

#### บทที่ 4

### ปัญหาและอุปสรรคของสหภาพ

ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการของสหภาพ ที่สำคัญที่จะศึกษาในบทนี้ได้แก่ ปัญหาเรื่องบุคลากร ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง ปัญหาเรื่องการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสหภาพ และปัญหาเรื่องการทำกับดักสหภาพ

#### ปัญหาเรื่องบุคลากร

ในการบริหารงานขององค์กรหรือหน่วยงานต่าง ๆ คนหรือบุคลากรถือว่ามีความสำคัญเป็นอันดับแรก องค์กรจะมีความเจริญ ประสบความสำเร็จตามเป้าหมายขององค์กร จะมีประสิทธิภาพเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับบุคลากรขององค์กรนั้น ๆ ด้วย

สหภาพมีการบริหารงานในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการสหภาพ ซึ่งทำหน้าที่เป็นทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติ เมื่อแรกจัดตั้งสหภาพในปี พ.ศ. 2495 กรรมการสหภาพส่วนใหญ่เป็นข้าราชการ กำนัน และผู้ใหญ่บ้าน มีกรรมการสหภาพเพียง 4 คนเท่านั้นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นส่วนพนักงานสหภาพ รัฐบาลก็มีนโยบายให้ยืมตัวข้าราชการส่วนภูมิภาคมาทำงานให้สหภาพ จะจ้างพนักงานประจำสหภาพได้ในกรณีจำเป็นเพราะปริมาณงานมาก และมีรายได้อย่างน้อยปีละสองแสนบาทขึ้นไป โดยให้ขออนุญาตเป็นราย ๆ ไป

ส่วนที่เกี่ยวกับพนักงานสหภาพ พระราชบัญญัติสหภาพ พ.ศ. 2495 ได้กำหนดให้สหภาพมีพนักงานสหภาพ ซึ่งประกอบด้วยปลัดสหภาพ สมุหบัญชีสหภาพ และพนักงานอื่น ๆ ตามความจำเป็น โดยให้กระทรวงมหาดไทยวางระเบียบ พนักงานสหภาพขึ้นไว้

กระทรวงมหาดไทยจึงได้ออกระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ.2523 แต่กระทรวงมหาดไทยเห็นว่าสุขาภิบาลหลายแห่งมีรายได้น้อย หากกำหนดให้มีพนักงานสุขาภิบาลสุขาภิบาลจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อจ่ายเป็นเงินเดือนพนักงานสุขาภิบาล เพราะตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยระเบียบพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ.2523 ข้อ 4 ได้ให้ความหมายของพนักงานสุขาภิบาลไว้ว่า ได้แก่ "พนักงานซึ่งปฏิบัติหน้าที่ในสุขาภิบาล โดยได้รับเงินเดือนในงบประมาณของสุขาภิบาล หมวดเงินเดือนที่ตั้งทางสุขาภิบาล" ซึ่งจะทำให้กระทบกระเทือนถึงรายจ่ายของสุขาภิบาลที่จะนำไปจ่ายเพื่อการทะนุบำรุงท้องถิ่น เพื่อเป็นการประหยัดงบประมาณของสุขาภิบาล จึงได้ให้ข้าราชการทำหน้าที่พนักงานสุขาภิบาล โดยได้รับเงินตอบแทนในอัตราต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในบัญชีท้ายระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ่ายเงินค่าตอบแทนของสุขาภิบาล พ.ศ.2534 ในปัจจุบันมีข้าราชการที่ทำหน้าที่พนักงานสุขาภิบาล ดังนี้

1. ปลัดอำเภอ ทำหน้าที่ปลัดสุขาภิบาล
2. สารวัตรใหญ่สถานีตำรวจภูธรอำเภอ สารวัตรสถานีตำรวจภูธรอำเภอ หรือ กิ่งอำเภอ สารวัตรปกครองป้องกัน สารวัตรปราบปราม ปลัดอำเภอหัวหน้าฝ่ายกิจการพิเศษ หรือปลัดอำเภอหัวหน้างานป้องกันและรักษาความสงบเรียบร้อย ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายรักษาความสงบเรียบร้อย
3. ปลัดอำเภอ ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายคลัง
4. เสมียนตราอำเภอ ทำหน้าที่สมุหบัญชี
5. สาธารณสุขอำเภอ ทำหน้าที่หัวหน้าฝ่ายสาธารณสุข
6. ข้าราชการหรือบุคคลอื่นที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเห็นว่าเหมาะสมทำหน้าที่พนักงานโรงฆ่าสัตว์
7. ข้าราชการหรือบุคคลอื่นที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลเห็นว่าเหมาะสมทำหน้าที่พนักงานตรวจโรคสัตว์

ตามระเบียบ ก.สภ. ว่าด้วยการกำหนดส่วนการบริหารของสุขาภิบาลการกำหนดตำแหน่งและอัตราเงินเดือนของพนักงานสุขาภิบาล พ.ศ.2528 กำหนดให้สุขาภิบาลมีส่วนการบริหารประกอบด้วย

1. สำนักปลัดสุขาภิบาล มีหน้าที่ความรับผิดชอบในการดำเนินกิจการของสุขาภิบาล ให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนและนโยบายของสุขาภิบาล การบริหารงานบุคคลของ พนักงานสุขาภิบาลและลูกจ้าง งานธุรการและประชาสัมพันธ์ งานสารบรรณ งานเลขานุการ ของคณะกรรมการสุขาภิบาล งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย งานสวัสดิการสังคม งานอื่นที่มีได้กำหนดไว้ว่าเป็นงานของส่วนการบริหารใด และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธาน กรรมการสุขาภิบาลมอบหมาย
2. ฝ่ายคลัง มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการเงินและบัญชีของสุขาภิบาล งานผลประโยชน์ของสุขาภิบาล การตีราคาปานกลางของที่ดิน งานพัสดุและทรัพย์สิน และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมอบหมาย
3. ฝ่ายช่าง มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับงานด้านวิศวกรรม การประมาณราคา ค่าก่อสร้าง งานสถาปัตยกรรม ทัศนศิลป์ งานผังเมือง การพัฒนาและปรับปรุงชุมชนแออัด การควบคุมแนวเขตถนนและที่ดินสาธารณประโยชน์ การเวนคืนและจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน งานเกี่ยวกับการสาธารณสุขโรค การจัดสถานที่เกี่ยวกับงานประเพณี การควบคุมพัสดุ งานด้านการโยธา
4. ฝ่ายสาธารณสุข มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับงานสุขาภิบาล และอนามัย สิ่งแวดล้อม การรักษาความสะอาด การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูล การสุขาภิบาลอาหารและโภชนาการ การควบคุมการประกอบการค้าที่น่าวังเกี้ยวหรืออาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ การกำจัดน้ำโสโครก การขุดลอกทางระบายน้ำ ท่อระบายน้ำ การป้องกันควบคุม แก้ไขเหตุรำคาญ และมลภาวะ งานสุขาภิบาลโรงงาน ตลาด และอาคารสถานที่และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมอบหมาย งานสัตว์แพทย์ การควบคุมและรับผิดชอบโรคสัตว์ การควบคุมโรงฆ่าสัตว์ งานป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ งานรักษาพยาบาล และงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมอบหมาย
5. ฝ่ายการประปา มีหน้าที่เกี่ยวกับงานผลิตน้ำประปา งานจำหน่ายและบริการ งานการเงินและบัญชี งานจัดเก็บรายได้และงานอื่น ที่เกี่ยวข้องหรือตามที่ประธานกรรมการสุขาภิบาลมอบหมาย



การบริหารงานบุคคลของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเนื่องจากการมีพนักงานประจำ ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าข้าราชการพลเรือนแล้ว กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบให้สภานิติบัญญัติสามารถจ้างลูกจ้างโดยใช้งบประมาณของตนเองได้ คือ

ลูกจ้างประจำ หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยไม่มีกำหนดเวลาการจ้างตามอัตราและจำนวนที่กำหนดไว้ และรับเงินค่าจ้างจากงบประมาณหมวดค่าจ้างประจำของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือเงินอุดหนุนของรัฐบาล

ลูกจ้างชั่วคราว หมายความว่า ลูกจ้างรายเดือน รายวัน และรายชั่วโมงที่จ้างไว้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะชั่วคราว และมีกำหนดเวลาจ้าง แต่ทั้งนี้ระยะเวลาการจ้างต้องไม่เกินปีงบประมาณและรับเงินค่าจ้างจากงบประมาณหมวดค่าจ้างชั่วคราวหรือจากยอดเงิน<sup>2</sup> อื่น

ในการจ้างลูกจ้างประจำหรือลูกจ้างชั่วคราว ผู้มีอำนาจจ้าง คือ ประธานกรรมการสภานิติบัญญัติตามบัญชีหมายเลข 3 ของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 กำหนดให้สภานิติบัญญัติจ้างลูกจ้างได้จำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนทุกประเภทของสภานิติบัญญัติ

สภานิติบัญญัติที่มีรายได้ 4 แสนบาท ลงมาจ้างลูกจ้างได้ 3 คน

สภานิติบัญญัติที่มีรายได้เกิน 4-8 แสนบาท จ้างลูกจ้างได้ 7 คน

สภานิติบัญญัติที่มีรายได้เกิน 0.8-1.2 ล้านบาท จ้างลูกจ้างได้ 10 คน

สภานิติบัญญัติที่มีรายได้เกิน 1.2-1.6 ล้านบาท จ้างลูกจ้างได้ 12 คน

สภานิติบัญญัติที่มีรายได้เกิน 1.6-2.0 ล้านบาท จ้างลูกจ้างได้ 24 คน

สภานิติบัญญัติที่มีรายได้เกิน 2.0-2.4 ล้านบาท จ้างลูกจ้างได้ 25 คน

<sup>2</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างลูกจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2536 ข้อ 6.



สหภาพที่มีรายได้เกิน 2.4-2.8 ล้านบาท จ้างลูกจ้างได้ 26 คน

สหภาพที่มีรายได้เกิน 2.8-5.0 ล้านบาท จ้างลูกจ้างได้ 36 คน

สหภาพที่มีรายได้เกิน 5.0-10.0 ล้านบาท จ้างลูกจ้างได้ 50 คน

สหภาพที่มีรายได้ตั้งแต่ 2 ล้านบาทลงมาระเบียบฉบับนี้ กำหนดให้จ้างได้เฉพาะ ลูกจ้างชั่วคราวเท่านั้น ส่วนสหภาพที่มีรายได้ตั้งแต่ 2 ล้านบาทขึ้นไป ให้จ้างลูกจ้างประจำ โดยเมื่อรวมกับตำแหน่งพนักงานสามัญแล้วไม่เกินครึ่งหนึ่งของที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กรณีที่สหภาพมีความจำเป็นต้องจ้างลูกจ้างได้ไม่เกิน 20% ของที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหาก จำเป็นต้องจ้างเกินกว่าที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ต้องขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยเป็น ราย ๆ ไป สหภาพที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนทุกประเภทเกิน 10 ล้านบาทขึ้นไป ให้ถือ ปฏิบัติตามบัญชีหลักเกณฑ์วิธีการกำหนดกรอบอัตราตำแหน่งลูกจ้างของเทศบาลและเมืองพัทยา มาใช้โดยอนุโลม การที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเช่นนี้เป็นการจำกัดอำนาจการจ้างลูกจ้างของ สหภาพเกินไป

แม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีกฎหมายให้สหภาพมีบุคลากรของตนเองได้ก็ตามแต่ สหภาพก็ประสบปัญหาขาดแคลนพนักงานเจ้าหน้าที่ประจำ ส่วนใหญ่สหภาพจะมีเพียงลูกจ้าง ประจำและลูกจ้างชั่วคราว เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เนื่องจากสหภาพมีรายได้น้อย มีงบประมาณที่ จำกัด จึงทำให้เกิดปัญหามีจำนวนบุคลากรไม่เพียงพอปริมาณงาน

การที่รัฐบาลได้ให้มีการจัดตั้งสหภาพขึ้น เนื่องจากการจัดการปกครองท้องถิ่นใน รูปเทศบาล ซึ่งมีโครงสร้างการจัดองค์กรในรูปสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี เป็นฝ่ายการ การเมืองทำหน้าที่บริหารเทศบาล มีพนักงานประจำคือ พนักงานเทศบาล เทศบาลประสบปัญหา รายได้ไม่เพียงพอจ่ายรายจ่าย รายได้ที่มีต้องนำมาจ่ายเป็นเงินเดือนของพนักงานเทศบาลและ สมาชิกสภาเทศบาล เหลือไปใช้ในการบริหารเทศบาลและพัฒนาเทศบาลน้อย เมื่อมีการจัดตั้ง สหภาพขึ้น สหภาพก็มีรายได้น้อย การให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคปฏิบัติหน้าที่พนักงาน สหภาพโดยให้เงินตอบแทน จึงเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายเงินเดือน ที่จะต้องจ่ายหากมี การจ้างพนักงาน เจ้าหน้าที่ประจำ แต่การที่มีข้าราชการทำหน้าที่พนักงานสหภาพมากกว่า พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำ ถือว่าเป็นการขัดกันกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น

ปัญหาเรื่องความก้าวหน้าของพนักงานสหภาพก็เป็นสาเหตุหนึ่งของปัญหาการขาด พนักงานเจ้าหน้าที่ประจำของสหภาพ การที่กฎหมายกำหนดให้พนักงานสหภาพมีฐานะเท่า

เทียบกับข้าราชการพลเรือน ผู้ที่ได้รับการบรรจุแต่งตั้งในตำแหน่งพนักงานสุขาภิบาลย่อมคิดเปรียบเทียบความก้าวหน้าของตนกับข้าราชการพลเรือน โครงสร้างตำแหน่งของพนักงานพนักงานสุขาภิบาลมีลักษณะแคบกว่าของข้าราชการพลเรือน โอกาสที่จะก้าวหน้าในอนาคตจึงมีน้อย จึงทำให้ไม่สามารถดึงดูดให้คนต้องการมาเป็นพนักงานสุขาภิบาลได้ พนักงานสุขาภิบาลจำนวนหนึ่งเมื่อได้ดำรงตำแหน่งและมีอัตราเงินเดือนสูงสุดของสายงานแล้ว ย่อมต้องปรับเปลี่ยนสายงาน เพื่อให้ได้ตำแหน่งและเงินเดือนที่สูงขึ้นก็จะทำให้ตำแหน่งของพนักงานสุขาภิบาลว่างลง ทำให้เกิดการขาดพนักงานสุขาภิบาล

ปัญหาเรื่องคุณภาพของบุคลากรเป็นปัญหาของสุขาภิบาลอีกปัญหาหนึ่ง ข้าราชการที่ทำหน้าที่ในสุขาภิบาลและลูกจ้างของสุขาภิบาลมักจะมีปัญหาไม่ทราบระเบียบกฎหมายของสุขาภิบาล การปฏิบัติหน้าที่จึงมักเกิดข้อผิดพลาด เกิดการทุจริตได้ง่าย นอกจากนี้เมื่อมีการจ้างลูกจ้างสุขาภิบาล ลูกจ้างที่เข้ามาทำงานมักจะเป็นคนของคณะกรรมการสุขาภิบาล ในการจ้างลูกจ้างชั่วคราวจะควบคุมการจ้างไม่ได้ ปัญหาเรื่องการจ้างญาติหรือคนของหัวหน้าจะควบคุมวิธีการจ้าง การกำหนดการสอบ ควรสร้างมาตรฐานในการสอบ มีการสอบสวนลงโทษผู้ทุจริต เช่น หากมีการทำบัญชีรายชื่อผู้ สิ่งที่ควรทำในเบื้องต้น คือ สอบสวนคนทำบัญชีผู้ รัฐควรที่จะวางหลักกฎหมายในเรื่องนี้ไว้

#### ปัญหาเรื่องงบประมาณและการคลัง

ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและการคลังของสุขาภิบาล คือ ปัญหาเรื่องรายได้ของสุขาภิบาล ซึ่งถือว่าเป็นปัญหาที่มีมานานนับตั้งแต่มีการจัดตั้งสุขาภิบาลก็ว่าได้ ประทานคงฤทธิศึกษากร (2529) ได้วิจัยเรื่องสุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาล เมื่อ พ.ศ. 2529 ผลการวิจัยพบว่ารายได้ที่สุขาภิบาลจัดเก็บเองและได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลมีน้อยเกินไป ในปี พ.ศ. 2537 โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช (2537) ได้วิจัยเรื่องเกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น พบว่าปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานสุขาภิบาลในปัจจุบัน คือ สุขาภิบาลมีรายได้จำกัด



รายได้ของสภามณฑลถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติสภามณฑล พ.ศ.2495 และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งสรุปได้ดังนี้

### 1. รายได้จากภาษีอากร

รายได้จากภาษีอากร จำแนกออกได้เป็น 3 ประเภท ตามลักษณะของภาษีอากร ประกอบด้วย (1) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (2) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มเติม และ (3) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บมอบให้ทั้งจำนวน

(1) ภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรการฆ่าสัตว์

(2) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มในปัจจุบันประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต สำหรับรายได้ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มให้ นั้นมี

(3) ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บมอบให้ทั้งจำนวน ปัจจุบันมีเพียงประเภทเดียว คือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งในปัจจุบันถือเป็นรายได้หลักที่สำคัญยิ่งของท้องถิ่น

### 2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต

ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต เป็นรายได้ที่ค่อนข้างจะมีความสำคัญมากพอสมควรและเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการเรียกเก็บเอง

### 3. รายได้จากทรัพย์สิน

รายได้จากทรัพย์สินซึ่งส่วนใหญ่ประกอบด้วยรายได้จากค่าเช่าที่ดิน อาคารพาณิชย์ ตลาดสด รายได้จากดอกเบี้ยพันธบัตร เงินฝากธนาคาร รวมทั้งเงินปันผลต่าง ๆ ฯลฯ ปัจจุบันนับว่าเป็นรายได้สำคัญ



#### 4. รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

รายได้ประเภทนี้เป็นกิจกรรมที่น่าจะทำได้ให้แก่สหภาพ เช่น กิจการสถานธนาขุมบาล โรงแรม ประปา การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง กิจการขนส่ง แพขนานยนต์ ฯลฯ แต่ส่วนใหญ่แล้วท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ได้ดำเนินกิจการด้านนี้อย่างจริงจัง รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ จึงทำรายได้เพียงจำนวนน้อยมาก

#### 5. รายได้เบ็ดเตล็ด

รายได้ประเภทนี้ หมายถึง เงินได้อื่น ๆ แต่ไม่รวมรายได้จากเงินกู้ และเงินที่จ่ายขาดจากเงินสะสม เช่น รายได้จากการจำหน่ายเวชภัณฑ์ ค่าแบบแปลน ค่าจำหน่ายเศษของ ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์ ฯลฯ รวมทั้งเงินที่ผู้มีหน้าที่ให้ก็ถือรวมเข้าเป็นรายได้ในส่วนนี้

#### 6. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญมากที่สุดของสหภาพ

เมื่อได้พิจารณาจากแหล่งรายได้ของสหภาพแล้ว จะเห็นได้ว่าท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ อยู่ 2 ลักษณะ คือ

1. รายได้ปกติ เป็นรายได้ของสหภาพที่มีพื้นฐานจากการประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นตามปกติจากภาษีอากรและมิใช่ภาษีอากร ดังนี้

(1) รายได้จากภาษีอากร สามารถพิจารณาจำแนกตามลักษณะและวิธีการจัดเก็บได้ 3 ประเภท คือ

(1.1) ภาษีอากรที่รัฐบาลมอบให้ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (Local Levied Tax) ภาษีชนิดนี้รัฐบาลมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเอง 4 ประเภท คือ

(1.1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะเรียกเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ในอัตรา

เรียกเก็บร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ซึ่งคำว่า "ค่ารายปี" นี้หมายความถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ พอสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่าก็ให้ใช้ค่าเช่านั้นเป็นหลักคำนวณค่ารายปี นอกจากนี้ เจ้าของโรงเรียนที่ติดตั้งส่วนควบ สำคัญซึ่งมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกล เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อให้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ก็ให้ประเมินภาษีชนิดนี้โดยลดค่ารายปีคงเหลือ 1 ใน 3 ของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้นรวมทั้งส่วนควบดังกล่าวด้วย

(1.1.2) ภาษีบำรุงท้องที่ (Land Development Tax)

เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือผู้ครอบครองในที่ดินซึ่งยังมีได้มีเอกชนผู้ใดถือกรรมสิทธิ์ โดยกฎหมายกำหนดให้ถือเอาราคาปานกลางของที่ดินที่ถือครองเป็นฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ให้มีการปรับปรุงทุกระยะ 4 ปี โดยมีคณะกรรมการพิจารณาอัตราค่าปานกลางของที่ดิน และประชุมกันเพื่อทำหน้าที่พิจารณาการตีราคาปานกลางของที่ดินทุกระยะ 4 ปี ในเขตสุขาภิบาลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการทำหน้าที่พิจารณาการตีราคาปานกลางของที่ดิน ประกอบด้วยปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่ กรรมการสุขาภิบาล 1 คน และผู้ทรงคุณวุฒิ 2 คน ซึ่งคณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกเป็นกรรมการ เมื่อได้ประกาศราคาที่ดินปานกลางแล้วก็จะใช้ราคาที่ดินนี้เป็นฐานภาษีเทียบกับตารางอัตราภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งมีการแบ่งแยกชั้นของที่ดินออกเป็นถึง 34 ชั้น เช่น ที่ดินราคาปานกลางระหว่างไร่ละ 3,000-3,500 บาท จะเสียภาษี 17.50 บาทต่อไร่ ระหว่างไร่ละ 25,000-30,000 บาท จะเสียภาษี 70 บาทต่อไร่ เป็นต้น นอกจากนี้้อตราภาษีบำรุงท้องที่ที่ยังขึ้นอยู่กับประเภทของที่ดินด้วย

(1.1.3) ภาษีป้าย (Signboard Tax) เป็นภาษีที่เรียกเก็บ เก็บจากป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ หรือโฆษณาการค้า หรือกิจการอื่นเพื่อหารายได้ไม่ว่าจะได้แสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียนแกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่น

(1.1.4) อากรฆ่าสัตว์ (Slaughter Duty) ตามพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 กำหนดว่าอากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อันเนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตสุขาภิบาลใดให้สุขาภิบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของสุขาภิบาล โดยสุขาภิบาล





มีอำนาจแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เพื่อปฏิบัติการตามอำนาจหน้าที่ และสามารถจัดเก็บอากรการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ และค่าธรรมเนียมการอนุญาตให้จำหน่าย การอนุญาตให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ตามอัตราที่กำหนดไว้

(1.2) ภาษีอากรที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้ (Shared Tax)

มี 1 ประเภท คือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

(1.3) ภาษีรัฐจัดเก็บเพิ่มแล้วจัดสรรให้ (Surcharge Tax) ได้แก่

— ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีที่เรียกเก็บจากการขายสินค้าหรือการให้บริการทุกประเภท รวมถึงการนำเข้า ซึ่งอัตรากาสิโนจะเรียกเพิ่มร้อยละ 7 ส่วนหนึ่งจะส่งมอบเป็นรายได้ท้องถิ่น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยจะนำในส่วนที่ท้องถิ่นได้รับมาจัดสรรโดย กทม. ได้รับ 60% ท้องถิ่นอื่นได้รับ 40% โดยถืออัตรากาสิโนจัดสรรตามฐานภาษีปี 03 เดิมภาษีนี้นี้ เรียกว่า ภาษีการค้า

— ภาษีสรรพสามิต เครื่องดื่ม กรมสรรพสามิตเป็นผู้มีอำนาจจัดเก็บภาษีเพิ่มภาษีสรรพสามิตและเครื่องดื่มร้อยละ 10 ในเขตสุขภาพได้เท่าไรแล้ว กรมสรรพสามิตหักค่าใช้จ่ายในการเก็บภาษีไว้ร้อยละ 5 แล้วจัดสรรส่งมอบรายได้ให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยก็จะจัดสรรส่งมอบให้สุขภาพอีกต่อหนึ่ง

— ภาษีสรรพสามิต รัฐบาลกลางโดยกรมสรรพสามิตจะเป็นผู้จัดเก็บเพิ่มให้สุขภาพไม่เกินร้อยละ 10 ส่งมอบให้แก่กระทรวงมหาดไทยโดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของเงินภาษีที่จัดเก็บได้

(2) รายได้ไม่ใช่ภาษี (Non Tax) ได้แก่

ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต และค่าปรับ รายได้ประเภทนี้เป็นการบังคับเรียกเก็บค่าธรรมเนียมกับผู้ดำเนินการกิจการในเขตท้องถิ่น โดยผู้เก็บค่าธรรมเนียมซึ่ง ได้แก่ ท้องถิ่นมีหน้าที่ต้องให้บริการ และควบคุมให้ผู้ดำเนินการต้องทำกิจการให้มีลักษณะตามข้อบังคับของกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นต้องควบคุมกิจการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามข้อกำหนดของกฎหมายในกิจการเฉพาะเรื่องเหล่านั้นได้ เช่น ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายสาธารณสุข ค่าปรับผู้ละเมิดข้อบังคับของสุขภาพ เป็นต้น



## 2. รายได้พิเศษ (Special Revenue)

### (1) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นในปัจจุบันนี้ สามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

(1.1) เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) เป็นเงินอุดหนุนที่รัฐบาลช่วยเหลือท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดว่าเงินดังกล่าวต้องนำไปใช้จ่ายในโครงการใดบ้าง ท้องถิ่นมีสิทธิ์ที่จะนำเงินนั้นไปใช้จ่ายตามที่ตนเห็นว่าเหมาะสมได้

(1.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (Selective Grants) การให้เงินอุดหนุนช่วยเหลือประเภทนี้ รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขให้นำเงินดังกล่าวไปใช้ในโครงการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ ท้องถิ่นจะนำไปใช้ในโครงการอื่นไม่ได้ การให้เงินอุดหนุนประเภทนี้ทำให้รัฐบาลสามารถใช้เงินช่วยเหลือบรรลุจุดหมายบางอย่างของรัฐบาลได้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจนี้ ตัวอย่างเช่น เงินอุดหนุนสมทบซื้อเครื่องมือตั้งเพลิงให้ท้องถิ่น<sup>๓</sup>

### (2) เงินสะสม

เงินสะสมมิใช่เป็นรายได้โดยตรงของท้องถิ่น มีแหล่งที่มา 2 แหล่งด้วยกันคือ

(2.1) เงินที่ค้างจ่ายของแต่ละปี ซึ่งกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้ท้องถิ่นเก็บเอาไว้จ่ายในปีต่อไป (กัณฑ์ประมาณไปใช้จ่ายในปีถัดไป)

(2.2) เงินที่เกิดจากส่วนต่าง ๆ ของการทำงานงบประมาณรายรับ-รายจ่ายประจำปี คือ เป็นเงินเหลือจ่ายประจำปี

<sup>๓</sup> ชาญชัย สุนทรมีสุวรรณ, "การสนับสนุนการปฏิบัติงานสุขาภิบาลของกรมการปกครอง" : 4-5.

## (3) เงินกู้ (Borrowing)

(3.1) โดยการออกพันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(3.2) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ

ปัญหาเกี่ยวกับงบประมาณและการคลังของสภาภิบาลนั้น เกิดจากสาเหตุสำคัญหลายประการคือ

1. กฎหมายกำหนดให้สภาภิบาลมีรายได้จำกัด ไม่มีการกำหนดรายได้เพิ่มให้ภาษีอากรมีฐานภาษีที่แคบ ชนิดและประเภทของภาษีน้อย อัตราภาษีอากรที่กำหนดไว้ในปัจจุบันอยู่ในเกณฑ์ต่ำเกินไป รัฐบาลควรกำหนดประเภทรายได้เพิ่มขึ้น ปรับปรุงอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมให้สูงขึ้น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ บางประเภทเท่านั้น ภาษีอากรส่วนใหญ่ที่กฎหมายกำหนดให้เป็นรายได้ของสภาภิบาล รัฐบาลกลางเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บเพิ่มให้แก่ท้องถิ่นโดยหักเงินค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 จากเงินรายได้ที่เก็บได้ รัฐบาลควรยกเลิกเงินค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 ซึ่งกระทรวง ทบวง กรม จัดเก็บภาษีอากรแทนสภาภิบาล จะมีผลทำให้รายได้ของสภาภิบาลเพิ่มขึ้น

2. การให้เงินอุดหนุนน้อยเกินไป ในปัจจุบันรัฐบาลสนับสนุนให้เงินอุดหนุนแก่สภาภิบาลเพียงประเภทเดียวคือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งได้แก่ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจประจำปี เพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ถือเป็นจัดสรรตามจำนวนประชากรในเขตสภาภิบาล อัตราหัวละ 40 บาท และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษเพื่อพัฒนาท้องถิ่น เป็นเงินอุดหนุนกรณีสภาภิบาลที่มีรายได้น้อย แต่จำเป็นต้องใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนโดยเร่งด่วนกรณีพิเศษ<sup>4</sup> การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจแก่สภาภิบาลในปัจจุบัน มีจำนวน

<sup>4</sup> บุนหา ชัยรัตน์, "การบริหารงานคลังของสภาภิบาล," ท้องถิ่น 29 (มกราคม 2532) : หน้า 25.

ค่อนข้างต่ำมากสำหรับสหภาพขนาดเล็กซึ่งมีจำนวนมาก ทำให้สหภาพส่วนใหญ่ไม่สามารถพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้รวดเร็วเท่าที่ควร รัฐบาลควรเพิ่มเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่สหภาพให้มากขึ้น

3. ปัญหาเกี่ยวกับประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งเป็นปัญหาในทางการบริหาร เกิดจากการที่สหภาพยังไม่มีคู่มือ เครื่องมือและอุปกรณ์ที่จำเป็นในการติดตาม เร่งรัดและควบคุมการจัดเก็บรายได้ที่สหภาพจัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้ายและค่าธรรมเนียม ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข เป็นต้น ทำให้สหภาพเก็บภาษีไม่ทั่วถึงและรั่วไหล ควรมีการนำระบบแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินมาใช้ เพื่อช่วยให้เก็บได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ควรมีการจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมของสหภาพด้วย

4. สหภาพยังไม่มีประสานงานที่ดีพอกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการจัดเก็บภาษีของสหภาพ

5. ประชาชนไม่ให้ความร่วมมือในการเสียภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบถึงความสำคัญและประโยชน์ของภาษีที่ประชาชนมีหน้าที่เสียให้แก่สหภาพ

6. นักการเมืองท้องถิ่นช่วยพรรคพวกของตนหลีกเลี่ยงภาษี หรือเสียภาษีต่ำกว่าความเป็นจริง รวมทั้งพยายามเรียกเก็บภาษีจากประชาชนน้อย ไม่เร่งรัดการจัดเก็บ เพราะเกรงจะเสียความนิยม

7. การขยายเขตของเทศบาลเข้าไปในพื้นที่ของสหภาพ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่มีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรม โรงแรมและย่านธุรกิจการพาณิชย์ ทำให้รายได้ของสหภาพลดลง

8. สถานทางเศรษฐกิจที่ไม่ดี มีผลทำให้ประชาชนมีฐานะทางเศรษฐกิจไม่ดี หากประชาชนมีรายได้น้อย ประชาชนส่วนใหญ่มีความยากจนก็กระทบถึงรายได้ของสหภาพ จึงควรมีการพัฒนาให้ประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้นประชาชนจึงจะมีรายได้ที่จะนำมาเสียภาษีหรือค่าธรรมเนียมให้แก่สหภาพ อันจะส่งผลให้สหภาพมีรายได้เพิ่มมากขึ้น

การที่รัฐกำหนดให้สหภาพมีรายได้จำกัด มีการจำกัดประเภทของรายได้ถือว่าขัดหลักสากลที่ท้องถิ่นควรมีอิสระในการบริหารงาน รัฐควรจะให้สหภาพมีอิสระที่จะหารายได้



เพิ่มขึ้น ตามที่คณะกรรมการสาขาภิบาลเห็นชอบ จะทำให้ฐานะการเงินการคลังของสาขาภิบาลดีขึ้น ทำให้สาขาภิบาลทำหน้าที่ได้สมบูรณ์ขึ้น

### ปัญหาเรื่องการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ

สาขาภิบาลมีการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ เรียกว่า คณะกรรมการสาขาภิบาล ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายบริหาร การบริหารงานในรูปคณะกรรมการ การตัดสินใจ หรือการกำหนดข้อยุติจะเป็นอำนาจร่วมกันของบุคคลภายในคณะกรรมการ เป็นความรับผิดชอบของคณะบุคคล มิใช่อำนาจของบุคคลหนึ่งบุคคลใดโดยเฉพาะ

การทำงานในรูปคณะกรรมการมีข้อดี คือ เป็นการระดมความคิดและสติปัญญาของบุคคลมาช่วยกันทำให้ผลงานมีคุณค่ามากที่สุด เป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาข้อผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้น เพราะผ่านการกลั่นกรองวิพากษ์วิจารณ์ของคณะกรรมการ เป็นหลักประกันความบริสุทธิ์ ความยุติธรรม ป้องกันข้อครหาต่าง ๆ มีส่วนเสริมสร้างการประสานงาน ทำให้เกิดความสามัคคี แต่ข้อเสียของการทำงานในรูปคณะกรรมการก็มี คือ อาจถูกใช้เป็นเครื่องมือในการปฏิเสธความรับผิดชอบ ขาดผู้มีอำนาจเด็ดขาดในการตัดสินใจขั้นสุดท้าย ในกรณีที่หาข้อยุติได้ยาก อาจใช้เวลาในการประชุมนานทำให้เกิดความล่าช้า หากมีการตั้งบุคคลเดียวเป็นกรรมการหลายคณะ จะทำให้ไม่มีเวลาปฏิบัติหน้าที่ประจำหรือไม่มีเวลาเข้าร่วมการประชุม

การจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการของสาขาภิบาล ก่อให้เกิดปัญหาและเป็นอุปสรรคทำให้สาขาภิบาลไม่สามารถปฏิบัติภารกิจตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปัญหาของการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการของสาขาภิบาล ได้แก่

1. การให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสาขาภิบาล มีผลต่อการบริหารกิจการของสาขาภิบาลเป็นอย่างมาก เพราะนายอำเภอเป็นข้าราชการส่วนภูมิภาค<sup>๕</sup> อยู่ภายใต้

<sup>๕</sup> พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534, มาตรา 62

การบังคับบัญชาของส่วนกลาง โดยเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย แต่มีอำนาจปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการของทุกกระทรวง ทบวง กรม ที่กระทรวง ทบวง กรม ส่งมาปฏิบัติราชการประจำอำเภอ<sup>6</sup> แต่นายอำเภอมีภาระหน้าที่ความรับผิดชอบ ในหน้าที่ราชการอยู่มากมาย กฎหมายยังกำหนดให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการ สหุภาพ ซึ่งมีความรับผิดชอบต่อการบริหารกิจการของสหุภาพอย่างสูง นายอำเภอจึงต้อง ปฏิบัติหน้าที่ด้วยความระมัดระวังให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ทั้งในส่วน ที่เกี่ยวกับกิจการของสหุภาพ และในฐานะนายอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการของส่วนกลางอย่าง เคร่งครัด เพื่อมิให้เกิดข้อบกพร่องเสียหายแก่กิจการของสหุภาพซึ่งอาจมีผลกระทบไปถึง อนาคต ตำแหน่งหน้าที่ราชการของตนเองด้วย ดังนั้น ส่วนใหญ่แล้วนายอำเภอในฐานะประธาน กรรมการสหุภาพ จะมีพฤติกรรมในการบริหารแบบที่เคร่งครัดต่อดัวตกฎหมาย<sup>7</sup> เพื่อป้องกันมิให้เกิดความผิดพลาด ทำให้นายอำเภอส่วนใหญ่ไม่กล้าบริหารงานในลักษณะที่มึความคิด ก้าวหน้า หรือมีลักษณะที่ผิดแผกแตกต่างไปจากกรอบที่กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับวางไว้ ดังนั้น การปรับปรุงหรือการพัฒนากิจการของสหุภาพจึงเป็นไปได้ยาก

กฎหมายได้ให้อำนาจแก่นายอำเภอปกครองบังคับบัญชาข้าราชการในอำเภอและ รับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ มีหน้าที่กำกับดูแลสหุภาพในอำเภอการที่กฎหมาย สหุภาพ ให้นายอำเภอดำรงตำแหน่งประธานกรรมการสหุภาพ จึงเป็นปัญหาในด้านความ สัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ในแง่ของการให้บุคคลคนเดียวทำหน้าที่เป็นทั้งผู้ ควบคุมกำกับและผู้บริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่นในขณะเดียวกัน<sup>8</sup>

<sup>6</sup> ประยูร กาญจนกุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง, หน้า 253.

<sup>7</sup> อนุ สงวนนาม, "การศึกษาเชิงวิเคราะห์อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของ นายอำเภอในการบริหารสหุภาพ," หน้า 164.

<sup>8</sup> โภคิน พลกุล, "แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจหน้าที่ ให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น," เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง แนวทางการพัฒนา กฎหมาย เกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น, หน้า 30.



2. การกำหนดให้ปลัดอำเภอเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดอำเภอเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในการปฏิบัติราชการทั่วไปของอำเภอเป็นผู้ยู่ได้บังคับบัญชาของนายอำเภอ ความสัมพันธ์ของนายอำเภอกับปลัดอำเภอเป็นการควบคุมบังคับบัญชา วินัยของข้าราชการพลเรือนกำหนดให้ผู้ได้บังคับบัญชาเคารพผู้บังคับบัญชา การเป็นกรรมการสุขาภิบาลของปลัดอำเภอจึงไม่มีความเป็นอิสระอยู่ใต้อิทธิพลของนายอำเภอ

3. กำหนดเป็นกรรมการสุขาภิบาลโดยตำแหน่ง ตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 กำหนดเป็นเจ้าของหน้าที่ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ปกครองราษฎรที่อยู่ในเขตตำบล มีฐานะเป็นเจ้าของพนักงานตามกฎหมายแต่ไม่มีฐานะเป็นข้าราชการ เพราะกำหนดมิได้รับเงินเดือนจากงบประมาณแผ่นดิน หมวดเงินเดือน แต่ได้รับเงินตอบแทนตำแหน่งกำนัน ซึ่งไม่ถือว่าเป็นเงินเดือน แม้ว่ากำนันจะเป็นตัวแทนของราษฎร โดยได้รับเลือกจากราษฎรในตำบลโดยเลือกจากผู้ใหญ่บ้านในตำบลนั้นก็ตามแต่กำนันก็มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับนายอำเภอ อยู่ใต้อำนาจบังคับบัญชาของนายอำเภอ จึงอยู่ภายใต้อิทธิพลของนายอำเภอ การออกเสียงลงมติในการบริหารกิจการของสุขาภิบาลของกำนันจึงเป็นไปตามแนวความคิด หรือนโยบายของนายอำเภอมากกว่าที่จะเป็นไปโดยอิสระตามความคิดของตนเอง

4. รูปแบบคณะกรรมการสุขาภิบาลที่ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหารในองค์กรเดียวกันจะก่อให้เกิดปัญหาในกรณีที่มีได้มีการประชุมปรึกษาหารือ และในการตัดสินใจในเรื่องต่าง ๆ ซึ่งจะต้องใช้มติตัดสินในรูปของเสียงข้างมาก อาจก่อให้เกิดการแยกตัวเป็นกลุ่มซึ่งก่อให้เกิดการแยกตัวเป็นกลุ่ม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานได้<sup>๕</sup>

5. กรรมการสุขาภิบาลที่มาจากการเลือกตั้งขาดความรู้ความเข้าใจในกฎหมายระเบียบ ข้อบังคับ และหนังสือสั่งการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับสุขาภิบาล

<sup>๕</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, รายงานผลการวิจัย เรื่องสุขาภิบาลในฐานะหน่วยการปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสุขาภิบาล, หน้า 125.



รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ได้เสนอรูปแบบสาขาวิชาที่ควรจะเป็น คือให้แยกฝ่ายบริหารและฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายบริหารประกอบด้วย นายอำเภอ มีปลัดอำเภอเป็นปลัดสาขาวิชา กำนัน ผู้ใหญ่บ้านในท้องที่เป็นที่ปรึกษา ส่วนฝ่ายอำนวยการ ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 9 คน ให้ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นฝ่ายที่ให้ความเห็นชอบในการกำหนดโครงการ พิจารณาให้ความเห็นชอบงบประมาณประจำปีของสาขาวิชาและควบคุมการบริหารด้วยการตั้งกระทู้ถาม และการให้คำปรึกษาแนะนำแก่ฝ่ายบริหาร ผู้เขียนเห็นด้วยกับการแยกฝ่ายบริหารและฝ่ายอำนวยการออกจากกัน ซึ่งปัญหาการจัดองค์กรในรูปคณะกรรมการ คือ การปกครองท้องถิ่นรูปสาขาวิชาไม่เป็นการปกครองตนเองที่อิสระอย่างแท้จริง

#### ปัญหาเรื่องอำนาจหน้าที่ของสาขาวิชา

พระราชบัญญัติสาขาวิชา (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2511 ได้กำหนดให้สาขาวิชามีหน้าที่ครอบคลุมทุกด้าน การจัดทำกิจการภายในเขตสาขาวิชา สาขาวิชาจัดทำกิจการภายในเขตสาขาวิชาได้ 20 ประการ คือ

- (1) ให้มีและบำรุงทางน้ำและทางบก
- (2) ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ
- (3) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินและที่สาธารณะ
- (4) กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- (5) ป้องกันและระงับโรคติดต่อ
- (6) ให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา
- (7) ให้มีโรงฆ่าสัตว์
- (8) ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม
- (9) ให้มีสุสานและฌาปนสถาน
- (10) ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น
- (11) ป้องกันและระงับสาธารณภัย
- (12) ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง
- (13) ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการนิเทศรักษาคนเจ็บไข้

- (14) ส่งเสริมให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม
- (15) บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากิจของราษฎร
- (16) ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจ สวนสาธารณะ

ส่วนสัตว์ ตลอดจนสถานที่ประชุมอบรมราษฎร

- (17) การส่งเสริมศาสนา วัฒนธรรมและศีลธรรม
- (18) การสาธารณูปโภค
- (19) การพาณิชย์
- (20) กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎร และท้องถิ่นหรือกิจการอื่น

ซึ่งกฎหมายบัญญัติให้เป็นกิจการของสุขาภิบาล

นอกจากหน้าที่ทั้ง 20 ประการดังกล่าวแล้ว สุขาภิบาลอาจทำกิจการนอกเขตสุขาภิบาลได้ และยังสามารถทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัทจำกัดหรือถือหุ้นในบริษัทจำกัด แม้ว่ากฎหมายจะกำหนดกิจการไว้ 20 ประการว่า เป็นกิจการที่สุขาภิบาลอาจจัดทำ คือ จะทำหรือไม่ทำก็ได้ เป็นดุลยพินิจของสุขาภิบาลว่าควรจะทำกิจการใด โดยพิจารณาถึงงบประมาณ กำลังคน ความรู้ ความสามารถของสุขาภิบาลและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในเขตสุขาภิบาลแต่การกำหนดหน้าที่ไว้เช่นนี้ถือเป็นหน้าที่ที่สุขาภิบาลควรจะทำให้ได้ การกำหนดหน้าที่ไว้มากถึง 20 ประการ แม้แต่คณะกรรมการสุขาภิบาลและพนักงานสุขาภิบาลบางคนก็ไม่มีใครทราบหน้าที่ที่ชัดเจนรวมทั้งลำดับความสำคัญของหน้าที่ที่ควรเรียงลดหลั่นกัน ทั้งนี้ เนื่องจากหน้าที่ของสุขาภิบาลมีมากเกินไป<sup>10</sup>

<sup>10</sup> วรทิพย์ มีมาก, "การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารและประสิทธิผลของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ศึกษาเปรียบเทียบระหว่างสุขาภิบาลและเทศบาล," (วิทยานิพนธ์ปริญญาพัฒนบริหารศาสตรดุษฎีบัณฑิต แผนกรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2532)

การที่กฎหมายสหภาพกำหนดหน้าที่ของสหภาพไว้เช่นนี้ เมื่อเทียบกับรายได้ และจำนวนพนักงานสหภาพ เจ้าหน้าที่ของสหภาพแล้ว จะพบว่าหน้าที่ของสหภาพมี มากเกินกำลังที่สหภาพจะจัดทำได้ มีการศึกษาวิจัยวิเคราะห์ถึงหน้าที่ของสหภาพ โดย รองศาสตราจารย์ ประทาน คงฤทธิศึกษากร ไว้ว่า <sup>11</sup>

1. หน้าที่ของสหภาพมีมากเกินไป เกินกว่ากำลังเงิน เกินกว่ากำลังคนหรือ เจ้าหน้าที่ของสหภาพจะดำเนินการได้
2. หน้าที่ที่ได้บัญญัติไว้ในปัจจุบันนี้ได้มีหน่วยงานอื่นที่ควรจะต้องแบ่งเบาภาระ เพราะ เป็นหน้าที่ที่อยู่ในขอบเขตรับผิดชอบที่อาจจัดทำได้ดีกว่า เช่น การประสานส่วนภูมิภาค การไฟฟ้า ส่วนภูมิภาค
3. หน้าที่หรือกิจการที่สหภาพควรจะทำ อันเป็นความจำเป็นโดยตรงของชุมชน หรือของสหภาพเอง แต่สหภาพมิได้มีเจ้าหน้าที่ของตนเอง เช่น เจ้าหน้าที่เกี่ยวกับ ช่าง หรือนายช่างที่ต้องปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวกับการออกแบบของระบบระบายน้ำ การควบคุมอาคาร เป็นต้น
4. จากรายได้และหน้าที่ที่ไม่สัมพันธ์กันนี้ มีผลทำให้สหภาพมีรายได้หรือมีเงิน เพียงพอที่จะจ้างเจ้าหน้าที่ได้ เช่น เจ้าหน้าที่รักษาความสะอาด การใช้เครื่องมือที่ทันสมัยในการรักษาความสะอาด หรือการกำจัดสิ่งปฏิกูล

<sup>11</sup> ประทาน คงฤทธิศึกษากร, รายงานผลการวิจัย เรื่อง สหภาพในฐานะหน่วย การปกครองตนเอง : ปัจจัยที่มีผลกระทบต่อโอกาสการยกฐานะเป็นเทศบาลของสหภาพ, หน้า 51.



ผู้วิจัยได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหาคือ

1. โอนกิจการที่มีหน่วยงานอื่นรับผิดชอบโดยตรงอยู่แล้ว ในส่วนภูมิภาคเข้าไปดำเนินการ เช่น ไฟฟ้า ประปา
2. กิจการบางอย่างควรให้สัมปทานแก่เอกราชรับไปดำเนินการ หรือให้มีหน่วยการปกครองพิเศษปฏิบัติงานในเขตพื้นที่ต่าง ๆ ได้ทั้งในเขตเทศบาล สุขาภิบาล และตำบลต่าง ๆ
3. แผนพัฒนาสุขาภิบาลควรจัดทำขึ้นอย่างถูกต้อง และมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ

อาจารย์วรทินย์ มีมาก ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคือ

1. ควรให้สุขาภิบาลแก้ไขปัญหาเฉพาะจุดหรือเฉพาะที่ได้รับการร้องเรียนเมื่อปัญหายุติหน้าที่นั้นก็เป็นอย่างสิ้นสุด
2. กำหนดหน้าที่ของสุขาภิบาลให้ชัดเจน ไม่ครอบคลุมกว้างขวาง โดยควรมุ่งเฉพาะปัญหาที่เป็นพื้นฐานสำหรับการขยายตัวของพื้นที่นั้นต่อไปในอนาคต
3. จัดให้มีเขตการบริหารกิจการร่วม เพื่อแก้ปัญหาคารให้บริการสาธารณะระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกัน

การศึกษาวิจัยโดยโครงการวิทยาลัยการเมือง มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราชได้เสนอหน้าที่สุขาภิบาลที่ต้องปฏิบัติที่เสนอใหม่ ดังนี้<sup>12</sup>

1. การรักษาความสงบเรียบร้อย
2. การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

<sup>12</sup> โครงการวิทยาลัยการเมือง สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, "เกณฑ์การพิจารณาจัดตั้งและยกฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น," หน้า 39.

3. การสร้าง บำรุง รักษาการคมนาคม ทางบก ทางน้ำ
4. การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
5. การสาธารณสุข
6. การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
7. การวางผังชุมชน
8. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
9. การจัดให้มีน้ำสะอาด
10. ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพราษฎร
11. การดูแลและใช้ประโยชน์จากที่สาธารณะและสาธารณสมบัติ
12. การจัดให้มีไฟแสงสว่างสาธารณะ
13. กิจการอื่น ๆ ซึ่งจำเป็นเพื่อประโยชน์ของราษฎรและท้องถิ่น

ผู้เขียนเห็นด้วยกับรองศาสตราจารย์ประทาน คงฤทธิศึกษากร ที่จะให้โอนกิจการของสุขาภิบาลที่มีหน่วยอื่นรับผิดชอบโดยตรงกับไปดำเนินการ และควรลดหน้าที่ของสุขาภิบาลลง เพื่อให้สุขาภิบาลจะได้ทำหน้าที่ได้เต็มที่ เหมาะสมกับรายได้ และบุคลากรที่มีอยู่

#### ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลสุขาภิบาล

ในปัจจุบันการกำกับดูแลทางปกครองได้เพิ่มระดับความเข้มงวดขึ้นเป็นอย่างมาก อันเนื่องมาจากการออกกฎระเบียบหรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติในแนวเดียวกัน ซึ่งมีผลให้การกำกับดูแลทางการปกครองมีลักษณะใกล้เคียงกับการบังคับบัญชามากขึ้น การกำหนดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น กระทำกิจการบริการสาธารณะในรูปแบบใดบ้าง และจะกระทำในขอบเขตวิธีการใด การออกพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงกำหนด หรือจำกัดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ตลอดจนการกำหนดรูปแบบของระเบียบปฏิบัติต่าง ๆ เป็นบรรทัดฐาน

ให้ใช้ร่วมกัน ยิ่งทำให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีลักษณะใกล้เคียงกับส่วนราชการในสังกัดฝ่ายปกครองมากขึ้นไปอีก<sup>13</sup>

ตามพระราชบัญญัติสภาภิบาล พ.ศ. 2495 กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ ตามหลักกฎหมายปกครองการใช้อำนาจกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่นโดยส่วนกลาง หรือโดยรัฐมนตรีจะต้องเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลในเรื่องที่มีความสำคัญอันมีผลกระทบต่อประโยชน์ส่วนรวมของรัฐ และประโยชน์ขององค์การปกครองท้องถิ่นโดยตรง ในส่วนภูมิภาคผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลองค์การปกครองท้องถิ่น ได้แก่ เจ้าหน้าที่ระดับสูงของจังหวัดและอำเภอ ตามกฎหมายสภาภิบาล ได้แก่ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอ เพราะมีฐานะเป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนกลาง และมีความใกล้ชิดกับองค์การปกครองท้องถิ่นในส่วนภูมิภาค ทำให้รับรู้ถึงการดำเนินกิจการของสภาภิบาลที่อยู่ในพื้นที่รับผิดชอบดูแลของตน

อำนาจกำกับดูแลสภาภิบาลของส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยมีขอบเขตที่กว้างมาก ด้วยเหตุที่กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานราชการบริหารส่วนกลางที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรงเกี่ยวกับการดำเนินกิจการของสภาภิบาล การเสนอนโยบายต่อรัฐบาล การตรากฎหมายที่เกี่ยวกับสภาภิบาล กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานที่ต้องเสนอแนะต่อรัฐบาล กิจการต่าง ๆ ที่รัฐบาล หรือส่วนกลางจะติดต่อมีความสัมพันธ์กับการบริหารงานของสภาภิบาลล้วนต้องผ่านกระทรวงมหาดไทยทั้งสิ้น

ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลสภาภิบาล พบว่ากระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจกำกับดูแลสภาภิบาลอย่างเข้มงวดมากกว่าที่จะเป็นการใช้อำนาจกำกับดูแลในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

<sup>13</sup> สุรพล นิติไกรพจน์, "ข้อความคิดบางประการเกี่ยวกับการกำกับดูแล," วารสารนิติศาสตร์ 19 (ธันวาคม 2532) : 84-85.



กล่าวคือ ส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยใช้อำนาจกำกับดูแลสาขาภิบาลโดยละเอียดแทบทุกกรณี มีการออกระเบียบข้อบังคับวางแนวทางปฏิบัติไว้ให้สาขาภิบาลทุกแห่งถือปฏิบัติเป็นระเบียบข้อบังคับวางแนวทางปฏิบัติไว้ให้สาขาภิบาลทุกแห่งถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกันทั่วประเทศ เช่น ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของสาขาภิบาล ระเบียบการแต่งตั้งและเลือกตั้งกรรมการสาขาภิบาล ระเบียบว่าด้วยการฝาก ถอน เบิกจ่าย รักษาและตรวจเงินสาขาภิบาล ระเบียบว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หนังสือสั่งการเกี่ยวกับการวางแผนดำเนินงานของสาขาภิบาล และการแต่งตั้งพนักงานสาขาภิบาล เป็นต้น ระเบียบข้อบังคับและหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยเหล่านี้เป็นการกำกับดูแลสาขาภิบาลโดยทางอ้อม แต่สาขาภิบาลก็ต้องปฏิบัติตามระเบียบและคำสั่งดังกล่าวโดยเคร่งครัด ไม่ใช่แนวทางปฏิบัติที่สาขาภิบาลจะเลือกปฏิบัติหรือไม่ปฏิบัติก็ได้

การกำกับดูแลสาขาภิบาลในระดับจังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจในการกำกับดูแลสาขาภิบาลที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดของตนให้ปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดไว้ มีอำนาจสั่งให้สาขาภิบาลเบิกถอนหรือระงับการดำเนินการใด ๆ เมื่อเห็นว่าการดำเนินการนั้นของสาขาภิบาลเป็นการขัดต่อกฎหมาย ขัดต่อความสงบเรียบร้อยของประชาชน หรือขัดต่อระเบียบของกระทรวงมหาดไทย มีอำนาจตรวจสอบกิจการ ธุรกรรมงานเอกสารหรือสถิติต่าง ๆ จากสาขาภิบาลมาตรวจ ธุรกรรมกรรมการสาขาภิบาล หรือพนักงานสาขาภิบาลมาชี้แจงหรือสอบสวน มีอำนาจควบคุมที่เกี่ยวกับการเงินและงบประมาณตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย การให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งการอนุมัติ หรือให้ความเห็นชอบ เป็นการกำกับดูแลสาขาภิบาลที่ทำให้ความเป็นอิสระของสาขาภิบาลถูกจำกัด

การสั่งการหรือการรายงานระหว่างกระทรวงมหาดไทย ผู้ว่าราชการจังหวัดและสาขาภิบาลเป็นไปในลักษณะสายการบังคับบัญชา ตามลำดับชั้น การสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยไปยังสาขาภิบาลจะต้องสั่งการผ่านจังหวัด การรายงานหรือการติดต่อของสาขาภิบาลไปยังกระทรวงมหาดไทยก็ต้องเสนอผ่านจังหวัดเช่นกัน

การกำกับดูแลสาขาวิชาโดยฝ่ายปกครอง ด้วยการออกกฎระเบียบ หรือคำสั่งของฝ่ายปกครอง ให้สาขาวิชาปฏิบัติในแนวเดียวกันทั่วประเทศ เป็นการกำกับดูแลที่มากกว่าการกำกับดูแลในเรื่องความชอบด้วยกฎหมาย

ปัญหาเรื่องการกำกับดูแลสาขาวิชา ได้แก่ การที่ส่วนกลางใช้อำนาจกำกับดูแลสาขาวิชาอย่างเข้มงวด ซึ่งทำให้การกำกับดูแลสาขาวิชา มีลักษณะใกล้เคียงกับการบังคับบัญชา มากกว่าที่จะเป็นการกำกับดูแลองค์กรปกครองท้องถิ่น

นอกจากปัญหาที่ได้กล่าวมาแล้วทั้ง 5 ประการ การที่รัฐบาลไม่มีความมั่นคง ไม่มีความแน่นอนในการที่จะกระจายอำนาจให้แก่สาขาวิชา ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับสาขาวิชา มีลักษณะที่ส่งวนอำนาจของส่วนกลาง มิได้กระจายอำนาจให้แก่สาขาวิชา ตลอดเวลาที่ผ่านมากกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับสาขาวิชา มีข้อเสนอและแนวความคิดมุ่งที่จะรักษาประโยชน์หรือรักษาโครงสร้างอำนาจเดิม มากกว่าที่จะส่งเสริมหรือพัฒนาให้สาขาวิชาสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งสาขาวิชา

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย