

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ที่มาและความสำคัญของปัญหา

การกำหนดโครงสร้างและกลไกทางการเมืองการปกครองผ่านรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 นอกจากจะเป็นการเปิดพื้นที่ให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองการปกครองอย่างเป็นรูปธรรม สร้างองค์กรอิสระด้วยมุ่งหวังให้เป็นกลไกที่ไ้การเมืองแทรกแซง และกำหนดให้รัฐต้องจัดให้มีการทำประชาพิจารณ์ก่อนที่จะดำเนินโครงการต่างๆ แล้วนั้น รัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวยังก่อให้เกิดจุดเปลี่ยนสำคัญในโครงสร้างและกลไกการปกครองท้องถิ่นหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังจะเห็นได้จากมาตรา 78 ที่บัญญัติว่า “รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณสุขปโภคและสาธารณสุขการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” อันนำมาซึ่งการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 เพื่อกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง (ดูรายละเอียดใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284) เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหาร งานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ อีกทั้งยังเป็นกลไกสำคัญที่จะก่อให้เกิดการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง

นอกจากบทบัญญัติเรื่องการกระจายอำนาจแล้วนั้น ยังมีบทบัญญัติที่กำหนดให้ต้องใช้กลไกการเลือกตั้งตามมาตรา 285 เพื่อให้ได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยกำหนดให้สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง ส่วนคณะผู้บริหาร

ท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น (ดูรายละเอียดใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 285) หากแต่รูปแบบการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งทางอ้อมนั้น ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่านำมาซึ่งความไม่มีเสถียรภาพของฝ่ายบริหาร (คณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น) อันเป็นผลพวงจากการที่ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภาท้องถิ่น) จำนวนหนึ่งมีการแบ่งฝักแบ่งฝ่ายและต้องการก้าวขึ้นเป็นคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่น มีการตกลงที่จะผลัดเปลี่ยนหมุนเวียนกันเป็นคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นคนละ 1-2 ปี ยังผลให้ท้องถิ่นไม่ได้รับการพัฒนาตามแนวนโยบายอย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญกลไกการเลือกตั้งในลักษณะดังกล่าวยังนำมาซึ่งคณะผู้บริหารหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความอ่อนแอ เพราะต้องให้ความสำคัญกับฐานเสียงจากฝ่ายสภาท้องถิ่นเป็นสำคัญ เพราะมิฉะนั้นก็จะไม่สามารถบริหารงานได้อย่างราบรื่น

สภาวการณ์ดังกล่าวได้ก่อให้เกิดกระแสเรียกร้องให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นว่าควรมาจากการเลือกตั้งทางตรง เพื่อให้เกิดการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ระหว่างผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีความเป็นอิสระในการทำงาน เป็นกลไกในการตรวจสอบถ่วงดุลซึ่งกันและกัน ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้มแข็งในการที่จะผลักดันแนวนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพ และทำให้ประชาชนสามารถตัดสินใจเลือกผู้บริหารท้องถิ่นจากนโยบายที่ได้มีการแถลงไว้ในการหาเสียงเลือกตั้งในอีกทางหนึ่งด้วย

ความเคลื่อนไหวในการเสนอแนวคิดดังกล่าวได้นำมาสู่การตราพระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2545 และทำให้มีการเปลี่ยนแปลงวิธีการได้มาซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือการเลือกตั้งทางอ้อมมาเป็นการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นทางตรง แต่กระนั้นปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงปรากฏให้เห็นในด้านอื่นๆ เช่น องค์กรบริหารส่วนตำบลและเทศบาลมีจำนวนมากเกินไป และบางแห่งมีขนาดเล็กเกินไป ทำให้ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนระหว่างองค์กรบริหารส่วนตำบลกับเทศบาลยังมีความแตกต่างกัน ผู้บริหารท้องถิ่นอาศัยความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติในการกดดันและแทรกแซงการปฏิบัติงานของข้าราชการประจำที่มีบทบาทในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหา

ความอ่อนแอของสภาท้องถิ่น ในกรณีที่สมาชิกสภาท้องถิ่นที่มีเสียงข้างมากเป็นกลุ่มการเมือง เดียวกันกับผู้บริหารท้องถิ่น และขาดการมีส่วนร่วมในการกำกับดูแลของประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้เป็นองค์กรของประชาชน โดยประชาชน และเพื่อประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้ปัญหาและความต้องการของประชาชนไม่ได้รับการแก้ไขและตอบสนองเท่าที่ควร (คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 4-5) เป็นต้น

นอกจากปัญหาเชิงโครงสร้างดังกล่าวข้างต้นแล้ว การปกครองท้องถิ่นไทยยังมีปัญหาด้านการคลังและงบประมาณ การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น การถ่ายโอนบุคลากรภาครัฐสู่ท้องถิ่น และรวมถึงปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของ การทุจริตคอร์รัปชันในส่วนของงบประมาณแผ่นดิน และการทุจริตคอร์รัปชันในส่วนของผู้มีอำนาจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การทุจริตในการบรรจุข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีผู้ฟ้องคดีต่อศาลปกครองกว่า 200 คดี และยังผลให้มีการเพิกถอนการบรรจุแต่งตั้งข้าราชการและพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปแล้วกว่า 600 ราย (ชุมชนคนท้องถิ่น, 2559)

ด้วยเหตุดังกล่าว ภายหลังจากการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงประกาศนโยบายในการปฏิรูปการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดินด้วยการปฏิรูปโครงสร้างเชิงอำนาจ ระบบการเมือง และการบริหารจัดการภาครัฐในทุกๆระดับ ทั้งในระดับประเทศ ภูมิภาค และท้องถิ่น โดยมีความมุ่งหมายเพื่อให้ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และประชาชนได้รับประโยชน์จากการปฏิรูปอย่างแท้จริง การบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ โปร่งใส เป็นธรรม ไม่มีการทุจริต คอร์รัปชัน มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นและประชาชนในพื้นที่มากยิ่งขึ้น (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559)

คณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงจัดตั้ง “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” ขึ้นตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยกำหนดให้สภาปฏิรูปแห่งชาติ มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะแนวทางการปฏิรูปประเทศด้านต่างๆ คือ 1) การเมือง 2) การบริหารราชการแผ่นดิน 3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 4) การปกครองท้องถิ่น 5)

การศึกษา 6) เศรษฐกิจ 7) พลังงาน 8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 9) สื่อสารมวลชน 10) สังคม และ 11) อื่นๆ พร้อมเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการเพื่อการประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่

โดยในส่วนของ การปกครองท้องถิ่นนั้น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 7/2557 วันอังคารที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ได้มีมติตั้งคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยมีนายพงศ์โพยม วาศภูติ เป็นประธานกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้พิจารณาและศึกษาแนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น จากนั้นจึงได้เสนอรายงานเรื่อง **“แนวทางการปฏิรูปการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (รอบ 2)”** ต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ 15 กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งใน ส่วนหนึ่งของรายงานได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาพบว่า **“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนมาก และมีขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำกัดทั้งในเรื่องของการบริหารจัดการ บุคลากร และงบประมาณ ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ จึงจำเป็นต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการควบรวมให้จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยลง แต่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีการปรับปรุงโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ การดูแลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติและภายในพื้นที่”** (คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 2)

ด้วยเหตุดังกล่าวคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่นจึงเสนอให้มีการจัดองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปภายในพื้นที่จังหวัดโดยแบ่งออกเป็น 2 ชั้น (Two-Tiers) ประกอบด้วย 1) องค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) และเทศบาล โดยเสนอให้ยกฐานะขององค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาล (ดูรายละเอียดในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 12)

นอกจากข้อเสนอในการปฏิรูปท้องถิ่นของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว ยังมีข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งมีพลโทชาญชัย ภู่งอง เป็นประธานคณะกรรมการ ได้จัดทำ **“รายงานผลการ**

**พิจารณาศึกษากระบวนการบริหารงาน ระบบบริหารงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 โดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ และได้จัดทำข้อเสนอแนะให้ปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการเปลี่ยนแปลงและควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การเปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งให้เป็นเทศบาลและกำหนดสัดส่วนสมาชิกให้เหมาะสม และการยุบรวมเทศบาลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนเข้ากับเทศบาลที่มีพื้นที่ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน และจัดตั้งท้องถิ่นอำเภอเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาค ทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น (คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 5-6)

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

แนวคิดเรื่องการควบรวมท้องถิ่นถูกนำเสนออีกครั้งในรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง **“โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”** ที่เสนอต่อประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2559 โดยรายงานดังกล่าวได้เสนอให้มีการปฏิรูปรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างใหม่เป็น 2 รูปแบบ คือ 1) องค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการปรับเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนวยการ

สนับสนุน ประสานงาน เมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอ หรือการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อน

2) เทศบาล กำหนดให้มีการปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นรูปแบบเดียวกัน ทั้งประเทศ (คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 32) โดยรายงานดังกล่าวได้เสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมาในรายงาน จึงก่อให้เกิดกระแสว่า คณะรักษาความสงบแห่งชาติอาจจะมีการประกาศใช้กฎหมายทั้งสองฉบับที่มีการนำเสนอและส่งผลให้เกิดการคว่ำบวมหรือยุบองค์การบริหารส่วนตำบลตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การเสนอให้มีการคว่ำบวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นประเด็นปัญหาที่นำไปสู่ข้อถกเถียงและการวิพากษ์วิจารณ์ว่าข้อเสนอดังกล่าวมาจากข้าราชการหรืออดีตข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมการฯ ซึ่งมีแนวคิดไม่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเกรงว่า 1) ตนเองจะสูญเสียอำนาจ 2) เมื่อสูญเสียอำนาจแล้ว บางคนก็กลัวสูญเสียผลประโยชน์ซ้ำซ้อนที่เคยได้รับจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำไปด้วย และ 3) กลัวว่าถ้าปล่อยอำนาจไป ในท้ายที่สุดก็คงรู้ว่าอาจไม่มีตำแหน่งข้าราชการส่วนภูมิภาคเหมือนดังประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายที่เป็นรัฐเดี่ยว เช่น ญี่ปุ่นหรืออังกฤษ เป็นต้น โดยข้อเสนอให้มีการยุบราชการส่วนภูมิกาศนั้น เคยมีการจัดทำข้อเสนอไว้โดยคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ซึ่งมีนายอานันท์ ปันยารชุน เป็นประธานคณะกรรมการฯ (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554, น. 95) นอกจากนั้นการคว่ำบวมองค์การบริหารส่วนตำบลก็ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าอาจจะเป็นกลไกที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติใช้ในการลดอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่น หรือลดความสัมพันธ์ระหว่างนักการเมืองระดับชาติกับนักการเมืองท้องถิ่น เพื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติสามารถควบคุมและรักษาเสถียรภาพทางการเมืองได้มากขึ้น

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยจึงดำเนินไปท่ามกลางแรงผลักดันและการต่อต้านของภาคส่วนต่างๆ เพื่อให้โครงสร้างและกลไกการปกครองท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์และความต้องการของกลุ่มตนเองมากที่สุด ด้วยเหตุดังกล่าวการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยจึงเต็มไปด้วย “การเมือง” ที่หลายภาคส่วนล้วนแล้วแต่เข้ามาแสดงบทบาทในลักษณะต่างๆ จึงสะท้อนให้เห็นว่าในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างและกลไกการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งนับได้ว่าเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบเสรีประชาธิปไตย (Liberal Democracy) นั้น มีกระบวนการใน

การต่อสู้ทางความคิดผ่านการจัดทำข้อเสนอและการวิพากษ์วิจารณ์ รวมถึงการต่อสู้ทางการเมืองผ่านวิธีการและกลไกในระบบรัฐสภา รวมถึงการเคลื่อนไหวผ่านเครือข่ายและระบบอุปถัมภ์ เพื่อให้ข้อเสนอหรือความต้องการของกลุ่มตนเองบรรลุผลในท้ายที่สุด

### คำถามการวิจัย

ข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ดำเนินไปภายใต้กลไกรัฐธรรมนูญ มุ่งหวังที่จะลดบทบาทและอำนาจทางการเมืองของการเมืองท้องถิ่นมากกว่าการปฏิรูปเพื่อพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงหรือไม่

### วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ
2. เพื่อศึกษาบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

### กรอบแนวคิดการวิจัย

การวิจัยชิ้นนี้ได้นำแนวคิดรัฐธรรมนูญ แนวคิดการกระจายอำนาจ แนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวคิดกลุ่มผลประโยชน์ และแนวคิดเครือข่ายนโยบายมาเป็นกรอบแนวคิดในการวิจัย โดยผู้วิจัยได้นำแนวคิดรัฐธรรมนูญมาใช้เป็นกรอบในการศึกษาเพื่อแสดงให้เห็นว่าภายหลังจากการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 คณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ใช้กลไกระบบราชการมาเป็นกลไกหลักในการบริหารประเทศ ที่สำคัญคือภายใต้สภาวะการณดังกล่าวได้นำมาสู่การจัดทำข้อเสนอเพื่อปรับเปลี่ยนและลดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่บริหารงานทับซ้อนกับราชการส่วนภูมิภาค

จากนั้นผู้วิจัยจึงได้นำแนวคิดการกระจายอำนาจและแนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นฐานในการศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควบรวมองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อแสดงให้เห็นว่าข้อเสนอดังกล่าวสอดคล้องหรือขัดแย้งกับแนวคิดกระจายอำนาจและแนวคิดการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่อย่างไร

โดยในส่วนของการศึกษาบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น ผู้วิจัยได้นำแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และเครือข่ายนโยบายมาศึกษาบทบาทของภาคส่วนและกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ โดยมุ่งศึกษาบทบาทของบุคคล กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยว่ามีส่วนร่วมในการผลักดันต่อรอง และต่อต้านด้วยวิธีการและรูปแบบใดบ้าง และผลจากการเคลื่อนไหวของตัวแสดงต่างๆ ได้ก่อให้เกิดผลต่อแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยมากน้อยเพียงใด

#### **ระเบียบวิธีการวิจัย**

**ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง:** เก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์ภาคส่วนที่มีส่วนเกี่ยวข้องโดยตรงกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เช่น กรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่น และตัวแทนของสมาคมต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น สมาคมองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย สมาพันธ์ปลัดเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาพันธ์ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย เป็นต้น

**เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย:** งานวิจัยเชิงคุณภาพ เก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสัมภาษณ์และการศึกษาเอกสาร

**วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล:** ศึกษาจากแหล่งข้อมูลหลัก 2 ประเภท คือ ประเภทแรกเป็นข้อมูลปฐมภูมิที่ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลสำคัญที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นและประเภทที่สองเป็นข้อมูลทุติยภูมิที่ได้จากเอกสารและสื่อสิ่งพิมพ์ชนิดต่างๆ เช่น หนังสือเอกสารวิชาการ เอกสารราชการ รายงานการประชุม รายงานของกรรมการ นิตยสาร และหนังสือพิมพ์รายวัน เป็นต้น รวมถึงข้อมูลในรูปแบบวีดิทัศน์และข้อมูลในอินเทอร์เน็ต เช่น เทป



รายการคืนความสุขให้คนในชาติ เทปรายการเดินทางประเทศไทย และเทปรายการเถียงให้รู้เรื่อง และเว็บไซต์หรือเว็บเพจที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย เป็นต้น

**วิธีการวิเคราะห์ข้อมูล:** การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงพรรณนา

### **นิยามศัพท์/นิยามศัพท์เชิงปฏิบัติการ**

การปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การปรับเปลี่ยนรูปแบบหรือโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ให้มีความแตกต่างไปจากเดิมอันเป็นผลจากการแนวคิดหรือดำเนินการในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

การเมืองของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การที่ภาคส่วนต่างๆ ได้แสดงบทบาททางการเมือง เพื่อผลักดัน ปรับเปลี่ยน และคัดค้านข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อให้ข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามความต้องการของแต่ละภาคส่วน

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ หมายถึง คณะที่เข้าทำการยึดอำนาจการปกครองโดยรัฐประหาร เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

### **ขอบเขตการวิจัย**

- ขอบเขตด้านเนื้อหา: ศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และศึกษาบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

- ขอบเขตด้านเวลา: ศึกษาตั้งแต่เดือนสิงหาคม พ.ศ. 2557 – ธันวาคม พ.ศ. 2561

### **ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ**

1. ทราบถึงข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

2. ทราบถึงบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

3. เกิดการเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติในวารสารระดับชาติ ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นไทยและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นสามารถนำไปเป็นฐานในการพัฒนาการปกครองท้องถิ่นไทยในอนาคต

