125 ปีการปกครองท้องถิ่นไทย (พ.ศ.2440-2565): พัฒนาการและเงื่อนไขทางการเมืองของรัฐไทย*

125 Year of Thai Local Administration (B.E.2440-2565): Evolution and Political Conditions of Thai State

จารุต อนันตวิริยา[1]
Charut Ananataviriya[1]
งานเภสัชกรรม ศูนย์อนามัยที่ 5 ราชบุรี[1]
Pharmacy, Regional Health Promotion Center 5 Ratchburi[1]
Email : Charut.rb@gmail.com

บทคัดย่อ

บทความนี้มีวัตถุประสงค์ในการอธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยโดยจำแนกออกเป็น 3 ยุคด้วยกัน คือ (1)ยุคเริ่มต้น (พ.ศ.2435-2475) (2)ยุครัฐราชการ(พ.ศ.2475-2540) เริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ.2540 (3)ยุคเปลี่ยนผ่าน(พ.ศ.2540-ปัจจุบัน) โดยพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยตลอดระยะเวลา 125 ปีที่ผ่านมานั้นเป็นสิ่งยืนยันว่าการเปลี่ยนแปลงที่มีมาในแต่ละยุคของการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยทุกครั้งมักจะเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทยการเปลี่ยนแปลงจึงมักที่เกิดขึ้นจากบนสู่ล่าง (Top-Down Approach) และมีเงื่อนไขทางการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องแทบทุกครั้งแม้แต่การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันก็พบว่าการเมืองในระดับชาติเป็นผู้กำหนดนโยบายต่างๆ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตามนโยบายเป็นเพียงการแบ่งอำนาจในการปกครองเท่านั้นยังขาดการกระจายอำนาจโดยเฉพาะด้านการคลัง ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

คำสำคัญ : การปกครองท้องถิ่นไทย; พัฒนาการ; รัฐไทย

*Received: August 16, 2022; Revised: September 7, 2022; Accepted: September 22, 2022

ABSTRACT

This article divided the evolution of Thai local administration into 3 periods (1) the beginning era (B.E. 2435–2475) (2) Bureaucratic state era (B.E.2475–2540) and (3) transformation era (B.E.2540–present). The development of local government in Thailand over the past 125 years is a confirmation of the changes that have come in each era of Thai local governance. Every time it happens from the initiatives of the elite in Thai society. Changes tend to occur from top to bottom (Top-Down Approach) and political conditions are almost always involved. Even the current local government finds that national politics are the makers of policies. The local government organization is only a policy-abiding person. It's just the division of power in governing only. There is still a lack of decentralization, especially in finance. Which is an important factor according to the principle of true decentralization.

Keywords : Thai local administration; Evolution; Thai State

1. บทนำ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในปัจจุบันมีจานวนทั้งสิ้น 7,850แห่งประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่งเทศบาล 2,472 แห่ง องค์การบริหารส่วนตำบล 5,300 แห่ง และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอีก 2 แห่ง คือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย) ทั้งนี้ การปกครองท้องถิ่นเป็นลักษณะของความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจของการจัดสรรทรัพยากรให้กับท้องถิ่นซึ่งโดยทั่วไปจะเป็นลักษณะของการจัดทำบริการสาธารณะในท้องถิ่นภายใต้การผ่องถ่ายอำนาจจากรัฐบาลกลางสู่ของประชาชนโดยมีเป้าหมายอันแท้จริงคือการส่งเสริมให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองซึ่งแนวคิดด้านการปกครองท้องถิ่นนั้นได้รับการยอมรับว่าเป็นรากฐานของการพัฒนาประชาธิปไตยและการพัฒนาประเทศชาติบทความนี้ผู้เขียนมุ่งอธิบายพัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นของไทยพร้อมอธิบายเงื่อนไขทางการเมืองที่เกิดขึ้นในแต่ละยุค เริ่มตั้งแต่การกำเนิดขึ้นของสุขาภิบาลในปี พ.ศ.2540 โดยแบ่งพัฒนาการออกเป็น 3 ยุค คือยุคเริ่มต้น(พ.ศ.2440-2475) ที่มีการริเริ่มจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นเพื่อให้คนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเองและรัฐต้องการดึงอำนาจการปกครองเข้าสู่ส่วนกลาง (2)ยุคที่สอง (พ.ศ.2475-2540) ที่ได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาจากความพยายามของคณะราษฎร์ที่จะวางราฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น ภายหลังการปฏิวัติ พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ.2540)ภายหลังเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ที่แนวคิดด้านการกระจายอำนาจ

ด้านการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นเงื่อนไขสำคัญในการปฏิรูปทางการเมือง (3)ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน)เริ่มมีการให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ (ณัฐพงศ์ บุญเหลือ, 2564)

2. ยุคเริ่มต้น (พ.ศ.2440-2475)

การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินในปี พ.ศ.2435 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวเป็นการเปลี่ยนแปลงการปกครองครั้งสำคัญ ซึ่งปัจจัยสำคัญมาจากนโยบายการล่าเมืองขึ้นหรือการขยายอาณานิคม(Colonial aggrandizement) ของประเทศตะวันตกประกอบกับแนวคิดขององค์พระประมุขที่ได้เสด็จทอดพระเนตรกิจการประเทศต่างๆในทวีปยุโรป และเล็งเห็นว่าการปกครองแบบเก่านั้นไม่เหมาะสมต่อยุคสมัยปัจจัยดังกล่าวเป็นแรงผลักดันที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารราชการแผ่นดินที่สำคัญ เป็นหนึ่งในกระบวนการสร้างความทันสมัย(modernization)เป็นความพยายามพัฒนาประเทศและสังคม ให้มีความทันสมัยเช่นเดียวกับชาติตะวันตก เพื่อพัฒนาประเทศเพื่อให้พ้นจากภัยของของลัทธิล่าอาณานิคมในช่วงเวลาดังกล่าวซึ่งส่วนหนึ่งมาจากเหตุผลทางการเมืองด้วยว่าเป็นการพยายามรวบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมากขึ้นเพราะในขณะนั้นโครงสร้างและระบบการปกครองยังคงเป็นระบบที่มีรูปแบบหรือลักษณะที่ให้อำนาจการปกครองแก่บรรดาหัวเมืองหรือแม้แต่ประเทศราชในพื้นที่ต่างๆมิใช่การปกครองแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จที่ศูนย์กลางอำนาจ(กรุงเทพฯ)แต่อย่างใด

การจัดตั้งสุขาภิบาลขึ้นมาเมื่อ ปี พ.ศ.2440 นับเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาด้านการปกครองท้องถิ่นไทย เนื่องจากสุขาภิบาลเป็นการจุดเริ่มต้นที่เป็นรูปธรรมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองของประชาชนเป็นความพยายามของรัฐที่ต้องการดึงเอาคนและทุนในท้องถิ่นนั้น เข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการบำรุงท้องถิ่นของตนเอง เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของรัฐลง

1) กำเนิดสุขาภิบาลกรุงเทพ มหานครมาจากการประกาศใช้พระราชกำหนด ศุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 (พ.ศ.2440) เป็นแห่งแรกขณะจังหวัดอื่นๆเรียกว่า สุขาภิบาลหัวเมือง โดยแนวคิดที่ว่ากรุงเทพมหานครเป็นนครหลงที่มีปัญหาด้านความสะอาดและไม่มีเส้นทางคมนาคม ถนนหนทางที่เหมาะสมกับฐานะเมืองหลวง

จึงได้โปรดให้แก้ไขเสียให้ดีขึ้นให้จัดหน่วยงานรับผิดชอบ มีหน้าที่เริ่มแรก 4 ประการ คือ (1)ทำลายขยะมูลฝอย (2)ให้มีส้วมสำหรับประชาชนทั่วไป (3)การห้ามปลูกสร้างหรือซ่อมโรงเรือนที่เป็นเหตุให้เกิดได้เพิ่มโรคได้ (4)การขนย้ายสิ่งโสโครกและรำคาญของประชาชนไปให้พ้นเสีย ซึ่งต่อมาได้เพิ่มอำนาจหน้าที่ประกอบด้วย (1)การควบคุมความปลอดภัยในการจราจร(ห้ามปลูกพะเพิงและวางของเหลื่อมล้ำถนน (2)การควบคุมการเลี้ยงสุกร เป็ด ไก่ (3)ห้ามปลูกอาคารด้วยแผงหรือไม้ขัดแตะ (4)ให้เว้นทางหลวงไว้ทำทางเท้าและปลูกต้นไม้ริมถนน อย่างไรก็ตามสุขาภิบาลกรุงเทพฯเป็นการปกครองท้องถิ่นที่

มีข้าราชการประจำเป็นผู้บริหาร ประกอบด้วยเสนาบดีกระทรวงนครบาล นายช่าง แพทย์ เป็นการนำรูปแบบมาจากต่างประเทศ มหาอำนาจในขณะนั้น เป็นการปกครองท้องถิ่นแบบเมืองขึ้นมิใช่การปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง รัฐต้องการรักษาเอกภาพทางการบริหารมากกว่าการมุ่งเน้นการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2) กำเนิดสุขาภิบาลหัวเมือง มาจากการโปรดเกล้าฯให้สมเด็จกรมพระยาดำรงราชานุภาพแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการปรับปรุงท้องถิ่น โดยทรงเลือกตำบลท่าฉลอมเป็นสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อ ร.ศ.124(พ.ศ.2448)โดยเป็นผลหลังจากที่พระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่5เคยเสด็จตลาดท่าจีน ตำบลท่าฉลอม เมืองสมุทรสงคราม และทรงพบว่ามีความสกปรกมากถึงกับเคยยกไปเปรียบเทียบในที่ประชุมเสนาบดีว่ามีความสกปรกมาก ถือว่าเป็นสุขาภิบาลในภูมิภาคแห่งแรก มีวัตถุประสงค์และเป้าหมายให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขตลาดท่าฉลอมให้สะอาด และให้นำภาษีบางประเภทสบทบเป็นรายได้ของสุขาภิบาล มีหน้าที่ซ่อมแซมรักษาถนน ให้มีแสงสว่างตามถนนหนทางและกำจัดขยะมูลฝอย และได้รับผลสำเร็จ ต่อมาสุขาภิบาลท่าฉลอมได้รับการเปลี่ยนชื่อใหม่เป็น “สุขาภิบาลเมืองสมุทรสาคร”และทำให้เกิดการพัฒนา มีความก้าวหน้า การดำเนินการของสุขาภิบาลเป็นไปด้วยดี ต่อมาจึงโปรดให้ตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127(พ.ศ.2451)ขึ้นโดยกำหนดหลักเกณฑ์การจัดตั้งโดยพิจารณาจากจำนวนบ้าน จำนวนพลเมือง ภาษี โรงร้านต่างๆ มีข้าหลวงเทศาภิบาลร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านพิจารณาเห็นสมควรจัดตั้งเป็นสุขาภิบาล สุขาภิบาลหัวเมืองมี 2 ระดับ คือสุขาภิบาลสำหรับเมือง และสุขาภิบาลสำหรับตำบล ประเภทแรกนั้นจัดตั้งในท้องที่ที่เป็นเขตเมือง และประเภทหลังตั้งขึ้นในท้องที่ตำบลที่มีความหนาแน่น ในการดำเนินการอยู่ในรูปคณะกรรมการจากเจ้าหน้าที่รัฐ โดยสุขาภิบาลหัวเมืองประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมืองฝ่ายสุขาภิบาล นายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล นายช่าง และกำนันในเขตสุขาภิบาล 4 คน ขณะที่คณะกรรมการสุขาภิบาลตำบล ประกอบด้วย กำนัน(ประธาน) และผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่เป็นกรรมการ นอกจากนี้สุขาภิบาลทั้ง 2 ประเภทยังสามารถแต่งตั้งพ่อค้าในท้องถิ่นเข้าร่วมงานบริหารได้อีกด้วย

3) การจัดการปกครองรูปแบบพิเศษ

การจัดการปกครองรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นโดย “สภาจัดการบำรุงชายทะเลตะวันตก พ.ศ.2469” ในสมัยรัชกาลที่ 7 คณะกรรมการดังกล่าวเป็นนิติบุคคลและมีความรับผิดชอบ 2 ตำบล คือตำบลชะอำและตำบลหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์มีหน้าที่บำรุงสถานที่ชายทะเลตะวันตก เช่นการสร้างทาง การประปา ไฟฟ้า การผังเมืองและการสธารณสุข กรรมการสภาฯประกอบด้วยข้าราชการ และรายได้มาจากการเก็บภาษีที่ดินและโรงเรือน(การเก็บจังจอบ)นับได้ว่าเป็นการมอบอำนาจในส่วนการบริหารกิจการในท้องถิ่นอีกแบบหนึ่งที่เป็นรูปแบบพิเศษ และเป็นต้นแบบของเมืองพัทยาในเวลาต่อมา(การจัดการปกครองรูปแบบพิเศษนี้ได้ถูกยกเลิกในปี พ.ศ.2480 และได้รับจัดตั้งเป็นเทศบาลแทน)

ผลของพระราชบัญญัติสุขาภิบาลหัวเมือง ร.ศ.127(พ.ศ.2451) ได้นำมาสู่การจัดตั้งสุขาภิบาล 35 แห่ง แบ่งเป็นสุขาภิบาลเมือง 29 แห่งและสุขาภิบาลตำบล 6 แห่งในปี พ.ศ.2448 ได้มีการเปลี่ยนชื่อสุขาภิบาลสำหรับเมืองเป็น “สุขาภิบาลเมือง”และสุขาภิบาลสำหรับตำบลเป็น “สุขาภิบาลท้องที่”แต่ถึงอย่างไรก็ตามการเกิดขึ้นของสุขาภิบาลเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของพัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทยไม่ได้ส่งเสริมสถานการณ์ปกครองตนเองของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากผู้มีบทบาทสำคัญต่อการบริหารหรือปกครองล้วนแล้วแต่เป็นข้าราชการส่วนภูมภาคที่แต่งตั้งจากส่วนกลางร่วมกับกำนันผู้ใหญ่บ้านในท้องที่ซึ่งได้รับการคัดเลือกจากประชาชนโดยตรง และรับนโยบายมาจากส่วนกลางเป็นสำคัญสะท้อนให้เห็นว่าแม้การปกครองในขณะนั้นยอมรับให้สังคมส่วนหนึ่งเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง แต่มีจุดมุ่งหมายที่สำคัญเพียงเพื่อให้เกิดความสะอาดเป็นระเบียบ เรียบร้อยและอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆโดยรัฐมิได้มุ่งหมายที่จะให้ประชาชนมีเสรีภาพ และมีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่นของตน สุขาภิบาลจึงไม่มีอิสระในการปกครองตนเองไม่ว่าสุขาภิบาลกรุงเทพฯที่เป็นเพียงการแบ่งอำนาจและมอบหมายให้ข้าราชการประจำทำหน้าที่รับผิดชอบจัดบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ประชาชน ในส่วนสุขาภิบาลเมืองซึ่งแม้ประชาชนจะเป็นผู้เลือกตั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่กำนันผู้ใหญ่บ้านก็มิใช่ผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริงแต่ยังคงเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาจากนโยบายจากส่วนกลาง(เพื่อสร้างความเป็นเอกภาพในการดำเนินตามนโยบายของส่วนกลางเป็นหลัก)จึงไม่อาจถือว่า ให้สิทธิตามหลักการปกครองตนเอง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้เรียนรู้และเข้าใจการปกครองตนเองตามหลักการกระจายอำนาจ

ในภาพรวมในยุคเริ่มต้นแนวคิดการปกครองท้องถิ่นไทยนับว่ามีความเกี่ยวข้องกับสถานการณ์ด้านอิทธิพลทางการเมืองระหว่างประเทศโดยเฉพาะการเข้ามามีอิทธิพลเหนือดินแดนในดินแดนต่างๆของเจ้าอาณานิคมตะวันตก การปรับปรุงและพัฒนาโครงสร้างทางการปกครองจึงมีความสำคัญเร่งด่วน การพัฒนาไปสู่ความทันสมัย โดยเฉพาะอย่างยิ่งความพยายามในการให้ความสำคัญกับประชาชนในการเข้าร่วมการปกครองระดับพื้นที่หรือท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในยุคนี้มีลักษณะที่เรียกว่า “การปกครองท้องถิ่นโดยรัฐ” (local-state government) มิใช่ “การปกครองท้องถิ่นโดยประชาชนในท้องถิ่น” (local-self-government)

3. ยุคที่ 2 เริ่มตั้งแต่การเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475 จนถึง พ.ศ. 2540

ในสมัยรัชกาลที่ 7 ได้มีความคิดริเริ่มพัฒนาการปกครองท้องถิ่นด้วยการร่างพระราชบัญญัติเทศบาล 19 มกราคม พ.ศ.2473 โดยคำแนะนำของที่ปรึกษาชาวต่างประเทศ ด้วยตระหนักถึงความสำคัญในการที่จะพัฒนาการปกครองท้องถิ่นซึ่งสามารถไปสู่ความทันสมัยเหมือนเช่นในประเทศตะวันตกได้จำเป็นจะต้องมีการพัฒนาปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารทั้งระบบกฎหมายและระบบบริหารราชการ

แผ่นดินให้สามารถรับมือการเปลี่ยนแปลงในขณะนั้น (จุดประสงค์สำคัญประการหนึ่งที่น่าสนใจคือการเป็นสถาบันสอนการปกครองระบอบประชาธิปไตย) แต่เมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงการปกครองเมื่อ พ.ศ.2475 ขึ้นก่อน(เหตุผลทางการเมือง) ร่างพระราชบัญญัติเทศบาลฯ ดังกล่าวจึงถูกระงับไปและรัฐบาลหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองจึงปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นอีกครั้ง

1. กำเนิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

หลังยุคการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตย เมื่อ พ.ศ.2475 รัฐบาลคณะราษฎรได้เริ่มจัดวางรูปแบบและระเบียบการบริหารราชการของประเทศเสียใหม่ ด้วยการประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักสยาม พ.ศ.2476 ซึ่งนำรูปแบบมาจากการปกครองของประเทศฝรั่งเศสโดยจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น 3 ส่วน คือ (1)ราชการบริหารส่วนกลาง (2)ราชการบริหารส่วนภูมิภาค และ(3)ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้มีการตรากฎหมายปกครองท้องถิ่นซึ่งเรียกว่า “เทศบาล”ในปี พ.ศ.2478 โดยให้สุขาภิบาลที่ตั้งไว้ในสมัยรัชกาลที่ 5 ทั้งหมดเป็นเทศบาล และจัดตั้งชุมชนที่เห็นสมควรเป็นเทศบาลอีกหลายแห่ง ในพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาล พ.ศ.2476 แบ่งเทศบาลเป็น 3 ระดับ ประกอบด้วยเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล รูปแบบการปกครองประกอบด้วย (1)สภาเทศบาล มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ทำหน้าที่นิติบัญญัติ และ (2)คณะเทศมนตรี ซึ่งเลือกมาจากสมาชิกสภาเทศบาล ทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร จะเห็นได้ว่ารัฐบาลพยายามที่จะวางรากฐานประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น โดยหวังให้เทศบาลเป็นแหล่งเรียนรู้ทางการเมืองแก่ราษฎรในท้องถิ่นเนื่องจากตระหนักว่าการนำรูปแบบการปกครองแบบประชาธิปไตยเข้ามาใช้ในขณะนั้น สิ่งสำคัญที่สุดคือประชาชนต้องมีความรู้ความเข้าใจและเกิดการเรียนรู้การเมืองในระบอบประชาธิปไตยเป็นสำคัญอีกทั้งแนวคิดด้านการกระจายอำนาจไปสู่การปกครองท้องถิ่นเพื่อเสริมสร้างรากฐานการเมืองการปกครองแบบเดียวกับประเทศตะวันตก

2. กำเนิดการปกครองท้องถิ่นรูปสุขาภิบาล

หลังการออกพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476 ทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นทั้งสิ้น 117 แห่งในปี พ.ศ.2488 และเพิ่มอีก 3 แห่ง เป็น 120 แห่ง หลังจากนั้นและมิได้มีการจัดตั้งเทศบาลขึ้นอีกเลย(จนถึงปี พ.ศ.2525) ปัญหาอุปสรรคในการบริหารจัดการคือ รายได้ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะรายจ่ายที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้าง พนักงาน ทำให้ไม่สามารถที่จะพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามจึงได้พิจารณารูปแบบการปกครองแบบ “สุขาภิบาล” มาใช้อีกครั้งโดยตราพระราชบัญญัติสุขาภิบาลเมื่อปี พ.ศ.2495 เพื่อเร่งรัดการพัฒนาท้องถิ่น อันจะนำไปสู่ความก้าวหน้าและยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลต่อไป โดยมีหลักการว่าถ้าชุมชนนั้นเป็นที่ตั้งที่ว่าการอำเภอหรือกิ่งอำเภอหรือชุมชนที่มีจำนวนราษฎรประมาณ 1,500 คน มีร้านค้าประมาณ 100 ห้องและมีพื้นที่ประมาณ 1-4 ตารางกิโลเมตร การบริหารกระทำโดยคณะกรรมการสุขาภิบาล ประกอบด้วยนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้

เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ เป็นประธาน ปลัดอำเภอหรือปลัดกิ่งอำเภอ ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้ง 1 คน กำนันท้องที่และกรรมการโดยการเลือกตั้งอีก 9 คนรวมเป็น คณะกรรมการสุขาภิบาล และสุขาภิบาลเป็นนิติบุคคล

3. กำเนิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในปี พ.ศ.2498 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ.2498 ขึ้นโดยพื้นที่ที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล แยกจากจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเมื่อแรกตั้งนั้นประกอบด้วย สมาชิกสภาจังหวัด (ส.จ.)มีจำนวน 28-36คน เลือกตั้งจากประชาชนตามจำนวนของราษฎรในเขตจังหวัด มีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี สำหรับฝ่ายบริหารคือนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยผู้ว่าราชการจังหวัดในราชการบริหารส่วนภูมิภาคทำหน้าที่นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดอีกตำแหน่ง และปลัดจังหวัดดำรงตำแหน่ง “ปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด”รวมถึงเจ้าหน้าที่รัฐส่วนกลางที่เข้าประจำตำแหน่งในสำนักงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด

4. กำเนิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบล

เริ่มต้นครั้งแรกในปี พ.ศ.2499 รัฐบาลจอมพล ป.พิบูลสงครามได้ตรา พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนตำบล พ.ศ.2499 กำหนดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างขององค์การบริหารส่วนตำบลประกอบด้วยสภาตำบล มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและสมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนหมู่บ้านละ 1 คน ส่วนคณะกรรมการตำบลกำหนดให้กำนันเป็นประธาน ประกอบด้วย แพทย์ประจำตำบล ผู้ใหญ่บ้าน ครูและผู้ทรงคุณวุฒิที่นายอำเภอแต่งตั้งไม่เกิน 5 คนทั้ง 2 ฝ่ายมีวาระการดำรงตำแหน่ง 5 ปี แต่ในปี พ.ศ.2515 รัฐบาลของจอมพลถนอมได้มีการออกประกาศคณะปฏิวัติให้ยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากเกรงว่าพรรคคอมมิวนิสต์จะเผยแผ่อิทธิพลไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลโดยเฉพาะภาคอีสาน

5. กำเนิดกรุงเทพมหานคร(ก.ท.ม.)

กรุงเทพมหานคร ได้รับการจัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ.2515 โดยคณะปฏิวัติได้ออก ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่335 โดยรวมองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในเขตกรุงเทพและธนบุรีทุกรูปแบบในขณะนั้นเป็นการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า กรุงเทพมหานคร เป็นการปกครองลักษณะพิเศษเพื่อให้มีอิสระในการดำเนินการมากขึ้นโครงสร้างประกอบด้วยฝ่ายบริหารคือ “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” แต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ฝ่ายนิติบัญญัติคือ”สภากรุงเทพมหานคร” สมาชิกมาจากการเลือกตั้งเขตละ 1 คน วาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี

6. กำเนิดเมืองพัทยา

เกิดจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 กำหดให้ใช้รูปการปกครองท้องถิ่นพิเศษ ยกฐานะจากสุขาภิบาลนาเกลือ ตำบลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เนื่องจากเห็นว่าเมืองพัทยาได้เจริญขึ้นอย่างรวดเร็วเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่สำคัญ(การท่องเที่ยวพัทยานั้นเป็นที่นิยมอย่างมากในช่วงสงครามเวียดนาม) การสนองตอบต่อความต้องการด้านบริการจำเป็นต้องขยายตัวรวดเร็วตามไปด้วย จึงได้นำแนวคิดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบ ผู้จัดการ (the manager form)มีสภาเมืองและปลัดเมือง ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติและบริหารตามลำดับ

ในยุคที่ 2 นี้อาจเรียกกันว่าเป็นยุครัฐราชการเพราะว่าแม้ว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงด้านการปกครองโดยออกกฎหมายด้านการปกครองท้องถิ่นหลายฉบับ แต่เกิดจากความต้องการของฝ่ายการเมืองส่วนกลางมากกว่าที่จะเกิดจากข้อเรียกร้องของประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้นนโยบายด้านการกระจายอำนาจจะมีทิศทางใดขึ้นกับผู้นำรัฐบาลเป็นสำคัญ(เช่นการยกเลิกองค์การบริหารส่วนตำบล) โดยเฉพาะการได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอกประเทศเช่นการเกิดสงครามเย็นระหว่างโลกทุนนิยมและคอมมิวนิสต์ ทำให้ส่วนกลางต้องการกระชับอำนาจมากขึ้นผู้บริหารส่วนใหญ่เป็นข้าราชการประจำที่ส่วนกลางยังคงควบคุมการบริหาร ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีโอกาสได้เรียนรู้หรือตัดสินใจการปกครองท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจแต่อย่างใด

หลังจากเหตุการณ์พฤษภาทมิฬ พ.ศ.2535 ประชาชนเริ่มมีการศึกษามากขึ้นและมีความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลข่าวสารมากขึ้นมีความตื่นตัวในการปฏิรูปทางการเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ประชาชนเริ่มมองว่าไม่ใช่เพียงข้าราชการเท่านั้นที่เป็นผู้บริหารที่มีความสามารถดังเช่นในอดีตแต่มองว่าการรวมศูนย์อำนาจเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาสมควรให้ประชาชนในพื้นที่บริหารจัดการจึงมีการตราพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 มีการตราพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีเขตพื้นที่ครอบคลุมเขตของจังหวัด รวมทั้งมีการบรรจุหลักการเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญปี พ.ศ.2540 อย่างชัดเจน

4. ยุคเปลี่ยนผ่าน (พ.ศ. 2540-ปัจจุบัน)

กระแสความคิดการปฏิรูปการเมืองตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ความตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่นที่เติบโตอย่างต่อเนื่องการกระจายอำนาจที่เห็นเป็นรูปธรรมและเด่นชัดที่สุดก็ได้เกิดขึ้นนับเป็นรัฐธรรมนูญที่ให้ความสำคัญกับท้องถิ่นมากที่สุดในบรรดาทั้งหมดที่ประเทศไทยได้เคยประกาศใช้มาก่อนหน้านั้น 16 ฉบับ โดยต้องการให้ประชาชนเป็นผู้มีบทบาทและมีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองในระดับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นในการเป็นหลักประกันเบื้องต้นว่าจะ

สามารถทำให้รูปแบบการปกครองในระบอบประชาธิปไตยได้เข้าไปอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในทุกภาคส่วนได้มากเป็นผลให้มีการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยรวมถึงกฎหมายอื่นๆที่เกี่ยวข้องเช่นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 5 พ.ศ.2546 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่3พ.ศ.2546 ประชาชนเริ่มให้ความสำคัญกับแนวคิดการกระจายอำนาจ(decentralization) ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญต่อโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยทั้งในส่วนของโครงสร้างภายนอก (External Structure) และโครงสร้างภายใน (Internal Structure) กล่าวคือบทบัญญัติในพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงแนวคิดในการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นจากโครงสร้างแบบชั้นเดียว (Single tier System) ซึ่งมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจในการดาเนินกิจการในเขตจังหวัดที่อยู่นอกเหนือเขตเทศบาลและสุขาภิบาลมาเป็นระบบโครงสร้างแบบ 2 ชั้น (Two-tier System) อันประกอบด้วยโครงสร้างชั้นบน (Upper tier) คือองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินภารกิจครอบคลุมพื้นที่ในเขตจังหวัดและโครงสร้างชั้นล่าง (Lower- tier) อันประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลซึ่งถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีอำนาจในการดำเนินภารกิจภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ที่สุดมีความพยายามในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยจัดตั้งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ก.ก.ถ.) แต่หลังจากใช้รัฐธรรมนูญไปได้ประมาณ 9 ปีคณะรัฐประหาร 19 กันยายน พ.ศ. 2549 ประกาศยกเลิกรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 และจัดให้มีการร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่จึงได้เกิดรัฐธรรมนูญปี พ.ศ. 2550 ขึ้นเริ่มกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะการบริหารงานบุคคลการเงินการคลังและการให้อำนาจเป็นการเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกประกอบไปด้วยรูปแบบปกติคือองค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

ซึ่งในเนื้อหาของรัฐธรรมนูญฉบับนี้ก็ถือได้ว่าเพิ่มรูปแบบการกระจายอำนาจในส่วนของท้องถิ่นมากขึ้นจากแต่เดิมโดยมีเนื้อหาในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นลดอำนาจจากส่วนกลางยกระดับการพัฒนางานทรัพยากรมนุษย์สร้างความโปร่งใสและการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้นเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทางการเมืองตั้งแต่ในระดับท้องถิ่นลักษณะการปกครองท้องถิ่นที่พัฒนามาแบบปัจจุบันจะแยกเป็นฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารแยกออกจากกันโดยเด็ดขาด โดยมีการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง

ปัจจุบันประเทศไทยมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 และได้มีการเปลี่ยนผ่านการปกครองท้องถิ่นในรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวโดยกำหนดเป็นการเฉพาะในหมวดที่ 14 ที่ว่าด้วยการปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและสนับสนุนด้านการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นแต่รัฐธรรมนูญฉบับนี้ระบุว่า การจัดตั้งองค์กรปกครองท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันประชาชนจะมีส่วนร่วมในการปกครองมากขึ้นและหากองค์กรปกครองท้องถิ่นมีความพร้อมที่จะดำเนินการเรื่องจัดการบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นแล้ว ส่วนกลางต้องโอนถ่ายโอนภารกิจจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆที่เกี่ยวข้องให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นสำคัญอีกเรื่องที่จะส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระ สามารถพึ่งพาตนเองได้คือการกระจายอำนาจด้านการคลัง ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 ระบุว่า รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน แต่จะพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่มีความเข้มแข็งทางด้านการเงินและการคลังรายได้ที่สามารถจัดเก็บได้เองมีสัดส่วนที่น้อยจำเป็นต้องพึ่งพางบประมาณจากส่วนกลาง ทั้งที่การกระจายอำนาจด้านการคลังสู่ท้องถิ่นเป็นเป้าหมายสำคัญอย่างหนึ่งที่มีความชัดเจนมาโดยตลอด เช่นพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละ20ของรายได้รัฐและกำหนดให้เพิ่มขึ้นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35ในปี พ.ศ.2549(สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)แต่ในทางปฏิบัติแล้วภาครัฐไม่สามารถจัดสรรงบประมาณดังกล่าวได้ตามแผนและทำให้การกระจายอำนาจโดยการถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นเป็นไปด้วยความล่าช้าโดยเฉพาะด้านการศึกษาและสาธารณสุข จึงได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(ฉบับที่ 2) พ.ศ.2549 โดยกำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับท้องถิ่นโดยคิดเป็นสัดส่วนรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.2550 เป็นต้นไป และคงเป้าหมายให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 แต่ให้เป็นไปตามความเหมาะสมกับภารกิจที่ถ่ายโอนและความสามารถในการบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยไม่ได้กำหนดระยะเวลาถ้าดูจากโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามตารางที่ 1 จะพบว่ารายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองมีจำนวนน้อย รายได้ส่วนใหญ่มาจากการสนับสนุนของรัฐบาลทำให้การดำเนินนโยบายต่างๆ ต้องสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล(วรทิพย์ มีมาก, 2554) ตามไปด้วยเช่นการ

มอบหมายเงินเพื่อดำเนินการตามที่รัฐกำหนดโดยเป็นโครงการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการในฐานะตัวแทนของรัฐบาลที่เป็นผู้กำหนดนโยบายเช่นโครงการด้านสวัสดิการสังคม(เบี้ยยังชีพคนชรา,เบี้ยคนพิการ)หรือโครงการด้านการศึกษาโครงการอาหารกลางวัน,เงินอุดหนุนสำหรับจัดการศึกษาปฐมวัย) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่เพียง “ตัวแทน”รัฐบาล โดยรับจ้างรัฐบาลในการส่งผ่านเงินให้กับกลุ่มเป้าหมายตามโครงการเท่านั้น เป็นการอำนาจของรัฐบาลโดยไม่ได้ให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการริเริ่มโครงการของตนเอง และการจัดเก็บภาษีโดยรัฐบาลโดยไม่มอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีเอง แสดงว่ายังไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงทั้งนี้ รายได้ของท้องถิ่นมีเพียง 10-20 %ที่จัดเก็บเอง ที่เหลือรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้ท้องถิ่น เพื่อไปปฏิบัติภารกิจต่างๆ

ตารางที่ 1 แสดง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีงบ	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
	จัดเก็บเอง	รัฐจัดเก็บให้	รัฐแบ่งให้	เงินอุดหนุน	รวมรายได้ท้องถิ่น	รายได้รัฐบาล	สัดส่วน%
2546	22,258.00	60,218.00	35,504.00	66,086.00	184,066.00	829,495.00	22.19
2547	24,786.00	82,623.00	43,100.00	91,438.00	241,947.00	1,063,600.00	22.75
2548	27,018.00	95,370.00	49,000.00	110,611.00	281,999.00	1,200,000.00	23.50
2549	29,110.00	110,190.00	61,800.00	126,013.00	327,113.00	1,360,000.00	24.05
2550	32,021.00	120,728.00	65,300.00	139,374.00	357,423.00	1,420,000.00	25.17
2551	35,223.00	128,676.00	65,000.00	147,840.00	376,739.00	1,495,000.00	25.20
2552	38,745.00	140,679.00	71,900.00	163,057.00	414,381.00	1,604,640.00	25.82
2553	29,110.00	126,589.00	45,400.00	139,895.00	340,994.00	1,350,000.00	25.26
2554	38,745.00	148,109.00	70,500.00	173,900.00	431,254.00	1,650,000.00	26.14
2555	49,529.00	175,457.00	86,900.00	221,091.00	527,467.00	1,980,000.00	26.64
2556	50,281.54	187,988.46	97,900.00	236,500.00	572,670.00	2,100,000.00	27.27
2557	56,306.25	203,818.75	109,000.00	253,500.00	622,625.00	2,275,000.00	27.37
2558	61,458.00	218,222.00	109,000.00	257,670.00	646,350.00	2,325,000.00	27.80
2559	70,000.00	218,940.00	109,000.00	259,360.00	657,300.00	2,343,000.00	28.05
2560	112,000.00	227,159.00	109,000.00	239,732.00	687,891.00	2,330,000.00	29.52

ปีงบ	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น						
	จัดเก็บเอง	รัฐจัดเก็บให้	รัฐแบ่งให้	เงินอุดหนุน	รวมรายได้ท้องถิ่น	รายได้รัฐบาล	สัดส่วน%
2561	112,000.00	229,900.00	115,000.00	263,922.04	720,822.04	2,450,000.00	29.42
2562	112,000.00	240,350.00	123,000.00	276,130.00	751,480.00	2,550,000.00	29.47
2563	115,990.00	249,350.00	131,000.00	306,988.00	803,328.00	2,731,000.00	29.42
2564	92,100.00	246,313.32	129,139.61	328,102.42	795,655.35	2,677,000.00	29.72
2565	75,095.00	224,185.00	111,000.00	299,586.98	709,866.98	2,400,000.00	29.58

ที่มา: สำนักงบประมาณของรัฐสภา, 2565

ตัวอย่างนโยบายของรัฐบาลที่ยังสงวนอำนาจไว้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถกำหนดนโยบายหรือริเริ่มโครงการใหม่ๆที่ส่งผลต่อความเข้มแข็งของท้องถิ่นในระยะยาวเช่นนโยบายการเก็บภาษีที่ดินโดยนับตั้งแต่พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพ.ศ. 2562มีผลบังคับใช้แล้วมีเจตนารมณ์สำคัญ คือ มุ่งเพิ่มรายได้ให้ อปท. เพื่อให้พึ่งพิงตนเองทางการคลังได้สำหรับการพัฒนาท้องถิ่นทดแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้เดิมของ อปท. และในระยะยาวรัฐบาลอาจลดการอุดหนุนงบประมาณแก่ อปท. ได้ แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลกำหนดมาตรการเพื่อบรรเทาภาระภาษีแก่ประชาชนในช่วงเวลาเปลี่ยนผ่าน (transition period) ของการจัดเก็บภาษีดังกล่าวโดยกำหนดบทเฉพาะกาล (มาตรา 91-98) ของกฎหมายให้ อปท. จัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำ และต่อมารัฐบาลได้ตราพระราชกฤษฎีกาลดภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภท พ.ศ. 2563 และ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2564 ลดภาษีในอัตราร้อยละ 90 ของสำหรับปีภาษี 2563 และ 2564 ตามลำดับ เพื่อบรรเทาภาระภาษีของประชาชนในช่วงการระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรน่า 2019 ทำให้ อปท. จัดเก็บภาษีดังกล่าวลดลงจากเดิมประมาณร้อยละ 90การลดอัตราจัดเก็บภาษีที่ดินลง 90 % ที่ดำเนินการครั้งแรกในปี 2563 ที่ผ่านมาพบว่าทำให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หายไปประมาณ 50,000 ล้านบาท เฉพาะของเทศบาลนครและเทศบาลเมืองขนาดใหญ่ ก็ลดลงไปถึง 30,000 ล้านบาทและ กฎหมายที่ออกมาไม่สามารถปฏิบัติได้อย่างเต็มศักยภาพเพราะ ไม่สามารถเก็บภาษีจากคนรวยที่กระจายถือครองที่ได้เพราะทุกรายเลี่ยงภาษีรกร้าง 0.3% ไปทำเกษตรกรรมส่งผลให้ท้องถิ่นขาดรายได้ และเกิดผลเสียเพราะเมื่อเกิดเหตุโรคระบาดและต้องลดอัตราภาษีที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น ก็ทำให้ท้องถิ่นมีเงินเหลือจากภาวะปกติเพียง 60 % ในการดูแลประชาชนดังนั้น เพื่อรักษาสัดส่วนรายได้ของ อปท. ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยการกระจายอำนาจฯ รัฐบาลจึงต้องเพิ่มเงินอุดหนุนของรัฐให้แก่ อปท. สำหรับชดเชยรายได้ให้แก่ อปท. ที่ได้รับผลกระทบจากการนโยบายรัฐบาลที่ลดอัตราการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

5. สรุป

พัฒนาการด้านการปกครองท้องถิ่นไทย นั้นแม้ว่าจุดเริ่มต้นจะมีมานานตั้งแต่การจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ.2440 และสุขาภิบาลท่าฉลอม เมื่อปี พ.ศ.2448 แต่พบว่าจากอดีตที่ผ่านมายังไม่มีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเพราะเป็นการบริหารโดยข้าราชการประจำที่แต่งตั้งมาจากส่วนกลาง ไม่มีความเป็นอิสระในการปกครองตนเอง ไม่มีอิสระทางการคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ และประชาชนไม่มีส่วนร่วมในการปกครอง ซึ่งรัฐมีจุดมุ่งหมายเพียงเพื่อให้เกิดความสะอาดเรียบร้อยแต่มิได้มีจุดประสงค์จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองเพื่อสามารถอธิบายความก้าวหน้าของประเทศต่อประเทศตะวันตกได้ อีกแต่แง่มุมหนึ่งย่อมแสดงให้เห็นถึงเหตุผลทางการเมืองด้วยว่าเป็นการพยายามรวบรวมอำนาจสู่ศูนย์กลางมากขึ้นเพราะในขณะนั้นโครงสร้างและระบบการปกครองยังคงเป็นระบบที่มีรูปแบบหรือลักษณะที่ให้อำนาจการปกครองแก่บรรดาหัวเมืองหรือแม้แต่ประเทศราชในพื้นที่ต่างๆมิใช่การปกครองแบบรวมอำนาจเบ็ดเสร็จที่ศูนย์กลางอำนาจ(กรุงเทพฯ)แต่อย่างใดจนเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ.2475 และต่อเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 แล้ว จึงมีการปรับปรุงรูปแบบขององค์กรปกครองท้องถิ่น เพิ่มหน้าที่ กระจายอำนาจด้านการเงิน การคลัง งบประมาณ และการจัดเก็บภาษีต่างๆมากขึ้น และเพิ่มมิติใหม่ในการควบคุมตัวผู้บริหารท้องถิ่นโดยประชาชน ด้วยการเข้าชื่อเสนอ ข้อบังคับท้องถิ่น และเข้าชื่อถอดถอนผู้บริหารท้องถิ่นได้ด้วย (กอเดช สมันดาโอะ, 2565) ซึ่งเมื่อมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ และกฎหมายที่เกี่ยวข้องครบถ้วนสมบูรณ์แล้ว ท้องถิ่นก็จะมีอำนาจอิสระในการบริหารงานของตนเองได้มากขึ้น จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนแปลงที่มีมาในแต่ละยุคมักมาจากเหตุผลทางการเมืองซึ่งมักจะเกิดขึ้นจากความคิดริเริ่มของชนชั้นนำในสังคมไทยแทบทุกครั้งหรือเป็นการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นจากบนสู่ล่าง (Top-Down Approach) โดยที่ประชาชนในท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ปฏิบัติตาม แม้แต่การปกครองท้องถิ่นในปัจจุบันก็อาจกล่าวได้ว่าเพียงแบ่งอำนาจในการปกครองเท่านั้น ยังขาดการกระจายอำนาจด้านการคลัง (ปิยากร หวังมหาพร, 2557) รัฐบาลควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความรับผิดชอบจัดการงบประมาณการคลังของตนเอง (สามารถบังคับใช้กฎหมายในท้องถิ่นของตนเองได้ มีรายได้เป็นของตนเองเพื่อนำไปพัฒนาโครงการที่ท้องถิ่นต้องการ) ปัจจุบันนโยบายต่างๆยังต้องมาจากส่วนกลาง เพราะยังมีการมอบนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำตามนโยบายของรัฐบาลกลางพร้อมเงินที่รัฐจัดเก็บให้ในแต่ละปี ขาดอำนาจอิสระ ทางการเงิน การคลัง การจัดเก็บภาษีอากรต่างๆ การดำเนินนโยบายต่างๆ จึงต้องสอดคล้องกับการเมืองระดับชาติ (รัฐชาติ ทัศนัย, 2559) ทำให้เกิดลักษณะต้องพึ่งพารัฐบาล(กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. บัญชีจัดสรรเงินภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มิได้ส่งเสริมการช่วยตนเองของท้องถิ่น ตามหลักการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

6. บรรณานุกรม

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (2565). **บัญชีจัดสรรเงินภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565. จาก http://www.dla.go.th/work/money/index.jsp.

กอเดช สมันดาโอะ. (2565). พัฒนาการการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. **วารสาร มจร ปริทัศน์.** 3(1). 141-150.

ณัฐพงศ์ บุญเหลือ. (2564). **การเมืองและการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทย.** กรุงเทพฯ : ศูนย์เอกสารทางวิชาการ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

ปิยากร หวังมหาพร. (2557). รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับการบริหารโครงการด้านสังคม:อิสระของท้องถิ่นหรือตัวแทนรัฐ?. **วารสารช่อพะยอม.** 25(1). 93-108.

รัฐชาติ ทัศนัย. (2559). การปรับตัวตามบริบททางการเมืองของผู้นำท้องถิ่นอีสาน. **วารสารสันติศึกษาปริทรรศน์.** 4(1). 257-274.

วรทิพย์ มีมาก. (2554). การวิเคราะห์โครงสร้างทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. **วารสารวิทยาการจัดการ.** 28(2). 33-46.

สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย. (2565). **ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อ 18 กรกฎาคม 2565. จาก https://www.nmt.or.th.

สำนักงบประมาณของรัฐสภา. (2565). **รายงานการวิเคราะห์งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 : ประมาณการรายได้และงบประมาณที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อ 20 กรกฎาคม 2565. จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/download.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. (2565). **การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.** สืบค้นเมื่อ 12 กรกฎาคม 2565. จาก https://odloc.go.th.