

บทที่ 2

แนวความคิด ทฤษฎีและระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น

ลักษณะการปกครองของทุกสังคม ในระยะเริ่มต้น ส่วนใหญ่มักจะมีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ผู้ปกครองเพียงคนเดียว เพราะสมัยก่อน อาณาเขตการปกครองยังไม่กว้างขวาง พลเมืองน้อย และกิจกรรมที่รัฐต้องตอบสนองต่อประชาชนมีไม่มากนัก ต่อมาเมื่อประเทศมีการพัฒนามากขึ้น พลเมืองมากขึ้น ภารกิจที่รัฐต้องรับผิดชอบมากขึ้นตามลำดับ เพราะฉะนั้นด้วยศักยภาพของผู้ปกครอง จึงไม่สามารถดำเนินการได้ครบสมบูรณ์ ดังนั้นจึงเกิดแนวความคิดในการปกครองแบบประชาธิปไตย ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นการปกครองโดยการเลือกตัวแทนดำเนินการแทนประชาชนทั่วประเทศ และต่อมาก็เป็นการปกครองแบบกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่จากรัฐบาล สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึง ตามสภาวะแวดล้อมที่แตกต่างกันของท้องถิ่นนั้นๆ แนวความคิดในการให้ประชาชนในพื้นที่บริหารงานกันเอง มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวความคิดในการกระจายอำนาจ (decentralization) ซึ่งมีรากฐานมาจากแนวความคิดของการปกครองแบบประชาธิปไตย (democracy) เพื่อให้มีความเป็นอิสระ ปลอดภัยการขึ้นาจากรัฐบาลกลางมีความสามารถในการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ แต่ทั้งนี้นโยบายสำคัญยังคงต้องยึดแนวนโยบายแห่งรัฐ เช่น นโยบายการเงินการคลัง นโยบายการป้องกันประเทศ ฯลฯ เป็นหลัก

ดังนั้นหน่วยการปกครองท้องถิ่น จึงมีความเป็นอิสระระดับหนึ่งในการบริหารงานด้วยตนเอง เพราะอีกส่วนหนึ่ง รัฐบาลยังคงต้องคงเอกลักษณ์ในการควบคุมไว้ เพื่อรักษาสภาพความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันและความมั่นคงของ

ชาติ การปกครองในรูปแบบนี้ เป็นแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานของท้องถิ่นด้วยตนเอง อันเป็นรากฐานและวิถีทางของการปกครองตามระบอบประชาธิปไตย¹ ประชาชนจะมีความรู้สึกที่ตนเองมีส่วนได้ส่วนเสียในการบริหารงาน และตนเองต้องเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง เช่น การเลือกตั้งผู้ปกครองท้องถิ่น เป็นต้น ทำให้ประชาชนเกิดความหวงแหน และปกป้องสิทธิประโยชน์ของตนเองและท้องถิ่นที่พึงจะได้รับ

หลักการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้แก่องค์กรอื่น ที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ไปจัดทำกิจกรรมบริการสาธารณะบางอย่างที่เป็นอิสระตามสมควร โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับภายใต้หน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง หรืออีกนัยหนึ่งนั้น ก็คือ รัฐมอบอำนาจในการปกครองให้ท้องถิ่นไปดำเนินการด้วยตนเอง หลักการกระจายอำนาจการปกครอง อาจเรียกได้ว่า "มัชยวิภาค"² หมายถึง การกระจายอำนาจในทางปกครองประเทศ จากส่วนกลางบางอย่างโอนไปให้ประชาชนในท้องถิ่นฝึกหัดจัดทำ โดยมีลักษณะสำคัญในการกระจายอำนาจดังนี้

1. มีการจัดตั้งองค์กรขึ้นเป็นนิติบุคคลเพิ่มจากส่วนกลาง หน่วยงานเหล่านี้มีงบประมาณและทรัพย์สินของตนเองต่างหาก และไม่ขึ้นตรงต่อหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง เพียงแต่คอยดูแลควบคุม ให้ปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมายเท่านั้น

2. มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นทั้งหมด หรือบางส่วน เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการ

¹ ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, รายงานการวิจัย เรื่อง "สมรรถนะขององค์กรปกครองท้องถิ่นในการมีส่วนร่วมวางแผนพัฒนาท้องถิ่น : บทบาทของเทศบาลและสุขาภิบาล, 2524 หน้า 14.

² ประยูร กาญจนดูล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2523) หน้า 42-45.

ปกครองอย่างใกล้ชิด ถ้าไม่มีการเลือกตั้งผู้ปกครองเลยก็ไม่นับว่า เป็นการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่ท้องถิ่นอย่างแท้จริง

3. มีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองได้ตามสมควร มีอำนาจวินิจฉัยและดำเนินการได้เองด้วยงบประมาณและเจ้าหน้าที่ของตนเอง

4. มีงบประมาณและรายได้เป็นของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจปกครองนั้น หน่วยงานปกครองท้องถิ่นจะต้องมีงบประมาณของตนเอง ซึ่งแยกต่างหากจากงบประมาณส่วนกลาง โดยมีรายได้จากการเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ และทรัพย์สิน ตลอดจนเงินอุดหนุนจากรัฐ (ถ้ามี) เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ

5. มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานที่เป็นของท้องถิ่นเองทั้งหมด หรือส่วนใหญ่ เจ้าหน้าที่เหล่านี้มิได้สังกัดกระทรวง ทบวง กรมในส่วนกลาง แต่เป็นเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นแต่ละแห่งนั่นเอง

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น มีผู้ให้ความหมายหรือนิยามไว้มากมาย แต่ส่วนใหญ่แล้วมีหลักการที่สำคัญๆคล้ายคลึงกัน โดยมีความหมายใน 2 แนวความคิด คือ แนวความคิดแรกเป็น แนวความคิดยอมรับว่าองค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ทำหน้าที่สนองความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ หรือเรียกว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นองค์การของรัฐ (Local state government) ส่วนแนวความคิดที่สอง มองในแง่ลัทธิทางการเมือง การปกครองและปรัชญา หรือเรียกว่า การปกครองท้องถิ่น เป็นองค์การของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน (Local self government) ซึ่งแนวความคิดดังกล่าวเป็นแนวความคิด ของนักวิชาการชาวตะวันตกเป็นส่วนใหญ่

G.Montagu Harris นักรัฐศาสตร์ชาวอังกฤษ ได้กล่าวไว้ในหนังสือที่เรียกว่า Comparative local government ว่าการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า local government แบ่งออก 2 ประเภทคือ³

1. Local state government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลกลางมอบหมายให้หน่วยการปกครองของรัฐหน่วยหนึ่ง ปฏิบัติหน้าที่เป็นรัฐบาลท้องถิ่น หรือทำหน้าที่ 2 ฐานะคือ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับอำนาจ ตามหลักการกระจายอำนาจ และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ในฐานะการปกครองท้องถิ่นด้วย ซึ่งจะเห็นได้ชัดในการปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส

2. Local self government หมายถึง การปกครองท้องถิ่นในรูปที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นหนึ่ง มีอำนาจการปกครองตนเอง โดยตนเองและเพื่อตนเอง ซึ่งจะมีหน่วยการปกครองรูปหนึ่งโดยกฎหมายของรัฐ มีฐานะ เป็นส่วนหนึ่งของรัฐหรือเรียกว่า Creature of state

William A.Robson กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนหนึ่งของประเทศซึ่งมีอำนาจอิสระ (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่นจะต้องไม่มาก จนกระทบกระเทือนต่ออำนาจอธิปไตยของรัฐ เพราะองค์การปกครองท้องถิ่น มิใช่เป็นชุมชนที่มีอำนาจอธิปไตย⁴

³Mongtagu, Harris G., Comparative Local Government, (Great Britatin:William Brendon and Son ltd.1984)p.1 ในประหัตต์ หงษ์ทองคำ, "การปกครองท้องถิ่นไทย," (กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 10.

⁴William A.Robson, Local government, Encyclopaedia of social science, vol.x. (The Macmillan co., N.Y.1953)p.574. ในประหัตต์ หงษ์ทองคำ, "การปกครองท้องถิ่นไทย," (กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 10.

Daniel Wit ให้ความหมายการปกครองท้องถิ่น ว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือ การกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือ เพียงแต่บางส่วนในการบริหารท้องถิ่นนั้นๆ ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชน เพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง⁵

William V.Holloway นิยามคำว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตที่แน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองของตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน⁶

⁵ Daniel Wit, A Comparative Survey of Local government and Administration, (Bangkok:Kurusapha press, 1967) p. 14-21. ในประหยัด หงษ์ทองคำ, "การปกครองท้องถิ่นไทย," (กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 10.

⁶ William V.Holloway , State and local Government in the United States (New York:McGraw Hill Book Company, inc., 1951) p. 14-21. ในประหยัด หงษ์ทองคำ, "การปกครองท้องถิ่นไทย," (กรุงเทพฯ:ไทยวัฒนาพานิช, 2526) หน้า 11.

Emile J.Sady ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วย การปกครองท้องถิ่น ที่อยู่ในระดับที่ต่ำกว่ารัฐ ซึ่งก่อตั้งโดยกฎหมาย และมีอำนาจ อย่างเพียงพอที่จะบริการในท้องถิ่นโดยตนเอง รวมทั้งมีอำนาจเก็บภาษี เจ้าหน้าที่ ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว อาจได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน หรือ แต่งตั้งโดยรัฐก็ได้⁷

John J.Clarks กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ส่วน การปกครองของประเทศ หรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบในการดำเนินการเรื่อง ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องที่หรือในเขตใดเขตหนึ่งโดยเฉพาะ โดยมีฐานะเป็นหน่วยรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง⁸

ประธาน คงฤทธิศึกษากร นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบ การปกครองที่เป็นผลสืบเนื่องมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์การทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้นๆ องค์ การนี้จัดตั้งและถูกควบคุมโดยรัฐบาล แต่ก็มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้มีการปฏิบัติไปตามนโยบายของตนเอง

จากคำนิยามของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น อุกฤษ หิรัญโต ได้ให้คำนิยามการปกครองท้องถิ่นโดยการผสมผสานแนวความคิดต่างๆ เข้าด้วยกัน แล้วให้คำนิยามใหม่ไว้ดังนี้ คือ

⁷ อุกฤษ หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: สำนัก พิมพ์โอเดียนสโตร์, 2523), หน้า 4.

⁸ Clark, John J., Outline of Local Government of the United States, (London: Sir Issac Pitman and Son, Ltd., 1957) p. 87-89. ในชูวงศ์ ฉายะบุตร, "การปกครองท้องถิ่นไทย", (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539) หน้า 12.

การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐมอบอำนาจให้หน่วย การปกครองระดับรองของรัฐ หรือกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นใด ท้องถิ่นหนึ่งจัดการปกครอง และดำเนินกิจการบางอย่างเพื่อผลประโยชน์ของรัฐ และผลประโยชน์ของท้องถิ่น หรือผลประโยชน์ของท้องถิ่นโดยตรง การบริหาร งานของท้องถิ่นมีองค์การของท้องถิ่นประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ซึ่งประชาชนในท้องถิ่น เลือกตั้งมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้ มีความอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาล ต้องควบคุมโดยวิธีการต่างๆตามความเหมาะสม จะปราศจากการควบคุมของรัฐ ไม่ได้ เพราะการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบที่รัฐกำหนดขึ้น^๑ เพื่อกระจาย อำนาจไปสู่ประชาชน ในท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด เพื่อสนองความต้องการของ ประชาชนได้มากที่สุดด้วย

จากนิยามต่างๆข้างต้น สามารถสรุปหลักการของการปกครองท้องถิ่น ได้ในสาระสำคัญต่างๆดังนี้^{๑๐}

1. การปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่าง กันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ เช่น หน่วยงาน ปกครองท้องถิ่นของไทยจัดเป็นกรุงเทพมหานคร เทศบาล สุขาภิบาล องค์การ บริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา
2. หน่วยงานปกครองท้องถิ่น จะต้องมียุติธรรม (autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควร ซึ่งหากรัฐมอบอำนาจให้หน่วยงานปกครองท้องถิ่น มากเกินไป จะทำให้เกิดสภาพรัฐอธิปไตย เป็นผลเสียต่อความมั่นคงของรัฐบาล

^๑ อุกฤษ หิรัญโต, การปกครองท้องถิ่น, หน้า 2.

^{๑๐} ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง, 2539) หน้า 12-13.

อำนาจของท้องถิ่นมีความแตกต่างกันไปตามลักษณะความเจริญและความสามารถของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ รวมทั้งนโยบายของรัฐบาล ในการพิจารณาการกระจายอำนาจให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นว่าระดับใดจึงจะเหมาะสม

3. มมองค์กรที่จำเป็นในการบริหารและการปกครองตนเอง องค์กรที่จำเป็นของท้องถิ่นจัดแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ องค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ เช่น การปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาล จะมีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร และสภาเทศบาลเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ

4. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น จากแนวความคิดที่ว่าประชาชนในท้องถิ่นเท่านั้นที่จะรู้ปัญหา และวิธีการแก้ไขของตนเองได้อย่างชัดเจน นอกจากนี้ยังเป็นการฝึกหัดให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้าใจในระบบและกลไกของการปกครองในระบบประชาธิปไตยอย่างแท้จริงด้วย

5. การปกครองท้องถิ่น จะต้องมสิทธิทางกฎหมาย (legal rights) ที่จะดำเนินการปกครองตนเอง สิทธิตามกฎหมายแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ สิทธิที่จะตรากฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่างๆ เพื่อประโยชน์ในการบริหารงานตามหน้าที่และเพื่อใช้บังคับประชาชนในท้องถิ่นนั้น เช่น เทศบัญญัติ ข้อบังคับสุขาภิบาล ฯลฯ และสิทธิที่เป็นหลักในการดำเนินการบริหารท้องถิ่น คือ อำนาจในการกำหนดงบประมาณ เพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบสุขาภิบาล

วิวัฒนาการการปกครองแบบสุขาภิบาลในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช

การปกครองท้องถิ่นของไทย มีประวัติสืบเนื่องมาจากการจัดการปกครองในรูปสุขาภิบาล ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว พระองค์ได้ทรงเล็งเห็นตัวอย่างการปฏิบัติมาจากดินแดนมลายู ซึ่งอยู่ในการปกครองของอังกฤษ ได้ดำเนินการแบ่งอำนาจในการบำรุงบางอย่างให้แก่องค์กรท้องถิ่น ได้เป็นผลดี¹¹ พระองค์จึงทรงดำริที่จะจัดดำเนินการบ้าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในท้องถิ่นเมืองหลวง โดยให้ตรากฎหมายขึ้นฉบับหนึ่งเรียกว่า "พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ. 116" เป็นการเริ่มทดลองระบบการสุขาภิบาล ซึ่งได้กำหนดให้ผู้บริหารกิจการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ เป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ซึ่งประกอบไปด้วย เสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง และนายแพทย์ กิจการนี้ยังไม่มีลักษณะการปกครองตนเอง (autonomy) การจัดการสุขาภิบาลกรุงเทพฯ นี้ เป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงนครบาล พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงปรารถนาจะให้กระทรวงมหาดไทย จัดสุขาภิบาลขึ้น ในท้องที่หัวเมืองทั่วไปบ้าง แต่สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ทรงเห็นว่า ประชาชนในหัวเมืองยังไม่พร้อมที่จะรับและร่วมมือในราชการพัฒนาการส่วนนี้ ทรงชี้เหตุผลว่า "ราษฎรซึ่งจะต้องเสียเงินในการสุขาภิบาลยังไม่รู้เข้าใจ และยังไม่เห็นประโยชน์ คือ ยังไม่ต้องการสุขาภิบาล ถ้าจะจัดโดยอุบายตั้งกฎหมายรัฐบาลบังคับจัดให้มีขึ้นก็คงจัดได้ แต่แลเห็นว่า การสุขาภิบาลจะสำเร็จได้ดีด้วยความพอใจและความนิยมของราษฎร ยิ่งกว่าความบังคับของรัฐบาล จึงได้ร้องขอความคิดเรื่องนี้"¹²

¹¹ ชำนาญ ยุวบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, (พระนคร: โรงพิมพ์วิบูลย์กิจ, 2497) หน้า 27.

¹² กระทรวงมหาดไทย, อ้างแล้ว, หน้า 241.

พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงเห็นด้วยกับเหตุผลของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว จึงยังมิได้จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมืองขึ้น จนกระทั่งล่วงมาถึงปี พ.ศ. 2448 (ร.ศ. 124) พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จประพาสเมืองนครเขื่อนขันธ์ ปัจจุบันนี้คืออำเภอพระประแดง) ได้ทรงพบว่า บริเวณท้องที่สกปรกเต็มไปด้วยโคลนตมไม่ต้องด้วยสุขอนามัย ถึงกับมีรับสั่งติเตียนเรื่องนี้ในที่ประชุมเสนาบดีว่า "ได้ทรงเห็นถนนแลตลาดเมืองนครเขื่อนขันธ์สกปรกเหมือนตลาดท่าจีน" ทำให้สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพในฐานะเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบการปกครองหัวเมืองทั้งปวง นอกจากหัวเมืองในเขตราชธานีทรงละอายพระทัยมาก จึงได้ทรงมีตราพระราชสีห์น้อย ที่ 20/3990 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2448 ถึงพระยาพิไชยสุนทร เจ้าเมืองสมุทรสาคร มีความตอนหนึ่งว่า "ฉันทั้งอยู่ในที่ประชุมรู้สึกละอายใจมากที่เมืองนครเขื่อนขันธ์จะสกปรก หรือสะอาดก็ไม่ใช้ธุระของเรา แต่ความสกปรกของตลาดท่าจีนซึ่งสกปรกจริง สำหรับเป็นที่ยกตัวอย่างเทียบที่อื่นที่ไม่พอพระราชหฤทัยเช่นนี้ ก็เสมือนกริ้วตลาดท่าจีนด้วยเหมือนกัน การที่เป็นดังนี้จึงรู้สึกร้อนใจมาก เห็นว่าถ้าไม่คิดอ่านปิดกวาดจัดถนนในตลาดท่าจีนให้หายโสโครกแล้ว จะเสียชื่อตั้งแต่ตัวฉันทตลอดจนผู้ว่าราชการเมือง และกำนันผู้ใหญ่บ้านในที่นั้นเห็นจะไม่ได้ ฉันทมีความร้อนใจอย่างนี้ จึงได้มีตราฉบับนี้มายังพระยาพิไชยสุนทร เมื่อได้รับตราฉบับนี้แล้วขอให้เรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ตลาดท่าจีนมาประชุมอ่านตราฉบับนี้ให้ฟัง แลปรึกษากันดูว่าจะอาจทำอย่างไรอย่าให้พระเจ้าอยู่หัวทรงติเตียนได้"¹³

พระยาพิไชยสุนทร ได้มีหนังสือกราบทูลเสด็จในกรมเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ถึงแผนปฏิบัติในการจัดให้ตลาดเมืองท่าจีนสะอาดเป็นระเบียบว่า จะซื้ออิฐปูถนนตลาดท่าจีนหรือท่าฉลอมให้ตลอดทั้งสายให้หายสกปรกตา หลังจากที่เจ้า

¹³ กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 241-242.

เมืองสมุทรสาครดำเนินการมาจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้เสด็จพระราชดำเนินไปยังเมืองสมุทรสาคร เมื่อเห็นว่าบ้านเมืองสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อยเป็นที่พอพระราชหฤทัย สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ จึงได้กราบบังคมทูลถึงนโยบายในอันที่จะรักษาสภาพความสะอาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยให้คงอยู่ตลอดไป โดยจะขอรับมอบภาษีโรงเรือนในตลาดตำบลท่าฉลอมให้แก่สุขาภิบาลท่าฉลอมที่จะจัดตั้งขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์ให้จัดการทำนุบำรุงท้องที่ 3 ประการคือ ¹⁴

1. ซ่อมแซมและบำรุงถนนหนทาง
2. จุดโคมไฟให้แสงสว่างเวลาค่ำคืน
3. จัดหาคนงานเก็บกวาดขยะมูลฝอย

สมเด็จพระยาดำรงราชานุภาพ ได้กราบบังคมทูลว่าเห็นสมควรจัดการสุขาภิบาลขึ้นที่ตลาดท่าฉลอมนี้ เป็นการทดลอง ถ้าจัดได้สำเร็จจะจัดที่อื่นต่อไปก็จะง่ายขึ้น สำคัญอยู่ที่ให้ราษฎรเข้าใจและมีความนิยมในประโยชน์ของการสุขาภิบาล ถ้าจัดได้สำเร็จทั่วไป ก็จะเป็นอันทำการสำคัญสำหรับพระราชอาณาจักรสำเร็จได้อีกอย่างหนึ่ง

ในที่สุด ได้มีประกาศพระบรมราชโองการให้จัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) พระบรมราชโองการนี้ให้ใช้ดำเนินการได้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน ร.ศ. 125 (พ.ศ. 2449) เป็นต้นไป จึง

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁴ กระจกรวมมหาดไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 243.

เป็นอันว่า กิจการสุขาภิบาลได้ก่อกำเนิดขึ้นในหัวเมืองเป็นแห่งแรกที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร¹⁵

หลังจากได้จัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกที่ท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร และการบริหารกิจการสุขาภิบาลท่าฉลอมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยได้ผลดี ข้าหลวงเทศาภิบาลและเจ้าเมืองอื่น ๆ มีความสนใจและเรียกร้องให้พิจารณาดำเนินการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ เป็นการทั่วไป สมเด็จพระยาราชราชนุภาพ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ได้ชี้แจงทำความเข้าใจถึงหลักการและวิธีการที่ถูกต้องของการสุขาภิบาลว่า จะต้องเกิดจากความนิยมชมชอบของราษฎร เป็นสำคัญ มิฉะนั้นแล้วจะไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชน รัฐบาลยินดีจะตรากฎหมายจัดการสุขาภิบาลขึ้น แต่ท้องที่ใดจะจัดการปกครองแบบสุขาภิบาล ขอให้ข้าหลวงเทศาภิบาลทำความเข้าใจชี้แจงให้ราษฎรเห็นถึงคุณประโยชน์ของสุขาภิบาลก่อน เมื่อราษฎรเห็นถึงคุณประโยชน์ และเรียกร้องให้จัดการสุขาภิบาลในท้องที่ใดแล้ว จึงค่อยดำเนินการตามบทบัญญัติของกฎหมายต่อไป

ในปี ร.ศ. 126 (พ.ศ. 2450) กระทรวงมหาดไทยได้ร่างกฎหมายเกี่ยวกับการสุขาภิบาลสำเร็จ ได้นำมาปรึกษาหารือแก้ไขในที่ประชุมประจำปีของข้าหลวงเทศาภิบาล เมื่อทุกฝ่ายเห็นพ้องต้องกันแล้วจึงได้ประกาศใช้เป็นทางการ มีชื่อว่า "พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาล ร.ศ. 127" และถือว่าสุขาภิบาลเหล่านี้ คือสถาบันปกครองท้องถิ่นอันเป็นที่มาของการปกครองรูปเทศบาลในปัจจุบัน¹⁶

¹⁵ กระทรวงมหาดไทย, เรื่องเดียวกัน, หน้า 243.

¹⁶ สนธิ เตชานันท์, แผนพัฒนาการเมืองระบอบประชาธิปไตยตามแนวพระราชดำริของพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ไทยเกษม, 2519) หน้า 10.

ปรากฏว่าในระยะต่อมาการสุขาภิบาลได้รับความนิยมมากขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลตามหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นถึง 35 แห่งด้วยกัน จนกระทั่งเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแผ่นดินใน พ.ศ. 2475 รัฐบาลในสมัยนั้นประสงค์จะให้มีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลเหมือนกันทั่วประเทศ ซึ่งตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ขึ้นและให้เปรียบเทียบฐานะสุขาภิบาลทั้ง 35 แห่งเป็นเทศบาลตั้งแต่นั้นมา ทำให้การจัดตั้งสุขาภิบาลหยุดชะงักไปกว่า 20 ปี

การจัดตั้งสุขาภิบาลในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตามต่อมา ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ทั้งนี้เพราะรัฐบาลในสมัยนั้นเห็นว่า มีชุมชนที่หนาแน่นเป็นจำนวนมาก ที่ยังมีความเจริญไม่ถึงขนาดที่จะจัดตั้งเป็นเทศบาล เช่น ตลาดชุมชนตามอำเภอต่างๆ เป็นต้น จึงควรจัดให้มีกรรมการตามแบบสุขาภิบาล เพื่อส่งเสริมความเจริญแก่ชุมชนนั้นๆ ไปพลางก่อน เมื่อมีความเจริญถึงขนาดแล้ว จึงยกฐานะจัดตั้งเป็นเทศบาลต่อไป

การนำเอาระบบสุขาภิบาลกลับมาใช้ใหม่อีกครั้งหนึ่งก็เนื่องมาจากความล้มเหลวของการปกครองท้องถิ่นในระบบเทศบาล ซึ่งประสบปัญหาและอุปสรรคนานาประการ เช่น การขาดแคลนผู้บริหารที่มีความรู้ ความสามารถ การขาดแคลนรายได้ และประชาชนในท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้น¹⁷ ซึ่งการนำระบบสุขาภิบาลกลับมาใช้ก็นับว่าก่อให้เกิดผลดีคือ

1. เป็นการเพิ่มความหนาแน่นของชุมชนในชนบท เพราะการจัดตั้งสุขาภิบาลทำให้ชุมชนได้รับการบริการขั้นพื้นฐานที่ดีขึ้น

¹⁷ สุโขทัยธรรมมาธิราช มหาวิทยาลัย, การปกครองท้องถิ่นไทย, (นนทบุรี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช, 2533) หน้า 371.

2. สามารถตอบสนองความต้องการในด้านบริการสาธารณะของท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว เช่น การจัดการประปา การสร้างและการบำรุงรักษาเส้นทางคมนาคม การป้องกันบรรเทาสาธารณภัย ฯลฯ

3. เป็นการกระตุ้นให้ประชาชนมีความต้องการที่จะเข้ามีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น และเป็นการพัฒนาทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตย

4. เป็นการเตรียมพร้อมที่จะจัดตั้งชุมชนนั้นเป็นเทศบาล

เมื่อพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 ใช้บังคับแล้ว จึงเริ่มมีการจัดตั้งสภาภิบาลและดำเนินการต่อเนื่องมาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งปัจจุบันมีสภาภิบาลทั้งสิ้นประมาณ 984 แห่ง และยังมีการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติสภาภิบาลรวม 2 ครั้ง คือ พระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ¹⁸

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹⁸ ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2535) หน้า 339.

การศึกษาเปรียบเทียบองค์การปกครองท้องถิ่นรูปสภาภิบาลและเทศบาล

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของสภาภิบาล

1. การจัดตั้งสภาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 4 กำหนดว่า เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสภาภิบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสภาภิบาลโดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล

การจัดตั้งสภาภิบาลกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ซึ่งต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาโดยให้ระบุชื่อ และเขตของสภาภิบาลไว้ด้วย (มาตรา 5)

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดตั้งสภาภิบาลซึ่งตามกฎหมายระบุไว้ แต่เพียงกว้างๆ นั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ไว้ โดยหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/ว 179 ลงวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการขอจัดตั้งและขอขยายเขตสภาภิบาลเพื่อให้ผู้ว่าราชการจังหวัดถือปฏิบัติ ดังนี้

- (1) ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอจะต้องมีรายได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- (2) ท้องถิ่นที่เป็นเขตตำบลหรือหมู่บ้านที่มีไร่ที่ตั้งที่ว่าการอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน
- (3) พื้นที่ไม่เกิน 13 ตารางกิโลเมตร เว้นแต่กรณีที่สำนักงานผังเมืองเห็นว่ามีความจำเป็นทางวิชาการด้านผังเมือง
- (4) ประชากรตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป
- (5) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

การขอจัดตั้งสุขาภิบาลนั้น หนังสือกระทรวงมหาดไทยฉบับดังกล่าว ได้กำหนดให้จังหวัดดำเนินการ ดังนี้

(1) จังหวัดรายงานขอจัดตั้งสุขาภิบาลพร้อมทั้งส่งข้อมูลต่าง ๆ ไปยังกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

- 1.1 บันทึกชี้แจงเหตุผลและความจำเป็นในการขอจัดตั้งสุขาภิบาล
- 1.2 แบบสำรวจท้องถิ่นที่สมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล
- 1.3 สำเนาหนังสือหรือหลักฐานการให้ความเห็นชอบของราษฎรในท้องถิ่นนั้น (สำเนารายงานการประชุม)
- 1.4 แผนที่หรือภาพถ่ายทางอากาศซึ่งแสดงแนวเขตสุขาภิบาล แนวเขตตำบล แนวเขตป่าสงวน หรือแนวเขตทหาร (ถ้ามี) ชื่อราชการของ ถนน แม่น้ำ ลำคลอง แนวเขตเทศบาล หรือสุขาภิบาลอื่นที่อยู่ใกล้เคียง (มาตราส่วน 1:10,000)

(2) หากพื้นที่ที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้จังหวัด แจ้งกรมป่าไม้เพื่อขออนุญาตจัดตั้งสุขาภิบาลในเขตป่าสงวนแห่งชาติ หากกรมป่าไม้ไม่อนุญาตให้ระงับเรื่องการขอจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นไว้ หากกรมป่าไม้อนุญาตจังหวัดต้องส่งสำเนาหนังสือแจ้งการได้รับอนุญาตจากกรมป่าไม้มาพร้อมกับรายงานขอจัดตั้งสุขาภิบาล

(3) เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานแล้ว จะแจ้งให้กรมการปกครองแจ้งสำนักผังเมืองให้ประสานกับอำเภอที่จะจัดตั้งสุขาภิบาล เพื่อให้อำเภอประชุมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องร่วมกับสำนักผังเมือง เพื่อพิจารณาสำรวจแนวเขต และจัดทำแผนผังแนวเขตสุขาภิบาล แล้วจัดส่งให้กรมการปกครองและจังหวัดแต่ละ 3 ชุด และให้จังหวัดตรวจสอบว่าแนวเขตสุขาภิบาลที่สำนักผังเมืองจัดทำนั้นตรงกับแนวเขตที่จังหวัดได้รายงานไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ ในกรณีที่ตรงกันให้รายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ หากไม่ตรงกันให้จังหวัดพิจารณาว่าแนวเขตที่สำนักผังเมืองทำนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่

ถ้าจังหวัดเห็นชอบด้วยกับแนวเขตของสำนักผังเมืองให้จังหวัดจัดทำบันทึกชี้แจง เหตุผลเพิ่มเติม และตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับจำนวนราษฎร อาคาร บ้านเรือน รายได้ร้านค้า ฯลฯ ตามที่กำหนดไว้ในข้อ (1) จำนวนอย่างละ 3 ชุด ส่งให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการต่อไป

(4) เมื่อกระทรวงมหาดไทยได้รับรายงานจากจังหวัดแล้วให้กรมการปกครอง ผู้ตรวจราชการกรมการปกครองประจำเขตมาตรวจสอบความเจริญของสภาพท้องถิ่น และความเหมาะสมในด้านต่าง ๆ ของท้องถิ่นที่จะขอจัดตั้งสุขาภิบาล เพื่อนำข้อมูลประกอบการพิจารณาดำเนินการต่อไป

2. ประเภทของสุขาภิบาล

ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2528 นั้น มาตรา 8 ทวิได้กำหนดว่า สุขาภิบาลใดที่มีฐานะทางการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุขาภิบาลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อสุขาภิบาลนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ พ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลและประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาลแทน และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ดำเนินการ ให้คณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกประธานคณะกรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคนจากกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งของราษฎรตามมาตรา 7 (4) แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2528) ให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับแต่วันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่ง

จากความในมาตรา 8 ทวินี้ ลักษณะโครงสร้างของสุขาภิบาลจึงอาจแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภทคือ

2.1 สุธาภิบาลที่มีนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ร่วมอยู่ในคณะกรรมการสุธาภิบาล และมีตำแหน่งเป็นประธานกรรมการสุธาภิบาล ปัจจุบันมีสุธาภิบาลประเภทนี้ จำนวนประมาณ 809 แห่ง

2.2 สุธาภิบาลที่มีฐานะการคลัง เพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุธาภิบาลได้ ซึ่งจะมีประธานกรรมการสุธาภิบาลมาจากกรรมการที่ราษฎรเลือกตั้ง และนายอำเภอ หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ พ้นจากการเป็นกรรมการสุธาภิบาลและประธานกรรมการสุธาภิบาลโดยดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาแทน

ทั้งนี้ หลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังของสุธาภิบาล ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

กระทรวงมหาดไทย จึงได้กำหนดระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาฐานะการคลังสุธาภิบาล พ.ศ. 2535 ประกาศ ณ วันที่ 4 มีนาคม 2535 ซึ่งมีสาระสำคัญดังนี้

ข้อ 4 "ให้สุธาภิบาลที่มีรายได้จริงโดยประมาณ ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมาตั้งแต่ห้าล้านบาทขึ้นไป เป็นสุธาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอที่จะบริหารงานประจำของสุธาภิบาลได้ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติสุธาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสุธาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528"

ดังนั้น หากสุธาภิบาลใดที่มีรายได้ตามเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดดังกล่าวข้างต้น กระทรวงมหาดไทยก็จะประกาศรายชื่อสุธาภิบาลนั้น ในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งในปัจจุบันมีสุธาภิบาลที่มีประธานกรรมการเป็นกรรมการสุธาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งแล้วประมาณ 175 แห่ง

3. โครงสร้างสาขาภิบาล

3.1 โครงสร้างของคณะกรรมการสาขาภิบาล

1) คณะกรรมการสาขาภิบาล การจัดโครงสร้างองค์การสาขาภิบาล ตามพระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2495 และตามพระราชบัญญัติที่แก้ไขเพิ่มเติมภายหลังนั้น เป็นรูปแบบการบริหารงานแบบคณะกรรมการ โดยมีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการสาขาภิบาล" ซึ่งจะทำหน้าที่ทั้งบริหารงานสาขาภิบาลและหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ

คณะกรรมการสาขาภิบาลนี้ ตามมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2495 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสาขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 ประกอบด้วย

(1) นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ ที่สาขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

(2) ปลัดอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สาขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจำนวนหนึ่งคน

(3) กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบลนั้นอยู่ในเขตสาขาภิบาล

(4) ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม สำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรในเขตสาขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นแล้วในวาระ 4 ปี

ในกรณีที่ เป็นสาขาภิบาลที่มีฐานะการคลังเพียงพอ ที่จะบริหารงานประจำ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอจะพ้นจากการเป็นกรรมการสาขาภิบาล และดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสาขาภิบาลแทน

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย กรรมการที่เป็นโดยตำแหน่ง กรรมการที่มาจากกาเลือกตั้งและกรรมการที่มาจากกาแต่งตั้งซึ่งมีข้อดีคือ ทำให้สุขาภิบาลมีผู้ที่มีความรู้ความสามารถและสามารถปฏิบัติงานประจำของสุขาภิบาลได้ เข้าร่วมเป็นกรรมการ ได้แก่ นายอำเภอ ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือปลัดอำเภอซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง แล้วแต่กรณี และในขณะที่เดียวกันก็มีตัวแทนของราษฎรที่มาจากกาเลือกตั้งในสัดส่วนที่มากกว่ากรรมการที่เป็นโดยตำแหน่งและโดยการแต่งตั้ง

2) ตำแหน่งต่าง ๆ ในคณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย

- (1) ประธานกรรมการสุขาภิบาล
- (2) รองประธานกรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคน ซึ่งเลือกจากกรรมการสุขาภิบาลที่ราษฎรในเขตสุขาภิบาลดำเนินการเลือกตั้งขึ้นมา และดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี
- (3) ที่ปรึกษาคณะกรรมการสุขาภิบาล ในกรณีที่ เป็นสุขาภิบาลมีฐานะการคลังเพียงพอ
- (4) เลขานุการคณะกรรมการสุขาภิบาล กำหนดให้ ปลัดสุขาภิบาลเป็นเลขานุการคณะกรรมการสุขาภิบาล เว้นแต่กรณีที่ไม่มีปลัดสุขาภิบาลหรือมีแต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาล แต่งตั้งข้าราชการหรือพนักงานสุขาภิบาลที่เห็นสมควร

3) การพ้นจากตำแหน่งของกรรมการสุขาภิบาล ในกรณีที่ เป็นกรรมการสุขาภิบาลที่เป็นโดยตำแหน่ง หรือโดยการแต่งตั้ง ย่อมพ้นจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาล เมื่อพ้นจากตำแหน่งที่ดำรงอยู่นั้นหรือผู้มีอำนาจแต่งตั้งมีคำสั่งถอดถอนให้พ้นจากตำแหน่ง

สำหรับกรรมการสุขาภิบาลที่มาจากกาเลือกตั้ง ตามความในมาตรา 7 (4) จะอยู่ในตำแหน่งคราวละ 4 ปี ถ้าตำแหน่งกรรมการดังกล่าวว่างลง เพราะเหตุอื่นนอกจากถึงคราวออกตามวาระ ให้เลือกตั้งกรรมการขึ้น

แทนตำแหน่งที่ว่างภายในเก้าสิบวัน แต่กรรมการที่เข้ามาแทนนั้นจะอยู่ในตำแหน่งได้ เพียงเท่ากำหนดเวลาของผู้ที่ตนแทน และหากตำแหน่งกรรมการว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระ ไม่เกินร้อยแปดสิบวันจะเลือกกรรมการขึ้นแทนตำแหน่งที่ว่างมิได้

3.2 การจัดองค์การบริหารงานสภาภิบาล

การจัดองค์การบริหารงานสภาภิบาลนั้น เป็นไปในรูปของคณะกรรมการตั้งที่กล่าวแล้วข้างต้น ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงานการควบคุมการปฏิบัติงานของส่วนการบริหารต่างๆ โดยมีปลัดสภาภิบาลซึ่งได้แก่ ปลัดอำเภอที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง เป็นกรรมการสภาภิบาลนั้นเป็นผู้รับผิดชอบ ประกอบด้วย

- 1) สำนักปลัดสภาภิบาล
- 2) ฝ่ายคลัง
- 3) ฝ่ายช่าง
- 4) ฝ่ายสาธารณสุข
- 5) ฝ่ายการประปา

4. อำนาจหน้าที่ของสภาภิบาล

4.1 หน้าที่ของสภาภิบาล ตามมาตรา 25 แก้ไขเพิ่มเติม โดยพระราชบัญญัติสภาภิบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 สภาภิบาลอาจทำกิจการภายในเขตสภาภิบาลได้รวม 20 อย่าง กิจการในหน้าที่ของสภาภิบาลมีลักษณะอย่างเดียวกับกิจการในหน้าที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังต่อไปนี้

- (1) การจัดให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (2) การจัดให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ

- (3) การรักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
- (4) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (5) การป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (6) การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (7) การจัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (8) การจัดให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (9) การจัดให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (10) การจัดให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) การป้องกันและระงับสาธารณสุข
- (12) การจัดให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (13) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
- (14) การส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (15) การบำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- (16) การจัดให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร
- (17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
- (18) การสาธารณสุข
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น หรือกิจกรรมอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจกรรมของสุขาภิบาล

กิจการในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลดังกล่าวนี้ สุขาภิบาลต้องจัดทำภายในเขตสุขาภิบาล ถ้าจะทำกิจการนอกเขตจะต้องเข้าหลักเกณฑ์ดังต่อไปนี้

- (1) การนั้นจำเป็นต้องทำ และเป็นการเกี่ยวเนื่องกับ
กิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่อยู่ภายในเขตของตน
- (2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการ
สุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ
- (3) ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

สุขาภิบาลอาจทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น โดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือ
ถือหุ้นในบริษัทจำกัด เพื่อประกอบกิจการสาธารณูปโภค แต่ต้องถือหุ้น ซึ่งเมื่อ
รวมกับหุ้นที่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบลที่
มีหุ้นอยู่ในบริษัทนั้น (ถ้ามี) เกินกว่าร้อยละ 50 ของหุ้นที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้
แต่ถ้าบริษัทจำกัดซึ่งสุขาภิบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้นไม่มี เอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย
สุขาภิบาลจะถือหุ้นต่ำกว่าร้อยละ 50 ก็ได้ ทั้งนี้การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่น
หรือการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ในบริษัทจำกัด ต้องได้รับอนุมัติจาก
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4.2. อำนาจในการตราข้อบังคับสุขาภิบาล มีลักษณะเป็นบท
กฎหมาย เพื่อให้บังคับแก่ประชาชนในเขตสุขาภิบาลได้โดยไม่ขัดหรือแย้งต่อ
กฎหมายในกรณีต่อไปนี้

- (1) เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล
ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาล
- (2) เมื่อมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้สุขาภิบาลตราข้อบังคับหรือ
ให้มีอำนาจตราข้อบังคับได้

การร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ตามข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการ
การสุขาภิบาล พ.ศ. 2498 กำหนดขั้นตอนไว้ดังนี้

- (1) กรรมการสุขาภิบาลเสนอข้อปรึกษาร่างข้อบังคับ
สุขาภิบาลต่อประธานกรรมการสุขาภิบาล โดยทำเป็นหนังสือและมีกรรมการ
สุขาภิบาลรับรองอย่างน้อยสองคน แต่ถ้าเป็นร่างข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินต้อง

ให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้รับรอง เว้นแต่เป็นร่างข้อบังคับที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้เสนอไม่ต้องมีผู้รับรอง

(2) การเสนอข้อปรึกษา ร่างข้อบังคับสุขาภิบาลจะต้องมีหลักการของร่าง และเหตุผลที่เสนอร่างดังกล่าวประกอบด้วย เมื่อประธานได้รับร่างที่เสนอมาและตรวจเห็นว่าถูกต้องตามระเบียบวาระการประชุมแล้ว ให้ส่งสำเนาแก่กรรมการสุขาภิบาลล่วงหน้าอย่างน้อย 3 วันก่อนวันประชุม เว้นแต่เป็นการเร่งด่วนอาจน้อยกว่าสามวันก็ได้

(3) การประชุมพิจารณา ร่างข้อบังคับสุขาภิบาลให้ที่ประชุมพิจารณาเป็น 3 วาระ แต่ที่ประชุมจะอนุมัติให้พิจารณา 3 วาระรวดเดียวก็ได้ โดยประธานกรรมการสุขาภิบาลหรือกรรมการสุขาภิบาล ไม่ต่ำกว่าหนึ่งในสามของผู้เข้าร่วมประชุมปรึกษาด้วย

(4) ภายในเวลาที่ที่ประชุมกำหนด ผู้ใดเห็นสมควรจะแก้ไขเพิ่มเติมร่างข้อบังคับสุขาภิบาล ก็ให้เสนอคำแปรข้อปรึกษาล่วงหน้าเป็นหนังสือต่อประธานอนุกรรมการ โดยมีผู้รับรองเช่นเดียวกับการเสนอร่างข้อบังคับ เมื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้วต้องเสนอร่างข้อบังคับนั้นพร้อมทั้งรายงาน และบันทึกความเห็นยื่นต่อประธานกรรมการสุขาภิบาล และให้ประธานกรรมการสุขาภิบาลส่งสำเนาร่าง และรายงานนั้นแก่กรรมการสุขาภิบาลไม่น้อยกว่า 1 วันก่อนวันนัดประชุม ยกเว้นแต่เป็นการเร่งด่วน

(5) การพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลในวาระที่สอง ให้ปรึกษาเรียงลำดับเฉพาะข้อที่มีการแปรข้อปรึกษา หรือที่คณะอนุกรรมการแก้ไขเท่านั้น เว้นแต่ที่ประชุมจะมีมติเป็นอย่างอื่น

(6) ในการพิจารณาร่างข้อบังคับสุขาภิบาลในวาระที่สาม ให้ที่ประชุมลงมติว่าจะตราเป็นข้อบังคับสุขาภิบาลหรือไม่

ข้อบังคับที่คณะกรรมการสุขภาพ มีมติเห็นชอบให้ตราเป็นข้อ บังคับสุขภาพนั้น จะใช้บังคับได้เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติ และได้ ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานสุขภาพแล้ว 7 วัน เว้นแต่กรณีฉุกเฉินถ้ามี ข้อความระบุไว้ในข้อบังคับให้ใช้บังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับได้ในวันที่ประกาศนั้น

4.3 อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่น อำนาจหน้าที่จัดเก็บ ภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติควบคุมการ ข่าสัตว์และการจำหน่ายเนื้อสัตว์ พระราชบัญญัติการควบคุมการโฆษณาโดยใช้ เครื่องขยายเสียง เป็นต้น ซึ่งคณะกรรมการสุขภาพ พนักงานสุขภาพที่ ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้ ถือเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวล กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

การบริหารงานสุขภาพ

การบริหารงานสุขภาพนั้น พระราชบัญญัติสุขภาพ พ.ศ. 2495 มาตรา 19 กำหนดให้คณะกรรมการสุขภาพควบคุมและรับผิดชอบในการ บริหารกิจการของสุขภาพตามกฎหมาย

1. การประชุมคณะกรรมการสุขภาพ

เนื่องจาก การบริหารงานสุขภาพเป็นการดำเนินการในรูป ของคณะกรรมการ ดังนั้นการประชุมจึงเป็นกระบวนการบริหารที่สำคัญของ สุขภาพ ซึ่งตามพระราชบัญญัติสุขภาพ กำหนดให้คณะกรรมการสุขภาพ ประชุมกันไม่น้อยกว่าเดือนละหนึ่งครั้ง ถ้าเดือนใดคณะกรรมการสุขภาพประชุม กันไม่ได้ต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ โดยในการประชุมคณะกรรมการ สุขภาพจะต้องมีกรรมการสุขภาพเข้าร่วมประชุม ไม่ต่ำกว่ากึ่งหนึ่ง ของกรรมการที่อยู่ในตำแหน่งจึงจะครบองค์ประชุม

การลงมติวินิจฉัยข้อปรึกษา ให้ถือคะแนนเสียงข้างมากของผู้
ที่ลงคะแนน โดยกรรมการสาขาภิบาลคนหนึ่งมีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้า
คะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มได้อีกหนึ่งเสียงเป็นเสียง
ชี้ขาด ทั้งนี้การประชุมคณะกรรมการจะเป็นการประชุมโดยเปิดเผย หรือเป็น
การประชุมลับตามลักษณะที่จะได้กำหนดไว้ในข้อบังคับการประชุม ซึ่งกฎหมาย
ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการ
สาขาภิบาล กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนดข้อบังคับการประชุมคณะกรรมการ
สาขาภิบาล พ.ศ. 2498 ขึ้น

2. การบริหารงานบุคคล

พระราชบัญญัติสาขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 20 กำหนด
ให้สาขาภิบาลมีพนักงานสาขาภิบาล ประกอบด้วย ปลัดสาขาภิบาล สมุหบัญชีสาขาภิบาล
และพนักงานสาขาภิบาลอื่นตามความจำเป็น กระทรวงมหาดไทยจึงได้กำหนด
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสาขาภิบาล พ.ศ. 2523 ขึ้น

2.1 ความหมายของพนักงานสาขาภิบาล

พนักงานสาขาภิบาล ได้แก่ พนักงานที่ปฏิบัติหน้าที่ใน
สาขาภิบาลโดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณที่สาขาภิบาลตั้งไว้ โดยจะมีคุณสมบัติ
เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือนตามที่กำหนดไว้ใน พ.ร.บ. ข้าราชการพลเรือน
และต้องมีคุณสมบัติเฉพาะสำหรับตำแหน่งตามที่คณะกรรมการพนักงานสาขาภิบาล
กำหนดไว้

2.2 อัตราเงินเดือนของพนักงานสาขาภิบาล

ให้ใช้บัญชีอัตราเงินเดือนของข้าราชการพลเรือน โดย
อนุโลม ซึ่งมีองค์กรกลางรับผิดชอบในการควบคุมดูแลและตรวจสอบการบริหาร
งานบุคคล ดังนี้

- 1) คณะกรรมการพนักงานสาขาภิบาล (ก.สภ.) ประกอบด้วย
 - ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน
 - เลขาธิการ ก.พ. เป็นกรรมการ

- อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- อธิบดีกรมตำรวจ เป็นกรรมการ
- อธิบดีกรมโยธาธิการ เป็นกรรมการ
- อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ
- ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
- ผู้ทรงคุณวุฒิจากสาขาวิชาปริมาณ 2 คน เป็นกรรมการ
อยู่ในวาระคราวละ 4 ปี
- เลขาธิการคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาล
ซึ่งเลือกจากคณะกรรมการตามข้อ 1) เป็นกรรมการ

คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(1) อำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้ เช่น การออกกฎ ข้อบังคับ หรือระเบียบเพื่อปฏิบัติ ควบคุมดูแลตรวจสอบแนะนำชี้แจงให้จังหวัดและสุขาภิบาลปฏิบัติ กำหนดอัตราค่าธรรมเนียมในการปฏิบัติ ให้เป็นไปตามระเบียบ ฯลฯ

(2) อนุมัติการโอนพนักงานสุขาภิบาล ตั้งแต่ระดับ 5 ขึ้นไปของสุขาภิบาลหนึ่งไปเป็นพนักงานอีกสุขาภิบาลหนึ่ง

(3) มีมติให้โอนพนักงานสุขาภิบาล

(4) แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติการอย่างหนึ่ง
อย่างใด

(5) ปฏิบัติการอื่นใดตามอำนาจหน้าที่ของ ก.สภ.

2) คณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาลประจำจังหวัด (อ.ก.สภ. จังหวัด) ประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัด เป็นประธาน และผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่น เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ โดยมีหน้าที่ช่วยคณะกรรมการพนักงานสุขาภิบาลปฏิบัติการในจังหวัดนั้น โดยมีฐานะและอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับคณะกรรมการพนักงานเทศบาลจังหวัด (อ.ก.ท. จังหวัด)

3) คณะอนุกรรมการพนักงานสภาภิบาลประจำสภาภิบาล (อ.ก.สภ.สภาภิบาล) ประกอบด้วย ประธานคณะกรรมการสภาภิบาล เป็นประธาน และปลัดสภาภิบาล เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่ช่วยเหลือคณะอนุกรรมการพนักงานสภาภิบาลจังหวัด

4) การกำหนดตำแหน่ง และเงินเดือนของพนักงานสภาภิบาล ให้ใช้ระบบจำแนกตำแหน่ง เช่นเดียวกับข้าราชการพลเรือน

3. การบริหารงานคลังของสภาภิบาล จำแนกได้ 4 กิจกรรมได้แก่

3.1 การจัดการรายได้

- รายได้จากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีที่สภาภิบาลจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ อากรการฆ่าสัตว์ และภาษีป้าย รวมทั้งผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องเนื่องกับการฆ่าสัตว์ รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บเพิ่ม และนำมาจัดสรรให้สภาภิบาล เช่น ภาษีสุรา รายได้จากที่รัฐบาลจัดเก็บให้ทั้งจำนวน เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งจะแบ่งให้สภาภิบาล ร้อยละ 25

- รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าบัตรอนุญาต และค่าปรับ

- รายได้จากทรัพย์สินของสภาภิบาล เช่น รายได้จากค่าเช่า

- รายได้จากการสาธารณูปโภคของสภาภิบาล เช่น กิจการสถานขนานุนบาล การประปา แพขนานยนต์ และอื่น ๆ

- รายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้

- เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรต่าง ๆ

- เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

- เงินที่มีผู้อุทิศให้

- เงินรายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนด

3.2 การงบประมาณ ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการงบประมาณของสภาภิบาล พ.ศ.2531 โดยตราเป็นข้อบังคับงบประมาณ

3.3 การพัสดุ ดำเนินการตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับ

- กำหนดวิธีการซื้อ การจ้าง
- กำหนดแนวทางปฏิบัติแก่เจ้าหน้าที่พัสดุและผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้อง
- กำหนดอำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้าง
- กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับวิธีการควบคุมและจำหน่ายพัสดุ

3.4 การควบคุมและการตรวจสอบการคลัง มีระเบียบหลักที่สำคัญ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินสภาภิบาล พ.ศ.2528 และยังสามารถจำแนกลักษณะการตรวจสอบตามหน่วยงานออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การตรวจสอบภายใน โดยประธานกรรมการสภาภิบาล ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือกรมการปกครอง หรือผู้ที่กรมการปกครองมอบหมาย และการตรวจสอบภายนอก โดยสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ

โครงสร้างอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

1. การจัดตั้งเทศบาล

หลังจากที่ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองแล้ว ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2476 และกำหนดให้เทศบาลเป็นองค์กรบริหารการปกครองรูปแบบหนึ่งของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โดยมีการตราพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 ซึ่งถือได้ว่าเป็นกฎหมายฉบับแรกกว่าด้วยการจัดการปกครองตนเองของท้องถิ่น จนกระทั่งมีการปรับปรุงกฎหมายในสมัย จอมพล ป. พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรี มีการตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ขึ้นใช้แทนกฎหมายเดิม

โดยหลักการสำคัญในการพิจารณาจัดตั้งท้องถิ่นให้เป็นเทศบาล ได้กำหนดไว้ 3 ประการคือ

1. 1. จำนวนและความหนาแน่นของประชากรในท้องถิ่น
1. 2. ความเจริญทางด้านเศรษฐกิจ โดยพิจารณาจากการจัดเก็บรายได้ตามที่กฎหมายกำหนด และงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่น
1. 3. ความสำคัญทางการเมืองของท้องถิ่น โดยพิจารณาถึงศักยภาพของท้องถิ่นนั้นว่า สามารถพัฒนาความเจริญได้มากน้อยเพียงใด

2. ประเภทของเทศบาล

จากหลักการดังกล่าว ได้กำหนดรูปแบบของเทศบาลไว้ 3 ประเภท คือ

2. 1. เทศบาลตำบล ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งเทศบาลตำบลไว้ โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

- มีรายได้จริง ไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาทขึ้นไป
- มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

- ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตร.กม.
- ได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่น

2.2. เทศบาลเมือง กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดหลักเกณฑ์ใน พิจารณา ดังนี้

- เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป
- ราษฎรอยู่กันอย่างหนาแน่นไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตร.กม.
- มีรายได้พอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายกำหนด
- มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง
ทั้งนี้การจัดตั้งเทศบาลเมืองนั้น รวมถึงท้องที่ที่เป็นที่ตั้งของศาลา
กลางจังหวัดทุกแห่ง โดยไม่ต้องพิจารณาตามหลักเกณฑ์ข้างต้น

2.3. เทศบาลนคร มีหลักเกณฑ์การจัดตั้ง ดังนี้

- มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป
- ความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตร.กม.
- มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมาย
- มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลนคร

3. โครงสร้างของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาลได้แบ่งโครงสร้างของเทศบาลออกเป็น 2 ส่วน คือ สภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ส่วนการปฏิบัติงานตามหน้าที่ของเทศบาล จะมีพนักงานเทศบาล เป็นเจ้าหน้าที่ประจำดำเนินการตามระเบียบกฎหมาย

3.1. สภาเทศบาล

พระราชบัญญัติฉบับ พ.ศ. 2476 ได้กำหนดประเภทของสมาชิกสภาเทศบาลไว้ 2 ประเภทคือ สมาชิกประเภทที่ 1 ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และสมาชิกประเภทที่ 2 เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีจำนวนสมาชิกประเภทละครั้งเท่าๆกัน ประกอบกันขึ้น

เป็นเทศบาล โดยมี จำนวนแตกต่างกันไปตามประเภทของเทศบาล ดังนี้

- สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก จำนวน 12 คน
- สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก จำนวน 18 คน
- สภาเทศบาลนคร มีสมาชิกจำนวน 24 คน

ซึ่งต่อมาในปี พ.ศ.2499 กระทรวงมหาดไทยได้มีการแก้ไขบทบัญญัติตามพระราชบัญญัติเทศบาลเสียใหม่ โดยยกเลิกสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้ง ออกเสีย และให้เหลือไว้เฉพาะสมาชิกประเภทที่ 1 ที่มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ส่วนการเลือกตั้งนั้นให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล และกำหนดให้สมาชิกอยู่ในวาระ 5 ปี

3.2. คณะเทศมนตรี

ฝ่ายบริหารของเทศบาล เรียกว่า คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี และเทศมนตรีอีก 2-4 คน ตามฐานะของเทศบาล คือ กรณีที่เทศบาลเป็นเทศบาลเมือง หรือเทศบาลตำบล ให้มีเทศมนตรีได้ 2 คน รวมกับนายกเทศมนตรีแล้ว เป็น 3 คน สำหรับเทศบาลเมือง ที่มีรายได้จากการจัดเก็บปูละ 20 ล้านบาทขึ้นไป สามารถมีเทศมนตรีได้อีก 1 คน และกรณีที่เทศบาลเป็นเทศบาลนคร สามารถมีเทศมนตรีได้ 4 คน ซึ่งรวมนายกเทศมนตรีแล้ว เป็น 5 คน

สำหรับอีกส่วนหนึ่งที่กฎหมายมิได้ระบุไว้ แต่ถือได้ว่าเป็นส่วนสำคัญในการบริหารงานของเทศบาล คือ พนักงานเทศบาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของเทศบาลในการช่วยเหลือสมาชิกสภาเทศบาล บริหารงานตามภารกิจของเทศบาล โดยยึดถือ พ.ร.ฎ.ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ.2519 เป็นแนวปฏิบัติ

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ โดยแบ่งหน่วยงานรับผิดชอบเป็น 6 ส่วนคือ

- สำนักปลัดเทศบาล ปฏิบัติงานเลขานุการของสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี ด้านงานธุรการ งานสารบรรณ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติกร งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่ไม่ระบุไว้ว่าเป็นของหน่วยงานใด

- ส่วนคลัง ดูแลในเรื่องของการจัดเก็บรายได้ งานงบประมาณ งานผลประโยชน์ของเทศบาล ที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การบัญชีของเทศบาล
- ส่วนสาธารณสุข ดูแลในเรื่องของความสะอาด สุขอนามัยของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงศูนย์บริการสาธารณสุข
- ส่วนช่าง ดูแลในเรื่องของการก่อสร้างต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นถนน สะพาน อาคาร งานผังเมือง งานสาธารณสุขปโภค
- ส่วนการประปา มีหน้าที่ในการจำหน่ายน้ำสะอาดให้ประชาชน
- ส่วนการศึกษา มีหน้าที่เกี่ยวกับการให้การศึกษาแก่ประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงงานสวัสดิการสังคม

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้แบ่งส่วนราชการของเทศบาล โดยให้จัดตั้งเป็นกองหรือฝ่ายเป็น 12 หน่วยงาน โดยเพิ่มจากเดิม 6 หน่วยงานดังนี้

- กอง/ฝ่ายสุขาภิบาล ดูแลเรื่องสิ่งปฏิกูลและกำจัดขยะมูลฝอย รวมถึงการบำบัดน้ำเสีย
- กอง/ฝ่ายวิชาการและแผนงาน
- กอง/ฝ่ายสวัสดิการสังคม ดูแลในเรื่องเกี่ยวกับการพัฒนาชุมชน การสังคมสงเคราะห์ การพัฒนาคุณภาพชีวิต
- กอง/ฝ่ายอนามัยและสิ่งแวดล้อม
- กอง/ฝ่ายตรวจสอบภายใน
- แขวง เป็นหน่วยงานที่รองรับการเจริญเติบโตของเทศบาล ซึ่งเสมือนเป็นเทศบาลย่อย ตั้งอยู่ในชุมชนที่มีความหนาแน่นพอสมควร

4. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

4.1. อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล สามารถแบ่งออกได้ 4 ประเภท

คือ

- อำนาจในการตราเทศบัญญัติ
- เทศบัญญัติ หมายถึง กฎข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับในเขตเทศบาลเท่านั้น โดยสภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจในการตราเทศบัญญัติ โดย

ไม่ขัดหรือแย้งต่อตัวบทกฎหมาย ในการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล และไม่ขัดต่อกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ผู้มีอำนาจในการเสนอร่างเทศบัญญัติ เพื่อให้สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณานั้น สามารถทำได้โดยคณะเทศมนตรีหรือสมาชิกสภาเทศบาลคนใดคนหนึ่งก็ได้ ยกเว้นกรณีที่เกี่ยวข้องกับการเงินต้องให้นายกเทศมนตรีรับรองร่างเทศบัญญัติฉบับนั้นด้วย ทั้งนี้ เนื่องจากนายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบงบประมาณของเทศบาล

สำหรับการเสนอร่างเทศบัญญัติ สามารถทำได้ 3 วาระคือ

- วาระแรก เป็นวาระการพิจารณารับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติ
- วาระที่สอง เป็นวาระแห่งการแก้ไขรายละเอียด หรือเรียกว่า การแปรญัตติ
- วาระที่สาม เป็นการลงมติ ซึ่งถือว่าเป็นขั้นสุดท้ายของการพิจารณาว่า สามารถจะนำมาใช้บังคับได้หรือไม่

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติดังกล่าว สามารถนำมาพิจารณาในคราวเดียว 3 วาระรวดเลยก็ได้ ยกเว้นร่างเทศบัญญัติที่จะต้องใช้เวลาละเอียดในการพิจารณา และถือว่าเป็นเรื่องสำคัญ และหลังจากที่ผ่านการพิจารณาร่างเทศบัญญัติแล้ว ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัติให้ผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีเป็นเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร) หรือนายอำเภอท้องที่ (กรณีเป็นเทศบาลตำบล) เพื่อลงนามภายใน 15 วัน ซึ่งหากเห็นชอบก็ให้ลงนามอนุมัติภายใน 30 วัน นับจากวันที่ได้รับร่างเทศบัญญัติ ส่วนกรณีที่ไม่เห็นด้วย จะส่งคืนกลับมาให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ หากไม่มีการเปลี่ยนแปลงก็เสนอเพื่อลงนามใหม่ เป็นการยืนยันมติของสภาเทศบาล แต่หากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายอำเภอท้องที่ ไม่ลงนามให้เสนอไปยังรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หากไม่เห็นด้วยร่างเทศบัญญัติเป็นอันตกไป

นอกจากนี้ จะพบว่า เทศบาลจะมีการนำเทศบัญญัติชั่วคราวมาใช้เป็นประจำ ซึ่งเกิดจากเป็นกรณีฉุกเฉินไม่สามารถเรียกประชุมสภาเทศบาลได้ทันที แต่ต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด และนำเทศบัญญัติชั่วคราวนำเสนอเข้าสภาเทศบาลในคราวต่อไป เพื่อประกาศใช้เป็นเทศบัญญัติต่อไป

- อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

สภาเทศบาลสามารถควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรีให้เป็นไปตามระเบียบ แบบแผนหรือนโยบายที่กำหนดไว้ได้ โดยมีมาตรการ 3 ประเภทคือ

1.1. การตั้งกระทู้ถาม กรณีที่สมาชิกสภาเทศบาลสงสัยในการปฏิบัติหน้าที่ของฝ่ายบริหาร และอาจก่อให้เกิดความเสียหายต่อเทศบาล แต่กฎหมายยังให้อำนาจฝ่ายบริหารในการตอบกระทู้ ที่อาจมีผลให้เกิดความเสียหาย หรือเป็นอันตรายต่อการบริหารงานเทศบาล ฝ่ายบริหารสามารถไม่ตอบกระทู้ก็ได้

1.2. การเปิดอภิปราย ซึ่งสามารถดำเนินได้ตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยขอเปิดไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาล และการดำเนินการประชุมได้นั้น จะต้องมีส่วนสมาชิกสภาเข้าประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด และลงมติโดยถือเสียงข้างมากเป็นเกณฑ์

1.3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี คณะเทศมนตรีต้องขออนุมัติต่อสภาเทศบาลก่อนที่จะดำเนินการใช้งบประมาณ ซึ่งกรณีนี้หากไม่ผ่านการพิจารณาของสภาเทศบาลแล้ว จะถือว่าคณะเทศมนตรีนั้น ต้องพ้นจากตำแหน่งไป

- อำนาจในการให้ความเห็นชอบการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

กฎหมายได้กำหนดในเรื่องของการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีไว้ว่า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ด้วยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล" ดังนั้นจะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ให้อำนาจแก่สมาชิกสภาเทศบาลในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

- อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล ซึ่งแบ่งคณะกรรมการออกได้ 2 คณะ คือ คณะกรรมการสามัญ มาจากสมาชิกสภาเทศบาล และ คณะกรรมการวิสามัญ ซึ่งประกอบด้วย สมาชิกสภาเทศบาลและผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอก เพื่อปฏิบัติหน้าที่ตามภารกิจที่สภาเทศบาลมอบหมาย

4.2. อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี สามารถสรุปได้ 3 ประการ
คือ

4.2.1. อำนาจหน้าที่ในการควบคุมและดูแลรับผิดชอบในการบริหาร
งานโดยทั่วไปของเทศบาล

4.2.2. อำนาจหน้าที่ในการเปรียบเทียบคดีที่ละเมิดต่อเทศบัญญัติ

4.2.3. อำนาจหน้าที่ต่างๆตามพระราชบัญญัติลักษณะการปกครอง
ท้องถิ่น กล่าวคือ คณะเทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
ในการปฏิบัติงานในเขตเทศบาล

4.3. อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดอำนาจหน้าที่
ของเทศบาลได้ 2 ประเภทคือ อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายขององค์การปกครอง
ท้องถิ่นนั้นกำหนด และอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆที่กำหนด รายละเอียดดังนี้

4.3.1. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่ง
แบ่งออก 2 ลักษณะคือ อำนาจหน้าที่ที่เทศบาลต้องปฏิบัติ และอำนาจหน้าที่เลือก
ปฏิบัติได้

อำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ

- รักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน
- ให้มีการบำรุงทางน้ำและทางบก
- รักษาความสะอาดของถนนหรือทางเดินและที่สาธารณะ รวมทั้ง
ขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล

- ป้องกันและระงับโรคติดต่อ

- ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง

- ให้การศึกษาอบรมแก่ราษฎร

- หน้าที่อื่นตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยหรือกฎหมายบัญญัติ

อำนาจหน้าที่ดังกล่าวข้างต้นเป็นอำนาจหน้าที่ที่เทศบาลทุกระดับจะ
ต้องปฏิบัติ ส่วนเทศบาลเมืองนั้น จะต้องปฏิบัติเพิ่มอีกบางประการ ดังนี้

- ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
 - ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - ให้มีการบำรุงสถานที่และรักษา
 - ให้มีการบำรุงทางระบายน้ำ
 - ให้มีการบำรุงสิ่งแวดล้อม
 - ให้มีการบำรุงรักษาไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น
- ส่วนเทศบาลนคร จะต้องมีการปฏิบัติเพิ่มอีก 2 ประการคือ การ
ให้มี และบำรุงการสงเคราะห์มารดา เด็ก และกิจกรรมอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการ
สาธารณสุข

อำนาจหน้าที่ที่เลือกปฏิบัติ

- ให้น้ำสะอาดหรือการประปา
- ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม
- ให้มีสุสานหรือฌาปนสถาน
- บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร
- ให้มีการบำรุงและรักษาสถานที่พิทักษ์และรักษาคนไข้
- ให้มีการบำรุงไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- เทศพาณิชย์

4.3.2. อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายเฉพาะอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น

- พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475
- พระราชบัญญัติสาธารณสุข พุทธศักราช 2535
- พระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2495
- พระราชบัญญัติป้องกันโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535
- พระราชบัญญัติการทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2534

- พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

- พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510
- พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- พระราชบัญญัติโรคติดต่อ พ.ศ. 2523
- พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2523
- ฯลฯ

นอกจากอำนาจหน้าที่ของเทศบาลที่กล่าวมาแล้ว ยังมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการนอกเขตเทศบาลอีก โดยมีหลักเกณฑ์ในการพิจารณา ดังนี้

1) เมื่อกิจการนั้นจำเป็นต้องทำ และมีผลเกี่ยวเนื่องมาจากการดำเนินกิจการในเขตเทศบาล

2) เมื่อได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล

3) เมื่อได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

4.4. การบริหารงานของเทศบาล

แนวทางในการบริหารงานของเทศบาล มี 3 แนวทางคือ

- การบริหารงาน
- การบริหารงานบุคคล
- การบริหารงานคลัง

4.4.1. การบริหารงาน

- คณะเทศมนตรี จะทำหน้าที่กำหนดนโยบาย และแนวทางในการปฏิบัติงานในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาล โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าของฝ่ายบริหาร และยังมีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานเช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้าน

- สภาเทศบาล จะทำหน้าที่ในการตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดและ
แย้งต่อกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

4.4.2. การบริหารงานบุคคล ประกอบด้วย 2 ประเภทคือ
ฝ่ายการเมือง อันได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี และฝ่ายประจำ
ได้แก่ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานประจำของเทศบาล ซึ่งกฎหมายเรียกว่า พนักงาน
เทศบาล และระบบการบริหารงานบุคคล ที่เป็นแนวทางปฏิบัตินั้น กระทรวง
มหาดไทยได้กำหนดให้มีคณะกรรมการพนักงานเทศบาลซึ่งเรียกว่า "ก.ท." ซึ่ง
เป็นคณะกรรมการพิจารณาการบริหารงานบุคคลระดับกระทรวง และมีคณะอนุ
กรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด ซึ่งเรียกว่า "อ.ก.ท. จังหวัด" และ
ท้ายสุดที่เริ่มจากเทศบาล คือ คณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเทศบาล
เรียกย่อว่า "อ.ก.ท. เทศบาล" โดยคณะกรรมการแต่ละชุดนั้นประกอบด้วย

- คณะกรรมการพนักงานเทศบาล (ก.ท.)

- 1) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ
- 2) ปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นกรรมการ
- 3) อธิบดีกรมการปกครอง เป็นกรรมการ
- 4) อธิบดีกรมโยธาธิการ เป็นกรรมการ
- 5) อธิบดีกรมบัญชีกลาง เป็นกรรมการ
- 6) เลขาธิการครุสภา เป็นกรรมการ
- 7) เลขาธิการคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน เป็นกรรมการ
- 8) ผู้แทนกระทรวงสาธารณสุข เป็นกรรมการ
- 9) ผู้ที่ได้รับเลือกและแต่งตั้งจาก ก.ท. เป็นกรรมการ

มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารงานบุคคล คือ

- ออกกฎหมายว่าด้วย ระเบียบพนักงานเทศบาล
- อนุมัติการโอนพนักงานเทศบาลของเทศบาลหนึ่งไปเป็นพนักงาน
อีกเทศบาลหนึ่ง และอนุมัติการโอนข้าราชการมาเป็นข้าราชการพลเรือน

- มีมติให้โอนพนักงานเทศบาลหนึ่งไปเป็นพนักงานเทศบาลหนึ่ง
 - แต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญให้ปฏิบัติภารกิจอย่างใดอย่างหนึ่ง
- ตามที่ ก.ท. มอบหมาย

- ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชกฤษฎีกา ระเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2519 กำหนดไว้เป็นอำนาจของ ก.ท.

- คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัด

(อ.ก.ท. จังหวัด)

- | | |
|----------------------------------|-------------------|
| 1) ผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นประธานกรรมการ |
| 2) รองผู้ว่าราชการจังหวัด | เป็นอนุกรรมการ |
| 3) ปลัดจังหวัด | เป็นอนุกรรมการ |
| 4) หัวหน้าส่วนราชการประจำจังหวัด | เป็นอนุกรรมการ |
- มีอำนาจหน้าที่ช่วย ก.ท. ปฏิบัติการในจังหวัดนั้น

- คณะกรรมการพนักงานเทศบาลประจำเทศบาล

(อ.ก.ท. เทศบาล)

- | | |
|---|-------------------|
| 1) นายกเทศมนตรี | เป็นประธานกรรมการ |
| 2) เทศมนตรี | เป็นอนุกรรมการ |
| 3) ปลัดเทศบาล | เป็นอนุกรรมการ |
| 4) รองปลัดเทศบาล | เป็นอนุกรรมการ |
| 5) สมุหบัญชี | เป็นอนุกรรมการ |
| 6) หัวหน้าส่วนการบริหารตามที่ ก.ท. กำหนด | เป็นอนุกรรมการ |
| 7) อนุกรรมการคนหนึ่งหรือพนักงานเทศบาลอื่นๆที่ได้รับแต่งตั้ง | เป็นอนุกรรมการ |
- มีอำนาจหน้าที่ ช่วย อ.ก.ท. จังหวัด และก.ท. ปฏิบัติงานใน

เทศบาลนั้นๆ

4.4.3. การบริหารงานคลัง

เทศบาลเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นของตนเอง ดังนั้น จึงมีอิสระใน

การบริหารงานคลังของตนเองภายใต้ขอบเขตหนึ่ง และเพื่อให้การบริหารงานคลังเป็นไปในแนวทางเดียวกัน และสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้วางแนวทางการบริหารงานคลังไว้ 3 ประเด็นคือ

- รายได้ของเทศบาล กำหนดตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498

- รายจ่ายของเทศบาล กำหนดตามมาตรา 67 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขโดยมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505

- งบประมาณประจำปี จะดำเนินการจัดทำทุกปี โดยการตราเป็นเทศบัญญัติเสนอต่อสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 1

เปรียบเทียบประเด็นความแตกต่าง

ระหว่าง

เทศบาลกับสุขาภิบาล

ประเด็น	เทศบาล	สุขาภิบาล
1. ฐานะ	เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น	เป็นหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น
2. หลักเกณฑ์การจัดตั้ง	<p>ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. รายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป 2. มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป 3. ความหนาแน่นของประชากร 1,500 คนต่อ 1 ตร.กม. ขึ้นไป 4. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น <p><u>เทศบาลเมือง</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. มีประชากรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป 2. ความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตร.กม. 	<p>จัดทำเป็นประกาศกระทรวงมหาดไทยโดยมีหลักเกณฑ์ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ จะต้องมียาไรได้ในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 300,000 บาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน 2. ท้องถิ่นที่ไม่ใช่เป็นเขตที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอ แต่เป็นเขตตำบลหรือหมู่บ้าน จะต้องมียาไรได้จริงในปีงบประมาณที่แล้วมาตั้งแต่ 400,000 บาทขึ้นไปโดยไม่รวมเงินอุดหนุน 3. พื้นที่ไม่เกิน 13 ตร.กม. เว้นแต่กรณีที่สำนักผังเมืองเห็นว่ามีควาไรจำเป็นทาง

ประเด็น	เทศบาล	สุขาภิบาล
	<p>3. มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น</p> <p><u>เทศบาลนคร</u></p> <p>1. เป็นท้องที่มีพลเมืองตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป</p> <p>2. ความหนาแน่นของประชากรไม่ต่ำกว่า 3,000 คนขึ้นไป</p> <p>3. มีรายได้เพียงพอแก่การปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น</p>	<p>วิชาการทางด้านผังเมือง</p> <p>4. ประชากรตั้งแต่ 1,500 คนขึ้นไป</p> <p>5. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่น</p>
3. สมาชิก	<p>1. สภาเทศบาล</p> <p>- สภาเทศบาลตำบล มีสมาชิก 12 คน</p> <p>- สภาเทศบาลเมือง มีสมาชิก 18 คน</p> <p>- สภาเทศบาลนคร มีสมาชิก 24 คน</p> <p>2. คณะเทศมนตรี</p> <p>- เทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง- มีเทศมนตรี จำนวน 2 คน</p>	<p>คณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วย</p> <p>- นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่และเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง</p> <p>- ปลัดอำเภอ ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คนที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่</p> <p>- กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่</p>

ประเด็น	เทศบาล	สุขาภิบาล
	<p>- เทศบาลนคร มีเทศมนตรี จำนวน 4 คน สำหรับเทศบาลเมือง ที่มีรายได้ จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาท ขึ้นไป ให้มีเทศมนตรี เพิ่มขึ้นอีก 1 คน</p>	<p>- ราษฎรในเขตสุขาภิบาล เลือกตั้ง โดยประชาชนในพื้นที่ จำนวน 9 คน มีวาระ 4 ปี หากสุขาภิบาลใดมีฐานะการคลังเพียงพอ นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้า ประจำกิ่งอำเภอจะทำหน้าที่ที่ปรึกษาคณะ กรรมการฯ ซึ่งประธานกรรมการ สุขาภิบาลจะมาจากสมาชิกสุขาภิบาล ซึ่งได้รับการเลือกตั้ง</p>
4. โครงสร้าง	<p>มีองค์ประกอบ 3 ส่วน คือ</p> <ul style="list-style-type: none"> -สภาเทศบาล -คณะเทศมนตรี -พนักงานเทศบาล 	<p>มีองค์ประกอบ 2 ส่วนคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> -กรรมการสุขาภิบาล -พนักงานสุขาภิบาล
5. อำนาจ หน้าที่	<p>อำนาจหน้าที่ของเทศบาล</p> <ul style="list-style-type: none"> - อำนาจหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติ ตามมาตรา 50 มาตรา 53 และมาตรา 56 ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 - อำนาจหน้าที่ที่จะเลือกปฏิบัติ ตามมาตรา 51 มาตรา 54 และมาตรา 57 ตาม พ.ร.บ.เทศบาล พ.ศ.2496 	<p>อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล</p> <ul style="list-style-type: none"> - อาจดำเนินการกิจการภายใน เขตสุขาภิบาลตามมาตรา 25 แห่ง พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 ได้ 20 อย่าง - ดำเนินกิจการนอกเขตสุขาภิบาล ตามมาตรา 25 ทวิแห่ง พ.ร.บ. สุขาภิบาล พ.ศ.2495

ประเด็น	เทศบาล	สุขาภิบาล
	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น กำหนด เช่น พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475, พ.ร.บ.สาธารณสุข พ.ศ.2535, พ.ร.บ.ภาษีป้าย พ.ศ.2510 พ.ร.บ.โรคติดต่อ พ.ศ.2523, พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร พ.ศ.2522, พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ศ.2518 ฯลฯ - หน้าที่ที่จัดทำนอกเขตเทศบาล - หน้าที่ที่จัดทำร่วมกับบุคคลอื่น - การจัดตั้งสหการ โดยความร่วมมือระหว่างเทศบาลตั้งแต่ 2 แห่งขึ้นไป 	<ul style="list-style-type: none"> - อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น เช่นเดียวกับเทศบาล - อาจร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท จำกัด
6. การบริหารงาน	<p>แนวทางในการบริหารงานของเทศบาล มี 3 แนวทางคือ</p> <p>1. การบริหารงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - คณะเทศมนตรี เป็นผู้วางแผนการดำเนินงานและเป็นผู้รับผิดชอบควบคุมจัดทำให้เป็นไปตามแผน 	<p>แนวทางการบริหารงานมี 3 แนวทางคือ</p> <p>1. การบริหารงาน</p> <ul style="list-style-type: none"> - คณะกรรมการบริหารควบคุมและรับผิดชอบการบริหารกิจการของสุขาภิบาลตามกฎหมาย

ประเด็น	เทศบาล	สุขาภิบาล
7. การประชุม	<p>- สภาเทศบาลจะทำหน้าที่ตราเทศบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายรวมทั้งการกำหนดสมัยประชุม</p> <p>2. การบริหารงานบุคคล</p> <p>- ฝ่ายการเมือง ได้แก่ สมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี</p> <p>- ฝ่ายประจำ ได้แก่ ผู้ปฏิบัติงานประจำของเทศบาล ซึ่งกฎหมายกำหนด เรียกว่า พนักงานเทศบาล</p> <p>3. การบริหารงานคลัง</p> <p>- รายได้เทศบาล</p> <p>- รายจ่ายเทศบาล</p> <p>- งบประมาณประจำปี</p> <p>แบ่งการประชุมออก 2 ประเภท</p> <p>1. สมัยสามัญสมัยหนึ่งไม่เกิน 15 วัน และขอเปิดได้ไม่เกิน 4 สมัย</p>	<p>2. การบริหารงานบุคคล</p> <p>- ฝ่ายบริหาร ได้แก่ คณะกรรมการสุขาภิบาล</p> <p>- ฝ่ายประจำ ได้แก่ พนักงานสุขาภิบาล</p> <p>3. การบริหารงานคลัง</p> <p>- รายได้สุขาภิบาล</p> <p>- รายจ่ายสุขาภิบาล</p> <p>- งบประมาณประจำปี</p> <p>สุขาภิบาลจะจัดการประชุมไม่น้อยกว่าเดือนละ 1 ครั้ง หากเดือนไหนไม่มีการจัดประชุมต้องรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ</p>

ประเด็น	เทศบาล	สุขาภิบาล
8. รายได้	<p>2. สมัยวิสามัญ สมัยหนึ่งไม่เกิน 15 วัน และขอเปิดประชุมโดยประธานสภา นายกเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาล ลงชื่อไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด</p> <p>เทศบาลดำเนินการตามมาตรา 66 แห่งพรบ. เทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขมาตรา 3 แห่ง พรบ. เทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498 ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด - ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับที่กฎหมายระบุไว้ - รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล - รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ - พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามกฎหมาย - เงินกู้ ที่ได้รับการอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับการอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย 	<p>รายได้ของสุขาภิบาล ประกอบด้วย</p> <ul style="list-style-type: none"> - รายได้จากภาษีอากร - รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด - รายได้จากทรัพย์สินของสุขาภิบาล - รายได้จากสาธารณูปโภค เช่น ประปา - รายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้ - เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การต่างๆ ทั้งนี้ต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย - เงินอุดหนุนจากรัฐบาล - เงินที่มีผู้อุทิศให้เพื่อเป็นการกุศล - เงินรายได้อื่นตามแต่ที่จะมีกฎหมายกำหนด

ประเด็น	เทศบาล	สุขาภิบาล
<p>9. ความสัมพันธ์ต่อรัฐบาล</p>	<ul style="list-style-type: none"> - เงินอุดหนุนจากรัฐบาล - เงินและทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ - รายได้อื่นๆตามกฎหมายระบุไว้ <p>รัฐบาลมีความสัมพันธ์กับเทศบาลได้ 2 แนวทางคือ</p> <ul style="list-style-type: none"> - การกำกับดูแลการกระทำของเทศบาล - การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล 	<p>สุขาภิบาลมีความสัมพันธ์ระหว่างราชการบริหารส่วนภูมิภาค ในการกำกับดูแลทั้งในระดับอำเภอ จังหวัด</p>

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ดังนี้

1. พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 6 ได้บัญญัติว่า ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมายว่าด้วยการเทศบาล อาจจัดตั้งสุขาภิบาลใดๆขึ้นเป็นเทศบาลได้ โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา
2. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 บัญญัติว่าเมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นเทศบาลให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้นๆ เป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร
3. พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 9 บัญญัติว่า เทศบาลตำบล ได้แก่ ท้องถิ่นซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะขึ้นเป็นเทศบาลตำบล พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

แต่เดิมกระทรวงมหาดไทย ได้กำหนดหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนมาก ที่ มท 0413/ว 903 ลงวันที่ 23 สิงหาคม 2526 ไว้ดังนี้

1. มีรายได้จริงตั้งแต่ 1.5 ล้านบาทขึ้นไป โดยไม่รวมเงินอุดหนุน
2. ประชาชนตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
3. ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตร.กม.
4. ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2528¹⁰ กระทรวงมหาดไทยได้พิจารณาแล้วเห็นว่า

¹⁰ กระทรวงมหาดไทย , หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0413/ว 1804 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2528 เรื่อง การพิจารณายกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

ในปัจจุบันภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมเปลี่ยนแปลงไป ทั้งนี้พิจารณาจากเทศบาลต่างๆที่มีรายได้ต่ำกว่า 5,000,000 บาท แล้วปรากฏว่าเทศบาลมีรายจ่ายประจำเป็นเงินเดือนพนักงานเทศบาล ค่าจ้างลูกจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้จ่าย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนและรายจ่ายอื่น รวมเป็นเงินเฉลี่ย 2,920,318.28 บาท ซึ่งสูงกว่ารายได้ที่กำหนดไว้ในการพิจารณาขออนุญาตฐานะเทศบาลเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งกำหนดไว้เพียง 1,500,000 บาท เมื่อยกฐานะเทศบาลที่มีรายได้เพียง 1,500,000 บาท เป็นเทศบาลตำบลแล้ว เทศบาลที่จัดตั้งใหม่นั้นจะประสบปัญหาเรื่องรายได้ไม่เพียงพอที่จะจัดบริการต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรได้ทั่วถึง และจะทำให้ราษฎรไม่ให้ความสำคัญในการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

กระทรวงมหาดไทย จึงได้พิจารณาแยกการยกฐานะเทศบาล ออก 2 ฐานะคือ

- โครงสร้างเทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 3,000,000-5,000,000 บาท ให้เทศบาลมีประธานกรรมการเทศบาลมาจากกรรมการเทศบาล โดยการเลือกตั้งและให้มีพนักงานเทศบาลเอง

- ยกฐานะเทศบาล ที่มีรายได้ตั้งแต่ 5,000,001 บาทขึ้นไป เป็นเทศบาลตำบล ดังนั้นจึงได้ยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมที่กระทรวงมหาดไทยตั้งไว้ แล้วกำหนดใหม่ มีรายละเอียดดังนี้

- 1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ 5,000,0001 บาทขึ้นไป
- 2) มีประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป
- 3) ความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตรขึ้นไป
- 4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่นนั้น

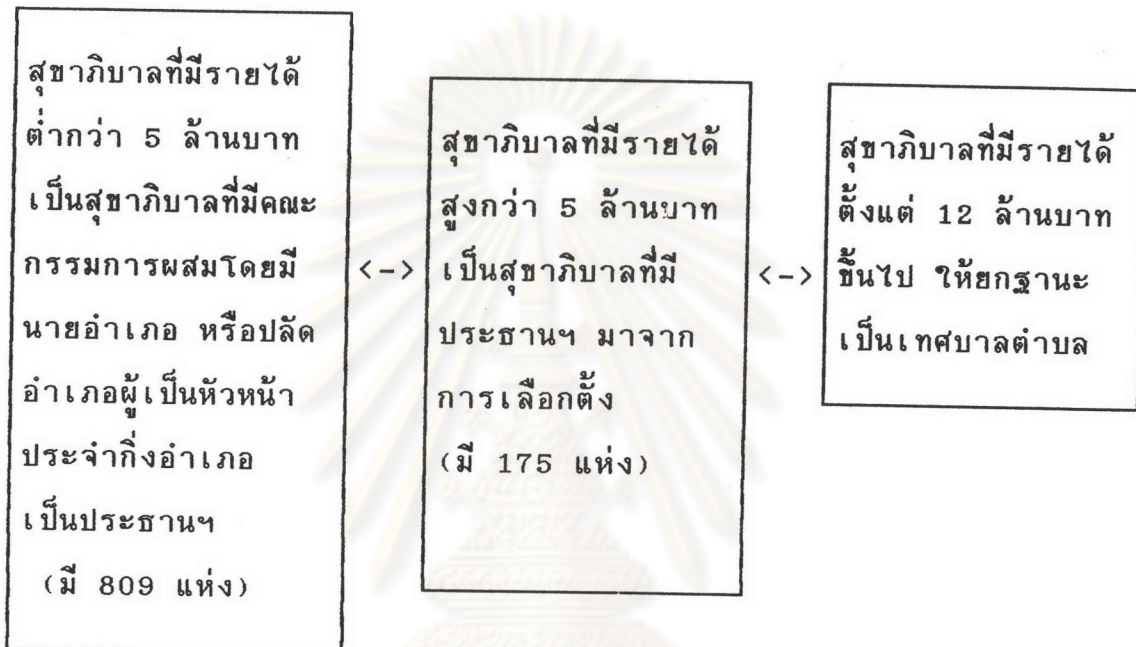
ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 กระทรวงมหาดไทย ได้พิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล เนื่องจากสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมของไทยได้ปรับตัวสูงขึ้น และเพื่อให้ประชาชนในพื้นที่ได้ประโยชน์สูงสุด ในการที่เทศบาลตำบลสามารถนำเงินมาพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างทั่วถึงและเต็มที่ จึงได้ปรับปรุง ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0313/ว 1788 ลงวันที่ 3 สิงหาคม 2535 มีรายละเอียดดังนี้

- 1) มีรายได้จริง โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ 12,000,000 บาท ขึ้นไป
- 2) มีจำนวนประชากร ตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป

แต่อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้คำนึงถึงกรณีที่มีเหตุจำเป็น เช่น การผังเมือง การจราจร การควบคุมการก่อสร้าง การแก้ปัญหาชุมชนแออัด การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม งานสาธารณสุขปโภค งานสาธารณสุขบริการ การพัฒนาท้องถิ่น หรือการส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาล กระทรวงมหาดไทย สามารถสั่งการให้ดำเนินการยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลได้ โดยให้จังหวัดดำเนินการเสนอให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาเป็นรายๆไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

แผนภูมิที่ 1 หลักเกณฑ์สำคัญของการยกฐานะสุขาภิบาลที่มีประธานกรรมการ
 สุขาภิบาลมาจากการแต่งตั้ง ไปเป็นประธานฯ มาจากการเลือกตั้ง
 และไปเป็นเทศบาลตำบล ในปัจจุบัน



เพื่อประกอบการศึกษาพิจารณา จึงได้นำหลักเกณฑ์การยกฐานะ
 เทศบาลตำบลไปเป็นเทศบาลเมือง มาแสดงไว้ด้วย ดังนี้

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 10 ได้กำหนด
 หลักเกณฑ์การเป็นเทศบาลเมืองไว้ว่า

1) เทศบาลเมือง ได้แก่ ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด
 หรือท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป

2) โดยราษฎรเหล่านั้นอยู่หนาแน่นเฉลี่ยไม่ต่ำกว่า 3,000 คน
 ต่อ 1 ตารางกิโลเมตร

3) ทั้งมีรายได้พอควรแก่การที่จะปฏิบัติหน้าที่ อันต้องทำตามพระ
 ราชบัญญัติเทศบาล

4) และซึ่งมีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง พระราชกฤษฎีกานั้นให้ระบุชื่อและเขตของเทศบาลไว้ด้วย

ดังนั้น หลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลกับการยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง สามารถเปรียบเทียบได้ดังนี้

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบหลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลกับการยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง

หลักเกณฑ์การยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล	หลักเกณฑ์การยกฐานะเทศบาลตำบลเป็นเทศบาลเมือง
1) มีรายได้จริงโดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่แล้วมา ตั้งแต่ 12 ล้านบาทขึ้นไป 2) มีจำนวนประชากรตั้งแต่ 7,000 คนขึ้นไป 3) มีความหนาแน่นของประชากรตั้งแต่ 1,500 คนต่อตร.กม.ขึ้นไป 4) ได้รับความเห็นชอบจากราษฎรในท้องถิ่น	1) ท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัด หรือท้องถิ่นชุมนุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คนขึ้นไป 2) มีความหนาแน่นของประชากร ไม่ต่ำกว่า 3,000 คนต่อ 1 ตารางกิโลเมตร 3) มีรายได้พอควรที่จะปฏิบัติหน้าที่อื่นต้องทำตามพระราชบัญญัติเทศบาล 4) มีพระราชกฤษฎีกายกฐานะเป็นเทศบาลเมือง

จากการศึกษาการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล พบว่ามีสาเหตุสำคัญหลายประการ อันมีส่วนทำให้การยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลมีจำนวนน้อย (ดูโครงสร้างปัญหาในแผนภูมิที่ 2) ซึ่งนอกจากสภาภิบาลจะมีรายได้ที่จำกัดแล้ว การที่ผู้นำท้องถิ่นบางคนรู้สึกว่าถูกละทิ้งในแง่การสูญเสียตำแหน่ง เนื่องจากยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาล จึงมีความรู้สึกต่อต้านและอาศัยมวลชนในท้องถิ่นเป็นแนวร่วมต่อต้านด้วย นอกจากนี้การที่อำเภอขาดการประชาสัมพันธ์ดีเพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจแก่ประชาชน ให้เห็นถึงความสำคัญของการปกครองตนเอง ทำให้ประชาชนเข้าใจว่า หากมีการยกฐานะเป็นเทศบาลแล้วจะถูกเก็บภาษีสูงกว่าเดิมมากจึงต่อต้านการเป็นเทศบาล สาเหตุประการสุดท้ายคือ แม้ว่าสภาภิบาลจะครบเกณฑ์การยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลก็ตาม แต่หน่วยงานรับผิดชอบในพื้นที่ (อำเภอ) ไม่จัดทำเรื่องขอยกฐานะก็มักจะไม่มี การยกฐานะเป็นเทศบาล²⁰



คุรุณย์วิทย์ทรพัยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

²⁰ ดำรงราชานุภาพ สถาบัน, รายงานการวิจัย "เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะ หน่วยการปกครองท้องถิ่น" (โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยนครราชสีมา, 2537) หน้า 75-76

แผนภูมิที่ 2 โครงสร้างปัญหาการยกฐานะสภาภิบาลเป็นเทศบาลตำบล

