

การเมืองของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ: กรณีศึกษาการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ธนศักดิ์ สายจำปา*

สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

Received: 16 March 2020

Revised: 21 October 2020

Accepted: 21 October 2020

บทคัดย่อ

งานวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ 2 ข้อ คือ (1) เพื่อศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และ (2) เพื่อศึกษาบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการศึกษาค้นคว้าจากเอกสารและการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญจำนวน 15 คน โดยนำแนวคิดรัฐราชการ แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ และแนวคิดเครือข่ายนโยบายมาเป็นกรอบในการศึกษา จากนั้นจึงนำข้อมูลมาสรุป ตีความ และวิเคราะห์เนื้อหาผลการศึกษาพบว่า (1) ข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจากคณะกรรมการด้านการปกครองท้องถิ่นแต่ละชุดมีรายละเอียดของข้อเสนอแตกต่างกัน หากแต่มีข้อเสนอหลักในลักษณะเดียวกัน คือ ให้ดำเนินการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเป็นเทศบาล และ (2) บทบาทของภาคส่วนหรือตัวแสดงที่สนับสนุนการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้พยายามแสดงให้เห็นถึงเหตุผลและความจำเป็นของการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อันจะนำมาซึ่งการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ ในขณะที่ภาคส่วนหรือตัวแสดงที่คัดค้านข้อเสนอการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเคลื่อนไหวทั้งในรูปแบบการจัดประชุมใหญ่ การยื่นหนังสือคัดค้านและข้อเรียกร้อง รวมถึงการเข้าพบบุคคลสำคัญของรัฐบาล การแสดงบทบาทของทั้งภาคส่วนหรือตัวแสดงทั้งที่สนับสนุนและคัดค้านข้อเสนอการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงแสดงให้เห็นถึงการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างรัฐราชการกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระนั้นข้อเสนอของทั้งสองฝ่ายก็ยังคงไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแต่อย่างใด

คำสำคัญ: การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ การควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

* ผู้ประสานงานหลัก; อีเมล: thanasak.sai@stou.ac.th

The Politics of Thai Local Government Reform during the period of the National Council for Peace and Order: Case Study of Local Government Organization Amalgamation

Thanasak Saijampa *

School of Political Science, Sukhothai Thammathirat Open University

Received: 16 March 2020

Revised: 21 October 2020

Accepted: 21 October 2020

Abstract

This research aims to study (1) the proposals for local government amalgamation reforms during the period of Thailand's National Council for Peace and Order (NCPO); and (2) the roles of all involved sectors responsive to the proposals for local government amalgamation reforms during the period of Thailand's NCPO. This research was a qualitative research using documentary research and interviews with 15 key informants. The study applied the concepts of bureaucratic policy, decentralization, local government amalgamation, interest groups, and policy networks to be the framework for study. After that, the data were summarized and interpreted in the process of content analysis. The results of the study showed that (1) while the details of proposals for local government reforms made by different groups of the Committee on Local Government under the rule of the NCPO differ in details, the main principles of the proposals are similar, i.e. to merge all subdistrict administration organizations nationwide and promote them to the status of municipalities; and (2) the sectors and actors who supported the proposals attempted to highlight reasons and necessity for the amalgamation of local government organizations with the argument that it would increase the efficiency of these bodies to provide public services to local populations; meanwhile, those who opposed the proposals mobilized and made demands in different ways such as large meetings, petitions and consultations with important members of the government. The role of both sides in supporting and opposing the proposals for the amalgamation of local government organizations reflected a power struggle between the bureaucratic state and local government bodies. However, any of the proposals put forward by the two sides still have not been implemented in local government in Thailand to this date.

Keyword: Local government reform, National Council for Peace and Order, Local government organization amalgamation

* Corresponding Author; E-mail: thanasak.sai@stou.ac.th

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดทำ “รายงานผลการพิจารณาศึกษาระบบการบริหารงาน ระบบบริหารงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 โดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้เสนอให้ปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการเปลี่ยนแปลงและควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งให้เป็นเทศบาลและกำหนดสัดส่วนสมาชิกให้เหมาะสม การยุบรวมเทศบาลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนเข้ากับเทศบาลที่มีพื้นที่ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน และจัดตั้งท้องถิ่นอำเภอเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (The Standing Committee of Local Administration National Reform Council, n.d.)

นอกจากข้อเสนอในการปฏิรูปท้องถิ่นของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้ว ยังมีข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ซึ่งได้เสนอรายงานเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (รอบ 2)” ต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งในส่วนหนึ่งของรายงานได้เสนอให้มีการจัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปภายในพื้นที่จังหวัดโดยแบ่งออกเป็น 2 ชั้น (Two-Tiers) ประกอบด้วย 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล โดยเสนอให้ยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาล (The Standing Committee of Local Administration National Reform Council, n.d.)

ข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่เสนอให้ยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาล โดยเสนอให้ควรรวมเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กด้วยกัน เทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีขนาดเล็กแต่อยู่คนละตำบลกัน รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกว่า เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพื้นที่และศักยภาพที่เหมาะสมกว่าเดิม

แนวคิดเรื่องการควรรวมท้องถิ่นถูกนำเสนออีกครั้งในรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่เสนอต่อประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2559 โดยรายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการปฏิรูปรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างใหม่เป็น 2 รูปแบบ คือ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่มีการปรับเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนวยการ สนับสนุน ประสานงาน เมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอ หรือการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อน (2) เทศบาล กำหนดให้มีการปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหาร

ส่วนตำบลให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ (The Committee of National Reform Steering on Local Administration, 2016) โดยรายงานดังกล่าวได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาในรายงาน จึงก่อให้เกิดกระแสว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติอาจจะมีการประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับที่มีการนำเสนอและส่งผลให้เกิดการควมรวมหรือยุบองค์การบริหารส่วนตำบลตามบทบัญญัติของกฎหมาย

งานวิจัยนี้จึงต้องการศึกษาถึงฐานที่มาและข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ นอกจากนั้นยังต้องการศึกษาว่าภาคส่วนต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและมีส่วนได้ส่วนเสียกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาท วิธีการ และกระบวนการในการต่อสู้ทางความคิดผ่านการจัดทำข้อเสนอและการวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงการต่อสู้ทางการเมืองผ่านวิธีการ กลไกในระบบรัฐสภา และการเคลื่อนไหวผ่านเครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ เพื่อให้การปฏิรูปท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเป็นไปตามข้อเสนอหรือความต้องการของกลุ่มตน

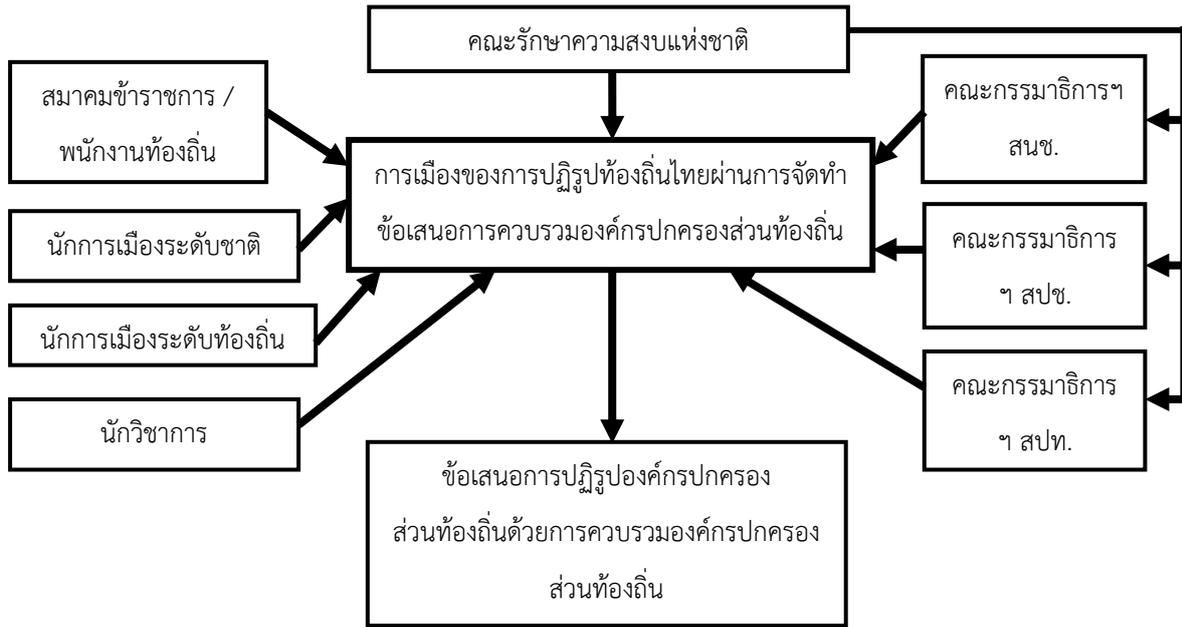
วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาบทบาทของตัวแสดงต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

กรอบแนวคิดในการวิจัย

งานวิจัยชิ้นนี้ได้นำแนวคิดรัฐราชการมาใช้เป็นกรอบในศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นว่าภายหลังการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้กลไกระบบราชการมาเป็นกลไกหลักในการบริหารประเทศ ที่สำคัญคือภายใต้สภาวะการณ์ดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับเปลี่ยนและลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่บริหารงานทับซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค

จากนั้นผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดการกระจายอำนาจและแนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นฐานในการศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องหรือย้อนแย้งกับแนวคิดการกระจายอำนาจและแนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร โดยในส่วนของการศึกษาบทบาทของตัวแสดงหรือภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และเครือข่ายนโยบายมาศึกษาบทบาทของภาคส่วนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยมุ่งศึกษาบทบาทของบุคคล กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยว่ามีส่วนร่วมในการผลักดัน ต่อรอง และต่อต้านด้วยวิธีการและรูปแบบใดบ้าง และผลจากการเคลื่อนไหวของตัวแสดงต่างๆ ได้ก่อให้เกิดผลต่อแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยมากน้อยเพียงใด



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

แบบแผนของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ โดยการศึกษาข้อมูลเอกสารและวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ

ผู้ให้ข้อมูลสำคัญในการวิจัยครั้งนี้ประกอบด้วยกรรมการธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น ตัวแทนของสมาคมต่างๆ ขององค์รปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการที่เกี่ยวข้องชาญด้านการปกครองท้องถิ่น รวมทั้งสิ้น 15 คน

เครื่องมือวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ แบบสัมภาษณ์เจาะลึกรายบุคคล (Individual Depth Interview) แบบมีโครงสร้างคำถามปลายเปิด ผลการตรวจสอบคุณภาพเครื่องมือ ดัชนีความสอดคล้องระหว่างข้อคำถามกับวัตถุประสงค์ของการวิจัย (Index of Item-Objective Congruence: IOC) มีค่า IOC อยู่ระหว่าง 0.06 ถึง 1

การเก็บรวบรวมข้อมูล

ดำเนินการทบทวนวรรณกรรมเกี่ยวกับข้อเสนอการควมรวมองค์รปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อพัฒนาแบบสัมภาษณ์มีโครงสร้างคำถามปลายเปิด และนำไปใช้ในการเก็บข้อมูลโดยการสัมภาษณ์เชิงลึก

การวิเคราะห์ข้อมูล

ดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพด้วยการนำข้อมูลที่ได้จากเอกสารและการสัมภาษณ์มาสรุป ตีความ และวิเคราะห์เนื้อหา (content analysis)

ผลการวิจัย

จากการศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัย คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ พบว่า

1. ข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจากคณะกรรมการ ทั้ง 3 ชุดข้างต้น ล้วนแล้วแต่มีข้อเสนอให้มีการยุบ/ควมรวมการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น เนื่องด้วยคณะกรรมการ ทั้ง 3 ชุดดังกล่าว มีข้อเสนอหลักในการปฏิรูประบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในลักษณะเดียวกัน คือ เปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปจากเดิมซึ่งมี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหาร ส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เหลือเพียง 2 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ เทศบาล โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียง 2 รูปแบบ ให้ดำเนินการ ควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลและยกฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ

หากแต่ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ และข้อเสนอของ คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ไม่ได้มีการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการยุบ องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่ข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มี ข้อเสนอในส่วนของการ “ยุบหรือไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หากแต่ก็เป็นเพียงข้อเสนอที่มีทางเลือกเท่านั้น

2. บทบาทของตัวแสดงหรือภาคส่วนที่เกี่ยวข้องข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ผลการศึกษาพบว่าสามารถแบ่งตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ได้แก่ (1) บทบาทของตัวแสดงที่เสนอและสนับสนุนข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) บทบาทของตัวแสดงที่คัดค้านข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) บทบาทของนักวิชาการที่มี ต่อข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในส่วนบทบาทของตัวแสดงที่เสนอและสนับสนุนข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายข้าราชการประจำมีท่าทีไปในทางเห็นด้วยกับ ข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าการแสดงบทบาทในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้น จากการที่นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นหนึ่งในสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ด้านการปกครอง ท้องถิ่น และอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ อีกทั้งสภาปฏิรูป แห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศก็ได้มีข้อเสนอให้ควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้น สมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทยที่มีนายสรณะ เทพเนาว์ เป็นนายกสมาคมจึงได้แสดงบทบาทสนับสนุน ข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น

ในขณะที่นายพงศ์โพยม วาศภูติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการปฏิรูปการปกครอง ท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ก็เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งซึ่งได้ออกมาให้ความเห็นว่าการผลักดันแนวคิดการควมรวม องค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาล เพราะปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีจำนวนมากและมีข้อจำกัด ด้านงบประมาณหรือบุคลากร จนไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้ (Post today, 2017) เช่นเดียวกับ นายศุภสัณห์ หนูสวัสดิ์ อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ที่มองว่า การควมรวมจะสามารถแก้ไขปัญหาให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กและมีปัญหาด้านงบประมาณ โดยได้

ยกตัวอย่างเปรียบเทียบเพื่อแสดงให้เห็นว่า “ถ้าเรามีบ้านหลังหนึ่งอาจจะใหญ่หน่อย แต่บางทีถ้าจะต้องอะไรกินสักอย่างเราจะต้องใช้เตาเตาเดียว แต่ถ้ามี 2 บ้านใช้ 2 เตา ซึ่งค่าใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้นเราต้องมาคิดว่าใช้วิธีการหรือเปล่า จะมองเห็นว่าเป็นการประหยัดโดยวัดจากขนาดที่เล็กลงค่าใช้จ่ายลดลง” (Noosawat, 2017)

การแสดงบทบาทของตัวแสดงที่สนับสนุนข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงให้เห็นถึงการสร้างเครือข่ายนโยบายอย่างไม่เป็นทางการขึ้น เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประโยชน์ต่อเครือข่ายตนเอง การแสดงบทบาทของเครือข่ายตัวแสดงที่เสนอและสนับสนุนข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินไปบนฐานคิดที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีจำนวนที่น้อยลงเพื่อแก้ไขปัญหาด้านงบประมาณและเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ หากแต่ก็มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าการควมรวมอาจก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ อีกทั้งอาจจะส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนแอและกลายเป็นผลเชิงบวกต่อการกลับมาสร้างฐานอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่บทบาทของตัวแสดงที่คัดค้านข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ภายหลังจากมีกระแสข่าวว่าจะมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด อันเป็นผลจากข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ก็ได้มีความเคลื่อนไหวของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยที่มีการจัดประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2558 ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม พ.ศ. 2558 และจัดให้มีการสัมมนาทางวิชาการ “การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เพื่อการปฏิรูปประเทศ” ซึ่งในช่วงเย็นวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ภายหลังจากการประชุมใหญ่ดังกล่าว นายบุญเลิศ บูรณุปกรณ์ นายกองค์การบริหารจังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะประธานสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคเหนือ 17 จังหวัด ได้ประชุมหารือกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศกว่า 40 คน เพื่อเสนอปัญหาและนำเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลว่า “ให้ยกเลิกแนวคิดยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ เพราะยังมีความจำเป็นต่อกลไกพัฒนาท้องถิ่นและขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลได้” (Matichon, 2015A)

โดยข้อเรียกร้องดังกล่าวราวกับจะได้รับการขานรับอย่างรวดเร็วจากรัฐบาล ดังจะเห็นได้ว่าในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานเปิดสัมมนาวิชาการในงานประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2558 ของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้กล่าวว่า “ก่อนเดินทางมา พล.อ. ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ผากความห่วงใยและสง่ากำลังใจแก่ผู้ร่วมประชุม ยืนยันว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ แต่ขอให้ท้องถิ่นช่วยขับเคลื่อนพัฒนาประเทศ” (Matichon, 2015B)

การแสดงบทบาทของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต่อข้อเสนอการยุบองค์การบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยการใช้เวทีประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2558 และเชิญตัวแสดงจากรัฐบาลมาร่วมการประชุม เพื่อแสดงให้เห็นถึงพลังของกลุ่มที่รวมตัวกันเป็นเครือข่ายนโยบายในรูปของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องด้วยการประชุมดังกล่าวมีผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมากและมีผู้เข้าร่วมการประชุมกว่า 3,000 คน ดังนั้นการใช้เครือข่ายนโยบายในการแสดงบทบาทกดดันตัวแสดงภาครัฐจึงส่งผลให้ตัวแทนภาครัฐที่เข้าร่วมการประชุมแสดงท่าทีตอบรับข้อเรียกร้องให้ยกเลิกแนวคิดการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

การแสดงบทบาทของนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจึงแสดงให้เห็นถึงการที่ตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองพยายามสร้างข้อเสนอเพื่อตอบโต้และแก้ทางข้อเสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย สะท้อนให้เห็นถึงการที่ตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการยุบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอแนวคิดท้าทายต่อตัวแสดงส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อส่งสัญญาณถึงการเจรจาต่อรองแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว

นอกจากนั้น สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย ยังได้ร่วมกันรวบรวมรายชื่อประชาชนที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติที่ใช้ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้ 1 ล้านรายชื่อ ภายในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2560 เพื่อทำหนังสือคัดค้านยื่นให้กับคณะรัฐมนตรีอีกด้วย

นอกจากการรวมตัวกันของตัวแสดงส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างเครือข่ายนโยบายแล้วนั้น ยังมีการสร้างเครือข่ายนโยบายร่วมกันระหว่างตัวแสดงส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงส่วนท้องถิ่นด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีว่าไม่เห็นด้วยกับการคว่ำรวม เนื่องจากผลการศึกษาไม่ได้รับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผลการคว่ำรวมในอนาคตจะมีผลกระทบกับสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบลและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (Matichon, 2016) การรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อสร้างเครือข่ายนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงเป็นไปในลักษณะของเครือข่ายนโยบายเฉพาะกิจ เนื่องจากการรวมตัวกันแสดงพลังต่อรองกับตัวแสดงภาครัฐในประเด็นเฉพาะด้าน

นอกจากความเคลื่อนไหวของตัวแสดงส่วนท้องถิ่นดังกล่าวแล้วนั้น ยังปรากฏความเคลื่อนไหวของตัวแสดงส่วนราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคผ่านการเสนอข่าวของสื่อมวลชนที่อ้างอิงว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เชิญตัวแทนกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมประชุมหารือการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการประชุมลับ โดยภายหลังจากการประชุมได้มีข้อเสนอ เช่น การปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจากเดิมมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและพัทยา) ให้คงเหลือเพียง 2 รูปแบบ คือ เทศบาล และรูปแบบพิเศษ จากข้อเสนอดังกล่าวทำให้ รศ.ดร. วีระศักดิ์ เครือเทพ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าโครงการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี ซึ่งเป็นตัวแสดงส่วนวิชาการได้ให้ความเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์ว่า “พอจะทราบต้นลีกลูกบางของข้อเสนอที่พอสมควร จึงรู้สึกไม่ดีเท่าไร เพราะวัตถุประสงค์ที่ต้องการทำก็เพื่อรวมศูนย์อำนาจและทำให้รัฐบาลควบคุมท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น ตามข่าวระบุว่าไปคุยกับลับๆ ทั้ๆ ที่น่าจะรอให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เสียก่อน แล้วค่อยไปถกเถียงกันนั้นนั้น ข้อเสนอที่ออกมามองดูก็รู้ว่าได้รับการผลักดันมาจากข้าราชการมหาดไทยกับข้าราชการท้องถิ่นบางกลุ่ม มหาดไทยอยากลดจำนวนท้องถิ่นลงอยู่แล้ว และอยากให้การปรับโครงสร้างครั้งนี้ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจเข้มแข็งขึ้น” (Special Report, 2014)

ในขณะที่นายแพทย์ประเวศ วะสี ก็แสดงทรรศนะว่า “การปฏิรูปท้องถิ่นไม่ควรเป็นเรื่องของสภาปฏิรูปแห่งชาติเท่านั้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเหมือนฐานของประเทศต้องเข้าร่วมขับเคลื่อนการปฏิรูปด้วย” (Special Report, 2014)

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ภายหลังจากการมีข้อเสนอให้ควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากคณะกรรมการการชุดต่างๆ จึงส่งผลให้หลายภาคส่วนหรือตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องเกรงว่าจะได้รับผลกระทบหากข้อเสนอการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำไปเป็นกลไกในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ดังนั้น ตัวแสดงที่เสนอและสนับสนุนข้อเสนอการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแสดงที่คัดค้านข้อเสนอการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น จึงได้แสดงบทบาททั้งการผลักดัน สนับสนุน และต่อต้านข้อเสนอการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อภิปรายผล

1. เมื่อพิจารณาข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติของคณะกรรมการ 3 ชุดดังกล่าว จะพบว่าข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยการรวมท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและงบประมาณจำกัดเข้าด้วยกันจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะมากขึ้น หากแต่เมื่อพิจารณาผ่านแนวคิดการกระจายอำนาจแล้วนั้น การใช้ข้อบังคับตามกฎหมายในเกณฑ์ออกเกณฑ์เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องควรรวมกันอาจจะขัดกับหลักการกระจายอำนาจที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่มีส่วนสำคัญในการตัดสินใจในการกำหนดแนวทางในการบริหารพื้นที่ของตน ดังนั้น ข้อเสนอให้มีการควรรวมโดยผลของกฎหมายจึงก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์และการเคลื่อนไหวต่อต้านการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เนื่องด้วยข้อเสนอดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อตรงต่อตัวแสดงส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมือง จึงนำมาสู่กระแสต่อต้านด้วยการเคลื่อนไหวทั้งในฐานะกลุ่มผลประโยชน์และการสร้างเครือข่ายนโยบายเพื่อต่อต้านข้อเสนอการยุบ/ควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดรัฐราชการที่ข้าราชการมีอำนาจและบทบาทสำคัญในการบริหารและการกำหนดนโยบาย ดังจะเห็นได้ว่าภายหลังการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กลไกในการบริหารประเทศ รวมถึงบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นล้วนแล้วแต่ประกอบไปด้วยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจำนวนมาก จนกระทั่งได้ก่อให้เกิดรัฐราชการขึ้นอีกครั้งหนึ่งภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และด้วยความเป็นรัฐราชการที่มีรากฐานทางความคิดแบบรวมศูนย์อำนาจมาตั้งแต่การก่อตั้งระบอบราชการสมัยใหม่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว จึงส่งผลให้ระบอบราชการคุ้นชินกับการบริหารราชการหรือการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

ดังนั้น เมื่อกลไกรัฐราชการได้กลายเป็นภาคส่วนหรือตัวแสดงสำคัญที่มีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอด้านการปฏิรูปท้องถิ่น จึงได้เสนอให้มีการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยมองว่าปัญหาหนึ่งซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ การมีงบประมาณไม่มากเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีงบประมาณจำกัด แต่กระนั้น ภายใต้ข้อเสนอดังกล่าวกลับสามารถวิเคราะห์ได้ในอีกมุมหนึ่งว่า ข้อเสนอให้มีการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

กลไกสำคัญในการลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลงก็จะทำให้จำนวนของตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีจำนวนลดน้อยลงตามไปด้วย ซึ่งอาจเป็นกลไกหนึ่งซึ่งสามารถนำมาใช้ในการลดอำนาจของการเมืองท้องถิ่นที่จะส่งผลต่อการลดอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติที่ใช้การเมืองท้องถิ่นเป็นฐานเสียงให้กับตนเองได้ในอีกทางหนึ่ง

2. เมื่อพิจารณาถึงบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงทำให้เห็นว่าทั้งภาคส่วนที่สนับสนุนและคัดค้านข้อเสนอดังกล่าว โดยภาคส่วนที่ผลักดันและสนับสนุนข้อเสนอส่วนใหญ่คือกลุ่มบุคคลที่อยู่ในคณะกรรมการข้าราชการส่วนกลาง และข้าราชการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยมองว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะก่อให้เกิดประสิทธิภาพและความก้าวหน้าของบุคลากรในองค์กร หากแต่ภาคส่วนหรือตัวแสดงในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้รับผลกระทบเชิงลบทั้งโดยตรงและโดยอ้อม ก็ได้แสดงบทบาทและปฏิกิริยาเพื่อสะท้อนให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นถึงความไม่พอใจและต่อต้านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอของคณะกรรมการชุดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอของคณะกรรมการด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้วยมองว่าการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ฐานราก เพราะเห็นว่าปัญหาที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เกิดมาจากการที่ราชการบริหารส่วนกลางหรือหน่วยราชการจำนวนมากไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจหรือไม่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้วางรากฐานการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน และได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยราชการต่างๆ ถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ภาคส่วนหรือตัวแสดงส่วนท้องถิ่นจึงได้มีการรวมตัวมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ มีการรวมตัวกันก่อนสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกในการต่อรองอำนาจกับราชการบริหารส่วนกลางที่พยายามเหนี่ยวรั้งการกระจายอำนาจมาอย่างต่อเนื่อง โดยตัวแสดงส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายนโยบายมาอย่างยาวนาน ในรูปของสมาคม สมาพันธ์ และองค์กรรูปแบบต่างๆ ได้ใช้กลไกดังกล่าวในการแสดงบทบาทกดดันตัวแสดงภาครัฐที่จัดทำข้อเสนอซึ่งส่งผลกระทบเชิงลบต่อส่วนท้องถิ่น ทั้งการแสดงบทบาทในฐานะปัจเจกบุคคลและกระทำในนามเครือข่ายนโยบาย

ลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่ง แสดงให้เห็นว่าบทบาทของตัวแสดงและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ดำเนินไปตามแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และแนวคิดเครือข่ายนโยบายโดยมีตัวแสดงหลายฝ่ายได้แสดงบทบาททั้งในนามของบุคคล กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ด้วยการใช้วิธีการทั้งในส่วนของการมีส่วนร่วมในการผลักดัน ต่อรอง และต่อต้าน

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้นำข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป มาปรับใช้ใน

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด และส่งผลให้ข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นถกเถียงอีกต่อไป

ดังนั้น ข้อเสนอให้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงข้อเสนอที่แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างรัฐราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะในสมัยที่ประเทศปกครองด้วยรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจากกาเลือกตั้งของประชาชน ข้อเสนอหนึ่งซึ่งมักมีการเสนอจากฝ่ายท้องถิ่นก็คือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้นเมื่อสภาวะการณ์เปลี่ยนผ่านมาเป็นกาปกครองด้วยรัฐราชการจึงทำให้ข้อเสนอกลับกลายเป็นข้อเสนอให้ควมรวมหรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระนั้นข้อเสนอของทั้งสองฝ่ายก็ยังคงไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแต่อย่างใด

ข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงกลายเป็นเพียงอีกฉากหนึ่งของการเมืองเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั่นเอง

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยควรพิจารณาแนวทางในการจัดทำข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยการนำข้อมูลจากการศึกษาวิจัยมาใช้ประกอบการจัดทำข้อเสนอให้มากขึ้น เนื่องด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยมีความแตกต่างหลากหลายทั้งในด้านพื้นที่ จำนวนประชาชน งบประมาณ วัฒนธรรม เชื้อชาติ ฯลฯ ดังนั้นการจัดทำข้อเสนอให้มีการควมรวมท้องถิ่นภายใต้หลักเกณฑ์เดียวกันจึงอาจนำมาซึ่งปัญหาในการนำนโยบายดังกล่าวไปปฏิบัติ

2. ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบและเงื่อนไขในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อเป็นข้อมูลให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยนำไปใช้เป็นในการจัดทำข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้มีความสอดคล้องกับบริบทที่แตกต่างหลากหลายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยวิชาการประจำปีงบประมาณ 2562 จากสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช

เอกสารอ้างอิง

Matichon. (2015A), *Discussion of the Provincial Administrative Organization: Cancellation to push forward the election of provincial governor*, p. 5. (in Thai)

_____. (2015B). *The Prime Minister said that he will not abolish provincial local government organization*, p. 3. (in Thai)

- Matichon. (2016). *Former committee of local government indicated that local government organization amalgamation should consider to rural society – culture*, p. 10. (in Thai)
- Noosawat, S. (2017). *Interview*. Subcommittee on Local Administration in general, the National Reform Steering Assembly, 9 May 2017.
- Post today. (2017). *Transformation of local organization to abolish the Subdistrict Administrative Organization*, p. B4. (in Thai)
- Special Report. (2014). *Journal of local leader*, 14 (165), 66-116. (in Thai)
- The Committee of National Reform Steering on Local Administration. (2016). *Report of structure and authority of local government organization in general, usage of law code of local government organization Bill B.E.....and draft law code of local government organization*. Bangkok: The Secretariat of the House of Representatives of Thailand acting as The Secretariat of the National Reform Steering Assembly.
- The Standing Committee of Local Administration National Reform Council. (n.d.). *Report of the way to reform a decentralize power and local government (second round)*. The Secretariat of the House of Representatives of Thailand acting as The Secretariat of the National Reform Steering Assembly.
- The Standing Committee of Local Administration, The National Legislative Assembly. (n.d.). *Report of results of a study in local administration system, budget administration system, local personnel administration system and local government organization management system*. Bangkok: Bureau of Printing, The Secretariat of the Senate.