

การบริหารงานคลังของเทศบาล

โดย พ.ศ.ท. สงคราม ลิปิสุ่นทร

การเทศบาลเป็นสถาบันการปกครองตนเองรูปหนึ่งของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปหนึ่งที่มีความสำคัญยิ่งในประเทศที่ประชาธิปไตยเจริญเต็มที่แล้วนั้น จะพบว่าการเทศบาลเป็นรากฐานเบื้องต้นของประชาธิปไตย โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นต่างตื่นตัวสนใจในการที่จะให้ได้มาซึ่งการปกครองตนเอง แต่เมื่อหันมาดูการเทศบาลในประเทศไทยบ้าง ในระยะ 30 ปีเศษนับแต่เริ่มตั้งเทศบาลมา ปรากฏว่ามีเสียงวิพากษ์วิจารณ์อยู่โดยทั่วไปว่า กิจกรรมเทศบาลของไทยเรายังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เมื่อพิเคราะห์ดูแล้วน่าจะจะเป็นเพราะเหตุสำคัญ ๒ ประการ คือประการแรก การกระจายอำนาจทางการปกครองให้กับท้องถิ่นในรูปเทศบาลของเรามีลักษณะเป็นการตกทอดโดยรัฐหยิบยื่นให้แก่ประชาชนเอง¹ ประชาชนตกอยู่ในฐานะที่จำต้องรับเอาตั้งแต่ในระยะที่ประชาธิปไตยยังเป็นของใหม่สำหรับประชาชน ประการที่สอง เนื่องจากมีเสียงส่วนใหญ่กล่าวว่าส่วนกลางควบคุมมากเกินไปจนเทศบาลขาดอิสระ² ฉะนั้น การศึกษาเพื่อให้ทราบว่าการที่กิจกรรมเทศบาลในประเทศไทยยังไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรนั้น มีอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคและจุดอ่อน จึงเป็นเรื่องที่มีค่าควรแก่การศึกษาและเป็นเรื่องที่น่าสนใจเป็นอย่างยิ่ง

การศึกษาเรื่องการบริหารงานคลังของเทศบาล เป็นแง่หนึ่งของการพิจารณาศึกษาเพื่อให้ทราบถึงอุปสรรคและข้อบกพร่องของการบริหารงานทั่วไปในกิจการเทศบาล

¹Choop Karnjanaprakorn, *Municipal Government in Thailand as Institution and Process of Self-Government* (Doctoral Dissertation, Department of Government, Indiana University, 1958). Reproduced by the Institute of Public Administration, Thammasat University, 1961, pp. 92-106.

²อมร รัชเสศย์, "เทศบาลในสมัยพัฒนา," เอกสารประกอบความรู้การประชุมใหญ่สันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3 (ทวชนคร : โรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น, 2505), หน้า 61-62.

ทั้งนี้ พระการคลังและการบริหารงานคลังเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ (sine qua non) โดยจะได้ทำการศึกษาวรรคากฎหมาย ระเบียบข้อบังคับ และคำสั่งต่าง ๆ อันเป็นมาตรการควบคุมทางการคลัง เฉพาะในเรื่องสำคัญ ๆ พอให้ทราบถึงเค้าโครงการบริหารงานคลังของเทศบาล และให้ทราบถึงอุปสรรคและจุดอ่อนซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้เทศบาลไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควร และจะสรุปในตอนท้ายเพื่อชี้ให้เห็นปัญหาที่สำคัญ ๆ และช่องทางในการผ่อนคลายการควบคุมลง ในการเขียนเรื่องนี้ผู้เขียนมีความมุ่งหมายเพื่อให้เป็นประโยชน์ในการศึกษา และในการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นตามควรแก่กรณี

การปกครองท้องถิ่นในรูปของเทศบาลนับว่ามีความสำคัญยิ่ง เพราะการที่จะวัดว่ารัฐบาลมีความสนใจในการส่งเสริมประชาธิปไตย และประสิทธิภาพในการบริหารเพียงใดนั้น ย่อมพิจารณาได้จากการนำเอาระบบการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและทางการบริหารมาใช้ตามส่วน โดยการจัดตั้งระบบการปกครองท้องถิ่น³ ซึ่งในเรื่องการกระจายอำนาจทั้งทางการเมืองและทางการบริหารนี้ เป็นจุดสำคัญยิ่งในการพิจารณาศึกษาของเรื่องนี้ นอกจากนั้นความสำคัญของเทศบาลมีเหตุผลเนื่องมาจาก "การปกครองในระดับท้องถิ่นย่อมใกล้ชิดในเรื่องต่างๆ เข้าถึงจิตใจของประชาชน เป็นข้อต่ออันแรกในสายการปกครองระบอบประชาธิปไตย"⁴

ความสัมพันธ์ระหว่างเทศบาลกับกระทรวงมหาดไทย

การกระจายอำนาจเป็นไปตามกัลลของประชาธิปไตย และเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร⁵ เหตุผลความจำเป็นที่ท้องถิ่นต้องมีการกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่น ก็เนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม ความเจริญก้าวหน้าทางวิทยาการ บรรดาเมืองต่างๆ เจริญและขยายตัวออกอย่างรวดเร็ว⁶ แต่อย่างไรก็ตาม แม้ว่าส่วนกลางจะกระจายอำนาจไปให้ท้องถิ่นแล้วก็ตาม ก็มีใ้หมายความว่าจะกระจายอำนาจไปให้โดยสมบูรณ์ ความ

³Daniel Wit, *A Comparative Study of Local Government and Administration* (Bangkok: Praachandra Printing Press, 1961), p. 8.

⁴Arthur W. Bromage, *Introduction to Municipal Government and Administration* (Second Edition; New York: Appleton-Century-Crofts, Inc., 1957), p. 7.

⁵Wit, *op. cit.*, p. 8.

⁶*Ibid.*, pp. 6-7.

รับผิดชอบของส่วนกลางยังคงมีอยู่ เพราะเทศบาลจัดตั้งขึ้นโดยรัฐบาลกลาง เป็นหน่วย การปกครองที่รองจากรัฐบาลกลาง เทศบาลจึงอยู่ในฐานะที่ต้องขึ้นอยู่กับรัฐ ความสัมพันธ์ ของเทศบาลกับรัฐหรือส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทย จึงยังคงมีอยู่ในรูปของการใช้อำนาจนิติบัญญัติออกกฎหมายใช้บังคับ และในรูปการควบคุมกำกับดูแลทางการบริหารของ เทศบาล

เมื่อได้พิจารณาพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 โดยตลอดแล้ว จะเห็นได้ชัด ว่าการจัดตั้งเทศบาลขึ้นนั้น กระทรวงมหาดไทยจะเป็นผู้พิจารณาว่า สมควรจะยกฐานะ ท้องถิ่นใดเป็นเทศบาล และจะเห็นประจักษ์ชัดว่าอำนาจในการควบคุมเทศบาลจากส่วน กลางโดยกระทรวงมหาดไทยนั้นมีอยู่ท่วมท้นมากมายหลายประการ⁷ และเมื่อพิจารณาเหตุจาก ทางปฏิบัติจะพบว่าความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับเทศบาลมีลักษณะเป็น สายการบังคับบัญชา กล่าวคือ มีการสั่งการจากกระทรวงมหาดไทยผ่านจังหวัดลงไปยังเทศบาล และมีการ รายงานขึ้นมาตามลำดับจนถึงกระทรวงมหาดไทย และเมื่อได้พิจารณาศึกษาระเบียบข้อ บังคับของกระทรวงมหาดไทยที่ใช้บังคับเทศบาลโดยละเอียดแล้ว ก็จะพบว่าเป็นการดึงเอา อำนาจการวินิจฉัยตกลงใจของท้องถิ่นมาไว้ที่ส่วนกลางเสียเกือบทั้งหมด ซึ่งไม่เพียงแต่แสดง ให้เห็นถึงพฤติกรรมกึ่งเค็มของรัฐบาลที่พยายามมอบอำนาจให้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัดและ กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้มีวิธีปฏิบัติเป็นแบบเดียวกันและเพื่อเอกภาพในการควบคุม⁸

ฉะนั้น จึงเป็นผลให้สิทธิปกครองตนเองของเทศบาลตามความหมายแห่งการ กระจายอำนาจอยู่ในขอบเขตอันจำกัดมาก ทำให้เทศบาลขาดความริเริ่ม ขาดลักษณะการนำ ทางการเมืองในระดับท้องถิ่นและในด้านกรควบคุมโดยประชาชน การสนับสนุนของ ประชาชน และการเปิดให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองก็ยังมีได้เป็นไป โดยแท้จริงและโดยกว้างขวางเท่าที่ควร

⁷พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 70 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 7, 13, 71, 72, 74, 75 และมาตรา 77.

⁸Karnjanaprakorn, *op. cit.*, pp. 84-85.

ความสำคัญของการบริหารงานคลัง

...การมอบหน้าที่ให้เทศบาลโดยปราศจากอำนาจทางการคลัง
เท่าที่จำเป็น เป็นการวางตัวเองที่ไร้ประโยชน์ แต่ก็น่า
ประหลาด ที่ยังคงปฏิบัติกันอย่างแพร่หลาย...⁹

การกระจายอำนาจไปให้แก่ท้องถิ่นนั้น ซึ่งที่จะละเว้นเสียมิได้ก็คือ การกระจาย
อำนาจทางการคลังให้เทศบาลมีอิสระในทางการคลังตามสมควรในขอบเขตของกฎหมายและ
รายได้ทั้งสิ้นของประเทศ เช่นในเรื่องที่มาของรายได้ การใช้จ่ายเงิน งบประมาณ การจั
หาพัสดุ และการจ้างเหมาเป็นต้น ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจให้เทศบาลอย่างแท้จริง
นั้น เทศบาลจะมีอิสระในการที่จะพิจารณาว่า ในปีหนึ่ง ๆ จะใช้จ่ายเงินไปในกิจการใดบ้าง
และก็สามารถจะหาเงินมาใช้จ่ายเพื่อกิจการนั้นได้อย่างพอเพียง แต่อย่างไรก็ตาม การคลัง
ของเทศบาลก็ยังต้องสัมพันธ์กับการคลังของประเทศ กล่าวคือ รัฐบาลจะต้องควบคุมดูแล
เทศบาลไม่ให้ดำเนินการคลังไปในทางที่จะเป็นผลเสียหายร้ายแรงกว่าเทศบาลเอง หรือแก่
ประเทศชาติเป็นส่วนรวม ที่สำคัญที่สุดคือรัฐบาลจะต้องคอยช่วยเหลือสนับสนุนให้เทศบาล
สามารถดำเนินกิจการเพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นให้มากและดียิ่งขึ้น¹⁰

แม้ว่าการควบคุมการคลังโดยส่วนกลางยังคงต้องมีและมีความจำเป็นอยู่ก็ตาม
แต่สำหรับประเทศที่กำลังพัฒนานั้น จะต้องมีการกระจายอำนาจในการดำเนินการทางการ
คลังและอำนาจหน้าที่ทางการคลังด้วย¹¹ เมื่อพิจารณาถึงเทศบาลในประเทศไทยในข้อที่ว่า
กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง วิธีการงบประมาณ การ
รักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมา¹² แล้ว

⁹Henry Maddick, *Democracy, Decentralization and Development* (Bombay : Asia Publishing House, 1963), p. 134.

¹⁰วิญญู อังคนารักษ์, "คำชี้แจงประกอบหัวข้อการประชุมเรื่องเงินอุดหนุน" การประชุมผู้ว่า
ราชการภาค ผู้ว่าราชการจังหวัด และมหาดไทยภาค พ.ศ. 2499 ณ กระทรวงมหาดไทย (พิมพ์โรเนียว)
หน้า 3.

¹¹United Nations, *Decentralization for National and Local Development*
(New York: United Nations Publication, 1962), p. 57.

¹²พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, *op.cit.*, มาตรา 69

ย่อมแสดงให้เห็นถึงขอบเขตและขนาดของการควบคุมทางการคลังที่มีอยู่อย่างมาก ซึ่งเป็น
 จริตคามที่ได้กล่าวแล้วในตอนต้นว่า ส่วนกลางควบคุมมากเกินไปจนเทศบาลขาดอิสระ

ความสำคัญของการบริหารงานคลังนั้นอยู่ที่ว่า ในบรรดาประเทศที่กำลังพัฒนา
 ต่างก็พยายามใช้เทศบาลเป็นสถาบันสำคัญในการพัฒนาประเทศ โดยถือหลักว่า การพัฒนา
 ชุมชนและการปกครองท้องถิ่น จะต้องดำเนินการควบคู่กันไปโดยใกล้ชิดเช่นในประเทศ
 อินเดีย และชานา เป็นต้น¹³ และในความหมายที่ว่า การปกครองท้องถิ่นต้องพัฒนาใน
 เรื่องที่ตรงต่อความต้องการและสภาพของท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีมาตรการเพื่อความเป็นอิสระทาง
 การคลังแก่เทศบาล เพื่อว่าไม่เพียงแต่จะสามารถรับใช้ท้องถิ่นเท่านั้น แต่ยังสามารถรับใช้
 ประเทศชาติเป็นส่วนรวมได้อีกด้วย¹⁴

โดยสรุป การคลังเป็นเรื่องที่สำคัญที่สุด เทศบาลจะเจริญก้าวหน้าสามารถรับใช้
 ประชาชนอำนวยความสะดวกและความผาสุกให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี เทศบาล
 ก็จำเป็นต้องใช้เงินต้องจัดให้เทศบาลมีรายไ้พอเลี้ยงตัวเอง และเพียงพอแก่การทำ
 บำรุงท้องถิ่น ทั้งนี้จึงเป็นการจำเป็นที่ต้องให้เทศบาลมีอิสระในทางการคลังพอสมควร เพื่อ
 ให้เทศบาลได้เป็นสถาบันที่มีส่วนช่วยในการพัฒนาประเทศชาติ โดยเหตุผลที่ว่า การปกครอง
 ท้องถิ่นสามารถมีส่วนช่วยในทางเศรษฐกิจและการเงินได้เป็นอย่างมาก¹⁵ การที่กระทรวง
 มหาดไทยควบคุมการคลังของเทศบาลโดยเข้มงวดกวดขัน จึงเป็นอุปสรรคที่ทำให้เทศบาล
 ไม่เจริญก้าวหน้าเท่าที่ควรจะเป็น เทศบาลมีอิสระในการปกครองตนเองน้อยมาก และนับ
 ว่าเป็นอุปสรรคที่ไม่เกื้อกูลต่อการเร่งรัดพัฒนาประเทศชาติตามที่ควรจะเป็นอีกโสดหนึ่งด้วย

วิธีการควบคุมการคลัง

การที่ราชการบริหารส่วนกลางจำเป็นต้องควบคุมการคลังเทศบาลนั้น มีวัตถุประสงค์
 ประสงค์ที่เห็นได้เด่นชัด 3 ประการ คือ

1. เพื่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจและการคลังของประเทศเป็นส่วนรวม
2. เพื่อให้มีการเฉลี่ยหรือกระจายรายได้ไปยังท้องถิ่นทั่วประเทศอย่างได้สัดส่วน

¹³Maddick, *op.cit.*, p. 155.

¹⁴*Ibid.*, p. 134.

¹⁵*Ibid.*, p. 61.

3. เพื่อให้การคลังของเทศบาลมีความถูกต้องเป็นระเบียบเรียบร้อยปราศจากการทุจริต

แต่มีข้อที่น่าสังเกตว่า ในประเทศที่กำลังอยู่ในระยะเปลี่ยนแปลงนั้น การควบคุมทางการคลังมิใช่เป็นการควบคุมโครงการ แต่เป็นการป้องกันการจ่ายเงินที่ขัดต่อกฎหมายเสียเป็นส่วนใหญ่ แม้จะเป็นเงินเพียงเล็กน้อยก็ตาม¹⁶ และการควบคุมทางการคลังมากเกินไป แทนที่จะให้ผลดี กลับเป็นผลเสียช้อย่างยากต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นนั้น ส่วนมากเนื่องมาจากการรวมอำนาจทางการคลังไว้ในส่วนกลางมากเกินไป¹⁷

การควบคุมการคลังนั้นไม่ควรมีลักษณะเป็นการ บังคับและควบคุม แต่ควรมีลักษณะเป็นการ ชักนำจูงใจให้ท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่โดยสมบูรณ์มากกว่า เช่น ในสหรัฐอเมริกา มีวิธีการควบคุมการคลังโดย การตรวจสอบบัญชี การรายงานการคลัง การกำกับดูแลงบประมาณ กำกับดูแลเรื่องหนี้และการบัญชี ในเรื่องการสนับสนุนทางการคลังก็ได้แก่ ภาษีที่ขึ้นให้และเงินอุดหนุน¹⁸ ในประเทศอังกฤษมีการควบคุมการคลังเทศบาล โดยการอนุมัติหรือไม่อนุมัติเงินกู้ การตรวจสอบบัญชี และเงินอุดหนุน ประเทศฝรั่งเศสมีการควบคุมงบประมาณ การควบคุมการวินิจฉัยสั่งการทางการคลังของเทศบาล การตรวจบัญชีและเงินอุดหนุน¹⁹ สำหรับประเทศไทยนั้นการควบคุมและกำกับดูแลการคลังของท้องถิ่นจากส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยสะท้อนให้เห็นถึงการรวมอำนาจไว้ในส่วนกลางอย่างเต็มที่²⁰ ซึ่งจะได้ทำการพิจารณาศึกษาการบริหารงานคลังของเทศบาลในสาระสำคัญดังนี้ คือ

1. รายได้ของเทศบาล
2. การงบประมาณของเทศบาล
3. การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี
4. การจ้างและการจัดหาพัสดุ

¹⁶*Ibid.*, p. 80.

¹⁷United Nation. *op.cit.*, p. 55.

¹⁸Wit, *op.cit.*, pp. 20-21.

¹⁹*Ibid.*, p. 45, 66.

²⁰*Ibid.*, p. 84.

รายได้ของเทศบาล

ความเจริญของท้องถิ่นย่อมขึ้นอยู่กับรายได้เป็นประการสำคัญ หรืออีกนัยหนึ่ง รายได้เป็นเครื่องวัดความเจริญของท้องถิ่น ในประเทศที่มีการปกครองท้องถิ่นเจริญแล้วมักจะมีการมอบอำนาจในการหารายได้ให้กับท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง อาจกล่าวได้ว่าความเป็นอิสระทางการคลังเป็นเครื่องวัดรายได้ของเทศบาล และรายได้ของเทศบาลก็เป็นเครื่องวัดความเป็นอิสระทางการคลัง การกำหนดรายได้ให้เทศบาลอย่างพอเพียงย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการรับผิดชอบตามหน้าที่ และจำเป็นจะต้องมีการพิจารณาในระดับรัฐบาล ว่ารายได้ที่ตกเป็นของเทศบาลนั้น ได้สัดส่วนอย่างเพียงพอกับรายได้ทั้งสิ้นของประเทศหรือไม่ และแต่ละแห่งได้รับแบ่งเป็นรายได้พอเพียงที่จะปฏิบัติหน้าที่หลักของเทศบาลหรือไม่²¹

ฉะนั้น จึงควรพิจารณาศึกษาต่อไปว่ารายได้ที่เทศบาลได้รับตามกฎหมายในปัจจุบันที่มีอยู่อย่างไรบ้าง แต่ละประเภทมีลักษณะอย่างไร เพียงพอแก่การที่เทศบาลจะสามารถปฏิบัติหน้าที่หรือไม่

ที่มาของรายได้

รายได้ของเทศบาลย่อมเป็นไปตามที่กฎหมายระบุไว้ ถ้ามิได้มีกฎหมายให้อำนาจไว้โดยเฉพาะเทศบาลจะเก็บภาษี ไม่ได้²² ประเภทของรายได้ที่เทศบาลจะมี ได้มีดังต่อไปนี้²³

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
2. ค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
4. รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

²¹ Russel W. Maddox and Robert F. Fuquay. *State and Local Government* (New York; D. Van Nostrand Co., Inc., 1962). pp. 402-403.

²² Wit, *op.cit.*, p. 84.

²³ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498, ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 72 ตอนที่ 98 ลงวันที่ 27 ธันวาคม 2498, มาตรา 3.

6. เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรมต่างๆ
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
8. รายได้อื่นใดก็ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

รายได้ประเภทภาษีอากร ประเภทที่เทศบาลจัดเก็บเอง ได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรการฆ่าสัตว์ ประเภทที่รัฐบาลเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดแบ่งให้เทศบาลได้แก่อากรขาออกจากบรรดาข้าว และภาษีบำรุงเทศบาลที่เก็บเพิ่มเติมจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บอยู่แล้วอีกไม่เกินร้อยละสิบ รายได้ประเภทภาษีอากรที่เป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของเทศบาล ในปี พ.ศ. 2506 เทศบาลทั่วราชอาณาจักรมีรายได้ประเภทนี้ประมาณ 67.70 % ของรายได้จริงทั้งหมด²⁴ ประเภทภาษีอากรที่สำคัญๆ ได้แก่ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่การจัดเก็บยังไม่ค่อยทั่วถึง มีการหลีกเลี่ยงภาษีกันมาก เพราะวิธีจัดเก็บภาษีของเทศบาลยังไม่รัดกุมพอ นอกจากนี้ก็มีภาษีบำรุงเทศบาล และอากรการฆ่าสัตว์ ส่วนประเภทที่ทำรายได้ให้เทศบาล และอากรการฆ่าสัตว์ ส่วนประเภทที่ทำรายได้ให้เทศบาลไม่มากนักได้แก่ ภาษีปรับ ภาษีบำรุงท้องที่

รายได้ประเภทค่าธรรมเนียมค่าใบอนุญาตและค่าปรับ รายได้ประเภทนี้ทำรายได้ให้แก่เทศบาลทั่วราชอาณาจักรในปี 2506 ประมาณ 9.17 % ของรายได้จริงทั้งหมด²⁵ ได้แก่ค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมผลประโยชน์การฆ่าสัตว์ ค่าใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมมูลฝอย ค่าตรวจแบบอาคาร ค่าปรับ และค่าใบอนุญาตตาม พ.ร.บ. สาธารณสุข เป็นต้น

รายได้ประเภททรัพย์สิน ได้แก่รายได้จากการที่เทศบาลให้เช่าที่ดินหรืออาคารที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาล รายได้ประเภทนี้ทำรายได้ให้แก่เทศบาลแตกต่างกันออกไปสุดแต่ว่าเทศบาลใดจะมีทรัพย์สินให้เช่ามากหรือน้อย ในปี พ.ศ. 2506 เทศบาลทั่วราชอาณาจักรมีรายได้ประเภทนี้ประมาณ 7.29 % ของรายได้จริงทั้งหมด²⁶

²⁴ โปรดดูตาราง 1.

²⁵ *Idem.*

²⁶ *Idem.*

ตาราง 1

แสดงยอดรายได้จริงของเทศบาลทั่วประเทศ แยกเป็นประเภทเป็นรายปี พ.ศ. 2500

2501, 2502, 2503, 2504, 2505 และ 2506

ประเภท	ปี 2500 (บาท)	ปี 2501 (บาท)	ปี 2502 (บาท)	ปี 2503 (บาท)	ปี 2504 (ม.ค.-ก.ย.) (บาท)	ปี 2505 (บาท)	ปี 2506 (บาท)
ค่าภาษีอากร	113,689,734	123,011,620	142,546,241	116,014,794	166,146,715	238,098,019	299,464,938
ค่าธรรมเนียม ๗	42,969,961	47,398,403	56,878,314	60,116,221	33,440,014	35,756,643	40,583,544
รายได้จากทรัพย์สิน	9,360,756	10,553,105	13,444,559	15,754,472	15,657,676	20,457,385	32,241,379
รายได้เบ็ดเตล็ด	9,603,443	11,691,424	12,368,691	10,237,308	14,663,727	93,570,921	70,013,739
สาธารณูปโภค	—	—	—	16,237,308	16,655,062	—	—
รวมรายได้จริง	175,623,896	192,654,554	225,237,806	268,550,495	246,563,197	387,882,970	442,303,601
เงินอุดหนุนจากรัฐบาล	63,500,000	63,473,800	67,280,922	80,380,030	47,411,688	90,317,790	106,925,734
รวมทั้งสิ้น	239,123,896	256,128,351	๒๒๒,๕๑๘,๗๒๘	๓๔๘,๙๓๐,๕๒๕	๒๙๓,๙๗๔,๘๘๕	๔๗๘,๒๐๐,๗๖๐	๕๔๙,๒๒๙,๓๓๕

ที่มา : ส่วนการปกครองท้องถิ่น, กรมมหาดไทย, รายงานกิจการเทศบาลประจำปี 2500, 2501, 2502, 2503,

2504, 2505 และ 2506

หมายเหตุ กิ่งเทศบาลต่าง ๆ

รายได้ประเภทสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ ได้แก่รายได้จากการไฟฟ้า ประปา การเดินรถประจำทาง กิจการโรงแรม การจำหน่ายเนื้อสัตว์ และการจำหน่าย น้ำมันเชื้อเพลิง เป็นต้น ในปี 2504 เทศบาลทั่วราชอาณาจักรมีรายได้ประเภทนี้ประมาณ 6.75 % ของรายได้ทั้งหมด²⁷ นับว่าทำรายได้ให้เทศบาลน้อยมาก ในต่างประเทศ เทศบาลหลายแห่งมีรายได้ประเภทนี้ปีหนึ่งเป็นเงินจำนวนมาก จัดเป็นรายได้ที่สำคัญของเทศบาลประเภทหนึ่ง

รายได้ประเภทเบ็ดเตล็ด ได้แก่รายได้ที่มีผู้อุทิศให้ ค่าจำหน่ายเวชภัณฑ์ เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2506 รายได้ประเภทนี้ทำเงินให้แก่เทศบาลทั่วราชอาณาจักรประมาณ 16.05 % ของรายได้ทั้งหมด²⁸

เงินอุดหนุน

“ในทางปฏิบัติแล้ว เทศบาลย่อมต้องการความช่วยเหลือทางการคลังจากรัฐบาลกลางโดยไม่มีช้อยกเว้น”²⁹ ความช่วยเหลือทางการคลังจากรัฐบาลกลางที่นับว่าสำคัญก็ได้แก่เงินอุดหนุน วัตถุประสงค์ของการให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลก็เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นต่าง ๆ จัดทำกิจการบางอย่างให้เป็นมาตรฐานเดียวกันตามที่กำหนดขึ้นไว้ เพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีความริเริ่มบริการต่าง ๆ³⁰ และเพื่อช่วยลดความแตกต่างระหว่างรายได้ของท้องถิ่นที่เจริญมั่งคั่งที่สุดถึงท้องถิ่นที่ซบเซาที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับด้านการศึกษา³¹

สำหรับเทศบาลในประเทศไทยนั้น ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 กำหนดว่าเทศบาลอาจได้รับรายได้เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ตามตาราง ๒ แสดงให้เห็นว่า ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2498 ถึงปี พ.ศ. 2503 รวม 6 ปี เทศบาลต้องพึ่งเงิน

²⁷ *Idem.*

²⁸ *Idem.*

²⁹ Maddick, *op. cit.*, p. 139.

³⁰ *Ibid.*, p. 140.

³¹ Wit, *op. cit.*, p. 21.

ตาราง 2

แสดงการเปรียบเทียบรายได้และรายจ่ายของเทศบาลทั่วราชอาณาจักร

พ.ศ. 2498 ถึง พ.ศ. 2505

(ตามที่สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจรับรองแล้ว)

ปี พ.ศ.	รายได้ทั่วไป			รวม (บาท)	รายจ่ายประจำ (บาท)
	รายได้จริง (บาท)	เงินอุดหนุนจากรัฐ (บาท)			
2498	142,656,042	62,076,659		204,732,701	183,256,503
2499	162,531,015	61,573,287		224,104,332	182,157,250
2500	176,292,693	63,500,000		239,792,693	251,974,032
2501	192,554,554	63,473,800		256,128,354	244,286,863
2502	230,495,944	63,000,000		293,495,944	254,140,357
2503	297,776,003	61,300,000		359,076,003	300,471,010
2504 (ส.ก.—ก.ย.)	298,606,723	46,000,000		344,606,723	269,656,296
2505	414,057,943	61,300,000		475,357,943	381,821,027

ที่มา : กองตรวจเงินเทศบาล, สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน รายงานผลของการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ 2506,
แผนبودจงบายไฟ (มีตีพิมพ์)

อุดหนุนแก่รัฐบาลทุกปี ในปี พ.ศ. 2506 เทศบาลได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลประมาณ 19.47 % ของรายได้ทั้งหมด³² นับว่าน้อยมาก เมื่อเทียบกับประเทศซึ่งกิจการเทศบาลเจริญก้าวหน้าเต็มที่และเทศบาลก็มีรายได้ เช่น สหรัฐอเมริกาและอังกฤษ รัฐบาลมลรัฐหรือรัฐบาลกลางก็ยังจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลถึงประมาณ 40-50 % ของรายจ่ายทั้งสิ้น

เงินกู้

โดยทั่วไปแล้วรัฐบาลมักจะควบคุมการกู้เงินของเทศบาล ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้เทศบาลก่อหนี้กันเป็นจำนวนมาก ๆ เกินกำลังความสามารถของเทศบาลในการชำระหนี้คืน ซึ่งจะมีผลกระทบกระเทือนการคลังของประเทศด้วย แต่ละประเทศมักจะกำหนดข้อจำกัดการกู้เงินของเทศบาลไว้ต่าง ๆ กัน เช่น จำกัดจำนวนเงิน จำกัดระยะเวลา เป็นต้น

เทศบาลในประเทศไทยจะกู้ยืมเงินจากกระทรวงทบวงกรมหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ นอกจากจะต้องได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลแล้ว ยังจะต้องได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อนอีกด้วย³³

ในปัจจุบันเทศบาลมีแหล่งกลางที่สามารถกู้เงินได้ คือ กองเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลอยู่ในความอำนวยการของคณะกรรมการเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (เรียกย่อ ก.ส.ท.) และมีคณะกรรมการเรียกโดยย่อว่า อ.ส.ท. เป็นผู้บริหารงานรับ-จ่าย และเก็บรักษาเงินลงทุน เงินทุนของ ก.ส.ท. นี้ ได้มาจากเงินสะสมประจำปีของเทศบาล ซึ่งเทศบาลจัดส่งครึ่งหนึ่งของเงินสะสมประจำปีให้แก่ ก.ส.ท. เงินสะสมของเทศบาลนี้ ได้แก่ เงินสะสมทั่วไป เงินสะสมการไฟฟ้า เงินสะสมการประปาและเงินสะสมการเทศพาณิชย์อื่น ๆ³⁴

เทศบาลที่ได้ส่งเงินฝากสะสมไว้กับ อ.ส.ท. มีสิทธิกู้เงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลเพื่อกำเนินกิจการสาธารณูปโภคหรือกิจการอื่นของเทศบาล โดยปกติเทศบาลจะกู้ได้ไม่เกิน 10 เท่าของจำนวนเงินสะสมที่เทศบาลนั้น ๆ ได้ฝากไว้กับ อ.ส.ท. มีกำหนดระยะเวลากู้ไม่เกิน 15 ปี เว้นแต่ ก.ส.ท. จะได้พิจารณาเห็นสมควรเป็นอย่างอื่น และ ก.ส.ท. เป็นผู้พิจารณา

³² โปรดดูตาราง 1.

³³ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498, *op. cit.*, มาตรา 66.

³⁴ กระทรวงมหาดไทย, *ระเบียบว่าด้วยเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2507*, (พิมพ์ไว้นี้แล้ว), ข้อ 4, 5, 7, และข้อ 11.

อนุมัติ³⁵ เทศบาลต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ต่อส่วนเงินสะสมที่เทศบาลส่งฝาก อ.ส.ท. นั้น เทศบาลได้รับดอกเบี้ยร้อยละ 2 ต่อปี

เรื่องราวรายได้ของเทศบาลตามที่ได้อธิบายมาแล้วทั้งหมดนี้ จะเห็นได้ว่ารายได้ของเทศบาลแทบจะทุกแห่งในประเทศไทยไม่พอที่จะเลี้ยงตัวเอง ไม่เพียงพอในการที่จะพัฒนาท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าได้เท่าที่ควร และรายได้ที่รัฐบาลกำหนดให้เทศบาลจัดเก็บก็มีรายได้หลัก ๆ เพียง 2-3 ประเภทนอกนั้นเป็นประเภทที่เก็บได้เล็ก ๆ น้อย ๆ บางประเภทก็ซ้ำกับที่รัฐบาลได้จัดเก็บอยู่แล้ว เป็นการยุ่งยากซับซ้อนและเพิ่มภาระให้แก่ประชาชนโดยไม่จำเป็น จึงสมควรปรับปรุงรายได้ของเทศบาลให้เทศบาลได้มีภาษีหลักที่จะจัดเก็บ โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินเสียใหม่ ออกช่องโหว่และปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีให้รัดกุมและทันสมัยยิ่งขึ้น ศึกษานโยบายปลุกย้อยที่ทำรายได้ให้เทศบาลไม่มากนักลงเสียบ้าง ส่วนในด้านการอุดหนุนซึ่งเทศบาลจำเป็นต้องพึ่งรัฐบาลอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ นั้น ปรากฏว่ารัฐบาลให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเป็นจำนวนน้อยมาก จึงสมควรที่รัฐบาลจะได้พิจารณาเพิ่มเงินอุดหนุนเทศบาลให้มากยิ่งขึ้น เพื่อให้เทศบาลเป็นสถาบันที่มีส่วนช่วยพัฒนาประเทศชาติให้เจริญรุดหน้าโดยรวดเร็วยิ่งขึ้น

การงบประมาณ

งบประมาณมีความสำคัญยิ่งในการปกครองทุกระดับ โดยเหตุผลที่ว่าฝ่ายนิติบัญญัติสามารถใช้งบประมาณเป็นเครื่องมือสำคัญในการควบคุมฝ่ายบริหารตามระบอบประชาธิปไตย³⁶

การจัดทำงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณที่ใช้กันอยู่ในปัจจุบันมี 2 แบบคือ งบประมาณที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำ และงบประมาณที่ฝ่ายนิติบัญญัติเป็นผู้จัดทำ งบประมาณที่ฝ่ายบริหารเป็น

³⁵ *Ibid.*, ข้อ 6, 14, และข้อ 15.

³⁶ Jesse Burkhead, *Government Budgeting* (New York: John Wiley & Son, Inc., 1956), p. 4.

ผู้จัดทำเป็นที่ยอมรับกันอย่างกว้างขวางในบรรดานักการคลัง และนักบริหารโดยถือหลักมูลฐานที่ว่า ศูนย์รวมของอำนาจหน้าที่ต่างๆ อยู่ที่หัวหน้าฝ่ายบริหารซึ่งเป็นผู้ที่อยู่ในฐานะที่สามารถเก็บรวบรวมข่าวสารต่างๆ ที่จำเป็นในการจัดเตรียมร่างงบประมาณได้ดีที่สุด³⁷

การจัดทำงบประมาณของเทศบาลในประเทศไทยนั้น อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทย เทศบาลต้องปฏิบัติตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยได้วางไว้³⁸ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบไว้ว่า บรรดาเงินรายจ่ายประจำปีนั้นให้เจ้าหน้าที่งบประมาณจัดทำงบประมาณประจำปี เจ้าหน้าที่งบประมาณก็ไปแก้ปลัดเทศบาลนั่นเอง³⁹ ดังนั้นงบประมาณของเทศบาลจึงเป็นงบประมาณแบบที่ฝ่ายบริหารเป็นผู้จัดทำ มีลักษณะที่สำคัญประการหนึ่งคือ เป็นรูปรายได้กำหนดรายจ่าย โดยที่การทำงบประมาณประจำปีนั้นห้ามตั้งรายจ่ายประจำปีสูงกว่ารายได้ และคามปกติรายได้ควรจะสูงกว่ารายจ่ายประจำปีไม่น้อยกว่าร้อยละห้าของรายได้⁴⁰

วิธีการจัดทำงบประมาณนั้น ปลัดเทศบาลซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่งบประมาณจะทำการตรวจสอบวิเคราะห์ประมาณการรายรับรายจ่ายพร้อมด้วยรายงานการเงินและการสถิติต่างๆ ที่หัวหน้าหน่วยการคลัง หรือสมุห์บัญชีและหัวหน้าหน่วยงานต่างๆ เสนอขึ้นมา ทำการแก้ไขปรับปรุงงบประมาณเสนอคณะกรรมการพิจารณา เมื่อคณะกรรมการประชุมปรึกษาหารือและอนุมัติให้ตั้งเป็นงบประมาณประจำปีแล้ว ต่อจากนั้นปลัดเทศบาลก็จะรวบรวมจัดทำเป็นร่างเทศบัญญัติงบประมาณ (ตามแบบ) เสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อนำเสนอต่อสภาเทศบาลต่อไป สำหรับปีงบประมาณนั้น คงถือตามปีงบประมาณแผ่นดิน⁴¹

³⁷ William J. Shultz and C. Lowell Harris, *American Public Finance* (Fifth Edition; New York: Prentice-Hall, Inc., 1950), pp. 133-134.

³⁸ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, *op.cit.*, มาตรา 69.

³⁹ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2505 แบบท้ายหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 10487/2505 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2505 ถึงผู้ว่าราชการทุกจังหวัด นายกเทศมนตรีนครกรุงเทพฯ และนายกเทศมนตรีนครธนบุรี (พิมพ์โรเนียว), ข้อ 4 และข้อ 7.

⁴⁰ *Ibid.*, ข้อ 13

⁴¹ *Ibid.*, ข้อ 17, 18 และข้อ 19 และโปรดดูปฏิทินงบประมาณของเทศบาลเวรรอบ.

ในการพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณโดยสภาเทศบาล นับว่ามีความสำคัญ
อยู่มาก เพราะถ้าหากสภาเทศบาลไม่รับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณแล้ว มีผล
ทำให้คณะเทศมนตรีต้องออกทั้งคณะ⁴² การที่กฎหมายบัญญัติไว้เช่นนี้เป็นจุดอ่อนที่ก่อให้เกิด
เกิดความอึดใจล้มลุกคลุกคลานในวงการบริหารกิจการเทศบาลเสมอมา ซึ่งเป็นที่ทราบกัน
ดีอยู่แล้ว นอกจากนี้เมื่อผ่านสภาแล้ว ประธานสภาจะต้องเสนอไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด
เพื่อลงชื่ออนุมัติ ถ้าผู้ว่าราชการจังหวัดไม่เห็นด้วยจะส่งคืนร่างเทศบัญญัติไปให้สภาพิจารณา
ใหม่ภายใน 30 วัน ถ้าสภาเทศบาลยังคงยืนยันตามเดิม ก็จะต้องส่งไปให้รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ชี้ขาด ถ้ารัฐมนตรีเห็นชอบด้วยก็จะส่งร่างเทศบัญญัตินั้นไปยัง
ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อลงชื่ออนุมัติ แต่ถ้าหากว่ารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็น
ชอบด้วย ร่างเทศบัญญัตินั้นก็เป็นอันพับไป⁴³

การตั้งงบประมาณรายรับและรายจ่าย

งบประมาณรายรับของเทศบาลไม่ต้องจัดทำเป็นรูปงบประมาณ คงทำเป็นเพียง
ประมาณการเพื่อประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีทีเสนอต่อเทศบาลเท่านั้น ประมาณ
การรายรับจะประกอบด้วยรายได้และเงินกู้หรืออื่น ๆ⁴⁴

การตั้งงบประมาณรายจ่ายนั้น ต้องแยกตามหน่วยงานต่างๆ และต้องแสดง
รายการดังนี้⁴⁵

1. หมวดและประเภทเงินตลอดจนรายละเอียดของประเภทเงินนั้น ๆ
2. จำนวนเงินงบประมาณที่อนุมัติให้ถือจ่ายประจำปีปัจจุบัน
3. จำนวนเงินเพิ่มหรือลดสำหรับงบประมาณปีใหม่
4. เงินที่ประมาณขอถือจ่ายในปีใหม่

⁴² พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, *op. cit.*, มาตรา 45.

⁴³ *Ibid.*, มาตรา 62.

⁴⁴ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2505, *op. cit.*, ข้อ 1

⁴⁵ *Ibid.* ข้อ 22.

แผนภูมิที่ 1

ปฏิทินงบประมาณของเทศบาล

วันที่ เดือน	ระยะเวลา ก่อนเริ่มงบประมาณ	การปฏิบัติ
1 ตุลาคม	—	เริ่มงบประมาณ
30 เมษายน	5 เดือน	หัวหน้าหน่วยงานคลัง (สมุห์บัญชี) และหัวหน้าหน่วยงานต่าง ๆ จัดทำประมาณการรายรับและรายจ่ายพร้อมด้วยรายงานการเงินและสถิติต่าง ๆ เสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล)
1 มิถุนายน	1 เดือน	เจ้าหน้าที่งบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการ เพื่อพิจารณาแก้ไขในขั้นสุดท้าย (หลังจากพิจารณางบประมาณแล้ว)
15 สิงหาคม	1 เดือนครึ่ง	เมื่อคณะกรรมการได้อนุมัติให้ตั้งงบประมาณประจำปีแล้ว เจ้าหน้าที่งบประมาณรวบรวมและจัดทำร่างเทศบัญญัติงบประมาณเสนอต่อคณะกรรมการ
31 สิงหาคม	1 เดือน	คณะกรรมการเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณต่อสภาเทศบาล
31 กันยายน	—	สิ้นสุดงบประมาณ

ที่มา: กระทรวงมหาดไทย, *ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. ๒๕๐๖* ข้อ 17, 18 และ 19., กระทรวงมหาดไทย, *ระเบียบว่าด้วยข้อบังคับการประชุมสภาเทศบาล (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๐๘* ข้อ 3.

งบประมาณรายจ่ายคงอนุโลมถือปฏิบัติเช่นเดียวกับงบประมาณแผ่นดินเป็นส่วน
ใหญ่ แบ่งเป็นหมวดต่าง ๆ ดังนี้ คือ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าตอบแทน
อื่น หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าวัสดุ หมวดค่าครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวด
เงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น รวม 9 หมวด กับมีงบประมาณรายจ่ายพิเศษ และงบ
ประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม⁴⁶

การบริหารงบประมาณ

ในด้านการควบคุมงบประมาณ กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบในคณะเทศ-
มนตรี และเจ้าหน้าที่งบประมาณ เป็นผู้รับผิดชอบร่วมกันในการควบคุมงบประมาณให้เป็น
ไปตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับของกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยการคลัง หรือ
สมุห์บัญชีเป็นผู้ช่วยเหลือ และมีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้คือ⁴⁷

1. ควบคุมการรับและการเบิกจ่ายเงินให้เป็นไปตามงบประมาณ
2. ตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงินและการก่องหนผู้ผูกพัน
3. ควบคุมบัญชี รายงานและเอกสารเกี่ยวกับการรับจ่ายเงินและหนี้

การจ่ายเงินหรือการก่องหนผู้ผูกพันของเทศบาล จะกระทำได้แต่เฉพาะตามที่ได้
กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย
เพิ่มเติม งบประมาณรายจ่ายนั้นเมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว ให้ถือว่าเป็นอันพับไป จะนำไป
ใช้จ่ายหรือก่องหนผู้ผูกพันมิได้⁴⁸

การโอนงบประมาณรายจ่าย กระทรวงมหาดไทยได้กำหนดวิธีการโอนเงินงบ-
ประมาณรายจ่าย เพื่อให้การบริหารงบประมาณมีลักษณะยืดหยุ่นได้ ผู้มีอำนาจอนุมัติการ
โอนได้กำหนดไว้ 3 ระดับ คือ คณะเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และกระทรวงมหาดไทย⁴⁹

⁴⁶ *Ibid.*, ข้อ 24, 25, 26, 27, 28, 29 และข้อ 30.

⁴⁷ *Ibid.*, ข้อ 37

⁴⁸ *Ibid.*, ข้อ 38.

⁴⁹ *Ibid.*, ข้อ 31, 34 และข้อ 35 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
ของเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2507. (พิมพ์โรเนียว) ข้อ 3 และข้อ 4.

เทศบาลอาจตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมได้ โดยตั้งตราขึ้นเป็นเทศบัญญัติ เช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินหรือก่อหนี้ผูกพันเกินกว่า หรือนอกเหนือไปจากที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติเช่นเดียวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินอันเกี่ยวกับสาธารณภัยเกิดขึ้น⁵⁰

ตามที่ได้ทำการศึกษาเรื่องงบประมาณของเทศบาลข้างต้น พอจะสรุปได้ว่า อยู่ในความควบคุมของกระทรวงมหาดไทยอย่างเคร่งครัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการจัดทำงบประมาณของเทศบาลก็ถูกควบคุมถึง ๒ ชั้น กล่าวคือ เมื่อสภาเทศบาลอนุมัติร่างเทศบัญญัติงบประมาณประจำปีแล้ว ก็ยังต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดอีกครั้งหนึ่ง ยิ่งไปกว่านั้นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังมีอำนาจที่จะสั่งไม่เห็นชอบด้วยกับร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นผลได้งบประมาณของเทศบาลต้องเป็นอันพับไปอีกด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าอำนาจหรือความเป็นอิสระในเรื่องงบประมาณของเทศบาลนั้น ถูกจำกัดและควบคุมโดยส่วนกลางมากเพียงใด

นอกจากนี้การที่กฎหมายเทศบาลให้อำนาจสภาเทศบาลที่จะไม่ยอมรับหลักการแห่งร่างเทศบัญญัติงบประมาณ ซึ่งเป็นผลทำให้คณะเทศมนตรีต้องออกห่างคณะนั้นเป็นจุดอ่อนที่ทำให้ฝ่ายบริหารกิจการเทศบาลต้องอดแวงและยุ่งเหยิงเพราะมีสมาชิกสภาเทศบาลคอยวิงวั้นด้นล้มล้างคณะเทศมนตรีฝ่ายบริหารอยู่แทบทุกแห่ง วิธีการเช่นนี้เป็นการเลียนแบบการเมืองในระดับชาติคือรัฐสภา ซึ่งเห็นได้ชัดว่าไม่เหมาะแก่การที่จะนำมาใช้กับการเมืองในระดับท้องถิ่น

การบัญชีและการตรวจสอบบัญชี

การบัญชี

ระบบการบัญชีของเทศบาลก็เช่นเดียวกับการบัญชีของหน่วยงานรัฐบาลทั่วไป โดยเฉพาะในการบริหารเนคคลังของเทศบาลจะขาดเสียซึ่งการบัญชีมิได้ ความมุ่งหมายของระบบการบัญชีเทศบาลมีดังต่อไปนี้คือ⁵¹

⁵⁰ *Ibid.*, ข้อ 36.

⁵¹ The International City Manager's Association, *Municipal Finance Administration* (Chicago: Cushing-Malloy, Inc., 1955), p. 144.

1. เพื่อเป็นพื้นฐานในการบริหารกิจการของเทศบาล
2. เพื่อควบคุมการใช้จ่ายให้เป็นไป โดยประหยัด
3. เพื่อตรวจสอบความซื่อสัตย์สุจริตของเจ้าหน้าที่
4. เพื่อให้ทราบฐานะการคลังและการดำเนินงานของเทศบาล

สิ่งที่สำคัญในเรื่องการบัญชีของเทศบาล ก็คือการแยกประเภทบัญชีทั้งรายได้และรายจ่ายทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการจัดเตรียมและควบคุมงบประมาณและควบคุมรายได้ในการประมาณการรายจ่ายสำหรับปีงบประมาณหนึ่ง ๆ และในการควบคุมรายจ่าย ตลอดจนในการมาแสดงการทางกรคลัง และเป็นสถิติเปรียบเทียบในช่วงระยะเวลาหลาย ๆ ปี การบัญชีเป็นเครื่องมือของการบริหารงานคลัง และส่งผลไปถึงการบริหารงานของฝ่ายบริหารอีกทอดหนึ่งด้วย⁵²

กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้วางระเบียบและรูปแบบบัญชีให้เทศบาลทุกแห่งคือปฏิบัติเหมือนกันหมด⁵³ และบัญชีของเทศบาลตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดเป็นระบบบัญชีคู่ (Double Entry System) และใช้ระบบเงินสด (Cash Basis) เทศบาลทุกแห่งต้องทำบัญชีและทะเบียนต่าง ๆ รวม 16 แบบด้วยกัน⁵⁴ โดยสรุปได้แก่ (1) บัญชีขั้นต้น (Book of Original Entry) (2) บัญชีขั้นปลาย (Book of Final Entry) และ (3) บัญชีคุมต่าง ๆ

นอกจากนี้กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบควบคุมในการพิจารณาคัดเลือกบุคคลเพื่อแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งสมุหบัญชีและพนักงานบัญชี เช่น จะต้องเป็นผู้สำเร็จวิชา

⁵² Bronoge, *op.cit.*, p. 337.

⁵³ กระทรวงมหาดไทย, หนังสือที่ 40/2481 ลงวันที่ 17 พฤษภาคม 2481, เรื่องแบบบัญชีเทศบาล อิงคณะกรรมการจังหวัดทุกจังหวัด.

⁵⁴ ปลื้ม โสภารักษ์, "การบัญชีเทศบาล," คำบรรยายในการอบรมปลัดเทศบาลและผู้ตรวจการเทศบาลทั่วประเทศ พ.ศ. 2468 ณ โรงเรียนข้าราชการปกครอง (พิมพ์โรเนียว), หน้า 1

การบัญชีจากสำนักศึกษาที่ ก.พ. รับรอง⁵⁵ หรือเป็นผู้ที่ไต่ผ่านการอบรมและสอบคัดเลือก เพื่อแต่งตั้งเป็นสมุห์บัญชีหรือพนักงานบัญชีมาแล้ว⁵⁶ เป็นต้น แต่แม้ว่าจะได้วางระเบียบ กำหนดคุณสมบัติไว้แล้วก็ตาม ปรากฏว่ายังมีข้อบกพร่องหรือความเสียหายทางการบัญชี เกิดขึ้นอยู่เสมอ ทั้งนี้เนื่องมาจากตัวเจ้าหน้าที่นั่นเอง กล่าวคือ

1. เทศบาลใช้เจ้าหน้าที่ที่ไม่มีความรู้ทางการบัญชีเป็นสมุห์บัญชี หรือพนักงาน บัญชี⁵⁷

2. เจ้าหน้าที่ทุกฝ่ายมิได้สนใจที่จะปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับการคลังต่าง ๆ มีการละเลยในอันที่จะปฏิบัติตามระเบียบให้ครบถ้วนอยู่เสมอ⁵⁸

3. เจ้าหน้าที่ไม่ทำบัญชีหรือทำบัญชีไว้ในสภาพที่ไม่สามารถจะอาศัยเป็นหลัก ในการตรวจสอบได้⁵⁹

การตรวจสอบบัญชี

การตรวจสอบบัญชีถือว่ามี ความสำคัญยิ่งต่อการบริหารงานคลังของเทศบาล เพราะเทศบาลเป็นองค์การบริหารที่มีการรับและจ่ายเงินเป็นจำนวนมาก จำเป็นต้องกระทำ ด้วยความระมัดระวังและรอบคอบ เพราะเกี่ยวกับผลประโยชน์ส่วนได้เสียของประชาชนส่วน รวม ดังนั้นจึงจำเป็นที่เทศบาลจะต้องมีการตรวจสอบบัญชีเป็นประจำ

⁵⁵ กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับ ก.ท. (ฉบับที่ 19) ลงวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2493, ใน ระเบียบการกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเทศบาล พ.ศ. 2491—2492 (พระนคร : โรงพิมพ์มหาดไทย, 2942) น. 380

⁵⁶ กระทรวงมหาดไทย, ข้อบังคับ ก.ท. (ฉบับที่ 23) ลงวันที่ 25 ธันวาคม 2494, ในระเบียบ การกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเทศบาล พ.ศ. 2493—2494 (พระนคร : โรงพิมพ์ทหารผ่านศึก 2495) หน้า 454

⁵⁷ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 22070/2498 ลงวันที่ 25 ตุลาคม 2509 เรื่องเงินของเทศบาล ขาดบัญชี ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

⁵⁸ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ 22103/2497 ลงวันที่ 4 ตุลาคม 2497 เรื่องการปฏิบัติตาม ระเบียบการคลังของเทศบาล ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด.

⁵⁹ หนังสือคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินที่ มท. 926/2502 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2502 เรื่องการทุจริตเกี่ยวกับการเงินของเทศบาล ถึงปลัดกระทรวงมหาดไทย.

การตรวจสอบบัญชีเทศบาลในประเทศไทยนั้น มีสาระสำคัญที่จะนำมาพิจารณา ๒ ประการ คือการตรวจสอบภายใน และการตรวจสอบบัญชีโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน การตรวจสอบภายในเป็นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม ๒๔๙๗ ให้กระทรวงมหาดไทยพิจารณาจัดการควบคุมการเงินของเทศบาลในทางบัญชีให้เรียบร้อย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้สั่งให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำการตรวจสอบบัญชีของเทศบาลเป็นการภายใน แต่การสอบภายในนี้ทำไม่ได้เต็มที่และไม่ค่อยทั่วถึง ยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นการตรวจสอบภายในที่แท้จริง

การตรวจสอบบัญชีโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน ถือว่าเป็นหลักในการตรวจสอบบัญชีเทศบาล อยู่ในความรับผิดชอบของกองตรวจเงินเทศบาล สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินเป็นการตรวจหลังจ่าย (สำหรับการตรวจก่อนจ่ายกระทำเฉพาะเทศบาลนครกรุงเทพ ฯ และเทศบาลนครธนบุรี) แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ การตรวจตามข้อตกลงกับกระทรวงมหาดไทย และการตรวจเพื่อรับรองฐานะการเงิน การตรวจสอบบัญชีโดยคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดินนี้ เป็นการช่วยเหลือเทศบาลในเรื่องระเบียบการบัญชีแบบบัญชี เป็นผลให้มีการปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องเกี่ยวกับการบัญชีและการเงิน ของเทศบาลให้ถูกต้องเรียบร้อยยิ่งขึ้นตามลำดับ

การจ้างและการจัดหาพัสดุ

กระทรวงมหาดไทยได้วางระเบียบควบคุมการจ้างและการจัดหาพัสดุของเทศบาล เพื่อถือปฏิบัติเป็นระเบียบเดียวกันหมด ระเบียบดังกล่าวที่คลุมถึงการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ได้แก่ระเบียบการกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๓ และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๐๓

โดยสรุป ระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้ง ๒ ฉบับ ได้กำหนดวิธีการดำเนินการจ้างและจัดหาพัสดุ วิธีการจ้างและวิธีการจัดซื้อ ซึ่งแบ่งเป็นวิธีสามัญ วิธีประกวดราคา และวิธีพิเศษ วงเงินสำหรับผู้มีอำนาจสั่งจ้างและผู้มีอำนาจสั่งซื้อซึ่งแบ่งเป็น ๓ ระดับ คือ

นายกเทศมนตรี ผู้ว่าราชการจังหวัด และปลัดกระทรวงมหาดไทย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยทั้งกล่าวส่วนใหญ่ถือความระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุ พ.ศ. 2498

เมื่อพิจารณาจกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจ้างและการจัดหาพัสดุแล้ว จะเห็นได้ว่าการจำกัดอำนาจในการสั่งจ้างและสั่งซื้อแก่เทศบาล ถ้าวางเงินเกินอำนาจนายกเทศมนตรีก็ต้องเสนอผู้ว่าราชการจังหวัดอนุมัติ และในหลายกรณีจำเป็นต้องเสนอมายังปลัดกระทรวงมหาดไทยเพื่ออนุมัติ การที่เทศบาลต้องขออนุมัติถึงกระทรวงมหาดไทยเช่นนี้เป็นเหตุให้ไม่สะดวกในทางปฏิบัติ และก่อให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินงาน เพราะเทศบาลบางแห่งอยู่ห่างไกลมาก และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ต้องซื้อพัสดุในราคาแพงและแสดงให้เห็นถึงมาตรการควบคุมทางราชการของเทศบาลที่เข้มงวดกวดขันประการหนึ่ง

สรุป

จากการพิจารณาศึกษาที่แล้่วมา จะเห็นได้ว่า ราชการบริหารส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยอาศัยอำนาจตามกฎหมายออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ใช้บังคับแก่เทศบาลเป็นอันมาก ทำให้เป็นอุปสรรคในการบริหารงานคลังของเทศบาลที่เป็นสาเหตุทำให้เทศบาลไม่เจริญก้าวหน้าไปเท่าที่ควรประการหนึ่ง จึงสมควรที่ส่วนกลางจะได้พิจารณาผ่อนคลายการควบคุมลง โดยการกระจายอำนาจไปให้แก่เทศบาลให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยเหตุผลที่ว่า การกระจายอำนาจมีความสำคัญเป็นพิเศษในประเทศที่กำลังพัฒนา⁶⁰ การที่รัฐบาลกลางกระจายอำนาจไปให้เทศบาล จะย่อมส่งเสริมในเรื่องสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้คือ⁶¹

1. การควบคุมโดยประชาชนดีขึ้น
2. การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
3. ความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนดีขึ้น

⁶⁰ United Nations, *op.cit.*, p. 6.

⁶¹ Maddick, *op.cit.*, p. 230.

สถาบันที่มีส่วนร่วมในการให้บรรลุความมุ่งหมายข้างต้นได้แก่

4. หน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค
5. หน่วยพัฒนาชุมชน
6. หน่วยการบริหารท้องถิ่น
7. ตำบลและหมู่บ้าน
ท้องถิ่นเพื่อ
8. ประสิทธิภาพในการบริหารงานทั่วไป

ฉะนั้นการที่กระทรวงมหาดไทยใช้นโยบายรวมอำนาจไว้ ในส่วน กลางอย่างมาก จึงไม่ก่อให้เกิดผลดีแก่การปกครองระบอบเทศบาล กลับจะทำให้เทศบาลไม่ค่อยมีความกตริริเริ่ม ลักษณะการนำทาง การเมืองระดับท้องถิ่นต้องเสียไป การควบคุมโดยประชาชน การสนับสนุนของประชาชน และการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชน จึงยังมีได้เป็นไปโดยแท้จริงและโดยกว้างขวางเท่าที่ควร ผู้เขียนมีความเห็นว่าในขั้นต้นนี้ สมควรที่กระทรวงมหาดไทยจะได้พิจารณาออบหมายอำนาจไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดให้มากที่สุด เพราะเป็นตัวแทนของส่วนกลางอยู่แล้ว จะเป็นการผ่อนคลายการควบคุมจากส่วนกลางลงได้มาก การบริหารงานของเทศบาลจะสะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น การขออนุมัติจากกระทรวงมหาดไทย ควรให้เป็นเพียงในบางเรื่องที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสำคัญ ๆ เพื่อมาครุฐานของกิจการบางอย่างในขั้นต่อไป การขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดควรให้เหลือน้อยที่สุด การกำกับดูแลยังคงมีบ้างเท่าที่จำเป็น ส่วนใหญ่จะเป็นการให้คำแนะนำทางวิชาการในระดับสูง

ในเรื่องที่เกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลนั้นนับว่าเป็นเรื่องสำคัญมาก ปัจจุบันนี้รายได้ของเทศบาลยังไม่พอเพียงแก่ความจำเป็นตามหน้าที่หลักของเทศบาล เทศบาลที่ยากจนก็เหมือนกับประชาชน มีแต่จะยากจนลงไปอีก ถ้าปล่อยให้พึ่งรายได้ของตนเอง เทศบาลจึงต้องการความช่วยเหลือ เพื่อที่จะสามารถจัดอุปสรรคข้อขัดข้องต่างๆ ได้ และสามารถให้บริการต่างๆ ที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนได้มากที่สุด ฉะนั้นจึงควรพิจารณาปรับปรุงให้เทศบาลได้มีภาษีที่เป็นหลักเพื่อจัดเก็บ ตัดทอนประเภทรายได้จากภาษีย่อย ๆ ที่ทำรายได้

ให้เทศบาลไม่มากนักลงเสียบ้าง ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีให้รัดกุมยิ่งขึ้น ออกช่องโหว่และ รุรัวต่าง ๆ บ้างกันไม่ให้มีการหลีกเลี่ยงภาษีกันเป็นจำนวนมาก ๆ และคำนึงถึงความสะดวก ของผู้เสียภาษี ก็จะเป็นการช่วยเพิ่มพูนรายได้ของเทศบาลให้ดียิ่งขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ในด้านเงินอุดหนุน เทศบาลยังได้รับเงินอุดหนุนน้อยมาก จึงควรพิจารณาเพิ่มเงินอุดหนุน ให้มากขึ้นตามสมควร

ในประการสุดท้าย อำนาจในการวินิจฉัยสั่งการทางการคลังของเทศบาลมีอยู่ น้อยมาก มีอยู่หลายเรื่องหลายกรณีที่เทศบาลจะต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทย และผู้ ว่าราชการจังหวัด ส่วนใหญ่มิได้เป็นการพิจารณาอนุมัติในหลักการหรือความเหมาะสมหาก แต่เป็นเรื่องที่จะสั่งอนุมัติหรือไม่อนุมัติเท่านั้น การผ่อนคลายเป็นเรื่องการควบคุมการวินิจฉัย สั่งการทางการคลังลงจะช่วยให้การปฏิบัติงานของเทศบาลรวดเร็วขึ้น สนับสนุนและส่งเสริม ความคิดริเริ่มในระดับท้องถิ่นให้ดียิ่งขึ้น