

# ลักษณะและความสำคัญของการบริหารงาน ตำแหน่งปลัดเทศบาล

โดย ประเสริฐ บุญชื่อ

การบริหารงานของกระทรวงในรัฐบาลกระทรวงหนึ่งๆ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายของรัฐบาลโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากที่สุดนั้น บุคคลเป็นที่สำคัญยิ่งในการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวก็คือ ปลัดกระทรวง ซึ่งโดยตำแหน่งย่อมเป็นหัวหน้าดำเนินการบริหารราชการประจำ และปกครองควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการในกระทรวง สำหรับเทศบาลก็เช่นเดียวกัน การบริหารงานของเทศบาลเพื่อความเจริญของท้องถิ่นและความผาสุกของประชาชนนั้น จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นตัวจักรสำคัญอย่างสูงยิ่งในการบริหารงาน เปรียบประดุจเป็น “แม่บ้าน” ของเทศบาล ซึ่งจะคอยช่วยเหลือ “พ่อบ้าน” หรือนายกเทศมนตรีให้สามารถดำเนินงานของเทศบาลด้วยความเรียบร้อยและเกิดผลดี ถ้าแม่บ้านไม่มีสมรรถภาพแล้ว แม้พ่อบ้านจะมีความสามารถมากเพียงใดก็ตาม การบริหารงานของเทศบาลก็ย่อมจะดำเนินไปโดยความเชื่องช้าและไร้ประสิทธิภาพตามที่ควรจะเป็น แต่ในการที่กล่าวถึง ถ้าแม่บ้านหรือปลัดเทศบาลเป็นผู้ที่มีสมรรถภาพ แต่พ่อบ้านไม่สู้จะมีความสามารถมากนักแล้ว งานของเทศบาลก็ยังจะดำเนินไปด้วยดีกว่าประเภทแรก แต่ถ้าเทศบาลได้มีทั้งพ่อบ้านและแม่บ้านที่มีความสามารถแล้ว เทศบาลนั้นก็บริหารงานโดยมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด สร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่นและความผาสุกของประชาชนได้อย่างมากมาย สมตามเจตนารมณ์ทุกประการ

ในการศึกษาเรื่อง “ภาวะและหน้าที่ของปลัดเทศบาล” นี้ ผู้เขียนมุ่งที่จะชี้ให้เห็นว่า บุคคลที่ดำรงตำแหน่งนี้มีภาระและหน้าที่ที่มากน้อยอย่างไรบ้าง โดยมุ่งพิจารณาเป็นการเฉพาะเจาะจงว่า หากปลัดเทศบาลเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบมากแล้ว ก็จะพิจารณาไปด้วย

---

ว่าปลัดเทศบาลในปัจจุบันนี้ได้อำนาจและสิ่งตอบแทนเหมาะสมกันอย่างไรหรือไม่ โดยจะ  
ได้พิจารณาตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดภาวะและหน้าที่ของปลัดเทศบาลไว้  
ดังนี้ คือ

- (1) เรื่องที่นายกเทศมนตรีสั่งการเกี่ยวกับนโยบายของเทศบาล
- (2) เรื่องที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่
- (3) เรื่องซึ่งตกลงกันไม่ได้ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายใต้บังคับบัญชา
- (4) เรื่องในหน้าที่สำนักปลัดเทศบาล
- (5) เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานเห็นเป็นปัญหา และเสนอมาเพื่อรับคำวินิจฉัย

หรือในเรื่องกรณีพิเศษอื่นใด

- (6) เรื่องที่ปลัดเทศบาลสั่งการโดยเฉพาะ
- (7) เรื่องที่หัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ เห็นสมควรเสนอเรื่องราว<sup>1</sup>

จะเห็นได้ว่า ภาวะและหน้าที่ต่าง ๆ ที่กำหนดโดยระเบียบของกระทรวงมหาด  
ไทยดังกล่าวข้างต้นนี้ ได้กำหนดภาวะและหน้าที่ของปลัดเทศบาลไว้อย่างกว้างขวาง ยากที่  
บุคคลอื่นที่ไม่เคยดำรงตำแหน่งนี้จะเข้าใจได้โดยชัดแจ้ง ดังนั้น เพื่อความสะดวก เพื่อความ  
เข้าใจง่าย และเพื่อให้เป็นภาพพจน์ที่แท้จริงของภาวะและหน้าที่ของปลัดเทศบาลทั้งทาง  
ทฤษฎีหรือตัวบทกฎหมาย กับการลงมือปฏิบัติงานจริง ๆ ของบุคคลที่ดำรงตำแหน่งนี้ ผู้  
เขียนจึงขอบรรยายเป็นข้อ ๆ ดังนี้

### ภาวะและหน้าที่เกี่ยวกับเทศบาลสภาและเทศมนตรี

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า โดยหลักการมูลฐานแล้ว ระบบเทศบาลของประเทศ  
เรานั้น นับตั้งแต่เริ่มจัดตั้งจนกระทั่งถึงปัจจุบันนี้ เป็นแบบนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล  
ซึ่งมีหลักการคล้ายคลึงกันกับการปกครองในระดับประเทศ ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ทำ  
หน้าที่ในฝ่ายบริหาร โดยรับผิดชอบต่อรัฐสภาซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ด้วยเหตุนี้ คณะเทศ

<sup>1</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 6, คู่มือปฏิบัติงาน  
งานเทศบาล, (พระนคร. โรงพิมพ์ศรีหงส์, 2506), หน้า ก. 29.

มนตรีหรือฝ่ายบริหารก็ต้องบริหารกิจการของเทศบาล โดยความไว้วางใจของสภาเทศบาล เมื่อใดสภาเทศบาลลงมติไม่ไว้วางใจแล้ว คณะเทศมนตรีก็ต้องออกจากตำแหน่งไป ทำนองเดียวกัน คณะเทศมนตรีก็อาจขอให้ยุบสภาเทศบาลได้ เป็นการให้อำนาจที่กำกวมกันและต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันตลอดไป แต่โดยเหตุที่เทศบาลยังเป็นของใหม่สำหรับประเทศไทย คณะผู้บริหารประเทศในขณะเริ่มกิจการเทศบาล ย่อมตระหนักในความจริงข้อนี้ จึงได้หาทางวางมาตรการที่จะช่วยให้กิจการเทศบาลเป็นไปด้วยดีเหมาะสมแก่สถานการณ์ซึ่งจัดว่าเป็นวิธีการที่ดี โดยใช้วิธีแต่งตั้ง “คนกลาง” ซึ่งเป็นพนักงานประจำ คือปลัดเทศบาล ให้ทำหน้าที่คอยติดต่อประสานความสัมพันธ์ของทั้งสองฝ่าย โดยให้ปลัดเทศบาลมีภาระหน้าที่เกี่ยวกับสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี ซึ่งเป็นภาระหน้าที่ของปลัดเทศบาลสืบมาจนบัดนี้ ดังต่อไปนี้ :-

ก. ภาระหน้าที่เกี่ยวกับสภาเทศบาล ปลัดเทศบาลมีภาระและหน้าที่เกี่ยวกับสภาเทศบาล นับตั้งแต่การเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลเป็นเจ้าหน้าที่คนหนึ่งในการเลือกตั้ง แต่เนื่องจากประเทศไทยได้วางเว้นการเลือกตั้งมานานแล้ว จึงจะไม่ขอกล่าวถึงหน้าที่เกี่ยวกับเรื่องนี้ แต่จะขอกล่าวเฉพาะหน้าที่เกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของสภาเทศบาล ซึ่งปัจจุบันปลัดเทศบาลต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำ กล่าวคือ ตามระเบียบข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาลนั้น ในปีหนึ่ง ๆ สภาเทศบาลจะต้องกำหนดสมัยประชุมสามัญประจำปีอย่างน้อย 2 สมัย หรือหลายสมัยก็ได้ โดยต้องกำหนดในเดือนกุมภาพันธ์สมัยหนึ่ง และในเดือนสิงหาคม อีกสมัยหนึ่ง<sup>2</sup> โดยปกติให้ปลัดเทศบาลเป็นเลขานุการสภาเทศบาล เว้นแต่กรณีที่ยังไม่ได้แต่งตั้งปลัดเทศบาล หรือในเมื่อปลัดเทศบาลไม่อยู่ หรืออยู่แต่ไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ประธานสภาเทศบาลก็จะแต่งตั้งพนักงานเทศบาลคนอื่นที่เห็นสมควรทำหน้าที่เลขานุการสภาเทศบาลแทนต่อไป<sup>3</sup> โดยให้เลขานุการสภาเทศบาลมีหน้าที่ดังนี้

(1) นัดประชุมสมาชิกตามคำสั่งของประธานหรือรองประธานสภาเทศบาล กล่าวคือ เมื่อใกล้จะถึงสมัยประชุมสามัญประจำปี งานในหน้าที่ของปลัดเทศบาลในฐานะเลขานุการสภาเทศบาลก็เริ่มมีขึ้น โดยจะต้องจัดทำหนังสือเสนอให้ประธานสภาลงนาม เพื่อ

<sup>2</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 14, *Ibid.*, หน้า ก. 4.

<sup>3</sup>*Ibid.*, ข้อ 11.

จัดสั่งให้สมาชิกทราบ ตลอดจนจัดทำหนังสือเชิญผู้ว่าราชการจังหวัด ตลอดจนคณะกรรมการจังหวัดให้มาร่วมฟังการประชุมสภาเทศบาลด้วย โดยปกติให้นัดประชุมล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 3 วัน เว้นแต่ถ้าเป็นการประชุมรีบด่วนหรืออยู่ในสมัยประชุมจะนัดเร็วกว่านี้ก็ได้<sup>4</sup> การที่ต้องทำเป็นหนังสือนี้หมายความว่า เพราะมีระเบียบกำหนดไว้ว่า การประชุมใดๆ ที่มีได้มีการนัดหมาย มิให้ถือว่าเป็นการประชุมสภาเทศบาล<sup>5</sup>

(2) **ควบคุมการเข้าออกในสภาเทศบาล** กล่าวคือ เมื่อถึงวันประชุม เลขานุการสภาเทศบาลจะต้องเตรียมสมุดให้สมาชิกลงชื่อไว้เป็นหลักฐาน การมาประชุมสภาเทศบาลในวันนั้น ๆ การที่ให้สมาชิกสภาฯ ต้องลงนามก็เพื่อเป็นหลักฐานในการนับคะแนนเสียงที่สภาเทศบาลได้ลงมติในเรื่องต่างๆ และเพื่อทราบว่ามีสมาชิกสภาเทศบาลคนใดขาดการประชุมหลายครั้งติดต่อกัน จะได้เป็นหลักฐานแจ้งให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณา กำหนดการต่อไป ส่วนในการจัดการประชุมนั้น เมื่อถึงเวลาที่นัดหมายแล้ว เลขานุการจะต้องคอยตรวจสอบจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลที่มาประชุมว่าครบองค์ประชุมหรือไม่ เพราะตามระเบียบกำหนดไว้ว่าจะต้องมีจำนวนไม่ต่ำกว่ากึ่งจำนวนของสมาชิกที่อยู่ในตำแหน่ง แต่ต้องไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด<sup>6</sup> เมื่อครบองค์ประชุมแล้ว เลขานุการสภาเทศบาลก็ให้สัญญาณเรียกสมาชิกเข้าห้องประชุมสภา เมื่อเข้าประชุมแล้ว เลขานุการก็ต้องแจ้งให้ประธานสภาทราบว่า วันนี้มีสมาชิกสภาเทศบาลจำนวนกี่นาย เพื่อประธานสภา จะได้เปิดประชุมต่อไป

(3) **แจ้งระเบียบและข้อความในหนังสือที่ปวงแก่ที่ประชุมสภาฯ** กล่าวคือ เมื่อเปิดการประชุมสภาแล้ว ประธานสภาจะถามเลขานุการสภาว่า มีเรื่องอะไรบ้างที่เกี่ยวกับกิจการของเทศบาลซึ่งสมาชิกสภาควรทราบ ถ้ามีเลขานุการก็จะแจ้งให้ที่ประชุมทราบ ตัวอย่างเช่น หนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศแต่งตั้งประธานสภาเทศบาลและรองประธาน หรือประกาศแต่งตั้งคณะเทศมนตรี เป็นอาทิ สำหรับเรื่องระเบียบนั้น

<sup>4</sup> *Ibid.*, ข้อ 17.

<sup>5</sup> *Ibid.*

<sup>6</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 70, ตอนที่ 14, วันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 27.

ก็มีหน้าที่คอยแนะนำและท้วงติงให้ประธานสภาฯ ทราบ เมื่อเห็นว่าสมาชิกสภาคนใดกระทำการผิดระเบียบการประชุม ตลอดจนเป็นผู้ให้คำแนะนำแก่ประธานสภาฯ ในเรื่องระเบียบการต่างๆ ของการประชุมสภาฯ ในบางกรณีเมื่อมีสมาชิกสภาอภิปรายเกี่ยวกับการประจำของเทศบาล ก็เป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลจะต้องเป็นผู้กล่าวตอบข้อสงสัยนั้น ๆ แทนคณะเทศมนตรีด้วย เมื่อมีการลงคะแนนเสียง ก็จะต้องเป็นผู้นับคะแนนแล้วแจ้งให้ประธานสภาทราบ

(4) **จดรายงานการประชุม** ตลอดเวลาของการประชุมสภาเทศบาล เลขานุการสภาเทศบาลจะต้องจดรายงานการประชุม คำแถลง คำอภิปราย การโต้เถียงและการแสดงความคิดเห็นของสมาชิกสภาทุกฝ่าย ซึ่งนับว่าเป็นภาระอย่างมากของปลัดเทศบาลในฐานะเลขานุการสภาฯ แม้ว่าในทางปฏิบัติจะมีหัวหน้าหมวดกลางเป็นผู้ช่วยก็ตาม ยิ่งในกรณีที่สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสภาที่ได้รับการเลือกตั้งแล้ว งานหน้าที่นี้ของเลขานุการเป็นภาระอย่างมากที่สุด เทศบาลบางแห่งถึงกับต้องใช้เครื่องบันทึกเสียงบันทึกไว้เป็นหลักฐาน เพื่อความถูกต้องแน่นอน สำหรับเทศบาลที่ไม่มีเครื่องบันทึกเสียง ปลัดเทศบาลก็จะต้องใช้ความมานะบากบั่นจดบันทึกให้ถูกต้องเรียบร้อย เพราะอาจจะมีกรณีภายหลังว่าไม่ได้อภิปรายตามข้อความที่บันทึกไว้เช่นนั้น

(5) **รักษาเอกสารของสภาเทศบาล** กล่าวคือ การรับผิดชอบรักษาเอกสารทุกชนิดที่เกี่ยวกับสภาเทศบาล เช่น หนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดประกาศแต่งตั้งต่างๆ การอนุมัติให้เปิดสมัยประชุมสภา หนังสือของประธานสภาแจ้งให้สมาชิกสภาทราบ สมุจจนวนการประชุมนสภา รายงานของคณะกรรมการสามัญประจำสภา เอกสารเหล่านี้จะต้องเก็บรักษาไว้เป็นอย่างดี จะเปิดเผยได้เพียงใดแล้วแต่ที่ประชุมหรือประธานสภาเทศบาลจะสั่งอนุญาต

ที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่าภาระและหน้าที่ของปลัดเทศบาลในฐานะเลขานุการสภาเทศบาลนั้นมีย่างมากมาย บางครั้งก็สร้างความลำบากใจให้เป็นอย่างยิ่ง เช่น การจดรายงานการประชุมซึ่งสมาชิกสภาผู้อภิปรายอาจกลับปฏิเสธว่า ไม่ได้กล่าวข้อความตามที่เลขานุการสภาจดไว้ดังกล่าวมาแล้ว หรือกรณีท้วงติงว่าสมาชิกปฏิบัติการณ์ไม่ชอบด้วยระเบียบการประชุม สมาชิกผู้ถูกท้วงติงก็อาจโกรธเคืองและพลอยเกลียดปลัดเทศบาลไปด้วย นี้เป็น

เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นเป็นประจำ ในยามที่สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่ดำรงตำแหน่งโดยได้รับการเลือกตั้ง อย่างไรก็ตาม หน้าที่เกี่ยวกับสภาเทศบาลดังกล่าวนี้ แม้จะเป็นภาระอย่างหนักแก่ปลัดเทศบาล แต่ก็สมควรแล้วที่จะมอบให้เป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลโดยเฉพาะ เพราะเหมาะสมด้วยประการทั้งปวง โดยเฉพาะอย่างยิ่งได้แก่การที่เป็นผู้รักษาระเบียบต่างๆ อยู่แล้วและทราบระเบียบการต่างๆ เป็นอย่างดี ประกอบกับเป็นงานหน้าที่ซึ่งปีหนึ่ง ๆ ก็มีเพียงสองสามครั้งเท่านั้น

จ. ภาระหน้าที่เกี่ยวกับคณะเทศมนตรี ได้แก่การปฏิบัติหน้าที่เป็นเลขานุการของคณะเทศมนตรี กล่าวคือ ตามนัยแห่งพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น ได้กำหนดให้การบริหารกิจการของเทศบาล ให้คณะเทศมนตรีควบคุมและรับผิดชอบโดยมีนายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้า<sup>7</sup> ดังนั้น การบริหารกิจการของเทศบาลจึงทำในนามของนายกเทศมนตรี ถ้านายกเทศมนตรีไม่อาจบริหารกิจการได้ นายกเทศมนตรีก็จะต้องให้เทศมนตรีคนใดคนหนึ่งทำการแทน<sup>8</sup> ด้วยเหตุนี้ในการปฏิบัติงาน กิจการใดที่เป็นงานเกี่ยวกับนโยบาย หรือมีลักษณะเป็นไปในทางการเมืองของท้องถิ่นแล้วก็จะต้องเสนอที่ประชุมคณะเทศมนตรี เพื่อพิจารณาโดยมีปลัดเทศบาลเป็นเลขานุการของคณะเทศมนตรี ตัวอย่างเช่น การใช้จ่ายเงินเพื่อบูรณะท้องถิ่นในรอบปีหนึ่ง ๆ เพื่อก่อสร้างถนนหนทางสายใดสายหนึ่งว่าจะจัดสร้างเป็นถนนคอนกรีตหรือลาดยางซึ่งเป็นงานนโยบาย นายกเทศมนตรีก็จะต้องประชุมคณะเทศมนตรีพิจารณา ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลจะต้องแจ้งให้เทศมนตรีทุกคนทราบและเชิญประชุมในฐานะเลขานุการ ปลัดเทศบาลก็ต้องจกรายงานการประชุม ตลอดจนแสดงความคิดเห็นทางหลักการหรือวิชาการที่เป็นกลางในฐานะพนักงานประจำให้ที่ประชุมทราบพร้อมกับแจ้งระเบียบข้อบังคับต่างๆ บางเรื่องก็ต้องเรียกเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง เป็นต้นว่า สมุหบัญชี หรือช่างเทศบาล ให้แสดงความคิดเห็นในที่ประชุมด้วย

ในการประชุมคณะเทศมนตรีนั้น ไม่มีระเบียบกำหนดไว้ว่าต้องประชุมกันเมื่อใด ในทางปฏิบัติแล้วขึ้นอยู่กับขนาดของเทศบาลแต่ละแห่ง สำหรับเทศบาลใหญ่ซึ่งมีภาระกิจการมากมาย ก็อาจจะต้องมีการประชุมทุก ๆ สัปดาห์ แต่โดยทั่วไปแล้ว เทศบาลส่วนมากมัก

<sup>7</sup> *Ibid.*, มาตรา 39

<sup>8</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีปฏิบัติงานของเทศบาล พ.ศ. 2496 *Op.cit.*, ข้อ 8.

จะกำหนดให้มีการประชุมคณะกรรมการเป็นประจำ เดือนละสองครั้ง คือ ทุกๆวันที่ 1 และวันที่ 16 ของเดือน นอกจากนี้ในกรณีรีบด่วนก็เรียกประชุมเป็นกรณีพิเศษได้ สำหรับภาระและหน้าที่ของปลัดเทศบาลในฐานะเลขานุการคณะกรรมการนั้น อาจกล่าวได้ว่าเป็นภาระหนักมากประการหนึ่ง เพราะนอกจากเป็นผู้รักษาระเบียบการแล้ว ยังต้องพูดโน้มน้าวให้คณะกรรมการคำนึงถึงระเบียบแบบแผนด้วย ไม่ใช่มุ่งแต่คะแนนนิยมของตนโดยไม่เหลียวแลระเบียบแบบแผนของบ้านเมือง นอกจากนี้แล้วปลัดเทศบาลที่ดียังจะต้องเป็นผู้ประสานความคิดเห็นขัดแย้งระหว่างเทศมนตรีแต่ละคนอีกด้วย โดยเฉพาะอย่างยิ่งคณะกรรมการชุดเลือกตั้งซึ่งมักขัดแย้งกันอย่างรุนแรงเนื่องจากเป็นคนละพรรคละพวกกัน แต่ที่ต้องรวมกันเพราะเพื่อจะได้เป็นเทศมนตรี หรือแม้แต่ในคณะกรรมการชุดที่แต่งตั้งจากข้าราชการประจำของเทศบาลหลายแห่งในปัจจุบันก็เช่นเดียวกัน เทศมนตรีที่ผู้กำกับการตำรวจอาจขัดแย้งซึ่งกันและกันกับเทศมนตรีที่เป็นนายอำเภอ หรือขัดกับนายกเทศมนตรีที่เป็นปลัดจังหวัด เป็นต้น ความขัดแย้งหรือไม่ลงรอยกันนี้ ในบางกรณีรู้สึกว่ารุนแรงมาก จนไม่ยอมพบหน้ากัน จึงต้องเป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลจะต้องประสานกันไว้เพื่อให้การบริหารงานของเทศบาลดำเนินไปได้ด้วยดี ในบางครั้งมีความจำเป็นไม่อาจเรียกประชุมคณะกรรมการได้ เพราะเทศมนตรีชกกันจึงไม่มาประชุม หรือเพราะติดราชการอื่นซึ่งถ้าเป็นเรื่องที่ไม่สู้จะมีความสำคัญมากนัก หรือเป็นเรื่องต้องปฏิบัติตามกฎหมายแล้ว ปลัดเทศบาลก็ต้องใช้วิธีออกฟังความคิดเห็นของเทศมนตรีแต่ละคน แล้วเขียนเป็นรายงานการประชุมขึ้น แล้วให้เทศมนตรีแต่ละคนลงนามการประชุมไว้เป็นหลักฐาน เพราะถ้าไม่ใช้วิธีการเช่นนี้แล้วงานเทศบาลก็จะชกช้ายืดขาดไม่ทันต่อเหตุการณ์ แต่ถ้าเป็นเรื่องสำคัญมากต้องกระทำโดยรีบด่วน ปลัดเทศบาลก็ต้องไปตามตัวและขอร้องให้มาประชุมให้จงได้

ตามที่กฎหมายกำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็นเลขานุการคณะกรรมการนั้นนับว่าเป็นความคิดที่ดีและเหมาะสมยิ่ง เพราะก่อให้เกิดผลดี 2 ประการ คือ

(1) ปลัดเทศบาลเป็นผู้ดูแลรักษาระเบียบ ดังนั้นเมื่อมีการประชุมคณะกรรมการ ถ้ามีปัญหาทางเทคนิค หรือระเบียบข้อบังคับใด ๆ ปลัดเทศบาลก็จะแจ้งให้ทราบทันที หรือทักท้วงเสียแต่ต้นมือ

(2) เมื่อมติของที่ประชุมคณะกรรมการเป็นอย่างไร นายกเทศมนตรีก็จะสั่งให้ ปลัดเทศบาลนำไปปฏิบัติได้ทันที การบริหารงานก็จะรวดเร็วยิ่งขึ้นเป็นผลดีแก่เทศบาล ทำนองเดียวกัน งานใดยังไม่อาจนำไปปฏิบัติได้ เพราะเกี่ยวกับฐานะทางการคลังของเทศบาลไม่อำนวยให้ เป็นงานที่ต้องใช้จ่ายเงินเป็นจำนวนมาก เทศบาลมีเงินคงคลังไม่พอใช้จ่าย เพราะยังไม่ถึงเวลาที่ประชาชนเสียภาษี เมื่อเป็นเช่นนี้ ปลัดเทศบาลก็จะแจ้งให้คณะกรรมการทราบทันที

### ๖๕๕ ภาวะและหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชา

ในการบริหารกิจการทุกอย่าง บางคนอาจยอมรับว่าเงินเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งอย่างหนึ่ง แต่สำหรับผู้เขียนเห็นว่ายังมีสิ่งที่สำคัญเท่ากับเงินหรือสำคัญยิ่งกว่าเงินเสียอีก สิ่งนั้นก็คือ ตัวคนที่ปฏิบัติงานในกิจการนั้น ๆ นั้นเอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับเทศบาลแล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจึงเป็นสิ่งสำคัญที่สุด เป็นปัจจัยอันจะขาดเสียมิได้ที่จะช่วยสร้างความเลื่อมใสศรัทธาของประชาชนที่มีต่อกิจการของเทศบาล ทั้งนี้อาจกล่าวโดยไม่กลัวความผิดพลาดเลยว่า ในระยะเวลาที่ผ่านมา มีเจ้าหน้าที่ของเทศบาลมิใช่น้อยมีความรอบรู้และความสามารถไม่ถึงขนาดที่พึงประสงค์แต่ที่ได้เข้ามาปฏิบัติงานเทศบาลเป็นพนักงานประจำก็จากผลแห่งการเมืองของท้องถิ่นหรือสิ่งอื่นที่เหนือกว่า พูดย่าง ๆ ก็คือเป็นคนของใครต่อของใครที่ช่วยกันเซ็นเข้ามาทำงาน ถึงแม้ในปัจจุบันนี้ก็กล่าวได้ว่า เจ้าหน้าที่ประเภทดังกล่าวก็ยังคงเหลืออยู่ในเทศบาลต่าง ๆ อยู่อีก ดังนั้น เพื่อเป็นการพัฒนาพนักงานเทศบาลให้มีประสิทธิภาพ และสร้างขวัญและกำลังใจให้แก่พนักงานเทศบาล ทั้งที่เป็นคนเก่าแก่และคนใหม่ ๆ ทางฝ่ายเทศบาลก็ได้พยายามจัดให้มีการบริหารงานบุคคลตามหลักวิชาเช่นเดียวกับทางราชการพลเรือนมากขึ้น กล่าวโดยทั่วไปแล้วปลัดเทศบาลในปัจจุบันมีหน้าที่เกี่ยวกับการปกครองบังคับบัญชาพนักงานประจำหรือในการบริหารงานบุคคลดังต่อไปนี้คือ

ก. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเลขานุการ อ.ก.ท. เทศบาล ตามพระราชกฤษฎีกาพนักงานเทศบาลนั้น ทุก ๆ เทศบาลจะต้องมีคณะอนุกรรมการพนักงานเทศบาลสามัญประจำเทศบาล เรียกโดยย่อว่า อ.ก.ท. เทศบาล ซึ่งประกอบด้วยนายกเทศมนตรีเป็นประธาน เทศมนตรี ปลัดเทศบาล สมุหบัญชี และหัวหน้าส่วนการบริหารของเทศบาลนั้น ๆ



เป็นอนุกรรมการโดยแต่งตั้งอันกรรมการคนหนึ่ง หรือพนักงานเทศบาลอื่นเป็นเลขานุการ อ.ก.ท. เทศบาล<sup>9</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว เทศบาลทุกแห่งตั้งแต่ปลัดเทศบาลเป็นเลขานุการ อ.ก.ท. เทศบาล ซึ่งมีหน้าที่จัดระเบียบวาระการประชุม จดรายงาน ตลอดจนเป็นผู้เสนอเรื่องราวต่างๆ ให้ที่ประชุมพิจารณา เป็นต้นว่า การเลื่อนชั้นเงินเดือนในชั้นหนึ่งๆ หรือในอันดับหนึ่งๆ<sup>10</sup> ตลอดจนเรื่องการลงโทษทางวินัย การโอน การย้าย เป็นต้น พุดอย่างง่าย ๆ ก็ว่า การให้คุณให้โทษแก่พนักงานเทศบาลนั้นเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องอยู่กับ อ.ก.ท. เทศบาลทั้งสิ้น

งานในหน้าที่เลขานุการ อ.ก.ท. เทศบาล นับว่าเป็นภาระหนักอย่างหนึ่งของ ปลัดเทศบาล เพราะนอกจากจะต้องเรียกประชุม อ.ก.ท. แล้ว ยังจะต้องเป็นผู้รวบรวมความคิดเห็นความชอบของพนักงานเทศบาลทุกคน และเสนอให้ที่ประชุมพิจารณา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง พนักงานเทศบาลชั้นจัตวาที่ทำงานดีเด่นเป็นพิเศษ สมควรได้รับเงินเดือนเพิ่มขึ้นเป็นกรณีพิเศษเกินกว่าหนึ่งชั้น ปลัดเทศบาลก็ต้องเป็นผู้ชี้แจงความชอบให้ที่ประชุมพิจารณา สำหรับพนักงานตั้งแต่ชั้นตรีขึ้นไป สมควรได้รับเงินเดือนเป็นกรณีพิเศษเกินกว่าหนึ่งชั้น ปลัดเทศบาลก็ต้องเป็นผู้รวบรวมความคิดเห็นความชอบของพนักงานเทศบาลคนนั้นเสนอต่อ อ.ก.ท. จังหวัด และคณะกรรมการพนักงานเทศบาลซึ่งเรียกย่อ ๆ ว่า ก.ท. ในกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้พิจารณาต่อไป ในปัจจุบันงานหน้าที่ในฐานะเลขานุการ อ.ก.ท. เทศบาลเพิ่มมากขึ้นอีกเป็นทวีคูณ เพราะมีการโอนครุประชาบาลมาสังกัดเทศบาลแต่ละแห่งเป็นจำนวนไม่ใช่น้อย

อย่างไรก็ตามงานในหน้าที่นี้ ก็ควรเป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลเพราะเหมาะสมที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากปลัดเทศบาลเป็นผู้รักษาระเบียบ และเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานประจำ ตลอดจนถึงคนงานหรือลูกจ้างของเทศบาล<sup>11</sup> จึงย่อมทราบดีว่าผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาคนใดปฏิบัติหน้าที่เป็นอย่างไร และสมควรจะตอบสนองคุณความดีของเขาอย่างไรบ้าง งานในหน้าที่เลขานุการ อ.ก.ท. เทศบาลนี้ ยังรวมถึงการขอกำหนดอัตราตำแหน่งงานใหม่และการ

<sup>9</sup> พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2506, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 80, ตอนที่ 84, วันที่ 23 สิงหาคม 2506, มาตรา 8.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีปฏิบัติของเทศบาล พ.ศ. 2496, op.cit., ข้อ 5.

ปรับขยายอัตราตำแหน่งด้วย โดยปลัดเทศบาลจะต้องเป็นผู้จัดทำรายงานแสดงคุณภาพและปริมาณงานว่า เทศบาลมีความจำเป็นต้องมีเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้น เพื่อให้การปฏิบัติงานบริการประชาชนมีประสิทธิภาพและสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น สำหรับหน้าที่เกี่ยวกับการขอปรับขยายอัตราให้กับผู้ได้บังคับบัญชาที่ติดอันดับนั้น ปลัดเทศบาลก็ต้องเขียนรายงานชี้แจงแสดงปริมาณงานของบุคคลนั้น ๆ เสนอต่อ อ.ก.ท. จังหวัด และ ก.ท. ให้เห็นความสำคัญและขยายอัตราให้ต่อไป งานหน้าที่ต่าง ๆ ที่กล่าวมานี้ แม้จะเป็นภาระอย่างหนัก ก็ควรเป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลตามเหตุผลที่กล่าวมาแล้ว ประกอบกับเป็นงานซึ่งในรอบปีหนึ่ง ๆ มีเพียงหนึ่งครั้งเท่านั้น

ข. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้บังคับบัญชานักงานประจำ คณงาน และ ลูกจ้างของเทศบาลทั้งหมด ซึ่งผู้ที่ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลนี้จะต้องใช้ "ศิลปะ" ตลอดจนความสามารถในการปกครองผู้ได้บังคับบัญชาซึ่งมีหลายชั้นหลายระดับด้วยกัน ให้ได้ทั้งหัวใจและผลงาน กล่าวคือให้เป็นທີ່เคารพรักใคร่นับถือของทุกคน และในขณะเดียวกันให้งานของเทศบาลได้ผลดีด้วย ซึ่งมีหน้าที่ต่าง ๆ ที่ปลัดเทศบาลจะต้องปฏิบัติ เป็นต้นว่า ต้องคอยสอดส่องดูแลเอาใจใส่การทำงาน ความเป็นอยู่ ความประพฤติ ตลอดจนการให้ความยุติธรรมแก่ทุก ๆ คน การที่จะสร้างความเคารพรักใคร่นับถือด้วยความจริงใจจากทุกคนนั้น ผู้เขียนเห็นว่า ตัวปลัดเทศบาลจะต้องกระทำตัวเป็นตัวอย่างทั้งในด้านการทำงาน ความประพฤติ และความซื่อสัตย์สุจริต ไม่ใช่ว่าแต่เขาอิเหนาเป็นเอง ที่กล่าวข้างต้นนี้จะเห็นว่า การปกครองบังคับบัญชานักงานเทศบาลไม่ใช่เป็นสิ่งที่ง่ายนัก เพราะบุคคลเหล่านี้ย่อมมีจิตใจความคิดเห็นหรือแม้กระทั่งเหลี่ยมคูนในหลายกรณี อันเป็นผลจากนิสัยหรือจากการที่ได้ปฏิบัติงานมานาน ดังนั้นจึงเป็นภาระหนักทั้งทางกายและทางใจของปลัดเทศบาลเป็นอย่างมาก บางครั้งก็ต้องใช้อำนาจบังคับจึงจะได้ผล บางกรณีก็ต้องใช้ความนุ่มนวลละมุนละไม สรุปแล้วงานในหน้าที่ผู้บังคับบัญชานักงานประจำ ลูกจ้าง หรือคณงานของเทศบาลนี้ ปลัดเทศบาลจำเป็นต้องใช้ทั้ง "ศิลปะ" และ "ศาสตร์" เข้าดำเนินงาน ทำนองที่ว่า "มือหนึ่งถือแซ่ มือหนึ่งถือเงิน" นั้นแหละ จึงจะได้ทั้งหัวใจและผลงานที่ดี

## ภาวะและหน้าที่ในการบริหารงานประจำ

เทศบาลก็เช่นเดียวกับหน่วยราชการทั้งหลาย ที่จะต้องมีการติดต่อสัมพันธ์กับประชาชน และหน่วยงานต่าง ๆ แต่รู้สึกว่าเทศบาลดูเหมือนจะเป็นหน่วยงาน ที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นหน่วยงานที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการบำบัดทุกข์บำรุงสุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นแทนรัฐบาล ด้วยเหตุนี้เทศบาลจึงต้องมีการติดต่อสัมพันธ์ ทั้งจากรัฐบาลผู้ควบคุมและจากประชาชนผู้รับบริการ แต่เนื่องจากเทศบาลเป็นงานราชการอย่างหนึ่ง ดังนั้นการดำเนินงานต่าง ๆ ก็ต้องเป็นไปตามระเบียบแบบแผนและประเพณีนิยมของทางราชการ ภาวะและหน้าที่เหล่านี้ส่วนใหญ่ก็ตกเป็นของแม่บ้านคือปลัดเทศบาล ซึ่งมีงานประจำที่ต้องปฏิบัติดังนี้ คือ

ก. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ตามกฎหมายบัญญัติไว้ว่า ให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในงานประจำทั่วไปของเทศบาล<sup>12</sup> ซึ่งหน่วยงานกลางซึ่งทำหน้าที่เช่นนี้ ก็คือสำนักปลัดเทศบาลซึ่งปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้า ควบคุมและรับผิดชอบในงานสารบรรณต่าง ๆ เช่น การโต้ตอบหนังสือ การเก็บรักษาเอกสารของเทศบาล เป็นต้น นอกจากนี้แล้วที่สำคัญที่สุดก็คือ ควบคุมดูแลให้หน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาลดำเนินงานไปโดยถูกต้องเรียบร้อย ตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ ในฐานะที่เป็น “แม่บ้าน” ของเทศบาล ปลัดเทศบาลจึงต้องเป็นหัวหน้าผู้ประสานงาน (Co-ordinator-in-chief) ระหว่างคณะเทศมนตรีกับพนักงานเทศบาลทุกหน่วยงาน กล่าวคือ เมื่อนายกเทศมนตรีจะสั่งเจ้าหน้าที่คนใดหรือสั่งดำเนินการเรื่องหนึ่งเรื่องใดแล้ว จะต้องสั่งผ่านปลัดเทศบาลทั้งสิ้น ทำนองเดียวกัน พนักงานเทศบาลคนใด หัวหน้าหน่วยงานใดของเทศบาลจะเสนอความคิดเห็นหรือแจ้งให้นายกเทศมนตรีทราบเรื่องใด ก็จะต้องเสนอผ่านปลัดเทศบาลเช่นเดียวกัน ดังนั้นจะเห็นว่า การประสานงานของปลัดเทศบาลจัดว่าเป็นหัวใจของการบริหารงานของเทศบาลทีเดียว ถ้าการประสานงานไม่ดีแล้ว ก็ยากที่การบริหารงานจะดำเนินไปด้วยดีมีประสิทธิภาพได้ อนึ่ง สำหรับการโต้ตอบหนังสือนั้น ในบางกรณีที่เป็น กิจการ ที่นายกเทศมนตรีเห็นสมควรและไม่เป็นการขัดต่อกฎหมายหรือ

<sup>12</sup> Ibid.

ระเบียบข้อบังคับใด ๆ นายกรัฐมนตรีก็มอบให้ปลัดเทศบาลทำการแทนได้ นี่ก็แสดงให้เห็นความสำคัญของปลัดเทศบาล ในฐานะที่เป็นผู้ควบคุมประสานงานทั้งหลายของเทศบาลว่ามีอยู่เพียงใด

**ข. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะนายทะเบียนท้องถิ่น** ตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499 นายกรัฐมนตรีจะต้องแต่งตั้งนายทะเบียนท้องถิ่นและผู้ช่วยนายทะเบียนท้องถิ่นให้ทำหน้าที่นายทะเบียนท้องถิ่นแทน<sup>13</sup> ซึ่งในทางปฏิบัติ นายกรัฐมนตรีก็จะแต่งตั้งปลัดเทศบาลเท่านั้นเป็นนายทะเบียนท้องถิ่น และแต่งตั้งพนักงานเทศบาลคนอื่น เป็นผู้ช่วยนายทะเบียน ดังที่ทราบกันแล้วว่า เทศบาลเป็นที่ตั้งของชุมชนที่หนาแน่น ดังนั้นงานการทะเบียนตามพระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร จึงเป็นภาระอย่างมากของนายทะเบียนท้องถิ่น จนอาจกล่าวได้ว่างานเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎรนี้เป็นงานที่ปลัดเทศบาลจะต้องปฏิบัติอยู่เป็นประจำทุก ๆ วัน ซึ่งก็มีเรื่องเกี่ยวกับการเกิด การตาย การย้ายเข้า ย้ายออก การเปลี่ยนชื่อ เปลี่ยนสกุล ตลอดจนเรื่องการตรวจสำราจ การคัดสำเนาต่าง ๆ งานการทะเบียนราษฎรจะมีมากที่สุด จนผู้เซ็นชื่ออนุญาตคือปลัดเทศบาลไม่มีเวลาพักผ่อนและแทบจะปลีกเวลาไปทำอย่างอื่นไม่ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภายหลังการสอบไล่ ประจำปี ของเด็กนักเรียน เมื่อนักเรียนทั้งหลายที่ประสงค์จะไปศึกษาต่อหรือสมัครงาน จำเป็นต้องนำหลักฐานบางอย่างของเทศบาลไปใช้เป็นประโยชน์ ก็จะมีนักเรียนไปติดต่อกับเทศบาลวันหนึ่ง ๆ เป็นจำนวนมากมาย แม้จะมีผู้ช่วยนายทะเบียนช่วยเหลือ แต่ความรับผิดชอบก็คงเป็นของนายทะเบียนท้องถิ่น

**ค. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้ออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์** อาจกล่าวได้ว่า อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องจากการฆ่าสัตว์<sup>14</sup> นับว่าเป็นรายได้ประจำวันที่สำคัญยิ่งประเภทหนึ่งของเทศบาลทุกเทศบาล เพื่อให้การจัดเก็บรายได้ประเภทนี้ได้ผลเต็มที่เต็มเม็ดเต็มหน่วยจริง ๆ นายกรัฐมนตรีก็ตั้งให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้ออกใบอนุญาตฆ่าสัตว์ในเขต

<sup>13</sup> พระราชบัญญัติทะเบียนราษฎร พ.ศ. 2499, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 37, ตอนที่ 16, วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2499, มาตรา 9.

<sup>14</sup> พระราชบัญญัติรายได้ของเทศบาล พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 71, ตอนที่ 16, วันที่ 9 มีนาคม 2497, มาตรา 5.

เทศบาล ซึ่งการฆ่าสัตว์ตัวหนึ่ง ๆ ผู้อนุญาตให้ฆ่าสัตว์จะต้องเซ็นชื่อถึงแปดแห่งด้วยกัน วันหนึ่ง ๆ มีผู้ขอใบอนุญาตฆ่าสัตว์หรือเรียกว่า "อาชญาบัตร" นั้นเป็นจำนวนมากมาย จะเห็นว่าเพียงแต่การเซ็นชื่อลงในอาชญาบัตรเท่านั้น ก็เป็นภาระอย่างหนักที่สุดของปลัดเทศบาล และเพื่อเป็นการรักษาผลประโยชน์ของเทศบาล ปลัดเทศบาลมีหน้าที่ต้องปฏิบัติ คือตรวจตราดูแลการฆ่าสัตว์ในโรงฆ่าสัตว์ให้ดำเนินไปด้วยความเรียบร้อยและถูกต้อง นอกจากนี้ยังต้องออกตรวจตราจับกุมผู้ลักลอบฆ่าสัตว์โดยไม่มีใบอนุญาตอีกด้วย ซึ่งเป็นงานที่ต้องเสี่ยงภัยมากเพราะเป็นเวลากลางคืน ยิ่งในบางท้องถิ่นที่ผู้มีอิทธิพลหนุนหลังให้มีการลักลอบฆ่าสัตว์แล้ว ภาระหน้าที่ด้านนี้ของปลัดเทศบาลก็เสี่ยงภัยยิ่งขึ้น

### การคลังและการเงินของรัฐบาล

ดังที่ทราบกันแล้วว่า ในการบริหารงานทุกอย่าง "เงิน" นับว่าเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งประการหนึ่งที่จะบันดาลให้งานนั้นบรรลุเป้าหมาย แม้ว่าเราจะจัดตั้งองค์การโดยมีเจ้าหน้าที่บริหารงานที่เข้มแข็งสักเพียงใดก็ตาม เมื่อขาด "เงิน" แล้ว องค์การนั้น ๆ ก็ยากที่จะปฏิบัติงานให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลได้ สำหรับเทศบาล การคลังก็เป็นหัวใจของการบริหารงาน เพราะเทศบาลเป็นนิติบุคคลมีงบประมาณเป็นของตนเอง ดังนั้น การที่จะใช้จ่ายใช้สอยเงินและหาเงินมาใช้จ่ายนั้น จึงต้องตกเป็นภาระอย่างหนักที่จะหลีกเลี่ยงไม่ได้ของ "แม่บ้าน" หรือปลัดเทศบาล ซึ่งมีภาระและหน้าที่เกี่ยวกับการคลังและการเงินของเทศบาล ดังนี้

ก. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ กล่าวคือตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณได้กำหนดให้ปลัดเทศบาลเป็น "เจ้าหน้าที่งบประมาณ"<sup>15</sup> ซึ่งมีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณประจำปีของเทศบาล ตลอดจนการวิเคราะห์งบประมาณ และพิจารณาการจ่ายเงินของหน่วยงานต่าง ๆ<sup>16</sup> โดยในรอบปีหนึ่ง ๆ เมื่อถึงเดือนมีนาคม ปลัดเทศบาลก็จะส่งหัวหน้าหน่วยการคลัง (สมุห์บัญชี) และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำประมาณการ รายรับ และรายจ่าย พร้อมทั้งช่วยรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ

<sup>15</sup> ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2505, คู่มือปฏิบัติงานเทศบาล, (พระนคร : โรงพิมพ์ศรีหงส์ 2506), หน้า ก. 39, ข้อ 4

<sup>16</sup> Ibid., ข้อ 6.

ตามหน่วยงานแต่ละหน่วย เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่  
งบประมาณภายในวันที่ 30 เมษายน<sup>17</sup>

เมื่อได้รับประมาณการต่างๆ แล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งก็คือปลัดเทศบาล  
นั่นเอง ก็ทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์และแก้ไขงบประมาณในขั้นต้นแล้วเสนอต่อ  
นายกเทศมนตรี เรียกประชุมคณะเทศมนตรีเพื่อพิจารณาแก้ไขในขั้นสุดท้ายภายในวันที่ 1  
เมษายน<sup>18</sup> เมื่องบประมาณยอดโตที่คณะเทศมนตรีอนุมัติให้ตั้งเป็นงบประมาณประจำปีได้  
แล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณก็ต้องรวบรวมและจัดพิมพ์เป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณเสนอ  
ต่อคณะเทศมนตรีเพื่อเสนอต่อสภาเทศบาลพิจารณาภายในวันที่ 15 สิงหาคมต่อไป<sup>19</sup>

เพียงขั้นนี้ การจัดทำงบประมาณก็เป็นภาระหน้าที่อย่างหนักที่สุดของปลัดเทศ-  
บาล ซึ่งจะต้องอุทิศทั้งกำลังกายกำลังใจประกอบกับความมานะพยายาม สุขุม รอบคอบ  
พิจารณาจัดทำงบประมาณให้ถูกต้องและเหมาะสมกับสภาพเหตุการณ์ บางครั้งต้องจัดทำทั้ง  
กลางวันและกลางคืน แล่นจะเหน็ดเหนื่อย ตรวจแล้วตรวจอีก จนถูกต้องและพอใจจึงจัด  
พิมพ์เป็นร่างเทศบัญญัติต่อไป เมื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาเทศบาลแล้ว หน้าที่ของปลัด  
เทศบาลก็ยังไม่สิ้นสุดไปไม่ จะต้องคอยแก้ไขเปลี่ยนแปลงตามการขอแปรญัตติของสมาชิก  
สภาในวาระที่ 2 ซึ่งเพียงแต่แก้ไขเพียงนิดเดียวเท่านั้น ก็กระทบถึงยอดอื่น ๆ ทั้งหมด คือ  
ต้องพิมพ์ใหม่ทั้งหมดนั่นเอง เมื่อสภาพิจารณาลงมติรับหลักการแล้ว ก็จะจัดพิมพ์เป็นงบ  
ประมาณประจำปีแท้จริงของเทศบาล แล้วจัดส่งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติประ-  
กาศใช้บังคับต่อไป

ที่กล่าวมาแล้วนั้นจะเห็นได้ว่าในยามบ้านเมืองปกติ กล่าวคือ ในยามที่สภาเทศบาล  
ยังเป็นสมาชิกชุดเลือกตั้งอยู่ หน้าที่ของปลัดเทศบาลในการจัดทำงบประมาณประจำปีก็เป็น  
ภาระที่หนักมาก แต่เมื่อคณะปฏิวัติได้ประกาศให้อำนาจแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งคณะ  
เทศมนตรี<sup>20</sup> ซึ่งมี 2 กรณี คือ แต่งตั้งจากราชการประจำ กับแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาล

<sup>17</sup> Ibid., ข้อ 17.

<sup>18</sup> Ibid., ข้อ 18.

<sup>19</sup> Ibid., ข้อ 19.

<sup>20</sup> ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40, ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 76 ตอนที่ 3, วันที่ 6 มกราคม 2502.

สำหรับการแต่งตั้งข้าราชการประจำนั้น ความยุ่งยากในการจัดทำงบประมาณประจำปีก็ลดน้อยลง แต่แม้กระนั้นก็ยังมีการที่จะเกิดความยุ่งยากได้ในบางกรณีที่คณะเทศมนตรียังคงเป็นชุดที่ราษฎรเลือกตั้งอยู่ หรือกรณีแต่งตั้งจากสมาชิกสภาเทศบาลนี้ กล่าวคือ บรรดาข้าราชการทั้งหลายในส่วนภูมิภาคที่ประจำอยู่ในท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นเทศบาลนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีจำนวนไม่ใช่น้อย พยายามทุกวิถีทางที่จะให้ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะเทศมนตรีให้จงได้ โดยใช้วิธีการต่างๆ หลายประการ แต่ที่นิยมพลและได้ผลแน่นอนที่สุด ก็คือพยายามหาทางให้สภาไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปี เพื่อคณะเทศมนตรีชุดนั้นก็จะต้องถูกออกจากตำแหน่งไปตามกฎหมาย<sup>21</sup> แล้วคนก็จะหาทางได้รับแต่งตั้งเข้าดำรงตำแหน่งแทน ซึ่งมีความหมายถึงประโยชน์ตอบแทนที่จะได้จากตำแหน่งด้วย เหตุต่างๆ เหล่านี้ย่อมมีผลกระทบต่อปลัดเทศบาลด้วย ทั้ง ๆ ที่ปลัดเทศบาลจะต้องปฏิบัติจัดทำงบประมาณไปตามระเบียบแบบแผนโดยเคร่งครัด และรักษาระเบียบจริงๆ และไม่มีส่วนเกี่ยวข้องกับใครทั้งสิ้น ทำนอง นอนหลับไม่รู้ นอนหลับไม่เห็น แต่เพราะมีการวิ่งเต้นล้มตำแหน่งกันนี้เองจึงทำให้คณะเทศมนตรีต้องเข้าควบคุมดูแลโดยใกล้ชิด ให้ปลัดเทศบาลจัดทำงบประมาณให้ดีที่สุด บางครั้งอาจเกิดความระแวงสงสัยว่าปลัดเทศบาลอาจทำงบประมาณมีช่องโหว่เปิดทางให้สภาเทศบาลไม่รับหลักการได้ ก็จะถูกเพ่งเล็งจากคณะเทศมนตรี จนบางครั้งมีผลกระทบต่อความดีความชอบที่ควรได้ประจำปีของปลัดเทศบาลในปีนั้น ๆ ด้วย ในเทศบาลบางแห่งยามปกติแม้ปลัดเทศบาลจะได้ทำงบประมาณไปด้วยความระมัดระวัง ถูกต้องตามระเบียบและด้วยความบริสุทธิ์ใจจริงๆ ก็ตาม แต่เมื่ออีกฝ่ายหนึ่งสามารถทำให้สภาเทศบาลไม่รับหลักการร่างเทศบัญญัติงบประมาณนั้นได้สำเร็จ ปลัดเทศบาลก็ไม่พ้นที่จะถูกตำหนิตินินจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ สิ่งต่างๆ เหล่านี้เป็นปัญหาที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากลำบากใจแก่ปลัดเทศบาลอย่างมากทีเดียว

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดลงนามอนุมัติ ให้ประกาศใช้เป็นงบประมาณประจำปีของเทศบาลแล้ว ปลัดเทศบาลก็ยังมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบร่วมกับคณะเทศมนตรีในการควบคุมงบประมาณให้ปฏิบัติการเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับของ

<sup>21</sup>พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, *op.cit.*, มาตรา 45 (2).

กระทรวงมหาดไทย<sup>22</sup> เรื่องงบประมาณนี้ ถ้าในระหว่างปี ถ้ามีความจำเป็นเกิดขึ้น อาจเนื่องมาจากงบประมาณประจำปีที่ได้รับอนุมัติไม่พอจ่าย หรือในกรณีจะต้องจ่ายเงิน หรือก่อนหน้าผู้พ้นเกินกว่าหรือนอกเหนือไป หรือเพื่อใช้จ่ายเมื่อมีเหตุฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณภัยเกิดขึ้น ก็จำเป็นจะต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมขึ้น ซึ่งก็เป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลจะต้องจัดทำเช่นเดียวกัน

จ. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้หารายได้ให้แก่เทศบาล กล่าวคือ ตัวปลัดเทศบาลทั้งโดยตำแหน่งหน้าที่และโดยฐานะเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งเป็นผู้ประมาณการรายรับต่างๆ ในงบประมาณประจำปีจึงย่อมต้องเป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาลที่จะต้องควบคุมดูแลสอดส่องให้เทศบาลมีรายได้ตามงบประมาณที่ตั้งไว้โดยให้พอดีหรือมากกว่า ดังนั้นปลัดเทศบาลจึงมีหน้าที่ดังนี้ เป็นเจ้าหน้าที่ประเมินภาษี เป็นเจ้าหน้าที่เร่งรัดการจัดเก็บภาษี ตรวจสอบ และปราบปรามผู้หลีกเลี่ยงภาษีของเทศบาล ตลอดจนรายได้อื่นของเทศบาล เช่น ตลาดสดของเทศบาล รายได้จากการฆ่าสัตว์ เป็นหน้าที่โดยตรงของปลัดเทศบาลจะต้องคอยตรวจสอบการจัดเก็บเปรียบเทียบกับอยู่เสมอทุก ๆ สัปดาห์ ถ้ามีรายได้ลดต่ำลงเนื่องจากเหตุใด หรือเจ้าหน้าที่ทุจริต ก็จะได้แก้ไขทันที เป็นผลดีแก่เทศบาลของตน นอกจากนี้ ปลัดเทศบาลยังร่วมเป็นกรรมการที่ดินกลางของที่ดินในเขตเทศบาลซึ่งผู้ว่าราชการแต่งตั้งร่วมกับผู้แทนของกรมที่ดินและกรมสรรพากร เพื่อให้เป็นหลักในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ของเทศบาล

เรื่องการจัดเก็บภาษีนี้ มีผู้รู้กล่าวไว้ว่า เปรียบเสมือนการถอนขนห่าน ต้องพยายามถอนขนห่านให้มากที่สุด แต่ขณะเดียวกันอย่าให้ห่านร้อง ซึ่งหน้าที่การจัดเก็บภาษีของปลัดเทศบาลก็ทำนองเดียวกัน ต้องพยายามเก็บภาษีเข้าเทศบาลให้มากที่สุด ในขณะที่เดียวกันก็ต้องให้ความเป็นธรรมแก่ราษฎรในท้องถิ่นด้วย สรุปแล้วในเรื่องการหารายได้เข้าเทศบาลนี้ เป็นหน้าที่โดยตรงที่ปลัดเทศบาลจะต้องพยายามทุกวิถีทางสุดความสามารถที่จะหารายได้เข้าเป็นผลประโยชน์แก่เทศบาลมากที่สุด ให้เท่ากับที่งบประมาณตั้งไว้ หรือถ้ามากกว่าก็จะเป็นผลดีแก่ฐานะทางการคลังของเทศบาลเป็นอย่างมาก

<sup>22</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2505, *op.cit.*, ข้อ 37



ค. การปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้รับผิดชอบทางการเงิน กล่าวคือ ปลัดเทศบาล นั้น นอกจากมีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหารายได้ให้แก่เทศบาลแล้ว ยังต้องมีหน้าที่รับผิดชอบในการฝากเงิน การเบิกจ่ายเงิน การรักษาเงิน และการตรวจเงินของเทศบาลด้วย<sup>23</sup> กล่าวคือ เงินผลประโยชน์ที่เทศบาลจัดเก็บได้ในวันหนึ่ง โดยหน้าที่แล้วในเวลาก่อนเลิกงาน ของทุก ๆ วัน ปลัดเทศบาลจะต้องตรวจนับเงินร่วมกับเจ้าหน้าที่ แล้วนำเข้าเก็บไว้ในเซฟของเทศบาล ถ้ามีจำนวนเกินกว่าวงเงินที่กฎหมายกำหนด ก็จะต้องนำฝากธนาคารหรือคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี สำหรับการเบิกจ่ายเงินนั้น ปลัดเทศบาลก็ต้องเป็นผู้ตั้งฎีกาเบิกจ่าย ส่วนการรักษาเงินนั้น โดยตำแหน่งแล้วปลัดเทศบาลจะต้องเป็นกรรมการรักษาเงินร่วมกับ สมุห์บัญชี และหัวหน้าส่วนการงานของเทศบาลอีกหนึ่งคน ซึ่งนายกเทศมนตรีแต่งตั้งการเบิกจ่ายเงินโดยเช็คของธนาคารนั้น ปลัดเทศบาลเป็นผู้เซ็นชื่อร่วมกับผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับการตรวจเงินของเทศบาล ปลัดเทศบาลก็ต้องตรวจอยู่เสมอว่า เงินในเซฟมีจำนวนครบถ้วนตามบัญชีหรือไม่ ตลอดจนจำนวนเงินฝากในธนาคารถูกต้องครบถ้วนตามสมุดคุดยอดเงินฝากด้วย และยังคงคอยสอดส่องดูแลบิลเงินสด เช่น เก็บค่าไฟฟ้า น้ำประปา เป็นต้น ว่าเจ้าหน้าที่จัดเก็บปฏิบัติการถูกต้องตามระเบียบหรือไม่ สำหรับการใช้จ่ายเงินสะสมของเทศบาลนั้น ปลัดเทศบาลคนเดียวเท่านั้นเป็นผู้มี เมื่อยืมไปใช้จ่ายแล้วก็ป็นหน้าที่จะต้องคอยเร่งรัดให้ส่งใช้เงินยืมให้ทันกำหนดตามระเบียบที่บังคับ

หน้าที่ความรับผิดชอบทางการเงินของปลัดเทศบาล ตามที่กล่าวมานี้ จะเห็นว่า เป็นภาระอย่างมากทีเดียว ที่สำคัญที่สุดก็คือปลัดเทศบาลจะต้องร่วมชดใช้เงินเทศบาลทันที เมื่อเงินขาดบัญชีจะเนื่องด้วยเหตุใดก็ตาม เช่น เจ้าหน้าที่ทุจริต เป็นต้น จะเห็นว่า แค่เพียงหน้าที่ตรวจนับเงินผลประโยชน์ประจำวันเท่านั้น ก็เป็นภาระอย่างหนักทีเดียวและใช้เวลานานด้วย ในทางปฏิบัติ เนื่องจากไม่มีเวลา จึงไม่ปฏิบัติกัน มอบให้เป็นหน้าที่ของสมุห์บัญชี แต่ปลัดเทศบาลต้องรับผิดชอบเต็มที่หากมีความเสียหายใดๆ เกิดขึ้น จะอย่างไรก็ตาม นาน ๆ ครั้งก็ต้องตรวจนับด้วยกันบ้าง เพราะถ้าไม่ทำเสียเลย ถ้ามีความเสียหายขึ้น ก็จะเดือดร้อน ครั้นจะทำบ่อยนักก็ไม่ดี เป็นการไม่ไว้วางใจเพื่อนร่วมงาน สรุปแล้วเรื่อง

<sup>23</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการฝากเงิน การเบิกจ่ายเงิน การรักษาเงิน และการตรวจเงินเทศบาล พ.ศ. 2501 (พิมพ์โรเนียว).

หน้าที่และความรับผิดชอบทางการเงินนี้ เป็นภาระอย่างหนักทางกาย และสร้างความลำบากใจให้แก่ปลัดเทศบาลเป็นอย่างมาก อันเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ผู้มีความรู้เช่นพวกที่ได้รับปริญญารัฐศาสตร์บัณฑิตไม่ประสงค์จะรับราชการเป็นปลัดเทศบาล แต่ไปเป็น ปลัดอำเภอดีกว่า เพราะมีงานรับผิดชอบเพียงน้อยอย่าง โดยเฉพาะไม่มีหน้าที่รับผิดชอบทางการเงินอย่างเต็มที่ด้วย นอกจากนี้ในสายการรับผิดชอบนั้น ก็มีนายอำเภอและ ปลัดอำเภอ อาจได้เป็นผู้รับผิดชอบในเบื้องต้นแทนที่จะรับผิดชอบอย่างเต็มที่ในกรณีของปลัดเทศบาล

### ภาระและหน้าที่เกี่ยวกับเทศพาณิชย์และการรักษาทรัพย์สิน

กิจการเทศพาณิชย์นั้น อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลในต่างประเทศมีอำนาจที่จะประกอบกิจการได้อย่างกว้างขวาง ตามความจำเป็นและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น กิจการบางอย่างก็เป็นการผูกขาด สามารถทำกำไรให้แก่เทศบาลปีละไม่น้อย บางอย่างเทศบาลจัดทำขึ้นมีความประสงค์เพียงเพื่อเป็นการให้บริการแก่ประชาชนเท่านั้น โดยไม่คำนึงถึงว่าจะกำไรหรือขาดทุน อาทิเช่น เทศพาณิชย์ที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข โภค เช่น การประปา เป็นต้น เพราะเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า เทศพาณิชย์ใดก็ตามที่เทศบาลจัดทำแล้ว เมื่อมีผลกำไร เงินจากผลกำไรนั้นก็ไม่ได้สูญหายไปไหน แต่เป็นของเทศบาลซึ่งเทศบาลก็จะใช้จ่ายเงินนั้นกลับคืนมาสู่ประชาชนในรูปของการพัฒนาบ้านเมือง ทำนองเดียวกับหลักวิชาเศรษฐศาสตร์ที่ว่า “อัฐยายซื้อขนมยาย” นั่นเอง อีกประการหนึ่งเทศพาณิชย์ที่ทำกำไรให้แก่เทศบาลนั้น ก็จะมีผลทางอ้อมเป็นการแบ่งเบาภาระภาษีที่เทศบาลจะต้องเก็บจากประชาชนอีกด้วย สำหรับเทศบาลในประเทศเรานั้น มีเทศพาณิชย์บางอย่างเท่านั้นที่เทศบาลอาจจัดทำได้ ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป สำหรับการรักษาทรัพย์สินของเทศบาลนั้น เป็นของที่ควบคู่ไปกับการเทศพาณิชย์ กล่าวคือ เทศพาณิชย์บางอย่างเทศบาลก็อาจต้องมีไว้จำหน่ายแก่ประชาชนประกอบกับเทศบาลมีทรัพย์สินต่าง ๆ ที่จะต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น รถยนต์ เป็นต้น ซึ่งจำเป็นจะต้องมีการควบคุมรักษาทรัพย์สินเหล่านี้ให้ใช้การได้ที่อยู่เสมอ ดังนั้นภาระหน้าที่ของปลัดเทศบาลที่เกี่ยวกับเทศพาณิชย์ และการรักษาทรัพย์สินของเทศบาล มีดังนี้ คือ

ก. ภาระหน้าที่เกี่ยวกับเทศบาลนิชย์ กิจการเทศบาลนิชย์ที่เทศบาลส่วนมาก  
 ดำเนินการก็คือ การไฟฟ้า และน้ำประปา<sup>24</sup> แต่เทศบาลบางแห่งก็อาจมีการเดินรถประจำ-  
 ทางและการจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง ซึ่งมีเพียงไม่กี่แห่งเท่านั้น สำหรับการไฟฟ้านั้น แม้  
 ว่าในปัจจุบันจะได้โอนให้การไฟฟ้าส่วนภูมิภาคดำเนินการก็ตาม แต่ก็ยังเป็นเพียงผู้ผลิต  
 กระแสไฟฟ้าเท่านั้น ส่วนหน้าที่การจำหน่ายกระแสไฟฟ้ายังคงเป็นของเทศบาล จึงเป็น  
 งานที่ยุ่งยากและเป็นภาระอย่างหนักแก่เจ้าหน้าที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปลัดเทศบาล ซึ่งจะต้อง  
 คอยควบคุมดูแลนับตั้งแต่การเขียนใบเสร็จเก็บเงิน การจัดเก็บเงินค่าไฟฟ้าการเก็บรักษา  
 ตลอดจนการเร่งรัดหนี้สินค่าไฟฟ้าด้วย ยังมีผู้ใช้ไฟฟ้ามากขึ้นเท่าใด งานและภาระของปลัด  
 เทศบาลก็เพิ่มมากขึ้นไปด้วย นอกจากนี้ ปลัดเทศบาลยังเป็นเลขานุการของคณะกรรมการ  
 สอดส่องปรับปรุงกิจการไฟฟ้าประจำจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน และมีการ  
 ประชุมเสมอ ๆ เพื่อปรับปรุงกิจการไฟฟ้า เช่น การลดค่ากระแสไฟฟ้า การติดตั้งโคมไฟ  
 สาธารณะตามถนนหนทางให้เพียงพอ เป็นต้น

สำหรับการประปานั้น งานในตำแหน่งหัวหน้าหมวดหรือแผนกการประปา ก็  
 เป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาล ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองโพธาราม จังหวัดราชบุรี ซึ่งปรากฏ  
 ว่าการประปาเป็นของเทศบาล โดยตั้งเป็นหมวดการประปาขึ้น มีปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้า  
 หมวดโดยตำแหน่ง<sup>25</sup> ซึ่งมีหน้าที่จะต้องคอยตรวจตราดูแลให้เจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมการประปา  
 ไปได้ผลิตน้ำประปาให้สะอาดบริสุทธิ์ ผสมปูนคลอรีนฆ่าเชื้อโรคให้ถูกอัตราส่วน และผลิตน้ำ  
 ให้เพียงพอกับความต้องการของประชาชนตลอดเวลา 24 ชั่วโมง และที่สำคัญที่สุดก็คือถ้า  
 ต้องให้มิน้ำอยู่ในถังสูง (ถังจำหน่ายน้ำ) ตลอดเวลา ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนได้มีน้ำใช้ไม่ขาด  
 แคลนแล้วยังเพื่อใช้ประโยชน์ในการดับเพลิงอีกด้วย ถ้าหากหัวหน้าหมวดการประปาละเลย  
 ไม่หมั่นตรวจตราการผลิตน้ำ น้ำประปาก็อาจไม่ปลอดภัย โดยเฉพาะเมื่อเกิดอัคคีภัยปรากฏ  
 ว่าไม่มีน้ำดับเพลิงแล้ว หัวหน้าหมวดการประปาต้องรับผิดชอบอย่างแน่นอนปราศจากความ  
 สงสัย นอกจากนี้ยังมีหน้าที่จัดซื้อซ่อมแซมเครื่องจักรกลที่ใช้ในการผลิต รวมทั้งสารส้มและ  
 ปูนคลอรีนให้เพียงพอแก่ความต้องการด้วย

<sup>24</sup> พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, *op.cit.*, มาตรา 51, 54.

<sup>25</sup> จากประสบการณ์ที่ผู้เขียนเคยดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลเมืองโพธาราม ตั้งแต่วันที่ 31 มกราคม  
 2504 - 24 ตุลาคม 2506.

**ข. ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการรักษาทรัพย์สิน** ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยนั้น ได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีแต่งตั้งพนักงานเทศบาลเป็นกรรมการควบคุมรักษาทรัพย์สินของเทศบาลมีจำนวนไม่น้อยกว่า 3 นาย โดยต้องเป็นเทศมนตรีหนึ่งนาย และปลัดเทศบาลหนึ่งนาย<sup>26</sup> คณะกรรมการคณะนี้ มีหน้าที่ควบคุมดูแลรักษาทรัพย์สินต่าง ๆ ของเทศบาลให้คงอยู่ในสภาพอันดี และตรวจสอบทรัพย์สินต่าง ๆ ของเทศบาลว่ามีครบถ้วนตามทะเบียนหรือไม่ อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง แล้วรายงานตามลำดับถึงกระทรวงมหาดไทยทราบทุกครั้งที่มีการตรวจสอบ<sup>27</sup> นอกจากนี้คณะกรรมการยังมีหน้าที่ในเรื่องการจัดหาผลประโยชน์ในทรัพย์สิน และการจำหน่ายทรัพย์สินออกจากทะเบียนอีกด้วย

นอกจากเรื่องการรักษาทรัพย์สินแล้ว โดยปกติปลัดเทศบาลยังได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีให้เป็นกรรมการจัดหาพัสดุของเทศบาล กล่าวคือ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาพัสดุของราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2503 นั้น ได้วางระเบียบการจัดหาพัสดุไว้ให้แต่งตั้งคณะกรรมการ เช่น คณะกรรมการตรวจรับพัสดุขึ้น ซึ่งในทางปฏิบัติทุกเทศบาลก็ต้องตั้งปลัดเทศบาลเป็นกรรมการผู้หนึ่ง มีหน้าที่ตรวจรับเอาพัสดุที่ผู้ขายส่งมอบให้แก่เทศบาลว่าถูกต้องหรือไม่ งานหน้าที่นี้เป็นงานที่มีความรับผิดชอบและเป็นงานที่ประชาชนในท้องถิ่นพึงเล็งว่า จะมีการทุจริตเกิดขึ้นหรือไม่ในการส่งมอบพัสดุนั้น ปลัดเทศบาลในฐานะกรรมการผู้หนึ่ง ก็จะต้องระมัดระวังตัวและรักษาผลประโยชน์ของเทศบาลทุกวิถีทาง

### **ภาระและหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข และการดับเพลิง**

การให้การศึกษาแก่ประชาชนนั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งระดับประถมศึกษา ในนานาประเทศถือว่าเป็นหน้าที่โดยตรงของเทศบาลที่จะต้องจัดให้มีขึ้นในท้องถิ่น เพื่อเป็นการสนับสนุนความต้องการของประชาชน และเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับการศึกษาอบรมเท่าที่ควรโดยทั่วถึง เนื่องจากการศึกษาเป็นที่ยอมรับกันดีแล้วว่า เป็นการวางรากฐานการเป็นพลเมืองดีของประเทศชาติในอนาคตให้แก่เยาวชนตั้งแต่เยาว์วัย แต่การที่พลเมืองจะมี

<sup>26</sup>ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยทรัพย์สินของเทศบาล พ.ศ. 2496, ข้อ 10 (พิมพ์โรเนียว).

<sup>27</sup>*Ibid.*, ข้อ 11.

การศึกษาแต่เพียงอย่างเดียวน่าจะยังไม่เพียงพอ ประชาชนจะต้องมีสุขภาพอนามัยที่แข็งแรง ปราศจากโรคร้ายไข้เจ็บเบียดเบียนอีกด้วย ด้วยเหตุนี้เทศบาลจึงต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญยิ่งในเรื่องเกี่ยวกับการสาธารณสุข มีหน้าที่ต้องปฏิบัติจัดทำทั้งในด้านการส่งเสริม การบำบัด รักษา และการป้องกันโรคแก่ประชาชน เพราะทุกประเทศคงจะยอมรับกันแล้ว ทั้งสุขภาพที่กล่าวว่า "กันดีกว่าแก้" หรือ "Prevent is Better Than Cure" นั้นเป็นหัวใจหรือหลักสำคัญยิ่งของการสาธารณสุขของเทศบาล

สำหรับเรื่องเกี่ยวกับการดับเพลิง ซึ่งที่ผู้เขียนนำมากล่าวรวมในหัวข้อเรื่องนี้ด้วย ก็โดยพิจารณาเห็นว่าเป็นเรื่องเกี่ยวเนื่องกับการสาธารณสุข กล่าวคือ การปล่อยปลดละเลยให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดที่อยู่อาศัยบ้านเรือนของตนสกปรกรกรุงรังนั้น นอกจากจะขาดความเป็นระเบียบเรียบร้อยแล้ว ยังเป็นอันตรายต่อสุขภาพอนามัยของผู้ที่อยู่อาศัย ตลอดจนเป็นบ่อเกิดของอภิศักภัยอีกด้วย ซึ่งเมื่อเกิดอภิศักภัยขึ้นในท้องถิ่นใดแล้ว ย่อมจะนำความพินาศย่อยยับ ความสิ้นเนื้อประดาตัวมาสู่ประชาชนและยังมีผลกระทบกระเทือนอย่างหนักต่อเทศบาลในท้องถิ่นนั้น ๆ ด้วย ที่เห็นได้ชัดก็คือ เทศบาลจะต้องสูญเสียรายได้ที่จะต้องจัดเก็บจากภาษีอากรไปเป็นจำนวนมาก ด้วยเหตุผลต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ ปลัดเทศบาลจึงต้องมีภาระและหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา การสาธารณสุข และการดับเพลิง ดังนี้ คือ

ก. ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษา เรื่องการศึกษานี้ยังเป็นนโยบายของรัฐบาล ในอันที่จะให้เทศบาลได้จัดดำเนินการตามกฎหมาย เพื่ออนุวัติการตามแบบอย่างการปกครองระบบเทศบาลในต่างประเทศ ดังนั้นคณะรัฐมนตรีจึงได้ลงมติให้โอนการศึกษาในเขตเทศบาลทั่วราชอาณาจักรให้เทศบาลดำเนินการตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. 2506 เป็นต้นไปโดยให้ปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา<sup>28</sup> ดังนั้นเทศบาลทุกแห่งจึงต้องตั้ง หมวดแผนก หรือกองการศึกษาขึ้นตามฐานะของเทศบาล สำหรับเทศบาลเล็ก ๆ ก็ตั้งเป็นหมวดหรือแผนกการศึกษาขึ้น โดยตั้งปลัดเทศบาลเป็นหัวหน้า หมวดการศึกษาหรือแผนกการศึกษา จึงเป็นการเพิ่มภาระและหน้าที่ของปลัดเทศบาลมากขึ้นอีก สำหรับเทศบาลใหญ่ ๆ ที่มีจำนวนเจ้าหน้าที่เพียงพอ ก็อาจจะไม่แต่งตั้งปลัดเทศบาลทำหน้าที่นี้ คือ เป็นหัวหน้า

<sup>28</sup>พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 52, ตอนที่ 53, วันที่ 24 พฤศจิกายน 2478, มาตรา 40.

กองการศึกษาก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ปลัดเทศบาลก็อาจได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการ  
การอำนวยการศึกษาของเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่อำนวยการศึกษาของเทศบาลให้ดำเนินการไป  
ด้วยความเรียบร้อยสมความมุ่งหมาย ตลอดจนการควบคุมดูแลทรัพย์สินของโรงเรียน การ  
เงินและอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการศึกษา

หน้าที่และความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล ในฐานะหัวหน้าหมวดการศึกษา  
นอกจากจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย และระเบียบการต่างๆของกระทรวงศึกษาธิการ  
แล้ว ยังมีภาระสำคัญที่สุดอีกประการหนึ่ง คือมีหน้าที่ติดต่อขอความร่วมมือ ตลอดจนการ  
ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนในท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญของการศึกษา และให้ความร่วมมือ  
ช่วยเหลือในการจัดการศึกษาของท้องถิ่นด้วย เช่น บริจาคเงินซื้อโต๊ะ เก้าอี้ หรืออุปกรณ์  
ต่าง ๆ เป็นต้น

ข. ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการสาธารณสุข ปลัดเทศบาลอยู่ในฐานะที่ร่วมรับผิดชอบ  
ชอบกับสภารัฐสภาบาล ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานสาธารณสุขโดยตรง ปลัดเทศบาลจึง  
ต้องคอยควบคุมให้บุคคลนี้ปฏิบัติตามให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484<sup>29</sup>  
และเทศบัญญัติของเทศบาลด้วย ดังกับเป็นหน้าที่ประจำทุก ๆ วันที่ปลัดเทศบาลจะต้องออก  
ตรวจตราดูแลความเรียบร้อยของถนนหนทาง ตลอดจนสถานที่สาธารณะต่างๆ โดยเฉพาะ  
ที่สำคัญที่สุดก็คือ ในเรื่องความสะอาด ซึ่งจะต้องปฏิบัติตามให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ  
รักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503 โดยเคร่ง  
ครัด<sup>30</sup> สำหรับเรื่องการรักษาความสะอาดนี้ นอกจากปลัดเทศบาลต้องคอยควบคุมดูแลเจ้า  
หน้าที่ผู้รับผิดชอบโดยตรงโดยกวาดชั้นแล้ว ยังถูกแต่งตั้งให้เป็นกรรมการตรวจรักษาความ  
สะอาดของเทศบาลอีกด้วย

ค. ภาระหน้าที่เกี่ยวกับการดับเพลิง อัคคีภัยนับว่าเป็นสิ่งที่ร้ายแรงมากของ  
ชุมชน ดังนั้นหน้าที่เกี่ยวกับการป้องกันและระงับอัคคีภัย จึงเป็นหน้าที่ของปลัดเทศบาล

<sup>29</sup>พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 58, ตอนที่ 97  
วันที่ 30 ธันวาคม 2484.

<sup>30</sup>พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503,  
ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 77, ตอนที่ 37, วันที่ 20 กันยายน 2503

ด้วย นอกจากควบคุมดูแลบรรดาเจ้าหน้าที่ดับเพลิงทั้งหลายแล้ว ยังจะต้องคอยตรวจตรา บรรดาอุปกรณ์ทั้งหลาย เป็นหัวหน้าเวรตรวจสอบการอยู่เวรประจำรถดับเพลิงของเจ้าหน้าที่ และที่สำคัญก็คือ เป็นกรรมการคนหนึ่งของคณะกรรมการตรวจสอบ ป้องกันและระงับ อัคคีภัยประจำจังหวัด ซึ่งมีหน้าที่จะต้องออกตรวจตราบ้านเรือน ที่อยู่อาศัยของประชาชน ในเขตเทศบาลว่าจะปลอดภัยและเป็นสื่อก่อให้เกิดอัคคีภัยหรือไม่ หน้าที่ที่ปลัดเทศบาลจะต้องปฏิบัติทุก ๆ เดือนแล้วรายงานให้นายกเทศมนตรีและผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

### ๒๔๕ ภารกิจงานสังคม

การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลในรอบขวบปีหนึ่ง ๆ นั้น มิใช่ว่าเทศบาลจะมุ่งพัฒนาแต่ในด้านวัตถุแต่เพียงอย่างเดียวโดยไม่เหลียวแลกิจการด้านอื่นก็หาไม่ได้ เทศบาลจะต้องมุ่งพัฒนาในด้านจิตใจของประชาชนควบคู่กันไปด้วย จะมีการอันใดก็ตามที่จะเป็นการสร้างบรรยากาศสดชื่นรื่นรมย์ ความสนุกสนานเพลิดเพลินให้แก่ประชาชนแล้ว เทศบาลจะต้องปฏิบัติจัดทำทั้งนั้น แม้บางครั้งจะไม่มุ่งประมาณค่าเนิกราก็เป็นเรื่องของเจ้าหน้าที่ ทุกคนจะต้องเสียสละช่วยกันจัดทำให้จงได้ เพราะงานสนุกสนานรื่นเริงต่าง ๆ ไม่เพียงแต่จะสร้างความสุขความสำราญใจให้แก่ประชาชนเท่านั้น ยังเป็นการดึงดูดประชาชนให้เข้ามาใกล้ชิดกับเทศบาล เป็นการสร้างความเข้าใจดีและการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลอย่างไม่เป็นทางการอีกด้วย ซึ่งล้วนแต่จะก่อให้เกิดผลดีแก่เทศบาลอย่างมากมาย งานสนุกรื่นเริงต่าง ๆ ที่เทศบาลจัดให้มีขึ้นนั้น บางอย่างก็เป็นงานราชพิธีที่เทศบาลได้รับมอบหมายให้จัดทำ บางอย่างก็เป็นงานตามประเพณีในท้องถิ่น นอกจากนี้ก็มีงานสังคัมต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่ประชาชนจัดให้มีขึ้น ซึ่งก็มักจะเชิญให้เจ้าหน้าที่เทศบาลไปร่วมงานด้วย ผู้เขียนเห็นว่างานสังคัมในท้องถิ่นนี้ เป็นสิ่งที่สำคัญที่สุดในชีวิตของผู้ดำรงตำแหน่ง ปลัดเทศบาลจะละเว้นเสียมิได้ ผู้เขียนเรื่องนี้แม้จะเป็นปลัดเทศบาลที่ทำงานไม่เก่ง แต่เนื่องจากอาศัยความมีใจรักงานอย่างป็นชีวิตจิตใจ ได้พิจารณาตัวเองและรู้ตัวเองอยู่เสมอว่า ปลัดเทศบาลนั้นต้องเป็นผู้รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง เพราะเงินเดือนทุกบาททุกสตางค์ที่ได้รับนั้น เห็นได้ชัดกับตาและรับมาด้วยมือว่ามาจากเงินภาษีอากรของประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ดังนั้นการใดก็ตามที่เป็นการรับใช้ช่วยเหลือให้บริการแก่ประชาชนแล้ว ผู้ดำรง

ตำแหน่งปลัดเทศบาลก็ควรจะต้องทุ่มทั้งกำลังกายและกำลังใจ อำนวยความสะดวกให้สุดความสามารถ ภาระและหน้าที่ของปลัดเทศบาลเกี่ยวกับการสังคมมีดังนี้ คือ

ก. ภาระหน้าที่ในการร่วมจัดงานพิธีต่าง ๆ งานพิธีต่าง ๆ ที่เทศบาลเป็นผู้จัดหรือร่วมในการจัดนั้นมีอยู่มาก อาทิ เช่น งานขึ้นปีใหม่ งานสงกรานต์ งานเฉลิมพระชนมพรรษา ตลอดจนงานพิธีทางศาสนา งานเหล่านี้ ผู้ที่เป็นตัวจักรสำคัญหรือเป็นผู้ที่ทำงานที่แท้จริงก็คือ ปลัดเทศบาล เพราะตัวนายกเทศมนตรีนั้นก็ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นประธานจัดงาน ให้เป็นเกียรติ ดังนั้นภาระในการจัดงานจึงตกหนักอยู่กับปลัดเทศบาลที่จะต้องวางแผนดำเนินงานตลอดจนคัดเลือกเจ้าหน้าที่จัดงาน และยังต้องคอยควบคุมดูแล การจัดเก็บเงินรายได้ และอื่น ๆ ที่ได้จากการจัดงาน เพื่อนำส่งเป็นผลประโยชน์ของเทศบาล หรือใช้จ่ายเพื่อสาธารณกุศล ซึ่งเป็นงานที่ลำบากมาก แต่ก็ต้องจัดทำเพื่อความผาสุกและความรื่นเริงของประชาชนในท้องถิ่น

ข. ภาระหน้าที่ในการร่วมจัดงานประจำปีของจังหวัด นอกจากงานประจำที่เทศบาลจะต้องจัดทำแล้ว ทางจังหวัดในรอบปีหนึ่ง ๆ ก็จัดให้มีงานประจำปีเช่นกัน เช่น งานฤดูหนาว และงานกาชาด เป็นต้น ในการจัดงานเหล่านี้ เจ้าหน้าที่ฝ่ายจังหวัดย่อมต้องการความช่วยเหลือของเทศบาลมาก เพราะหน่วยราชการในส่วนภูมิภาคนั้นมักมีจำนวนเจ้าหน้าที่น้อยและขาดเครื่องมือเครื่องใช้ ถ้าขาดความร่วมมือจากเทศบาลแล้ว ก็ยากที่หน่วยราชการนั้น ๆ จะดำเนินงานไปด้วยความเรียบร้อยได้ ทั้งนี้เพราะเทศบาลมีทุกสิ่งทุกอย่างพร้อม ไม่ว่าจะเป็นกำลังเจ้าหน้าที่และเครื่องมือเครื่องใช้ทุกอย่าง ดังนั้น จังหวัดจัดงานประจำปีขึ้น ปลัดเทศบาลก็จะต้องได้รับการแต่งตั้งให้เป็นกรรมการจัดงานด้วยผู้หนึ่ง และเป็นกรรมการที่ลงมือทำงานจริง ๆ ยกตัวอย่างเช่น ปลัดเทศบาลมักจะต้องเป็นกรรมการฝ่ายการก่อสร้าง (เพราะเทศบาลมีคน เครื่องมือพร้อม) กรรมการฝ่ายโฆษณาประชาสัมพันธ์ (เพราะมีรถและเครื่องขยายเสียงพร้อม) กรรมการฝ่ายสวัสดิการ เพราะมีรถส่งน้ำ เวชภัณฑ์ และคนพร้อม) นอกจากนี้ยังอาจเป็นกรรมการประกวดการแข่งขันกีฬาด้วย จะเห็นว่าเป็นภาระอย่างหนักของปลัดเทศบาล แต่เมื่อได้รับเกียรติแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัด ปลัดเทศบาลก็ต้องพยายามปฏิบัติหน้าที่จนสุดความสามารถ

ค. ภาระหน้าที่ในงานสังคมต่าง ๆ ในท้องถิ่น เทศบาลเป็นองค์การที่จัดตั้งขึ้นเพื่อให้บริการแก่ประชาชน เพื่อความเจริญของบ้านเมืองและความผาสุกของประชาชน



ในท้องถิ่น ดังนั้น เทศบาลอาจตั้งอยู่ไม่ได้ หรือดำเนินงานไม่ได้ผลดี ถ้าปราศจากความร่วมมือร่วมใจของประชาชน พวกกันอย่างง่าย ๆ ก็ว่าเทศบาลต้องอาศัยชาวบ้านนั่นเอง ดังนั้น การที่จะชนะใจชาวบ้านเพื่อให้ความร่วมมือแก่เทศบาลนั้น กฎหมายหรือระเบียบแบบแผน ใดๆ ไม่เคยมีข้อแนะนำไว้ แต่เป็นเรื่องของหัวหน้าพนักงานประจำ คือ ปลัดเทศบาลจะต้องใช้ "ศิลปะ" ประกอบกับไหวพริบและปฏิภาณ ความเฉลียวฉลาด ส่วนบุคคล ในการปรับตัวเองให้เข้ากับประชาชนในท้องถิ่น เป็นต้นว่า พยายามเข้าเป็นสมาชิกหรือกรรมการของ สโมสรหรือสมาคมต่างๆ ในท้องถิ่น<sup>31</sup> ทำตัวให้เป็นที่รักใคร่ของประชาชน สำหรับเทศบาล เล็ก ๆ ปลัดเทศบาลต้องพยายามทำความรู้จักกับประชาชนให้ทั่วถึง หรือให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้<sup>32</sup> โดยเฉพาะอย่างยิ่งบรรดาเจ้าอาวาสและพระคุณเจ้าทั้งหลาย รวมตลอดจนบรรดา กหบดีและผู้นำท้องถิ่นตามหมู่บ้าน วิธีเข้าถึงบุคคลเหล่านี้ก็ใช้วิธีติดต่อถึงส่วนตัว อันจะเป็นการสร้างมิตรภาพได้เป็นอย่างดี ปลัดเทศบาลที่ดีควรทำตนเป็นผู้เปิดประตูรับคนที่มาหา เสมอ พุดจาไพเราะอ่อนหวาน มีบริการดี สร้าง Civic Pride<sup>33</sup> ให้แก่คนวัยหนุ่มสาว ให้พวกเขาได้คำนึงถึงความดีเป็นพลเมืองของท้องถิ่น ตลอดจนพวกเขาเด็กๆ โดยเฉพาะเด็กนักเรียน สร้างมิตรภาพที่ดีกับนักหนังสือพิมพ์ ไม่พยายามแสวงหาอำนาจ ควรให้บารมีแห่งความ เชื่อถือเข้ามาสู่ตน จากผลของการทำงานของตนเอง ซึ่งก็ได้แก่การทำดีเป็นประโยชน์แก่ ท้องถิ่นนั่นเอง

จากสิ่งต่าง ๆ ดังกล่าวนี้ จะเห็นว่าภาระและหน้าที่ของปลัดเทศบาลที่มีต่องาน สังคมในท้องถิ่นนี้ เป็นงานที่จะต้องให้ความมานะบากบั่น และเสียสละเพื่อชนะใจของ ชาวบ้าน แต่เมื่อใดทำได้สำเร็จแล้วก็จะเป็ผลดีแก่ทั้งของเทศบาล และตัวปลัดเทศบาลด้วย อย่างแน่นอน

<sup>31</sup> บันทึกเรื่องการประชุมประจำปี ครั้งที่ 18 ของสมาคมปลัดเทศบาลระหว่างประเทศ ณ เมือง นิวออลีนส์ สหรัฐอเมริกา, หน้า 14 (พิมพ์โรเนียว).

<sup>32</sup> *Ibid.*, หน้า 7.

<sup>33</sup> *Ibid.*, หน้า 8.

## ข้อวิจารณ์เกี่ยวกับอำนาจและความรับผิดชอบ ของปลัดเทศบาล

ตามหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์นั้น เมื่อมอบหน้าที่ให้บุคคลปฏิบัติหน้าที่ใดแล้ว จะต้องมอบอำนาจในการบริหารงานให้ได้ส่วนสัดกับหน้าที่ความรับผิดชอบ (Authority should be commensurate with responsibility) อีกด้วย มิฉะนั้นการบริหารจะไม่เป็นไปด้วยดี หลักการดังกล่าวนี้อาจพิจารณาได้เป็น ๒ นัย กล่าวคือ ถ้าให้มีความรับผิดชอบมากแต่ให้อำนาจในการบริหารงานเพียงเล็กน้อย ผู้บริหารงานย่อมประสพอุปสรรคในการทำงาน เพราะไม่มีอำนาจพอที่จะทำงาน หรืออีกนัยหนึ่ง ถ้าให้อำนาจมาก แต่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเพียงเล็กน้อย สิทธิและเสรีภาพของประชาชนก็อาจกระทบกระเทือนได้อย่างแน่นอน<sup>84</sup>

ถ้าเราพิจารณาดังภาวะหน้าที่และความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล ตามหลักการมอบอำนาจหน้าที่ (Delegation of authority) ดังกล่าวนี จะเห็นว่า เมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจที่ปลัดเทศบาลมีอยู่ตามกฎหมายแล้ว ไม่ได้ส่วนสัดกันอย่างยิ่ง ดังจะแสดงให้เห็นดังนี้คือ

1. อำนาจหน้าที่ทั่วไป ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทความเรื่องนี้ จะเห็นชัดว่า ปลัดเทศบาลมีภาวะหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานเทศบาลอย่างมากมาย ทั้งหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดให้ และที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้ง ซึ่งภาวะและหน้าที่เหล่านี้ ปลัดเทศบาลหาได้มีอำนาจปฏิบัติการโดยเพียงพอแก่การรับผิดชอบไม่ และหากพิจารณาเฉพาะสายงานแล้วก็เกือบจะเป็นแต่เพียง "งานผ่าน" เท่านั้น เพราะจะต้องเสนอให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้ลงนามทั้งสิ้น ทั้ง ๆ ที่งานบางอย่างสมควรสิ้นสุดแก่ปลัดเทศบาลก็เหมาะสมที่สุดแล้ว จะทำให้รวดเร็วและประหยัดด้วย แต่โดยที่กฎหมายบัญญัติให้นายกเทศมนตรีเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของเทศบาล ดังนั้นทุกสิ่งทุกอย่างต้องเสนอนายกเทศมนตรีทั้งสิ้น ในบางกรณี แม้กฎหมายจะเปิดโอกาสให้นายกเทศมนตรี มอบอำนาจบางอย่างให้ปลัดเทศบาล ทำแทนนายกเทศมนตรีได้ แต่บรรดานายกเทศมนตรีส่วนมากหาได้ถือปฏิบัติไม่ เพราะตำแหน่งคณะเทศมนตรีตามระบบเทศบาลของไทยเรานั้น โดยปกติก็ไม่มีกิจกรรม การบริหาร

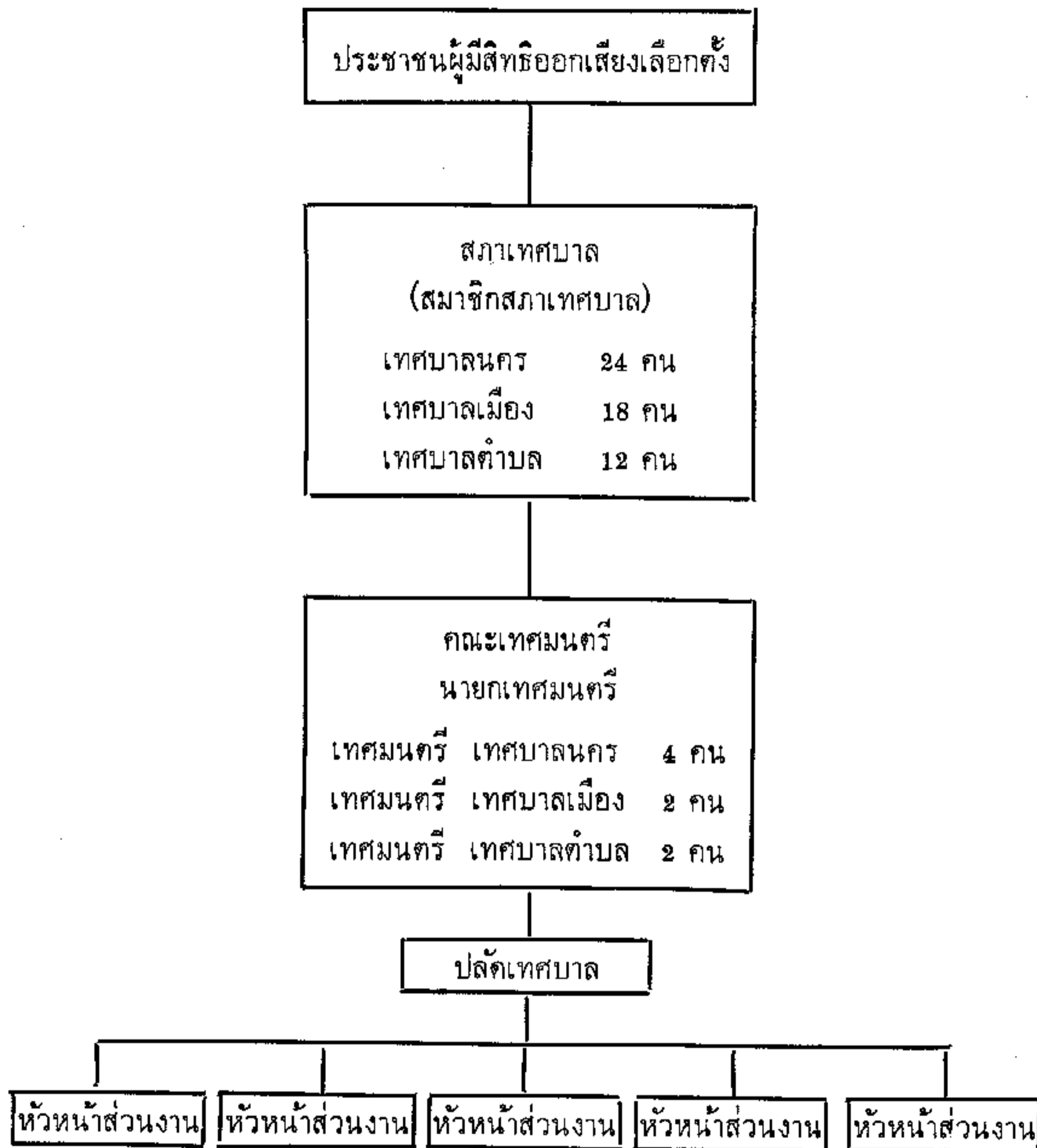
<sup>84</sup> ชูบ กาญจนประกร, คำบรรยายวิชาหลักวิชารัฐประศาสนศาสตร์, หน้า 98, (พิมพ์โรเนียว)

งานประจำที่จะต้องปฏิบัติมากมายนัก เพราะงานทั้งหมดตกเป็นภาระหน้าที่ของปลัดเทศบาล และพนักงานเทศบาลอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้ งานทุกอย่างแม้แต่เป็นเรื่องของงานประจำตามปกติ (Routine Work) ก็ต้องเสนอนายกเทศมนตรีลงนามทั้งสิ้น จึงไม่ชอบด้วยหลักการบริหารงาน เพราะตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้น เป็นตำแหน่งทางการเมืองควรจะต้องรับผิดชอบ และติดต่อประสานงานกัน กล่าวง่าย ๆ สภาพเทศบาลควรจะใช้เวลาส่วนใหญ่ไปทางการกำหนดนโยบาย หรือวางแผนการปฏิบัติงานในเรื่องที่สำคัญ อันมีลักษณะไปในทางที่จะติดต่อกับประชาชนให้สนับสนุนหรือแสดงความคิดเห็นในเรื่องนโยบายการบริหารของเทศบาลมากกว่า และไม่ควรจะใช้เวลามาปฏิบัติงานประจำโดยเฉพาะในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ให้เป็นการเสียเวลาและกำลังงานไม่

2. อำนาจทางการเงิน อาจกล่าวได้ว่าปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจทางการเงินเลย ทั้ง ๆ ที่กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบที่จะต้องหารายได้ให้แก่เทศบาลมากที่สุด ตลอดจนการเก็บรักษาเงินของเทศบาลด้วย แต่ปลัดเทศบาลหาได้มีอำนาจใช้จ่ายเงินของเทศบาลไม่ มีแต่หน้าที่หาเงินเท่านั้น เงินทุกบาททุกสตางค์ของเทศบาลต้องเสนอขออนุมัติจากนายกเทศมนตรีทั้งสิ้น จึงทำให้การบริหารงานเทศบาลล่าช้า และไม่ทันต่อเหตุการณ์ ดังจะเห็นได้ว่า มีพวกพ่อค้าจำนวนมาก มักไม่ประสงค์จะจำหน่ายสิ่งของให้แก่เทศบาล หรือถ้าจำหน่ายราคาก็มักจะแพงกว่าปกติ ทั้งนี้ก็เพราะความล่าช้าในการจ่ายเงินนั่นเอง แม้เทศบาลบางแห่งจะแก้ไข โดยนายกเทศมนตรีให้อำนาจปลัดเทศบาลสั่งจ่ายเงินได้ไม่เกิน 200.00 บาท ก็เป็นการแก้ไขให้งานสะดวกรวดเร็วเท่านั้น และเทศบาลส่วนใหญ่ก็หาปฏิบัติไม่ ยังคงเป็นอำนาจเด็ดขาดของนายกเทศมนตรีแต่ผู้เดียว

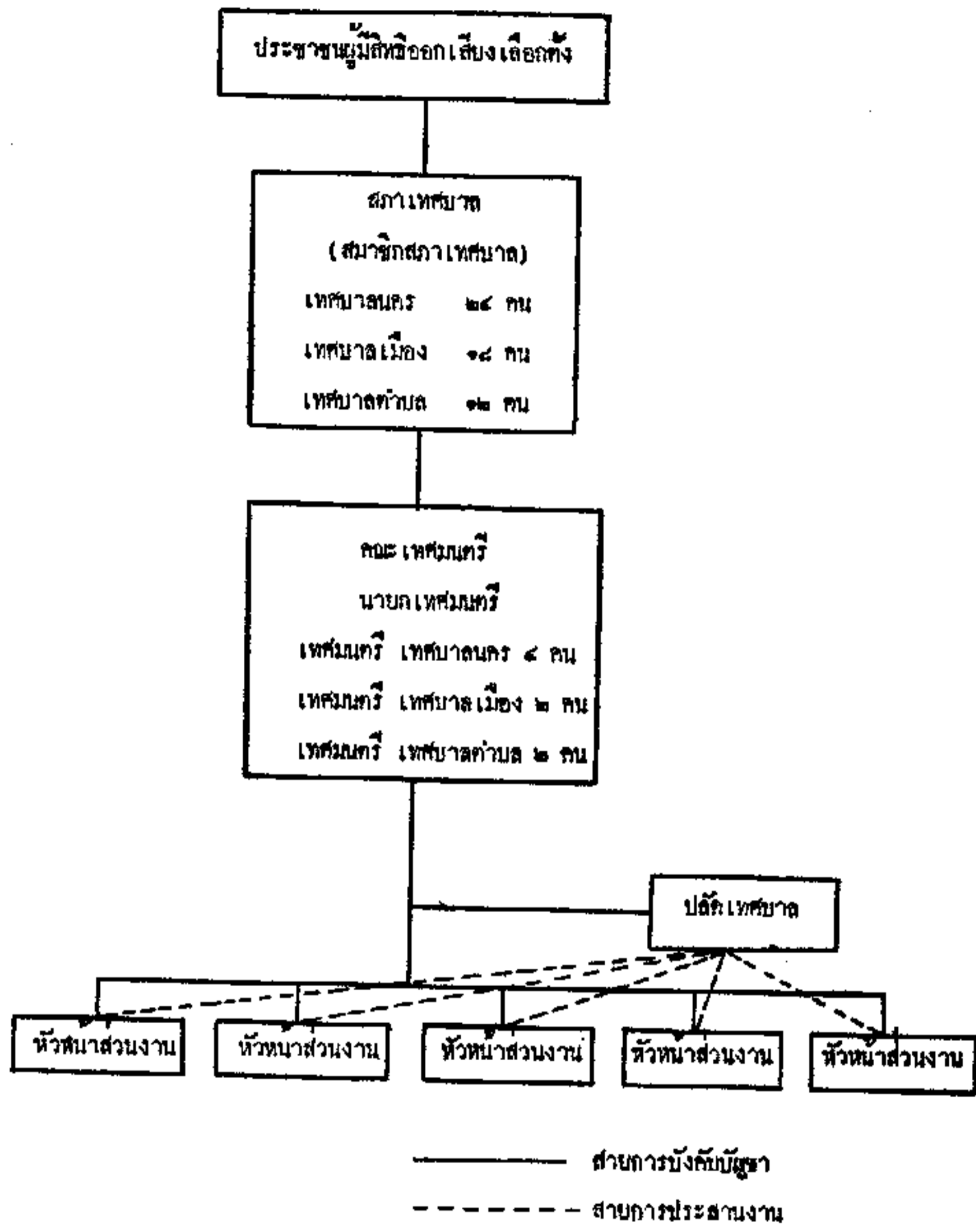
ปัญหาเรื่องอำนาจทางการเงินนี้ เป็นปัญหาที่น่าคิดและน่าสนใจมากที่สุด เมื่อปลัดเทศบาลมีหน้าที่หาผลประโยชน์เข้าเทศบาลสุดความสามารถ แต่ไม่มีอำนาจใช้จ่ายเงินเหล่านั้นแม้แต่น้อย และเมื่อมีการทุจริต หรือเงินของเทศบาลสูญหายด้วยประการใด ปลัดเทศบาลจะต้องร่วมรับผิดชอบ และยังคงถูกลงโทษหนักกว่าเจ้าหน้าที่คนอื่น ๆ ด้วย ควรที่กระทรวงมหาดไทยจักได้แก้ไขโดยรีบด่วน เพราะนอกจากจะได้ผลในด้านกำลังใจแก่ปลัดเทศบาลแล้ว การบริหารงานของเทศบาลก็จะสะดวกรวดเร็วยิ่งขึ้น และประหยัดยิ่งขึ้นด้วย

3. อำนาจบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ตามกฎหมายบัญญัติให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลทั้งหมด แต่ในขณะเดียวกันกฎหมายก็กำหนดให้นายกเทศมนตรีมีอำนาจสูงสุดในการบริหารงานของเทศบาล หรือเป็นผู้บังคับบัญชาของปลัดเทศบาลอีกต่อหนึ่ง ซึ่งก็เท่ากับว่าเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานเทศบาลทั้งหมด ดังจะเขียนเป็นแผนผัง แสดงสายการบังคับบัญชาตามกฎหมายและตามที่เป็นจริงได้ดังต่อไปนี้



<sup>35</sup> ธวัช ธานีมิตร และประเจียด สุกวงษ์, "ระบบผู้จัดการกับการเทศบาลของประเทศไทย," วารสารรัฐประศาสนศาสตร์, ปีที่ 4, ฉบับที่ 2, ตุลาคม 2506, หน้า 199.

แผนผังที่ 2<sup>36</sup> การจัดระเบียบของเทศบาลไทยตามความเป็นจริง



<sup>36</sup> Ibid., หน้า 200.

จากแผนผังนี้ แสดงให้เห็นชัดว่า อำนาจของปลัดเทศบาลตามกฎหมายกับความ เป็นจริงนั้นหาสอดคล้องกันไม่ จึงเป็นเรื่องที่สร้างความยุ่งยากลำบากใจแก่ปลัดเทศบาล เป็นอย่างมาก แม้ปลัดเทศบาลจะมีอำนาจให้ผู้ใต้บังคับบัญชา ลากิจลาป่วยได้บ้างตามระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการลาของพนักงานเทศบาล พ.ศ. 2501 แต่ก็ไม่ใช่เป็นอำนาจ ที่สคัญแต่ประการใด ส่วนอำนาจบังคับบัญชาที่แท้จริง เช่น การให้คุณให้โทษแก่พนักงาน เทศบาล ปลัดเทศบาลมีอำนาจเด็ดขาดไม่ เป็นต้นว่า การลงโทษพนักงานเทศบาล ที่กระทำผิดวินัย หรือขจัดขึ้นคำสั่งของปลัดเทศบาลนั้น ตามพระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงาน เทศบาล พ.ศ. 2486 ปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจเลย แต่ตามพระราชกฤษฎีกาฉบับใหม่ ซึ่ง ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบัน ปลัดเทศบาลมีอำนาจการลงโทษได้บ้างพอสมควร<sup>37</sup> แม้ว่าจะไม่ใช่ อำนาจเด็ดขาดเพราะยังเปิดให้มีการอุทธรณ์ตามลำดับชั้นขึ้นไปได้ก็ตาม แต่ก็จัดว่าเป็น ก้าวใหม่ที่สำคัญยิ่งของการบริหารเทศบาล เพราะตามพระราชกฤษฎีกาฉบับ ปี พ.ศ. 2486 นั้น อำนาจนี้เป็นอำนาจของนายกเทศมนตรีแต่ผู้เดียว อันทำให้เป็นปัญหาหนักใจของปลัด เทศบาลเป็นอย่างมากในการปกครองบังคับบัญชา "คน" ของนายกเทศมนตรี ซึ่งมีอยู่ทุก ๆ เทศบาล คนเหล่านี้ล้วนแต่เคยเป็นผู้หาคะแนนหรือที่เรียกว่าหวัคะแนนให้แก่นายก- เทศมนตรีทั้งนั้น บุคคลเหล่านั้นงานก็ไม่ค่อยจะทำ แต่ยังมีดีที่ว่าตนเป็นคนของเจ้านาย จึงมัก ชอบขจัดขึ้นคำสั่งของปลัดเทศบาลอยู่เสมอ ๆ จึงเป็นปัญหายุ่งยากในการบังคับบัญชาไม่น้อย เมื่อพระราชกฤษฎีกาใหม่ให้อำนาจ ปลัดเทศบาลมีอำนาจลงโทษตัดเงินเดือนได้ ปัญหาเรื่อง นี้รู้สึกว่ามีคนคลายไปในทางดีขึ้นบ้าง

สำหรับการให้คุณแก่ผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ปลัดเทศบาลก็ไม่มีอำนาจเด็ดขาดแต่ ผู้เดียว เพราะเป็นมติของ อ.ก.ท. เทศบาล แม้ปลัดเทศบาลจะเป็นเลขานุการ อ.ก.ท. เป็น ผู้เสนอขอความดีความชอบให้แก่พนักงานเทศบาลทุกคน แต่ปลัดเทศบาลก็มีเสียงเพียง หนึ่งเสียงเท่านั้น ผู้นำหนักส่วนใหญ่ในการพิจารณาจึงขึ้นอยู่กับเสียงของคณะเทศมนตรี ด้วย เหตุนี้จึงมีปัญหาลำบากใจเกิดขึ้นอยู่เสมอ ๆ เช่น พนักงานเทศบาลคนใดทำงานดีเยี่ยม สมควร ได้รับความชอบเป็นพิเศษ ปลัดเทศบาลสนับสนุนขอความดีความชอบให้ ถ้าคณะเทศมนตรี ไม่เห็นด้วย บุคคลผู้นั้นก็จะไม่ได้ ขณะเดียวกันคนที่ไม่สมควรจะได้รับ แต่เมื่อคณะ

<sup>37</sup> พระราชกฤษฎีการะเบียบพนักงานเทศบาล, *op. cit.*, หน้า 52.

เทศมนตรีจะให้แล้วก็ต้องได้ เมื่อเป็นเช่นนั้นแล้ว ปลัดเทศบาลในฐานะหัวหน้าพนักงานประจำจะปกครองผู้ใต้บังคับบัญชาให้ดีได้อย่างไร เพราะเพียงแต่จะให้ความดีความชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ก็ไม่มีอำนาจเพียงพอเสียแล้ว

4. **ชั้นและตำแหน่งของปลัดเทศบาล** นอกจากปลัดเทศบาลจะต้องมีภาระและความรับผิดชอบในฐานะหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลแล้ว ยังจะต้องร่วมรับผิดชอบและควบคุมหน่วยงานอื่นๆ ในเทศบาลด้วย เช่น แผนกคลัง การศึกษา สาธารณสุข และแผนกช่าง เป็นต้น แต่ละแผนกก็มีหัวหน้ารับผิดชอบอยู่แล้ว แต่ปลัดเทศบาลก็ต้องร่วมรับผิดชอบด้วยในฐานะผู้บังคับบัญชา โดยมีข้อสังเกตว่า คือ ทั้งที่มีภาระและหน้าที่ตลอดจนความรับผิดชอบมากกว่าใครๆ หมดยุคเทศบาล แต่ปลัดเทศบาลก็หาได้มีชั้นสูงกว่าหัวหน้าแผนกการต่างๆไม่ บางเทศบาลยังปรากฏว่าปลัดเทศบาลกลับมีชั้นต่ำกว่าหัวหน้าแผนกการบางคนเสียอีก หรือบางแห่งปลัดเทศบาลก็มีอัตราเงินเดือนต่ำกว่าด้วย จึงเป็นสิ่งที่น่าคิดอย่างยิ่งว่าจะชอบด้วยการบริหารงานหรือไม่ และทางกระทรวงมหาดไทยจะมีแนวความคิด (Concept) เกี่ยวกับตำแหน่งปลัดเทศบาลอย่างไร จะเป็นแบบให้ถือชั้นสามัญ (Rank Concept) ก็ไม่ถูกต้องนัก เมื่อปรากฏว่ายังมีเทศบาลหลายแห่งที่ปลัดเทศบาลมีชั้นต่ำกว่าพนักงานเทศบาลบางคน จะเป็นแบบให้ถือตำแหน่งเป็นสำคัญ (Position Concept) ก็ยังคลุมเครือไม่แน่ชัด เพราะเมื่อถือว่าตำแหน่งปลัดเทศบาลเป็นตำแหน่งสูงสุดของพนักงานประจำแล้ว ผู้ดำรงตำแหน่งนี้ก็ต้องมี "ชั้น" ตลอดจนอัตราเงินเดือนสูงกว่าพนักงานคนอื่น ๆ หรือพนักงานคนอื่นจะต้องมีชั้นต่ำกว่า จะมีชั้นสูงกว่าหรือเท่ากับปลัดเทศบาลไม่ได้ เพราะความยุ่งยากซับซ้อนเหล่านี้แหละ ที่ทำให้มีปัญหายุ่งยากลำบากใจในการปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลเป็นอย่างมาก

### **ข้อชวนคิดในการแก้ไขปรับปรุง**

ในฐานะที่ผู้เขียนดำรงตำแหน่งเป็นปลัดเทศบาล ก็ประสงค์ที่จะได้เห็นข้อบกพร่องต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในตอนต้นๆ ได้รับการปรับปรุงแก้ไขให้ดียิ่งๆ ขึ้น จะได้เป็นทางหนึ่งที่จะช่วยดึงจุดหรือชักจูงให้ผู้ที่มีความรู้ความสามารถหันเข้ามารับราชการดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลมากยิ่งขึ้น อันจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง แต่

ข้อคิดเห็นในการปรับปรุงนี้ เป็นแค่เพียงลักษณะช่วยกันคิดเท่านั้น มิใช่ว่าถ้าทำตามแนวความคิดที่ผู้เขียนเสนอแนะนี้แล้ว กิจกรรมของเทศบาลจะดีขึ้นทันทีที่ทำได้ คือ ในประการแรกที่สุด ผู้เขียนเห็นว่าแบบหรือรูปการปกครองของเทศบาลมีผลต่อบทบาทของ ปลัดเทศบาลด้วยไม่มากนักน้อย ดังเราจะเห็นว่า บางแบบทำให้ปลัดเทศบาลทำงานไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร และบางแบบก็ทำให้มีความรับผิดชอบมากมาย หรือบางแบบก็ทำให้ลดน้อยลง<sup>38</sup> ดังนั้นผู้เขียนจึงถือเอาแบบหรือรูปการปกครองของเทศบาลเป็นหลักใหญ่ในการเสนอแนะข้อแก้ไขปรับปรุง ดังนี้

ก. กรณีที่ยังคงใช้แบบเทศบาลปัจจุบัน ถ้ากระทรวงมหาดไทยยังประสงค์จะคงใช้แบบเทศบาลที่เป็นนายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล เช่นที่เราใช้กันอยู่ในปัจจุบันนี้ ก็ควรปรับปรุงแก้ไขดังนี้

(1) ลดภาระหน้าที่ในการบริหารงานประจำของนายกเทศมนตรีให้น้อยลง แต่ในขณะเดียวกันก็เพิ่มอำนาจของปลัดเทศบาลให้มากขึ้น ให้มีอำนาจในการบริหารกิจการเทศบาลมากและกว้างขวางยิ่งขึ้น การแก้ไขปรับปรุงนี้จำเป็นต้องแก้ไขด้วยกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับเทศบาลทั้งหมด คือ ทาทางลดอำนาจหน้าที่ของนายกเทศมนตรีที่เกี่ยวกับงานตามระเบียบงานประจำวัน (routine administration) ให้น้อยลง เพื่อจะได้มีเวลาใช้สมองทำงานนโยบาย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญรุดหน้ายิ่งขึ้น

(2) เรื่องอัตราเงินเดือนของปลัดเทศบาล ก่อนอื่นโปรดเป็นที่เข้าใจด้วยว่าการที่ผู้เขียนนำเอาเรื่องนี้มากล่าวไว้ด้วยนั้น ด้วยความบริสุทธิ์ใจจริง ๆ ผู้เขียนไม่ได้มุ่งเรียกร้องสิทธิให้แก่ตนเองโดยปราศจากยางอายุก็หาไม่ได้ แต่มุ่งประสงค์จะให้เป็นที่ไปตามหลักการบริหารงานบุคคลต่างหาก เพราะเท่าที่เป็นอยู่ในขณะนี้ เมื่อมีความรับผิดชอบใหม่เพิ่มขึ้น ปลัดเทศบาลก็แทบจะไม่ได้รับสิทธิอะไรเพิ่มขึ้นเลย เป็นต้นว่า ถ้าเทศบาลมีเทศบาลนิชย์ เช่น การประปา เป็นต้น ปลัดเทศบาลทั้ง ๆ ที่เป็นหัวหน้าส่วนการประปานั้น ๆ ก็ต้องเสียค่าใช้น้ำประปาเช่นเดียวกับบุคคลอื่น ๆ หรือการไฟฟ้าก็เช่นเดียวกัน แม้ปลัดเทศบาลจะมีสิทธิใช้กระแสไฟฟ้าโดยไม่ต้องเสียเงินบ้างก็เป็นสิทธิเพียงเล็กน้อย ๆ เมื่อคำนึง

<sup>38</sup> บันทึกการประชุมประจำปีครั้งที่ 18 ของสมาคมปลัดเทศบาลระหว่างประเทศ, *op. cit.*, หน้า 11.



ถึงความรับผิดชอบแล้วไม่สมมูลย์กันเลย ด้วยเหตุนี้จึงเห็นควรใช้หลักการที่ถือว่างานชนิดเดียวกันใช้คนที่มีคุณวุฒิอย่างเดียวกัน ก็ควรจะให้เงินเดือนเท่าเทียมกัน (Equal pay for equal work) แต่เมื่อปลัดเทศบาลทำงานมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่าพนักงานทุกคนในเทศบาล ก็ควรจะได้รับเงินเดือนเพิ่มเป็นพิเศษ ไม่ใช่เท่ากับพนักงานบางคนที่อยู่ในชั้นและอัตราเงินเดือนเดียวกัน จึงไม่เป็นการยุติธรรม หรือเมื่อเปรียบเทียบกับตำแหน่งปลัดอำเภอแล้ว คุณวุฒิที่ใช้ก็เท่ากัน แต่ปลัดเทศบาลมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบมากกว่า เช่น ปลัดเทศบาลต้องมีความรับผิดชอบทางการเงิน แต่ปลัดอำเภอหาไม่ เพราะเหตุที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบมากมาย แต่ได้เงินเดือนน้อยไม่เหมาะสมกันนี้เอง ทำให้ผู้ที่ได้รับปริญญารัฐศาสตร์บัณฑิตหรือนิติศาสตร์บัณฑิตไม่ประสงค์จะเข้าดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาล มุ่งไปเป็นปลัดอำเภอกันมากกว่า ดังที่ได้กล่าวมาในตอนต้นครั้งหนึ่งแล้ว จึงควรปรับปรุงให้ปลัดเทศบาลมีอัตราเงินเดือนสูงขึ้น ให้เหมาะสมกับภาระหน้าที่และความรับผิดชอบ

(๖) การโอนกันไ้ระหว่างพนักงานเทศบาลกับข้าราชการพลเรือน<sup>39</sup> อาจกล่าวได้ว่าสภาพของผู้ดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลในปัจจุบันนี้ เป็นข้าราชการสังกัดกระทรวงมหาดไทยโดยแท้ และผู้เขียนใคร่จะกล่าวอย่างยั้งว่า เป็นดังนี้ทั้งโดยนิตินัยและโดยพฤตินัย กล่าวคือโดยทางนิตินัยจะเห็นว่า นับตั้งแต่การสอบ การบรรจุ แต่งตั้ง เลื่อนชั้น เป็นเรื่องของ ก.ท. หรือคณะกรรมการพนักงานเทศบาลซึ่งประกอบด้วยข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ของกระทรวงมหาดไทย ทุกประการ รวมตลอดถึงการโอน การไล่ออก ปลดออกด้วย กล่าวง่าย ๆ ก็คือ หน้าที่การบริหารงานบุคคลเกี่ยวกับปลัดเทศบาลเป็นของ ก.ท. ทั้งหมด ส่วนทางพฤตินัยนั้น ปัจจุบันนี้ พนักงานเทศบาลก็มีสิทธิทุกอย่างเหมือนข้าราชการพลเรือน รวมตลอดถึงเครื่องแบบและชั้นยศ เพียงแต่กฎหมายเรียกชื่อต่างกัน คือ เรียกพนักงานเทศบาลว่า ข้าราชการส่วนท้องถิ่น<sup>40</sup> ดังนั้นเมื่อมีลักษณะเหมือนกันทุกประการเช่นนี้ และก็เป็นข้าราชการ

<sup>39</sup> โปรดอ่านหนังสือข้อเขียนวิทยานิพนธ์ เรื่อง "การปกครองท้องถิ่นกับความมั่นคงของชาติ" โดย นายอรรถ วิสูตรโยธาภิบาล, เสนอต่อวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, มิถุนายน 2505 (ปกปิด).

<sup>40</sup> พระราชบัญญัติบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2500, ราชกิจจานุเบกษา, เล่ม 74, ตอนที่ 99, วันที่ 19 พฤศจิกายน 2500, มาตรา 4.

ไทยเหมือนกัน ทางกระทรวงมหาดไทยก็ควรจะแก้กฎหมายให้พนักงานเทศบาลโอนมาเป็นข้าราชการได้ ก็จะเป็นการดึงดูดให้มีความรู้ความสามารถเข้าสู่วงการบริหารงานของเทศบาลมากขึ้น แล้วประโยชน์ก็จะตกเป็นของเทศบาล การบริหารก็จะเจริญรุดหน้าเป็นผลดีแก่ประเทศชาติ การให้โอนกันไปมาได้เช่นนี้ยังจะเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานกว้างขวางยิ่งขึ้นของทั้งสองฝ่าย อันจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหารราชการแผ่นดินอย่างมากมาย

ข. เปลี่ยนแบบหรือรูปการปกครองเทศบาลใหม่ ซึ่งเป็นการแก้ไขในระยะยาว โดยการเปลี่ยนจากรูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันไปเป็นแบบใหม่ ซึ่งบางท่านเสนอว่าแบบให้มีปลัดเทศบาลที่มีอำนาจการบริหารมากอย่างแท้จริง คือในแบบที่เรียกตำแหน่งนี้ว่าควรใช้ Chief Administrative Officer หรือ CAO<sup>41</sup> แต่บางท่านก็เสนอแนะว่าควรใช้แบบผู้จัดการนคร (City Manager) ซึ่งปัจจุบันก็มีแนวโน้มที่จะใช้แบบหลังนี้มากที่สุด โดยเชื่อมั่นกันว่า เมื่อนำมาใช้แล้วก็จะให้ปลัดเทศบาลปัจจุบันเป็นผู้จัดการนครของแต่ละเทศบาล ความกึกก่นที่ผู้เขียนเห็นว่าเป็นความกึกก่นที่ดี เพราะจะเป็นทางหนึ่งที่จะเพิ่มพูนประสิทธิภาพในการบริหารงานของเทศบาล เพื่อสร้างความเจริญให้แก่ท้องถิ่น และความผาสุกของประชาชนให้รุดหน้าไปอย่างรวดเร็ว ปราศจากความสงสัย ส่วนการจะพิจารณาแบบใดให้เหมาะสมกับท้องถิ่นได้อย่างไรนั้น ผู้เขียนเห็นว่าเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่พิศดารเกินกว่าที่จะกล่าวในที่นี้ อย่างไรก็ตาม ก็อดวิตกไม่ได้ว่า หากนำเอาแบบผู้จัดการนครต่างๆ มาใช้แล้ว เราจะต้องตั้งผู้จัดการนครอย่างไร เพราะในต่างประเทศโดยเฉพาะในสหรัฐอเมริกา นั้น สภาเทศบาลเป็นผู้แต่งตั้งโดยจ้างมาจากผู้ที่ เป็นสมาชิกของสมาคมผู้จัดการนคร (City Manager Association) ส่วนของไทยเรานำมาใช้แล้วก็มีปัญหาว่าใครจะเป็นผู้แต่งตั้งระหว่างกระทรวงมหาดไทยกับสภาเทศบาล แต่เมื่อจะใช้การควบคุมตัวบุคคลเช่นที่ใช้กับตำแหน่งปลัดเทศบาลปัจจุบันแล้ว กระทรวงมหาดไทยก็คงจะเป็นผู้แต่งตั้งอย่างแน่นอน ซึ่งเฉพาะในประเด็นนี้ ผู้เขียนก็รู้สึกเห็นด้วยว่ากระทรวงมหาดไทยควรช่วยแต่งตั้งเลือกคนให้ เพราะถ้าให้สภาเทศบาลแต่งตั้งแล้ว การบริหารงานก็จะยุ่งยากได้

แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนรู้สึกว่าการพิจารณาแบบเทศบาลนั้น เป็นการสมควรอย่างยิ่งที่ผู้เกี่ยวข้องทั้งกับกิจการเทศบาล จะได้พิจารณาให้กว้างขวางยิ่งไปกว่าเฉพาะ

<sup>41</sup> ชูบ กาญจนประภกร, "นายกเทศมนตรี : พอสบาย," หน้า 5 (พิมพ์โรเนียว).

ในเรื่องการบริหารเท่านั้น แต่ควรจะต้องพิจารณาไปกับรูปแบบเทศบาลที่จะสนับสนุนกระบวนการประชาธิปไตยของท้องถิ่นด้วย นั่นคือ การพิจารณาในอันที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในกระบวนการปกครองท้องถิ่นตามอุดมคติประชาธิปไตย ซึ่งรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทยได้กล่าวซ้ำแล้วซ้ำเล่าว่าเป็นนโยบายทางราชการ เมื่อพิจารณาในรูปการเช่นนี้แล้ว ก็เห็นว่า ระบบเทศบาลแบบผู้จัดการนครนั้น เหตุผลอย่างหนึ่งในหลายอย่าง ได้รับความนิยมนั้นคือ สามารถใช้ได้ดีในชุมชนที่เคยมักมีการเมืองเหลวแหลก หรือเป็นการเมืองมากเกินไป ก็เมื่อการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยนี้ ยังจะต้องสนับสนุนให้ประชาชนได้มีความรู้ความชำนาญในทางปฏิบัติการทางการเมืองมากขึ้น โดยวิธีการที่เหมาะสม การพิจารณาปรับปรุงในการเปลี่ยนรูปแบบเทศบาลนั้นจึงต้องคำนึงถึงข้อนี้ โดยเหตุผลเช่นนี้ผู้เขียนจึงเห็นว่า จะคงรูปแบบเทศบาลแบบมีนายกเทศมนตรีเป็นผู้นำของท้องถิ่นอยู่ต่อไป เพราะเราได้รู้จัก และมีความชำนาญระบบนี้มาถึงสามสิบปีเศษแล้ว ควรปรับปรุงเฉพาะอำนาจหน้าที่ของปลัดเทศบาล โดยปรับปรุงเอารูปการณ์บริหารแบบ CAO มาใช้ก็น่าจะเป็นการเหมาะสมยิ่ง และคงไม่ยากนักที่จะดำเนินการ เพราะเป็นการปรับปรุงขึ้นจากพื้นฐานเดิมเท่านั้น<sup>42</sup>

### สรุป

จากการศึกษาเรื่องภาระและความรับผิดชอบของปลัดเทศบาล ตามที่ผู้เขียนได้กล่าวมาแล้วนี้ จะเห็นได้ว่าปลัดเทศบาลนั้นเป็นบุคคลสำคัญยิ่งคนหนึ่งของท้องถิ่น ซึ่งเทศบาลจะขาดเสียมิได้ ในฐานะแม่บ้านของเทศบาล ผู้เขียนได้ชี้ให้เห็นว่า ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนี้ต้องมีภาระหน้าที่และความรับผิดชอบอย่างมากมาย นับตั้งแต่หน้าที่เกี่ยวกับสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี การปกครองบังคับบัญชาพนักงานเทศบาล ความรับผิดชอบในงานประจำของเทศบาล การคลังและการเงินของเทศบาล การศึกษา การสาธารณสุข และการดับเพลิง ตลอดจนภาระหน้าที่เกี่ยวกับงานสังคมในท้องถิ่น หน้าที่ต่างๆ เหล่านี้ ปลัด

<sup>42</sup> โปรดดู คำร่าง สัทธพิพัฒน์, "การเมืองในท้องถิ่นกับการพัฒนาประเทศ" เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่ ส.ท.ท. ครั้งที่ 6 สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย, (พระนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2508), หน้า 44-50.

เทศบาลจะต้องรับผิดชอบปฏิบัติการให้เป็นผลคือเทศบาล นอกจากนี้แล้วผู้เขียนยังได้ชี้ให้เห็นว่า ปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจ (Authority) สมควรกับความรับผิดชอบ (Responsibility) อันมากมายนั้นเลย ซึ่งไม่ชอบด้วยหลักการบริหารงานตามวิชารัฐประศาสนศาสตร์ เป็นต้นว่า ปลัดเทศบาลไม่มีอำนาจบังคับบัญชาพนักงานเทศบาลที่แท้จริง ส่วนทางด้านการเงินก็มีหน้าที่แต่เพียงเป็นผู้หาเงินอย่างเทียมเท่านั้น

ในตอนท้ายของบทความนี้ ผู้เขียนได้เสนอข้อคิดในการแก้ไขด้วย โดยอาศัยจากวิชาความรู้และประสบการณ์ต่าง ๆ ในชีวิตราชการทางเทศบาลของผู้เขียนมาประกอบการพิจารณาคำว่า ทั้งนี้เพราะเห็นว่า ในขณะนี้เป็นโอกาสอันดีแล้ว เพราะรัฐบาลที่กำลังพิจารณาวางรูปการปกครองประเทศในทางที่เหมาะสม จะแก้ไขเปลี่ยนแปลงสิ่งใดก็ควรจะปฏิบัติวางรากฐานไว้แต่บัดนี้ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่กระทรวงมหาดไทยจักได้แก้ไขปรับปรุงกิจการเทศบาลเสียใหม่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปรับปรุงภาระหน้าที่ อำนาจ และความรับผิดชอบของปลัดเทศบาลให้เหมาะสมสอดคล้องกับหลักวิชาการบริหาร และเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริง.

---