

บทที่ 3

ข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควมรวม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

ภายหลังการทำรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เพียง 18 วัน คณะรักษาความสงบแห่งชาติก็ได้ออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว ลงวันที่ 10 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 เพื่อจัดการจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจนกว่าจะมีการเปลี่ยนแปลง โดยให้เหตุผลว่าสถานการณ์ในขณะนั้นยังไม่อาจจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นได้โดยเรียบร้อย โดยในระหว่างที่ไม่สามารถจัดให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระหรือพ้นจากตำแหน่งได้นั้น ให้ตั้งคณะกรรมการสรรหาเพื่อคัดเลือกบุคคลที่มีความรู้และความสามารถในด้านต่างๆ เข้ามาทำหน้าที่สมาชิกสภาท้องถิ่นไปพลางก่อน ส่วนตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นที่ครบวาระให้ปลัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปฏิบัติหน้าที่นายกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้ (ดูรายละเอียดในคำสั่งหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 1/2557 เรื่อง การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว) จนก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์ว่าประกาศดังกล่าวเป็นการป้องกันคลื่นใต้น้ำ เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นในแต่ละภูมิภาคล้วนแล้วแต่มีความสัมพันธ์กับนักการเมืองระดับชาติ ดังนั้นหากปล่อยให้มีการจัดการเลือกตั้งตามกลไกปกติอาจจะเป็นเหตุให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดใช้เป็นโอกาสในการเคลื่อนไหวทางการเมือง โดยเฉพาะการนำประเด็นการเมืองเกี่ยวกับอุดมการณ์ประชาธิปไตยมาใช้เป็นกลไกในการหาเสียง (โพสต์ทูเดย์, 2557, 17 กรกฎาคม, น. ๖4) ประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติข้างต้นจึงส่งผลให้หลายฝ่ายมองว่าการใช้กลไกเชิงอำนาจในรูปแบบต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ล้วนแต่มุ่งผลทางการเมืองมากกว่าต้องการก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่เป็นประโยชน์ต่อการปกครองท้องถิ่นไทยเป็นสำคัญ

ต่อกรณีดังกล่าว ตระกูล มีชัย รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มองว่า “ที่ผ่านมามาคณะรัฐประหารงดการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นเป็นเวลานาน ซึ่งสร้างความเสียหาย ฉะนั้นครั้งนี้ถ้ากำหนดระยะเวลาเพียงสั้นๆ หรือยาวที่สุดไม่เกิน ต.ค. 2558 ก็ยังพอรับได้” ส่วนกรณีที่มีกระแสวิพากษ์วิจารณ์กันว่าประกาศของคณะรักษาความสงบแห่งชาติจะส่งผลเป็นการสกัดกั้นการเติบโตของกลุ่มการเมืองระดับชาติที่อยู่ตรงข้ามกับคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น ตระกูล มีชัย มองว่าเป็นข้อสันนิษฐานหนึ่ง เพราะผู้บริหารท้องถิ่นล้วนเป็นเครือข่ายของระบบการเมืองระดับชาติทั้งนั้น หากแต่ในความเห็นของตระกูล มีชัย เห็นว่าการทำลายเครือข่ายการเมืองระดับชาติด้วยการไปทำลายการเมืองท้องถิ่น ย่อมทำให้การพัฒนาการเมืองระดับฐานรากเป็นไปได้ยาก จึงน่าจะมียุทธศาสตร์อื่นที่ดีกว่าการแต่งตั้งข้าราชการเข้าไปดำรงตำแหน่งแทน (ปกรณ์ พึ่งเนตร, 2557, 17 กรกฎาคม, น. 14)

ในขณะที่สตีเฟน ธนาธิโชติ นักวิชาการผู้ชำนาญการ สถาบันพระปกเกล้า มองว่าการยกเลิกการเลือกตั้งท้องถิ่นน่าจะเป็นความรู้สึกไม่มั่นใจในสถานการณ์ทางการเมือง เพราะหากมีการเลือกตั้งตอนนี้ (พ.ศ. 2557 - ผู้เขียน) ไม่ว่าจะในระดับใดจะก่อให้เกิดความเคลื่อนไหวทางการเมือง ไม่ว่าจะมีความเคลื่อนไหวตามปกติของการเลือกตั้ง เช่น การหาเสียง การแสดงความคิดเห็น วิพากษ์วิจารณ์ การเรียกร้องประชาธิปไตย ซึ่งเป็นบรรยากาศที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติยังไม่ต้องการให้เกิดขึ้น นอกจากนี้การคัดเลือกบุคลากรเข้ามาดำรงตำแหน่งแทนผู้บริหารท้องถิ่นหรือสมาชิกสภาท้องถิ่นก็มีแนวโน้มที่บุคลากรที่ได้รับการคัดเลือกมาจะไม่กล้าตัดสินใจ (ศักรินทร์ เข้มทอง, 2557, 18 กรกฎาคม, น. 14) สอดคล้องกับความเห็นของประจักษ์ ก้องกีรติ อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ที่มองว่าเจตนาของประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 คือต้องการกลับไปสู่การรวบอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางเหมือนก่อน พ.ศ. 2535 ที่มีการแต่งตั้งข้าราชการโดยตำแหน่ง (มติชน, 2557, 18 กรกฎาคม, น. 2)

หากแต่วัลลภ พริ้งพงษ์ อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ตำแหน่งในขณะนั้น) ได้แถลงข่าวเพื่อตอบโต้กระแสการวิพากษ์วิจารณ์การออกประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 85/2557 ว่า “ประกาศ คสช. ฉบับนี้ไม่ได้เป็นการลดรอนงานของท้องถิ่น แต่ประเทศต้องการความปรองดอง และการเลือกตั้งอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งขึ้น...ขอยืนยันว่าไม่ใช้การรวบอำนาจมาอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย เพราะคณะกรรมการสรรหาถึงแม้ว่าจะมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน แต่ก็

ทำหน้าที่กำกับดูแลเท่านั้น และเมื่อมีกรรมการสรรหาแล้ว ต้องคัดเลือกคนที่มีความรู้ ได้รับการยอมรับ และมีคุณสมบัติที่จะเข้ามาเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่น” (กรุงเทพฯธุรกิจ, 2557, 18 กรกฎาคม, น. 13)

นอกจากประเด็นข้างต้นแล้วนั้น อีกหนึ่งประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการเมืองการปกครองท้องถิ่นก็คือข้อเสนอให้มีการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของคณะกรรมการหลายชุดที่ถูกตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการศึกษาและจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ทั้งการเสนอให้ปรับเปลี่ยนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยทั้งประเทศให้เป็นเทศบาลเพียงรูปแบบเดียว การเสนอให้ควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน การเสนอให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการเสนอให้จัดตั้งสภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ (สทช.) ซึ่งข้อเสนอต่างๆ ข้างต้นล้วนแล้วแต่ถูกต่อต้านจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยการปรับรูปแบบและลดจำนวนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลกระทบโดยตรงต่อการเมืองและการปกครองท้องถิ่นในหลายประการ

ดังนั้น การเริ่มต้นปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงดำเนินไปท่ามกลางความกังวลสงสัยว่ากลไกหรือข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาตินั้น มีเจตนาที่จะปฏิรูปอย่างแท้จริงหรือเพียงต้องการใช้กลไกหรือข้อเสนอการปฏิรูปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง ด้วยเหตุดังกล่าว เนื้อหาในบทนี้จึงต้องการแสดงให้เห็นข้อเสนอของคณะกรรมการ 3 ชุด ที่มีการตั้งขึ้นภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ได้แก่

- 1) คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ
- 2) คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
- 3) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของคณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

สภาปฏิรูปแห่งชาติตั้งขึ้นตามบทบัญญัติมาตรา 27 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ ได้แก่ 1) การเมือง 2) การบริหารราชการแผ่นดิน 3) กฎหมายและกระบวนการยุติธรรม 4) การปกครองท้องถิ่น 5) การศึกษา 6) เศรษฐกิจ 7) พลังงาน 8) สาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม 9) สื่อสารมวลชน 10) สังคม และ 11) อื่นๆ เพื่อให้การปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขมีความเหมาะสมกับสภาพสังคมไทย มีระบบการเลือกตั้งที่สุจริตและเป็นธรรม มีกลไกป้องกันและจัดการทุจริตและประพฤติมิชอบที่มีประสิทธิภาพ ขจัดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทำให้กลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว และมีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม โดยมาตรา 30 ของรัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวกำหนดให้สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติมาจากการสรรหาโดยคณะกรรมการสรรหาบุคคลด้านต่างๆ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 27 และให้คำนึงถึงความหลากหลายของบุคคลจากกลุ่มต่างๆ ในภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคสังคม ภาควิชาการ ภาควิชาชีพ และภาคอื่นที่จะเป็นประโยชน์ต่อการปฏิบัติหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ การกระจายตามจังหวัด โอกาสและความเท่าเทียมกันทางเพศ รวมทั้งผู้ด้อยโอกาส จากนั้นให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกบุคคลที่เห็นสมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติจากบัญชีรายชื่อที่คณะกรรมการสรรหาเสนอ ไม่เกิน 250 คน ซึ่งสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติมีที่มาจากคณะกรรมการสรรหาจังหวัดเสนอรายชื่อตัวแทนจังหวัดให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกเหลือ 77 คน และคณะกรรมการสรรหาจากผู้ทรงคุณวุฒิจำนวน 11 ด้าน เสนอรายชื่อให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติคัดเลือกเหลือ 173 คน ทั้งนี้หากจำแนกสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติออกเป็น 7 กลุ่ม ได้แก่ 1) กลุ่มข้าราชการทหาร/ตำรวจ จำนวน 31 คน 2) กลุ่มนักการเมืองระดับชาติ/ระดับท้องถิ่น จำนวน 47 คน 3) กลุ่มเอ็นจีโอ/นักเคลื่อนไหวทางสังคม จำนวน 10 คน 4) กลุ่มนักวิชาการ/อาจารย์/ผู้บริหารมหาวิทยาลัย จำนวน 33 คน 5) กลุ่มข้าราชการพลเรือน

จำนวน 81 คน 6) กลุ่มพ่อค้า/นักธุรกิจ จำนวน 24 คน และ 7) กลุ่มสื่อและอื่นๆ จำนวน 14 คน¹ (iLaw, 2558, 8 กันยายน) ดังนั้นกลุ่มที่มีจำนวนมากที่สุดในสภาปฏิรูปแห่งชาติจึงเป็นคือกลุ่มข้าราชการพลเรือน

สภาปฏิรูปแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1) ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่างๆ ตามมาตรา 27 เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2) เสนอความเห็นหรือข้อเสนอแนะต่อคณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญเพื่อประโยชน์ในการจัดทำร่างรัฐธรรมนูญ

3) พิจารณาและให้ความเห็นชอบร่างรัฐธรรมนูญที่คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญจัดทำขึ้น (ดูรายละเอียดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 – 31)

จากนั้นสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 7/2557 วันอังคารที่ 11 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 ได้มีมติตั้ง “คณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น” ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 80 วรรคสาม (4) โดยคณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------|
| 1. นายพงศ์โพยม วาศภูติ | ประธานกรรมการ |
| 2. นายสมศักดิ์ โสธาทิพาณิชย์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| 3. นายทองศักดิ์ ทวีทอง | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| 4. นายชาติชาย ณ เชียงใหม่ | รองประธานกรรมการ คนที่สาม |
| 5. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์ | รองประธานกรรมการ คนที่สี่ |
| 6. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น | ที่ปรึกษากรรมการ |
| 7. พลอากาศเอก ขวัญชัย เขียมรักษา | ที่ปรึกษากรรมการ |

¹ จำนวนสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติเป็นข้อมูล ณ วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 จากเดิมมีสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ 250 คน แต่ลาออกไป 2 คน คือ นางทิวา ณ นคร กับนายสุวิทย์ เมษินทรีย์ และโดนใบแดงหนึ่งคือ นายศักดิ์ ศิริวิริยะไพบูลย์ (ดูรายละเอียดใน iLaw, 2558, 8 กันยายน)

8. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง	โฆษกกรรมการ
9. นายเชื้อ ฮั่นจินดา	รองโฆษกกรรมการ
10. นายคณิศร ชูริรัมย์	รองโฆษกกรรมการ
11. นายไกรราศ แก้วดี	กรรมการ
12. ศาสตราจารย์จรัส สุวรรณมาลา	กรรมการ
13. นายชาลี เขียดสกุล	กรรมการ
14. นายชิตชัย จิระตุวินันท์	กรรมการ
15. นายถาวร เม็ดพันธุ์	กรรมการ
16. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
17. นายนิคม มากรุ่งแจ้ง	กรรมการ
18. นายปรีชา บุตรศรี	กรรมการ
19. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา	กรรมการ
20. นายวิชัย ด่านรุ่งโรจน์	กรรมการ
21. รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย	กรรมการ
22. นายสมเดช นิลพันธุ์	กรรมการ
23. นายสยมพร ลิ้มไทย	กรรมการ
24. นายสรณะ เทพเนาว์	กรรมการ
25. นางสีลาภรณ์ บัวสาย	กรรมการ
26. นายอุดม ทুমโฆสิต	กรรมการ
27. นายวัลลภ พริ้งพงษ์	เลขานุการคณะกรรมการ

คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำ
แนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจ
หน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย โดยคณะกรรมการได้ตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาศึกษา
ประเด็นปฏิรูปดังกล่าว ดังนี้

1. คณะอนุกรรมการจัดระบบ โครงสร้าง และอำนาจหน้าที่ของการปกครอง
ท้องถิ่น

2. คณะอนุกรรมการกำกับ ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วมของประชาชนในการ
ปกครองท้องถิ่น

3. คณะอนุกรรมการปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น

4. คณะอนุกรรมการบริหารทรัพยากรบุคคลท้องถิ่น

5. คณะอนุกรรมการปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

6. คณะอนุกรรมการปฏิรูประเบียบเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

โดยคณะอนุกรรมการแต่ละชุดมีหน้าที่จัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการปฏิรูปในประเด็นที่
เกี่ยวข้อง ด้วยการศึกษาค้นคว้าโดยประมวลจากข้อมูลกฎหมาย เอกสาร งานวิจัยต่างๆ รวมทั้งเชิญ
บุคลากรทั้งจากสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรม
ส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนักวิชาการเข้าร่วม
พิจารณา ตลอดจนประมวลข้อเสนอแนะจากคณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น สภานิติ
บัญญัติแห่งชาติ ศูนย์รับฟังความคิดเห็นของสภาปฏิรูปแห่งชาติจากการสัมมนาของ
คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อรับฟังความคิดเห็นจากส่วน
ราชการและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้านต่างๆ จำนวน 2 ครั้ง

เมื่อคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นได้พิจารณาและศึกษาแนวทางการปฏิรูป
การกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นแล้ว จึงได้เสนอรายงานเรื่อง “แนวทางการปฏิรูปการ
กระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่น (รอบ 2)” ต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ 15
กรกฎาคม พ.ศ. 2558 ซึ่งในส่วนหนึ่งของรายงานได้กล่าวถึงเหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป
การปกครองท้องถิ่นว่าการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นที่ผ่านมาพบว่า

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนมาก และมีขีด
ความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะที่จำกัดทั้งในเรื่องของการบริหาร
จัดการ บุคลากร และงบประมาณ ส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการ
บริหารจัดการ จึงจำเป็นที่จะต้องได้รับการส่งเสริมให้มีการควบรวมให้จำนวน
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีน้อยลงแต่ประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีการปรับปรุง
โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ระบบการบริหารงานบุคคล ระบบการคลังท้องถิ่น

เพื่อให้สามารถรองรับภารกิจที่จะเพิ่มขึ้นทั้งในด้านการจัดทำบริการสาธารณะ การดูแลเศรษฐกิจ สังคม ทรัพยากรธรรมชาติภายในพื้นที่”

จึงได้เสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยออกแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม เพื่อให้สามารถบริหารจัดการ และจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล กำหนดกลไกการขับเคลื่อน นโยบายและการบริหารงานท้องถิ่นให้มีความเป็นเอกภาพ โดยให้มีสภาการปกครองท้องถิ่น แห่งชาติและมีสำนักงานของตนเองเป็นหน่วยธุรการรองรับภารกิจ มีฐานะเทียบเท่ากระทรวง ใน ส่วนของการเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะนั้น ได้เสนอให้มีการ พิจารณาศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนำ หลักเกณฑ์รายได้ ประชากร พื้นที่ เป็นต้น มาเป็นข้อมูลเพื่อให้เกิดความชัดเจน อีกทั้งยังได้เสนอให้ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับกรอบรัฐธรรมนูญและ ข้อเสนอการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่น โดยกำหนดให้มีสาระเรื่อง ประเภท รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงาน การบริหารเงิน การบริหารบุคคล การ กำกับดูแล การมีส่วนร่วมและการตรวจสอบโดยองค์กรประชาชน การรายงาน และการรับผิดชอบ ในผลการปฏิบัติงาน (ดูรายละเอียดในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 2-4)

ด้วยเหตุดังกล่าวคณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นจึงได้เสนอแนวทางการ ปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ของการปกครองท้องถิ่นใน 2 ประเด็นสำคัญ คือ 1) รูปแบบ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 2) การควมรวม

โดยในส่วนของรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คณะกรรมการการปฏิรูปการ ปกครองท้องถิ่นได้เสนอให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(1) รูปแบบพิเศษ

1.1 องค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด เป็นลักษณะที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ภารกิจของส่วนกลางและภูมิภาคในส่วนที่ เกี่ยวกับการพัฒนา การดูแลและแก้ไขปัญหาในพื้นที่มาเกือบทั้งหมด แต่ทั้งนี้ยังคงอยู่ภายใต้การ กำกับดูแลของรัฐ

1.2 องค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด (หรือถ้าจำเป็น อาจครอบคลุมพื้นที่ระหว่างจังหวัด) เพื่อจัดการภารกิจเฉพาะบางประการ เช่น เขตเศรษฐกิจพิเศษ เขต สนามบินนานาชาติขนาดใหญ่หรือเขตพื้นที่เกาะที่มีความจำเป็นต้องจัดการแบบเบ็ดเสร็จ

(2) รูปแบบทั่วไป ภายในพื้นที่จังหวัดโดยแบ่งออกเป็น 2 ชั้น (Two-Tiers)

2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ซึ่งจะต้องกำหนดทิศทางในการพัฒนา บทบาท ภารกิจ อำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน เป็นลักษณะการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่เต็มเต็ม ช่องว่างในการพัฒนาพื้นที่ของท้องถิ่นระดับล่าง และให้มีหน้าที่ดูแลแผนพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม ทั้งจังหวัด

2.2 เทศบาล ซึ่งเป็นท้องถิ่นระดับต่ำกว่าจังหวัด โดยอาจแบ่งออกเป็นหลาย ประเภทหลายขนาดและมีความยืดหยุ่นในการจัดองค์กรภายในและบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับ บริบทของพื้นที่ ซึ่งอาจแบ่งเทศบาลได้หลายลักษณะ ได้แก่ เทศบาลมหานคร เทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลชนบท เป็นต้น

ทั้งนี้ให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาล โดยมีกฎเกณฑ์ต่างๆ รวม ตลอดจนขั้นตอนและระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้รายละเอียดให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในส่วนของการควบรวมนั้น คณะกรรมาธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นพิจารณาว่าการ มีจำนวนท้องถิ่นมากเกินไปส่วนใหญ่มักจะเกิดความสิ้นเปลืองไม่คุ้มค่า ไม่เกิดประสิทธิภาพในการ บริหารงานและการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ฉะนั้นขนาดและจำนวนองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นที่เหมาะสม (Optimal size) จึงมีความจำเป็น โดยรายงานของคณะกรรมาธิการปฏิรูปการ ปกครองท้องถิ่นได้อ้างอิงข้อมูลงานวิจัยของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ เรื่องการประเมินการ กระจายอำนาจในระยะ 15 ปี ที่ระบุว่าประชาชนมีความใกล้ชิดและพึงพอใจในการจัดบริการ สาธารณะของท้องถิ่นขนาดเล็ก แต่ท้องถิ่นขนาดใหญ่จัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพดีกว่า ท้องถิ่นขนาดเล็ก ประกอบกับข้อมูลประวัติความเป็นมาของการปฏิรูปการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ของประเทศญี่ปุ่นพบว่า ระบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นแบ่งเป็น 2 ระดับใหญ่ๆ คือ จังหวัดและเทศบาล ในระดับจังหวัดมีทั้งหมด 47 แห่ง และเทศบาลมีทั้งหมด 10,520 แห่ง (เมื่อ พ.ศ. 2488) ต่อมาเมื่อกระบวนการควบรวมเทศบาลอย่างต่อเนื่องเพื่อประสิทธิภาพในการบริหาร จัดการ โดยใน พ.ศ. 2538 มีเทศบาลเหลือ 3,230 แห่ง และใน พ.ศ. 2550 มีเทศบาลเหลือ 1,800

แห่ง โดยเทศบาลญี่ปุ่นมีประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ 70,000 คน ดังนั้นคณะกรรมการธิการจึงได้กำหนดแนวทางการดำเนินการรวบรวมท้องถิ่นขนาดเล็กเพื่อให้มีรูปแบบการจัดบริการสาธารณะที่ดีขึ้นและประชาชนได้รับประโยชน์มากขึ้น ดังนี้

1. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กทั้งเทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จำนวนมากมีขนาดและงบประมาณน้อยเกินกว่าจะจัดบริการสาธารณะและแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล งบประมาณส่วนใหญ่สูญเสียไปกับรายจ่ายประจำจนเหลืองบประมาณเพื่อการลงทุนหรือพัฒนาพื้นที่น้อยมากเกินไป ฉะนั้นจึงเห็นสมควรรวบรวม เช่น

- เทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตพื้นที่ตำบลเดียวกัน
- องค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กด้วยกัน
- เทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีขนาดเล็กแต่อยู่กันคนละ

ตำบล

- ท้องถิ่นขนาดใหญ่กว่ากับท้องถิ่นขนาดเล็กกว่า เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพื้นที่และศักยภาพที่เหมาะสมกว่าเดิม

ฯลฯ

2. ควรกำหนดเกณฑ์รายได้ ประชากร พื้นที่ ฯลฯ ให้ชัดเจนและควรกระทำเพื่อสนองวัตถุประสงค์อย่างน้อย 3 ประการ คือ

- 1) เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะที่ดีกว่าเดิม บรรลุมาตรฐานที่กำหนด
- 2) ประชาชนได้รับประโยชน์และมีความพึงพอใจมากกว่าเดิม
- 3) องค์การมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและความคุ้มค่าที่ดีกว่าเดิม

ทั้งนี้คณะกรรมการธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นได้เสนอให้มีการศึกษาวิเคราะห์รูปแบบและเกณฑ์การรวบรวมให้ชัดเจน รวมทั้งเสนอให้มีการเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบตามเหมาะสมด้วย (ดูรายละเอียดในคณะกรรมการธิการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 12-14)

การดำเนินการตามข้อเสนอดังกล่าวจึงทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กจำนวนมากต้องรวมเข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลข้างเคียงเพื่อยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล จนกระทั่งนำมาสู่จุดเริ่มต้นของการวิพากษ์วิจารณ์ว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติต้องการรวบรวมหรือยุบ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อต้องการทำลายฐานอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น อีกทั้งยังแสดงให้เห็นถึงการพยายามเข้ามาปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยเพื่อให้กลไกการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้การควบคุมของการบริหารราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมากขึ้นภายใต้สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติ

ข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ

นอกจากข้อเสนอในการปฏิรูปท้องถิ่นของคณะกรรมการการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติแล้ว ยังมีข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งตั้งขึ้นตามข้อบังคับการประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ข้อ 84 วรรคสอง (4) ประกอบข้อ 85 วรรคสอง โดยในคราวประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 14/2557 วันพฤหัสบดีที่ 9 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ที่ประชุมสภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำสภานิติบัญญัติแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่พิจารณาร่างพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญหรือร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใดๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแล การส่งเสริม และการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยส่วนรวม รวมทั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|-----------------------------------|
| 1. พลโท ชชาญชัย ภูทอง | ประธานกรรมการ |
| 2. นายชาญวิทย์ วสยางกูร | รองประธานคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง |
| 3. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ | รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง |
| 4. นายสุธรรม พันธุ์ศักดิ์ | รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สาม |

5. พลเอก ชีระชัย นาควานิช	รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่
6. พลเอก ศุภวุฒิ อุตมะ	เลขานุการคณะกรรมการ
7. พลโท เทพพงศ์ ทิพยจันทร์	โฆษกคณะกรรมการ
8. ศาสตราจารย์นิสิตดาร์ก เวชยานนท์	รองโฆษกคณะกรรมการ
9. พลเอก ศิริชัย ดิษฐกุล	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
10. ศาสตราจารย์สมคิด เลิศไพฑูรย์	ที่ปรึกษาคณะกรรมการ
11. พลตรี กลชัย สุวรรณบูรณ์	กรรมการ
12. พลเอก กิตติ อินทสร	กรรมการ
13. พลโท ชาดอุดม ติตตะศิริ	กรรมการ
14. พลเอก ไตรรัตน์ รังคะรัตน์	กรรมการ
15. รองศาสตราจารย์ทวีศักดิ์ สุททกวาทิน	กรรมการ
16. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์	กรรมการ
17. พลเอก นิวัติ ศรีเพ็ญ	กรรมการ
18. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ	กรรมการ
19. พลเอก พิรุณ แผ้วผลสง	กรรมการ
20. พลเอก ไชยยนต์ คำตันเจริญ	กรรมการ
21. นายมนุชญ์ วัฒนโกเมร	กรรมการ
22. พลเอก มารุต บัชโชตะสิงห์	กรรมการ
23. พลเรือเอก ยุทธนา พักผลงาม	กรรมการ
24. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ	กรรมการ
25. พลเอก อักษรา เกิดผล	กรรมการ
26. พลตรี อภิรัชต์ คงสมพงษ์	กรรมการ

ทั้งนี้คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการเพื่อพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวและได้มีมติตั้ง คณะอนุกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ติดตามและตรวจสอบการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมการถ่ายโอนภารกิจตามกฎหมาย

กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือกิจการอื่นที่ คณะกรรมการธิการมอบหมาย ซึ่งอนุกรรมการธิการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|------------------------|
| 1. นายบัญญัติ จันทน์เสนาะ | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| 2. พลเอก ไพชยนต์ คำทันเจริญ | รองประธานคณะอนุกรรมการ |
| 3. พลเอก กิตติ อินทสร | อนุกรรมการ |
| 4. นายนิรวัชช์ ปุณณกันต์ | อนุกรรมการ |
| 5. ศาสตราจารย์นิสดารก์ เวชยานนท์ | อนุกรรมการ |
| 6. นายสมศักดิ์ โชติรัตน์ศิริ | อนุกรรมการ |
| 7. นายธวัชชัย พักอังกฤษ | อนุกรรมการ |
| 8. นายสมพร ไร่บางยาง | อนุกรรมการ |
| 9. นายเอนก เกษมสุข | อนุกรรมการ |
| 10. นายวสันต์ วรรณวโรทร | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| 11. นายปรีชา บัววิรัตน์เลิศ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| 12. นายสัจจา ศรีเจริญ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| 13. นายดุขฎิ สวัสดิวัตติการ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| 14. นายพงษ์ศักดิ์ กวีนนท์ชัย | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| 15. นายมนู โชติเสน | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| 16. นายศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |
| 17. นายศศิณ พัฒนภิรมย์ | ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ |

จากนั้นคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้จัดทำ “รายงานผลการพิจารณาศึกษาาระบบการบริหารงาน ระบบบริหารงบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 โดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้พิจารณาปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านต่างๆ และได้จัดทำข้อเสนอแนะในการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1. เปลี่ยนแปลงฐานะขององค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งให้เป็นเทศบาลและกำหนดสัดส่วนสมาชิกให้เหมาะสม

2. ยุบรวมเทศบาลที่มีจำนวนประชากรไม่ถึงสองพันคนเข้ากับเทศบาลที่มีพื้นที่ติดต่อกันภายในเขตอำเภอเดียวกัน

3. กรณียุบหรือไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

3.1 กรณียุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- กำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพของเทศบาล กิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดมุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไป แทนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งอาจจะต้องมีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ว่าราชการจังหวัดในการดำเนินการดังกล่าว

3.2 กรณีที่ไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

- ควรกำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลให้มีความชัดเจน โดยกำหนดให้เทศบาล ซึ่งมีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด มีอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้กับประชาชนในพื้นที่ของตนเองในทุกด้าน ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งไม่มีหน้าที่ในการให้บริการประชาชนโดยตรงควรกำหนดให้มีหน้าที่ทางเทคนิค วิชาการ สนับสนุน รวมทั้งจัดทำโครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพของเทศบาล โครงการที่มีลักษณะคาบเกี่ยวต่อเนื่องกันหลายองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

อย่างไรก็ตาม การจะยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดหรือหากไม่สามารถยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดได้ ให้กำหนดให้มีสมาชิกโดยตำแหน่ง โดยเลือกจากผู้บริหารท้องถิ่นในจังหวัดนั้นในสัดส่วนไม่น้อยกว่าหนึ่งในสามของจำนวนสมาชิกทั้งหมด และให้แบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลให้ชัดเจน โดยกำหนดไว้ในกฎหมาย

4. กำหนดให้มีท้องถิ่นอำเภอเป็นส่วนหนึ่งของราชการส่วนภูมิภาคเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดในการกำกับดูแลองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

5. จัดให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในขั้นตอนการบริหารงาน เริ่มตั้งแต่กระบวนการจัดทำแผน การจัดทำงบประมาณดำเนินการตามโครงการ การจัดซื้อจัดจ้างและการประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้แก้ไขปัญหา อำนวยความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำลงได้ (คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ , ม.ป.ป., น. 4-6)

ข้อเสนอแนะดังกล่าวสอดคล้องกับข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ที่เสนอให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาล โดยเสนอให้ควรววมเทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่เดียวกัน องค์การบริหารส่วนตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีขนาดเล็กด้วยกัน เทศบาลตำบลกับองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งมีขนาดเล็กแต่อยู่คนละตำบลกัน รวมทั้งองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กกว่า เพื่อประโยชน์ในการเพิ่มพื้นที่และศักยภาพที่เหมาะสมกว่าเดิม

ข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเข้ามาทำหน้าที่แทนสภาปฏิรูปแห่งชาติที่สิ้นสุดการทำหน้าที่ลงภายหลังการลงมติไม่รับร่างรัฐธรรมนูญเมื่อวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2558 ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 39/2 และ 39/3 ของรัฐธรรมนูญชั่วคราว พ.ศ. 2557 ที่กำหนดว่า เมื่อสภาปฏิรูปแห่งชาติสิ้นสุดลงแล้ว ไม่ให้มีสภาปฏิรูปแห่งชาติขึ้นอีก แต่ให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศขึ้นแทนเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปด้านต่างๆ สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยกำหนดให้สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมีจำนวนไม่เกิน 200 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรีเป็นคนแต่งตั้งทั้งหมด ในส่วนของอำนาจหน้าที่นั้น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ และจัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านต่างๆ เสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ คณะรัฐมนตรี คณะรักษาความสงบแห่งชาติ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และหากเห็นว่าการนี้จำเป็นต้องตราพระราชบัญญัติขึ้นใช้บังคับ ให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจัดทำร่าง

พระราชบัญญัติขึ้นเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อพิจารณาต่อไป ซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่เดิม เหมือนกับอำนาจหน้าที่ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (iLaw, 2558, 5 ตุลาคม)

ประเด็นที่น่าสนใจคือ สมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จำนวน 200 คน ประกอบด้วยอดีตสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติที่กลับเข้ามาอยู่ในสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ 61 คน หรือร้อยละ 30.5 ของสมาชิกทั้งหมด ข้อมูลจากโครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน ยังระบุว่าอาชีพที่มีสัดส่วนมากที่สุด ในสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศคือข้าราชการและอดีตข้าราชการที่มีจำนวนทั้งหมด 115 คน รองลงมาเป็นทหารและอดีตทหาร 31 คน นักธุรกิจ 19 คน กลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิ-นักวิชาการ-สื่อ 18 คน และนักการเมืองหรืออดีตนักการเมือง 17 คน ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับสัดส่วนในสภาปฏิรูปแห่งชาติจะพบว่ามีจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นและมีจำนวนเกือบ 3 ใน 4 ของสภาปฏิรูปแห่งชาติ (ชัชฎา กำลังแพทย์, 2561, น. 162)

โดยเมื่อพิจารณาในส่วนของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นหนึ่งในอำนาจหน้าที่ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศนั้น พบว่าข้อเสนอการรวบรวมท้องถิ่นถูกนำเสนออีกครั้งจากคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งตั้งขึ้นตามมติที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 9/2558 วันอังคารที่ 10 พฤศจิกายน พ.ศ. 2558 โดยคณะกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------|-----------------------------|
| 1. นางนินนาท ชลิตานนท์ | ประธานกรรมการ |
| 2. นายวัลลภ พริงพงษ์ | รองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| 3. พลเอก ภูติศ ทัดติยโชติ | รองประธานกรรมการ คนที่สอง |
| 4. นายเกรียงยศ สุดลาภา | โฆษกกรรมการ |
| 5. นายจินดา วงศ์สวัสดิ์ | กรรมการ |
| 6. นายธวัชชัย เทอดเผ่าไทย | กรรมการ |
| 7. นายธวัชชัย พักอังกูร | กรรมการ |
| 8. พลเอก นคร สุขประเสริฐ | กรรมการ |
| 9. พลโท บัญชา สิทธิวรยศ | กรรมการ |
| 10. นายปรีชา บุตรศรี | กรรมการ |
| 11. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา | กรรมการ |

- | | |
|------------------------------|----------------------------|
| 12. นายสมชาย พุฒิกัลป์ | กรรมการ |
| 13. พลโท สมชาย ลีนประเสริฐ | กรรมการ |
| 14. พันเอก สุชาติ จันทร์โชติ | กรรมการ |
| 15. นายอัปดุลฮาติม มินฮาร์ | กรรมการ |
| 16. พลตรี สิระวิตร นาดทอง | กรรมการและเลขานุการ |
| 17. นายชาลี เขียดสกุล | กรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ |

โดยให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทาง แผนการปฏิรูป วิธีการปฏิรูปพร้อมกำหนดเวลาการปฏิรูป และข้อเสนอแนะเพื่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศมอบหมาย ดังนั้นคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นจึงได้ตั้งคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการศึกษาและจัดทำข้อเสนอแนะเรื่อง “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (ดูรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคผนวก) ซึ่งคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปประกอบด้วย

ที่ปรึกษาอนุกรรมการ

1. นางนินนาท ชลิตานนท์
2. พลเอก ภูติศ ทัดติยโชติ
3. รองศาสตราจารย์ วุฒิสาร ตันไชย
4. นายวันชัย จันทร์พร

อนุกรรมการ

- | | |
|-------------------------|---------------------|
| 1. นายวัลลภ พริ้งพงษ์ | ประธานอนุกรรมการ |
| 2. นายปรีชา บุตรศรี | รองประธานอนุกรรมการ |
| 3. นายจินดา วงศ์สวัสดิ์ | อนุกรรมการ |

4. นายชาติ เอียดสกุล	อนุกรรมการ
5. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา	อนุกรรมการ
6. นายสมชาย พฤตภักดิ์	อนุกรรมการ
7. พันเอก สุชาติ จันทระโชติกุล	อนุกรรมการ
8. นายอัปดุลฮาลิม มินฮาร์	อนุกรรมการ
9. นายคณิศร ชูริรัง	อนุกรรมการ
10. นายชยวีร์ เรืองเดชสุวรรณ	อนุกรรมการ
11. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ วีระศักดิ์ เครือเทพ	อนุกรรมการ
12. นายศุภสัณห์ หนูสวัสดิ์	อนุกรรมการ
13. นายสรณะ เทพเนาว์	อนุกรรมการ
14. นายสุธรรม ลิ้มสุวรรณเกษม	อนุกรรมการ
15. รองศาสตราจารย์ โกวิท พวงงาม	อนุกรรมการ

โดยคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปได้ดำเนินการศึกษาและเสนอรายงานเรื่อง “โครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ต่อประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เมื่อวันที่ 18 สิงหาคม พ.ศ. 2559 (คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 1-3) ดังนี้

รายงานดังกล่าวระบุว่า แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีประวัติมายาวนานและมีพัฒนาการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน แต่การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาในด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผล ตลอดจนในการจัดทำบริการสาธารณะยังขาดศักยภาพ ขาดประสิทธิภาพ ขาดการพัฒนา ส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะ ภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความซ้ำซ้อน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนมากถึง 7,853 แห่ง (คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ, ม.ป.ป., น. 2) ราษฎรไม่ให้ความสำคัญในการเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการท้องถิ่น เป็นการเปิดโอกาสให้มีการแสวงหาผลประโยชน์ แสวงหาอำนาจโดยไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ของชาติโดยรวม กฎหมายของ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำนวนหลายฉบับกระจัดกระจายไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน เช่น การเพิกถอนมตีสภามีบังคับใช้เฉพาะในองค์กรบริหารส่วนจังหวัด แต่ไม่มีบังคับใช้ในเทศบาลและองค์กรบริหารส่วนตำบล ประกอบกับพระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีการบังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานจนอาจเกิดความล้าสมัย กฎหมายบางฉบับมีความไม่ชัดเจนจนทำให้เกิดความสับสนในการปฏิบัติ และมีการตีความบทบัญญัติของกฎหมายแตกต่างกันไป เป็นผลให้มาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะให้กับราษฎรในแต่ละพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน จนเกิดความเหลื่อมล้ำด้านการรับบริการสาธารณะของราษฎรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความไม่สอดคล้องและไม่รองรับสภาพปัญหาของการปกครองท้องถิ่นไทยในปัจจุบัน ทำให้ไม่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงตามสภาพการณ์ของโลก สภาพภูมิสังคมบริบทแวดล้อม ความต้องการของราษฎรและสังคมโดยรวมได้อย่างเต็มที่ทั้งในปัจจุบันและในอนาคต ทำให้การจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ราษฎรประสบปัญหาหรืออุปสรรคหลายประการ (คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 4-5)

โดยในส่วนของปัญหารูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นกล่าวว่า โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์กรบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มีที่มาแตกต่างกันในแต่ละรูปแบบ เช่น จำนวนสมาชิกสภา จำนวนเขตเลือกตั้ง จำนวนประชากร มีสัดส่วนไม่สอดคล้องและไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่มีรูปแบบโครงสร้างคล้ายคลึงกัน แต่มีความแตกต่างกันในเรื่องของรายได้ ขนาดพื้นที่ จำนวนประชากร จำนวนสมาชิกสภา ภาระงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน) จำนวนเขตเลือกตั้ง

และความหนาแน่นของประชากรต่อจำนวนสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่ชนบทกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่เจริญ และความทับซ้อนกันของพื้นที่ในบางรูปแบบ แต่อาจมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีพื้นที่ติดต่อกันที่มีสภาพภูมิสังคม ชนบทธรรมนิยม ประเพณี วัฒนธรรม สภาพภูมิประเทศที่คล้ายคลึงกันอาจมีความต้องการรวมตัวกัน เพื่อกำหนดความเป็นอัตลักษณ์ของคนในพื้นที่ตนเอง ให้มีความโดดเด่น นำไปสู่การสร้างรายได้ ความมั่นคง มั่งคั่งยั่งยืนให้แก่คนในท้องถิ่นนั้นๆ หรือการกำหนดรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงระดับเดียวให้มีหน้าที่ในการให้บริการ สาธารณะ กิจกรรมสาธารณะเพื่อรองรับกับภารกิจที่จะมีหรือจะเกิดขึ้นในอนาคต เช่น การรองรับภาวะสังคมผู้สูงอายุ การรองรับการจัดการสิ่งแวดล้อมและการรักษาทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่ การรองรับระบบคุณภาพชีวิตตั้งแต่เริ่มตั้งครรภ์จนถึงตาย เป็นต้น ซึ่งรูปแบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันยังไม่สามารถรองรับภารกิจดังกล่าวได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูประบบโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสัมพันธ์ที่ชัดเจน แก้ไขปัญหาความทับซ้อนของพื้นที่หรือความซ้ำซ้อนของภารกิจ สร้างความโดดเด่นอันเป็นอัตลักษณ์เฉพาะพื้นที่ เตรียมความพร้อมในการรองรับภารกิจที่จะเกิดขึ้นในอนาคต (ดูรายละเอียดใน คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 6-7) ด้วยเหตุดังกล่าว คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นจึงเห็นว่าปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญอันจะนำไปสู่ปัญหาด้านการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน

ดังนั้นรายงานของคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น จึงระบุว่าปัญหาการจัดการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะหลายประการเกิดจากขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เล็กเกินไป ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการบริหารทรัพยากรในท้องถิ่นไม่คุ้มค่า หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาลตำบล ไม่มีโครงสร้างและบุคลากรรองรับการจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะขนาดใหญ่ เช่น โครงการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่มีวิศวกรที่มีใบประกอบวิชาชีพเพื่อรับรองการอนุมัติ การอนุญาต การตรวจสอบ การรับรองแบบแปลนโครงการก่อสร้างหรือการจัดการสิ่งแวดล้อม หรือการดูแลผู้สูงอายุ คนพิการ และผู้ด้อยโอกาส และอื่นๆ เป็นต้น หรือในกรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ ได้แก่ เทศบาลเมืองหรือเทศบาล

นคร อาจมีองค์ประกอบอื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพัฒนาองค์ความรู้ของบุคลากร ให้มีความรู้ความชำนาญ ความเชี่ยวชาญเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับภารกิจขนาดใหญ่หรืออาจจะได้รับการ ถ่ายโอนที่จะมีขึ้นในอนาคต เช่น การบริการสาธารณะด้านการขนส่งสาธารณะ หรือการจัด การศึกษาสายสามัญหรือการจัดการศึกษาสายอาชีพในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ต้องบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จากปัญหาที่กล่าวมาข้างต้นจึงทำให้ประชาชนได้รับการ บริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะไม่เต็มศักยภาพ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ข้อจำกัดด้านโครงสร้างการบริหารงาน ด้านงบประมาณ หรือกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ มีความชำนาญ ความรู้ความเข้าใจ ความเชี่ยวชาญในการจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรม สาธารณะ จึงควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมอบหมายภารกิจดังกล่าวให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน หรือหน่วยงานอื่น หรือกลุ่มคน หรือชุมชน หรือร่วมกันในระหว่าง หลายหน่วยงานดำเนินการ เพื่อให้ราษฎรได้รับการบริการสาธารณะหรือการจัดกิจกรรมสาธารณะ ที่ดีกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการด้วยลำพังตัวเอง จึงจำเป็นต้องมีการปฏิรูป การจัดบริการสาธารณะและการจัดกิจกรรมสาธารณะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบูรณาการ การทำงานร่วมกัน ช่วยเหลือซึ่งกันและกัน เพื่อให้ราษฎรได้รับการบริการสาธารณะหรือกิจกรรม สาธารณะที่ดีกว่าเดิมและเกิดประโยชน์สูงสุดในพื้นที่ (ดูรายละเอียดในคณะกรรมการขับเคลื่อน การปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 8-9)

ด้วยเหตุดังกล่าวคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น จึงเสนอแนวทางการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เพื่อให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน มีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ ประชาชนอย่างเต็มศักยภาพ ตรงตามเจตนารมณ์ที่รัฐพึงพัฒนาระบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้ เป็นไปตามหลักการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดี เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะและการใช้จ่าย งบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุดเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน คณะกรรมการขับเคลื่อนการ ปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นจึงเสนอแนวทางการปฏิรูป โดยเสนอให้มีการเปลี่ยนแปลง รูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยให้มีเพียง 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วน จังหวัด และเทศบาล

โดยในส่วนขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น เสนอให้ปฏิรูปโดยการเปลี่ยนบทบาทให้เป็นหน่วยงานอำนวยการ สนับสนุน บูรณาการ ประสานงาน ส่งเสริมการดำเนินการให้กับเทศบาล การดำเนินนโยบายตามนโยบายรัฐบาล หรือส่งเสริม สนับสนุน ประสานงานเมื่อหน่วยงานของรัฐร้องขอหรือการจัดทำภารกิจขนาดใหญ่ที่ไม่ซ้ำซ้อนและโครงการได้รับความเห็นชอบจากเทศบาล ปรับปรุงจำนวนสมาชิก จำนวนเขตเลือกตั้ง โดยเพิ่มฐานตามเกณฑ์ประชากรให้มีความเหมาะสมกับภารกิจและหน้าที่ (คณะกรรมการสิทธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 32)

ในส่วน of เทศบาลนั้น เสนอให้มีการปรับปรุงเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นรูปแบบเดียวกันทั้งประเทศ ปรับปรุงจำนวนเขตเลือกตั้งและจำนวนสมาชิกที่มีความแตกต่างกันระหว่างเทศบาลในเขตพื้นที่ชนบทกับเทศบาลในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญ ให้มีความเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้เทศบาลในเขตพื้นที่ชนบทได้รับการดูแลเท่าเทียมกันกับเทศบาลในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญและมีภาระงบประมาณใกล้เคียงกัน **โดยยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศเป็นเทศบาล** (เน้นโดยผู้เขียน) ในขณะเดียวกันเมื่อเป็นเทศบาลรูปแบบเดียวกันทั้งหมดแล้วจะดำเนินการให้มีการควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยกฐานะเป็นเทศบาลข้างต้น ซึ่งอาจควบรวมกันเอง หรือควบรวมกับเทศบาลเมือง หรือควบรวมกับเทศบาลนคร หรืออาจควบรวมกันเป็นจำนวนกี่แห่งก็ได้เพื่อให้เป็นเทศบาลขนาดใหญ่ โดยให้มีความสามารถด้านรายได้หรืองบประมาณและขนาดที่มีประสิทธิภาพในการบริหารงานเพื่อสนองต่อการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะควบรวมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใด และจะควบรวมกันจำนวนเท่าใด ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของราษฎรในพื้นที่นั้นๆ ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย เพื่อให้ราษฎรในพื้นที่เกษตรกรรมหรือในพื้นที่เขตชนบทหรือพื้นที่ที่เศรษฐกิจความเจริญยังเข้าไปไม่ถึงได้รับการบริการสาธารณะเทียบเท่ากับราษฎรที่อยู่ในเขตเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร และได้กำหนดการแบ่งขนาดจัดลำดับชั้นของเทศบาลออกเป็น 3 ประเภท คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของเทศบาลในแต่ละประเภทให้มีความชัดเจนและเหมาะสมต่อการดำเนินการตามภารกิจหรือการเลือกทำตามภารกิจตามความเหมาะสมของสถานะการเงินการคลังขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง การเลื่อนฐานะหรือการเลื่อนลำดับชั้นของเทศบาลจะต้องถือเอาจำนวนราษฎรตามกฎหมายการ

ทะเบียนราษฎรซึ่งมีสัญชาติไทยประกอบกับรายได้อันสมควรที่จะแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรในพื้นที่ได้ โดยนำหลักเกณฑ์ด้านรายได้ ประชากร ความหนาแน่น พื้นที่ประกอบกันเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาควมรวม และเพิ่มเกณฑ์รายจ่ายประกอบการพิจารณาอีก 1 เกณฑ์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการจัดบริการสาธารณะให้กับราษฎรในพื้นที่ รวมถึงการปรับรูปแบบโครงสร้างเพื่อรองรับภารกิจขนาดใหญ่ในอนาคต เช่น การศึกษา คุณภาพชีวิต ภาวะสังคมสูงวัย การดูแลก่อนการเกิด (การตั้งครรภ์) ไปจนถึงการตาย ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ เป็นต้น สำหรับองค์ประกอบของสมาชิกสภาเทศบาลมีการปรับปรุงให้สอดคล้องกับการควมรวมและอำนาจหน้าที่ โดยกำหนดให้มีจำนวนเขตเลือกตั้ง จำนวนสมาชิก และผู้ช่วยผู้บริหารเพิ่มขึ้น เป็นไปตามจำนวนเกณฑ์ประชากรในเขตเลือกตั้งนั้นๆ เพื่อให้มีสมาชิกสภากระจายตัวอยู่ในแต่ละเขตที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นตัวแทนของประชาชนในการติดตามรับฟังปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และเป็นตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตที่ตนเองเป็นสมาชิกอยู่ (คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 32-33)

ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน มีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า เกิดผลสัมฤทธิ์ต่อภารกิจของรัฐ เป็นการอำนวยความสะดวกและตอบสนองความต้องการของประชาชน คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นจึงได้เสนอให้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และให้มีร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายของค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ร่างประมวลกฎหมายของค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน (คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น, 2559, น. 42) โดยคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายของค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... ร่างประมวลกฎหมายของค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอมาพร้อมกับรายงานฉบับนี้ด้วย จึงทำให้หลายฝ่ายมองว่าแนวทางที่ถูกรับรองดังกล่าวอาจจะเป็นแนวทางที่คณะรักษาความสงบแห่งชาตินำมาใช้ในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากมีการเสนอร่างกฎหมายและแนว

ทางการปฏิรูปอย่างเป็นรูปธรรม ด้วยการเสนอให้ควรรวมท้องถิ่นและให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปมีเพียง 2 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล

การจัดทำข้อเสนอของคณะกรรมการทั้งสามคณะข้างต้นจึงแสดงให้เห็นถึงความต้องการในการปรับเปลี่ยนโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปในหลายด้าน ทั้งข้อเสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ข้อเสนอให้ควรรวมองค์การบริหารส่วนตำบล และข้อเสนอให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลให้กลายเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งข้อเสนอต่าง ๆ ล้วนแล้วแต่สร้างความวิตกกังวลต่อนักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานส่วนท้องถิ่นอย่างมาก เนื่องด้วยมองว่าข้อเสนอต่างๆ ส่งผลกระทบต่อโครงสร้างการปกครองและตำแหน่งทางการเมืองและการบริหารในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ดังนั้น จึงมีความเคลื่อนไหวเพื่อแสดงให้รัฐเห็นว่าผู้มีที่ส่วนเกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากไม่เห็นด้วยกับแนวทางดังกล่าว ดังนั้นในบทต่อไปจึงต้องการนำเสนอและวิเคราะห์ให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงจากภาคส่วนต่างๆ ที่มีความเคลื่อนไหวทั้งในส่วนที่สนับสนุนและคัดค้านข้อเสนอการควรรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

