

บทที่ 4

บทบาทของตัวแสดงที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

เพียงสามวันก่อนการรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ได้มีความเคลื่อนไหวขององค์กร 7 สถาบัน¹ ที่พยายามผลักดันให้เกิด “การปฏิรูปท้องถิ่นกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง” ด้วยมองว่าปัญหาสำคัญอันนำมาสู่ความขัดแย้งและวิกฤติในด้านต่างๆ ของไทยคือการรวมศูนย์อำนาจในการปกครอง ดังนั้นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ต้นเหตุ 7 องค์กรจึงได้รวมลงสัตยาบันว่าจะร่วมมือกันผลักดันการกระจายอำนาจการปกครองไปสู่ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ประสบผลสำเร็จ ทั้งระดับจังหวัด ท้องถิ่น และประชาชน เพื่อให้เกิดรูปแบบชุมชนท้องถิ่นพึ่งตนเอง สามารถจัดการตนเองได้อย่างเข้มแข็งและสมบูรณ์แบบ อันจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อชาติและประชาชนในอนาคต (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 2557, 19 พฤษภาคม, น. 41) ซึ่งนับได้ว่าเป็นข้อเสนอในการปฏิรูปท้องถิ่นในทิศทางใหม่ เช่น ข้อเสนอตามแนวคิดจังหวัดจัดการตนเอง ซึ่งนำไปสู่การยกย่องพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ.... และการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษหรือเมืองพิเศษที่นำไปสู่การยกย่องพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการนครแม่สอด พ.ศ.... เป็นต้น (ตระกูล มีชัย, 2558, น. 2)

เนื่องด้วยการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการกระจายอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเองถือเป็นเป้าหมายที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศโดยเฉพาะอย่างยิ่งสมาคมองค์กรบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยพยายามที่จะผลักดันให้ประสบความสำเร็จให้ได้ เพราะเห็นแล้วว่า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้นที่จะแก้ปัญหาให้ประเทศชาติได้

¹ องค์กร 7 สถาบัน ประกอบด้วย 1. เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน 2. สถาบันพัฒนาชุมชน (องค์กรมหาชน) 3. สภาพัฒนาการเมือง (สพม.) 4. สมาคมองค์กรบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งประเทศไทย 5. สมาคมองค์กรบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แห่งประเทศไทย 6. สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สพปส.) และ 7. คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

อย่างแท้จริง เพื่อผลักดันเป้าหมายดังกล่าวให้ประสบความสำเร็จสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจึงได้จัดโครงการประชุมสัมมนาภายใต้หัวข้อการปฏิรูปท้องถิ่นอำนาจสู่จังหวัดจัดการตนเอง (สยามรัฐสัปดาห์วิจารณ์, 2557, น. 41)

หากแต่ข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ กลับดำเนินไปในทิศทางตรงกันข้ามกลับข้อเสนอดังกล่าว โดยไม่ได้ให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามทิศทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้จากการที่วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้แสดงความเห็นระหว่างการประชุม “ถ้า ท้องถิ่นจะสอบผ่าน รัฐบาลจะสอบตก” เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นข้อสรุปโครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดมาตรฐานบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งวีระศักดิ์ เครือเทพ รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย หัวหน้าโครงการวิจัยกล่าวว่า

“วันนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสอบผ่านจากตัวชี้วัดที่ทีมวิจัยตั้งขึ้น

ในทางกลับกันพบว่ารัฐบาล (พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา-ผู้เขียน) สอบตก

เรื่องการกระจายอำนาจ”

เนื่องด้วยงานวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นว่ารัฐบาล 1) ขาดการสนับสนุนด้านอำนาจหน้าที่ และระเบียบรองรับการปฏิบัติงานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งไม่สามารถปฏิบัติงานได้ครบถ้วนผ่านเกณฑ์มาตรฐานบริการสาธารณะ 2) ขาดการสนับสนุนงบประมาณให้ท้องถิ่นอย่างเพียงพอ การศึกษาครั้งนี้พบว่าอย่างน้อย รัฐบาลต้องสนับสนุนงบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มอีกประมาณ 3 หมื่นล้านบาท (จากปัจจุบัน 3 แสนล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นราว 5%) หรืออย่างมากที่สุดต้องเร่งกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้รวมกันราว 1.36 ล้านล้านบาทต่อปี หรือเทียบสัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลประมาณ 50 : 50 และ 3) การรวมอำนาจบริหารงานบุคคลท้องถิ่นตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ที่ 8/2560 น่าจะเป็นแนวทางที่ผิดพลาด เพราะไม่ให้อิสระในการบริหารงาน

บุคคลในระดับท้องถิ่น จึงขาดการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่อย่างจริงจัง (ดูรายละเอียดใน thaipublica, 2560)

สอดคล้องกับความเห็นของเปรมศักดิ์ เพียยุระ นายกเทศมนตรีเมืองบ้านไผ่ จังหวัดขอนแก่น ในฐานะคณะกรรมการด้านการปฏิรูปการเมืองท้องถิ่น สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) ที่เห็นว่า

“สภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการกระจายอำนาจเท่าที่ควร เป็นเพราะหวาดระแวงชนชั้นนำจะเสียอำนาจ จึงทำให้การกระจายอำนาจระลอกแรกแท่นและไม่ได้เกิดการปฏิรูปทั้งระบบอย่างแท้จริง”
(มติชน, 2558, 25 สิงหาคม, น. 14)

ดังจะเห็นได้ว่าข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่เกี่ยวข้องกับระบบราชการนั้น มีลักษณะตรงข้ามกับการปฏิรูประบบราชการที่ผ่านมาทั้งในช่วงปี พ.ศ. 2540 และในสมัยของรัฐบาลทักษิณ ชินวัตร ที่ล้วนแต่เป็นการปรับให้ระบบราชการมีขนาดเล็กลง มีการกระจายอำนาจการบริหารจัดการไปยังส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ลดการรวมศูนย์ การใช้งบประมาณที่ไม่จำเป็นและทำให้หน่วยงานภาครัฐมีความคล่องตัว ในขณะที่ข้อเสนอของสภาปฏิรูปแห่งชาติกลับมีการเสนอให้จัดตั้งหน่วยราชการใหม่มากกว่า 100 หน่วยงาน เช่น ในวาระปฏิรูปด้านการเมืองและการบริหารราชการแผ่นดิน มีข้อเสนอให้จัดตั้งสมัชชาพลเมือง กองทุนสนับสนุนการต่อต้านการทุจริต คณะกรรมการกำหนดยุทธศาสตร์การเรียนรู้และการมีส่วนร่วมทางการเมือง ศาลคดีทุจริต สภาการปกครองท้องถิ่นแห่งชาติฯ ในวาระการปฏิรูปด้านการศึกษา มีข้อเสนอให้จัดตั้งคณะกรรมการนโยบายการศึกษาและพัฒนาคนแห่งชาติ (ทั้งที่ปัจจุบันมีคณะกรรมการ นโยบายและพัฒนาการศึกษาที่คณะรัฐมนตรีตั้งขึ้นอยู่แล้ว) สมัชชาการศึกษา สภาการศึกษาจังหวัด เป็นต้น ในวาระปฏิรูประบบภาษี มีข้อเสนอให้จัดตั้งกระทรวงกีฬา มหาวิทยาลัยกีฬาแห่งชาติ สภาการกีฬาแห่งชาติ สภาวิชาชีพกีฬา เป็นต้น ในวาระปฏิรูปด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีข้อเสนอให้จัดตั้งสภาการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ศูนย์ป้องกันและจัดการภัยพิบัติแห่งชาติ (ทั้งที่ปัจจุบันมีศูนย์เตือนภัยพิบัติแห่งชาติอยู่แล้ว) ศาลสิ่งแวดล้อม และสถาบันการแพทย์แผนไทยและสมุนไพรแห่งชาติ เป็นต้น (ดู

รายละเอียดใน ชัชฎา กำลิ่งแพทย์, 2561, น. 161) หากแต่ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น กลับมีข้อเสนอให้ปรับลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีจำนวนน้อยลง

เนื่องด้วยภายหลังการรัฐประหารได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านการปกครองท้องถิ่นขึ้นหลายชุด ซึ่งคณะกรรมการทุกชุดล้วนแล้วแต่มีการเสนอแนวทางการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นด้วยการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด และข้อเสนอให้มีการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาล เป็นต้น ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวล้วนแล้วแต่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มองค์กรและภาคส่วนต่างๆ ในลักษณะแตกต่างกันไป ส่งผลให้ข้อเสนอข้างต้นนำไปสู่กระแสวิพากษ์วิจารณ์และการเคลื่อนไหวทั้งสนับสนุนและต่อต้านข้อเสนอ

งานวิจัยในส่วนนี้จึงต้องการแสดงให้เห็นถึงบทบาทของตัวแสดงที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยใช้กรอบแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และเครือข่ายนโยบายในการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของตัวแสดงต่างๆ ทั้งการแสดงบทบาทสนับสนุนและต่อต้านข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการและพนักงานท้องถิ่น และนักวิชาการ เนื่องด้วยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทสำคัญต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

โดยงานวิจัยในส่วนนี้ได้แบ่งภาคส่วนหรือตัวแสดงที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ เพื่อทำให้เห็นถึงบทบาทของภาคส่วนหรือตัวแสดงต่างๆ ได้ชัดเจนและเป็นระบบ ดังนี้ 1) บทบาทของตัวแสดงที่เสนอและสนับสนุนข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) บทบาทของตัวแสดงที่คัดค้านข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3) บทบาทของนักวิชาการที่มีต่อข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทบาทของตัวแสดงที่เสนอและสนับสนุนข้อเสนอการควมรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายใต้กระแสวิพากษ์วิจารณ์ถึงแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้มีความเคลื่อนไหวจากที่วิชาการสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย ซึ่งมีนายสรณะ เทพเนาว์ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ด้านการปกครองท้องถิ่น และปลัดเทศบาลเมืองมหาสารคาม เป็นนายกสมาคมฯ ที่มีความพยายามที่จะสร้างความชอบธรรมให้กับข้อเสนอการควมรวบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยการนำผลการศึกษาของสรณะ เทพเนาว์ ที่เสนอต่อหลักสูตรการพัฒนาการเมืองและการเลือกตั้งระดับสูง จัดโดยสำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้ง เมื่อ พ.ศ. 2558 มานำเสนอในหนังสือพิมพ์รายวันและนิตยสารรายสัปดาห์ในรูปของบทความอย่างต่อเนื่อง เพื่อนำเสนอถึงข้อดีของการควมรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลโดยการยกฐานะเป็นเทศบาลว่า

1) รูปแบบเทศบาลเป็นการปกครองที่เป็นรูปแบบสากล มีฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภา ถ่วงดุลอำนาจกันและกัน แม้รูปแบบปัจจุบันของไทยจะเป็นรูปแบบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ฝ่ายบริหารมีอำนาจมากก็ตาม ซึ่งนานาอารยประเทศนำมาเป็นรูปแบบในการปกครองท้องถิ่น

2) เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลเปลี่ยนฐานะรูปแบบเป็นเทศบาล ซึ่งจะเป็นรูปแบบที่เหมือนกันทั่วประเทศ มีโครงสร้างที่เหมือนกันหมด

3) เมื่อยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลแล้วจะมีภาระตามกฎหมายเพิ่มเติมขึ้นจากเดิม

4) เป็นส่วนราชการที่มีความรับผิดชอบในพื้นที่ขนาดเล็กเกินไป บางแห่งมีพื้นที่รับผิดชอบไม่ถึง 10 หมู่บ้าน มีประชาชนในความรับผิดชอบน้อยเกินไป บางแห่งมีประชาชนในความรับผิดชอบไม่ถึง 3,000-4,000 คน ต้องสิ้นเปลืองเงินเดือนค่าจ้างบุคลากรและค่าตอบแทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีจำนวนมาก แต่ภารกิจความรับผิดชอบมีน้อยเนื่องจากมีขนาดเล็ก (สยามรัฐ, 2559, 25 สิงหาคม, น. 10)

(5) เป็นการประหยัดงบประมาณของรัฐ และภาษี ทำให้ลดค่าใช้จ่ายที่มากเกินไปจนความจำเป็นด้านภาระ และนำไปใช้ให้เกิดความจำเป็นด้านพัฒนาที่เห็นได้ชัด (Precise growth) ซึ่ง

ก่อให้เกิดภาวะด้านงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลส่วนกลางที่มุ่งลงไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสภาพตั้งการถดถอยลงไปในทะเล หรือเปรียบได้ดังสำนวน “การดำน้ำพริกละลายแม่น้ำ”

(6) ทำให้สามารถควบคุมและกำกับได้อย่างทั่วถึง เนื่องจากจำนวนลดลง และทำให้ต้องปรับกฎหมายท้องถิ่นให้อยู่ในรูปของประมวลกฎหมายท้องถิ่น ซึ่งเป็นกฎหมายกลางได้ชัดเจนมากขึ้น มีความเป็นไปได้ว่าประมวลกฎหมายท้องถิ่นภายหลังจากการยุบรวมแล้วจะสามารถบัญญัติหรือกำหนดลักษณะ ประเภท การใช้อำนาจ ภารกิจ หรือหน้าที่ ตลอดจนโครงสร้างและความสัมพันธ์ในการใช้อำนาจมหาชนและกฎหมายรัฐธรรมนูญได้โดยไม่เกิดความสับสนซับซ้อนเกินไป

(7) ลดปัญหาการทุจริตและคอร์รัปชันในเชิงปริมาณได้ การยุบหรือควมรวมหรือลดจำนวน เพิ่มขนาด จะทำให้ง่ายต่อการดำเนินนโยบายด้าน Anti-corruption ได้สะดวกและกำกับได้ทั่วถึงมากยิ่งขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการถ่ายทอดกลไกการควบคุมการบริหารงาน การถ่ายทอดแผนนโยบายที่จะได้รับโดยรวดเร็ว และใช้บังคับหรือออกข้อบังคับได้ชัดเจน (มติชนสุดสัปดาห์, 2 กุมภาพันธ์ 2561, น. 31-32)

การแสดงบทบาทของสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายข้าราชการประจำมีท่าทีไปในทางเห็นด้วยกับข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอาจตั้งข้อสังเกตได้ว่าการแสดงบทบาทในลักษณะดังกล่าวเกิดขึ้นจากการที่นายกสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทย เป็นหนึ่งในสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ ด้านการปกครองท้องถิ่น และอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ อีกทั้งสภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศก็ได้มีข้อเสนอให้ควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน ดังนั้นสมาคมพนักงานเทศบาลแห่งประเทศไทยที่มี สรณะ เทพเนาว์ เป็นนายกสมาคมจึงได้แสดงบทบาทสนับสนุนข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น

ในขณะที่ พงศ์ไพยม วาศภูติ อดีตปลัดกระทรวงมหาดไทย และคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ ก็เป็นอีกตัวแสดงหนึ่งซึ่งได้ออกมาให้ความเห็นว่าเห็นด้วยและต้องการผลักดันแนวคิดการควมรวมองค์กรบริหารส่วนตำบลกับเทศบาล เพราะ

ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีจำนวนมากเกินไป โดยกล่าวว่าในการพิจารณา นั้น เบื้องต้นไม่ได้พิจารณาในเชิงสภาพองค์การบริหารเท่านั้น แต่ต้องพิจารณาขนาดหรือพื้นที่ งบประมาณหรือจำนวนบุคลากรรวมด้วย เพราะองค์การบริหารส่วนตำบลบางแห่งขนาดเล็กเกินไป จนไม่สามารถดำเนินงานบริการอะไรได้เลย ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ย่อมบริหารจัดการดีกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็ก สำหรับแนวทางการควบรวม องค์การบริหารส่วนตำบลมีด้วยกัน 2 แนวทาง คือ 1) องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กพื้นที่ใกล้เคียงกันให้ควบรวมกับเทศบาล และ 2) หากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กมีจำนวนมากในพื้นที่เดียวกันในระดับจังหวัดควรตั้งคณะกรรมการพิเศษขึ้นมาชุดหนึ่งเพื่อพิจารณา “สั่งตัด” องค์การบริหารส่วนตำบล โดยการพิจารณาต้องพิจารณาอย่างรอบคอบและต้องคำนึงถึง ขนบธรรมเนียม ประเพณี วัฒนธรรมหรือเชื้อชาติ ศาสนาขององค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งที่จะสั่งตัดหรือมารวมกัน สิ่งสำคัญคือ ต้องค่อย ๆ ดำเนินการเริ่มตั้งแต่เปิดโอกาสตาม ความสมัครใจว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใดต้องการควบรวมกับเทศบาลหรือระยะหนึ่ง จำเป็นต้องใช้วิธีการแกมบังคับ เช่น ประกาศว่าองค์การบริหารส่วนตำบลใดจะรวมโครงการ ควบรวมบ้าง เป็นต้น อย่างไรก็ตาม ในการดำเนินงานจะต้องมีการแก้ระเบียบบริหารราชการแผ่นดินตามหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยอาจจะออกเป็นพระราชบัญญัติหรือใช้อำนาจการบริหาร ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย แม้ทราบดีว่า แนวทางดังกล่าวสร้างความไม่พอใจแก่นักการเมืองท้องถิ่น เพราะทำให้เขตพื้นที่การหาเสียง เลือกตั้งใหญ่ขึ้น การแข่งขันรับเลือกตั้งจึงเป็นไปด้วยความยากลำบาก ดังนั้น สิ่งสำคัญของแนวทางการควบรวม คือ ต้องการยึดประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญมิใช่ยึดประโยชน์หรือกลัวผลกระทบของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งโดยเฉพาะนักการเมือง (โพสต์ทูเดย์, 27 กุมภาพันธ์ 2560, น. B4)

เช่นเดียวกับพันโทกมล ประจวบเหมาะ นายกสภาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย กล่าวว่า เห็นด้วยกับแนวทางการควบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลกับเทศบาล เพราะ หลักการถูกต้องและช่วยสร้างความเข้มแข็งทรัพยากรภาครัฐ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กบางแห่งตึกอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างสร้างใหญ่โตเกินศักยภาพและขีด

ความสามารถของตัวเองในการจัดเก็บรายได้ ดังนั้น หากมีการรวบรวมพื้นที่ จำนวนประชากร หรืองบประมาณที่ได้รับหรือจัดเก็บยอมดีขึ้นตามมา (โพสท์ทูเดย์, 27 กุมภาพันธ์ 2560, น. B4)

แม้ว่าข้อเสนอการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับการขานรับจากหลายภาคส่วน โดยเฉพาะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนภารกิจและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งมองว่าการมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถก่อให้เกิดการจัดทำบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน แต่กระนั้นก็ยังคงมองว่าการรวบรวมท้องถิ่นไม่ควรถูกกำหนดอย่างตายตัวหรือบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกองค์กรต้องดำเนินการตามทั้งหมด หากแต่ควรให้แต่ละองค์กรพิจารณาถึงความสอดคล้องและเหมาะสมเองมากกว่า

ดังจะเห็นได้จากการที่ชาติชาย ณ เชียงใหม่ ผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นประธานคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สรุปความเห็นในประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเด็นต่าง ๆ ว่า

คณะอนุกรรมการฯ ให้ความเห็นการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นเป็นเทศบาลว่า *ไม่ควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ขึ้นเป็นเทศบาลครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยผลของกฎหมาย (เน้นโดยผู้เขียน)* เนื่องจากเห็นว่าร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ... มาตรา 249 วรรค 1 บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 249 วรรค 2 บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชาชน และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน ดังนั้น การจัดตั้ง รวมถึงการยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใดจึงควรต้องเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ คือ ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นมาตรา 5 บัญญัติให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาลตำบล เป็นการทำให้การปกครองท้องถิ่นในรูปแบบองค์การบริหารส่วนตำบลหมดสิ้นไป โดยเปลี่ยนรูปแบบเป็นเทศบาลตำบล ซึ่งเป็นการบังคับโดยผลของกฎหมาย มิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอาจเป็นปัญหาการขัดแย้งกับทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าวข้างต้น นอกจากนี้ในหลักการกระจายอำนาจเป็นเรื่องความหลากหลาย ความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่ สภาพแวดล้อม สังคมเมือง สังคมชนบท ประเพณี วัฒนธรรม ซึ่งการกระจายอำนาจในต่างประเทศได้มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแค่ 2 ระดับ และไม่ได้มีเพียงรูปแบบเดียว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างมีหลายรูปแบบ มีโครงสร้างความเหมาะสมกับบริบทของพื้นที่และลักษณะของชุมชน การบังคับให้องค์การบริหารส่วนตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมดน่าจะผิดไปจากหลักการกระจายอำนาจ (ฐานเศรษฐกิจ, 2560, 6 เมษายน, น. 14)

การปกครองส่วนท้องถิ่นควรพิจารณาแยกจากการบริหารชุมชนเมือง กับชุมชนชนบท ออกจากกัน การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลควรพิจารณาเฉพาะพื้นที่ที่มีลักษณะความเป็นชุมชนเมือง และควรคำนึงถึงศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะ เศรษฐกิจ รายได้และเรื่องอื่น ๆ ด้วย ไม่จำเป็นต้องยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด พื้นที่ใดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีลักษณะเป็นชุมชนเมืองมีความหนาแน่นของประชากรเข้าหลักเกณฑ์ที่กำหนดควรยกฐานะเป็นเทศบาลในพื้นที่นั้น โดยควรกำหนดเขตเทศบาลที่ยกฐานะให้ชัดเจน ส่วนพื้นที่ที่เหลือซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลที่กำหนดขึ้นใหม่ ให้ยังคงฐานะเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นการชั่วคราวก่อน โดยกำหนดให้มีเฉพาะสภา มีสมาชิกสภามาจากผู้แทนหมู่บ้าน ทำหน้าที่ในการจัดหาสาธารณะตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่ซึ่งอาจซื้อบริการจากเทศบาลตำบลที่ยกฐานะขึ้นใหม่ เพราะเป็นผู้ให้บริการสาธารณะเดิมอยู่แล้วหรืออาจให้องค์การบริหารส่วนตำบลเข้ามาดำเนินการจัดทำสาธารณะแทนเพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน (ฐานเศรษฐกิจ, 2560, 6 เมษายน, น. 14)

ขณะเดียวกัน คณะอนุกรรมการฯ ยังเห็นว่าไม่ควรบังคับให้มีการรวมเทศบาลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท หรือมีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คน ภายใน 1 ปี

เนื่องจากในร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 249 วรรค 1 บัญญัติให้ มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของ ประชาชนในท้องถิ่นตามวิธีการและรูปแบบ อบต.ที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 249 วรรค 2 บัญญัติให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ประชาชน ในท้องถิ่นและความสามารถในการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงการยุบเลิกหรือ ควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด ต้องเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ คือ ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การที่ร่าง ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 15 บัญญัติให้มีการควบรวมเทศบาลที่มี รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนต่ำกว่า 20 ล้านบาท หรือมีประชากรต่ำกว่า 7,000 คนเข้าด้วยกันหรือ กับเทศบาลอื่นที่มีเขตพื้นที่ติดกันและในอำเภอเดียวกันภายใน 1 ปี เป็นการบังคับรวมโดยผล กฎหมาย โดยมีได้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในเขตเทศบาลที่จะควบรวม จึงไม่ สอดคล้องกับหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และ บทบัญญัติแห่งร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 149 (ดูรายละเอียดใน ฐานเศรษฐกิจ, 2560, 6 เมษายน, น. 14)

ดังนั้น คณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีทำที่สนับสนุนต่อข้อเสนอในการควบรวมองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการและหลักเกณฑ์ในการควบรวมที่มีการเสนอ มาจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเท่านั้น

ในส่วนของการนำเกณฑ์จำนวนประชากรมากำหนดเกณฑ์การควบรวมนั้น ศุภสิทธิ์ หนูสวัสดิ์ อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้กล่าวถึงที่มาของการกำหนดเกณฑ์ประชากรว่า

“จำนวนตัวเลข อาจจะมีคำถามว่าเอามาจากไหน มีผลวิจัยรองรับ ไหม คิดคำนวณอย่างไร บอกได้ง่ายๆ ว่าถ้าเราตั้งงบประมาณว่าต้องลดจำนวน นั้นก็แสดงว่าต้องหาวิธีการ ต้องมาพิจารณาดูจำนวนประชากรที่มีอยู่ที่ไม่เกิน 2,000 คน มีจำนวนเท่าไร 5,000 คน มีจำนวนเท่าไร ไม่เกิน 7,000 มี จำนวนเท่าไร ต้องมาดูให้หมด แล้วมาดูเป้าหมาย เราต้องตั้งคำถามว่าถ้าเรา

จะลดลงจะต้องลดลงให้เหลือเท่าไรจาก 7,853 แห่ง เราอาจจะตั้งธงว่าในครั้งแรกไม่เกิน 5,000 แห่ง ต้องนำมาพิจารณาดูว่าหากจะไม่เกิน 5,000 แห่ง เราต้องทำอะไร ใครที่มีตำบลอยู่หนึ่งตำบลหนึ่งท้องถิ่นได้ไหม มันก็ลดลงได้ไม่มาก ถ้าลดลงหนึ่งตำบลหนึ่งท้องถิ่นก็จะเหลือ 6,000 แห่ง แล้วก็ 5,000 คนละ กับ 7,000 มีส่วนใกล้เคียง 5,000 จะไม่มีผลเปลี่ยนแปลงอะไรมาก ถ้า 7,000 คน จะเหลือจำนวน อบต. 4,000 กว่าแห่ง” (ศุภสิทธิ์ หนูสวัสดิ์, 2560, 9 พฤษภาคม [บทสัมภาษณ์])

ดังนั้น เกณฑ์จำนวนประชากรซึ่งเป็นอีกหนึ่งคำถามสำคัญว่าเพราะเหตุใดจึงเสนอให้มีการควบคุมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่มีจำนวนประชากรต่ำกว่า 7,000 คน จึงสะท้อนให้เห็นถึงฐานทางความคิดที่นำเป้าหมายปลายทางของการควบคุมเพื่อให้เหลือองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นจำนวนไม่มากเกินไปมาเป็นฐานในการกำหนดเกณฑ์ และเป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งถูกตั้งคำถามถึงความเหมาะสมของเกณฑ์ดังกล่าว

ในขณะที่สุรเกียรติ์ ฐิตะฐาน ผู้อำนวยการส่วนกฎหมายและระเบียบการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น สำนักพัฒนาระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นบุคคลหนึ่งที่มีส่วนสำคัญในการจัดทำข้อเสนอการควบคุมองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นได้กล่าวถึงประเด็นเกณฑ์จำนวนประชากรว่า

“ในส่วนจำนวนประชากรที่พอเหมาะ โดยนำผลการศึกษาจาก JICA² ผลการศึกษาของสถาบันพระปกเกล้ามาหาค่าเฉลี่ย จึงได้จำนวนตัวเลข 7,000 คน มาเป็นค่าเฉลี่ย และเห็นว่าหากมีประชากรต่ำกว่า 7,000 คน และรายได้ต่ำ 20 ล้านบาท ก็อาจจะไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้มี

² JICA เป็นชื่อย่อของ Japan International Cooperation Agency หรือองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น เป็นหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาอย่างเป็นทางการอย่างบูรณาการ ซึ่งใจกาประเทศไทยก่อตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2517 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมภายในประเทศ ในส่วนของความร่วมมือกับประเทศไทยนั้นมีการดำเนินการใน 3 รูปแบบ ได้แก่ ความร่วมมือทางวิชาการ ความร่วมมือแบบเงินกู้ และความร่วมมือแบบให้เปล่าทั้งในระดับทวิภาคี (ระหว่างประเทศไทยกับประเทศญี่ปุ่น) และระดับภูมิภาค (ระหว่างเอเชียตะวันออกเฉียงใต้กับญี่ปุ่น)

ประสิทธิภาพได้หรืออาจจะไม่มีความคุ้มค่า” (สุรเกียรติ์ ฐิตะฐาน, 2563, 21

เมษายน [บทสัมภาษณ์])

การอธิบายของสุรเกียรติ์จึงแสดงให้เห็นว่าเกณฑ์จำนวนประชากรและเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเกณฑ์ที่ถูกเสนอไว้โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ก่อนมีการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 หากแต่เมื่อคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้จัดตั้งคณะกรรมการชุดต่างๆ ขึ้นเพื่อปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยแต่งตั้งข้าราชการและอดีตข้าราชการกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนหนึ่งเข้าไปดำรงตำแหน่งกรรมการหรืออนุกรรมการด้านการปกครองท้องถิ่น อีกทั้งได้มีการเชิญเจ้าหน้าที่จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปให้ความเห็นหรือแนวทางในการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวทางหนึ่งซึ่งถูกนำเสนอในการประชุมคณะกรรมการชุดต่างๆ จนกระทั่งมีการตอบรับและนำมาปรับเป็นแนวทางในการจัดทำข้อเสนอของคณะกรรมการด้านการปกครองท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

สอดคล้องกับข้อมูลจากสุวิชา เพ็งไพบุลย์ ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ที่ได้อธิบายถึงความเป็นมาของแนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า แนวคิดการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นแนวคิดที่กระทรวงมหาดไทยเคยมีการจัดทำแนวทางไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 หากแต่ในช่วงเวลาดังกล่าวยังไม่ได้มีการกำหนดจำนวนประชากรและรายได้ขั้นต่ำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาเป็นเกณฑ์ในการควมรวม อีกทั้งยังได้มีการจัดทำร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเสนอในระดับนโยบายของกระทรวง จากนั้นจึงมีการเสนอไปยังคณะรัฐมนตรี หากแต่ร่างประมวลกฎหมายฯ ดังกล่าวไม่ได้มีการผลักดันต่อ จนกระทั่งในช่วงปี พ.ศ. 2552-2553 จึงได้มีการนำร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาปรับปรุงอีกครั้ง จนกระทั่งแล้วเสร็จประมาณปี พ.ศ. 2556 แต่กระนั้น ร่างประมวลกฎหมายฯ ฉบับปรับปรุงนี้ก็ไม่ได้ถูกนำมาสานต่อ เนื่องด้วยในช่วงเวลาดังกล่าวรัฐบาลเริ่มไม่มีเสถียรภาพทางการเมือง จึงทำให้ร่างประมวลกฎหมายฯ ดังกล่าวไม่ได้ถูกนำเสนอเพื่อพิจารณา (สุวิชา เพ็งไพบุลย์, 2563, 22 เมษายน [บทสัมภาษณ์])

ดังนั้น ที่มาของแนวคิดการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยจึงมิใช่แนวคิดที่เพิ่งเกิดหรือถูกนำเสนอขึ้นครั้งแรกในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด หากแต่เคยมีการนำเสนอไว้โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 จนกระทั่งมีการนำแนวคิดดังกล่าวมาเสนออีกครั้งในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ อันนำมาซึ่งกระแสต่อต้านและคัดค้านแนวคิดดังกล่าวจากหลายภาคส่วน

นอกเหนือจากไปจากประเด็นรูปแบบและแนวทางการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนให้เห็นถึงความเห็นต่างดังกล่าวข้างต้นแล้วนั้น ประเด็นสำคัญอีกประเด็นหนึ่งซึ่งกลายเป็นมูลเหตุสำคัญอันนำมาซึ่งการเคลื่อนไหวต่อต้านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ ประเด็นคำถามเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นภายหลังการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยในประเด็นดังกล่าว วัลลภ พริ้งพวงษ์ รองประธานคณะกรรมการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นและอดีตนายกสมาคมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้แถลงข่าวเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับภาคส่วนที่ต่อต้านการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า การปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องโครงสร้างและอำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปจะยังคงมีโครงสร้างองค์การบริหารส่วนจังหวัดรูปแบบเดิม แต่อำนาจหน้าที่มีการปรับปรุงให้ชัดเจนขึ้น เพื่อไม่ให้ซ้ำซ้อนกับเทศบาล “สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ได้เสนอให้มีการยกฐานะมาเป็นรูปแบบเทศบาล และมีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน” โดยในส่วนของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการควบรวมก็จะได้สิทธิประโยชน์ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นไม่น้อยไปกว่าเดิม (โพสต์ทูเดย์, 2559, 26 สิงหาคม, น. B10, B12) แต่กระนั้นก็ไม่สามารถสร้างความมั่นใจให้กับบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เนื่องด้วยข้อเสนอการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเสนอมาจากคณะกรรมการทั้ง 3 ชุด ไม่ได้ให้ความชัดเจนในประเด็นดังกล่าว เช่น หากมีการควบรวมระหว่างองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งเข้าด้วยกัน ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีอยู่สองคนนั้น จะดำเนินการอย่างไรภายหลังการควบรวมให้เหลือตำแหน่งปลัดเทศบาลเพียงคนเดียว เป็นต้น

หากแต่รามา จินตมาต หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการพัฒนาสังคมและคุณภาพชีวิต กลับมองว่า การควรวรรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต้องคำนึงถึงเรื่องความก้าวหน้าของบุคลากรท้องถิ่นด้วย โดยให้ความเห็นว่า หากมีการควรวรรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นอาจจะทำให้บุคลากรท้องถิ่นเลือกพื้นที่ไม่ได้ ดังนั้นต้องคำนึงถึงบุคลากรและคนในองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น อีกทั้งถ้าจะปฏิรูปท้องถิ่นต้องปฏิรูปมุมมองของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นที่มีต่อองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นด้วย โดยควรออกกฎหมายให้สอดคล้องกับความต้องการและความจำเป็นขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น (ราม จินตมาต, 2560, 26 กุมภาพันธ์ [บทสัมภาษณ์])

ต่อประเด็นปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลท้องถิ่นในกรณีที่มีการควรวรรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นนั้น ศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ หัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการมาตรฐานการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และคณะอนุกรรมการการกำกับดูแล ติดตามและตรวจสอบการบริหารงานขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้อธิบายว่าในส่วนของการบริหารงานบุคคลในกรณีที่มีการควรวรรวมองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีระเบียบรองรับในส่วนนี้อยู่แล้ว เช่น

“หากมีการควรวรรวมองค์การบริหารส่วนตำบลสองแห่งเข้าด้วยกัน ตำแหน่งปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลที่เคยมีสองตำแหน่งก็ต้องเหลือเพียงตำแหน่งเดียว ซึ่งในส่วนนี้ระเบียบก็ให้พิจารณาตามหลักอาวุโสหรืออายุราชการ โดยให้ปลัดที่มีอายุราชการมากกว่าดำรงตำแหน่งปลัดต่อไป ส่วนปลัดที่มีอายุราชการน้อยกว่าก็มาดำรงตำแหน่งรองปลัด โดยระเบียบได้คุ้มครองสิทธิคนที่ปรับจากตำแหน่งปลัดให้เป็นรองปลัด กล่าวคือ หากมีองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นใดมีตำแหน่งปลัดว่าง รองปลัดคนดังกล่าวก็สามารถโอนไปเป็นปลัดได้เลย โดยปกติแล้วคนที่เป็นรองปลัดจะขึ้นเป็นปลัดจะต้องสอบเพื่อไปเป็นปลัด เราคุ้มครองส่วนนี้ให้ซึ่งเป็นหลักปกติที่ใช้กันอยู่” (ศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ, 2563, 21 เมษายน [บทสัมภาษณ์])

แต่กระนั้นศิริวัฒน์ก็มองว่า การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นยังมีความเหลื่อมล้ำอยู่ในบางด้าน เช่น ปัญหาการขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดระดับ 8 (ซี 8) ของเทศบาล ซึ่งมีเงื่อนไขว่า

เทศบาลนั้นจะต้องมีรายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมารวม 20 ล้านบาทขึ้นไป จึงจะสามารถขอปรับปรุงตำแหน่งของปลัดให้เป็นระดับ 8 ได้ หากแต่ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบลไม่มีหลักเกณฑ์ดังกล่าว โดยศิริวัฒน์ได้ยกตัวอย่างการควมรวมเทศบาลตำบลวังเหนือเข้ากับองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือ เนื่องด้วยองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจำเป็นต้องยุบรวมกับเทศบาลตำบลวังเหนือ หากแต่เมื่อมีการควมรวมกันแล้วนั้น ตำแหน่งปลัดเทศบาลจึงต้องมาพิจารณาตามหลักอาวุโส ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่าปลัดเทศบาลตำบลวังเหนือดำรงตำแหน่งปลัดมาเป็นเวลา 10 ปี แต่เพิ่งได้ปรับเป็นปลัดระดับ 8 เมื่อปี พ.ศ. 2555 ในขณะที่ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือได้ปรับเป็นปลัดระดับ 8 เมื่อปี พ.ศ. 2552 เพราะไม่ติดหลักเกณฑ์รายได้รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมารวม 20 ล้านบาทขึ้นไป ดังนั้น พอมีการควมรวมองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสองแห่งเข้าด้วยกันเมื่อปี พ.ศ. 2557 จึงทำให้ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลวังเหนือได้ขึ้นดำรงตำแหน่งปลัดเทศบาลตำบลวังเหนือ ในขณะที่ปลัดเทศบาลตำบลวังเหนือ (ก่อนการควมรวม) ถูกปรับเปลี่ยนให้ดำรงตำแหน่งรองปลัดเทศบาลตำบลวังเหนือภายหลังการควมรวม เป็นต้น (ศิริวัฒน์ บุปผาเจริญ, 2563, 21 เมษายน [บทสัมภาษณ์]) กรณีดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของการบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่นในอีกด้านหนึ่ง หากมีการควมรวมองค์ปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอการควมรวมองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นถูกท้วงติงอีกครั้งในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2560 หรือก่อนวันประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 (วันที่ 6 เมษายน พ.ศ. 2560) เพียง 1 วัน โดยวิชญ์ เครืองาม รองนายกรัฐมนตรี ในฐานะประธานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ได้เป็นประธานการประชุม โดยมีวาระสำคัญ คือ การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เสนอโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้สรุปความเห็นในประเด็นสำคัญต่างๆ เช่น คณะอนุกรรมการฯ ให้ความเห็นว่าการยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาล ไม่ควรยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลขึ้นเป็นเทศบาลครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด

ขององค์การบริหารส่วนตำบลโดยผลของกฎหมาย เนื่องจากเห็นว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 249 วรรค 1 บัญญัติให้มีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ และมาตรา 249 วรรค 2 บัญญัติให้การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชาชน และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกัน ดังนั้น การจัดตั้ง รวมถึงการยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จึงควรต้องเป็นไปตามหลักการที่รัฐธรรมนูญรับรองไว้ คือ ต้องเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น การที่ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 5 บัญญัติให้ยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเป็นเทศบาลตำบล จึงเป็นการบังคับโดยผลของกฎหมายมิได้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นอาจเป็นปัญหาการขัดแย้งกับบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว เป็นต้น

ความเห็นของคณะอนุกรรมการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น สะท้อนให้เห็นว่าควรมีการนำร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เสนอโดยสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ กลับมาทบทวนเพื่อศึกษาหาแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น

การแสดงบทบาทของตัวแสดงที่สนับสนุนข้อเสนอการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แม้จะไม่เห็นด้วยกับวิธีการที่สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอ หากแต่ก็ไม่ได้คัดค้านหรือต่อต้านการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด การแสดงบทบาทในลักษณะดังกล่าวจึงแสดงให้เห็นถึงการสร้างเครือข่ายนโยบายอย่างไม่เป็นทางการขึ้น เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประโยชน์

ต่อเครือข่ายตนเอง เนื่องด้วยมีการประเมินว่าการเสนอให้ยกเลิกหรือตัดค้ำข้อเสนอการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่สามารถสร้างข้อต่อรองจนประสบผลตามต้องการได้ จึงลดระดับข้อเสนอเพื่อให้มีความเป็นไปได้มากขึ้น และสร้างข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถนำข้อเสนอและรายละเอียดต่างๆ ไปใช้ในการประกอบการตัดสินใจได้ง่ายขึ้น การแสดงบทบาทของเครือข่ายตัวแสดงที่เสนอและสนับสนุนข้อเสนอการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจึงดำเนินไปบนฐานคิดที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีจำนวนที่น้อยลง ซึ่งทางหนึ่งนั้นจะส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงความสัมพันธ์ระหว่างการเมืองระดับท้องถิ่นกับการเมืองระดับชาติ และในอีกทางหนึ่งนั้น การควมรวมท้องถิ่นจะส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนแอและกลายเป็นผลเชิงบวกต่อการกลับมาสร้างฐานอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากความพยายามในการยุบ/ควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไทยแล้วนั้น เครือข่ายนโยบายของรัฐบาลที่กระทำผ่านคณะกรรมการชุดต่างๆ ก็มีความพยายามในการสร้างฐานอำนาจหรือทำให้ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคมีความเข้มแข็งขึ้น ดังจะเห็นได้จากการที่นางเบญจวรรณ สว่างรัฐ ประธานอนุกรรมการขับเคลื่อนปฏิรูปโครงสร้างองค์การภาครัฐในกรมการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ กล่าวว่า ได้เข้าพบและนำเสนอประเด็นให้กับพลเอกอนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พิจารณา

“พลเอกอนุพงษ์เห็นด้วย 200 เปอร์เซ็นต์ กับแผนการทบทวนการจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางในภูมิภาคต่างๆ” (สยามรัฐ, 25 สิงหาคม, น. 2)

เพราะจากข้อมูลการเกิดขึ้นใหม่ของหน่วยราชการพบว่ามีส่วนงานที่ไม่ปรากฏในกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องมากถึง 2,913 หน่วยงาน ซึ่งเพิ่มมากขึ้นเท่าตัวของส่วนราชการที่ผ่านการจัดตั้งตามกฎหมาย ดังนั้นกรมการฯ จึงเสนอแผนการปฏิรูปโครงสร้างองค์การภาครัฐเพื่อ

1. ทบทวนโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่ปฏิบัติงานในส่วนภูมิภาคให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 และเป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 18 กันยายน พ.ศ. 2550

2. ปรับเปลี่ยนโครงสร้างของส่วนราชการที่ปฏิบัติงานในภูมิภาคให้ถูกต้องตามภารกิจ เช่น กลุ่มงานวิจัยพัฒนา โดยคำนึงถึงการครอบคลุมพื้นที่ในหลายจังหวัด และ

3. ทบทวนและปรับเปลี่ยนการจัดแบ่งภาคหรือเขตของราชการบริหารส่วนในภูมิภาคให้สอดคล้องกับภารกิจและเขตการรับผิดชอบ (สยามรัฐ, 2559, 25 สิงหาคม, น. 2)

ข้อเสนอของกรมการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ จึงสะท้อนให้เห็นถึงทิศทางที่ตรงกันข้ามกับแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องด้วยการจัดตั้งหน่วยงานราชการส่วนกลางในภูมิภาคเป็นกลไกสำคัญในการทำให้ราชการบริหารส่วนกลางมีพื้นที่ในการทำงานในภูมิภาคเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังทำให้ภารกิจหลายด้านที่ควรถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการยังคงอยู่ในอำนาจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคนั่นเอง

บทบาทของตัวแสดงที่คัดค้านข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภายหลังรัฐประหารวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ได้มีตัวแสดงต่างๆ ที่มีส่วนได้ส่วนเสียกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยออกมาแสดงความคิดเห็นและข้อเสนอหลายประการ เช่น สมาพันธ์ปลัดเทศบาลแห่งประเทศไทยได้เรียกร้องให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเร่งปรับปรุงโครงสร้างการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยการลดอำนาจการกำกับดูแลจากราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค และเสนอให้มีการปฏิรูปโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลทำหน้าที่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และการให้ยุบตำแหน่งรองนายกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (มติชน, 2557, 4 มิถุนายน, น. 27) เป็นต้น ในขณะที่สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้เสนอให้มีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเป็น 3 ช่วง คือ ช่วงแรกในปีงบประมาณ 2557 ให้จัดสรรงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังคงค้างให้แล้วเสร็จ ช่วงที่สอง ในปีงบประมาณ 2558 ต้องจัดสรรงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นร้อยละ 35 ตาม

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ และช่วงที่สาม ต้องมีการปฏิรูปโครงสร้างเรื่อง การ เลือกลงผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงหรือท้องถิ่นจัดการตนเอง (สยามรัฐ, 13 มิถุนายน 2557, น. 10) หากแต่ข้อเสนอต่างๆ ดังกล่าวข้างต้นกลับไม่ได้รับการขานรับจากกรมการ การที่ รับผิดชอบงานด้านการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นแต่อย่างใด

ภายหลังจากมีกระแสข่าวว่าจะมีการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นโดยการยุบองค์การ บริหารส่วนจังหวัด อันเป็นผลจากข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติ บัญญัติแห่งชาติ ผ่าน “รายงานผลการพิจารณาศึกษากระบวนการบริหารงาน ระบบบริหาร งบประมาณ ระบบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น และระบบการจัดการขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น” ที่เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม พ.ศ. 2558 ก็ได้มี ความเคลื่อนไหวของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยที่มีการจัดประชุมใหญ่ สามัญประจำปี 2558 ระหว่างวันที่ 7-9 ตุลาคม พ.ศ. 2558 และจัดให้มีการสัมมนาทาง วิชาการ “การกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น เพื่อการปฏิรูปประเทศ” ซึ่งในช่วงเย็นวันที่ 7 ตุลาคม พ.ศ.2558 ภายหลังจากการประชุมใหญ่ดังกล่าว นายบุญเลิศ บุรณุปกรณ์ นายกองค์การบริหาร จังหวัดเชียงใหม่ ในฐานะประธานสมัชชาองค์กรการบริหารส่วนจังหวัดภาคเหนือ 17 จังหวัด ได้ ประชุมหารือกับนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศกว่า 40 คน เพื่อเสนอปัญหาและ นำเสนอข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลว่า

“ให้ยกเลิกแนวคิดยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ เพราะยัง มีความจำเป็นต่อกลไกพัฒนาท้องถิ่นและขับเคลื่อนนโยบายรัฐบาลได้” (มติ ชน, 2558, 9 ตุลาคม, น. 5)

โดยข้อเรียกร้องดังกล่าวราวกับจะได้รับการตอบรับจากรัฐบาลอย่างรวดเร็ว ดังจะเห็น ได้ว่าในวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ม.ล.ปนัดดา ดิศกุล รัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเป็นประธานเปิดสัมมนาวิชาการในงานประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2558 ของสมาคมองค์การ บริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย ได้กล่าวว่า

“ก่อนเดินทางมา พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ฝาก ความห่วงใยและสง่ากำลังใจแก่ผู้ร่วมประชุม ยืนยันว่ารัฐบาลไม่มีนโยบายยุบ

องค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศ แต่ขอให้ท้องถิ่นช่วยขับเคลื่อนพัฒนา
ประเทศ” (มติชน, 2558, 10 ตุลาคม, น. 3)

การแสดงบทบาทของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นตัวแสดงส่วนท้องถิ่น
ฝ่ายการเมืองที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต่อข้อเสนอการยุบองค์การ
บริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยการใช้เวทีประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2558 และเชิญตัว
แสดงจากรัฐบาลร่วมการประชุม เพื่อแสดงให้เห็นถึงพลังของกลุ่มที่รวมตัวกันเป็นเครือข่าย
นโยบายในรูปของสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เนื่องด้วยการประชุมดังกล่าวมีผู้บริหาร
และสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดทั่วประเทศเข้าร่วมประชุมเป็นจำนวนมากและมี
ผู้เข้าร่วมการประชุมกว่า 3,000 คน โดยภายหลังการประชุมได้มีการประชุมหารือกันระหว่าง
ประธานสมาพันธ์องค์การบริหารส่วนจังหวัดภาคเหนือ 17 จังหวัด กับนายกองค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดทั่วประเทศกว่า 40 คน เพื่อหารือและหาข้อสรุปเพื่อเสนอให้รัฐบาลยกเลิกแนวคิด
การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ดังนั้นการใช้เครือข่ายนโยบายในการแสดงบทบาทกดดันตัว
แสดงภาครัฐจึงส่งผลให้ตัวแทนภาครัฐที่เข้าร่วมการประชุมแสดงท่าทีตอบรับข้อเรียกร้องให้
ยกเลิกแนวคิดการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ในขณะที่นายถวิล ไพรสณฑ์ อดีตสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งเป็นตัวแสดงฝ่าย
การเมือง ได้วิจารณ์ว่าข้อเสนอให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาจากข้าราชการหรืออดีต
ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทยที่เข้าไปดำรงตำแหน่งในคณะกรรมการการฯ และคณะอนุ
กรรมการการฯ ซึ่งมีแนวคิดไม่ต้องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วย
เกรงว่า 1) ตนเองจะสูญเสียอำนาจ 2) เมื่อสูญเสียอำนาจแล้ว บางคนก็กลัวสูญเสีย
ผลประโยชน์ซับซ้อนที่เคยได้รับจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำไปด้วย และ 3) กลัว
ว่าถ้าปล่อยอำนาจไป ในท้ายที่สุดก็คงรู้ว่าอาจไม่มีตำแหน่งข้าราชการส่วนภูมิภาคเหมือนดัง
ประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งหลายที่เป็นรัฐเดี่ยว เช่น ญี่ปุ่นหรืออังกฤษ เป็นต้น (ถวิล ไพรสณฑ์,
2558, 16 กรกฎาคม, น.4) ดังนั้นการเสนอให้ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเพราะ

“องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่
ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยห่วงกลัวที่สุด เพราะถ้าเมื่อไหร่องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัดเข้มแข็ง ตำแหน่งผู้ว่าราชการจังหวัดก็ไม่มี ความหมาย อำนาจก็ไม่

มี และที่กล่าวมากคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดก็เปลี่ยนสภาพเป็นจังหวัดที่
ผู้ว่าราชการจังหวัดมาจากการเลือกตั้ง โดยส่วนภูมิภาคหายไปตามกระแส
เรียกร้องของประชาชนในขณะนี้” (ถวิล ไพรสณฑ์, 2558, 16 กรกฎาคม, น.

4)

นอกจากข้อเสนอจะถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่ามาจากข้าราชการและอดีตข้าราชการ
กระทรวงมหาดไทย ซึ่งนับได้ว่าเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต่อข้อเสนอ
ดังกล่าวแล้วนั้น ประเด็นเรื่ององค์ประกอบของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติ
บัญญัติแห่งชาติ ก็เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าการมีกรรมการที่เป็นทหารถึง
15 คน จาก 23 คน อาจจะไม่มีความเข้าใจเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น จึงจำเป็นต้องอาศัย
ความคิดเห็นจากข้าราชการหรืออดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทยซึ่งมีประสบการณ์ด้านนี้
โดยตรง (ถวิล ไพรสณฑ์, 2558, น. 4) ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้ข้อเสนอส่วนใหญ่เป็นไปใน
ลักษณะของการลดอำนาจและบทบาทของการปกครองท้องถิ่น จนกระทั่งนำมาสู่ข้อเสนอให้มี
การควบคุมท้องถิ่นของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ โดย
ถวิล ไพรสณฑ์ ได้กล่าวว่า

“การปฏิรูปท้องถิ่นของยุค คสช. เรื่องการควบคุมในยุคนี้เป็นยุคที่
ท้องถิ่นโดนลดบทบาท ถึงขนาดกล่าวได้ว่าไม่ยากให้มีท้องถิ่นเลย ดังนั้นจึงทำ
ให้เห็นว่าในยุค คสช. อำนาจต่างๆ จะอยู่ที่กระทรวงมหาดไทยหรือรัฐบาลเป็นผู้
มีอำนาจเหนือท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่ายุคนี้เป็นยุคข้าราชการเป็นใหญ่ทุกอย่างรวม
อำนาจแม้แต่โครงการต่างๆ แทนที่จะให้ท้องถิ่นเป็นคนทำปล่อยให้กำหนด
ผู้ใหญ่บ้านและนายอำเภอ ให้โครงการละ 5 ล้านและจะเพิ่มอีก 700 ล้านซึ่งมัน
ผิดกฎหมายปกครองท้องถิ่น มันเป็นเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในการทำถนนหนทาง” (ถวิล ไพรสณฑ์, 2560, 23 พฤษภาคม [บทสัมภาษณ์])

ในขณะที่นายชัยมงคล ไชยรบ นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดมหาสารคามในฐานะ
นายองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย กล่าวว่า การที่มีข่าวลือว่าจะมีการยุบ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด แล้วให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรงจากประชาชนนั้น

“โดยส่วนตัวแล้วเห็นด้วยว่าผู้ว่าราชการจังหวัดน่าจะต้องมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และต่อไปส่วนท้องถิ่นคงต้องเหลือไว้แค่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะยุบก็ยุบได้ แต่ต้องขอความเห็นชอบจากประชาชนในจังหวัดนั้นๆ และเมื่อมีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วจะต้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดโดยตรง” (สยามรัฐ, 2557, 13 มิถุนายน, น. 10)

การแสดงบทบาทของนายกสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทยจึงแสดงให้เห็นถึงการที่ตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองพยายามสร้างข้อเสนอเพื่อตอบโต้และแก้ทางข้อเสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย สะท้อนให้เห็นถึงการที่ตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการยุบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอแนวคิดท้าทายต่อตัวแสดงส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อส่งสัญญาณถึงการเจรจาต่อรองแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว

ประเด็นที่น่าสนใจคือ หากพิจารณาจากข้อเสนอของคณะกรรมการทั้ง 3 คณะ ได้แก่ 1) คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ 2) คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ 3) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ มีเพียงข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เท่านั้นที่เสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด อีกทั้งข้อเสนอดังกล่าวก็ได้มีการชี้ชัดว่ามีความจำเป็นต้องยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากแต่มีการจัดทำข้อเสนอว่าถ้ามีการปฏิรูปท้องถิ่นโดยการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด งานในความรับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการแทน เช่น โครงการที่มีขนาดใหญ่เกินศักยภาพของเทศบาล กิจกรรมที่เป็นภาพรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดที่มุ่งต่อประโยชน์ของท้องถิ่นหรือประชาชนเป็นส่วนรวม และแผนงานหรือโครงการในลักษณะที่มีความคาบเกี่ยวต่อเนื่องหรือมีผู้ได้รับประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งขึ้นไป เป็นต้น แต่ถ้าไม่

ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็ควรกำหนดให้มีการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับเทศบาลให้มีความชัดเจน

ข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงมีลักษณะประนีประนอมค่อนข้างมาก เพราะมิได้เสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่เพียงอย่างเดียว แต่ยังเปิดทางให้มีการเลือกใช้ข้อเสนอการไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ให้มีการปรับอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน หากแต่ข้อเสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดก็มิได้จัดทำข้อเสนอตามข้อเรียกร้องของตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่ต้องการให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดเมื่อมีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่อย่างใด ข้อเสนอของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ จึงสะท้อนให้ว่ายังคงให้ความสำคัญหรือตอบสนองข้อเรียกร้องหรือผลประโยชน์ของตัวแสดงส่วนกลางและส่วนภูมิภาคเป็นสำคัญ

กระแสการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับความสนใจอย่างจริงจังอีกครั้ง ภายหลังจากสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ผ่านความเห็นชอบ “ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ....” และ “ร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่น” เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2559 ด้วยคะแนนเสียงเห็นด้วย 163 เสียง ไม่มีผู้ไม่เห็นด้วย และงดออกเสียง 3 เสียง จากสมาชิกที่เข้าประชุมทั้ง 166 เสียง ส่งผลให้หลายฝ่ายเริ่มมีความกังวลว่าร่างกฎหมายดังกล่าว จะถูกนำมาบังคับใช้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย

โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ได้จัดทำข้อเสนอเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป โดยจัดทำเอกสารในรูปแบบร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงสาระที่มีผลกระทบต่อประชาชน ดังนี้

1. การกำหนดให้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เกิน 20 ล้านบาท หรือมีประชากรไม่เกิน 7,000 คน

2. การกำหนดที่มาของสมาชิกสภาท้องถิ่น รูปแบบเทศบาลตำบล โดยกำหนดให้มีเขตเลือกตั้งละสามคน
3. การกำหนดให้ผู้บริหารดำรงตำแหน่งไม่เกินสองวาระ โดยให้เว้นวรรคในวาระถัดไป
4. การกำหนดแนวทางการกำกับดูแลการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
5. การกำหนดรายได้ท้องถิ่นที่มีการรวบรวมตามบทเฉพาะกาลในระยะเปลี่ยนผ่าน

จากข้อเสนอดังกล่าว ทำให้สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นตัวแทนส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองได้ออกข้อเสนอ “คัดค้านการรวบรวมองค์กรส่วนท้องถิ่น” เพื่อแสดงความคิดเห็นว่าข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นใน 5 ประเด็นดังกล่าว ไม่อาจส่งผลต่อการพัฒนา ระบบบริการประชาชนและไม่สามารถเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของคณะกรรมการฯ โดยมีเหตุผลหลายประการ เช่น

1. กระบวนการจัดทำข้อเสนอของอนุกรรมการฯ รับฟังความคิดเห็นประชาชนในวงแคบ ปิดกั้นประชาชนในฐานะผู้รับบริการและผู้มีส่วนร่วมในการพัฒนาองค์การ ซึ่งอาจกล่าวได้ว่า “ขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญก่อนการจัดทำข้อเสนอการปฏิรูป”
2. การรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดความขัดแย้งที่รุนแรงในการแข่งขันทางการเมืองท้องถิ่นที่มีหลายกลุ่มจากพื้นที่รวบรวมเข้าด้วยกัน ประชาชนจะแตกแยกส่งผลกระทบต่อการจัดบริการประชาชนในอนาคต และเป็นการเปิดพื้นที่ให้กลุ่มการเมืองระดับชาติเข้ามามีบทบาทครอบงำท้องถิ่นได้มากขึ้น
3. การรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดความขัดแย้งในระดับพื้นที่ด้านความมั่นคง โดยเฉพาะพื้นที่ชายแดนที่มีชาติพันธุ์ วัฒนธรรม ศาสนา และด้วยเหตุผลโครงสร้างทางสังคมที่มีความแตกต่างกัน เกิดผลพวงจากการเลือกตั้งท้องถิ่นจะเกิดแบ่งพวกตามการนับถือศาสนา วัฒนธรรม ชาติพันธุ์และอาจนำไปสู่ปัญหาความมั่นคงของชาติ

4. การรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเกิดผลกระทบต่อค่าบริการประชาชน เนื่องจากมีพื้นที่บริการมากขึ้น เช่น การจัดบริการเพื่อดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ขาดโอกาส เนื่องจากพื้นที่จัดบริการจะมีขนาดใหญ่ขึ้น ยากต่อการบริการประชาชนอย่างทั่วถึง ถึงแม้จะมีการเพิ่มงบประมาณในระยะเริ่มต้น

5. ผลกระทบจากการรวบรวมจะเป็นเหตุให้องค์กรท้องถิ่นขาดหลักประกันด้านงบประมาณในระยะยาว เนื่องจากแนวทางปฏิรูประบบงบประมาณเป็นลักษณะเฉพาะกิจในระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน ซึ่งวิธีการดังกล่าวไม่ใช้การปฏิรูประบบงบประมาณในอนาคต องค์กรท้องถิ่นที่รวบรวมจะมีผลกระทบเหมือนครั้งที่มีการรวบรวมองค์การบริหารส่วนตำบลในช่วงที่ผ่านมา เป็นต้น (ดูรายละเอียดในสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย, เอกสารอัดสำเนา, น. 1-2)

ในขณะที่ที่พัฒน์ วรสิทธิดำรง นายกษมาคมข้าราชการส่วนท้องถิ่นแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายข้าราชการประจำ ได้แสดงท่าทีวิตกกังวลต่อร่างประมวลกฎหมายท้องถิ่นที่คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นเสนอ เนื่องจากเห็นว่า

“เบื้องหลังร่างฉบับนี้มีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (สถ.) เป็นผู้จัดทำและนำเสนอข้อมูลทั้งหมด ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ” (สยามรัฐ, 2559, 25 สิงหาคม, น. 10)

อีกทั้งพัฒน์ยังไม่เห็นเห็นด้วยกับการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นอีกด้วย

จากการพูดคุยสอบถาม ทำให้ทราบว่าที่พัฒน์ วรสิทธิดำรง เห็นด้วยกับประเด็นการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่การรวบรวมต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ส่วนกระแสข่าวที่ว่าจะมีการรวบรวมให้ตาม “แนวคิดหนึ่งอำเภอหนึ่งท้องถิ่น” นั้นพัฒน์เห็นด้วยกับ “แนวคิดหนึ่งอำเภอหนึ่งท้องถิ่น” โดยเห็นว่าในหนึ่งอำเภอไม่ควรมียุติกรปกครองส่วนท้องถิ่นเกินสามแห่ง เนื่องด้วยมองถึงความได้เปรียบเสียเปรียบในการได้รับการบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่มีความไม่เท่าเทียมกัน อาทิเช่น ประชาชนที่อยู่ในเขตเทศบาลที่ตั้งอยู่ในตัวอำเภอ ซึ่งอาจจะมีพื้นที่ครอบคลุมประมาณ 2-3 ตารางกิโลเมตร

หากแต่กลับเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้ เพราะว่าเป็นเขตเศรษฐกิจที่ทั้งประชาชนในเขตเทศบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรอบนอกใช้เป็นพื้นที่ในการซื้อขายสินค้าและบริการในรูปแบบต่างๆ ด้วยเหตุดังกล่าว จึงส่งผลให้เทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตเมืองมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมากขึ้น หากแต่รายได้ดังกล่าวกลับไม่ได้ถูกนำมาจัดทำบริการสาธารณะให้ประชาชนในพื้นที่รอบนอกแต่อย่างใด ดังนั้นการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่เศรษฐกิจดีกับพื้นที่ที่เศรษฐกิจไม่ดีเข้าด้วยกัน อาจจะทำให้รายได้ในพื้นที่ที่เศรษฐกิจดีสามารถถูกนำไปพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและพัฒนาคุณภาพชีวิตในพื้นที่ที่เศรษฐกิจไม่ดีได้อีกทางหนึ่ง (พิพัฒน์ วรลลิตดำรง, 2559, 25 มีนาคม [บทสัมภาษณ์])

ต่อกรณีคำถามที่ว่า หากเกิดการควรวมองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นพื้นที่ที่เศรษฐกิจไม่ดีเข้าด้วยกันจะส่งผลอย่างไร พิพัฒน์มองว่าหากเกิดกรณีดังกล่าวก็อาจจะไม่ส่งผลดีกับประชาชนในพื้นที่ที่มีการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยพิพัฒน์ได้เสนอว่าหากทางรัฐบาลต้องการบังคับให้ควรวม ก็ต้องมีมาตรการช่วยเหลือเพื่อให้งานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยรัฐบาลอาจจะให้การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความต้องการควรวมกันด้วยการเพิ่มงบประมาณให้เพื่อเป็นแรงจูงใจ เช่น หากมีการควรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่สองแห่งขึ้นไป รัฐบาลจะจัดสรรงบประมาณเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ของงบประมาณที่เคยได้รับ เนื่องจากการควรวมก่อให้เกิดการประหยัดงบประมาณทั้งในด้านบุคลากร ค่าใช้จ่ายประจำและครุภัณฑ์ (พิพัฒน์ วรลลิตดำรง, 2559, 25 มีนาคม [บทสัมภาษณ์]) แต่กระนั้นพิพัฒน์ก็กล่าวเสริมว่า การจัดทำข้อเสนอการควรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติยังไม่ได้แสดงให้เห็นถึงมาตรการต่างๆ เหล่านี้ที่ชัดเจน จึงทำให้เกิดแรงต้านจากกลุ่มต่างๆ อย่างมาก

ส่วนกรณีว่าถ้ายุบแล้วจะมีปัญหาเกี่ยวกับตำแหน่งของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะต้องถูกลดจำนวนลงตามไปด้วย อันอาจจะก่อให้เกิดความขัดแย้งของการเมืองท้องถิ่นนั้น พิพัฒน์ให้ความเห็นว่า

“ถ้าคนคิดถึงประเทศชาติก็ต้องยอมรับการเปลี่ยนแปลง ถ้าคิดถึงตัวเองก็ไม่ต้องการเปลี่ยนแปลงอะไร ดังนั้นควรมองในมุมมองของประชาชนว่าจะได้ประโยชน์มากกว่า ในส่วนที่กังวลว่าอาจจะทำให้ประชาชนเดินทางไปเทศบาลและ อบต. ไกลขึ้น มันก็มีกลไกของมันอยู่แล้ว มันมีโครงการองค์การเทศบาลเคลื่อนที่ จัดทุกเดือนก็ได้ไม่น่าจะมีปัญหา เอาส่วนที่ต้องให้บริการประชาชนเป็นที่ตั้ง ทุกวันนี้ประชาชนแทบจะไม่ได้มาท้องถิ่นถ้าไม่ได้มาเสียภาษี” (พิพัฒน์ วรลัทธิดำรง, 2559, 25 มีนาคม [บทสัมภาษณ์])

การที่ตัวแสดงส่วนท้องถิ่นได้แสดงบทบาทคัดค้านร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.... และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนหนึ่งจึงเกิดมาจากความไม่ชัดเจนในการจัดทำข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากหากมีการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวจะส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 5,334 แห่งจะต้องถูกยุบ โดยเปลี่ยนสถานะเป็นเทศบาลตำบล อีกทั้งหากเปลี่ยนสถานะเป็นเทศบาลแล้ว เทศบาลใดมีประชากรไม่ถึง 7,000 คน รายได้ต่ำกว่าปีละ 20 ล้านบาท จะต้องควมรวมกับท้องถิ่นอื่นภายใน 1 ปี นับตั้งแต่วันที่ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ ส่งผลให้เกิดข้อกังวลตามมาว่าจะทำให้เกิดปัญหาการดูแลไม่ทั่วถึง

ต่อกรณีดังกล่าว นพดล แก้วสุพัฒน์ นายกสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย มองว่า

“เรายังไม่สามารถตอบใจหายได้เลยว่า การควมรวมจะทำให้เกิดประสิทธิภาพต่อการจัดบริการอย่างไร ถ้าบอกว่าเอาสองตำบลมารวมกัน เมื่อจนกับจนมารวมกันมันก็ยังจนอยู่ เพราะเงินเท่าเดิม ซึ่งโครงสร้างของเงินของท้องถิ่นนั้นผูกติดกับการจัดสรรรายได้ของรัฐ แม้ว่าร่างกฎหมายใหม่จะเพิ่มเงินให้ท้องถิ่นที่ควมรวม 8 ล้านบาทใน 8 ปี แล้วต่อจากนั้นจะทำอย่างไร” (ประชาชาติธุรกิจ, 2559, 12 กันยายน, น. 24-25)

สอดคล้องกับประเสริฐ วชิรเขื่อนขันธ์ นายกสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ที่มองว่า

“ปัญหาการควบรวมบางพื้นที่ต้องรวมกันหลายตำบล พื้นที่จะกว้าง
ใหญ่มาก ถ้าดูแลไม่ทั่วถึงจะเกิดผลกระทบ โดยเฉพาะพื้นที่ภูเขาหรือตาม
ชายแดน” (ประชาชาติธุรกิจ, 2559, 12 กันยายน, น. 24-25)

ดังนั้นสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยจึงหารือกับสมาคมองค์การบริหารส่วน
ตำบลแห่งประเทศไทยเพื่อหาข้อสรุปและได้ยื่นหนังสือคัดค้านต่อคณะรัฐมนตรี (ดูรายละเอียด
ในประชาชาติธุรกิจ, 2559, 12 กันยายน, น. 24-25)

โดยสมาคมฝ่ายการเมือง 3 สมาคม ประกอบด้วย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด
แห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วน
ตำบลแห่งประเทศไทย ได้มีข้อเสนอทิศทางการขับเคลื่อนการควบรวมองค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นดังนี้ 1) ชี้แจงประชาชนเกี่ยวกับการปฏิรูปท้องถิ่นในเรื่องการควบรวม การศึกษา และผู้
สูงวัย 2) เสนอข่าวการปฏิรูปท้องถิ่นในประเด็นควบรวมท้องถิ่น มิให้กระทบต่อการออกเสียง
ประชามติ 3) ประสานขอเข้าพบนายกรัฐมนตรี และ 4) ทำการรอบการปฏิรูป 3 ระยะ

ระยะที่ 1 โดยการเสนอควบรวม 1) “หนึ่งตำบล หนึ่งท้องถิ่น” 2) ประกันรายได้
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ 20 ล้านบาท 3) กำหนดให้ مبلغทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ
25 ของงบประมาณ 4) ปฏิรูปโครงสร้างบุคลากร เน้นการจ้างบุคลากรเข้าสู่ตำแหน่งแทน
ข้าราชการท้องถิ่น และ 5) ประเมินผล 5 ปี

ระยะที่ 2 โดยการควบรวม 1) ต้องมีประชากรไม่น้อยกว่า 4,000 คน 2)
ประกันรายได้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 30 ล้านบาท 3) เพิ่มสัดส่วนงบลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ
30 ของงบประมาณ 4) จัดระบบโครงสร้างบุคลากรที่เหมาะสมกับการเติบโตของ
งบประมาณ และ 5) ประเมินผล 5 ปี

ระยะที่ 3 โดยการควบรวม 1) ต้องมีประชากรไม่น้อยกว่า 7,000 คน 2)
ประกันรายได้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น 40 ล้านบาท (สยามรัฐ, 2559, 25 สิงหาคม, น. 10)

การเคลื่อนไหวคัดค้านการควบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวข้างต้น ส่งผล
ให้กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือด่วนที่สุด ที่ มท.0890.2/ว 4815 ลงวันที่ 26 สิงหาคม 2559
เรื่อง ขอชี้แจงและทำความเข้าใจเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น โดยชี้แจงว่า ตามที่ได้
มีการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารผ่านทางสังคมออนไลน์ (social network) เกี่ยวกับผลการประชุม

ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ที่มีการลงมติเห็นชอบต่อรายงานของ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เรื่อง “โครงสร้างและ อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวล กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น” ซึ่งเป็นไปในทำนองที่ว่าในการปฏิรูปโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบทั่วไป จะมีการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้มีการยกฐานะขององค์กรบริหารส่วนตำบลทั้งหมด เป็นเทศบาล และควรรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งปีนั้น กระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วเห็นว่าการเผยแพร่ข้อมูลข่าวสารดังกล่าวมีความคลาดเคลื่อน และมีข้อเท็จจริงไม่ครบถ้วน จึงได้ทำหนังสือเพื่อชี้แจงว่าร่างกฎหมายดังกล่าวยังต้องผ่าน กระบวนการพิจารณาอีกหลายขั้นตอนเพื่อให้เกิดความสมบูรณ์และเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึงเป็นธรรม และเท่าเทียมกันอย่างแท้จริง

กระนั้นกระทรวงมหาดไทยก็ได้ปฏิเสธว่าร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะ ถูกนำไปพิจารณาแก้ไขในประเด็นที่ฝ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการท้วงติงหรือไม่ใน ลักษณะใดบ้าง จึงส่งผลให้ยังคงมีความเคลื่อนไหวคัดค้านร่างกฎหมายดังกล่าวจาก 3 องค์กร ท้องถิ่น ได้แก่ สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย สมาคมสันนิบาตเทศบาล แห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย อย่างต่อเนื่อง โดยได้ ให้เหตุผลรวม 3 ประการ ดังนี้

1. การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการยกฐานะขององค์กรบริหารส่วนตำบล ขึ้นเป็นเทศบาลตำบล และการบังคับใช้กฎหมายให้ควรรวมเทศบาลตำบลขนาดเล็กเข้าด้วยกัน โดยมองในเชิงเศรษฐศาสตร์ ไม่ครอบคลุมกับบริบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการ ให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ อันเป็นการขัดต่อเจตนารมณ์ของร่างรัฐธรรมนูญ ฉบับที่ผ่านประชามติของประชาชน

2. การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งปรากฏตามลักษณะ 5 มาตรา 197- มาตรา 204 เป็นการให้อำนาจแก่กระทรวงมหาดไทยมากเกินไปทุกระดับ ตั้งแต่ผู้ว่าราชการ

จังหวัด นายอำเภอ ไปถึงท้องถิ่นจังหวัดนั้น เป็นการบ่งชี้รายละเอียดตัวบุคคลมากเกินไป โดยไม่คำนึงถึงสิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขัดกับกฎหมายรัฐธรรมนูญมาตรา 250 ซึ่งต้องกำกับดูแลเท่าที่จำเป็น และยังขัดต่อหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย

3. ความเห็นของประชาชนในข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่น กำหนดให้มีการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามขนาดจำนวนประชากรและรายได้ตามที่ปรากฏ ภาคประชาชนมีความเห็นว่า ชัดเจตนากรณีความเป็นเจ้าของชุมชนท้องถิ่นและเชื่อว่าจะเกิดความขัดแย้งในพื้นที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งระบบบริการจะมีคุณภาพต่ำลงไม่ใกล้ชิดประชาชน (ฐานเศรษฐกิจ, 2560, 16 - 18 มีนาคม, น. 16)

โดยองค์กรท้องถิ่นทั้ง 3 องค์กรดังกล่าวข้างต้นจะร่วมกันรวบรวมรายชื่อประชาชนที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ได้ 1 ล้านรายชื่อ ภายในวันที่ 5 เมษายน พ.ศ. 2560 เพื่อทำหนังสือคัดค้านยื่นให้กับคณะรัฐมนตรีต่อไป

นอกจากการรวมตัวกันของตัวแสดงส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างเครือข่ายนโยบายแล้วนั้น ยังมีการสร้างเครือข่ายนโยบายรวมกันระหว่างตัวแสดงส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงส่วนท้องถิ่นที่ด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีว่าไม่เห็นด้วยกับการรวบรวมเนื่องจากผลการศึกษาไม่ได้รับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ ผลการรวบรวมในอนาคตจะมีผลกระทบกับสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบลและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (มติชน, 2559, 30 สิงหาคม, น. 10) การรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อสร้างเครือข่ายนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยจึงเป็นไปได้ในลักษณะของเครือข่ายนโยบายเฉพาะกิจ เนื่องจากมีการรวมตัวกันแสดงพลังต่อรองกับตัวแสดงภาครัฐในประเด็นเฉพาะด้าน

บทบาทของนักวิชาการที่มีต่อข้อเสนอการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากความเคลื่อนไหวของตัวแสดงส่วนท้องถิ่นดังกล่าวแล้วนั้น ยังปรากฏความเคลื่อนไหวของตัวแสดงจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคผ่านการเสนอข่าวของสื่อมวลชนที่อ้างอิงว่าคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้เชิญตัวแทนกระทรวงมหาดไทยเข้าร่วมประชุมหารือการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่น ในลักษณะที่อาจจะเรียกได้ว่าเป็นการประชุมลับ โดยภายหลังจากการประชุมได้มีข้อเสนอ เช่น การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากเดิมมี 4 รูปแบบ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและพัทยา) ให้คงเหลือเพียง 2 รูปแบบ คือ เทศบาล และรูปแบบพิเศษ โดยในส่วนของเทศบาลนั้นให้แบ่งเป็น 3 รูปแบบ คือ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลจังหวัด เป็นต้น จากข้อเสนอดังกล่าวทำให้วิระศักดิ์ เครือเทพ รองศาสตราจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหัวหน้าโครงการวิจัยประเมินผลการกระจายอำนาจของไทยระยะ 15 ปี ซึ่งเป็นตัวแสดงส่วนวิชาการได้ให้ความเห็นเชิงวิพากษ์วิจารณ์ว่า

“พอจะทราบต้นสีกหนาบางของข้อเสนอนี้พอสมควร จึงรู้สึกไม่ดีเท่าไร เพราะวัตถุประสงค์ที่ต้องการทำก็เพื่อรวมศูนย์อำนาจ และทำให้รัฐบาลควบคุมท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น ตามข่าวระบุว่าไปคุยกับลับๆ ทั้งๆ ที่น่าจะรอให้มีสภาพปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) เสียก่อน แล้วค่อยไปถกเถียงกันในส่วนข้อเสนอที่ออกมามองดูก็รู้ว่าได้รับการผลักดันมาจากข้าราชการมหาดไทยกับข้าราชการท้องถิ่นบางกลุ่ม มหาดไทยอยากลดจำนวนท้องถิ่นลงอยู่แล้ว และอยากให้การปรับโครงสร้างครั้งนี้ทำให้ข้าราชการส่วนภูมิภาคมีอำนาจเข้มแข็งขึ้น ที่ผ่านมานายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดกับผู้ว่าราชการจังหวัดบารมีข่มกันอยู่ ฉะนั้นหากลดฐานะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเทศบาลจังหวัด ข้าราชการท้องถิ่นบางส่วนจึงเห็นด้วย โดยเฉพาะสายที่ไปเลือกข่างมหาดไทย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมือง ภาคประชาสังคม ภาควิชาการจะไม่เห็นด้วย” (นิตยสารผู้นำท้องถิ่น, 2557, น. 71)

ในขณะที่นายแพทย์ประเวศ วะสี ก็แสดงทรรศนะว่า

“การปฏิรูปท้องถิ่นไม่ควรเป็นเรื่องของสภาปฏิรูปแห่งชาติเท่านั้น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเหมือนฐานของประเทศต้องเข้าร่วมขับเคลื่อนการปฏิรูปด้วย” (นิตยสารผู้นำท้องถิ่น , 2557, น. 66)

วีระศักดิ์ เครือเทพ ได้แสดงเหตุผลเพิ่มเติมว่าจากผลการสำรวจความคิดเห็นของประชาชน 11,430 คนทั่วประเทศ ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าประชาชนได้รับประโยชน์โดยตรงจากการกระจายอำนาจ ทำให้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น ประชาชนส่วนใหญ่มีความพึงพอใจกับบริการสาธารณะและได้รับบริการที่รวดเร็วขึ้น ซึ่งแตกต่างจากที่เคยได้รับจากราชการส่วนภูมิภาค ดังจะเห็นได้ว่าประชาชนร้อยละ 75 ไม่เห็นด้วยหากจะมีการยุบเลิกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประโยชน์ต่อการพัฒนาคุณภาพชีวิตในหลายด้าน เช่น ร้อยละ 68.4 เห็นว่าบริการสาธารณสุขขั้นพื้นฐานที่จัดโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดีขึ้นกว่าเดิม ร้อยละ 63 เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นช่วยให้บริการด้านการศึกษาของบุตรหลานมีคุณภาพที่ดีขึ้น ร้อยละ 61.6 เห็นว่าการจัดการด้านสิ่งแวดล้อมดีขึ้น และร้อยละ 62.9-69.4 พึงพอใจอย่างยิ่งกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณสุขภาค ดังนั้น วีระศักดิ์ เครือเทพ จึงเห็นว่า

“ผลสำรวจชี้ให้เห็นว่าแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีข้อจำกัดในบางด้าน แต่ในภาพรวมยังสามารถดูแลและส่งเสริมการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนได้เป็นอย่างดี ในอนาคตหากมีการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เชื่อว่าจะช่วยพัฒนาประเทศในระดับฐานรากได้ ส่วนปัญหาเรื่องความโปร่งใสในการบริหารงานต้องหาวิธีการป้องกันต่อไป ไม่ควรคิดว่าจะแก้ปัญหาด้วยการยุบทิ้ง เพราะเท่ากับเป็นการยกเลิกการบริหารด้านต่างๆ ที่ประชาชนเคยได้รับด้วย” (โลกวันนี้, 2557, 28 กรกฎาคม, น. 2)

ความเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับสรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย 15 ปี การกระจายอำนาจของไทยในโครงการวิจัยเพื่อติดตามและประเมินผลการกระจายอำนาจของไทย จัดทำโดยคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ซึ่งสนับสนุนการวิจัยโดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แสดงให้เห็นว่าองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลตำบล ถึงแม้จะมีรายได้น้อยทำให้มีศักยภาพในการดำเนินงานที่จำกัด แต่มีจุดแข็ง คือ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กสามารถเข้าถึงการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนได้ง่าย และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมกับประชาชนได้ดีกว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จึงเป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ดังนั้น หากจะควบรวมควรกำหนดให้มีระยะเวลาเปลี่ยนผ่าน เช่น 3-5 ปี ถ้าเป็นไปได้โดยสมัครใจก็สามารถควบรวมได้ โดยรัฐกำหนดมาตรการในการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เกิดการควบรวม ถ้าการควบรวมเป็นไปได้โดยไม่สมัครใจก็สามารถควบรวมได้ โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์การพัฒนาศักยภาพและระยะเวลาดำเนินการโดยอาจจะกำหนดระยะเวลา 3-5 ปี เพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นพัฒนาศักยภาพให้เป็นที่ไปตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด หากไม่สามารถพัฒนาศักยภาพให้เป็นที่ไปตามหลักเกณฑ์ได้จึงดำเนินการควบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับพื้นที่ที่มีคุณลักษณะเฉพาะ เช่น พื้นที่ห่างไกลและมีความยากลำบากในการเข้าถึง เป็นชุมชนที่มีอัตลักษณ์หรือความจำเป็นเฉพาะ เป็นต้น อาจจัดให้มีหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กต่อไปตามความเหมาะสมของพื้นที่ หรือความสมัครใจของประชาชน หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีลักษณะหรืออัตลักษณ์เช่นนี้ไม่ควรยุบรวมกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ควรคงสภาพเดิมไว้ กำหนดมาตรการในการร่วมมือกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะเป็มาตรการที่จะช่วยให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กไม่ต้องยุบรวม เนื่องจากการร่วมมือกันจะทำให้ประหยัดงบประมาณในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กอาจให้บริการสาธารณะที่ใช้งบประมาณไม่มากในการดำเนินการ ส่วนการจัดบริการสาธารณะขนาดใหญ่ที่ต้องใช้งบประมาณมาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถร่วมมือดำเนินการได้ โดยมีการกำหนดเครื่องมือหรือกลไกในการร่วมมือกัน รวมถึงมีมาตรการในการกระตุ้นให้เกิดความร่วมมือกันดังกล่าว เช่น ในประเทศฝรั่งเศสเคยมีกรณีให้ยุบรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ จึงเปลี่ยนมาใช้รูปแบบความร่วมมือแทน ซึ่งมีรูปแบบที่หลากหลายประกอบกับในการจัดทำร่างกฎหมายกระจายหน้าที่และอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการกำหนดแนวทางความร่วมมือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เพื่อส่งเสริมให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะร่วมกับ

หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง หรือกับเอกชนก็ได้ เพื่อให้เกิดประโยชน์กับประชาชนในท้องถิ่น ทำให้เกิดการประหยัดและคุ้มค่า รวมทั้งแก้ปัญหาเรื่องงบประมาณในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว จึงยังไม่มีควมจำเป็นต้องเร่งรัดการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ควรเน้นการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและควรถือเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นในการควบคุมเป็นสำคัญ ดังนั้น จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับภารกิจ รวมทั้งสภาพแวดล้อมของพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฐานเศรษฐกิจ, 2560, 6 เมษายน)

วิระศักดิ์ เครือเทพ ได้ให้ความเห็นเพิ่มเติมในประเด็นข้างต้นว่า การเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลทั่วประเทศ หรือการควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กเข้าด้วยกัน โดยใช้หลักเกณฑ์ประชากร ขนาดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวปฏิบัติเหล่านี้ขัดแย้งกับหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจอย่างชัดเจน รัฐบาลไม่จำเป็นต้องทำแบบเหมาเข่งเหมือนกันทั่วประเทศ แต่ควรกำหนดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม ควบคู่กับพื้นฐานความจำเป็นของพื้นที่เป็นรายกรณี หากรัฐปฏิรูปการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างแบบเหมาโหล จะกระทบประชาชนในการรับบริการที่ดีขึ้น เพราะยังไม่มีอะไรพิสูจน์ว่าการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะไม่ส่งผลกระทบต่อคุณภาพบริการที่ประชาชนพึงได้รับใน 2-3 ปีข้างหน้า ไม่มีอะไรรับประกันว่าการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างจะไม่ทำลายอัตลักษณ์บริบทความเป็นชุมชนท้องถิ่น ไม่มีสิ่งใดพิสูจน์ว่าการยกฐานะ การควบคุมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะทำให้เกิดประสิทธิภาพประสิทธิผลในการทำงานอย่างแท้จริง ดังนั้น รัฐบาลอาจจำเป็นต้องศึกษาให้รอบคอบกว่านี้ กำหนดหลักเกณฑ์ให้ยืดหยุ่นเพื่อความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ หรือแต่ละจังหวัด มีแผน Road map ที่ดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไป เหมือนในประเทศญี่ปุ่นหรืออังกฤษ ไม่เร่งรัด รวบรัดดำเนินการ มิเช่นนั้นจะกระทบกับชาวบ้านโดยตรง เรื่องสุดท้ายคือ รัฐบาลกำลังปฏิรูประบบงบประมาณเชิงพื้นที่ จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับงบประมาณโดยตรงจากรัฐบาล ซึ่งดูเหมือนจะดีต่อการของบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่

ไม่ต้องผ่านส่วนราชการ กระทรวงมหาดไทย แต่ต้องระวังเนื่องจากอาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นแขนขาของรัฐบาล จะทำให้หลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูญหายไปอย่างสิ้นเชิง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่ต่างจากส่วนราชการภูมิภาคเดิมที่มีข้อจำกัดในการดูแลแก้ปัญหาให้ประชาชนดังที่เคยเป็นมาก่อนช่วงการกระจายอำนาจในปี 2540 กลายเป็นการถอยหลังเข้าคลอง (มติชน, 2560, 6 มกราคม, น. 22)

ในขณะที่ธเนศวร์ เจริญเมือง ศาสตราจารย์ประจำสำนักวิชาการเมืองและการปกครอง คณะรัฐศาสตร์และรัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ ได้ให้ความเห็นต่อประเด็นข้อเสนอการควมรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกล่าวถึงที่มาและปัจจัยที่อาจส่งผลต่อการปรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า

“การคิดเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมันถูกออกแบบมาโดยรัฐบาลกลางทั้งหมด อันนี้คือแนวทางของประเทศไทย มันเป็น Top-Down อย่างเดียว ไม่มีการมีส่วนร่วมใดๆ ทั้งสิ้น มันจึงไม่มีอุดมการณ์ทางการเมืองแบบประชาธิปไตย ดังนั้นการมีแนวคิดในการปรับปรุงโครงสร้าง อบต. ภายหลังการยึดอำนาจตั้งแต่ปี 2557 นั่นก็เพราะการยึดอำนาจ เป็นเงื่อนไขในทางรัฐศาสตร์ประการเดียวที่จะเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นเงียบปิดปากและข้าราชการก็จะทำอะไรก็ได้” (ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2563, 14 พฤษภาคม [บทสัมภาษณ์])

โดยในประเด็นการควมรววมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ธเนศวร์มีความเห็นว่าควรมีการควมรววมเพื่อให้ท้องถิ่นขนาดเล็กที่อยู่ในพื้นที่ติดกันสามารถพัฒนาศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กระนั้นก็ต้องเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการตัดสินใจมากกว่ากำหนดด้วยบทกฎหมายในการบังคับให้ทุกท้องถิ่นที่มีลักษณะตามเกณฑ์ต้องถูกควมรววมโดยผลของกฎหมาย ดังนั้นผู้มีส่วนกำหนดนโยบายควรตระหนักถึงการพัฒนาหรือปรับปรุงโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สอดคล้องกับหลักการประชาธิปไตยและเสริมสร้างความแข็งแกร่งให้กับท้องถิ่น ซึ่งธเนศวร์มองว่า

“ในระดับล่างควรปรับเป็นเทศบาลทั้งหมด ไม่ต้องเป็น อบต. แล้วข้อสรุปของผมก็คือว่าขอให้คำนึงถึงความหลากหลายโดยดูถึงความเหมาะสม

ของท้องถิ่น ดูจากขนาด ดูจากความพึงพอใจโดยการตัดสินใจของประชาชน”

(ธเนศวร์ เจริญเมือง, 2563, 14 พฤษภาคม [บทสัมภาษณ์])

สอดคล้องกับความเห็นโกวิทย์ พวงงาม ศาสตราจารย์ประจำคณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป สถาบันเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ได้กล่าวถึงที่มาของแนวคิดการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเสนอขึ้นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ว่าแนวคิดดังกล่าวเกิดขึ้นจากการพิจารณาว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีจำนวนมาก อีกทั้งส่วนใหญ่ยังไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยโกวิทย์ได้แสดงทัศนะต่อประเด็นดังกล่าวว่า

“จริงๆ ถ้าจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากก็ไม่ได้มีปัญหาถ้ามันพึ่งตนเองได้ หรือมีงบประมาณเพียงพอ แต่ประเด็นก็คือเกือบ 5,000 กว่าแห่งพึ่งตัวเองไม่ได้ รายได้เลี้ยงตนเองไม่ได้ หวังพึ่งเงินของรัฐคือหากได้เงินอุดหนุนก็เป็นการเลี้ยงตนเองได้ หากไม่มีงบประมาณเงินอุดหนุนก็ไม่สามารถเลี้ยงตนเองได้ จึงคิดว่าจำเป็นจะต้องลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลง ซึ่งหลายประเทศเขาก็มีการรวบรวม ยกตัวอย่างเช่น ประเทศญี่ปุ่นจะชัดเจนที่สุด ประเทศญี่ปุ่นประสบปัญหาจำนวนท้องถิ่นมากแล้วก็พึ่งตนเองไม่ได้ เขาก็อยากให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองได้ เพราะการกระจายอำนาจมันเป็นหลักสากลอยู่แล้ว ที่ต้องทำให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งอยู่ได้ด้วยตนเองหรือพึ่งตนเองได้ด้วยเงินที่มาจากภาษีอากรหรือเงินอื่นๆก็แล้วแต่ ซึ่งเป็นหลักที่ทั่วไปใช้เป็นหลักการ ประเทศญี่ปุ่นมองว่าถ้าท้องถิ่นมีเงินน้อยและพึ่งตนเองไม่ได้ ปัญหาที่ตามมาก็คือการทำบริการสาธารณะที่บริการประชาชนจะไม่มีประสิทธิภาพก็คือคุณภาพในการให้บริการแก่ประชาชนมันทำได้ไม่เต็มที่เพราะไม่มีเงินการรวบรวมขึ้นบนหลักการที่ว่าทำให้ท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ ในการจัดบริการสาธารณะที่จะบริการประชาชนได้อย่างมีคุณภาพและเกิดประโยชน์สูงสุด” (โกวิทย์ พวงงาม, 2563, 29 เมษายน [บทสัมภาษณ์])

แต่กระนั้น โกวิทย์ก็ไม่เห็นด้วยกับการกำหนดว่าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนประชากรน้อยกว่า 7,000 คน และมีรายได้น้อยกว่า 20 ล้านบาท ต้องควบรวมกับ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เนื่องด้วยโกวิทย์มองว่าเกณฑ์ดังกล่าวสูงเกินไป ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้โกวิทย์มีแนวคิดว่าหลักเกณฑ์ในการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลัก “หนึ่งตำบล หนึ่งท้องถิ่น” โดยได้ให้เหตุผลว่า

“ผมเสนอเรื่องหนึ่งตำบลหนึ่งท้องถิ่น เพื่อให้รวบรวมเป็นท้องถิ่นเดียว บางตำบลมีเทศบาลด้วย มี อบต. ด้วย และบางที่อยู่กันคนละฝั่งถนนแบบนี้ควรจะรวบรวม ผมจึงยืนยันหลักการในการรวบรวมหนึ่งตำบลหนึ่งท้องถิ่น เพราะจะทำให้มีการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพันกว่าแห่ง ผมเสนอว่าถ้าท้องถิ่นใดรวบรวมได้ตามหลักการ ผมเสนอให้งบประมาณให้ท้องถิ่นนั้น โดยให้เงินสนับสนุนอีก 50 ล้าน ถ้าคุณรวบรวม 3 แห่งให้ 75 ล้าน ถ้าคุณรวบรวม 7 แห่งให้เงินไป 100 ล้าน เงินเหล่านี้จะเกิดประโยชน์กับประชาชน และที่ผมพูดก็ไม่เกี่ยวกับจำนวนผู้บริหารหรือสมาชิกสภาเลย มันเกี่ยวกับงบประมาณที่จะจัดทำบริการสาธารณะเกิดกับประชาชนเราต้องเอาประชาชนเป็นตัวตั้ง ไม่ใช่เอาจำนวนสมาชิกหรือนายกเป็นตัวตั้ง” (โกวิทย์ พวงงาม, 2563, 29 เมษายน [บทสัมภาษณ์])

การแสดงบทบาทของนักวิชาการในประเด็นการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีทั้งความเห็นที่คัดค้านและสนับสนุนข้อเสนอการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกรับรองโดยคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ตั้งขึ้นเพื่อจัดทำข้อเสนอการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยได้แสดงให้เห็นว่าหากพิจารณาในเชิงวิชาการแล้วนั้น ข้อเสนอและแนวทางดังกล่าวมีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับหลักการกระจายอำนาจและแนวคิดการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ในลักษณะใดบ้าง

ดังนั้น ข้อเสนอให้รวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากคณะกรรมการชุดต่างๆ ดังที่ได้นำเสนอรายละเอียดไว้ในบทที่ 3 นั้น จึงส่งผลให้หลายภาคส่วนหรือตัวแสดงต่างๆ ที่เกี่ยวข้องหรือได้รับผลกระทบ หากข้อเสนอการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำเป็นกลไกในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ แสดงบทบาทต่อประเด็นดังกล่าวอย่างกว้างขวาง ทั้งในส่วนของตัวแสดงที่เสนอและสนับสนุนข้อเสนอการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแสดงที่คัดค้านข้อเสนอการรวบรวมองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น และนักวิชาการด้านการปกครองท้องถิ่น ที่พยายามแสดงบทบาททั้งการผลักดัน
สนับสนุน และต่อต้านข้อเสนอการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

