

บทที่ 3

วิวัฒนาการและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

ในบทนี้จะเป็นการอธิบายให้ทราบถึงลักษณะของสุขาภิบาล ในฐานะที่เป็นระบบการปกครองของตนเอง และจะอธิบายให้ทราบถึงวิวัฒนาการหรือการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างรูปแบบของสุขาภิบาลนับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งในปี พ.ศ. 2440 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน และในการนี้ตามลักษณะวิธีการศึกษาก็เพื่อจะเป็นการทบทวนวรรณกรรมด้วย

วิวัฒนาการของสุขาภิบาล

การปกครองท้องถิ่นของไทย ที่เป็นผลของการกระจายอำนาจทางการปกครอง (decentralization) ในลักษณะของการให้อำนาจแก่ประชาชน (devolution) อันเป็นการปกครองตนเอง ในปัจจุบันนี้มีดังนี้ คือ

1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด
2. เทศบาล
3. สุขาภิบาล
4. หน่วยการปกครองพิเศษ กรุงเทพมหานคร และการปกครองเมือง

พัทยา

สำหรับสุขาภิบาลนั้นเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นสำหรับเขตพื้นที่ที่เป็นชุมชนเมืองเล็กกว่าเทศบาล และสภาพพื้นที่จะเป็นพื้นที่ จะมีลักษณะที่เป็นพื้นที่การเกษตร อันได้แก่ การทำนา ทำสวน ทำไร่ และในพื้นที่ว่างเปล่าเป็นส่วนใหญ่ และจะมีบริเวณที่เป็นบ้านเรือนที่อยู่อาศัยเป็นหย่อม ๆ หรือเป็นหมู่ ๆ ห่างไกลกัน เขตพื้นที่ที่เป็นชุมชนหนาแน่นก็จะได้แก่ เขตพื้นที่ที่เป็นตลาด ซึ่งเป็นย่านชุมชนหนาแน่น แต่ก็มิได้เป็นย่านชุมชนหนาแน่นเช่นเดียวกับสภาพย่านการค้าหรือการพาณิชย์ของเทศบาล



เมื่อเป็นเช่นนี้สภาพพื้นที่ของสุขาภิบาล การบริหารหรือการดำเนินงาน ตลอดจนการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมืองก็เป็นเรื่องที่น่าสนใจ และน่าจะได้นำมาพิจารณาถึงศักยภาพ (potential) หรือขีดความสามารถในฐานะที่เป็นหน่วยการปกครองตนเองต่อไป

สุขาภิบาลนั้นเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นระบบแรกที่เกิดขึ้นในประเทศไทย สุขาภิบาลได้เริ่มจัดตั้งขึ้นครั้งแรกเมื่อ พ.ศ. 2440 (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2529 : 233) ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว และเป็นผลจากการตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลกรุงเทพฯ รัตนโกสินทรศก 116 (พ.ศ. 2440) สุขาภิบาลแห่งแรกนี้ตั้งขึ้นที่กรุงเทพฯ มีอาณาเขตตั้งแต่ปากคลองบางลำภูจนถึงปากคลองโอง่าง (สงวน ช่างฉัตร, 2518 : 113) ซึ่งในการจัดตั้งนี้ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงมีพระราชดำริให้มีการทดลองจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาลขึ้น เพื่อให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เฉพาะอย่างยิ่งการใดควรจัดทำเพื่อความสะอาดแห่งชุมชนของตน การใดควรจัดทำเพื่อเป็นการบูรณะหรือจัดสร้างขึ้นเพื่อความสะอาดแก่ชุมชน เช่น ถนนหนทาง การติดตามประทีปโคมไฟก็ดี ควรให้เป็นหน้าที่ของชุมชนนั้น (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2526 : 140) แต่ปรากฏว่าขณะนั้นเป็นการเริ่มต้นจัดตั้งสุขาภิบาล ประชาชนจึงยังไม่ได้มีส่วนร่วมเพราะพนักงานสุขาภิบาลมีเพียงแพทย์และนายช่างใหญ่ คัดเลือกโดย เสนาบดีกระทรวงนครบาล แนวความคิดที่จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่นมีขึ้นครั้งแรกใน พ.ศ. 2448 เมื่อทรงตั้งสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสาคร (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์, 2524 : 46 - 48) โดยประชาชนชาวท่าฉลอมได้จัดสร้างถนนขึ้นโดยน้ำพักน้ำแรง ความร่วมมือของพลเมืองเองและในการนี้ได้ทูลเชิญพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวไปหาพิธีเปิด เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวทรงหาพิธีเปิดแล้ว พระองค์ท่านได้ทรงมอบถนนนี้ให้กับชาวเมืองช่วยกันดูแลรักษา ตลอดจนชาวเมืองในเขตนั้นขอให้ร่วมมือกันรักษาความสะอาด จัดประทีปโคมไฟและในขณะนั้นหากมีการที่จะต้องใช้จ่ายใช้สอยเงินทอง

อย่างไร ก็ขอให้ เป็นหน้าที่ร่วมใจกันบริจาค เข้าหลักการที่ว่า ผลประโยชน์ของ ชุมชนช่วยกันค้ำจุนหาทุนบำรุงรักษา สำหรับเจ้าหน้าที่ทำการปกครองสุขาภิบาลใน ขณะนั้นก็ให้แก่บุคคลซึ่งทางราชการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งรักษาการไปพลางก่อน ซึ่งก็ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง นายอำเภอ กรรมการอำเภอ และกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นผู้บริหารงานรับผิดชอบ เรียกว่า กรรมการสุขาภิบาล (ประทาน คงฤทธิศึกษา กร, 2526 : 140)

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราช ไปเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อพุทธศักราช 2475 เป็นต้นมารัฐบาลได้พยายาม ที่จะให้มีการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่น อันจะเป็นได้จากกฎหมาย ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นฉบับแรกบัญญัติขึ้นมา เมื่อปี พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญ คือ กำหนดให้มีการปกครองในรูปแบบของเทศบาลระดับต่าง ๆ คือ (ประทาน คงฤทธิศึกษากร, 2526 : 140) เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล และรัฐบาลในขณะนั้นมีความมุ่งหมายที่จะยกฐานะตำบลที่มีอยู่ในขณะนั้น ประมาณ 4,800 ตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลทั้งหมด อย่างไรก็ตาม ต่อมาเป็นที่เข้าใจและ ตระหนักว่าสภาพของตำบลซึ่งมีจำนวนมากมายนั้นมีความแตกต่างกันมากจึงไม่อาจ ที่จะทำตามความมุ่งหมายได้ ดังนั้น ในปี พ.ศ. 2489 คงกำหนดให้มีเทศบาลได้ เพียง 117 แห่งเท่านั้น ทั้งนี้เพราะการบริหารและการดำเนินงานของเทศบาลมี ปัญหาหลายอย่างหลายประการ (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์, 2524 : 44) เมื่อการปกครองท้องถิ่นเป็นรูปเทศบาลมีปัญหาโดยเฉพาะอย่างยิ่ง ทางด้านการเงิน และไม่อาจขยายการปกครองรูปนี้ให้กว้างขวางไปได้ตามความ มุ่งหมาย รัฐบาลจึงได้หันมากระจายอำนาจการปกครองโดยการจัดตั้งสุขาภิบาล ขึ้นตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตุวงศ์, 2524 : 45 - 50)

ในการจัดตั้งสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 4 ได้ระบุไว้ว่า "เมื่อท้องถิ่นใดมีสภาพอันสมควรยกฐานะเป็นสุขาภิบาล ให้จัดตั้งท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสุขาภิบาล และให้มีฐานะเป็นสุขาภิบาล" ซึ่งการยก ฐานะต้องกระทำโดยประกาศกระทรวงมหาดไทย ถ้าพิจารณาแล้วทางปฏิบัติ



เท่ากับกฎหมายปล่อยให้อยู่ในดุลยพินิจของกระทรวงมหาดไทยที่จะพิจารณาว่าท้อง
ถิ่นใดสมควรจะได้รับการจัดตั้งเป็นสุขาภิบาลหรือไม่ โดยกระทรวงมหาดไทยวาง
หลักเกณฑ์ไว้ว่า กระทรวงมหาดไทยมีนโยบายที่จะจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นในท้องถิ่นทุก
แห่งที่เป็นที่ตั้งของที่ว่าการอำเภอ กิ่งอำเภอ และตลอดจนชุมชนตามตำบลที่สำคัญ
ทุกแห่ง สุขาภิบาลใดก็ตามเมื่อมีฐานะดีขึ้น ให้การบริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น
ดีขึ้น มีประชาชนอยู่หนาแน่นกว่าเดิม ก็ให้ยกฐานะเป็นเทศบาลได้โดยตราเป็นพระ
ราชกฤษฎีกาขึ้น (ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, 2524 : 47 -48)

อำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล

1. คณะกรรมการสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495
ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม โดยมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.
2528 บัญญัติว่าให้คณะกรรมการสุขาภิบาลประกอบด้วย (พระราชบัญญัติสุขาภิบาล,
2528)

1.1 นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแห่ง
ท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี

1.2 ปลัดอำเภอแห่งอำเภอหรือกิ่งอำเภอที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้ว
แต่กรณี ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งขึ้นจำนวนหนึ่งคน

1.3 กำนันแห่งตำบลซึ่งมีพื้นที่ส่วนหนึ่งส่วนใดหรือทั้งหมดของตำบล
นั้นอยู่ในเขตสุขาภิบาล

1.4 ผู้มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้ง
สมาชิกสภาเทศบาลซึ่งราษฎรในเขตสุขาภิบาลนั้นเลือกตั้งขึ้นแก่คน อยู่ในวาระ
สี่ปี

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ แห่ง
ท้องที่ที่สุขาภิบาลนั้นตั้งอยู่แล้วแต่กรณี เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง
และให้มีรองประธานกรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคนซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลได้ประ
ชุมกันเลือกจากกรรมการที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งรองประธานนี้จะอยู่ในตำแหน่ง

ได้คราวละหนึ่งปีนับตั้งแต่วันที่ได้รับเลือก

เมื่อสภาภิบาลใดมีฐานะทางด้านการคลังเพียงพอ ที่จะบริหารงานประจำของสภาภิบาลได้ ให้กระทรวงมหาดไทยประกาศรายชื่อสภาภิบาลนั้นในราชกิจจานุเบกษา และให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่งกรรมการสภาภิบาลและประธานกรรมการสภาภิบาล โดยให้ดำรงตำแหน่งที่ปรึกษาคณะกรรมการสภาภิบาลแทน

ให้นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอดำเนินการให้คณะกรรมการสภาภิบาลเลือกประธานกรรมการสภาภิบาลหนึ่งคน จากกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งให้แล้วเสร็จภายในสิบห้าวัน นับตั้งแต่วันที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้ เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอพ้นจากตำแหน่ง

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสภาภิบาลมีสองฐานะ คือ เป็นทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร การประชุมคณะกรรมการสภาภิบาลมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการประชุมสภาเทศบาล หรือสภาจังหวัด การประชุมคณะกรรมการสภาภิบาลจึงไม่มีการเสนอผู้ตติ ไม่มีการตั้งกระทู้ถาม และไม่มีการเปิดอภิปราย เพราะเหตุที่ไม่มีการแบ่งแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารนั่นเอง ดังนั้นการประชุมคณะกรรมการสภาภิบาลจึงมีลักษณะ เป็นการปรึกษาหารือ เพื่อขอความคิดเห็นต่าง ๆ

การตราข้อบังคับสภาภิบาล เป็นการตรากฎหมายที่บังคับใช้ในเขตสภาภิบาลนั้น ๆ ตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติสภาภิบาล

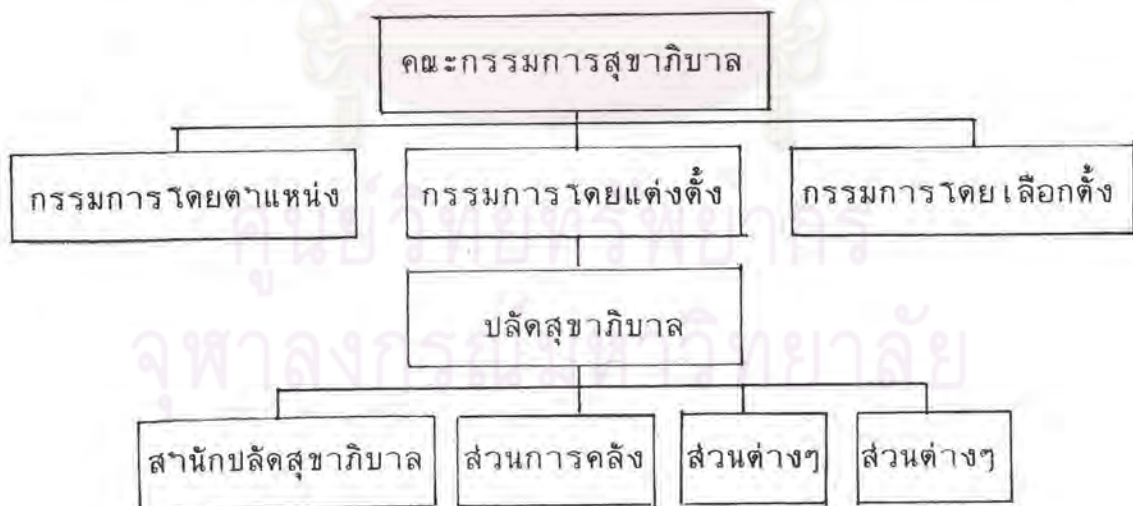
จากองค์ประกอบของคณะกรรมการสภาภิบาลนี้จึงเห็นได้ว่า คณะกรรมการส่วนใหญ่จะเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลมากกว่า ที่จะ เป็นประชาชนที่มาจากการเลือกตั้งในท้องถิ่น อันเป็นการขัดต่อแนวความคิดในการปกครองตนเองอยู่บ้าง การบริหารงานสภาภิบาลโดยคณะกรรมการนี้ นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสภาภิบาลเป็นประธาน และรองประธานนั้นให้กรรมการสภาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งเป็นรองประธาน และดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี คณะกรรมการสภาภิบาลเป็นผู้ที่มีหน้าที่รับผิดชอบตามหน้าที่ของสภาภิบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมาย และนอกจากนี้คณะกรรมการจะต้องกำหนดแผนดำเนินงาน



สุขาภิบาล และปฏิบัติการให้เป็นไปตามแผนที่ได้วางไว้

2. การจัดองค์การสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 นั้น จะกล่าวรวมไว้ในคณะกรรมการสุขาภิบาลเพราะเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานหลัก ๆ ของสุขาภิบาล เช่น หัวหน้าสถานีตำรวจภูธรอำเภอ สาธารณสุขอำเภอ สมุหบัญชีอำเภอต่างก็เป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ปัจจุบันเจ้าหน้าที่ดังกล่าวไม่ได้เป็นกรรมการสุขาภิบาลแล้ว แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าเจ้าหน้าที่ (หรือความจริงก็คือข้าราชการส่วนภูมิภาคนั้นเอง) เหล่านั้นไม่ได้เกี่ยวข้องกับการบริหารการปกครองท้องถิ่นในรูปสุขาภิบาลอีกต่อไป เพราะความจริงก็ยังคงปฏิบัติงานเช่นเดิมแต่ไม่ได้เป็นกรรมการสุขาภิบาลเช่นเดิมเท่านั้น

การจัดองค์การตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 จึงยังคงมีบุคลากรมาจากการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง โดยการแต่งตั้ง และโดยการเลือกตั้ง นอกจากคณะกรรมการสุขาภิบาลดังกล่าวแล้วยังมีสำนักปลัดสุขาภิบาล ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข และอื่น ๆ อีกตามความจำเป็นและความเหมาะสม ซึ่งการจัดองค์การของสุขาภิบาลสามารถแสดงได้ดังแผนภูมิ



แผนภูมิแสดงการจัดองค์การของสุขาภิบาล

3. หน้าที่ในความรับผิดชอบของสุขาภิบาลตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 โดยยกเลิกมาตรา 25 เดิมเสียและให้ใช้ข้อความใหม่แทนดังต่อไปนี้

"มาตรา 25 ภายใต้อำนาจแห่งกฎหมาย สุขาภิบาลอาจทำการภายในเขตสุขาภิบาลดังต่อไปนี้

- (1) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
 - (2) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
 - (3) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดิน และที่สาธารณะ
 - (4) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - (5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
 - (6) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
 - (7) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
 - (8) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
 - (9) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
 - (10) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
 - (11) ป้องกันและระงับสาธารณสุขภัย
 - (12) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
 - (13) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้
 - (14) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
 - (15) บำรุงและส่งเสริมการทามาหากินของราษฎร
 - (16) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ สวนสัตว์ ตลอดจนสถานที่อบรมราษฎร
 - (17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรม และศีลธรรม
 - (18) การสาธารณสุข
 - (19) การพาณิชย์
 - (20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่นหรือกิจการอื่น ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล
- มาตรา 25 ทวิ สุขาภิบาลอาจทำกิจการนอกเขต เพื่อ

(1) การนั้นจำเป็นต้องทำและเป็นการที่เกี่ยวข้องเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ อยู่ภายในเขตของตน

(2) ได้รับความยินยอมจากสภาเทศบาล คณะกรรมการสุขาภิบาล สภาจังหวัด หรือสภาตำบลแห่งท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง และ

(3) ได้รับความอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มาตรา 25 ตริ สุขาภิบาลอาจทำการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้ง บริษัทจำกัด หรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด เมื่อ

(1) บริษัทจำกัดนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค

(2) สุขาภิบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละห้าสิบ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล หรือสุขาภิบาลถือหุ้นอยู่ในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือหุ้นรวมกัน และ

(3) ได้รับความอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย การเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่สุขาภิบาลถืออยู่ในบริษัท ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ความใน (1) และ (3) ของวรรคหนึ่ง ไม่ใช่ว่าบังคับในกรณีที่บริษัทจำกัดที่สุขาภิบาลร่วมก่อตั้งหรือถือหุ้นนั้นไม่มีเอกชนถือหุ้นอยู่ด้วย”

เมื่อได้ศึกษาอำนาจหน้าที่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติสุขาภิบาลปัจจุบันแล้วจะเห็นได้ว่าอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้น มีมากมายมากเสียจนทำให้เกิดความวิตกกังวลในลักษณะที่ว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นอย่างสุขาภิบาล ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เล็กที่สุดของไทยเราขณะนี้จะสามารถปฏิบัติตามได้อย่างถูกต้องครบถ้วนหรือไม่

เมื่อมาพิจารณาย้อนหลังไปถึง เมื่อครั้งที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 ได้ทรงดำริจัดตั้งสุขาภิบาลท่าฉลอมขึ้นนั้น พระองค์ทรงเน้นที่ความสะอาด และการสาธารณสุขพื้นฐานเป็นสำคัญซึ่งข้อยืนยันทันทีสามารถศึกษาค้นคว้าได้จากพระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ. 127 ก็ทรงเน้นที่จุดสำคัญมูลฐาน 3 ประการ คือ



1. รักษาความสะอาด
2. ป้องกันและรักษาโรคภัยไข้เจ็บ
3. บำรุงรักษาทางสัญจรให้เกิดความสะอาดปลอดภัย

ตามพระราชบัญญัติสหภาพบาลตั้งกล่าวยังได้จำแนกสหภาพบาลออกเป็น 2 ประเภท ซึ่งได้แก่

1. ประเภทสหภาพบาลระดับเมือง ซึ่งจัดตั้งขึ้นในชุมชนท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของหัวเมือง
2. ประเภทสหภาพบาลระดับตำบล ซึ่งจัดตั้งขึ้นในชุมชนท้องถิ่นที่มีความหนาแน่นพอสมควร และอยู่ในเขตของตำบล

เมื่อศึกษาการปกครองท้องถิ่นของไทยทั้งในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นแบบเทศบาลแล้วก็จะพบว่า การกำหนดอำนาจและหน้าที่ของเทศบาลแต่ละระดับหรือประเภทที่แตกต่างกันไปตามความสามารถที่คาดว่า เทศบาลในแต่ละระดับจะจัดการบริหารสาธารณะให้กับท้องถิ่นได้

4. การบริหารงานคลัง

รายได้ รายได้ของสหภาพบาลมาจากการเก็บภาษีอากรในท้องถิ่นภายในเขตของสหภาพบาลเอง ภาษีบำรุงท้องที่ ค่าธรรมเนียม และรายได้จากสาธารณูปโภคต่าง ๆ ตลอดจนกิจการที่สหภาพบาลดำเนินการเอง และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อพัฒนาท้องถิ่นในจังหวัดตามพระราชบัญญัติรายได้สหภาพบาล พ.ศ. 2498 บัญญัติให้สหภาพบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่ารับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินของสหภาพบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคของสหภาพบาล
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือองค์กรต่าง ๆ ทั้งนี้

สหภาพบาลต้องได้รับอนุญาตจากกระทรวงมหาดไทย

7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล



8. เงินที่มีผู้อุทิศให้ เพื่อเป็นการกุศลสาธารณประโยชน์

9. เงินรายได้ชนิดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

ที่มาแห่งรายได้ของสหภาพบาลข้างต้น จะเห็นได้ว่าไม่แตกต่างกันไปจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลแต่อย่างใดเลยสิ่งที่แตกต่างกันก็เพียงอาณาเขตและสภาพแวดล้อมของสหภาพบาลซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในท้องที่มีชุมชนหนาแน่นกว่าและห่างไกลความเจริญมากกว่าเท่านั้น

รายจ่าย รายจ่ายของสหภาพบาลถ้าจำแนกตามประเภทก็จะคล้ายคลึงกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล แต่สหภาพบาลโชคดีกว่าที่ไม่ต้องนำรายได้ส่วนใหญ่มาจ่ายสำหรับเป็นเงินเดือนของพนักงานสหภาพบาล เพราะรัฐบาลจ่ายเงินเดือนให้อยู่แล้ว สหภาพบาลจึงมีรายจ่ายต่ำกว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล สหภาพบาลจ่ายเพียงเงินรางวัลและค่าจ้างส่วนน้อยเท่านั้น รายจ่ายส่วนใหญ่จึงเป็นการจัดบริการเพื่อความผาสุกของท้องถิ่น ตามหลักการ รายจ่ายของสหภาพบาลแบ่งออกเป็น 7 ประเภท ดังนี้

1. เงินเดือน
2. เงินค่าใช้สอย
3. การจร
4. รายจ่ายในการลงทุน
5. การชำระหนี้เงินกู้
6. การจ่ายตามข้อผูกพัน
7. รายจ่ายในกิจการอื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

งบประมาณ การทางงบประมาณประจำปีของสหภาพบาลมีลักษณะเช่นเดียวกับลักษณะของงบประมาณทั่วไป การจำแนกประเภทรายจ่ายต่าง ๆ มีลักษณะที่เหมือนกันกับงบประมาณของเทศบาล เจ้าหน้าที่งบประมาณของสหภาพบาลก็คือปลัดสหภาพบาล มีหน้าที่ร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปี พร้อมด้วยบัญชีงบประมาณ ค่าแถมแสดงฐานะการคลัง และความสัมพันธ์ระหว่างรายรับและงบประมาณรายจ่ายที่ขอตั้ง เพราะระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสหภาพบาล พ.ศ. 2508 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2509 ห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายประจำสูงกว่ารายได้

เมื่อปลัดสุขาภิบาลรวบรวมงบประมาณ เสนอต่อประธานกรรมการสุขาภิบาลเพื่อพิจารณาอนุมัติ และคณะกรรมการสุขาภิบาลได้พิจารณาเห็นชอบแล้ว ก็ให้สุขาภิบาลนำร่างข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายนั้น เสนอต่อผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้บังคับต่อไป

การควบคุมงบประมาณของสุขาภิบาลนั้น ประธานกรรมการสุขาภิบาลและเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบร่วมกัน เพื่อให้การปฏิบัติเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย การคลังของสุขาภิบาล จึงถูกควบคุมและดำเนินการโดยข้าราชการกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น

5. การกำกับดูแลสุขาภิบาล แบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลการกระทำของสุขาภิบาล และการกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

5.1 การกำกับดูแลการกระทำของสุขาภิบาล การกำกับดูแลการกระทำของสุขาภิบาลมีลักษณะเดียว คือ การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกสุขาภิบาล หรือเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาลกับส่วนกลาง เหตุที่ไม่มีการกำกับดูแลภายในสุขาภิบาลซึ่งเป็นการควบคุมโดยองค์กรภายในสุขาภิบาล เพราะสุขาภิบาลมีองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ทาหน้าที่ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้องค์กรส่วนกลางใช้มาตรการกำกับดูแลสุขาภิบาลใน 3 ลักษณะด้วยกัน คือ ใช้มาตรการทั่วไป ใช้มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ และใช้มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน

5.1.1 มาตรการทั่วไป ได้แก่

1) การอนุมัติ เป็นมาตรการตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของโครงการ หรือเรื่องที่สุขาภิบาลตัดสินใจจะกระทำการ โดยมีจุดมุ่งหมายเช่นเดียวกับที่ใช้กำกับดูแลเทศบาล เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้สุขาภิบาลต้องขออนุมัติส่วนกลางก่อนจึงจะกระทำการได้ ได้แก่

1.1) เรื่องที่ต้องได้รับอนุมัติ จากกระทรวงมหาดไทยหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แล้วแต่กรณี ได้แก่

1.1.1) การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย

1.1.2) การร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัท หรือถือหุ้นในบริษัท หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถืออยู่ ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

1.1.3) ภารกิจนอกเขตปกครอง ต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

กิจการนอกเขตปกครอง คือ กิจการที่ สุขาภิบาลจำเป็นต้องทำและเป็นกิจการที่มีความต่อเนื่องกับกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่กระทำอยู่ในเขตของตน ทั้งนี้จะต้องได้รับความยินยอมจากสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องด้วย

1.2) เรื่องที่ต้องได้รับอนุมัติ จากผู้ว่าราชการ จังหวัด ได้แก่

1.2.1) ข้อบังคับสุขาภิบาล ที่จะให้มีผล บังคับใช้

อนึ่ง ตามปกติข้อบังคับสุขาภิบาลจะมีผลบังคับใช้ได้ต่อเมื่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดลงชื่ออนุมัติ และได้ประกาศไว้โดยเปิดเผยที่สำนักงานสุขาภิบาล เป็นเวลา 7 วันแล้ว ดังนั้น ในกรณีฉุกเฉินจึงไม่ต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการ แต่ต้อง ระบุข้อความไว้ในข้อบังคับสุขาภิบาลนั้นว่า ให้ใช้บังคับได้ทันที ข้อบังคับสุขาภิบาลจึง จะมีผลใช้บังคับได้ทันทีในวันที่ประกาศนั้น

1.2.2) แผนดำเนินงานของสุขาภิบาล และการเปลี่ยนแปลงแผนดำเนินงานของสุขาภิบาล

สุขาภิบาลเป็นท้องถิ่นรูปเดียว ที่กฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำแผน ดำเนินงาน เพื่อใช้เป็นหลักในการบริหารกิจการของสุขาภิบาล

2) การเพิกถอนหรือระงับการกระทำ คือ การสั่ง ยกเลิกการกระทำที่สุขาภิบาลกระทำไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย การกระทำที่ขัด ต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชนและการกระทำที่ขัดต่อระเบียบของกระทรวง

มหาดไทย ผู้มีอำนาจสั่งเพิกถอนหรือระงับการกระทำดังกล่าว คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดแห่งจังหวัดที่สาขาภิบาลตั้งอยู่

3) การชี้แจง แนะนำ หรือตักเตือน เป็นมาตรการที่กฎหมายให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดกระทำต่อสาขาภิบาลในเขตจังหวัด เพื่อให้สาขาภิบาลกระทำการตามอำนาจหน้าที่โดยชอบด้วยกฎหมาย โดยมีผู้ตรวจการเทศบาลจังหวัด เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลสาขาภิบาลในจังหวัดนั้น

5.1.2 มาตรการด้านกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และประกาศ มาตรการนี้มีวัตถุประสงค์เช่นเดียวกับที่ใช้กับการกำกับดูแลเทศบาล

1) มาตรการด้านกฎหมาย เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (คณะรัฐมนตรี) ต้องดำเนินการตราพระราชกฤษฎีกา มีกรณีเดียวได้แก่ การจัดตั้งสาขาภิบาลเป็นเทศบาล

2) มาตรการด้านระเบียบ ข้อบังคับ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกระเบียบข้อบังคับ ได้แก่

2.1) ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน และทรัพย์สิน เพื่อกำกับดูแลการรับเงิน การจ่ายเงิน การจัดหางบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การซื้อ และการจ้างของสาขาภิบาล

2.2) ออกระเบียบข้อบังคับ การประชุมคณะกรรมการสาขาภิบาล

2.3) ระเบียบพนักงานสาขาภิบาล

3) มาตรการด้านประกาศ เรื่องที่กฎหมายกำหนดให้ส่วนกลาง (กระทรวงมหาดไทย) ออกประกาศ คือ การจัดตั้งสาขาภิบาล การเปลี่ยนแปลงเขต หรือยุบสาขาภิบาล

5.1.3 มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน กฎหมายให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเข้าไปตรวจสอบการคลัง การบัญชีหรือการเงินอื่นๆของสาขาภิบาล เพื่อให้สาขาภิบาลปฏิบัติให้ถูกต้องตามระเบียบที่วางไว้

อนึ่ง เพื่อให้การใช้มาตรการกำกับดูแลดังกล่าวข้างต้น เป็นไปโดยถูกต้องจึงจำเป็นต้องกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งสอบสวนโดย

มีอำนาจเรียกกรรมการหรือพนักงานสุขาภิบาลมาชี้แจง ให้มีอำนาจตรวจสอบกิจการโดยให้สุขาภิบาลนำรายงาน เอกสาร หรือสถิติมาตรวจสอบ หากกฎหมายไม่กำหนดให้อำนาจดังกล่าวแก่ผู้ว่าราชการจังหวัด สุขาภิบาลไม่ให้ความร่วมมือ นอกจากนั้น พนักงานสุขาภิบาลไม่เข้าราชการสังกัดส่วนกลางทั้งหมด ซึ่งมีรายละเอียดดังกล่าวมาแล้ว

อย่างไรก็ดี ตามหลักกระจายอำนาจบริหาร แม้กรรมการสุขาภิบาลจำนวนหนึ่งจะมีฐานะเป็นผู้บังคับบัญชาของผู้ว่าราชการจังหวัด แต่การกระทำของคณะกรรมการสุขาภิบาลในอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาล เป็นการกระทำของสุขาภิบาล หรือความสัมพันธ์ระหว่างสุขาภิบาล กับผู้ว่าราชการจังหวัด ย่อมเป็นความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นกับองค์กรส่วนกลาง ผู้ว่าราชการจังหวัดจึงไม่มีอำนาจบังคับบัญชาเหนือการกระทำของสุขาภิบาลในกรณีนี้คงมีแต่อำนาจกำกับดูแลการกระทำของสุขาภิบาลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย ดังนั้น หากกฎหมายไม่กำหนด ให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดไว้ดังกล่าวข้างต้น สุขาภิบาลย่อมหลีกเลี่ยงไม่ให้ความร่วมมือเกี่ยวกับการสอบสวน การชี้แจง หรือการตรวจสอบกิจการของสุขาภิบาลได้

5.2 การกำกับดูแลองค์กรและบุคคลของสุขาภิบาล มีจุดมุ่งหมายกำกับดูแลความประพฤติของกรรมการสุขาภิบาลเป็นหลัก เพราะสุขาภิบาลมีองค์กรเดียว คือ คณะกรรมการสุขาภิบาล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ จึงไม่มีเหตุที่จะขัดแย้งกันถึงขนาดใช้มาตรการกำกับดูแลอย่างเช่นเทศบาล

การกำกับดูแลองค์กรและบุคคลของสุขาภิบาล แบ่งเป็น 2 ลักษณะ คือ การกำกับดูแลภายในองค์กรสุขาภิบาล และการกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกสุขาภิบาล

5.2.1 การกำกับดูแลภายในองค์กรสุขาภิบาล หมายถึง กรณีที่กฎหมายกำหนดให้กรรมการสุขาภิบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 ใน 4 ของจำนวนกรรมการทั้งหมด กำกับดูแลกรรมการอื่น ๆ ในนามของคณะกรรมการหรือในฐานะคณะกรรมการสุขาภิบาล กล่าวคือ กรรมการจำนวนดังกล่าวมีอำนาจลงมติ

ให้กรรมการผู้มีความประพฤติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาล ออกจากตำแหน่งกรรมการสุขาภิบาลได้ และมีผลนับตั้งแต่วันที่กรรมการลงมติ

5.2.2 การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกสุขาภิบาล มีจุดมุ่งหมายกำกับดูแลเฉพาะความประพฤติของกรรมการสุขาภิบาล เช่นเดียวกับการกำกับดูแลภายในองค์กรสุขาภิบาล โดยกฎหมายบัญญัติให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้กรรมการสุขาภิบาลออกจากตำแหน่งได้ หากสอบสวนแล้วเห็นว่ามีความประพฤติในทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือเสื่อมเสียแก่สุขาภิบาล หรือราชการ ผ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล 3 ครั้ง ติดต่อกันโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร

วิวัฒนาการของเทศบาล

จากการกล่าวถึงวิวัฒนาการของสุขาภิบาลในตอนต้น ทำให้ทราบถึงวิวัฒนาการและอำนาจหน้าที่ของสุขาภิบาลนั้น จะเห็นได้ว่าสุขาภิบาลเป็นแนวคิดเริ่มต้นของการปกครองตนเอง ซึ่งนำไปสู่การปกครองตนเองแบบเทศบาล ดังจะเห็นได้จากภายหลังจากพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าอยู่หัวได้ทรงริเริ่มการปกครองแบบสุขาภิบาลมาเป็นลำดับแล้ว ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงริเริ่มให้มีการทดลองวิธีการปกครองแบบเทศบาลขึ้น โดยทรงนำไปใช้ในพระราชวังแก่บรรดาข้าราชการบริพารในราชสำนัก และข้าราชการนับตั้งแต่ชั้นเสนาบดีลงมา และได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ตั้งเป็น "เมืองคูสิดธานี" ขึ้นในปี พ.ศ. 2461

เมืองคูสิดธานีเป็นเมืองที่สมมติขึ้น เพื่อทดลองการปกครองตามพระบรมราชโองบายในแนวรัฐประศาสน์นโยบายเพื่อการปกครองประเทศ ทั้งนี้โดยมีการปฏิบัติในเรื่องสถานที่ วิธีการ ระเบียบการ ตลอดจนมีกฎหมายเป็นไปตามลักษณะของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น

อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน ตามแบบกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ มีบ้านเรือน
ของราษฎรและที่ทำการของรัฐบาลทุกแผนกการ มีทวยนาครคือราษฎรชาวเมือง
ที่มีสิทธิจับจองที่ดินหรือเช่าปลูกสร้างบ้านเรือนสำหรับอยู่อาศัยและประกอบอาชีพ
ทางทำไร่ไถสวนไร่นา ตลอดถึงการสร้างห้องแถว ตึกแถวให้เช่าและออกโฉนด
ให้เป็นหลักฐาน มีการเสียภาษีตามกฎหมาย อนึ่ง ทวยนาครนี้ประกอบด้วยมหาด
เล็กข้าราชการในราชสำนัก ข้าราชการ เจ้ากระทรวง เสนาบดี และเจ้า
นายอื่น ๆ อีกเป็นจำนวนมาก

การจัดระเบียบการปกครองของอุลิตธานีมีลักษณะตามรูปการปกครอง
ของประเทศทุกอย่างกล่าวคือ ได้แบ่งเนื้อที่ออกเป็น 6 อำเภอ มีเจ้าหน้าที่ของ
รัฐบาลทุกหน่วย นับตั้งแต่สุขาภิบาล เจ้าเมือง นายอำเภอ ฯลฯ โดยทรงแต่งตั้ง
จากข้าราชการผู้ที่มีความรู้ความสามารถในตำแหน่งนั้น ๆ เมื่อการจัดสร้าง
เมืองเข้ารูปและสามารถจะดำเนินการให้เป็นไปตามพระราชประสงค์แล้วจึง
ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานนามเมืองว่า "อุลิตธานี" และโดยการ
ประกาศใช้รัฐธรรมนูญลักษณะการปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ. 2461 ลงวันที่
7 พฤศจิกายน 2461 พระราชทานพระราชบัญญัติแก่ทวยนาครเพื่อให้มีสิทธิในการ
ปกครองตนเอง จากรัฐธรรมนูญนี้มีหลักสำคัญอันแสดงให้เห็นว่าเป็นแนวความคิด
เพื่อที่จะจัดการปกครองแบบเทศบาล กล่าวคือ ให้ทวยนาครผู้มีสิทธิเลือกกัน
ขึ้นเป็น "นคราภิบาล" คนหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้ปกครอง นคราภิบาลมีอำนาจใน
การเลือกตั้งคณะนคราภิบาล อันประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เช่น เจ้าพนักงาน
การคลัง การโยธา นายแพทย์สุขาภิบาล ผู้รักษาความสะอาดของมหาชน เป็นต้น
และมีอำนาจที่จะพิทักษ์อาณาเขตของตน โดยการประชุมทวยนาครหาความตกลง
แล้วจึงประกาศใช้ และมีอำนาจที่จะเรียกเก็บค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียม
ต่าง ๆ อีกด้วยหน้าที่ของนคราภิบาล คือ การดูแลรักษาเพิ่มพูนความสุข ความ
สำราญ และช่วยป้องกันทุกข์ภัยของทวยนาครทุกอย่างจัดการดูแลด้านสาธารณสุข
และสาธารณสุขบุคคล โดยมีสภาเลขาธิการ ซึ่งคณะนคราภิบาลเป็นผู้เลือกตั้งขึ้น
ให้ปฏิบัติหน้าที่ในด้านธุรการ และเป็นที่ปรึกษาของคณะนคราภิบาล ต่อมาเมื่อ
วันที่ 13 ธันวาคม 2461 ได้มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติม โดยให้ตั้งตำแหน่ง

กรรมการในคณะนคราภิบาลเพิ่มขึ้นอีก เรียกว่า "เซชชูบุรุช" กล่าวคือให้พวคนาครผู้มีสิทธิแต่ละอำเภอเป็นผู้เลือกผู้ที่มีคุณสมบัติขึ้นเป็นเซชชูบุรุช อำเภอละ 1 คน เพื่อเป็นผู้แทนเข้าไปนั่งในสภากรรมการนคราภิบาลที่ตั้งขึ้นตามพระราชกำหนดนี้ต่อไป และการเลือกนคราภิบาลให้เลือกได้เฉพาะแต่ผู้ที่เป็นเซชชูบุรุชอยู่แล้วเท่านั้น

แนวความคิดในการจัดตั้งเมืองอุตสาหกรรมนี้ ก็เป็นพระราชประสงค์ที่จะทรงฝึกหัดอบรมข้าราชการ นับตั้งแต่ชั้นเสนาบดีลงมาให้ทราบซึ่งในพระบรมราชโองบายและวิธีการปกครองบ้านเมืองตามระบบเทศบาล อันเป็นลักษณะหนึ่งแห่งการปกครองตนเองตามระบบประชาธิปไตย ผลจากการนี้ปรากฏว่ากระทรวงมหาดไทยดำริที่จะรับสนองพระบรมราชโองบาย นำเอาแบบอย่างอุตสาหกรรมในจังหวัดต่าง ๆ ตามที่เห็นสะดวกและเหมาะสมเป็นลำดับไปจนกว่าจะทั่วถึงแต่เมื่อนำเรื่องเข้าที่ประชุมคณะเสนาบดีได้มีผู้คัดค้านว่า การปกครองในลักษณะเช่นว่านี้ยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย หากผู้รับไปไม่มีความเข้าใจแล้ว ก็จะกลายเป็นเรื่องยุ่งยาก จึงควรให้การศึกษาแก่ประชาชนให้เกิดความรู้ความเข้าใจเสียก่อน จึงจะบังเกิดผลดีตามปรารถนา อีกทั้งการพระราชทานสิทธิแก่ประชาชนอย่างขวางเกินไปในระยะเวลานั้นย่อมจะมีผลทำให้กระทบกระเทือนพระราชฐานะและผลประโยชน์ของประเทศได้ง่าย จึงควรดำเนินการแบบค่อยเป็นค่อยไป ดังนั้นที่ประชุมคณะเสนาบดีจึงมีมติให้รอไว้ก่อน ฉะนั้นจึงไม่มีการนำเอาระบบอุตสาหกรรมออกไปใช้ตามหัวเมืองต่าง ๆ แต่อย่างใด จนกระทั่งพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัวเสด็จสวรรคตเมื่อวันที่ 25 พฤศจิกายน 2468

ครั้นต่อมาในรัชสมัยสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพยายามที่จะส่งเสริมและฟื้นฟูระบอบการปกครองแบบเทศบาล เพื่อที่จะนำมาใช้ในประเทศไทยให้กว้างขวางออกไปยิ่งขึ้น ดังนั้นในปี พ.ศ. 2470 รัฐบาลได้จัดตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งมี นายอาร์ ดี เดรก ที่ปรึกษากระทรวงเกษตรราธิการสมัยนั้นเป็นประธานกรรมการ คณะกรรมการชุดนี้ออกเดินทางไปดูการสุขาภิบาลในประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ชวา ย่องกง และฟิลิปปินส์ รวมทั้งการดูงานใน



ทวีปยุโรปด้วย จากนั้นคณะกรรมการได้มีบันทึกรายงานเสนอรัฐบาลเกี่ยวกับแนวความคิดเห็นเพื่อพิจารณาปรับปรุงสภาภิบาลและเป็นแนวทางในการก่อตั้งเทศบาลหลายประการด้วยกัน และมีข้อที่นำส่งเกิดอยู่บางประการ กล่าวคือ การที่จะให้มีการปกครองในรูปแบบเทศบาล โดยมีวัตถุประสงค์ที่จะให้มีการกระจายอำนาจในทางปกครองนั้นอาจทำได้โดยง่าย แต่ทั้งนี้สำหรับในระยะเริ่มแรกควรให้อยู่ในความควบคุมของรัฐบาลไปพลางก่อน ส่วนในด้านของสมาชิกนั้น คณะกรรมการได้เสนอแนะให้สมาชิกส่วนใหญ่ประกอบด้วยข้าราชการและเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลซึ่งมีการเลือกตั้งเป็นสมาชิกเพียงส่วนน้อยเท่านั้น เรื่องนี้อาจเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า เมื่อเทศบาลเป็นสิ่งที่ถือกำเนิดมาจากรัฐ เป็นการเกิดขึ้นโดยราษฎรมิได้ เรียกร้องรัฐก็ควรที่จะเข้าไปควบคุมอย่างใกล้ชิด อีกทั้งคณะกรรมการคงจะเห็นว่าประชาชนยังไม่รู้ไม่เข้าใจในระบอบการปกครองตนเองดีพอทั้ง ๆ ที่ราษฎรต้องการความก้าวหน้า และถ้าหากปล่อยให้สมาชิกสภาเทศบาลมีการเลือกตั้งโดยสมบูรณ์แล้ว อาจจะทำให้เกิดปัญหาที่ยุ่งยากขึ้นได้ นับว่าข้อเสนอมติของคณะกรรมการดังกล่าวนี้ยังปรากฏเป็นความจริงอยู่จนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้

การดำเนินงานปกครองในลักษณะกระจายอำนาจทางปกครอง ไปยังท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลในระยะเวลาดังกล่าวนั้น ในปี พ.ศ. 2473 รัฐบาลได้จัดตั้งกรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลขึ้น เพื่อที่จะให้มีการปกครองในรูปแบบเทศบาล แต่ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับนี้มิได้มีการประกาศใช้เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองของประเทศ เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน 2475 อย่างไรก็ตามในปี พ.ศ. 2476 ก็ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ขึ้นเป็นกฎหมายฉบับแรกที่ได้ดำเนินการจัดตั้งรูปการปกครองตามระบอบเทศบาลอย่างสมบูรณ์ขึ้นในประเทศไทย และได้มีฉบับแก้ไขเปลี่ยนแปลงและเพิ่มเติมเรื่อยมา ปัจจุบันนี้มีพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติมใช้บังคับอยู่ การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของเทศบาลนี้พอจะกล่าวได้ว่าเป็นองค์การบริหารท้องถิ่นเต็มรูปแบบเหมือนกับของต่างประเทศ โดยเฉพาะของประเทศฝรั่งเศส (ประภัสสร บัณฑุสินธุ์, 2505 : 90) โดยหลักการสำคัญของเทศบาล คือการ

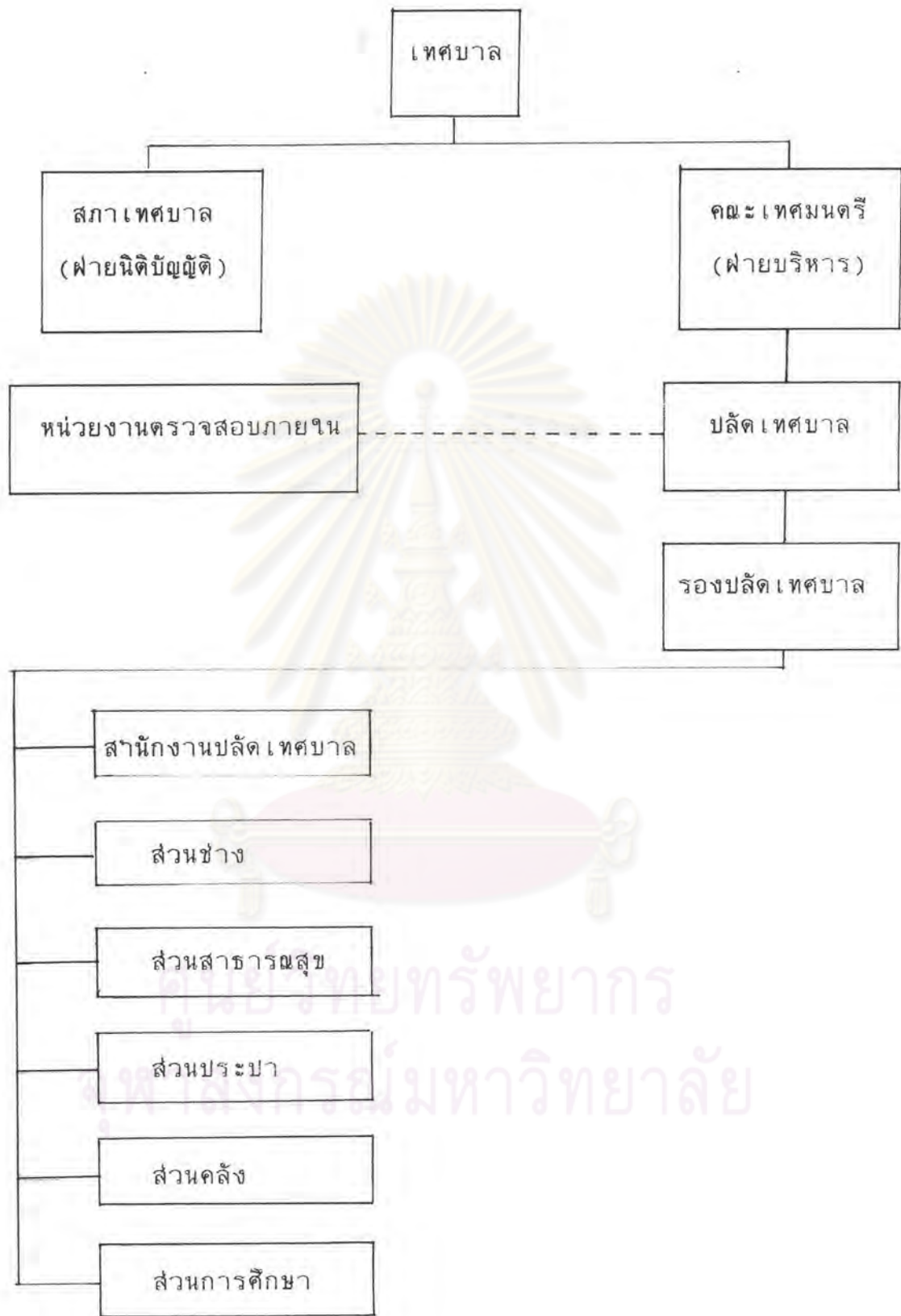


ยกฐานะท้องถิ่นขึ้น เป็นนิติบุคคลแยกออกไปจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค เพื่อที่จะให้ราษฎรในท้องถิ่นได้ เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของท้องถิ่น และมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองตามสมควร ความคิดริเริ่มของการจัดตั้งเทศบาลนั้นตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พุทธศักราช 2476 ให้เป็นอำนาจของรัฐบาลจะยกฐานะท้องที่บางแห่งที่เห็นสมควรขึ้นเป็นเทศบาล โดยถือเอาจำนวนและความหนาแน่นของพลเมืองในท้องถิ่นนั้น เป็นเกณฑ์ ประกอบกับการถือรายได้ของท้องถิ่นประกอบอีกด้วย กล่าวคือจะต้องมีรายได้เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการดำเนินงานของเทศบาล อย่างไรก็ตาม เฉพาะท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของศาลากลางจังหวัดจะต้องมีฐานะอย่างต่ำเป็นเทศบาลเมืองเสมอแม้จะมีจำนวนราษฎรและรายได้ไม่เข้าหลักเกณฑ์ก็ตาม

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล

จากที่ได้กล่าวถึงวิวัฒนาการของเทศบาลแล้วในตอนต้น จะเห็นได้ว่าท้องที่ใดที่ได้รับการตราพระราชกฤษฎีกาให้ยกฐานะท้องที่นั้นขึ้นเป็นเทศบาลแล้วเทศบาลนั้นจะมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีหน้าที่ต้องรับผิดชอบมากมายหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการบริการสาธารณะ ด้วยเหตุนี้จึงต้องมีการจัดองค์การหรือหน่วยงานเพื่อปฏิบัติหน้าที่อันเป็นภารกิจให้สำเร็จลุล่วงไป และโดยเหตุที่เทศบาลเป็นหน่วยงานปกครองตนเองในท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นนั้น มีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองตนเองทั้งทางตรงและทางอ้อม การจัดองค์การของเทศบาลจึงมีลักษณะที่เน้นถึงความสำคัญของประชาชน และเพื่อเป็นการสนองตอบต่อเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในการบริหารงาน

การจัดองค์การของเทศบาลไทยนั้น มีลักษณะเป็นเอกภาพ (uniformity) กล่าวคือไม่ว่าจะเป็นเทศบาลประเภทใดต่างมีการจัดองค์การเหมือนกันหมดทั้งประเทศ คือ ใช้ระบบคณะเทศมนตรีและสภา (mayor and council system) โดยมีการจัดแบ่งองค์การออกเป็น 2 ฝ่ายคือ 1) ฝ่ายนิติบัญญัติ 2) ฝ่ายบริหาร โดยมีรายละเอียดตามแผนภูมิดังนี้



แผนภูมิแสดงการจัดองค์การเทศบาล



จากแผนภูมิสามารถเสนอรายละเอียดได้ ดังนี้

1. ฝ่ายนิติบัญญัติ

ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภาเทศบาล ซึ่งประกอบไปด้วยสมาชิกที่เลือกตั้งมาจากประชาชน จำนวนของสมาชิกของเทศบาลนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของเทศบาล กล่าวคือเทศบาลนครมีสมาชิกจำนวน 24 คน เทศบาลเมือง มีสมาชิกจำนวน 18 คน และเทศบาลตำบล มีสมาชิกจำนวน 12 คน (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, มาตรา 9 มาตรา 52 และมาตรา 55)

สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลที่ราษฎรเลือกตั้งมาปฏิบัติหน้าที่แทนตนนั้น เป็นฝ่ายที่มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย วิชาการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น สภาเทศบาลกำหนดการบริหารสาธารณะ โดยการอนุมัติงบประมาณประจำปีให้แก่ฝ่ายคณะเทศมนตรี เพื่อนำไปปฏิบัติหน้าที่ และสภาเทศบาลยังมีอำนาจในการควบคุมการบริหารงานของคณะเทศมนตรี ให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายงบประมาณและเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

สมาชิกและสมาชิกภาพ สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรในเขตเทศบาลเลือกตั้งตามจำนวน และวิธีการที่กฎหมายเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลได้กำหนดไว้ สมาชิกสภาเทศบาลอยู่ในตำแหน่งได้คราวละ 5 ปี ถ้าหากตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงเพราะเหตุอื่น นอกจากถึงคราวออกตามวาระ หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภาเทศบาล ก็ให้เลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลนั้นแทนให้เต็มจำนวนภายใน 90 วัน สมาชิกที่ได้รับเลือกเข้าแทนตำแหน่งว่างนี้อยู่ในตำแหน่งได้เท่าระยะเวลาของผู้ที่ตนแทน แต่ถ้าตำแหน่งสมาชิกสภาเทศบาลว่างลงก่อนถึงกำหนดออกตามวาระไม่ถึง 6 เดือน จะไม่เลือกตั้งซ่อมตำแหน่งที่ว่างก็ได้

สมาชิกภาพสิ้นสุดในกรณีดังต่อไปนี้

1. ถึงคราวออกตามวาระหรือยุบสภาเทศบาล
2. ตาย
3. ลาออก โดยต้องยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
4. ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามสำหรับผู้สมัครรับเลือกตั้งตาม

ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล

5. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้สอบสวนแล้วสิ่งให้ออก โดยเห็นว่าไม่มีมูลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้น

6. สภาเทศบาลวินิจฉัยให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤตินทาง จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เทศบาล มติข้อนี้ต้องมีคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่าสอง ในสามของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง ทั้งนี้ให้มีผลแต่วันที่เทศบาลลงมติหรือ

7. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสิ่งให้ออก โดยเห็นว่ามีความประพฤตินทางจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือ เสื่อมเสียแก่เทศบาลหรือราชการ ผ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพ ของประชาชน หรือไม่มาประชุมสภาเทศบาลสามครั้งติดต่อกัน โดยไม่มีเหตุผล อันสมควร (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496, มาตรา 19)

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาล สภาเทศบาลมีอำนาจหน้าที่พอสรุปได้ ดังนี้ (ประหยัต หงษ์ทองคำ, 2526 : 70)

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร ให้นำบริหารงานให้เป็นไปตาม บทบัญญัติแห่งกฎหมายและแนวนโยบายที่กำหนดไว้

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบในการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

อำนาจหน้าที่ของสภาเทศบาลทั้ง 4 ประการนั้น มีรายละเอียด ดังนี้

1. อำนาจในการตราเทศบัญญัติ

เทศบัญญัติ เป็นกฎหมายข้อบังคับของท้องถิ่น ซึ่งมีผลใช้บังคับ ได้เฉพาะในเขตเทศบาลนั้น ๆ เท่านั้น สภาเทศบาลเป็นผู้ตราเทศบัญญัติขึ้นใช้ บังคับได้ภายใต้เงื่อนไขดังนี้

1.1 เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามหน้าที่ของเทศบาลที่กำหนด ไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล

1.2 ในกรณีที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติฉบับนั้น ๆ

ในการตราเทศบัญญัติ มีวิธีการโดยย่อดังนี้ ผู้มีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติเพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาอาจจะเป็นคณะเทศมนตรี หรือสมาชิกสภาเทศบาลก็ได้ แต่ถ้าเป็นร่างเทศบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ต้องให้นายกเทศมนตรีรับรอง ทั้งนี้เพราะเหตุผลว่านายกเทศมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบต่อการเงินของเทศบาล ย่อมจะรู้เรื่องการเงินของเทศบาลได้ดีกว่าสมาชิกสภาเทศบาล ถ้าหากให้สมาชิกสภาเทศบาลเสนอร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินโดยลำพังแล้วอาจจะเกิดผลเสียขึ้นได้ ดังนั้น จึงได้มีข้อบังคับว่า ถ้าเป็นร่างเทศบัญญัติเกี่ยวกับการเงินจะต้องให้นายกเทศมนตรีรับรอง จึงจะเสนอเข้าสู่การพิจารณาของเทศบาลได้

อนึ่ง มีหลักปฏิบัติเกี่ยวกับการเสนอร่างเทศบัญญัติว่า แม้สมาชิกสภาเทศบาลจะมีอำนาจเสนอร่างเทศบัญญัติได้ก็จริง แต่โดยมารยาทแล้วสมาชิกสภาเทศบาลจะไม่ใช้เป็นฝ่ายเสนอร่างเทศบัญญัติ ทั้งนี้โดยเหตุผลที่ว่า คณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหารงานย่อมจะรู้ว่าเป็นโอกาสใดจำเป็นจะต้องใช้กฎหมายใด ส่วนสภาเทศบาลนั้นเป็นฝ่ายควบคุมให้การบริหารดำเนินไปโดยถูกต้อง ฉะนั้น ในทางปฏิบัติการเสนอร่างเทศบัญญัติจึงเป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหาร เว้นไว้แต่ในกรณีที่สภาเทศบาลพิจารณาเห็นว่า ควรจะมีกฎหมายลักษณะใดออกมาใช้บังคับเพื่อประโยชน์ของท้องถิ่นและฝ่ายบริหารละเลยไม่เสนอร่างกฎหมายเช่นนั้นขึ้นมา ในกรณีนี้สมาชิกสภาเทศบาลชอบที่จะเป็นฝ่ายเสนอร่างเทศบัญญัติให้สภาได้พิจารณาตราขึ้นเป็นกฎหมายมาใช้บังคับต่อไป

การพิจารณาร่างเทศบัญญัติของเทศบาลนั้น ที่ประชุมจะต้องพิจารณา 3 วาระ ดังต่อไปนี้

วาระแรก เรียกว่า วาระแห่งการรับหลักการ หมายความว่า เป็นการพิจารณาเพื่อหลักการร่างเทศบัญญัตินั้น

วาระที่สอง เรียกว่า วาระแห่งการแปรญัตติ หมายถึง เป็นวาระของการพิจารณาแก้ไขรายละเอียดเรียงตามหัวข้อ

วาระที่สาม เรียกว่า วาระแห่งการลงมติ หมายความว่าลงมติว่าจะให้ร่างเทศบัญญัตินั้นมีผลบังคับใช้ เป็นกฎหมายต่อไปหรือไม่

การแบ่งการพิจารณาแยกเป็น 3 วาระนี้ จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวก็ได้ ยกเว้นแต่ร่างเทศบัญญัติงบประมาณ จะพิจารณา 3 วาระรวดเดียวไม่ได้ เพราะเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องใช้เวลาและความรอบคอบในการพิจารณาเพื่อให้เกิดประโยชน์มากที่สุดแก่ท้องถิ่น

เมื่อที่ประชุมสภาเทศบาลมีมติให้ร่างเทศบัญญัติมีผลใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไปได้แล้ว ให้ประธานสภาส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อลงนามอนุมัติภายใน 15 วัน เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้รับร่างเทศบัญญัติแล้ว ถ้าพิจารณาเห็นสมควรให้ประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไปก็ให้ลงนามอนุมัติภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับร่าง แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นชอบด้วย ก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัติคืนมายังสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาใหม่ภายในกำหนดระยะเวลาดังกล่าว

การคืนร่างเทศบัญญัติเพื่อให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะต้องแจ้งให้ทราบด้วยว่า ไม่เห็นชอบด้วยตรงไหนด้วยเหตุผลอย่างไร เพื่อสภาเทศบาลจะได้พิจารณาใหม่ในประเด็นนั้น ๆ

ถ้าสภาเห็นด้วยกับการทักท้วงของผู้ว่าราชการจังหวัด ก็แก้ตามข้อเสนอแนะแล้วส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับคำทักท้วงนั้นและมีมติยืนยันตามร่างเดิม ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด เพื่อส่งต่อให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณาภายในกำหนด 30 วัน นับแต่ได้รับร่างจากประธานสภาเทศบาล ในกรณีนี้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจที่จะเลือกปฏิบัติได้ 2 ทางคือ ถ้าเห็นชอบด้วยกับมติของสภาเทศบาลก็ให้ส่งร่างเทศบัญญัตินั้นกลับไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัด ร่างเทศบัญญัตินั้นก็ตกไป ไม่มีผลบังคับใช้ (พระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช 2496, มาตรา 62.)

เทศบัญญัติที่ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติแล้ว มีผลใช้บังคับได้เมื่อประกาศไว้ในที่เปิดเผยแล้ว 7 วัน เว้นแต่ในกรณีฉุกเฉินและได้มีข้อความระบุให้ใช้บังคับได้ทันที ก็ให้ใช้บังคับได้นับแต่วันที่ประกาศใช้เทศบัญญัตินั้น

2. อำนาจในการควบคุมฝ่ายบริหาร

การกำหนดให้สภาเทศบาลมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร คือ คณะเทศมนตรีให้ฝ่ายบริหาร บริหารงานให้เป็นไปตามระเบียบแบบแผนนโยบายที่กำหนดไว้ เพื่อให้เป็นไปตามหลักอุดมคติของการปกครองตนเองที่ยอมรับว่าประชาชนมีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองทั้งทางตรงและทางอ้อม การกำหนดให้ตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมฝ่ายบริหาร ในการปฏิบัติหน้าที่นั้น นอกจากจะให้ฝ่ายบริหารจะต้องบริหารงานให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นการกำหนดมาตรการให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของทั้งฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีโดยทางอ้อมอีกด้วยคือถ้าฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งปฏิบัติหน้าที่บกพร่อง ประชาชนก็ยังมีโอกาสจะตักท้วง ซึ่งอาจจะแสดงออกในรูปของการวิพากษ์วิจารณ์ การแสดงประชามติ การร้องทุกข์หรือในขั้นสุดท้ายที่ประชาชนจะใช้สิทธิทางการเมืองที่ตนมีอยู่ เพื่อการควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาและฝ่ายบริหาร นั่นก็คือการที่ประชาชนจะไม่เลือกตั้งบุคคลที่ไม่ปฏิบัติหน้าที่ในทางที่ถูกต้องควร แต่การใช้สิทธิควบคุมของประชาชนจะมีประสิทธิภาพแค่ไหนนั้น ขึ้นอยู่กับความสามารถทางการเมืองของประชาชนว่ามีมากน้อยเพียงใด

มาตรการที่กำหนดให้สภาเทศบาลใช้ควบคุมคณะเทศมนตรีในลักษณะสำคัญมีดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำและอนันต์ เกตุวงศ์, 2524)

1. การตั้งกระทู้ถาม
2. การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล
3. การอนุมัติงบประมาณประจำปี

การตั้งกระทู้ถาม

เป็นการเปิดโอกาสให้สมาชิกสภาเทศบาลตั้งคำถาม เพื่อสอบถามนายกเทศมนตรี หรือเทศมนตรีในข้อความใดๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของคณะเทศมนตรี หรือเทศมนตรี ซึ่งปฏิบัติหรืองดเว้นการปฏิบัติหน้าที่บางประการ ซึ่งการกระทำดังกล่าวของฝ่ายบริหารอาจจะก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่นหรือ

ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ได้ นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่เกี่ยวข้องจะต้องตอบกระทู้ถามให้สมาชิกสภาหายข้องใจ แต่ฝ่ายบริหารมีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ถามของสมาชิกสภาได้ ถ้าเห็นว่ายังไม่สมควรจะตอบ เพราะถ้าตอบไปแล้วจะหาทำให้เกิดผลเสียหายแก่ท้องถิ่น การไม่ตอบกระทู้ถามของฝ่ายบริหารตามสิทธิไม่ตอบกระทู้ในกรณีที่ไม่จำเป็น และไม่มีเหตุผลเพียงพอแล้ว ฝ่ายสมาชิกก็อาจจะใช้มาตรการรุนแรงในการควบคุมฝ่ายบริหารต่อไป คือ การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34

การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 นั้น มีลักษณะคล้ายกับการที่สภาผู้แทนราษฎรเปิดอภิปรายเพื่อลงมติไม่ไว้วางใจรัฐมนตรี หรือคณะรัฐมนตรีตามมาตรา 137 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2521 การเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 มีหลักการและวิธีการสำคัญ ดังนี้

1. ข้อหาแห่งความผิดที่สมาชิกสภาเทศบาลจะยกขึ้นเพื่อร้องขอให้มีการอภิปรายคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีนั้นมีอยู่ 4 ลักษณะคือ

1.1 ปฏิบัติการฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อยหรือสวัสดิภาพของประชาชน

1.2 ละเลยไม่ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่

1.3 ปฏิบัติการไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่

1.4 มีความประพฤติจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตาแหน่ง หรือแก่เทศบาล หรือแก่ราชการ

2. สมาชิกที่จะขอเปิดอภิปรายจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่า 1 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกที่อยู่ในตาแหน่ง โดยทาคำร้องร่วมกันยื่นต่อนายอำเภอ (ในกรณีของเทศบาลตำบล) หรือผู้ว่าราชการจังหวัด (ในกรณีของเทศบาลเมืองและเทศบาลนคร) เพื่อให้พิจารณาว่าสมควรจะเรียกประชุม เพื่อให้มีการอภิปรายหรือไม่ ถ้าเห็นสมควรก็เรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเพื่อเปิดอภิปราย การประชุมเช่นนี้เรียกว่า การประชุมสมาชิกสภาเทศบาล โดยมี

นายอำเภอหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เป็นประธานที่ประชุม และจะต้องเป็นการประชุมลับและลงคะแนนลับ

3. จะต้องมีส่วนมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง จึงจะเป็นองค์ประชุม

4. การอภิปรายนี้จะต้องให้สมาชิกดำเนินการอภิปรายจนหมดข้อสงสัย จะรวบรัดปิดอภิปรายเพื่อลงมติได้ และเมื่อการอภิปรายสิ้นสุดลง ประธานจะเสนอให้ที่ประชุมลงมติว่าสมควรจะส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทยหรือไม่ มตินี้ใช้คะแนนเสียงข้างมาก ถ้าที่ประชุมเห็นว่าไม่สมควรส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทย ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดรายงานเหตุการณ์ให้กระทรวงทราบ แต่ถ้าที่ประชุมมีมติสมควรส่งเรื่องไปยังกระทรวงมหาดไทย ก็ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งคำร้องรายงานการประชุม พร้อมทั้งความเห็นของประธานที่ประชุมในการเปิดอภิปรายนั้นไปยังกระทรวงมหาดไทยเพื่อวินิจฉัยสั่งการ

เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้รับเรื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว ถ้าพิจารณาเห็นว่าไม่มีสาระสำคัญอันใด ก็สั่งให้ยกเลิกมติของสภาเทศบาลนั้นเสีย แล้วแจ้งให้จังหวัด เพื่อแจ้งให้เทศบาลทราบถึงความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ถ้ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นว่า คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดผิดจริง ก็สั่งให้คณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้นั้นพ้นจากตำแหน่งไป ในกรณีเช่นนี้ ผู้ว่าราชการจังหวัดจะต้องเลือกบุคคลที่สมควรจำนวนเท่ากับเทศมนตรีที่ต้องพ้นจากตำแหน่งไป เพื่อตั้งเป็นคณะเทศมนตรีชั่วคราวจนกว่าจะแต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่เทศมนตรีหรือคณะเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง

อนึ่ง มีข้อสังเกตสำหรับการเปิดอภิปรายตามมาตรา 34 ว่า ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 กำหนดว่าถ้าคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีผู้ใดบริหารงาน ทำให้เกิดความเสียหายแก่ท้องถิ่น สมาชิกสภาเทศบาลมีสิทธิขอเปิดอภิปรายทั่วไปและมีสิทธิที่จะลงมติไม่ไว้วางใจคณะเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่กระทำผิดได้ เมื่อสมาชิกลงมติไม่ไว้วางใจ ผลที่ ทำให้คณะเทศมนตรีผู้นั้นต้องพ้นจากตำแหน่งไป มาตรา 34 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ไม่ได้ให้อำนาจเด็ดขาดแก่สมาชิกสภาเทศบาลที่จะลงมติไม่ไว้วาง

ใจ อันเป็นผลให้ฝ่ายบริหารต้องพ้นจากตำแหน่งไป หากแต่ทำให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาชี้ขาดอีกครั้งหนึ่ง เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะปรากฏว่า แทนที่สมาชิกสภาเทศบาลจะใช้อำนาจของตนในทางที่ถูกต้อง เพื่อรักษาผลประโยชน์ของส่วนรวม การณ์กลับปรากฏว่าสมาชิกสภาเทศบาลพยายามรวมหัวกันเพื่อกำจัดคณะเทศมนตรีเก่า เพื่อตนเองและพวกพ้องจะได้เป็นคณะเทศมนตรีชุดใหม่ แสวงหาประโยชน์เพื่อตนเอง ซึ่งทำให้เกิดความปั่นป่วนอลเวงแก่การบริหารงานของเทศบาลเสมอมา จึงได้มีการแก้ไขบทบัญญัติตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

การอนุมัติงบประมาณประจำปี

งบประมาณประจำปีเป็นโครงการในการทำงานในรอบปีต่อไปของเทศบาล คณะเทศมนตรีจะต้องเสนองบประมาณประจำปีเพื่อขออนุมัติต่อสภาเทศบาลเสียก่อน จึงจะดำเนินงานได้ ทั้งนี้เพราะเทศบาลเป็นนิติบุคคล เป็นหน่วยงานเมืองที่มีหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น การดำเนินงานต้องใช้จ่ายจากภาษีอากรของประชาชน ดังนั้นประชาชนโดยตัวแทนของเข้ามามีสิทธิที่จะควบคุมการทำงานและการใช้จ่ายเงิน ตลอดจนหาเงินมาใช้จ่ายของฝ่ายบริหาร ว่าเป็นไปโดยถูกต้องตามความต้องการของเขาหรือไม่ ถ้าหากว่าถูกต้องก็ได้รับอนุมัติจากสภาเทศบาลอันเป็นตัวแทนของประชาชน ให้ดำเนินการได้ แต่ถ้าหากคณะเทศมนตรีเสนองบประมาณที่ไม่ถูกต้อง เช่น โครงการในการทำงานไม่เหมาะสม หรือไม่เป็นไปตามความต้องการของประชาชน การใช้จ่ายเงินงบประมาณเป็นไปในลักษณะที่ไม่ประหยัดหรืออาจสื่อถึงความไม่สุจริต ในกรณีเช่นนี้ สภาเทศบาลอาจจะมิตินำไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีนั้น ซึ่งจะมีผลทำให้คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งไป ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับมติของสภาเทศบาล แต่ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยกับมติของสภาเทศบาล ก็ให้สภาเทศบาลพิจารณาใหม่ ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิมด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ร่างเทศบัญญัตินั้นตกไป แต่ถ้าสภาเทศบาลยืนยันตามมติเดิม

ด้วยคะแนนไม่ถึง 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด ให้ประธานสภาเทศบาลส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยังผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงนามอนุมัติ กรณีเช่นนี้คณะเทศมนตรีไม่ต้องลาออกจากตำแหน่ง (พระราชบัญญัติเทศบาล แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2519, มาตรา 3 และมาตรา 4) ดังนั้นอำนาจของสภาเทศบาลที่มีต่อการควบคุมคณะเทศมนตรีโดยการพิจารณาอนุมัติหรือไม่อนุมัติงบประมาณดังกล่าว จึงมีความสำคัญมาก

3. อำนาจในการให้ความเห็นชอบแต่งตั้งคณะเทศมนตรี

การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีนั้น ตามบทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 บัญญัติว่า "ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีด้วยความเห็นชอบของสภาเทศบาล" ในทางปฏิบัติ การแต่งตั้งคณะเทศมนตรีกระทำดังนี้ (ประหยัด หงษ์ทองคำ และ อนันต์ เกตวงศ์, 2524)

1. เมื่อจะมีการแต่งตั้งคณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัดจะเรียกประชุมสมาชิกสภาเทศบาล เพื่อพิจารณาเลือกสมาชิกสภาเทศบาลที่สมควรจะเป็นนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้ เสียงส่วนใหญ่ของสมาชิกสภาเทศบาลเห็นว่าสมาชิกสภาเทศบาลผู้ใดสมควรที่จะได้รับการแต่งตั้งให้เป็นนายกเทศมนตรีและเทศมนตรีแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็จะเสนอชื่อผู้นั้นให้สภาเทศบาลให้ความเห็นชอบ

2. เมื่อสภาเทศบาลให้ความเห็นชอบแล้ว ผู้ว่าราชการจังหวัดก็ประกาศแต่งตั้งนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี เพื่อรับหน้าที่บริหารกิจการของเทศบาลต่อไป

จากหลักการดังกล่าว จะเห็นได้ว่าผู้ใดจะรับการแต่งตั้งเป็นฝ่ายบริหารของเทศบาล บุคคลนั้นจะต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของประชาชน ความสำคัญของการแต่งตั้งคณะเทศมนตรีอยู่ที่การพิจารณาเลือกของสมาชิกสภาเทศบาลมิใช่อยู่ที่การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด การแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นเพียงพิธีการ (formality) เท่านั้นเอง และการกำหนดหลักการไว้

เช่นนี้ ก็เป็นการชอบด้วยหลักการของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น การประชุมเทศบาลเพื่อพิจารณาเลือกบุคคล เข้าดำรงตำแหน่ง นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีในปัจจุบันนี้ไม่สู้จะเป็นปัญหายุ่งยากมากนัก ทั้งนี้ เพราะปัจจุบันการดำเนินกิจกรรมทางการเมือง โดยเฉพาะในระดับท้องถิ่น มีแนวโน้มที่แสดงให้เห็นว่าการจับกลุ่มกันในลักษณะพรรคการเมือง เริ่มก่อตัวขึ้นอย่างเห็นได้ชัดพอสมควร โดยเฉพาะในท้องถิ่นใหญ่ ๆ ดังนั้นเมื่อกลุ่มใดได้รับเลือกตั้ง เป็นฝ่ายข้างมาก กลุ่มนั้นก็จะมีโอกาสที่จะได้รับเลือกเป็นฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเช่นเดียวกับการเมืองในระดับชาติ

4. อำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล

สภาเทศบาล มีอำนาจในการเลือกตั้งคณะกรรมการของสภาเทศบาล เพื่อกระทำกิจการหรือเพื่อพิจารณาสอบสวนข้อความใด ๆ อันอยู่ในวงการทำงานของสภาเทศบาลได้ คณะกรรมการของสภาเทศบาลแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ (ประหยัด หงษ์ทองคำ และอนันต์ เกตุวงศ์, 2524)

1. คณะกรรมการสามัญ สภาเทศบาลจะเลือกจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลล้วน ๆ เป็นคณะกรรมการสามัญประจำสภา จะมีจำนวนไม่เกิน 2 คณะ โดยเทศบาลนครให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งไม่เกิน 5 นาย ส่วนเทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งไม่เกิน 3 นาย

2. คณะกรรมการวิสามัญ สภาเทศบาลจะเลือกจากผู้ซึ่งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลหรือบุคคลผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกก็ได้ เป็นคณะกรรมการวิสามัญ คณะกรรมการวิสามัญคณะหนึ่งมีจำนวนเช่นเดียวกับคณะกรรมการสามัญ

(ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 100 และ ข้อ 101.)

คณะกรรมการสามัญนั้น โดยปกติจะมีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ 1 ปี เมื่อถึงสมัยประชุมสามัญประจำปีสมัยที่ 1 จะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภาทุกครั้งตามจำนวน เพื่อปฏิบัติภารกิจหน้าที่เมื่อถึงสมัยประชุมสามัญสมัยที่ 1 ปีถัดไป ก็จะมีการเลือกตั้งคณะกรรมการสามัญ



ชุดใหม่ ทั้งนี้จะเลือกบุคคลเดิมเป็นกรรมการซ้ำอีกก็ได้ ส่วนคณะกรรมการ
วิสามัญนั้น สภาเทศบาลจะเลือกและแต่งตั้งก็ต่อเมื่อมีภารกิจที่จะต้องมอบให้คณะ
กรรมการวิสามัญรับไปดำเนินการ และเมื่อคณะกรรมการวิสามัญปฏิบัติภารกิจที่
ได้รับมอบหมายมาเสร็จสิ้นแล้ว คณะกรรมการวิสามัญชุดนั้นก็สิ้นสภาพลง

2. ฝ่ายบริหาร

ฝ่ายบริหารนั้น ได้แก่ คณะเทศมนตรี ประกอบด้วยคณะเทศมนตรีที่
แต่งตั้งมาจากสมาชิกสภาเทศบาล กล่าวคือ เทศบาลนคร มีนายกเทศมนตรี 1
คน และเทศมนตรีอีก 4 คน ส่วนเทศบาลเมือง มีนายกเทศมนตรี 1 คน และ
เทศมนตรีอีก 2 คน เช่นเดียวกับเทศบาลตำบล ยกเว้นเทศบาลเมืองนั้นใหญ่ มี
รายได้จากการจัดเก็บปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป ให้มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งคน
(พระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 9 พุทธศักราช
2519.)

คณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายบริหารกิจการของเทศบาล ซึ่งผู้ว่าราชการ
จังหวัดแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล โดยความเห็นชอบของสภาเทศบาล คณะ
เทศมนตรีประกอบด้วยนายกเทศมนตรี 1 คน เทศมนตรีอื่นอีก 2 คน สำหรับ
เทศบาลตำบลและเทศบาลเมืองที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่าปีละ 20
ล้านบาท ส่วนเทศบาลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนปีละ 20 ล้านบาทขึ้นไป
มีเทศมนตรีเพิ่มขึ้นอีก 1 คนได้ สำหรับเทศบาลนคร มีนายกเทศมนตรี 1 คน
และเทศมนตรีอีก 4 คน

การสิ้นสภาพของคณะเทศมนตรี แบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ

1. คณะเทศมนตรีพ้นตำแหน่งทั้งคณะในกรณีต่อไปนี้

1.1 สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลชุดที่คณะเทศมนตรีเข้ารับ
หน้าที่สิ้นสุดลง คือครบกำหนด 5 ปี หรือถูกยุบ

1.2 สภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ
ประจำปี และผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นชอบด้วยกับสภาเทศบาล ที่ไม่รับหลักการ
แห่งเทศบัญญัติงบประมาณนั้นหรือสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติ

เทศบาลด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของสมาชิกสภาเทศบาลทั้งหมด

1.3 ความเป็นเทศมนตรีของนายกเทศมนตรีสิ้นสุดลง หรือเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ หรือ

1.4 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งให้คณะเทศมนตรีทั้งคณะออกจากตำแหน่ง

กรณีที่ 1 ให้คณะเทศมนตรีชุดเก่า ปฏิบัติหน้าที่ไปจนกว่าคณะเทศมนตรีที่แต่งตั้งใหม่จะเข้ารับหน้าที่

กรณีที่ 2, 3 และ 4 ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งผู้ที่จะสมควรดำรงตำแหน่งคณะเทศมนตรีชั่วคราวและให้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีใหม่ภายใน 90 วัน นับแต่คณะเทศมนตรีต้องออกจากตำแหน่งไป (พระราชบัญญัติเทศบาลพุทธศักราช 2496 แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 3 พุทธศักราช 2499.)

2. เทศมนตรีออกเฉพาะตัวในกรณีต่อไปนี้

1. สมาชิกภาพแห่งสภาเทศบาลสิ้นสุดลง
2. ลาออกโดยยื่นใบลาออกต่อผู้ว่าราชการจังหวัด
3. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสอบสวนแล้วสั่งให้ออกโดยเห็นว่ามิพพฤติการณ์ส่อไปในทางทุจริตต่อเทศบาล ไม่ว่าทางตรงหรือทางอ้อม
4. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยสั่งให้ออก ในกรณีที่มีการร้องเรียนโดยอาจจะสอบสวนก่อนก็ได้ หรือในกรณีผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นว่าเทศมนตรีผู้ใดปฏิบัติหน้าที่ฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน

อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

อำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีสรุปได้ดังนี้

1. ควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารงานของเทศบาลตามกฎหมาย โดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า
2. อำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติ เมื่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นควรให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี ปลัดเทศบาล



รองปลัดเทศบาลหรือหัวหน้าแขวงของเทศบาลใดมีอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติได้ ก็ให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อประโยชน์แห่งการนั้น นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรี มีอำนาจที่จะเรียกตัวผู้ต้องหาและพยานมาบันทึกถ้อยคำเพื่อประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบได้

3. อำนาจในการปฏิบัติการตามกฎหมายปกครองท้องถิ่นคณะ

เทศมนตรีมีอำนาจหน้าที่ในเขตเทศบาลเช่นเดียวกับกำนันผู้ใหญ่บ้านตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายปกครองท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นเท่าที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาเห็นควร และได้กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

การบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี

การบริหารงานของเทศบาลเกี่ยวกับการวินิจฉัยปัญหาและการสั่งการให้ใช้การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่รับผิดชอบ ดังนี้

1. นายกเทศมนตรี มีอำนาจหน้าที่ในการวินิจฉัยสั่งการหรือบริหารงานเรื่องต่อไปนี้

- 1.1 เรื่องเกี่ยวกับสภาเทศบาล หรือสมาชิกสภาเทศบาล
- 1.2 เรื่องที่ต้องรายงานอำเภอหรือจังหวัด หรือกระทรวงมหาดไทยแล้วแต่กรณี
- 1.3 เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ระบุไว้ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรี
- 1.4 เรื่องที่เกี่ยวกับการออกเทศบัญญัติหรือยกเลิก แก้ไข เพิ่มเติมเทศบัญญัติที่มีอยู่แล้ว
- 1.5 เรื่องที่ดำรงขึ้นใหม่ ซึ่งอาจต้องมีโครงการหรือแผนการหรือระเบียบการขึ้นใหม่
- 1.6 เรื่องซึ่งปลัดเทศบาลเห็นเป็นปัญหา หรือกรณีพิเศษที่ควรได้รับการวินิจฉัยจากนายกเทศมนตรี
- 1.7 เรื่องที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจสั่งการโดยเฉพาะ
- 1.8 เรื่องที่ปลัดเทศบาลเห็นควรเสนอเพื่อทราบ



2. เทศมนตรีมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการหรือบริหารงานในเรื่องต่อไปนี้ (กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 6.)

- 1) เรื่องที่คณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีมอบหมายให้เป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะ
- 2) เรื่องที่ต้องรายงานนายกเทศมนตรี
- 3) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ ระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของเทศมนตรี

หน้าที่ของพนักงานเทศบาล

พนักงานเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่ประจำ ทำหน้าที่ในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาลเป็นฝ่ายที่มีหน้าที่รับนโยบายจากฝ่ายการเมือง คือคณะเทศมนตรี เพื่อนำไปปฏิบัติ ฝ่ายบริหารงานประจำ แบ่งการบริหารงานออกเป็น 6 ส่วนคือ

1. สำนักงานปลัดเทศบาล

มีหน้าที่ดำเนินงานในกิจการของเทศบาลให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผนและนโยบายของเทศบาล ทั้งมีหน้าที่เป็นเลขานุการของสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรีเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานประชาสัมพันธ์ งานนิติการ งานป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย งานทะเบียน ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

2. ส่วนคลัง

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชี พัสดุและทรัพย์สินของเทศบาล การจัดทางงบประมาณ การกู้เงิน เงินผลประโยชน์ของเทศบาล ตลอดจนงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการเงิน ที่มีได้กำหนดไว้เป็นงานของส่วนใดหรือตามที่ได้รับมอบหมาย

3. ส่วนสาธารณสุข

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการป้องกันและระงับโรค การสุขาภิบาล และรักษาความสะอาด งานสัตวแพทย์ ตลาดสาธารณะ สุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ โรงพยาบาล ศูนย์บริการสาธารณสุข ตลอดจนงานสาธารณสุขอื่น ๆ ให้เป็นไปตามกฎหมายหรืองานที่ได้รับมอบหมาย

4. ส่วนช่าง

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานโยธา งานบำรุงทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ ส่วนสาธารณะ งานสำรวจและแบบแผน งานสถาปัตยกรรม และผังเมือง งานสาธารณูปโภค งานเกี่ยวกับไฟฟ้าหรืองานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

5. ส่วนประปา

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการให้บริการและจำหน่ายน้ำสะอาด ตลอดจนจัดเก็บผลประโยชน์ในการนี้

6. ส่วนการศึกษา

มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการปฏิบัติงานด้านการศึกษาระดับประถมศึกษาของเทศบาล งานด้านการสอน การนิเทศการศึกษา งานสวัสดิการสังคมและนันทนาการ ตลอดจนปฏิบัติงานอื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากงานส่วนสำคัญ ๆ ดังกล่าวแล้ว เทศบาลอาจมีการจัดตั้งส่วนต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีกได้ตามความเหมาะสม เช่น ส่วนงานทะเบียนราษฎรหรืออาจจะสามารถจัดตั้งส่วนเพิ่มขึ้นได้เป็นกรณีพิเศษ เช่น ส่วนการเลือกตั้งซึ่งจัดขึ้นเมื่อใกล้จะถึงเวลาการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล เป็นต้น

ส่วนต่าง ๆ เหล่านี้อาจจัดให้มีฐานะเป็นสำนัก กอง ฝ่าย แผนกหรืองาน ก็ได้โดยคำนึงถึงลักษณะงานในหน้าที่และความรับผิดชอบ ปริมาณ และคุณภาพของงานได้ตามความเหมาะสม แต่หากงานใดยังไม่มีความเป็นจริงจะต้องแยกจัดเป็นส่วนการบริหารงานต่างหาก ก็ให้รวมกิจการนั้นเข้ากับส่วนอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันได้ หรือเทศบาลใดมีงานอื่นเพิ่มขึ้นจากที่กำหนดไว้ และไม่อาจรวมไว้กับส่วนใดได้ก็อาจจัดเป็นส่วนต่างหากก็ได้ตามหลักเกณฑ์ข้างต้น โดยอนุโลม