

## หลักการ โครงสร้าง องค์การ และกระบวนการสุขาภิบาล

### หลักการ

หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบซึ่งรวมทั้งสุขาภิบาลด้วย รัฐเป็นผู้ก่อตั้งหรือเป็นผู้ให้กำเนิด หน่วยการปกครองท้องถิ่นใดจะมีอำนาจหน้าที่เพียงใด มีความเป็นอิสระในการบริหารแค่ไหนขึ้นอยู่กับที่ว่ารัฐบาลมอบหมายกระจายอำนาจให้มากน้อยเพียงใด การศึกษาถึงสุขาภิบาลจะช่วยให้เข้าใจถึงสิทธิ อำนาจหน้าที่ รวมทั้งฐานะของสุขาภิบาลดียิ่งขึ้น ซึ่งจำเป็นจะต้องพิจารณาถึงพื้นฐานประชาธิปไตยของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแง่ของเหตุผลในการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาล

คำว่าพื้นฐานประชาธิปไตยของประเทศ มีความหมายครอบคลุมถึงประวัติศาสตร์ ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรม ระดับการศึกษาของประชาชน รวมทั้งความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชนและพฤติกรรมทางการบริหาร ซึ่งเมื่อพิจารณารวมกันแล้วจะเป็นปัจจัยสำคัญต่อการปกครองระบอบประชาธิปไตยในประเทศที่มีการพัฒนาทางการเมืองเจริญก้าวหน้าไปมากแล้ว เช่น สหรัฐอเมริกา ประชาชนคุ้นเคยกับสิ่งที่ปกครองตนเอง สนใจกิจการท้องถิ่นของตนเป็นผลให้การปกครองท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกามีพลังอันมหาศาล พลังของเสรีชนที่สำนึกและตระหนักในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตย

---

<sup>๑</sup> Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration 2d. ed., p.8.

สำหรับกรณีของประเทศไทยเป็นที่เห็นได้ชัดโดยชัดเจนว่า ส่วนใหญ่ประชาชนยังมีใ้จัดการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเอง แต่ก็เป็นที่ยอมรับกันทั้งในกลุ่มนักวิชาการและผู้บริหารงานของชาติ ดังจะเห็นได้จากผลของการสัมมนาทางวิชาการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นที่คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งจัดให้มีขึ้นเมื่อเดือนธันวาคม ๒๕๐๘ ว่าควรจะไ้ส่งเสริมให้ประชาชนมีความเข้าใจในเรื่องการปกครองท้องถิ่นให้มากขึ้น เพื่อที่จะปล่อยให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้จะพบว่ารัฐบาลของไทยสมัยต่าง ๆ ต่างก็ไ้แสดงเจตจำนงที่จะพยายามหาทางฝึกสอนให้ประชาชนไ้รู้จักคุ้นเคยกับการปกครองตนเองด้วยการสร้างองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ขึ้น เพื่อให้ประชาชนไ้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง และเพื่อเป็นโรงเรียนฝึกสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน ในบรรดาองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่ไ้จัดให้มีขึ้นในประเทศไทย จะเห็นไ้ว่าสุขาภิบาลเป็นองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนมากที่สุด มีอยู่ในแทบทุกอำเภอทั่วประเทศ และบางอำเภอก็มีสุขาภิบาลหลายแห่งทั้งจำนวนสุขาภิบาลก็ยังเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลา จนถึงสิ้นเดือนตุลาคม ๒๕๒๐ ประเทศไทยมีสุขาภิบาลรวมทั้งสิ้นจำนวน ๒๕๙ สุขาภิบาล แต่ก็กล่าวไ้ว่ากิจการสุขาภิบาลตั้งแต่เริ่มจัดตั้งขึ้นมาจนถึงปัจจุบันยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร เมื่อพิจารณาอย่างรอบคอบแล้วก็จะพบว่า มีสาเหตุมาจากพื้นฐานประชาธิปไตยของประเทศเป็นประการสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความรู้ความเข้าใจทางการเมืองของประชาชน ประกอบกับประชาชนโดยส่วนรวมมิไ้ตื่นระมัดระวังที่จะปกครองตนเอง ฉะนั้นการกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่ท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลของประเทศไทยเราจึงมีลักษณะตกทอดโดยรัฐหยิบยื่นให้แก่ประชาชนเอง ความคิดริเริ่มต่าง ๆ ล้วนมาจากเบื้องบน ประชาชนตกอยู่ในฐานะจำต้องรับเอาตั้งแต่ในระบอบที่ประชาธิปไตยยังเป็นของใหม่สำหรับประชาชน แม้ในปัจจุบันนี้ผู้เชี่ยวชาญก็ยังมีความเชื่อว่ายังมีประชาชนเป็นจำนวนมากไม่เข้าใจคำว่าสุขาภิบาล และเหตุไ้จึงต้องมีการปกครองแบบสุขาภิบาล ถ้าจะลองถามประชาชนในท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาลเองว่า สุขาภิบาลคืออะไร ก็คงจะมีประชาชนเป็น

จำนวนไม่น้อยตอบไม่ได้ หรือไม่สามารถอธิบายให้แจ่มแจ้งได้ เพราะงานของรัฐบาลก็เห็นทางอำเภอทำ งานของสุขาภิบาลก็เห็นอำเภอทำ ประกอบกับท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งของสุขาภิบาลนั้นกล่าวได้ว่ามีลักษณะเป็นท้องถิ่นในเขตชนบท การปกครองก็ยังคงใช้ระบบการมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ไม่เหมือนกับในเขตเทศบาลซึ่งยกเลิกการปกครองระบบดังกล่าวไปโดยเด็ดขาด ประชาชนในหมู่บ้านต่าง ๆ ส่วนมากมีความชินชาต่อสภาพการณ์ที่แวดล้อมตนเองอยู่ ไม่กระตือรือร้นเป็นพิเศษต่อการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองท้องถิ่น ประชาชนถือเรื่องการทำมาหากินเพื่อดำรงชีวิตของตนเองและผลประโยชน์ของตนเองแต่ละบุคคลเป็นสิ่งสำคัญกว่าเรื่องการปกครอง ถือว่าเรื่องการปกครองเป็นเรื่องของรัฐบาลหรือเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง และเฉยเมยต่อการที่จะแสดงความคิดเห็นของตนเองออกมา เมื่อเป็นเช่นนี้แล้ว การที่จะให้ประชาชนร่วมมือกับสุขาภิบาลสนใจในกิจการของท้องถิ่นอย่างจริงจังจึงเป็นเรื่องที่ค่อนข้างจะหวังได้ยากและอาจจะต้องใช้เวลานาน<sup>๑</sup>

การปกครองท้องถิ่นเป็นผลที่เกิดจากการกระจายอำนาจการปกครองประเทศโดยส่วนรวม นอกจากจะมีรัฐบาลกลางแล้วยังมีหน่วยการปกครองที่ประจำอยู่ในท้องถิ่นต่าง ๆ รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางจะมีความสัมพันธ์กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างไร เป็นเรื่องที่แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศบางประเทศก็ยึดให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง (autonomy) มาก บางประเทศก็ให้ความเป็นอิสระแก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพียงเล็กน้อย ทั้งนี้เนื่องจากสาเหตุที่ว่าในแต่ละประเทศมีสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่แตกต่างกัน การที่ประเทศใดประเทศหนึ่งจะใช้หลักการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจน้อยกว่ากันเพียงใด ย่อมสุดแต่เหตุการณ์และความสามารถในการปกครองตนเองของราษฎร ดังนั้นการจัดระเบียบบริหารราชการ

<sup>๑</sup> สาย หุตะเจริญ, "บทบาทความสัมพันธ์ของการพัฒนาชุมชนและการปกครองส่วนท้องถิ่น", เอกสารประกอความรู เล่ม ๑ การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๔ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๖), หน้า ๔๐ - ๔๑.

หรือการจัดระเบียบการปกครองภายในของแต่ละประเทศ จึงอาจจัดระเบียบหนักไปในทางรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางหรือในทางกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นก็ได้ สำหรับหลักการรวมอำนาจปกครอง เป็นวิธีการที่กำหนดให้มีการติดต่ออย่างใกล้ชิดระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับองค์การปกครองส่วนกลาง โดยองค์การปกครองส่วนกลางแต่งตั้งผู้แทนออกไปดำเนินการปกครองในเขตการปกครองต่าง ๆ ทั่วประเทศ ส่วนหลักในการกระจายอำนาจปกครองนั้น เป็นวิธีการที่ปล่อยให้ท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเป็นอิสระตามสมควร ในอันที่จะดำเนินการท้องถิ่นนั้นเอง โดยเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นนั้นตามวิธีนี้มีความเกี่ยวพันระหว่างองค์การปกครองท้องถิ่นกับองค์การปกครองส่วนกลาง ย่อมอ่อนคลายออกไปเพราะส่วนกลางเป็นแต่เพียงควบคุมเท่านั้น วิธีการทั้งสองนี้แม้จะมีเจตนาแตกต่างกัน คือ การรวมอำนาจถือความสิทธิขาดเป็นที่ตั้ง ส่วนการกระจายอำนาจถือเสรีภาพ เป็นประการสำคัญ แต่ในการปฏิบัติวิธีทั้ง ๒ วิธีนี้ หากมีความขัดแย้งกันไม่ แต่อาจไขความข้องกันได้ ทั้งนี้เพราะการรวมอำนาจก็ดีและการกระจายอำนาจก็ดีย่อมมีทั้งข้อดีและข้อเสีย ถ้าจะใช้วิธีใดเป็นหลักในการจัดระเบียบบริหารราชการดังกล่าวแล้วย่อมจะไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร แต่เมื่อใช้ผสมกันแล้วก็อาจใช้ข้อดีของวิธีหนึ่งแก้ข้อเสียของอีกวิธีหนึ่งได้<sup>๑</sup>

การกระจายอำนาจเป็นไปตามคัลลองของประชาธิปไตยและเพื่อวัตถุประสงค์ทางด้านประสิทธิภาพของการบริหาร เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นก็เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ความเจริญก้าวหน้าทางวิชาการ บรรดาเมืองต่าง ๆ ได้เจริญและขยายตัวออกไปอย่างรวดเร็ว ในบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนามักจะประสบปัญหาความขาดแคลนคนที่มีความสามารถและภาวะผู้นำ (leadership) ในทางการ เมืองและการบริหารสังคมยังเจริญไม่เต็มที่ในการที่จะเผชิญ

<sup>๑</sup> ชำนาญ ชูบุญรัตน์, การรวมอำนาจและกระจายอำนาจทางปกครองของกฎหมายไทย,

กับความต้องการต่าง ๆ ที่กटकั้นของยุคใหม่ เพื่อที่จะให้การเปลี่ยนแปลงทางสังคมและความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจบรรลุผลตามเป้าหมาย การกระจายอำนาจเป็นสิ่งที่จะต้องได้รับการสนับสนุนอย่างแข็งขัน ซึ่งจะเป็นผลให้ชุมชนและบุคคลในท้องถิ่นมีอุดมการณ์และเกิดพลังในแง่ของความกระตือรือร้น และที่สำคัญที่สุดก็คือความริเริ่มในระดัท้องถิ่นในอันที่จะพัฒนาท้องถิ่น และโดยที่การรวมอำนาจปกครองไว้ในส่วนกลางมากเกินไปก่อให้เกิดผลเสียหลายประการ เช่น ขาดความกระตือรือร้นและความคิดริเริ่มในระดัต่ำ ก่อให้เกิดความล่าช้าในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เพิ่มความยุ่งยากในการติดต่อสื่อสารและเรื่องการทำความเข้าใจ นอกจากนี้เมื่อส่วนกลางขยายอำนาจหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะมากประเภทขึ้น ย่อมทำให้ไม่สามารถดำเนินกิจการทุกอย่างให้ได้ผลดีและมักจะมุ่งแต่กิจการใหญ่ ๆ อันเกี่ยวแก่ประโยชน์ส่วนรวม รวมทั้งละเลยกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ อันจะให้ประโยชน์แก่ท้องถิ่น ขอเสียที่ว่านี้มีความสำคัญเป็นอันมาก จึงทำให้มีการกระจายอำนาจปกครอง โดยส่วนกลางมอบอำนาจให้ท้องถิ่นต่าง ๆ รับกิจการที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่นไปจัดทำเสียเองโดยไม่ต้องรอให้ส่วนกลางจัดทำซึ่งเป็นการแก้ข้อเสียนี้ได้เป็นอย่างดี

สุขาภิบาลยุคใหม่ได้ถือกำเนิดโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ และกฎหมายฉบับนี้ ไม่ได้แบ่งชั้นของสุขาภิบาลออกเป็นสุขาภิบาลเมืองและสุขาภิบาลท้องที่เหมือนการจัดสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ. ๑๒๗ คงมีสุขาภิบาลอย่างเดียวเหมือนกันหมด สุขาภิบาลจะก่อตั้งขึ้นได้ก็โดยประกาศของกระทรวงมหาดไทย ระบุชื่อและกำหนดเขตไว้ด้วย

ความมุ่งหมายของทางราชการที่ได้อำนาจสุขาภิบาลขึ้นใหม่ครั้งนี้ มีปรากฏอยู่ในหนังสือกระทรวงมหาดไทยถึงผู้ว่าราชการภาคทุกภาค และผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดว่า "มีความมุ่งหมายที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ปรับปรุงสร้างความเจริญให้แกท้องถิ่นของตนและเพื่อเป็นแนวทางฝึกฝนให้ราษฎร เข้าใจและซาบซึ้งในระบอบการปกครอง



ตนเองยิ่งขึ้น และเพื่อที่จะเป็นแนวทางเปิดเป็นเทศบาลในเวลาต่อไป" ๑

หน้าที่ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะให้สุขาภิบาลรับผิดชอบทำให้ได้ผลในระยะเริ่มแรกและได้กำชับให้จังหวัดต่าง ๆ เร่งรัดให้สุขาภิบาลจัดทำก็คือ กิจการด้านกาสร้างและซ่อมแซมถนนหนทาง การรักษาความสะอาดและการสาธารณสุข เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้สั่งการไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดดังนี้

"สุขาภิบาลทุกแห่งควรกำหนดนโยบายให้มุ่งไปทางเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น เช่น วางโครงการให้หนักไปในทางจัดใหม่และบำรุงทางบก ทางน้ำ การสาธารณสุข การจัดใหม่ในสะอาดหรือการประปา. . . ขณะนี้ปรากฏว่าสภาพของท้องถิ่นภายในเขตสุขาภิบาลต่าง ๆ อีกหลายแห่งยังมีการคมนาคมไม่สะดวก ถนนหนทางอยู่ในสภาพชำรุดทรุดโทรมเป็นหลุมเป็นบ่อและเต็มไปด้วยฝุ่นละออง จึงควรที่จังหวัดจะไ้เร่งรัดให้สุขาภิบาลรับขนขวยซ่อมแซมหรือลาดยางถนนเหล่านั้นเสียโดยด่วน ก่อนที่จะใช้จ่ายไปในกิจการอย่างอื่น หากบรรดาถนนในเขตสุขาภิบาลโดยยังมีสภาพเป็นทางหลวงจังหวัดหรือทางหลวงแผ่นดินอยู่ก็ควรที่สุขาภิบาลจะไ้คิดขอขอรับโอนมาเป็นของท้องถิ่นเสีย ในเมื่อมีงบประมาณบำรุงไ้เพียงพอ แต่ถาสุขาภิบาลยังไม่มิงงบประมาณของตนเองเพียงพอที่จะปรับปรุงให้ดีขึ้นไ้ ก็ขอให้พยายามคิดขอประสานงาน โดยขอความร่วมมือให้เจ้าหน้าที่แขวงหรือหมวดการทาง เร่งซ่อมแซมถนนเหล่านั้นให้อยู่ในสภาพที่ดีต่อไป..." ๒

๑ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๑๘๐๓๘/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๗ กันยายน ๒๔๘๘

เรื่อง การดำเนินงานสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ ในระยะเริ่มแรก.

๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๓๓๔/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๔๘๘

เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

นอกจากนี้ กระทรวงมหาดไทยยังได้กำกับการใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลต่าง ๆ ให้ใช้จ่ายเงินโดยประหยัดและ เป็นประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชนในเขตสุขาภิบาล มีให้ถือโอกาสนำเงินของสุขาภิบาลไปใช้จ่ายในกิจการของอำเภอหรือกิจการที่ไม่เกี่ยวข้องกับสุขาภิบาลโดยตรงอีกด้วย<sup>๑</sup>

สุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ จัดตั้งโดยประกาศของ กระทรวงมหาดไทย ในราชกิจจานุเบกษา เมื่อจัดตั้งแล้วก็มีฐานะเป็นนิติบุคคล ในประกาศนั้นจะได้ระบุชื่อและเขตของสุขาภิบาลไว้ด้วย การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการยุบเขตสุขาภิบาลกระทำโดยประกาศของกระทรวงมหาดไทยเช่นเดียวกัน<sup>๒</sup> ฉะนั้น จึงเท่าที่กฎหมายได้ปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาว่าท้องถิ่นใดสมควรจะได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือไม่ ในปัจจุบันนอกจากจะมีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหลักเกณฑ์โดยทั่วไปแล้ว ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดนโยบายของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลให้ครอบคลุมพื้นที่เต็มทั้งอำเภอมาใช้ และปรากฏว่าได้มีสุขาภิบาลหลายแห่งดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว เพื่อความเข้าใจให้ชัดเจนยิ่งขึ้นจะได้แยกพิจารณาถึงหลักเกณฑ์การจัดตั้งสุขาภิบาลทั้งสองลักษณะนี้ต่อไป

การจัดตั้งสุขาภิบาลโดยทั่วไป ในระยะเริ่มแรกที่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ นั้น กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลให้ทั่วทุกท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอและชุมชนที่มีลักษณะ

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือความมากที่ ๒๑๕๘๑ / ๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณของสุขาภิบาล.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕", ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๖๕ ตอนที่ ๖๓ (ตุลาคม ๒๔๕๕), มาตรา ๔.

เป็นตลาดการค้า ทุกตำบลทั่วราชอาณาจักรให้เสร็จสิ้นภายในปี พ.ศ. ๒๔๕๕<sup>๑</sup> และได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดตั้งสุขาภิบาลไว้ดังนี้คือ สำหรับตำบลอันเป็นตลาดชุมชนนอกจากท้องถิ่นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ ถือหลักเกณฑ์ว่า ควรจะมีร้านค้าประมาณอย่างน้อย ๑๐๐ หอง และมีจำนวนราษฎรประมาณอย่างน้อย ๑,๕๐๐ คน เนื้อที่ของเขตสุขาภิบาลแต่ละแห่งนั้น โดยปกติควรจะมีขนาดประมาณ ๑ - ๔ ตารางกิโลเมตร ส่วนท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอและกิ่งอำเภอนั้น ได้ดำเนินการเสนอการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลขึ้นทุกแห่งโดยไม่มีเงื่อนไข และหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ ต้องคำนวณรายได้ให้สูงกว่ารายจ่ายด้วย<sup>๒</sup> ต่อมาปรากฏว่าท้องถิ่นต่าง ๆ มีความเจริญขยายตัวเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก มีรายได้พอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ มีชุมชนหนาแน่นและมีแนวผังเมืองพอที่จะขยายให้เจริญก้าวหน้าต่อไปอีกได้ แต่ยังไม่ได้ยกฐานะขึ้นเป็นสุขาภิบาล กระทรวงมหาดไทยจึงได้ย่นย่อโดยที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลเพิ่มเติมขึ้นอีกในท้องถิ่นที่มีสภาพ หรือหลักเกณฑ์การต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

"(๑) บริเวณที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอนี้ยังไม่ได้จัดตั้งเป็นสุขาภิบาลทุกแห่งควรที่จะได้ยกฐานะเป็นสุขาภิบาล นอกจากจะมีเหตุผลความจำเป็นจริง ๆ

(๒) ท้องถิ่นบริเวณชุมชนทุกแห่งที่มีรายได้พอสมควร มีราษฎรและอาคารร้านค้าหนาแน่นมีแนวผังเมืองพอที่จะเจริญก้าวหน้าต่อไป ควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลได้"<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๘๓๕๓/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๕๕

เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

<sup>๒</sup> ทรงวุฒิ งามมีศรี, นายอำเภอในฐานะประธานสุขาภิบาล, หน้า ๒๐.

<sup>๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๑๓๘๘/๒๕๐๔ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๔

เรื่อง การจัดตั้งสุขาภิบาล.



การจัดตั้งสุขาภิบาลในทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้อำเภอที่ทำการสำรวจท้องที่ที่สมควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล แล้วรายงานสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากร รายได้จากภาษีอากรและจากทางอื่น ๆ จำนวนเนื้อที่ จำนวนหมู่บ้าน และจำนวนหลังคาเรือน พร้อมทั้งจัดทำแผนที่แสดงเขตสุขาภิบาลผ่านจังหวัดไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อพิจารณา เมื่อกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจัดตั้งสุขาภิบาลในท้องที่ใด ก็จัดทำประกาศสุขาภิบาลขึ้นในท้องที่นั้น

### โครงสร้างและองค์การสุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นองค์การที่มีกิจการไม่กว้างขวางจนเกินไปนัก การบริหารกิจการก็อยู่ในวงแคบไม่เหมือนเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วยเจ้าหน้าที่รับผิดชอบหลายฝ่ายเป็นส่วนและมีการรับผิดชอบแยกออกจากกันอย่างเห็นได้ชัด เช่น มีเจ้าหน้าที่ฝ่ายโยธา การสาธารณสุข ฯลฯ เป็นต้น การบริหารงานของสุขาภิบาลแม้จะมีเจ้าหน้าที่หลายคนและหลายฝ่ายดำเนินงาน แต่ความรับผิดชอบในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลจะต้องกระทำร่วมกัน ในนามของคณะกรรมการสุขาภิบาลตามที่กฎหมายได้กำหนดไว้<sup>๑</sup> ดังนั้นในสุขาภิบาลแห่งหนึ่ง ๆ ตัวบุคคลผู้ดำเนินงานสุขาภิบาลจึงได้แก่ คณะกรรมการสุขาภิบาลกับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ ของสุขาภิบาล คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายและควบคุมการบริหารงาน ส่วนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานด้านต่าง ๆ เป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติงานประจำวัน

### คณะกรรมการสุขาภิบาล

การปกครองรูปสุขาภิบาลนี้ไม่มีสภาเหมือนกับการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น แต่มีคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งกฎหมายกำหนดไว้ให้ทำหน้าที่ควบคุมและรับผิดชอบในการ

บริหารกิจการของสุขาภิบาล สุขาภิบาลจึงเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะรวม  
 กิจการค่านิเทศบัญญัติและด้านการบริหารไว้ในคณะบุคคลคณะเดียว กล่าวคือ ลักษณะความ  
 รับผิดชอบของคณะกรรมการสุขาภิบาลเช่นนี้คล้ายกับการเทศบาลในระบบ commission  
 ของสหรัฐอเมริกา คณะกรรมการในระบบ commission จะต้องรวมกันบริหารร่วม  
 กันรับผิดชอบ ซึ่งปรากฏว่า การบริหารงานระบบนี้โดยได้รับผลดีและเป็นที่ยอมรับใน  
 เทศบาลขนาดกลาง<sup>๑</sup> สำหรับคณะกรรมการสุขาภิบาล กฎหมายได้กำหนดไว้ให้ประก  
 ษณ์บุคคลดังต่อไปนี้<sup>๒</sup>

๑. นายอำเภอท้องที่ที่สุขาภิบาลตั้งอยู่
๒. ปลัดอำเภอซึ่งสุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ ๑ คน ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดได้ประกาศ  
 แต่งตั้งขึ้น
๓. หัวหน้าสถานีตำรวจอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
๔. สาธารณสุขอำเภอ หรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่<sup>๓</sup>
๕. สมทบบัญชีอำเภอ หรือที่กิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่
๖. กำนันและผู้ใหญ่บ้านของตำบลและหมู่บ้านซึ่งอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้น
๗. ผู้มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องที่ ซึ่งราษฎร  
 ในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้ง ๔ คน

Daniel Wit, A Comparative Survey of Local Government

and Administration , p. 27.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๗.

<sup>๓</sup> ปัจจุบันนี้ตำแหน่งสาธารณสุขอำเภอเปลี่ยนเรียกชื่อใหม่ว่า ออนามัยอำเภอ.

คณะกรรมการสุขาภิบาลตั้งกล่าวจึงอาจแบ่งได้เป็น ๓ ประเภท คือ กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง กรรมการสุขาภิบาลโดยการแต่งตั้งและกรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้ง

ก. กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ได้แก่ นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจประจำอำเภอหรือกิ่งอำเภอ สมุห์บัญชีอำเภอหรือกิ่งอำเภอ อนามัยอำเภอหรือกิ่งอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านของตำบล และหมู่บ้านที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ กรรมการเหล่านี้เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่แล้ว และเป็นผู้ที่รวมรับผิดชอบในเขตสุขาภิบาลที่จัดตั้งขึ้น จึงให้เป็นกรรมการโดยตำแหน่งนับตั้งแต่วันประกาศจัดตั้งเป็นต้นมา และกรรมการโดยตำแหน่งจะพ้นจากหน้าที่ก็โดยการสิ้นสุดของการดำรงตำแหน่ง เช่น ตาย ลาออก หรือย้าย เป็นต้น

ข. กรรมการสุขาภิบาลโดยการแต่งตั้ง ได้แก่ ปลัดอำเภอแห่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่ โดยที่กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาเห็นว่า กิจการสุขาภิบาลได้ขยายตัวทั้งในจำนวนสุขาภิบาลและปริมาณงาน เป็นการสมควรที่จะให้ปลัดอำเภอโท และปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ซึ่งเป็นปลัดอำเภออาวุโสและกระทรวงมหาดไทยเห็นว่าเป็นผู้มีความรู้ความสามารถให้รับผิดชอบปฏิบัติหน้าที่งานด้านสุขาภิบาล เพื่อให้การบริหารกิจการสุขาภิบาลดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพ จึงให้จังหวัดพิจารณาแต่งตั้งกรรมการสุขาภิบาลตามความในมาตรา ๙ (๒) แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ เสียใหม่ตามหลักการดังนี้

(๑) อำเภอที่มีสุขาภิบาล ๑ แห่ง ให้แต่งตั้งปลัดอำเภอโท เป็นกรรมการสุขาภิบาล อำเภอที่มีสุขาภิบาลมากกว่า ๑ แห่ง ให้แต่งตั้งปลัดอำเภอโทเป็นกรรมการ

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ มท.๐๓๑๑/ว.๐๒๔๕๕ ลงวันที่ ๒๓ กันยายน ๒๕๐๗ เรื่อง การแต่งตั้งปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลและปลัดสุขาภิบาล.

สภาภิบาลของสภาภิบาลซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอหรือสภาภิบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรก ในอำเภอนั้น ส่วนสภาภิบาลที่จัดตั้งขึ้นภายหลังให้แต่งตั้งปลัดอำเภอตรี หรือปลัดอำเภอ จัตวา ตามลำดับ เป็นกรรมการสภาภิบาลตามที่จังหวัดพิจารณาเห็นสมควร

(๒) กิ่งอำเภอที่มีสภาภิบาล ๑ แห่ง ให้แต่งตั้งปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอเป็นกรรมการสภาภิบาล กิ่งอำเภอที่มีสภาภิบาลมากกว่า ๑ แห่ง ให้ แต่งตั้งปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอเป็นกรรมการสภาภิบาล ซึ่งตั้งอยู่ ณ ที่ ตั้งที่ว่าการกิ่งอำเภอ หรือสภาภิบาล ซึ่งจัดตั้งขึ้นเป็นแห่งแรกในกิ่งอำเภอนั้น ส่วนสภา ภิบาลซึ่งจัดตั้งขึ้นภายหลังให้แต่งตั้งปลัดอำเภอตรี หรือปลัดอำเภอจัตวาตามลำดับ เป็น กรรมการสภาภิบาลตามที่จังหวัดพิจารณาเห็นสมควร

ค. กรรมการโดยการเลือกตั้ง ได้แก่ บุคคลซึ่งราษฎรในเขตสภาภิบาล เลือกตั้งขึ้น ๔ นาย จากผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน และการเลือกตั้งก็อนุโลมใช้วิธี การเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง กรรมการสภาภิบาลต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติดังต่อไปนี้<sup>๑</sup>

๑. ผู้มีสัญชาติไทยและบรรลุนิติภาวะแล้วไม่ว่าหญิงหรือชาย
๒. ไม่เป็นภิกษุสามเณร นักพรต หรือนักบวช
๓. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำอยู่ในเขตสภาภิบาลนั้นไม่น้อยกว่า

๓ เดือน

สำหรับผู้มีสิทธิรับเลือกตั้งเป็นกรรมการสภาภิบาลนั้น ต้องมีคุณสมบัติดังนี้<sup>๒</sup>

๑. เป็นชายเจ้าบ้าน มีสัญชาติไทย
๒. บรรลุนิติภาวะแล้ว และมีอายุไม่เกิน ๒๐ ปีบริบูรณ์

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๔.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๑๒.

๓. มีภูมิลำเนาหรือถิ่นที่อยู่เป็นประจำในเขตสุขภาพิบาลมาแล้วไม่น้อยกว่า

๖ เดือน

๔. เป็นผู้เลื่อมใสในการปกครองระบอบรัฐธรรมนูญด้วยความบริสุทธิ์ใจ

๕. ไม่เป็นกษัตริย์สามเณร นักพรต หรือนักบวช

๖. ไม่เป็นผู้ที่มีร่างกายทุพพลภาพหรือวิกลจริต หรือจิตฟั่นเฟือนไม่สม

ประกอบหรือติดยาเสพติดให้โทษ หรือไม่เป็นโรคตามประกาศของกระทรวงมหาดไทย  
ดังนี้ \*

๘.(๑) โรคเรื้อน

๘.(๒) วัณโรคระยะอันตราย

๘.(๓) วัณโรคในส่วนต่าง ๆ ของร่างกาย

๘.(๔) โรคพิษสุราเรื้อรัง

๘.(๕) โรคล่าไส้อักเสบเรื้อรัง

๘.(๖) โรคผิวหนังเรื้อรังเป็นที่รังเกียจต่อผู้อื่น

๘.(๗) ไม่เป็นข้าราชการประจำหรือพนักงานเทศบาล หรือครูประชาบาล

หรือसारวัตรศึกษา

๘.(๘) ไม่เป็นผู้มีชื่อเสียงในทางทุจริต หรือเสื่อมเสียในทางศีลธรรม

๘.(๙) ไม่เป็นผู้เคยถูกไล่ออก หรือปลดออกฐานทุจริตต่อหน้าที่ราชการ  
เทศบาล หรือต้องโทษจำคุกโดยคำพิพากษาจำคุก เว้นแต่คดีสุโขทัยหรือความผิดอันได้  
กระทำโดยประมาท และยังไม่พ้นกำหนดเวลาสามปีนับแต่วันถูกไล่ออก ปลดออก หรือ  
พ้นโทษ

๘.(๑๐) มีความรู้หนังสือไทย อ่านออก เขียนได้ เว้นแต่ท้องถิ่นซึ่งไม่อาจ  
เลือกผู้มีคุณสมบัติดังกล่าวไว้ในข้อนี้และกระทรวงมหาดไทยอนุญาต

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดเชื้อโรคตามความในพระราชบัญญัติ  
ลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พุทธศักราช ๒๕๕๖ ลงวันที่ ๑๒ มีนาคม ๒๕๕๖.



กรรมการสุขาภิบาลทั้ง ๓ ประเภทดังกล่าวนี้ เป็นผู้บริหารกิจการสุขาภิบาล โดยมีนายอำเภอเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ส่วนรองประธานกรรมการสุขาภิบาลได้แก่ กรรมการสุขาภิบาลผู้ได้รับเลือกตั้งจากคณะกรรมการสุขาภิบาล ให้เป็นรองประธานกรรมการสุขาภิบาลและให้อยู่ในตำแหน่งได้คราวละ ๑ ปี<sup>๑</sup>

การเลือกตั้งต้องกระทำภายในเขตสุขาภิบาล เพื่อมิให้ราษฎรต้องได้รับความลำบากในการเดินทางไปเลือกตั้ง เพื่อให้การเลือกตั้งเป็นไปด้วยความเรียบร้อย กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งให้นายอำเภอหรือผู้รักษาราชการแทนเป็นผู้ดำเนินการเลือกตั้งด้วยตนเองทุกครั้ง และให้ผู้รักษาราชการจังหวัดจัดให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำออกไปควบคุมการเลือกตั้งนี้ด้วย โดยนายอำเภอเป็นประธานพร้อมด้วยกำนันหรือผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นแต่หนึ่งคน ทั้งนี้จะต้องลงบันทึกไว้เป็นหลักฐานการเลือกตั้งนั้นจะกระทำโดยวิธีลับ หรือ เปิดเผย ก็ได้ ทั้งนี้อยู่ในดุลยพินิจของนายอำเภอ ก่อนดำเนินการเลือกตั้งนายอำเภอต้องชี้แจงกับราษฎรที่มาประชุมให้ทราบถึงวัตถุประสงค์ในการที่กฎหมายได้จัดให้มีการเลือกตั้งกรรมการสุขาภิบาล ตลอดจนชี้แจงให้ราษฎรทราบถึงคุณสมบัติของผู้มีสิทธิออกเสียง และคุณสมบัติของผู้มีสิทธิรับการเลือกตั้งเป็นกรรมการสุขาภิบาลก่อน แล้วจึงดำเนินการเลือกตั้งให้ราษฎรมีสติเลือกตั้งเสนอผู้สมควรเป็นกรรมการที่คนก็ได้ แต่ต้องมีผู้รับรองอย่างน้อย ๓ นาย การเลือกตั้งโดยวิธีเปิดเผยนั้นใช้วิธียกมือนับคะแนน ถ้าเป็นการเลือกตั้งโดยวิธีลับก็อาจให้ราษฎรลงคะแนนลับหรือให้ราษฎรเขียนชื่อในบัตรก็ได้ การเลือกตั้งโดยวิธีลับนั้นหมายถึงตอนลงคะแนนเท่านั้น แต่การลงคะแนนลับนั้นจะต้องให้มีบุคคลที่นายอำเภอเห็นสมควรรู้เห็นอย่างน้อย ๓ คน ถ้าหากว่าการลงคะแนนทั้งเปิดเผยหรือลับนั้นปรากฏว่า ไล่คะแนนเท่ากันก็ให้จับฉลาก<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๘.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๘.

### การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสุขาภิบาล

การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้งนั้น ไม่เป็นปัญหา เพราะกรรมการเหล่านั้นเป็นข้าราชการประจำ เมื่อมีการแต่งตั้งโยกย้ายตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือนก็ย่อมพ้นจากตำแหน่งกรรมการไปด้วย หรือในกรณีกรรมการสุขาภิบาลโดยการแต่งตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดก็อาจแต่งตั้ง ถอดถอน แทนกันได้จากปลัดอำเภอในเขตสุขาภิบาลนั้น สำหรับกรรมการโดยการเลือกตั้งซึ่งได้แก่ผู้ที่มีคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน ตามกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งรวมอยู่ในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นจำนวน ๔ คน ให้อยู่ในตำแหน่งไต่ครวละ ๕ ปี ถ้าตำแหน่งกรรมการดังกล่าวนี้ว่างลงเพราะเหตุอื่นนอกจากถึงครวออกตามวาระ ให้ดำเนินการเลือกตั้งกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างลงภายในกำหนดเวลา ๖๐ วัน แต่กรรมการที่ได้รับเลือกเข้ามาแทนนี้ให้อยู่ในตำแหน่งได้เพียงเท่ากำหนดเวลาของกรรมการผู้ซึ่งคนเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนในกรณีตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลดังกล่าวแล้วว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่เกิน ๖ เดือน จะไม่เลือกตั้งกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างลงนั้นก็ได้อ

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ กรรมการสุขาภิบาลโดยเลือกตั้งจะพ้นจากตำแหน่งในกรณีดังต่อไปนี้คือ <sup>๒</sup>

- (๑) ถึงครวออกตามวาระ ซึ่งตามมาตรา ๕ ระบุไว้ ๕ ปี
- (๒) ตาย
- (๓) ลาออก ทั้งนี้การลาออกจะสมบูรณ์ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับใบลาเป็นหลักฐาน หากไม่ตอบภายใน ๓๐ วัน ก็ให้ถือว่าการลาออกมีผลสมบูรณ์นับแต่วันพ้นกำหนด ๓๐ วัน

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕", มาตรา ๘.

<sup>๒</sup> "พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕", มาตรา ๑๐.

(๔) ผู้ว่าราชการจังหวัดสอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าเป็นผู้ซึ่งขาดคุณสมบัติของผู้ใหญ่บ้าน

(๕) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก โดยเห็นว่าไม่มีสถานที่อยู่เป็นหลักแหล่งในเขตสุขาภิบาล

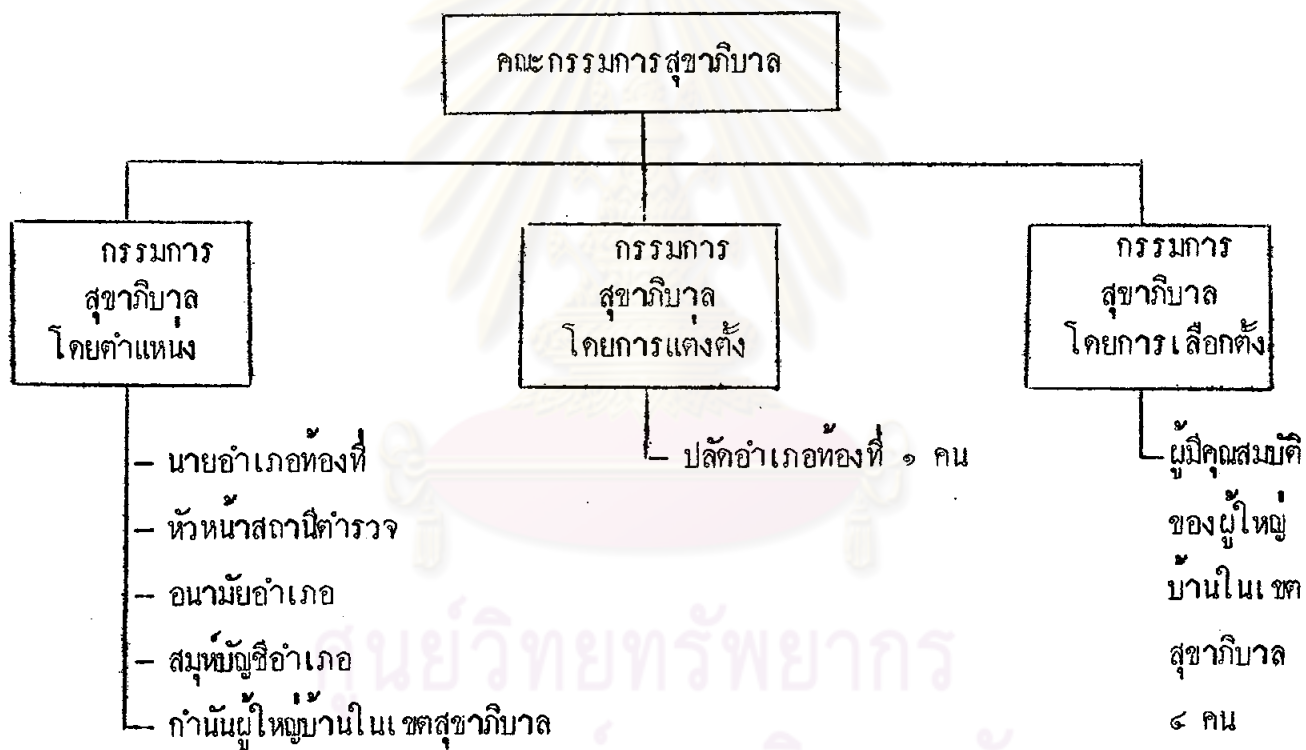
(๖) ผู้ว่าราชการจังหวัดได้สอบสวนแล้วสั่งให้ออก หรือกรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการทั้งหมด มีมติให้ออกโดยเห็นว่าเป็นผู้ที่มีความประพฤติอื่นจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่สุขาภิบาล หรือแก่ราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลสามครั้งติด ๆ กันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

สำหรับเงื่อนไขกรรมการสุขาภิบาลต้องพ้นจากตำแหน่งไปนั้น มีข้อสังเกตว่า กฎหมายได้ระบุไว้ทำนองเดียวกันกับเงื่อนไขของสมาชิกสภาเทศบาลต้องออกจากตำแหน่งนั้นว่าเป็นการควบคุมของฝ่ายบริหารส่วนกลางที่มีต่อกรรมการสุขาภิบาลโดยการเลือกตั้งอย่างกว้างขวาง

สำหรับเงื่อนไขอื่น ๆ เช่น ไม่มาประชุมสามครั้งติด ๆ กัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควรนั้น ปกติแล้วกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันเดือนละหนึ่งครั้งเป็นอย่างน้อย หากกรรมการไม่มาประชุมโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ก็อาจถูกผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้ออกได้

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิ



## กระบวนการสุขาภิบาล



๕๕

### การบริหารกิจการสุขาภิบาล

ในการบริหารกิจการสุขาภิบาล กฎหมายได้กำหนดให้คณะกรรมการสุขาภิบาลทำหน้าที่ ๒ ประการ คือ ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติไปควบในตัว

### คณะกรรมการสุขาภิบาลในฐานะ เป็นฝ่ายบริหาร

ตามปกติคณะกรรมการสุขาภิบาลนี้จะมาประชุมกันเป็นครั้งคราวเดือนละ ๑ ครั้ง ทั้งนี้กฎหมายได้บัญญัติไว้ว่า "ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละครั้ง เป็นปกติ ถ้าในเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ" <sup>๑</sup> และในการประชุมต้องมีกรรมการมาประชุม ไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งจึงจะเป็นองค์ประชุม หน้าที่อันสำคัญของคณะกรรมการสุขาภิบาลก็คือเป็นผู้วางแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล ตลอดจนการควบคุมและจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้น ทั้งนี้เพราะว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้บริหารกิจการของสุขาภิบาลตามกฎหมาย กิจการใดซึ่งกฎหมายระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลแล้ว คณะกรรมการสุขาภิบาลจำเป็นต้องดำเนินการและเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง <sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕, มาตรา ๑๓.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๑๑๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๕๕๕

เรื่อง การวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล.



### คณะกรรมการสุขาภิบาลในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

หน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติก็คือ คณะกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจที่จะตราขั้มบังคับสุขาภิบาลเพื่อขั้มบังคับประชาชนภายในเขตสุขาภิบาลได้ โดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายขั้มบังคับสุขาภิบาลนี้มีผลขั้มบังคับได้เมื่อนุ้วราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติและประกาศโดยเปิดเผยที่สำนักงานสุขาภิบาลแล้ว ๗ วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินถ้ามีข้อความระบุไว้ในขั้มบังคับก็ให้ขั้มบังคับได้ทันทีในวันที่ประกาศนั้น

หน้าที่อื่นสำคัญของคณะกรรมการสุขาภิบาลก็คือ การพิจารณาขั้มบังคับสุขาภิบาลว่าควยงบประมาณประจำปี การเสนอร่างขั้มบังคับสุขาภิบาลว่าควยงบประมาณประจำปีนั้นเป็นหน้าที่ของประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นข้อที่ประชุม และจะต้องดำเนินการประชุมให้เสร็จภายในเวลา ๑๕ วัน<sup>๑</sup> กรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจในการนี้เพียงขอแปรข้อปรึกษาได้เฉพาะลดรายจ่าย ห้ามมิให้แปรข้อปรึกษาตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ หรือเพิ่มเติมรายจ่ายหรือเปลี่ยนแปลงความประสงค์ของจำนวนเงินที่ขออนุญาตจ่าย เว้นแต่จะได้รับการรับรองจากประธานกรรมการสุขาภิบาล นอกจากนี้ยังห้ามมิให้แปรข้อปรึกษาในรายการและจำนวนเงินซึ่งมีข้อผูกพันอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้ คือ

ดอกเบี้ยและเงินส่งไซคนเงินกู้ รายจ่ายซึ่งต้องจ่ายตามกฎหมาย ถ้ามีปัญหาเกิดขึ้นว่า รายจ่ายรายการใดมีข้อผูกพันเช่นว่านี้หรือไม่แล้ว ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้วินิจฉัยชี้ขาด<sup>๒</sup> ถ้างบประมาณออกไม่ทันปีใหม่ให้ใช้งบประมาณปีก่อนไปพลางก่อน

## จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๘.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ขั้มบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๘

กรณีปรากฏว่างประมาณไม่พอสำหรับการใช้จ่ายประจำปีก็ตีหรือมีความจำเป็นที่จะต้อง  
ตั้งรายรับรายจ่ายขึ้นใหม่ในระหว่างปีก็ตีให้ตารางประมาณเพิ่มเติมได้

เพื่อให้เข้าใจอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลในฐานะฝ่ายบริหารและ  
ฝ่ายนิติบัญญัติยิ่งขึ้น จะได้ทำการศึกษาถึงวิธีการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลต่อไป

### วิธีการกำหนดนโยบาย

ในการพิจารณาว่าสุขาภิบาลมีระเบียบวิธีการในการกำหนดนโยบายอย่างไรนั้น  
ควรจะได้ศึกษาถึงวิธีดำเนินการของสุขาภิบาลในเรื่องต่าง ๆ ทั้งนี้คือ ประการแรกควร  
จะได้ศึกษาถึงเรื่องการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาล ซึ่งเป็นคณะบุคคลผู้มีอำนาจ  
หน้าที่ในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล ประการที่สอง ควรจะได้ศึกษาถึงการจัดทำ  
แผนดำเนินงานของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการดำเนินงานของสุขา  
ภิบาลว่า จะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ในประการที่สาม ควรจะได้ศึกษาถึงการจัดทำ  
งบประมาณของสุขาภิบาล ซึ่งมีผลโดยตรงต่อการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล เพราะ  
การดำเนินงานตามนโยบายที่วางไว้จะสัมฤทธิ์ผลเพียงใดหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับเรื่องของ  
งบประมาณเป็นประการสำคัญ และประการสุดท้าย ควรจะได้ศึกษาถึงการออกข้อบังคับ  
สุขาภิบาลซึ่งเป็นกฎหมายของสุขาภิบาลด้วย

### การประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล

#### สมัยประชุม

การประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้นจะประชุมกันเดือนละ ๑ ครั้ง เป็นปกติ  
ถ้าในเดือนใดคณะกรรมการสุขาภิบาลประชุมกันไม่ได้ ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้อง  
รายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ<sup>๑</sup> การประชุมกรรมการสุขาภิบาลอาจจำแนกออกได้

<sup>๑</sup>พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, มาตรา ๑๓.

เป็นสองประเภท คือ การประชุมตามปกติประจำเดือน และการประชุมในกรณีอื่น การกำหนดการประชุมตามปกติประจำเดือนนั้น ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องนำปรึกษาที่ประชุมว่าจะเลือกเอาวันใดเป็นวันประชุมตามปกติ ส่วนการนัดประชุมในกรณีอื่น นอกจากการประชุมตามปกติประจำเดือน ประธานกรรมการสุขาภิบาลจะต้องออกหนังสือนัดประชุมล่วงหน้า หรืออาจบอกนัดในที่ประชุมก็ได้<sup>๑</sup>

จะเห็นว่าการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลนั้น กระทำไ้บ่อยครั้งมากกว่าการประชุมสภาเทศบาลหรือหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปอื่น ๆ ทั้งนี้อาจเป็นเพราะคณะกรรมการสุขาภิบาล กฎหมายได้กำหนดให้ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงขอที่จะประชุมปรึกษากันบ่อยครั้ง ซึ่งเป็นผลดีในแง่ที่คณะกรรมการสุขาภิบาลสามารถควบคุมการบริหารงานตามนโยบายที่วางไว้ได้อย่างใกล้ชิด

### ลักษณะการประชุม

การประชุมอาจจะกระทำโดยเปิดเผยหรือกระทำเป็นการลับก็ได้ โดยปกตินั้น การประชุมจะกระทำโดยเปิดเผย แต่ประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือกรรมการสุขาภิบาลรวมกันไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของจำนวนกรรมการสุขาภิบาลที่มาประชุมร้องขอให้มีการประชุมลับ ประธานกรรมการก็มีอำนาจสั่งให้มีการประชุมลับได้<sup>๒</sup>

ศูนย์วิจัยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘  
ข้อ ๘ - ๑๑.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘  
ข้อ ๒๑.

### องค์ประชุม

ในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลจะต้องมีกรรมการมาประชุมไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งจึงจะเป็นองค์ประชุม การนัดประชุมครั้งใด ถ้าหากกรรมการสุขาภิบาลมาไม่ครบองค์ประชุม และพ้นกำหนดเวลานัดประชุมแล้วหนึ่งชั่วโมง ประธานกรรมการสุขาภิบาลก็ต้องสั่งเลื่อนการประชุมไป

### การเสนอขอปรึกษาในการประชุม

ขอปรึกษาในการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลมีอยู่ ๒ อย่าง ได้แก่ขอปรึกษาเกี่ยวกับกิจการภายในของสุขาภิบาล และขอปรึกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ข้อปรึกษาต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับกิจการภายในของสุขาภิบาลนั้น กรรมการสุขาภิบาลมีสิทธิที่จะเสนอเข้าสู่ที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลได้ โดยเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือยื่นต่อประธานกรรมการสุขาภิบาลและต้องมีกรรมการสุขาภิบาลรับรองอย่างน้อยหนึ่งคน แต่มีขอปรึกษาบางอย่างที่ไม่ต้องเสนอล่วงหน้าและไม่ต้องทำเป็นหนังสือ เช่น ขอปรึกษาขอให้รับรองรายงานการประชุม ขอให้ปรึกษาเป็นการด่วน ขอให้แยกประเด็นพิจารณา ขอให้เลื่อนการประชุมปรึกษาต่อไปในคราวหน้า หรือขอปรึกษาที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเห็นควรอนุญาตเป็นต้น <sup>๒</sup>

สำหรับขอปรึกษาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลโดยทั่วไป เมื่อประธานกรรมการสุขาภิบาลได้รับจากกรรมการสุขาภิบาลและตรวจเห็นว่าถูกต้องตามระเบียบการประชุมแล้ว

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, มาตรา ๑๔.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕

จะต้องส่งสำเนาให้กรรมการสุชาภิบาลทราบล่วงหน้าอย่างน้อยสามวันก่อนวันประชุม เว้นแต่เป็นการด่วน ขอปรึกษาข้อบังคับสุชาภิบาลทั่วไปที่ไม่เกี่ยวกับการเงินที่กรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้เสนอจะต้องมีกรรมการสุชาภิบาลรับรองอย่างน้อยสองคน แต่เฉพาะร่างข้อบังคับสุชาภิบาลที่เกี่ยวกับการเงินต้องให้ประธานกรรมการสุชาภิบาลรับรอง การเสนอขอปรึกษาร่างข้อบังคับสุชาภิบาลใด ๆ ถ้าประธานกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง<sup>๑</sup>

### การอภิปรายและการลงมติ

กรรมการสุชาภิบาลทุกคนามีสิทธิเท่าเทียมกันในการอภิปราย เมื่อผู้เสนอขอปรึกษาหรือผู้แปรข้อปรึกษาได้อภิปรายแล้ว ประธานกรรมการจะต้องให้โอกาสกรรมการสุชาภิบาลทั้งฝ่ายคัดค้านและฝ่ายที่สนับสนุนได้อภิปรายจนกระทั่งไม่มีผู้อภิปรายแล้ว หรือประธานกรรมการสุชาภิบาลเห็นว่าได้อภิปรายกันพอสมควรแล้ว ประธานกรรมการจะต้องเสนอให้ที่ประชุมลงมติ

การออกเสียงลงคะแนนเพื่อลงมติอาจกระทำโดยวิธีเปิดเผยหรือวิธีลับก็ได้ เมื่อประธานกรรมการสุชาภิบาลหรือกรรมการสุชาภิบาลไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของกรรมการสุชาภิบาลที่มาประชุมเสนอขอปรึกษาขอให้ออกเสียงลงคะแนนลับ ถ้าที่ประชุมอนุมัติให้ใช้การออกเสียงลงคะแนนโดยวิธีลับ<sup>๒</sup>

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘  
 ข้อ ๓๐ - ๓๒.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘  
 ข้อ ๒๓ - ๒๕.



เมื่อได้คะแนนเสียงเสร็จแล้ว ประธานกรรมการสุขาภิบาลต้องประกาศ  
คะแนนเสียงให้ที่ประชุมทราบทันที และในการลงมติทุกครั้งประธานกรรมการสุขาภิบาล  
จะต้องตรวจสอบก่อนว่ามีกรรมการสุขาภิบาลอยู่ในที่ประชุมครบจำนวนองค์ประชุมหรือไม่  
ถ้ามีกรรมการสุขาภิบาลอยู่ในที่ประชุมไม่ครบจำนวนองค์ประชุมจะทำการลงมติในเรื่องใด ๆ  
มิได้ ๑

การลงมติวินิจฉัยขอปรึกษา คือคะแนนเสียงข้างมากของผู้ที่ลงคะแนน กรรมการ  
สุขาภิบาลทุกคนมีสิทธิเท่าเทียมกันในการลงคะแนน คือ มีสิทธิลงคะแนนได้คนหนึ่งเสียง  
ถ้าจำนวนเสียงลงคะแนนเท่ากัน ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นได้อีกหนึ่งเสียงเป็น  
เสียงชี้ขาด ๒

จากการศึกษาเกี่ยวกับเรื่องการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลเท่าที่ได้กล่าวมา  
แล้วนี้จะเห็นว่ากฎหมายและระเบียบการประชุมที่วางไว้ได้ให้สิทธิแก่กรรมการสุขาภิบาล  
แต่ละคนอย่างเท่าเทียมกันตามกฎหมายและระเบียบแบบแผน กรรมการสุขาภิบาลทุกคน  
จึงมีสิทธิเท่าเทียมกันในการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาล ยกเว้นประธานกรรมการสุขา  
ภิบาลซึ่งมีสิทธิบางประการเหนือกรรมการอื่น ที่เห็นได้ชัดก็คือการเสนอขอปรึกษาร่างข้อ  
บังคับสุขาภิบาลใด ๆ ทั้งที่เกี่ยวกับการเงินและไม่เกี่ยวกับการเงิน ถ้าประธานกรรมการ  
สุขาภิบาลเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง เป็นต้น

กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๘

ขอ ๖๘ - ๓๒.

๒ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๙๕, มาตรา ๑๕.

### การจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล

แผนดำเนินงานของสุขาภิบาลเป็นสิ่งที่กำหนดแนวทางในการดำเนินงานของสุขาภิบาลว่าจะทำอะไร ที่ไหน เมื่อใด ฉะนั้นการจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลนับได้ว่าเป็นวิธีการกำหนดนโยบายของสุขาภิบาลอย่างหนึ่ง

กิจการที่จะต้องมีแผนดำเนินงานในการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลแต่ละสุขาภิบาล จะต้องจัดทำแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลไว้ เพื่อเป็นหลักในการดำเนินงานของสุขาภิบาล แต่ทั้งนี้มิได้หมายความว่างานทุกอย่างที่สุขาภิบาลปฏิบัติจัดทำจะต้องมีแผนดำเนินงานไว้เสียทั้งสิ้น งานบางอย่างที่ไม่ใช่งานใหญ่หรืองานสำคัญ หรืองานที่สุขาภิบาลมีหน้าที่จำต้องปฏิบัติจัดทำอยู่โดยปกติประจำวันแล้ว ก็ไม่จำเป็นต้องวางแผนดำเนินงาน กิจการที่สุขาภิบาลจะวาง เป็นแผนดำเนินงานนั้น คือ กิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล และ ครอบคลุมหลักสำคัญดังต่อไปนี้ คือ

๑. เป็นกิจการสำคัญที่จะก่อให้เกิดความเจริญแก่ท้องถิ่นหรืออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเป็นส่วนรวม

๒. เป็นกิจการใหญ่ซึ่งจะจัดทำในปีเดียวไม่แล้วเสร็จ อันควรจะต้องวางโครงการจัดทำต่อเนื่องกันไปจนกว่าจะเสร็จเรียบร้อย" ๒

### ผู้จัดทำแผนดำเนินงาน

การวางแผนดำเนินงานของสุขาภิบาลตลอดจนการควบคุมและจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้นอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการสุขาภิบาล ทั้งนี้ก็เพราะว่าคณะกรรมการ

พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๒๓.

๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๑๑๓/๒๔๘๕ ลงวันที่ ๑๒ ตุลาคม ๒๔๘๕

เรื่อง การวางแผนดำเนินงานสุขาภิบาล.

สภาภิบาลนั้นเป็นผู้บริหารกิจการของสภาภิบาลตามกฎหมาย กิจการใดซึ่งกฎหมายระบุไว้ ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาภิบาลแล้ว คณะกรรมการสภาภิบาลจำเป็นต้องดำเนินการและเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรงทั้งสิ้น ก่อนที่จะได้พิจารณาตกลงใจวางแผนดำเนินงานในเรื่องใด นอกจากคณะกรรมการสภาภิบาลจะต้องประชุมปรึกษาหารือกันระหว่างกรรมการสภาภิบาลด้วยกันเองแล้ว กระทรวงมหาดไทยไต่ถามหลักเกณฑ์ให้คณะกรรมการสภาภิบาลพิจารณา กฎหมายระเบียบแบบแผน ตลอดจนปรึกษาหารือกระทรวงทบวงกรม หรือเจ้าหน้าที่ทางวิชาการ เกี่ยวกับเรื่องที่จะวางแผนดำเนินงานนั้นให้เห็นข้อควรระวังเสียก่อน เพื่อมิให้แผนดำเนินงานที่วางไว้นั้นขัดแย้งกับโครงการหรือกิจการอื่น หรือมีข้อบกพร่องอันจะทำให้ต้องแก้ไขเปลี่ยนแปลงในภายหลัง

#### วิธีจัดทำแผนดำเนินงาน

เมื่อคณะกรรมการสภาภิบาลประชุมปรึกษาหารือตกลงที่จะจัดทำแผนดำเนินงานในเรื่องใด และได้ปรึกษากระทรวง ทบวง กรม หรือเจ้าหน้าที่ทางวิชาการในเรื่องนั้น ๆ ตามที่จำเป็นแล้วก็จัดทำแผนดำเนินงานตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดไว้ แผนดำเนินงานนั้นต้องจัดทำเป็นบันทึกแสดงเหตุผลความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการตามแผนนั้นว่ามีเหตุผลและความจำเป็นอย่างไร ได้ศึกษาพิจารณาเรื่องนั้นโดยรอบคอบแล้วหรือไม่อย่างไร ตลอดจนทำอย่างไร ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับมีอย่างไร จะจัดทำอะไรที่ไหน ค่าใช้จ่ายเท่าใด กำหนดระยะเวลาจัดทำตั้งแต่เมื่อใดถึงเมื่อใด จะใช้เงินงบประมาณหรือเงินประเภทใด จะหาเงินนั้นโดยวิธีอย่างไร ฯลฯ

แผนดำเนินงานนี้เป็นสิ่งที่จะต้องทำควบคู่กันไปกับการจัดทำงบประมาณ เพราะการที่จะใช้จ่ายเงินสภาภิบาลเพื่อปฏิบัติการตามแผนดำเนินงาน จะต้องมีการให้ถือจ่ายไปตามขัณฑ์งบประมาณประจำปี ซึ่งได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดและประกาศใช้บังคับโดยถูกต้องแล้วเสียก่อน

### อนุวัติและควบคุมแผนดำเนินงาน

แผนดำเนินงานนี้ถึงแม้ว่าจะ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการสุขาภิบาลที่จะต้องวาง และรับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผนนั้นก็ตาม แต่คณะกรรมการสุขาภิบาลหาอาจ จัดทำไปโดยลำพังไม่ เพราะกฎหมายกำหนดบังคับไว้ว่า จะปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการ จังหวัดได้อนุมัติแล้ว และการเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานที่ไต่ถามไว้แล้วก็จะต้องได้รับ อนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเช่นเดียวกัน °

### การจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาล

งบประมาณหรือแผนการทางการเงินนับว่าเป็นปัจจัยอันสำคัญยิ่งของการบริหารงาน การที่จะกำหนดนโยบายหรือโครงการว่าจะทำอะไรบ้างนั้น หากอาจกระทำไปได้โดยปราศจาก การคำนึงถึงเรื่องงบประมาณได้ไม่ ฉะนั้น จึงกล่าวได้ว่าการจัดทำงบประมาณเป็นวิธีการ อันหนึ่งในการกำหนดนโยบาย

หน้าที่ในการจัดทำงบประมาณสุขาภิบาลนั้นเป็นของปลัดสุขาภิบาลซึ่งทำหน้าที่ เป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณ ในการร่างข้อบังคับงบประมาณปลัดสุขาภิบาลจะเรียกให้หน่วยงานต่าง ๆ ของสุขาภิบาลเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล เมื่อได้ตัวเลขประมาณการ รายรับและรายจ่ายตามที่หน่วยงานต่าง ๆ เสนอมาแล้ว ปลัดสุขาภิบาลมีหน้าที่วิเคราะห์ และกำหนดเพิ่มหรือลดเงินประจำงวดตามความจำเป็นของการปฏิบัติงานและตามกำลังเงิน ของสุขาภิบาล ๒

° พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, มาตรา ๒๓ - ๒๔.

๒ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๔ ข้อ ๖.

เมื่อปลัดสุขาภิบาลได้ทำการพิจารณาตรวจสอบและรวบรวมงบประมาณเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องเสนอประธานกรรมการสุขาภิบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติเงินงบประมาณยกคิโต เมื่อประธานกรรมการสุขาภิบาลได้อนุมัติให้ตั้ง เป็นงบประมาณประจำปีได้แล้ว ปลัดสุขาภิบาลจะต้อง รวบรวมจัดทำ เป็นร่างข้อบังคับงบประมาณ เสนอต่อประธานกรรมการสุขาภิบาลอีกครั้งหนึ่ง จากนั้นก็เป็นหน้าที่ของประธานกรรมการสุขาภิบาลที่จะต้องเสนอเข้าสู่การพิจารณาของที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลต่อไป<sup>๑</sup>

### การอนุมัติงบประมาณ

งบประมาณประจำปีของสุขาภิบาลนั้นจะต้องตราขึ้นเป็นข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลประจำปี<sup>๒</sup> และโดยเหตุที่ข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นจะต้องผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสุขาภิบาล และจะให้มีค้ำได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติ ฉะนั้นจึงเท่าเทียมว่าการอนุมัติงบประมาณของสุขาภิบาลที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเสนออยู่ในอำนาจการพิจารณาของคณะกรรมการสุขาภิบาลและผู้ว่าราชการจังหวัด

### การเปลี่ยนแปลงรายการในงบประมาณ<sup>๑</sup>

งบประมาณของสุขาภิบาลที่ได้ตราเป็นข้อบังคับงบประมาณสุขาภิบาลประจำปีไว้แล้วอาจถูกเปลี่ยนแปลงได้โดยการโอนงบประมาณรายจ่าย การโอนงบประมาณรายจ่ายนั้นย่อมมีผลเท่าเทียมว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือการกำหนดนโยบายเสียใหม่

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๘, ข้อ ๖.

<sup>๒</sup> พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕, มาตรา ๒๘.



งบประมาณของสภามหาวิทยาลัยที่ไต่ตราเป็นข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายแล้วอาจโอนได้ เช่น โอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างประเภทในหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าพัสดุ และโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างรายการในหมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดเงินอุดหนุน เป็นต้น แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุมัติจากประธานกรรมการสภามหาวิทยาลัย<sup>๑</sup>

ผู้ว่าราชการจังหวัดอาจอนุมัติให้มีการโอนงบประมาณรายจ่ายระหว่างหมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่าย จากหมวดหนึ่งไปเพิ่มอีกหมวดหนึ่ง หรือโอนรายจ่ายระหว่างหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย และหมวดค่าวัสดุกับหมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุนและหมวดรายจ่ายอื่นก็ได้<sup>๒</sup>

นอกจากนี้ การโอนงบประมาณรายจ่ายของสภามหาวิทยาลัยในกรณีอื่น ๆ เช่น การโอนรายจ่ายจากรายการใดที่ตั้งจ่ายไว้แล้วไปตั้งจ่ายในรายการอื่น ซึ่งเป็นงานหรือโครงการใหม่ที่มีได้มีงบประมาณตั้งจ่ายไว้เป็นต้น ก็อาจกระทำได้เมื่อได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๓๒.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๓๓.

<sup>๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๐๔, ข้อ ๓๕.

### การออกข้อบังคับสหภาพ

ในการปฏิบัติให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสหภาพที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสหภาพการค้า หรือในกรณีที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ก็ดี สหภาพอาจตราข้อบังคับสหภาพเพื่อข้อบังคับภายในเขตสหภาพได้ภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมาย ข้อบังคับสหภาพนั้นถือได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญยิ่งของสหภาพที่จะใช้ในการบริหารกิจการในหน้าที่ให้ดำเนินไปได้โดยเรียบร้อย เช่นเดียวกับเทศบัญญัติซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานของเทศบาล

ลักษณะสำคัญของข้อบังคับสหภาพ เมื่อพิจารณาจากรายละเอียดจากหลักเกณฑ์ในการตราข้อบังคับสหภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ แล้ว มีลักษณะที่สำคัญ คือ

๑. ข้อบังคับสหภาพที่สหภาพตราขึ้นนั้นจะต้องไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมายอื่น
๒. ข้อบังคับสหภาพที่สหภาพตราขึ้นนั้น จะต้องอาศัยอำนาจของกฎหมาย ซึ่งหมายความว่า เมื่อมีกฎหมายให้อำนาจแก่สหภาพไว้เท่านั้นจึงจะตราข้อบังคับสหภาพได้
๓. ข้อบังคับสหภาพที่จะตราขึ้นได้นั้น ต้องเป็นการตราขึ้นเพื่อปฏิบัติการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของสหภาพตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยการสหภาพ หรือในกรณีที่มีกฎหมายอื่นให้อำนาจในการตราข้อบังคับสหภาพไว้
๔. ข้อบังคับสหภาพมีผลบังคับได้แต่เฉพาะภายในเขตสหภาพ
๕. ข้อบังคับสหภาพมีอำนาจบังคับได้ ในข้อบังคับสหภาพนั้นจะกำหนดโทษปรับแก่ผู้ละเมิดไว้ด้วยก็ได้ แต่ห้ามมิให้กำหนดเกินกว่าหนึ่งร้อยบาทและให้ถือว่า เป็นความผิดลหุโทษ

ประเภทและวิธีดำเนินการตราข้อบังคับสหภาพ

เพื่อความสะดวกในการพิจารณาถึงวิธีดำเนินการตราข้อบังคับสหภาพ  
จึงเห็นควรแบ่งประเภทของข้อบังคับสหภาพออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. ข้อบังคับสหภาพเกี่ยวกับกิจการทั่วไป ซึ่งสหภาพอาจตราขึ้นเพื่อ  
ปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยสหภาพให้ไว้ หรือในกรณีที่มี  
กฎหมายอื่นให้อำนาจไว้ นั้น กรรมการสหภาพทุกคนมีสิทธิที่จะเสนอร่างได้ โดย  
ต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการสหภาพ เพื่อให้นำเข้าปรึกษาใน  
ที่ประชุมคณะกรรมการสหภาพ ทั้งนี้ต้องมีกรรมการสหภาพรับรองอย่างน้อย  
สองคน<sup>๑</sup>

๒. ข้อบังคับสหภาพเกี่ยวกับการเงิน กรรมการสหภาพทุกคนมีสิทธิ  
ที่จะเสนอร่างได้ โดยต้องเสนอล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานกรรมการสหภาพเพื่อ  
ให้นำเข้าปรึกษาในที่ประชุมคณะกรรมการสหภาพ แต่มีลักษณะที่แตกต่างจากร่างข้อ  
บังคับสหภาพที่เกี่ยวกับกิจการทั่วไปตรงที่ร่างข้อบังคับสหภาพเกี่ยวกับการเงินนั้น  
ต้องให้ประธานกรรมการสหภาพรับรอง<sup>๒</sup>

๓. ข้อบังคับสหภาพว่าด้วยงบประมาณ ประธานกรรมการสหภาพผู้เกี่ยว  
เท่านั้นที่มีสิทธิเสนอเข้าสู่การประชุมปรึกษาของคณะกรรมการสหภาพ<sup>๓</sup>

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสหภาพ พ.ศ. ๒๔๕๕,  
ขอ ๓๒, วรรค ๒.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสหภาพ พ.ศ. ๒๔๕๕,  
ขอ ๓๒, วรรค ๑.

<sup>๓</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสหภาพ พ.ศ. ๒๔๕๕,  
ขอ ๔๓.

ในกรณีที่ประธานกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้เสนอร่างข้อบังคับสุชาภิบาลไม่ว่าร่างข้อบังคับนั้นจะเป็นร่างข้อบังคับประเภทใด ไม่จำเป็นจะต้องมีกรรมการสุชาภิบาลผู้อื่นให้การรับรอง<sup>๑</sup>

ในการพิจารณาร่างข้อบังคับสุชาภิบาลนั้น ที่ประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลจะต้องพิจารณาถึง ๓ วาระ แต่ที่ประชุมจะอนุมัติให้พิจารณา ๓ วาระรวดเดียวก็ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับว่าการพิจารณาปรึกษาร่างข้อบังคับสุชาภิบาลว่าควยงบประมาณประจำปีนั้นจะพิจารณา ๓ วาระรวดเดียวไม่ได้<sup>๒</sup> การพิจารณาร่างข้อบังคับสุชาภิบาลวาระที่หนึ่ง เป็นขั้นที่ให้ที่ประชุมได้ปรึกษาในหลักการว่าจะลงมติรับหลักการแห่งร่างข้อบังคับนั้นหรือไม่ กรรมการสุชาภิบาลทุกคนยามีสิทธิอภิปรายก่อนที่จะมีการลงมติ ถ้าที่ประชุมลงมติไม่รับหลักการร่างข้อบังคับนั้นก็เป็นการอันตกไป แต่ถ้าที่ประชุมรับหลักการก็จะส่งให้คณะอนุกรรมการซึ่งที่ประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลเป็นผู้แต่งตั้งทำการพิจารณาโดยละเอียด ซึ่งในตอนนี้อาการกรรมการสุชาภิบาลผู้ใดเห็นสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมข้อความในร่างข้อบังคับสุชาภิบาลอย่างใดก็มีสิทธิเสนอขอแปรข้อปรึกษาได้ ในการพิจารณาวาระที่สองเป็นการปรึกษาเรียงตามลำดับข้อ เฉพาะข้อที่มีการแปรข้อปรึกษาหรือที่คณะอนุกรรมการแก้ไขเท่านั้น ส่วนการพิจารณาในวาระที่สามที่ประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาลจะลงมติว่าจะให้ตราเป็นข้อบังคับสุชาภิบาลหรือไม่

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๘,  
ข้อ ๓๒, วรรค ๓.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการสุชาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๘,  
ข้อ ๓๓.

เมื่อร่างข้อบังคับสหภาพได้ผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการสหภาพ  
ชั้นสุดท้ายลงมติให้ตราเป็นข้อบังคับสหภาพได้แล้ว ประธานกรรมการสหภาพจะต้อง  
ลงชื่อในร่างข้อบังคับสหภาพนั้น เพื่อเสนอต่อไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาอนุมัติ  
และประกาศใช้ต่อไป

### เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสหภาพ X

ในการบริหารงานสหภาพนั้น กฎหมายกำหนดให้คณะกรรมการสหภาพ  
เป็นผู้ควบคุมดูแลและรับผิดชอบในการบริหารกิจการสหภาพให้เป็นไปตามกฎหมาย  
แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้เป็นตัวจักรสำคัญในการปฏิบัติงานประจำของสหภาพ  
มีอยู่ ๒ คน คือ ปลัดสหภาพกับสมุหบัญชีสหภาพ โดยเฉพาะปลัดสหภาพนั้น  
นับว่าเป็นตัวจักรสำคัญยิ่ง เพราะเป็นหัวหน้ารับผิดชอบงานในสำนักงานปลัดสหภาพ  
และควบคุมหน่วยงานต่าง ๆ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็เป็นผู้รับผิดชอบงานประจำทั่วไป  
ของสหภาพนั่นเอง นอกจากนี้ยังเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานสหภาพตลอดจนคนงาน  
หรือลูกจ้าง ปลัดสหภาพเป็นหัวหน้าพนักงานสหภาพ มีหน้าที่ประสานงานกับ  
ประธานกรรมการสหภาพ และคณะกรรมการสหภาพ รวมทั้งรับคำสั่งจากประธาน  
กรรมการสหภาพมาปฏิบัติตลอดจนพิจารณาวินิจฉัยสั่งการในปัญหาที่หัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ  
ในสหภาพเสนอมา

จะเห็นได้ว่าในทางปฏิบัติปลัดสหภาพมีฐานะเป็น "แม่บ้าน" กล่าวคือ เป็น  
ผู้ควบคุมกิจการงานประจำทั้งหมดของสหภาพให้เป็นไปโดยถูกต้องเรียบร้อยตามกฎหมาย

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๒๐๖๓/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๕  
เรื่อง การบริหารกิจการสหภาพ.

และระเบียบขังบังคับและคำสั่งของทางราชการ นอกจากนั้นจะต้องเป็นผู้ที่มีความสนใจในความก้าวหน้าของการดำเนินงานสหภาพ โดยจะต้องคอยเสนอแนะข้อคิดเห็นในต่าง ๆ ที่ควรแก้ไขปรับปรุงต่อประธานกรรมการสหภาพ เพื่อเสนอคณะกรรมการพิจารณาอีกต่อหนึ่งในฐานะที่เป็นแม่บ้านดังกล่าวแล้ว จึงต้องเป็นผู้ประสานงานระหว่างประธานกรรมการสหภาพและกรรมการอื่น ๆ ซึ่งอาจจำแนกออกได้ดังต่อไปนี้ คือ

๑. ประสานงานในฐานะเป็นกรรมการสหภาพ รับผิดชอบในการบริหารงานร่วมกัน

๒. ปลัดสหภาพเป็นผู้รับนโยบายหรือมติของที่ประชุมมาปฏิบัติ

๓. เป็นเลขานุการคณะกรรมการสหภาพ เป็นผู้จัดเตรียมระเบียบวาระ

การประชุมและจรรยาบรรณการประชุม

๔. เป็นที่ปรึกษากฎหมายรับผิดชอบในกิจการอันเกี่ยวกับปัญหาข้อกฎหมายของสหภาพ การทำนิติกรรม การจำหน่ายและการโอนทรัพย์สินของสหภาพ

๕. เป็นผู้ดำเนินการจัดทำงบประมาณประจำปีร่วมกับสมุหบัญชีสหภาพและหัวหน้าหน่วยงานอื่น"

เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานซึ่งมีบทบาทสำคัญรองจากปลัดสหภาพก็คือ สมุหบัญชีสหภาพได้แก่เสมียนตราอำเภอโดยตำแหน่ง เพราะเป็นเจ้าหน้าที่การเงินของอำเภออยู่แล้ว ภาระหน้าที่ของสมุหบัญชีสหภาพก็คือ เป็นเจ้าหน้าที่การเงินการบัญชีร่วมจัดทำงบประมาณประจำปีของสหภาพ นอกจากนั้นต้องคอยเร่งรัดการจัดเก็บภาษีอากรค่าธรรมเนียมต่าง ๆ อันเป็นรายได้หลักของสหภาพ จึงนับว่าสมุหบัญชีสหภาพมีภาระหนัก

กิตติ ประทุมแก้ว, การปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย (พระนคร : โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์, ๒๕๑๒), หน้า ๑๔๑ - ๑๔๒.



ในการดำเนินกิจการของสุขาภิบาลนั้น สุขาภิบาลได้แบ่งหน้าที่ออกเป็น ส่วน ๆ ตามลักษณะของงานด้านต่าง ๆ เรื่องนี้กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ให้สุขาภิบาลถือปฏิบัติให้เป็นไปในระเบียบอย่างเดียวกันทุกแห่งทั่วประเทศ<sup>๑</sup> ตามระเบียบดังกล่าว สุขาภิบาลอาจแบ่งหน้าที่การดำเนินงานออกเป็น ส่วน ๆ ได้ดังนี้

### สำนักงานปลัดสุขาภิบาล

มีหน้าที่ดำเนินกิจการของสุขาภิบาลให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบแบบแผนและตามนโยบายของคณะกรรมการสุขาภิบาลในเรื่องการบำรุงส่งเสริมการท่ามาหากินของราษฎร การจัดให้มีเครื่องมือเครื่องใช้ในการดับเพลิง มีหน้าที่เกี่ยวกับงานสารบรรณการประชุมของคณะกรรมการสุขาภิบาล ตลอดจนการรักษาเอกสารสำคัญของสุขาภิบาล และงานที่มีใ้ค้อยู่ในหน้าที่ของส่วนงานใดโดยเฉพาะ

ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็น ส่วนงานย่อย เช่น ส่วนกลางหรือส่วนอื่น ๆ ซึ่งมีปริมาณงานไม่มากถึงขนาดที่จะมีหัวหน้าส่วนรับผิดชอบในการบริหารงานโดยเฉพาะก็ได้ ปลัดสุขาภิบาลเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมดูแลการดำเนินงานของสำนักงานปลัดสุขาภิบาลนี้โดยตรง

### ส่วนคลัง

มีหน้าที่ปฏิบัติเกี่ยวกับบัญชีการเงินและพัสดุโดยทั่วไป จัดทำงบประมาณของสุขาภิบาลคำนวณงานที่เกี่ยวกับเงินกู้ การเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ๆ ซึ่งมีใ้ค้กำหนดให้ส่วนงานใดจัดเก็บ ตลอดจนการดูแลรักษาผลประโยชน์ของสุขาภิบาลซึ่งไม่อยู่ในหน้าที่ของส่วนอื่นด้วย

---

<sup>๑</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๑๑๒๔๕/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๒๕ พฤษภาคม ๒๔๕๕  
เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นส่วยย่อย เช่น ส่วนการบัญชี ส่วนการเงิน ส่วนการพัสดุ และส่วนผลประโยชน์ เป็นต้น หัวหน้าส่วนคลังได้แก่สมุหบัญชีสุขาภิบาล ซึ่งปฏิบัติงานในหน้าที่หัวหน้าส่วนคลังโดยตำแหน่งบางสุขาภิบาลที่มีรายได้มาก สุขาภิบาลก็อาจทำรายงานขออนุมัติว่าจ้างสมุหบัญชีหรือผู้ช่วยสมุหบัญชีเพื่อทำหน้าที่นี้โดยเฉพาะได้

### ส่วนสาธารณสุข

มีหน้าที่รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและสาธารณสมบัติของแผ่นดิน รวมทั้งการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ จัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนไข้ ควบคุมดูแลโรงพยาบาล สถานือนามัย โรงฆ่าสัตว์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถาน ตลอดจนเก็บผลประโยชน์บางอย่างตามที่ได้รับมอบหมาย

ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นส่วยย่อยได้ตามความจำเป็น เช่น ส่วนโรงพยาบาล ส่วนสถานือนามัย ส่วนโรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น ในขั้นต้นที่สุขาภิบาลยังมีรายได้ไม่มากนัก ทางราชการประสงค์จะแต่งตั้งหัวหน้าส่วนสาธารณสุขจากข้าราชการประจำเพื่อประหยัดค่าจ้าง จึงได้มอบหมายให้อนามัยอำเภอซึ่งเป็นกรรมการสุขาภิบาลอยู่แล้วให้ช่วยเหลือทำรายงานอันเกี่ยวกับการสาธารณสุขของสุขาภิบาล เป็นเจ้าหน้าที่ขั้นต้นในการพิจารณาขออนุมัติจ้างคนงานรักษาความสะอาด ถนนสาธารณะ เก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๘๓๕๓/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๕๕  
เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุขาภิบาล.

### ส่วนช่าง

มีหน้าที่จัดให้มีและบำรุงทางบกทางน้ำ รางระบายน้ำ อาคารของสุขาภิบาล สถานที่พักผ่อนหย่อนใจของสุขาภิบาล ทำเทียบเรือ ทำข้าม คูแถมที่สาธารณะ อุปกรณกรรมโรค และยานพาหนะของสุขาภิบาล

ส่วนงานนี้อาจแบ่งเป็นส่วนย่อย เช่น ส่วนการก่อสร้างและส่วนการบำรุง เป็นต้น ส่วนช่างนี้หากสุขาภิบาลใดมีกิจการมากก็อาจขออนุมัติบรรจุผู้มีความรู้ทางเทคนิคเป็นพนักงานสุขาภิบาลรับผิดชอบงานนี้โดยตรงได้ ทั้งนี้ภายใต้หลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยได้วางไว้

### ส่วนการไฟฟ้า

มีหน้าที่จัดให้มีแสงสว่างในที่สาธารณะและจำหน่ายกระแสไฟฟ้า เพื่อการสาธารณสุขโลก ตลอดจนเก็บผลประโยชน์ ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นส่วนย่อย เช่น ส่วนธุรการ ส่วนผลิตกระแส ส่วนส่งกระแส ส่วนการบัญชีและการเงิน เป็นต้น

### ส่วนการประปา

มีหน้าที่จัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปาเพื่อการสาธารณสุขโลก ตลอดจนเก็บผลประโยชน์ ส่วนงานนี้อาจแบ่งออกเป็นส่วนย่อยเช่นเดียวกันกับส่วนการไฟฟ้า

สำหรับสุขาภิบาลที่มีรายได้ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ให้แบ่งส่วนการบริหารงานออกเป็น ๔ ส่วน คือ สำนักงานปลัดสุขาภิบาล ส่วนคลัง ส่วนสาธารณสุข และส่วนช่าง มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารงานเพียง ๓ คน ได้แก่ปลัดสุขาภิบาลซึ่งรับผิดชอบงานของสำนักงานปลัดสุขาภิบาลและส่วนช่าง เสมียนตราอำเภอทำหน้าที่สมุหบัญชีสุขาภิบาล รับผิดชอบงานของส่วนคลัง อนามัยอำเภอ หรือสารวัตรสุขาภิบาลรับผิดชอบงานของส่วนสาธารณสุข

สหกรณ์ที่มีรายได้ระหว่าง ๕๐๐,๐๐๐ บาท ถึง ๗๕๐,๐๐๐ บาท แบ่งส่วน  
การบริหารงานออกเป็น ๕ ส่วน คือ สำนักปลัดสหกรณ์ หมวดคลัง หมวดสาธารณสุข  
หมวดช่าง หมวดการไฟฟ้า และประปา แต่ละส่วนงานจะมีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการ  
บริหารงานโดยเฉพาะ

สำหรับสหกรณ์ที่มีรายได้เกินกว่า ๗๕๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป จะแบ่งส่วนการ  
บริหารงานออกเป็น ๖ ส่วน มีเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในการบริหารงานโดยเฉพาะ ตามที่  
ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้น<sup>๑</sup>

ปลัดสหกรณ์นั้น นอกจากจะเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงานของสำนักงาน  
ปลัดสหกรณ์แล้ว ยังมีอำนาจควบคุมดูแลและวินิจฉัยสั่งการในกิจการต่าง ๆ เกี่ยวกับ  
หัวหน้าส่วนงานอื่น ๆ ในสหกรณ์ ในการปฏิบัติหน้าที่ของหัวหน้าส่วนงานต่าง ๆ ถ้างาน  
ใดมีลักษณะ เป็นงานที่จะต้องเสนอประธานกรรมการสหกรณ์ หัวหน้าส่วนงานนั้น ๆ จะ  
ต้องเสนอผ่านปลัดสหกรณ์เพื่อพิจารณาความสำคัญ<sup>๒</sup>

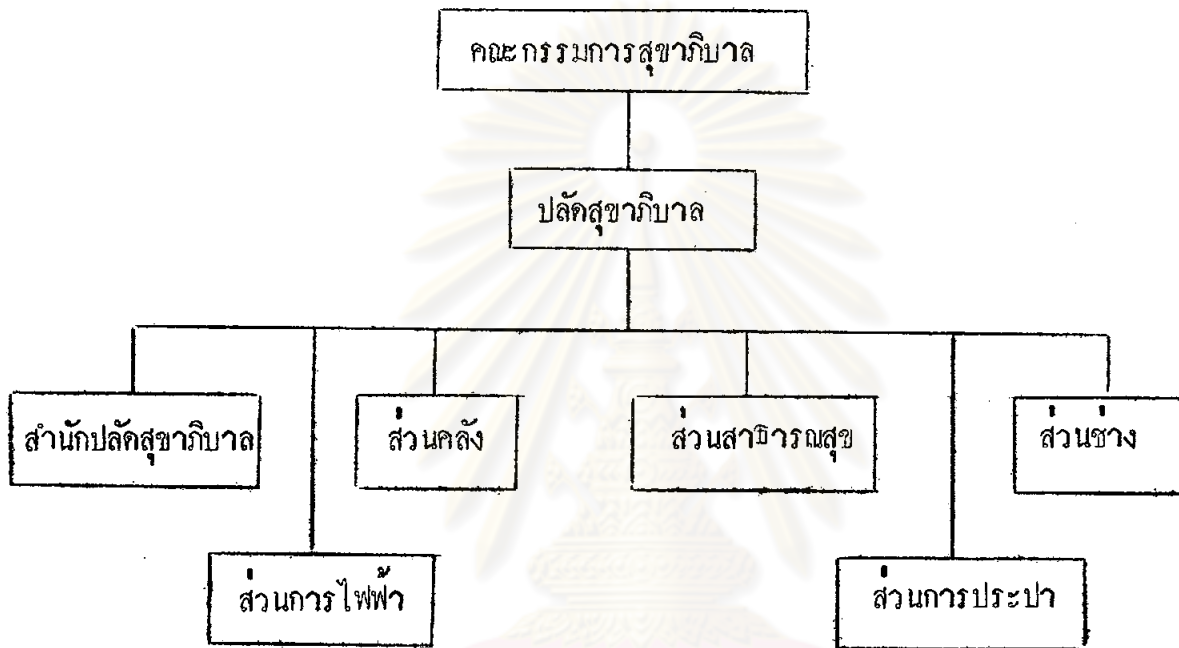
---

<sup>๑</sup> ราชละเอียดกุลคำฉบับชั้นของสหกรณ์ ได้จากหนังสือสั่งการของกระทรวง  
มหาดไทยที่ ๒๑๕๓๕/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๐๐ เรื่อง ส่วนการบริหารของ  
สหกรณ์.

<sup>๒</sup> กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๒๒๐๖๓/๒๕๔๔ ลงวันที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๔๔  
เรื่อง การบริหารกิจการสหกรณ์.

แผนภูมิแสดง

การบริหารงานสุขาภิบาล



หน้าที่ของสุขาภิบาล X

ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายสุขาภิบาลอาจทำกิจการภายในเขตสุขาภิบาลดังต่อไปนี้

คือ °

° พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๑

มาตรา ๒๕.

๑. ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
๒. ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
๓. รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
๔. การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
๕. ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
๖. ให้นำน้ำสะอาดหรือการประปา
๗. ให้มีโรงฆ่าสัตว์
๘. ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
๙. ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
๑๐. ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
๑๑. ป้องกันและระงับสาธารณสุข
๑๒. ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
๑๓. ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
๑๔. ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
๑๕. บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
๑๖. ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการศึกษา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
๑๗. การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
๑๘. การสาธารณสุข
๑๙. การพาณิชย์
๒๐. กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่นหรือกิจการอื่นซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

นอกจากนี้สุขาภิบาลอาจทำกิจการ นอกเขตสุขาภิบาลหรืออาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัดได้ภายในเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนดไว้

๑๒๕๕๖ (๘๙)



หน้าที่ต่าง ๆ ของสภามหาวิทยาลัยตามที่กล่าวมานี้ กฎหมายกำหนดไว้อย่างกว้าง ๆ สภามหาวิทยาลัยไม่จำเป็นต้องปฏิบัติจัดทำครบทั้งหมด สิ่งใดที่พึงปฏิบัติจัดทำได้ก็จัดทำไปตามความจำเป็นก่อนหลังและความความต้องการของประชาชน ทั้งนี้เพราะมีข้อจำกัดทางการเงินถ้าหากสภามหาวิทยาลัยมีฐานะทางการเงินดีขึ้นในอนาคต ก็ค่อยเพิ่มหน้าที่และกิจกรรมขึ้นตามลำดับ

### งบประมาณของสภามหาวิทยาลัย X

งบประมาณสภามหาวิทยาลัยจำแนกออกได้เป็น ๒ ส่วน คือ

๑. งบประมาณรายรับ
๒. งบประมาณรายจ่าย

ความจริงของท้องถิ่นย่อมขึ้นอยู่กับรายได้เป็นประการสำคัญหรืออีกนัยหนึ่ง รายได้เป็นเครื่องวัดความจริงของท้องถิ่น รายได้ของสภามหาวิทยาลัยย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนดไว้ภายใต้บังคับแห่งพระราชบัญญัติสภามหาวิทยาลัย พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๒๕ กำหนดว่า "ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายสภามหาวิทยาลัยอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้"

#### ๑. ภาษีอากร

กฎหมายได้วางหลักการ เป็นข้อกำหนดในการ บันรายได้ประเภทภาษีอากรให้สภามหาวิทยาลัยไว้มีวิธีการอยู่ ๓ วิธี คือ

ประยูร กาญจนกุล, คำอธิบายกฎหมายปกครอง เล่ม ๒ (พระนคร : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, ๒๕๕๒), หน้า ๔๓๑.

- (๑) โดยบันส่วนภาษีที่รัฐเก็บได้ให้แก่ท้องถิ่น
- (๒) โดยอนุมัติให้ท้องถิ่นเก็บภาษีเสริมเพิ่มขึ้นจากภาษีอากร
- (๓) โดยกำหนดประเภทภาษีอากรให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

แห่งที่มาของรายได้จากภาษีอากร คือ °

๑.๑ ภาษีโรงเรือนและที่ดินในเขตสุขาภิบาล ให้สุขาภิบาลจัดเก็บเป็นรายได้ของสุขาภิบาล

๑.๒ อากรรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตสุขาภิบาล ผลประโยชน์อย่างอื่นที่ตกเป็นรายได้ของสุขาภิบาลตามข้อนี้ก็คือ เช่น ค่าคอกพักสัตว์ ค่าน้ำไฟฟ้า เป็นต้น

๑.๓ ภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากรสำหรับป้ายซึ่งแสดงไว้ในเขตสุขาภิบาลใดให้สุขาภิบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของสุขาภิบาลตั้งแต่ปีภาษี ๒๔๘๔ เป็นต้นไป การที่มีให้ก่อนกำหนดนี้ ก็เนื่องจากภาษีป้ายนี้เดิมเป็นของรัฐ ป้ายที่แสดงไว้ในเขตสุขาภิบาลและต้องเสียภาษีคือ

ก. ป้ายชื่อยี่ห้อ หรือเครื่องหมายของสถานการค้า หรือของผู้ประกอบการค้าซึ่งแสดงไว้ที่สถานการค้า หรือบริเวณใกล้เคียงกับสถานการค้า

ข. ป้ายโฆษณาของสถานการค้า หรือผู้ประกอบการค้าไม่ว่าจะแสดงไว้ ณ ที่ใด ทั้งนี้ไม่รวมป้ายโฆษณาที่แสดงไว้ที่วัตถุหรืออาคารอันเป็นเครื่องอุปโภคบริโภคในอาหาร

๑.๔ ภาษีบำรุงท้องที่ตามประมวลรัษฎากรในเขตสุขาภิบาล ตั้งแต่ปี ๒๕๕๕ เป็นต้นไป

๑.๕ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ซึ่งสุขาภิบาลได้รับแต่งตั้งให้เป็นเจ้าหน้าที่อนุรักษณ์ตามกฎหมายก็ให้เป็นรายได้ของสุขาภิบาล เช่น บรรดา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๕๔ สุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง เว้นแต่ค่าปรับสุขาภิบาลไม่มีอำนาจสอบสวนค่าปรับตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญาที่ย่อมจะได้รับจากเจ้าพนักงานของรัฐบาล เช่น อำเภอดำรวจ หรือศาล แล้วแต่กรณี

สุขาภิบาลมีอำนาจออกข้อบังคับเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ได้ทุกประเภทหรือบางประเภท คือ<sup>๑</sup>

ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานการค้าอยู่ในเขตสุขาภิบาล  
ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานการค้าโภคภัณฑ์อยู่ในเขตสุขาภิบาล เว้นแต่น้ำมันเบนซิน

ภาษีสุราตามประมวลรัษฎากร ซึ่งโรงงานทำสุร่าอยู่ในเขตสุขาภิบาล  
ภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเครื่องดื่ม ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรมอยู่ในเขตสุขาภิบาล

อนึ่ง ปัจจุบันนี้ได้มีการเพิ่มเติมหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการอนุญาตให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ ออกข้อบังคับเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นตามนัยแห่งกฎหมายว่าด้วยรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปนั้น รวมทั้งได้กำหนดถึงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้อันเกิดจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมประเภทต่าง ๆ ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร ที่น่าจะกล่าวถึงเพื่อความเข้าใจอันดีดังต่อไปนี้

<sup>๑</sup> "พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓", มาตรา ๓-๕.

ก. ภาษีการค้า เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้รับภาษีการค้าอันเป็นรายได้ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๗ พระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๓ และพระราชกฤษฎีการายได้จังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๕ ตั้งแต่เดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๐๔ เป็นต้นไป ส่งมอบภาษีการค้าที่ได้รับทั้งหมดแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรแก่เทศบาล สุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วราชอาณาจักร ๑

ภาษีการค้าซึ่งเทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดส่งมอบแก่กระทรวงมหาดไทยดังกล่าวข้างต้น ให้จัดสรรแก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยถือเงินรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ ยกเว้นภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน ซึ่งเทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจริงในบึงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๐๓ เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณจัดสรรตามส่วน

เทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนจังหวัดใดที่ค้างขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ และได้รับเงินรายได้ประเภทภาษีการค้าและภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ยกเว้นภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน ไม่เต็มปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ให้คำนวณเงินรายได้ด้วยเฉลี่ยให้เต็มปีเป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณ

พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้าให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๕ มาตรา ๓.

เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่ตั้งขึ้นภายหลังปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ให้กระทรวงมหาดไทยตั้งคณะกรรมการพิจารณาประเมินรายได้ประเภทภาษีการค้าและประเภทภาษีการซื้อโฉนดที่ดิน ยกเว้นภาษีการซื้อโฉนดที่ดินที่เก็บจากน้ำมันเบนซิน โดยถือเกณฑ์รายได้ที่จัดเก็บได้ในท้องถิ่นนั้น ๆ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ตามนัยประมวลรัษฎากรเป็นหลักเกณฑ์ในการประเมิน แล้วให้คณะกรรมการนำเสนอกระทรวงมหาดไทย เพื่อใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการคำนวณจัดสรรตามส่วน

เงินรายได้ที่เก็บได้ในงบประมาณของปีใด ถ้ายังมีเหลืออยู่ให้นำเงินรายได้ที่เหลือนั้นไปสมทบกับยอดเงินรายได้ที่จะคำนวณจัดสรรในคราวต่อไป<sup>๑</sup>

ข. ภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่ม พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. ๒๕๑๗ กำหนดว่า "ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุรตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเครื่องดื่ม เสียภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่มเพิ่มขึ้นร้อยละสิบของภาษีประเภทนั้น ๆ ภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่มที่เสียเพิ่มขึ้นตามวรรคหนึ่ง เศษของหนึ่งสตางค์ให้ปัดทิ้ง"<sup>๒</sup>

ให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีสุรตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่ม ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเครื่องดื่ม ส่งมอบเงินภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นร้อยละสิบตามมาตรา ๔ ให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละสิบของเงินภาษีที่เก็บได้<sup>๓</sup>

กฎกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. ๒๕๐๕) ออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีการค้า ให้แก่เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๐๕ ขอ ๑-๓.

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๔.

<sup>๓</sup> พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. ๒๕๑๗ มาตรา ๕.

กระทรวงมหาดไทยจะได้จัดสรรเงินรายได้อันเกิดจากการจัดเก็บภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่มที่เพิ่มขึ้นดังกล่าว ให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง (พ.ศ. ๒๕๑๓) ซึ่งออกตามความในพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุราและภาษีเครื่องดื่ม พ.ศ. ๒๕๑๓ ดังนี้

ข้อ ๑. ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรเงินที่ได้รับจากการจัดเก็บภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และภาษีเครื่องดื่มตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเครื่องดื่มที่เก็บเพิ่มขึ้น ให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง โดยถือจำนวนประชากรตามรายงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการจังหวัดตามยอดในวันที่ ๓๐ กันยายน ของทุกปีเป็นเกณฑ์จัดสรร

การจัดสรรตามวรรคหนึ่ง หากมีเงินเหลือเท่าใดให้นำไปสมทบกับเงินรายได้ที่จะจัดสรรในคราวต่อไป

ข้อ ๒. การจัดสรรเงิน ให้จัดสรรปีละสามงวดดังนี้

งวดที่หนึ่ง ภายในเดือนพฤศจิกายน

งวดที่สอง ภายในเดือนมีนาคม

งวดที่สาม ภายในเดือนกรกฎาคม

หากงวดใดมีความจำเป็นไม่อาจจัดสรรได้ตามกำหนด ก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ โดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานการเล่นการพนันอยู่ในเขตสุขาภิบาล

๑.๖ อากรมหรสพตามปะ มวลรัฐฎากร ซึ่งสถานที่มหรสพอยู่ในเขตสุขาภิบาล

น้ำมันเบนซินนั้น ซึ่งสถานการค้าโภคภัณฑ์อยู่ในเขตสุขาภิบาล สุขาภิบาลก็อาจออกซอ้งค้ำเก็บภาษีบำรุงสุขาภิบาลไม่เกินอัตราละหาสดางค์



๑.๓ ภาษีรถยนต์และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนที่จัดเก็บในจังหวัดใด ให้ปรับให้สุขาภิบาลในจังหวัดนั้นร้อยละ ๒๕ แห่งยอดเงินที่เก็บได้ในปีก่อน ถ้าจังหวัดใดมีสุขาภิบาลหลายแห่งให้เป็นอำนาจของสภาจังหวัดนั้นจัดแบ่งให้แก่สุขาภิบาลแห่งละเท่า ๆ กัน

๑.๔ ภาษีบำรุงเทศบาลตามความในมาตรา ๑๑ แห่งพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๓ ซึ่งเก็บได้ในปีใด เมื่อหักค่าใช้จ่ายแล้วให้ปรับให้แก่สุขาภิบาลร้อยละ ห้าสิบ

รายได้ประเภทนี้ คือ รายได้จากค่าธรรมเนียมส่งข้าวออกนอกประเทศ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ตกลงกับกระทรวงการคลังมอบให้กรมศุลกากร เป็นผู้จัดเก็บแล้วแบ่งให้เทศบาล เมื่อได้ตั้งสุขาภิบาลขึ้นเทศบาลจึงได้เพียงครึ่งเดียวอีกครั้งหนึ่งแบ่งให้สุขาภิบาลต่าง ๆ โดยถือหลักเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตสุขาภิบาลเป็นเกณฑ์

๑.๕ นอกจากรายได้ดังกล่าวแล้ว สุขาภิบาลอาจได้รับรายได้เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินทำนองเดียวกับเทศบาล

## ๒. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ค่าใบอนุญาต ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนด

รายได้ประเภทนี้ตามพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๔ ได้บัญญัติไว้แล้วได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับต่าง ๆ ที่สุขาภิบาลเป็นเจ้าของหน้าที่อนุรักษณ์ตามกฎหมายนั้น ๆ

## ๓. รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลอาจมีรายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล เช่น รายได้จากค่าเช่าที่ดินหรืออาคารของสุขาภิบาล หรือจากตลาด แฉงลอย เป็นต้น

---

กฏกระทรวงมหาดไทยออกตามความในพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๔ ลงวันที่ ๓ เมษายน ๒๔๘๔.

๔. รายได้จากการสาธารณูปโภคของสหภาพ

สหภาพอาจมีรายได้จากการสาธารณูปโภค เช่น จากการไฟฟ้า ประปา เป็นต้น

๕. พัสดุหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

รายได้ประเภทนี้จะต้องมีกฎหมายกำหนดไว้ คล้ายกับการกู้เงินของเทศบาลซึ่งได้ตราออกเป็นพระราชบัญญัติ เช่น พระราชบัญญัติเงินกู้เทศบาล พุทธศักราช ๒๔๗๕ พระราชบัญญัติจัดการกู้เงินในประเทศเพื่อเทศบาล และการบำรุงท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๘๑ เป็นต้น

๖. เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมหรือองค์การต่าง ๆ ทั้งนี้สหภาพต้องได้รับ ใ้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย

สหภาพอาจกู้เงินจากกระทรวงทบวงกรมหรือองค์การต่าง ๆ ได้ แต่ทั้งนี้ต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยก่อน ทั้งนี้ก็เพื่อเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินประเภทนี้ของสหภาพให้เป็นไปโดยรัดกุมนั่นเอง

๗. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

การดำเนินงานของสหภาพอาจขัดข้องถึงประมาณรายได้ไม่พอ รัฐบาลก็อาจให้เงินอุดหนุนทำนองเดียวกับเทศบาล การให้เงินอุดหนุนนี้มี ๒ ประการ คือ ให้เงินอุดหนุนเป็นการเฉพาะอย่าง เช่น ให้เพื่อการศึกษา เป็นต้น หรือให้เป็นการทั่วไปแล้วแต่สหภาพจะนำไปใช้จ่าย เป็นต้น การให้เงินอุดหนุนนี้เป็นการควบคุมสหภาพทางหนึ่ง กล่าวคือ หากสหภาพไม่ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามที่รัฐบาลต้องการหรือปฏิบัติการไม่เหมาะสมที่ถูกที่ควร รัฐบาลก็อาจงดเงินอุดหนุนนั้นได้

๘. เงินที่มีผู้ทูลให้เพื่อการกุศลสาธารณะประโยชน์<sup>๑</sup>

สหภาพอาจมีรายได้จากการที่มีผู้ทูลหรือบริจาคได้

<sup>๑</sup> พระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. ๒๔๗๕, มาตรา ๒๕.

## ๒. งบประมาณรายจ่าย

พระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. ๒๕๕๕ มาตรา ๓๐ ใ้ระบุนรายจ่ายของ  
สภาภิบาลออกเป็น ๓ ประเภท คือ

๑. เงินเค็อน คือ เงินที่จ่ายเป็นรายเค็อนให้แก่พนักงานสภาภิบาล
๒. ค่าใช้สอย คือ เงินที่สภาภิบาลจ่ายเพื่อดำเนินกิจการไปโดยปกติ  
จำแนกได้เป็น ๕ ลักษณะ คือ

ลักษณะ ๑ ค่าจ้างและเบ็ยเลี้ยง คือ เงินที่จ่ายให้แก่บุคคลเป็น  
ค่าจ้างแรงงาน ค่าเบ็ยประชุมกรรมการ เป็นต้น

ลักษณะ ๒ ค่าพัสดุ คือค่าสิ่งของเครื่องใช้ในสำนักงานสภาภิบาล  
เช่น ตู้ โต๊ะ เครื่องพิมพ์ เป็นต้น

ลักษณะ ๓ ค่าบำรุงสถานที่ คือ รายจ่ายค่าแรง และค่าของที่  
เกี่ยวกับการซ่อมแซมที่ทำการ โรงเรียน แพ ถนน สะพาน คลอง ประตุน้ำซึ่งติดกับที่ดิน  
 ฯลฯ

ลักษณะ ๔ ค่าใช้สอยเบ็ดเตล็ด เช่น ค่าน้ำ ค่าไฟ ค่าเช่าสถานที่  
 เป็นต้น

ลักษณะ ๕ เงินอุดหนุนคือรายจ่ายอุดหนุนและบำรุง เช่น อุดหนุน  
บำรุงโรงเรียน โรงพยาบาล เป็นต้น

๓. การจร คือ รายจ่ายที่มีใช้เป็นการประจำ โดยการกระทำนั้นมิได้  
กระทำเสมอทุกปี จำแนกออกเป็น ๔ ลักษณะ คือ

ลักษณะ ๑ การก่อสร้าง คือการก่อสร้างซึ่งกระทำคราวเดียว เช่น  
สร้างตึก เรือนโรง ถนน สะพาน ฯลฯ

ลักษณะ ๒ การจัดซื้อ คือการซื้อเครื่องมือ เครื่องจักร ซึ่งเป็นการ  
ซื้อใหม่ หรือซื้อเพิ่มเติม หรือการจ้างเหมา หรือทำเครื่องพาหนะ ซึ่งกระทำคราวเดียว  
และรักษาไว้ต่อไป

ลักษณะ ๓ การซ่อมแซมหรือการทำให้เพิ่มเติม การซ่อมแซมหรือทำให้เพิ่มเติมตึกเรือนโรง ซึ่งเป็นการแก้ไขรูปสัณฐาน หรือเปลี่ยนแปลงวัตถุเพิ่มเติมโดยทั่วไป หรือเป็นส่วนใหญ่

ลักษณะ ๔ การพิเศษ เช่น การรับรอง เป็นต้น

๔. รายจ่ายในการลงทุน เช่น การใช้จ่ายในการดำเนินการเกี่ยวกับการสร้างโรงไฟฟ้าและน้ำประปา เป็นต้น

๕. การชำระหนี้เงินกู้

๖. รายจ่ายตามข้อผูกพัน

๗. รายจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

งบประมาณรายจ่ายดังกล่าวแล้วแบ่งออกเป็น ๒ ชนิด ได้แก่รายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษ คือ

ก. รายจ่ายประจำ จำแนกออกได้ ๒ ลักษณะ

๑. รายจ่ายงบกลาง ซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานทั่วไป โดยไม่ต้องแยกไปตั้งจ่ายตามหน่วยงานต่าง ๆ ได้แก่

๑.๑ การชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย

๑.๒ รายจ่ายตามข้อผูกพัน เช่น ค่าตรวจสอบบัญชี เป็นต้น

ทั้งนี้ รวมทั้งรายจ่ายอื่นที่กระทรวงมหาดไทยจะกำหนดเพิ่มเติมภายหลัง

๒. รายจ่ายของหน่วยงาน หมายความว่า รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานแห่งใดแห่งหนึ่งโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น ๑๐ หมวด คือ

๑) หมวดเงินเดือน

เงินเดือน หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่พนักงานสุขาภิบาลทุกประเภทเป็นรายเดือน โดยมีกำหนดไว้แน่นอนในบัญชีกำหนดจำนวน ตำแหน่ง และอัตราเงินเดือนประจำปี และรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือน เงินเพิ่มพิเศษต่าง ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น เงินเพิ่มค่าวิชา เงินเบี้ยกัณการ เป็นต้น

๒) หมวดค่าจ้างประจำ

ค่าจ้างประจำ หมายความว่า เงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างประจำของ  
 สุนัขภิบาล เพื่อให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำโดยไม่มีกำหนดเวลาตามอัตราและจำนวน  
 ที่ได้รับอนุมัติ และรวมตลอดถึงเงินที่จ่ายควบกับค่าจ้างประจำ เช่น เงินเบี้ยกนการ  
 เงินค่าทำศพ ลูกจ้างประจำที่ตายในระหว่างรับราชการ เป็นต้น

๓) หมวดค่าจ้างชั่วคราว

ค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่า เงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างแรงงาน  
 สำหรับการดำเนินงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวของสุนัขภิบาล

๔) หมวดค่าตอบแทน

ค่าตอบแทน หมายความว่า เงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงาน  
 ให้สุนัขภิบาล

๕) หมวดค่าใช้สอย

ค่าใช้สอย หมายความว่า รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริหารรายจ่าย  
 เพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน รายจ่ายเพื่อทดแทนเกี่ยวเนื่องในการปฏิบัติงาน  
 และรวมตลอดถึงรายจ่ายซึ่งไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น แต่อนุมัติให้เบิกจ่ายในหมวดนี้  
 ในกรณีที่บุคคลภายนอกรับจ้างเหมาทำการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม  
 ทรัพย์สินให้เบิกจ่ายในหมวดนี้

ในกรณีสุนัขภิบาลเป็นผู้ดำเนินการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน  
 ต่าง ๆ เองให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอก ให้เบิกจ่ายเป็น  
 ค่าจ้างเหมาบริการในหมวดค่าใช้สอย

(๒) ค่าสิ่งของที่สุนัขภิบาลซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาหรือซ่อมแซม  
 ให้เบิกจ่ายในหมวดค่าวัสดุ

(๓) ค่าจ้างแรงงานของบุคคลที่สุนัขภิบาลจ้างมาเพื่อการนี้ ใน  
 ลักษณะที่ไม่ใช่จ้างเหมาแรงงาน ให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างประจำ หรือค่าจ้างชั่วคราว  
 แล้วแต่กรณี

๖) หมวดค่าวัสดุ

ค่าวัสดุ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อสิ่งของซึ่งตามปกติย่อมสิ้นเปลืองหรือสลายตัวในระยะเวลานั้น หรือเปลี่ยนสภาพเป็นอย่างอื่นเพราะการใช้หรือการบริโภค รวมทั้งค่าสิ่งของที่สุขาภิบาลซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษาซ่อมแซมทรัพย์สิน

ค่าซื้อสิ่งของซึ่งมีลักษณะการใช้คงทนถาวร แต่มีราคาหน่วยหนึ่งหรือปริมาณการซื้อตามประเพณีครั้งหนึ่งไม่เกิน ๕๐๐ บาท ให้เบิกจ่ายในหมวดนี้ ทั้งนี้ไม่รวมถึงสิ่งของซึ่งระบุไว้ในหมวดค่าครุภัณฑ์

ในกรณีที่บุคคลภายนอกรับจ้างเหมาทำของที่มีลักษณะดังกล่าวในวรรคก่อนให้เบิกจ่ายค่าใช้จ่ายทั้งหมดในหมวดนี้

ในกรณีที่สุขาภิบาลดำเนินการทำของเองให้ปฏิบัติดังนี้

(๑) ค่าจ้างเหมาแรงงานของบุคคลภายนอก ให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างเหมาบริการในหมวดค่าใช้จ่าย

(๒) ค่าสิ่งของที่สุขาภิบาลซื้อมาใช้ในการทำของให้เบิกจ่ายในหมวดนี้

(๓) ค่าจ้างแรงงานของบุคคลที่สุขาภิบาลจ้างมาเพื่อการนี้ในลักษณะที่มีใช้แรงงาน ให้เบิกจ่ายเป็นค่าจ้างประจำหรือค่าจ้างชั่วคราวแล้วแต่กรณี

๗) หมวดค่าครุภัณฑ์

ค่าครุภัณฑ์ หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งตามปกติอายุการใช้งาน และหรือมีลักษณะทั้งหมดถาวรแต่ไม่รวมถึงที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หรือสิ่งของที่กลายสภาพเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งก่อสร้าง

๘) หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดินและสิ่งก่อสร้างรวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดกับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง



ค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากการก่อสร้าง คัดแปลง  
 ต่อเติมหรือเสริมสร้างสิ่งก่อสร้าง และเนื่องจากการตัดแปลงหรือเสริมสร้างที่ดิน  
 ให้เบียดภายในหมวกนี้ คำว่า ซื้อ ในคำอธิบายในวรรคแรกให้หมายความรวมถึงจ้าง  
 ทำของด้วย

๕) หมวกเงินอุดหนุน

เงินอุดหนุน หมายความว่า เงินที่จ่ายเพื่อช่วยเหลือแก่กิจการ  
 สาธารณูปการ องค์การหรือเอกชน

๑๐) หมวกรายจ่ายอื่น

รายจ่ายอื่นหมายความว่า รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะ  
 รายจ่ายหมวกหนึ่งหมวกใดดังกล่าวข้างต้น เช่น รายจ่ายค่างชำระ เป็นต้น

ข. รายจ่ายพิเศษ คือ รายจ่ายอันมีลักษณะเป็นงบประมาณ เงินทุนหรือเพื่อ  
 หาผลประโยชน์ตอบแทนต่าง ๆ และตั้งจ่ายจากเงินสะสมหรือเงินกู้ หรือเงินประเภท  
 อื่นใดนอกจากรายได้ประจำ

รายจ่ายพิเศษ จำแนกออกเป็นหมวกรายจ่ายโดยอนุโลมตามรายจ่าย  
 ประจำเท่าที่จะทำได้.

ศูนย์วิทยพัชกร  
 จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย