



โครงสร้างการบริหารการคลังของเทศบาล

ความหมาย "การคลังท้องถิ่น" "การคลังเทศบาล" การบริหารการคลังเทศบาล

โดยผู้ให้คำจำกัดความของคำว่า การคลังท้องถิ่นไว้มากมาย พอสรุปได้ดังนี้

"การคลังท้องถิ่น หมายถึง การบริหารเกี่ยวกับการเงินในชั้นต่อให้จริง ทางด้านที่มาแห่งรายได้และรายจ่าย ตลอดจนวิธีการ ตลอดจนผลกำไรที่เกิดขึ้นจากรายได้และรายจ่ายของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหมายความถึงลักษณะของรายได้ รายจ่าย ต้นทุน การงบประมาณการบัญชี การควบคุมการใช้จ่าย ตลอดจนการตรวจสอบบัญชีการเงินตามกำหนดเวลาด้วย"¹

"การคลังท้องถิ่น หมายความว่า การจัดการเกี่ยวกับการเงินของท้องถิ่นในด้านการหารายได้ตามกฎหมายกำหนดไว้ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อใช้จ่ายในกิจการที่จำเป็น ตลอดจนรวมถึงการจัดการเกี่ยวกับหนี้เงินกู้ต่าง ๆ และการบริหารด้านตรวจสอบบัญชีการลงบัญชีของรายการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายของการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบของสุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด แยกจากจะกำหนดโครงสร้างและลักษณะของการบริหารของหน่วยการปกครองท้องถิ่นและประเภทอื่นแล้วนี้ ใ้กำหนดระเบียบการคลังของท้องถิ่นไว้ด้วย ทั้งนี้เพราะว่า การคลังเป็นปัจจัยสำคัญยิ่งในการบริหารงานของท้องถิ่น"²

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

¹ กิติพิสัย วิไลรัตน์, "การคลังท้องถิ่น", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 16 ฉบับที่ 7 (กรกฎาคม 2519), 13.

² นานะ ภัทรธรณ, "การหารายได้ท้องถิ่น", เอกสารประกอบความรู้ การประชุมไฟ สถาบันเทศบาลแห่งประเทศไทยครั้งที่ 18, 2520, หน้า 29.

สรุปได้ว่า การคลังท้องถิ่นนั้นย่อมหมายถึงการจัดการรายได้ และรายจ่ายสาธารณะ รวมทั้งการจัดการเกี่ยวกับการเงินและการบัญชีของท้องถิ่นด้วย

สำหรับความหมายของการบริหารงานการคลังของเทศบาล มีความหมายดังนี้ การบริหารงานคลังของเทศบาลหมายถึง การวางกระบวนการบริหารงานทางด้านรายได้ รายจ่าย ทางด้านการเงิน ระบบบัญชีของเทศบาล การวางแผนการจัดองค์การสำหรับการบริหารงานคลัง การให้คำแนะนำปรึกษาของรัฐในด้านการคลังของเทศบาล การจัดทำงบประมาณของเทศบาล การประเมินใบเรื่องรายได้และรายจ่ายของเทศบาล การวางแผนระยะยาวเกี่ยวกับการคลัง รวมทั้งการวางนโยบายบริหารหนี้ รวมตลอดถึงลักษณะความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลางและเทศบาล ในการที่รวมการบริหารส่วนกลาง เข้าควบคุมการใช้จ่ายเงินของเทศบาล¹

ฉะนั้น ความหมายของคำว่า การบริหารการคลังของเทศบาลนั้น ย่อมหมายถึงการจัดการเรื่องรายได้และรายจ่าย รวมทั้งการจัดการเกี่ยวกับการเงินการบัญชี หนี้สินของเทศบาล ตามขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานคลัง รวมตลอดถึงลักษณะความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลางและเทศบาล ในการที่รวมการบริหารส่วนกลาง เข้าควบคุมการใช้จ่ายเงินของเทศบาล

สำหรับการศึกษาวิจัย เรื่องการคลังของเทศบาลในครั้งนี จะเน้นการวิเคราะห์ทัศนรายได้ของเทศบาลเป็นสำคัญ ในแง่การกำหนดโครงการ เพราะในปัจจุบันเทศบาลต่าง ๆ มักประสบปัญหาภายในด้านรายได้ไม่ตรงกับรายจ่าย ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดในบทที่ ๓ ไม่ถึงขั้นนี้คือเกี่ยวกับรายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลประเภทต่าง ๆ (รายได้จริงของเทศบาล 5 หมวด) จะกล่าวไว้ในบทที่ 4 รายละเอียดเกี่ยวกับรายได้ของเทศบาลประเภทพิเศษ ซึ่งในการวิจัยครั้งนี้จะพิจารณาเฉพาะรายได้จากเงินกู้ และเงินอุดหนุนเท่านั้น โดยรายได้เทศบาลประเภทเงินอุดหนุนจะกล่าวไว้ในบทที่ 5 และรายได้เทศบาลประเภทเงินกู้ จะกล่าวไว้ในบทที่ 6 และในบท

¹ The International City Managers Association, Municipal Finance Administration, 6 th ed., rev. (1313 East 60 Street Chicago: Illinois, U.S.A. 1962), pp. 1 - 14.

ที่ 7 จะกล่าวถึงและวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรายได้ของเทศบาลประเภทต่าง ๆ กับรายจ่ายว่ามีลักษณะอย่างไร รวมทั้งจะวิเคราะห์รายได้ประเภทเงินอุดหนุนและเงินกู้ยืมด้วย

ประวัติความเป็นมาของรายได้เทศบาล และรายได้เทศบาลตามพระราชบัญญัติในรายจ่ายบาง
เทศบาล พ.ศ. 2479

เมื่อพิจารณาถึงที่มาของประวัติการปกครองของไทย จะเห็นว่ารายได้และรายจ่ายของท้องถิ่นนั้นมีขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อประมาณปี ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เมื่อพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ใต้ทรงโปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกของประเทศไทยขึ้น นั่นก็คือสุขาภิบาลหาดลอม จังหวัดสมุทรสาคร กล่าวคือ ได้มีการประกาศแก้ภาษีโรงเรือน จัดสุขาภิบาลหาดลอม เมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ. 124 ให้สุขาภิบาลหาดลอมเก็บภาษีโรงเรือน และให้เงินค่าภาษีไปจ่ายในกิจการสุขาภิบาลได้ เพื่อจัดการสุขาภิบาลตำบลบ้านหาดลอม-ลอม ได้จัดตั้งคณะกรรมการดำเนินการขึ้นคณะหนึ่ง ประกอบด้วย กำหนดตำบลบ้านหาดลอมเป็นหัวหน้าและอยู่ในฐานะเป็นเทศาภิบาลที่ระกาศจัดตั้งสุขาภิบาลเป็นกรรมการ และแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งให้แก่สุขาภิบาล กล่าวคือยกภาษีโรงเรือนที่เก็บได้ในเขตสุขาภิบาลนั้น ให้สุขาภิบาลนำไปใช้จ่ายในกิจการบำรุงท้องถิ่นในทางสุขาภิบาล ไม่ตองนำส่งคลังแผ่นดิน¹

ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาล และประกาศใช้พระราชบัญญัติในรายจ่ายบางเทศบาล พ.ศ. 2479 ขึ้น ตามพระราชบัญญัติที่รัฐบาลได้บัญญัติให้แกเทศบาลรวม 5 ประเภท คือ²

1. ศาลาخیโรงเรือนและภาษีโรงเรือน ซึ่งเก็บได้ในเขตเทศบาล
2. ค่าอาชญาบัตรและผลประโยชน์อื่น ๆ เนื่องในการฆ่าสัตว์ในเขตเทศบาล

¹ กองบรรณาธิการ, "รายได้ของท้องถิ่น", นิตยสารท้องถิ่น, ปีที่ 8 เล่มที่ 6 (มิถุนายน 2511), 35.

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 34.

3. ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมและค่าปรับ เนื่องในกิจการซึ่งเทศบาลได้รับมอบหมายให้เป็น เจ้าหน้าที่ยื่นผู้จัดการตามกฎหมาย

4. ภาษีรถยนต์ และค่าธรรมเนียมรถเพื่อจัดเก็บในจังหวัดใดโดยที่ให้แก่เทศบาลในจังหวัดนั้น ร้อยละ 50 แห่งยอดที่เก็บได้ในปีก่อน

5. เงินราชการที่จัดเก็บในเขตเทศบาลใดโดยที่ให้แก่เทศบาลนี้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 แห่งยอดที่เก็บได้ในปีก่อน (รายได้ของเทศบาลประเภทนี้ไว้ถูกยกเลิกไปโดยประมวลรัษฎากร และเทศบาลได้รับเงินบำรุงทองที่ภายในเขตเทศบาลนครเขย)

เนื่องจากในสมัยนี้ จำนวนประชากรในเขตเทศบาลซึ่งจำต้องพึ่งพาอาศัยบริการของเทศบาลมีน้อย ประการหนึ่ง และอีกประการหนึ่งคือค่าใช้จ่ายตามแรงงานยังอยู่ในขั้นต่ำ ภาวะค่าครองชีพยังไม่สูงเหมือนปัจจุบัน รายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ เทศบาลก็ถึงสามารถดำเนิน วิจารณ์กิจการใหม่ ๆ ได้ และปฏิบัติหน้าที่ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยกำลังภายในของเทศบาลเองได้พอสมควร

รายได้และรายจ่ายของเทศบาลในปัจจุบัน

รายได้เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่ง เป็นพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับปัจจุบันได้กำหนดประเภทของรายได้ที่เทศบาลจะมีได้ไว้อย่างกว้าง ๆ ดังนี้¹

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

¹ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 10 ตอนที่ 14 ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 66.

- (5) ทรัพย์สินหรือเงินกู้ยืมเฉพาะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวงมหาดไทยหรือทบวงราชการ หรือเงินอุดหนุนจากต่างประเทศ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอื่นใดที่มีกฎหมายกำหนดไว้
- (9) รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้

รายละเอียดของรายได้ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติเทศบาล ได้กำหนดประเภทของรายได้ ที่เทศบาลจะมีได้ไว้กว้าง กว้าง ๆ เท่านั้น ส่วนรายละเอียดและวิธีการต่าง ๆ จะต้องเป็นไปตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 ตามพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล 2497 ได้กำหนดรายได้ของเทศบาลไว้ดังนี้

- (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินใน เขตเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาลตามกฎหมายว่าด้วยภาษีนี้
- (2) ภาษีการค้า ภาษีโรงเรือนและที่ดินอื่น ๆ ซึ่งอยู่ในเขตเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาล ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีนี้
- (3) ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมและค่าปรับเนื่องในกิจการ ซึ่งเทศบาลได้รับมอบให้เป็นเจ้าพนักงานผู้จัดการตามกฎหมาย โดยเป็นรายได้ของเทศบาลนั้น
- (4) ภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากรสำหรับป้าย ซึ่งแสดงไว้ใน เขตเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาลตามประมวลรัษฎากร
- (5) ภาษีบำรุงท้องที่ ตามประมวลรัษฎากรในเขตเทศบาลใด ให้เทศบาลนั้นจัดเก็บเป็นรายได้ของเทศบาลตามประมวลรัษฎากร
- (6) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือล้อเลื่อนที่จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้โอนแก่เทศบาลในจังหวัดนั้น ร้อยละ 50 แห่งยกเงินที่เก็บได้ในปีก่อน

เรื่องเดียวกัน, มาตรา 4, 5, 6, 7, 8, 10, 11, 12, 13

ถ้าจังหวัดใดมีเขตเทศบาลเทศมณฑล ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของสภาจังหวัดนั้นจัดแบ่งให้
แก่เทศบาลนั้น ๆ¹

(7) บรรดาชาวเปลือย ชาวกลอง ชาวชาว รวมตลอดถึงปลายข้าวและรำข้าว
ซึ่งต้องเสียอากรขาออกตามกติกานามว่าด้วยเหล็กค้ำตราผู้ส่งออกต้องเสียภาษีบำรุงเทศมณฑล
ก่อนส่งออกถึง ในที่ตราถึงต่อไปนี้

- (1) ชาวกลองและชาวชาว ทั้งร้อยละสิบของทั้งหมดแห่งมาท
- (2) ชาวเปลือย ปลายข้าว และรำข้าว ทั้งร้อยละสิบของทั้งหมดแห่งมาท

ในการคำนวณน้ำหนักเพื่อเสียภาษีบำรุงเทศมณฑลนี้ ภาษีของหนึ่งร้อยยี่สิบห้าปอนด์เป็น
หนึ่งร้อยยี่สิบห้าปอนด์ ถ้าไม่ถึงห้าสิบบาทก็ให้ยกเว้น

(8) ให้เทศมณฑลมีอำนาจออกเพิ่มเติมกฎ กติกาอากร และค่าธรรมเนียมเพิ่มเติม
ให้แก่ร้อยละ 10 ของภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ดังต่อไปนี้ทุกประเภทหรือบางประเภท

- (1) ภาษีการค้าตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ค้าอยู่ในเขตเทศมณฑล
- (2) ภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่ค้าโภคภัณฑ์อยู่ใน

ในเขตเทศมณฑล เว้นแต่ห้างร้านเงิน

(3) ภาษีสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งโรงงานทำสุราอยู่ในเขต

เทศมณฑล

(4) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตเทศมณฑล

(5) ภาษีเครื่องคั้นตามกฎหมายว่าด้วยภาษีเครื่องคั้น ซึ่งโรงงานอุตสาหกรรม

อยู่ในเขตเทศมณฑล

(6) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่ง

สถานที่เล่นการพนันอยู่ในเขตเทศมณฑล

(7) อากรนทรสาร ตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานที่นทรสารอยู่ในเขต

เทศมณฑล

¹ พวกลูกภาษี และค่าธรรมเนียมร้อยละสิบหรือด้อยกว่า ถูกแก้ไขเพิ่มเติมเป็นร้อยละ 50
ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 232 ลงวันที่ 31 ตุลาคม 2515 ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่ 1 ตุลาคม
2516 ตาม ราชกิจจานุเบกษา เล่มที่ 89 ฉบับพิเศษ หน้า 7 ตอนที่ 165 ลงวันที่ 6 พฤศจิกายน
2515.

(9) นำยื่นแบบยื่น ซึ่งสถานที่ค้าปลีกที่อยู่ในเขตเทศบาลใดในเทศบาะนั้น มีอำนาจออกเทศบัญญัติเก็บภาษีบำรุงเทศบาลได้ไม่เกินร้อยละ 5 ปรากฏว่า ในกรณีนี้ให้ถือว่าภาษีดังกล่าวเป็นภาษีการซื้อโภคภัณฑ์ตามประมวลรัษฎากร

สรุปแล้ว ภาษีตามพระราชบัญญัติรายได้อีกกล่าว อาจแยกลักษณะการจัดเก็บได้ดังนี้

1. รายได้ประเภทที่ 1 ถึงที่ 5 คือ ประเภทภาษีโรงเรือนและที่ดิน อากรการพาณิชย์และผลประโยชน์เนื่องในการพาณิชย์ ค่าใบอนุญาต ค่าธรรมเนียมและค่ารับ เนื่องจากการรองเทศบาล ค่าป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายกำหนดให้เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และเก็บรายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน

2. รายได้ประเภทที่ 6 คือ ประเภทภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือรถเลื่อนเทศบาลได้รับมีในอัตราร้อยละ 50 ของยอดเงินที่เก็บได้โดยก่อน แยกจังหวัดกัน ๆ และถ้าจังหวัดใดมีหลายเทศบาลเงินที่ได้รับมีในอัตราร้อยละ 50 นั้น สภาจังหวัดจะเป็นผู้พิจารณาจัดแบ่งแก่เทศบาลที่มีอยู่ในจังหวัดอีกชั้นหนึ่ง

3. รายได้ประเภทที่ 7 เป็นภาษีบำรุงเทศบาลเก็บจากบรรดาชาวในนั้น เก็บเป็นรายได้ของเทศบาลทั้งจำนวน นอกจากนั้นพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 กำหนดให้เก็บแก่สุขาภิบาลในอัตรา ร้อยละ 50

4. รายได้ประเภท 8 และ 9 เป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้เทศบาลเป็นอำนาจออกเทศบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นจากภาษีอากร และค่าธรรมเนียมในอัตราไม่เกินร้อยละ 10

จากที่กล่าวข้างต้น นอกจากเทศบาลจะมีรายได้ตามพระราชบัญญัติรายได้ฉบับนี้แล้ว เทศบาลอาจได้รับรายได้เป็นเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดินอีก¹

เมื่อสรุปแล้ว เทศบาลอาจที่มาแห่งรายได้อยู่ 4 ประการ คือ

1. ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายกำหนดไว้
2. การดำเนินการในลักษณะที่เป็นการค้าของท้องถิ่น

1 เรื่องเดียวกัน, มาตรา 15.

3. ทรัพย์สินทาง ๑ ที่ตั้งถิ่นที่อยู่
4. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

รายละเอียดเรื่องราวใดของเทศบาลตามวิธีการงบประมาณของเทศบาล

อย่างไรก็ตาม ถ้าจะพิจารณาประเภทรายได้ ของเทศบาลตามวิธีการงบประมาณของเทศบาล จะเห็นว่าแบ่งประเภทรายได้ไว้ดังนี้¹

(1) หมวดภาษีอากร ได้แก่ประเภท

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีป้าย
- ภาษีบำรุงเทศบาลที่ได้จากบรรดาชาวที่ส่งออกจากประเทศ
- ภาษีบำรุงเทศบาลที่เก็บเกี่ยวจากภาษีของรัฐบาลคือ ภาษีสุรา
- ภาษีการค
- ภาษีเคอรัลคิม
- ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ หรือรถเลื่อน
- อากรการพาณิชย์
- อากรมหรศพ

(2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่ารับและใบอนุญาต

- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการพาณิชย์
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน
- ค่าธรรมเนียมการจวนรถยนต์

¹ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2517

ข้อ 17 และมีข้อกล่าวหาระเบียบ (เอกสารโรเนียวราชการ).

- ค้าธรรมเนียมตามเทศบัญญัติที่ออกตามความในพระราชบัญญัติสาธารณสุข เช่น ค้าธรรมเนียมการเก็บขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
- ค้าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคารในเขตเทศบาล เช่น ค่าตรวจแบบอาคาร ฯลฯ เป็นต้น
- ค้าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติอื่น ๆ
- ค่าปรับผิดสัญญา
- ค่าใบอนุญาตต่าง ๆ เช่น ใบอนุญาตเรขาย ใบอนุญาตประกอบการค้าที่เป็นอันตรายแก่อนามัย ฯลฯ
- ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมายและเทศบัญญัติ

(3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน

- ค่าเช่าที่ดิน
- ค่าเช่าสถานที่ เช่น ห้องแถวตลาดสด อาคารพาณิชย์ ร้านค้าแผงลอย ฯลฯ
- ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ฯลฯ
- ดอกเบี้ยเงินกองทุน ก.ส.ท.
- เงินปันผลต่าง ๆ เงินปันผลจากโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ฯลฯ

(4) หมวดรายได้จากการสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์

สำหรับเทศบาลที่จัดทำกิจการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ เช่น การประปา การจำหน่ายน้ำมันเชื้อเพลิง หรือเงินช่วยเหลือจากการจำหน่ายเนื้อสัตว์ ฯลฯ เป็นต้น

(5) หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เงินอุดหนุนเป็นเงินที่รัฐบาล หรือหน่วยงานอื่นจ่ายช่วยเหลือท้องถิ่นเพื่อนำไปทำนุบำรุงท้องถิ่นในการบริหารกิจการบางอย่าง เงินอุดหนุนมี 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนเทศบาล เพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป และเงินอุดหนุนเทศบาล เฉพาะกิจการบางประเภท

เช่น เงินอุดหนุนการประถมศึกษา โรงพยาบาล เงินทดแทนให้เทศบาล เงินอุดหนุนอื่น ๆ ¹

(6) ผนวกรายได้เบ็ดเตล็ด ใ้แก่รายได้ที่จัดเข้าหมวดใดหมวดหนึ่งข้างต้น
ไม่ได้ เช่น ค่าขายเศษของ เงินที่มีผู้อุทิศให้เป็นคน ค่าจำหน่ายเวชภัณฑ์ เงินเหลือจ่ายมีค่า
ส่งคืน เป็นต้น

รายการเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ซึ่งเป็นพระราชบัญญัติเทศบาลฉบับ
ปัจจุบันได้กำหนดประเภทของรายจ่าย ที่เทศบาลอาจมีดังต่อไปนี้²

- (1) เงินเดือน
- (2) ค่าจ้าง
- (3) เงินตอบแทนอื่น ๆ
- (4) ค่าใช้สอย
- (5) ค่าวัสดุ
- (6) ค่าครุภัณฑ์
- (7) ค่าที่ดิน สิ่งก่อสร้างและทรัพย์สินอื่น ๆ
- (8) เงินอุดหนุน
- (9) รายจ่ายอันใดก็ตามซึ่งผูกพัน หรือตามที่มีกฎหมาย หรือระเบียบกระทรวง
มหาดไทยกำหนดไว้

¹หมวดเงินอุดหนุน ถูกแก้ไขข้อความตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ข้อ 3 (5).

²พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496, ราชกิจจานุเบกษา, เล่มที่ 10 ตอนที่ 14
ลงวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2496, มาตรา 67.

รายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายของเทศบาลตามวิธีการงบประมาณของเทศบาล

ส่วนรายละเอียดประเภทรายจ่ายนั้น เทศบาลอาจจะมีรายจ่ายประเภทต่าง ๆ ตามวิธีการงบประมาณของเทศบาล ซึ่งแบ่งรายจ่ายเทศบาลเป็นประเภทคือ รายจ่ายประจำกับ รายจ่ายพิเศษ มีสาระสำคัญสรุปดังนี้¹

1. รายจ่ายประจำ หมายถึงรายจ่ายซึ่งค้างจ่ายจากรายได้ของเทศบาลจำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1.1 รายจ่ายงบกลาง หมายความว่ารายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานทั่วไปของเทศบาล โดยไม่ต้องแยกไปจ่ายในหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาลตามรายการดังต่อไปนี้

- (1) ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย
- (2) รายจ่ายตามสัญญาเช่า เช่น ค่าบำรุงสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย

ค่าใช้จ่ายในการจัดการจราจรของตำรวจ เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ทั้งนี้รวมรายจ่ายอื่นที่กระทรวงมหาดไทย จะได้กำหนดเพิ่มเติมภายหลัง

- (3) เงินสำรองจ่าย
- (4) เงินที่งบบุคลากรช่วยเหลือผู้พิการ

1.2 รายจ่ายของหน่วยงาน หมายความว่ารายจ่าย ซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของเทศบาล โดยเฉพาะจำแนกออกเป็น 10 หมวดดังต่อไปนี้

(1) หมวดเงินเดือน เงินเดือนหมายความว่าเงินที่จ่ายให้แก่พนักงานเทศบาล ทุกประเภทเป็นรายเดือน โดยที่กำหนดไว้แน่นอนในบัญชีกำหนดจำนวนค่าตอบแทน และอัตราเงินเดือนประจำปี และรวมตลอดถึงเงินที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดให้จ่ายในลักษณะเงินเดือนและเงินเพิ่มพิเศษอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน เช่น เงินเพิ่มค่าวิชา (ค.พ.ว.) เงินยงชีพพนักงานเทศบาลในจังหวัดภาคใต้ (ย.ช. ภาคใต้) เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ (พ.ส.ร.) เป็นต้น

¹ กระทรวงมหาดไทย, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณเทศบาล พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518, ข้อ 11 และบัญชีต่อท้ายระเบียบ.

(2) หมวดค่าจ้างประจำ ค่าจ้างประจำหมายความว่าเงินที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างประจำของเทศบาลเพื่อให้ปฏิบัติงานที่มีลักษณะประจำ โดยมีกำหนดเวลาตามอัตราและจำนวนที่ได้รับอนุมัติ และรวมตลอดถึงเงินที่จ่ายควบถึงค่าจ้างประจำ เช่น เงินเพิ่มค่าวิชา (พ.ค.ว.) เงินเพิ่มพิเศษสำหรับการสู้รบ (พ.ส.ร.) เงินยงชีพให้ลูกจ้างไปจังหวัดภาคใต้ (ย.ช. ภาคใต้) เป็นต้น

(3) หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมายความว่าเงินที่จ่ายเป็นค่าจ้างแรงงานสำหรับการทำงานปกติแก่ลูกจ้างชั่วคราวของเทศบาล ซึ่งมีกำหนดระยะเวลาจ้าง ไม่เกินหนึ่งปี¹

(4) หมวดค่าตอบแทน ค่าตอบแทนหมายความว่าเงินที่จ่ายตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้แก่เทศบาล รวมทั้งค่าช่วยการนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ค่าช่วยการประธานสภา รองประธานสภา และสมาชิกสภาเทศบาล โดยกำหนดไว้ในบัญชีรายละเอียด

(5) หมวดค่าใช้สอย ค่าใช้สอยหมายความว่ารายจ่าย เพื่อให้ได้มาซึ่งบริการรายจ่ายเพื่อบำรุงรักษา หรือซ่อมแซมทรัพย์สินรายจ่ายทดแทนเกี่ยวเนื่องในการปฏิบัติงาน รวมตลอดถึงรายจ่ายซึ่งไม่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้น แต่อนุโลมให้เบิกจ่ายในหมวดนี้

(6) หมวดค่าวัสดุ ค่าวัสดุหมายความว่ารายจ่ายเพื่อซื้อสิ่งของซึ่งควบคุมโดยกรมสรรพสามิตหรือสลายตัวในระยะเวลาอันสั้น หรือเปลี่ยนแปลงสภาพเป็นอย่างอื่นเพราะการใช้หรือการบริโภค รวมทั้งค่าสิ่งของที่เทศบาลซื้อมาใช้ในการบำรุงรักษา หรือซ่อมแซมทรัพย์สิน

(7) หมวดค่าครุภัณฑ์ ค่าครุภัณฑ์หมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนสิ่งของซึ่งตามปกติมีอายุการใช้งานนานหรือมีลักษณะคงทนถาวร แต่ไม่รวมถึงที่ดินและสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งของที่กลายเป็นส่วนหนึ่งของสิ่งก่อสร้าง

(8) หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างหมายความว่า รายจ่ายเพื่อซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งสิ่งต่าง ๆ ซึ่งติดอยู่กับที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

¹ หมวดค่าจ้างชั่วคราว ถูกแก้ไขตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2518 ข้อ 3 (3).

(9) หมวดเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนหมายความว่า เงินที่จ่ายเพื่อช่วยเหลือให้แก่องค์การหรือเอกชนหรือเพื่อช่วยเหลือในกิจการอันเป็นสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ซึ่งเทศบาลไม่ได้เป็นผู้ดำเนินการเอง

(10) หมวดรายจ่ายอื่น รายจ่ายอื่นหมายความว่า รายจ่ายต่าง ๆ ซึ่งไม่เข้า ลักษณะรายจ่ายหมวดหนึ่งหมวดใดดังกล่าวข้างต้น เช่น รายจ่ายค่างชำระและรายจ่ายค่างข้ามปี เป็นต้น

2. รายจ่ายพิเศษ รายจ่ายพิเศษคือรายจ่ายที่คงจ่ายจากเงินสะสม หรือเงินกู้ หรือเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ หรือเงินประเภทอื่นใดนอกจากรายได้ที่เคยได้รับเป็นการประจำ รายจ่ายพิเศษจำแนกเป็นหมวดรายจ่ายโดยอนุโลมตามแบบรายจ่ายประจำเท่าที่จะทำได้

จากที่กล่าวข้างต้นสามารถพิจารณาได้ว่า การใช้จ่ายของเทศบาล ตามการจำแนกรายจ่ายออกตามวัตถุประสงค์ของการใช้จ่าย อาจแยกได้เป็นดังนี้

(1) สำหรับเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทนอื่น ๆ ค่าใช้สอยและค่าวัสดุ จักอยู่ในประเภท ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน

(2) สำหรับค่าครุภัณฑ์ และค่าที่ดินและค่าก่อสร้าง จักอยู่ในประเภท ค่าใช้จ่ายในด้านการลงทุน

(3) เงินอุดหนุน ซึ่งเป็นรายจ่ายในลักษณะการโอนจ่ายโดยประชาชน ได้รับผลประโยชน์ทั้งอ้อม เช่น อุดหนุนการไฟฟ้า จักอยู่ในประเภทค่าใช้จ่ายในการบริหาร

(4) ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ซึ่งไม่เข้าลักษณะใด

สรุป

กล่าวโดยสรุป การคลังท้องถิ่นหมายถึง การจัดการรายได้และรายจ่ายสาธารณะรวมทั้งการจัดการเกี่ยวกับการบริหารและการบัญชีของท้องถิ่น ส่วนความหมายของคำว่าการบริหารงานคลังของเทศบาล หมายถึง การจัดการเรื่องรายได้และรายจ่ายรวมทั้งการจัดการเกี่ยวกับการเงินการบัญชี หนี้สินของเทศบาล รวมตลอดถึงลักษณะความสัมพันธ์ของราชการบริหารส่วนกลาง และเทศบาล ในการที่ราชการบริหารส่วนกลาง เข้าควบคุมการใช้จ่ายเงินของเทศบาล

เมื่อพิจารณาถึงประวัติความเป็นมาของรายได้เทศบาล กล่าวได้ว่า จะเห็นว่ารายได้ และรายจ่ายของเทศบาลมีขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อประมาณ ปี ร.ศ. 124 (พ.ศ. 2448) เมื่อ พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 4 โปรดเกล้าฯ ให้จัดตั้งสุขาภิบาลแห่งแรกของ ประเทศไทยขึ้น คือ สุขาภิบาลท่าฉลอม จังหวัดสมุทรสาคร โดยให้สุขาภิบาลท่าฉลอมเก็บภาษี โรงร้าน และให้มีอำนาจใช้จ่ายในกิจการสุขาภิบาลได้ ต่อมาภายหลังเปลี่ยนแปลงการปกครอง รัฐบาลได้จัดตั้งเทศบาลขึ้น สุขาภิบาลที่มีอยู่ในขณะนั้นได้แปรสภาพเป็นเทศบาลหมด และประกาศ ใช้พระราชบัญญัติมีรายได้บำรุงเทศบาล พ.ศ. 2479 ขึ้น โดยรัฐบาลได้มีรายได้ให้แก่เทศบาล เพียง 5 ประเภทเท่านั้น ซึ่งในสมัยนั้นจำนวนประชากรในเขตเทศบาล ซึ่งจำต้องพึ่งพาอาศัยบริการ ของเทศบาลมีน้อย ค่าครองชีพยังไม่สูงเหมือนในปัจจุบัน ฐานะทางการคลังเกี่ยวกับรายได้ รายจ่ายของเทศบาล ก็อยู่ในเกณฑ์แคบพอระยะเวลาอันเนิ่นนาน ประชากรเริ่มมีจำนวนมากขึ้น อัตรา การเกิดมีสูงขึ้นทุกปี ค่าครองชีพก็ยิ่งสูงขึ้น เทศบาลต่าง ๆ ต้องรับภาระบริการที่มีต่อประชากร ในเขตเทศบาลนั้น ๆ มากขึ้น แครรายได้ของเทศบาลกลับมีแค่รัฐบาลปันให้ 5 ประเภทเท่านั้น ฉะนั้นความคิดที่จะทำการเพิ่มรายได้ให้แก่เทศบาลจึงมีขึ้น โดยกำหนดเพิ่มประเภทที่มาแห่งรายได้ ให้แก่เทศบาล ทั้งนี้โดยถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับ เรื่องรายได้ของเทศบาลได้ ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 1), และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2518 ซึ่งพอสรุปรายได้ของเทศบาลออกเป็นหมวด ๆ ได้ดังนี้

(1) รายได้หมวดภาษีอากร รายได้หมวดภาษีอากรนี้ เมื่อพิจารณาถึงลักษณะวิธีการ จัดเก็บและลักษณะแห่งการ ได้มาแล้ว อาจแยกได้เป็น 3 ลักษณะดังนี้

ลักษณะแรก เป็นภาษีอากรที่เทศบาลดำเนินการจัดเก็บเอง และเป็นรายได้ ของเทศบาลทั้งจำนวน ซึ่งได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์

ลักษณะที่ 2. เป็นภาษีอากรที่ส่วนกลางจัดเก็บ เพิ่มจากอัตราภาษีที่รัฐจัดเก็บ อยู่และแบ่งสรรให้เทศบาล ซึ่งได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีสุราและเครื่องดื่ม และอากรมหรสพ

ลักษณะที่ 3. เป็นภาษีอากรที่ส่วนกลางจัดเก็บ และแบ่งสรรให้เทศบาล ซึ่งได้แก่ ภาษีบำรุงเทศบาลที่เก็บจากชาวส่งออกนอกประเทศ และภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

- (2) รายได้หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต
- (3) รายได้หมวดทรัพย์สิน
- (4) รายได้หมวดสาธารณูปโภค และเทศพาณิชย์
- (5) รายได้หมวดเบ็ดเตล็ด
- (6) รายได้หมวดเงินอุดหนุนจากรัฐบาล
- (7) รายได้หมวดเงินกู้ รายได้หมวดเงินกู้ที่มีได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
รายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 อย่างชัดเจน แต่ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- (8) รายได้หมวดเงินสะสม นอกจากนี้มีรายได้ของเทศบาลอีกประเภทหนึ่งที่ไม่ได้พิจารณาในบทนี้และคิดว่าไม่จำเป็นต้องกล่าวถึง เพราะไม่มีความสำคัญต่อการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ก็คือรายได้ประเภท "เงินสะสม" เพราะว่ารายรับของเทศบาลประกอบด้วย รายรับตามงบประมาณทั่วไป (ซึ่งได้กล่าวไว้ข้างต้นแล้วในบรรดารายได้เทศบาล 6 หมวดแรก) กับรายรับพิเศษ ซึ่งได้แก่เงินกู้ เงินสะสม หรือเงินอื่น ๆ ฉะนั้น รายได้ของเทศบาลประเภทเงินสะสมถ้าจะพิจารณาก็จะพิจารณาเป็นเพียงส่วนน้อยเท่านั้น

สำหรับรายจ่ายของเทศบาลได้ถูกกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ส่วนรายละเอียดเกี่ยวกับรายจ่ายของเทศบาลได้ถูกกำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2517 (ฉบับที่ 1) และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2518 ซึ่งพอสรุป รายจ่ายของเทศบาลออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายประจำ กับรายจ่ายพิเศษ และในส่วนประเภทรายจ่ายประจำได้แยกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ รายจ่ายงบกลางกับรายจ่ายของหน่วยงาน

รายจ่ายงบกลางเป็นรายจ่าย ซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานทั่วไปของเทศบาล โดยไม่ต้องแยกไปจ่ายในหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาล เช่น จ่ายเป็นค่าชำระหนี้เงินกู้ ฯลฯ เป็นต้น
รายจ่ายของหน่วยงาน หมายความว่ารายจ่าย ซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานหนึ่งหน่วยงานใดของเทศบาลโดยเฉพาะ จำแนกออกเป็น 10 หมวดดังนี้คือ

- (1) หมวดเงินเค็อน
- (2) หมวดควจำงประจำ
- (3) หมวดควจำงร่วกรว
- (4) หมวดควคอบแทน
- (5) หมวดควใ้สอย
- (6) หมวดคววิ้สุ
- (7) หมวดควกรรฐเท
- (8) หมวดควที่คินและคิงกอสร้ง
- (9) หมวดเงินอกทนนสร้งจย
- (10) หมวดรยจยอน ๆ

ในส่วนที่เกี่ยวกับรายได้เทศบาลแต่ละหมวดในบทต่อไป จะได้อธิบายถึงลักษณะที่มาแห่งรายได้แต่ละหมวดว่ามีลักษณะที่มา วิธีการได้มาแห่งรายได้ในหมวดนั้น ๆ ว่ามีลักษณะอย่างไร โดยจะกล่าวไว้ในบทที่ 4, 5 และ 6 ตามลำดับ ในส่วนที่เกี่ยวกับรายจ่ายจะได้อธิบายถึงและวิเคราะห์ลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับรายจ่ายว่ามีลักษณะอย่างไร ทั้งนี้โดยจะกล่าวไว้ในบทที่ 7 อีกด้วย

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย