

บทที่ 5

บทสรุป

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การเมืองของการปฏิรูปการปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ: กรณีศึกษาการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” มุ่งศึกษาข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ และบทบาทของภาคส่วนต่างๆ ที่มีต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยใช้กรอบแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และเครือข่ายนโยบายในการศึกษาและวิเคราะห์บทบาทของกลุ่มผลประโยชน์กลุ่มต่างๆ ที่เป็นตัวแสดง ทั้งการแสดงบทบาทสนับสนุนและต่อต้านข้อเสนอการรวบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่น โดยให้ความสำคัญกับบทบาทของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ สภาปฏิรูปแห่งชาติ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ นักการเมืองท้องถิ่น ข้าราชการ และพนักงานท้องถิ่น และนักวิชาการ เนื่องด้วยเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทสำคัญต่อข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการรวบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

โดยงานวิจัยชิ้นนี้ได้้นำข้อเสนอของคณะกรรมการ 3 ชุด ที่มีการตั้งขึ้นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อให้เป็นกลไกในการปฏิรูปประเทศ ได้แก่ 1) คณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สภาปฏิรูปแห่งชาติ 2) คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และ 3) คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

ผลการศึกษาพบว่าข้อเสนอการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจากคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดข้างต้น ล้วนแล้วแต่มีข้อเสนอให้มีการยุบ/รวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น เนื่องด้วยคณะกรรมการทั้ง 3 ชุดดังกล่าว มีข้อเสนอหลักในการปฏิรูปรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปในลักษณะเดียวกัน คือ เปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปจากเดิมซึ่งมี 3 รูปแบบ ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ให้เหลือเพียง 2 รูปแบบ ได้แก่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เหลือเพียง 2 รูปแบบ ให้ดำเนินการโดยการควมรวมองค์การบริหารส่วนตำบลและยกฐานะองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ

หากแต่ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ และข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น ไม่ได้มีการจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ในขณะที่ข้อเสนอของคณะกรรมการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ได้มีข้อเสนอในส่วนของการ “ยุบหรือไม่ยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด” หากแต่ก็เป็นเพียงข้อเสนอที่มีทางเลือกเท่านั้น

เมื่อพิจารณาถึงข้อเสนอของคณะกรรมการ 3 ชุดดังกล่าว จะพบว่าข้อเสนอที่ก่อให้เกิดกระแสวิพากษ์วิจารณ์และการเคลื่อนไหวต่อต้านการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดคือ ข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น เนื่องด้วยข้อเสนอดังกล่าวไม่ได้มีเพียงการจัดทำรายการหรือผลการศึกษาเพื่อเสนอแนวทางในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นเท่านั้น หากแต่ยังได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ... และร่างประมวลกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาพร้อมกันด้วย ส่งผลให้ตัวแสดงส่วนท้องถิ่นประเมินว่าอาจจะมีการนำร่างกฎหมายดังกล่าวมาประกาศใช้เป็นกฎหมาย เพื่อกำหนดจุดหมายในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ซึ่งหากมีการประกาศใช้กฎหมายดังกล่าวจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อตัวแสดงส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมือง จึงนำมาสู่กระแสต่อต้านด้วยการเคลื่อนไหวทั้งในฐานะกลุ่มผลประโยชน์และการสร้างเครือข่ายนโยบายเพื่อต่อต้านข้อเสนอการควมรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าการเข้ามามีอำนาจทางการเมืองของคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ซึ่งล้วนแล้วแต่ประกอบไปด้วยข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนจำนวนมาก ได้ก่อให้เกิดรัฐราชการขึ้นอีกครั้งหนึ่งภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 และด้วยความเป็นรัฐราชการที่มีรากฐานทางความคิดและการก่อรูประบบราชการด้วยการรวมศูนย์อำนาจมาตั้งแต่การก่อตั้งระบบราชการสมัยใหม่ในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้า

เจ้าอยู่หัว จึงส่งผลให้ระบบราชการคุ่นชินกับการบริหารราชการหรือการปกครองแบบรวมศูนย์ อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

ดังนั้น ภายหลังจากการรัฐประหารเพื่อโค่นล้มรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งในเกือบทุกครั้ง จึงได้มีการนำระบบราชการมาเป็นกลไกหลักในการบริหารราชการแผ่นดิน หากแต่ความแตกต่างอย่างสำคัญของการรัฐประหารโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ก็คือ คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่เพียงนำระบบราชการมาเป็นกลไกในการสร้างรัฐราชการเพื่อเป็นฐานในการบริหารราชการแผ่นดินเท่านั้น หากแต่ยังใช้กลไกรัฐราชการในการปฏิรูปประเทศอีกด้วย ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้กลไกการปฏิรูปประเทศทั้งในส่วน of สภาปฏิรูปแห่งชาติและสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ล้วนแล้วแต่มีสัดส่วนของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนในปริมาณที่สูงมาก และกลายเป็นกลไกหลักในการจัดทำข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปประเทศ

โดยในส่วนของการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็มีสัดส่วนของข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนสูงมากด้วยเช่นกัน ดังนั้นข้อเสนอส่วนใหญ่ที่ถูกเสนอจากคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่ตั้งขึ้นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ จึงมาจากข้าราชการและอดีตข้าราชการทหารและข้าราชการพลเรือนที่ล้วนแล้วแต่เติบโตหรืออยู่ในระบบราชการที่รวมศูนย์อำนาจมาโดยตลอด อีกทั้งยังมีฐานคิดว่าการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนอย่างแท้จริงตามเจตจำนงของแนวคิดการกระจายอำนาจ หากแต่การกระจายอำนาจกลับก่อให้เกิดการขยายตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเพียงกลไกทางการเมืองในระดับท้องถิ่น ซึ่งนักการเมืองระดับชาติมักใช้เป็นฐานเสียงให้กับตนเอง

ดังนั้น เมื่อกลไกรัฐราชการได้กลายเป็นภาคส่วนหรือตัวแสดงสำคัญที่มีอำนาจในการจัดทำข้อเสนอด้านการปฏิรูปท้องถิ่น จึงได้เสนอให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยมองว่าปัญหาหนึ่งซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะก็คือ การมีงบประมาณไม่มากเพียงพอต่อการจัดทำบริการสาธารณะ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กจะมีงบประมาณจำกัด แต่กระนั้น ภายใต้อาณัติข้อเสนอดังกล่าวกลับสามารถวิเคราะห์ได้ในอีกมุมหนึ่งว่า ข้อเสนอให้มีการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็น

กลไกสำคัญในการลดจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ลดลง เมื่อจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นน้อยลงก็จะทำให้จำนวนของตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาท้องถิ่นมีจำนวนลดน้อยลงตามไปด้วย ซึ่งอาจเป็นกลไกหนึ่งซึ่งสามารถนำมาใช้ในการลดอำนาจของการเมืองท้องถิ่นที่จะส่งผลต่อการลดอำนาจทางการเมืองของนักการเมืองระดับชาติที่ใช้การเมืองท้องถิ่นเป็นฐานให้กับตนเองได้ในอีกทางหนึ่ง

หากแต่ในขณะเดียวกัน ภาคส่วนหรือตัวแสดงในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้รับผลกระทบโดยตรงและโดยอ้อม หากข้อเสนอให้ควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำไปบังคับใช้เพื่อเป็นกลไกในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น ก็ได้แสดงบทบาทและปฏิกิริยาเพื่อสะท้อนให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นถึงความไม่พอใจและต่อต้านการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อเสนอของคณะกรรมการการชุดต่างๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้อเสนอของคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้วยมองว่าการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แก้ไขปัญหาการปกครองท้องถิ่นที่ฐานราก เพราะเห็นว่าปัญหาที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพนั้น เกิดมาจากการที่ราชการบริหารส่วนกลางหรือหน่วยราชการจำนวนมากไม่ยอมถ่ายโอนภารกิจหรือไม่กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริงตามเจตจำนงของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้วางรากฐานการกระจายอำนาจไว้อย่างชัดเจน และได้มีการตรากฎหมายหลายฉบับเพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและหน่วยราชการต่างๆ ถ่ายโอนภารกิจและงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ดังนั้น ภาคส่วนหรือตัวแสดงส่วนท้องถิ่นจึงได้มีการรวมตัวมาอย่างยาวนาน กล่าวคือ มีการรวมตัวกันก่อนสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ เพื่อเป็นกลไกในการต่อรองอำนาจกับราชการบริหารส่วนกลางที่พยายามเหนี่ยวรั้งการกระจายอำนาจอย่างต่อเนื่อง โดยตัวแสดงส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีการรวมตัวกันเป็นเครือข่ายนโยบายมาอย่างยาวนาน ในรูปของสมาคมสมาพันธ์ และองค์กรรูปแบบต่างๆ ได้ใช้กลไกดังกล่าวในการแสดงบทบาทกดดันตัวแสดงภาครัฐที่จัดทำข้อเสนอซึ่งส่งผลกระทบต่อส่วนท้องถิ่น ทั้งการแสดงบทบาทในฐานะปัจเจกบุคคล และกระทำในนามเครือข่ายนโยบาย เช่น การแสดงบทบาทของสมาคมองค์กรการบริหารส่วนจังหวัด

ซึ่งเป็นตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงต่อข้อเสนอการยุบองค์การบริหารองค์การบริหารส่วนจังหวัดผ่านเวทีประชุมใหญ่สามัญประจำปี 2558 เป็นต้น นอกจากนั้นตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองยังพยายามสร้างข้อเสนอเพื่อตอบโต้และแก้ทางข้อเสนอให้มีการยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด ด้วยการเสนอให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดแทนการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย สะท้อนให้เห็นถึงการที่ตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองซึ่งเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนได้ส่วนเสียต่อการยุบองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้เสนอแนวคิดท้าทายต่อตัวแสดงส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อส่งสัญญาณถึงการเจรจาต่อรองแนวทางการปฏิรูปท้องถิ่นในลักษณะดังกล่าว

นอกจากการรวมตัวกันของตัวแสดงส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างเครือข่ายนโยบายแล้วนั้น ยังมีการสร้างเครือข่ายนโยบายร่วมกันระหว่างตัวแสดงส่วนท้องถิ่นกับตัวแสดงส่วนท้องถิ่นที่ด้วย ดังจะเห็นได้จากการที่สมาคมกำนันผู้ใหญ่บ้านแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ได้ยื่นหนังสือถึงนายกรัฐมนตรีว่าไม่เห็นด้วยกับการคว่ำรวมน เนื่องจากผลการศึกษาไม่ได้รับฟังความเห็นจากประชาชนและผู้เกี่ยวข้อง นอกจากนั้น ผลการคว่ำรวมในอนาคตจะมีผลกระทบต่อสถานะของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน แพทย์ประจำตำบลและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน (มติชน, 2559, 30 สิงหาคม, น. 10) การรวมตัวกันเพื่อแสดงบทบาทของกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ เพื่อสร้างเครือข่ายนโยบายเกี่ยวกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยจึงเป็นไปในลักษณะของเครือข่ายนโยบายเฉพาะกิจ เนื่องจากมีการรวมตัวกันแสดงพลังต่อรองตัวแสดงภาครัฐในประเด็นเฉพาะด้าน

การแสดงบทบาทของตัวแสดงส่วนท้องถิ่นฝ่ายการเมืองจึงแสดงให้เห็นถึงการสร้างเครือข่ายนโยบายอย่างไม่เป็นทางการขึ้น เพื่อนำเสนอข้อเสนอเชิงนโยบายเกี่ยวกับการคว่ำรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นประโยชน์ต่อเครือข่ายตนเอง เนื่องด้วยมีการประเมินว่าการเสนอให้ยกเลิกหรือคัดค้านข้อเสนอการคว่ำรวมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่สามารถสร้างข้อต่อรองจนประสบผลตามต้องการได้ จึงลดระดับข้อเสนอเพื่อให้ความเป็นไปได้มากขึ้น และสร้างข้อเสนอที่เป็นรูปธรรมเพื่อให้ผู้มีอำนาจตัดสินใจสามารถนำข้อเสนอและรายละเอียดต่างๆ ไปใช้ในการประกอบการตัดสินใจได้ง่ายขึ้น การแสดงบทบาทของเครือข่ายตัวแสดงส่วน

ท้องถิ่นจึงดำเนินไปบนฐานของการปกป้องผลประโยชน์ของท้องถิ่นเป็นสำคัญ เนื่องด้วยการรวบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะส่งผลให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนแอและกลายเป็นผลเชิงบวกต่อการกลับมาสร้างฐานอำนาจของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงการเมืองของการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าบทบาทของตัวแสดงและกลุ่มผลประโยชน์ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทยภายหลังการรัฐประหารเมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม พ.ศ. 2557 ดำเนินไปตามแนวคิดกลุ่มผลประโยชน์และแนวคิดเครือข่ายนโยบายโดยมีตัวแสดงหลายฝ่ายได้แสดงบทบาททั้งในนามของบุคคล กลุ่ม องค์กร หน่วยงาน และสถาบันทางการเมืองต่างๆ ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและได้รับผลจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นไทย ด้วยการใช่วิธีการทั้งในส่วนของการมีส่วนร่วมในการผลักดัน ต่อรอง และต่อต้าน

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าตัวแสดงส่วนท้องถิ่นที่ต่อต้านข้อเสนอการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ใช้กลไกเครือข่ายนโยบายเพื่อสร้างแรงกดดันและต่อรองอำนาจกับรัฐราชการ ด้วยการแสดงบทบาทให้ตัวแสดงที่เสนอให้มีการควบรวมองค์กรปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นกลไกหลักของรัฐราชการในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นให้เห็นถึงความเข้มแข็งและการไม่ยอมรับต่อข้อเสนอดังกล่าว อีกทั้งตัวแสดงในภาคส่วนของนักวิชาการที่เชี่ยวชาญด้านการปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้แสดงบทบาทต่อต้านข้อเสนอการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกเสนอโดยกลไกรัฐราชการเช่นกัน

ด้วยเหตุดังกล่าวจึงทำให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติไม่ได้นำข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่น สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูป ในประเด็นการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาปรับใช้ในการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติแต่อย่างใด และส่งผลให้ข้อเสนอการควบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ถูกหยิบยกมาเป็นประเด็นถกเถียงอีกต่อไป เพราะหลังจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 6 ฉบับ ซึ่งประกอบด้วย 1) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือ

ผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2562 2) พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2562 3) พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562 4) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2562 5) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562 และ 6) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2562 เมื่อวันที่ 16 เมษายน พ.ศ. 2562 แล้วนั้น จึงทำทุกภาคส่วนแน่ใจว่า ข้อเสนอให้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้ถูกนำมาบังคับใช้แต่อย่างใด

ดังนั้น ข้อเสนอให้มีการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเพียงข้อเสนอที่แสดงให้เห็นถึงการต่อสู้เชิงอำนาจระหว่างรัฐราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะในสมัยที่ประเทศปกครองด้วยรัฐบาลประชาธิปไตยที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ข้อเสนอหนึ่งซึ่งมักมีการเสนอจากฝ่ายท้องถิ่นก็คือ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด ฉะนั้นเมื่อสภาวการณ์เปลี่ยนผ่านมาเป็นการปกครองด้วยรัฐราชการจึงทำให้ข้อเสนอกลับกลายเป็นข้อเสนอให้ควมรวมหรือยุบรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กระนั้นข้อเสนอของทั้งสองฝ่ายก็ยังคงไม่ได้ถูกนำมาปรับใช้ในการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยแต่อย่างใด

ข้อเสนอการปฏิรูปท้องถิ่นด้วยการควมรวมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสมัยคณะรักษาความสงบแห่งชาติจึงกลายเป็นเพียงอีกฉากหนึ่งของการเมืองเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยนั่นเอง

