

เทศบาลกับเงินอุดหนุนเทศบาล

ในบรรการายได้ต่าง ๆ ของเทศบาลที่มีอยู่อย่างจำกัดตามตัวบทกฎหมายนั้น รายได้ที่มีความสำคัญที่สุดและควรจะทำให้เกิดรายได้แก่เทศบาลมากที่สุดคือภาษีอากร รองลงมาก็คือ รายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งรายได้ประเภทหลังนี้นับได้ว่าเป็นรายได้ที่มีความสำคัญยิ่งของเทศบาลในประเทศไทย ซึ่งปรากฏว่าประมาณ 1 ใน 4 ของรายได้ทั้งหมดของเทศบาลเป็นเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ถ้าหากว่ารัฐบาลไม่ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลแล้ว งบประมาณประจำปีของเทศบาลทุกแห่งก็จะขาดดุลยพันที่และเทศบาลก็จะไม่สามารถปฏิบัติจัดทำหน้าที่พื้นฐานซึ่งเป็นหน้าที่ต้องทำตามกฎหมายได้โดย รัฐบาลได้ตระหนักในปัญหานี้เป็นอย่างดีและได้ให้ความช่วยเหลือด้วยการให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลตลอดมา แต่ก็มีปัญหาตกเตียงอยู่เรื่อยมาทั้งทางฝ่ายผู้ให้และผู้รับ ฝ่ายผู้ให้คือรัฐบาลก็แสดงให้เห็นปรากฏชัดว่าเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่เทศบาลเป็นประจำทุกปีนั้นมีจำนวนมากมายอยู่แล้ว ซึ่งเป็นภาระอย่างหนักแก่รัฐบาล และรัฐบาลก็ได้พยายามหาทางลดจำนวนเงินอุดหนุนให้น้อยลงอีกด้วย ฝ่ายผู้รับคือเทศบาลทั้งหลายก็หากัน เรียกร้องขอให้รัฐบาลเพิ่มเงินอุดหนุนให้มากขึ้นไปอีก เพราะเหตุที่ได้รับอยู่นั้นมีจำนวนน้อยไม่เพียงพอกับความจำเป็นของเทศบาล แม้แต่ในบรรดาเทศบาลทั้งหลายด้วยกันก็ได้มีการ โต้เถียงซึ่งกันและกันในทำนองที่ว่า การจัดสรรแบ่งปันเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลต่าง ๆ กันนั้นไม่ยุติธรรม เทศบาลใหญ่ได้มาก เทศบาลเล็กได้น้อย แต่ทั้งเทศบาลใหญ่และเทศบาลเล็กต่างก็มีความคิดเห็นตรงกันคือต้องการให้รัฐบาลเพิ่มจำนวนเงินอุดหนุนให้มากขึ้นอีก ดังจะเห็นได้จากการประชุมเกี่ยวกับเทศบาลทุกครั้ง เช่น มติที่ประชุมใหญ่สภานิติภาคเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2507 เป็นต้น<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สำนักงานเลขาธิการสภานิติภาคเทศบาลแห่งประเทศไทย, มติที่ประชุมในคราวประชุมใหญ่สภานิติภาคเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 5 พ.ศ. 2507, หน้า 12 - 13 (พิมพ์โรเนียว)

จากข้อเท็จจริงที่ปรากฏถ้าพิจารณาจากยอดเงินอุดหนุนที่เทศบาลต่าง ๆ ได้รับตลอดระยะเวลาที่ผ่านมาแล้วจะเห็นได้ว่าในแต่ละปียังมีจำนวนน้อยมาก รัฐบาลไม่ทำให้เงินอุดหนุนเพิ่มขึ้นตามสัดส่วนของวิวัฒนาการของบ้านเมืองเลย แสดงให้เห็นว่า เงินอุดหนุนมีความสำคัญต่อรายได้ของเทศบาลมาก ดังนั้นถ้าหากรัฐบาลได้พิจารณาปรับปรุงหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลเสียใหม่ให้สอดคล้องกับหลักการจัดสรรที่นิยมถือปฏิบัติกันมานานในประเทศแล้วก็จะเป็นอย่างยิ่งที่สำคัญยิ่งที่ในฐานะรายได้ของเทศบาลที่ยิ่งขึ้น

เพื่อให้ เกิดความเข้าใจในการศึกษารายนี้ให้ดียิ่งขึ้น โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับเรื่องเงินอุดหนุนเทศบาล จำเป็นต้องศึกษาถึงเรื่องราวของเงินอุดหนุนเทศบาลในหลักการทั่วไป ก่อนและศึกษาถึงเรื่องราวของเงินอุดหนุนเทศบาลในประเทศไทยว่าเงินอุดหนุนเทศบาลเป็นเงินที่ได้มาจากไหน รัฐบาลมีหลักการจัดสรรแบ่งปันให้แก่เทศบาลต่าง ๆ อย่างไร และเทศบาลได้นำเอาเงินอุดหนุนไปใช้จ่ายในทางใดบ้าง ทั้งนี้ยอมทำให้ เกิดผลดีแก่การบริหารงานคลังในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรายได้ของเทศบาล

โดยที่เวลาในการศึกษาเรื่องนี้ มีน้อยจะศึกษาเฉพาะเงินอุดหนุนประเภททั่วไปบางประเภท กับเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการบางประเภทเท่านั้น โดยที่ผู้เขียนตั้งข้อสมมุติฐานไว้ว่าหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนเทศบาลดังกล่าว ซึ่งรัฐบาลยึดถือปฏิบัติจัดทำอยู่ในปัจจุบัน ยังไม่เป็นธรรมควรจะได้รับปรับปรุงให้บังเกิดผลดีแก่การเพิ่มพูนรายได้ของเทศบาลยิ่งขึ้น

#### ความหมายของคำว่าเงินอุดหนุนเทศบาล

ได้นักวิชาการทางด้านการศึกษาได้ให้ความหมายของคำว่าเงินอุดหนุนเทศบาล (Grant-in-Aid or Grants) ไว้หลายคนด้วยกันที่สำคัญพอสรุปได้ดังนี้

D.N. Chester ให้ความหมายไว้ว่า เงินอุดหนุนเทศบาลหมายถึงเงินช่วยเหลือที่รัฐสภามอบอำนาจให้รัฐบาลจัดสรรแบ่งปันให้แก่เทศบาลเพื่อใช้จ่ายในการปฏิบัติจัดทำบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง หรือหลายอย่าง ซึ่งกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นหน้าที่ในความรับผิดชอบของเทศบาล<sup>1</sup>

1

D.N. Chester, Central and Local Government (London : Macmillan & Co, Ltd., 1951), p. 124.

Arthur W. Bromage ให้ความหมายไว้ว่า เงินอุดหนุนเทศบาล คือ เงินจำนวนหนึ่งซึ่งรัฐบาลจัดสรรแก่เทศบาลเพื่อใช้จ่ายในกิจการพิเศษเฉพาะอย่างหรือเพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์โดยทั่ว ๆ ไป<sup>1</sup>

สรุปแล้วเงินอุดหนุนเทศบาล คือ เงินช่วยเหลือที่รัฐบาลจัดสรรแก่เทศบาลโดยเอาจากรายได้ของรัฐบาลให้แก่เทศบาล เพื่อให้ใช้จ่ายในการบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ ทั้งรัฐบาลอาจกำหนดเงื่อนไข หรือไม่กำหนดเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินประเภทนี้แล้วแต่กรณี และเงินจำนวนนี้เป็นกำไรให้เปล่าโดยไม่คงกู้ยืม

### ประเภทของเงินอุดหนุนเทศบาล

เงินอุดหนุนเทศบาล ที่รัฐบาลแต่ละประเทศทำการจัดสรรให้แก่เทศบาลเป็นประจำปีนั้นมีหลายแบบหลายประเภท แต่พอที่จะจัดแบ่งเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท<sup>2</sup> เงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) และเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการ (Specific Grants)

ความหมายเงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) เงินอุดหนุนทั่วไป คือ เงินที่รัฐบาลจัดสรรให้เทศบาล เพื่อเป็นการช่วยเหลือเทศบาล โดยเฉพาะเทศบาลที่ยากจนหรือมีรายได้น้อย หรือมีรายได้ไม่เพียงพอ ทั้งนี้เพื่อเป็นการเพิ่มเสริมรายได้ของเทศบาลให้เพียงพอแก่การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่<sup>3</sup> ทั้งนี้โดยรัฐบาลจัดสรรเงินมาให้เป็นก้อน ซึ่งเทศบาลมีอำนาจที่จะนำไปใช้จ่ายในการบริหารกิจการใด ๆ ก็ได้ โดยปกติเทศบาลมักใช้จ่ายในการบริหารกิจการทั้งหมดตามหน้าที่



<sup>1</sup> Arthur W. Bromage, Introduction to Municipal Government and Administration (New York : Appleton Century-Crofts, Inc., 1950).p.480.

<sup>2</sup> J.M. Drummond, The Finance of Local Government, (London: George Allen & Unwin Ltd., 1952), p. 90.

<sup>3</sup> Ibid., p. 95.

ประเภทของเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปนี้แบ่งออกเป็น 2 แบบคือ เงินอุดหนุนเป็นก้อน และเงินอุดหนุนเสมอภาค

(1) เงินอุดหนุนเป็นก้อน (Block Grant) เป็นเงินที่รัฐบาลกลางช่วยเหลือให้ท้องถิ่นหรือเทศบาลได้จัดทำกิจการบางอย่าง ซึ่งท้องถิ่นหรือเทศบาลเป็นฝ่ายเสนอโครงการขึ้นไป เช่น การปรับปรุงงานสาธารณสุขุเทศบาล เมื่อท้องถิ่นหรือเทศบาลเสนอขึ้นไปว่ามีรายการที่จะจัดทำอะไร ค่าใช้จ่ายเหล่านี้โดยตัวรัฐบาลก็จะให้เงินมาในรูปเงินอุดหนุนเป็นก้อน รัฐบาลต้องการเพียงผลงานตามที่ระบุไว้ในโครงการ ส่วนรายละเอียดและวิธีการจัดทำจะอย่างไรนั้นเป็นเรื่องของท้องถิ่นหรือเทศบาลเอง<sup>1</sup> สำหรับหลักการจัดสรรนั้นประเทศต่าง ๆ นิยมจัดสรรให้เทศบาลตามรายหัวของประชากร เมื่อประชากรเพิ่มขึ้นเทศบาลก็จะได้รับเงินอุดหนุนมากขึ้น

(2) เงินอุดหนุนเสมอภาค (Equalization Grant) เป็นเงินอุดหนุนที่มุ่งจัดตั้งความเสมอภาคกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ ในเรื่องรายได้ โดยมุ่งที่จะช่วยเหลือเทศบาลที่มีรายได้น้อยให้สามารถจัดทำบริการขั้นมูลฐานต่าง ๆ ความหมายที่ประเทศอังกฤษเป็นประเทศแรกที่นำเอาเงินอุดหนุนแบบนี้มาใช้เมื่อปี ค.ศ. 1948 โดยเรียกว่า "Exchequer Equalization Grant" เงินอุดหนุนแบบนี้ ปัจจุบันเรียกว่า "Rate Deficiency Grant" หลักการคิดคำนวณเงินอุดหนุนประเภทนี้คือ โดยรัฐบาลจะได้ตั้งอัตราเฉลี่ยค่าที่พึงคำนวณภาษีได้ของแต่ละคนของประเทศไว้ เทศบาลใดที่มีรายได้ประเภทนี้สูงกว่าอัตราเฉลี่ยนี้แล้วก็จะไม่ได้รับเงินอุดหนุนแบบนี้ เทศบาลใดที่มีรายได้ต่ำกว่าก็จะได้รับเงินอุดหนุน สรุปง่ายก็คือ เทศบาลที่ร่ำรวยแล้วก็จะไม่ได้เงินอุดหนุนประเภทนี้ เทศบาลที่ยากจนกว่าระดับมาตรฐานดังกล่าวจึงจะได้รับเงินอุดหนุนแบบนี้ และในระหว่างเทศบาลที่ยากจนควบกันนั้น เทศบาลใดจะได้น้อยอย่างไร รัฐบาลยังคงคำนึงถึงเทศบาลที่พยายามช่วยตัวเองมากที่สุดและยินดีเสียสละ โดยพยายามตั้งอัตราภาษีของตนให้สูงขึ้นแล้วเทศบาลนั้นก็จะได้เงินอุดหนุนมากกว่าเทศบาลที่ไม่พยายามช่วยตัวเองเสียก่อน

<sup>1</sup> ชำนาญ ยุบบุรณ์, "เงินอุดหนุนของรัฐบาล", รัฐสภาสาร, ปีที่ 12 ฉบับที่ 2 (มกราคม 2507), 56.



เงินอุดหนุนแบบมุ่งช่วย เพื่อเทศบาลที่ยากจนและกำลังถึงความเป็นธรรมมากที่สุด<sup>1</sup>

กล่าวโดยสรุปแล้ว ความหมายและลักษณะของเงินอุดหนุนทั่วไป (General Grants) คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลโดยไม่มีเงื่อนไขระบุให้เทศบาลต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนนี้ เพื่อจัดทำบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะหากแต่ให้เป็นดุลยพินิจของเทศบาล ที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อกิจการใด ๆ ก็ได้ แต่โดยปกติแล้วเทศบาลจะนำไปใช้จ่ายในการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไปตามหน้าที่

#### ความหมายเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการ (Specific Grants)

คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เทศบาลทำกิจการ หรือบริการบางอย่างโดยเฉพาะ เช่น การศึกษา การก่อสร้างถนน การจัดสร้างอาคาร ฯลฯ เป็นต้น<sup>2</sup>

ประเภทของเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการ เงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการตามที่ประเทศต่าง ๆ ก็ปฏิบัติกันอยู่ พอที่จะจัดแบ่งออกได้เป็น 5 แบบดังนี้

(1) เงินอุดหนุนคำนวณเป็นหน่วย (Unit Grant) คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลเป็นจำนวนแน่นอนตามจำนวนหน่วยของบริการที่เทศบาลจัดทำ เช่น รัฐบาลกำหนดเป็นหลักการว่า บ้านหรืออาคารสงเคราะห์ที่เทศบาลปลูกสร้างขึ้น รัฐบาลจะจ่ายเงินอุดหนุนให้หลังละ 5,000 บาท หรือจ่ายให้ตามจำนวนรายหัวของเด็กนักเรียนที่เพิ่มขึ้นในโรงเรียนเทศบาล ผลดีของเงินอุดหนุนประเภทนี้ คือสะดวกในการที่จะควบคุมและคำนวณและเนื่องจากเงินอุดหนุนประเภทนี้กำหนดไว้แน่นอนว่า จะจ่ายให้หลังละเท่าใด จึงป้องกันมิให้เทศบาลผู้เพื่อจ่ายไปโดยไม่จำเป็น แลผลเสียของการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบนี้ก็คือ การคำนวณเงินอุดหนุนประเภทนี้ไม่ได้คำนึงถึงรายจ่ายที่เทศบาลต้องเสียไป เช่น การสร้างบ้านในท้องที่แห่งหนึ่งอาจแพงกว่าในอีกท้องที่หนึ่ง แต่เทศบาลก็ได้รับเงินอุดหนุนจำนวนเท่า ๆ กัน<sup>3</sup>

<sup>1</sup> วิญญู อังคนารักษ์, "เงินอุดหนุน (Exchequer Equalization Grant); เทศบาล, ปีที่ 6 เล่มที่ 1 (มกราคม 2499), 38 - 39.

<sup>2</sup> J.M. Drummond, The Finance of Local Government, p. 98.

<sup>3</sup> วิญญู อังคนารักษ์, เงินอุดหนุน (Exchequer Equalization Grant), หน้า 39.

(2) เงินอุดหนุนกำหนดตามสูตรพิเศษ ( Formular Grant ) คือเงินอุดหนุนที่กำหนดการจัดสรร โดยนำเอาลักษณะของเงินอุดหนุนแบบอื่น ๆ มาเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนด ตลอดจนปัจจัยอื่น ๆ นำมาประกอบการพิจารณาด้วย เช่น เงินอุดหนุนเกี่ยวกับการศึกษา รัฐบาลวางหลักสูตรสำหรับคำนวณเงินอุดหนุนนี้ไว้โดยคำนึงถึงจำนวนเด็กนักเรียน จำนวนค่าใช้จ่ายเป็นร้อยละ และความต้องการของแต่ละเทศบาล เงินอุดหนุนประเภทนี้มีผลดีในแง่ที่คำนึงถึงความต้องการของแต่ละเทศบาลจึงมีความเป็นธรรมที่<sup>1</sup>

(3) เงินอุดหนุนกำหนดเป็นร้อยละ ( Percentage Grant ) คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลช่วยให้แก่เทศบาลสำหรับกิจการบางอย่างที่เทศบาลจัดสร้างขึ้น เทศบาลได้จ่ายเงินไปเป็นจำนวนเท่าใด รัฐบาลช่วยจ่ายให้คิดเป็นร้อยละของเงินที่เทศบาลจ่ายไป เช่น ในกรณีที่เทศบาลจัดสร้างโรงเรียน สถานีดอนาน้ำเย็นขึ้น รัฐบาลก็จะพิจารณาให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเป็นร้อยละสำหรับค่าใช้จ่ายในกิจการนั้น ๆ ประมาณ 30 - 50 เปอร์เซ็นต์ ผลคือของเงินอุดหนุนประเภทนี้คือช่วยส่งเสริมให้เทศบาลคิดอ่านดำเนินกิจการต่าง ๆ เพราะเมื่อเทศบาลทำไปแล้วก็จ่ายเงินของเทศบาลเพียงส่วนหนึ่งเท่านั้น อีกส่วนหนึ่งได้รับจากรัฐบาล<sup>2</sup>

(4) เงินอุดหนุนสมทบ ( Matching Grant ) คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาล เพื่อส่งเสริมให้เทศบาลจัดทำบริการบางอย่างที่สำคัญหรือเร่งด่วน โดยรัฐบาลระบุเงื่อนไขไว้ว่าเทศบาลจะต้องนำเงินของเทศบาลมาตั้งจ่ายสมทบร่วมกับรัฐบาลในจำนวนเท่ากัน เงินประเภทนี้ รัฐบาลจัดสรรให้สำหรับกิจการที่รัฐบาลประสงค์จะเร่งรีบพัฒนาและเป็นกิจการที่รัฐบาลต้องการสนับสนุนให้ท้องถิ่นจัดทำ ผลคือของเงินอุดหนุนแบบนี้คือส่งเสริมให้เทศบาลสามารถจัดทำบริการบางอย่าง โดยเฉพาะกิจการที่รัฐบาลเร่งรัดเพื่อประโยชน์สุขของประเทศชาติ โดยเทศบาลเสียค่าใช้จ่ายเพียงครึ่งเดียว อีกครึ่งหนึ่งรัฐบาลออกให้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> วิญญู อังคณาวัช, เงินอุดหนุน ( Exchequer Equalization Grant ), หน้า 40.

<sup>2</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, เงินอุดหนุนของรัฐบาล, หน้า 56.

<sup>3</sup> ชำนาญ ยุวบูรณ์, เงินอุดหนุนของรัฐบาล, หน้า 57.

(5) เงินอุดหนุนสำนวนตามใจชอบ ( Discretionary Grant ) คือ เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาล โดยไม่มีหลักเกณฑ์ในการคำนวณ หากขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบที่จะพิจารณาจัดสรรใหม่ขึ้นตามควรแก่เหตุการณ์ เช่น จ่ายในการฟื้นฟูที่ดินซึ่งไร้ประโยชน์มิได้ หรือจ่ายในการป้องกันมิให้ยั้งทะเลพังและน้ำทะเลท่วมเกาะ เงินอุดหนุนประเภทนี้มีผลเสียในแง่การกำหนดจ่ายให้มันไปตามใจชอบ<sup>1</sup>

### ✓ หลักการจัดสรรเงินอุดหนุนเทศบาล โดยทั่วไป

หลักการพิจารณาให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลที่ประเทศต่าง ๆ นิยมยึดถือปฏิบัติกันอยู่มี 3 ประการคือ ประการแรกยึดถือหลักเพื่อเป็นการช่วยเหลือเพิ่มเติมรายได้อันของเทศบาล ประการที่สองเพื่อเป็นการกระตุ้นส่งเสริมช่วยให้เทศบาลจัดทำบริการ และประการที่สามเพื่อสร้างความเสมอภาคระหว่างเทศบาล<sup>2</sup> ฉะนั้นเมื่อรัฐบาลมีนโยบายหรือวัตถุประสงค์ที่จะให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลเพื่อวัตถุประสงค์ใดแล้ว รัฐบาลก็พิจารณาจัดสรรในสอดคล้องตามความมุ่งหมายนั้น

ฉะนั้นหลักการพิจารณาให้เงินอุดหนุนเทศบาลทั้ง 3 หลักดังกล่าวนี้ รัฐบาลจะเลือกใช้หลักการใดนั้นย่อมขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และความมุ่งหมายของการให้เงินอุดหนุนเป็นสำคัญ การให้เงินอุดหนุนบางประเภทอาจใช้หลักการพิจารณาให้เงินอุดหนุนเพียงหลักเดียว อย่างเช่น การพิจารณาให้เงินอุดหนุนประเภททั่วไป ถ้าคำนึงถึงหลักในการสร้างความเสมอภาคในเรื่องรายได้อันระหว่างเทศบาลก็จะนำหลักการให้เงินอุดหนุนทั่วไปแบบเงินอุดหนุนเสมอภาค ( Equalization Grant ) มาใช้ ซึ่งประเทศอังกฤษนับว่าเป็นประเทศแรกที่ได้นำหลักการนี้มาใช้<sup>3</sup>

<sup>1</sup> วิญญู อังคตารักษ์, เงินอุดหนุน ( Exchequer Equalization Grant ) หน้า 40.

<sup>2</sup> ประเสริฐ บุญชื่อ, "เงินอุดหนุนเทศบาล" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2511), หน้า 47.

<sup>3</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 49.

สำหรับหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนพิจารณาเฉพาะกิจการ สาเหตุที่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการก็โดยที่รัฐบาลจำเป็นต้องนำเอาหลักการพิจารณาให้เงินอุดหนุนเพื่อเป็นการกระตุ้นส่งเสริมช่วยทำให้เทศบาลจัดทำบริการ ทั้งนี้เพื่อให้เทศบาลได้มีโอกาสสร้างสรรความเจริญให้แก่ท้องถิ่นมากที่สุด

หลักการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการ โดยทั่วไปในทางปฏิบัติในนานาประเทศ รัฐบาลย่อมจะต้องมีนโยบายหรือโครงการไว้แน่นอน โดยระบุว่ามีการประเภทใดบ้างที่รัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลในการจัดทำ เมื่อรัฐบาลมีนโยบายหรือกำหนดเป็นโครงการแน่นอนแล้ว หลักการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลก็พิจารณาให้ตามลักษณะของกิจการแต่ละประเภทไป ตัวอย่างเช่น เกี่ยวกับเคหะสถานบ้านเรือน หรืออาคารสงเคราะห์ รัฐบาลก็ให้เงินอุดหนุนแบบเป็นหน่วย ถ้าเป็นการก่อสร้างถนนหนทางรัฐบาลก็ได้ เงินอุดหนุนแบบร้อยละ สรุปแล้วการจัดสรรเงินอุดหนุนพิเศษเฉพาะกิจการให้แก่เทศบาลรัฐบาลก็จะพิจารณาจัดสรรให้เหมาะสมกับลักษณะของ แต่ละกิจการที่เทศบาลจัดทำ<sup>1</sup>

สำหรับเทศบาลในประเทศไทย นอกจากจะมีรายได้ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 แล้ว เทศบาลอาจได้รับรายได้เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินอีกด้วย<sup>2</sup> ทั้งนี้โดยถือว่าเงินอุดหนุนเทศบาลเป็นเงินรายได้อีกประเภทหนึ่งของเทศบาลหนึ่ง เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งปันให้แก่เทศบาลต่าง ๆ เป็นประจำทุก ๆ ปี เงินจำนวนนี้เป็นกำไรให้เปล่า โดยไม่ต้องกู้ยืม ซึ่งรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลอยู่ตลอดมา

<sup>1</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 80.

<sup>2</sup> พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 71 ตอนที่ 16 ลงวันที่ 9 มีนาคม 2497, มาตรา 15.



✓ ประเภทของเงินอุดหนุนเทศบาลในประเทศไทย

ถ้าพิจารณาจากงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปีของแต่ละปี เงินอุดหนุนเทศบาลที่รัฐบาลเริ่มจัดสรรให้แก่เทศบาลตั้งแต่เริ่มแรกจนถึงปัจจุบัน ขอจำแนกประเภทเงินอุดหนุนเทศบาลได้เป็น 2 ประเภทใหญ่คือ<sup>1</sup>

(1) เงินอุดหนุนทั่วไป คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลโดยไม่มีเงื่อนไขระบุให้เทศบาลต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนนี้ เพื่อจัดทำบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ หากแต่ให้เป็นดุลยพินิจของเทศบาลที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อกิจการใด ๆ ก็ได้ โดยปกติเทศบาลมักนำไปใช้จ่ายในการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไปอาจจำแนกออกเป็น

- (1).1 เงินอุดหนุนเทศบาล เพื่อบูรณะท้องถิ่น และกิจการอื่นทั่วไป
- (1).2 เงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่ายในการบริการการศึกษาเทศบาล
- (1).3 เงินอุดหนุนชำระหนี้ค่าโดยสารรถไฟ
- (1).4 เงินอุดหนุนชำระหนี้ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนเทศบาล

ประเภทของเงินอุดหนุนทั่วไปบางปีอาจจะมีมากกว่า 4 ประเภท ที่กล่าวข้างต้นก็ขอยกเว้นไม่ได้ เพราะบางปีรัฐบาลมีนโยบายกำหนดจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปบางประเภทขึ้นมาใหม่ ที่กล่าวข้างต้นถือว่าเป็นการสรุปโดยทั่ว ๆ ไปเท่านั้น

(2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรแนบมาให้แก่เทศบาลต่าง ๆ เพื่อใช้จ่ายจัดทำบริการบางอย่าง โดยเฉพาะเจาะจง การให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการนี้ รัฐบาลจะกำหนดเงื่อนไขบังคับให้เทศบาลต้องปฏิบัติตามหลายประการ เช่น การใช้จ่ายเงินจะต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ เฉพาะค่าบริการที่กำหนดไว้เท่านั้น กล่าวโดยสรุปแล้ว ประเภทของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการมีดังนี้

<sup>1</sup> ดูรายละเอียดสำนักงานประมาณ, งบประมาณรายจ่าย งบประมาณประจำปี  
พ.ศ. \_\_\_\_\_ เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 5 ของแต่ละปี

- (2).1 เงินอุดหนุนสมทบซื้อ เครื่องมือกับ เพลิง ใต้ห้องดิน
- (2).2 เงินอุดหนุนเงิน คือนคร เทศบาล
- (2).3 เงินอุดหนุนเป็นค่าครุภัณฑ์ เพื่อการศึกษาและซ่อมแซมอาคารเรียน โรงเรียนเทศบาล
- (2).4 เงินอุดหนุนก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนเทศบาล
- (2).5 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล

ประเภทของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการที่กล่าวข้างต้นนี้ บางปีอาจจะมีมากกว่า 5 ประเภทที่ยอมรับไม่ได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลจะกำหนดจัดสรรเงินให้แก่เทศบาลที่กล่าวข้างต้นถือว่าเป็นการสรุปโดยทั่ว ๆ ไปเท่านั้น

ที่กล่าวมาทั้งหมดข้างต้น แสดงให้เห็นว่าประเภทของเงินอุดหนุนเทศบาลประเภทเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ แต่ละประเภทก็จำแนกออกไปเป็นหลายชนิด เนื่องจากเวลาทำการศึกษาวิจัยในส่วนนี้ผู้น้อย ผู้เขียนจึงจะทำการศึกษาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนเทศบาล 2 ประเภทเท่านั้นคือ เงินอุดหนุนทั่วไปเทศบาล ประเภทเงินอุดหนุนเทศบาล เพื่อบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการเทศบาล ประเภทเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล ดังจะได้อธิบายรายละเอียดต่อไป

เงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป เงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป รัฐบาลมีหลักเกณฑ์จัดสรรให้แก่เทศบาลมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้ ตั้งแต่เริ่มแรก เงินอุดหนุนยกนี้รัฐบาลตั้งให้เป็นเงินเพิ่มพิเศษแก่พนักงานเทศบาล เชนเดียวกับรองข้าราชการ ทั้งนี้ก็เพราะว่า ขณะที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. 2476 และเริ่มจัดตั้งเทศบาลใหม่ ๆ ในปี พ.ศ. 2478 - 2479 นั้น ท้องถิ่นที่ยกฐานะเป็นเทศบาลขึ้นใหม่ไม่มีรายได้ใด ๆ ทั้งสิ้น รัฐบาลจึงตั้งให้โดยออกเงินอุดหนุนทั่วไป และให้เงินแบบนี้เรื่อยมา เงินอุดหนุนประเภทนี้ส่วนนี้งบประมาณอาจจะเพิ่มให้มากขึ้น หรือลดลง

ตามที่พิจารณาเห็นสมควร ทั้งขึ้นกับตามกำลังเงินและนโยบาย แสดงว่าหลักเกณฑ์ต่าง ๆ  
ยังไม่แน่นอน<sup>1</sup>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการ  
จัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ใหม่โดยจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้เทศบาลต่าง ๆ โดยถือเกณฑ์  
จำนวนประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาล หัวละ 50 บาท<sup>2</sup> ซึ่งในปีต่อ ๆ ไปการจัดสรรเงินอุดหนุน  
ประเภทนี้ก็จะถือเกณฑ์จำนวนประชากรเป็นหลัก แต่อาจจะต่างกันในด้านจำนวนเงินที่ยอมเข้าไปได้

เพื่อแสดงให้เห็นรายละเอียดเกี่ยวกับเรื่องเงินอุดหนุนประเภทนี้ จะแสดงสถิติเงิน  
อุดหนุนเทศบาลเพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจกรรมอื่นทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลทั่วประเทศ  
มีดังนี้



## ศูนย์วิทยทรัพยากร

<sup>1</sup> ประเสริฐ บุญมือ เงินอุดหนุนเทศบาล, หน้า 52 ประกอบคำให้สัมภาษณ์  
นายสอาด มโนรัตน์ หัวหน้าสายที่ 6 กองวิเคราะห์ 3 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี  
เมื่อ 7 พฤศจิกายน 2520.

<sup>2</sup> เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2519 ประกอบกับคำให้สัมภาษณ์นายสอาด  
มโนรัตน์ หัวหน้าสายที่ 6 กองวิเคราะห์ 3 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรี และนายกิติทิวิชญ์  
วิไลจิตต์ หัวหน้าแผนกรายได้ กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองเมื่อวันที่ 5 และ 7 พฤศจิกายน  
2520.

## ตารางที่ 2

จำนวนเงินอุดหนุนเทศบาล เพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป  
จากรัฐบาลทุกเทศบาล ปี พ.ศ. 2499 - 2519

ปี พ.ศ.	จำนวนเงินอุดหนุนจากรัฐบาล (บาท)	หมายเหตุ
2499	63,426,000	
2500	63,500,000	
2501	64,000,000	
2502	63,000,000	
2503	61,300,000	
2504	46,300,000	* เนื่องจากได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร ในปี 2518 และได้มีการยุบ
2505	61,300,000	เทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาล
2506	72,800,000	นครธนบุรี ไปรวมกับกรุงเทพมหานคร
2507	85,800,000	ฉะนั้น จำนวนเทศบาลตั้งแต่ปี พ.ศ.
2508	62,800,000	2518 เป็นต้นไป จึงมีเพียง 118
2509	63,800,000	เทศบาลทั่วประเทศมีทั้งหมด 120
2510	76,140,000	เทศบาล
2511	72,640,000	
2512	72,640,000	
2513	78,240,000	
2514	44,514,000	
2515	45,843,000	
2516	59,951,300	
2517	58,894,500	
2518	33,358,000*	
2519	135,000,000	

ที่มา: สำนักงบประมาณ, งบประมาณรายจ่าย งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2499-2519

เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี



จากตัวเลขในตารางที่ 2 นี้ แสดงให้เห็นว่าเงินอุดหนุนประเภทนี้ รัฐบาลได้จัดสรรให้แก่เทศบาลต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2499 จนถึงปัจจุบัน จากตารางดังกล่าวเมื่อพิจารณาระยะเวลาตั้งแต่ปี 2499 ถึงปี 2518 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้แก่เทศบาล แสดงให้เห็นว่า ในช่วงระยะเวลาดังกล่าวตั้งแต่ปี 2499 - 2518 ยอดเงินที่เทศบาลทั่วประเทศได้รับในแต่ละปีมีลักษณะแตกต่างกัน เพียงเล็กน้อยเท่านั้น บางปีได้รับมาก บางปีได้รับน้อย โดยเฉพาะในปี พ.ศ. 2518 เป็นปีที่เทศบาลทั่วประเทศ (118 เทศบาล) ได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้จากรัฐบาลเป็นจำนวนลดลงเหลือเพียง 33,358,000 บาท สาเหตุที่ยอดเงินในปี พ.ศ. 2518 ลดลงเหลือเพียง 33,358,000 บาท เกิดมาจากการที่ ได้มีการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. 2518 และได้มีการยุบเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีไปรวมกับกรุงเทพมหานคร ฉะนั้นจำนวนเทศบาล ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 เป็นต้นไป จึงมีเพียง 118 เทศบาล เพราะก่อน พ.ศ. 2518 เทศบาลทั่วประเทศ มีทั้งหมด 120 เทศบาล ฉะนั้นยอดเงินจึงลดลงตามส่วน ประการที่สอง ในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลได้พิจารณาตัดยอดเงินอุดหนุนประเภทนี้ลง เนื่องจากเห็นว่าเทศบาลได้รับเงินภาษีรถยนต์ และล้อเลื่อนเพิ่มขึ้น<sup>1</sup> ซึ่งทั้ง ๆ ที่ระยะเวลาห่างกันเป็น 20 ปี ประชากรของประเทศโดยเฉพาะในเขตเทศบาล ย่อมต้องเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี รัฐบาลควรเพิ่มเงินอุดหนุนให้มากขึ้นด้วย แต่พอมาในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลได้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ใหม่โดยจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้แก่เทศบาลต่าง ๆ โดยถือเกณฑ์จำนวนประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาล โดยคำนวณจ่ายให้หัวละ 50 บาท ยอดเงินอุดหนุนประเภทนี้ในปี พ.ศ. 2519 จึงเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 135,000,000 บาท ซึ่งเมื่อเทียบกับยอดเงินที่ได้ในปี พ.ศ. 2499 แล้วเพิ่มขึ้นถึง 2 เท่า

<sup>1</sup> สลาพร โขมจันทร์, "เงินอุดหนุนท้องถิ่นจากงบบริหารส่วนท้องถิ่น", ในหนังสือ การประชุมใหญ่สามัญเทศบาลแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 16 (17 - 21 มีนาคม 2518) หน้า 1 - 3. (เอกสารโรเนียวราชการ).

ฉะนั้น จึงเป็นเรื่องชี้ให้เห็นว่า ตั้งแต่เริ่มแรกที่รัฐบาลจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ ให้แก่เทศบาลคือ ตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ถึงปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลไม่มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้แก่เทศบาลอย่างแน่นอน รัฐบาลเฝื่อนมา เริ่มปีถัดกั ก่อให้เกิดการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้แก่เทศบาลโดยถือหลักเกณฑ์จำนวนประชากรเป็นหลักตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา

การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อการบำรุงท้องที่และกิจการอื่นทั่วไป โดยหลักการและโดยปกติแล้วเมื่อเทศบาลได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ไปแล้ว ส่วนใหญ่เทศบาลจะนำไปใช้จ่ายในการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไป ตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล เพราะเงินอุดหนุนประเภทนี้รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลโดยไม่มีเงื่อนไขอะไรให้ เทศบาลต้องใช้จ่ายเงินอุดหนุนนี้เพื่อจัดทำบริการอย่างใดอย่างหนึ่งโดยเฉพาะ แต่เป็นดุลยพินิจของเทศบาลที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อกิจการใด ๆ ก็ได้ ซึ่งต่างกับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล เทศบาลจะต้องใช้จ่ายเงินจำนวนดังกล่าวตามเงื่อนไขที่รัฐบาลระบุ หรือตามโครงการที่เทศบาลทำเรื่องเพื่อเสนอขอเงินดังกล่าว<sup>1</sup>

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล รัฐบาลมีหลักเกณฑ์จัดสรรให้แก่เทศบาลมีสาระสำคัญ สรุปได้ดังนี้

กล่าวได้ว่าในระยะเริ่มแรก จนถึงปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลยังไม่มึนโยบายที่ได้ระบุกิจการไว้เป็นการแน่นอน หรือจัดทำเป็นโครงการและโครงการไว้ว่ารัฐบาลจะให้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลแก่เทศบาล เพื่อจัดทำกิจการใดบ้าง แต่สำนักงบประมาณมีหลักการที่ถือปฏิบัติว่า การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้แก่เทศบาลต่าง ๆ โดยพิจารณาถึงความจำเป็นในกรณีต่าง ๆ เช่น กรณีเร่งด่วน กรณีฉุกเฉิน สำหรับการพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ สำนักงบประมาณใช้หลักการวิเคราะห์พิจารณาตรวจสอบโดยละเอียดตามโครงการที่เทศบาลต่าง ๆ เสนอมา เมื่อพิจารณาแล้วเห็นว่าโครงการใดที่สำคัญ หรือมีประโยชน์เป็นโครงการเกี่ยวกับพื้นฐานทางเศรษฐกิจ หรือจำเป็นที่สุด สำนักงบประมาณก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้โดยจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลต่อไป ซึ่งส่วนใหญ่โครงการเหล่านี้จะได้รับเงินอุดหนุนเต็มตามจำนวนเงินที่ประมาณไว้ในโครงการบางโครงการอาจจะไม่ได้รับเงินอุดหนุน

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ กิติพิชญ์ วิไลจิตต์, หัวหน้าแผนกรายได้ กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 5 พฤศจิกายน 2520.

เห็นตามจำนวนที่ขอ ทั้งในส่วนของค่าจ้างเงินงบประมาณแผ่นดิน<sup>1</sup> สรุปแล้วในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล ในระยะเริ่มแรกจนถึงปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณยังไม่ มีหลักเกณฑ์แน่นอนในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ เพียงแต่ถือหลักการจัดสรรโดยอาศัยวิธี การพิจารณาตามโครงการของเทศบาลที่เสนอแต่ละปี และพิจารณาตรวจสอบถึงความจำเป็นตาม โครงการต่าง ๆ ถ้าบางปีวิเคราะห์แล้วเห็นว่าจำเป็น ก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้มากมีโดย วิเคราะห์แล้วเห็นว่าไม่มีโครงการใดที่จำเป็นหรือสำคัญก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้ลดน้อยลง

ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลโดยสำนักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดสรร เงินอุดหนุนประเภทนี้ใหม่จากวิธีการพิจารณาตามโครงการแต่ละปีมาเป็นกำหนดเงินอุดหนุนเทศบาล ตามชั้นรายได้ของเทศบาลโดยประมาณ โดยถือหลักเกณฑ์นี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 และปีต่อ ๆ ไป ก็จะถือหลักเกณฑ์ และจะจัดสรรให้ทุก ๆ ปีตามสัดส่วนคือเทศบาลที่มีรายได้ต่ำ รัฐบาลโดยสำนัก งบประมาณก็จะจัดสรรให้เงินอุดหนุนมาก เทศบาลที่มีรายได้สูงได้รับเงินอุดหนุนน้อย ซึ่งสำนัก งบประมาณแบ่งออกเป็น 4 ชั้นดังนี้คือ<sup>2</sup>

1. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 0 - 4.9 ล้านบาท จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เทศบาล 1,000,000 บาท
2. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 - 9.9 ล้านบาท จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล 850,000 บาท
3. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 10 - 14.9 ล้านบาท จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ- เทศบาล 600,000 บาท
4. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 15 ล้านบาทขึ้นไป จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล 300,000 บาท

<sup>1</sup> ประเสริฐ บุญชัย, เงินอุดหนุนเทศบาล, หน้า 80. ประกอบกับสัมภาษณ์ สวาท มโนรัตน์ หัวหน้าสายที่ 6 กองวิเคราะห์ 3 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรื 7 พฤศจิกายน 2520.

<sup>2</sup> สัมภาษณ์ สวาท มโนรัตน์ หัวหน้าสายที่ 6 กองวิเคราะห์ 3 สำนักงบประมาณ สำนักนายกรัฐมนตรื, 7 พฤศจิกายน 2520.

ตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลที่ได้เทศบาลต่าง ๆ จะค่อย ๆ ลดลงในปีต่อ ๆ ไป เพราะเทศบาลต่าง ๆ จะมีรายได้สูงขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลจากรายได้จาก การเก็บภาษีอากรภายในความเจริญของบ้านเมือง

ต่อไปนี้ เป็นสถิติจำนวนเทศบาลและจำนวนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล ที่เทศบาลได้ รับเปรียบเทียบระหว่างปี พ.ศ. 2519 กับปี พ.ศ. 2520<sup>1</sup>

ปี พ.ศ. 2519 ได้กำหนดวงเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลทั้ง 118 แห่ง ในวงเงินจำนวน 100 ล้านบาท มีดังนี้

1. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 0 - 4.9 ล้านบาท มีจำนวน 58 เทศบาล ได้รับเงินอุดหนุนเทศบาลละ 1,000,000 บาท เป็นเงิน 58 ล้านบาท
2. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 - 9.9 ล้านบาท มีจำนวน 39 เทศบาล ได้รับเงินอุดหนุนเทศบาลละ 850,000 บาท เป็นเงิน 33.15 ล้านบาท
3. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 10 - 14.9 ล้านบาท มีจำนวน 11 เทศบาล ได้รับเงินอุดหนุน เทศบาลละ 600,000 บาท เป็นเงิน 6.6 ล้านบาท
4. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 15 ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวน 10 เทศบาล ได้รับเงินอุดหนุนเทศบาลละ 300,000 บาท เป็นเงิน 3 ล้านบาท

ปี พ.ศ. 2520 ได้กำหนดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล จัดสรรให้แก่เทศบาลทั้ง 118 แห่ง ในวงเงินจำนวน 107.4 ล้านบาท มีดังนี้

1. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 0 - 4.9 ล้านบาท มีจำนวน 76 เทศบาล ได้รับเงินอุดหนุนเทศบาลละ 1,000,000 บาท เป็นเงิน 76 ล้านบาท
2. เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 5 - 9.9 ล้านบาท มีจำนวน 29 เทศบาล ได้รับเงินอุดหนุนเทศบาลละ 850,000 บาท เป็นเงิน 24.65 ล้านบาท

<sup>1</sup> สำนักงบประมาณ, งบประมาณรายจ่าย งบประมาณประจำปี พ.ศ. 2519 เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 3 เล่มที่ 5 หน้า 94 - 99 และงบประมาณรายจ่ายงบประมาณประจำปี พ.ศ. 2520 เอกสารงบประมาณฉบับที่ 3 เล่มที่ 5 หน้า 90-96, พิมพ์ที่โรงพิมพ์สำนักนายกรัฐมนตรี.



3. เทศบาลที่มีรายได้อันตั้งแต่ 10 - 14.9 ล้านบาท มีจำนวน 6 เทศบาล ได้รับเงินอุดหนุนเทศบาลละ 600,000 บาท เป็นเงิน 3.6 ล้านบาท
4. เทศบาลที่มีรายได้อันตั้งแต่ 15 ล้านบาทขึ้นไป มีจำนวน 7 เทศบาล ได้รับเงินอุดหนุนเทศบาลละ 450,000 บาท เป็นเงิน 3.15 ล้านบาท

### การใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล

โดยหลักการและโดยปกติแล้วเมื่อเทศบาลได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้ไปแล้ว แต่ละเทศบาลก็จะต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในการจัดทำและดำเนินการตามโครงการที่เทศบาลเสนอโครงการเพื่อขอเงินอุดหนุนประเภทนี้โดยเคร่งครัดจะไม่ทำโครงการอย่างอื่น นอกเหนือที่กำหนดมิได้

สำหรับบางเทศบาลที่ใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลดำเนินการตามโครงการต่าง ๆ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2519 สามารถดูได้จากตารางที่ 24 ที่ได้กำหนดไว้ในภาคผนวกแล้ว

ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ นี้ กรมการปกครองจะแจ้งจังหวัดต่าง ๆ ให้แจ้งเทศบาลส่งโครงการขอเงินอุดหนุนมาให้ เพื่อขอตั้งงบประมาณก่อสร้างในแตละปี สำหรับในการจัดสรรเงินอุดหนุนต่าง ๆ ให้เทศบาลนั้น ก็เป็นหน้าที่ของกรมการปกครองเช่นกัน กล่าวคือเมื่อทราบวงเงินงบประมาณแน่นอนแล้วจะดำเนินการขอเงินประจำงวดไปยังสำนักงบประมาณ เมื่อสำนักงบประมาณอนุมัติ จึงจัดทำไปจัดสรรไปกรมบัญชีกลาง เพื่อให้โอนเงินไปตั้งจ่ายทางคลังจังหวัดต่าง ๆ แล้วจึงแจ้งยืนยันไปจังหวัดว่า กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ได้ส่ง โอนเงินตั้งจ่ายทางจังหวัดแล้ว พร้อมกับส่งใบจัดสรรเงินอุดหนุนให้จังหวัด 1 ชุด เพื่อฝ่ายปกครองจังหวัดจะได้ติดต่อขอเบิกเงินต่อคลังจังหวัดให้กับเทศบาลต่อไป<sup>1</sup>

### สรุป

กล่าวโดยสรุปในบรรการรายได้อ่าง ๆ ของเทศบาลในประเทศไทย รายได้ที่มีความสำคัญที่สุดและควรจะทำให้เกิดรายได้แก่เทศบาลมากที่สุดก็คือภาษีอากร รองลงมาคือรายได้ประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งถือว่าเป็นรายได้ที่มีความสำคัญยิ่งของเทศบาล เพราะถ้าหากว่ารัฐบาล

<sup>1</sup> สัมภาษณ์ บิดลวิทย์ วิไลจิตต์, หัวหน้าแผนกรายได้ กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 5 พฤศจิกายน 2520.

ไม่ให้เงินอุดหนุนแก่เทศบาลแล้ว งบประมาณประจำปีของเทศบาลทุกแห่งจะขาดคลุ้มคลั่งทีเดียว รายได้ของเทศบาลประเภทเงินอุดหนุนที่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ทั้งนี้โดยถือว่าเงินอุดหนุนเทศบาลเป็นเงินรายได้ คือประเภทหนึ่งของเทศบาล ซึ่งเป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดโดยสรรมงป็นใ้เทศบาลต่าง ๆ เป็นประจำทุก ๆ ปี และรัฐบาลได้ตั้งงบประมาณจ่ายเงินอุดหนุนให้แก่เทศบาลอยู่ตลอดเวลา

เงินอุดหนุนเทศบาลที่รัฐบาลเริ่มจัดสรรให้แก่เทศบาล ตั้งแต่เริ่มสงครามจนถึงปัจจุบัน พอจำแนกประเภทเงินอุดหนุนเทศบาลได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ

เงินอุดหนุนทั่วไป คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่เทศบาลโดยไม่มีเงื่อนไขให้เทศบาลต้องใช้เงินอุดหนุนนี้เพื่อจัดทำบริการบางอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยเฉพาะ หากแต่ได้เป็นคุณสมบัติของเทศบาลที่จะนำไปใช้จ่ายเพื่อกิจการใด ๆ ก็ได้ โดยปกติเทศบาลมักนำไปใช้จ่ายในการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปอาจจำแนกออกเป็นเงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป เงินอุดหนุนเป็นค่าใช้จ่าย ในการบริหารการศึกษาเทศบาล เงินอุดหนุนชำระหนี้ค่าโดยสารรถไฟ เงินอุดหนุนชำระหนี้ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนเทศบาล ประเภทของเงินอุดหนุนทั่วไปบางปี อาจจะมีมากกว่าที่กล่าวข้างต้นก็ยอมเป็นไปได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลบางปีอาจกำหนดจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปบางประเภทขึ้นมาใหม่

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ คือเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งปันให้แก่เทศบาลต่าง ๆ เพื่อใช้จ่ายจัดทำบริการบางอย่าง โดยเฉพาะเจาะจง รัฐบาลจะกำหนดเงินนี้ไว้บังคับให้เทศบาลต้องปฏิบัติตามหลายประการ เช่น การใช้จ่ายเงินจะต้องใช้จ่ายเงินประเภทนี้ เฉพาะแก่บริการที่กำหนดไว้เท่านั้น ประเภทของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการมีดังนี้ เงินอุดหนุนสมทบซื้อเครื่องมือกับเพลิงให้ท้องถิ่น เงินอุดหนุนเงินกู้ยืมเทศบาล เงินอุดหนุนเป็นค่าการรั้งที่เพื่อการศึกษานและซ่อมแซมอาคารเรียนโรงเรียนเทศบาล เงินอุดหนุนก่อสร้างอาคารเรียนโรงเรียนเทศบาล และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล ประเภทของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการบางปีอาจจะมีมากกว่าที่กล่าวข้างต้นก็ยอมเป็นไปได้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล บางปีอาจกำหนดจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการบางประเภทขึ้นมาใหม่

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนทั้ง 2 ประเภท มีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน กล่าวคือ หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป โดยเฉพาะเงินอุดหนุนทั่วไปประเภทเงินอุดหนุนเทศบาล เรื่องการบูรณะท้องถิ่น และกิจการอื่นทั่วไปมีหลักเกณฑ์การจัดสรรดังนี้ คือ ในระยะเริ่มแรก เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2499 จนถึง พ.ศ. 2518 จำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลแต่ละแห่งจะได้รับขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัย และสำนักงบประมาณ ซึ่งเป็นหน่วยงานสำคัญในการกำหนดนโยบายกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ กล่าวได้ว่ายังไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรอย่างแน่ชัด มีลักษณะลดลงทุกปี และมีปริมาณน้อยไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่าย หรือไม่มีลักษณะ บางปีอาจมีมาก บางปีให้น้อย และมีปริมาณน้อยไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่าย รัฐบาลกลาง โดยเฉพาะสำนักงบประมาณ เพิ่งมา เริ่มมีหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้แก่เทศบาล โดยถือหลักเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตเทศบาลเป็นหลัก ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2519 เป็นต้นมา โดยกำหนดจ่ายให้หัวละ 50 บาท โดยกำหนดเป็นอัตราตายหัวเท่ากันหมดทุกเทศบาล จึงสรุปได้ว่า

ทั้งนี้สามารถแสดงให้เห็นจากสถิติจำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลแต่ละแห่ง ได้รับ ตั้งแต่ปี 2515 ถึงปี 2519 โดยเปรียบเทียบดูจากจำนวนเงินอุดหนุนต่อหัวของแต่ละเทศบาลได้รับ ดังตารางที่ 3 ดังนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 3

แสดงจำนวนเงินอุดหนุนเทศบาลเพื่อการบรรเทาภัยพิบัติและกิจการอื่นทั่วไปจากรัฐบาล  
ไคร์บิจิคเฉลี่ยต่อหัวเฉพาะ 15 เทศบาล ในปีงบประมาณ 2515, 2516, 2517, 2518, 2519

จำนวน เทศบาล	ปี พ.ศ. 2515			ปี พ.ศ. 2516			ปี พ.ศ. 2517		
	จำนวนเงิน อุดหนุน (บาท)	จำนวนประชา กรในเขต เทศบาล	รายได้อุดหนุน/หัว รายจ่ายอุดหนุน/หัว (บาท)	จำนวนเงิน อุดหนุน (บาท)	จำนวนประชา กรในเขต เทศบาล	รายได้อุดหนุน/หัว รายจ่ายอุดหนุน/หัว (บาท)	จำนวนเงิน อุดหนุน (บาท)	จำนวนประชา กรในเขต เทศบาล	รายได้อุดหนุน/หัว รายจ่ายอุดหนุน/หัว (บาท)
เทศบาลนครเชียงใหม่	1,200,000	88,636	13.54	1,200,000	90,977	13.19	1,200,000	93,387	12.85
เทศบาลเมืองนครปฐม	550,000	36,593	15.03	550,000	37,408	14.70	550,000	37,629	14.62
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	900,000	81,122	11.09	950,000	83,499	11.38	850,000	75,241	11.29
เทศบาลเมืองหาดใหญ่	750,000	53,606	14.00	800,000	56,111	14.26	700,000	57,805	12.11
เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์	400,000	53,657	7.45	400,000	58,005	6.90	800,200	70,611	11.33
เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	280,000	16,879	16.59	280,000	17,463	16.03	280,000	71,821	15.71
เทศบาลเมืองขอนแก่น	400,000	30,364	13.17	400,000	59,054	6.77	400,000	59,950	6.67
เทศบาลตำบลศรีราชา	300,000	16,308	18.40	300,000	17,233	17.41	300,000	17,366	17.28
เทศบาลเมืองนนทบุรี	420,000	23,666	17.75	420,000	24,488	17.15	420,000	25,382	16.53
เทศบาลเมืองสระบุรี	350,000	28,404	12.32	350,000	26,926	13.00	350,000	28,202	12.41
เทศบาลเมืองกระบี่	200,000	8,521	23.47	280,000	9,278	30.18	370,000	9,500	38.94
เทศบาลตำบลคลอง	200,000	6,627	30.18	200,000	6,719	29.77	200,000	6,844	29.32
เทศบาลตำบลบางคูดา	201,000	6,238	33.66	250,000	6,336	39.46	200,000	6,536	30.60
เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน	400,000	5,178	77.25	560,000	4,366	128.26	400,000	4,423	90.44
เทศบาลตำบลโนนสูง	230,000	6,774	33.95	230,000	6,929	33.19	230,000	7,454	30.86



ตารางที่ 3 -ต่อ-

จำนวนเทศบาล	ปี พ.ศ. 2518			ปี พ.ศ. 2519		
	จำนวนเงิน อุดหนุน (บาท)	จำนวนประชากร ในเขตเทศบาล	รายได้อุดหนุน/หัว รายจ่ายอุดหนุน/หัว (บาท)	จำนวนเงิน อุดหนุน (บาท)	จำนวนประชากร ในเขตเทศบาล	รายได้อุดหนุน/หัว รายจ่ายอุดหนุน/หัว (บาท)
เทศบาลนคร เชียงใหม่	50,000	93,870	0.53	4,876,000	97,520	50
เทศบาล เมืองนครปฐม	122,400	37,885	3.23	1,920,000	38,401	50
เทศบาล เมืองนครราชสีมา	-	-	-	4,030,850	80,617	50
เทศบาล เมืองท่าค้อใหญ่	-	-	-	3,628,260	61,445	50
เทศบาล เมืองอุทธรธานี	-	-	-	3,584,450	72,565	50
เทศบาล เมืองกาญจนบุรี	282,500	18,140	15.57	923,350	18,467	50
เทศบาล เมืองขอนแก่น	-	-	-	3,353,250	67,065	50
เทศบาล อำเภอศรีราชา	270,500	17,060	15.86	830,500	16,610	50
เทศบาล เมืองนนทบุรี	292,600	26,563	11.02	1,359,000	27,180	50
เทศบาล เมืองสระบุรี	129,700	28,502	4.55	1,874,250	37,485	50
เทศบาล เมืองกระบี่	276,300	9,801	28.19	520,700	10,414	50
เทศบาล ตำบลสูง	246,000	6,927	35.51	370,450	7,409	50
เทศบาล ตำบลบางค้อ	232,600	6,564	35.44	330,850	6,617	50
เทศบาล แม่ฮ่องสอน	499,000	4,469	111.66	231,850	4,637	50
เทศบาล ตำบลโนนสูง	294,600	7,507	39.24	378,450	7,569	50

หมายเหตุ : จำนวนรายได้อุดหนุน/หัว เท่ากับจำนวนรายจ่ายอุดหนุน/หัว เพราะเทศบาลได้รับมาเท่าไรก็นำไปใช้จ่ายเท่านั้น สำหรับเทศบาลเมืองนครราชสีมา, เทศบาลเมืองท่าค้อใหญ่, เทศบาลเมืองอุทธรธานี, เทศบาลเมืองขอนแก่นในปีงบประมาณ 2518 ไม่มีข้อมูล

ที่มา : แผนกรายได้และจัดสรรและแผนการงบประมาณ กองคลังส่วนท้องถิ่นและกองการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย.

จากการวางที่ 3 แสดงให้เห็นว่าเมื่อพิจารณาของระยะเวลาปี พ.ศ. 2515 ถึง พ.ศ. 2518 ซึ่งเป็นช่วงระยะเวลาที่รัฐบาลยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนในการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้แก่เทศบาล กล่าวได้ว่า จำนวนเงินอุดหนุนต่อหัวที่แต่ละเทศบาลได้รับในแต่ละปี มีลักษณะแตกต่างกัน จึงถือไม่ได้

1. จำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลแต่ละแห่งในแต่ละปี ได้รับถือว่าจะมีลักษณะแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย และบางปีก็ได้รับมาก บางปีก็ได้รับน้อยไม่เท่ากัน ดังนี้อยู่ 9 เทศบาล คือ เทศบาลเมืองนครราชสีมา เทศบาลเมืองหาดใหญ่ เทศบาลเมืองอุตรธานี เทศบาลเมืองสระบุรี เทศบาลเมืองกระบี่ เทศบาลตำบลสูง เทศบาลตำบลบางกล้า เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอนและเทศบาลตำบลโพนสูง ตัวอย่างเช่น เทศบาลเมืองหาดใหญ่ ปี พ.ศ. 2515 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 750,000 บาท จำนวนประชากร 53,606 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 14.00 บาท ปี พ.ศ. 2516 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 800,000 บาท จำนวนประชากร 56,111 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 14.26 บาท ปี พ.ศ. 2517 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 700,000 บาท จำนวนประชากร 57,805 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 12.11 บาท ปี พ.ศ. 2518 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับไม่มีเพราะไม่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ เทศบาลเมืองสระบุรี ปี พ.ศ. 2515 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 350,000 บาท จำนวนประชากร 28,404 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 12.32 บาท ปี พ.ศ. 2516 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 350,000 บาท จำนวนประชากร 26,926 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 13.00 บาท ปี พ.ศ. 2517 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 350,000 บาท จำนวนประชากร 28,202 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 12.41 บาท ปี 2518 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 120,700 บาท จำนวนประชากร 28,502 เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 4.55 บาท เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ปี พ.ศ. 2515 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 400,000 บาท จำนวนประชากร 5,178 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 77.25 บาท ปี พ.ศ. 2516 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 560,000 บาท จำนวนประชากร 4,366 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 128.26 บาท ปี พ.ศ. 2517 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 400,000 บาท จำนวนประชากร 4,423 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้

90.44 บาท ปี พ.ศ. 2518 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 499,000 บาท จำนวนประชากร 4,469 บาท เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 111.66 บาท

2. จำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลแต่ละแห่งในแต่ละปี ได้รับต่อหัว จะมีลักษณะแตกต่างกันเพียงเล็กน้อย และมีแนวโน้มที่ลดลงในแต่ละปีทั้ง ๆ ที่จำนวนประชากรเพิ่มขึ้นในทุกปี ซึ่งมีอยู่ 6 เทศบาล คือ เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครปฐม เทศบาลเมืองกาญจนบุรี เทศบาลเมืองขอนแก่น เทศบาลตำบลศรีราชา และเทศบาลเมืองนนทบุรี ตัวอย่างเช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2515 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 1,200,000 บาท มีจำนวนประชากร 88,636 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 13.54 บาท ปี พ.ศ. 2516 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 1,200,000 บาท มีจำนวนประชากร 90,977 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 13.19 บาท ปี พ.ศ. 2517 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 1,200,000 บาท จำนวนประชากร 93,387 บาท เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 12.85 บาท ปี พ.ศ. 2518 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 50,000 บาท จำนวนประชากร 93,870 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 0.53 บาท เทศบาลเมืองกาญจนบุรี ปี พ.ศ. 2515 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 280,000 บาท จำนวนประชากร 16,879 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 16.59 บาท ปี พ.ศ. 2516 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 280,000 บาท จำนวนประชากร 17,463 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 16.03 บาท ปี พ.ศ. 2517 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับเป็นจำนวน 280,000 บาท จำนวนประชากร 17,821 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 15.71 บาท ปี พ.ศ. 2518 จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้รับ 282,500 บาท จำนวนประชากร 18,140 คน เมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อหัวแล้วจะได้ 15.57 บาท

3. สำหรับในปี พ.ศ. 2518 จำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับคิดหัวเฉลี่ยต่อหัว ส่วนใหญ่มีอัตราการถอยลง มีบางเทศบาลเท่านั้นที่มีอัตราสูงขึ้น เมื่อเทียบกับจำนวนเงินอุดหนุนต่อหัวที่ได้รับในปี พ.ศ. 2517 เช่น เทศบาล ตำบลขลุง ปี พ.ศ. 2517 เงินอุดหนุนได้รับต่อหัวเป็นจำนวน 29.22 บาท ปี พ.ศ. 2518 ได้รับเพิ่มเป็น 35.51 เทศบาลตำบลบางคล้า ปี พ.ศ. 2517 เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวเป็นจำนวน 30.60 ปี พ.ศ. 2518 ได้รับเพิ่มเป็น 35.44 บาท เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน ปี พ.ศ. 2517 เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวเป็นจำนวน 90.44 บาท

ปี พ.ศ. 2518 ได้รับเพิ่มเป็น 111.66 บาท และเทศบาลตำบลโนนสูง ปี พ.ศ. 2517 เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวเป็นจำนวน 30.86 บาท พ.ศ. 2518 ได้รับเพิ่มเป็น 39.24 ทั้งนี้เนื่องจากมาจากรัฐบาลได้พิจารณาตัดยอกเงินอุดหนุนประเภทนี้ลงเนื่องจากเห็นว่าเทศบาล ได้รับเงินภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนเพิ่มขึ้น ฉะนั้นอาจพิจารณาได้ว่า เทศบาลตำบลขลุง เทศบาลตำบลบางคล้า เทศบาลเมืองเขมสองสอนและเทศบาลตำบลโนนสูง มีรายได้จากภาษีรถยนต์และล้อเลื่อนน้อย จึงไม่ได้รับการตัดยอกเงินอุดหนุนประเภทนี้มากเท่าไรนัก

สำหรับปี พ.ศ. 2519 จำนวนเงินอุดหนุนต่อหัวที่แต่ละเทศบาลได้รับอัตราเท่ากันหมดทุกเทศบาลคือ ได้รับหัวละ 50 บาท

ฉะนั้น จึงแสดงให้เห็นว่าระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางที่ให้แก่เทศบาลในช่วงระยะก่อนปี พ.ศ. 2519 ยังไม่มีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่แน่นอน กล่าวคือมีลักษณะล่องลอย และมีปริมาณน้อย ไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่าย หรือมี กี่บางปีได้น้อยบางปีได้มาก และมีปริมาณน้อยไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่าย ซึ่งมีผลกระทบต่อนฐานะรายจ่ายและการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลในเมื่อประชากรในเขตเทศบาลเพิ่มมากขึ้นทุกปี แต่เงินที่นำมาใช้พัฒนาท้องถิ่นบริการให้แก่ประชาชนในเขตเทศบาลมีไม่พอ

ทั้งนี้สามารถพิสูจน์ได้จากการเปรียบเทียบระหว่างรายได้จริงต่อหัว รายจ่ายจริงต่อหัวของเทศบาล กับรายได้จากเงินอุดหนุนต่อหัวรายจ่ายจากเงินอุดหนุนต่อหัวของเทศบาล ดังตารางที่ 4 ด้าน

ศูนย์วิทยพัชการ  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 4

ตารางแสดงรายได้รายจ่ายเงินอุดหนุนต่อหัว เปรียบเทียบ รายได้จริงต่อหัว รายจ่ายจริงต่อหัวของเทศบาลปีงบประมาณ 2515, 2516, 2517, 2518

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2515

เทศบาล	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	ประชากร	รายได้อุดหนุน/หัว รายจ่ายอุดหนุน/หัว	รายได้จริง/หัว	รายจ่ายจริง/หัว
เทศบาลนคร เชียงใหม่	13,801,240	14,976,604	88,636	13.54	155.71	168.97
เทศบาลเมืองนครปฐม	8,304,456	11,598,672	36,593	15.03	226.95	316.96
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	12,314,760	12,913,054	81,122	11.09	151.81	159.18
เทศบาลเมืองทากใหญ่	15,181,874	16,444,438	53,606	14.00	283.21	306.76
เทศบาลเมืองอุตรธานี	9,986,444	19,530,870	53,657	7.45	186.12	363.99
เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	4,168,428	5,223,436	16,879	16.59	246.96	309.46
เทศบาลเมืองขอนแก่น	5,025,733	6,289,435	30,364	13.17	165.52	207.13
เทศบาลตำบลศรีราชา	3,215,278	5,390,285	16,308	18.40	197.16	330.53
เทศบาลเมืองนนทบุรี	3,341,826	4,911,091	23,666	17.75	141.21	207.52
เทศบาลเมืองสระบุรี	3,218,726	4,700,782	28,404	12.32	113.32	165.50
เทศบาลเมืองกระบี่	935,749	1,402,044	8,521	23.47	109.80	164.54
เทศบาลตำบลขลุง	831,617	2,001,456	6,627	30.18	125.49	302.02
เทศบาลตำบลบางศักดิ์	878,596	2,170,083	6,238	33.66	140.85	347.88
เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน	352,682	1,173,989	5,178	77.25	68.11	226.73
เทศบาลตำบลโนนสูง	683,769	1,771,921	6,774	33.95	100.94	261.58

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2516

เทศบาล	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	ประชากร	รายได้กุดหนุน/หัว รายจริงกุดหนุน/หัว	รายได้จริง/หัว	รายจ่ายจริง/หัว
เทศบาลนครเชียงใหม่	13,433,121	16,608,401	90,977	13.19	147.65	182.56
เทศบาลเมืองนครปฐม	8,397,077	11,136,813	37,408	14.70	224.47	297.71
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	12,792,526	13,440,504	83,499	11.38	153.21	160.97
เทศบาลเมืองหาคีใหญ่	16,784,603	16,572,197	56,111	14.26	299.13	295.35
เทศบาลเมืองอุตรธานี	11,509,298	22,678,853	58,005	6.90	198.42	390.98
เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	4,590,841	5,256,520	17,463	16.03	262.89	301.01
เทศบาลเมืองขอนแก่น	6,220,376	7,414,995	59,054	6.77	105.33	125.56
เทศบาลตำบลศรีราชา	3,829,054	5,380,032	17,233	17.41	222.20	312.19
เทศบาลเมืองนนทบุรี	4,612,829	6,185,826	24,488	17.15	188.37	252.61
เทศบาลเมืองสระบุรี	3,743,459	5,060,910	26,926	12.99	139.03	187.96
เทศบาลเมืองกระบี่	1,174,918	1,570,291	9,278	30.18	126.63	162.25
เทศบาลตำบลชุง	952,958	1,791,122	6,719	29.77	141.83	266.58
เทศบาลตำบลบางคูดา	900,491	2,222,808	6,336	39.46	142.12	350.82
เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน	370,627	1,918,340	4,366	128.26	84.89	439.38
เทศบาลตำบลโนนสูง	688,332	1,634,218	6,929	33.19	99.34	235.85

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4 - ต่อ -

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2517

เทศบาล	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	ประชากร	รายได้อุดหนุน/หัว รายจ่ายอุดหนุน/หัว	รายได้จริง/หัว	รายจ่ายจริง/หัว
เทศบาลนคร เชียงใหม่	23,462,173	20,774,536	93,387	12.85	251.24	222.46
เทศบาลเมืองนครปฐม	15,317,574	12,856,364	37,629	14.62	407.07	341.66
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	15,392,391	15,871,188	75,241	11.29	204.57	210.94
เทศบาลเมืองหาคีใหญ่	23,598,697	23,513,857	57,805	12.11	408.25	406.78
เทศบาลอุครธานี	15,598,325	26,603,008	70,611	11.33	220.91	376.75
เทศบาลกาญจนบุรี	8,831,583	10,053,864	17,821	15.71	495.57	564.16
เทศบาลขอนแก่น	8,506,979	10,320,876	59,950	6.67	141.90	172.16
เทศบาลตำบลศรีราชา	6,248,310	6,832,678	17,366	17.28	359.80	393.45
เทศบาลเมืองนนทบุรี	7,395,269	8,043,933	25,382	16.55	291.36	316.91
เทศบาลเมืองสระบุรี	5,558,950	7,024,307	28,202	12.41	197.11	249.07
เทศบาลเมืองกระบี่	1,742,261	2,141,429	9,500	38.94	183.40	225.41
เทศบาลตำบลชดุง	1,815,674	2,912,081	6,844	29.22	265.29	425.49
เทศบาลตำบลบางกลา	1,754,533	3,235,540	6,536	30.60	268.44	495.03
เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน	453,494	1,426,596	4,423	90.44	102.53	322.54
เทศบาลตำบลโนนสูง	2,546,410	2,663,574	7,454	30.86	341.62	357.33

ตารางที่ 4 - ต่อ

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2518

เทศบาล	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	ประชากร	รายได้อุดหนุน/หัว รายจ่ายอุดหนุน/หัว	รายได้จริง/หัว	รายจ่ายจริง/หัว
เทศบาลนคร เชียงใหม่	25,029,982	28,408,071	93,870	0.53	266.65	302.63
เทศบาลเมืองนครปฐม	20,786,450	21,615,746	37,885	3.23	548.67	570.56
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	18,458,647	17,086,019	—	—	—	—
เทศบาลเมืองหาคีใหญ่	32,514,620	30,311,721	—	—	—	—
เทศบาลเมืองอุตรธานี	17,929,959	19,080,955	—	—	—	—
เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	11,590,694	11,648,904	18,140	15.57	638.96	642.17
เทศบาลเมืองขอนแก่น	8,821,486	10,341,033	—	—	—	—
เทศบาลตำบลศรีราชา	7,838,074	8,688,748	17,060	15.86	459.44	509.31
เทศบาลเมืองนนทบุรี	9,433,076	10,327,584	26,563	11.02	355.12	388.80
เทศบาลเมืองสระบุรี	6,655,059	6,538,588	28,502	4.55	233.49	229.41
เทศบาลเมืองกระบี่	2,118,855	2,537,248	9,801	28.19	216.19	258.88
เทศบาลตำบลขลุง	1,996,315	2,745,617	6,927	35.51	288.19	396.36
เทศบาลตำบลบางคูรัด	2,066,673	2,756,054	6,564	35.44	314.85	419.87
เทศบาลเมืองมืองสองคอน	597,659	1,103,780	4,469	111.66	133.73	246.99
เทศบาลตำบลเนินสูง	3,078,820	3,490,572	7,507	39.24	410.13	464.98

หมายเหตุ : สถิติรายได้จริง รายจ่ายจริงของเทศบาล ปี 2515 - 18 คัดลอกมาจากแผนการงบประมาณ กองคลังส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. (โดยตัวเลข บัณฑิตพิเศษทางค).



ตารางที่ 4 นี้เป็นตารางแสดงจำนวนรายใจจริงต่อหัว รายจ่ายจริงต่อหัวเปรียบเทียบ กับรายใจเงินอุดหนุนต่อหัว รายจ่ายเงินอุดหนุนต่อหัวของเทศบาลในมืองประมาณ พ.ศ. 2515 2516, 2517 และ 2518 จากจำนวนเทศบาล 15 แห่ง กล่าวได้ว่า ในจำนวนรายใจจริงที่เทศบาลได้รับอยู่ต่อประชากร 1 คน (ได้แก่รายใจจากภาษีอากร รายใจจากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายใจจากทรัพย์สิน รายใจจากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ และรายใจจากเบ็ดเตล็ด) เทศบาลก็นำไปใช้จ่ายเพื่อรับภาระต่อประชากร 1 คน ในอัตราที่สูงขึ้นทุกปี แต่ได้รับเงินอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลในการรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน ในอัตราที่น้อยทั้งนี้จากตารางแสดงให้เห็น เช่นตัวอย่าง เทศบาลกิ่งก้อ ปะเ เทศบาลนครเชียงใหม่

ในมืองประมาณ 2515 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 88,636 คน มีรายใจจริงต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 155.71 บาท เทศบาลต้องรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คนเป็นจำนวน 168.97 บาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เพียง 13.54 บาท

ในมืองประมาณ 2516 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 90,977 คน มีรายใจจริงต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 147.65 บาท เทศบาลต้องรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คนเป็นจำนวน 182.50 บาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เพียง 13.19 บาท

ในมืองประมาณ 2517 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 93,387 คน มีรายใจจริงต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 251.24 บาท เทศบาลต้องรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 222.46 บาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เพียง 12.85 บาท

ในมืองประมาณ 2518 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 93,870 คน มีรายใจจริงต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 266.65 บาท เทศบาลต้องรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คนเป็นจำนวน 302.63 บาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยรับภาระใช้จ่ายต่อประชากรเพียง 0.53 บาท หรือกรณีตัวอย่างเทศบาลเมืองแม่อองฝอน

ในปีงบประมาณ 2515 มีประชากรจำนวน 5,178 คน มีรายได้จริงต่อประชากร 1 คนเป็นจำนวน 68 บาท เทศบาลต้องรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 226.73 บาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เพียง 77.25 บาท

ในปีงบประมาณ 2516 มีประชากรเป็นจำนวน 4,366 คน มีรายได้จริงต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 84.89 บาท เทศบาลต้องรับภาระใช้จ่ายต่อประชากรเป็นจำนวน 439.38 บาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เพื่อช่วยรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เพียง 128.26 บาท

ในปีงบประมาณ 2517 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 4,423 คน มีรายได้จริงต่อประชากร 1 คนเป็นจำนวน 102.53 บาท เทศบาลต้องรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 322.54 บาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร เพียง 90.44 บาท

ในปีงบประมาณ 2518 มีประชากรเพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 4,467 คน มีรายได้จริงต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 133.73 บาท เทศบาลต้องรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน เป็นจำนวน 246.99 บาท แต่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อช่วยรับภาระใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน รับเพียง 111.66 บาท

จากตารางที่ 4 นี้ เป็นการแสดงให้เห็นว่า

1. ในขณะที่ประชากรของเทศบาลส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นทุกปี เทศบาลต้องรับภาระในการใช้จ่ายต่อประชากร 1 คนในอัตราที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่จำนวนเงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับจากรัฐบาลกลางเมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อประชากร 1 คน มีลักษณะลดลงทุกปี และมีปริมาณน้อยไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่าย เช่น เทศบาลนครเชียงใหม่ เทศบาลเมืองนครปฐม เทศบาลเมืองกาญจนบุรี เทศบาลเมืองขอนแก่น เทศบาลตำบลศรีราชา และเทศบาลเมืองสมุทรปราการ

2. ในขณะที่ประชากรของเทศบาลส่วนใหญ่เพิ่มขึ้นทุกปี เทศบาลต้องรับภาระในการใช้จ่ายต่อประชากร 1 คน ในอัตราที่เพิ่มขึ้นทุกปี แต่จำนวนเงินอุดหนุนที่ได้เทศบาลได้รับจากรัฐบาลกลางเมื่อคิดหัวเฉลี่ยต่อประชากร 1 คน มีลักษณะบางปีเพิ่มขึ้นบางปีลดลงและมีปริมาณน้อยไม่ได้สัดส่วนกับรายจ่าย

ฉะนั้นจึงเป็นการแปลกให้ เห็นว่ารัฐบาลกลางไม่มีหลักเกณฑ์การจัดสรรที่แน่นอนของ เงินอุดหนุนประเภทนี้ กล่าวคือ การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง ยังมีลักษณะความไม่เป็น ธรรมดา และมีปริมาณน้อย และเป็นเรื่องซีให้ เห็นความไม่สนใจของรัฐบาลกลาง ต่อการช่วยเหลือ พยุงฐานะรายได้ของเทศบาล

อย่างไรก็ตามในปี 2519 รัฐบาลกลางโดยสํานักงบประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ใหม่ โดยจ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ให้เทศบาลต่าง ๆ โดยถือเกณฑ์ จำนวนประชากรที่อยู่ในเขตเทศบาลหัวละ 50 บาท ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่าระบบหลักเกณฑ์การจัดสรร เงินอุดหนุนประเภทนี้ที่ได้อยู่ในปัจจุบัน ยังมีปริมาณที่น้อยและยังมีลักษณะความไม่เป็นธรรมดาเท่าไร นี้ก็ เพราะกำหนดเป็นอัตราตายตัวเท่ากันหมดทุกเทศบาล กล่าวคือ พิจารณาจัดสรรให้เทศบาล ทุกแห่งตามเกณฑ์จำนวนประชากรในเขตเทศบาลหัวละ 50 บาทเท่านั้น ไม่ได้มีการพิจารณาองค์ ประกอบปัจจัยอย่างอื่น ประกอบอีกเช่น พื้นที่รับผิดชอบ การเปรียบเทียบรายได้จริงรายจ่ายจริง ต่อหัว ในการบริหารงานทั่วไปของเทศบาล ก็จะได้แสดงรายละเอียดในตารางที่ 5 ถัดนี้

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5

ตารางแสดงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้เทศบาล มีงบประมาณ 2519 โดยเปรียบเทียบรายได้อายจริงต่อหัว

เทศบาล	รายได้จริง	รายจ่ายจริง	ประชากร	รายได้อุดหนุน/หัว	รายได้จริง/หัว	รายจ่ายจริง/หัว	ขาดดุลยต่อหัว(-) เกินดุลยต่อหัว(+)	เงินอุดหนุนที่ควรจะได้รับ
เทศบาลนคร เชียงใหม่	30,897,129	34,718,349	97,520	50	316.83	356.01	- 39.18	89.18
เทศบาล เมืองนครปฐม	24,027,542	25,390,253	38,401	50	625.70	661.03	- 35.33	85.33
เทศบาลนครราชบุรี	19,141,465	22,555,795	80,617	50	237.44	279.79	- 42.35	92.35
เทศบาลหาคีใหญ่	36,386,379	36,920,516	61,445	50	592.18	600.87	- 8.69	58.69
เทศบาลนครธานี	19,706,385	24,786,822	72,565	50	271.57	341.58	- 70.01	120.01
เทศบาลกาญจนบุรี	14,527,614	14,216,077	18,467	50	786.68	769.81	+ 16.87	เทศบาลไม่ควรได้รับ
เทศบาลขอนแก่น	12,202,953	16,838,734	67,065	50	181.96	251.08	- 69.12	119.12
เทศบาลศรีราชา	9,340,374	11,322,594	16,610	50	562.33	681.67	- 119.34	169.34
เทศบาลนนทบุรี	10,307,150	11,394,416	27,180	50	379.64	419.22	- 39.58	89.58
เทศบาลสระบุรี	7,374,345	9,960,314	37,485	50	196.73	265.71	- 68.98	118.98
เทศบาลเมืองกระบี่	2,269,280	2,705,832	10,414	50	217.91	259.83	- 41.92	91.92
เทศบาลตำบองสูง	2,671,492	3,324,529	7,409	50	360.57	448.71	- 88.14	138.14
เทศบาลบางตลาด	2,525,451	3,259,349	6,617	50	381.66	492.57	- 110.91	160.91
เทศบาลเมืองแม่ฮ่องสอน	685,444	1,209,393	4,637	50	147.82	260.81	- 112.99	162.99
เทศบาลเนินสูง	3,627,429	4,434,668	7,569	50	479.25	585.90	- 106.65	156.65

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย



ตารางที่ 5 นี้เป็นการนำเสนอจำนวนเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้เทศบาลในงบประมาณ พ.ศ. 2519 โดยเปรียบเทียบรายได้ รายจ่ายจริงต่อหัว โดยแสดงให้เห็นดังนี้

1. แสดงจำนวนเงินอุดหนุนต่อหัวที่เทศบาล แต่ละแห่ง ได้รับโดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ จำนวนประชากรในเขตเทศบาลหัวละ 50 บาท โดยได้รับในอัตราเท่ากันทุกเทศบาล ซึ่งถือว่ายังไม่เป็นธรรมระหว่างเทศบาลด้วยกัน เพราะไม่มีการพิจารณาปัจจัยอย่างอื่นประกอบ เช่น รายได้จริงเปรียบเทียบรายจ่ายจริงในการบริหารงานเทศบาล

2. แสดงให้เห็นลักษณะ ซึ่งคิดว่าน่าจะเป็นธรรมในระหว่างเทศบาลด้วยกัน ในการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งควรมีลักษณะดังนี้คือ พิจารณาจากจำนวนประชากร และการเปรียบเทียบรายได้จริงรายจ่ายจริง โดยคุณลักษณะการขาดดุลย์ต่อหัวของแต่ละเทศบาล ถ้าเทศบาลใดมีลักษณะการขาดดุลย์ต่อหัวมาก ควรที่จะได้รับเงินอุดหนุนมาก ถ้าเทศบาลใดมีลักษณะการขาดดุลย์ต่อหัวน้อย ควรที่จะได้รับเงินอุดหนุนน้อย

จากตารางที่ 5 นี้ ได้แสดงรายละเอียดเทศบาลไว้ดังนี้

(1) เทศบาลนครเชียงใหม่ มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 316.83 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 356.01 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลย์ต่อหัว จำนวน 39.18 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(2) เทศบาลเมืองนครปฐม มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 625.70 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 661.03 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลย์ต่อหัว จำนวน 35.33 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(3) เทศบาลเมืองนครราชสีมา มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 237.44 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 279.79 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลย์ต่อหัว จำนวน 42.35 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(4) เทศบาลเมืองทวายใหญ่ มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 592.18 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 600.87 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลย์ต่อหัว จำนวน 8.69 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(5) เทศบาลเมืองอุตรธานี มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 271.57 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 341.58 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริง

ต่อหัว จะมีการขาดดุลยต่อหัว จำนวน 70.01 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(6) เทศบาลเมืองกาญจนบุรี มีรายได้จริงต่อหัวจำนวน 786.68 บาท รายจ่ายจริงต่อหัวจำนวน 769.81 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัวจะมีการเกินดุลยต่อหัวจำนวน 16.87 บาท ได้รับเงินอุดหนุน ต่อหัวจำนวน 50 บาท

(7) เทศบาลเมืองขอนแก่น มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 181.96 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 251.08 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัวจะมีการขาดดุลยต่อหัว จำนวน 69.12 บาท ได้รับเงินอุดหนุน ต่อหัวจำนวน 50 บาท

(8) เทศบาลเมืองนนทบุรี มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 379.64 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 419.22 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัว มาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลยต่อหัว จำนวน 39.58 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(9) เทศบาลตำบลศรีราชา มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 562.33 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 68.67 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลยต่อหัว จำนวน 119.34 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(10) เทศบาลเมืองสระบุรี มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 196.73 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 265.71 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลยต่อหัว จำนวน 68.98 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(11) เทศบาลเมืองกระบี่ มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 217.91 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 259.83 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลยต่อหัว จำนวน 41.92 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(12) เทศบาลตำบลขลุง มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 360.57 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 448.71 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลยต่อหัว จำนวน 88.14 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(13) เทศบาลตำบลบางกล่ำ มีรายได้จริงต่อหัว จำนวน 381.66 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 492.57 บาท เมื่อนำรายได้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลยต่อหัว จำนวน 110.91 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(14) เทศบาลเมืองแม่ออน มีรายไ้จริงต่อหัว จำนวน 147.82 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 260.81 บาท เมื่อนำรายไ้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัว จะมีการขาดดุลต่อหัว จำนวน 112.99 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

(15) เทศบาลตำบลโนนสูง มีรายไ้จริงต่อหัว จำนวน 479.25 บาท รายจ่ายจริงต่อหัว จำนวน 585.90 บาท เมื่อนำรายไ้จริงต่อหัวมาเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงต่อหัวจะมีการขาดดุลต่อหัว จำนวน 106.65 บาท ได้รับเงินอุดหนุนต่อหัว จำนวน 50 บาท

กล่าวโดยสรุปจากการางที่ 5 นี้ ในการให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลถ้าพิจารณาถึงลักษณะการขาดดุลต่อหัวของงบประมาณเทศบาลแล้ว เทศบาล 15 แห่ง ยกเว้นเทศบาลเมืองกาญจนบุรี มีลักษณะการขาดดุลต่อหัวทุกเทศบาล ฉะนั้นการพิจารณาให้เงินอุดหนุนโดยถือหลักเกณฑ์ประชากร โดยให้หัวละ 50 บาทในอัตราเท่ากันทุกเทศบาล จึงไม่เป็นธรรมในระหว่างเทศบาลด้วยกันเพราะในขณะที่ภาวะเงินเฟ้อมีมากขึ้นภาระเงินในการใช้จ่ายมากขึ้น รัฐบาลควรจะให้เงินอุดหนุนโดยพิจารณาจากความจำเป็นในการใช้จ่ายและการขาดดุลต่อหัวเท่าไรของแต่ละเทศบาลน่าจะเป็นธรรมกว่า ซึ่งเงินอุดหนุนที่เทศบาลควรจะได้รับต่อหัวและถือว่าเป็นธรรม ควรจะมีดังนี้

เทศบาลนครเชียงใหม่	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	69.18 บาท
เทศบาลเมืองนครปฐม	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	85.33 บาท
เทศบาลเมืองนครราชสีมา	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	92.35 บาท
เทศบาลเมืองหาคใหญ่	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	58.69 บาท
เทศบาลเมืองอุตรธานี	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	120.01 บาท
เทศบาลเมืองกาญจนบุรี	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	—
เทศบาลเมืองขอนแก่น	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	119.12 บาท
เทศบาลตำบลศรีราชา	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	169.34 บาท
เทศบาลเมืองนนทบุรี	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	89.58 บาท
เทศบาลเมืองสระบุรี	เงินอุดหนุนที่ได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	118.98 บาท
เทศบาลเมืองกระบี่	เงินอุดหนุนที่ควรได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	91.92 บาท
เทศบาลเมืองแม่ออน	เงินอุดหนุนที่ควรได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน	162.99 บาท

เทศบาลตำบลขลุ่ย เงินอุดหนุนที่ควรได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน 160.91 บาท  
 เทศบาลตำบลบางลางเงินอุดหนุนที่ควรได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน 162.99 บาท  
 เทศบาลตำบลโตนดเงินอุดหนุนที่ควรได้รับต่อหัวควรจะเป็นจำนวน 156.65 บาท

สำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนเทศบาล เพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป โดยหลักการและโดยปกติแล้ว ส่วนใหญ่เทศบาลจะนำไปใช้จ่ายในการบริหารกิจการทั่ว ๆ ไปตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล แสดงให้เห็นว่า รายได้ของเทศบาลที่ได้รับจริง 3 หมวดยังไม่สามารถนำไปใช้จ่ายในกิจการประจำได้เพียงพอ ต้องมีเงินอุดหนุนประเภทนี้มาเสริมจึงจะทำให้งบประมาณรายจ่ายของเทศบาลสมดุล ซึ่งถ้าเทศบาลไม่ได้รับเงินอุดหนุนประเภทนี้แล้ว กล่าวได้ว่าเทศบาลส่วนใหญ่ในงบประมาณเทศบาลต้องประสบกับการขาดดุลยภาพที่ ซึ่งเรื่องนี้จะพิสูจน์พิจารณาได้ในรายละเอียดในบทที่ 7 ต่อไป

สำหรับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน เฉพาะกิจการ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล มีหลักเกณฑ์ระบุไว้ดังนี้ ในระยะเริ่มแรกจนถึงปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลกลางโดยเฉพาะสำนักงานประมาณยังไม่เป็นหลักเกณฑ์แน่นอนในการจัดสรร เพียงแต่ถือหลักการจัดสรรโดยอาศัยวิธีการพิจารณาวิเคราะห์ตามโครงการของเทศบาลที่เสนอแต่ละปี และพิจารณารวบรวมถึงความจำเป็นตามโครงการต่าง ๆ ถ้าบางปีวิเคราะห์แล้วเห็นว่าโครงการใดที่จำเป็นหรือสำคัญก็จะจัดสรรเงินอุดหนุนให้โดย ต่อมาในปี พ.ศ. 2519 รัฐบาลกลางโดยสำนักงานประมาณได้กำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ใหม่จากวิธีการพิจารณาทามโครงการแต่ละปี มาเป็นกำหนดเงินอุดหนุนเทศบาลตามขั้นรายได้ของเทศบาลโดยประมาณ และในปีต่อ ๆ ไป ก็จะต้องหลักเกณฑ์นี้ ซึ่งจะจัดสรรให้ทุก ๆ ปีตามสัดส่วน กล่าวคือเทศบาลที่มีรายได้ต่ำ รัฐบาลกลางโดยสำนักงานประมาณก็จะจัดสรรให้เงินอุดหนุนมาก เทศบาลที่มีรายได้สูงจะได้รับเงินอุดหนุนน้อย ซึ่งสำนักงานประมาณแบ่งออกเป็น 4 ชั้น คือ (1) เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 0 - 4.9 ล้านบาท จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล 1,000,000 บาท (2) เทศบาลที่มีรายได้ ตั้งแต่ 5 - 9.9 ล้านบาท จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล 8,500,000 บาท (3) เทศบาลที่มีรายได้ตั้งแต่ 10 - 14.9 ล้านบาท จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล 600,000 บาท (4) เทศบาลที่มี



รายได้ตั้งแต่ 15 ล้านขึ้นไป จะได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาล 300,000 บาท ซึ่งตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเทศบาลในเขตเทศบาลต่าง ๆ จะค่อย ๆ ลดลงในปีต่อ ๆ ไป เพราะเทศบาลต่าง ๆ จะมีรายได้สูงขึ้นเรื่อย ๆ อันเป็นผลจากรายได้จากการเก็บภาษีอากรตามความเจริญของบ้านเมือง

สำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ โดยหลักการและโดยปกติแล้ว แต่ละเทศบาลต้องนำเงินดังกล่าวไปใช้จ่ายในการจัดทำและดำเนินตามโครงการที่เทศบาลเสนอโครงการเพื่อขอเงินอุดหนุนประเภทนี้โดยเคร่งครัดจะไม่จัดทำโครงการอย่างอื่น นอกเหนือที่กำหนดมิได้

ในส่วนที่เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรร และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนประเภทนี้ ซึ่งได้กล่าวมาแล้วนี้ ถ้าจะพิจารณาว่า หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ มีลักษณะที่ทำให้รายได้ไม่พอกับรายจ่ายอย่างไรนั้น พอที่จะแยกพิจารณาได้เป็น 2 ระยะ ดังนี้คือ

ประการแรก โดยหลักการและเป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า ถ้าจะนำเอารายได้ที่แท้จริง 5 หมวดของเทศบาลนำไปใช้จ่ายในการบริหารงานเทศบาล ย่อมมีไม่เพียงพอหรือมีเกินไม่เพียงพอที่จะนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาท้องถิ่นในเขตเทศบาลได้ ฉะนั้นจำเป็นต้องพึ่งรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล

ประการที่สอง เมื่อพิจารณาหลักเกณฑ์ การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ที่รัฐบาลกลาง โดยเฉพาะสำนักงบประมาณดำเนินการไปแล้ว หรือที่กำลังดำเนินการในนโยบายอยู่ สามารถพิจารณาได้ 2 ระยะ กล่าวคือในระยะเริ่มแรกที่มีการให้เงินอุดหนุนประเภทนี้แก่เทศบาลจนถึงปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลกลาง โดยเฉพาะสำนักงบประมาณยังไม่มีหลักเกณฑ์แน่นอนในการจัดสรร กล่าวคือว่ายังไม่เป็นการช่วย หรือพยุงฐานะรายได้ของเทศบาลเท่าไรนัก ทั้งนี้โดยสาเหตุที่ว่า

✓ (1) ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ แบบนี้เปิดโอกาสให้มีการวิ่งเต้นกันมาก ระหว่างผู้ขอเงินอุดหนุน คือ ฝ่ายเทศบาลกับผู้มีอำนาจพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่งได้แก่สำนักงบประมาณ

✓ (2) ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนแบบนี้ ไม่มีหลักประกันที่แน่นอนว่าเทศบาลใดจะได้เงินประเภทนี้มากหรือน้อย

✓ โดยเหตุฉะนั้น การที่เทศบาลมีรายได้น้อยอยู่แล้ว จะหึงเงินอุดหนุนประเภทนี้ เพื่อนำไปพัฒนาฐานะรายได้ ตัวเองหรือเพื่อนำไปพัฒนาท้องถิ่นของตนเองย่อมเป็นการยาก ในท้ายที่สุดระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้แบบที่ หนึ่งกล่าว ใ้ควายังไม่เป็นธรรมสำหรับเทศบาล กลับยิ่งทำให้จนลง จึงไม่เป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลมากเท่าไรนัก 2519

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลาง โดยเฉพาะสำนักงานประมาณ ก็มีใครจะไม่เห็นความจริงข้อนี้เสียเลย ฉะนั้นในปี พ.ศ. 2519 จึงได้กำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ใหม่โดยเปลี่ยนจากพิจารณาตามโครงการแต่ละปีมาเป็นกำหนดเงินอุดหนุนประเภทนี้ ตามขั้นรายได้ของเทศบาลโดยประมาณ และในปีต่อ ๆ ไปก็จะถือเกณฑ์นี้ หึงนี้จะจัดสรรให้ทุก ๆ ปีตามสัดส่วน กล่าวคือเทศบาลที่มีรายได้น้อย รัฐบาลกลาง โดยเฉพาะสำนักงานประมาณ ก็จะจัดสรรให้เงินอุดหนุนมาก เทศบาลที่มีรายได้มาก ก็จะได้รับเงินอุดหนุนน้อย ซึ่งสำนักงานประมาณแบ่งออกเป็น 4 ชั้น กล่าวได้ว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้ ซึ่งถือว่าเป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนตามรายได้ นั้น มีลักษณะเป็นธรรมมากกว่าหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทที่ใช้อยู่ในระบบเดิม เพราะถือหลักที่ว่าเทศบาลที่มีรายได้น้อยได้รับเงินอุดหนุนมาก เทศบาลที่มีรายได้มากได้รับเงินอุดหนุนน้อย ซึ่งผู้วิจัย เห็นว่ายังไม่เป็นอุปสรรคต่อการทำให้รายได้เทศบาลไม่หือกับรายจ่ายแต่อย่างใด ซึ่งตามหลักเกณฑ์เทศบาลต่าง ๆ สามารถนำเงินที่ได้รับจัดสรรไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมากมาย ซึ่งจากสถิติที่มีตารางที่ 24 ซึ่งเป็นสถิติแสดงจำนวนโครงการใช้จ่ายเงินอุดหนุน เฉพาะกิจเทศบาลในงบประมาณ 2519 แสดงให้เห็นโดยแยกประเภทงานพัฒนาที่เทศบาลต่าง ๆ จัดทำ ซึ่งสอดคล้องกับหน้าที่ของเทศบาล ดังนั้คือ เป็นงานที่มีลักษณะเกี่ยวกับการพัฒนาความเจริญทางสังคม เศรษฐกิจ การส่งเสริมอาชีพและการสาธารณสุข และการสาธารณูปโภค

อย่างไรก็ตาม หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ยังมีลักษณะความไม่เป็นธรรมอยู่อีก กล่าวคือ ประการแรก การกำหนดอัตรารายได้ยังไม่ยุติธรรม ซึ่งตามหลักเกณฑ์ปัจจุบัน กำหนดรายได้จริงของเทศบาลเป็นฐานกำหนด เพื่อให้เงินประเภทนี้แก่เทศบาล โดยแบ่งเป็น 4 ชั้นเท่านั้น ซึ่งได้น้อยไป ประการที่ 2 ไม่ได้มีการพิจารณาปัจจัยอย่างอื่นประกอบอีก เช่น ลักษณะของงานหรือโครงการพัฒนาที่เทศบาลจะทำเป็นงานประเภทอะไร เทศบาลมีกำลังความสามารถทำได้หรือไม่ มีประโยชน์แก่ประชาชนมากน้อยเท่าไร มีประโยชน์แก่การเพิ่มรายได้

เทศบาลมากน้อยเพียงไร สำหรับโครงการที่จะดำเนินการทำโครงการใดจะให้รัฐบาลจัดทำเอง หรือให้เทศบาลทำเอง หรือทำร่วมกับ โดยรัฐบาลออกเงินช่วยเหลือบ้าง ๆ ลงทุนร่วมกัน หรือถ้าโครงการใดเทศบาลทำเองรัฐบาลจะจ่ายเท่าไร ซึ่งการปรับปรุงแก้ไขหลักเกณฑ์ใหม่จะ ได้กล่าวไว้ในหนังสือขอเสนอแนะฯ ไป

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ เป็นการจัดให้ เห็นถึงลักษณะหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน ซึ่ง ถือเป็นรายได้พิเศษของเทศบาลประเภทต่าง ๆ ว่ามีลักษณะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนารายได้ รายจ่ายของเทศบาลต่าง ๆ อย่างไร เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาท้องถิ่นอย่างไร แต่ยังมีรายได้ พิเศษของเทศบาลอีกประเภทหนึ่ง ซึ่งมีอิทธิพลต่อการพัฒนารายได้ รายจ่ายและการพัฒนาท้องถิ่น ของเทศบาล ซึ่งรายได้ประเภทนี้ก็มีความสำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ารายได้ประเภทเงินอุดหนุนเลย นั่นคือ รายได้ประเภทเงินกู้ ซึ่งจะได้กล่าวในบทที่ 6 ต่อไปนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย