



### บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากการที่ศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาของ นโยบายกระจายอำนาจการปกครอง ศึกษากรณีการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล สืบเนื่องจากปี พ.ศ. 2535 ได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในหมู่ประชาชน รัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี นายชวน หลีกภัย จึงได้สนองตอบความต้องการของประชาชนโดยได้ประกาศนโยบายกระจายอำนาจการปกครองและได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อตอบรับนโยบายดังกล่าว

เมื่อพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายจากเนื้อหาของพระราชบัญญัติ ผู้วิจัยพบประเด็นว่าวุฒิสภา ประกอบด้วยสมาชิกที่มาจากข้าราชการประจำเป็นจำนวนมาก ซึ่งมีบทบาทในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ น่าจะมีส่วนผลักดันให้มีการประกาศใช้กฎหมายนี้ และกระทรวงมหาดไทยน่าจะมีส่วนร่วมด้วยอย่างมาก เนื่องจากเป็นผู้จัดทำร่างกฎหมายนี้ตั้งแต่ต้น นอกจากนั้นในระหว่างการจัดทำร่างกฎหมายนี้ ผู้วิจัยยังพบว่ามีความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลเกิดขึ้น จึงเห็นว่าความขัดแย้งดังกล่าวน่าจะมาจากการช่วงชิงอำนาจทางการเมือง เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้เกิดขึ้นท่ามกลางการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในหมู่ประชาชน

สมมติฐานในการศึกษาวิจัยคือ ปัจจัยที่มีผลโดยตรงต่อการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมี 2 ประการ ได้แก่

1. ปัจจัยด้านการผลักดันจากวุฒิสมาชิกที่ได้รับอิทธิพลจากข้าราชการและผู้ที่มีบทบาทในกระทรวงมหาดไทย
2. ปัจจัยด้านความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลโดยที่ต่างฝ่ายต่างต้องการได้มาและคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง

จากการศึกษาผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นนั่นคือ บทบาทของวุฒิสภาต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และอีกประเด็นหนึ่งคือ บทบาทของพรรคร่วมรัฐบาลต่อการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการวิเคราะห์ การนำเสนอจึงแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นหลัก ตามการพิสูจน์สมมติฐานดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 4 ดังนี้

ส่วนที่ 1 วิเคราะห์บทบาทของวุฒิสภาต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ส่วนที่ 2 วิเคราะห์บทบาทของพรรคการเมืองต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วงคือ

1. ช่วงก่อนการส่งให้วุฒิสภาพิจารณา
2. ช่วงในการพิจารณาเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537



## 1. วิเคราะห์บทบาทของวุฒิสภาต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

บทบาทของวุฒิสภาจะเข้ามามีอำนาจต่อการผ่านร่างกฎหมายใดๆอย่างเต็มที่ก็ต่อเมื่อมีการพิจารณาผ่านร่างกฎหมายนั้นจากสภาผู้แทนราษฎรทั้งสามวาระเรียบร้อยแล้ว และได้มีการส่งต่อให้วุฒิสภาพิจารณา แต่ในกรณีการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ สมาชิกวุฒิสภาบางคนซึ่งเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมีบทบาทในการเสนอและจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ต้น

โดยปกติข้าราชการประจำ คือ ผู้ที่ต้องการยกร่างนโยบายภายใต้กรอบของหลักการตามที่รัฐบาลได้มอบหมาย แต่ในการมอบนโยบายให้ฝ่ายข้าราชการกระทรวงมหาดไทยจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ฝ่ายรัฐบาลมิได้ให้กรอบที่ชัดเจนต่อข้าราชการประจำในการยกร่างนโยบาย จึงทำให้ร่างพระราชบัญญัติถูกจัดทำตามความต้องการของฝ่ายข้าราชการประจำทั้งสิ้น ร่างพระราชบัญญัติถูกนำกลับมาพิจารณาใหม่หลายครั้ง เนื่องจากเนื้อหาที่ไม่กระจายอำนาจ ย่อมแสดงถึงแนวความคิดของข้าราชการผู้ซึ่งมีบทบาทต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่ายังยึดติดกับแนวคิดแบบระบบราชการเป็นอย่างดี

การที่วุฒิสภาประกอบด้วยข้าราชการประจำจำนวนมากกว่าสองในสามของสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด จึงเป็นการง่ายที่สมาชิกวุฒิสภาจะได้รับอิทธิพลและการปลูกฝังแนวความคิดแบบระบบราชการ

นอกจากนั้นการที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ผู้ที่มีส่วนกำหนดความเป็นไปของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยการได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติตลอดมาเป็นสมาชิกวุฒิสภาด้วย รวมทั้งยังได้รับการแต่งตั้งและเห็นชอบจากวุฒิสภาให้เป็นตัวแทนในการเข้าเป็นคณะกรรมการพิจารณาพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของวุฒิสภาในหลายคณะ ย่อมส่งผลให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมีอิทธิพลอย่างยิ่งในการเสนอแนะความคิดและควบคุมความเป็นไปของร่างพระราชบัญญัติ

การเสนอแนวความคิดของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยสามารถได้รับการยอมรับ เห็นได้จากการแก้ไขร่างพระราชบัญญัติในประเด็นสำคัญส่วนใหญ่เป็นไปตามความต้องการของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ถือได้ว่ามีความเชี่ยวชาญและมีบทบาทในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติมาตั้งแต่แรกเริ่ม รวมทั้งการที่วุฒิสภาซึ่งประกอบไปด้วยข้าราชการประจำเป็นจำนวนมาก จึงทำให้เป็นการง่ายที่จะยอมรับแนวความคิดของข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้ชื่อว่ายึดอำนาจการปกครองมานาน และเป็นแนวความคิดหลักที่ถูกยึดติดกับระบบราชการ

การผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยได้รับอิทธิพลจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเห็นได้ชัดเจนขึ้น เมื่อวุฒิสภายอมรับแนวคิดในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการการปกครอง วุฒิสภาที่เห็นสอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทยในการเตรียมการรองรับการประกาศใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไว้เรียบร้อยแล้ว

แนวความคิดหลักที่ต้องการยึดอำนาจการปกครองตามความเห็นพ้องของกระทรวงมหาดไทยได้ถูกใช้.. เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยคณะกรรมการวิสามัญ จึงทำให้เนื้อหาของพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยต้องการและได้รับการเห็นด้วยจากวุฒิสภา

ในขณะที่ร่างพระราชบัญญัติอยู่ในการพิจารณาของวุฒิสภาการมีประเด็นร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 198 และ 199 ทำให้ความต้องการของวุฒิสภาในการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ชัดเจนยิ่งขึ้น เมื่อมีการเร่งพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรก่อนร่างรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีผลประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยไม่ตกไปเพราะขัดกับรัฐธรรมนูญ

## 2. วิเคราะห์บทบาทของพรรคร่วมรัฐบาลต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เพื่อให้เกิดความชัดเจนจึงแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ช่วง ตามการศึกษาวิจัย คือ ช่วงก่อนการส่งให้วุฒิสภากับช่วงหลังจากร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาแล้วได้ส่งให้สภาผู้แทนราษฎรมีมติให้ความเห็นชอบจนประกาศใช้เป็นกฎหมาย

### 2.1 วิเคราะห์บทบาทของพรรคร่วมรัฐบาลต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณา

เมื่อมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พรรคร่วมรัฐบาลได้มอบนโยบายให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่ในพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมดมีเพียงพรรคพลังธรรมและพรรคความหวังใหม่เท่านั้นที่มีบทบาทอย่างชัดเจน โดยพรรคพลังธรรมเป็นพรรคร่วมรัฐบาลเพียงพรรคเดียวที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตั้งแต่

ต้น ในขณะที่พรรคความหวังใหม่มีบทบาทตรงข้ามกันโดยได้พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ มาตั้งแต่เริ่มแรกเช่นกัน

โดยหลักการแล้วพรรคการเมืองผู้รับผิดชอบกระทรวงใดจะพยายามผลักดันกฎหมาย ซึ่งตนเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายของกระทรวงนั้นๆ ให้สำเร็จเนื่องจากถือได้ว่า การผ่านกฎหมายใดๆ เป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมของการปฏิบัติตามนโยบายนั้น และจะส่งผลให้พรรคการเมืองผู้มีรัฐมนตรีจากพรรคนั้นรับผิดชอบดูแลกระทรวงใดกระทรวงหนึ่ง สามารถใช้การผ่านร่างกฎหมายใดๆ แกลงผลงาน ซึ่งถือได้ว่าเป็นความสำเร็จในพรรคการเมืองนั้นต่อประชาชนเพื่อโอกาสในการรับเลือกตั้งครั้งต่อไป ซึ่งในส่วนของพรรคความหวังใหม่เองก็ได้พยายามผลักดันร่างกฎหมายสภาตำบลนี้ แต่พรรคความหวังใหม่โดย พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ซึ่งดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย กลับปล่อยให้การยกร่างพระราชบัญญัติเป็นหน้าที่ของข้าราชการประจำทั้งสิ้น จึงทำให้การจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ไม่มีกรอบนโยบายที่ชัดเจนจากฝ่ายการเมือง

การคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้เกิดขึ้นจากพรรคร่วมรัฐบาลเพียงพรรคเดียวเท่านั้น คือพรรคพลังธรรม ซึ่งมีจุดยืนประเด็นหลักเพียงประเด็นเดียว คือ ร่างพระราชบัญญัติไม่กระจายอำนาจตามนโยบายที่รัฐบาลได้แถลงไว้กับประชาชน การคัดค้านของพรรคพลังธรรมเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตราบที่ยังมิได้รับการสนองตอบตามจุดยืนที่พรรคเรียกร้อง แต่เมื่อถึงจุดหนึ่ง พรรคพลังธรรมกลับเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติแต่โดยดี เนื่องจากข้อเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจตามนโยบายของพรรคได้รับการตอบสนอง จึงทำให้ไม่มีความขัดแย้งจากพรรคพลังธรรม

นอกจากนั้นในส่วนของพรรคประชาธิปัตย์เองในฐานะพรรคแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลก็ได้เห็นว่าความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลทั้งสองพรรค คือพรรคพลังธรรมกับพรรคความหวังใหม่เป็นความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล เนื่องจากโดยหลักแล้วหากพรรคร่วมรัฐบาลมีปัญหาหรือขัดแย้งกัน พรรคซึ่งเป็นแกนนำรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทเพื่อให้รัฐบาลผสมสามารถบริหารราชการแผ่นดินต่อไปได้ แต่เนื่องจากพรรคประชาธิปัตย์เห็นว่าความเห็นที่แตกต่างกันของพรรคร่วมรัฐบาลทั้งสองมิได้เป็นความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแต่อย่างใดเป็นเพียงความเห็นที่แตกต่างกันในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในส่วนของพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมดก็ได้มีเจตนาให้เกิดความขัดแย้งในการจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ เนื่องจากเมื่อมีความเห็นที่ไม่ตรงกันของพรรคร่วมรัฐบาล ก็ได้มีการพยายามประสานกันเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

ในการพิจารณาเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล ซึ่งจัดทำโดยกระทรวงมหาดไทย พรรคร่วมรัฐบาลมีความเห็นไม่ตรงกับพรรคความหวังใหม่ เนื่องจากพรรคร่วมรัฐบาลไม่ต้องการผ่านร่างพระราชบัญญัตินี้เนื่องจากมีเนื้อหาไม่กระจายอำนาจให้เป็นไปตามนโยบายรัฐบาลตามที่ได้ประกาศไว้

ถึงแม้จะมีความเห็นไม่ตรงกับพรรคความหวังใหม่ผู้รับผิดชอบกระทรวงมหาดไทยในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ แต่พรรคร่วมรัฐบาลได้มีการตกลงแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันก่อนที่จะได้มีการประชุมอย่างเป็นทางการ และแจ้งให้หัวหน้าพรรคความหวังใหม่ได้ทราบก่อนการประชุม โดยพรรคความหวังใหม่ถึงแม้จะมีบทบาทในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตั้งแต่ต้น ก็ยอมรับมติของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นอย่างดี นอกจากนี้ยังได้มีการพยายามติดต่อประสานกันระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล เพื่อให้แนวทางในการพิจารณาพระราชบัญญัติได้รับการยอมรับจากพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคภายหลังการประชุมอีกด้วย

จะเห็นได้ว่าพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด แม้แต่พรรคพลังธรรมซึ่งมีบทบาทในการคัดค้านร่างพระราชบัญญัตินี้มาตั้งแต่ต้นมิได้มีเจตนาที่จะให้เกิดความขัดแย้ง หรือมีเจตนาคว่ำร่างพระราชบัญญัติเพื่อช่วงชิงคะแนนนิยม หรือเพื่อเป็นการลดบทบาททางการเมืองของพรรคความหวังใหม่ที่ผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมาตั้งแต่ต้นแต่อย่างใด

เนื่องจากการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติของพรรคความหวังใหม่มิได้เกิดจากกระแสความต้องการร่วมกันของพรรคความหวังใหม่ เพราะพรรคความหวังใหม่มิได้มีเจตนาที่จะใช้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการสร้างคะแนนนิยมทางการเมือง เนื่องจากไม่มีจุดยืนหรือหลักการที่ชัดเจน แต่ปล่อยให้เป็นที่ของกระทรวงมหาดไทยในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติทั้งหมด และนอกจากนั้นยังมีการรับฟังความคิดเห็นหรือผลการพิจารณาของพรรคร่วมรัฐบาลแต่โดยดี

การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของพรรคความหวังใหม่จึงมีเพียงพลเอกชวลิต หัวหน้าพรรคที่ทำหน้าที่ผลักดันร่างพระราชบัญญัติในฐานะดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้น โดยได้รับอิทธิพลจากข้าราชการประจำ ดังนั้นการมีมติไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของพรรคร่วมรัฐบาลก็ได้ส่งผลทางการเมืองใดๆต่อพรรคความหวังใหม่

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นครั้งแรก เมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อพิจารณารับหลักการในวาระที่หนึ่ง แห่งการร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อมีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาที่แตกต่างกัน แต่ความขัดแย้งมีขึ้นจากพรรคร่วมรัฐบาลที่เสนอร่างพระราชบัญญัติที่แตกต่างกันในตัวเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้น

ในที่สุดพรรคร่วมรัฐบาลก็สามารถประนีประนอมความขัดแย้งโดยยอมรับร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยพรรคร่วมรัฐบาลแต่โดยดี ซึ่งถือได้ว่าเป็นร่างพระราชบัญญัติที่มาจากความร่วมมือของพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรค

เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่สอง ถึงแม้จะมีสมาชิกจากพรรคร่วมรัฐบาลเห็นแตกต่างไปจากความต้องการของคณะรัฐมนตรี แต่โดยหลักแล้วสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคก็ได้ยอมรับมติของพรรคร่วมรัฐบาลในทุกประเด็นแต่โดยดี และนอกจากนั้น การที่คณะรัฐมนตรีจากพรรคร่วมรัฐบาลได้พยายามประสานกัน เพื่อหาข้อสรุปในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติร่วมกัน จึงทำให้ไม่เกิดความขัดแย้งใดๆระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

ดังนั้นก่อนการเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา ความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลมีเพียงประเด็นเดียวคือ การเสนอร่างพระราชบัญญัติที่มีรายละเอียดที่แตกต่างกันของพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้น

## 2.2 วิเคราะห์บทบาทของพรรคร่วมรัฐบาลต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

การพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลของสภาผู้แทนราษฎรได้มีความขัดแย้งเกิดขึ้น เนื่องจากทั้งสมาชิกสภาผู้แทนฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลมีได้อภิปรายอยู่ในกรอบที่วางเอาไว้ ผิดไปจากลักษณะที่ควรเป็น เพราะพรรคร่วมรัฐบาลกลับเป็นผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติ ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านกลับมีการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ แต่ในขณะเดียวกันก็มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเองให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ นั่นแสดงว่าสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลมิได้มีความเห็นสอดคล้องตามแนวทางของแต่ละพรรค แต่กลับแสดงความคิดเห็นในรายละเอียดตามความคิดเห็นของตนที่แตกต่างกัน

พรรคร่วมรัฐบาลโดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคความหวังใหม่ โดยหลักการแล้วควรจะเป็นผู้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอย่างมาก เนื่องจากบทบาทของหัวหน้าพรรคที่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลมาตั้งแต่ต้น แต่ปรากฏว่ากลับมีสมาชิกพรรคความหวังใหม่ได้คัดค้านและโจมตีร่างพระราชบัญญัติอย่างรุนแรง เช่นเดียวกับพรรคประชาธิปัตย์ที่ควรอย่างยิ่งต่อการผลักดันร่างพระราชบัญญัตินี้ แต่กลับมีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์ที่ไม่เห็นด้วย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการที่มีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลทั้งสองพรรคแสดงความไม่เห็นด้วย เป็นเพียงความเห็นส่วนบุคคลที่มีความเห็นแตกต่างในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินั้น และความขัดแย้งที่มีขึ้นเกิดจากการที่ไม่ได้เห็นตามแนวทางที่พรรคตนกำหนดไว้

ประเด็นที่เข้ามาเกี่ยวข้องเกี่ยวกับการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล นั่นคือ การเสนอร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขมาตรา 198 และ 199 ของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของรัฐสภา โดยมีหลักการให้ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งทุกระดับ หากร่างรัฐธรรมนูญผ่านสภาก่อน จะส่งผลให้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตกไปเนื่องจากขัดกับรัฐธรรมนูญ

พรรคร่วมรัฐบาลโดยเฉพาะพรรคประชาธิปัตย์กับพรรคความหวังใหม่ ที่เกิดความขัดแย้งกันในประเด็นการแก้ไขร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และ มาตรา 199 เป็นอย่างมากแต่ไม่มีการใช้ประเด็นนี้มาเกี่ยวข้องต่อการสนับสนุนหรือไม่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ รวมทั้งในพรรคร่วมรัฐบาล พรรคอื่นๆด้วย มีเพียงพรรคฝ่ายค้านเท่านั้นที่มีความเห็นว่า หากมีการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลจะส่งผลให้ขัดกับรัฐธรรมนูญ

พรรคความหวังใหม่เป็นพรรคที่จับมือกับกระทรวงมหาดไทยคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 - 199 เนื่องจากต้องการสร้างคะแนนนิยมให้เกิดขึ้นกับบรรดาข้าราชการกระทรวงมหาดไทย รวมไปถึงกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แต่ในการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ สมาชิกผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างรุนแรงกลับเป็นสมาชิกในพรรคความหวังใหม่ ทั้งที่ถ้าพรรคความหวังใหม่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลผ่านสภาไป น่าจะส่งผลดีต่อพรรคความหวังใหม่ ในการสร้างคะแนนนิยมกับข้าราชการกระทรวงมหาดไทยรวมถึงกำนันผู้ใหญ่บ้าน ไม่แตกต่างจากการได้รับคะแนนนิยมในการคัดค้านร่างรัฐธรรมนูญ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฯนี้ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทย รวมไปถึงกำนันผู้ใหญ่บ้านเป็นอย่างมาก

นั่นคือ พรรคความหวังใหม่มิได้มีเจตนาใช้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในการแย่งชิงอำนาจทางการเมือง

ในส่วนของพรรคร่วมรัฐบาลอื่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งสนับสนุนร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 198 และ 199 มาตลอด และหากให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลผ่านสภาไป จะส่งผลดีต่อพรรคประชาธิปัตย์ เนื่องจากการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ ก่อนการผ่านร่างรัฐธรรมนูญจะมีผลให้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย ซึ่งโดยหลักแล้วพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะพรรคแกนนำรัฐบาล การพิจารณาผ่านร่างกฎหมายใดๆถือได้ว่าเป็นความสำเร็จอย่างยิ่ง รัฐบาลชุดนี้เข้ามาบริหารประเทศในช่วงกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจเกิดขึ้นในหมู่ประชาชน หากผ่านร่างกฎหมายสภาตำบลนี้จะถือได้ว่า ได้ตอบสนองความต้องการของประชาชน แต่ปรากฏว่ากลับมีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เองที่โจมตีร่างพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ามีได้มีความเห็นในแนวทางเดียวกันกับแนวทางที่พรรควางเอาไว้ ดังนั้นจึงเป็นความเห็นส่วนตัวที่ไม่เห็นด้วยในตัวร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เท่านั้น ซึ่งไม่ต่างจาก



พรรคร่วมรัฐบาลอื่น อย่างพรรคพลังธรรมที่ถึงแม้จะมีความไม่เห็นด้วยในรายละเอียดของร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ในที่สุดสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลทุกคนก็ได้ยกมือให้การสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามมติพรรคร่วมรัฐบาลแต่โดยดี

ดังนั้นความขัดแย้งในการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ จึงเป็นความขัดแย้งในพรรคร่วมรัฐบาลที่เป็นเพียงความคิดเห็นที่แตกต่างกันในตัวเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น โดยความขัดแย้งที่มีขึ้น มิได้เกิดจากความต้องการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองแต่อย่างใด

## บทสรุป

ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้เกิดขึ้นท่ามกลางกระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจในหมู่ประชาชน การจัดทำร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเพื่อตอบสนองข้อเรียกร้องของประชาชน รวมทั้งเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายกระจายอำนาจการปกครองของรัฐบาล และยังเป็นไปตามนโยบายของพรรคร่วมรัฐบาลทั้ง 5 พรรค ซึ่งประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคกิจสังคม ที่มีนโยบายด้านการกระจายอำนาจการปกครองไม่แตกต่างกัน ซึ่งในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดความคิดเห็นที่แตกต่างกันของพรรคร่วมรัฐบาล ตั้งแต่เริ่มแรกของการจัดทำไปจนกระทั่งถึงขั้นตอนสุดท้ายคือ การพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติของสภาผู้แทนราษฎร เพื่อประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้ถูกวุฒิสภาแก้ไขเป็นอย่างมาก โดยมีข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นส่วนหนึ่งของสมาชิกวุฒิสภา และยังเป็นผู้มีบทบาทต่อ ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตั้งแต่ต้นโดยการเข้าไปเป็นคณะกรรมการชุดต่างๆ ที่มีส่วนในการจัดทำและแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

### ผลการศึกษาพบว่า

1. การที่วุฒิสภาประกอบไปด้วยสมาชิกซึ่งเป็นข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการประจำเป็นจำนวนมาก ย่อมต้องได้รับการปลูกฝังและมีทัศนคติแบบระบบราชการ ที่มีแนวคิดหลักคือ ความต้องการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลาง ดังนั้นจึงสามารถที่จะรับแนวความคิดของข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่มีชื่อเสียงอย่างมากในการยึดติดกับระบบข้าราชการได้ไม่ยาก ดังนั้นการที่วุฒิสภามีอำนาจตามกฎหมายในการพิจารณาแก้ไขร่างกฎหมายได้ จึงทำให้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มีเนื้อหาที่ขัดต่อลักษณะการกระจายอำนาจตามนโยบายของรัฐบาลที่ได้แถลงไว้
2. การที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่เริ่มแรก และได้ชื่อว่ามี ความเชี่ยวชาญโดยตรงต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ นอกจากนั้นยังได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการพิจารณาแก้ไขร่างพระราชบัญญัติทุกขั้นตอน จึงทำให้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยมีอิทธิพลทางความคิดต่อผู้มีส่วนในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในสาขาอื่นๆ ให้คล้อยตามได้ง่าย

3. พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมีความเห็นพ้องในหลักการกระจายอำนาจเหมือนกันและต้องการให้มีการกระจายอำนาจการปกครองตามนโยบายที่รัฐบาลได้ประกาศไว้กับประชาชนเช่นเดียวกัน แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากมีความเห็นต่อเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่แตกต่างกัน

4. พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลมิได้เจตนาที่จะใช้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการช่วงชิงคะแนนนิยมหรืออำนาจทางการเมืองต่อกัน เนื่องจากเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ความขัดแย้งมิได้เกิดเป็นกระแสหลักของพรรคร่วมรัฐบาลในภาพรวมของพรรคใดพรรคหนึ่ง นอกจากนั้นยังมีความพยายามติดต่อประสานงานและประนีประนอมระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอยู่ตลอดเวลา

จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้สามารถพิสูจน์สมมติฐานที่ตั้งไว้ ดังนี้

ปัจจัยสำคัญที่มีผลโดยตรงต่อการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล คือ

1. ปัจจัยด้านการผลักดันจากวุฒิสมาชิกที่ได้รับอิทธิพลจากข้าราชการและผู้มีบทบาทในกระทรวงมหาดไทย

ผลการศึกษาคือ ยอมรับสมมติฐานนี้ เนื่องจากการศึกษาวิจัยพบว่า วุฒิสภามีส่วนสำคัญในการผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ประกาศใช้เป็นกฎหมายโดยได้รับอิทธิพลจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่มีส่วนสำคัญต่อการเข้าไปควบคุมและกำหนดแนวทางของร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่แรก และยังมีส่วนสำคัญอย่างยิ่งต่อการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งผลักดันในขั้นการพิจารณาของวุฒิสภา

2. ปัจจัยด้านความขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลโดยที่ต่างฝ่ายต่างต้องการได้มาและคงไว้ซึ่งอำนาจทางการเมือง

ผลการศึกษาคือ ปฏิเสธสมมติฐานนี้ เนื่องจากการศึกษาวิจัยพบว่าความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่เกิดขึ้นจากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเพียงความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเนื้อหาสาระของร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น มิใช่เป็นความขัดแย้งจากความพยายามในการช่วงชิงอำนาจทางการเมืองระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

การศึกษาวิจัยพบว่า การจัดทำนโยบายกระจายอำนาจการปกครอง โดยการศึกษาจากกรณีการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ เป็นไปตามแนวคิดทฤษฎีที่ใช้เป็นกรอบอ้างอิงในการศึกษา คือ

1. แนวความคิดเรื่องรัฐบาลผสมกับปัญหาในการกำหนดนโยบาย

พบว่าถึงแม้พรรคการเมืองทั้ง 5 พรรค จะมีนโยบายกระจายอำนาจการปกครองไม่เหมือนกัน แต่เมื่อรวมกันเป็นรัฐบาลผสม จะพยายามหาข้อสรุปให้ได้นโยบายที่แต่ละพรรคยอมรับได้ และเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ก็พยายามประนีประนอมและประสานงานกันตลอดเวลา เพื่อให้รัฐบาลบริหารประเทศต่อไปได้

2. แนวความคิดเรื่องอิทธิพลของระบบราชการกับการกำหนดนโยบาย

พบว่าในระบบการเมืองไทย การที่มีระบบราชการเป็นองค์กรที่เข้มแข็งโดยมีรากฐานมาจากสังคมแบบดั้งเดิม ที่ยังคงยึดติดอยู่กับแนวความคิดระบบเก่า ภายใต้ระบบการเมืองที่ไม่เข้มแข็ง ข้าราชการประจำได้รับการยอมรับว่าเป็นผู้เชี่ยวชาญในการจัดทำนโยบาย รวมทั้งเป็นผู้ที่มีข้อมูลอยู่ในมือ จึงสามารถจัดทำและควบคุมความเป็นไปของร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในแนวทางที่ต้องการได้

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิจัยเรื่องปัญหาในการกำหนดนโยบายกระจายอำนาจการปกครอง ศึกษากรณีการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. พรรคการเมืองที่ร่วมกันเป็นรัฐบาลผสม ต้องมีเป้าหมายหรืออุดมการณ์ร่วมกันในการที่จะร่วมเป็นรัฐบาลบริหารประเทศ และมีทิศทางร่วมกันในแนวนโยบายที่อยู่บนพื้นฐานของการตอบสนองต่อประโยชน์ของประชาชน

2. การจัดทำนโยบายของรัฐบาลผสม พรรคร่วมรัฐบาลจะต้องมีกรอบของหลักการต่อนโยบายที่ชัดเจน เมื่อมีการยกร่างนโยบายโดยข้าราชการประจำจะช่วยให้สามารถยกร่างนโยบายได้ตรงกับหลักการตามที่รัฐบาลต้องการ

3. การเจรจา การประสานงาน และการประนีประนอม ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล จะช่วยลดความขัดแย้งของพรรคร่วมรัฐบาลในรัฐบาลผสม

4. ข้าราชการประจำเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการยกร่างนโยบายและช่วยให้นโยบายของรัฐบาลเกิดผลในทางปฏิบัติ แต่มีโซผู้ตัดสินใจในนโยบาย
5. พรรคการเมืองควรมีข้อมูล เพื่อการเข้าถึงและตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประชาชนเป็นของตนเอง ซึ่งเป็นการช่วยเสริมสร้างองค์กรพรรคให้เข้มแข็ง