

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการวิจัย “ผลกระทบของนโยบายการกระจายอำนาจการปกครองสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลคลองนารายณ์ อำเภอเมืองจันทบุรี จังหวัดจันทบุรี” ในครั้งนี้ ผู้วิจัยได้ศึกษาเอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และได้นำเสนอตามหัวข้อดังต่อไปนี้

1. การกระจายอำนาจปกครอง
 - 1.1 ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง
 - 1.2 รูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
 - 1.3 หลักการกระจายอำนาจปกครอง
 - 1.4 ผลจากการกระจายอำนาจการปกครอง
 - 1.5 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
 - 1.6 เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. ผลกระทบ
 - 2.1 ความหมายของผลกระทบ
 - 2.2 ประเภทของผลกระทบ
3. การปกครองท้องถิ่น
 - 3.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น
 - 3.2 หลักการปกครองท้องถิ่น
 - 3.3 วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น
 - 3.4 องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่น
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง
 - 4.1 งานวิจัยต่างประเทศ
 - 4.2 งานวิจัยในประเทศ

การกระจายอำนาจปกครอง

ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง

แนวคิดที่ว่าด้วย การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) ได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมากจึงทำให้เกิดคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ดังนี้

ทิพรัตน์ วัชร (2552 : 35) ให้ความหมายว่า มีความหมายอำนาจอธิปไตยมักกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ในความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวมิได้เน้นเรื่องอำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของ สภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะการกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ คำว่า Decentralization หมายถึง การกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่งๆร่วมกัน

สโรช สันตะพันธ์ (2553 : 2) ได้ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองที่รัฐมอบอำนาจในการปกครองท้องถิ่นบางส่วนให้องค์กรอื่นนอกจากองค์กรของราชการบริหารส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยมีความอิสระตามสมควร ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาของราชการบริหารส่วนกลางเพียงแต่ขึ้นอยู่กับความควบคุมดูแลเท่านั้น เช่น รัฐกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่เทศบาล

ชำนาญ จันทร์เรือง (2555 : 1) ให้ความหมายของการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) โดยกล่าวว่าหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเป็นวิธีที่รัฐมอบหมายอำนาจบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควรที่ไม่ต้องขึ้นอยู่กับบัญชาเพียงแต่ขึ้นอยู่กับราชการบริหารส่วนกลางเท่านั้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือรัฐมอบอำนาจในการปกครองซึ่งเจ้าหน้าที่ราชการบริหารส่วนกลางรับดำเนินการ

ชูวงศ์ ฉายะบุตร (2538 : 10-11) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

1. แนวทฤษฎีดั้งเดิมได้ให้ความหมาย 2 ลักษณะ ดังนี้

1.1 การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) หมายถึงวิธีการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะภายในเขตของแต่ละท้องถิ่นและท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการปกครองตนเอง เช่น องค์กรบริหารส่วนจังหวัด องค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล

1.2 การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) หมายถึง การมอบอำนาจให้องค์กรสาธารณะจัดทำกิจการประเภทใดประเภทหนึ่ง เพื่อให้มีความอิสระในการดำเนินการให้สมแก่เทคนิคของงานนั้น เช่น การไฟฟ้า การประปา และโทรศัพท์

2. แนวทฤษฎีสสมัยใหม่เห็นว่าการที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจหรือกระจายอำนาจ ควรพิจารณาว่าอำนาจที่จะพิจารณาว่าเป็นการรวมอำนาจ หรือกระจายอำนาจควรจะพิจารณาว่าอำนาจที่จะวินิจฉัยชี้ขาดอยู่แก่องค์กรปกครองเดียวหรือหลายองค์กร เรียกว่า องค์กรเหล่านั้นว่าองค์กรกระจายอำนาจ แนวทฤษฎีนี้ไม่เห็นด้วยที่จะแยกความหมายการกระจายอำนาจออกเป็นการกระจายอำนาจตามอาณาเขต และกระจายอำนาจตามกิจการ เพราะการพิจารณาว่ากระจายอำนาจหรือไม่ควรพิจารณาว่าองค์กรนั้นมีอำนาจวินิจฉัยชี้ขาดหรือไม่

ประยงค์ เต็มชวลา (2540 : 20) ได้ให้ความหมายของคำว่า การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การลดอำนาจการควบคุมที่เคยรวมศูนย์ไว้เดิม เช่น รัฐบาลหรือการบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อให้ผู้รับผิดชอบในพื้นที่ เช่น ราชการบริหารส่วนภูมิภาค ราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และหรือ องค์การภาคเอกชนดำเนินการแทน

ลิขิต ชีรเวทิน (2540 : 3) ได้ให้ความหมาย การกระจายอำนาจปกครอง มีส่วนสำคัญ ในทางการเมืองเศรษฐกิจ และสังคมซึ่งได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจโดยกล่าวไว้ 2 ประเด็นใหญ่ๆ ดังนี้

1. การกระจายอำนาจ เป็นรากแก้วของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เนื่องด้วย ประชาธิปไตยต้องประกอบด้วยโครงสร้างส่วนบน คือ ระดับชาติและโครงสร้างส่วนฐาน คือ ระดับ ท้องถิ่น การปกครองตนเองในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง คือ รากแก้วเป็นฐานเสริม สำคัญยิ่งของการพัฒนาระบบการเมืองการปกครองในระบบประชาธิปไตย

2. การกระจายอำนาจมีความสำคัญทางเศรษฐกิจ สังคม ในด้านการพัฒนาชนบทโดยเฉพาะ การมีส่วนร่วมของประชาชน ซึ่งลักษณะดังกล่าวจะเกิดขึ้นได้ต้องอาศัยโครงสร้างการปกครองตนเอง ในลักษณะที่มีความเป็นอิสระพอสมควร ซึ่งจะเกิดขึ้นได้ก็จะต้องมีการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

สรุปได้ว่า การกระจายอำนาจปกครอง หมายถึง การจัดระเบียบการปกครองที่รัฐมอบอำนาจ ในการปกครองท้องถิ่นบางส่วนให้แก่องค์กรอื่นที่ไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนกลาง ให้สามารถจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างโดยอิสระตามสมควร โดยไม่ต้องขึ้นอยู่กับการบังคับบัญชาของราชการส่วนกลาง

หลักการกระจายอำนาจการปกครอง

ประยงค์ หงส์ทองคำ (2536 : 4) ให้ความหมาย การกระจายอำนาจการปกครองมีหลักการ สำคัญ 3 ประการ ดังนี้

1. มีองค์กรเป็นนิติบุคคลอย่างเอกเทศ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และต้องมีงบประมาณ ทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. องค์กรที่เป็นนิติบุคคลจะต้องมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ของตน และมีความจำเป็น อิสระพอที่จะกำหนดนโยบาย หรือการตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ได้แม้มีข้อสังเกตว่าเป็นอิสระ ดังกล่าวนี้อาจต้องมีพอสมควรที่กฎหมายกำหนดได้ มิใช่เป็นสถาบันการเมืองที่อำนาจอธิปไตยเป็นของ ตนเอง

3. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวางตั้งแต่การ ไปฟัง การหาเสียงเลือกตั้ง การลงคะแนนเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น การเข้าฟังการประชุมสภาท้องถิ่น หรือการลงสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น เป็นต้น

กรมการปกครอง (2539 : 25) ได้ให้ความหมาย หลักการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการ ดังนี้

1. มีความเป็นนิติบุคคล การกระจายอำนาจนั้น จะต้องมีการเป็นนิติบุคคลต่างหาก จากองค์กรของรัฐบาลกลาง การมีองค์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สินและเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2. มีอำนาจอิสระในด้านการบริหารงาน ความอิสระในด้านการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจการปกครอง เพราะหากองค์กรเหล่านั้นไม่มีอำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่รอกำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้ก็จะมิได้มีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่างๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเองตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่างๆ มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากเกินไปจนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพอธิปไตยของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือ การปกครองท้องถิ่นมิใช่สถาบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง แต่ว่ามีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่กำหนดให้ และให้มีองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติและบริหารกิจการมอันเป็นหน้าที่ของฝ่ายนิติบัญญัติ

3. ประชาชนในท้องถิ่นจะต้องมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำให้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถ และความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนรวมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชน เพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจทำได้

4. มีงบประมาณเป็นของตนเอง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเอง รวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

สรุปหลักการกระจายอำนาจ หมายถึง การให้อำนาจในการปกครองกับประชาชน ซึ่งอาจมีข้อบกพร่องอยู่บ้างก็จริง แต่ข้อดีก็มากเหมือนกัน เช่น เมื่อรัฐบาลกลางกระจายอำนาจ องค์กรปกครองท้องถิ่นแล้ว องค์กรปกครองท้องถิ่นสามารถแบ่งเบาภาระหน้าที่ของรัฐบาลกลางได้มาก และสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างถูกต้อง เพราะท้องถิ่นทราบความต้องการของประชาชนได้ดี และที่สำคัญคือ เป็นการฝึกการปกครองตนเองให้ดีที่สุด ส่วนจุดบกพร่องที่สำคัญที่อาจพึงมีคือ ในด้านประสิทธิผลของการดำเนิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งเทศบาลตำบลที่พึงจะได้รับการเปลี่ยนฐานะจากสุขาภิบาล ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาการดำเนินงานของเทศบาลในการดำเนินงานตามกรอบอำนาจหน้าที่ที่กำหนดตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

รูปแบบการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นในทางวิชาการสามารถแบ่งออกได้เป็น 5 รูปแบบ คือ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2552 : 10)

1. การกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยาย (Decentralization by default) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ เกิดจากสภาวะการณ์ที่สถาบันหรือองค์กรของรัฐบาลเกิดความล้มเหลวในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ มีอาจสามารถจะเข้าไปใช้อำนาจหรือมีอิทธิพลในดินแดนที่ตนปกครองอยู่ได้ และจากสภาวะที่ประชาชนในระดับรากหญ้าเกิดความไม่เชื่อใจในรัฐบาล เหล่านี้จึงเป็นผลให้ประเทศที่มีภาคประชาสังคมมีความตื่นตัวและเข้มแข็ง เช่น สมาคมต่างๆ, องค์กรอาสาสมัคร และองค์กรพัฒนาเอกชน เหล่านี้ จำเป็นต้องลุกขึ้นมาดำเนินกิจกรรมต่างๆ เพื่อชุมชนของตนด้วยตัวเองโดยที่รัฐบาลก็มิได้ตั้งใจให้เกิดขึ้น เช่น การจัดให้มีโรงเรียน การจัดระบบสหกรณ์หรือธนาคารชุมชน และการจัดทำโครงการพัฒนาในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น

2. การแปรรูปกิจการของภาครัฐ (Privatization) ได้แก่ การโยกโอน (Handover) กิจการบางอย่างที่เคยจัดทำโดยหน่วยงานของรัฐไปให้ภาคเอกชนเป็นผู้จัดทำแทน เช่น กิจการขนส่งมวลชน กิจการโทรคมนาคม การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น นั่นย่อมหาความหมายว่า กิจการสาธารณะที่เคยเป็นของรัฐถูกทำให้กลายเป็นสินค้าหรือบริการที่ภาคเอกชนสามารถเข้ามาแข่งขันจัดทำสินค้าหรือบริการเหล่านี้ได้เอง การกระจายอำนาจในรูปแบบนี้เกิดจากแรงผลักดันของความคิดที่ว่า กิจการบางอย่างนั้นเอกชนสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถให้บริการต่อสังคมโดยรวมได้ดีกว่าการจัดทำโดยภาครัฐ โดยให้กลไกทางการตลาด (Market Mechanism) เข้ามามีบทบาทมากกว่าที่จะถูกผูกขาดโดยรัฐซึ่งมักจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพและการบริการที่มีคุณภาพต่ำ

3. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) การกระจายอำนาจในลักษณะนี้ หมายถึง การแบ่งอำนาจของรัฐบาลกลางไปยังองค์กรในระดับรองที่ออกไปทำงานในพื้นที่นอกศูนย์กลางหรือท้องถิ่น โดยที่องค์กรภายใต้หลักการแบ่งอำนาจนี้จะมีอิสระตามสมควร

ในการตัดสินใจต่างๆ ภายในพื้นที่ที่ตนดูแล แต่ทั้งนี้อำนาจการตัดสินใจและการกำหนดนโยบายต่างๆ ยังคงอยู่ที่ส่วนกลาง เพราะตัวองค์กรและบุคลากรตามหลักการแบ่งอำนาจยังคงถือว่าเป็นของส่วนกลาง ซึ่งการกระจายอำนาจในลักษณะนี้มักเกิดขึ้นภายในระบบราชการโดยการแบ่งเอาภารกิจและอำนาจหน้าที่ออกไปยังองค์กรที่ทำงานอยู่ในพื้นที่ท้องถิ่นเพื่อจัดทำบริการและปกครองพื้นที่นั้นๆ อย่างมีเอกภาพภายใต้องค์กรเดียว บางครั้งจึงเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจทางการบริหาร” (Administrative Decentralization)

4. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการมอบอำนาจ (Delegation) มีระดับของการกระจายอำนาจที่ให้อิสระสูงกว่าการแบ่งอำนาจ อีกทั้งการกระจายอำนาจจะเน้นในเชิงของ “ภารกิจหน้าที่” มากกว่าการย้ายเน้นในเรื่องของ “พื้นที่” ดังเช่นการแบ่งอำนาจ กล่าวคือ การมอบอำนาจเป็นการกระจายอำนาจที่รัฐส่วนกลางอาจมอบอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรกึ่งอิสระ องค์กรมหาชน หรือองค์กรที่จัดทำโครงการเฉพาะกิจต่างๆ ที่รัฐบาลได้จัดตั้งขึ้น โดยมีการกำหนดภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนให้องค์กรเหล่านั้นสามารถที่จะตัดสินใจและใช้อำนาจหน้าที่ภายในขอบเขตของตนได้โดยอิสระ แต่รัฐส่วนกลางก็ยังคงมีอำนาจอยู่เหนือองค์กรเหล่านี้โดยอาศัยมาตรการทางกฎหมายเป็นกรอบในการควบคุมและกำกับบทบาทขององค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ รวมถึงอำนาจในการจัดตั้งและยุบเลิกองค์กรภายใต้หลักการมอบอำนาจ

5. การกระจายอำนาจภายใต้หลักการโอนอำนาจ (Devolution) ถือได้ว่าเป็นการกระจายอำนาจที่สะท้อนให้เห็นถึงระดับของการกระจายอำนาจที่กว้างขวางมากที่สุด ทั้งนี้เพราะการกระจายอำนาจในรูปแบบนี้ ถูกใช้เพื่ออธิบายถึงสถานะที่รัฐส่วนกลางมีการถ่ายโอนหรือยกอำนาจการตัดสินใจในเรื่องต่างๆ ไปยังองค์กรตัวแทนของพื้นที่ ชุมชน หรือท้องถิ่นต่างๆ อย่างกว้างขวาง และองค์กรที่รับการโอนอำนาจนี้จะมีตัวแทนที่ประชาชนภายในพื้นที่นั้นๆ เลือกเข้ามาเพื่อทำหน้าที่ตัดสินใจและกำหนดนโยบายต่างๆ ได้ด้วยตนเอง รวมถึงอำนาจในการตรากฎหมายและออกระเบียบต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่หรือชุมชนของตนได้โดยอิสระ โดยที่ส่วนกลางจะไม่เข้ามามีบทบาทหรือแทรกแซงการทำงานขององค์กรภายใต้หลักการโอนอำนาจ หรือการแทรกแซงจะเกิดขึ้นก็ต้องเป็นไปอย่างจำกัดมาก ซึ่งโดยมากก็มักจะเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อความมั่นคงของประเทศเท่านั้น ดังนั้น จึงมีการเรียกรวมการกระจายอำนาจในลักษณะนี้ว่า “การกระจายอำนาจในทางการเมือง” หรือ “การกระจายอำนาจที่เน้นความเป็นประชาธิปไตย” (Political or Democratic Decentralization) ทั้งนี้ การโอนอำนาจเท่าที่ปรากฏจะมีอยู่ด้วยกัน 2 ระดับ ได้แก่

5.1 ระดับที่หนึ่ง การโอนอำนาจในทางการเมืองปกครอง (Administrative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้จะสอดคล้องกับการจัดรูปการปกครองท้องถิ่นตามหลัก “การปกครองตนเอง” (Local Self Government) กล่าวคือ จะเป็นหลักการที่เปิดโอกาสให้ชุมชนท้องถิ่นมีการจัดตั้ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นของตนเอง โดยตนเอง และเพื่อตนเอง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระเป็นอย่างสูงในการดูแลชีวิตความเป็นอยู่และสามารถจัดทำกิจการต่างๆ เพื่อตอบสนองต่อปัญหาและความจำเป็นภายในชุมชนของตนได้อย่างกว้างขวาง อีกทั้งยังมีความเป็นอิสระทั้งในทางการคลังและบุคลากร กล่าวคือ มีทรัพยากรเป็นของตนเองที่จะใช้เพื่อจัดทำกิจการต่างๆ ได้อย่างอิสระ

5.2 ระดับที่สอง การโอนอำนาจในทางนิติบัญญัติ (Legislative Devolution) การโอนอำนาจในลักษณะนี้ถือได้ว่าเป็นรูปแบบของการกระจายอำนาจขั้นสูงสุดที่เป็นไปภายใต้การจัดรูปแบบการปกครองในระบบรัฐเดี่ยว (Unitary System) จนมีลักษณะเข้าใกล้กับระบบสหพันธรัฐ (Federal System) กล่าวคือ เป็นการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางไปยังพื้นที่หรือท้องถิ่นหนึ่งๆ โดยเปิดโอกาสให้ชุมชนที่ได้รับการโอนอำนาจสามารถที่จะกำหนดชะตากรรมในทางการเมืองได้ด้วยตนเอง (Home Rule) ผ่านการจัดตั้งสถาบันทางการเมืองในรูปแบบ “สภา” (assembly) ที่เป็นของตนเอง เพื่อทำหน้าที่ออกกฎหมายและกำหนดนโยบายต่างๆ เพื่อบังคับใช้ภายในพื้นที่ของตน แต่ทั้งนี้ สภาที่ได้รับการโอนอำนาจนี้ก็ยังคงถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของรัฐ และไม่มีสิทธิในการใช้อำนาจอธิปไตยร่วมกับรัฐบาลดังเช่นในระบบสหพันธรัฐ

จากรูปแบบการกระจายอำนาจทั้ง 5 ลักษณะ เมื่อเรานำมาใช้ภายใต้บริบทของการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น การกระจายอำนาจจึงควรจะครอบคลุมเฉพาะรูปแบบที่สามถึงรูปแบบที่ห้าเท่านั้น ขณะที่สองรูปแบบแรกควรจะจัดแยกออกไปเนื่องจากว่า การกระจายอำนาจในรูปแบบแรกหรือการกระจายอำนาจโดยจำเป็นหรือโดยปริยายนั้น เป็นการเกิดขึ้นเองในภาคประชาชนมิใช่เป็นผลจากการดำเนินการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจจากรัฐบาลส่วนกลาง ขณะที่การกระจายอำนาจในลักษณะของการแปรรูปกิจการภาครัฐนั้น ท้ายที่สุดแล้วมิได้นำไปสู่สถานะของการกระจายอำนาจที่เป็นจริง เพราะจากบทเรียนที่เกิดขึ้นในประเทศต่างๆ การดำเนินการแปรรูปนั้นเป็นแต่เพียง “การโยกย้าย” อำนาจและทรัพยากรซึ่งรวมศูนย์อยู่ที่ส่วนกลางอยู่เดิมไปสู่บริษัทเอกชนขนาดใหญ่ซึ่งก็มีลักษณะรวมศูนย์เช่นกัน

ดังนั้น จากความหมายและขอบข่ายโดยกว้าง เมื่อเราจำกัดกรอบการมองโดยอยู่บนฐานคิดเรื่องการบริหารปกครองในพื้นที่ท้องถิ่น ทำให้เห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสิ่งที่เกิดขึ้นจากหลักการกระจายอำนาจ แต่เนื่องจากการกระจายอำนาจนั้นมีหลายระดับดังที่นำเสนอ นั้นย่อมหมายความว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศหนึ่งๆ ย่อมมีอำนาจและความเป็นอิสระที่มากน้อยแตกต่างกันออกไป อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นก็มักจะมีลักษณะของการผสมผสานแนวคิดการกระจายอำนาจที่ต่างรูปแบบกัน เช่น ในด้านของอำนาจหน้าที่อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการโอนอำนาจ แต่ในด้านของทรัพยากรทางการคลังก็อาจจะเป็นไปภายใต้หลักการหนึ่งก็ได้ หรือใน

ระบบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็อาจจะมีการจัดระบบได้ในหลายลักษณะตามระดับหรือรูปแบบของการกระจายอำนาจที่ต่างกันออกไป

ผลจากการกระจายอำนาจการปกครอง

การกระจายอำนาจการปกครองเป็นสิ่งที่สำคัญมาก ซึ่งส่งผลกระทบต่อสิ่งต่างๆ โดยสามารถสรุปได้ดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ, 2552 : 13)

1. ด้านประชาชน

1.1 ได้รับการบริการสาธารณะที่ดีขึ้นมีคุณภาพมาตรฐานและสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

1.2 มีบทบาทในการตัดสินใจการกำกับดูแล และการตรวจสอบตลอดจนการสนับสนุนการดำเนินกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่

1.3 มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การไปเลือกตั้ง การเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น การถอดถอนผู้บริหารหรือสมาชิกท้องถิ่น

2. ด้านท้องถิ่น

2.1 ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ การกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริการจัดการการบริหารงานบุคคล และการเงินการคลังของตนเอง

2.2 เข้มแข็งและสามารถพึ่งตนเองได้ นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงระบบภาษี การขยายฐานภาษีฯลฯ ซึ่งจะสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยิ่งขึ้น

2.3 ความสัมพันธ์ในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง และระหว่างรัฐและมีความชัดเจนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะและมีบุคลากรที่เพิ่มขึ้นด้วย

2.4 ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเองโดยการเสนอความคิดเห็นสมัครเข้ารับเลือกตั้ง ลงคะแนนเสียงและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น

สรุปได้ว่าผลจากการกระจายอำนาจการปกครอง คือ การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพการณ์บ้านเมืองที่เปลี่ยนแปลงไปในสภาพที่สังคมมีกลุ่มที่หลากหลายมีความต้องการและความคาดหวังจากรัฐที่เพิ่มขึ้นในขณะที่รัฐมีขีดความสามารถและทรัพยากรที่จำกัดในการตอบสนองปัญหาความต้องการที่เกิดขึ้นในแต่ละท้องถิ่นได้ทันต่อเหตุการณ์และตรงกับความต้องการของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2542 มาตรา 284 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องโดยกำหนดสาระสำคัญ ดังนี้ (“พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอน...” 2542 : 16)

1. การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง
2. การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเป็นสำคัญ
3. การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งประกอบด้วย ผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากันทำหน้าที่ตามข้อ 1 และข้อ 2 ข้างต้น

โดยมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ของแผนการกระจายอำนาจ ดังนี้

มาตรา 30 แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

1. ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลาดังนี้

1.1 (ก) ภารกิจที่เป็นการดำเนินการค้าระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

1.2 (ข) ภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

1.3 (ค) ภารกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

2. กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากรค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3. กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4. กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสมโดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้าทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

เป้าหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเป้าหมายในการกระจายอำนาจดังนี้ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. 2552 : 15)

1. ให้มีการถ่ายโอนภารกิจในการจัดบริการสาธารณะของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ.2542 โดยกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้ชัดเจน

2. กำหนดการจัดสรรภาษี และอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม

3. การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

4. จัดระบบของการถ่ายโอนบุคลากรจากหน่วยงานของรัฐเพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภารกิจ

5. ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนอำนาจและหน้าที่

ผลกระทบ

ความหมายของผลกระทบ

คำว่า “ผลกระทบ” มีนักวิชาการได้ให้นิยามไว้หลายความหมาย ดังนี้

วีรยุทธ วิเชียรโชติ (2516 : 38) กล่าวว่า ผลกระทบหมายถึง การแยกแยะปัญหาของสังคม เพื่อให้ทราบถึงองค์ประกอบอันเป็นธรรมชาติ และที่เป็นปัญหา รวมถึงการสืบสาวหาสาเหตุของปัญหาต่างๆ เหล่านั้น ตลอดจนการเสนอวิธีแก้ไขปัญหานั้น

เสถียร เหลืองอร่าม (2527 : 1) กล่าวว่า ผลกระทบ หมายถึง ผลประโยชน์และหรือผลเสียหายอันเกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง

ไปรยนต์ และ ไวท์ (Bryant and White. 1982 : 137) กล่าวว่า ผลกระทบ หมายถึง ผลที่ตามมาจากผลผลิต เช่น ถ้ามีการรักษาพยาบาลเพิ่มขึ้น เป็นผลผลิตของ โครงการผลกระทบอย่างหนึ่งก็คือ การลดการตายของทารกเพิ่มความหมาย

คาย (Dye. 1984 : 19) กล่าวว่า ผลกระทบ หมายถึง การแสวงหาความจริงถึงสาเหตุและผลของนโยบาย โดยใช้ระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์

อนันต์ เกตุวงศ์ (2541: 20) ได้ให้ความหมายผลกระทบว่า หมายถึง ผลที่ตามมาจากผลงานหรือผลผลิตหรือผลประโยชน์ในระดับประถม (Primary Effects) ของแผนหรือโครงการ ผลกระทบอาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบและอาจเกิดขึ้นกับ กลุ่มเป้าหมาย และมีใช้กลุ่มเป้าหมายทั้งในปัจจุบันและอนาคต และได้ให้ความหมายผลกระทบอีกว่า เป็นผลของการเปลี่ยนแปลงระดับประถมเป็นผลที่เกิดขึ้นตามวัตถุประสงค์ของแผนงานและโครงการและผลอันนี้จะมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อไปได้อีกในระดับหนึ่งหรือหลายระดับได้กรณีๆ ไป

ลักษณะ เสี่ยมจิตต์ (2542 : 36) กล่าวว่า ผลกระทบหมายถึง ผลที่มาจากผลงานหรือผลผลิตหรือผลประโยชน์ของโครงการ ผลกระทบอาจเป็นไปได้ทั้งทางบวกและทางลบและอาจเกิดขึ้นกับกลุ่มเป้าหมาย และมีใช้กลุ่มเป้าหมายทั้งในเป้าหมายทั้งในปัจจุบันและอนาคต

อุษา เพ็ชรขุ้ม (2542 : 32) กล่าวว่า ผลกระทบหมายถึง ผลประโยชน์และหรือผลเสียหายอันเกิดจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่งโดยตรง

จิรณา ศรีสำออง (2548 : 10) ได้ให้ความหมายผลกระทบว่า หมายถึง ผลของการดำเนินกิจกรรมของมนุษย์ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงในสิ่งแวดล้อมโดยผลกระทบดังกล่าวอาจจำแนกออกตามประเภท ขนาด และระยะเวลาได้ดังนี้ ประเภทของผลกระทบ ได้แก่ การสูญเสียทางเศรษฐกิจ เช่น การสูญเสียงาน ที่ดินทำกิน มูลค่าบ้านและทรัพย์สินลดลง ความสูญเสียบริการทางสังคม และความสูญเสียเกี่ยวกับวิถีดำเนินชีวิต ขนาดของผลกระทบจะมีตั้งแต่ระดับที่น้อยถึงมากและระยะเวลาของผลกระทบก็มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว

กล่าวโดยสรุป ความหมายของผลกระทบ คือ ผลที่เกิดขึ้นจากการกระทำเรื่องใดเรื่องหนึ่ง อาจเป็นผลที่เกิดขึ้น ทั้งในปัจจุบันและอนาคตเป็นได้ทั้งทางบวกและทางลบ และอาจเกิดขึ้นกับ กลุ่มเป้าหมาย และมีใช้กลุ่มเป้าหมาย ซึ่งกระทบต่อสิ่งต่างๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม

ประเภทผลกระทบ

ผลกระทบสามารถแบ่งออกเป็นประเภทต่างๆ ดังนี้ (แสวง รัตนมงคลมาส. 2543: 54)

1. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมเนื้อหา อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบทางด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม ด้านการเมือง ด้านการบริหาร ด้านสิ่งแวดล้อมและกายภาพ เช่น ผลกระทบจากการดำเนินนโยบายสร้างเขื่อนทำให้คนเป็นโรคมะเร็ง ซึ่งไม่เคยเป็นมาก่อนมากขึ้น
2. การแบ่งผลกระทบตามแง่ของความเป็นจริงที่เกิดขึ้น (Reality) เราอาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ ผลกระทบในเชิงภาวะวิสัย (Objective Impact) ซึ่งได้แก่ผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยที่ไม่ขึ้นอยู่กับความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายคุมกำเนิด เป็นต้น อีกประการหนึ่ง คือ ผลกระทบเชิงอัตวิสัย (Subjective Impact) ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดขึ้นในความรู้สึกนึกคิดของคน เช่น การดำเนินนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่ก่อให้เกิดการขยายตัวของโสเภณีทำให้คนไทยรู้สึก อับอายต่างชาติเป็นอันมาก เป็นต้น
3. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของทิศทางที่กระทบ (Indirect Impact) อาจแบ่งออกได้ เป็นผลกระทบโดยตรง (Direct Impact) และผลกระทบทางอ้อม (Indirect Impact)
4. การแบ่งผลกระทบตามแง่มุมของคุณค่าของผลกระทบ อาจแบ่งออกได้เป็นผลกระทบ ในเชิงบวก (Positive Impact) หมายถึง ผลกระทบที่เป็นสิ่งที่พึงปรารถนา และผลกระทบในเชิงลบ (Negative Impact) หมายถึง ผลกระทบที่ไม่พึงปรารถนา
5. การแบ่งผลกระทบตามช่วงเวลาที่เกิดขึ้น (Time) จะสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ผลกระทบในระยะสั้น (Short Run Impact) และผลกระทบที่เกิดขึ้นในอนาคต (Future Impact) หรือผลกระทบในระยะยาว (Long Impact)
6. การแบ่งผลกระทบตามขอบเขตที่เกิดขึ้น (Scope) สามารถแบ่งออกได้เป็นผลกระทบ ที่มีผลที่มีผลในวงกว้างและผลกระทบที่มีผลในวงแคบ

การปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบของการปกครองตนเอง (Local Self Government) เป็นเรื่องที่มีความสัมพันธ์กันอย่างมากกับแนวคิดและทฤษฎีการกระจายอำนาจโดยมีนักวิชาการผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านได้ให้ความหมายของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

ร็อบสัน (Robson, 1953 : 574) ได้ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองท้องถิ่นหน่วยปกครอง ซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้นและให้อำนาจการปกครองตนเอง (Autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (Legal Rights) และต้องมีองค์กรจำเป็นในการปกครอง (Necessary Organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้ สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้นๆ

ปริญญา เทวานฤมิตรกุล (2544 : 33) กล่าวว่า การปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่ประชาชนมีสิทธิในการปกครองตนเองในเรื่องของท้องถิ่น โดยรัฐมีหน้าที่ที่ต้องให้ความเป็นอิสระ แก่ประชาชนในการปกครองตนเองในระดับท้องถิ่น หรือเรียกว่า การกระจายอำนาจจากส่วนกลาง ให้ท้องถิ่น แต่การให้ความเป็นอิสระนี้มีข้อจำกัดภายใต้รัฐธรรมนูญ มาตรา 1 ซึ่งบัญญัติว่า ประเทศ เป็นอันหนึ่งอันเดียวแบ่งแยกมิได้ การให้มีอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่น ซึ่งมีอาจให้ ความเป็นอิสระถึงขนาดให้แยกเป็นรัฐอิสระหรือเป็นแบบมลรัฐได้

พวงทอง โยธาใหญ่ (2545 : 9) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครอง ที่รัฐบาลกลางมอบอำนาจให้ประชาชนดำเนินการปกครองตนเอง โดยให้มีหน่วยการปกครองท้องถิ่น ทำหน้าที่เกี่ยวกับการพัฒนา และให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่องค์กรหน่วยการปกครองท้องถิ่น ให้มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ตัดสินใจ และดำเนินการภายใต้ขอบเขตของกฎหมายที่กำหนด ภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น และหน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้ต้องอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

รศดร. รัตน์เสริมวงศ์ (2546 : 15) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจปกครองตนเอง ตามที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาล ดำเนินการปกครองตนเอง โดยจัดตั้งองค์กรขึ้นมาใช้อำนาจแทนประชาชน เรียกว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นตัวแทน ของประชาชนในท้องถิ่น เป็นผู้บริหารท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ภายใต้กรอบนโยบาย กฎหมาย และการกำกับดูแลของรัฐ

อัจฉรา อริตระกูลเลิศ (2546 : 12) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครอง ของประเทศหรือรัฐ ซึ่งมีหน้าที่และความรับผิดชอบในการดำเนินเรื่องต่างๆ ที่เกี่ยวกับประชาชน ในพื้นที่หรือในขอบเขตแห่งใดโดยเฉพาะและเป็นการสมควรที่จะมอบเรื่องดังกล่าว องค์กรบริหาร ส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหาร โดยฐานะเป็นรองจากการบริหารของรัฐบาลในส่วนกลาง

สถาบันพระปกเกล้า (2548 : 1) ให้ความหมายไว้ว่า การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจ หรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่น ได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกัน การบริหารงานของท้องถิ่นมีการจัดเป็นองค์การ โดยมีตัวแทน ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมาทั้งหมดหรือบางส่วน ทั้งนี้มีความเป็นอิสระในการบริหารงาน แต่รัฐบาล ต้องกำกับดูแลด้วยวิธีต่างๆ ตามความเหมาะสม

โกวิท พวงงาม (2550 : 3) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึงการปกครองที่รัฐบาลกลาง ให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มี

อำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมดหรือบางส่วนในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่าถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้วรัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเองอันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลางมีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

ทิพรัตน์ วัชร(2552 : 35) ได้ให้นิยามการปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ว่าเป็นการให้คนในท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งคือการปกครองตนเองโดยประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดดังกล่าวมีพื้นฐานของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง (Decentralization) ที่หมายถึงการที่รัฐมอบอำนาจการปกครองให้องค์กรอื่นๆที่ไม่ใช่องค์กรส่วนกลางจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างภายใต้การกำกับดูแลของรัฐ

วรินทร์ พูลสนอง (2552 : 11) กล่าวว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองระดับรองของรัฐ ซึ่งรัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อกระจายอำนาจการปกครองทั้งทางการเมืองและการบริหารให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครอง และดำเนินการบางอย่างเพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบความต้องการของตนเองโดยอำนาจอิสระในการปกครองตนเองสามารถกำหนดนโยบายและการบริหารงานให้เป็นไปตามนโยบายหรือความต้องการของตนเองภายใต้ขอบเขตของกฎหมายว่าด้วยอำนาจสูงสุดของประเทศโดยมีองค์กรที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามความมุ่งหมายของท้องถิ่นนั้นๆ

ประทาน คงฤทธิ์ศึกษกร (2554 : 7) ให้คำยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นระบบการปกครองของรัฐ และโดยนัยนี้จะเกิดองค์กรที่ทำหน้าที่ปกครองท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นนั้น องค์กรนี้จัดตั้งและถูกรวบรวมโดยรัฐบาลแต่มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและควบคุมให้การปฏิบัติให้เป็นไปตามนโยบายของตนเอง

ฮอล โลเวย์ (Holloway, 1984 : 101-103) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ มีอำนาจปกครองตนเอง มีการบริหารงานคลังของตนเอง และมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

คลาร์ก (Clarke, 1957 : 87-89) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่น หมายถึง หน่วยการปกครองที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใด โดยเฉพาะและหน่วยการปกครอง ดังกล่าวนี้จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง

แดเนียล (Daniel, 1967 : 101) ได้ให้ความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น เพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วน

ในการบริหารท้องถิ่นตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชน โดยประชาชนเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหาร การปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดย ให้องค์กรอันมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายใน ท้องถิ่นในเขตอำนาจของตนเอง

จากคำนิยามหรือความหมายของคำว่า การปกครองท้องถิ่น พอสรุป การปกครองท้องถิ่น หมายถึงการปกครองของชุมชนหนึ่งซึ่งชุมชนเหล่านั้นอาจมีความแตกต่างกันในด้านความเจริญ จำนวนประชากรหรือขนาดของพื้นที่ และหน่วยการปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการ ปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม

หลักการปกครองท้องถิ่น

สมุสท กายูจ โนมัย (2545 : 135) ได้อธิบายความสำคัญของหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองท้องถิ่น เป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย (Basis Democracy) เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนรู้สึกรู้ว่าตนมีส่วนได้ส่วนเสียในการปกครองการบริหารท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบ และหวงแหนต่อประโยชน์อันพึงมีต่อท้องถิ่นที่ตนอยู่อาศัยอันจะนำมาซึ่งความศรัทธา เลื่อมใส ในระบอบการปกครองประชาธิปไตยในที่สุด
2. การปกครองท้องถิ่นทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้การปกครองตนเอง(Self Government) ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย การปกครองตนเอง คือการมีประชาชนมีส่วนร่วม ในการปกครอง ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นนอกจากจะได้รับเลือกตั้งมาเพื่อรับผิดชอบบริหารท้องถิ่น โดยอาศัยความร่วมมือร่วมใจจากประชาชนแล้ว ผู้บริหารท้องถิ่นจะต้องฟังเสียงประชาชนที่มี อำนาจถอดถอน (Recall) ซึ่งจะทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับรู้อุปสรรค ปัญหา และช่วยกันแก้ปัญหา ของท้องถิ่นของตน
3. การปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่าเป็นการแบ่งเบาระของรัฐบาลซึ่งเป็นหลักการสำคัญ ของการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่นจึงมีขึ้นเพื่อแบ่งเบาระของรัฐบาลตามความจำเป็น
4. การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น ตรงเป้าหมาย และมีประสิทธิภาพ ไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยไม่จำเป็น
5. การปกครองท้องถิ่นจะเป็นแหล่งสร้างผู้นำการเมืองการบริหารประเทศในอนาคต
6. การปกครองท้องถิ่น สอดคล้องกับแนวความคิดในการพัฒนาชนบทแบบพึ่งตนเอง ทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม ซึ่งการพัฒนาในช่วงที่ผ่านมายังมีอุปสรรคสำคัญคือ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างเต็มที่

สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545 : 343) ได้กล่าวถึงความหมายของ หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย หมายถึง การที่รัฐบาลกลางยินยอมมอบหรือกระจายอำนาจการปกครองส่วนหนึ่งของประเทศไปให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง โดยมีรัฐบาลกลางยังสงวนอำนาจบางประการไว้ในการปกครองท้องถิ่น จะต้องใช้อำนาจอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ตามสมควรแต่ไม่ส่งผลกระทบต่อความเป็นอธิปไตยของรัฐ โดยรัฐบาลเป็นผู้กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ดำเนินการบริหารงานพัฒนาท้องถิ่นภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลผ่านทางจังหวัดและอำเภอ

โกวิทย์ พวงงาม (2552 : 30) ได้ให้ความหมายสาระสำคัญของ หลักการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. อาจมีรูปแบบหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายรูปแบบตามความแตกต่างของความเจริญของประชากรหรือขนาดพื้นที่
2. ต้องมีอำนาจอิสระ (Autonomy) ในการปฏิบัติหน้าที่ตามความเหมาะสม
3. หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นต้องมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองโดยสิทธินี้แบ่งเป็น 2 ประการ คือ
 - 3.1 สิทธิที่จะตรากฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ ขององค์กรปกครองท้องถิ่น
 - 3.2 สิทธิในการกำหนดงบประมาณเพื่อบริหารกิจการตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่
4. มีองค์กรที่จำเป็นในด้านการบริหารและปกครองตนเอง คือ มีองค์กรฝ่ายบริหารและองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติ
5. ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองท้องถิ่น

สรุป หลักการปกครองท้องถิ่น หมายถึง รากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองมีอำนาจหน้าที่และมีสิทธิตามกฎหมายที่จะดำเนินการปกครองตนเองได้อย่างอิสระภายใต้กฎ ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ

วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น

ชวงส์ ฉายะบุตร (2539 : 27-28) ได้ให้ความหมาย วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น ดังนี้

1. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาล ในด้านการเงิน บุคลากร ตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ดำเนินการให้บริการประชาชน และทำให้เกิดความประหยัดเนื่องจากหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ จะมีเงินงบประมาณของรัฐบาลที่ต้องจ่ายให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และแม้จะมีการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาลไปให้บ้างแต่ก็มีเงื่อนไขที่กำหนดไว้อย่างรอบคอบ

2. การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลฝ่ายเดียว อาจจะไม่ตรงกับความต้องการที่แท้จริง และมักจะมีค่าล่าช้า หน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีประชากรเป็นผู้บริหารย่อมจะสามารถตอบสนองความต้องการที่แท้จริง

3. เพื่อให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสถาบันที่ให้การศึกษารอบอบประชาชนไปโดยแก่ประชาชน โดยการปกครองท้องถิ่นดังกล่าว ได้เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ทั้งในบทบาทของฝ่ายบริหารหรือฝ่ายนิติบัญญัติ การปฏิบัติหน้าที่ในหลากหลายบทบาทที่มีการส่งเสริมการเรียนรู้ถึงกระบวนการปกครองระบอบประชาธิปไตยระดับชาติได้อย่างดี สมบูรณ์ สุขสำราญ (2545 : 343) ให้ความหมาย วัตถุประสงค์ของการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. แบ่งเบาภาระของรัฐบาลเพื่อให้เกิดความทั่วถึงในการให้บริการและแก้ไขปัญหาหรือตอบสนองความต้องการของประชาชน

2. เป็นการตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและรวดเร็ว เพราะความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน การรอรับบริการจากรัฐบาลแต่อย่างเดียวยังอาจไม่ตรงตามความต้องการที่แท้จริงและล่าช้า

3. ช่วยเหลือรัฐบาลในการประหยัดงบประมาณหรือเป็นการลดค่าใช้จ่ายของรัฐบาล เพราะกิจการส่วนใหญ่ที่รับมอบจากรัฐบาล ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้โดยรายได้ของตนเอง ซึ่งมาจากข้อกำหนดของกฎหมาย

4. ทำให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในหลักการและรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตยในเบื้องต้น เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองไม่ว่าโดยการเลือกตั้ง การสมัครรับเลือกตั้ง หรือการตรวจสอบ กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาท้องถิ่นหรือคณะผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งจะมีผลให้ประชาชนมีความรู้ความเข้าใจในรูปแบบการปกครองในระดับประเทศ

อัจฉราลักษณ์ ปริมา (2553 : 24) ได้ให้ความหมาย วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นการกระจายอำนาจการบริหารและการปกครองจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ

สรุป วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจการบริหารจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ปกครองตนเองและตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเองอย่างแท้จริง

องค์ประกอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการปกครองท้องถิ่นจะต้องประกอบด้วย องค์ประกอบ 8 ประการ คือ (โกวิท พวงงาม, 2552 : 22)

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal Status) หมายความว่า ประเทศใดกำหนด เรื่อง การปกครองท้องถิ่นไว้ในรัฐธรรมนูญของประเทศ การปกครองท้องถิ่นในประเทศนั้นจะมีความเข้มแข็งกว่า การปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งโดยกฎหมายอื่น เพราะข้อความที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญนั้นเป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศนั้นมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจอย่างแท้จริง

2. พื้นที่และระดับ (Area and Level) ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีหลายประการ เช่น ปัจจัยที่มีทางภูมิศาสตร์ ประวัติศาสตร์ เชื้อชาติ และความสำนึกในการปกครองตนเองของประชาชนจึงได้มีกฎเกณฑ์ที่จะกำหนดพื้นที่และระดับของหน่วยการปกครองท้องถิ่นออกเป็น 2 ระดับ คือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กและขนาดใหญ่ สำหรับขนาดพื้นที่จากการศึกษาขององค์การสหประชาชาติ โดยองค์การอาหารและเกษตรแห่งสหประชาชาติ (FAO) องค์การศึกษาวิทยาศาสตร์และวัฒนธรรม (UNESCO) องค์การอนามัยโลก (WHO) และสำนักกิจการสังคม (Bureau of Social Affair) ได้ให้ความเห็นเอาไว้ว่าหน่วยการปกครองท้องถิ่น ที่สามารถให้บริการและบริหารงานอย่างมีประสิทธิภาพได้ ควรมีประชากรประมาณ 50,000 คน แต่ก็ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่จะต้องพิจารณาด้วย เช่น ประสิทธิภาพในการบริหารรายได้และบุคลากร เป็นต้น

3. การกระจายอำนาจและหน้าที่ การที่จะกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่มากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับนโยบายทางการเมืองและการปกครองของรัฐบาลเป็นสำคัญ

4. องค์การนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นโดยผลแห่งกฎหมายแยกจากรัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย ออกกฎ ข้อบังคับควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5. การเลือกตั้งสมาชิกองค์การหรือคณะผู้บริหารจะต้องได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ทั้งหมดหรือบางส่วน เพื่อแสดงถึงการเข้ามีส่วนร่วมทางการเมือง การปกครองของประชาชน โดยเลือกผู้บริหารท้องถิ่นของตนเอง

6. อิสระในการปกครองท้องถิ่น สามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการปฏิบัติกิจการภายในขอบเขตของกฎหมายโดยไม่ต้องขออนุมัติจากรัฐบาลกลาง และไม่อยู่ในสายการบังคับบัญชาของหน่วยงานทางราชการ

7. งบประมาณของตนเอง มีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ การจัดเก็บภาษีตามขอบเขตที่กฎหมายให้อำนาจในการจัดเก็บ เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอที่จะทำนุบำรุงท้องถิ่นให้เจริญก้าวหน้าต่อไป

8. การควบคุมดูแลของรัฐ เมื่อได้รับการจัดตั้งขึ้นแล้วยังคงอยู่ในการกำกับดูแลจากรัฐเพื่อประโยชน์และความมั่นคงของรัฐและประชาชนโดยส่วนรวม โดยการมีอิสระในการดำเนินงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้มีได้หมายความว่ามิอิสระเต็มที่ทีเดียว คงหมายถึงเฉพาะอิสระในการดำเนินการเท่านั้น เพราะมีฉะนั้นแล้วท้องถิ่นจะกลายเป็นรัฐอธิปไตยไป (ชวงส์ ฉายะบุตร. 2539 : 31) รัฐจึงต้องสงวนอำนาจในการควบคุมดูแลอยู่

องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้นนี้ได้สอดคล้องกับคำกล่าวของมอเรียว (Moreau) (ชาญชัย แสวงศักดิ์. 2542 : 10) กล่าวว่า องค์การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบสำคัญ 5 ประการ ได้แก่

1. มีพื้นที่รับผิดชอบที่ชัดเจน
2. มีสถานะเป็นนิติบุคคลมหาชน
3. มีองค์กรเป็นของตนเอง
4. มีภารกิจหน้าที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ของตนเอง
5. มีการกำกับดูแลจากรัฐ

การปกครองท้องถิ่นกำหนดบนพื้นฐานทฤษฎีการกระจายอำนาจและอุดมการณ์ประชาธิปไตยซึ่งมุ่งเปิดโอกาสและสนับสนุนให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในกระบวนการทางการเมืองและกิจกรรมการปกครองตนเองในระดับหนึ่งซึ่งจะเห็นได้จากลักษณะสำคัญของการปกครองท้องถิ่นที่เน้นการมีอำนาจอิสระในการปกครองตนเองมีการเลือกตั้งมีองค์กรหรือสถาบันที่จำเป็นในการปกครองตนเองและที่สำคัญก็คือประชาชนในท้องถิ่นจะมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองอย่างกว้างขวาง

นอกจากนี้ คณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น โดยนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี (2535 : 14) แต่งตั้งคณะกรรมการดังกล่าวเพื่อศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของไทยที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ในทุกรูปแบบหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลหน่วยงานส่วนกลางและส่วนภูมิภาคกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยกล่าวถึง องค์ประกอบของการปกครองท้องถิ่นไว้ดังนี้

1. เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล และทบวงการเมือง
2. มีสภาและผู้บริหารระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งตามหลักการที่บัญญัติไว้

ในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. มีอิสระในการปกครองตนเอง

4. มีเขตการปกครองที่ชัดเจนและเหมาะสม
5. มีงบประมาณรายได้เป็นของตนเองอย่างเพียงพอ
6. มีบุคลากรปฏิบัติงานของตนเอง
7. มีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมต่อการให้บริการ
8. มีอำนาจออกข้อบังคับเป็นกฎหมายของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมายแม่บท
9. มีความสัมพันธ์กับส่วนกลางในฐานะเป็นหน่วยงานระดับรองของรัฐ

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยต่างประเทศ

ลิน (Lin. 1994 : 23) ได้ทำการศึกษาถึงขนาดของการใช้จ่ายของรัฐบาล และการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ โดยวิเคราะห์การใช้จ่ายของรัฐบาลที่มีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศต่างๆ เป็นจำนวน 62 ประเทศ โดยแบ่งเป็น ประเทศพัฒนาจำนวน 20 ประเทศ และประเทศกำลังพัฒนาจำนวน 42 ประเทศ ด้วยกัน ซึ่งจะแบ่งการใช้จ่ายของรัฐบาลออกเป็น 2 ประเภทด้วยกัน คือ รายจ่ายเพื่อการลงทุน หรือรายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลผลิต และรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต โดยการวิเคราะห์ในรูปของแบบจำลองสมการเกี่ยวเนื่อง (Simultaneous Equation Model) ที่ประกอบด้วย 3 สมการ คือ สมการการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ สมการการลงทุนภาคเอกชน สมการการใช้จ่ายภาครัฐบาลใช้วิธีประมาณค่าด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด วิธีกำลังสองน้อยที่สุดสองชั้น และวิธีกำลังสองน้อยที่สุดสามชั้น โดยใช้ข้อมูลอนุกรมเวลา และข้อมูลภาคตัดขวาง Lin พบว่าการใช้จ่ายของรัฐบาลมีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นไปในทิศทางเดียวกัน ซึ่งรายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลผลิต มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจทั้งประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนาแต่รายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต คือ รายจ่ายด้านการศึกษาและรายจ่ายด้านป้องกันประเทศนั้นไม่มีผลกระทบต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศพัฒนา แต่จะมีผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา

ฟอลสเตอร์ และ เฮนเร็ดสัน (Folster and Henrekson. 2000 : 18) ได้ทำการศึกษาถึงผลกระทบของการใช้จ่ายภาครัฐบาลและการเก็บภาษีที่มีต่อการเจริญเติบโตซึ่งตัวแปรที่สำคัญในการศึกษา ได้แก่ การลงทุนเบื้องต้นต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ อัตราการเจริญเติบโตของกำลังแรงงาน และการเจริญเติบโตของทุนมนุษย์มาทำการประมาณค่าอัตราการเจริญเติบโตโดยเฉลี่ยประมาณค่าขนาดของรัฐบาล โดยใช้ภาษีรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศเบื้องต้น และรายจ่ายรัฐบาลรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้น โดยใช้ข้อมูลภาคตัดขวางในช่วงปี ค.ศ. 1970 – 1995 ในรูปสมการถดถอยเชิงซ้อน ทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีกำลังสองน้อยที่สุด ผลการศึกษา พบว่า รายจ่าย

รัฐบาลรวมต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ มีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 มีความสัมพันธ์กับการเจริญเติบโตในทิศทางตรงข้าม แต่ไม่มีนัยสำคัญทางสถิติ ซึ่งผลของสัมประสิทธิ์ของการเก็บภาษี และรายจ่ายภาครัฐบาลจะมีนัยสำคัญทางสถิติ โดยทำการวิเคราะห์ด้วยวิธีถดถอยแบบถ่วงน้ำหนัก OECD พบว่ามีความสัมพันธ์ร้อยละ 72 ระหว่างอัตราภาษี และสัดส่วนของประชากรที่มีอายุ 65 ปี หรือมากกว่าการใช้จ่ายภาครัฐบาลต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศเบื้องต้นเพิ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1960 ในบางประเทศ เช่น สวีเดน โปรตุเกส ขนาดของภาครัฐจะเพิ่มขึ้นขณะที่ประเทศอื่นๆ เช่น อังกฤษ และเนเธอร์แลนด์ ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย อัตราการใช้จ่ายภาครัฐบาลกลางปี ค.ศ. 1990 ร้อยละ 65 สำหรับประเทศสวีเดน และร้อยละ 35 สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา และญี่ปุ่น

งานวิจัยในประเทศ

ฉันทพงษ์ ไชยเฉพาะ (2550 : บทคัดย่อ) กล่าวว่า การปรับบทบาทขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ผลของการศึกษาพบว่า 1) ความพร้อมของบุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทและภารกิจใหม่ที่ได้รับเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในด้านการจัดหารายได้ผู้บริหารมีศักยภาพความรู้ความสามารถพร้อมที่จะเป็นผู้นำในการจัดทำภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาได้ ขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ไม่ค่อยมีความพร้อมในด้านการจัดสรรงบประมาณเพื่อการจัดซื้ออุปกรณ์เครื่องมือเครื่องใช้ รวมถึงการมีข้อจำกัดในด้านจำนวนบุคลากร 2) การเตรียมความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่ต่อการปรับบทบาทในการปฏิบัติภารกิจใหม่ที่ได้รับเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พบว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่มีการเตรียมความพร้อมบางส่วนเท่านั้น เพราะการบริหารงานยังประสบปัญหาในด้านงบประมาณและขาดบุคลากรที่มีความรู้ความชำนาญ 3) บุคลากรในองค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่เห็นว่าโครงสร้างบทบาทภารกิจเดิมตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และภารกิจใหม่ที่ได้รับเพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ยังถูกครอบงำจากส่วนกลางและถูกแทรกแซงทางการเมืองอยู่

จตุรงค์ ศรีสุธรรม (2550 : 52) กล่าวว่า นโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น : การเปลี่ยนแปลงและผลกระทบซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของโครงการวิจัย การเฟื่องฟูการเมืองและนโยบายในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของไทยการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับภูมิภาคล้วนส่งผลกระทบต่ออาณาบริเวณต่างๆ ของท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นในการเฟื่องฟูและติดตามข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับผลกระทบทางการเมืองและนโยบายสาธารณะต่อพื้นที่ของภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศไทยโดยดำเนินการศึกษารวบรวมข้อมูลทั้งปฐมภูมิและทุติยภูมิ

เพื่อวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงและประเมินผลกระทบทางการเมืองและนโยบายสาธารณะต่อมิติต่างๆ ในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในที่นี้ขอหยิบยกบริบทพื้นที่จังหวัดมหาสารคามมานำเสนอด้วยเหตุผลคือชาวบ้านชุมชนท้องถิ่นต่างๆของจังหวัดมหาสารคามมีวิถีการดำรงชีวิตที่ตั้งอยู่บนฐานทุนทางสังคม โดยอาศัยภูมิปัญญาพื้นบ้านและศาสนาเป็นแก่นแกนสำคัญที่ว่าวิถีการดำรงชีวิตดังกล่าวไม่ได้หลุดลอยหรือแยกตัวอย่างเป็นอิสระจากสังคมประเทศดังนั้นการเปลี่ยนแปลงบริบทต่างๆในทุกระดับย่อมต้องส่งผลกระทบต่อวิถีชุมชนท้องถิ่นอย่างเลี่ยงไม่ได้ โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและนโยบายว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นซึ่งแตกต่างไปจากแนวคิด (เดิม) เรื่อง การรวมอำนาจและแบ่งอำนาจที่เน้นมาตรฐานร่วมทำให้แต่ละพื้นที่ถูกพัฒนาไปในแนวทางแบบเดียวกัน โดยละเลยมิติบริบทหรือความเฉพาะเจาะจงของแต่ละที่ไปดังนั้นบทความนี้จึงมุ่งสะท้อนการเปลี่ยนแปลงและผลกระทบจากนโยบายว่าด้วยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นโดยพิจารณาจากข้อเท็จจริงที่ชี้ชวนให้เห็นถึงความมีชีวิตชีวาของท้องถิ่นในการสร้างสรรค์นวัตกรรมการบริหารเพื่อพัฒนาตนเองบนฐานของทรัพยากรและความสอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ได้อย่างโดดเด่นในจังหวัดมหาสารคามโดยแบ่งเป็น 5 มิติประกอบด้วย มิติเศรษฐกิจชุมชนมิติสังคมและสวัสดิการสังคมมิติความเชื่อศาสนาและประเพณีมิติสิ่งแวดล้อมและสิทธิดิน น้ำ ป่าไม้ และชุมชน) และมิติอื่นๆ ภายหลังจากที่มีอำนาจในการตัดสินใจตัดสินใจของตนเองมากขึ้น

เชียรทอง ทองนุ่น (2550 : บทคัดย่อ) ได้ทำการศึกษาเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลผาจุ อำเภอมือ จังหวัดอุดรดิษฐ์ และศึกษาปัญหาในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลผาจุ ประชากรในการวิจัยครั้งนี้ได้แก่ประชาชนในตำบลผาจุ อำเภอมือ จังหวัดอุดรดิษฐ์ ที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป จำนวน 8,786 คน ได้กลุ่มตัวอย่างจำนวน 371 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลผาจุทั้ง 3 ด้าน ได้แก่ ด้านการกำหนดนโยบายด้านการบริหารการดำเนินงาน และด้านการติดตามและประเมินผลอยู่ในระดับน้อยที่สุด 2) ปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลผาจุอยู่ในระดับน้อยที่สุด

ธีระยุทธ สุดเสมอใจ (2550 : บทคัดย่อ) วิจัยระดับการมีส่วนร่วมและปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดึก อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดสุโขทัย กลุ่มตัวอย่างคือ ประชาชนที่มีอายุ 18 ปีขึ้นไป ที่อาศัยอยู่ในตำบลบ้านดึก อำเภอสหัสขันธ์ จังหวัดสุโขทัย จำนวน 370 คน จากการศึกษาระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านดึก พบว่าโดยภาพรวมประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อยโดยด้านการรับผลประโยชน์จากการบริหารงานประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับปานกลาง ในขณะที่ด้านการตัดสินใจ ด้านการวางแผนการบริหารงานและด้านการติดตามประเมินผลประชาชนมีส่วนร่วมอยู่ในระดับน้อย

ผลการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก พบว่า ปัจจัยที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก ได้แก่ อายุ ระดับการศึกษา รายได้สุทธิต่อปี และระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในชุมชนแห่งนี้ สำหรับปัจจัยที่ไม่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลบ้านตึก ได้แก่ เพศ สถานภาพสมรสและอาชีพ

สมศักดิ์ น้อยนคร (2550 : บทคัดย่อ) ได้ศึกษาวิจัยเรื่องการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุดรดิตถ์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลในจังหวัดอุดรดิตถ์ กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย ได้แก่ ประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลในจังหวัดอุดรดิตถ์ ซึ่งมีอายุตั้งแต่ 18 ปีขึ้นไป และเป็นผู้ที่มิชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่ต่ำกว่าสองปี จำนวน 380 คน ผลการวิจัยพบว่า 1) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุดรดิตถ์ โดยภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง เมื่อพิจารณาเป็นรายด้านพบว่าด้านการรับรู้ข้อมูลข่าวสาร ด้านการปฏิบัติงานและด้านการรับประโยชน์อยู่ในระดับมาก ในส่วนของด้านการคิดพัฒนาด้านการตัดสินใจ และด้านการติดตามประเมินผลอยู่ในระดับปานกลาง 2) ผลการเปรียบเทียบการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลตำบลในจังหวัดอุดรดิตถ์กับปัจจัยส่วนบุคคล พบว่าประชาชนที่มีอายุ ระดับการศึกษา อาชีพและรายได้ที่แตกต่างกันมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 ในภาคส่วนประชาชนที่มีเพศและระยะเวลาที่อาศัยอยู่ในเขตเทศบาลตำบลที่แตกต่างกัน โดยมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของเทศบาลไม่แตกต่างกัน

เสริม ลอก๊ะ (2551 : บทคัดย่อ) การมีส่วนร่วมของประชาชนอันเนื่องจากการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนจังหวัดแม่ฮ่องสอนผลการศึกษาพบว่า การเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่าประชาชนในชุมชนร่วมกันกำหนดร่วมกันคิดร่วมกันตัดสินใจว่าชุมชนควรมีหรือทำกิจการสาธารณะอะไรบ้างร่วมกันตรวจสอบเฝ้ามองและแสดงความคิดเห็นต่อผลการดำเนินงานกิจการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเมื่อพบเจอปัญหาหรือเหตุขัดข้องจากการใช้บริการกิจการสาธารณะในชุมชนประชาชนได้แจ้งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับทราบปัจจัยที่เอื้อต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านบทบาทของภาครัฐพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดกิจกรรม โครงการและบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารกับกิจกรรมแผนงาน โครงการพัฒนาชุมชนให้ประชาชนได้รับทราบอย่างต่อเนื่องดำเนินงานปลูกจิตสำนึกให้ประชาชนในชุมชนเกิดความรู้สึกเป็นเจ้าของทรัพย์สินหรือกิจการสาธารณะของชุมชนเพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการจัดการดูแลสาธารณะ

ประโยชน์ของชุมชนสำหรับปัจจัยด้านประชาชนพบว่าประชาชนส่วนใหญ่รักและหวงแหนท้องถิ่น /ชุมชนของตนเองให้ความร่วมมือในการแสดงความคิดเห็นความต้องการต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการจัดทำกิจการสาธารณะเป็นประจำและมีความต้องการที่จะเข้าไปแก้ไขปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน ที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมากเพราะเห็นว่าทำให้สูญเสียงบประมาณในการ พัฒนาท้องถิ่นส่วนจังหวัดปฏิบัติงานล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

นกรินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2552 : 28) การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครอง ท้องถิ่น ได้ศึกษาแล้วพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเป็น การมีส่วนร่วมในเชิงรูปแบบโดยการถูกระดมและเข้ามามีส่วนร่วมโดยไม่เข้าใจในแนวทางปฏิบัติ ในการมีส่วนร่วมทำให้การมีส่วนร่วมของประชาชน โดยมากเป็นแบบการรับทราบการดำเนินการ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Inform) ซึ่งนับว่าเป็นการมีส่วนร่วมในระดับที่เกือบจะต่ำที่สุด ซึ่งรูปแบบการมีส่วนร่วมในปัจจุบันยังไม่ก่อให้เกิดการมีส่วนร่วมที่แท้จริงในฐานะพลเมือง