

บทที่ ๔

การวิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอเกี่ยวกับการบริหารจัดการกิจการสุชาภิบาล

ได้กล่าวแล้วว่าสุชาภิบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปหนึ่งที่มีกิจการไม่กว้างขวางจนเกินไปนัก การบริหารจัดการก็อยู่ในวงแคบไม่เหมือนเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบหลายฝ่ายเป็นส่วน และผู้รับผิดชอบแยกออกจากกัน อย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธา การสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น ในการบริหารงานของสุชาภิบาลแม้จะมีเจ้าหน้าที่หลายคนและหลายฝ่ายดำเนินงาน แต่ความรับผิดชอบในการบริหารงานต้องกระทำร่วมกันในรูปคณะกรรมการสุชาภิบาล กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสุชาภิบาลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารจัดการของสุชาภิบาล ดังนั้นในสุชาภิบาลแห่งหนึ่ง ๆ ตัวบุคคลผู้ดำเนินงานสุชาภิบาลจึงได้แก่คณะกรรมการสุชาภิบาลกับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของสุชาภิบาล คณะกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและการควบคุมการบริหารงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำวัน เพราะการปกครองรูปสุชาภิบาลนี้ไม่มีสภาเป็นมหาอำนาจ หน้าที่ของนายอำเภอในการบริหารจัดการสุชาภิบาลแยกออกได้เป็น ๒ ลักษณะ คือ

ก. บทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการบริหารจัดการสุชาภิบาลด้านนิติบัญญัติ

สุชาภิบาลในหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะรวมกิจการด้านนิติบัญญัติและด้านการบริหารไว้ในคณะบุคคลคณะเดียว กล่าวอีกนัยหนึ่ง ในการบริหารจัดการสุชาภิบาลกฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการสุชาภิบาลทำหน้าที่ ๒ ประการ คือ ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไปควบในตัว ซึ่งตามปกติคณะกรรมการสุชาภิบาลนี้จะมาประชุมกันประมาณ

เดือนละ ๑ ครั้งหรือมากกว่านั้น ทั้งนี้กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า "ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้งเป็นปกติ ถ้าในเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ" ^๑ และในการประชุมต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งจึงจะเป็นองค์ประชุม หน้าที่อันสำคัญของคณะกรรมการสุขาภิบาลก็คือ เป็นผู้วางแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล ตลอดจนควบคุมและจัดทำให้เป็นไปตามแบบแผนนั้น ทั้งนี้เพราะว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลตามกฎหมาย กิจการใดซึ่งกฎหมายระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลแล้ว คณะกรรมการสุขาภิบาลจำเป็นต้องดำเนินการ และเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทั้งสิ้น ^๒ จะเห็นได้ว่า ในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลเกี่ยวกับกิจการสุขาภิบาลนั้น กระทำได้น้อยครั้งมากกว่าการประชุมของสภาเทศบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคณะกรรมการสุขาภิบาลกฎหมายได้กำหนดให้ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงชอบที่จะประชุมปรึกษาหารือกันได้น้อยครั้ง ซึ่งเป็นผลดีในแง่ที่คณะกรรมการสุขาภิบาลสามารถควบคุมการบริหารงานตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตาม แม้การดำเนินงานกิจการของสุขาภิบาลในรูปของคณะกรรมการก็ตาม แต่นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลก็มีอิทธิพลเหนือกรรมการอื่น ทั้งนี้เนื่องจากมีอำนาจบังคับบัญชาข้าราชการบริหารส่วนภูมิภาค และมีอำนาจควบคุมดูแลสุขาภิบาลจะพึงปฏิบัติหรือดำเนินการตามกฎหมายใด ถ้ากฎหมายนั้นมีได้บัญญัติในเรื่องการมอบอำนาจไว้เป็นอย่างอื่นอีกด้วย ^๓

^๑ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๑๓.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๑๑๓/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม เรื่อง การวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล.

^๓ ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๑๘ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๘.

การที่สหภาพจะดำเนินการของสหภาพได้นั้นจำเป็นต้องมีอำนาจที่จะตรากฎหมายขึ้นไว้บังคับ เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ ถ้าหากไม่ให้อำนาจในการตรากฎหมายสหภาพก็ไม่สะดวกที่จะปฏิบัติหน้าที่ตามหลักการอุดมการณ์ของรูปการปกครองท้องถิ่นในเรื่องอำนาจอิสระในการดำเนินการของตนเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อบังคับสหภาพว่าด้วยงบประมาณประจำปี ทั้งนี้เพราะสหภาพจำเป็นต้องใช้จ่ายเงินตามโครงการ เช่นเกี่ยวกับการบริหารงานอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานของเอกชนก็ตามล้วนจำเป็นต้องใช้เงินทั้งสิ้น เช่น เงินเดือน หรือเงินตอบแทนเจ้าหน้าที่สหภาพ ค่าจ้างสำหรับคนงานสหภาพ ค่าวัสดุครุภัณฑ์เครื่องมือเครื่องใช้ต่าง ๆ แต่การที่สหภาพจะให้บริการเพื่อความปลอดภัย การบำรุงส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร การจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจและบริการอื่น ๆ ตามหน้าที่ได้ สหภาพจำเป็นต้องมีเงินเพื่อใช้จ่ายและเพื่อให้สหภาพจัดหาบริการต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ฉะนั้นสหภาพจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการออกข้อบังคับในการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสหภาพที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยสหภาพก็ดี หรือในกรณีกฎหมายอื่นได้ให้อำนาจไว้ก็ดี สหภาพอาจตราข้อบังคับสหภาพเพื่อข้อบังคับภายในเขตสหภาพได้ภายใต้บัญญัติแห่งกฎหมาย^๑ ข้อบังคับสหภาพนั้นถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของสหภาพที่จะใช้ในการบริหารกิจการในหน้าที่ให้ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย เช่นเดียวกับเทศบัญญัติซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของเทศบาล

๑. อำนาจออกข้อบังคับสหภาพ

การบริหารงานของสหภาพนั้นเมื่อกรรมการ ๑ ชุด ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไปในตัวจึงได้กล่าวมาแล้ว โดยมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง

^๑ พระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๒๖.

เป็นผู้บริหารงานสุขาภิบาล เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ สุขาภิบาลยังมีอำนาจหน้าที่ตราข้อบังคับ ซึ่งเมื่อประกาศใช้แล้วก็มีลักษณะ เป็นกฎหมายอาญาซึ่งบุคคลจะต้องปฏิบัติ

สุขาภิบาลมีอำนาจตราข้อบังคับสุขาภิบาลได้โดยไม่ขัดต่อบทกฎหมายในกรณีดังต่อไปนี้^๑

(๑) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล

(๒) ในกรณีที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สุขาภิบาลตราข้อบังคับ หรือให้มีอำนาจตราข้อบังคับได้

ในข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นจะกำหนดโทษปรับผู้ละเมิดข้อบังคับไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาท และให้ถือว่าเป็นความผิดหลุโทษ

ถ้าผู้กระทำความผิดไม่ชำระค่าปรับภายในสามสิบวัน นับแต่คำพิพากษาถึงที่สุดให้ยึดทรัพย์สินนั้นแทนค่าปรับ หรือมีเงินนั้นบังคับให้ผู้กระทำความผิดทำงานโยธาแทนตามกำหนดวัน ซึ่งคำนวณโดยค่าแรงงานในท้องถิ่นอันสุขาภิบาลกำหนดไว้โดยข้อบังคับสุขาภิบาล แต่ห้ามมิให้บังคับให้ทำงานโยธาเกินกำหนดสอง เดือนและจะไปชังแทนค่าปรับมิได้

ข้อบังคับนี้ให้ใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดไต่ลงชื่ออนุมัติและได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานสุขาภิบาลเจ็ดวันแล้ว เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีข้อความระบุไว้ในข้อบังคับสุขาภิบาลให้ใช้ได้ทันทีก็ให้ใช้บังคับได้ในวันที่ประกาศนั้น

ข้อบังคับสุขาภิบาลเป็นบทบังคับแก่ประชาชนทั่วไปภายในเขตสุขาภิบาลติดกับบทกฎหมายอื่น ๆ เช่น พระราชบัญญัติของรัฐนี้ให้ใช้บังคับแก่ประชาชนทั่วไปทั้งประเทศ

^๑ "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, มาตรา ๒๖ - ๒๗.

แต่ขั้วบังคับสุชาภิบาลนั้นให้บังคับแต่เฉพาะประชาชนในเขตสุชาภิบาลเท่านั้น และขั้วบังคับสุชาภิบาลนี้จะนำไปบังคับแก่ราษฎรในสุชาภิบาลอื่นมิได้

การที่สุชาภิบาลมีอำนาจตราขั้วบังคับได้นี้เงื่อนไข ๒ ประการ คือ

๑. จะต้องมิกฎหมายให้อำนาจ
๒. จะต้องไม่ขัดกับกฎหมายโดยทั่วไป

การดำเนินการในเรื่องขั้วบังคับของสุชาภิบาลนั้น กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบให้ร่างขั้วบังคับสุชาภิบาลต้องแยกเป็นข้อ ๆ และมีบันทึกดังนี้

- ก. หลักการของร่างขั้วบังคับสุชาภิบาล
- ข. เหตุผลที่เสนอร่างขั้วบังคับสุชาภิบาล

เมื่อประธานกรรมการสุชาภิบาลได้รับขอปรึกษาร่างขั้วบังคับดังกล่าวนี้ให้ส่งสำเนาให้กรรมการสุชาภิบาลล่วงหน้าอย่างน้อยสามวัน สำหรับร่างขั้วบังคับเกี่ยวกับการเงินต้องให้ประธานกรรมการสุชาภิบาลรับรองก่อน ถ้าเป็นร่างขั้วบังคับอื่น ๆ ต้องมีกรรมการรับรองอย่างน้อย ๒ คน ถ้าประธานกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้เสนอเองไม่ต้องมีผู้รับรอง ประธานกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้ยื่นต่อที่ประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลตามแบบและวิธีการของกระทรวงมหาดไทย การแปรขอปรึกษาร่างขั้วบังคับงบประมาณนั้น จะกระทำได้ในลักษณะเป็นการลดรายจ่ายเท่านั้น ห้ามมิให้แปรขอปรึกษาเพื่อตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากประธานกรรมการสุชาภิบาลก่อน

ในการอธิบายร่างขั้วบังคับงบประมาณนั้น มิให้แปรขอปรึกษาในรายการและจำนวนเงินที่มีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

๑. คอกเบี้ยและเงินส่งใช้ตนเงินกู้
๒. รายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย

การพิจารณาที่ประชุมต้องพิจารณาเป็น ๓ วาระ วาระที่หนึ่งนั้นให้ประชุมปรึกษาในหลักการและลงมติว่าจะรับหลักการร่างข้อบังคับนั้นหรือไม่ หากมีการลงมติของสภาวิทยาลัยจะอภิปรายก็ได้ ห้ามลงมติก่อนที่กรรมการสภาวิทยาลัยจะได้อภิปรายเรื่องนั้นพอสมควร และการพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณนั้น จะพิจารณาสามาระวคเดียวไม่ได้ ต้องพิจารณาสามาระแยกกัน

เมื่อลงมติรับหลักการแล้ว ต้องส่งไปให้คณะอนุกรรมการพิจารณาแปรญัตติผู้ใดจะแปรข้อปรึกษาแก้ไขเพิ่มเติมประการใด ก็เสนอต่อประธานอนุกรรมการแปรญัตติภายในกำหนดเวลา โดยมีผู้รับรองอย่างน้อย ๒ คน เมื่ออนุกรรมการพิจารณาแล้วก็เสนอร่างข้อบังคับและรายงานเห็นที่ความเห็นต่อประธานกรรมการสภาวิทยาลัยต่อไปเพื่อเสนอต่อที่ประชุมกรรมการสภาวิทยาลัยต่อไป ในการพิจารณาร่างข้อบังคับสภาวิทยาลัยที่สองให้ปรึกษาเรียงลำดับข้อเฉพาะที่มีการแปรข้อปรึกษา หรือที่คณะอนุกรรมการได้แก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น ที่ประชุมอาจส่งร่างข้อบังคับหรือปัญหาใดที่เกิดข้อขัดแย้งหรือบกพร่องในสาระสำคัญกลับคืนให้อนุกรรมการพิจารณาใหม่ก็ได้ ในครั้งหลังนี้ไม่มีการแปรข้อปรึกษา เมื่อคณะอนุกรรมการได้พิจารณาใหม่และส่งรายงานให้แก่ประธานกรรมการสภาวิทยาลัยเพื่อนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการสภาวิทยาลัยต่อไปและลงมติตามที่คณะอนุกรรมการได้พิจารณาต่อไป เมื่อลงมติในวาระที่สองเสร็จสิ้นแล้ว ประธานกรรมการสภาวิทยาลัยต้องนำร่างข้อบังคับที่ผ่านการลงมติ ๒ วาระนั้นเข้าสู่ที่ประชุมเพื่อลงมติในวาระที่สามว่า จะตราเป็นข้อบังคับสภาวิทยาลัยหรือไม่ การพิจารณาในวาระที่สามนี้ไม่มีการอภิปรายเว้นแต่ที่ประชุมจะลงมติเป็นอย่างอื่น

ร่างข้อบังคับสภาวิทยาลัยซึ่งที่ประชุมไม่รับหลักการหรือลงมติในวาระที่สามไม่ให้ตราเป็นข้อบังคับสภาวิทยาลัย หรือมีมติว่าให้ยกเรื่องอื่นขึ้นมาปรึกษาแทนซึ่งเท่ากับเป็นการลงมติไม่รับหลักการ หรือไม่ยอมให้ตราเป็นข้อบังคับหรือในกรณีที่ยูวาราชาการจังหวัดไม่ลงชื่ออนุมัตินั้น ในกรณีที่เป็นเช่นนี้ให้ถือว่าร่างข้อบังคับสภาวิทยาลัยนั้นเป็นอันตกไป

ห้ามมิให้ เสนอร่างข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยที่ตกไปแล้วอีก เว้นแต่ประธานกรรมการสภามหาวิทยาลัยจะอนุญาตในเมื่อเหตุการณได้เปลี่ยนแปลง^๑

หน้าที่อันสำคัญของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยคือ การพิจารณาข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยว่าควมงบประมาณประจำปี การเสนอร่างข้อบังคับงบประมาณนั้นเป็นหน้าที่ของประธานกรรมการจะต้องยื่นต่อที่ประชุม และจะต้องดำเนินการประชุมให้เสร็จภายในเวลา ๑๕ วัน^๒ กรรมการมีอำนาจในการนี้เพียงพอแปรข้อปรึกษาได้เฉพาะลรายจ่าย ห้ามมิให้แปรข้อปรึกษาคั้งรายจ่ายขึ้นใหม่หรือเพิ่มรายจ่าย หรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุญาต เว้นแต่จะได้รับคำรับรองจากประธานกรรมการ และจำนวนเงินที่มีขออนุญาตนี้ คือ ดอกเบี้ยและเงินส่งใช้เงินกู้ รายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมายจะแปรข้อปรึกษามีได้^๓

กรรมการสภามหาวิทยาลัยทุกคนมีสิทธิที่จะขออภิปราย แต่จะต้องอภิปรายเฉพาะเรื่องที่กำลังปรึกษากันอยู่เท่านั้น จะกล่าวข้อความเสียคดี ช้า หรือนอกประเด็นและใช้ถ้อยคำหยาบคายใส่ความผู้ใดมิได้ และห้ามกรรมการสภามหาวิทยาลัยนำเอกสารใด ๆ มาอ่านในที่ประชุมฟัง หรือกล่าวถึงพระมหากษัตริย์ หรือชื่อกรรมการสภามหาวิทยาลัย หรือชื่อบุคคลใด

^๑ กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๔๔๔, ข้อ ๓๑ - ๓๔.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบวิธีการงบประมาณของสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๒๓.

^๓ กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๔๔๔, ข้อ ๔๔ - ๕๐.

โดยไม่จำเป็น หรือข้อความใด ๆ อันเกี่ยวกับความปลอดภัย หรือประโยชน์ของสหภาพบาล
นั้น ประธานกรรมการสหภาพบาลมีสิทธิขอร้องมิให้นำมาอภิปรายหรือเปิดเผยได้^๑

เพื่อให้การดำเนินงานและการประชุมดำเนินไปด้วยดี กระทรวงมหาดไทยได้
วางข้อบังคับไว้ว่า เมื่อเปิดประชุมตามปกติประจำปีแล้วให้ที่ประชุมคณะ
กรรมการสหภาพบาลแต่งตั้งอนุกรรมการสามัญประจำที่ประชุมคณะกรรมการสหภาพบาลได้
ไม่เกินสองคณะ และให้มีจำนวนอนุกรรมการคณะหนึ่งไม่ต่ำกว่าสามนาย ในทางปฏิบัติ
ตั้งเป็นคณะอนุกรรมการสามัญเพื่อตรวจรายงานการประชุม และให้ทำหน้าที่สำหรับ
พิจารณาข้อบังคับสหภาพบาล แต่ที่ประชุมอาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการวิสามัญ เพื่อทำ
กิจการหรือพิจารณาสอบสวนข้อความใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะได้ การเลือกบุคคล
เป็นอนุกรรมการสามัญและวิสามัญ อาจเลือกจากกรรมการสหภาพบาลเองหรือจากบุคคล
ภายนอกได้

เพื่อปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการสหภาพบาลให้ไว้หรือในกรณี
ที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ นั้น กรรมการสหภาพบาลทุกนายมีสิทธิที่จะเสนอร่างได้ โดย
เสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการสหภาพบาล เพื่อนำเข้าปรึกษาในที่ประชุม
คณะกรรมการสหภาพบาล ทั้งนี้ต้องมีกรรมการสหภาพบาลรับรองอย่างน้อยสองคน เมื่อร่าง
ข้อบังคับสหภาพบาลได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสหภาพบาลขั้นสุดท้ายลงมติให้ตกเป็น
ข้อบังคับสหภาพบาลได้แล้ว ประธานกรรมการสหภาพบาลจะต้องลงชื่อในร่างข้อบังคับสหภาพบาล
นั้น เพื่อเสนอต่อไปให้วุฒิสภาพิจารณานุมัติและประกาศใช้ต่อไป ดังนั้นจะ
เห็นได้ว่าประธานกรรมการสหภาพบาลเป็นเพียงผู้รับผิดชอบในการบริหารงานร่วมกับรับ

^๑ กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสหภาพบาล พ.ศ. ๒๔๕๕,

นโยบายและมติของที่ประชุมมาปฏิบัติในฐานะผู้บริหารงานเป็นที่ปรึกษากฎหมายรับผิดชอบ
ในกิจการอื่นเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายของสหภาพ การทำนิติกรรมกรำหน่ายและ
การโอนทรัพย์สินของสหภาพ

๒. อำนาจหน้าที่ในการจัดหารายได้สหภาพ

พระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. ๒๔๕๕ เพียงแต่กำหนดประเภทรายได้ของ
สหภาพไว้ในลักษณะทั่วไปเท่านั้น ส่วนรายละเอียดของรายได้ต่าง ๆ ต้องเป็นไปตาม
พระราชบัญญัติรายได้สหภาพ พ.ศ. ๒๔๕๘ ซึ่งพอสรุปได้คือ

รายได้ประเภทที่สหภาพได้รับมอบอำนาจให้จัดเก็บเป็นของสหภาพเต็ม
จำนวนที่เก็บได้ ได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อាកกร
ฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ บรรดาค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมและ
ค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่งสหภาพได้รับมอบให้เป็นเจ้าหน้าที่ตามกฎหมาย^๑

รายได้ประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งปันให้สหภาพได้แก่ ภาษีและค่า
ธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ซึ่งสหภาพได้รับส่วนแบ่งในอัตราร้อยละยี่สิบห้าของ
ยอดเงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัด เนื่องจากใน
จังหวัดหนึ่ง ๆ มีสหภาพตั้งอยู่หลายสหภาพ เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือ
ล้อเลื่อนที่สหภาพได้รับในอัตราร้อยละยี่สิบห้านี้ให้แบ่งแก่สหภาพทุกแห่ง เป็นจำนวน
เท่า ๆ กัน ภาษีอีกอย่างหนึ่งที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งให้สหภาพ ได้แก่ ภาษี
บำรุงเทศบาล ซึ่งเก็บจากบรรดาชาวที่ต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิศัตอัตรา
ศุลกากร รายได้ประเภทนี้สหภาพได้รับในอัตราร้อยละห้าสิบ โดยกระทรวงมหาดไทย
เป็นผู้พิจารณาจัดสรรเงินรายได้ประเภทนี้ให้แก่สหภาพ^๒

^๑ พระราชบัญญัติรายได้สหภาพ พ.ศ. ๒๔๕๘, มาตรา ๔ - ๘.

^๒ พระราชบัญญัติรายได้สหภาพ พ.ศ. ๒๔๕๘, มาตรา ๑๑ - ๑๒.

รายได้ประเภทที่สุขาภิบาลออกซังค์บังคับเก็บเพิ่มได้ในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ ได้แก่ภาษีการค้าและอากรมหรสพตามประมวลรัษฎากร ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา และภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยเครื่องดื่ม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน^๑

เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายแล้วจะเห็นว่า การจัดหารายได้ของสุขาภิบาลจะกระทำได้อีกแต่เฉพาะเท่าที่มีกฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้น สุขาภิบาลไม่มีอำนาจออกซังค์บังคับเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมใด ๆ ได้เอง นอกเหนือไปจากที่มีกฎหมายให้อำนาจไว้เท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ รายได้ประเภทภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและค่าใบอนุญาตนี้ถือว่าเป็นรายได้ที่สำคัญของสุขาภิบาลการจัดเก็บรายได้ประเภทดังกล่าว กฎหมายได้บัญญัติวิธีจัดเก็บไว้โดยแบ่งเป็นประเภท ๆ บางประเภทได้มอบอำนาจให้สุขาภิบาลเป็นผู้กำหนดรายได้บางประเภทรัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้สุขาภิบาล และบางประเภทก็เป็นรายได้ที่สุขาภิบาลออกซังค์บังคับเก็บเพิ่มขึ้นจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ

เงินอุดหนุนนี้ว่าเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของสุขาภิบาลตามนัยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๒๕ แต่มีคำถือว่าเงินอุดหนุนเป็นรายได้หลักของสุขาภิบาล เพราะเงินอุดหนุนเป็นเงินที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือสุขาภิบาลนอกเหนือจากรายได้ที่ได้รับเป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อให้สุขาภิบาลได้นำไปใช้จ่ายในการดำเนินการของสุขาภิบาลและเงินอุดหนุนนี้เป็นเงินที่ให้เปล่าสุขาภิบาลไม่ต้องกู้ยืม^๒ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๕ ซึ่งเป็น

^๑ พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, มาตรา ๕.

^๒ วิจิตร แจ่มใส, เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางกับความเจริญของท้องถิ่น (วิทยานิพนธ์ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, ๒๕๑๔), หน้า ๕.

ปีแรกที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่สภามหาวิทยาลัยจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลคงให้เงินอุดหนุนในลักษณะที่เป็น "เงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการ (special grants) เท่านั้นมิได้มีการให้เงินอุดหนุนทั่วไปดังเช่นที่ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเพื่อการบูรณะท้องถื่นและกิจการอื่นทั่วไป ประกอบกับสภามหาวิทยาลัยมิได้รับภาระในด้านการประถมศึกษาทั้ง เช่นท้องถื่นรูปเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด^๑ ทั้งนี้จึงจะพิจารณาเฉพาะเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการของสภามหาวิทยาลัยเท่านั้น

หลักการขอเงินอุดหนุนนั้นให้สภามหาวิทยาลัยจัดทำโครงการเงินอุดหนุนแต่ละประเภท ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยแล้ว เสนอไปยังกระทรวงมหาดไทย โดยมีรายละเอียดว่าสภามหาวิทยาลัยเสนอโครงการขอรับเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการอะไร กว้างยาวเท่าใด ราคาต่อหน่วยเท่าใด เป็นเงินที่ขอรับเงินอุดหนุนเท่าใด ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ และให้สภามหาวิทยาลัยเสนอเฉพาะโครงการที่มีเหตุผลความจำเป็นมากที่สุด และเป็นประโยชน์โดยตรงต่อประชาชน เช่น ถนน สะพาน าลา และโครงการนั้น ๆ เกินกำลังความสามารถของสภามหาวิทยาลัยที่จะดำเนินการโดยใช้เงินงบประมาณของตนเองได้^๒ นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยยังได้กำชับสภามหาวิทยาลัยในการเสนอขอรับเงินอุดหนุนว่า ไม่ควรเสนอโครงการขอเงินอุดหนุนเป็นจำนวนมากเกินควร เพราะจะสิ้นเปลืองเวลาปฏิบัติโดยเปล่าประโยชน์ เนื่องจากงบประมาณเงินอุดหนุนมีอยู่จำกัด ถ้าเสนอขอมากกว่า ๑ โครงการ ให้จัดลำดับความสำคัญไว้ด้วย โครงการใดต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมากให้แบ่งโครงการ ออกเป็นส่วน ๆ สำหรับสภามหาวิทยาลัยส่วนละประมาณ ๑ แสนบาท ให้สภามหาวิทยาลัยจัดสรรเงินจากรายได้ของตนเองสมทบเป็นจำนวนเงินครึ่งหนึ่งของ

^๑ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๗๐.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือด่วนที่สุด ที่ มท.๐๓๑๒/ว.๕๒๔ ลงวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เรื่อง โครงการขอเงินอุดหนุนเทศบาล สภามหาวิทยาลัย ประจำปีงบประมาณ ๒๕๑๖.

วงเงินค่าใช้จ่ายของแต่ละโครงการ เว้นแต่สุขาภิบาลใดมีรายได้น้อยไม่อาจจัดสรรเงิน
รายได้ของตนเองมาสมทบได้ก็ให้ชี้แจงประกอบโครงการไว้ด้วย และโครงการที่จะเสนอ
ขอเงินอุดหนุนควรพิจารณาให้เหมาะสมกับสภาพท้องถิ่นและคำนึงถึงหลักประโยชน์ให้มากที่สุด^๑ เช่น
การสร้างถนนบางสายที่ควรจะสร้างเป็นผิวจราจรแอสฟัลท์ก็ไม่ต้องเสนอขอสร้างเป็นผิว
จราจรคอนกรีตเสริมเหล็ก เป็นต้น โครงการขอเงินอุดหนุนของสุขาภิบาลต่าง ๆ ส่วนมาก
มักจะเป็นการขอเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อนำไปใช้จ่ายในการสาธารณูปการ เช่น การก่อสร้าง
ถนน ปรับปรุงถนน สร้างท่อระบายน้ำ ซักบ่อน้ำ สระน้ำ ติดตั้งไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้
สุขาภิบาลไม่สามารถจะเรียกจ่ายจากรายได้ของสุขาภิบาลมาดำเนินการเองได้ เพราะ
เป็นโครงการที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ได้มีสุขาภิบาลต่าง ๆ
เสนอขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมากทุก ๆ ปี และเท่าที่สุขาภิบาลได้จ่าย
เงินอุดหนุนให้แก่สุขาภิบาลไปแล้วก็มีแนวโน้มสูงขึ้นทุก ๆ ปีด้วย

แม้ร่างกฎหมายจะกำหนดเรื่องการจัดการรายได้ไว้ว่าจะกระทำใดเฉพาะเท่าที่
กฎหมายบัญญัติไว้เท่านั้น แต่ถ้าปีใดจำนวนเงินที่ได้อนุญาตไว้ในงบประมาณปรากฏว่าไม่พอ
สำหรับการใช้จ่ายประจำปีหรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายรับหรือรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปี
ให้ตราเป็นข้อบังคับงบประมาณเพิ่มเติมได้ แต่ทั้งนี้ก็อยู่ภายใต้การควบคุมของส่วนกลาง
เช่นเดียวกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น ๆ คงจะเห็นได้จากภาษีบางประเภท เช่น
ภาษีชาที่ต้องเสียอากรขาออกตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราศุลกากร รายได้ประเภทนี้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

^๑ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือค้นที่สุค ที่ มท.๐๓๑๒/ว.๕๒๔ ลงวันที่ ๒๓
พฤศจิกายน ๒๕๑๔ เรื่อง โครงการขอเงินอุดหนุนเทศบาล สุขาภิบาล ประจำปีงบประมาณ
๒๕๑๖.

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้พิจารณาจัดสรรเงินรายได้ให้แก่สหุชาภิบาลทำให้สหุชาภิบาลยังไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควร ทั้งนี้ นายอำเภอในคณะกรรมการสหุชาภิบาลไม่สามารถจัดหารายได้ให้เพียงพอ ในการดำเนินกิจการตามอำนาจหน้าที่ เพราะถูกจำกัดโดยการควบคุมคลังกล่าว ทำให้การบริหารงานสหุชาภิบาลขาดประสิทธิภาพ ทั้งเป็นสาเหตุประการหนึ่ง ที่รัฐบาลต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สหุชาภิบาลเป็นจำนวนมากทุก ๆ ปี

๓. อำนาจหน้าที่ในการเบิกจ่ายเงินสหุชาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติสหุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๓๐ ใ้ระบุรายจ่ายของสหุชาภิบาลไว้ ๗ ประเภท ทั้งได้กล่าวถึงรายละเอียดมาแล้วในส่วนที่กล่าวถึงงบประมาณรายจ่าย ฉะนั้นในที่นี้จะพิจารณาถึงอำนาจและวิธีการเบิกจ่ายเงินของสหุชาภิบาล ดังต่อไปนี้

การเบิกจ่ายเงินสหุชาภิบาลนั้นจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสหุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๔ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยเคร่งครัด สหุชาภิบาลจะตั้งงบประมาณและจ่ายเงินนอกเหนือไปจากที่ระเบียบกำหนดไว้ไม่ได้ หากปรากฏว่าประธานกรรมการสหุชาภิบาลผู้ใดได้สั่งให้ ก่อหนี้ขึ้น หรือจ่ายเงินโดยมิชอบด้วยระเบียบนี้ ให้ประธานกรรมการสหุชาภิบาลผู้สั่งนั้น รับผิดชอบเป็นส่วนตัว^๑

การจ่ายเงินทุกรายต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย^๒ นอกจากนี้รายจ่ายบางประเภทกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดอัตราการจ่าย

^๑ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสหุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๔ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๘ วรรคท้าย.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสหุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๔ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๑๔ จ.

แน่นอนลงไปเลยว่าจะจ่ายได้ในกรณีใด เป็นจำนวนเงินเท่าใด เช่น การจ่ายเงินรางวัลเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสุขาภิบาลและการจ่ายเงินค่ารับรอง เป็นต้น ในบางกรณีกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินของสุขาภิบาลไว้ด้วย เช่น กรณีที่เกี่ยวกับเงินยืมคงค้างของสุขาภิบาล เป็นต้น

การเบิกจ่ายเงินอื่นที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้ สุขาภิบาลกระทำมิได้ เว้นแต่สุขาภิบาลจะได้ออกข้อความตกลงหรือขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกกรณีไป กรณีเช่นนี้สุขาภิบาลจะต้องรายงานชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาการอนุมัติหรือไม่อนุมัติอันเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย และนอกจากนี้การใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลจะต้องเป็นไปตามนโยบายของกระทรวงมหาดไทยด้วย ดังนั้น จะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลถูกจำกัดโดยส่วนกลางภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเด็ดขาด ไม่มีอิสระการเบิกจ่ายเงินทุกประเภทต้องดำเนินการตามระเบียบโดยเคร่งครัด เพื่อป้องกันการทุจริตความผิดพลาดและข้อบกพร่องอันอาจเกิดขึ้นจากตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานเป็นประการสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งป้องกันการอนุมัติจัดซื้อพัสดุเกินอำนาจ หรือใช้จ่ายเงินไปในทางฉกฉวยประสงค์

๔. อำนาจหน้าที่ในด้านการพัฒนาท้องถิ่นและกำหนดนโยบาย

สุขาภิบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นที่รวมเอาฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบายและฝ่ายปฏิบัติการตามนโยบายไว้ในองค์การเดียวกัน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารไม่ได้แยกออกจากกัน คงรวมอยู่ด้วยกันแต่ทำหน้าที่แยกกัน การวางแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลตลอดจนการควบคุมและจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล ทั้งนี้ก็เพราะว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นเป็นผู้บริหารกิจการของสุขาภิบาลตามกฎหมาย กิจการใดซึ่งกฎหมายระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลแล้ว คณะกรรมการสุขาภิบาลจำเป็นต้องดำเนินงานในเรื่องใด นอกจากคณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างกรรมการสุขาภิบาล

ด้วยกันเองแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้วางหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลพิจารณา กฎหมาย ระเบียบแบบแผน ตลอดจนปรึกษาหารือกระทรวง ทบวง กรม หรือเจ้าหน้าที่ ทางวิชาการ เกี่ยวกับเรื่องที่จะวางแผนดำเนินงานนั้นให้เห็นชอบด้วยเสียก่อน เพื่อมิให้ แผนดำเนินงานที่วางไว้นั้นขัดแย้งกับโครงการหรือกิจการอื่น หรือมีข้อบกพร่องอันจะทำให้ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลัง

นายอำเภอซึ่งตามมาตรา ๘ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ ได้ บัญญัติให้เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง มีอำนาจหน้าที่ในค้ำกำหนดนโยบาย

หน้าที่ประการแรกของนายอำเภอในฐานะประธานคณะกรรมการสุขาภิบาล มิระบุไว้ว่า มีหน้าที่ดำเนินการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับการประชุม ในการประชุมคณะกรรมการนี้จะต้องประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละ ครั้ง ถ้าในเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ ให้ประธานกรรมการฯ รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

หน้าที่เกี่ยวกับการดำเนินการประชุมมีดังต่อไปนี้ คือ ๑

- (ก) ดำเนินกิจการของที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลตามกฎหมาย
- (ข) เป็นประธานในที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล
- (ค) บังคับบัญชาการงานในที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล
- (ง) รักษาความสงบเรียบร้อยในที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล

เมื่อคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมปรึกษาหารือตกลงที่จะจัดทำแผนดำเนินงาน ในเรื่องใดและได้ปรึกษาหารือ ทบวง กรม หรือเจ้าหน้าที่ทางวิชาการในเรื่องนั้น ๆ ตามที่

กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล
พ.ศ. ๒๔๕๕, ข้อ ๖.

จำเป็นแล้วก็จัดทำแผนดำเนินงานตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดไว้ แผนดำเนินงานนั้นต้องจัดทำเป็นบันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามแผนนั้นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร ได้ศึกษาพิจารณาเรื่องนั้นโดยรอบคอบแล้วหรือไม่ อย่างไร ตลอดจนจะทำอย่างไร ผลประโยชน์จัดทำตั้งแต่เมื่อใดถึงเมื่อใด จะใช้เงินงบประมาณหรือเงินประเภทใด จะหาเงินนั้นโดยวิธีอย่างไร ฯลฯ

แผนดำเนินงานนี้เป็นสิ่งที่จะต้องทำความคุ้นเคยกับการจัดทำงบประมาณ เพราะการที่จะใช้จ่ายเงินสุขาภิบาลเพื่อปฏิบัติการตามแผนดำเนินงานจะต้องมีรายการให้ถือจ่ายได้ตามข้อบังคับงบประมาณประจำปี ซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และประกาศใช้บังคับโดยถูกต้องแล้วเสียก่อน

อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลเกี่ยวกับการวางนโยบายนั้น นอกจากจะเป็นประธานในการออกข้อบังคับสุขาภิบาลแล้ว ที่สำคัญที่สุดได้แก่การวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล หรือการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล ๒๔๕๕ ซึ่งบัญญัติว่า "เพื่อเป็นหลักในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลให้แต่ละสุขาภิบาลมีแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้วจึงให้ปฏิบัติตามแผนดำเนินงานนั้นได้" จะเห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้สุขาภิบาลจัดทำแผนดำเนินงาน อันเป็นการกำหนดนโยบายขึ้นเพื่อเป็นหลักในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลแต่ละแห่งตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๕ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักการวางแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ดังต่อไปนี้^๒

^๑ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล ๒๔๕๕, มาตรา ๒๓.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๑๑๗/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๕๕

เรื่อง การวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล.

ข้อ ๑ ให้คณะกรรมการ สหุชาติบาลเป็นผู้วางแผนดำเนินการในเขตสหุชาติบาล
ของตน และเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมและจัดทำให้เป็นไปตามแผนการนั้น

ข้อ ๒ กิจกรรมที่วางแผนดำเนินการนั้น จะต้องเป็นกิจกรรมที่อยู่ในอำนาจ
หน้าที่มีสาระซึ่งจะต้องจัดทำกล่าวคือ ถ้าเป็นกิจกรรมซึ่งสหุชาติบาลมีหน้าที่จำต้องปฏิบัติ
อยู่โดยปกติเป็นประจำแล้วไม่จำต้องวางเป็นแผนดำเนินการ แต่หากกิจกรรมนั้นเป็น
การพิเศษ หรืองานริเริ่มที่ทำให้ต้องมีการจ่ายเงินและจะต้องปฏิบัติให้เสร็จไปในคราว
เดียว หรืออาจจะต่อเนื่องกันเป็นปี ๆ ตามกำลังเงินจนกว่างานจะสำเร็จก็ให้วางไว้ใน
แผนดำเนินการ ถ้ากิจกรรมใดมีกฎหมายระเบียบหรือเกี่ยวกับวิชาการเป็นส่วนใหญ่ ก่อน
ที่จะวางแผนดำเนินการจะต้องจัดการให้ถูกต้องตามกฎหมาย ระเบียบหรือปรึกษาหารือ
กระทรวง ทบวง กรม เจ้าหน้าที่ทางวิชาการนั้น ๆ ให้เห็นชอบด้วยเสียก่อน

ข้อ ๓ การวางแผนดำเนินการให้มีรายการโดยละเอียด ตามแบบพิมพ์และ
คำอธิบายที่ได้กำหนดไว้

ข้อ ๔ เมื่อวางแผนดำเนินการแล้ว ให้ส่งไปขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด
เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติแล้วเก็บสำเนาไว้จังหวัด ๑ ชุด ส่งไปกระทรวงมหาดไทย
๑ ชุด ต้นฉบับส่งคืนไว้ที่สำนักงานสหุชาติบาล ๑ ชุด

ข้อ ๕ ให้คณะกรรมการ สหุชาติบาลทำบันทึกผลของงานที่จัดทำตามระยะเวลา
ที่กำหนดไว้ในแผนดำเนินการนั้น แล้วรายงานและส่งสำเนาไปให้จังหวัดและกระทรวง
มหาดไทยตามนัยดังกล่าวแห่งข้อ ๔ แห่งละ ๑ ชุด

ข้อ ๖ ให้เก็บรักษาแผนดำเนินการนี้ไว้เป็นหลักฐานทุก ๆ เรื่อง ห้ามมิให้
มีการทำลายเหมือนแบบพิมพ์อย่างอื่น ๆ แม้ว่าเรื่องนั้นจะดำเนินการเสร็จไปแล้วหรือไม่
ก็ตาม

แผนดำเนินการของสหุชาติบาล เป็นสิ่งซึ่งกำหนดแนวทางในการดำเนินการของ
สหุชาติบาลว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ฉะนั้น การจัดทำแผนดำเนินการของสหุชาติบาล
นับได้ว่าเป็นวิธีการกำหนดนโยบายของสหุชาติบาลอย่างหนึ่ง

กิจการที่จะต้องมีแผนดำเนินงาน ในการปฏิบัติงานของสภามหาวิทยาลัยแต่ละสภามหาวิทยาลัย จะต้องจัดทำแผนดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัยไว้ เพื่อเป็นหลักในการดำเนินงานของสภามหาวิทยาลัย แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่างานทุกอย่างที่สภามหาวิทยาลัยปฏิบัติจัดทำจะต้องมีแผนดำเนินงานไว้เสียทั้งสิ้น งานบางอย่างที่ไม่ใช่งานใหญ่หรืองานสำคัญ หรืองานที่สภามหาวิทยาลัยมีหน้าที่จำต้องปฏิบัติจัดทำอยู่โดยปกติประจำอยู่แล้วก็ไม่จำเป็นต้องวางแผนดำเนินงาน กิจการที่สภามหาวิทยาลัยจะวางแผนดำเนินงานนั้นคือกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสภามหาวิทยาลัย และประกอบด้วยหลักสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

๑. เป็นกิจการสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม

๒. เป็นกิจการใหญ่ซึ่งจะจัดทำในปีเดียวไม่แล้วเสร็จ อันควรจะต้องวางโครงการจัดทำต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะเสร็จเรียบร้อย" ^๑

แผนดำเนินงานถึงแม้ว่าจะ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องวางแผน และรับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้นก็ตาม แต่คณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยหาอาจจัดทำไปโดยลำพังไม่เพราะกฎหมายกำหนดบังคับไว้ว่า จะปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้อนุมัติแล้ว และการเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานที่ได้วางไว้แล้ว ก็จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน ^๒

หน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะให้สภามหาวิทยาลัยรับจัดทำให้ได้ผลในระยะเริ่มแรกและได้กำชับให้จังหวัดต่าง ๆ เร่งรัดให้สภามหาวิทยาลัยจัดทำก็คือ กิจการด้านการสร้าง

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๑๑๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๕
เรื่อง การวางแผนดำเนินงานสภามหาวิทยาลัย.

^๒ พระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๕, มาตรา ๒๓ - ๒๕.

และซ่อมแซมถนนหนทาง การรักษาความสะอาดและการสาธารณสุข โดยได้ส่งการไปยัง
ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดดังนี้

"สุขาภิบาลทุกแห่งควรกำหนดนโยบายให้มุ่งไปทางเสริมสร้างความเจริญให้แก่
ท้องถิ่น เช่น วางโครงการให้หนักไปในทางจัดให้มีและบำรุงทางบก ทางน้ำ สาธารณสุข
การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือประปา ขณะนี้ปรากฏว่าสภาพท้องถิ่นภายในเขตสุขาภิบาลต่าง ๆ
อีกหลายแห่งยังมีการคมนาคมไม่สะดวก ถนนหนทางอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมเป็นหลุม
เป็นบ่อและเต็มไปด้วยฝุ่นละออง จึงควรที่จังหวัดจะได้เร่งรัดให้สุขาภิบาลริบชนชวราย
ซ่อมแซมหรือลาดค่างถนนเหล่านั้นเสียโดยด่วน ก่อนที่จะใช้จ่ายไปในกิจการอย่างอื่นหาก
บรรดาถนนในสุขาภิบาลใดยังมีสภาพเป็นทางหลวงจังหวัด หรือทางหลวงแผ่นดินอยู่ก็ควร
ที่สุขาภิบาลจะได้ติดต่อขอรับโอนมาเป็นของท้องถิ่น เสียในเมื่อมีงบประมาณบำรุงได้เพียงพอ
แต่ถ้าสุขาภิบาลยังไม่มียกงบประมาณของตนเอง เพียงพอที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นได้ก็ขอให้ติดต่อ
ประสานงาน โดยขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่แขวงหรือหมวดการทางเร่งซ่อมแซมถนน
เหล่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีต่อไป"

จะเห็นว่าทางราชการจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาก็โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริม
ให้ประชาชนตามท้องถิ่นต่าง ๆ ได้จัดการปกครองตนเองตามอุดมการณ์ในระบบประชา
ธิปไตยและในขณะเดียวกันก็มุ่งที่จะให้สุขาภิบาลเป็นทางแก้ไขข้อบกพร่องของเทศบาลในแง่
ของการประหยัดค่าใช้จ่ายด้วย

เมื่อพิจารณาถึงวิธีการกำหนดนโยบายตามระเบียบแบบแผนที่ทางราชการวางไว้
จะเห็นว่ากรรมการสุขาภิบาลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการที่จะเข้ามีส่วนมีเสียงในการ

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๙๙๔/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๕
เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงานของสุขาภิบาล แต่ประธานกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่บางประการ เหนือกว่ากรรมการสุขาภิบาลอื่น ๆ เช่น เป็นผู้ควบคุมการจัดทำและเสนอขั้วบังคับงบประมาณประจำปีของสุขาภิบาล เป็นผู้ลงนามในแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล เพื่อเสนอขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด นอกจากนี้การเสนอร่างขั้วบังคับสุขาภิบาลทุกประเภท ถ้าประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เสนอไม่จำเป็นจะต้องให้กรรมการสุขาภิบาลผู้อื่นให้การรับรอง เป็นต้น นายอำเภอจึงเป็นผู้มีบทบาทเหนือกว่าบุคคลใด ๆ ในการดำเนินงานของสุขาภิบาล

๕. อำนาจหน้าที่ในด้านการคลัง

การปกครองรูปสุขาภิบาลจะสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับฐานะทางการคลังเป็นสำคัญ สุขาภิบาลจะต้องมีความเป็นอิสระในการบริหารการคลังของตนเองพอสมควร มีรายได้รายจ่ายเพียงพอจะสนองตอบความต้องการของท้องถิ่น เพราะการที่จะดำเนินการตามโครงการเมื่อใดนั้นสุขาภิบาลจำเป็นต้องใช้เงิน กล่าวคือ บริหารการคลังหรือการบริหารเกี่ยวกับการงานของสุขาภิบาล ซึ่งนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการมีอำนาจหน้าที่ดังนี้ *

ก. การฝากถอนเงิน ในการนำฝากและการเบิกถอนเงิน คือ ให้เป็นหน้าที่ของประธานกรรมการฯ และสมุหบัญชีสุขาภิบาลร่วมกัน

ข. การเบิกเงิน ให้หัวหน้าหน่วยงานตั้งฎีกาเบิกเงินเป็นผู้ลงชื่อเบิกเงินแล้วเสนอให้หัวหน้าหน่วยการคลังของสุขาภิบาลตรวจสอบ เมื่อเห็นว่าถูกต้องแล้วให้เสนอปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้ลงชื่อตรวจในฎีกานั้น แล้วนำเสนอประธานกรรมการสุขาภิบาลเพื่อสั่งจ่ายการเบิกเงินนี้ไปเพื่อเตรียมการล่วงหน้าเกิน ๓๐ วันไม่ได้

* กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบการคลังเกี่ยวกับการฝาก ถอน เบิกจ่ายรักษา และตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘, ข้อ ๔, ๖, ๘, ๑๒, ๑๓, ๑๕ และ ๒๐.

ค. การจ่ายเงิน ประธานกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจสั่งให้ถอนขึ้นได้ แต่ต้องเป็นไปตามมติของคณะกรรมการสุขาภิบาล และเป็นผู้สั่งจ่ายเงินชำระหนี้ดังกล่าวข้างต้น หรือจ่ายเงินประเภทอื่นใดก็ได้เฉพาะในวงเงินงบประมาณเท่านั้น แต่ห้ามจ่ายเงินสะสมของสุขาภิบาล เว้นแต่ได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

ก่อนการถอนหรือจ่ายเงินประเภทอื่นใดที่ไม่ถึงงบประมาณอนุมัติไว้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการก่อน ประธานกรรมการฯ จึงจะสั่งการใด ในการอนุมัติกรณีเช่นนี้คณะกรรมการสุขาภิบาลจะกระทำใดเฉพาะกรณีดังนี้

- ๑) เมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณภัย หรือ
- ๒) งบประมาณที่ได้รับอนุมัติไม่พอ ถ้าไม่จ่ายจะเกิดความเสียหาย

แต่อย่างไรก็ตาม ในทั้งสองกรณีคณะกรรมการจะอนุมัติเกินคราวละ ๕๐๐ บาทไม่ได้

นอกจากนี้ประธานกรรมการฯ หรือผู้ปฏิบัติราชการแทน มีอำนาจอนุมัติให้พนักงานสุขาภิบาลยืมทรงรองเพื่อจ่ายในกิจการสุขาภิบาลได้วงเงินไม่เกิน ๒,๐๐๐ บาท ถ้ามากไปกว่านี้ต้องขออนุมัติจากราชการจังหวัดก่อน

ง. การรักษาเงิน บรรดาเงินรายได้หรือเงินอื่นใดของสุขาภิบาลทุกหน่วยงาน ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาล ปลัดสุขาภิบาล และสมุหบัญชีสุขาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการเก็บรักษาเงินดังกล่าว หากปรากฏมีการทุจริตเกิดขึ้นบุคคลทั้งสามต้องร่วมกันรับผิดชอบใช้เงินคืนให้สุขาภิบาลจนครบ

ตามที่ไต่กล่าวมาข้างต้น ชี้ให้เห็นว่านายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลนั้น มีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารการคลังอยู่ไม่น้อย ถ้าหากไม่มีมาตรการที่ดีพอแล้วอาจเปิดช่องให้ประธานกรรมการฯ ทุจริตได้โดยง่ายเท่าที่เป็นอยู่ก็มีระเบียบรัดกุมดีพอสมควรแล้ว เช่น ระเบียบในเรื่องการตรวจเงินไม่ได้ให้อำนาจนายอำเภอเป็นผู้ตรวจเงิน ถ้าหากเปิดช่องให้ประธานกรรมการฯ ใช้อำนาจ

ในฐานะนายอำเภอ ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งระบุให้อำนาจควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในอำเภอนั้นเป็นผู้ตรวจการเงินของตนเองได้แล้วจะเปิดโอกาสให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลทุจริตได้ง่ายขึ้น

สำหรับการควบคุมการเบิกจ่ายเงินของสุขาภิบาลนั้น สุขาภิบาลจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ โดยเคร่งครัด สุขาภิบาลจะตั้งงบประมาณและจ่ายเงินนอกเหนือไปจากที่ระเบียบกำหนดไว้ไม่ได้ หากปรากฏว่าประธานกรรมการสุขาภิบาลผู้ใดสั่งให้ถอนขึ้นหรือจ่ายเงินโดยมิชอบด้วยระเบียบนี้ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลผู้ส่งนั้นรับผิดชอบเป็นส่วนตัว การจ่ายเงินทุกรายต้องเป็นไปตามกฎหมายหรือระเบียบหรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย^๒ นอกจากนี้รายจ่ายบางประเภทกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดอัตราการจ่ายแน่นอนลงไปเลยว่าจะจ่ายได้ในกรณีใด เป็นจำนวนเงินเท่าใด เช่น การจ่ายเงินรางวัลเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสุขาภิบาล และการจ่ายเงินค่ารับรอง เป็นต้น ในบางกรณีกระทรวงมหาดไทยจะกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการเงินของสุขาภิบาลไว้ด้วย เช่น กรณีที่เกี่ยวกับเงินยืมคงค้างของสุขาภิบาล ถ้าปรากฏว่าปลัด

^๑ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๘ วรรคท้าย.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๑๔ จ.

สุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลละเลยไม่ดำเนินการ เร่งรัดให้ผู้ยืมส่งใช้เงินยืมคืนภายในกำหนดตามระเบียบกำหนดไว้ จะเนื่องด้วยเหตุอันใดก็ดี ให้ปลัดสุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลรับผิดชอบในทางวินัยจากผลแห่งการละเลยนั้น^๑

การเบิกจ่ายเงินอื่นใดที่ไม่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดไว้สุขาภิบาลจะกระทำมิได้ เว้นแต่สุขาภิบาลจะได้ขอทำความตกลงหรือขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยก่อนทุกกรณีไป กรณีเช่นนี้สุขาภิบาลจะต้องรายงานชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา การอนุมัติหรือไม่อนุมัติเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้การขัดกันนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ก็ยังจะเห็นได้จากกระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดให้ส่งกำชับการใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาล

"...จากการพิจารณาตรวจสอบข้อบังคับว่าด้วยงบประมาณของสุขาภิบาลต่าง ๆ นั้น ยังคงปรากฏว่าเงินของสุขาภิบาลหรือนัยหนึ่งเงินประชาชนบางแห่งได้ถูกนำไปใช้จ่ายโดยสุรุ่ยสุร่ายเกินความจำเป็น เช่นซื้อรถจักรยานสองล้อปีละคัน ซื้อโต๊ะทำงานของปลัดสุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลปีละชุด ซื้อเครื่องเขียนแบบพิมพ์ครวละมาก ๆ เป็นการเหลือเฟือและขาดหลักประหยัด บางครั้งใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลทำการตกแต่งสถานที่ว่าการอำเภอให้หรูหราโดยมิได้มีความละเอียดถี่ถ้วนว่าเงินทองที่นำมาใช้จ่ายนั้นเป็นของราษฎรส่วนรวม ซึ่งมุ่งหวังจะเห็นเงินภาษีของตนถูกจ่ายไปในทางทะนุบำรุงท้องถิ่นเป็นประการแรก ยิ่งกว่าจะนำไปบำรุงตกแต่งสถานที่ราชการแห่งหนึ่งแห่งใดให้อวดสง่างามยังไม่จำเป็น พฤติการณ์เช่นนี้นอกจากจะไม่ชอบด้วยระเบียบแบบแผนและกฎข้อบังคับแล้ว ยังเป็นการทำลายศรัทธาของประชาชนต่อระบบการสุขาภิบาลโดยตรง นับว่าเป็นการปฏิบัติ

^๑ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๑๕ (๕) วรรคท้าย.

ที่ขัดกับนโยบายของกระทรวงมหาดไทยโดยชัดแจ้ง จึงใคร่ขอให้เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องได้ พึงสังวรณในเรื่องนี้ให้จงหนัก หากปรากฏกรณีท่านองนี้ขึ้นอีกกระทรวงมหาดไทยจะได้ พิจารณาสมรรถภาพของผู้ว่าเมืองโดยเฉียบขาดต่อไป..”^๑

การที่กระทรวงมหาดไทยได้สั่งกำชับการใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลเช่นนี้ก็เพราะ ว่าการจ่ายเงินฟุ่มเฟือย เป็นช่องทางให้การ เงินของสุขาภิบาลได้รับความเสียหาย

๖. อำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับภูมิภาคและส่วนกลาง

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้กำหนดเงื่อนไขของการจัดตั้ง สุขาภิบาลไว้ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะ เป็นสุขาภิบาลให้จัดตั้งท้องถิ่น นั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล...การจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย" ตามนัยดังกล่าว จึงหมายความว่ากฎหมายได้ปล่อยให้ อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวง มหาดไทย ในอันที่จะพิจารณาว่าท้องถิ่นใดสมควรจะได้รับการจัดตั้ง เป็นสุขาภิบาลหรือไม่ และ นอกจากนี้กฎหมายยังกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตาม พระราชบัญญัติฉบับนี้ จะเห็นได้ชัดว่าการดำเนินกิจการของสุขาภิบาลและอำนาจในการ ควบคุมสุขาภิบาลจากส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยเริ่มมีขอบเขตกว้างขวางมาก กล่าวคือ สุขาภิบาลอาจถูกเปลี่ยนแปลงฐานะหรือถูกยุบเลิกเสียก็ได้^๒ นอกจากนั้น ยังได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยทำการควบคุม ดูแลสุขาภิบาลในจังหวัดให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมาย ในการนี้

^๑ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๑๕๕๘๑/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๐๑
เรื่อง การใช้เงินงบประมาณของสุขาภิบาล.

^๒ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๕ - ๖.

ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้เพิกถอน หรือให้ระงับการปฏิบัติที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทยและให้มีหน้าที่ชี้แจงแนะนำตักเตือนสมาชิกสภาและตรวจสอบถึงการเสียหายงานเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสมาชิกสภามาตรวจตลอดจนเรียกกรรมการสมาชิกสภาหรือพนักงานสมาชิกสภา มาชี้แจงหรือสอบสวนได้^๑ และยิ่งไปกว่านั้นกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจออกกฎกระทรวงหรือระเบียบข้อบังคับบัญชาบังคับแก่สมาชิกสภาได้อย่างกว้างขวางอีกด้วย^๒

กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยราชการบริหารสมาชิกสภา การเสนอนโยบายต่อรัฐบาลก็ดี กระทำโดยการตราเป็นกฎหมายและกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยราชการที่เสนอแนะต่อรัฐบาลทั้งสิ้น กระทรวงมหาดไทยเป็นจุดรวมของกิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางจะพึงมีความสัมพันธ์ต่อการบริหารงานของสมาชิกสภา ในทางการเมืองกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐสภาเกี่ยวกับนโยบายของชาติในเรื่องของปกครองท้องถิ่น โดยเฉพาะสมาชิกสภาและในทางการบริหารกระทรวงมหาดไทยก็เป็นผู้รับผิดชอบในประสิทธิภาพของการบริหารงานของสมาชิกสภาทั่วราชอาณาจักร

ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยมีความสัมพันธ์กับสมาชิกสภาอย่างมาก กล่าวคือควบคุมการปฏิบัติงานของสมาชิกสภาโดยละเอียดแทบจะทุกกรณี โดยได้ออกระเบียบข้อบังคับวางแนวทางปฏิบัติไว้ให้สมาชิกสภาทุกแห่งถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระเบียบการแต่งตั้งและเลือกตั้งกรรมการสมาชิกสภา ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสมาชิกสภาระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสมาชิกสภา

^๑ พระราชบัญญัติสมาชิกสภา พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๓๔.

^๒ พระราชบัญญัติสมาชิกสภา พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๑๒, ๒๑, ๓๒ และ ๓๓.

ระเบียบว่าด้วยทรัพย์สินสุขาภิบาล ระเบียบว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุของหน่วย
การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ขั้บังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล หนังสือสั่งการ
เกี่ยวกับการวางแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล และการแต่งตั้งพนักงานสุขาภิบาล เป็นต้น
ระเบียบขั้บังคับและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยเหล่านี้เป็นระเบียบขั้บังคับและ
คำสั่งที่สุขาภิบาลทุกแห่งจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติที่สุขาภิบาลจะ
เลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้ตามใจชอบ นอกจากการควบคุมที่กระทรวงมหาดไทยปฏิบัติคือ
สุขาภิบาลโดยตรงดังกล่าวแล้ว กระทรวงมหาดไทยในฐานะ เป็นหน่วยสังกัดของข้าราชการ
ที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาลได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ
และ เสมียนตราอำเภอ นอกจากนี้ กำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาลซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาล
โดยตำแหน่งนั้น ก็อาจกล่าวได้ว่าในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน
เมื่อเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ มีหน้าที่ควบคุมดูแลสุขาภิบาลและเป็นผู้ปฏิบัติกิจการสุขาภิบาลอยู่ในสาย
การบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยเช่นนี้ ย่อมเป็นการเสริมสร้างให้กระทรวงมหาดไทย
มีอำนาจในการควบคุมสุขาภิบาลมากยิ่งขึ้น โดยเหตุนี้ความสัมพันธ์ของกระทรวงมหาดไทย
กับสุขาภิบาลย่อมมีมาก และกระทรวงมหาดไทยจะบังคับบัญชาหรือสั่งการสุขาภิบาลให้ปฏิบัติ
ตามความต้องการก็ย่อมกระทำได้โดยง่าย

สำหรับจังหวัดในฐานะ เป็นหน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่เป็นตัวแทน
ของรัฐบาล หรือการบริหารส่วนกลางในการบริหารราชการแผ่นดินภายในเขตจังหวัด
มีหน้าที่รับนโยบายและคำสั่งของคณะรัฐมนตรี สำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง ทบวง
กรม มาปฏิบัติให้เหมาะสมกับท้องถิ่นและประชาชน ทั้งนี้การควบคุมกิจการของสุขาภิบาล
และความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับจังหวัดย่อมมีความใกล้ชิดมากกว่ากระทรวงมหาดไทย
เพราะกฎหมายได้มอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ นอก
จากผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีอำนาจในการควบคุมดูแลบรรดาสุขาภิบาลที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด
ของตนให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจในอันที่จะสั่ง
ให้สุขาภิบาลเพิกถอนหรือระงับการดำเนินการใด ๆ ได้ เมื่อเห็นว่าการดำเนินงานเรื่อง

นั้น ๆ เป็นการขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนหรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจตรวจสอบกิจการเรียกแรงงานเอกสารหรือสถิติต่าง ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจ เรียกกรรมการสุขาภิบาล หรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมีอำนาจควบคุมเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย การปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลสุขาภิบาลของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นมีปลัดจังหวัดและผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วย ซึ่งตามกฎหมายว่าด้วยสุขาภิบาลผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดควบคุมดูแลสุขาภิบาล ส่วนปลัดจังหวัดนั้นแม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยตรงให้มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลสุขาภิบาล แต่ตำแหน่งปลัดจังหวัดถือได้ว่าเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ กระทรวงมหาดไทยเคยมีหนังสือสั่งการให้ปลัดจังหวัดออกตรวจตราและแนะนำชี้แจงการดำเนินงานแก่สุขาภิบาลอย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง ^๑

เมื่อพิจารณาเหตุในแง่ของการปฏิบัติแล้วจะเห็นได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างส่วนกลางส่วนภูมิภาคกับสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นสายการบังคับบัญชา กล่าวคือในการสั่งการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งการผ่านจังหวัดลงไปยังสุขาภิบาล ในทางตรงข้ามการรายงานของสุขาภิบาลก็ต้องรายงานผ่านจังหวัดขึ้นมายังกระทรวงมหาดไทยเหมือนกับการปกครองส่วนภูมิภาค และเมื่อพิจารณาถึงระเบียบขั้วบังคับของกระทรวงมหาดไทยที่ไข้งกับสุขาภิบาลโดยละเอียดแล้ว จะเห็นว่าเป็นการตั้งเอาอำนาจความเป็นอิสระในการวินิจฉัยตกลงใจของท้องถิ่นคือสุขาภิบาลมาไว้ที่ส่วนกลางเสียทั้งหมด ปัญหาและเรื่องราวต่าง ๆ จะหลังไหลเข้ามายังส่วนกลาง เพื่อให้ส่วนกลางสั่งการอนุมัติหรือให้ความ

^๑ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๓๔.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๔๓๕๓/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๘๕
เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

เห็นชอบเป็นการควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขัน ซึ่งไม่เพียงแต่แสดงให้เห็นถึงความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะถูกจำกัดเท่านั้น แต่ยังแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ของรัฐบาลที่มอบอำนาจให้แก่จังหวัดและกระทรวงมหาดไทยในอันที่จะให้สุขาภิบาลมีวิธีปฏิบัติเป็นแบบเดียวกัน เพื่อเอกภาพในการควบคุมและการที่กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจความเจตนารมณ์ของกฎหมายดังกล่าวยอมทำให้มีอำนาจควบคุมกิจการสุขาภิบาลตามสายการปกครองบังคับบัญชาในฐานะเป็นหน่วยสังกัดของข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้อง กับกิจการสุขาภิบาล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งโดยเฉพาะอย่างยิ่งคือ นายอำเภอ และปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นจักรกลที่สำคัญในการบริหารและรับผิดชอบกิจการของสุขาภิบาล จึงยอมเป็นการเสริมสร้างให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการ บังคับบัญชาให้สุขาภิบาลปฏิบัติการสอดคล้องกับความต้องการของกระทรวงมหาดไทยอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นศูนย์รวมของกิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือราชการส่วนกลางจะพึงมีความสัมพันธ์ต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น ลักษณะดังกล่าวย่อมมีผลกระทบไปถึงบทบาทและพฤติกรรมในการบริหารกิจการของนายอำเภอ ในฐานะประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งจะได้นำวิเคราะห์ถึงผลที่เกิดขึ้นในที่สุดท้ายต่อไป

ข. บทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการบริหารกิจการสุขาภิบาลด้านพฤตินัย

รัฐบาลกลางพยายามที่จะตรากฎหมายระเบียบข้อบังคับขึ้น เพื่อควบคุมสุขาภิบาลทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเกี่ยวกับด้านโครงสร้างของสุขาภิบาล การเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาลและแต่งตั้งผู้บริหารกิจการสุขาภิบาล การจัดเก็บภาษี ตลอดจนการบริหารกิจการต่าง ๆ ของสุขาภิบาล มีสภาพไม่แตกต่างจากราชการบริหารส่วนภูมิภาค ทั้ง ๆ ที่สุขาภิบาลเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นแยกออกต่างหากจากการปกครองของรัฐบาลกลาง จะเห็นได้ชัดว่า การจัดตั้งสุขาภิบาลให้กระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย กล่าวคือ การจัดตั้งสุขาภิบาลปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทย การดำเนิน

กิจการของสหภาพ การเปลี่ยนแปลงฐานะหรือยุบเลิก กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจที่จะกระทำได้โดยง่าย ทั้งนี้ บทบาทอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสหภาพในคําพดตินี้ที่มีต่อการบริหารกิจการสหภาพอาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. ในคําให้การบริหารงานบุคคล

โดยหลักการและวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสหภาพซึ่งเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่รับผิดชอบโดยอิสระในการคําเนินกิจการของตนเองในทุก ๆ คํา แต่การบริหารงานบุคคล ข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติการบริหารงานบุคคลของสหภาพยังอยู่ในภาวะครอบงําของรัฐบาลกลาง จึงจะเห็นได้จากระเบียบการที่กระทรวงมหาดไทยออกมาบังคับในการแต่งตั้งกรรมการสหภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรรมการสหภาพซึ่งแต่งตั้งโดยคําแห่ง ฐานะของข้าราชการผู้นั้นก็คํารองคําแห่งสหภาพทันที ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ออกคำสั่งแต่งตั้ง เป็นลายลักษณ์อักษร นายอำเภอไม่มีโอกาสเลือกบุคคลที่เหมาะสมและมีประสพการณ์เข้ามาปฏิบัติงานได้ รวมทั้งกํานันผู้ใหญ่บ้านในเขตสหภาพนั้นด้วย

ในส่วนที่เกี่ยวกับระเบียบข้อบังคับทางวินัยการพิจารณาเรื่องรกรากกล่าวหาพนักงานสหภาพ การส่งเสริมสมรรถภาพหรือออกคำสั่งต่าง ๆ เกี่ยวกับวินัยพนักงานสหภาพหรือพิจารณาคํารองเกี่ยวกับเหตุร้ายกาจในเขตสหภาพ ในทางปฏิบัตินายอำเภอหาได้มีอำนาจเต็มที่ไม่ เพียงเป็นผู้รับคำสั่งและปฏิบัติตามคำสั่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นตัวแทนของกระทรวงมหาดไทยทำการควบคุมดูแลสหภาพในจังหวัด ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจให้เพิกถอนคำสั่งหรือสั่งให้ระงับการปฏิบัติการกรณีที่ไม่เห็นชอบด้วยได้

๒. บทบาทอำนาจในการตัดสินใจในเรื่องความคิดริเริ่ม (initiative)

จุดประสงค์ในการจัดตั้งสหภาพเพื่อแบ่งเบาภาระกิจของรัฐบาลกลางในการคําเนินกิจการบริหารสาธารณะบางประเภทภายในท้องถิ่นนั้นเอง ไม่เกี่ยวกับ

ส่วนได้เสียของประเทศส่วนรวม ซึ่งภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลทำกิจการภายใน
 ขอบเขตสุขาภิบาลกำหนดไว้ ๑๓ อย่าง คือ จัดให้มีบำรุงทางน้ำและทางบก ป้องกันและ
 ระวังโรคติดต่อ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ฯลฯ ซึ่งงานตามหน้าที่ดังกล่าว นายอำเภอ
 ไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะดำเนินนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย กล่าวคือ นายอำเภอไม่
 ออกริเริ่มที่จะปฏิบัติการหรือจัดทำกิจการอย่างอื่น ทั้งนี้เพราะกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ
 ต่าง ๆ ไม่เปิดโอกาสให้กระทำไว้แต่จะอยู่ในกิจการตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายเท่านั้น

- ในการวางแผนดำเนินงานเกี่ยวกับกิจการของสุขาภิบาล (planning)
 ซึ่งกฎหมายกำหนดระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล ก่อนจะพิจารณาตกลงใจ
 วางแผนดำเนินงานในเรื่องใดจะต้องประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างกรรมการสุขาภิบาล
 นายอำเภอไม่มีอำนาจอย่างเต็มที่ยิ่งกว่านั้นกระทรวงมหาดไทยยังได้วางหลักเกณฑ์ให้คณะ
 กรรมการสุขาภิบาลพิจารณาตามกฎหมายระเบียบแบบแผน ตลอดจนปรึกษาหารือกระทรวง
 ทบวงกรม หรือเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ เกี่ยวกับเรื่องที่จะวางแผนดำเนินงานให้เห็นชอ
 ภัยเสียก่อน นายอำเภอหาได้มีอำนาจหน้าที่เต็มที่ที่จะตัดสินใจวางแผนดำเนินการใน
 เรื่องนั้นด้วยตนเองได้ไม่ อย่างไรก็ตาม นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาล
 ก็มีอำนาจหน้าที่บางประการเหนือกว่ากรรมการสุขาภิบาลอื่น ๆ เช่น เป็นผู้ควบคุมการ
 จัดทำและเสนอข้อบังคับงบประมาณประจำปีของสุขาภิบาล เพื่อเสนอขออนุมัติผู้ว่าราชการ
 จังหวัด เป็นต้น นายอำเภอจึงมีบทบาทเหนือกว่าบุคคลใด ๆ ในการดำเนินงานของสุขาภิบาล
 นอกจากนี้นายอำเภอยังมีความรับผิดชอบและความผูกพันต่อราชการบริหารส่วนกลางและส่วน
 ภูมิภาคและยังเป็นผู้บังคับบัญชากรรมการสุขาภิบาลที่เป็นข้าราชการที่แต่งตั้งโดยตำแหน่ง
 อีกด้วย นายอำเภออาจใช้ดุลยพินิจพิจารณาทำให้กรรมการสุขาภิบาลเหล่านั้นไม่คัดค้าน
 หรือโต้แย้งกับเห็นชอบด้วยตามแผนงานที่นายอำเภอพิจารณาว่าเหมาะสมแล้ว ทั้งนี้การ
 ดำเนินงานตามแผนนี้ก็อยู่ในขอบเขตของหน้าที่ของสุขาภิบาลหาไม่อำนาจหน้าที่นอกเหนือจาก
 บัญญัติแห่งกฎหมายไม่

- ในการจัดระเบียบงาน (organizing) สหภาพ ลักษณะของการปกครองท้องถิ่นรูปสหภาพ มีวัตถุประสงค์ที่จะส่งเสริมให้ประชาชนจัดการปกครองตนเองตามอุดมการณ์ในระบบประชาธิปไตย แต่ปัจจุบันผู้บริหารงานของสหภาพเป็นข้าราชการแทบทั้งสิ้น แสดงว่ายังไม่ได้ปล่อยมือให้ประชาชนจัดการปกครองตนเองอย่างแท้จริง ประชาชนเข้ามามีบทบาทในการบริหารกิจการของสหภาพเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้การจัดระเบียบงานต่าง ๆ ข้าราชการประจำจึงเป็นผู้วางระเบียบปฏิบัติงานในรายละเอียด โดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอจะเป็นผู้วางแนวทางปฏิบัติโดยอาศัยระเบียบข้อกฎหมายเป็นหลักในการพิจารณาคำเนิการซึ่งแบ่งหน้าที่การดำเนินงานสหภาพอย่างเป็นทางการเป็นสำนักงานปลัดสหภาพ ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนช่าง ส่วนการไฟฟ้า ส่วนประปา ซึ่งแต่ละส่วนเหล่านี้มีข้าราชการประจำเป็นหัวหน้าส่วน โดยยึดหลักนโยบายประหยัดเพราะงบประมาณของสหภาพมีไม่มากนัก การที่นายอำเภอจะควบคุมให้งานทุกส่วนดำเนินการให้ถูกต้องเรียบร้อยตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งของทางราชการ อย่างไรก็ตามนายอำเภอจะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่เท่าที่กฎหมายว่าด้วยการสหภาพให้ไว้ หรือกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้เท่านั้น จะจัดส่วนงานอื่นเพิ่มจากที่กฎหมายกำหนดไม่ได้ ยิ่งกว่านั้นยังมีกองราชการส่วนท้องถิ่นและกองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองเป็นหน่วยงานเจ้าหน้าที่ระดับสูง เป็นผู้คอยควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสหภาพ เสนอความเห็นเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับจัดระเบียบงานของสหภาพด้วย ทั้งนี้นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสหภาพจึงปฏิบัติงานอยู่ในกรณของข้อบังคับระเบียบแบบแผนที่ทางส่วนกลาง เป็นผู้กำหนดหรือวางรูปขึ้นเท่านั้นหาได้มีอิสระเต็มที่ไม

- ในส่วนที่เกี่ยวกับการแนะนำช่วยเหลือควบคุมกิจการสหภาพ (supervising) นั้น นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสหภาพก็เป็นเพียงหนึ่งในคณะกรรมการสหภาพ ได้กล่าวแล้วว่าคณะกรรมการสหภาพทำหน้าที่ ๒ ฐานะ คือ ฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติ ทั้งนี้ คณะกรรมการสหภาพจึงเป็นคณะบุคคลที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายของสหภาพ นายอำเภอหาได้เป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมกิจการ

สุขาภิบาลโดยแท้จริงไม่ แม้ว่ากฎหมายจะให้อำนาจนายอำเภอเป็นผู้ชี้ขาดวินิจฉัยปัญหาเกิดขึ้นในกรณีที่มีรายการจ่ายราชการใดมีข้อผูกพันอย่างไรอย่างหนึ่งเกี่ยวกับดอกเบี้ยและเงินส่งใช้ต้นเงินกู้ หรือรายจ่ายต้องจ่ายตามกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติแล้วนายอำเภอจะปรึกษาหารือกับคณะกรรมการสุขาภิบาล ทั้งนี้เพราะว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลตามกฎหมาย กิจการใดซึ่งกฎหมายระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลแล้ว คณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องดำเนินการและเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทั้งสิ้น เมื่อเป็นเช่นนี้การควบคุมงานสุขาภิบาลจึงเป็นไปในรูปคณะกรรมการหาใช้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุมโดยตรงไม่ กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ ปฏิบัติการร่วมกับคณะกรรมการสุขาภิบาลอื่น ๆ ในการควบคุมกิจการสุขาภิบาลและเป็นที่ปรึกษางานเท่านั้น

— การควบคุมกิจการสุขาภิบาล (controlling) เมื่อพิจารณาในแง่ของกฎหมายแล้ว นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง จึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับกรรมการสุขาภิบาลหลายคนที่เป็นข้าราชการปฏิบัติงานสุขาภิบาล ณ อำเภออันเป็นที่ตั้งสุขาภิบาลนั้น ทั้งนี้งานที่ปฏิบัติอยู่มีลักษณะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันมากกว่าที่จะอยู่ในฐานะควบคุม และการดำเนินกิจการทุกอย่างก็เป็นไปตามข้อบังคับสุขาภิบาล ๓ ประเภท ตามที่กล่าวไว้ในบทต้น และยิ่งไปกว่านั้นความสัมพันธ์ระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสุขาภิบาลมีลักษณะเป็นสายการบังคับบัญชา กล่าวคือ ส่งการผ่านจังหวัดลงไปยังสุขาภิบาลเหมือนกับการปกครองส่วนภูมิภาค ดังนั้นการตัดสินใจนายอำเภอที่จัดทำใค้ภายในกรอบของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับไม่มีอิสระและโอกาสเต็มที่ที่จะปรับปรุงเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นของตน อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ใหญ่ของการควบคุมก็เพื่อให้การดำเนินงานของสุขาภิบาลเข้าระดับมาตรฐานตามที่กำหนดไว้และบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ

— การติดตามและประเมินผล (evaluating) ได้กล่าวแล้วว่า กิจการของสุขาภิบาลกฎหมายได้กำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ ไม่จำเป็นต้องทำครบทั้งหมด สิ่งใดที่จัดทำได้ก็จัดทำไปตามความต้องการอันจำเป็นก่อนหลังของประชาชน เพราะมีข้อจำกัดทาง

การเงินและการดำเนินงานกิจการของสหภาพนั้นต้อง เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งระบุการจ้างไว้ ๓ ประการ คือ การจ้างด้วยวิธีสามัญ วิธีประกวดราคา และวิธีพิเศษ การปฏิบัติตามระเบียบ การนี้ถึงแม้จะมีกรรมการตรวจรับการจ้างงานนั้น ๆ อยู่แล้วก็ตาม แต่นายอำเภอในฐานะ ประธานกรรมการสหภาพก็จะต้อง เอาใจใส่หมั่นไปตรวจตราดูแลโดยสม่ำเสมอว่าผู้รับจ้าง ได้ปฏิบัติเพิ่มสัญญาจ้างโดยถูกต้องสมบูรณ์หรือไม่ ถ้าหากผู้รับจ้างปฏิบัติงานได้ถูกต้องครบถ้วน ตามสัญญาจ้างก็ย่อมไม่มีปัญหาใด ๆ แต่ถ้าผู้รับจ้างปฏิบัติงานบกพร่องไม่ถูกต้องตามสัญญาจ้าง นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสหภาพจะต้องสั่งการแก้ไขเสียให้ถูกต้อง เพื่อมิให้เกิดความเสียหายใด ๆ แก่สหภาพ ทั้งนี้เพราะ เป็นความรับผิดชอบโดยตรงของนายอำเภอ ทั้งในฐานะที่เป็นประธานกรรมการสหภาพและเป็นข้าราชการของรัฐบาล

๓. งานการคลัง

การปกครองท้องถิ่นรูปสหภาพ เช่น เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น จะสำเร็จตามวัตถุประสงค์เพียงใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับฐานะการคลัง กล่าวคือ มีรายได้ รายจ่ายเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีการจัดองค์การ ไว้เป็นอย่างดี เป็นระเบียบดียิ่ง มีตัวบุคคลที่มีความรู้ความสามารถเข้าบริหารงานแล้วก็ตาม แต่ถ้าหากขาดกำลังเงินหรือการบริหารงานคลังที่ไม่ดีแล้ว งานนั้นย่อมมีประสิทธิภาพได้ยาก การนี้ก็มีระเบียบการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคลัง เช่น การจัดหาและรักษาทรัพย์สิน การจัดหา ผลประโยชน์ของทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ การรับเหมา เป็นต้น

การหารายได้ ในปัจจุบันสภาพของสหภาพถูกจำกัดด้วยกฎหมายและ ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทยอย่างเข้มงวดกวดขันจนเป็นเหตุให้การบริหาร กิจการสหภาพขาดความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง เมื่อสภาพการเป็นเช่นนี้ แม้มักหมายจะกำหนดให้นายอำเภอควบคุมดูแลการบริหารราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในการบริหารกิจการสหภาพย่อมถูกจำกัดไปตามกฎหมาย ดังนั้น การจัดการรายได้ของสหภาพจะตราข้อบังคับของสหภาพขึ้นมาใช้บังคับ ซึ่งได้แก่ภาษี

โรงเรือนและที่ดินในเขตสุขาภิบาล ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อาคารฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นเนื่องจากการฆ่าสัตว์ บรรดาค่าใบอนุญาตค่าธรรมเนียมต่าง ๆ และค่าปรับเนื่องในกิจการซึ่งสุขาภิบาลได้รับมอบตามกฎหมายอื่นยอมทำไม่ได้และไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะกำหนดประเภทภาษีขึ้นจัดเก็บเป็นรายได้ของสุขาภิบาลได้ ยิ่งกว่านั้นรายได้บางประเภท เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน สุขาภิบาลไม่สามารถตราข้อบังคับของสุขาภิบาลออกมาใช้บังคับได้ เพราะกฎหมายได้กำหนดไว้ให้รัฐบาลคือ กรมตำรวจเป็นผู้จัดเก็บเองแล้ว แบ่งปันส่วนไว้ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของยอดภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ภายในจังหวัดและเงินแบ่งสรรปันส่วนร้อยละยี่สิบห้านี้จะต้องแบ่งให้ทุกสุขาภิบาลในจังหวัดได้รับเท่า ๆ กัน และก็เป็นจำนวนไม่มากนัก แม้กฎหมายจะให้อำนาจสุขาภิบาลออกข้อบังคับเก็บภาษีบางประเภทเพิ่มได้อีกตาม เช่น ภาษีการค้ำและอากรมหรสพตามประมวลรัษฎากร ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ภาษีเครื่องคีม ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน เป็นต้น แต่ภาษีและค่าธรรมเนียมเหล่านี้สุขาภิบาลก็ไม่อาจจะออกข้อบังคับเพิ่มได้มากนัก เพราะกฎหมายได้มีบทบัญญัติกำหนดไว้ตายตัว เช่น พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๔๘ มาตรา ๘ ทวิ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ มาตรา ๓ กำหนดว่า "สุขาภิบาลมีอำนาจออกข้อบังคับเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมต่อไปนี้ได้ทุกประเภทหรือเพียงบางประเภท" เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้นายอำเภอไม่สามารถดำเนินการกิจการของสุขาภิบาลได้อย่างคล่องตัวเต็มที่

อย่างไรก็ตาม สุขาภิบาลก็ได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเป็นเงินให้เปล่า แต่เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจตามความจำเป็นและเร่งด่วนซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นโครงการข้อเสนอแนะจากเบื้องบนซึ่งมีจำนวนไม่มากนัก และไม่ใช่เป็นรายได้หลัก เพราะกระทรวงมหาดไทยได้กำชับสุขาภิบาลว่าไม่ควรเสนอโครงการขอรับเงินอุดหนุนเป็นจำนวนมากเกินควร โดยให้คำนึงถึงสภาพท้องที่และหลักประหยัด ดังนั้นนายอำเภอไม่สามารถดำเนินการของสุขาภิบาลได้อย่างคล่องตัวด้วยเหตุผลดังกล่าว

งบประมาณ เป็นแผนการทางการเงินในการกำหนดนโยบายการบริหารงานของสภามหาวิทยาลัยและกิจการงานของสภามหาวิทยาลัยที่จะต้องวางแผนดำเนินงานนั้นประกอบด้วยหลักสำคัญ คือ กิจการที่ก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นหรืออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนส่วนรวมและจัดทำในปีเดียวกันแล้วเสร็จ ต้องวางโครงการจัดทำต่อเนื่อง ดังนั้นการประชุมปรึกษาหารือระหว่างคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัยเป็นเรื่องสำคัญ นายอำเภอจึงไม่มีอิสระเต็มที่ในการตัดสินใจ ถึงแม้ว่าเรื่องนั้นจะเป็นประโยชน์แก่ท้องถิ่นมากกว่าก็ตาม

ในการวางแผน (planning) จัดทำงบประมาณนั้นจะต้องมีเหตุผลความจำเป็นและต้องทำควบคู่ไปกับการจัดทำงบประมาณ ปลัดสภามหาวิทยาลัยทำหน้าที่เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณในการร่างข้อบังคับงบประมาณ ปลัดสภามหาวิทยาลัยจะเรียกให้หน่วยงานต่างๆของสภามหาวิทยาลัยเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ปลัดสภามหาวิทยาลัยจะวิเคราะห์และกำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของงานปฏิบัติและกำลังเงิน เมื่อปลัดสภามหาวิทยาลัยพิจารณาตรวจสอบและกรรมการงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้วจะนำเสนอนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสภามหาวิทยาลัยเพื่อพิจารณาอนุมัติให้จัดตั้งหรือไม่จัดตั้ง หรือไม่อนุมัติรายการใด เมื่อเห็นชอบแล้วปลัดสภามหาวิทยาลัยจะนำข้อบังคับงบประมาณนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการสภามหาวิทยาลัย ในการเสนอประมาณการรายรับรายจ่ายดังกล่าวนี้ นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสภามหาวิทยาลัยอาจใช้ดุลยพินิจส่วนตัวที่เป็นผู้บังคับบัญชาตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดินโน้มน้าวให้หน่วยงานต่างๆ เห็นชอบตามความเห็นของตนได้ และยังมีอำนาจที่จะเสนอข้อบังคับสภามหาวิทยาลัยเกี่ยวกับการเงินโดยไม่ต้องมีกรรมการอื่นรับรองก็ได้ อย่างไรก็ตามกรรมการสภามหาวิทยาลัยทุกคนมีสิทธิที่จะอภิปรายก่อนลงมติรับหลักการหรือไม่รับหลักการได้

ในการบริหารงบประมาณสภามหาวิทยาลัยนั้น อาจมีการเปลี่ยนแปลงงบประมาณได้บ้าง กล่าวคือ มีการโอนงบประมาณรายจ่ายจากหมวดหนึ่งไปยังอีกหมวดหนึ่งได้ และนั่นก็หมายความว่าได้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกำหนดนโยบายเสียใหม่ ทั้งนี้โดยนายอำเภอ

ในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจอนุมัติให้โอนงบประมาณรายจ่ายบางประเภทได้ เช่น โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างประเภทในหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดเงินอุดหนุน เป็นต้น แต่การโอนนี้จะโอนไปตั้งจ่ายในรายการอื่นซึ่งเป็นงานหรือโครงการใหม่มิได้ กล่าวได้ว่านายอำเภอไม่มีอำนาจที่จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงกิจการงานที่ได้รับอนุมัติงบประมาณไว้แล้ว เพื่อดำเนินการกิจการอื่นที่เห็นว่าสำคัญกว่าเมื่อเหตุการณ์เปลี่ยนแปลงไปไม่ได้ ต้องเป็นไปตามระเบียบข้อบังคับว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาลเท่านั้น แม้แต่การพิจารณาร่างข้อบังคับงบประมาณประจำปีจะพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวก็ไม่ได้ จะเห็นได้ว่าการทำงานและงานของนายอำเภอถูกจำกัดด้วยข้อบัญญัติแห่งกฎหมายและระเบียบของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้วางหลักเกณฑ์ไว้ว่า การวางแผนดำเนินงานในเรื่องใดให้ปรึกษาหารือเจ้าหน้าที่ทางวิชาการเกี่ยวกับเรื่องนั้นเสียก่อน

งบประมาณประจำปีนั้นแม้จะได้นำมาพิจารณาจากคณะกรรมการสุขาภิบาลแล้วจะปฏิบัติได้ก็คือเมื่อได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และประกาศใช้บังคับโดยถูกต้องแล้วเสียก่อน ซึ่งในการนี้จะตั้งงบประมาณการจ่ายเงินโดยไม่ชอบด้วยนโยบายการบริหารสุขาภิบาลหรือมีลักษณะฟุ่มเฟือยมิได้ การควบคุมกิจการงานตามข้อบังคับงบประมาณนั้น (controlling) ในทางปฏิบัติปลัดสุขาภิบาลมีฐานะเป็น "แม่บ้าน" เป็นผู้ควบคุมกิจการงานให้เป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ คำสั่งของทางราชการ และเป็นผู้คอยเสนอแนะข้อคิดเห็นต่าง ๆ ที่ควรแก้ไขปรับปรุงต่อนายอำเภอ ในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลและโดยที่มีฐานะเป็นแม่บ้านดังกล่าวจึงต้องเป็นผู้ประสานงานระหว่างประธานกรรมการสุขาภิบาลและกรรมการอื่น ๆ เหตุนี้นายอำเภอจึงมีฐานะเป็นผู้รับนโยบาย เจ้าหน้าที่ที่ควบคุมกิจการสุขาภิบาล คือ ปลัดสุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลซึ่งรับผิดชอบภาระหน้าที่การเงินการบัญชีและร่วมจัดทำงบประมาณประจำปีด้วย อย่างไรก็ตาม ทั้งปลัดสุขาภิบาลและสมุหบัญชีสุขาภิบาลอยู่ใต้การปกครอง

บังคับบัญชาของนายอำเภอ ทั้งที่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น บ่มมือปฏิบัติ
ตามวินิจฉัยสั่งการของนายอำเภอทุกกรณี ยิ่งกว่านั้นกระทรวงมหาดไทยยังจำกัดสิทธิ์ในการ
ปกครองตนเองของสุขาภิบาลและทำให้การบริหารสุขาภิบาลล่าช้าไปในบางกรณี เช่น การ
ดำเนินการบางอย่างต้องขออนุมัติหรือขอรับความเห็นชอบจากจังหวัดหรือกระทรวงมหาดไทย
ก่อน ทั้งนี้เนื่องจากการควบคุมในด้านการเงินนั่นเอง นายอำเภอจึงไม่มีอิสระที่จะตกลง
ใจดำเนินการสุขาภิบาลเท่าที่ควร โดยเฉพาะเกี่ยวกับความคิดริเริ่ม หรือการดำเนินงานต่าง ๆ รวมทั้งมีข้อจำกัดเกี่ยวกับวิธีการโอนเงินรายได้ของสุขาภิบาลบางประเภทที่
หน่วยราชการส่วนกลางซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บให้สุขาภิบาลตามกฎหมายและได้โอนเงินรายได้
ให้แก่สุขาภิบาลช้า จนสุขาภิบาลไม่อาจใช้จ่ายเงินรายได้นี้ให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติ
หน้าที่ได้ทันถึงประมาณ ทำให้เงินรายได้นั้นต้องตกเป็นเงินสะสมของกองทุนส่งเสริม
สุขาภิบาล (ก.ส.ส.) เงินสะสม ก.ส.ส.นี้ สุขาภิบาลจะใช้ได้ต้องเป็นไปตามเงื่อนไข
และข้อบังคับของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย