

## บทที่ 2

### บทบาทและความสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

#### 1. การปกครองท้องถิ่น คือ รากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคม

ประเทศในยุโรปส่วนใหญ่ก็มีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นรากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคมที่ค่อยๆ ปรับเปลี่ยนมาจนเป็นระบบรัฐในยุคปัจจุบัน ในหลายประเทศยังคงมีระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีเค้าโครงหรือร่องรอยในทางประวัติศาสตร์ซึ่งอาจไม่ได้มีบทบาทในทางปกครองในความเป็นจริงอยู่เลยก็มี เช่น ระบบแพริชในอังกฤษ เป็นต้น ดังนั้น ที่มาของระบบการปกครองท้องถิ่นในกลุ่มประเทศยุโรปจึงมีพื้นฐานในทางประวัติศาสตร์เป็นสำคัญและนับได้ว่าเป็นระบบการปกครองที่เกิดขึ้นก่อนที่จะมีระบบรัฐและการปกครองประเทศ

สภาพของชุมชนที่เกิดขึ้นในยุคดั้งเดิมเหล่านี้เกิดก่อนระบบรัฐและอำนาจอธิปไตยแห่งรัฐ แม้ว่าในที่สุดแล้วชุมชนต่างๆ จะกลายเป็นส่วนหนึ่งของรัฐไปแล้วก็ตาม ชุมชนเหล่านี้คือการรวมตัวของสังคมอย่างเป็นธรรมชาติก่อนที่จะได้มีการจัดระบบสังคมในทางการเมืองการปกครองตามอุดมคติในทางการเมือง การจัดระบบเศรษฐกิจและสังคมในยุคสมัยใหม่ที่เปลี่ยนแปลงไป

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นกระบวนการของวิวัฒนาการในทางสังคมและในทางการเมืองการปกครอง การศึกษาการปกครองท้องถิ่นจึงต้องพิจารณาถึงรากฐานในทางประวัติศาสตร์ของสังคมเหล่านั้นด้วย

#### 2. การปกครองท้องถิ่น คือ การปรับตัวของสังคมที่มีความแตกต่างหลากหลาย

การปกครองท้องถิ่นมีจุดเริ่มต้นมาจากชุมชนเล็กๆ นับตั้งแต่ระดับครอบครัวขึ้นมา ขอบเขตของชุมชนจึงมีหลายระดับนับตั้งแต่ขอบเขตรระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาค

และระดับชาติไปจนระดับนานาชาติ ขอบเขตของชุมชนแต่ละระดับมีความแตกต่างกัน ในแง่ของผลกระทบโดยตรงที่ประชาชนจะได้รับ

สภาพความแตกต่างหลากหลายของสังคมที่เป็นอยู่นั้นทำให้การบริหารและการปกครองในระบบรวมศูนย์อยู่ที่ระดับรัฐบาลกลางแห่งเดียวนั้นเกือบจะเป็นไปไม่ได้ นอกจากในประเทศที่พื้นที่ขนาดเล็กมากๆ เท่านั้น การบริหารงานที่ต้องดูแลรับผิดชอบพื้นที่ต่างๆ ที่แตกต่างหลากหลายเช่นนี้ จึงจำเป็นต้องกระจายระบบงานให้มีลักษณะคล่องตัว และปรับตัวให้ยืดหยุ่นได้ นั่นก็คือ การสร้างหน่วยการปกครอง ในลักษณะที่มีความเป็นอิสระคล่องตัวหรือระบบการกระจายอำนาจ การปกครองในระบบการกระจายอำนาจจึงเป็นการปรับระดับของการบริหารงานให้มีความเป็นอิสระคล่องตัวขึ้นเพื่อให้สามารถรับผิดชอบการปกครองในระดับที่แตกต่างกันได้ นับตั้งแต่ระดับชุมชนในพื้นที่ขนาดเล็กๆ มีประชากรไม่กี่ร้อยคน หรือชุมชนเมืองมหานครขนาดใหญ่มีจำนวนประชากรเป็นล้านคนขึ้นไปก็ตาม

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นการจัดระบบการปกครองที่คำนึงถึงความเป็นจริงของสังคมมนุษย์ที่ประกอบด้วยชุมชนอันซับซ้อนและแตกต่างหลากหลาย การจัดระบบงานที่มีความเป็นอิสระคล่องตัว และยืดหยุ่นเพื่อให้สามารถปรับใช้ได้ตามแต่ละสภาพของชุมชน

### 3. การปกครองท้องถิ่น คือ การคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น

การรวมตัวเป็นชุมชนแต่ละแห่งนอกจากจะหมายถึง การมีขอบเขตพื้นที่โดยเฉพาะส่วนหนึ่งแล้วยังหมายถึงการมีผลประโยชน์หรือผลกระทบบางอย่างโดยเฉพาะภายในขอบเขตพื้นที่นั้นๆ ด้วย หรือเป็นผลประโยชน์ที่มีลักษณะเฉพาะตัว เรียกว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นแต่ละแห่งอาจมีผลประโยชน์หรือความต้องการที่แตกต่างกันไป และประชาชนในเขตชุมชนแต่ละแห่งนั้นจะเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรง

การปกครองท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องของผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่นเท่านั้น ถ้าหากผลกระทบหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมีขอบเขตกว้างขวางครอบคลุมทั่วประเทศ ก็จะเรียกว่าเป็นผลประโยชน์ส่วนรวม หรือผลประโยชน์ของชาติ

ประชาชนนั้นเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ประชาชนจึงควรเป็นผู้มีส่วนร่วมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นในการดูแลผลประโยชน์เหล่านี้ การมีส่วนร่วมในผลประโยชน์ส่วนท้องถิ่นจะเป็นขอบเขตของการปกครองส่วนท้องถิ่นในอีกลักษณะหนึ่ง หมายถึง ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการใช้ดุลยพินิจ และการตัดสินใจในประโยชน์ส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะ

ถ้าหากมองจากบทบาทของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นอยู่โดยทั่วไปในปัจจุบัน จะพบว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นดูแลในปัญหาความเป็นอยู่ที่เกี่ยวข้องกับใกล้ชิดในชีวิตประจำวันของคนในชุมชนเป็นส่วนใหญ่ เช่น น้ำ ไฟ การศึกษา การอนามัย และการสาธารณสุขในชุมชน แต่บทบาทและอำนาจหน้าที่ส่วนท้องถิ่นดังกล่าวเหล่านี้เป็นบทบาทที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องไปถึงระดับชาติด้วยการปกครองระดับชาติ และระดับท้องถิ่นเป็นเรื่องที่ไม่สามารถแบ่งแยกออกจากกันโดยเด็ดขาดได้ ต้องมีการประสานงานร่วมกันต้องอาศัยความร่วมมือและความช่วยเหลือซึ่งกันและกัน แต่ให้ประชาชนในส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมโดยตรง ทั้งนี้เพราะประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์หรือได้รับผลกระทบโดยตรง มีความรู้ความเข้าใจในปัญหาเฉพาะท้องถิ่นและมีความต้องการของแต่ละท้องถิ่นโดยเฉพาะด้วย

ถ้าหากมองจากอดีตมาจนปัจจุบัน หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นมีขอบเขตอำนาจหน้าที่และความสำคัญมากขึ้น นับตั้งแต่บริการขั้นพื้นฐานของท้องถิ่นโดยทั่วไป ได้แก่ การดูแลความสะอาด การอนามัย การสาธารณสุขปโภค การดูแลผลประโยชน์และทรัพย์สินของท้องถิ่น การสวัสดิการสังคม การสังคมสงเคราะห์ และการพักผ่อนหย่อนใจ เป็นต้น

ในปัจจุบัน หน่วยการปกครองท้องถิ่นหมายรวมถึงการปกครองเขตชุมชนเมืองขนาดใหญ่ การจัดระบบบริการสาธารณสุขปโภค เช่น ไฟฟ้า น้ำประปา การบริการด้านการอนามัย การสร้างโรงพยาบาล การเคหะ ได้แก่ การดูแลปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหา

ชุมชนแออัด การจัดสร้างระบบบริการสาธารณสุขขนาดใหญ่ เช่น การสร้างถนน สนามบิน ท่าเรือ ห้องสมุดประชาชน รวมถึงการดูแลนโยบายการพัฒนาในระยะยาว และผังเมืองด้วย ดังนั้นการปกครองท้องถิ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงหน่วยงานจัดบริการในระดับพื้นฐานหรือการบริการชุมชนขนาดเล็กเท่านั้น แต่มีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นเรื่อยๆ ในอนาคต

เมื่อพิจารณาจากด้านการคลัง งบประมาณค่าใช้จ่ายในบริการสาธารณสุขส่วนท้องถิ่นมีระดับสูงขึ้นเรื่อยๆ ทั้งนี้เพราะมีการขยายบริการเพิ่มขึ้นตามขนาดของจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น กิจกรรมส่วนท้องถิ่นบางอย่างมีผู้ใช้บริการมากขึ้นทำให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น ถ้าหากพิจารณาจากสัดส่วนงบประมาณและค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นกับระดับรัฐ ในหลายประเทศแล้วจะพบว่าสัดส่วนของงบประมาณและค่าใช้จ่ายของท้องถิ่นอยู่ในระดับสูง เมื่อเทียบกับระดับรัฐดังจะเห็นได้จากตารางที่แสดงดังนี้

ตารางแสดงสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นกับงบประมาณรายจ่ายรัฐในประเทศต่างๆ ในยุโรป ช่วงปี ค.ศ. 1980-1984 (เทียบสัดส่วนเป็นอัตราร้อยละของงบประมาณรายจ่ายของรัฐ)

ประเทศ	ปี ค.ศ. 1980 (%)	ปี ค.ศ. 1984 (%)
ออสเตรีย	39.0	37.1
เบลเยียม	19.2	14.1
เดนมาร์ก	76.3	65.4
ฝรั่งเศส	27.8	27.1
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	27.5	25.5
กรีซ	.49	6.2
ไอร์แลนด์	16.8	15.8

(Batley, 1991 :43)

จะสังเกตได้ว่ากลุ่มประเทศยุโรปส่วนใหญ่จะมีสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายท้องถิ่นในอัตราร้อยละ 27-35% ของงบประมาณรายจ่ายของรัฐโดยรวม แต่กลุ่มประเทศยุโรปเหนือ เช่น ประเทศเดนมาร์กนั้น มีอัตราสูงถึง 65.4% ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นมีภาระหน้าที่ดูแลการจ่ายเงินสวัสดิการสังคมด้วย จึงทำให้มียอดรายจ่ายส่วนท้องถิ่นสูงกว่าประเทศอื่น

#### 4. การปกครองท้องถิ่น เป็นระบบของการมีส่วนร่วมทางการปกครองและกระบวนการประชาธิปไตย

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่าการปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนผู้มีส่วนได้เสียในผลประโยชน์ของท้องถิ่นหรือได้รับผลกระทบโดยตรงในระดับท้องถิ่น ได้เป็นผู้มีส่วนร่วมในกระบวนการดำเนินการปกครองส่วนท้องถิ่น การมีส่วนร่วมในการปกครองจึงเป็นลักษณะที่สำคัญอีกอย่างหนึ่งของการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายถึง ขบวนการที่เป็นประชาธิปไตยด้วย

การที่ประชากรในท้องถิ่นสามารถแสดงความคิดเห็นและความต้องการเพื่อนำไปกำหนดทิศทางในการดำเนินนโยบายส่วนท้องถิ่นได้ ทำให้ประชาชนในระดับทั่วไปมีโอกาสฝึกหัดและเรียนรู้กระบวนการในทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย สร้างระบบการเมืองให้เข้าสู่ระบบในทางการบริหาร มีระบบผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งและพัฒนาไปสู่ระบบการเมืองในระดับชาติต่อไปได้ด้วย

ในบางประเทศ การปกครองท้องถิ่นเป็นการดูแลรับผิดชอบบริการของรัฐภายในเขตพื้นที่ส่วนย่อยภายในรัฐ ซึ่งนับว่าเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบในบริการของรัฐบางส่วนลงไปด้วย

กระบวนการประชาธิปไตยในระบบการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้นโยบายของท้องถิ่นได้รับการตอบสนองหรือบรรลุเป้าหมายได้ เพราะท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบและดำเนินการเองโดยไม่ต้องรอการดำเนินการโดยอำนาจส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียว

หลักเกณฑ์ของความเป็นประชาธิปไตยไม่ได้หมายถึงการปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่เท่านั้น แต่จะต้องประกอบด้วยหลักเกณฑ์ที่สำคัญ 3 ประการคือ ปกครองโดยเสียงส่วนใหญ่ ปกป้องเสียงส่วนน้อยและความเสมอภาคเท่าเทียมกันในทางการเมือง (American Local Government. p.6)

Robert M. McIver ได้กล่าวว่า “ ประชาธิปไตยไม่ได้ หมายถึงการปกครองโดยกลุ่มคน หรือเป็นการปกครองของกลุ่มคน แต่ประชาธิปไตย คือความเป็นอิสระทางการเมืองของคนทุกคนจากความผูกพันทางอำนาจ ให้สิทธิเสมอภาคกับทุกคน”

ในระดับชุมชน ประชากรแต่ละคนย่อมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนเท่าเทียมกัน ดังนั้น ทุกคนจึงมีเสรีภาพในการคิดและตัดสินใจเกี่ยวกับชุมชนของตน ทั้งในฐานะส่วนตัวและส่วนรวมตราบเท่าที่จะไม่ก่อผลร้ายต่อสังคม หรือผู้อื่น ( Blair, 1964 )

กระบวนการทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้น จะต้องประกอบด้วย การตัดสินใจทางการเมืองที่มาจากกรอภิปรายและพิจารณาอย่างกว้างขวางและได้ลงมติ ในสภาพสังคมขนาดใหญ่การมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยตรงอาจทำไม่ได้ ดังนั้นระบบผู้แทนทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเกิดขึ้น ทั้งนี้ ความเป็นประชาธิปไตยก็ยังคงคำนึงถึงการที่ประชาชนทุกคนในสังคมนั้นมีส่วนร่วมอยู่ด้วย แต่วิธีการหรือหรือกระบวนการมีส่วนร่วมได้ปรับเปลี่ยนไปในลักษณะต่างๆกันตามความจำเป็นและเหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละยุคสมัย

ระบบผู้แทนในลักษณะของประชาธิปไตยจึงเกิดขึ้นทั้งในระดับรัฐบาลและระดับท้องถิ่นโดยที่มีความหมายเดียวกัน

ในสหรัฐอเมริกา โครงสร้างของหน่วยปกครองท้องถิ่นถูกร่างขึ้นโดยคำนึงถึงความเป็นประชาธิปไตย คือ การให้ประชากรในชุมชนนั้นได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองด้วยเช่นเดียวกับรัฐบาลระดับชาติ ประชากรในท้องถิ่นจะต้องสามารถมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบายตลอดจนการดำเนินงานในส่วนท้องถิ่นด้วย การสร้างสถาบันที่เป็นสื่อกลางในการรับทราบความคิดเห็นของประชากร ศูนย์กลางสะท้อนความคิดเห็นความต้องการ การสนับสนุน การโต้แย้ง และให้ผู้บริหารงานดำเนินงานภายใต้สายตาสาธารณชน ซึ่งก็คือการได้รับรู้รับทราบของ

ประชากรในชุมชน การปกครองท้องถิ่นจึงไม่ได้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของการปกครองของรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยเท่านั้น แต่เป็นส่วนสำคัญอย่างยิ่งของการปกครองชุมชนด้วย

#### 5. การปกครองท้องถิ่น เป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศอย่างมีประสิทธิภาพ

จากการที่ระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบที่อาศัยการมีส่วนร่วมของประชากรในท้องถิ่นเป็นรากฐานที่สำคัญ เพราะถ้าหากปราศจากการมีส่วนร่วมของประชากรท้องถิ่นแล้ว ระบบการปกครองนั้นก็จะเป็นระบบการบริหารงานของรัฐแต่ฝ่ายเดียว ในการดำเนินนโยบายการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนาชนบท ได้พบว่าการพัฒนาจะบรรลุผลตามเป้าหมายจะมากน้อยเพียงไรนั้นก็ขึ้นอยู่กับความร่วมมือของประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ หากไม่ได้รับความสนใจหรือความร่วมมือจากประชาชนแล้ว นโยบายต่างๆที่วางไว้ก็ไม่สามารถจะดำเนินไปได้ด้วยดี

การที่ประชากรในท้องถิ่นสามารถแสดงบทบาทในการกำหนดทิศทางการดำเนินนโยบายส่วนท้องถิ่นได้ จะทำให้ประชาชนทั่วไปมีโอกาสฝึกหัดและเรียนรู้กระบวนการทางการเมือง สร้างระบบผู้บริหารส่วนท้องถิ่นให้เข้าไปสู่กระบวนการทางการเมืองได้ด้วยฐานะผู้แทนที่มาจาก การเลือกตั้ง และอาจจะพัฒนาตนเองไปสู่การเมืองระดับชาติต่อไปได้ด้วย นับว่าเป็นการพัฒนาการเรียนรู้ในทางการเมืองสำหรับประเทศกำลังพัฒนาได้

นอกจากนั้นการปกครองท้องถิ่นคือ การดูแลรับผิดชอบบริการของรัฐภายในขอบเขตพื้นที่ส่วนย่อยภายในรัฐ นับได้ว่าเป็นการแบ่งเบาภาระความรับผิดชอบในบริการของรัฐบางส่วนออกไป

การปกครองท้องถิ่นทำให้นโยบายในระดับท้องถิ่นได้รับการตอบสนองและบรรลุเป้าหมายได้ เพราะท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลและดำเนินการเองโดยไม่ต้องรอการดำเนินการจากอำนาจส่วนกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว

กระบวนการของการปกครองท้องถิ่นที่ทำให้เห็นนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นดำเนินไปได้ด้วยดีก็คือ ในระดับชุมชน ประชากรแต่ละคนย่อมเป็นส่วนหนึ่งของชุมชนอย่าง

เท่าเทียมกัน ทุกคนมีเสรีภาพในการคิดและตัดสินใจเกี่ยวกับชุมชนของตนทั้งในฐานะ  
ส่วนตัวและส่วนรวมตราบเท่าที่จะไม่ก่อผลร้ายต่อสังคมหรือผู้อื่น

กระบวนการในทางการเมืองระบอบประชาธิปไตยนั้นต้องประกอบด้วยการ  
ตัดสินใจทางการเมืองที่มาจากกรอภิปรายและพิจารณาอย่างกว้างขวางและได้ลงมติ  
ในสภาพสังคมที่กว้างขวาง การมีส่วนร่วมตัดสินใจโดยตรงอาจทำไม่ได้ ดังนั้น ระบบ  
ผู้แทนทางการเมืองในระบอบประชาธิปไตยจึงเกิดขึ้น ทั้งนี้ ความเป็นประชาธิปไตยก็ยัง  
คงคำนึงถึงการที่ประชากรทุกคนในสังคมนั้นเป็นผู้มีส่วนร่วมอยู่ด้วย แต่วิธีการหรือ  
กระบวนการมีส่วนร่วมได้ปรับเปลี่ยนไปในลักษณะต่างๆกันตามความจำเป็นและ  
เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงในแต่ละยุคสมัย ระบบผู้แทนในลักษณะประชาธิปไตย  
จึงเกิดขึ้นทั้งในระดับรัฐบาลแห่งชาติ และระดับรัฐบาลท้องถิ่น หรือ การปกครองส่วน  
ท้องถิ่น โดยที่มีความหมายเดียวกัน

ประชาชนในท้องถิ่นสามารถเรียนรู้ปัญหาของชุมชนของตนได้อย่างใกล้ชิด  
ได้มองเห็นการจัดการบริการของท้องถิ่นตลอดจนติดตามการดำเนินงานในระดับท้องถิ่นได้  
จึงเป็นขั้นตอนของการมีส่วนร่วม การพิจารณาตัดสินใจด้วยตนเองและเป็นมติของส่วน  
รวมในขั้นตอนสุดท้าย

การที่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการดังกล่าวจะทำให้ประชากรท้องถิ่นมี  
ความรู้สึกผูกพันในผลประโยชน์ของท้องถิ่นร่วมกันและถือเป็นภาระหน้าที่ที่จะต้อง  
ตรวจสอบดูแลการดำเนินงานในส่วนท้องถิ่นอยู่เสมอ

การฝึกฝนการทำงานในระดับท้องถิ่นต้องอาศัยการประสานนโยบายร่วมกัน  
ทั้งในระดับกลุ่มต่างๆในท้องถิ่นและยังต้องเกี่ยวข้องกับนโยบายส่วนกลางหรือระดับ  
ชาติด้วย ดังนั้น ระบบการบริหารงานส่วนท้องถิ่นจึงต้องเรียนรู้ประสานประโยชน์จาก  
หลายฝ่ายเข้าด้วยกัน

ในระดับรัฐ การดำเนินนโยบายต่างๆในท้องถิ่นจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับ  
สภาพเฉพาะของท้องถิ่นด้วย เช่น ความจำเป็นในทางเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม  
หน่วยการปกครองของรัฐในระดับภูมิภาคจะต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพ  
พื้นฐานของท้องถิ่นจากผู้แทนท้องถิ่นที่มีอยู่ให้ข้อเสนอแนะ การมีหน่วยการปกครอง



ท้องถิ่นอยู่ในระดับพื้นที่นั้นจึงเป็นประโยชน์ต่อรัฐบาลในการสะท้อนภาพปัญหา ความจำเป็น และลักษณะเฉพาะของท้องถิ่นให้รัฐบาลทราบได้

นอกจากนั้น ขบวนการของการปกครองท้องถิ่นยังทำให้เกิดการรวมกลุ่มของความคิด และกิจกรรมของท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยเฉพาะในชุมชนขนาดเล็ก ความสัมพันธ์ของคนในท้องถิ่นเดียวกันจะมีความใกล้ชิดกัน ความสัมพันธ์เช่นนี้จะขยายออกไปสู่ระดับที่กว้างขึ้นเรื่อยๆ ไม่คับแคบโดดเดี่ยว โลกทัศน์ของประชากรในท้องถิ่นจะกว้างกว่าประชากรในชุมชนเมืองที่มีประชากรหนาแน่น คนในชุมชนขนาดเล็กมีความใกล้ชิดสนิทสนมกัน มีความผูกพันร่วมกันเป็นกลุ่มใหญ่ มีความเข้าใจคนอื่นในลักษณะที่กว้างกว่าคนในเมืองใหญ่ที่ต่างคนต่างอยู่ โลกทัศน์ของคนในเมืองใหญ่มองตนเองเพียงจุดเดียว เพราะขอบเขตสังคมในเมืองจะแคบกว่าชนบทที่มีศูนย์รวมของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งอยู่ (Drago, 1971)

การวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมจะไม่ได้บรรลุผลสำเร็จด้วยดีถ้าหากเกิดจากระบบการบริหารของส่วนกลางเพียงฝ่ายเดียวโดยไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมด้วยการมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นลักษณะสำคัญของระบบการกระจายอำนาจ จากความเกี่ยวเนื่องดังกล่าวนี้เอง สหประชาชาติจึงได้จัดทำรายงานการศึกษาการพัฒนาชนบทด้วยกระบวนการกระจายอำนาจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับประเทศกำลังพัฒนาทำให้เห็นได้ว่าการกระจายอำนาจไม่ได้เป็นเพียงกระบวนการทางการเมืองในระบบอบประชาธิปไตยในระดับพื้นฐานเท่านั้น แต่เป็นกระบวนการที่สำคัญในการพัฒนาประเทศด้วย

อย่างไรก็ตาม การปกครองท้องถิ่นจะสามารถพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้นั้นยังต้องอาศัยปัจจัยอื่นๆ เป็นส่วนประกอบที่สำคัญอีกหลายประการ เช่น รูปแบบและโครงสร้างของหน่วยการปกครอง ระบบบริหารงานที่ทันสมัยที่จะสามารถสนองต่อนโยบายของท้องถิ่นได้ ฐานะทางเศรษฐกิจการคลังตลอดจนสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์ แต่อย่างน้อยที่สุดแนวความคิดเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่เน้นที่โอกาสของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการดูแลปกครองตนเองได้มากกว่าระบบอื่นๆ

และเป็นโอกาสที่ประชาชนจะสามารถรู้สึกได้ว่าคนนั้นเป็นส่วนหนึ่งของสังคมและสามารถมีส่วนร่วมในสังคมนั้นๆ ได้อย่างไร

### ปัญหาที่สำคัญของการปกครองท้องถิ่นในยุคปัจจุบัน

ช่วงก่อนสงครามโลก การปกครองท้องถิ่นในประเทศต่างๆ นั้นจะถูกมองว่าเป็นปัญหาในระดับรองๆ ลงมาเสมอเพราะถือว่าไม่ใช่ผลประโยชน์พื้นฐานและไม่ใช่ประเด็นที่เป็นความสนใจของประชาชนส่วนมาก

นับตั้งแต่ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สองเป็นต้นมา สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมากมาย ปัญหาระดับท้องถิ่นได้รับความสนใจอย่างกว้างขวางทั้งในหมู่ประชาชนและในงานทางวิชาการ ปัญหาของท้องถิ่นเป็นภาพทางการเมืองที่เด่นชัดขึ้นเรื่อยๆ

จะเห็นได้ว่าปฏิกริยาของกลุ่มชนในระดับภูมิภาคที่เกิดขึ้นในหลายๆ ประเทศ เช่น ไอร์แลนด์, ออฟริกา, ยูโกสลาเวีย, อิตาลี และแม้กระทั่งสหภาพโซเวียต ในช่วงล่าสุดนี้ก็ตาม เป็นปัญหาที่เกี่ยวข้องกับการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษเกี่ยวเนื่องกับภาษาวัฒนธรรมที่ต้องอาศัยอำนาจอิสระบางระดับในการจัดระบบ โดยเฉพาะ ฉะนั้น ปัญหาการปกครองท้องถิ่นในหลายๆ ประเทศจึงมิได้เป็นปัญหาในระดับรองๆ อีกต่อไปแล้ว

นอกจากนั้น ในหลายๆ ประเทศก็มีปัญหาโครงสร้างของระบบการปกครองท้องถิ่นที่มีอายุเก่าแก่นับเป็นศตวรรษ ซึ่งมีสภาพเสมือนซากปรักหักพังที่เกือบจะใช้ไม่ได้แล้ว การปกครองท้องถิ่นเหล่านี้ไม่สอดคล้องกับสภาพสังคม และสภาพทางเศรษฐกิจที่เป็นจริง เราจะเห็นได้ว่าโลกได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเกินคาดหมายแม้ในช่วงเวลาเพียงไม่กี่ทศวรรษ แต่สภาพการปกครองท้องถิ่นบางแห่งยังคงเป็นไปอย่างเดิมมาเป็นเวลานับศตวรรษแล้ว

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งของการปกครองท้องถิ่น ก็คือการมีส่วนร่วมของประชาชน ทั้งนี้เพราะได้เป็นที่ประจักษ์ชัดเจนแล้วว่า หน่วยการปกครองท้องถิ่นอยู่ใกล้ชิดกับประชาชนในท้องถิ่นมากที่สุดและสามารถจะดึงประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมได้ง่ายกว่า ดังนั้นเกือบทุกประเทศในโลกจึงหันมามองปัญหาของการปกครอง

ท้องถิ่น ซึ่งแต่เดิมเกือบจะถูกกลืนไปนั้นได้กลายมาเป็นส่วนหนึ่งของประเด็นสำคัญทางการเมืองที่รัฐบาลจะต้องพิจารณา

ในยุคสมัยที่โลกยังไม่เจริญและสังคมมนุษย์ยังเป็นสังคมแคบๆ เพราะไม่มีระบบการคมนาคมและการสื่อสารที่รวดเร็ว การปกครองท้องถิ่นจะเป็นระบบที่ดำเนินการเฉพาะภายในสังคมของตนเท่านั้น และมีความสัมพันธ์กับโลกภายนอกไม่มากนัก ในยุคปัจจุบันนี้ การติดต่อสื่อสารกับสังคมภายนอกเป็นไปอย่างรวดเร็วสะดวกและทั่วถึง การถ่ายทอดความคิดความเข้าใจระหว่างสังคมมนุษย์จึงมีขึ้นอย่างแพร่หลายทั่วถึง ปัญหาของท้องถิ่นจึงถูกถ่ายทอดเป็นปัญหาระดับชาติและระดับนานาชาติด้วย

ปัญหาของท้องถิ่นเกี่ยวข้องกับประชาชนและระบบสังคมที่เราอยู่โดยตรงไม่ว่าจะเป็นสังคมของชุมชนเมืองขนาดใหญ่ เมืองระดับมหานคร หรือสังคมชนบทที่ประชากรละทิ้งอพยพย้ายออก มีสภาพว่างเปล่าก็ตาม ชุมชนเหล่านี้ต่างก็มีปัญหาที่ต้องอาศัยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดูแลความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมและหาทางแก้ไขให้เป็นที่ไปอย่างเหมาะสม

มนุษย์กับสิ่งแวดล้อมเป็นความผูกพันขั้นพื้นฐานที่จำเป็นและเป็นปัญหาที่เราตระหนักถึงเป็นประการแรกในทุกวันนี้ เราจำเป็นต้องอาศัยหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยดูแลสภาพแวดล้อมในท้องถิ่นนั้นด้วย ปัญหาของการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงครอบคลุมไปถึงปัญหาสิ่งแวดล้อมซึ่งกำลังเป็นปัญหาสำคัญในยุคปัจจุบันอีกด้วย