราะกฎหมายไม่บัญญัติให้ทำได้

นอกจากนั้น การกระจายอำนาจด้วยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านกลไกการมอบอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินก็ไม่ใช่รูปแบบ ความสัมพันธ์ตามหลักการกระจายอำนาจ แต่เป็นความสัมพันธ์ในระบบการควบคุมระหว่าง ส่วนราชการผู้มอบอำนาจกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผู้รับมอบอำนาจ ฉะนั้น องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจึงปฏิบัติภารกิจเหมือนผู้ใต้บังคับบัญชาของส่วนราชการที่เป็นเจ้าของอำนาจที่แท้จริงตาม กฎหมายนั้น ๆ ซึ่งจะเห็นได้ว่าการมอบอำนาจในลักษณะนี้จะกำหนดหน้าที่ให้ต้องรายงานกลับไป ที่ ส่วนราชการผู้มอบทุกครั้งที่มีการดำเนินงาน และส่วนราชการผู้มอบก็ยังคงมีอำนาจที่ได้มอบอำนาจอยู่ เช่นเดิม เช่น กรณี การมอบอำนาจ“เจ้าท่า”ของกรมเจ้าท่าให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามคำสั่ง กรมเจ้าท่า ที่ 442/2547 กับ ที่ 185/48 และคำสั่งมอบหมายข้าราชการในสังกัดเป็น “เจ้าท่า” ที่ 430/2554 เป็นต้น

3) ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการ ปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ประกอบด้วย คณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ ผู้ตรวจการแผ่นดินและกรมการสิทธิ มนุษยชน ซึ่งองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญเหล่านี้มีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่มีรูปแบบ หลักเกณฑ์ การกำกับดูแล ที่เป็นมาตรฐานการดำเนินงาน ตรวจสอบขององค์กรดังกล่าวส่งผลให้ในหลายกรณีที่ผ่านมาองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีการใช้ อำนาจที่กระทบต่อหลักความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ ซึ่งที่ถูกต้องแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่ตัดสินใจจัดทำบริการสาธารณะตามที่ มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ไว้ทั้งสิ้น โดยปราศจากการแทรกแซงหรือก้าวก้าว แต่จากการตรวจสอบ ที่ผ่านมาโดยเฉพาะในส่วนของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (สดง.) และคณะกรรมการป้องกันและ ปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) มีการใช้อำนาจตรวจสอบก้าวก้าวและชี้นำ การใช้อำนาจตัดสินใจ หรือใช้อำนาจเกินขอบเขต ส่งผลต่อการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนก่อให้เกิด ความเสียหายแก่ประโยชน์สาธารณะดังเช่น กรณีข้อทักท้วงของสำนักงานคณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดินในเรื่องการคิดวัคซีนป้องกัน โรคพิษสุนัขบ้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 442/2559 และกรณีคณะกรรมการป้องกันและปราบปราม การทุจริตแห่งชาติใช้อำนาจชี้มูลความผิดเกินอำนาจหน้าที่ ดังเช่นในคำพิพากษาศาลปกครองสูง ที่ อ.1037/2558 และคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3130/2556

4) ปัญหาการกำกับดูแลในรูปของการออกกฎหมายลำดับรอง ที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์

และวิธีการดำเนินงานในเรื่องนั้น ๆ แล้วเท่านั้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจจัดทำบริการสาธารณะตามที่มีกฎหมายกำหนดให้อำนาจหน้าที่ไว้ทั้งหมดได้

ต่อกรณีปัญหาที่กล่าวมา ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยหรือผู้รักษาการตามกฎหมาย ในฐานะผู้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะออกกฎหมายหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำบริการสาธารณะให้ครอบคลุมทุกเรื่องตามที่มีกฎหมายบัญญัติเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ก็มีได้เป็นเช่นนั้น และเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่าฝืนดำเนินงานไปก่อนที่จะมีการวางกฎ ผู้กำกับดูแลก็จะถือว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายที่ผู้ตัดสินใจ ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติหรือบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความผิดและต้องรับผิดชอบในบรรดาความเสียหายที่เกิดจากการกระทำเช่นนั้น โดยมีได้มีการพิจารณาในทางกลับกันว่าการที่ผู้กำกับดูแลเพิกเฉยต่อการออกกฎก็เป็นกรณีขอด้วยกฎหมายเช่นกัน เนื่องจากเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจปฏิบัติภารกิจจัดทำบริการสาธารณะตามที่มีกฎหมายบัญญัติอำนาจหน้าที่ให้ไว้ได้ ดังเช่น กรณีองค์กรบริหารส่วนตำบลจำเป็นต้องกู้เงินธนาคาร เพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 บัญญัติให้สามารถกู้เงินได้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยแต่กระทรวงมหาดไทยเพิกเฉยไม่จัดให้มีระเบียบจนทำให้สับสนในการดำเนินการจนเกิดความเสียหาย เช่น กรณีเทศบาลตำบลน้ำคำ จังหวัดนครพนม ตามคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาที่ 1/2555 เป็นต้น

ฉะนั้น การที่องค์กรผู้กำกับดูแลเพิกเฉยต่อการทำหน้าที่ในส่วนนี้ได้ก็เพราะเหตุที่ไม่มีกฎหมายกำหนดมาตรฐานทางกฎหมายทางด้านการกำกับดูแลที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีปฏิบัติอันเป็นบทบังคับให้องค์กรผู้กำกับดูแลต้องปฏิบัติ หรือกำหนดขั้นตอนการดำเนินงานแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ประสงค์และมีเหตุจำเป็นต้องจัดทำบริการสาธารณะที่องค์กรผู้กำกับดูแลยังมีได้วางกฎในเรื่องนั้น ๆ ออกมาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีทางเลือกหรือดำเนินการในเรื่องนั้น ๆ อย่างไร เพื่อให้การจัดทำบริการสาธารณะในเรื่องนั้นให้เป็นผลในทางปฏิบัติได้

5) ปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เป็นปัญหาที่สืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบริการสาธารณะและบังคับใช้กฎหมายไม่ได้มีบัญญัติไว้แต่เฉพาะในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบหรือกฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังมีกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านทางพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย เช่น พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557 พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542 และ

พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 เป็นต้น โดยปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกลุ่มนี้ จำแนกได้ 2 ประเภท

(1) การกำหนดแต่เฉพาะอำนาจหรือหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการวางกลไกในการกำกับดูแล เช่น การให้คำปรึกษา การแนะนำ หรือตอบข้อหารือทางวิชาการที่เป็นเทคนิคเฉพาะเรื่อง เช่น พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535 เป็นต้น

(2) การวางมาตรการในการกำกับดูแลที่มีมาตรฐานการกำกับดูแลที่แตกต่างหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งปัญหานี้เกิดจากการจากบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้บังคับเป็นกฎหมายต่างยุคต่างสมัยกัน จึงมีการใช้ถ้อยคำและกำหนดมาตรการการกำกับดูแลหลายลักษณะ โดยบางฉบับมีมาก บางฉบับมีน้อย หรือบางฉบับกำหนดไปในเชิงของการควบคุมมากกว่าการกำกับดูแลตามหลักการกระจายอำนาจ เช่น กลไกการกำกับดูแลการประเมินและการเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ที่ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรชี้ขาดโดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจยืนยันความถูกต้อง ซึ่งแตกต่างจากการอุทธรณ์การประเมินภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่ให้สิทธิการอุทธรณ์การประเมินต่อผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยตรง เป็นต้น

จากประเด็นปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจะเห็นว่าสภาพการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีกฎหมายและมีองค์กรทั้งในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลเป็นจำนวนมาก โดยมีเนื้อหาตามที่กฎหมายบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลแตกต่างกัน อันมีผลกระทบต่อการดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ที่ได้มีการกระจายอำนาจมาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นผลมาจากระบบการกำกับดูแลไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ หรือมาตรฐานขั้นต่ำในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ อันนำมาสู่การศึกษาวิจัยหัวข้อ “รูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” โดยมีประเด็นการศึกษาวิจัยดังนี้

(1) หลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแล

ศึกษาถึงที่มา ความหมาย และเนื้อหาของ หลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลที่นำมาใช้ในระบบกฎหมายของไทย ซึ่งการทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จะนำไปสู่การวิเคราะห์เพื่อจัดทำเนื้อหาอันเป็นรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องและเป็นไปตาม หลักการ และแนวคิดด้านการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลที่ถูกต้อง เหมาะสมต่อไป

(2) รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ

การศึกษาทบทวนวรรณกรรมในส่วนนี้จะเป็นการศึกษาถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของไทย และรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศประกอบด้วย ประเทศญี่ปุ่น และ ฝรั่งเศส เพื่อนำไปใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยกับต่างประเทศว่ามีความเหมือนหรือแตกต่างกันในเรื่องใด อันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเนื้อหาของรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดทำตามการศึกษาครั้งนี้

(3) ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การศึกษาในประเด็นนี้เป็นการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและเก็บรวบรวมข้อมูลภาคสนามเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ทั้งในส่วนผู้มีอำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลและผู้ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลและนักวิชาการในด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง จากเอกสารและประชากรศึกษาตามประเด็นที่กำหนดในวิธีวิทยาการวิจัย เพื่อกำหนดประเด็นปัญหาและอุปสรรคของระบบการกำกับดูแลที่ใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน และนำไปใช้วิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงแก้ไขและกำหนดเนื้อหาของรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมต่อไป

(4) วิเคราะห์และจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาในประเด็นนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูลตามประเด็นที่ 1 ถึง 3 เพื่อกำหนดเป็นประเด็นที่จะจัดทำเป็นเนื้อหาในรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลการจัดทำบริการสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้จัดทำเป็นร่างรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-Depth Interview) เพื่อให้มาซึ่งรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นคำตอบจากการศึกษานี้จะก่อให้เกิดมาตรฐานที่ส่งเสริมและมีส่วนช่วยให้การจัดทำบริการสาธารณะและการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจต่อไป

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. เพื่อศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. เพื่อศึกษารูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
5. เพื่อศึกษาจัดทำรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ขอบเขตของการวิจัย

ในการศึกษาและวิจัยนี้ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยแยกเป็น

3.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

- 1) หลักการและแนวคิด
 - (1) หลักนิติธรรม
 - (2) หลักธรรมมาภิบาล
 - (3) หลักการรวมศูนย์อำนาจ - หลักการควบคุมแบบสายบังคับบัญชา
 - (4) หลักการกระจายอำนาจ – หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (4.1) หลักการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (4.2) แนวคิดการควบคุมแบบกำกับดูแล
 - (4.3) รูปแบบการกำกับดูแล
 - (5) หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น
 - (5.1) ความหมายของประชาธิปไตยท้องถิ่น
 - (5.2) หลักการสำคัญของประชาธิปไตยท้องถิ่น
 - (5.3) พัฒนาการประชาธิปไตยท้องถิ่นในต่างประเทศ
 - (5.4) พัฒนาการด้านประชาธิปไตยท้องถิ่นของไทย
- 2) รูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย
 - (1) ต่างประเทศ

(1.1) สาธารณรัฐฝรั่งเศส

(1.2) ประเทศญี่ปุ่น

(2) ประเทศไทย

(2.1) กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบจำนวน 5 ฉบับ

(2.2) กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย
จำนวน 24 ฉบับ

(2.3) กฎหมายที่กำหนดรูปแบบการกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการ
กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 12 ฉบับ

(2.4) กฎหมายองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560
จำนวน 4 ฉบับ

3.2 ขอบเขตด้านประชากร

ในการรวบรวมข้อมูลภาคสนามตามระเบียบวิธีวิทยาการวิจัยคือ การสัมภาษณ์เชิงลึก
(In-depth interview) ที่ครอบคลุมประชากรที่เกี่ยวข้องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ดังนี้

กลุ่มที่ 1 คือ ตัวแทนองค์กรกำกับดูแลตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

กลุ่มที่ 2 คือ ตัวแทนองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ

กลุ่มที่ 3 คือ ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ผู้อยู่ภายใต้การกำกับดูแล)

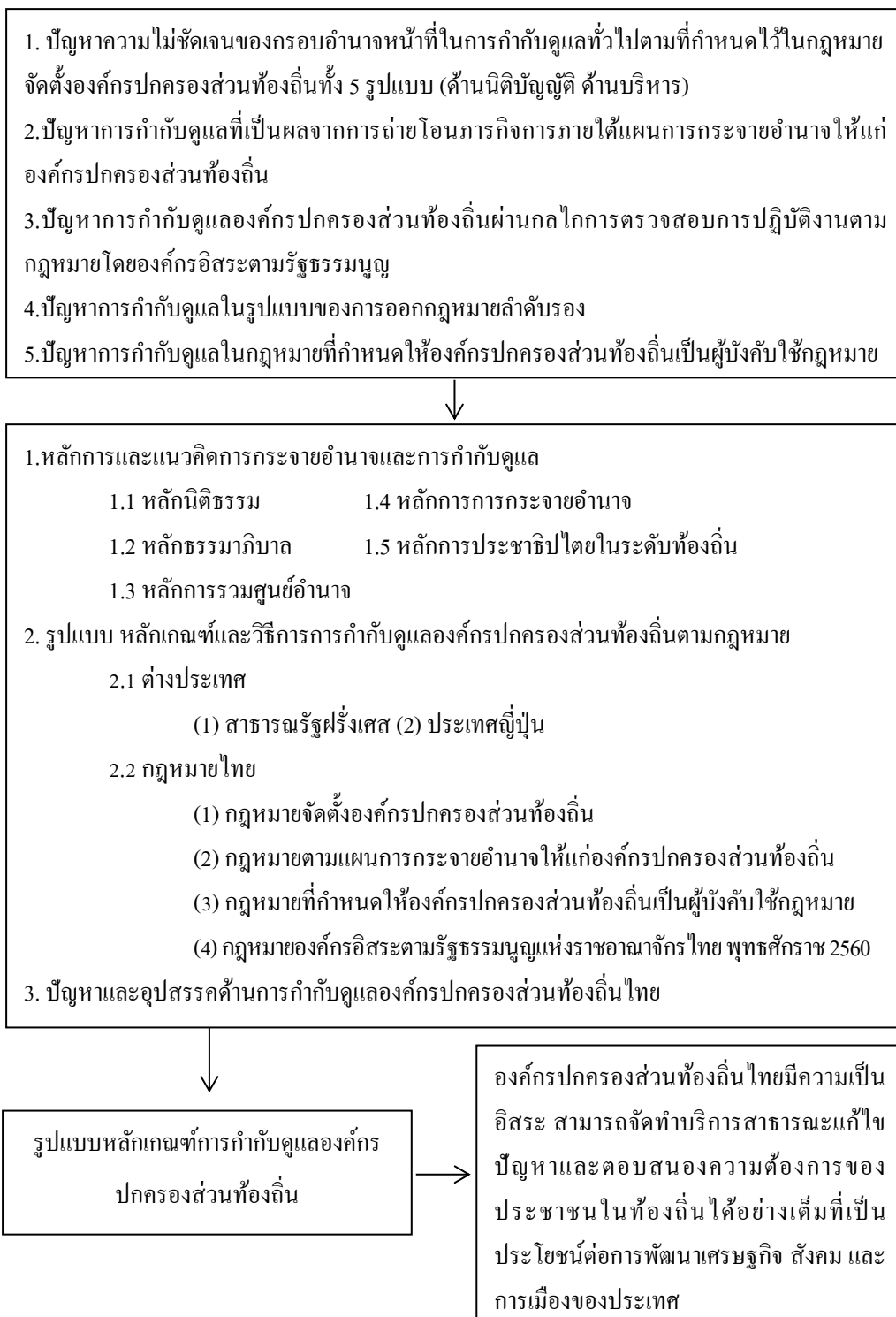
กลุ่มที่ 4 คือ กลุ่มนักวิชาการ

4. กรอบแนวคิดและสมมติฐานของการวิจัย

4.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่ดำเนินการโดยองค์กรในราชการ
ส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญมีปัญหาที่กระทบต่อการดำเนินงาน
ตามหลักการกระจายอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 5 เรื่อง ประกอบด้วย ปัญหาความ
ไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจภายใต้
แผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ
ปัญหาการกำกับดูแลในรูปแบบของการออกกฎหมายลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ
ดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการ

ดำเนินงานและปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายซึ่งการศึกษาเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาทบทวนวรรณกรรมด้านหลักการและแนวความคิดการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลได้แก่ หลักนิติธรรม (Rule of Law) และหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) หลักการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization) หลักการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่นและกฎหมายที่กำหนดรูปแบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในส่วนกฎหมายต่างประเทศ (ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐฝรั่งเศส) และกฎหมายไทย (กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 รูปแบบ กฎหมายตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายและกฎหมายองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ) เพื่อวิเคราะห์แก้ไขปัญหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการกำหนดเป็นเนื้อหาที่เหมาะสมที่จะนำมาใช้กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจ ด้วยการจัดทำเป็นรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีสภาพบังคับและมีผลผูกพันการดำเนินงานตามขององค์กรในราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันจะนำมาซึ่งการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระเบียบแบบแผน และมีความสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจทางด้านวิชาการที่เป็นสากลตามที่บัญญัติรับรองไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ดูภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวความคิดวิจัย)



ภาพประกอบที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย (Theoretical framework)

4.2 สมมติฐานการวิจัย

การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญตามกฎหมายในปัจจุบันมีที่มาของปัญหาด้านการกำกับดูแล 5 เรื่อง ประกอบด้วยปัญหาความไม่ชัดเจนของกรอบอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลทั่วไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ ปัญหาการกำกับดูแลที่เป็นผลจากการถ่ายโอนภารกิจการภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านกลไกการตรวจสอบการปฏิบัติงานตามกฎหมายโดยองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ปัญหาการกำกับดูแลในรูปแบบของการออกกฎหมายลำดับรองที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินงานตามอำนาจหน้าที่ได้ก็ต่อเมื่อองค์กรผู้กำกับดูแลออกกฎที่กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินงานและปัญหาการกำกับดูแลในกฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมายโดยปัญหาทั้งหมดยังเป็นอุปสรรคต่อการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉะนั้น เพื่อให้มีระบบการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระเบียบแบบแผน สอดรับกับหลักการกระจายอำนาจ และมีความถูกต้องชอบธรรมตามกฎหมาย จึงจำเป็นที่จะต้องมีการจัดรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีกฎหมายรองรับมีผลผูกพันการปฏิบัติราชการขององค์กรภาครัฐที่มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถือปฏิบัติตามมาตรฐานอันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาและส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

5. คำถามการวิจัย

1. หลักการและแนวคิด เกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการกำกับดูแลมีที่มา ความหมาย และเนื้อหา อย่างไร
2. รูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจที่กำหนดในกฎหมายของไทยกับต่างประเทศมีความแตกต่างกันอย่างไร
3. ปัญหาการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยที่เป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานตามภารกิจที่มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาและลักษณะเป็นอย่างไร
4. เนื้อหาด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำมากำหนดเป็นรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแล สำหรับองค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการกำหนดในกี่รูปแบบ และแต่ละรูปแบบควรกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำกับดูแลอย่างไร

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงปัญหาเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ทำให้ทราบถึงแนวคิด ทฤษฎี และหลักการเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. ให้ทราบถึงรูปแบบ หลักเกณฑ์และวิธีการที่ใช้ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยและต่างประเทศ
4. ให้ทราบถึงผลการวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย
5. ให้ทราบถึงรูปแบบหลักเกณฑ์การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. นิยามศัพท์เฉพาะ

การกำกับดูแลการจัดทำภารกิจภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การกระจายอำนาจให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ที่ดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีในพระราชบัญญัติ จำนวน 12 ฉบับได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535
- 2) พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พระพุทธศักราช 2456
- 3) พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พุทธศักราช 2485
- 4) พระราชบัญญัติน้ำบาดาล พ.ศ. 2520
- 5) พระราชบัญญัติการฉาปนกิจสงเคราะห์ พ.ศ. 2545
- 6) พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2558
- 7) พระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499
- 8) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535
- 9) พระราชบัญญัติมาตราชั่งตวงวัด พ.ศ. 2542
- 10) พระราชบัญญัติควบคุมน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2542
- 11) พระราชบัญญัติคุ้มครองผู้บริโภค พ.ศ. 2522
- 12) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

กฎหมายที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บังคับใช้กฎหมาย หมายถึงพระราชบัญญัติที่มีบทบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบเป็นหน่วยงานบังคับใช้กฎหมาย จำนวน 24 ฉบับ ได้แก่

- 1) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543
- 2) พระราชบัญญัติการคุ้มครองคนไร้ที่พึ่ง พ.ศ. 2557
- 3) พระราชบัญญัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาการตั้งครรภ์ในวัยรุ่น พ.ศ. 2559
- 4) พระราชบัญญัติการส่งเสริมการอนุรักษ์พลังงาน พ.ศ. 2535
- 5) พระราชบัญญัติการศึกษาภาคบังคับ พ.ศ. 2545
- 6) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535
- 7) พระราชบัญญัติการแพทย์ฉุกเฉิน พ.ศ. 2551
- 8) พระราชบัญญัติการศึกษาแห่งชาติ พ.ศ. 2542
- 9) พระราชบัญญัติการควบคุมการฆ่าสัตว์เพื่อการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2559
- 10) พระราชบัญญัติควบคุมการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง พ.ศ. 2493
- 11) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- 12) พระราชบัญญัติควบคุมเครื่องดื่มแอลกอฮอล์ พ.ศ. 2551
- 13) พระราชบัญญัติป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550
- 14) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 15) พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- 16) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- 17) พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2558
- 18) พระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- 19) พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พระพุทธศักราช 2457
- 20) พระราชบัญญัติส่งเสริมการพัฒนาเด็กและเยาวชนแห่งชาติ พ.ศ. 2550
- 21) พระราชบัญญัติส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตคนพิการ พ.ศ. 2550
- 22) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
- 23) พระราชบัญญัติอาคารร้างนกอึ้น พ.ศ. 2540
- 24) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

องค์กรอิสระ หมายถึง องค์กรอิสระตามกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่มีอำนาจหน้าที่ในเชิงตรวจสอบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) ผู้ตรวจการแผ่นดินรัฐสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน

การกำกับดูแล หมายถึง รูปแบบ วิธีการและหลักเกณฑ์ที่ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมถึงองค์กรอิสระเข้ามามีความสัมพันธ์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะของการตรวจสอบการใช้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 รูปแบบ