

ปัญหาการคลังเทศบาล

โดย ร.ท. สมจิตต์ ห่องสำเร็จ

คำนำ

ภายหลังที่ประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงระบอบการปกครองประเทศจากระบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาสู่ระบอบประชาธิปไตยแล้ว ก็ได้นำเอาระบบการบริหารงานท้องถิ่นที่เรียกว่า “เทศบาล” เข้ามาใช้ตั้งแต่นั้น พ.ศ. 2476 โดยมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญประการหนึ่งเพื่อให้เทศบาลเป็นโรงเรียนฝึกสอนประชาธิปไตยให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นและเป็นรากแก้วของการปกครองประเทศในระบอบประชาธิปไตย

แต่ตลอดระยะเวลาที่ผ่านมา นับแต่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้น ปรากฏว่า กิจการของเทศบาลหาได้เจริญก้าวหน้าไปตามความมุ่งหมายที่กำหนดไว้ไม่ กิจการของเทศบาลประสบแต่ปัญหายุ่งยากนานาประการ ทำให้เทศบาลไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ขาดความเชื่อถือและความเข้าใจจากประชาชน ประชาชนหาได้ให้ความสนับสนุนเท่าที่ควรไม่ และในบรรดาปัญหาความยุ่งยากที่มีต่อการบริหารงานของเทศบาลนั้น ปัญหาในด้านการคลังของเทศบาลนับว่าเป็นปัญหาที่ยิ่งใหญ่และสำคัญต่อความก้าวหน้าของเทศบาลเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นได้จากที่ทางการพยายามศึกษาและหาทางแก้ไขปัญหายุ่ตลอดมา ด้วยเหตุนี้เอง การศึกษาถึงปัญหาต่าง ๆ ในด้านการคลังของเทศบาลจึงมีประโยชน์อย่างยิ่ง การศึกษาเรื่องดังกล่าวจะได้พิจารณาถึงระบบการคลังของเทศบาลไทยเราว่า มีลักษณะ วิธีการ และการดำเนินการเกี่ยวกับการคลังและทรัพย์สินของเทศบาลอย่างไร ตลอดจนปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นพร้อมด้วยแนวความคิดที่ได้พยายามแก้ไขปรับปรุงการคลังของเทศบาลและความคิดเห็นบางประการของผู้เขียนเกี่ยวกับเรื่องนด้วย

ลักษณะการคลังของเทศบาลโดยทั่วไป

ความสำคัญของการคลังเทศบาล

ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงานใดก็ตาม ถึงแม้ว่าจะมีการจัดองค์การไว้อย่างเป็นระเบียบ
 ดียง มีตบบุคคลที่มีความรู้ความสามารถบรรจุเข้าทำงานแต่ก็ตาม แต่ถ้าหากว่าขาดกำลังเงิน
 หรือมีการบริหารการคลังไม่ดีแล้ว งานนั้นย่อมจะมีประสิทธิภาพได้ยาก¹ การบริหารงาน
 เทศบาลก็เช่นเดียวกันกับการบริหารงานอื่นๆ ถือว่า การคลังหรือการบริหารงานคลัง มีความ
 สำคัญต่อเทศบาลเป็นอย่างยิ่ง เทศบาลใดมีฐานะทางการเงินดี หรือมีการบริหารการคลังดี ก็
 ย่อมทำให้การบริหารงานโดยทั่วไปของเทศบาลมีประสิทธิภาพสูง และในทางตรงกันข้ามถ้าหาก
 เทศบาลมีฐานะการเงินไม่ดีและยังมีการบริหารการคลังไม่ดีด้วยแล้ว เทศบาลก็ย่อมจะไม่
 สามารถบริหารงานให้มีประสิทธิภาพได้ การบริหารงานตามหน้าที่ของเทศบาลดังกล่าวแล้ว
 จะประสบแต่ความยุ่งยาก ความขัดข้องและความล่าช้านานาประการ อันเป็นเหตุให้เทศบาลไม่
 สามารถจะบริหารงานให้สำเร็จผลตามความต้องการของท้องถิ่นได้ ในลักษณะเช่นนี้ ถือได้ว่า
 การบริหารงานของเทศบาลนั้นไร้ประสิทธิภาพโดยสิ้นเชิง

การคลังของเทศบาลกับภาวะทางเศรษฐกิจ

การคลังของเทศบาลย่อมมีลักษณะโดยทั่วไปคล้ายคลึงกับการคลังของรัฐบาล กล่าว
 คือ จะตั้งประกอบด้วยวิธีการงบประมาณ รายได้ รายจ่าย ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ
 เหมือนกับระบบการคลังของรัฐบาล ทั้งนี้เพราะการคลังของเทศบาลนั้นเป็นการคลังลักษณะ
 ส่วนหนึ่งด้วยเหมือนกัน ด้วยลักษณะดังกล่าวนี้เอง การคลังของเทศบาลจึงมีความผูกพันกับ
 ฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นของประเทศอย่างใกล้ชิดอย่างแยกกันไม่ออก ในท้องถิ่นที่มี
 ฐานะทางเศรษฐกิจดี ราษฎรมีฐานะร่ำรวยเป็นจำนวนมาก เทศบาลก็สามารถที่จะหารายได้ได้มาก
 เมื่อเทศบาลมีรายได้มาก ก็ย่อมที่จะสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างกว้างขวางและเป็นผลดี และ
 อาจขยายบริการต่าง ๆ ที่มีอยู่แล้วให้กว้างขวางออกไปอีกได้ ส่วนในท้องถิ่นที่มีฐานะทาง
 เศรษฐกิจไม่ดี ราษฎรส่วนใหญ่ยากจนและไม่สามารถช่วยเหลือตนเองได้ ต้องคอยรับความ

¹ มาลัย หุวะนันทน์ และบุญชนะ ชัตตากร, การจัดองค์การและวิธีปฏิบัติงาน (พระนคร : โรงพิมพ์
 รุ่งเรืองธรรม, 2500), หน้า 29.

ช่วยเหลือ หรือรบบบริการจากเทศบาลทุกอย่าง เทศบาลต้องมีภาระหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือแก่ราษฎรมากมาย และพร้อมกันนั้นเทศบาลก็จะมีรายได้น้อยด้วย เพราะไม่สามารถหารายได้จากราษฎรได้มากนัก เนื่องจากฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นจำกัดไว้ ในสภาพเช่นนี้เอง การบริหารงานของเทศบาลย่อมเป็นไปได้ด้วยความยากลำบาก ต้องประสบกับปัญหาที่ยากนานาประการ ทั้งในด้านการเงินและด้านการบริหารงานอื่น ๆ ของเทศบาลด้วย

ระบบการคลังของเทศบาลที่ระเบียบราชการบริหารของประเทศ

ในระบบการคลังของเทศบาลนั้น จะเห็นได้ว่า รายได้และรายจ่ายเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุดในฐานะที่เทศบาลเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น² และมีฐานะเป็นนิติบุคคล³ เทศบาลจึงจำเป็นต้องมีการคลังและทรัพย์สินของตนเอง กล่าวคือ จะต้องมีการงบประมาณมีรายได้อะไรบ้างและมีภาระดำเนินการทางการเงินการคลังเป็นของตนเอง แต่โดยที่เทศบาลเป็นหน่วยราชการบริหารหน่วยรองที่เกิดขึ้นโดยรัฐบาลกลาง และมีอำนาจหน้าที่เท่าที่ส่วนกลางจะมอบให้ ระบบการคลังของเทศบาลจึงต้องเป็นไปตามระเบียบราชการบริหารของประเทศไทย ยกตัวอย่างเช่น ถ้าระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยเป็นไปในทางรวมอำนาจเข้าไว้ในส่วนกลางมาก การเฉลี่ยรายได้หรือแบ่งรายได้ให้แก่เทศบาลก็จะมีจำนวนน้อย และเมื่อเทศบาลมีรายได้น้อย เทศบาลก็จำเป็นต้องพึ่งความช่วยเหลือจากส่วนกลางมาก ทำให้ส่วนกลางสามารถควบคุมหรือรวมอำนาจการควบคุมเทศบาลได้มาก ในทางตรงกันข้าม ถ้าการวางระเบียบราชการบริหารของประเทศไทยเป็นไปในทางที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจมาก การเฉลี่ยและแบ่งรายได้ให้แก่เทศบาลก็จะมีมากตามไปด้วย⁴ ทั้งนี้เพราะว่าเมื่อส่วนกลางมีนโยบายกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น และการให้เทศบาลมีอิสระในการบริหารงานของตนเองมากขึ้น ก็จะต้องให้เทศบาลสามารถพึ่งตนเอง

² พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2499 มาตรา 9 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 74 ตอนที่ 11 (29 มกราคม 2500) หน้า 305

³ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 7 ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 (17 กุมภาพันธ์ 2496) หน้า 225

⁴ ชำนาญ ชูบุรุษ, การกระจายอำนาจในทางปกครองตามกฎหมายไทย (พระนคร : ตำราวิจัยการพิมพ์, 2497), หน้า 141

ได้โดยให้มีรายได้พอสมควรและเหมาะสมแก่ฐานะของเทศบาล ไม่ต้องขอความช่วยเหลือจาก
ส่วนกลางหรือตามใจส่วนกลางมากเกินไป ทั้งในเรื่องเกี่ยวกับเงินอุดหนุนเงินกู้และเรื่องอื่น ๆ
อันจะเป็นผลให้เทศบาลมีอิสระมุ่งหน้าในการบริหารงานของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่

การกำหนดรายได้ของเทศบาล

การคลังของเทศบาลนั้นถือได้ว่า "รายได้" เป็นส่วนสำคัญที่สุดเพราะรายได้ของเทศ-
บาลนั้นมีผลกระทบต่อผลของการบริหารงานของเทศบาลทั้งหมด เช่น อาจจะได้โดยง่าย
ถ้าหากเทศบาลขาดรายได้เสียแล้ว ก็จะทำให้เทศบาลไม่สามารถจะใช้จ่ายได้ เมื่อไม่มีราย-
จ่ายก็ย่อมจะไม่มีการบริหารงานใด ๆ เกิดขึ้น หรือถ้าหากเทศบาลมีรายได้น้อย นอกจากจะ
เป็นผลกระทบต่อผลในด้านการบริหารต่าง ๆ ของเทศบาลแล้ว ยังมีผลกระทบต่อผลไป
ถึงการบริหารงานบุคคลของเทศบาลอีกด้วย ทำให้เทศบาลไม่สามารถจัดหาคนดีที่มีความรู้
และความชำนาญมาปฏิบัติงานของเทศบาลได้ และทำให้เทศบาลมีรายจ่ายในการบำรุงและ
ส่งเสริมความเจริญของท้องถิ่นน้อย ไม่สามารถบำบัดความต้องการของท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นการ
ผิดวัตถุประสงค์หรือความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง

เพราะฉะนั้น การกำหนดรายได้ของท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องสำคัญ แต่ก็เป็นเรื่องยากที่จะ
กำหนดให้แน่นอนลงไปได้ เพราะเทศบาลมีฐานะเป็นเพียงหน่วยรองของรัฐบาลกลาง หรือ
ที่เรียกว่า creature of state เทศบาลจึงไม่มีอำนาจที่จะกำหนดรายได้ของตนเองได้โดยอิสระ นอก
จากนั้นการกำหนดรายได้ของเทศบาลยังมีส่วนกระทบกระเทือนถึงรายได้ของประเทศด้วย จึง
เป็นหน้าที่และความจำเป็นที่รัฐบาลกลางต้องจัดแบ่งและกำหนดรายได้ให้แก่เทศบาลตามความ
เหมาะสมแก่สถานการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ๆ ด้วย

การที่จะกำหนดรายได้ของเทศบาลให้เป็นไปอย่างเหมาะสมจริง ๆ นั้น มีใช้ของง่าย
ทั้งนี้ เนื่องจากทุกสิ่งทุกอย่างที่เกี่ยวกับรายได้นั้นเป็นสิ่งที่ไม่อยู่กับที่ มีการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมอ
แต่โดยสรุปแล้ว อาจกล่าวได้ว่า การกำหนดรายได้ของเทศบาลจะต้องเป็นไปตามหลักการคลัง
สาธารณะทุกประการ กล่าวคือจะต้องคำนึงถึงผลที่จะได้รับ มีความยืดหยุ่น ยุติธรรมและ
ประกอบด้วยหลักเกณฑ์อื่น ๆ อีกหลายประการ เช่น

1. รายได้ของเทศบาลควรจัดเก็บจากภาษีทุกประเภทที่รัฐบาลกลางจัดเก็บ แต่เก็บในจำนวนที่น้อยกว่า^๕ ทั้งนี้เพื่อให้รายได้มากและผู้เสียภาษีทุกคนได้มีส่วนช่วยค่าใช้จ่ายของท้องถิ่น

2. จะต้องให้ผู้เสียภาษีทุกคนตระหนัก หรือรู้สึกว่าได้แบกรับภาระภาษีของท้องถิ่น อยู่ด้วย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งต่างหากจากภาษีของรัฐบาลกลาง ภาษีจะช่วยให้ประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มความเอาใจใส่และระมัดระวังในการควบคุมการบริหารงานของเทศบาลยิ่งขึ้น เป็นการป้องกันมิให้เทศบาลใช้จ่ายฟุ่มเฟือยเกินกว่าความจำเป็น

3. การจัดเก็บภาษีสำคัญ ๆ ควรจะมีหลักการและวิธีการจัดเก็บอย่างเดียวกัน ทั้งนี้ เพื่อเป็นการระดมแกมผู้เสียภาษีและวิพากษ์วิจารณ์การเก็บเรื่องภาษี

4. การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นนั้น อาจดำเนินการ โดยให้รัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บ แทนแล้วแบ่งรายได้แก่เทศบาลตามจำนวนที่กำหนดไว้ก็ได้ ทั้งนี้เนื่องจากว่า เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นส่วนมากยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการจัดเก็บด้วยตนเอง หรือเนื่องจากการจัดเก็บโดยท้องถิ่นนั้นไม่สะดวกหรือต้องเสียค่าใช้จ่ายมากเป็นต้น⁵

โดยสรุป จะเห็นได้ว่า การกำหนดรายได้ของเทศบาลนั้น เป็นเรื่องยุ่งยากลำดับซับซ้อนมาก และในทางปฏิบัติ ก็จะมีปัญหาได้มาก เพราะจะต้องประกอบด้วยการดำเนินการในรายละเอียดต่าง ๆ ซึ่งต้องอาศัยผู้มีความรู้และความชำนาญเป็นอย่างมากในการคำนวณ กำหนดหลักการและวิธีการปฏิบัติ ตลอดจนการดำเนินการต่าง ๆ ซึ่งกิจการเหล่านี้จะดำเนินไปโดยดีและเหมาะสมได้ ก็ต้องอาศัยความร่วมมือจากบุคคลหลายฝ่ายช่วยกันทำจนให้บังเกิดผลดีที่สุด

การควบคุมการคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

ด้วยความสำคัญของการคลังเทศบาลดังกล่าวแล้ว และเพื่อให้การบริหารงานคลังของเทศบาลได้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่สุด และประหยัดที่สุด จึงเกิดความจำเป็นในการควบคุม

⁵ วัลลภ ชัยพิพัฒน์, การประชุมนายกเทศมนตรีที่วราชอาณาจักร การศึกษาเปรียบเทียบการประชุมนายกเทศมนตรี ครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2 (วิทยานิพนธ์ปริญญาโท, คณะรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2503), หน้า 28

คุมการคลังและทรัพย์สินของเทศบาลชั้น เพราะถ้าหากไม่มีการควบคุมแล้ว อาจทำให้การบริหารงานคลังเกิดความบกพร่อง เกิดความผิดพลาด และเกิดการทุจริตนานาประการ อันจะนำผลเสียมาสู่การบริหารงานของเทศบาลและอาจเกิดความเสียหายในด้านอื่น ๆ แก่เทศบาลได้อีกเป็นอันมาก ด้วยเหตุนี้การควบคุมการคลังจึงเป็นของจำเป็น และเป็นวิธีหนึ่งที่จะช่วยป้องกันข้อบกพร่องและความเสียหายต่าง ๆ เหล่านี้ไม่ให้เกิดขึ้นได้

สาเหตุและความจำเป็นในการควบคุมการคลังอีกประการหนึ่ง ก็คือ เทศบาลหรือท้องถิ่นต่าง ๆ มีความสามารถไม่เท่ากัน นอกจากนั้นเทศบาลโดยทั่วไปมักจะขาดบุคคลที่มีความรู้และความสามารถในด้านการบริหารงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่มีความรู้และความสามารถในด้านการคลังและการเงิน⁶ การบริหารงานคลังของเทศบาลจึงเต็มไปด้วยความล่าช้าและผิดพลาดนานาประการ การควบคุมการคลังไม่ว่าจะเป็นโดยวิธีใดย่อมมีวัตถุประสงค์ที่จะแก้ไขปัญหาเหล่านี้ให้หมดไป เพื่อให้การบริหารงานคลังได้เป็นไปอย่างถูกต้องรวดเร็วและเป็นผลดี

วิธีการควบคุมการเงินและการคลังเทศบาลนั้น มีวิธีต่าง ๆ มากมายหลายประการ แต่อาจจะกล่าวรวม ๆ ได้ว่า อาจจะกระทำได้โดยการกำหนดมาตรฐานในการดำเนินงานเกี่ยวกับการเงินและการคลัง การควบคุมดูแล และการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาล เป็นต้น ทั้งนี้โดยทำการควบคุมการปฏิบัติเกี่ยวกับการเงินและการคลังของเทศบาลตั้งแต่งบประมาณ การบัญชี การจัดหารายได้ การใช้จ่ายเงิน การจัดหาพัสดุ การรักษาทรัพย์สินของเทศบาลและกิจการอื่น ๆ ที่สำคัญ⁷

ตามที่ได้กล่าวมานี้ อาจจะพอมองเห็นลักษณะการคลังของเทศบาลได้ว่า เทศบาลในฐานะที่เป็นหน่วยราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระจำเป็นที่จะต้องมีการคลังและทรัพย์สินของตนเอง แต่ฐานะทางการคลังของเทศบาลนั้นจะเป็นอย่างไรย่อมขึ้นอยู่กับฐานะทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นของประเทศและระบบราชการ บริหาร ของประเทศเป็นประการสำคัญ และการบริหารการคลังนั้นจะมีอิสระเพียงใดย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถของท้องถิ่นและนโยบายของ

⁶ กระทรวงมหาดไทย, การประชุมนายกเทศมนตรี ครั้งที่ 1 ณ กรมตำรวจ, 15 ถึง 23 มิถุนายน 2497 (ไม่ปรากฏที่พิมพ์) หน้า 331-332

⁷ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69-70 *op. cit.*, หน้า 247

รัฐบาลกลางในการที่จะทำการควบคุมหรือให้ท้องถิ่นมีอำนาจเล็กน้อยเพียงไร ซึ่งย่อมขึ้นอยู่กับความจำเป็น และความเหมาะสมของสภาพการณ์ โดยทั่วไปด้วย

การคลังของเทศบาลและปัญหาต่าง ๆ ในด้านการคลัง

การคลังและทรัพย์สินของเทศบาล

สำหรับในประเทศไทยเรา พระราชบัญญัติเทศบาล ได้กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เกี่ยวกับ การคลัง และทรัพย์สินของเทศบาลไว้ โดยได้กำหนดวิธีการงบประมาณของเทศบาล กำหนดประเภทรายได้ของเทศบาล กำหนดประเภทรายจ่ายต่าง ๆ กำหนดวิธีการควบคุมการคลังและทรัพย์สินของเทศบาลไว้ในหลักการและวิธีการโดยกว้างๆ⁸ ส่วนรายละเอียดในการควบคุมการคลัง และทรัพย์สินของเทศบาลนั้นได้มีพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการคลังออกมาเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามหลักการที่กำหนดไว้อีกทีหนึ่ง เช่น พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 พระราชกฤษฎีกาว่าด้วยระเบียบพนักงานเทศบาล ระเบียบการจัดซื้อและการจ้าง ฯลฯ เป็นต้น

รายได้ของเทศบาลและปัญหาเกี่ยวกับรายได้

ตามที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาลนั้น เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. รายได้จากภาษีอากร
2. รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากกิจการสาธารณูปโภค
5. รายได้จากพันธบัตร หรือเงินกู้
6. เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ
7. เงินอุดหนุน
8. เงิน หรือทรัพย์สินที่มิใช่ผู้ทักให้
9. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

⁸ Ibid., หน้า 244-247

รายได้ของเทศบาลตามที่กล่าวมานี้ ปรากฏว่า รายได้ส่วนใหญ่ได้จากการภาษีอากร รายได้ทรงลงมา ก็คือ รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ส่วนรายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล และรายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ นั้น มีเป็นจำนวนน้อยมาก และถ้าพึ่งแต่รายได้จากการภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ดดังกล่าวนี้ เมื่อรวมกันเข้าแล้วก็มีจำนวนน้อยมากจนไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายในการบริหารงานของเทศบาลได้ เทศบาลจึงต้องพึ่งเงินอุดหนุนจากส่วนกลางเป็นจำนวนมาก จึงจะสามารถบริหารงานของเทศบาลได้ เช่น ในปี 2499 เทศบาลรวม 114 แห่งในประเทศไทย มีรายได้ที่แท้จริงเพียง 162,531,045.01 บาท ต้องอาศัยเงินอุดหนุนจากส่วนกลางมาช่วยเหลือถึง 60,812,287.17 บาท หรือเท่ากับประมาณ 37% ของรายได้ที่แท้จริงของเทศบาล⁹ ฉะนั้นจะเห็นได้ว่า รายได้ที่สำคัญที่สุดในการเลี้ยงชีวิตของเทศบาลก็คือ เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน เงินประเภทนี้มีความสำคัญต่อเทศบาลอย่างยิ่ง จนถึงกับอาจกล่าวได้ว่า ถ้าเทศบาลขาดเงินประเภทนี้เสียแล้ว เทศบาลขนาดเล็กอาจต้องหยุดกิจการ และอาจเลิกสมกิจการไปในที่สุดได้¹⁰

เรื่องรายได้น้อยเอง เป็นปัญหาสำคัญต่อการบริหารงานของเทศบาล ถึงแม้เทศบาลจะได้รับเงินอุดหนุนจากส่วนกลางแล้วก็ตาม เทศบาลก็ยังไม่มีเงินไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติงานของเทศบาลให้เป็นผลดีได้ ในการดำเนินงานเทศบาลจะต้องมีเจ้าหน้าที่ต่าง ๆ เป็นผู้ดำเนินการและจะต้องใช้จ่ายเงินไปในด้านบำรุงส่งเสริม และในด้านการบริการแก่ราษฎรในท้องถิ่น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า เมื่อเทศบาลมีเงินใช้จ่ายน้อย เทศบาลก็ย่อมไม่สามารถจัดหาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ และความสามารถสูงเข้ามาปฏิบัติงานได้เพียงพอ และพร้อมกันนั้นเทศบาลก็มีเงินใช้จ่ายในการบำรุงส่งเสริม และในการให้บริการแก่ราษฎรเป็นจำนวนน้อย ทำให้การปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาลไม่บังเกิดผลดีเท่าที่ควร และทำให้การบริหารงานของ

⁹ กรมมหาดไทย, "การคลังเทศบาล", รายงานกิจการประจำปีของส่วนการปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2499 (ไม่ปรากฏที่พิมพ์), หน้า 534

¹⁰ วัลลภ ชัยพิพัฒน์, *op. cit.*, หน้า 28

เทศบาลขาดประสิทธิภาพและขาดความเชื่อถือ และความสนับสนุนจากประชาชนโดยทั่วไป¹¹

ปัญหาในเรื่องเทศบาลมีรายได้ไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้ในกิจการต่าง ๆ ของเทศบาลนั้น เป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไปทั้งในส่วนกลางเอง และในส่วนท้องถิ่น คือเทศบาลทั้งหลายและเป็นที่ตระหนักกันดีว่า ถ้าหากไม่มีการแก้ไขปรับปรุงกันในเรื่องนี้แล้ว การเทศบาลในประเทศไทยก็จะไปไม่รอด จึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหาด้านนี้ ดังจะเห็นได้จากที่ทางราชการส่วนกลางได้จัดให้มีการประชุมนายกเทศมนตรีทั่วราชอาณาจักรขึ้นในปี พ.ศ. 2497 และในปี พ.ศ. 2502 และได้มีการประชุมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยประจำปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2503 เป็นต้นมา เพื่อพิจารณาปัญหาด้านการคลังในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้และปัญหาอื่น ๆ ด้วยทุกครั้ง

ในการพิจารณาถึงปัญหาเรื่องรายได้ของเทศบาลนั้น พอจะสรุปได้ว่าการที่เทศบาลมีรายได้น้อยนั้นเป็นเพราะว่า¹²

1. เทศบาลมีประเภทรายได้น้อย และในรายได้แต่ละประเภทนั้นจำกัดอยู่ภายในขอบเขตแคบ และถูกควบคุมโดยส่วนกลางมาก
2. อัตราที่จะนำไปคำนวณในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ มีอัตราต่ำ
3. การดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีและรายได้โดยทั่วไปยังไม่ถูกต้อง และยังไม่มีประสิทธิภาพดีเท่าที่ควร

เพราะฉะนั้นในการพิจารณาปรับปรุงรายได้ของเทศบาลจึงได้มีการเสนอขอให้แก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับหลักการใหญ่ ๆ ดังนี้ คือ¹³

¹¹ คึกฤทธิ์ ปราโมช, "การเทศบาลในสายตาประชาชน", คำบรรยายในการประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการทั่วราชอาณาจักร ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2502 (พิมพ์โรเนียว), หน้า 1-6

¹² กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประชุมสาขา", การประชุมนายกเทศมนตรี ครั้งที่ 1 ณ กรมตำรวจ 15 ถึง 23 มิถุนายน 2497, (ไม่ปรากฏที่พิมพ์), หน้า 291-322 และกระทรวงมหาดไทย, "มติที่ประชุมใหญ่ประจำวันที่ 16 ตุลาคม 2502", การประชุมนายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจราชการทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, (ไม่ปรากฏที่พิมพ์), หน้า 3-5

¹³ กระทรวงมหาดไทย, การประชุมนายกเทศมนตรี ครั้งที่ 1, Ibid.

1. ได้มีการเสนอขอให้ส่งนกลางดำเนินการ ในการกำหนดให้เทศบาลมีประเภทรายได้ ให้มากประเภทขึ้นกว่าเดิม และขอให้ทางส่งนกลางให้อัตราแก่เทศบาลในการหารายได้ให้ มากขึ้น เช่น ขยายประเภทกิจการต่าง ๆ ที่เทศบาลจะจัดเก็บรายได้ให้กว้างขวาง และให้ เทศบาลมีอัตรามากขึ้น ในการกู้เงินมาใช้จ่ายในกิจการของเทศบาล ฯลฯ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมี การเสนอขอให้เปลี่ยนแปลงนโยบายรายได้ของเทศบาลเสียใหม่ให้เหมาะสม เช่น ขอให้กำหนด นโยบายภาษีให้หนักไปในทางที่จะให้เทศบาลมีรายได้หลักจากภาษีทรัพย์สิน เป็นต้น

2. ได้มีการเสนอขอให้ทางส่งนกลางกำหนดอัตราภาษี และอัตรารายได้ของเทศบาล ให้สูงขึ้น เพราะอัตรารายได้ประเภทต่าง ๆ ของเทศบาลนั้นได้กำหนดไว้นานแล้ว แต่ในปัจจุบั นภาวะการทางเศรษฐกิจของประเทศและมาตรฐานการครองชีพของประชาชนเปลี่ยนแปลงไป จากเดิมเป็นอันมาก อัตราที่กำหนดไว้เดิมจึงไม่ได้สัดส่วนกับภาวะทางเศรษฐกิจและมาตรฐาน การครองชีพที่สูงขึ้น รายได้ของเทศบาลจึงไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้ในการบริหารงานของ เทศบาล

3. โดยที่เงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อเทศบาลดังกล่าว แล้ว และโดยเฉพาะอย่างยิ่งมีความสำคัญอย่างมากต่อค่าใช้จ่ายในการบริหารงานบุคคลของ เทศบาล จึงได้มีการเสนอขอให้ส่งนกลางพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลในจำนวน ที่เพียงพอ

4. เป็นความจริงที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่า เทศบาลของเรายังขาดอัตราในการที่จะจัด หารายได้บางประการ เช่น การออกพันธบัตร หรือการกู้เงินมาใช้จ่ายในการดำเนินกิจการ ของเทศบาล ถึงแม้ว่าในพระราชบัญญัติเทศบาลจะกำหนดไว้ว่าเทศบาลอาจมีรายได้จากการ ออกพันธบัตรหรือจากการกู้ในทางต่างๆ ได้ แต่ในทางปฏิบัติเทศบาลไม่สามารถจะกระทำ ได้ เพราะต้องอยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยอย่างใกล้ชิดและเข้มงวด ได้มีการเสนอ ขอให้แก้ไขปัญหานี้ โดยการขอให้ส่งนกลางพยายามจัดหาเงิน หรือตั้งกองทุน หรือตั้งธนาคาร ขึ้นเพื่อให้เทศบาลได้มีโอกาสกู้ยืมไปใช้ในกิจการของเทศบาลต่อไป

5. ขอให้ทางส่งนกลางช่วยดำเนินการปรับปรุงสมรรถภาพของเจ้าหน้าที่เทศบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจ้าหน้าที่เกี่ยวกับการเงิน และขอให้ปรับปรุงวิธีการและการดำเนินการจัดเก็บ

รายได้ให้แก่เทศบาลเสียใหม่ให้เหมาะสม ทั้งนี้ เพราะว่า เจ้าหน้าที่ของเทศบาลตลอดจนวิธีการและการดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องนี่ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เทศบาลจัดเก็บรายได้ได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย มีทางหลบเลี่ยงและรั่วไหลมาก

การพิจารณาแก้ไขและปรับปรุงรายได้ของเทศบาลดังกล่าวนี้ ทางส่วนกลางได้พยายามแก้ไขและปรับปรุงตามที่ได้รับเสนอแนะตลอดมา เป็นต้นว่า ได้มีการขยายประเภทรายได้ ออกให้มากขึ้น กำหนดนโยบายให้เทศบาลมีรายได้หลุดจากภาษีทรัพย์สินเช่นเดียวกับในต่างประเทศ เช่น ในสหรัฐอเมริกาและอังกฤษ ได้ขยายอัตรารายได้ให้สูงขึ้น จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลมากขึ้น และได้มีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมเทศบาลหรือที่เรียกว่า ก.ส.ท. ขึ้นในปี พ.ศ. 2497¹⁴ เป็นต้น นอกจากนี้ยังได้มีการปรับปรุงการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ของเทศบาลให้ดีขึ้นด้วย ซึ่งเป็นผลทำให้รายได้ของเทศบาลมีจำนวนสูงขึ้น แต่อย่างไรก็ดี ถึงแม้ว่าจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลทำให้เทศบาลมีรายได้สูงขึ้นบ้างก็ตาม รายได้เหล่านี้ยังไม่เพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการบริหารงานของเทศบาลของตนเอง¹⁵ ฉะนั้น เรื่องรายได้ของเทศบาล จึงยังคงเป็นปัญหาใหญ่ที่เทศบาลและส่วนกลางจะต้องร่วมมือกันหาทางแก้ไขปรับปรุงต่อไป

ปัญหาเกี่ยวกับรายจ่าย และหน้าที่ของเทศบาล

รายจ่ายของเทศบาลมีความสัมพันธ์กับหน้าที่ของเทศบาลเป็นอย่างมาก เพราะถ้าเทศบาลมีหน้าที่ที่จะต้องจัดทำหลายอย่าง เทศบาลก็จะต้องมีค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว และการที่เทศบาลต้องมีรายจ่ายสูงนั่นเองเป็นผลกระทบกระเทือนถึงจำนวนรายได้ของเทศบาล โดยเทศบาลจะต้องพยายามหารายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายที่จะต้องใช้จ่าย

ในปัจจุบันนี้เทศบาลของเรามีหน้าที่ที่จะต้องปฏิบัติจัดทำด้วยกันหลายประเภทและหน้าที่แต่ละประเภทเมื่อพิจารณาดูจะเห็นว่ามีความซับซ้อนกว้างขวางมากไม่ว่าจะเป็นเทศบาลตำบล เทศ-

¹⁴ สนิท วิไลจิตต์, "กิจการในหน้าที่และผลงานโดยสรุปของส่วนการปกครองท้องถิ่น", เทศบาล, เล่ม 55 ตอนที่ 1, มกราคม 2503, หน้า 80

¹⁵ กระทรวงมหาดไทย, "มติที่ประชุมใหญ่นายกเทศมนตรี ประจำวันที่ 16 ตุลาคม 2502", การประชุม นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้ตรวจการเทศบาลทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. 2502, *op. cit.*, หน้า 3

ขาดเมืองหรือเทศบาลนครก็ตาม¹⁶ ต่างก็มีหน้าที่มากมาย และกว้างขวางจนอาจกล่าวได้ว่าเป็นการเกินกำลังและความสามารถของเทศบาลที่จะจัดทำได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลที่มีขนาดเล็กหรือเทศบาลที่มีรายได้น้อยซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมากแห่งในประเทศไทย

นอกจากหน้าที่ของเทศบาลแล้ว ประเภทรายจ่ายของเทศบาลก็นับได้ว่าเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาดู โดยปกติแล้วจะเห็นได้ว่ารายจ่ายของเทศบาลนั้น อาจแบ่งออกกว้าง ๆ ได้เป็นสองประเภท คือ รายจ่ายเกี่ยวกับการบุคคลของเทศบาล และรายจ่ายเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของเทศบาล ซึ่งรวมทั้งการบำรุงส่งเสริมสภาพของท้องถิ่น และการจัดทำบริการต่าง ๆ ให้แก่ราษฎรในท้องถิ่น รายจ่ายในกิจการทั้งสองประเภทนี้ มีผลเกี่ยวเนื่องและสัมพันธ์กันไม่ใช่น้อย กล่าวคือ ถ้าเทศบาลมีรายจ่ายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลของเทศบาล เช่น เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าจ้าง ฯลฯ มาก เทศบาลก็จะเหลือเงินไปใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ในด้านบำรุงส่งเสริม และจัดการบริการต่าง ๆ น้อย ทำให้ไม่สามารถอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ตามความต้องการของท้องถิ่นได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่หน้าที่ของเทศบาลมีมาก และกว้างขวาง แต่มีเงินใช้จ่ายน้อย ก็ยังทำให้การปฏิบัติตามหน้าที่นั้นไม่ได้ผลเลย และจะเป็นการสิ้นเปลืองไปโดยเปล่าประโยชน์ ซึ่งย่อมจะเป็นผลร้ายอย่างยิ่งต่อการบริหารของเทศบาลโดยส่วนรวม เพราะเทศบาลไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของการปกครองท้องถิ่น

แต่อย่างไรก็ดี รายจ่ายของเทศบาลไม่จำเป็นจะเป็นรายจ่ายประเภทใดย่อมมีความสำคัญต่อการบริหารงานของเทศบาลเท่า ๆ กัน เช่น ในการบริหารงานบุคคลนั้น ถ้าเทศบาลมีรายจ่ายประเภทนี้น้อยก็จะทำให้เทศบาลไม่มีโอกาสได้เจ้าหน้าที่ในจำนวนที่เพียงพอกับปริมาณงาน และไม่อาจว่าจ้างเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และความสามารถสูงได้ ซึ่งอาจจะเป็นผลทำให้การบริหารงานของเทศบาลไม่ได้รับผลสำเร็จเท่าที่ควร ในทำนองเดียวกันแม้ว่าเทศบาลจะมีเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้และความสามารถสูงในจำนวนที่เพียงพอกับปริมาณของงาน แต่ที่ว่าเทศบาลไม่มีเงินที่จะใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ ก็ย่อมถือได้ว่าไม่เกิดประโยชน์อันใด เพราะถ้าพนักงานนั้นยอมไม่สามารถที่จะปฏิบัติหน้าที่อะไรให้เกิดผลได้ถ้าหากขาดเงินที่จะใช้จ่ายในการดำเนินการ ฉะนั้นปัญหาในเรื่องการจัดเงินรายจ่ายแต่ละประเภทของเทศบาลนั้น จึงอยู่ที่ความเหมาะสม หรือ

¹⁶ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 50, 51, 53, 54, 56 และ 57 *op. cit.*, หน้า 239-242

การได้สัดส่วนกันระหว่างรายจ่ายทั้งสองประเภทนี้ว่า เทศบาลควรจัดรายจ่ายแต่ละประเภท
 อย่างไร จึงจะให้เทศบาลสามารถปฏิบัติหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และประหยัด โดยมี
 เจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการในกิจการนั้น ๆ พอดีกับปริมาณงานและสามารถปฏิบัติงานให้แก่ท้องถิ่น
 ด้วย ในขณะเดียวกัน

การศึกษาพิจารณาถึงรายจ่ายของเทศบาลของเรานั้น จะเห็นได้ว่า รายจ่ายเป็นค่าจ้าง
 และเงินเดือนอยู่ในระดับสูง เช่น ในปี พ.ศ. 2499 เทศบาลทั่วประเทศมีรายจ่ายทั้งสิ้นประมาณ
 179 ล้านบาท แต่มีรายจ่ายเป็นเงินเดือนพนักงานเทศบาลถึง 51 ล้านบาท หรือประมาณ 29%
 ของรายจ่ายทั้งหมด ทั้งนี้ ไม่ได้รวมถึงค่าป่วยการของนายกเทศมนตรี เทศมนตรี สมาชิก
 สภาเทศบาล และกรรมการอื่น ๆ ของสภา¹⁷ ซึ่งก็เป็นจำนวนเงินที่สูงมากเหมือนกัน

ปัญหาเรื่องนี้ได้รับการพิจารณาในที่ประชุมนายกเทศมนตรี ครั้งที่ 1 จังหวัดพระนคร
 ว่า การที่เทศบาลมีรายจ่ายในการบริหารงานบุคคลสูงนั้น เนื่องจากเหตุที่พนักงานเทศบาล
 ด้อยมาก ไม่มีสมรรถภาพและเทศบาลไม่สามารถจัดหาคนที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติ
 งานได้ จึงได้มีการเสนอขอให้ส่วนกลางให้ความช่วยเหลือเทศบาลในด้านการจัดหาบุคคลและ
 ในด้านการปรับปรุงการบริหารงานบุคคล เช่นการส่งเสริมสมรรถภาพพนักงาน ฯลฯ เป็นต้น¹⁸
 เพื่อที่จะได้ลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ ซึ่งทางส่วนกลางก็ให้คำรับรองว่าจะให้การช่วยเหลือตามที่
 เสนอนั้น และได้ดำเนินการไปบ้างแล้วโดยจัดให้มีการฝึกอบรมพนักงานเทศบาลขึ้นในต่าง ๆ
 หลายแห่งด้วยกัน¹⁹

ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่การเงินและการควบคุมการเงิน

ปัญหาเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่การเงินและการควบคุมการเงิน เป็นปัญหาที่มีความสำคัญต่อ

¹⁷ กรมมหาดไทย, *op. cit.*, หน้า 567

¹⁸ กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประชุมสภา", การประชุมนายกเทศมนตรีทั่วราชอาณาจักร
 ครั้งที่ 1, *op. cit.*, หน้า 323

¹⁹ ส่วนการปกครองท้องถิ่น, "บันทึกงานในหน้าที่ และผลงานในรอบปี 2504 ของส่วนการปกครองท้องถิ่น,"
 เทศบาล, เล่ม 57 ตอนที่ 1, มกราคม 2504, หน้า 61-67

เทศบาลมากเช่นเดียวกับปัญหาอื่น ๆ เพราะถ้าเทศบาลขาดเจ้าหน้าที่การเงินที่มีความรู้ความสามารถในด้านการเงินและการบัญชี ก็อาจจะทำให้การเงินและการบัญชีของเทศบาลมีข้อบกพร่องและผิดพลาดมาก ซึ่งจะเป็นผลให้เกิดความล่าช้า ความสิ้นเปลือง และอาจเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริตเกี่ยวกับการเงินขึ้นได้โดยง่ายด้วย ซึ่งผลที่เกิดขึ้นเหล่านี้ ย่อมเป็นผลร้ายอย่างมหันต์ต่อการบริหารงานของเทศบาล ฉะนั้นพนักงานการเงินของเทศบาลนอกจากจะต้องเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถสูงแล้ว ยังจะต้องเป็นผู้ที่มีความซื่อสัตย์เป็นอย่างมากด้วย

เกี่ยวกับการควบคุมการคลังของเทศบาลก็เช่นเดียวกัน จริงอยู่การควบคุมการคลังเทศบาลนั้นเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อเป็นการป้องกันความผิดพลาดและการทุจริต หรือเพื่อประสิทธิภาพของการบริหารงานของเทศบาลเอง แต่ถ้ามักมีการควบคุมกันอย่างใกล้ชิดและเข้มงวดจนเกินไป ก็จะทำให้เทศบาลไม่มีอิสระในการใช้จ่ายเงิน อาจทำให้เกิดความล่าช้าไม่ทันต่อเหตุการณ์ เพราะจะต้องผ่านวิธีการต่าง ๆ มากมาย และอาจจะทำให้เกิดความสิ้นเปลืองแก่เทศบาลโดยไม่จำเป็น เช่น อาจจะทำให้เทศบาลต้องเสียเงินแพงในการดำเนินการจัดซื้อ และการจ้างเหมา หรือในกิจการอื่น ๆ ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งข้อบกพร่องเหล่านี้ย่อมมีผลต่อประสิทธิภาพของการบริหารงานเทศบาลโดยทั่วไปด้วย

ปัญหาเรื่องเจ้าหน้าที่การเงิน และการควบคุมการเงินนี้ เทศบาลในประเทศไทยเกือบทุกแห่งต้องประสบเป็นส่วนมาก และเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากที่สุดปัญหาหนึ่ง โดยทั่วไปแล้วจะเห็นได้ว่า เจ้าหน้าที่การเงินของเทศบาลส่วนมากไม่มีความรู้ในด้านการเงินและการบัญชี ส่วนมากมักจะมีความรู้ตามัญชนธรรมดาเมื่อเข้ารับตำแหน่งในระยะแรก แล้วจึงหาความรู้และความชำนาญในด้านการเงินและการบัญชีโดยอาศัยประสบการณ์จากการทำงานอีกทีหนึ่ง ผลของการทำงานโดยทั่วไป มักจะปรากฏว่าเกิดความบกพร่องผิดพลาด และเกิดการทุจริตในเรื่องการเงินเป็นจำนวนมากถึงเป็นที่ทราบกันอยู่ทำให้ส่วนกลางเพิ่มภาระในการควบคุมตรวจสอบการเงิน การพัสดุ และการบัญชีของเทศบาลอย่างใกล้ชิดและเข้มงวดยิ่งขึ้น เกี่ยวกับปัญหานี้ได้มีผู้เสนอขอให้ส่วนกลางช่วยดำเนินการแก้ไขโดยการให้ความช่วยเหลือส่งเสริมสมรรถภาพ

ของเจ้าหน้าที่การเงินให้ดีขึ้น และขอให้สำนักงานตั้งเจ้าหน้าที่ชำนาญไปตรวจสอบการคลัง การบัญชี การพัสดุ และการเงินให้มากขึ้น²⁰

ส่วนการควบคุมการคลังเทศบาลโดยสำนักงานนั้น อาจกล่าวได้ว่ามีการควบคุมอย่างเคร่งครัดและกดดันมาก จะเห็นได้จากการที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกระเบียบการต่าง ๆ เกี่ยวกับการคลังเทศบาลและการดำเนินการเกี่ยวกับการคลังไว้อย่างละเอียด นับตั้งแต่การกำหนดระเบียบวิธีการงบประมาณของเทศบาล ระเบียบการบัญชี ระเบียบการคลังและทรัพย์สินและเรื่องอื่น ๆ อีกมากมาย และได้ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ฝ่ายบริหารของรัฐบาลกลางอย่างกว้างขวางในอันที่จะควบคุมและตรวจสอบการเงินการบัญชีตลอดจนทรัพย์สินของเทศบาลได้²¹ เกี่ยวกับเรื่องนี้ได้มีการเสนอในที่ประชุมนายกเทศมนตรี ขอให้ผ่อนคลายความเข้มงวดในการควบคุมลงบ้าง เพื่อให้เทศบาลมีอิสระในการดำเนินการมากขึ้น ซึ่งสำนักงานก็ได้ดำเนินการไปตามข้อเสนอดังกล่าวบ้างแล้ว คือได้แก้ไขรายละเอียดเกี่ยวกับวงเงินที่นายกเทศมนตรีมีอำนาจอนุมัติไว้ในระเบียบการจัดซื้อ และระเบียบการจ้างของเทศบาลให้มากขึ้น เป็นต้น อย่างไรก็ตามการควบคุมการคลังเทศบาลของเรายังสูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศโดยทั่วไป

ตามที่ได้อ้างมานี้จะเห็นได้ว่า เทศบาลในประเทศไทยยังต้องประสบกับปัญหาในด้าน การคลังของเทศบาลอยู่เป็นอันมาก นับตั้งแต่ปัญหาเรื่องรายได้ รายจ่าย ตลอดจนการควบคุมโดยเคร่งครัดจากรัฐบาลกลาง ปัญหาเหล่านี้นับว่า เป็นปัญหาดำคัญอย่างยิ่งซึ่งจะต้องทำการปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้นต่อไปโดยเร่งด่วน มิฉะนั้นเทศบาลก็จะคงอยู่ในสภาพอย่างที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน คือปราศจากรายได้ที่เพียงพอและขาดอำนาจและอิสระในการที่จะดำเนินการเกี่ยวกับการคลังและทรัพย์สินให้ตรงตามวัตถุประสงค์และเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่ได้อธิบายเป็นองค์การปกครองของตนเองในระบบประชาธิปไตย

สรุป

การคลังของเทศบาลถือได้ว่าเป็นหัวใจของการบริหารงานเทศบาล การบริหารงานเทศบาลจะราบรื่นเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับการคลังของเทศบาลเป็นส่วนสำคัญ ประเทศไทยได้มี

²⁰ กระทรวงมหาดไทย, "รายงานการประชุมสภา", การประชุมนายกเทศมนตรีที่วราชอาณาจักร ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2497, *op. cit.*, หน้า 823

²¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 69, 70, 71-75, *op. cit.*, หน้า 247-250

การจัดตั้งเทศบาลมาเป็นเวลานานเกือบ 30 ปีแล้ว แต่กิจการของเทศบาลของเรายังไม่เจริญไปเท่าที่ควร เพราะว่าเทศบาลของเราได้ประสบกับปัญหาที่ยากในทางการคลังและในด้านอื่น ๆ อีกเป็นอันมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัญหาเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาล ซึ่งเป็นผลทำให้เทศบาลขาดคนที่มีความรู้และความสามารถเข้ามาบริหารงาน ขาดเครื่องมือเครื่องใช้ และวัสดุต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ในกิจการของเทศบาล ทำให้การบริหารงานของเทศบาล ขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่ต้องการได้ เป็นเหตุให้ราษฎรขาดความเชื่อถือและความเต็มใจต่อระบบเทศบาล และไม่ให้การสนับสนุนเท่าที่ควร ทำให้ฐานะของเทศบาลกลับเสื่อมโทรมลงไปมากยิ่งขึ้น และในที่สุดอาจจะประสบความล้มเหลวโดยสิ้นเชิงก็ได้ นอกจากนี้ปัญหาเกี่ยวกับรายได้แล้ว ยังมีปัญหาเกี่ยวกับรายจ่าย ปัญหาเกี่ยวกับหน้าที่ของเทศบาลปัญหาเกี่ยวกับตัวบุคคลและปัญหาอื่น ๆ อีกหลายอย่าง ซึ่งเป็นปัญหาที่ต่อเนื่องและเกี่ยวพันกันและต่อเนื่องแต่เป็นปัญหาที่ยากอยู่ไม่น้อย ปัญหาเหล่านี้ได้เริ่มเกิดขึ้นตั้งแต่เริ่มจัดตั้งระบบเทศบาลและยังคงเป็นปัญหาเรื่อยมาจนถึงปัจจุบันนี้ แต่ก็เป็นปัญหาที่อาจจะแก้ไขให้ดีขึ้นได้ ฉะนั้น จึงได้มีความพยายามที่จะแก้ไขปัญหานานานตลอดมา แต่ผลของการแก้ไขนั้น จะได้ผลดีเพียงใดหรือไม่ยังเป็นเรื่องที่น่าสงสัยอยู่

โดยลักษณะของการคลังตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ถ้าพิจารณาโดยละเอียดแล้วจะเห็นได้ว่า ปัญหาทางการคลังนี้เป็นเรื่องที่เทศบาลไม่สามารถจะหลีกเลี่ยงได้ ทุกเทศบาลจะต้องประสบกับปัญหานี้ตลอดไป และปัญหานี้จะเป็นปัญหาที่แก้ไขได้ยากมาก เพราะเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบเศรษฐกิจของชาติ เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระดับการศึกษาของประชาชน และเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับระบบการบริหารราชการของประเทศ ซึ่งแต่ละเรื่องเหล่านี้ ต่างก็มีความเกี่ยวข้องกันและขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมอื่น ๆ นานาประการ

การพยายามแก้ไขปัญหากการคลังด้วยวิธีการต่าง ๆ ดังกล่าวแล้ว เป็นเรื่องที่น่าสนับสนุนเป็นอย่างยิ่ง เพราะเป็นที่เชื่อกันได้ว่า "เมื่อมีความพยายามที่หนักย่อมมีความสำเร็จ" แต่ควรจะได้มีการแก้ไขด้วยวิธีการที่ถูกต้องยิ่งขึ้นกว่าที่กล่าวมาแล้ว ๆ มา กล่าวคือ แทนที่จะนำมาพิจารณากันอย่างตลก ๆ แล้วก็นอกการแก้ไขกันอย่างขอไปที ก็ควรจะได้มีการค้นคว้ารวบรวมข้อเท็จจริงและข้อมูลต่าง ๆ โดยละเอียดถี่ถ้วน เพื่อนำมาวิเคราะห์และวิจัยต่อไปโดย

ละเอียด โดยการใช้นโยบายที่มั่นคงและเหมาะสมเป็นสำคัญ และ
 เป็นผลดีกว่าการพิจารณาและการแก้ไขปัญหาคงตั้งได้เคยทำกันมาก่อน การพิจารณา
 และการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ๆ ที่ทำไปแล้วนั้น รู้สึกว่าจะยังมีข้อบกพร่องอยู่หลายประการด้วยกัน
 เป็นต้นว่า ขาดผู้มีความรู้จริงในด้านนี้ และขาดการประสานงานและระบบการทำงานที่ดี และ
 บางครั้งก็อาจมีการแสดงออกในทางที่จะแก้ไขเพื่อผลประโยชน์ส่วนบุคคลมากกว่าทำเพื่อประ-
 โยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

ปัญหาการคลังที่ขาดทุน เชื่อว่ายังคงเป็นปัญหาใหญ่ของเทศบาลไปอีกนานเท่าที่
 ภาวะเศรษฐกิจของประเทศในส่วรวมยังไม่เจริญ หรือระดับการศึกษาและความรู้ดีในความ
 เป็นประชาธิปไตยของประชาชนโดยทั่วไปยังอยู่ในระดับต่ำอยู่ และในภาวะเช่นนี้ เทศบาลก็จะ
 เติงตัวเองไม่ได้อยู่ตลอดไป ส่วนกลางจะต้องให้ความช่วยเหลืออยู่เสมอ ในที่สุดก็จะทำให้เทศบาล
 หมดอิสระและหมดความหมายของการเป็น “การปกครองท้องถิ่นโดยตนเอง” ฉะนั้น การที่
 จะให้เทศบาลได้เป็นรากฐานที่มั่นคงของการปกครองในระบบประชาธิปไตยที่ดี ก็เป็นการ
 จำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรีบเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของชาติ พยายามฟื้นฟูการศึกษาปรับปรุงราชการ
 บริหารส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพโดยไม่เห็นแก่หน้าผู้ใด เพื่อเป็นแนวทางไป
 สู่การปกครองท้องถิ่นโดยตนเองที่สมบูรณ์ต่อไป.

Money is a good servant but a bad master.

Quoted by Bacon

เงินเป็นบริวารที่ดี แต่เป็นนายที่เลว

อ้างโดย เบคอน