

การวิเคราะห์บทบาทการควบคุมสุขภาพ
ในอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอ : คำนินิตินัยและค่านพฤตินัย

เมื่อพิจารณาตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองแล้ว ไม่ว่าประเทศไทยใด ๆ ถ้ามีการกระจายอำนาจออกไปจะต้องมีการควบคุมเป็นเงาตามตัวเสมอ แต่ลักษณะการควบคุมจะมากหรือน้อยย่อมแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับความสามารถขององค์การปกครองท้องถิ่น และนโยบายการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ ทั้งนี้ก็เพื่อให้การบริหารกิจการขององค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย ประหยัดและมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้วอาจจะทำให้เกิดการบกพร่องและฉีกผลากขึ้นได้ อย่างไรก็ตาม การใช้อำนาจควบคุมเป็นปฏิกาสส่วนกลับกับความเป็นอิสระขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าใช้อำนาจการควบคุมมากองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นก็มีความเป็นอิสระน้อย คุณคติของการปกครองท้องถิ่นมีว่า ถ้าท้องถิ่นมีความเป็นอิสระมากเพียงใดก็มีความเป็นประชาธิปไตยมากเพียงนั้น ประเทศไทยภายหลังที่ให้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครองมาเป็นระบอบประชาธิปไตยตั้งแต่ปี ๒๔๗๕ เป็นต้นมา รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยได้ตระหนักถึงความสำคัญและความจำเป็นของการกระจายอำนาจและความเป็นอิสระของการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพื่อให้การปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญของการปกครองระบอบประชาธิปไตยของชาติ และเพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีความคล่องตัวในการบริหารกิจการอันเป็นหน้าที่ แต่ถึงอย่างไรก็ตาม แม้รัฐบาลจะมึนโยบายกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองท้องถิ่นมากเพียงไร แต่รัฐบาลก็ยังมีคามจำเป็นที่ต้องกำหนดมาตรการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่นที่เหมาะสมอยู่ ทั้งนี้ก็เพื่อป้องกันความฉีกผลากที่อาจจะเกิดขึ้นได้ และเพื่อผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง มาตรการ

ควบคุมดังกล่าวรัฐบาลจะต้องพิจารณากำหนดขึ้นตามความเหมาะสมขององค์การปกครองท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้สอดคล้องกับความสามารถ สถานภาพ อำนาจหน้าที่หลักในการบริหารและเจ้าหน้าที่ ฯลฯ ของ องค์การปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นสำคัญ ในกรณีของสุขาภิบาลซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่บริหารกิจการโดยเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลและตัวแทนของประชาชนร่วมกัน รัฐบาลได้กำหนดมาตรการควบคุมไว้ดังนี้

ค่านิตินัย

แม้ว่าการจัดตั้งสุขาภิบาลมีวัตถุประสงค์เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่ในการบริหารงานของรัฐบาลและเพื่อฝึกฝนการปกครองในระบบประชาธิปไตย แต่โดยที่สุขาภิบาลเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งอยู่ในฐานะที่ไม่อาจจะดำเนินกิจการของสุขาภิบาลได้ตามอุดมการณ์ ทั้งนี้เพราะมีปัญหาเรื่องงบประมาณ อัตราค่าจ้าง เจ้าหน้าที่ ความรู้ความเข้าใจในการบริหารงาน ค่ายเหตุนี้จำเป็นต้องมีบทบัญญัติแห่งกฎหมายในรูปการควบคุมดูแลและการบริหารงานสุขาภิบาล เพื่อให้กิจการสุขาภิบาลดำเนินงานไปได้และมีประสิทธิภาพ กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทุกรูป การเสนอนโยบายต่อรัฐบาลก็ด้วยการวางรูปการปกครองท้องถิ่นโดยตราเป็นกฎหมายตลอดจนการเปลี่ยนแปลงแก้ไขก็ติกระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยราชการที่เสนอแนะต่อรัฐบาลทั้งสิ้น กระทรวงมหาดไทยเป็นจุดรวมของกิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาลหรือราชการบริหารส่วนกลางจะพึงมีความสัมพันธ์ต่อหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในทางการเมืองกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รับผิดชอบต่อรัฐบาลเกี่ยวกับนโยบายของชาติในเรื่องของการปกครองท้องถิ่น และในทางการบริหารกระทรวงมหาดไทยก็เป็นผู้รับผิดชอบในประสิทธิภาพของหน่วยการปกครองท้องถิ่นทั่วราชอาณาจักร ดังนั้น ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้ควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลโดยละเอียดทุกกรณี อาทิเช่น ด้านการเงิน การคลัง การจัดหาพัสดุ การจ้าง การบริหารงานบุคคล ฯลฯ เป็นต้น

ก. ด้านการปกครอง

ตามหลักการปกครองท้องถิ่นนั้น ประการสำคัญที่สุดได้แก่ความเป็นอิสระขององค์การนั้นซึ่งได้กล่าวมาแล้ว แต่ความเป็นอิสระนั้นถ้าเป็นอิสระโดยแท้ไม่ขึ้นตรงต่อรัฐบาลกลางแล้ว องค์การปกครองท้องถิ่นก็เป็นรัฐที่มีอธิปไตยตนเอง ดังนั้น รัฐจึงจำต้องดำเนินการควบคุมดูแลไว้ อำนาจการควบคุมดูแลนี้เป็นเสมือนเครื่องมือสำหรับรักษาเอกภาพในการปกครองไว้ให้มีความมั่นคง ส่วนการกำหนดมาตรการการควบคุมแก้ไขเพียงใดนั้น ตามหลักการจะต้องมีกฎหมายให้อำนาจไว้ ซึ่งระเบียบบริหารราชการแผ่นดินได้กำหนดให้นายอำเภอควบคุมดูแลราชการบริหารส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย แต่การควบคุมของ บังคับบัญชาชั้นเหนือซึ่งมีต่อหน่วยงานอื่น ๆ เช่น จังหวัดนั้นมีขอบเขตกว้างขวางกว่า เพราะอาจใช้ดุลยพินิจสั่งการควบคุมอย่างไรก็ได้ในเมื่อไม่ขัดต่อกฎหมาย ด้วยเหตุนี้จึงแยกลักษณะอำนาจการควบคุมได้เป็น ๒ ประการ คือ การควบคุมดูแลและการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น (hierarchy) อำนาจการควบคุมดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นมีวิธีดำเนินการดังนี้คือ การให้ความเห็นชอบ การเพิกถอนหรือสั่งระงับแต่ไม่มีอำนาจที่จะสั่งให้แก้ไขเปลี่ยนแปลง เพราะถ้าแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ก็ไม่ใช่อำนาจควบคุมดูแล แต่เป็นอำนาจการบังคับบัญชาตามลำดับชั้น °

การควบคุมดูแลสาขาบริหารด้านการปกครองตามพระราชบัญญัติสาขาภิบาล พุทธศักราช ๒๔๘๕ นั้น แบ่งออกได้เป็น ๒ ประการ คือ

๑. การควบคุมเจ้าหน้าที่ของสาขาภิบาล
๒. การควบคุมกิจการของสาขาภิบาล

° ชำนาญ บูรบูรณ์, การรวมอำนาจและการกระจายอำนาจทางการปกครองของกฎหมายไทย, หน้า ๑๒๖.

๑. การควบคุมเจ้าหน้าที่ของสหภาพ

๑.๑ ควบคุมด้วยวิธีการแต่งตั้งกรรมการสหภาพโดยตำแหน่งพระราชบัญญัติสหภาพ พุทธศักราช ๒๔๕๕ มาตรา ๗ ใ้บัญญัติเกี่ยวกับกรรมการสหภาพไว้ให้ผู้ดำรงตำแหน่งต่อไปนี้เป็นกรรมการสหภาพโดยตำแหน่ง คือ นายอำเภอ หัวหน้าสถานีตำรวจ ปลัดอำเภอ สุ่มหับผู้ซึ่งอำเภอ ออมาัยอำเภอ หรือกิ่งอำเภอ กำนันผู้ใหญ่บ้านของตำบล และหมู่บ้านที่สหภาพนั้นตั้งอยู่ ตำแหน่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็นข้าราชการ ส่วนภูมิภาคอยู่ภายใต้บังคับบัญชาโดยตรงต่อรัฐบาลทั้งสิ้น แม้ว่าความกฎหมายสหภาพไม่ไ้ระบุอย่างแน่ชัดในเรื่องการควบคุมกิจการงานของสหภาพ แต่รัฐบาลก็อาจจะกระทำการควบคุมโดยทางคำสั่งสายการบังคับบัญชาในฐานะที่ข้าราชการดำรงตำแหน่งดังกล่าว เป็นข้าราชการประจำตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พุทธศักราช ๒๕๑๔ มาตรา ๗๑ ซึ่งบัญญัติไว้ว่า ข้าราชการพลเรือนสามัญต้องปฏิบัติตามคำสั่งของผู้บังคับบัญชาที่สั่ง ในหน้าที่ราชการ โดยชอบด้วยกฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ห้ามมิให้ขัดขึ้นหรือหลีกเลี่ยงคั้งนั้น แม้สหภาพจะเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง การควบคุมจึงหนักไปในทางการปกครองบังคับบัญชาตามลำดับชั้น ยิ่งกว่าการควบคุมดูแลการค้าเนนกิจการสหภาพ เพราะ นายอำเภอและหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอซึ่งเป็นกรรมการสหภาพเป็นข้าราชการพลเรือนสามัญทุกคน ย่อมต้องอยู่ในวินัยที่จะปฏิบัติภายใต้บังคับบัญชาของผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่า เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัด อธิบดี รัฐมนตรี เป็นต้น

ส่วนกำนันผู้ใหญ่บ้านภายในเขตสหภาพที่เป็นกรรมการนั้น เป็นผู้ที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามา แม้มิใช่ข้าราชการก็ตาม แต่ฐานะกำนันผู้ใหญ่บ้านก็เกือบเหมือนเป็นผู้ที่อยู่ใ้บังคับบัญชาของทางราชการ ได้แก่ นายอำเภอ ผู้ว่าราชการจังหวัด ทั้งนี้ก็เพราะกำนันผู้ใหญ่บ้านมีวินัยที่จะต้องปฏิบัติตามตนเอง เกี่ยวกับข้าราชการพลเรือนทุกประการ ซึ่งหมายความว่ากำนันผู้ใหญ่บ้านก็ต้องฟังคำสั่งบังคับบัญชาและปฏิบัติตามคำสั่งของนายอำเภอที่ชอบด้วยกฎหมาย เท่ากับนายอำเภอ เป็นผู้มีอำนาจในทางปกครองต่อกำนันผู้ใหญ่บ้านที่จะ

ให้คู่มือให้โทษได้ กำนันผู้ใหญ่บ้านก็จำต้องโอนอ่อนตามความคิดเห็นของนายอำเภอ หากไม่ปฏิบัติตามวินัยเช่น ไม่เชื่อฟังบังคับบัญชาของนายอำเภอก็อาจถูกปลดจากตำแหน่งได้^๑

ส่วนกรรมการสุขาภิบาลอีกประเภทหนึ่งคือ ประเภทที่ราษฎรเลือกตั้งเข้ามาในกรรมการประเภทนี้มีเพียง ๔ คนเท่านั้น การลงคะแนนเสียงในการดำเนินกิจการของสุขาภิบาล จึงไม่อาจเอาชนะต่อกรรมการที่เป็นข้าราชการได้ จึงเห็นได้ชัดว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ นั้น มุ่งให้การควบคุมดูแลสุขาภิบาลเป็นไปโดยเข้มงวดกวดขัน

๑.๒ ความคุมตัววิธีการวางระเบียบเกี่ยวกับพนักงานสุขาภิบาล การแต่งตั้งพนักงานสุขาภิบาลแห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พุทธศักราช ๒๔๕๕ มาตรา ๒๐ ได้กำหนดให้สุขาภิบาลมีพนักงานสุขาภิบาลอื่น ๆ ตามความจำเป็น และมาตรา ๒๑ ได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบพนักงานสุขาภิบาลขึ้นไว้ก็เท่ากับเป็นการควบคุมโดยราชการส่วนกลาง เพราะราชการส่วนกลางมีอำนาจที่จะกำหนดคุณสมบัติพื้นฐานความรู้และวิธีการบรรจุ การถอดถอนเกี่ยวกับพนักงานสุขาภิบาล เมื่อเป็นเช่นนี้นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการจึงต้องปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับพนักงานสุขาภิบาลโดยเคร่งครัด

๑.๓ ความคุมตัววิธีการทางวินัย พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ มาตรา ๑๐ (๖) ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมกรรมการสุขาภิบาลที่ได้รับการเลือกตั้งโดยทางวินัย กรณีนี้เมื่อปรากฏความทางสขยสวนว่าเป็นผู้มีคุณสมบัติอันจะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่ง หรือแก่สุขาภิบาล หรือแก่ราชการ หรือฝ่าฝืนต่อคำสั่งบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของประชาชน หรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล ๓ ครั้งติดกัน โดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ออกจากกรเป็น

^๑ พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๖, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ ๑๐ ตอนที่ ๑๔ (มีนาคม ๒๔๘๖), มาตรา ๑๕.

กรรมการสุขาภิบาลได้ การควบคุมทางวินัยนี้ใช้เฉพาะกรรมการสุขาภิบาลที่ราษฎร
เลือกตั้งเข้ามาเท่านั้น ส่วนกรรมการที่เป็นข้าราชการก็มีวินัยข้าราชการพลเรือนตาม
พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน พ.ศ. ๒๕๑๘ ควบคุมอยู่แล้ว

๒. การควบคุมค่านกิจการของสุขาภิบาล การควบคุมค่านกิจการนั้นมีหลาย
วิธี ° คือ

๒.๑ การควบคุมตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล และขั้บังคับสุขาภิบาลซึ่ง
ออกโดยอาศัยอำนาจของพระราชบัญญัติสุขาภิบาล เช่น ขั้บังคับงบประมาณสุขาภิบาล
ประจำปี เมื่อนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลพิจารณาเห็นชอบก่อนแล้ว
เสนอที่ประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พิจารณาจะใช้ได้ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัด
พิจารณาเห็นชอบและลงนามอนุมัติ นายอำเภอไม่อาจพิจารณาจัดทำให้เสร็จเด็ดขาดไป
โดยลำพังได้

๒.๒ ควบคุมโดยการตรวจสอบกิจการ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัด
มีอำนาจควบคุมดูแลให้สุขาภิบาลปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมาย การที่ผู้ว่า
ราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ชี้แจง แนะนำ ตักเตือน และตรวจสอบกิจการเรียกสอบสวน
และเอกสารหรือสถิติใด ๆ จากสุขาภิบาลมาตรวจสอบ ตลอดจนเรียกกรรมการสุขาภิบาล
หรือเจ้าหน้าที่มาชี้แจงสอบสวนได้ การปฏิบัติภารกิจดังกล่าวนี้ นายอำเภอในฐานะประธาน
กรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการควบคุมดูแล หากมี
อำนาจเสร็จเด็ดขาดแต่อย่างใดไม่

๒.๓ ควบคุมโดยการสั่งเพิกถอนหรือสั่งระงับการปฏิบัติการ ในกรณีผู้ว่า
ราชการจังหวัดหรือนายอำเภอเห็นว่า การดำเนินการเรื่องใด เป็นการขัดต่อกฎหมายขัดต่อ

ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่า
ราชการจังหวัด หรือนายอำเภอแล้วแต่กรณีที่มีอำนาจหน้าที่ที่จะเพิกถอน หรือสั่งระงับ
การปฏิบัติงานในเรื่องนั้น ๆ ไว้ก่อนแล้วรายงานให้กระทรวงมหาดไทยทราบ เพื่อวินิจฉัย
สั่งการตามความเห็นสมควร ซึ่งการนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดคอบหมายให้นายอำเภอเป็นผู้ควบคุม
ดูแลเพื่อพิจารณาในแง่การปฏิบัติแล้ว การสั่งการต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็น
ไปในลักษณะ เป็นสายการบังคับบัญชาทั้ง ๆ ที่นายอำเภอมีฐานะเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาล
ซึ่งเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่ง แต่อำนาจในการวินิจฉัยตกลงใจในการดำเนินกิจการ
ของสุขาภิบาลกลับไปรวมอยู่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัด สั่งการ อนุมัติหรือให้ความเห็นชอบซึ่งเป็น
การควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขัน

กล่าวโดยสรุปในคำอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอนี้ เจตนาเดิมก็เพื่ออำนวยการส่งเสริม
สุขาภิบาลได้มีฐานะเลี้ยงตัวเองได้ เพราะการจัดตั้งสุขาภิบาลในระยะเริ่มแรกไม่มีอุปกรณ์
เกื้อกูล

ข. อำนาจการออกระเบียบขังบังคับให้สุขาภิบาลปฏิบัติ

การควบคุมกิจการของสุขาภิบาล นอกจากมีกฎหมายแล้วกระทรวงมหาดไทย
ยังได้ควบคุมการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลโดยละเอียดทุกกรณี โดยได้ออกระเบียบข้อ
บังคับวางแนวทางปฏิบัติไว้ให้สุขาภิบาลทุกแห่งถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ
เช่น ระเบียบการแต่งตั้งและการเลือกตั้งระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษา
และตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒ - ๓) พ.ศ. ๒๔๕๕
และ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ ระเบียบว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘ ระเบียบว่าด้วยการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการ
ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘ ขังบังคับการประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๘
หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารกิจการสุขาภิบาล
เหล่านี้เป็นต้น ระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยเหล่านี้ สุขาภิบาล

ทุกแห่งทั่วประเทศจะต้องถือปฏิบัติตามเป็นระเบียบเดียวกันโดยเคร่งครัด ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติที่สุขาภิบาลจะเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติได้ตามใจชอบ ระเบียบดังกล่าวนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งการควบคุมในเรื่องเกี่ยวกับการคลังสุขาภิบาล เช่น ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๔๘๘ (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๐๔ ระเบียบ ว่าด้วยการจ้าง การจัดการพัสดุของหน่วยการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘ และระเบียบ กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ เป็นต้น ซึ่งการวางระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังกล่าวนี้เป็น การกำจัดการอำนาจสุขาภิบาลในการกำหนดประเภทและอัตราภาษีได้ตามใจชอบ และการ เก็บภาษีบางประเภทเก็บได้เฉพาะประเภทที่รัฐบาลมอบหมาย และในอัตราที่กฎหมาย บัญญัติไว้เท่านั้น รวมทั้งคอยรับการจัดสรรปันส่วนภาษีจากรัฐบาล

ยิ่งไปกว่านั้นยังได้กำหนดระเบียบปฏิบัติอย่างเข้มงวดกวดขันไว้ว่าเป็นเรื่อง เกี่ยวกับรายได้และทรัพย์สินงบประมาณการเก็บรักษาเงิน เบิกจ่ายเงิน การตรวจสอบ บัญชีของสุขาภิบาลจะต้องปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ ตุลาคม พ.ศ. ๒๔๘๘ หนังสือกรมสารบรรณคณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ น.ว.๑๒๘/๒๔๘๘ ลงวันที่ ๕ ตุลาคม ๒๔๘๘ และตามคำสั่งของ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี หนังสือกรมสารบรรณ คณะรัฐมนตรีฝ่ายบริหารที่ ๒๕๕/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๒๕ มกราคม ๒๕๐๑ ที่สั่งว่า "ผู้บก ร่องควรดำเนินการทางกฎหมาย" โดยส่งรายงานผลของการตรวจสอบบัญชีการเงิน ของสุขาภิบาลที่ประสบความเสียหาย พร้อมด้วยรายละเอียดประกอบไปให้ผู้ว่าราชการ จังหวัดพิจารณาดำเนินการ และส่งรายงานผลของการตรวจให้คณะกรรมการโดยพิจารณา สั่งการตามระเบียบพร้อมทั้งรายงานให้สำนักนายกรัฐมนตรีและกรมตำรวจทราบทุกราย และในกรณีเงินขาดบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ทุจริตนั้นได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๑ ตุลาคม ๒๕๑๒ ให้เร่งรัดส่วนราชการให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นไปโดยเร็ว หากไม่เป็นผลให้

เสนอนายกรัฐมนตรีพิจารณาสั่งการ

ค. คำถามการคลัง

การควบคุมรายรับรายจ่ายของสุขาภิบาล เมื่อพิจารณาจากตัวบทกฎหมายแล้วจะเห็นว่า การจัดหารายได้ของสุขาภิบาลจะกระทำได้ก็แต่เฉพาะเท่าที่กฎหมายได้บัญญัติไว้เท่านั้น สุขาภิบาลไม่มีอำนาจออกข้อบังคับจัดเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ได้เอง นอกจากที่กฎหมายให้อำนาจไว้และการจัดเก็บรายได้มีบทบัญญัติวิธีจัดเก็บไว้ โดยแบ่งเป็นประเภท ๆ บางประเภทมอบอำนาจให้สุขาภิบาลจัดเก็บเป็นรายได้ของสุขาภิบาลได้เต็มจำนวนที่เก็บได้ แต่อัตราการเก็บรัฐบาลเป็นผู้กำหนดรายได้บางประเภท รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้สุขาภิบาลและบางประเภทเป็นรายได้ที่สุขาภิบาลออกข้อบังคับและได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดแล้ว สุขาภิบาลจะนำเงินไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่จะต้องตั้งจ่ายไว้ในข้อบังคับงบประมาณประจำปี

การควบคุมคำถามการคลัง อาจแบ่งพิจารณาได้ดังนี้

๑. การควบคุมงบประมาณประจำปีของสุขาภิบาล พิจารณาทั้งตำแหน่งงบประมาณรายรับและงบประมาณรายจ่ายของสุขาภิบาล งบประมาณรายรับจะต้องตราเป็นข้อบังคับโดยประธานกรรมการสุขาภิบาลนำร่างข้อบังคับงบประมาณเสนอที่ประชุมกรรมการสุขาภิบาลพิจารณาและจะให้มีบังคับได้ก็ต่อเมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ลงชื่ออนุมัติส่วนงบประมาณรายจ่ายจะพึงถือจ่ายได้เมื่อได้ตราขึ้นเป็นข้อบังคับสุขาภิบาลเช่นเดียวกันซึ่งบัญญัติไว้ในมาตรา ๒๔

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, หนังสือที่ สร.๐๔๐๓/ว.๔๘ ลงวันที่ ๓๐ ตุลาคม ๒๕๑๒ เรื่องเงินของกระทรวง ทบวงกรม เทศบาล สุขาภิบาล และรัฐวิสาหกิจ ชาติบัญชีหรือเจ้าหน้าที่ทุจริต.

แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ และถ้ามีความจำเป็นที่ชั่งคั่งงบประมาณรายจ่ายของปีใหม่ออกไม่ทันก็ให้ชั่งคั่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่แล้วมานั้นให้ทำได้ เฉพาะหมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ รายจ่ายหมวดอื่น ๆ นอกจากนี้จะเบิกจ่ายได้ต้องรับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย ในการควบคุมการเบิกจ่ายเงินสุขาภิบาล มาตรา ๓๐ แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้ระบุไว้ ๗ ประเภท คือ เงินเดือน ค่าใช้สอย การจร รายจ่ายในการลงทุน การชำระหนี้เงินกู้ รายจ่ายตามข้อผูกพัน รายจ่ายในกิจการอื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ยิ่งกว่านั้นกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้วางระเบียบวิธีปฏิบัติไว้ปัจจุบันนี้ระเบียบที่ใช้เป็นหลักในการจัดทำงบประมาณของสุขาภิบาลก็คือระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๕๐๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘ และโดยที่กฎหมายได้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยในการวางระเบียบชั่งคั่งให้สุขาภิบาลทุกแห่งถือปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันทั่วราชอาณาจักร ฉะนั้น ในการจัดทำงบประมาณสุขาภิบาลทุกแห่งจึงจำเป็นต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยวางไว้โดยเคร่งครัด

๒. การควบคุมการจัดหาเครื่องครุภัณฑ์ หรือการจัดหาพัสดุและการจ้าง

ซึ่งเป็นการควบคุมการใช้จ่ายเงินของสุขาภิบาลอีกทางหนึ่งได้กำหนดไว้ดังนี้

การจ้าง สุขาภิบาลจะต้องปฏิบัติตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งได้ระบุการจ้างได้ ๓ ประการ คือ การจ้างโดยวิธีสามัญ วิธีประกวดราคา และวิธีพิเศษ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๔, ข้อ ๗ - ๑๐.

การจ้างโดยวิธีสามัญได้แก่การจ้างคราวหนึ่งภายในวงเงินเล็กน้อย คือ

ก. จ้างโดยตกลงราคาไม่เกิน ๑๐,๐๐๐ บาท

ข. จ้างโดยสืบราคา ซึ่งมีค่าจ้างเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท

ค. จ้างโดยกำหนดราคาสำหรับการจ้างซึ่งอาจแบ่งงานเป็นส่วน ๆ และคำนวณค่าจ้างได้ตามส่วนแห่งงานนั้น ทั้งนี้ภายในวงเงินดังกล่าวในข้อ (ก) และ (ข)

การจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่การจ้างคราวหนึ่งซึ่งมีค่าจ้างเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท

การจ้างโดยวิธีพิเศษ ได้แก่การจ้างคราวหนึ่งซึ่งมีค่าจ้างเกินกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท แต่จะใช้วิธีสามัญและวิธีประกวดราคาไม่ได้ผลดี ให้กระทำได้เฉพาะกรณีต่อไปนี้

(๑) เป็นงานที่ต้องการช่างผู้มีฝีมือจริง ๆ หรือผู้มีความชำนาญพิเศษ

(๒) มีผู้ชำนาญกิจการนั้นน้อยราย

(๓) เป็นงานที่ต้องการให้กระทำโดยรีบด่วนเป็นพิเศษ ถ้าจ้างโดยวิธีสามัญ

หรือประกวดราคาจะเป็นการล่าช้าไม่ทันการ

การจัดหาพัสดุ กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้เช่นเดียวกันกับที่จ้าง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยระเบียบวิธีจัดซื้อหรือจัดหาพัสดุไว้ ๓ ประการ คือ

ก. การซื้อพัสดุโดยวิธีสามัญ ได้แก่การซื้อคราวหนึ่งมีราคาเพียงเล็กน้อยและกระทำได้ ๒ วิธี คือ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘, ข้อ ๘ - ๑๑.

(๑) ซื้อโดยไม่สืบราคา สำหรับการซื้อคราวหนึ่งมีราคาไม่เกิน ๕,๐๐๐ บาท

(๒) ซื้อโดยวิธีสืบราคา สำหรับการซื้อคราวหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน ๕,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท

ข. การจัดซื้อพัสดุโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่การซื้อคราวหนึ่งมีราคาเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท

ค. การจัดซื้อพัสดุโดยวิธีพิเศษ ได้แก่การซื้อคราวหนึ่งซึ่งมีราคาเกินกว่า ๕,๐๐๐ บาท แต่จะใช้วิธีสามัญหรือประกวดราคาไม่ได้ผลดี ให้กระทำเฉพาะกรณีต่อไปนี้

(๑) เป็นสิ่งของที่มีขายเฉพาะแห่ง

(๒) เป็นสิ่งของขายทอดตลาด

(๓) เป็นสิ่งของที่ต้องซื้อเร่งด่วน หากล่าช้าอาจเสียหายแก่หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

(๔) เป็นสิ่งที่ต้องการให้ซื้อในราคาถูก โดยซื้อตรงจากต่างประเทศ

ฉันทพดตินัย

เป็นที่ยอมรับกันว่ารัฐบาลกลางมีอำนาจหน้าที่จะควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น และใช้อำนาจในการควบคุมองค์การปกครองท้องถิ่น ทำที่จำเป็นและเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นนั้น ปัญหาที่มีอยู่ว่าการใช้อำนาจควบคุมดังกล่าวจะใช้แค่ไหนและอย่างไรจึงจะเป็นตามหลักการดังกล่าว ในทำนองเดียวกันการควบคุมในอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอก็จำต้องยึดหลักการควบคุมที่คมีคุณลักษณะที่สำคัญดังนี้

วิญญู อังคนารักษ์, "แนวความคิดในการปกครองท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้, การประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ ๑๓ พ.ศ. ๒๕๑๕ (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง พ.ศ. ๒๕๑๕), หน้า ๔๔.

๑. เพื่อป้องกันความผิดพลาด
๒. เพื่อที่จะรู้ว่าท้องถิ่นใดให้บริการที่จำเป็น
๓. บริการที่ให้นั้นถึงขนาดมาตรฐานที่ขั้นต่ำที่กำหนดไว้ และ
๔. เพื่อที่จะส่งเสริมให้บริการนั้นมีมาตรฐานสูงขึ้น

การควบคุมในหน้าที่อำนาจของ นายอำเภอ นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล และ เพื่อให้การบริหารสุขาภิบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสนองต่อความต้องการของ ประชาชนโดยตรง เพราะในระยะเริ่มแรกของการจัดตั้งสุขาภิบาลนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อ แบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลและ เป็นการรองรับปัญหาในด้านการขยายตัวของความเจริญ ของท้องถิ่นในเรื่องการจัดบริการสาธารณะและการขยายตัวของประชากรซึ่งเริ่มทวีมากขึ้น และเป็นระยะเวลาที่อุปกรณ์ทุกอย่างไม่เพียงพอและ เกือบจำเป็นต้องอาศัยอุปกรณ์ที่มีอยู่ในท้องถิ่นที่มีอยู่จำกัดช่วยสนับสนุน เพื่อให้การบริหารกิจการสุขาภิบาลได้ดำเนินไปได้ด้วยความเรียบร้อย

ก. การควบคุมในด้านการปกครอง

๑. การควบคุมเจ้าหน้าที่ของสุขาภิบาล กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็น หน่วยสังกัดของข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการของสุขาภิบาลได้แก่ ผู้ว่าราชการ จังหวัด นายอำเภอ ปลัดอำเภอ เสมียนตราอำเภอ และกำนันผู้ใหญ่บ้านในเขตสุขาภิบาล อาจกล่าวได้ว่าผู้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายอำเภอในฐานะ ประธานกรรมการสุขาภิบาลยังมีอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งมีบทบัญญัติกำหนดให้นายอำเภอควบคุมดูแลการบริหารกิจการ สุขาภิบาลด้วย แม้กฎหมายจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ นายอำเภอไว้ในการควบคุม สุขาภิบาลก็ตาม แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วก็มีข้อจำกัดโดยทางสายการปกครองบังคับบัญชา ของข้าราชการสามัญพลเรือนในฐานะ เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ใน ฐานะที่เป็นหน่วยสังกัดของข้าราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับกิจการสุขาภิบาล ความเป็นอิสระ ของนายอำเภอในฐานะ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลก็ถูกจำกัดลงด้วย ใช้อำนาจหน้าที่

ในการบังคับบัญชาเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานของสุขาภิบาลทั้งที่แต่งตั้งจากราชการประจำและ
เลือกตั้ง แต่ก็มีอิสระโดยเด็ดขาดซึ่งจะเห็นได้จากมาตรา ๑๐ (๖) แห่งพระราชบัญญัติ
สุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๘๕ ได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจควบคุมทางวินัยแก่กรรมการ
สุขาภิบาลในกรณีที่ชอบแล้วปรากฏว่าเป็นผู้มีความประพฤติอันทำความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์
ตำแหน่งหรือแก่สุขาภิบาลหรือแก่ราชการ หรือฝ่าฝืนต่อความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพ
ของประชาชนหรือไม่มาประชุมคณะกรรมการสุขาภิบาลสามครั้งติด ๆ กัน โดยไม่มีเหตุผล
อันสมควร แทนที่จะมอบอำนาจให้นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลมีอำนาจ
พิจารณาโดยเด็ดขาดกลับเป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัดที่จะสั่งการในเรื่องนี้โดยเฉพาะ
และการที่นายอำเภอปฏิบัติกิจการสุขาภิบาลในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทย
ย่อมเป็นการเสริมสร้างให้กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจในการควบคุมกิจการสุขาภิบาลมาก
ยิ่งขึ้น ซึ่งจะสั่งการสุขาภิบาลให้ปฏิบัติตามความต้องการของกระทรวงมหาดไทยก็ย่อมกระทำ
ได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตาม นายอำเภอยังมีความรับผิดชอบและความผูกพันต่อราชการบริหาร
ส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และยังเป็นผู้บังคับบัญชากำนันผู้ใหญ่บ้านและหัวหน้าหน่วยงาน
ต่าง ๆ ของอำเภออีกด้วย ดังนั้น การแสดงความคิดเห็นใด ๆ ของคณะกรรมการสุขาภิบาล
ก็ย่อมกระทำไม่ได้เต็มที่และในขณะเดียวกัน การแสดงความคิดเห็นใดที่นายอำเภอไม่เห็นชอบ
ด้วย นายอำเภอก็อาจใช้บุคลิกภาพครองอำนาจ (dominance) ในฐานะเป็นผู้บังคับบัญชา
ของหัวหน้าหน่วยงานได้ จึงจะเห็นได้จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้เคยมีหนังสือสั่งการ
ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัดให้สั่งกำชับการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลว่า

"สุขาภิบาลบางแห่งก็คำนึงงานไปโดยขาดความอดุลมุล่วย และขาดการประสาน
งานในระหว่างคณะกรรมการสุขาภิบาลด้วยกันเอง บางแห่งประธานกรรมการสุขาภิบาลซึ่ง
เป็นผู้บริหารงานบางครั้งก็ไม่ประสงค์จะเปิดเผยวิธีดำเนินงานให้คณะกรรมการสุขาภิบาลได้
เข้าใจวิธีการโดยแจ่มแจ้งชัดเจน จนเป็นที่มาให้เกิดการคัดค้านโต้แย้งในการตราข้อบังคับว่า
ด้วยงบประมาณประจำปีในลักษณะ เช่นเดียวกับฝ่ายค้านของสภาเทศบาล ซึ่งในทางปฏิบัติ

ก็ไม่ควรจะเป็นเช่นนั้น” ๑

“... สุธาภิบาลบางแห่งกระทำกิจการผิดพลาด อาจโทษว่าคณะกรรมการ สุธาภิบาลมีมติตั้งนั้น แต่ก็ปรากฏว่ามีคอยจะได้ฟังความคิดเห็นของที่ประชุมโดยอิสระ เพราะถ้าหากันผู้นับบ้านซึ่งเป็นกรรมการอยู่ในบังคับบัญชา ประธานกรรมการสุธาภิบาล มีความเห็นอย่างไร มักจะต้องกลัวยตามอยู่เสมอ...” ๒

๒. ควบคุมกิจการสุธาภิบาล การควบคุมกิจการสุธาภิบาลในระดับจังหวัดกฎหมาย ได้มอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเฉพาะ นอกจากผู้ว่าราชการ จังหวัดจะควบคุมดูแลบรรดาสุธาภิบาลที่ตั้ง อยู่ในเขตจังหวัดของตนให้ปฏิบัติตามอำนาจ หน้าที่โดยถูกต้องตามกฎหมายแล้ว ยังมีอำนาจที่จะสั่งให้สุธาภิบาลเพิกถอนหรือระงับการ ดำเนินการใด ๆ ได้ เมื่อเห็นว่าการดำเนินงานเรื่องนั้น ๆ เป็นการขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อ ความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจตรวจ สอบกิจการ เรียกรายงานเอกสารหรือสถิติต่าง ๆ จากสุธาภิบาลมาตรวจ เรียกกรรมการ สุธาภิบาลหรือพนักงานสุธาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน นอกจากนี้ผู้ว่าราชการจังหวัดยังมี อำนาจควบคุมเกี่ยวกับการเงินและงบประมาณตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย การปฏิบัติ หน้าที่เกี่ยวกับการควบคุมดูแลสุธาภิบาลของผู้ว่าราชการจังหวัดนั้น มีปลัดจังหวัดผู้ตรวจการ ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ช่วยตามกฎหมายว่าด้วยสุธาภิบาล ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ช่วยผู้ว่า

๑ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือควมมากที่ ๘๓๕๗/๒๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๕๕๕, เรื่อง การปฏิบัติงานเกี่ยวกับสุธาภิบาล.

๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือควมมากที่ ๒๑๕๘/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๐, เรื่อง การใช้จ่ายเงินงบประมาณของสุธาภิบาล.

ราชการจังหวัดควบคุมดูแลสุขาภิบาล^๑ ส่วนปลัดจังหวัดนั้น แม้จะไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ โดยตรงให้อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลสุขาภิบาล แต่ตำแหน่งปลัดจังหวัดถือได้ว่าเป็นข้าราชการฝ่ายปกครองชั้นผู้ใหญ่ กระทรวงมหาดไทยได้เคยมีหนังสือสั่งการให้ปลัดจังหวัด ออกตรวจตราและแนะนำชี้แจงการดำเนินงานสุขาภิบาลอย่างน้อยเดือนละครั้ง^๒

ส่วนการควบคุมในระดับอำเภอ นั้น โดยที่นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธาน กรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่งและกรรมการสุขาภิบาลหลายคนก็เป็นข้าราชการประจำ เป็นผู้ปฏิบัติงานสุขาภิบาล ณ อำเภออันเป็นที่ตั้งสุขาภิบาล สุขาภิบาลกับอำเภอจึงมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิดในลักษณะที่เป็นหน่วยงานอันหนึ่งอันเดียวกันมากกว่าที่จะอยู่ในฐานะ เป็นผู้ควบคุม แต่ถ้ามองในแง่กลับกันการที่กฎหมายกำหนดให้นายอำเภอเข้าทำหน้าที่ ประธานกรรมการสุขาภิบาลเสียเอง ก็เท่ากับเป็นการเข้าไปควบคุมสุขาภิบาลนั่นเอง แต่อย่างไรก็ตาม ยังอยู่ในสายการบังคับบัญชาของกระทรวงมหาดไทยก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงความรับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสุขาภิบาลนั้นได้ จะเห็นได้ว่า เป็นการตั้งเอาอำนาจการวินิจฉัยตกลงใจของสุขาภิบาลมาไว้ที่ส่วนกลาง เสียเกือบทั้งหมด ทั้งนี้ จึงต้องอาศัยอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ของข้าราชการประจำโดยเฉพาะอย่างยิ่งนายอำเภอเป็นตัวจักรสำคัญในการบริหารกิจการสุขาภิบาล สถานที่เพื่อปฏิบัติงาน กิจการสุขาภิบาล ตลอดจนเครื่องมือเครื่องใช้ สุขาภิบาลยังไม่สามารถจัดอำนาจสิ่งเหล่านี้ได้ เมื่อเป็นเช่นนี้กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับก็จำต้องมอบอำนาจในการควบคุมไว้กับนายอำเภอ ในฐานะ เป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลโดยมุ่งหวังที่จะให้นายอำเภอเป็นที่เล็งประสาน

^๑ พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕, มาตรา ๓๔.

^๒ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ ๘๓๕๓/๒๔๕๕ ลงวันที่ ๑๓ เมษายน ๒๔๕๕,

การบริหารกิจการสุชาภิบาล อำนาจความสะดวกและความยากให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ได้เป็นอย่างดี สุชาภิบาลเจริญก้าวหน้าบรรลุวัตถุประสงค์ตามอุดมการณ์ได้ดังที่ได้กล่าวไว้ในบทนี้ เมื่อเป็นเช่นนี้นายอำเภอซึ่งเป็นผู้บริหารงานสุชาภิบาลต้องอาศัยอำนาจตามกฎหมายรายได้เงินไซ ๒ ประการ คือ

๑. บริหารกิจการสุชาภิบาลโดยมีกฎหมายให้อำนาจ
๒. บริหารกิจการสุชาภิบาลที่ไม่ขัดต่อกฎหมายโดยทั่วไป
๓. กําหนดการออกระเบียบข้อบังคับให้สุชาภิบาลปฏิบัติ

ระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้องกับสุชาภิบาลที่ออกมาใช้บังคับมักจะพิจารณาตามตัวหนังสืออย่างเคร่งครัด ไม่ค่อยจะคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายและประโยชน์ทางการปกครองแต่ประการใดทั้ง ๆ ที่การปกครองท้องถิ่นในรูปสุชาภิบาลนั้นน่าจะเป็นเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะการปกครองที่ส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการคิด ทำ และตัดสินใจในกิจกรรมของสุชาภิบาลทั้งหลายทั้งปวง การบังคับใช้ระเบียบโดยเคร่งครัดจึงเป็นการทำลายเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความเป็นอิสระในการตัดสินใจของนายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุชาภิบาลโดยสิ้นเชิง กล่าวคือระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่กระทรวงมหาดไทยออกมาใช้ มีลักษณะจำกัดและควบคุมจนขาดความเป็นอิสระตามหลักการปกครองท้องถิ่น เช่น ระเบียบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณและการคลัง ระเบียบข้อบังคับการประชุม เป็นต้น

ค. กําหนดการคลัง

จะเห็นได้ว่าการบริหารงานสุชาภิบาลมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด อย่างไรก็ตามการควบคุมนี้ก็มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การดำเนินงานของสุชาภิบาลเข้าระดับมาตรฐานตามที่กำหนดไว้และบรรลุเป้าหมายตามที่ต้องการ อาจแยกพิจารณาได้ดังนี้

๑. การควบคุมเกี่ยวกับงบประมาณ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้นั้นสุชาภิบาลไม่มีอำนาจในการกำหนดประเภทและอัตราภาษีได้ตามความต้องการ กิจการ

ที่สุชาภิบาลทำได้ก็คือ จักเก็บภาษีอากรเฉพาะประเภทที่รัฐบาลมอบหมายให้ และตามอัตราที่กำหนดไว้เท่านั้น นอกจากนั้น เป็นเรื่องที่สุชาภิบาลจะต้องรอรับการจัดสรรแบ่งปันจากรัฐบาล ในการจัดตั้งงบประมาณรายรับรายจ่ายนั้นหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ ของสุชาภิบาลจะเป็นผู้พิจารณาเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสุชาภิบาลแล้ว เสนอประธานกรรมการสุชาภิบาลเพื่อพิจารณา เมื่อประธานกรรมการสุชาภิบาลพิจารณาเห็นชอบด้วยก็รวบรวมจัดทำเป็นร่างข้อบังคับงบประมาณและเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการสุชาภิบาล อย่างไรก็ตาม ประธานสุชาภิบาลไม่สามารถจัดทำให้เสร็จเด็ดขาดไปได้โดยลำพัง ต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดพิจารณาลงนามก่อนจึงจะใช้บังคับได้ จึงเท่ากับว่าอำนาจของนายอำเภอในการควบคุมสุชาภิบาลนั้นถูกจำกัดอยู่ภายใต้การควบคุมของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยเด็ดขาด

นอกจากนี้ สุชาภิบาลจะตั้งงบประมาณและจ่ายเงินไปโดยไม่ชอบด้วยนโยบายการบริหารงานสุชาภิบาลและ มีลักษณะ เป็นการฟุ่มเฟือยมิได้หากมีการปฏิบัติใดที่เป็นการฝ่าฝืนระเบียบและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยอาจพิจารณาสั่งให้เรียกเงินคืนหรือพิจารณาโทษทางวินัย หรือพิจารณาสมรรถภาพเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนได้ ดังจะเห็นได้จากหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยควมมากที่ ๒๑๕๘๑/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๐ และที่ ๑๕๕๔๑ ลงวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๐๑ เรื่องการใช้จ่ายงบประมาณของสุชาภิบาล นอกจากนี้ยังมีหนังสือกระทรวงมหาดไทยอีกหลายฉบับที่สั่งกำชับการใช้จ่ายเงินของสุชาภิบาล โดยกำหนดนโยบายให้สุชาภิบาลใช้จ่ายเงินมุ่งไปในทางเสริมสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และเกิดประโยชน์โดยตรงแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนเกิดความเลื่อมใส ให้ความร่วมมือและเห็นคุณค่าในการจัดตั้งสุชาภิบาลขึ้นมาไม่ให้สุชาภิบาลตั้งงบประมาณและจ่ายเงินไปในทางฟุ่มเฟือย หรือจ่ายเงินไปในกิจการของอำเภอหรือกิจการอื่นที่ไม่เกี่ยวข้องกับกิจการของสุชาภิบาลโดยตรง เพราะกระทรวงมหาดไทยได้ตระหนักว่า สุชาภิบาลส่วนมากยังมีรายได้น้อยจึงมุ่งให้สุชาภิบาลใช้จ่ายเงินโดยประหยัด เพราะ

กิจการซึ่งสหภาพจะต้องปฏิบัติจัดทำเพื่อความเจริญของท้องถิ่นมีอยู่มากมายหลายประการ กิจการบางอย่างก็เกินกำลังความสามารถของสหภาพที่จะจัดทำได้ จึงเป็นสาเหตุหนึ่ง ทำให้รัฐต้องจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สหภาพเป็นเงินจำนวนมากทุก ๆ ปี นับว่าเป็นรายได้ ประเภทหนึ่งของสหภาพตามพระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. ๒๔๘๕ มาตรา ๒๕ แต่มีได้ ก็ว่าเงินอุดหนุนเป็นรายได้หลักของสหภาพ เพราะเงินอุดหนุนเป็นเงินที่รัฐบาลให้ความช่วยเหลือสหภาพนอกเหนือจากรายได้ที่ได้รับเป็นประจำ ทั้งนี้เพื่อให้สหภาพได้นำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจการสหภาพ และเงินอุดหนุนนี้เป็นสิ่งที่ให้เปล่าสหภาพไม่ต้อง กู้ยืม^๑ นับตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๘ ซึ่งเป็นปีแรกที่รัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่สหภาพจนถึง ปัจจุบันรัฐบาลให้เงินอุดหนุนในลักษณะที่เป็น "เงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจ" เท่านั้น มิได้มีการให้เงินอุดหนุนทั่วไป ดังเช่นที่ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการ อื่นทั่วไป ประกอบกับสหภาพมีได้รับภาระในด้านการประถมศึกษา ดังเช่นท้องถิ่นรูปเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด^๒ และโครงการขอเงินอุดหนุนของสหภาพต่าง ๆ ส่วน มากมักจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เพื่อนำไปใช้จ่ายในการสาธารณูปการ เช่น การ ก่อสร้างถนน ปรับปรุงถนน สร้างท่อระบายน้ำ ชูบ่อน้ำ สระน้ำ ติดตั้งไฟฟ้า ฯลฯ ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้สหภาพไม่สามารถจะเรียกจ่ายรายได้ของสหภาพมาดำเนินการ เองได้ เพราะเป็นโครงการที่จะต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ได้มี สหภาพต่าง ๆ เสนอขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นจำนวนมากทุกปี และเท่าที่รัฐบาล ได้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่สหภาพไปแล้วได้มีแนวโน้มสูงขึ้นทุก ๆ ปีด้วย เช่น ในปีงบประมาณ ๒๕๑๓ เป็นเงิน ๔,๘๖๐,๐๐๐ บาท ปี ๒๕๑๔ เป็นเงิน ๕,๓๒๕,๐๐๐ บาท และปีงบประมาณ

^๑ วิจิตร แจ่มใส, เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางกับความเจริญของท้องถิ่น,

หน้า ๕.

^๒ เรื่องเดียวกัน, หน้า ๓๐.

๒๕๑๕ เป็นเงิน ๕,๕๕๓,๕๐๐ บาท^๑ แสดงให้เห็นว่ารัฐบาลได้จ่ายเงินอุดหนุนให้แก่
 สหกรณ์การเกษตรมีแนวโน้มสูงขึ้นทุก ๆ ปี ซึ่งเป็นเหตุประการหนึ่งที่ทำให้รัฐบาลต้องควบคุม
 สหกรณ์การเกษตรมากขึ้น

๑.๑ การควบคุมเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้ โดยเหตุที่
 นายอำเภอในฐานะประธานสหกรณ์การเกษตรไม่สามารถออกข้อบังคับงบประมาณโดยอิสระนี้เอง
 การจัดการรายได้ก็ถูกจำกัดประเภทและจกภาษี คือจัดเก็บเฉพาะที่มอบหมายได้และตาม
 ที่กำหนดไว้เท่านั้น เช่นเดียวกับการจ่ายเงินจัดทำกิจการใดจะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่า
 ราชการจังหวัดเสียก่อน ซึ่งถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
 สหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๘ ดังนั้น นายอำเภอจะจ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจการสหกรณ์การเกษตร
 ไม่ชอบด้วยนโยบายของผู้ว่าราชการจังหวัดย่อมอาจปฏิบัติจัดทำได้ หรือปฏิบัติงานใฝ่ฝ่าฝืน
 ระเบียบและคำสั่งการของกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทยอาจพิจารณาสั่งให้
 เรียกคืน หรือพิจารณาโทษทางวินัย หรือพิจารณาสมรรถภาพเจ้าหน้าที่ผู้ฝ่าฝืนได้ตามหนังสือ
 สั่งการของกระทรวงมหาดไทยที่ ๒๑๕๘๑/๒๕๐๐ ลงวันที่ ๓๐ ธันวาคม ๒๕๐๐
 และหนังสือที่ ๑๕๕๔๑/๒๕๐๑ ลงวันที่ ๓ ตุลาคม ๒๕๐๑ เรื่องการใช้จ่ายเงินงบประมาณ
 ของสหกรณ์การเกษตร จะเห็นได้ว่านายอำเภอในฐานะประธานสหกรณ์การเกษตรไม่มีอำนาจควบคุมโดย
 อิสระ มีกฎหมายและระเบียบข้อบังคับออกมาจำกัดความเป็นอิสระของนายอำเภอโดยสิ้นเชิง

๑.๒ การควบคุมในด้านการยืมเงินของสหกรณ์การเกษตร จะต้องได้รับความ
 เห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดและกระทรวงมหาดไทย แม้แต่แหล่งเงินกู้กระทรวงมหาดไทย

^๑ แผนกรายได้และจัดสรร, กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง (แฟ้มเก็บ
 เอกสาร).

กรมการปกครอง ก็ได้กำหนดวิธีการปฏิบัติไว้อย่างละเอียดถี่ถ้วนเงินไปเพื่อใช้จ่ายในกิจการของสุขาภิบาล เช่น กู้จากเงินสะสม หรือธนาคารออมสิน เป็นต้น

๑.๓ ควบคุมโดยการตรวจสอบบัญชี ซึ่งในทางปฏิบัติผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชี และในระเบียบยังได้กำหนดให้เจ้าหน้าที่ของกระทรวงมหาดไทยซึ่งได้รับแต่งตั้งไปตรวจสอบบัญชีด้วยปีละครั้ง แต่ในทางปฏิบัติกระทรวงมหาดไทยได้มอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ค.ต.ง.) เป็นผู้ทำการตรวจสอบบัญชีการเงินของสุขาภิบาลต่าง ๆ ทั้งราชอาณาจักรตั้งแต่วันที่ ๒๔๘๘ เป็นต้นมา นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๐๓ อนุมัติในหลักการให้เจ้าหน้าที่ส่วนกลางกรมการปกครอง เป็นผู้ตรวจสอบบัญชีการเงินของสุขาภิบาลทั้งราชอาณาจักรอีกด้วย จะเห็นได้ว่า อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอในการควบคุมกิจการของสุขาภิบาลนั้นยังถูกควบคุมตามลำดับชั้นตอนทั้งในส่วนภูมิภาคและส่วนกลางอีกด้วย กล่าวอีกนัยหนึ่ง นายอำเภอในฐานะประธานสุขาภิบาลมิสามารถควบคุมการดำเนินงานกิจการสุขาภิบาลได้เองโดยอิสระอย่างเต็มที่

๑.๔ การควบคุมในการใช้เงินอุดหนุนของสุขาภิบาล ซึ่งเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อนำไปใช้จ่ายในการสาธารณูปการ เช่น ซ่อมถนน ปรับปรุงถนน เป็นต้น เมื่อรัฐบาลได้จ่ายเงินอุดหนุนไปเฉพาะกิจการได้แล้ว นายอำเภอในฐานะประธานกรรมการสุขาภิบาลไม่สามารถเปลี่ยนโครงการได้ เว้นแต่จะได้รับอนุมัติให้เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งในบางกรณีเมื่อเหตุการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามความจำเป็นตามโครงการเฉพาะกิจที่ได้รับอนุมัติให้ดำเนินการนั้น อาจมีความสำคัญน้อยกว่าโครงการใหม่ แต่นายอำเภอไม่อาจเปลี่ยนแปลงได้ การควบคุมกิจการสุขาภิบาลของนายอำเภอ เมื่อพิจารณาทั้งในแง่ของการปฏิบัติจะเห็นได้ว่า การควบคุมงบประมาณสุขาภิบาลนั้นเป็นการควบคุมการรับและการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามงบประมาณตรวจเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงินและการก่อหนี้ผูกพัน การควบคุมบัญชีรายงานและ เอกสาร เกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้

๒. การควบคุมการจัดหาเครื่องครุภัณฑ์หรือจัดหาพัสดุและการคลัง

วิธีดำเนินการ การจ้างโดยตกลงราคานั้น ใช้วิธีเรียกผู้รับจ้างคนใดคนหนึ่งซึ่งเคยทราบหรือเห็นความสามารถแล้วและเป็นคนมีหลักฐานที่มาตกลงราคาในการจ้างนั้น ส่วนการจ้างโดยวิธีสืบราคาก็ให้ผู้จ้างส่งเจ้าหน้าที่อย่างน้อย ๒ คน แยกกันออกไปสืบราคาจากผู้รับจ้างอย่างน้อยคนละ ๒ แห่ง ผู้ใดรับทำตามรายการที่กำหนดไว้ภายในระยะเวลาเร็วและราคาต่ำกว่าผู้อื่น ก็ตกลงให้ผู้นั้นรับทำโดยเรียกเงินมัดจำหรือหนังสือรับรองของธนาคารที่ผู้ว่าจ้างเชื่อถือได้ไว้ในอัตราร้อยละ ๕ ของราคาค่าจ้างสำหรับการจ้างโดยกำหนดราคานั้นมีวิธีดำเนินการให้ผู้จ้างจัดทำตารางกำหนดงานและค่าจ้างเสนอไปยังผู้มีอำนาจสั่งจ่ายพร้อมกับรายงานขอจ้างโดยมีเจ้าหน้าที่ของทางราชการเป็นผู้ควบคุม

การประกวดราคานั้น คือการประกาศโดยเปิดเผยให้มีการประมูลราคาค่าจ้างโดยวิธีให้ผู้ประมูลเขียนรายการใส่ซองให้คณะกรรมการที่ผู้จ้างตั้งขึ้น

การจ้างในกรณีพิเศษนั้นได้แก่ การขอจ้างผู้หนึ่งผู้ใดโดยเฉพาะ ทั้งนี้ต้องเป็นผู้มีฝีมือ หรือชำนาญเป็นพิเศษ หรือเป็นงานที่ต้องกระทำโดยรีบด่วน ถ้าทำโดยวิธีที่สามัญหรือประกวดราคาจะช้าไม่ทันการ

ในการจ้างโดยวิธีสามัญและวิธีประกวดราคานั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดถึงผู้มีอำนาจสั่งจ้างไว้ดังนี้

(๑) การจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งไม่เกิน ๒๕๐,๐๐๐ บาท ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อนุญาต

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘, ข้อ ๑๔ (ค).

(๒) การจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งเกินกว่า ๒๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อนุญาต

(๓) การจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งเกิน ๕๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต

ส่วนการจ้างโดยวิธีพิเศษ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดถึงผู้มีอำนาจสั่งจ้างไว้ดังนี้ ๑

(๑) การจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อนุญาต

(๒) การจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งเกินกว่า ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อนุญาต

(๓) การจ้างซึ่งมีค่าจ้างคราวหนึ่งเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้อนุญาต

การสั่งซื้อโดยวิธีสามัญและวิธีประกวดราคานั้น กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดถึงผู้มีอำนาจสั่งซื้อไว้ดังนี้ ๒

(๑) ซื้อสิ่งของคราวหนึ่งซึ่งมีราคาไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ประธานกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อนุญาต

(๒) ซื้อสิ่งของคราวหนึ่งมีราคาเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อนุญาต

๑ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘, ข้อ ๒๐ (ค).

๒ ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘, ข้อ ๑๕ (ง).

(๓) ซื้อสิ่งของคราวหนึ่งมีราคาเกิน ๑๕๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าราชการจังหวัด
เป็นผู้อนุญาต

ส่วนการสั่งซื้อโดยวิธีพิเศษ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดถึงผู้มีอำนาจสั่งซื้อ
ไว้ดังนี้

(๑) ซื้อสิ่งของคราวหนึ่ง ซึ่งมีราคาไม่เกิน ๕๐,๐๐๐ บาท ประธานกรรมการ
สุขาภิบาลเป็นผู้อนุญาต

(๒) ซื้อสิ่งของคราวหนึ่งซึ่งมีราคาเกิน ๕๐,๐๐๐ บาท แต่ไม่เกิน ๑๐๐,๐๐๐ บาท
คณะกรรมการสุขาภิบาลเป็นผู้อนุญาต

(๓) ซื้อสิ่งของคราวหนึ่งซึ่งมีราคาเกินกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท ผู้ว่าราชการ
จังหวัดเป็นผู้อนุญาต

อย่างไรก็ตาม ทั้งการจ้างและการจัดหาพัสดุนี้มิชอบยกเว้นไม่ต้องประกวด
ราคาหรือสืบราคาแก่การจ้างหรือการจัดหาหรือจัดซื้อจะเป็นเงินจำนวนเท่าใดก็ตาม
ถ้าปรากฏว่าเป็นการจ้างหรือการซื้อจากหน่วยราชการหรือองค์การของรัฐบาล หรือ
โรงเรียนของรัฐบาลหรือบริษัทซึ่งมีรัฐบาลมีทุนอยู่เกินกว่าร้อยละ ๕๐ เมื่อรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยอนุญาตแล้วก็จ้างหรือซื้อได้ แต่ถ้าเป็นการซื้อน้ำมันเชื้อเพลิงจาก
องค์การเชื้อเพลิงของกระทรวงกลาโหม การซื้อยาหรือเวชภัณฑ์จากกองโอสถศาลา
กระทรวงสาธารณสุข ก็ซื้อได้โดยไม่ต้องขออนุมัติจากราชการส่วนกลางไม่ว่าจะเป็น
จำนวนเงินเท่าใด

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหาร
ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๑๘, ข้อ ๒๐ (ง).

อย่างไรก็ตาม แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะได้วางระเบียบวิธีการปฏิบัติทางการคลังไว้ให้รัฐบาลถือปฏิบัติแล้วก็ตาม แต่จากผลการตรวจสอบบัญชีการเงินรัฐบาลของสำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินมักจะพบว่า มีรัฐบาลเป็นจำนวนมากปฏิบัติเกี่ยวกับการเบิกจ่ายเงินการเก็บรักษาเงิน การจัดทำงบประมาณ การจัดหาพัสดุและการจ้างนิคมพลาดและบกพร่องอยู่เสมอ ข้อบกพร่องนี้เกิดขึ้นจากตัวบุคคลผู้ปฏิบัติงานขาดความรอบคอบและรอบรู้เกี่ยวกับกฎระเบียบเป็นประการสำคัญ รวมทั้งเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานขาดการเอาใจใส่และสนใจที่จะปรับปรุงงานให้ดีขึ้น ไม่ทำการศึกษาระเบียบแบบแผนที่วางไว้ ประกอบกับผู้บังคับบัญชาโดยเฉพาะประธานกรรมการรัฐบาลมีการกิจในหน้าที่มากมายหลายด้านทำให้ขาดการควบคุมตรวจสอบการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชาโดยใกล้ชิดและสม่ำเสมอ จนเป็นเหตุให้เกิดความบกพร่องผิดพลาดในการปฏิบัติหน้าที่ขึ้นได้.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย