

บทที่ 3

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาล

ปัญหากฎหมายในการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาลในบทนี้จะกล่าวถึงหลักกฎหมายต่างๆ ที่จะนำมาเป็นหลักเกณฑ์หรือเป็นฐานข้อมูลในการวิเคราะห์ปัญหาข้อพิพาทที่เกิดขึ้น และจะได้ศึกษาถึงตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อันเป็นฐานข้อมูลประกอบในการวิเคราะห์ถึงปัญหาต่างๆ ในทางกฎหมายที่เกิดขึ้นได้ ซึ่งหลักกฎหมายต่างๆ จะแสดงให้เห็นถึงเจตนารมณ์ในการบัญญัติกฎหมายว่ามีวัตถุประสงค์เช่นไร ทำไมถึงต้องบัญญัติกฎหมายดังกล่าวขึ้นมา

ในการบริหารจัดการด้านการเงินการคลัง เพื่อใช้บริหารกิจการของเทศบาลและระบบการบริหารงานการเงินการคลังของเทศบาล ถูกกำหนดโดยกระทรวงมหาดไทย ตามหลักการที่ราชการส่วนกลางต้องกำกับดูแลเทศบาล ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่น ดังกล่าวในบทที่ผ่านมา ราชการส่วนกลางโดยกระทรวงมหาดไทยได้ใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยเฉพาะมาตรา 69 และมาตรา 77 กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง การงบประมาณของเทศบาลขึ้นไว้ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบว่าด้วยการเงินการคลัง และออกหนังสือสั่งการด้านนี้ออกมาเป็นแนวทางกำหนดให้เทศบาลต้องถือปฏิบัติ จากแนวทางของระเบียบดังกล่าว เทศบาลจึงบริหารงานด้านการเงินการคลัง โดยยึดถือระเบียบและหนังสือกระทรวงมหาดไทย เป็นแนวทางการดำเนินงานมาโดยตลอดได้แก่

1) ขั้นตอนของการวางแผนการปฏิบัติงาน หรือการดำเนินกิจการของเทศบาล โดยกำหนดวงเงินค่าใช้จ่ายในกิจกรรมด้านต่างๆ เพื่อให้สามารถดำเนินงานให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่ได้วางแผนไว้ ขั้นตอนนี้ เทศบาลต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

2) ขั้นตอนและวิธีการจัดหาพัสดุ การควบคุม การจำหน่ายวัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาล ขั้นตอนนี้เทศบาลต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535

3) ขั้นตอนการรับเงิน การรับเงินผลประโยชน์ด้านต่างๆ การเก็บรักษาเงิน การใช้จ่ายเงิน การควบคุมการใช้จ่ายเงิน ขั้นตอนนี้ เทศบาลต้องถือปฏิบัติตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วย

การรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และ การตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

1. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาล ของต่างประเทศ

นักวิชาการหลายท่านได้อธิบายความหมายของคำว่า “ที่มาของกฎหมาย” ไว้แตกต่างกันไป อาทิ ศาสตราจารย์ ประยูร กาญจนกุล กล่าวว่า

ที่มาของกฎหมายก็คือปัจจัยต่างๆ อันเป็นสิ่งที่ช่วยสร้างหลักกฎหมายสาขาต่างๆ ขึ้น ซึ่งอาจจะเป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายหรือเป็นหลักปฏิบัติเช่น จารีตประเพณีอาจจะเป็นคำพิพากษาของศาลซึ่งตีความกฎหมายใช้บังคับแก่คดี หรืออาจเป็นหลักกฎหมายทั่วไป หรือ ทฤษฎีกฎหมายที่มีผู้เขียนตำราหรือบทความไว้ กล่าวคือ อาจเป็นหลักที่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรหรือหลักปฏิบัติที่ไม่เป็นลายลักษณ์อักษรก็ได้ สิ่งเหล่านี้ล้วนแต่เป็น ที่มาของกฎหมายทั้งสิ้น

หรือศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ กล่าวว่า ที่มาของกฎหมาย หมายถึง รูปแบบการแสดงออกซึ่งกฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (Source Formelle) เช่น กฎหมายลายลักษณ์อักษร จารีตประเพณี หลักกฎหมายทั่วไป

กฎเกณฑ์แห่งกฎหมาย (Norme Juidque / Legal-norm) ในที่นี้ต้องเข้ามาว่ามีความหมายกว้างกว่าคำว่า “กฎหมาย” ซึ่ง หมายถึง กฎเกณฑ์ที่ออกโดยรัฐสภา แต่กฎเกณฑ์แห่งกฎหมายหมายรวมถึง กฎเกณฑ์ทุกชนิดทั้งที่ออกโดยรัฐสภาหรือโดยฝ่ายบริหาร ฯลฯ ด้วย เช่น กฎกระทรวงระเบียบ ข้อบังคับ ฯลฯ

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาล ของประเทศฝรั่งเศส

รัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสฉบับปัจจุบันยังได้บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในมาตรา 72 วรรคสองว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีสิทธิปกครองตนเองโดยอิสระ โดยสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ภายใต้เงื่อนไขของกฎหมาย” อันเน้นให้เห็นว่า ท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีอิสระซึ่งคณะตุลาการรัฐธรรมนูญและศาลปกครอง ได้อาศัยบทบัญญัติดังกล่าวในการชี้ขาดตัดสินคดีในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อขัดแย้งกับรัฐ อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาถึงมาตรา

ต่างๆ ในรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสแล้วจะเห็นได้ว่า หลักความเป็นอิสระในการบริหารงานมีข้อจำกัดอยู่ในมาตราต่างๆ หลายประการ เช่น การเป็นสาธารณรัฐที่แบ่งแยกไม่ได้ตามมาตรา 1 หลักว่าด้วยอำนาจอธิปไตยของชาติตามมาตรา 2 หรือแม้กระทั่งในมาตรา 72 วรรคท้ายเองก็ได้บัญญัติไว้ว่า “ในจังหวัดและดินแดนต่างๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมาย”

ประเทศฝรั่งเศสมีแนวความคิดเรื่องการปกครองท้องถิ่นมาช้านานในประเทศฝรั่งเศสถือว่าท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนมีขอบเขตพื้นที่มีบุคลากรมีรายได้ มีอำนาจและมีความเป็นอิสระระดับหนึ่งส่วนกลางแต่ประเทศฝรั่งเศสได้ดำเนินการอย่างจริงจังไม่มานานมานี้ประเทศฝรั่งเศสเป็นรัฐเดี่ยวการปกครองลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจปกครองเช่นเดียวกับประเทศไทยการจัดระเบียบบริหารของประเทศฝรั่งเศสแบ่งได้เป็น 3 ส่วน คือ ส่วนกลางส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ประเทศฝรั่งเศสมีการแบ่งแยกพื้นที่ออกเป็นกึ่งตองด้วย แต่กึ่งตอง ไม่ใช่พื้นที่การปกครอง เพราะไม่มีตัวแทนของรัฐประจำอยู่เลยมีขึ้นเพื่อใช้เป็นเขตเลือกตั้งเท่านั้น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นมาตรา 72 ของประเทศฝรั่งเศส บัญญัติว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของสาธารณรัฐฝรั่งเศสได้แก่ เทศบาล จังหวัด และดินแดนโพ้นทะเลองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นไว้ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลายให้มีผู้แทนของรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติการกำกับดูแลทางปกครองและการบังคับการให้เคารพกฎหมาย

ตามมาตรา 72 วรรคสองแสดงให้เห็นว่ารัฐธรรมนูญของฝรั่งเศส บัญญัติให้องค์การบางประเภทเป็นท้องถิ่นเลยในขณะที่องค์การปกครองท้องถิ่นบางประเภทอาจได้รับการจัดตั้งขึ้น ตามกฎหมายได้ เช่น ภาคซึ่งมีสถานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นที่ได้รับการจัดตั้งขึ้น โดยกฎหมายกระจายอำนาจในปี ค.ศ.1982 ตามมาตรา 72 วรรคสอง บัญญัติให้ท้องถิ่นมีอิสระซึ่งคณะกรรมการรัฐธรรมนูญ และศาลปกครอง ทำหน้าที่ชี้ขาดในกรณีที่องค์การปกครองท้องถิ่นมีข้อขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญฝรั่งเศสกล่าวแต่เฉพาะสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งเท่านั้นไม่กล่าวถึงฝ่ายบริหารท้องถิ่นเลยดังนั้นการที่ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่นจะมาจากการเลือกตั้งก็สามารถทำได้เช่นเดียวกันเห็นได้จากคณะผู้บริหารของเทศบาลหรือคอมมูนก็มาจากการเลือกตั้ง

มาตรา 72 วรรคสาม กล่าวถึงการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อท้องถิ่นว่าต้องเป็นไปเพื่อรักษาผลประโยชน์ของชาติจะบังคับได้ก็แต่เรื่องการเคารพกฎหมายเท่านั้นจะกำกับดูแลไปมากกว่านี้ไม่ได้และเน้นให้เห็นว่าการปกครองระดับภูมิภาคยังมีอยู่ต่อไปเพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐบาลอยู่

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศสฉบับปัจจุบัน หมวด 12 (สำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ, 2541, หน้า44-45) มาตรา 72 องค์การปกครองท้องถิ่นของสาธารณรัฐ ได้แก่ เทศบาล จังหวัดและดินแดนโพ้นทะเล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นจะจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่โดยกฎหมายขององค์การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้มีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระโดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งและภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมายในจังหวัดและดินแดนต่างๆ ให้มีผู้แทนของรัฐบาลทำหน้าที่ดูแลรักษาผลประโยชน์ของชาติ กำกับดูแลการบริหารงานและดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายกำหนดให้เทศบาลจัดตั้งขึ้นได้ก็แต่กฎหมาย และอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระโดยมีผู้แทนของรัฐบาลกำกับดูแลให้มีการเคารพต่อกฎหมายในการกำกับดูแลเทศบาลด้านการเงินกองคลังของประเทศฝรั่งเศสนั้นเทศบาลของประเทศฝรั่งเศสจะถูกตรวจสอบโดยตัวแทนของรัฐและศาลตรวจเงินแผ่นดินภาคซึ่งจะมีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในการกำกับดูแลเทศบาล 3 ประการ (นันทวัฒน์ บรมานันท์, 2544, หน้า 99)

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาล ของประเทศอังกฤษ

การระงับข้อพิพาททางภาษีในชั้นฝ่ายบริหารในประเทศอังกฤษ แม้ว่าในประเทศอังกฤษ จะไม่มีศาลปกครองแยกออกจากศาลยุติธรรม ซึ่งมีที่มาจากแนวความคิดในหลัก “Equity Before the Law” ซึ่งถือว่าคนทุกคนอยู่ภายใต้หลักกฎหมายเดียวกันไม่ว่าเรื่องที่เกิดขึ้นจะเป็นข้อพิพาทระหว่างเอกชนต่อเอกชน หรือรัฐต่อเอกชนก็ตาม ก็จะต้องถูกพิจารณาภายใต้ระบบศาลเดียวกัน นักกฎหมายอังกฤษจึงเห็นว่า การตั้งศาลปกครองในประเทศแถบภาคพื้นยุโรปเป็นการตั้งศาลขึ้นมา เพื่อให้ความคุ้มครองข้าราชการและหน่วยงานของรัฐที่ใช้อำนาจโดยมิชอบด้วยกฎหมายต่อประชาชน (วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, 2542, หน้า12) ต่อมาเมื่อมีการออกกฎหมายคราวน์ โพรซีดีดิง 1947 (The Crown Proceedings Act 1947) ซึ่งกำหนดให้ยกเลิกกรณีที่เอกชนต้องการจะฟ้องรัฐต้องขอพระราชทานพระบรมราชานุญาตจากกษัตริย์ก่อน และยกเลิกข้อห้ามที่ไม่ยอมให้เอกชนฟ้องละเมิดต่อรัฐ อีกทั้งมีการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนจากการกระทำทางปกครอง

ในปี 1957 ได้มีการตั้งคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวน (Committee on Tribunals and Inquiries) ทำหน้าที่ศึกษาเกี่ยวกับระบบคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาททางปกครอง ซึ่งส่งผลให้เกิดการตราพระราชบัญญัติคณะกรรมการพิจารณาข้อพิพาทและการไต่สวน ค.ศ.1958 (Tribunals and Inquiries Act 1958) มีวัตถุประสงค์ในการให้ความคุ้มครองสิทธิของประชาชนเมื่อมีกรณีพิพาททางปกครองเกิดขึ้น ในขณะที่เดียวกันก็เป็นการจำกัดการใช้อำนาจของศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีในบางเรื่องให้อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการพิเศษทางปกครอง ซึ่ง

มีสถานะเป็นตุลาการฝ่ายบริหาร (Quasi-judicial) ซึ่งมีความรู้ทางปกครองมากกว่าศาลยุติธรรม ทำหน้าที่ในการพิจารณาข้อพิพาททางปกครองในบางเรื่อง ได้แก่ คณะกรรมการรถไฟ คณะกรรมการที่ดิน คณะกรรมการด้านอุตสาหกรรม และคณะกรรมการภาษีอากร เป็นต้น โดยมีเหตุผลในการจัดตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง ดังนี้

ประการที่หนึ่ง ต้องการผู้เชี่ยวชาญหรือผู้มีความรู้เข้ามาแก้ไขข้อพิพาททางปกครองฯ

ประการที่สอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการระงับข้อพิพาท

ประการที่สาม ต้องการจัดตั้งหน่วยงานที่เป็นอิสระทำหน้าที่ในการระงับข้อพิพาททางปกครอง

ประเทศอังกฤษได้กำหนดเกี่ยวกับวิธีในการนำคดีภาษีเข้าสู่การพิจารณาของศาลไว้เป็นพิเศษ กล่าวคือกรณีที่ผู้เสียภาษีจะนำคดีขึ้นสู่ศาลได้นั้น ผู้เสียภาษีจะต้องดำเนินการที่กฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ผู้เสียภาษีไม่สามารถนำคดีไปฟ้องต่อศาลได้ทันทีเช่นเดียวกับคดีแพ่งโดยทั่วไป ในกรณีนี้ก็เป็นเช่นเดียวกับการนำคดีขึ้นสู่ศาลภาษีของไทยที่ผู้เสียภาษีจะต้องดำเนินการตามที่ถูกกฎหมายกำหนดไว้เสียก่อน ทั้งนี้ ก็เพื่อเป็นการเยียวยาความเสียหายที่เกิดขึ้นในเบื้องต้นให้กับผู้เสียภาษี เพราะข้อพิพาททางภาษีที่เกิดขึ้นอาจจบได้ในชั้นของฝ่ายบริหาร โดยที่ผู้เสียภาษีไม่ต้องเสียเวลาในการฟ้องคดี นอกจากนี้ยังทำให้กระบวนการพิจารณาคดีภาษีเป็นไปอย่างรวดเร็ว และเป็นการลดจำนวนคดีที่จะมาสู่ศาล

ในการระงับข้อพิพาททางภาษี ผู้เสียภาษีและหน่วยงานทางภาษีจะต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และขั้นตอนที่กฎหมายกำหนด ได้แก่ มูลเหตุในการใช้สิทธิอุทธรณ์ภาษีได้ ผู้มีสิทธินำคดีขึ้นสู่การพิจารณาของศาล ระยะเวลาหรืออายุความที่กฎหมายกำหนด ค่าใช้จ่ายในการอุทธรณ์และฟ้องคดีภาษี องค์กร หรือผู้ทำหน้าที่ในการพิจารณาทางภาษี ตลอดจนกระบวนการพิจารณาข้อพิพาททางภาษี เป็นต้น แต่สิ่งหนึ่งที่มีความสำคัญต่อการดำเนินการขั้นตอนในการนำคดีภาษีขึ้นสู่การพิจารณาของศาลก็คือ การอุทธรณ์ภาษี

การอุทธรณ์ภาษีจึงเป็นขั้นตอนที่กฎหมายของอังกฤษและกฎหมายของไทยได้กำหนดไว้ให้เป็นเงื่อนไขในการนำคดีขึ้นสู่ศาล ซึ่งสิ่งแรกที่ผู้เสียภาษีจะต้องพิจารณาก่อนที่จะใช้สิทธิอุทธรณ์การประเมินภาษี นั่นคือ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างผู้เสียภาษีและผู้ที่ทำหน้าที่ประเมินภาษีเป็นมูลเหตุหรือข้อพิพาททางภาษีที่กฎหมายอนุญาตให้ทำการอุทธรณ์ได้หรือไม่ เพราะหากไม่ใช่ข้อพิพาททางภาษีแล้วผู้เสียภาษีก็ไม่สามารถใช้สิทธิอุทธรณ์ได้ แต่ทั้งนี้ในบางกรณีผู้เสียภาษีก็สามารถใช้สิทธิในการฟ้องศาลได้โดยไม่ต้องอุทธรณ์ ถ้าคดีที่เกิดขึ้นไม่เกี่ยวกับเจ้าพนักงานประเมิน เช่น ผู้เสียภาษีได้ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีเองโดยเข้าใจว่ามีหน้าที่ต้องชำระตามที่สอบถามจากเจ้าหน้าที่กรมสรรพากร (คำพิพากษาฎีกาที่ 1537/2520)

ที่มาของกฎหมายซึ่งแตกต่างกันเหล่านี้มีผลให้บทกฎหมายต่างๆ มีฐานะไม่เท่าเทียมกัน เนื่องจากออกโดยอาศัยอำนาจต่างกันหรือออกในกรณีต่างกัน ซึ่งกฎหมายอาจออกโดยฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร หรือฝ่ายปกครองก็ได้ตามอำนาจที่แต่ละฝ่ายได้รับมอบหมายภายใต้รัฐธรรมนูญ ฉะนั้น จึงอาจจำแนกที่มาของกฎหมายปกครองท้องถิ่นออกได้เป็น 3 ประการ คือ

1.2.1 รัฐธรรมนูญลายลักษณ์อักษร

รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดในการปกครองประเทศที่มีเนื้อหาสำคัญ คือ เรื่องการวางระเบียบการปกครองโดยกำหนดกลไกการใช้อำนาจธิปไตยผ่านองค์กรต่างๆ และเรื่องการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและความเสมอภาคของประชาชน โดยหลักแล้วรัฐธรรมนูญจึงไม่จำเป็นต้องบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แต่อย่างใด เนื่องจากการปกครองส่วนท้องถิ่นมิใช่สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญโดยแท้

ในกลุ่มประเทศยุโรปที่การปกครองตนเองของท้องถิ่นได้พัฒนาจนเป็นรากฐานในการปกครองมาช้านาน มีการตรากฎบัตรว่าด้วยการปกครองตนเองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.1985 (The European Chart of Local Self-government 1985) ขึ้น และมีการประกาศเป็นปฏิญญาสากลว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ.1995 (Worldwide Declaration of Local Self-government) ซึ่งมีบทบัญญัติหรือกฎหมายมูลฐานเกี่ยวกับโครงสร้างการปกครองของประเทศ

ฉะนั้น ปัจจุบันหลักการเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กลายเป็นส่วนประกอบขึ้นพื้นฐานในระบบการปกครองของรัฐสมัยใหม่ที่บัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้ในรัฐธรรมนูญของนานาอารยประเทศ โดยบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นของแต่ละประเทศ ย่อมมีความแตกต่างกันไปตามพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ เศรษฐกิจ สังคม วัฒนธรรม การเมืองและการปกครอง แต่หลักการซึ่งเป็นที่ยอมรับร่วมกันคือบทบัญญัติใดๆ ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นต้องสอดคล้องไม่ขัดหรือแย้งกับรัฐธรรมนูญ ด้วยเหตุที่รัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดที่มีค่าบังคับเหนือกฎหมายทั้งปวง รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นจึงเป็นที่มาสูงสุดของกฎหมายปกครองท้องถิ่น

จากการศึกษาเรื่องหลักการจัดระเบียบราชการบริหารแผ่นดินในบทที่ 1 ของส่วนที่ 1 นี้เราสามารถจัดรูปแบบของรัฐออกเป็น 2 รูปแบบคือรัฐเดี่ยวและรัฐรวม ประเทศในระบบรัฐเดี่ยว เช่น ประเทศฝรั่งเศส ญี่ปุ่น อิตาลี สเปน สวีเดน เบลเยียม ตุรกี เนเธอร์แลนด์ รวมทั้งประเทศไทย เป็นต้นประเทศในระบบรัฐรวม เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ออสเตรีย มาเลเซีย แคนาดา สวิสเซอร์แลนด์ อินเดีย เป็นต้น ซึ่งรัฐทั้งสองรูปแบบต่างก็บัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของแต่ละประเทศ ด้วยเหตุผลที่แตกต่างกันออกไปดังนี้

ประเทศสหพันธรัฐประกอบด้วยรัฐบาลกลางซึ่งมีรัฐสภาทำหน้าที่ตรากฎหมายขึ้นใช้บังคับตลอดทั้งสหรัฐ โดยรัฐบาลกลางมีอำนาจตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ส่วนอำนาจที่มีได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญจะเป็นอำนาจของมลรัฐ สภามลรัฐ และศาลมลรัฐสำหรับกิจการภายในของตน ตลอดทั้งมีรัฐธรรมนูญของมลรัฐเอง แต่อำนาจอธิปไตยของมลรัฐยังถูกจำกัดอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐหรือสหรัฐ

สาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งสหพันธรัฐหรือสหรัฐ คือ การกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกลางกับรัฐบาลมลรัฐ ขอบเขตอำนาจของรัฐบาลกลางที่ได้รับมอบหมายจากรัฐธรรมนูญ อำนาจที่ห้ามรัฐบาลกลางกระทำ และอำนาจของรัฐบาลมลรัฐที่ห้ามกระทำ ดังนั้น รัฐบาลมลรัฐจึงมีอำนาจอื่นๆ ที่นอกเหนือจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญระบุว่าเป็นอำนาจของรัฐบาลกลาง และนอกเหนือไปจากอำนาจที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้ว่าห้ามมลรัฐกระทำมลรัฐย่อมกระทำได้ทั้งสิ้น รัฐบาลมลรัฐมีอำนาจที่จะบัญญัติกฎหมายใดๆ มาบังคับใช้ได้ตราบที่การนำกฎหมายนั้นๆ ไปปฏิบัติไม่ก่อให้เกิดผลที่ขัดต่อรัฐธรรมนูญของประเทศและรัฐธรรมนูญของแต่ละมลรัฐ

รัฐธรรมนูญของมลรัฐจะต้องเป็นไปตามหลักการของสาธารณรัฐ หลักการประชาธิปไตยและสังคมนิยมบนรากฐานของระบบนิติรัฐภายใต้กฎหมายพื้นฐาน ในทุกมลรัฐองค์การบริหารส่วนอำเภอ (Kreise) และเทศบาล (Gemeinde) ประชาชนย่อมมีสิทธิที่จะมีผู้แทนของตนที่ได้มาจากการเลือกตั้งทั่วไป โดยตรง เสรี เสมอภาค และลับ การเลือกตั้งระดับจังหวัดและเทศบาล บุคคลซึ่งมีสัญชาติรัฐที่เป็นสมาชิกของประชาคมยุโรป อาจมีสิทธิลงคะแนนเสียงและอาจจะมีสิทธิลงสมัครรับเลือกตั้งด้วยทั้งนี้เป็นไปตามกฎหมายของประชาคมยุโรป ในเทศบาลสภาเทศบาลเป็นองค์กรที่ได้รับเลือกตั้ง เทศบาลจะได้รับการประกันสิทธิในการการวางกฎเกณฑ์เกี่ยวกับกิจการทั้งหมดของชุมชนท้องถิ่น ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย สหการเทศบาล (Gemeindeverbaende) มีสิทธิในการปกครองตนเองตามที่กฎหมายกำหนด และมีอำนาจหน้าที่ภายใต้ข้อกำหนดของกฎหมายสหพันธรัฐจะต้องมั่นใจว่า รัฐธรรมนูญของมลรัฐเป็นไปตามสิทธิขั้นพื้นฐานและเป็นไปตามบทบัญญัติแห่ง (1) และ (2) ของมาตรานี้

ประเทศรัฐเดี่ยว คือ ประเทศที่มีศูนย์รวมแห่งอำนาจอธิปไตยรวมอยู่ที่เดียวมีรัฐบาล สภานิติบัญญัติ และศาลในระดับประเทศนั้น ประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวจะไม่มีแยกออกเป็น “รัฐ” เล็กๆ หลายรัฐ จะไม่มีรัฐบาล สภานิติบัญญัติ และศาลในระดับอื่นที่มีในระดับประเทศแต่ประการใด ประเทศรัฐเดี่ยวยังมีแนวทางในการจัดการปกครองจากหลักรวมอำนาจไปสู่หลักกระจายอำนาจ โดยรัฐได้มอบอำนาจการปกครองบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นไปปกครองกันเองเพื่อแบ่งเบาภารกิจของรัฐ และเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ การบัญญัติเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญต่างๆ ที่การปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในมิติของ “การปกครอง” มิใช่มิติ

ทาง “การเมือง” แต่อย่างไร ก็เพราะประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยวทั้งหลายต้องการให้ความสำคัญอีกทั้งการใช้ระบบเลือกตั้งในท้องถิ่นก็มีความคล้ายคลึงกับการเมืองระดับประเทศนั่นเอง

รัฐธรรมนูญที่มีบทบัญญัติเรื่องการปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งเนื้อหาแห่งบทบัญญัติออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 บทบัญญัติเกี่ยวกับประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่วนที่ 2 บทบัญญัติเกี่ยวกับสาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีประเด็นหลักที่ปรากฏในรัฐธรรมนูญ คือ การรับรองความเป็นอิสระในการปกครองตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและการได้มาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ.2540 ก็ได้รับรองถึงหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา 282 บัญญัติว่า “ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น” ทั้งนี้ หมายความว่าความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องไม่กระทบต่อความเป็นราชอาณาจักรอันหนึ่งอันเดียวอันจะแบ่งแยกมิได้ของประเทศไทย และจากมาตรา 284 วรรคหนึ่งก็บัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ” บทบัญญัติมาตรานี้ได้เน้นให้เห็นชัดเจนว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในเรื่องใดบ้าง อันได้แก่ เรื่องการกำหนดนโยบาย เรื่องการปกครอง เรื่องการบริหาร เรื่องการบริหารงานบุคคล และเรื่องการเงินและการคลัง อย่างไรก็ตาม ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต้องอยู่ภายใต้กรอบของการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากหากท้องถิ่นไม่มีรายได้เป็นของตนเองแล้วการบริหารงานอย่างอิสระจะไม่อาจเป็นไปได้ และท้ายที่สุดย่อมส่งผลให้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนอง สมตามความมุ่งหมายแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ปฎิญาสาเกล้าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ค.ศ.1985 ได้บัญญัติถึงเรื่องการคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้ ในมาตรา 8 ทรัพยากรขององค์กรท้องถิ่นว่า

1) องค์กรท้องถิ่นควรมีอำนาจที่จะมีทรัพยากรด้านการคลังของตนเองอย่างเพียงพอโดยอาจต่างกับรายได้ของรัฐบาลระดับอื่นๆ และมีอำนาจที่จะใช้รายได้ของตนอย่างเสรีภายในขอบเขตอำนาจของท้องถิ่นนั้นๆ

2) การจัดสรรทรัพยากรให้แก่องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีส่วนที่สมเหตุสมผลกับงานที่ท้องถิ่นต้องปฏิบัติ ทรัพยากรเหล่านี้จะต้องมีอยู่อย่างสม่ำเสมอและเกิดขึ้นใหม่ได้เอง เพื่อที่ท้องถิ่นจะได้จัดบริหารสาธารณะได้อย่างต่อเนื่องไม่ขาดสาย และเพียงพอต่อการวางแผนการเงิน การมอบหมายหน้าที่ใหม่มาให้จะต้องมาพร้อมกับการจัดสรรทรัพยากรการคลังที่จำเป็นต่อการจัดบริการนั้น

3) องค์กรท้องถิ่นจะต้องมีทรัพยากรการคลังในสัดส่วนที่เหมาะสมจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียมและค่าบริการ โดยท้องถิ่นมีอำนาจที่จะกำหนดอัตราได้เอง

4) ภาษีอากรซึ่งองค์กรท้องถิ่นจะมีสิทธิเก็บได้เองหรือที่ท้องถิ่นจะได้รับในสัดส่วนที่มีการรับประกันว่าจะได้รับแบ่งมานั้นจะต้องมีลักษณะทั่วไปลอยตัวและยืดหยุ่นได้อย่างเพียงพอที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถใช้จ่ายได้ทันกับความรับผิดชอบ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองสามารถแบ่งออกได้ดังนี้

บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญที่บัญญัติรับรองเรื่องรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ยกตัวอย่างเช่น มาตรา 106 อนุมาตรา 5 แห่งรัฐธรรมนูญสหพันธรัฐเยอรมนีบัญญัติว่า “ส่วนแบ่งภาษีเงินได้ให้เป็นของเทศบาลโดยผ่านทางมลรัฐ บนหลักที่ว่าภาษีเงินได้นั้นถูกจ่ายโดยพลเมืองที่อาศัยในเขตเทศบาลนั้น...” และ อนุมาตรา 6 บัญญัติว่า “รายได้จากภาษีทรัพย์สิน ภาษการค้า ภาษีผู้บริโภคนั้นให้เป็นของเทศบาล เทศบาลมีอำนาจที่จะกำหนดเปอร์เซ็นต์ของภาษีทรัพย์สินและภาษีการค้าภายในของเขตของกฎหมาย ในกรณีที่ไม่มีเทศบาลในมลรัฐนั้นให้รายได้ดังกล่าวตกเป็นของมลรัฐ” เห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญเยอรมันบัญญัติรับรองไว้อย่างชัดเจนว่าภาษีใดบ้างที่เป็นของท้องถิ่น ที่สำคัญคือ ภาษีเงินได้ ภาษีการค้า ภาษีผู้บริโภค ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งภาษีเงินได้ก็รวมถึงภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ภาษีการค้า เช่น ภาษีห้างหุ้นส่วนบริษัท ภาษีผู้บริโภค เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ส่วนภาษีทรัพย์สิน เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น นอกจากนี้เทศบาลยังมีอำนาจกำหนดจำนวนอัตราภาษีบางประเภทได้เพื่อความเหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมาย

มาตรา 127 วรรคท้าย รัฐธรรมนูญประเทศตุรกีบัญญัติรับรองหลักการนี้ไว้เช่นเดียวกันว่า “องค์กรปกครองท้องถิ่นจะได้รับการจัดสรรทางการเงินการคลังในอัตราส่วนที่สมมูลกันกับอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น” รวมตลอดถึงรัฐธรรมนูญของประเทศสเปนที่บัญญัติไว้ใน

มาตรา 142 ว่า “องค์กรท้องถิ่นมีอำนาจที่จะมีทรัพยากรด้านการคลังของตนเอง โดยมีสิทธิพื้นฐานในการเก็บภาษีเป็นของตนเอง และจากการแบ่งสรรจากรัฐและโดยหน่วยการปกครองอิสระอื่นๆ”

นอกจากนี้ บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญบางประเทศก็ได้บัญญัติรับรองหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เช่น รัฐธรรมนูญ ค.ศ.1958 ของประเทศฝรั่งเศส บัญญัติไว้ในมาตรา 72 ว่า “ในจังหวัดและดินแดนทั้งหลาย ให้มีผู้แทนรัฐบาลมีอำนาจหน้าที่ในการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การกำกับดูแลทางปกครองและการบังคับการให้มีการเคารพกฎหมาย” แสดงให้เห็นว่าการกำกับดูแลของรัฐที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปเพื่อการรักษาผลประโยชน์ของชาติ การบังคับการให้มีการเคารพกฎหมายเท่านั้น จะกำกับดูแลมากไปกว่านี้ไม่ได้ นอกจากนี้ยังเน้นย้ำให้เห็นว่าการปกครองระดับภูมิภาคยังต้องมีอยู่ต่อไปเพราะแต่ละจังหวัดยังต้องมีผู้แทนของรัฐบาลอยู่

อย่างไรก็ตามรัฐธรรมนูญของบางประเทศก็ได้บัญญัติเรื่องการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้แต่ประการใด เช่น รัฐธรรมนูญของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากในทางปฏิบัติแล้วถือว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรกระจายอำนาจที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของมลรัฐซึ่งศาสตราจารย์ เอ็นสท์ ฟอรัสโทเฟ ศาสตราจารย์ประจำแห่งมหาวิทยาลัยไฮเดินเบอร์ค กล่าวไว้ว่า “การกำกับดูแล คือ อำนาจรัฐตามพระราชบัญญัติที่จะตรวจสอบดูแลอย่างเป็นพิเศษมากกว่าการตรวจสอบเอกชนธรรมดาเหนือองค์กรกระจายอำนาจ” ดังนั้น ในประเทศเยอรมนีการกำกับดูแลถือเป็นองค์ประกอบอย่างหนึ่งของการกระจายอำนาจ

1.2.2 กฎหมายปกครองท้องถิ่นที่ตราโดยรัฐสภา

รัฐสภามีอำนาจในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ในเรื่องรัฐธรรมนูญให้อำนาจไว้ยกตัวอย่างเช่น ในประเทศฝรั่งเศส รัฐสภาสามารถออกกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นได้ในเรื่องรัฐธรรมนูญฉบับปี ค.ศ.1958 มาตรา 34 กำหนดไว้เท่านั้น อันได้แก่ กฎหมายเกี่ยวกับระบบการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น กฎหมายเกี่ยวกับหลักการพื้นฐานของการบริหารงานตนเองอย่างอิสระ อำนาจหน้าที่และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.3 การจัดทำกฎหมายในรูปแบบประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น

การจัดทำประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น คือ การร่างกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพียงฉบับเดียวไม่แยกออกเป็นหลายฉบับ ด้วยวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดความเป็นเอกภาพแห่งกฎหมายปกครองท้องถิ่น และลดความยุ่งยากซับซ้อนในการใช้กฎหมาย แม้ว่าการจัดทำประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่น เพียงฉบับเดียวเช่นนี้จะทำให้กฎหมายมีความยาว

มากก็ตาม ตัวอย่างของประเทศที่มีการจัดทำประมวลกฎหมายปกครองท้องถิ่นเพียงฉบับเดียว เช่น ประเทศญี่ปุ่นที่มีพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่นและประเทศสวีเดนที่มีพระราชบัญญัติการปกครองส่วนท้องถิ่น ค.ศ.1992 เป็นต้น

1.2.4 การจัดทำกฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นหลายฉบับ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีได้บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายเพียงฉบับเดียวแต่อาจปรากฏบทบัญญัติว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นอยู่หลายฉบับเป็นเรื่องๆ ไป และในเรื่องหนึ่งเรื่องใดนั้นก็อาจมีการบัญญัติกฎหมายไว้มากกว่าหนึ่งฉบับก็ได้ เช่น กฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีได้หลายฉบับตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 เป็นต้น

นอกจากกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นที่มีเนื้อหาครอบคลุมเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกือบทุกเรื่องแล้ว กฎหมายที่ตราโดยรัฐสภาและเกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอีกหลายประเภท ได้แก่

กฎหมายว่าด้วยคลังและรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497 เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2538 เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินงาน เช่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ.2522 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ.2535 เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชน เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ.2542 เป็นต้น

กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล พ.ศ.2482 พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด พ.ศ.2482 เป็นต้น

การจัดทำประมวลกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นหลายฉบับดังที่กล่าวมาข้างต้น ก่อให้เกิดปัญหาความซ้ำซ้อนของกฎหมายและความสับสนในการปรับใช้กฎหมายเป็นอันมาก ฉะนั้น ปัจจุบันหลายประเทศจึงมีการจัดทำประมวลกฎหมายท้องถิ่นเพียงฉบับเดียว และเป็น แนวโน้มในอนาคตที่ประเทศซึ่งมีนโยบายมุ่งเน้นการพัฒนา และการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นเพียงฉบับเดียว

1.2.5 กฎหมายลำดับรองที่เกี่ยวกับท้องถิ่น

นอกเหนือจากรัฐธรรมนูญและกฎหมายที่ตราขึ้นโดยรัฐสภาแล้ว กฎหมายลำดับรอง (Reglement) ที่ตราขึ้นโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายก็ถือว่าเป็นบ่อเกิดที่สำคัญของกฎหมายปกครองท้องถิ่น ในกรณีที่มีการพิจารณาของศาลปกครองเพื่อใช้เพิกถอนได้

1.2.6 กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยรัฐ

กฎหมายลำดับรองประเภทนี้ ได้แก่ กฎหมายที่รัฐบาลตราขึ้นไม่ว่าจะอยู่ในรูปแบบพระราชกฤษฎีกากฎกระทรวง หรือประกาศกระทรวง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม โดยมากแล้วกฎหมายเหล่านี้จะตราขึ้นตามกฎหมายเฉพาะ เช่น กฎกระทรวงออกตามความในกฎหมายควบคุมอาคารกฎกระทรวงออกตามความในกฎหมายการสาธารณสุขหรือกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง เป็นต้น

1.2.7 กฎหมายลำดับรองที่ตราขึ้นโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (By-law)

กฎหมายลำดับรองในที่นี้ ได้แก่ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งตราขึ้นโดยสภาท้องถิ่นตามกระบวนการที่กฎหมาย โดยเฉพาะกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่นกำหนดไว้ ในระบบกฎหมายไทย ข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจมีชื่อแปรผันไปตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้ เช่น กรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกรุงเทพมหานคร หรือพัทยา จะเรียกว่า “ข้อบัญญัติ” กรณีของเทศบาล เรียกว่า “เทศบัญญัติ” และกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่เดิมหรือของสุขาภิบาล เรียกว่า “ข้อบังคับ” เป็นต้น

2. กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลด้านการเงินการคลังของเทศบาล ของประเทศไทย

เทศบาลจัดตั้งครั้งแรกตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 สืบเนื่องจาก ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ.2475 ประเทศไทยจัดระเบียบบริหารราชการแบ่ง

ออกเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น รัฐบาลจึงจัดตั้งเทศบาลขึ้นเพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจปกครองสู่ท้องถิ่นตามนโยบายของ คณะราษฎร

พระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวมีการแก้ไขเพิ่มเติมในปี พ.ศ.2479 และใช้อยู่เป็นเวลา 5 ปี ภายหลังจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติม 1 ครั้ง และใช้อยู่เป็นเวลา 10 ปี จนกระทั่งมีการตราพระราชบัญญัติ เทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งมีการแก้ไขเพิ่มเติมมาโดยตลอดทั้งสิ้น 12 ครั้ง และยังคงใช้อยู่ในปัจจุบัน

2.1 เทศบาลพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476

รัฐบาลคณะราษฎรมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ท้องถิ่น จึงได้สถาปนา หน่วยการปกครองระดับท้องถิ่นตามอย่างตะวันตกขึ้นด้วยการจัดตั้งเทศบาล โดยตรา พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 ซึ่งกำหนดให้การจัดตั้งเทศบาลมีสามระดับคือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร แบ่งโครงสร้างการบริหารงานให้เทศบาล ประกอบด้วยสององค์กร คือ สภาเทศบาลและคณะมนตรีสภาเทศบาลมีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ทำหน้าที่เป็นฝ่ายสภาท้องถิ่นมีอำนาจควบคุมการเทศบาล มีประธานสภาที่มาจากการแต่งตั้งของ ข้าราชการประจำจังหวัด คณะมนตรีทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีนายกเทศมนตรีที่มาจากการ แต่งตั้งของข้าราชการประจำจังหวัด ทำหน้าที่บริหารการเทศบาลภายใต้การควบคุมของสภาเทศบาล ทั้งนี้โครงสร้างองค์กรของเทศบาลเป็นแบบเดียวกับโครงสร้างรัฐสภาของประเทศ ด้วยรัฐบาลมุ่ง หมายที่จะให้ประชาชนได้เรียนรู้และเข้าใจถึงระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยในรูปแบบ รัฐสภา

เทศบาลตามพระราชบัญญัติฉบับนี้มีสภาพเป็นทบวงการเมือง มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย มีพนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลของตนเอง และมีรายได้และงบประมาณของตนเอง

ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายว่าด้วยเทศบาลในปี 2479 โดยพระราชบัญญัติ เทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2479 ที่ได้กำหนดจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลเป็นจำนวนที่แน่นอน คือ อย่างน้อยต้องมีจำนวนเก้าคน สิบแปดคน และสามสิบหกคน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับระดับของเทศบาล

1) เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481

เนื่องจากเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นมานับแต่ปี พ.ศ.2476 ไม่ประสบความสำเร็จในการพัฒนา ท้องถิ่นเท่าที่ควร ดังนั้น เพื่อปรับปรุงระเบียบราชการบริหารส่วนท้องถิ่นให้เหมาะสมตามกาลเวลา และมีความก้าวหน้าขึ้นจึงได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ.2476 และ ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 ในเวลาต่อมา

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ กำหนดให้นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีจำนวนไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งมาจากสมาชิกเทศบาล และให้นายกเทศมนตรีเป็นประธานสภาเทศบาล โดยตำแหน่ง นอกจากนี้ได้เพิ่มเติมให้เทศบาลสามารถจัดตั้งสหการที่มีสภาพเป็นทบวงการเมืองเพื่อทำกิจการบางประเภทที่เทศบาลไม่อาจกระทำโดยลำพังได้ ทั้งนี้ กำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารประกอบด้วยผู้แทนของบรรดาเทศบาลซึ่งมีส่วนเกี่ยวข้องอยู่ด้วย และสหการอาจได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและอาจกู้เงินได้

(1) เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486

ในเวลาต่อมาเพื่อปรับปรุงการบริหารงานของเทศบาลให้ก้าวหน้าและเหมาะสมต่อสภาพการณ์ได้มีการยกเลิกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2481 และตราพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ขึ้นซึ่งได้เปลี่ยนแปลงจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลต่างจากกฎหมายเดิม คือ กำหนดให้สภาเทศบาลมีจำนวนสมาชิกสิบสองคน ยี่สิบสี่คน หรือสี่สิบแปดคน ขึ้นอยู่กับระดับของเทศบาลต่อมาในปี พ.ศ.2487 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติฉบับนี้ เพื่อให้สามารถขยายเวลาการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาเทศบาลได้โดยพระราชกฤษฎีกา ในกรณีมีพฤติการณ์สำคัญอันทำให้เป็นการพ้นวิสัยหรือขัดข้องที่จะให้มีการเลือกตั้งในขณะที่กำหนดเวลาสิ้นสุดลง ทั้งนี้ การขยายเวลาดังกล่าวจะขยายได้อีกคราวละไม่เกินสองปี

(2) เทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

หลังจากการใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2486 เป็นเวลา 10 ปี ในปีพ.ศ.2496 รัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งใช้ต่อเนื่องถึงปัจจุบันและได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 12 ครั้ง ได้แก่

- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 7) พ.ศ.2517
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 8) พ.ศ.2519
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2523
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542

- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 11) พ.ศ.2543
- พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ได้กำหนดให้เทศบาลเป็นทบวงการเมือง โดยการจัดตั้งเทศบาลแบ่งออกเป็นสามระดับได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร เช่นเดียวกับกฎหมายเดิมให้องค์การเทศบาลประกอบด้วยสภาเทศบาลและคณะเทศมนตรี สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกสองประเภทคือ สมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งและสมาชิกที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง โดยมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี

ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ครั้งแรกในสองปีถัดมาโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2498 สืบเนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มิได้กำหนดความรับผิดชอบผูกพันการชำระหนี้เงินกู้ที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้แน่นอน และกำหนดให้เทศบาลกู้เงินได้แต่เฉพาะจากกระทรวง กรม หรือองค์การต่างๆ เท่านั้น จึงได้มีการเพิ่มให้เทศบาลสามารถกู้เงินจากนิติบุคคลต่างๆ ได้ โดยกำหนดให้การกู้เงินของเทศบาลจะทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้เพื่อให้การชำระหนี้เงินกู้ของเทศบาลที่กระทรวงการคลังค้ำประกันไว้มีความเหมาะสมและรัดกุม จึงได้กำหนดให้เทศบาลต้องชำระหนี้เงินกู้นั้นจากทรัพย์สินของเทศบาลเมื่อหนี้ถึงกำหนดชำระ ไม่ว่าจะเทศบาลนั้นจะต้องประมวลรายจ่ายประเภทนี้ไว้หรือไม่

ต่อมาในปี พ.ศ.2499 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ครั้งที่สองโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 กฎหมายฉบับดังกล่าว ยกเลิกสมาชิกสภาเทศบาลที่มาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้สภาเทศบาลประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเท่านั้น และหากมีการจัดตั้งสุขาภิบาลใดเป็นเทศบาลก็ให้ดำเนินการเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาลโดยไม่ต้องมีการแต่งตั้งผู้มีคุณสมบัติและวิภูฐานะเป็นสมาชิกสภาเทศบาลในฐานะสมาชิกผู้เริ่มการ อนึ่ง เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงชื่อหรือเขตของเทศบาลให้กระทำโดยตราพระราชกฤษฎีกา

ครั้นในปี พ.ศ.2502 เนื่องจากคณะเทศมนตรีหลายคณะต้องออกจากตำแหน่ง และผู้ว่าราชการจังหวัดได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีชั่วคราวขึ้น โยอาศัยอำนาจตามมาตรา 45 พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2499 เพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลไปจนกว่าจะได้แต่งตั้งคณะเทศมนตรีขึ้นใหม่ ดังนั้น เพื่อให้การดำเนินกิจการของเทศบาลทั่วราชอาณาจักรดำเนินไปด้วยดีในขณะที่คณะปฏิวัติกำลังปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยเทศบาล จึงได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 40 ลงวันที่ 6 มกราคม พ.ศ.2502 ให้คณะเทศมนตรีดังกล่าวอยู่ในตำแหน่งจนกว่าจะได้มีกฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับใหม่ขึ้นใช้แทน

กฎหมายว่าด้วยเทศบาลฉบับใหม่ คือ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2505 ซึ่งนับเป็นการแก้ไขเพิ่มเติมครั้งที่สาม กฎหมายฉบับนี้ได้เพิ่มเติมให้เทศบาลมีคณะกรรมการที่ปรึกษาการเทศบาลอันประกอบด้วย ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน อธิบดีกรมมหาดไทย อธิบดีกรมโยธาธิการเทศบาล อธิบดีกรมตำรวจ อธิบดีกรมสามัญศึกษา อธิบดีกรมวิสามัญศึกษา อธิบดีกรมการแพทย์ อธิบดีกรมอนามัย ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้อำนวยการส่วนการปกครองท้องถิ่นและกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง โดยคณะกรรมการชุดนี้มีหน้าที่ให้คำปรึกษาและเสนอข้อแนะนำแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับกิจการเทศบาล

ในปี พ.ศ.2510 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2510 เนื่องจากมีความขัดข้องเกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจของคณะเทศมนตรีและนายกเทศมนตรีในการบริหารกิจการของเทศบาล การเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติและอัตราค่าปรับคดีละเมิดเทศบัญญัติยังไม่อยู่ในระดับที่เหมาะสม จึงได้กำหนดให้คณะเทศมนตรีสามารถมอบอำนาจให้นายกเทศมนตรี เทศมนตรี หรือพนักงานเทศบาล ทำกิจการใดๆ ซึ่งมีลักษณะเป็นงานประจำตามปกติซึ่งกฎหมายระบุว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะเทศมนตรีหรือนายกเทศมนตรีได้ รวมทั้งแก้ไขบทบัญญัติเกี่ยวกับอำนาจเปรียบเทียบคดีละเมิดเทศบัญญัติของนายกเทศมนตรีและเทศมนตรี ให้มีอำนาจสั่งเรียกพยานมาเพื่อบันทึกถ้อยคำประกอบการพิจารณาเปรียบเทียบคดีได้ หากไม่มาให้ถือว่าเป็นการขัดคำสั่งเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญาตลอดจนแก้ไขอัตราค่าปรับคดีละเมิดเทศบัญญัติให้สูงขึ้นจากหนึ่งร้อยบาทเป็นหนึ่งพันบาท

การแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ครั้งที่ห้า ได้กระทำในปี พ.ศ. 2511 โดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 6) พ.ศ.2511 สืบเนื่องจากเทศบาลยังไม่สามารถจัดกิจการในหน้าที่บางอย่างนอกเขตเทศบาล หรือลงทุนร่วมกับราชการส่วนท้องถิ่นหรือกับบุคคลอื่นได้ ดังนั้น เพื่อให้เทศบาลสามารถดำเนินกิจการดังกล่าวให้เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น พระราชบัญญัติฉบับนี้จึงได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ให้แก่เทศบาลในการจัดทำเทศพาณิชย์ และกำหนดให้เทศบาลอาจทำกิจการนอกเขตเทศบาลได้เมื่อการนั้นจำเป็นและเกี่ยวเนื่องกับกิจการที่ดำเนินตามอำนาจหน้าที่ภายในเขตของตน

2) รายได้ของเทศบาล

ในการที่จะปฏิบัติการกิจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ เทศบาลจำเป็นต้องมีรายได้ ต้องมีเงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ รายได้ที่เทศบาลจะได้รับหรือมีอำนาจในการจัดเก็บ กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติเทศบาล (พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 มาตรา 66 และมาตรา 67) ประกอบด้วย

(1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ที่เก็บจากสิทธิการถือครองที่ดินของเอกชน ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย เป็นต้น

(2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมการออกใบอนุญาตกระจายเสียง อาคารฆ่าสัตว์ เป็นต้น

(3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล

(4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

(5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

(7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด

(8) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(9) รายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

3) รายจ่ายของเทศบาล

รายจ่ายตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติเทศบาลฯ จากเงินรายได้ที่เทศบาลได้รับเทศบาลจะสามารถนำเงินไปใช้จ่ายในการปฏิบัติหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้กฎหมายได้แยกจ่ายออกเป็นประเภทต่างๆ

3. สาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 และ 3) พ.ศ.2543

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 เป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้น เพื่อวางแนวทางการตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของเทศบาล ซึ่งเป็นเทศบัญญัติที่กำหนดวงเงินในการบริหารงบประมาณ วางแนวทางการควบคุมตรวจสอบการบริหารงบประมาณ โดยกำหนดอำนาจให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามระเบียบ และให้มีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบและปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหรือดำเนินการแทนได้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541 มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

3.1 กำหนดแนวทางปฏิบัติในการจัดทำงบประมาณ

การกำหนดให้เทศบาลจัดทำงบประมาณ ตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

การกำหนดหน้าที่ของเจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งในระเบียบคือปลัดเทศบาล ให้มีอำนาจหน้าที่จัดทำงบประมาณของเทศบาล โดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำงบประมาณ ได้แก่ เรียกให้หน่วยงานต่างๆ เสนอประมาณการรายรับ และรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์ พร้อมด้วยรายละเอียดที่กำหนดตามระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยวิเคราะห์งบประมาณและการจ่ายเงินของหน่วยงานต่างๆ ที่แจ้งรายละเอียดของงบประมาณการรับเงินในกรณีที่หน่วยงานของเทศบาลหน่วยนั้น มีหน้าที่รับเงินด้วย และวิเคราะห์รายการค่าใช้จ่ายของหน่วยงานต่างๆ ให้เป็นไปตามแผนงานของเทศบาล ตามนโยบาย ของผู้บริหารเทศบาล ที่ได้แถลงต่อสภาสั่งการ ควบคุม กำกับ ดูแลเจ้าหน้าที่จัดทำเอกสารงบประมาณตามรูปแบบที่ระเบียบกำหนด และรวบรวมเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตรวจสอบร่างงบประมาณรายจ่ายที่สำเร็จแล้วพิจารณาในขั้นต้น นำเสนอต่อคณะผู้บริหารเทศบาล (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 5, 8, 23) เพื่อพิจารณาในขั้นต้น และแก้ไขตามนโยบายของผู้บริหารก่อนนำเสนอผู้บริหารอีกครั้งเพื่อนำเข้าสู่สภาต่อไป

3.2 กำหนดรูปแบบของเอกสารงบประมาณ

กรมการปกครองได้อาศัยอำนาจตามระเบียบกำหนดรูปแบบและเอกสารงบประมาณ ตลอดจนระบบและวิธีการงบประมาณของเทศบาล (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้อ 6) โดยระเบียบฯ ได้กำหนดระบบของงบประมาณรายจ่ายของเทศบาล ให้มีระบบเป็นงบประมาณรายจ่ายแบบแผนงาน โครงการ ส่วนรูปแบบกำหนดเป็นรูปเล่ม แบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 คำแถลงประกอบงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นการรายงานสภาพฐานะการคลัง ยอดเงินสะสม รายงานผลการดำเนินงานในปีที่ผ่านมา ทั้งด้านรายรับ รายจ่าย ตลอดจนสรุปประมาณการรายรับ รายจ่ายของปีที่ตั้งงบประมาณ วงเงินและโครงการที่ได้รับเงินอุดหนุน หรือโครงการที่ใช้จ่ายจากเงินสะสม รูปแบบในส่วนนี้เป็นเหมือนภาพรวมของงบประมาณทั้งฉบับ

ส่วนที่ 2 เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนนี้เป็นตัวบทกฎหมายที่อนุมัติวงเงินให้เทศบาลใช้จ่ายประจำปี หรือเพิ่มเติม ซึ่งกำหนด ระยะเวลาให้เทศบัญญัติใช้บังคับในปีงบประมาณ คือตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม ถึงวันที่ 30 กันยายน ของปีถัดไป กำหนดกรอบวงเงินที่อนุมัติให้ใช้จ่ายในแต่ละแผนงาน เป็นการอนุมัติให้ฝ่ายบริหาร ใช้จ่ายเงินในการบริหารตามกรอบวงเงินและรายการที่ได้ปรากฏในงบประมาณ

ส่วนที่ 3 เป็นส่วนที่ประกอบด้วย ประมาณการรายรับ รายจ่ายตามแผนงาน รายละเอียด รายจ่ายตามหน่วยงานของเทศบาล โดยลงรายละเอียดถึง ค่าใช้จ่ายแต่ละรายการว่า จ่ายเพื่อเป็นค่าอะไร วงเงินเท่าไร สำหรับกรณีรายจ่ายตาม แผนงานซึ่งแบ่งตามภารกิจของเทศบาลตาม พระราชบัญญัติเทศบาลโดยแบ่งออกเป็น 4 ด้าน 12 แผนงาน 36 งาน ได้แก่ ด้านบริหารทั่วไป ประกอบด้วยแผนงาน 2 แผนงาน ได้แก่ แผนงานบริหารงานทั่วไป และแผนงานรักษาความสงบภายใน และงานย่อยอีก 6 งาน งบประมาณรายจ่ายที่ปรากฏในด้านนี้ จะเป็นงบประมาณรายจ่ายที่แสดงถึง แผนการดำเนินกิจการด้านการบริหารงานของเทศบาลโดยทั่วไป เพื่อให้เทศบาลบริหารงานได้อย่างราบรื่น เช่น งานจัดการประชุมสภา งานให้บริการด้านทะเบียนราษฎร งานด้านการป้องกันและระงับอัคคีภัย เป็นต้นด้านบริการชุมชนและสังคมประกอบด้วยแผนงาน 6 แผนงาน ได้แก่แผนงานการศึกษา แผนงานสาธารณสุข แผนงานสังคมสงเคราะห์ แผนงานเคหะชุมชน แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และแผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ และงานย่อยอีก 21 งาน งบประมาณรายจ่ายที่ปรากฏในด้านนี้ จะเป็นงบประมาณรายจ่ายที่แสดงถึง แผนการจัดบริการสาธารณะของเทศบาลในปีงบประมาณนั้นๆ ว่าเทศบาลจะมุ่งเน้นในการให้บริการสาธารณะด้านใด เช่น หากมุ่งเน้นสาธารณสุข หรือด้านการศึกษา งบประมาณจะปรากฏในส่วนของด้านนี้มากกว่าด้านอื่น เป็นต้น ด้านการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยแผนงาน 3 แผนงาน ได้แก่ แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา แผนงานการเกษตร และแผนงานการพาณิชย์ และงานย่อย 8 งาน งบประมาณรายจ่ายที่ปรากฏในด้านนี้จะเป็นงบประมาณรายจ่ายที่แสดงถึงการวางแผนการสร้างความเจริญก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ เช่น การวางแผนจัดทำโครงสร้างพื้นฐานทั้งระบบรองรับนิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น ด้านการดำเนินงานอื่น 1 แผนงานคือ แผนงานงบกลาง และงานย่อยอีก 1 งาน ซึ่งตั้งไว้เป็นเงินที่รายจ่ายตามข้อผูกพัน หรือเงินสำรองจ่าย

ส่วนที่ 4 งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อใช้ในการบริหารกิจการด้านการพาณิชย์ของเทศบาล เช่น กิจการโรงรับจำนำ เป็นต้น

3.3 กำหนดหลักการของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล

งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นข้อ 10, 11 และ 12) ต้องจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับ ประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย

งบประมาณรายจ่ายอาจจำแนกเป็นงบประมาณรายจ่ายทั่วไป ได้แก่ งบประมาณรายจ่ายที่กำหนดแผนการใช้จ่ายเงินในกิจการทั่วไปของเทศบาล ตามแผนงานและหน่วยงานตามที่กำหนดในข้อ 3.2 และกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการซึ่งเป็นรายจ่ายตามกิจการอันเป็นการเฉพาะ

ที่จะนำมาตั้งเป็นงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการได้แก่กิจการอันอาจก่อให้เกิดรายได้แก่เทศบาล เช่น กิจการสถานขนานุนบาล กิจการประปา กิจการทำเรือ เป็นต้น ทั้งนี้กิจการใดจะจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ ระเบียบกำหนดให้อาจจัดทำได้โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และทั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเฉพาะการสามารถตั้งจ่ายเงินช่วยเหลือกันได้

หลักการที่สำคัญของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลระเบียบฯ ได้กำหนดหลักการต่างๆ ดังนี้

กำหนดรายละเอียดของหมวด และประเภทรายจ่าย โดยนำรายจ่ายที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ มาจัดเป็นหมวดหมู่ ได้แก่รายจ่ายประจำ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่เทศบาลใช้ในการบริหารงานของแผนงาน หรือใช้ในการดำเนินงานของหน่วยงาน อันจะทำให้การดำเนินงานตามแผนงาน หรือหน่วยงานเทศบาลสามารถดำเนินการได้ด้วยความราบรื่น ประกอบด้วย

1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำใช้จ่ายเป็นค่าจ้างแก่พนักงานและลูกจ้างประจำที่ทำงานตามแผน ตามหน่วยงาน

2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว ใช้จ่ายเป็นค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว

3) หมวดค่าตอบแทน ใช้จ่ายและวัสดุ จ่ายเป็นค่าจัดซื้อวัสดุที่ใช้ปฏิบัติงานที่ไม่ใช่ถาวรวัตถุ ค่าซ่อมแซมทรัพย์สิน

4) หมวดค่าสาธารณูปโภค จ่ายเป็นค่าน้ำ ค่าไฟ ฯลฯ

5) หมวดเงินอุดหนุนจ่ายให้แก่องค์กรอื่นที่ทำกิจการในหน้าที่ของเทศบาลแทนเทศบาล

6) หมวดรายจ่ายอื่น เป็นรายจ่ายที่ไม่เข้ารายจ่ายหมวดใด

รายจ่ายเพื่อการลงทุนประกอบด้วยหมวดครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นรายจ่ายที่ใช้จ่ายเพื่อจัดซื้อครุภัณฑ์ที่เป็นถาวรวัตถุ ใช้งานได้ยาวนาน เช่น โต๊ะเก้าอี้ทำงาน รถยนต์ รถดับเพลิงฯลฯ หรือก่อสร้างถนน สะพาน อาคาร สำนักงาน เป็นต้น

กำหนดรายละเอียดของประเภทรายรับ โดยนำรายรับตามที่ปรากฏในพระราชบัญญัติเทศบาล มากำหนดซ้ำในระเบียบ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 17) ได้แก่

1) หมวดภาษีอากร

2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต

3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน

4) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และกิจการพาณิชย์

5) หมวดเงินอุดหนุน

6) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด

การที่เทศบาลจะนำรายรับของเทศบาลทั้ง 6 หมวดดังกล่าวข้างต้นไปใช้ได้ เทศบาลจะต้องตราเป็นเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ยกเว้นเงินบางประเภท ได้แก่เงินที่เทศบาลได้รับการอุดหนุนให้หรือเงินที่ได้รับจากการอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์อย่างแน่นอนให้ใช้จ่ายในกิจการใดโดยไม่มีเงื่อนไขหรือเงินที่เทศบาลได้รับเพื่อชดใช้ความเสียหายที่เทศบาลได้รับและต้องซ่อมแซมปรับปรุงสิ่งที่เสียหายนั้น เงินที่เทศบาลได้รับในลักษณะดังกล่าว ไม่ต้องนำมาตั้งงบประมาณ เทศบาลสามารถนำไปใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์นั้นได้ทันที (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 36) เช่น เทศบาล ได้รับเงินบริจาคซื้อรถดับเพลิงจำนวน 1,000,000 บาท เงินยอดนี้ถือเป็น รายรับที่ไม่ต้องนำไปตั้งงบประมาณ เทศบาลสามารถนำเงินยอดนี้ ไปดำเนินจัดซื้อจัดจ้างรถดับเพลิงได้เลย เป็นต้น

กำหนดเงื่อนไขเวลาการจัดทำงบประมาณ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 3) ในการกำหนดเงื่อนไขในการจัดทำงบประมาณระเบียบกำหนดให้คณะผู้บริหารเทศบาลมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายที่เจ้าหน้าที่งบประมาณ (ปลัดเทศบาล) จัดทำ และมีหน้าที่นำร่างเทศบัญญัตินั้น เสนอต่อสภาเทศบาลภายในวันที่ 15 สิงหาคม หากไม่สามารถเสนอทันตามที่กำหนด ให้เสนอขออนุมัติขยายเวลาต่อสภาแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

กำหนดแนวทางการบริหารงบประมาณ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 4) ได้แก่

กำหนดวิธีการโอนเงินงบประมาณรายจ่าย

การโอนงบประมาณรายจ่าย คือ วิธีปฏิบัติทางงบประมาณในกรณีบางหมวดรายจ่ายไว้ไม่พอเพียง ในขณะที่บางหมวดรายจ่าย หรือบางรายการค่าใช้จ่ายที่ตั้งงบประมาณไว้ มีเงินเหลือหรือไม่จำเป็นต้องใช้นายกเทศมนตรีสามารถโอนรายจ่ายที่เหลือหรือไม่จำเป็นนั้น ไปเพิ่มในหมวดที่ไม่เพียงพอได้ในการ โอนงบประมาณ โดยปกติในหมวดรายจ่ายทั่วไประเบียบฯ กำหนดให้คณะเทศมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ ยกเว้นการ โอนที่มีผลกระทบต่อหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้างระเบียบฯ กำหนดให้อำนาจแก่สภาเทศบาลเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 26)

การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงงบประมาณการรายรับหรืองบประมาณรายจ่ายกรณีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงนี้เกิดขึ้นจากผลของการดำเนินงานบางรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณไม่สามารถดำเนินการได้จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงใน รายละเอียดในแต่ละรายการนั้น เพื่อให้สามารถดำเนินการได้ เช่น กรณีตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้เพื่อซ่อมแซมประตูสำนักงาน 12 บานแต่ปรากฏภายหลังว่า มีประตูชำรุดมากเพียง 14 บาน จึงแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงจาก ซ่อมประตู 12

บาท เป็น 14 บาท ในวงเงินเท่าเดิม เป็นต้น การแก้ไขเปลี่ยนแปลงในหมวดรายจ่ายโดยทั่วไปให้เป็นอำนาจของคณะเทศมนตรี (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 27) เว้นแต่เป็นการแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณที่มีผลกระทบต่อหมวดครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เช่น กรณีการขอแก้ไขเปลี่ยนแปลงคุณลักษณะของรถจักรยานยนต์ จากขนาด ปริมาตรกระบอกสูบ ไม่เกิน 100 ซี.ซี. เปลี่ยนเป็นปริมาตรกระบอกสูบ ไม่เกิน 125 ซี.ซี. การแก้ไขเปลี่ยนแปลงคำชี้แจงในลักษณะนี้กำหนดให้สภาเทศบาลเป็นผู้มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 28)

การ โอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณรายจ่ายเมื่อเทศบาลได้มีการ โอนหรือแก้ไขเปลี่ยนแปลงงบประมาณแล้ว จะต้องประกาศให้ประชาชนทราบและแจ้งการประกาศดังกล่าวให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 32)

กำหนดแนวทางการใช้จ่ายเงิน ในกรณีที่ไม่สามารถตราเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ทันภายในกำหนด กล่าวคือ โดยปกติแล้วในการจัดทำเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ระเบียบฯกำหนดให้ผู้บริหารเทศบาลต้องเสนอร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายต่อสภาเทศบาล ภายในวันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี ซึ่งจะทำได้สามารถประกาศใช้เทศบัญญัติได้ทันภายในวันที่ 1 ตุลาคม ของทุกปี ซึ่งเป็นวันแรกของปีงบประมาณ แต่หากในกรณีที่งบประมาณรายจ่ายประจำปีใน ปีงบประมาณสำหรับระยะเวลานั้นๆ ให้นำงบประมาณรายจ่ายในปีที่ล่วงมาแล้วไปพลางก่อนได้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 7)

การนำงบประมาณรายจ่ายในปีที่ล่วงมาแล้วไปใช้พลางก่อนได้เป็นการนำเฉพาะยอดเงิน ที่ตั้งงบประมาณ ไว้ในปีที่ล่วงมาแล้วมาใช้เท่านั้น และจะใช้ได้ในหมวดรายจ่ายประจำ เนื่องจาก รายจ่ายประจำ เป็นรายจ่ายที่ใช้ในการดำเนินงานต่างๆ ไปของเทศบาล หากไม่มีการอนุญาตให้ใช้ จ่ายเงินในหมวดนี้ได้ จะไม่สามารถดำเนินงานของเทศบาลในช่วงเวลาดังปี

กำหนดแนวทางการควบคุมงบประมาณ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 5) โดยกำหนดให้คณะเทศมนตรี และเจ้าหน้าที่ งบประมาณรับผิดชอบร่วมกัน ในการควบคุมใช้จ่ายเงินตามที่กำหนดในงบประมาณรายจ่ายและ เงินนอกงบประมาณ โดยกำหนดให้เทศบาลสามารถจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันได้เฉพาะ ตาม ข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมี กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยที่อนุญาตให้จ่ายได้ และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

กำหนดวิธีการให้สามารถใช้จ่ายงบประมาณ ถ้าปีงบประมาณถัดไปได้

การเบิกตัดปี คือ การใช้จ่ายเงินงบประมาณเข้าไปในปีงบประมาณถัดไป กล่าวคือ เมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว หากยังมีโครงการบางโครงการที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ หรือยังไม่ได้เบิกจ่ายเงิน งบประมาณรายจ่ายที่คงเหลือในโครงการที่ได้ตั้งงบประมาณไว้นี้ ปกติยอดเงินที่เหลือนี้จะต้องตกเป็นเงินสะสม แต่หากเทศบาลประสงค์จะใช้จ่ายเงินจำนวนนี้ เทศบาลจะต้องดำเนินการตามกรรมวิธีด้านการเงินการคลัง ที่เรียกว่าการเบิกตัดปีจึงจะสามารถใช้จ่ายเงินยอดนั้นได้ และเมื่อได้รับอนุมัติให้เบิกตัดปีแล้ว ให้เบิกจ่ายตามโครงการได้ โดยอาศัยงบประมาณรายจ่ายฉบับเดิมต่อไปได้อีกภายในระยะเวลาที่ขอเบิกตัดปี หรือเวลาที่ขอขยายเวลาเบิกตัดปี หากยังใช้จ่ายไม่ทันหรือไม่สามารถดำเนินการได้ หรือมีงบประมาณไม่เพียงพอ เทศบาลอาจดำเนินการแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือโอนเงินยอดอื่นที่ได้เบิกตัดปีไว้แล้วนั้นมาเพิ่มได้ โดยอำนาจของผู้ที่ได้อนุมัติให้เบิกตัดปีในรายการนั้นๆ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 31)

การก่องหน้ผูกพันงบประมาณรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 38) ได้แก่ การดำเนินการต่อเนื่องไปข้ามปีงบประมาณ โครงการบางโครงการ มีขนาดใหญ่และจำเป็นที่จะต้องใช้ระยะเวลาการดำเนินงานเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณ เพื่อให้มีความผูกพันที่จะต้องตั้งงบประมาณไว้จ่ายต่อเนื่องไปจนกว่าโครงการจะแล้วเสร็จ จะต้องมิข้อผูกพันกำหนดไว้ว่า ในปีงบประมาณถัดไปจะต้องตั้งงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการนั้นต่อเนื่องไปอีก การก่องหน้ผูกพันงบประมาณลักษณะนี้จะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และมีรายได้ตามงบประมาณแล้ว จึงจะจ่ายได้

กำหนดให้มีการรายงาน (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมวด 6) ในขั้นตอนต่างๆ ของการจัดทำงบประมาณการบริหารงบประมาณ

การรายงานในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณ ให้เทศบาล จัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด ภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าวัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศโดยเปิดเผยเพื่อให้ประชาชนทราบ ณ สำนักงานเทศบาล

การรายงานในขั้นตอนเมื่อบริหารงบประมาณแล้วเสร็จ ได้แก่เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ระเบียบฯได้กำหนดให้เทศบาล ประกาศรายงานการรับ-จ่าย เงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดนั้น ทั้งงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณไว้โดยเปิดเผย ณ สำนักงานเทศบาล เพื่อให้

ประชาชนทราบ ภายในกำหนดสามสิบวันตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด แล้วส่งสำเนารายงานการรับ-จ่าย ดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบ และเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัด ภายในระยะเวลาสิบห้าวันหลังจากนั้น แล้วให้จังหวัดรายงานกรมการปกครองเพื่อทราบ

4. สาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 เป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทย ตราขึ้นเพื่อกำหนดแนวทางการ จัดหาพัสดุ ด้านการจัดซื้อ จัดจ้าง การเช่า การควบคุมการใช้สอยพัสดุ ตลอดจนการจำหน่ายพัสดุที่หมดสภาพหรือหมดความ จำเป็นต้องใช้ของเทศบาล โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามระเบียบ มีอำนาจ ติความวินิจฉัยปัญหา สามารถยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ และปลัดกระทรวงมหาดไทย อาจมอบ อำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังกล่าวให้ ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหรือดำเนินการแทนได้ (ระเบียบ กระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 4) สาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ได้แก่

4.1 คำนิยามที่สำคัญ

ระเบียบพัสดุฯ ได้กำหนดคำนิยามที่สำคัญไว้ตามระเบียบฯ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ข้อ 5) ได้แก่

- 1) พักหมายถึง วัสดุ ครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง
- 2) หัวหน้าหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ตามระเบียบฯ ในกรณีของเทศบาลหมายถึง นายกเทศมนตรี
- 3) การซื้อ หมายถึง การซื้อพัสดุทุกชนิด ทั้งที่มีการติดตั้ง ทดลองและการบริหารที่เกี่ยวข้องอื่นๆ แต่ไม่รวมถึงการจัดหาพัสดุในลักษณะการจ้าง
- 4) การจ้าง ให้หมายความรวมถึง การจ้างทำของและการรับขนตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และการจ้างเหมาบริการ แต่ไม่รวมถึงการจ้างลูกจ้างการรับขนในการเดินทางไปราชการ ของพนักงานเทศบาล การจ้างที่ปรึกษา การจ้างออกแบบและควบคุมงาน เป็นต้น

4.2 การกำหนดโทษ

ระเบียบพัสดุ เป็นระเบียบที่มีความแตกต่างจากระเบียบด้านการเงินการคลังด้านอื่นๆ คือ ระเบียบพัสดุจะมีการกำหนดโทษไว้ในระเบียบด้วย กล่าวคือ ในกรณีผู้มีอำนาจหน้าที่ดำเนินการตามระเบียบนี้ กระทำการโดยจงใจหรือประมาทเลินเล่อไม่ปฏิบัติตามระเบียบ กระทำการโดยปราศจากอำนาจ หรือมีพฤติกรรมที่ก่อให้เกิดการสมยอมกันในการเสนอราคา (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ8) ต่อการเข้ามารับจ้างหรือขายสินค้าให้เทศบาล ถ้าการกระทำนั้นมีเจตนาทุจริต ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ท้องถิ่นอย่างร้ายแรง ให้ลงโทษอย่างต่ำปลดออกจากราชการ ถ้าการกระทำก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ท้องถิ่นแต่ไม่ร้ายแรง ให้ลงโทษอย่างต่ำตัดเงินเดือน ถ้าการกระทำไม่ก่อให้เกิดความเสียหายขึ้นแก่ท้องถิ่นให้ลงโทษภาคทัณฑ์หรือว่ากล่าวตักเตือนเป็นลายลักษณ์อักษร

4.3 การได้มาซึ่งพัสดุและการบริการต่างๆ

การได้มาซึ่งพัสดุและการบริการต่างๆ ของเทศบาล ปรากฏในระเบียบพัสดุฯ หมวดที่ 2 เทศบาลอาจได้มาซึ่งพัสดุได้หลายวิธี ได้แก่

มีผู้อุทิศให้ ได้แก่ การที่บุคคลภายนอกอุทิศทรัพย์สินให้เป็นสมบัติของเทศบาล เจื้อนใจของการรับทรัพย์สินเหล่านั้น หากเป็นการอุทิศให้โดยมีเจื้อนใจหรือมีภาระติดพันเทศบาลจะรับเอาพัสดุนั้นได้ ต่อเมื่อเทศบาลได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน เช่น ราษฎรยกที่ดินให้เทศบาล โดยเจาะจงว่า เทศบาลจะต้องทำอย่างไรให้ตลอดเส้นทางที่ยกที่ดินให้ กรณีเช่นนี้ก่อนที่เทศบาลจะรับที่ดินผืนนั้น เทศบาลจะต้องขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดก่อนเมื่อได้รับอนุมัติแล้ว จึงสามารถรับที่ดินผืนนั้นเป็นของเทศบาล เป็นต้น

การจัดทำเอง เทศบาลสามารถจัดทำพัสดุเอง โดยพนักงานลูกจ้างของเทศบาลได้โดยไม่ต้องจ้างเอกชน เช่น การซ่อมแซมถนน การปรับปรุงสวนสาธารณะการซ่อมแซมไฟฟ้าที่เป็นของเทศบาล เป็นต้น การกระทำความดังกล่าว ระเบียบได้กำหนดให้นายกเทศมนตรี แต่งตั้งคณะกรรมการตรวจการปฏิบัติงานในลักษณะของคณะกรรมการตรวจรับการจ้างเช่นเดียวกับการจ้างเอกชน ดำเนินการ เว้นแต่ในกิจการที่ทำนั้นผู้ที่ดำเนินการเป็นผู้ที่เทศบาลได้กำหนดให้เป็นผู้รับผิดชอบประจำอยู่แล้ว เช่น ดำเนินการโดยกองช่าง เป็นต้น

การซื้อหรือการจ้าง จะต้องมีการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตามแนวทางปฏิบัติในระเบียบพัสดุนี้ ได้แก่ จะต้องมีการจัดหาพัสดุ และมีเงินรายได้เข้าก่อนจึงจะสามารถดำเนินการตามขั้นตอนของการจัดซื้อจัดจ้างได้ นอกจากนี้ในการจัดซื้อ จัดจ้างยังต้องคำนึงถึงการที่จะจ้างหรือจะซื้อ จากผู้รับจ้างหรือสินค้าที่ผลิตได้ในประเทศ นอกจากนี้ในการซื้อ ผลิตภัณฑ์ที่จะซื้อ จะต้อง

ได้รับการรับรองคุณภาพโดยกระทรวงอุตสาหกรรมวิธีการซื้อหรือการจ้างเพื่อให้ได้มาซึ่งพัสดุหรือการบริการ เทศบาลสามารถกระทำได้ 5 วิธี คือ

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีตกลงราคา คือการจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีที่เจ้าหน้าที่พัสดุมีหน้าที่ติดต่อกลกราคากับผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้โดยตรง เมื่อได้ตัวผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้วก็จะขออนุมัติต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือจ้าง และขั้นตอนการตรวจรับพัสดุหรืองานจ้างและการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งราคาไม่เกิน 100,000 บาท

การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีสอบราคา ได้แก่วิธีที่เจ้าหน้าที่พัสดุจะจัดทำเอกสารสอบราคา ซึ่งประกอบด้วยรายละเอียดแบบรูปของพัสดุที่ต้องการหรือโครงการที่ประสงค์จะจ้าง ประกาศให้ผู้มีความประสงค์จะยื่นซองสอบราคาขึ้นซองภายในเวลาและสถานที่ที่กำหนด และให้มีคณะกรรมการเปิดซองสอบราคาเปิดซองที่มีผู้ยื่นเสนอราคาแล้วพิจารณาคัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างเป็นการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งราคาเกิน 100,000 บาท แต่ไม่เกิน 2,000,000 บาท

วิธีประกวดราคา การจัดซื้อจัดจ้างโดยวิธีประกวดราคา ได้แก่การที่ต้องจัดให้มีการเผยแพร่เอกสารประกวดราคาตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดหรือตามแบบที่ผ่านการตรวจพิจารณาของสำนักงานอัยการสูงสุดแล้ว โดยปิดประกาศในที่เปิดเผยเปิดเผย ส่งไปประกาศยังสถานีวิทยุกระจายเสียงหรือประกาศทางหนังสือพิมพ์ ส่งไปเผยแพร่ที่ศูนย์ข่าวประกวดราคาของทางราชการ ส่งให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาค ทั้งนี้จะต้องส่งไปเผยแพร่ดังกล่าวต้องกระทำก่อนวัน รับซองประกวดราคาไม่น้อยกว่า 20 วัน และจะต้องมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ เช่น กรรมการรับและเปิดซองประกวดราคา กรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา ร่วมกันเป็นผู้พิจารณา คัดเลือกสิ่งของหรืองานจ้าง เสนอผู้มีอำนาจสั่งซื้อหรือจ้าง พร้อมทั้งความเห็น เพื่อให้ผู้มีอำนาจสั่งการ กรณีนี้ต้องเป็นการซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งราคาเกิน 2,000,000 บาท

วิธีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างครั้งหนึ่งราคาเกิน 100,000 บาท และให้ทำได้เฉพาะในกรณีดังต่อไปนี้

- 1) เป็นพัสดุที่จะขาดตลาดโดยส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือองค์การระหว่างประเทศ
- 2) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อหรือจ้างซ่อมโดยเร่งด่วน หากล่าช้าอาจเกิดความเสียหายได้
- 3) เป็นพัสดุที่ต้องซื้อโดยตรงจากต่างประเทศ
- 4) เป็นพัสดุที่มีข้อกำหนดต้องระบุยี่ห้อ เช่น อะไหล่รถยนต์ ยารักษาโรค เป็นต้น หรือการจ้างผู้มีฝีมือหรือความชำนาญเฉพาะ หรืองานจ้างที่ต้องถอดตรวจให้ทราบถึงความชำรุดก่อนจึงจะประมาณการค่าซ่อมแซม
- 5) เป็นพัสดุที่เป็นที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้างที่จำเป็นต้องซื้อเฉพาะแห่ง
- 6) เป็นพัสดุที่หากจะดำเนินการโดยวิธีอื่นแล้วไม่ได้ผลดี

วิธีกรณีพิเศษ ได้แก่ การซื้อหรือการจ้างจากส่วนราชการรัฐวิสาหกิจ ในกรณีดังต่อไปนี้

1) ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจเป็นผู้ผลิตวัสดุหรือทำงานจ้างนั้นเองและนายกรัฐมนตรีนอนุมัติให้ซื้อหรือจ้าง

2) มีกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีกำหนดให้ซื้อหรือจ้าง

นอกจากการซื้อหรือจ้าง ทั้ง 5 วิธีดังกล่าวข้างต้น ในการจ้างบางกรณีระเบียบฯ ได้กำหนดวิธีการจ้างบางชนิดไว้ต่างหากเป็นการเฉพาะ ได้แก่

การจ้างที่ปรึกษา (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 70) ให้กระทำได้ 2 วิธี คือ วิธีตกลงและวิธีคัดเลือก

การจ้างออกแบบและควบคุมงาน (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 88) ให้กระทำได้ 4 วิธี คือ วิธีตกลง วิธีคัดเลือก วิธีคัดเลือกแบบจำกัดข้อกำหนด และวิธีพิเศษซึ่งในการจ้างโดยวิธีพิเศษนี้ยังแบ่งออกเป็น 2 วิธี คือ วิธีเลือกจ้าง และการว่าจ้างโดยการประกวดแบบ

การดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างดังกล่าว ข้างต้น ในขั้นแรกเจ้าหน้าที่พัสดุ ซึ่งเป็นผู้ดำเนินการจะต้องทำรายงานเสนอขอรับความเห็นชอบให้ดำเนินการได้จากผู้มีอำนาจในการสั่งซื้อจ้าง โดยจะต้องระบุเหตุผลความจำเป็นในการที่ต้องซื้อหรือจ้าง รายละเอียดของพัสดุหรือโครงการ ราคามาตรฐานหรือราคากลางทางราชการหรือราคาที่เคยซื้อหรือจ้างภายในระยะเวลา 2 ปี วงเงินที่จะซื้อหรือจ้างตามงบประมาณ กำหนดเวลาที่ต้องการใช้พัสดุหรือเวลาแล้วเสร็จของโครงการ กำหนดวิธีที่จะซื้อหรือจ้างพร้อมเหตุผล ตลอดจนข้อเสนออื่นๆ และการขออนุมัติแต่งตั้งคณะกรรมการต่างๆ ตามความจำเป็น โดยขึ้นอยู่กับวิธีที่ดำเนินการ ได้แก่ คณะกรรมการเปิดซองสอบราคาซึ่งมีหน้าเปิดซอง ใบเสนอราคาพร้อมทั้งตรวจสอบพิจารณา คัดเลือกพัสดุหรืองานจ้างของผู้เสนอราคา แล้วรายงานผลการพิจารณาผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุให้นายกเทศมนตรีสั่งซื้อหรือสั่งจ้างคณะกรรมการรับและเปิดซองประกวดราคาซึ่งมีหน้าที่รับและเปิดซองประกวดราคา ตรวจสอบหลักฐานต่างๆ ส่งมอบในเสนอราคาที่เปิดซองแล้วทั้งหมดพร้อมทั้งเอกสารหลักฐานต่างๆ และความเห็นส่งมอบให้คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา คณะกรรมการรับซองเสนองานการจ้าง มีหน้าที่รับซองเสนองานจากผู้ให้บริการ ลงบัญชีตรวจสอบ แล้วมอบต่อคณะกรรมการดำเนินการจ้าง คณะกรรมการพิจารณาผลการประกวดราคา มีหน้าที่พิจารณาคูณสมบัติของผู้เสนอราคา พิจารณาคัดเลือกสิ่งของ งานจ้าง รายงานผลการพิจารณาพร้อมความเห็นผ่านหัวหน้าเจ้าหน้าที่พัสดุเสนอต่อผู้มีอำนาจสั่งซื้อจ้างคณะกรรมการตรวจรับพัสดุ มีหน้าที่ตรวจรับพัสดุ ณ ที่ทำการของผู้ใช้พัสดุ หรือสถานที่กำหนดไว้ในสัญญา โดยให้ได้พัสดุที่ถูกต้อง ครบถ้วนตรงตามหลักฐานที่ได้ตกลงกันไว้ในสัญญา คณะกรรมการตรวจการจ้าง มี

หน้าที่ตรวจสอบรายงานการปฏิบัติงานของผู้รับจ้าง หากเห็นว่าได้ดำเนินการครบถ้วน ถูกต้องและเป็นไปตามแบบรูป รายการละเอียดและข้อกำหนดในสัญญา ให้รายงานนายกเทศมนตรีเพื่อสั่งการเมื่อเจ้าหน้าที่พัสดุได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างได้แล้ว เจ้าหน้าที่พัสดุก็จะดำเนินการจัดซื้อจัดจ้าง ตามที่ได้รับความเห็นชอบแล้วนั้น ในการดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างแต่ละวิธีระเบียบก็จะกำหนดรายละเอียดและขั้นตอนแตกต่างกันออกไป ตามวิธีการตามข้อ ดังกล่าวข้างต้นนับตั้งแต่ขั้นตอนก่อนการหาตัวผู้ขายหรือผู้รับจ้าง การทำสัญญาซื้อขายหรือสัญญาจ้าง การควบคุมงานก่อสร้างและการตรวจรับพัสดุหรืองานจ้าง ก่อนถึงขั้นตอนการเบิกจ่ายเงินให้ผู้ขายหรือผู้รับจ้างต่อไป

4.4 อำนาจของการสั่งซื้อสั่งจ้าง

เมื่อดำเนินการวิธีตามกระบวนการข้างต้นจนได้ตัวผู้ที่จะเข้ามาค้าขายหรือรับจ้างกับเทศบาลแล้ว อำนาจในการสั่งซื้อสั่งจ้าง อำนาจในการสั่งซื้อหรือสั่งจ้างการสั่งซื้อหรือจ้างของเทศบาลโดยวิธีปกติทั่วไป (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 58) ระเบียบจะกำหนดโดยพิจารณาถึงวงเงินที่จัดซื้อจัดจ้างได้แก่

- 1) วงเงินไม่เกิน 10,000,000 บาทเป็นอำนาจของนายกเทศมนตรี
- 2) วงเงินเกิน 10,000,000 บาท แต่ไม่เกิน 20,000,000 บาท เป็นอำนาจของคณะเทศมนตรี
- 3) วงเงินเกิน 20,000,000 บาท เป็นอำนาจของผู้ว่าราชการจังหวัด

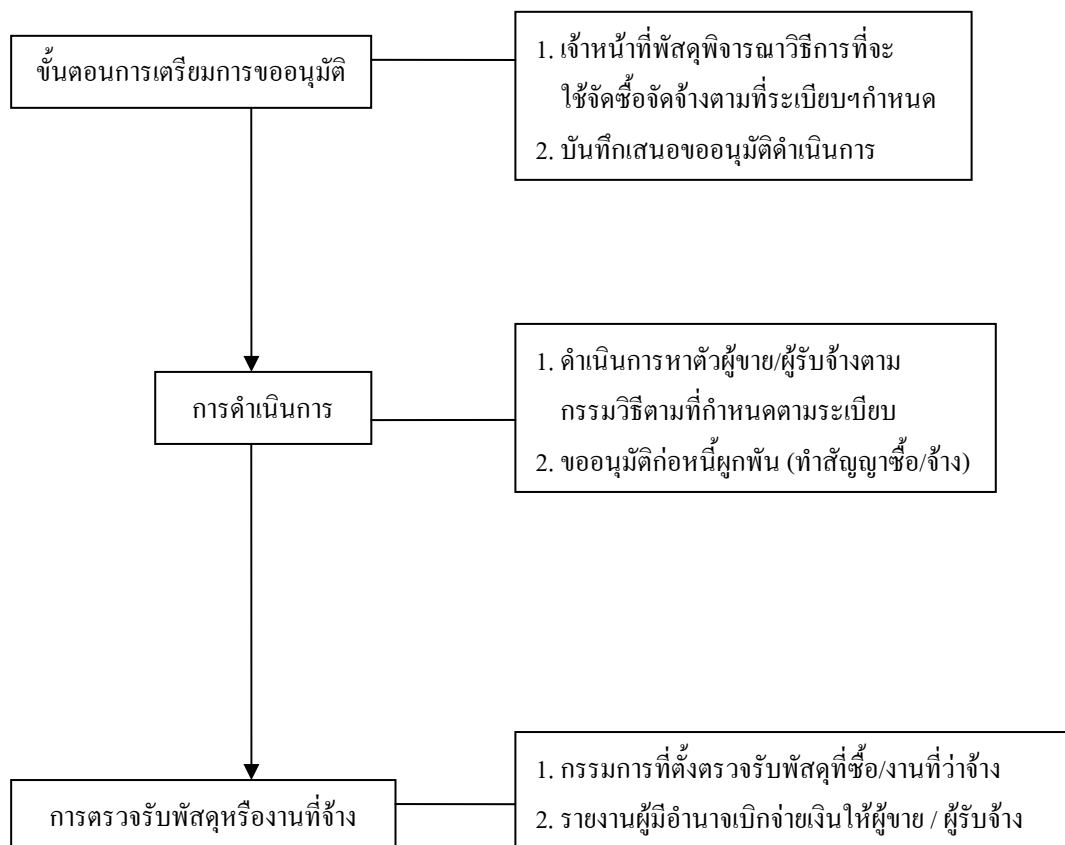
4.5 การลงนามในสัญญาสั่งซื้อ สั่งจ้าง

เมื่อได้รับความเห็นชอบให้ดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างและได้ตัวผู้ขายหรือผู้รับจ้างแล้ว ในการทำสัญญาระหว่างเทศบาลกับผู้ขายหรือผู้รับจ้างผู้มีอำนาจลงนามได้แก่นายกเทศมนตรีโดยทำสัญญาตามตัวอย่างที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด กรณีที่ไม่สามารถทำสัญญาตามตัวอย่างที่กำหนดได้และมีการร่างสัญญาขึ้นใหม่ สัญญาร่างขึ้นใหม่นั้นต้องส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดเป็นผู้พิจารณาก่อน และในกรณีที่จำเป็นต้องทำสัญญาเป็นภาษาต่างประเทศ ให้ทำเป็นภาษาอังกฤษ โดยต้องมีคำแปลเป็นภาษาไทยไว้ด้วย (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น 2535 ข้อ 125)

เมื่อได้มีการลงนามให้สัญญาซื้อขายหรือสัญญาว่าจ้าง และผู้ขายหรือผู้รับจ้างได้มีการปฏิบัติตามสัญญาโดยส่งมอบพัสดุหรืองานจ้างแล้วในขั้นตอนการตรวจรับพัสดุ การตรวจสอบผลงานการรับจ้างแต่ละขั้นตอนเหล่านี้ จะอยู่ภายใต้การดูแลรับผิดชอบของคณะกรรมการต่างๆ แต่

ชุดที่เทศบาลตั้งขึ้นดังกล่าวข้างต้น เมื่อถึงขั้นตอนสุดท้าย เทศบาลก็จะได้รับพัสดุหรืองานที่ ประสงค์จากการว่าจ้างตามวัตถุประสงค์ของเทศบาล

เมื่อเอกชนรายใดที่เสนอราคาเพื่อจะเข้าเป็นผู้ขายหรือผู้รับจ้างตามที่เทศบาลประกาศแล้ว ได้รับการคัดเลือก แต่เอกชนรายนั้นไม่ไปทำสัญญาหรือข้อตกลงในการซื้อหรือจ้างกับเทศบาล ภายในเวลาที่เทศบาลกำหนด หรือไม่ปฏิบัติตามสัญญาข้อตกลงโดยไม่มีเหตุผลอันสมควร ถือว่า เอกชนรายนั้นเป็นผู้ทิ้งงาน เทศบาลจะส่งรายชื่อเอกชนรายนั้นให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยประกาศ และส่งรายชื่อให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีประกาศให้หน่วยราชการหน่วยอื่นทราบ และห้าม เทศบาลก่อนนิติสัมพันธ์ หรือว่าจ้างกับเอกชนที่ถูกประกาศรายชื่อเป็นผู้ทิ้งงาน เว้นแต่ปลัดกระทรวง มหาดไทยจะสั่งเพิกถอนการเป็นผู้ทิ้งงาน แนวทางดังกล่าวข้างต้น จะใช้ข้อบังคับแก่ผู้ที่กระทำการ โดยทุจริตหรือมีการสมยอมราคากันในการเข้าเสนอราคากับเทศบาลด้วย แต่ให้เรียกการกระทำ ลักษณะแก่เอกชนรายดังกล่าวว่าเสมือนเป็นผู้ทิ้งงาน



ภาพที่ 7 ขั้นตอนการจัดซื้อจัดจ้าง

4.6 การเช่า การเช่าสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์

ในการเช่าอสังหาริมทรัพย์ การเช่าอาจเป็นการเช่าจากเอกชนหรือหน่วยราชการก็ได้ในการเช่าอสังหาริมทรัพย์ให้ดำเนินการโดยวิธีตกลงราคาและกระทำได้ในกรณีดังต่อไปนี้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 122) เช่าที่ดินเพื่อให้ประโยชน์ของเทศบาล

- 1) เช่าสถานที่เพื่อใช้เป็นที่ทำการกรณีที่ไม่มีสถานที่ของเทศบาล
- 2) เช่าสถานที่เพื่อใช้เป็นที่พักของพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับผู้มีสิทธิเบิกค่าพัก
- 3) เช่าสถานที่เพื่อเก็บพัสดุในกรณีที่เทศบาลไม่มีสถานที่เก็บเพียงพอ
- 4) อสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาเช่าไม่เกินเดือน ละ 20,000 บาทให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติ หากเกินกว่านี้ให้ขอทำความตกลงกับผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 124)

4.7 การแลกเปลี่ยน

จะกระทำได้เฉพาะกรณีที่จำเป็น เพื่อประโยชน์ของเทศบาลโดยมีหลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในระเบียบฯ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการพัสดุ ของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 116) ได้แก่

- 1) การแลกเปลี่ยนวัสดุกับวัสดุ หรือการแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ประเภทหรือชนิดเดียวกัน อำนาจการอนุมัติเป็นของนายกเทศมนตรี
- 2) การแลกเปลี่ยนครุภัณฑ์ต่างประเภทหรือต่างชนิดกัน หรือการแลกเปลี่ยนครั้งนั้นเทศบาลจะต้องเสียเงินที่เพิ่ม อำนาจในการอนุมัติเป็นของผู้ว่าราชการจังหวัดโดยจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลก่อน
- 3) การแลกเปลี่ยนที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง เทศบาลจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากกระทรวงมหาดไทยก่อนจึงจะสามารถดำเนินการได้

4.8 การควบคุมการใช้สอยพัสดุของเทศบาล

การควบคุมการใช้สอยพัสดุของเทศบาล จะปรากฏในระเบียบพัสดุฯ หมวดที่ 3 กล่าวคือ ในส่วนที่ 1 เป็นการกำหนดแนวทางการให้ยืมพัสดุ และในส่วนที่ 2 ของหมวดนี้เป็นแนวทางการปฏิบัติในการควบคุมเก็บรักษาพัสดุ การเบิกจ่ายพัสดุ การลงทะเบียนควบคุมพัสดุหลังจากการได้พัสดุมานี้โดยวิธีการต่างๆ แล้วแนวทางการควบคุมการใช้สอยพัสดุของเทศบาล และการตรวจสอบพัสดุประจำปีได้แก่

1) การให้ยืม เทศบาลจะให้ยืมพัสดุไปใช้ในกิจการที่มีค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์แก่ทางราชการไม่ได้ในการอนุมัติให้หน่วยงานอื่นยืมพัสดุ ผู้ที่มีอำนาจอนุมัติให้ยืมได้แก่ นายกเทศมนตรี

2) การควบคุม การเก็บรักษา การเบิกจ่ายพัสดุ และการตรวจสอบ ได้แก่พัสดุที่เทศบาลได้มาไม่ว่าโดยวิธีใด ให้เจ้าหน้าที่พัสดุลงทะเบียนควบคุม และเก็บรักษาให้เป็นระเบียบเรียบร้อยตามทะเบียนคุม การเบิกจ่ายจะต้องมีการลงบัญชี มีการตรวจสอบความรับผิดชอบและก่อนสิ้นเดือนกันยายนของทุกปี นายกเทศมนตรีจะต้องแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของเทศบาลซึ่งไม่ใช่เจ้าหน้าที่พัสดุ ตรวจสอบการรับจ่าย การคงเหลือของพัสดุที่ได้มาในระหว่างปีงบประมาณ แล้วรายงานผลการตรวจสอบให้นายกเทศมนตรีทราบ และส่งสำเนารายงานนั้นไปยังสำนักงานตรวจแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณีจำนวน 1 ชุด หากปรากฏว่าพัสดุ มีการชำรุดสูญหายให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง

3) การจำหน่ายพัสดุ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2535 ข้อ 150)

การจำหน่ายพัสดุเทศบาลจะจำหน่ายพัสดุได้ต่อเมื่อพัสดุนั้นสิ้นสภาพการใช้งานหรือใช้งานได้ไม่คุ้มค่า หรือหมดความจำเป็นที่จะต้องนำมาใช้งาน ซึ่งจะครอบคลุมถึงวิธีการขาย แลกเปลี่ยน การให้ รวมถึงการแปรสภาพหรือการทำลายพัสดุที่หมดสภาพหรือหมดความจำเป็น แล้วนั้นอำนาจในการสั่งการเป็นของนายกเทศมนตรี เว้นแต่การจำหน่ายพัสดุเป็นสูญ จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้มีอำนาจ ได้แก่ถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันไม่เกิน 200,000 บาท ให้นายกเทศมนตรีเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้จำหน่าย

ถ้าพัสดุนั้นมีราคาซื้อหรือได้มารวมกันเกิน 200,000 บาท ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้พิจารณาอนุมัติให้จำหน่าย เมื่อได้ดำเนินการจำหน่ายพัสดุดังกล่าวข้างต้นแล้วในทุกกรณี ให้เทศบาลให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน หรือสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภูมิภาคแล้วแต่กรณี ทราบภายใน 30 วัน

5. สาระสำคัญของระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 เป็นระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยตราขึ้นเพื่อกำหนดวิธีการและรายละเอียดของการรับเงินของเทศบาลกำหนดวิธีการเก็บรักษาเงิน

กำหนดวิธีการเบิกจ่ายเงิน กำหนดเรื่องเงินยืม กำหนดในเรื่องเงินสะสม และวิธีการนำเงินสะสมมาใช้ และการตรวจเงินติดตามผลการใช้จ่ายเงินของเทศบาล

แนวทางในการใช้จ่ายเงินเพื่อดำเนินกิจการของเทศบาลต่างๆ ข้างต้นในระเบียบฯ นี้ ระเบียบฯ กำหนดให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามระเบียบ(ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษา และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ4) และมีอำนาจตีความวินิจฉัยปัญหา มีอำนาจสั่งการให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบ และมีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ ตลอดจนมีอำนาจกำหนดวิธีปฏิบัติเพื่อดำเนินการให้ เป็นไปตามระเบียบทั้งนี้ปลัดกระทรวงมหาดไทยอาจมอบอำนาจเรื่องใดเรื่องหนึ่งดังกล่าวให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติหรือดำเนินการแทนได้ส่วนบรรดาแบบพิมพ์และเอกสารใดๆ ที่ใช้ในการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การถอนเงิน การเก็บรักษาและการตรวจเงิน ตลอดจนแบบบัญชี และทะเบียนต่างๆ ของเทศบาล ระเบียบกำหนดให้ให้เป็นไปตามที่กรมการปกครองกำหนด (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 6)สาระสำคัญของการวางแนวทางการ เบิกจ่ายเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินของเทศบาล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าว ได้แก่

5.1 วิธีการและรายละเอียดของการรับเงินของเทศบาล

บรรดาเงินที่เทศบาลได้รับไว้เป็นกรรมสิทธิ์ทุกชนิด ระเบียบกำหนดให้การรับเงินให้รับ เป็นเงินสด เช็คหรือดราฟ เทศบาลจะต้องนำส่งเป็นรายได้ ของเทศบาลซึ่งเทศบาลได้ประมาณการ รายรับไว้ ตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย เว้นแต่จะมีกฎหมายหรือระเบียบอื่นใดกำหนดไว้เป็น กรณีพิเศษเป็นอย่างอื่น ในการรับเงิน ระเบียบได้กำหนดวิธีการและขั้นตอนและรายละเอียดของ การรับเงินไว้ ดังต่อไปนี้การรับชำระเงินทุกประเภท ระเบียบกำหนดว่า จะต้องออกใบเสร็จรับเงิน ให้แก่ผู้มาชำระเว้นแต่กรณีที่เป็นการจำหน่ายตั๋วฉีก เช่น ตั๋วตลาด ตั๋วค่าที่จอดรถ เป็นต้น ในการนี้ ตั๋วดังกล่าวจะมีคุณสมบัติเป็นใบเสร็จ โดยปริยาย และให้มีการบันทึกบัญชีในวันที่รับเงิน แล้วให้ เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บ นำส่งให้เจ้าหน้าที่การคลังพร้อมทั้งหลักฐานในแต่ละวัน สาระสำคัญของใบเสร็จรับเงิน (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การ ฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ13, 14, 15) ได้แก่ ใบเสร็จรับเงินแต่ละเล่มจะต้องปรากฏตราของเทศบาล เล่มที่เลขที่ของใบเสร็จต้องเรียง กันตามลำดับ วัน เดือนปีที่รับเงิน ชื่อของบุคคลหรือนิติบุคคลผู้ชำระเงิน รายการแสดงว่ารับเงินค่า อะไร จำนวนเงินทั้งตัวเลขและตัวอักษร เป็นต้น ใบเสร็จรับเงินห้ามขาด ลบ แก้ไข เพิ่มเติม

จำนวนเงินหรือชื่อผู้ชำระเงิน หากใบเสร็จรับเงินฉบับใดลงรายการรับเงินผิดพลาด ก็ให้ขีดฆ่าจำนวนเงินและเขียนใหม่ทั้งจำนวนแล้วให้ผู้รับเงินลงลายมือชื่อกำกับการขีดฆ่านั้นไว้ด้วย หรือขีดฆ่าเล็กใช้ใบเสร็จรับเงินนั้นทั้งฉบับและให้ติดไว้กับสำเนาใบเสร็จรับเงินใหม่ แล้วดำเนินการออกใบเสร็จรับเงินฉบับใหม่แทนในการควบคุมดูแลใบเสร็จรับเงินเทศบาลจะต้องให้มีการจัดทำทะเบียนคุมใบเสร็จรับเงินขึ้นไว้ การรับ การจ่ายใบเสร็จให้มีหลักฐานการรับ การจ่ายไว้ด้วย ใบเสร็จรับเงินใบใดที่ยังไม่ใช้ให้ติดไว้กับเล่มแต่ให้ปรุหรือประทับตราเล็กใช้เมื่อสิ้นปี ให้มีการสำรวจการใช้ใบเสร็จให้ถูกต้องกับจำนวนที่มีหลักฐานการรับการจ่าย และรายงานผ่านปลัดเทศบาลเสนอให้นายกเทศมนตรีทราบการควบคุมการรับเงิน เมื่อสิ้นวัน หน่วยงานคลังต้องจัดให้มีการตรวจสอบจำนวนเงินที่ได้บันทึกไว้ตามรายการในแต่ละวันว่าถูกต้องครบถ้วนแล้วหรือไม่แล้วนำเงินเก็บรักษาไว้ในตู้รักษาเงินในรูปบัญชีเงินสดหรือนำส่งธนาคาร แล้วแต่กรณี

5.2 กำหนดวิธีการเก็บรักษาเงิน (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 20, 21)

การเก็บรักษา ระเบียบกำหนดให้เทศบาลเก็บรักษาเงินไว้ในตู้รักษา โดยเงินที่จะเก็บรักษาไว้ในตู้รักษาจะต้องไม่เกินสองหมื่นบาท เว้นแต่กรณีจำเป็น นายกเทศมนตรีอาจอนุมัติให้ขยายวงเงินที่เก็บรักษาไว้ในตู้รักษานี้ได้แล้วแต่ต้องไม่เกินแปดหมื่นบาทจำนวนเงินนอกจากนี้ต้องนำฝากธนาคารหรือคลังจังหวัดแล้วแต่กรณี ในการนำเงินฝากธนาคารจังหวัดหรือฝากธนาคารหากคราวใดยอดเงินที่นำฝากมีมากกว่าสามหมื่นบาท หรือคลังจังหวัดหรือธนาคารอยู่ห่างไกล หรือกรณีอื่นใดที่พิจารณาแล้วเห็นว่าจะไม่ปลอดภัยแก่เงินที่รับส่ง ให้นายกเทศมนตรีแต่งตั้งพนักงานเทศบาลตั้งแต่ระดับสามขึ้นไปอย่างน้อย สองคนเป็นกรรมการรับผิดชอบร่วมกันควบคุมการรับส่งเงิน และอาจขอกำลังเจ้าหน้าที่ตำรวจรักษาความปลอดภัยก็ได้การจัดตั้งตู้รักษา ตู้รักษาให้ติดตั้งไว้ในที่ปลอดภัย ให้มีกุญแจคู่ที่ใช้ในการปิดตู้ที่แตกต่างกันอย่างน้อยสองดอก และมีกรรมการที่นายกเทศมนตรีแต่งตั้งขึ้นอย่างน้อยสามคนกรรมการหนึ่งในจำนวนนี้จะต้องเป็นหัวหน้าหน่วยงานคลังให้คณะกรรมการเก็บรักษาเงินถือกุญแจไว้คนละดอกกรรมการเก็บรักษาเงินจะต้องเก็บรักษากุญแจไว้ในที่ปลอดภัย อย่าให้สูญหายหรือให้ผู้ใดสามารถนำไปพิมพ์แบบกุญแจได้ และห้ามมิให้กรรมการมอบกุญแจที่ตนเองรักษาให้ผู้อื่นทำหน้าที่กรรมการแทนเมื่อสิ้นเวลารับ-จ่ายเงินในแต่ละวันเจ้าหน้าที่การเงินจะนำเงินที่เก็บรักษาและรายงานเงินคงเหลือประจำวันส่งมอบต่อคณะกรรมการเก็บรักษาเงิน กรรมการเก็บรักษาเงินจะร่วมกันตรวจสอบรายงาน ตัวเงินและหลักฐานต่างๆ ให้ถูกต้องก่อนที่จะนำเงินเก็บเข้าตู้รักษาหรือฝากธนาคารแล้วแต่กรณี ในการปิดตู้รักษา

นอกจากจะปิดตู้നിรัภัยให้เรียบร้อยแล้วการปิดตู้ตามระเบียบ จะต้องมีการ ประจำครั้ง (คือ หยอดครั้ง) หรือปิดกระดาศ (กรณีนี้หากมีการเปิดรับหรือกระดาศที่ปิดไว้จะฉีกขาด) แล้วกรรมการจะต้องลงลายมือชื่อบนกระดาศปิดทับ หรือประจำครั้งกุญแจผู้ด้วยให้หัวหน้าหน่วยงานคลังของเทศบาลมีหน้าที่จัดทำรายงานเงินคงเหลือประจำวันทุกวันที่มีการรับจ่ายเงินในวันทำการถัดไป หากจะต้องนำเงินออกจ่าย กรรมการจะต้องตรวจความเรียบร้อยของกระดาศที่ปิดทับหรือครั้งที่ได้ประจำนั้นว่าไม่มีร่องรอยฉีกขาดหรือถูกทำลายก่อนที่จะเปิดตู้นำเงินที่เก็บรักษาไว้ในตู้ออกให้หัวหน้าหน่วยงานคลัง หรือเจ้าหน้าที่การเงินรับไปใช้จ่าย ส่วนในกรณีการถอนเงินจากธนาคารของเทศบาล ให้นายกเทศมนตรีหรือเทศมนตรีที่ได้รับมอบหมาย และปลัดเทศบาลหรือผู้ที่ได้รับมอบหมายมีตำแหน่งไม่ต่ำกว่าหัวหน้าหน่วยงานลงลายมือชื่อถอนร่วมกับการถอนเงินฝาก นอกเหนือจากหลักเกณฑ์นี้จะต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดก่อน

5.3 การเบิกจ่ายเงิน

การเบิกจ่ายเงินของเทศบาล มีขั้นตอนต่างๆ มากมาย เช่น ขั้นตอนการขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน ขั้นตอนการตรวจอนุมัติฎีกาเบิกจ่ายเงิน หลักฐานการเบิกจ่ายเงินผู้มีอำนาจสั่งจ่ายเงิน การวางฎีกาเบิกจ่ายเงิน การลงนามในฎีกาเบิกจ่ายเงิน การจ่ายเงินหลักฐานประกอบการเบิกจ่าย ไม่ว่าจะเป็นการเบิกจ่ายในกรณีปกติ อันได้แก่หมวดเงินเดือน ค่าจ้างต่างๆ ตามที่กำหนดไว้ในเทศบาลบัญญัติงบประมาณรายจ่ายหรือกรณีอื่นๆ เช่น จ่ายค่าวัสดุที่จัดซื้อ จัดจ้าง เป็นต้น

รายละเอียดขั้นตอนและวิธีการของการเบิกจ่ายเงินของเทศบาล (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 หมวด 4) ได้แก่ ขั้นตอนการขออนุมัติเบิกจ่ายเงิน หลังจากได้มีการจัดซื้อ จัดจ้างตามกระบวนการตามระเบียบพัสดุแล้ว เมื่อผู้ขายส่งใบแจ้งหนี้หรือใบส่งมอบทรัพย์สินหรือใบส่งงาน และกรรมการตรวจรับที่เทศบาลได้แต่งตั้งไว้ จะตรวจสอบพัสดุที่ได้จัดซื้อ จัดจ้างหากตรวจรับพัสดุที่สั่งซื้อหรืองานที่จ้างว่าถูกต้องแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานเจ้าของงบประมาณซึ่งเป็นผู้ใช้พัสดุในการปฏิบัติงานเป็นผู้ลงนามขอเบิกเงิน ทั้งนี้ต้องรีบดำเนินการขอเบิกอย่างเข้าไม่เกินเจ็ดวันนับแต่วันที่ได้มีการตรวจรับพัสดุนั้นแล้วโดยวางฎีกาขอเบิกตามที่กรมการปกครองกำหนดต่อหน่วยงานคลังรายละเอียดให้ฎีกาเบิกเงินจะต้องพิมพ์หรือเขียนด้วยหมึกที่ลบได้ยามการเขียนยอดเงินจะต้องไม่ให้มีช่องว่างที่จะเขียนยอดเงินให้สูงขึ้นได้ หากเขียนยอดเงินผิดห้ามลบด้วยวิธีอื่นใด จะต้องใช้วิธีขีดฆ่ายอดเงินที่ไม่ต้องการแล้วเขียนยอดใหม่โดยลงลายมือชื่อผู้ขีดฆ่าแก้ไขกำกับ เมื่อหน่วยงานคลังได้รับฎีกาขอเบิกเงิน หน่วยงานคลังจะตรวจสอบเอกสารที่เกี่ยวข้องได้แก่ เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายว่ามีงบประมาณตั้งไว้สำหรับรายการนั้น

หรือไม่ มีการหลักฐานดำเนินการจัดซื้อจัดจ้างถูกต้องตามขั้นตอนและกระบวนการตามระเบียบพัสดุหรือไม่ ผู้ขอเบิกมีอำนาจที่ถูกต้องหรือไม่ มีเงินรายได้เข้าเทศบาลเพียงพอที่จะต้องจ่ายตามที่ขอเบิกหรือไม่ หากตรวจสอบถูกต้องแล้ว ให้หัวหน้าหน่วยงานคลังหรือเจ้าหน้าที่การเงินผู้ที่ได้รับมอบหมายนำฎีกานั้นเสนอผู้มีอำนาจ (นายกเทศมนตรี) เพื่อพิจารณาสั่งการ อนุมัติสั่งจ่ายเงินแก่ผู้ขายหรือผู้รับจ้าง การพิจารณาอนุมัติของนายกเทศมนตรี โดยปกติหากไม่มีข้อทักท้วงให้ดำเนินการให้เสร็จภายในเจ็ดวันทำการถัดจากวันรับฎีกา ส่วนในกรณีที่มีเหตุทักท้วงให้พิจารณาดำเนินการให้เสร็จภายในสามวันทำการถัดจากวันที่ผู้เบิกได้แก้ไขถูกต้องแล้ว เมื่อผู้มีอำนาจได้อนุมัติให้จ่ายเงินถูกต้องตามระเบียบแล้ว หน่วยงานคลังมีหน้าที่จ่ายเงินให้แก่เจ้าหน้าที่หรือผู้มีสิทธิรับเงิน โดยตรง ซึ่งตามปกติจะต้องจ่ายให้เรียบร้อยก่อนวันสิ้นปีงบประมาณการจ่ายเงิน โดยปกติให้จ่ายเป็นเช็ค การจ่ายเงินทุกรายการจะต้องบันทึกการจ่ายเงินไว้ในบัญชีเงินสดหรือบัญชีเงินฝากธนาคาร หลักฐานการจ่ายเงินจะต้องพิมพ์หรือเขียนด้วยหมึกที่ลบได้ยาก โดยปกติเมื่อจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่แล้วเทศบาลจะได้รับใบเสร็จรับเงินที่ผู้รับเงินออกให้การจ่ายเงินซึ่งตามปกติไม่อาจเรียกใบเสร็จรับเงินจากผู้รับชำระเงินได้ให้ผู้จ่ายทำใบรับรองการจ่ายเงินได้โดยบันทึกเหตุผลที่ไม่อาจเรียกใบเสร็จรับเงินการจ่ายเงินบางกรณีที่ไม่สามารถออกใบเสร็จรับเงินได้ เช่น การจ่ายเงินบางรายการไม่เกินสิบบาทหรือจ่ายเป็นค่าโดยสารรถประจำทาง ฯลฯ การจ่ายเงินในลักษณะเช่นนี้ผู้จ่ายเงินอาจทำใบรับรองการจ่ายเงินให้ให้แก่เทศบาล เป็นหลักฐานแทนใบเสร็จรับเงินโดยไม่ต้องบันทึกประกอบก็ได้ หลักฐานการจ่ายเงินของเทศบาลทุกชนิด จะต้องเก็บไว้ในที่ปลอดภัยเป็นพิเศษจนกว่าสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินจะได้ตรวจสอบแล้วจึงให้เก็บรักษาไว้อย่างเอกสารธรรมดา

5.4 เงินยืม (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ79)

เงินยืม เป็นแนวทางการใช้จ่ายเงินของเทศบาลรูปแบบหนึ่ง โดยปกติแล้วในการขอเบิกจ่ายเงินของเทศบาล จะต้องเป็นการจ่ายภายหลังจากการที่เทศบาลได้รับพัสดุ หรือได้รับบริการเรียบร้อยแล้ว แต่ที่ในกรณีที่จำเป็นต้องใช้เงินก่อนการปฏิบัติงานให้แล้วเสร็จ เช่น เมื่อพนักงานเทศบาลได้รับคำสั่งให้เดินทางไปราชการนอกเขตเทศบาลซึ่งพนักงานเทศบาลจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทาง ไม่ว่าจะเป็นค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าพาหนะ ค่าเช่าที่พัก

หากเป็นกรณีปกติเมื่อพนักงานผู้ที่ได้รับคำสั่งให้ไปราชการไปปฏิบัติหน้าที่แล้ว เสร็จข้าราชการผู้นั้น สามารถนำหลักฐานการใช้จ่ายจากการเดินทางไปราชการ มาขอเบิกเงินจากเทศบาลได้ แต่ในทางปฏิบัติแล้ว ก่อนการเดินทางไปราชการในแต่ละครั้งพนักงานเทศบาลผู้ได้รับคำสั่งให้เดินทางไปราชการ อาจประมาณการค่าใช้จ่ายก่อนแล้วขอยืมเงินเพื่อไปราชการตามคำสั่ง

ก่อนได้ตามจำนวนเงินที่ได้ประมาณการไว้ นั่น ต่อเมื่อกลับจากการไปปฏิบัติราชการ จึงนำหลักฐานการใช้จ่าย เช่น หลักฐานการจ่ายค่าพาหนะหลักฐานการเช่าที่พักแรม เป็นต้น มาหักล้างเงินยืม หากใช้จ่ายน้อยกว่าเงินที่ยืมไป จะต้องส่งคืนเงินที่เหลือจากการยืมคืนให้เทศบาล ในกรณีกลับกัน หากปรากฏหลักฐานว่าเงินที่ยืมไม่เพียงพอต่อการใช้จ่าย พนักงานผู้นั้น ก็สามารถเบิกเงินส่วนที่ขาดจากเทศบาลได้เป็นต้น

5.5 เงินสะสม และวิธีการนำเงินสะสมมาใช้ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 หมวด 7)

เงินสะสมของเทศบาล คือยอดเงินที่เหลือจ่ายจากการรับจริง-จ่ายจริงในแต่ละปีเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ยอดเงินที่เหลือนี้ จะถูกนำมารวมกับยอดเงินที่เหลือของปีงบประมาณก่อนๆ (ถ้ามี) เงินยอดนี้เรียกว่าเงินสะสมของเทศบาล ดังนั้น หากจะมองถึงฐานะความมั่นคงทางการเงินการคลัง สามารถดูได้จากยอดเงินสะสมของแต่ละเทศบาลมีอยู่ หากเทศบาลใด มียอดเงินสะสมมาก ก็อาจถือได้ว่า มีสถานะทางการเงินการคลังที่มั่นคง

หน่วยงานคลังของเทศบาลจะมีหน้าที่จัดทำบัญชีควบคุมเงินสะสมตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด และให้ผู้ตรวจการส่วนท้องถิ่นจังหวัดตรวจสอบความถูกต้องทุกหกเดือนแล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

ในการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเทศบาลสามารถนำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายได้แนวทางการนำเงินสะสมยอดนี้มาใช้จ่าย ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายเงินฯ ได้กำหนดหลักเกณฑ์เรื่องเงินสะสมมาใช้จ่าย เทศบาลจะสามารถใช้จ่ายเงินสะสมได้ 3 ลักษณะ ได้แก่

การยืมเงินสะสม เป็นการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายในการดำเนินงานของเทศบาลที่เมื่อเทศบาลได้รับอนุมัติให้ยืมเงินสะสมไปใช้จ่ายรายการใดแล้วเทศบาลมีพันธะที่จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายคร่าวๆไป หรือในปีงบประมาณถัดไป และวงเงินที่สามารถยืมได้ เทศบาลสามารถยืมได้ไม่เกินวงเงินที่เทศบาลจะต้องกันเงินสะสมไว้สำรองจ่ายเพื่อใช้สำหรับจ่ายเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทนไม่น้อยกว่าสามเดือนเงื่อนไขการยืมเงินสะสมในกรณีนี้ได้แก่ยืมเพื่อใช้ในกรณีจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องปฏิบัติตามหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดแต่ไม่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ ผู้มีอำนาจอนุมัติในการยืมเงินสะสมมาใช้จ่ายในกรณีนี้ได้แก่ สภาเทศบาลยืมเพื่อใช้ในกรณีฉุกเฉิน ที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้นในเขตเทศบาลผู้มีอำนาจอนุมัติในการยืมเงินสะสมมาใช้จ่ายในกรณีนี้ คือ นายกเทศมนตรี แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ในกรอบวงเงินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด โดยพิจารณาถึงฐานะการคลังของเทศบาลประกอบด้วยยืมเพื่อใช้ในกรณีที่เทศบาลได้รับโอนเจ้าหน้าที่

การเลื่อนระดับระดับหรือเลื่อนขั้นเงินเดือนเจ้าหน้าที่ในระหว่างปีงบประมาณ และในกรณีดังกล่าว เทศบาลไม่ได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ ทำให้ไม่มีเงินจ่ายแก่เจ้าหน้าที่ ตามสิทธิที่ควรจะได้รับ ในกรณีนี้ ระเบียบฯ ให้อำนาจนายกเทศมนตรี มีอำนาจอนุมัติให้ยืมเงินสะสมมาใช้จ่ายได้ การยืมเงินสะสมทุกครั้งให้ปลัดเทศบาลเป็นผู้ลงนามการนำเงินสะสมมาทดลองจ่าย (ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 ข้อ 83) เป็นการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายก่อน ในกรณีในระยะสามเดือนแรกของปีงบประมาณ ซึ่งรายได้ยังเข้าเทศบาลไม่เพียงพอ เนื่องจากยังไม่ได้รับจัดสรรภาษีที่เป็นส่วนที่เทศบาลมีสิทธิได้รับ ตลอดจนรายได้หมวดอื่นที่เทศบาลสามารถจัดเก็บเองได้ตามกฎหมาย เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯลฯ แต่เทศบาลยังจัดเก็บไม่ได้ในช่วงต้นปีงบประมาณ ทำให้เทศบาลขาดเงินใช้จ่าย กรณีนี้ระเบียบฯ จึงให้เทศบาลนำเงินสะสมทดลองจ่ายก่อนได้

การนำเงินสะสมมาทดลองจ่ายนี้ จะใช้จ่ายได้เฉพาะในหมวดรายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราวหมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุหมวดค่าสาธารณูปโภค และเมื่อเทศบาลได้รับเงินรายได้ที่ได้ประมาณการไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเข้าตามปกติ เงินรายได้นั้นจะถูกหักเข้าบัญชีเงินสะสมตามเดิมจนครบตามที่ได้ทดลองจ่ายก่อนที่จะนำเงินรายได้ที่เข้ามา นั้น ไปใช้ในการดำเนินการตามโครงการอื่นๆ ที่ตั้งงบประมาณไว้

การจ่ายขาดเงินสะสม เป็นการนำเงินสะสมที่มีไปใช้จ่ายแตกต่างกับวิธีอื่นๆ ข้างต้น กล่าวคือการใช้จ่ายกรณีนี้ เทศบาลสามารถนำเงินสะสมไปใช้จ่าย โดยไม่ต้องส่งคืนเช่นเดียวกับการยืมเงินสะสม

การจ่ายขาดเงินสะสมสามารถทำได้ ในกรณีการนำเงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดนั้นไปปฏิบัติตามหน้าที่ของเทศบาล เพื่อใช้จัดทำกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ของเทศบาล หรือจัดทำสิ่งที่เป็น โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจหรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน

การอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมเป็นอำนาจของสภาเทศบาลที่จะพิจารณา แต่ทั้งนี้เทศบาลจะต้องกันเงินสะสมไว้ให้เพียงพอ ไว้สำรองจ่ายเพื่อใช้สำหรับใช้จ่ายเป็น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ไม่น้อยกว่าสามเดือน และต้องสำรองไว้ก็ร้อยละยี่สิบห้าของยอดเงินสะสมคงเหลือ เพื่อสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินอื่นๆ ในการนำเงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมไปดำเนินการตามโครงการที่ได้รับอนุมัตินี้ เทศบาลสามารถนำไปดำเนินการตามระเบียบฯ พัสดูได้โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายการตรวจเงินและติดตามผลการใช้จ่ายเงินของเทศบาล

(ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2547 หมวด 8)

การตรวจติดตามผลการใช้จ่ายเงินของเทศบาล เป็นแนวทางที่ระเบียบฯ กำหนดขึ้น เพื่อให้นายกเทศมนตรี ในฐานะผู้บังคับบัญชาของเทศบาล และผู้ว่าราชการจังหวัดในฐานะผู้กำกับดูแลเทศบาล ได้มีการติดตามผลการใช้จ่ายเงินของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความถูกต้องของการใช้จ่ายเงิน ให้เป็นไปตามแผนการปฏิบัติงานตามที่ได้อัตงงบประมาณรายจ่ายไว้ และเป็นการป้องกันความผิดพลาด ป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่ ผู้รับผิดชอบ ก่อนที่จะเกิดความเสียหายขึ้นแก่เทศบาลในภายหลัง โดยมีแนวทางการปฏิบัติดังต่อไปนี้ในการตรวจติดตามผลการใช้จ่ายเงินของ