

ปัญหาในการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบล



การเข้ามาทำหน้าที่บริหารประเทศของรัฐบาลผสมโดยมี นายชวน หลีกภัย ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีในช่วงปลายปี พ.ศ. 2535 กระแสการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจได้เกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว ประเด็นการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเรื่องที่เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์อย่างมากว่าวุฒิสภามีบทบาทอย่างไรในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยได้รับอิทธิพลจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทย นอกจากนั้นยังก่อให้เกิดความขัดแย้งกันอย่างมากทั้งในฝ่ายรัฐบาลและฝ่ายค้าน ในช่วงปลายปี 2537 จึงเป็นที่น่าสนใจว่าวุฒิสภา รวมทั้งข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทอย่างไร และร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอย่างไร

ในบทนี้จะศึกษาถึงบทบาทของวุฒิสภา รวมทั้งอิทธิพลของข้าราชการประจำ และบทบาทของพรรคการเมืองต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยแบ่งการศึกษาออกเป็น 2 ส่วนคือ การศึกษาบทบาทของวุฒิสภาและข้าราชการประจำ และบทบาทของพรรคการเมืองต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

1. บทบาทของวุฒิสภาต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

วุฒิสภาชุดที่มีบทบาทในการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ คือ วุฒิสภาตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ปีพุทธศักราช 2534 ซึ่งประกาศใช้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2534 ประกอบไปด้วยสมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งจำนวนทั้งสิ้น 270 คน ในจำนวนนี้สมาชิกซึ่งเป็นอดีตข้าราชการหรือปัจจุบันยังดำรงตำแหน่งหน้าที่ราชการเป็นจำนวน 200 คน ซึ่งมากกว่าสองในสามจากจำนวนสมาชิกวุฒิสภาทั้งหมด

ขั้นตอนการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินั้นคือ เมื่อร่างพระราชบัญญัติผ่านการพิจารณาทั้งสามวาระของสภาผู้แทนราษฎรเรียบร้อยแล้ว ประธานสภาผู้แทนราษฎรจะต้องดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นต่อวุฒิสภา เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณาและลงมติให้เห็นชอบทั้ง 3 วาระ เช่นเดียวกับการพิจารณาในสภาผู้แทนราษฎร หากวุฒิสภา

สภาลงมติให้ความเห็นชอบแล้ว ให้ส่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นให้สภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าเห็นชอบหรือไม่เห็นชอบด้วยร่างพระราชบัญญัติ หากว่าสภาผู้แทนราษฎรลงมติว่าเห็นชอบด้วย จึงจะได้รับการประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป

การเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติใด ๆ ก็ตาม วุฒิสภาจะเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่หลังจากสภาผู้แทนราษฎรได้ผ่านความเห็นชอบใน 3 วาระแล้วส่งให้วุฒิสภาพิจารณา แต่ในการเสนอและพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ วุฒิสภาได้เข้ามามีบทบาทตั้งแต่แรกของการเสนอร่างพระราชบัญญัติเนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาบางคนมีบทบาทสำคัญต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่ต้น

ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ เกิดจากคณะรัฐมนตรีภายใต้การนำของนายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีที่มีนโยบายกระจายอำนาจทางการเมือง และการบริหารให้แก่หน่วยราชการส่วนท้องถิ่น และยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคล การเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เพื่อแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ที่ไม่มีเนื้อหาในการกระจายอำนาจให้แก่สภาตำบล จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่นในคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 จำนวน 21 คน มีหน้าที่ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่การคลังและการงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์การปกครองท้องถิ่น โดยลงนามแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

คณะกรรมการฯ ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเกือบทั้งหมดคือข้าราชการกระทรวงมหาดไทยซึ่งขณะเดียวกันคณะกรรมการฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่งข้าราชการระดับสูงบางคนดำรงตำแหน่งสมาชิกวุฒิสภา หรือเป็นกรรมาธิการปกครอง และกรรมาธิการวิสามัญวุฒิสภาซึ่งล้วนได้รับความเห็นชอบในการแต่งตั้งจากวุฒิสภาทั้งสิ้น

สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมาธิการวุฒิสภา ผู้ซึ่งเป็นคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่ได้รับแต่งตั้งให้จัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ ล้วนแต่เป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยผู้รับผิดชอบในร่างพระราชบัญญัติโดยตรง เช่น อธิบดีกรมการปกครอง (นายชูวงศ์ ฉายะบุตร) ปลัดกระทรวงมหาดไทย (นายอนันต์ อนันตกุล) ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น (นายผดุง ตระกูลดิษฐ์) ผู้ว่าราชการจังหวัดปทุมธานี (นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์) เป็นต้น

เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เสร็จสิ้น เนื่องมาจากการไม่ยอมกระจายอำนาจการปกครองและโดยเฉพาะอย่างยิ่งยังให้ข้าราชการประจำเข้ามามีบทบาทในการควบคุมสภาตำบลอย่างใกล้ชิด ทั้ง ๆ ที่จุดมุ่งหมายของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์

การบริหารส่วนตำบลคือการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ที่มีเนื้อหาไม่กระจายอำนาจการปกครอง และเมื่อมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา คณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงมหาดไทยนำกลับไปพิจารณาใหม่ เนื่องจากเห็นว่าร่างที่เสนอมานี้ไม่บรรจุเนื้อหาการกระจายอำนาจได้เลย

สมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการการวุฒิสภา ผู้เป็นคณะกรรมการฯ ที่มีส่วนในการกำหนดเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติให้ออกมาขัดกับหลักการกระจายอำนาจและไม่เป็นการแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ล้วนเป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย

โดยสามารถยืนยันได้จากความเห็นของผู้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ที่กล่าวในที่ประชุมของคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภา เช่น นายชูวงศ์ ฉายะบุตร กล่าวว่

“การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ยึดหลักมาจากประกาศ
คณะปฏิวัติที่ 326 ตั้งแต่เริ่มแรกของการร่าง”²²

นอกจากนั้นยังมีนายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ ได้กล่าวสนับสนุนในประเด็นเดียวกันไม่ต่างจากนายชูวงศ์ว่

“การร่างของกระทรวงมหาดไทยเอาหลักการมาจาก
ประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ว่าด้วยสภาตำบลเป็นหลักการร่าง
มาตลอดตั้งแต่ต้น”²²

จะเห็นได้ว่าแนวทางในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้เป็นไปตามแนวทางของข้าราชการประจำและสามารถแสดงถึงแนวความคิดต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของผู้ร่างได้เป็นอย่างดี

การเสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาและกระทรวงมหาดไทยต้องนำกลับไปพิจารณาใหม่ มิได้เกิดขึ้นกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นครั้งแรก เนื่องจากก่อนหน้านี้กระทรวงมหาดไทยได้เสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ต่อเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ตามหนังสือที่ มท 0312/17177 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 มาก่อนแล้ว แต่ต้องขอถอนร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกลับมาทบทวนก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณา เนื่องจากเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่าไม่กระจายอำนาจ โดยเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวไม่แตกต่างไปจากร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการฯ เท่าไรนัก และผู้

ร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าวก็คือข้าราชการกรมการปกครองทั้งสิ้น และผู้มีส่วนจัดทำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวคือ ข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นสมาชิกของวุฒิสภา และคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาชุดเดียวกับร่างที่เสนอโดยคณะกรรมการฯ เช่น นายชูวงศ์ ฉายะบุตร นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ นายผดุง ตระกูลดิษฐ์ เป็นต้น

จากประเด็นการไม่ยอมให้มีการกระจายอำนาจในร่างพระราชบัญญัติทำให้มีผู้ตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับกระทรวงมหาดไทย พยายามยึดอำนาจการปกครองไว้ ซึ่งตามความเป็นจริงแล้ว กระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงที่ถูกล่ามำหาว่ายึดติดกับระบบราชการแบบเก่า และมีลักษณะอำนาจนิยมมาช้านาน และสามารถยืนยันได้จากบุคคลในแวดวงต่าง ๆ ได้กล่าวหากระทรวงมหาดไทย เช่น นายลำพอง พิลาศสมบัติ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร จากพรรคชาติพัฒนา ได้กล่าวว่า

“พรรคข้าราชการเป็นพรรคที่ใหญ่ที่สุดในประเทศไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งกระทรวงมหาดไทย ไม่ว่าสภาชุดไหน สมัยไหน จะพยายามพูดเสมอว่ากระทรวงมหาดไทยเป็นกระทรวงมาเฟีย”²³

“ทางราชการควรเปิดโอกาสให้ประชาชนได้แสดงจุดยืนด้วยความอิสระไม่ต้องไปหยิบยื่นกฎหมายมาให้เดินตามท่าน ประชาชนจะควบคุมเอง เจ้าหน้าที่กระทรวงมหาดไทยไม่ต้องไปยุ่งเกี่ยวกับราชการไม่วิวัฒนาการ ยิ่งกุมอำนาจ อยู่เรื่องไม่ยอมปล่อยมือเสียที”²³

การร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ล้วนเกิดจากข้าราชการประจำทั้งสิ้น แม้แต่พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็ไม่ได้เข้าไปยุ่งเกี่ยว ดังคำให้สัมภาษณ์ของนายจาตุรนต์ ฉายแสง โฆษกพรรคความหวังใหม่ (ในขณะนั้น) ว่า

“ในส่วนของพรรค จะปล่อยให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการเอง”²⁴

นอกจากนั้นยังมี ส.ส. คนอื่นจากพรรคความหวังใหม่ ซึ่งมีรัฐมนตรีเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายของกระทรวงมหาดไทย ได้กล่าวสนับสนุนในประเด็นเดียวกันว่า

“กระทรวงมหาดไทยได้พยายามผลักดันให้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี”²⁵

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ต้นของการทำร่างพระราชบัญญัติฝ่ายการเมือง ซึ่งเป็นผู้รับผิดชอบนโยบายมิได้เข้าไปยุ่งเกี่ยว แต่ปล่อยให้เป็นที่ของกระทรวงมหาดไทยทั้งหมด และการเสนอร่างพระราชบัญญัติหลายครั้ง โดยยึดตามแนวทางประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 จึงไม่ผ่านการพิจารณาจากฝ่ายการเมือง ย่อมแสดงให้เห็นถึงแนวคิดของผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติเอง

หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทย นำร่างพระราชบัญญัติกลับไปพิจารณาใหม่ นายชวน หลีกภัย ได้ลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วย ข้าราชการประจำ นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ

จากคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ได้มีข้าราชการและอดีตข้าราชการกระทรวงมหาดไทยได้รับการแต่งตั้ง ดังนี้

| | | |
|---------------------|-------------|--|
| (1) นายอนันต์ | อนันตกุล | ปลัดกระทรวงมหาดไทย |
| (2) นายอารีย์ | วงศ์อารยะ | รองปลัดกระทรวงมหาดไทย |
| (3) นายชูวงศ์ | ฉายะบุตร | อธิบดีกรมการปกครอง |
| (4) นายไพฑูรย์ | บุญวัฒน์ | รองอธิบดีกรมการปกครอง |
| (5) นายผดุง | ตระกูลดิษฐ์ | ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น |
| (6) นายปรีดี | ตันติพงศ์ | ผู้ว่าราชการจังหวัดอยุธยา |
| (7) นายบัญญัติรัตน์ | ปานทอง | ผู้อำนวยการกองราชการส่วนจังหวัดและตำบล |
| (8) นายสุจิตร์ | นิมิตรกุล | ผู้ว่าราชการจังหวัดอุทัยธานี |
| (9) นายนิวัฒน์ | พิบูลย์ | เลขาธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท |
| (10) นายชาญชัย | สุนทรภักดิ์ | ผู้อำนวยการสำนักราชการบริหารส่วนท้องถิ่น |
| (11) นายชิต | นิลพานิช | ข้าราชการบำนาญซึ่งในอดีตผู้ว่าราชการจังหวัด |
| (12) นายเจริญสุข | ศิลาพันธ์ | อดีตผู้ว่าราชการจังหวัดและเป็นพี่ปรึกษาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย |
| (13) นายสมิตร | กิจจหาร | อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน |

ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นชุดนี้ เป็นข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทยที่จัดทำและเสนอร่างพระราช

บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่แรกและยังเป็นคณะกรรมการฯ ที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย เพื่อแก้ไขร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ไม่ผ่านการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี

นายแก้วสรร อติโพธิ อาจารย์คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ และเป็นหนึ่งในคณะกรรมการจากสายวิชาการ ได้ให้ความเห็นถึงกรณียการแต่งตั้งคณะกรรมการว่า

“คำสั่งแต่งตั้งประกอบด้วยคณะกรรมการชุดเดิม มีเพิ่มใหม่
เพียงไม่กี่คน ในขณะที่คำสั่งเดิมก็ไม่ยกเลิก เท่ากับกรรมการ
ชุดนี้มีสองฐานะ”²⁶

ดูรายชื่อคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจากความคิดเห็นของนายแก้วสรร ซึ่งเป็นหนึ่งในคณะกรรมการฯ ที่มีชื่อเป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย แต่เป็นผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเพิ่มเข้ามาจากคณะกรรมการชุดที่แล้ว ที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทย น่าจะสามารถใช้ทำนายลักษณะของร่างพระราชบัญญัติที่จะถูกจัดทำได้เป็นอย่างดี

ในการประชุมได้ใช้กรรมการปกครองเป็นสำนักงานเลขานุการ และเป็นสถานที่จัดการประชุม การใช้ข้าราชการและสถานที่ราชการจึงทำให้เกิดความเข้าใจกันว่าคณะกรรมการชุดนี้เป็นกรรมการของกระทรวงมหาดไทย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติแล้วเสร็จ ก็ยังคงมีหลายฝ่ายไม่เห็นด้วย โดยเฉพาะยังมีการกำหนดให้ข้าราชการประจำเข้ามาควบคุมการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลอย่างใกล้ชิด เช่น การให้นายอำเภอมีอำนาจเพิกถอนมติหรือสั่งระงับการดำเนินการใดๆของสภาตำบล นอกจากนั้นยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งให้คณะกรรมการบริหารสภาตำบลออกจากตำแหน่งหรือยุบสภาหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

นายแก้วสรร อติโพธิ แสดงความเห็นว่ ตนได้เข้าไปเป็นคณะกรรมการเมื่อร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับสภาตำบลใกล้จะเสร็จแล้ว เรื่องทั้งหมดรัฐบาลเป็นฝ่ายบกพร่อง เพราะไม่เคยบอกกับคณะกรรมการเลยว่าต้องการสภาตำบลรูปแบบไหน แต่ปล่อยให้คณะกรรมการร่างกันเอง²⁷

จะเห็นได้ว่าตั้งแต่ต้นของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ ผู้ที่มีบทบาทในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติ คือข้าราชการกระทรวงมหาดไทย และข้าราชการระดับสูงบางส่วนยังคงเป็นสมาชิกวุฒิสภาและคณะกรรมการวุฒิสภา ที่วุฒิสภาเห็นชอบแต่งตั้งด้วย โดยเป็นผู้ร่างซ้ำกันหลายชุด ซึ่งจะส่งผลต่อแนวความคิดของวุฒิสภาต่อไป นอกจากนั้นถึงแม้จะมีคณะกรรมการฯ ที่มีได้เป็นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ได้รับการแต่งตั้งให้เข้าไปมีส่วนในการจัดทำด้วย แต่ผู้กำหนดความเป็นไปของร่างยังคงอยู่ที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย

กระทรวงมหาดไทยได้นำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นได้จัดทำเสร็จแล้วเสนอต่อคณะรัฐมนตรีตามหนังสือที่ มท. 0312/3736 ลงวันที่ 27 เมษายน 2536

คณะรัฐมนตรีพิจารณาแล้วมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาด้อยคำ จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีมีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัตินี้แก่รัฐสภาพิจารณาในนามของคณะรัฐมนตรี พร้อมกับร่างที่พรรคการเมืองต่างๆ เสนออีก 7 ร่าง ที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรมีมติรับหลักการในวาระแรกทั้ง 8 ฉบับ และตั้งคณะกรรมการวิสามัญ ขึ้นพิจารณาโดยถือร่างของคณะรัฐมนตรีเป็นหลักในการพิจารณา ในวาระที่สอง ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญได้พิจารณาแล้วเสร็จ ได้มีสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอคำแปรญัตติจำนวน 26 คน และผู้แปรญัตติขอสงวนความเห็นจำนวน 18 คน

ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณา

ก่อนมีการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 1 วุฒิสภาได้ให้คณะกรรมการการปกครองวุฒิสภาศึกษาความเป็นไปในร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงศึกษาถึงความเป็นไปได้ในการกระจายอำนาจให้แก่สภาตำบล เพื่อให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง

คณะกรรมการการปกครองวุฒิสภามีจำนวนทั้งสิ้น 19 คน โดยทั้งหมดคือข้าราชการประจำ ซึ่งส่วนหนึ่งของคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภานี้ มีข้าราชการกระทรวงมหาดไทยระดับสูงที่มีส่วนอย่างยิ่งต่อการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ตั้งแต่ต้นคือ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง และนายอนันต์ อนันตกุล ปลัดกระทรวงมหาดไทย

ในการประชุมเพื่อลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในวาระที่ 1 นั้น สมาชิกวุฒิสภาล้วนมีความเห็นคล้ายคลึงตามการศึกษาของคณะกรรมการการปกครอง โดยให้ใช้เป็นบรรทัดฐานในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภาได้สรุปว่า การที่ยกฐานะสภาตำบลซึ่งมีอยู่ประมาณกว่า 6,600 ตำบล เป็นนิติบุคคลพร้อมกันโดยยังเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคอยู่นั้น มีข้อที่น่าห่วงใยเพราะว่าตำบลต่าง ๆ นั้นมีความพร้อมไม่เท่าเทียมกัน เช่น ความเข้าใจของคนในท้องถิ่นในเรื่องเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของการเป็นนิติบุคคลและความเจริญพื้นฐานที่มีไม่เท่าเทียมกัน ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะออกระเบียบมาควบคุมการบริหารงาน แล้วจะมีการเพิ่มอำนาจหน้าที่ความเป็นอิสระทุกส่วนจากส่วนกลางมาให้แก่ท้องถิ่นเป็นการดี แต่ว่าต้องคำนึงถึงว่าผู้บริหารและบุคลากรที่ปฏิบัติงานยังขาดความเข้าใจและขาดประสบการณ์ในการปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ที่ต้องรับผิดชอบในฐานะนิติบุคคล ดังนั้น เกรงว่าจะเป็นอันตรายและจะตก

เป็นภาระอันหนักแก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด กับบุคคลภายนอก ดังนั้นจึงเห็นว่ายังไม่สมควรยกฐานะสภาตำบลทั้ง 6,000 กว่าตำบลเป็นนิติบุคคลในคราวเดียวกัน เนื่องจากสภาตำบลแต่ละแห่งมีขีดความสามารถไม่เท่าเทียมกัน²⁸

วุฒิสภาได้ใช้ข้อสรุปของคณะกรรมการการปกครองเป็นหลัก ในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ซึ่งคณะกรรมการการปกครองของวุฒิสภานั้นทั้งหมดคือ ข้าราชการประจำ และอดีตข้าราชการประจำ นอกจากนั้นคณะกรรมการการปกครองบางคน ซึ่งมีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่งยังเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภา ให้เป็นคณะกรรมการวิสามัญ ผู้ทำหน้าที่พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

ในการประชุมนั้น คณะกรรมการการปกครองได้ยืนยันถึงผลการศึกษาของคณะกรรมการการปกครองว่าไม่แตกต่างไปจากกระทรวงมหาดไทย ซึ่งยืนยันได้จากคำกล่าวของคุณหญิงนันทกา สุประภานันท์ ซึ่งเป็นคณะกรรมการการปกครองว่า

“หลักการใหญ่ในการพัฒนาตำบลนั้น คณะกรรมการการปกครองเห็นด้วยกับหลักการใหญ่ ซึ่งสอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทย”²⁸

นอกจากนั้นข้าราชการกระทรวงมหาดไทย ที่เป็นคณะกรรมการการปกครองซึ่งได้แก่นายชูวงศ์ ฉายะบุตร ยังได้กล่าวถึงการเตรียมพร้อมของกระทรวงมหาดไทยไว้ล่วงหน้าเรียบร้อยแล้ว ก่อนจะมีการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ว่า

“กฎหมายฉบับนี้สำคัญที่จะสร้างประวัติศาสตร์ของการปกครองในประเทศไทยเป็นการกระจายอำนาจอาจจะไม่เต็มที่ถึงที่สุด แต่เป็นแนวโน้มในการที่จะสร้างฐานในการปกครองระบอบประชาธิปไตยให้แก่ประเทศไทย การที่สภาตำบลต่างๆ ทั่วประเทศ ซึ่งขณะนี้ มี 7,000 ตำบลเป็นนิติบุคคลปัญหาที่ตามมา ย่อมมากมาย ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้ระยะเวลา 90 วัน ในมาตรา 2 ที่จะมีผลบังคับใช้นับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษา ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเตรียมการในการที่จะออกระเบียบต่างๆที่จะตามมาอีก 15 ฉบับ เตรียมการที่จะประกาศรายชื่อองค์การบริหารส่วนตำบลในวันที่พระราชบัญญัติฉบับนี้ประกาศใช้”²⁸

นอกจากนั้นยังมีคำยืนยันจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ) ว่า กระทรวงมหาดไทยได้เตรียมการพร้อมแล้วในเรื่องของระเบียบ คำสั่ง ที่จะออกตามร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยระหว่างการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 1 นี้มีพร้อมแล้ว นอกจากนั้นยังได้กล่าวว่าได้ทำการพูดคุยกับ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร ซึ่งเป็นอธิบดีกรมการปกครอง รวมถึงได้มีการพูดคุยตกลงกับปลัดกระทรวงมหาดไทยเรียบร้อยแล้ว จะใช้ระยะเวลาระหว่างที่วุฒิสภามีการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมถึงเวลา ก่อนการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และ 90 วัน หลังจากประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อดำเนินการอบรมดำเนินการทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้อง

สามารถยืนยันได้ว่ากระทรวงมหาดไทยได้เตรียมการทุกอย่าง เพื่อรองรับการประกาศใช้กฎหมายฉบับนี้ตั้งแต่ต้น ทั้งที่ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่ผ่านการพิจารณาของวุฒิสภาในวาระที่ 1

จะเห็นได้ว่าก่อนการพิจารณาของวุฒิสภา กระทรวงมหาดไทยได้จัดเตรียมการออกกฎหมายตามประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลไว้แล้ว แสดงว่ากระทรวงมหาดไทยย่อมรู้แนวทางการพิจารณาของวุฒิสภาว่าร่างพระราชบัญญัติจะออกไปในแนวใด นอกจากนี้ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่ยืนยันถึงความพร้อมของกระทรวงมหาดไทยในการเตรียมการต่างๆยังเป็นสมาชิกวุฒิสภาผู้เป็นหนึ่งในคณะกรรมการการปกครองด้วย

ในการพิจารณาเพื่อรับหลักการในวาระที่ 1 ของวุฒิสภานั้น วุฒิสภาได้มีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

เมื่อวุฒิสภามีมติรับหลักการแล้ว แน่แน่นอนว่าในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น จะยึดถือตามข้อสรุปของคณะกรรมการการปกครอง ที่มีความเห็นสอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทย และแน่ชัดว่าในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นไปในแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยต้องการ และได้มีการเตรียมการประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เรียบร้อยแล้ว ในการพิจารณารับหลักการแห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในวาระที่ 1 ของวุฒิสภาโดยให้ยึดถือหลักการในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติในแนวทางที่กระทรวงมหาดไทยต้องการ เป็นสิ่งที่ไม่น่าแปลกใจนัก เนื่องจากสมาชิกวุฒิสภาเกือบทั้งหมดซึ่งมีจำนวนมากกว่า 2 ใน 3 ล้วนเป็นหรือเคยเป็นข้าราชการประจำทั้งสิ้น ที่ย่อมจะได้รับอิทธิพลความคิดแบบระบบราชการ ที่ต้องการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลาง และนอกจากนั้นตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้วสมาชิกวุฒิสภาควรต้องเห็นตามคณะกรรมการการปกครองที่ได้รับการแต่งตั้งจากวุฒิสภา ซึ่งเปรียบเสมือนตัว

แผนในการศึกษาและหาข้อสรุปของแนวทางในการดำเนินการต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภายังประกอบไปด้วย ข้าราชการของ กระทรวงมหาดไทยที่มีบทบาทรับผิดชอบโดยตรงต่อการกระจายอำนาจการปกครองตามนโยบาย ของรัฐบาล และยังเป็นผู้ผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตั้งแต่ต้น โดยเป็นผู้จัดทำร่างพระราช บัญญัติเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ดังนั้นจึงเป็นการง่ายที่จะรับเอาแนวทางของกระทรวงมหาดไทยเป็น บรรทัดฐานในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

หลังจากลงมติรับหลักการในวาระที่ 1 แล้ว ที่ประชุมวุฒิสภาได้ตั้งคณะกรรมการการ วิสามัญขึ้นคณะหนึ่งจำนวนทั้งสิ้น 27 คน แล้วพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยละเอียด

ผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราช บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภาที่มี ความเห็นสอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทย ในการมิให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลทั้งหมด และวุฒิ สภามีความเห็นชอบด้วยในวาระรับหลักการ ได้รับการแต่งตั้งด้วยจำนวนมากถึง 12 คน คือ

- | | |
|----------------------|----------------|
| 1. นายโกเมน | ภทกรภิรมย์ |
| 2. นายเจริญจิตต์ | ณ สงขลา |
| 3. นายชูวงศ์ | ฉายะบุตร |
| 4. คุณหญิงนันทกา | สุประภาตะนันท์ |
| 5. พลเรือเอกประวิทย์ | ศิริรักษ์ |
| 6. พลเอกประเสริฐ | สารฤทธิ์ |
| 7. นายสมภพ | โหดระกิตย์ |
| 8. นายไพบูลย์ | ช่างเรียน |
| 9. นายวัฒนา | รัตนวิจิตร |
| 10. พลเอกวันชัย | เรืองตระกูล |
| 11. นายอนันต์ | อนันตกุล |
| 12. นาวาอากาศเอกโสภณ | สุวรรณรุจิ |

จะเห็นได้ว่าผู้ที่ได้รับการแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ เพื่อแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระ ราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ยังคงมีสมาชิกวุฒิสภาที่เป็นข้าราชการระดับ สูงของกระทรวงมหาดไทย และเป็นหนึ่งในคณะกรรมการการปกครอง ได้รับการแต่งตั้งด้วย คือ นายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง และนายอนันต์ อนันตกุล ปลัดกระทรวงมหาดไทย

และยังมีการแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงมหาดไทยผู้ที่เคยเป็นคณะกรรมการการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ซึ่งมีบทบาทจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่ต้น เข้าร่วมเป็นคณะกรรมการวิสามัญด้วยคือ นายไพฑูรย์ บุญวัฒน์ รองอธิบดีกรมการปกครอง และนายผดุง ตระกูลดิษฐ์ ผู้อำนวยการกองราชการส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ คณะกรรมการวิสามัญเกือบทั้งหมด คือ ข้าราชการประจำหรืออดีตข้าราชการประจำเกือบทั้งสิ้น

ในการพิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น คณะกรรมการวิสามัญได้รับเอาแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตามที่วุฒิสภามีมติเห็นชอบด้วย นั่นคือ หลักการที่ว่าสภาตำบลยังขาดความรู้ ความสามารถในการปกครองตนเอง และยังไม่พร้อมต่อการให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลทั้งหมดในคราวเดียวกัน และนอกจากนั้นยังจำเป็นต้องให้อำนาจรัฐเข้าไปควบคุมดูแล โดยเห็นได้จากการเสนอขอของคณะกรรมการวิสามัญ นายสมภพ โหตระกิตย์ ที่ได้กล่าวว่า

“ฝ่ายวุฒิสภาได้ศึกษามากเห็นว่าไม่สมควรยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลในคราวเดียวกัน แต่ไม่ตรงกับฝ่ายการเมืองฝ่ายนโยบายรัฐบาล ดังนั้นจึงใช้คำว่าเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นให้อำนาจน้อยมาก การใช้จ่ายเงินที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลต้องควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด ต้องคำนึงถึงสภาตำบลว่ามีฐานะความสามารถไม่เท่าเทียมกัน ถ้ามีขีดความสามารถอาจให้เตรียมเข้าสู่องค์การบริหารส่วนตำบลได้ แต่ถ้าทำไม่ดีควรยุบสภาตำบลเสียด้วยซ้ำ ให้กลับไปเป็นภูมิภาคอย่างเก่า ส่วนอำนาจหน้าที่ให้ 3-4 อย่าง อย่าให้มาก”²⁹

นอกจากนั้นนายสมภพยังเสนอเพิ่มเติมอีกว่า อย่าให้สภาตำบลอาศัยมติสภาตำบลไปผูกพันกับบุคคลภายนอก ซึ่งอาจเกิดผลเสียและจะต้องอ้างอิงหลักภูมิภาคที่เป็นตัวแทนส่วนกลาง คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอต้องสามารถควบคุมดูแลมติสภาตำบลได้อย่างเด็ดขาด

การเสนอของนายสมภพไม่แตกต่างจากคณะกรรมการวิสามัญคนอื่นที่ก็ยึดหลักการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามแนวทางของคณะกรรมการปกครองด้วยเช่นกัน

คุณหญิงนันทกา สุประภานันท์ ได้อ้างถึงหลักการของวุฒิสภาและเสนอให้มีการควบคุมสภาตำบลอย่างใกล้ชิดโดยอ้างว่า

“ในแนวความคิดของวุฒิสภาเป็นการยากที่ยกฐานะให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลพร้อมกัน และในการออกระเบียบควบคุมจะขออนุมัติใช้จ่ายเงิน งบประมาณกระทรวงมหาดไทยก็ต้องมาเป็นผู้อนุมัติ ฉะนั้นถึงแม้ว่าเขาจะเป็นนิติบุคคลก็ตาม อย่างเช่นการที่บอกว่าให้ทำแผนพัฒนาตำบลอาจจะต้องโดยความเห็นชอบของใครอาจเป็นของนายอำเภอ หรือของอะไรอย่าให้เขามี Autonomy มากเกินไป”²²

นอกจากนั้นยังมีการอ้างถึงพระราชบัญญัติเทศบาลสมัยแรก ๆ ที่ให้อำนาจกระทรวงมหาดไทยเป็นอย่างมากในการออกระเบียบควบคุมสภาตำบล ซึ่งสามารถใช้เป็นแบบอย่างในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้

นายพร ยูติธรรมดำรง เห็นว่าการจัดทำแผนพัฒนาตำบลควรให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งจะเป็นกรอบว่าทุกอย่างที่สภาตำบลจัดทำจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของแผนพัฒนาจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ควบคุมดูแลอยู่²⁹

นายชูวงศ์ ฉายะบุตร เห็นด้วยกับความเห็นของกรรมาธิการวิสามัญที่เสนอมาโดยเฉพาะในแนวทางตามที่คณะกรรมการปกครองศึกษามาซึ่งแน่นอนว่าเป็นแนวทางที่สอดคล้องและเป็นความต้องการของกระทรวงมหาดไทย นอกจากนี้ยังยืนยันว่าตั้งแต่แรกของการจัดทำร่างพระราชบัญญัติก็ได้ยึดหลักประกาศคณะปฏิวัติที่ 326 ในการจัดทำมาโดยตลอด ยังกล่าวยืนยันถึงความพร้อมของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งได้เตรียมการทุกอย่างพร้อมแล้ว ทั้ง ๆ ที่ยังมีได้ประกาศใช้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเลยก็ตาม

ในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญก็มีความเห็นร่วมกันโดยสรุปว่า ไม่ต้องชี้ชัดลงไปว่าให้เป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นหรือส่วนภูมิภาค เนื่องจากว่าหากให้เป็นการบริหารส่วนท้องถิ่นจะต้องให้อำนาจมาก และหากเขียนให้เป็นส่วนภูมิภาค ฝ่ายการเมืองซึ่งมีนโยบายกระจายอำนาจเกิดความขัดแย้งและไม่เห็นด้วยก็ได้

จากที่กล่าวมาทำให้สามารถแสดงถึงแนวความคิดของผู้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้เป็นอย่างดี

ความต้องการให้สภาตำบลยังคงอ้างอิงอยู่กับหลักการปกครองส่วนภูมิภาคและความต้องการให้มีเจ้าหน้าที่ของรัฐให้เข้ามามีบทบาทในสภาตำบลถูกย้ำให้ชัดเจนขึ้น เมื่อนายชูวงศ์ ฉายะบุตร อธิบดีกรมการปกครอง และคณะกรรมการทั้งสองคณะของวุฒิสภาได้เป็นผู้

เสนอเพิ่มเติมให้ “แพทย์ประจำตำบล” เป็นสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยตำแหน่ง ทั้ง ๆ ที่แพทย์ประจำตำบลถูกตัดออกจากการเป็นสมาชิกสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ในชั้นคณะกรรมการการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ที่ได้มีเหตุผลของการตัดแพทย์ประจำตำบลออกจากการเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งว่า เนื่องจากหลักการมีอยู่ว่า ผู้ที่จะเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งนั้น ต้องมาจากการเลือกตั้ง แต่แพทย์ประจำตำบลมาจากการแต่งตั้ง³⁰

การเสนอเพิ่มแพทย์ประจำตำบล เข้าเป็นสมาชิกสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเพิ่มเป็นสมาชิกสภาตำบลและสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งจะมีผลต่อการใช้มติของสภาตำบลในการดำเนินการต่าง ๆ

นอกจากนั้นคณะกรรมการการวิสามัญบางท่านยังเห็นชอบด้วยและสนับสนุนว่า การที่มีสมาชิกมาจากการแต่งตั้งมากกว่าการเลือกตั้งอยู่หนึ่งตำแหน่งอำนาจของสภาตำบลก็จะถูกตีกรอบไม่ให้มีมากเกินไป

การขอเพิ่มตำแหน่งแพทย์ประจำตำบล เป็นผลให้โครงสร้างสภาตำบลกลับไปเหมือนกับร่างพระราชบัญญัติที่ถูกจัดทำตั้งแต่เริ่มแรกโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น ทั้งที่ได้รับการแต่งตั้งจากกระทรวงมหาดไทยและจากรัฐบาล รวมไปถึงร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่ถูกเสนอโดยกรมการปกครอง ซึ่งมีข้าราชการระดับสูงของกระทรวงมหาดไทย เช่น นายชูวงศ์ ฉายะบุตร นายอนันต์ อนันตกุล ร่วมพิจารณาด้วย

ในการพิจารณาของคณะกรรมการการวิสามัญประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งกันอย่างมากนั่นคือ เรื่องของการออกระเบียบว่าด้วยการคลังและการงบประมาณของสภาตำบล ซึ่งตั้งแต่แรกร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณได้เอง แต่เมื่ออยู่ในการพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะกรรมการการกฤษฎีกาได้เพิ่มเติมว่า ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังโดยให้เหตุผลว่าสภาตำบลเป็นนิติบุคคลแต่ไม่มีรายได้เอง ต้องได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเป็นเงินงบประมาณแผ่นดิน และกระทรวงการคลังเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการดูแลเงินงบประมาณแผ่นดินนี้ ดังนั้นควรต้องมีส่วนในการเข้าไปดูแลงบประมาณในส่วนนี้ด้วย เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในทุกหน่วยงานของรัฐบาล³⁰

เมื่อคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เพิ่มเติมเสร็จแล้วได้ส่งเรื่องต่อไปให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งทางกระทรวงมหาดไทยได้ทักท้วงโดยขอให้ตัดข้อความที่คณะกรรมการกฤษฎีกา

เพิ่มเติมเข้ามาออกไป แต่ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้ให้คงข้อความที่คณะกรรมการกฤษฎีกาเพิ่มเติมไว้ โดยยังคงต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังอยู่ แต่ในการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญนี้ นายชูวงศ์ ซึ่งเป็นอธิบดีกรมการปกครอง ได้มีความเห็นพ้องกันว่า ควรตัดข้อความที่ต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังออกไป โดยอ้างหลักการในประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ที่กำหนดให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ออกระเบียบต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง แต่ในประเด็นนี้คณะกรรมการวิสามัญคนอื่นผู้ซึ่งมิใช่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยยังมีข้อโต้แย้ง

ในที่สุดจากความขัดแย้งในประเด็นนี้ทำให้มีผู้เสนอให้ตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณาในประเด็นดังกล่าว แต่อธิบดีกรมการปกครองได้พยายามให้พิจารณาอยู่ในชั้นคณะกรรมการวิสามัญนี้โดยไม่จำเป็นต้องตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นพิจารณา และพยายามเสนอให้ตัดและเพิ่มข้อความบางประการที่คณะกรรมการวิสามัญทุกคนสามารถยอมรับร่วมกัน แต่ก็ยังคงยึดหลักตามที่ตนต้องการ ซึ่งในที่สุดคณะกรรมการวิสามัญทุกคนได้เห็นชอบตามที่อธิบดีกรมการปกครอง และข้าราชการกระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้กระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ควบคุมระเบียบ ด้านงบประมาณของสภาตำบล ตามที่ข้าราชการกระทรวงมหาดไทยต้องการ

การพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญนั้น ได้พิจารณาแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลอยู่ภายใต้กฎหมายรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 แต่ในระหว่างการศึกษาพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198 และมาตรา 199 ของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ซึ่งมีเนื้อหาที่ส่งผลกระทบ ต่อการปกครองท้องถิ่นทุกรูปแบบ เนื่องจากมีสาระสำคัญให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสภาท้องถิ่นทุกระดับโดยมีบทเฉพาะกาล ยกเว้นการบังคับใช้ไว้ 4 ปี

หากว่าร่างรัฐธรรมนูญมาตรา 198 และมาตรา 199 ตามที่คณะกรรมการวิสามัญผู้แทนราษฎรเสนอแก้ไขผ่านสภาและมีผลบังคับใช้ก่อนร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ จะทำให้พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้ตกไปทันที เนื่องจากขัดกับรัฐธรรมนูญ

ประเด็นที่สำคัญในร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลได้กำหนดให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และเป็นคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลอีกตำแหน่งหนึ่ง แต่ผลตามร่างรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการ

การวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรส่งผลให้กำหนด ผู้ใหญ่บ้านต้องพ้นจากการเป็นสมาชิกและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะกรรมการการวิสามัญวุฒิสภาเห็นพ้องต้องกันว่าควรพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 และควรต้องรีบพิจารณาให้แล้วเสร็จ เพราะถ้าพิจารณาเสร็จก่อนแล้วส่งเข้าสู่อการพิจารณาของสภา ก่อนร่างรัฐธรรมนูญก็จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเข้าไปอยู่ในบทเฉพาะกาลของรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม

โดยในที่สุดคณะกรรมการการวิสามัญวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสร็จโดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 44 มาตรา จากที่มีอยู่เดิม 98 มาตรา โดยยึดหลักตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2534 และส่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลให้วุฒิสภาพิจารณา

วุฒิสภาได้ประชุมเมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2537 เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในวาระที่ 2 และ 3 โดยในการพิจารณานี้ได้มีคำยืนยันจากนายสุทัศน์ เงินหมื่น รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยและประธานคณะกรรมการการวิสามัญวุฒิสภาว่า กระทรวงมหาดไทยมีการเตรียมการรองรับร่างกฎหมายฉบับนี้ โดยได้เตรียมการยกร่างกฎกระทรวง กฏกระทรวงระเบียบข้อบังคับ รวมทั้งสิ้นจำนวน 25 ฉบับไว้เรียบร้อยแล้วพร้อมที่จะดำเนินการประกาศออกมาใช้ทันที หลังจากพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลบังคับใช้³¹

จะเห็นได้ว่าการเตรียมการของกระทรวงมหาดไทย ในการรองรับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ มีขึ้นตั้งแต่ก่อนการพิจารณารับหลักการในวาระที่ 1 แห่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของวุฒิสภาและการเตรียมการของกระทรวงมหาดไทย ได้มีความเห็นสอดคล้องและประสานกันกับคณะกรรมการปกครองของวุฒิสภามาตั้งแต่ต้น

ในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภามีมติให้ความเห็นชอบด้วยในวาระที่ 2 และวาระที่ 3 โดยไม่มีสมาชิกวุฒิสภาคนใดคัดค้าน หรือแสดงความไม่เห็นด้วย

โดยสรุปแล้ววุฒิสภาเข้ามามีบทบาทอย่างเต็มที่ต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ก็เมื่อมีการพิจารณาทั้ง 3 วาระของสภาผู้แทนราษฎรเสร็จสิ้นแล้ว และได้ส่งร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่อการพิจารณาของวุฒิสภา ในการพิจารณารับหลักการในวาระที่ 1 วุฒิสภาได้มีมติเห็นตามคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภาที่ได้รับมอบหมายให้หาข้อสรุปถึงแนวทางในการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งคณะกรรมการการปกครองวุฒิสภาบางส่วนคือข้าราชการกระทรวงมหาดไทยที่

เป็นผู้จัดทำร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่ต้น และนอกจากนั้นบางคนยังเป็นคณะกรรมการ
วิสามัญที่มีหน้าที่แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัตินี้ตามความเห็นชอบของวุฒิสภาด้วย คณะ
กรรมการการปกครองได้เห็นสอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทยว่ายังไม่ควรให้สภาตำบลเป็น
นิติบุคคลพร้อมกัน และควรให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้ามาควบคุมสภาตำบล วุฒิสภาเห็นชอบด้วย
และให้ใช้ข้อสรุปของคณะกรรมการ การปกครองวุฒิสภาเป็นแนวทางในการพิจารณาแก้ไข
เพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในชั้นคณะกรรมการ
วิสามัญ ซึ่งคณะกรรมการวิสามัญก็พิจารณาโดยยึดหลักตามความเห็นชอบของวุฒิสภา
เป็นอย่างดี นอกจากนั้นคณะกรรมการวิสามัญต้องพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล
และองค์การบริหารส่วนตำบลอย่างเร่งรีบ เนื่องจากต้องการให้ผ่านสภาและมีผลบังคับใช้ก่อน
ร่างรัฐธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 198 และ 199 ซึ่งในที่สุดที่ประชุมวุฒิสภาก็มีมติเห็นชอบ
ด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล



2. บทบาทของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ในการศึกษาถึงบทบาทของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล จะทำการศึกษาโดยแบ่งออกเป็น 2 ช่วง คือ ก่อนการส่งให้วุฒิสภาพิจารณา และหลังจากส่งให้วุฒิสภาพิจารณาจนมีผลให้ประกาศใช้เป็นกฎหมาย

2.1 บทบาทต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณา

ภายหลังการเลือกตั้ง เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2535 รัฐบาลผสม ซึ่งประกอบไปด้วยพรรคการเมือง 5 พรรค คือ พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคกิจสังคม และพรรคเอกภาพ ได้เข้าบริหารประเทศ

โดยมี นายชวน หลีกภัย ทำหน้าที่นายกรัฐมนตรี และมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นโดยได้แถลงนโยบายต่อสภาว่า “ส่งเสริมให้องค์กรปกครองท้องถิ่นในระดับตำบลเป็นนิติบุคคล เพื่อให้มีความคล่องตัวและร่วมแก้ปัญหาของประชาชนในตำบลได้อย่างมีประสิทธิภาพ” และได้มอบหมายให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการ กระทรวงมหาดไทยได้ตอบรับนโยบายดังกล่าว โดยได้เสนอร่างกฎหมายปรับปรุงสภาตำบล แก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ซึ่งทันทีที่ร่างกฎหมายเสร็จสมบูรณ์ได้ถูกวิพากษ์วิจารณ์จากนักวิชาการ นักการเมือง สื่อมวลชน และองค์กรพัฒนาเอกชนอย่างมาก

พรรคพลังธรรมได้ออกมาคัดค้านร่างพระราชบัญญัติตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอทันที โดยได้ออกมาโจมตีกระทรวงมหาดไทยอย่างรุนแรงและกล่าวหาว่าไม่มีความจริงจังในการกระจายอำนาจ และกระทรวงมหาดไทยยังต้องการยึดอำนาจการปกครองไว้ ดังเห็นได้จาก นายถวิล ไพรสณฑ์ ส.ส.จากพรรคพลังธรรม ที่ให้สัมภาษณ์โดยนายถวิล เห็นว่าถึงแม้เรื่องการยกสภาตำบลเป็นนิติบุคคล จะเป็นนโยบายของรัฐบาลแต่การกระจายอำนาจต้องมีใช่แค่การที่กระทรวงมหาดไทยเขียนเพียงว่าเป็นราชการส่วนท้องถิ่น แต่เห็นควรว่าควรแก้ไขให้สภาตำบลเป็นราชการส่วนท้องถิ่น และยังมีความสามารถที่จะกำหนดอนาคตของตนเอง เช่น สามารถออกข้อบังคับวางแผนพัฒนาเองได้ ฯลฯ

“ไม่เช่นนั้นจะเท่ากับว่าเป็นนิติบุคคลแล้วมีความรับผิดชอบทางกฎหมายคือถูกฟ้อง หรือฟ้องผู้อื่น หรือทำนิติกรรมได้เท่านั้น แต่อำนาจอื่นๆ ยังอยู่กับกระทรวงมหาดไทย ถ้าจะเปรียบเทียบให้เห็น เช่น สภาดำบลเป็นคนเซ็นสัญญา แต่นายอำเภอเป็นคนเซ็นอนุมัติ ถ้าเสียหายไม่ต้องรับผิดชอบ จะเห็นว่ากระทรวงมหาดไทยได้หลอกต้มประชาชนทั้งประเทศอีกแล้ว เพราะความจริงประชาชนต้องการให้ สภาดำบลมีความเป็นอิสระเป็นการปกครองท้องถิ่นจริงๆ”³²

ถึงแม้ว่าจะมีกระแสความไม่เห็นด้วยจากบุคคลแวดวงต่างๆ หรือแม้แต่พรรคการเมืองด้วยกันเองอย่างพรรคพลังธรรมก็ตาม แต่พรรคความหวังใหม่โดยพลเอกชวลิต ยงใจยุทธ ในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังคงพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติที่แก้ไขประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยได้แถลงเหตุผลในการผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ตามที่กระทรวงมหาดไทยเขียนมาว่า

“เนื่องจากการจัดระเบียบบริหารของตำบล ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 ไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน จึงสมควรปรับปรุงฐานะของสภาตำบลเพื่อให้สภาตำบลมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถบริหารงานสนองความต้องการของประชาชนในการพัฒนาเศรษฐกิจสังคมและความเป็นอยู่ของประชาชนในชนบทให้ดีขึ้น”³³

นอกจากนั้นในส่วนของพรรคความหวังใหม่เอง ถึงแม้จะมีหัวหน้าพรรค ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย แต่ก็ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวหรือดูแลความเป็นไปในร่างพระราชบัญญัติอย่างจริงจังมากนัก ซึ่งเห็นได้ชัดเจนจากคำกล่าวของสมาชิก พรรคความหวังใหม่ที่ได้เสนอไว้แล้วในช่วงแรก

จากท่าทีของพรรคความหวังใหม่ในการพยายามผลักดันและสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติ จึงทำให้พรรคพลังธรรม ซึ่งคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ได้ออกมากล่าวหาพลเอก

ขวลิตว่าการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้เห็นด้วยกับสิ่งที่กรมการปกครองเสนอ คือ การยกให้สภาตำบลเป็นนิติบุคคลนั้น เป็นสิ่งที่แสดงว่าได้หลอกและตบตาประชาชน³²

จะเห็นได้ว่าถึงแม้พรรคพลังธรรมจะมีการกล่าวหาพลเอกขวลิต แต่การกล่าวหาของพรรคพลังธรรมกล่าวในฐานะที่พลเอกขวลิตดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยมีได้กล่าวหาในฐานะหัวหน้าพรรคความหวังใหม่แต่ประการใด นอกจากนั้น โดยหลักแล้ว คือ การกล่าวหากระทรวงมหาดไทยที่ยังต้องการยึดอำนาจการปกครอง ซึ่งท่าทีของพรรคพลังธรรมมิได้กล่าวหาพรรคความหวังใหม่ในภาพรวม

ขณะที่มีการสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติจากพรรคความหวังใหม่และมีการคัดค้านจากพรรคพลังธรรม พรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ ไม่ได้แสดงท่าทีใด ๆ ต่อร่าง พระราชบัญญัติ แม้แต่พรรคประชาธิปไตยซึ่งเป็นแกนนำรัฐบาลในการประกาศนโยบายกระจายอำนาจการปกครองก็ตาม

กระทรวงมหาดไทยเสนอร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2515 พ.ศ..... ต่อเลขาธิการรัฐมนตรีตามหนังสือที่ มท 0312/17177 เมื่อวันที่ 28 ตุลาคม 2535 แต่ในที่สุดเมื่อถูกวิจารณ์อย่างมาก กระทรวงมหาดไทยจึงขอถอนเรื่องจาก คณะรัฐมนตรี กลับไปพิจารณาใหม่ก่อนที่คณะรัฐมนตรีจะได้พิจารณา

กระทรวงมหาดไทยมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นในคำสั่งที่ 802/2535 ลงวันที่ 28 ตุลาคม 2535 จำนวน 21 คน มีหน้าที่ศึกษาระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่น เพื่อหาแนวทางและข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ การคลังและงบประมาณ ตลอดจนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองท้องถิ่น

เมื่อร่างพระราชบัญญัติที่ร่างโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นของคณะกรรมการชุดนี้เสร็จสมบูรณ์แล้วยังคงมีกระแสของความไม่เห็นด้วย ไม่แตกต่างจากร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกโดยมีประเด็นหลักในการไม่เห็นด้วยคือ การที่มีเนื้อหาสาระเพียงแต่ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลแต่ไม่ได้ให้สภาตำบลเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในกฎหมายฉบับเดียวกัน และการให้ข้าราชการประจำเข้ามาควบคุมสภาตำบล

อย่างไรก็ดีถึงแม้ว่าจะมีการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้แต่พลเอกขวลิตยังพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติที่ร่างโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นฉบับนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีโดยกล่าวยืนยันว่า

“การเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลที่ให้ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลนั้นถือว่า

- เป็นการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นได้มาก และทำให้ไม่ล้ำเส้น นับเป็นการริเริ่มการกระจาย

อำนาจ ซึ่งเป็นเรื่องจำเป็นที่จะต้องมีการ
ผลักดันให้เกิดขึ้น" ³⁵

ในขณะที่พรรคความหวังใหม่พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติตั้งแต่ต้นและ
พรรคพลังธรรมคัดค้านตั้งแต่เริ่มแรก จนมาถึงร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ พรรคพลังธรรมก็ยังคง
เป็นพรรคร่วมรัฐบาลเพียงพรรคเดียวที่แสดงความไม่เห็นด้วย อย่างไรก็ตามท่าทีของพรรคพลัง
ธรรมมิได้แสดงการคัดค้านอย่างรุนแรงแต่อย่างใด เห็นได้จากภายหลังจาก มีการประชุมของ
พรรคพลังธรรมแล้ว นายธานี ศักดิ์เศรษฐ์ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยจากพรรคพลัง
ธรรมได้ให้สัมภาษณ์ว่า

“เจตนารมณ์ของรัฐบาลต้องการให้สภาตำบล
เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง แต่ร่าง
ของกระทรวงมหาดไทยที่เสนอเข้าคณะรัฐมนตรี
ในวันที่ 1 ธันวาคม เป็นเพียงการยกเลิกคำสั่ง
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 ดังนั้น หากจะ
ทำให้เป็นการปกครองท้องถิ่นจริง ๆ ต้องออก
กฎหมายมารองรับอีกฉบับหนึ่ง ซึ่งโดยส่วน
พรรคพลังธรรมเห็นแตกต่างกันอยู่พอสมควร
ให้คณะรัฐมนตรี ร่างกฎหมายที่กระทรวง
มหาดไทยเสนอไปก่อนหรือควรจะรอให้เสนอ
ร่างกฎหมายควบคู่กันมาแล้วถึงจะรับ 2 ฉบับ
พร้อมกัน” ³⁶

นอกจากนั้นการจะรับร่างกฎหมายพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหาร
ส่วนตำบลตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอหรือไม่นั้น พรรคพลังธรรมได้รอประสานกับพลเอกชวลิต
ยังไญยยุทธ หัวหน้าพรรคความหวังใหม่และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในตอนเช้าวันที่ 1
ธันวาคม ก่อนการเข้าประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อจะขอหลักประกันว่า ต้องทำให้สภาตำบลเป็นการ
ปกครองท้องถิ่นจริง ๆ ซึ่งถ้าไม่ได้รับคำตอบ รัฐมนตรีของพรรคพลังธรรมจะไม่อนุมัติร่างพระราช
บัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลฉบับนี้จนกว่าจะกลับไปทำให้ลมนบูรณและให้สภา
ตำบลเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง โดยจะเสนอให้ถอนร่างกลับไปก่อน

จะเห็นได้ว่าประเด็นการไม่เห็นด้วยของพรรคพลังธรรมยังคงเป็นประเด็นเดิมที่เคยคัดค้านอย่างชัดเจนในร่างพระราชบัญญัติฉบับแรกที่ถูกเสนอโดยกรรมการปกครอง แต่มิได้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยได้ขอถอนร่างกลับไปพิจารณาใหม่ ซึ่งพรรคพลังธรรมมิได้เจตนาที่จะให้เกิดความขัดแย้งกับพรรคความหวังใหม่ที่ผลักดันร่างพระราชบัญญัติอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากได้รอประสานกับพลเอกชวลิต หัวหน้าพรรคความหวังใหม่เพื่อทำความเข้าใจก่อนที่จะมีการประชุม

ถึงแม้ยังคงมีกระแสคัดค้านจากหลายฝ่ายก็ตามแต่พลเอกชวลิตในฐานะหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ยืนยันว่า ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ไม่มีปัญหาในพรรคร่วมรัฐบาลอื่น และได้มีการพูดคุยกันทุกวันอยู่แล้ว นอกจากนี้ยังยืนยันว่าที่ประชุมของพรรคความหวังใหม่ยืนยันที่จะส่งร่าง พระราชบัญญัติสภาตำบลนี้เข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ในวันที่ 1 ธันวาคม โดยจะไม่เปลี่ยนแปลงตามข้อเรียกร้องของบุคคลต่าง ๆ เช่น นักศึกษาหรือองค์กรประชาธิปไตยก็ตาม และกรณีรัฐมนตรีของพรรคพลังธรรมจะไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ทุกอย่างให้ขึ้นอยู่กับมติของคณะรัฐมนตรี

นอกจากนั้นพลเอกชวลิตยังกล่าวว่าภายหลังจากการพิจารณาร่างกฎหมายแล้ว จะส่งต่อให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณา หลังจากนั้นจะผลักดันให้สภาผู้แทนราษฎรรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติในวาระแรกภายในสมัยประชุมที่กำลังจะมาถึงนี้

อย่างไรก็ตามพรรคพลังธรรมก็ยังยืนยันว่าพรรคพลังธรรมไม่ได้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล เพียงแต่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจริง ๆ ดังเห็นได้จากคำให้สัมภาษณ์ของนายจรูสพิทช่วยรัฐมนตรีคนหนึ่งของพรรคพลังธรรมว่า

“ไม่ได้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล แต่อยากให้สภาตำบลซึ่งมีฐานะเป็นนิติบุคคล แล้วจะต้องให้เป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเลย เนื่องจากเมื่อเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นแล้ว ข้าราชการกระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ให้คำปรึกษาหารือเท่านั้นทำให้สภาตำบลมีความคล่องตัวในการบริหารสูงขึ้น เพราะการควบคุมก็น้อยลง”³⁶

ท่ามกลางความพยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของพรรคความหวังใหม่และการไม่เห็นด้วยของพรรคพลังธรรม พรรคประชาธิปไตยในฐานะแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลก็มิได้มีบทบาทใด ๆ ไม่ว่าจะเป็นการผลักดันหรือการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติ นอกจากนั้นพรรคประชาธิปไตยเองยังเห็นว่าการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติของพรรคพลังธรรมมิได้เป็นประเด็นขัดแย้งใด ๆ ระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล ดังคำกล่าวของนายบัญญัติ บรรทัดฐาน รองนายกรัฐมนตรีว่า

“ประเด็นที่พรรคพลังธรรมคัดค้าน คงไม่มีปัญหา เพราะถ้าหากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอมายังไม่ครบถ้วน หรือสมบูรณ์และคณะรัฐมนตรีเห็นว่าควรมีการเพิ่มเติม คิดว่ากระทรวงมหาดไทยคงพร้อมรับไปปรับปรุงใหม่ เพราะหลักการของทุกพรรคเห็นพ้องต้องกันอยู่แล้ว แต่ในรายละเอียดที่จะแก้ไขก็แล้วแต่มติของคณะรัฐมนตรี”³⁶

รัฐมนตรีคนอื่น ๆ ของพรรคประชาธิปไตยก็มีความเห็นไม่แตกต่างกัน พลตรีสนั่น ขจรประศาสน์ เห็นว่าหากมีประเด็นใดไม่กระจายอำนาจต้องพูดกันในคณะรัฐมนตรี และสามารถปรับเปลี่ยนในบางมาตราได้โดยคณะรัฐมนตรีเป็นผู้ตัดสินใจ

เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีในวันที่ 1 ธันวาคม 2535 ในระหว่างการประชุมของคณะรัฐมนตรี หลังจากที่พลเอกชวลิตได้แจ้งรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลให้คณะรัฐมนตรีทราบแล้ว นายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรีจากพรรคพลังธรรมและนายรักเกียรติ สุขธนะ รัฐมนตรีจากพรรคกิจสังคมได้ค้านในเหตุผลที่สอดคล้องกันว่าร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ขัดต่อนโยบายของรัฐบาลเรื่องการกระจายอำนาจสู่ภูมิภาค เนื่องจากยังมีอำนาจครอบงำสภาตำบลอยู่ โดยนายรักเกียรติได้แสดงความเห็นว่า หากคณะรัฐมนตรีรับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ก็จะเป็นจุดอ่อนให้ฝ่ายค้านโจมตีได้³⁷

จะเห็นได้ว่า มิใช่มีเพียงพรรคพลังธรรมเพียงพรรคเดียวเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แม้แต่พรรคร่วมรัฐบาลอย่างพรรคกิจสังคม ซึ่งเป็นพรรคที่มีได้แสดงบทบาทใด ๆ ต่อร่างพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่เริ่มแรก ก็แสดงความไม่เห็นด้วยเช่นกัน แต่อย่างไรก็ตาม การไม่เห็นด้วยของทั้งสองพรรคก็ไม่ได้กล่าวโจมตีพรรคความหวังใหม่แต่อย่างใด แต่การไม่เห็นด้วยเกิดจากเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ส่วนรัฐมนตรีของพรรคประชาธิปไตยและพรรคเอกภาพมิได้แสดงความเห็นในเรื่องนี้

ในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยนำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับไปพิจารณาใหม่ เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่บรรจุเนื้อหาการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นเอาไว้เลย แต่ไปเน้นหนักเรื่องการยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคล คณะรัฐมนตรีจึงมีความเห็นว่าควรจะต้องบรรจุเนื้อหาการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น เอาไว้ในร่างพระราชบัญญัติฉบับเดียวกัน โดยกำหนดหลักการว่าสภาตำบลที่มีความพร้อมจะสามารถยกระดับเป็นหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้นั้นจะต้องไม่เป็นสุขาภิบาลหรือเทศบาล แต่ให้เป็นรูปแบบองค์การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่

การไม่ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ของคณะรัฐมนตรี พลเอกชวลิต รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้ทราบล่วงหน้าก่อนเข้าประชุมแล้ว เพราะก่อนเข้าประชุมรัฐมนตรีหลายคนได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันและเห็นว่าไม่ควรให้ร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวผ่าน

ภายหลังจากมติของพรรคร่วมรัฐบาลให้นำร่างพระราชบัญญัติกลับมาพิจารณาใหม่ พลเอกชวลิตได้ยืนยันว่าเห็นด้วยกับมติของคณะรัฐมนตรีและเห็นด้วยที่จะยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและให้สภาตำบลที่มีความพร้อมเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบใหม่ในกฎหมายฉบับเดียว นอกจากนั้นพลเอกชวลิตยังยืนยันว่าไม่มีความขัดแย้งใด ๆ ในพรรคร่วมรัฐบาล ความเห็นของทุกฝ่ายตรงกัน เรื่ององค์ประกอบในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติเป็นเรื่องเล็กน้อยเท่านั้น

คำกล่าวยืนยันของพลเอกชวลิต ไม่ต่างจากพรรคพลังธรรมที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตั้งแต่ต้น ซึ่งนายธานี ศักดิ์เศรษฐี รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย เห็นว่าการที่พรรคพลังธรรมไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลของกระทรวงมหาดไทยเป็นเพียงความคิดเห็นที่แตกต่างกันบ้างเท่านั้น และกล่าวว่า

"เมื่อสภาตำบลเป็นการปกครองท้องถิ่น
และสามารถตัดสินใจเรื่องงบประมาณได้เองแล้ว
พรรคพลังธรรมก็จะไม่มีความขัดแย้ง"³⁶

นอกจากนั้นนายธานี ศักดิ์เศรษฐี ยังเห็นว่าการที่มติของคณะรัฐมนตรีให้นำร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กลับไปพิจารณาใหม่ต้องมีการปรึกษากันระหว่าง รัฐมนตรีจากพรรคต่าง ๆ ให้แต่ละพรรคศึกษารายละเอียดให้มากขึ้น เพื่อให้สภาตำบลได้เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นจริง ๆ และให้สภาตำบลมีอำนาจมากขึ้น

กล่าวโดยสรุปนั้นคือพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคมีหลักการในการกระจายอำนาจไม่แตกต่างกัน แต่มีพรรคร่วมรัฐบาลเพียง 2 พรรคเท่านั้นที่แสดงบทบาทชัดเจนต่อร่างพระราช

บัญญัติ นั้นคือพรรคพลังธรรมที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติที่ร่างโดยกระทรวงมหาดไทยจนถึงร่างพระราชบัญญัติที่ร่างโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่แต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยอย่างต่อเนื่อง ส่วนอีกพรรคหนึ่งคือพรรคความหวังใหม่ที่พยายามผลักดันร่างพระราชบัญญัติอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่ประเด็นการคัดค้านของพรรคพลังธรรมยังคงอิงอยู่กับประเด็นเดียวมาตั้งแต่ต้น คือความต้องการให้สภาตำบลเป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นจริง ๆ ซึ่งถึงแม้จะมีความไม่เห็นด้วยกับพลเอกชวลิต แต่ก็กล่าวหาในฐานะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเท่านั้นโดยมิได้กล่าวหาในฐานะหัวหน้าพรรคความหวังใหม่แต่อย่างใด ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ ออกมาแสดงความไม่เห็นด้วยก็เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรีอย่างเป็นทางการเท่านั้น โดยมิได้แสดงบทบาทใด ๆ ต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้อย่างต่อเนื่องแต่ประการใด และไม่เห็นด้วย กับร่างพระราชบัญญัตียังมิได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งใด ๆ ในพรรคร่วมรัฐบาล

ซึ่งก็ตรงกับคำยืนยันจากพรรคต่าง ๆ อย่างหนักแน่นว่าไม่มีความขัดแย้งใด ๆ พรรคร่วมรัฐบาลแต่ไม่เห็นด้วย เกิดจากรายละเอียดของตัวร่างทั้งสิ้น

หลังจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงมหาดไทยนำร่างพระราชบัญญัติกลับไปพิจารณาใหม่ นายชวน หลีกภัย นายกรัฐมนตรีได้ลงนามคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงระบบการบริหารการปกครองท้องถิ่นที่แต่งตั้งโดยกระทรวงมหาดไทยขึ้น ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวได้นำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฉบับที่ถูกให้นำกลับไปพิจารณาใหม่ พิจารณาควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล ซึ่งผ่านการพิจารณาของคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรเมื่อปี 2531 (ตามคำแนะนำของคณะรัฐมนตรี)³⁸

เมื่อร่างพระราชบัญญัติเสร็จเรียบร้อยแล้ว ก็ยังมีเสียงวิจารณ์จากบุคคลในแวดวงต่าง ๆ ที่ไม่เห็นด้วยไม่ต่างจากร่างพระราชบัญญัติ 2 ฉบับแรก โดยประเด็นที่ถูกวิจารณ์ คือ การให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำเข้ามาควบคุมปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลอย่างเข้มงวด โดยเฉพาะในประเด็นที่ยังให้อำนาจนายอำเภอมีอำนาจเบิกถอน มติหรือสั่งระงับการดำเนินงานใด ๆ ของสภาตำบล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้

นอกจากนั้น การแต่งตั้งเลขานุการสภาตำบลที่ยังเปิดโอกาสให้ข้าราชการประจำมาดำรงตำแหน่งได้ก็ยังเป็นอีกประเด็นหนึ่งที่ถูกวิจารณ์ถึงแม้ว่าจะมีกระแสความไม่เห็นด้วยจากประชาชนในแวดวงต่าง ๆ แต่ปรากฏว่าไม่มีพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแม้แต่พรรคเดียวที่ออกมาคัดค้านแสดงความไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

พลเอกชวลิต แสดงความคิดเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้และเสนอร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในการประชุมของคณะรัฐมนตรีเพื่อลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติไม่มีรัฐมนตรีจากพรรคใด ๆ ที่ไม่เห็นด้วยกับการลงมติในครั้งนี้

รัฐมนตรีจากพรรคประชาธิปัตย์เองก็ได้เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ โดยนายไตรรงค์ สุวรรณคีรี เห็นว่า ปัญหาในร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้โดยเฉพาะเนื้อหาสาระที่ ถูกวิจารณ์ ไม่มีปัญหาแต่อย่างใด เนื่องจากสามารถปรับปรุงเปลี่ยนแปลงได้ในชั้นแปรญัตติของ คณะกรรมาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ในขณะที่พรรคพลังธรรมก็แสดงความเห็นด้วยเช่นกัน โดยนายบุญชู โรจนเสถียร รองนายกรัฐมนตรี เห็นว่าความขัดแย้งในร่างพระราชบัญญัติเป็นความขัดแย้งในเนื้อหาของร่าง ทั้งสิ้น โดยกล่าวว่า

“เห็นด้วยที่จะเร่งรัดให้การจัดตั้งสภาตำบล ออกเป็นกฎหมาย แต่ก็มีบ้างที่เกิดความ ขัดแย้งกันในคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับอำนาจ ของข้าราชการประจำ ก็ต้องมีการปรับปรุง กันในชั้นคณะกรรมการและกฎหมาย ฉบับนี้เป็นนโยบายของรัฐบาลไม่ใช่ของ พรรคพลังธรรม รัฐบาลต้องการที่จะกระจาย อำนาจไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นจริง ๆ”³⁹

อย่างไรก็ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ก่อให้เกิดกระแสความไม่ พอใจจาก กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ไม่เห็นด้วย เนื่องจากกำหนดให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นสมาชิกสภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่งแต่ให้อำนาจกับนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัดใน การควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของสภาตำบลอย่างมาก ทำให้เกรงว่าตนไม่มีอำนาจเพียงพอใน การดำเนินกิจการใด ๆ ของสภาตำบล

เมื่อมีกระแสความไม่พอใจจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถึงแม้ว่าพลเอกชวลิตจะผลักดันร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตลอดแต่เมื่อกำนันและผู้ใหญ่บ้านแสดงความไม่พอใจ พลเอก ชวลิตจึงได้รับเชิญกำนัน ผู้ใหญ่บ้านเข้าพบเพื่อทำความเข้าใจทันที เนื่องจากเป็นที่ยอมรับกันว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านเป็นผู้นำในท้องถิ่น และมีบทบาทอย่างมากต่อการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน ราษฎร⁴⁰

โดยสรุปแล้วในร่างพระราชบัญญัติที่ร่างโดยคณะกรรมการปรับปรุงระบบการ บริหารการปกครองท้องถิ่นที่แต่งตั้งโดยนายกรัฐมนตรีนี้ทุกพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลได้แสดง ความเห็นด้วย หากมีความคิดเห็นไม่ตรงกัน ก็เป็นเพียงในเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติได้ ซึ่งแม้แต่พรรคพลังธรรมเองก็ได้แสดงความเห็นด้วยทั้งๆ ที่คัดค้านมาตั้งแต่แรก แต่ในร่างพระราช

บัญญัติฉบับนี้กลับไม่มีความขัดแย้งใด ๆ เนื่องจากเป็นไปตามความต้องการและจุดยืนที่เรียกร้องมาตั้งแต่ต้น

เมื่อคณะรัฐมนตรีได้พิจารณาและมีมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและมอบให้คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาถ้อยคำ จนในที่สุดคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้เสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ให้รัฐสภาพิจารณาในนามของคณะรัฐมนตรี พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติที่พรรคการเมืองต่าง ๆ เสนออีก 7 ร่างรวมทั้งสิ้นมีผู้เสนอ 8 ร่างดังต่อไปนี้ ⁴¹

1. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ..... คณะรัฐมนตรีเป็นผู้เสนอ
2. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ..... นายประสพ บุชราคม พรรคชาติพัฒนากับคณะเป็นผู้เสนอ
3. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสภาตำบล พ.ศ..... นายวีรกร คำประกอบ พรรคชาติไทยเป็นผู้เสนอ
4. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ..... นายสุพร ดนัยตั้งตระกูล พรรคความหวังใหม่กับคณะเป็นผู้เสนอ
5. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ..... นายอัมพล จันทระเจริญ พรรคกิจสังคมเป็นผู้เสนอ
6. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ..... นายอุดร ตันติสุนทร พรรคพลังธรรมกับคณะเป็นผู้เสนอ
7. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบล พ.ศ..... นายประกิจ พลเดช และนายอนุรักษ์ จูรีมาศ พรรคชาติไทยเป็นผู้เสนอ
8. ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ..... นายคำรณ ณ. ลำพูน พรรคประชาธิปไตยกับคณะเป็นผู้เสนอ

สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างของร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ จากตารางต่อไปนี้ ³⁰

ตารางเปรียบเทียบ

ร่าง พ.ร.บ.สภาตำบล ของพรรคการเมือง กับร่าง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ....ของกระทรวงมหาดไทย
(สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2536)

| ลำดับที่ เรื่อง | ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบล พ.ศ.... พรรคกิจสังคม/พลังธรรม/ชาติพัฒนา | ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบล พ.ศ.... พรรคชาติไทย/ความหวังใหม่ | ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.... ของกระทรวงมหาดไทย |
|---------------------|--|--|---|
| 1. ฐานะ | เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วน ท้องถิ่น | เป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วน ท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไข | สภาตำบลเป็นนิติบุคคลและอาจฐานะเป็น ราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูป "องค์การบริหาร ส่วนตำบล" ได้เมื่อมีรายได้โดยไม่รวมเงิน อุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสาม ปี เฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท |
| 2. โครงสร้างสภาตำบล | สภาตำบล ประกอบด้วย 1. คณะกรรมการสภาตำบล 1) โดยตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุก หมู่บ้าน 2) โดยเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 หรือ 2 คน ตามสัดส่วนประชากร 2. ปลัดตำบล 1 คน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร โดยปลัดตำบลมาจากกรว่าจ้าง มีผู้ช่วย ปลัดไม่เกิน 2 คน (วาระ 2 ปี) | สภาตำบล ประกอบด้วย 1. สมาชิกสภาตำบล 1) โดยตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านใน เขตสภาตำบล 2) โดยเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน 2. คณะกรรมการบริหารสภาตำบล ทำหน้าที่ บริหารโดยมี 1) กำนันเป็นประธานกรรมการ 2) ผู้ใหญ่บ้าน 2 คน และสมาชิกซึ่งมาจาก การเลือกตั้ง 2 คน (วาระ 2 ปี) | 1. สภาตำบล ประกอบด้วยสมาชิก 1) โดยตำแหน่ง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุก หมู่บ้านในเขตตำบล แยกหมู่บ้านละ 2) สมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง หมู่บ้านละ 1 คน 2. องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย 1) สภาองค์การบริหารส่วนตำบลมี กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกหมู่บ้านในเขตตำบล และแพทย์ประจำตำบล สมาชิกที่ได้รับ เลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน 2) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหาร ส่วนตำบล มีกำนันเป็นประธาน ผู้ใหญ่ บ้าน 2 คน และสมาชิกที่ได้รับเลือกตั้ง 4 คน ซึ่งสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบลเลือกเป็นกรรมการ |
| 3. อำนาจหน้าที่ | เช่นเดียวกับ ปว.326 ลว.13 ธ.ค.15 และ เพิ่มหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นงานของท้องถิ่น เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อย การเก็บ ภาษีอากร การสาธารณสุข การศึกษา การสา- ธารณูปโภค การป้องกัน และบรรเทาสาธารณภัย การบริหารค้าและการทะเบียน เป็นต้น | เช่นเดียวกับ ปว.326 ลว.13 ธ.ค.15 และ เพิ่มหน้าที่ที่มีลักษณะเป็นงานของท้องถิ่น รวมทั้งการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน ของสภาตำบล การประนีประนอมข้อพิพาท ทางแพ่งระหว่างราษฎร และหน้าที่อื่นๆที่ทาง ราชการมอบหมาย | 1. สภาตำบล มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับ ปว. 326 ลว.13 ธ.ค.15 และเพิ่มหน้าที่ที่มี ลักษณะเป็นงานของท้องถิ่น เช่น งาน โครงสร้างพื้นฐาน การดูแลรักษาทรัพยากร ธรรมชาติการส่งเสริมอาชีพของราษฎร และหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมาย 2. องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจหน้าที่ เช่นเดียวกับของสภาตำบล และเพิ่มเติม อำนาจหน้าที่ในด้านการป้องกันและบรรเทา สาธารณภัย การรักษาความสงบเรียบร้อย การป้องกันโรคและบำบัดโรค เป็นต้น |
| 4. รายได้ | สภาตำบลมีรายรับดังนี้ 1) ภาษีอากร 2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ 3) รายได้จากทรัพย์สินของสภาตำบล 4) รายได้จากกิจการของสภาตำบล 5) ทุนบັชหรือเงินกู้ 6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม หรือ องค์ การต่างๆ ซึ่งได้รับอนุมัติจากกระทรวง มหาดไทย 7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ | 1) เงินซึ่งองค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดสรร ให้ตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทย กำหนด ดังนี้ - ภาษีแกว่งท้องถิ่น - ภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ - เงินอาคารพาณิชย์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่า สัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงหักสัตว์ ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตการพนัน ตามกฎหมาย ว่าด้วยการพนันที่เก็บเพิ่มขึ้นตามข้อ บัญญัติจังหวัด | 1. สภาตำบล มีรายได้จากเงินซึ่งองค์การ บริหารส่วนจังหวัดจัดสรรให้ เงินอุดหนุน จากรัฐบาล รายได้จากทรัพย์สิน รายได้ ความที่กฎหมาย กำหนดและรายได้ความที่ รัฐบาลจัดสรรให้ เป็นต้น 2. องค์การบริหารส่วนตำบลมีรายได้จากเงิน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง จากภาษีอากรค่าธรรมเนียมและค่าปรับ ตามข้อบังคับตำบลและรายได้อื่น เช่น เดียวกับที่สภาตำบลมี |

ตารางเปรียบเทียบ

ร่าง พ.ร.บ.สภาตำบล ของพรรคการเมือง กับร่าง พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ....ของกระทรวงมหาดไทย
(สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาเมื่อ 3 พฤศจิกายน 2536)

| ลำดับที่ เรื่อง | ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบล พ.ศ.... พรรคกิจสังคม/หลังธรรม/ชาติพัฒนา | ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบล พ.ศ.... พรรคชาติไทย/ความหวังใหม่ | ร่าง พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหาร ส่วนตำบล พ.ศ.... ของกระทรวงมหาดไทย |
|-------------------------------|---|--|--|
| 5. การควบคุม/การกำกับ ดูแล | <p>หรือท้องถิ่น</p> <p>8) เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้</p> <p>9) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในเขตสภาตำบล</p> <p>10) รายได้อื่นๆ</p> <p>1. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลสภาตำบลให้ปฏิบัติตามหน้าที่ตามกฎหมาย โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ช่วยเหลือ</p> <p>2. รววมท.มีอำนาจยุบสภาตำบล</p> | <p>2) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด</p> <p>3) ทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย</p> <p>4) เงินรายได้อื่นตามที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจัดสรรให้</p> <p>5) ค่าธรรมเนียมและค่าปรับตามข้อบังคับสภาตำบล</p> <p>6) รายได้อื่นตามที่กฎหมายกำหนดไว้</p> <p>1. นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการบริหารสภาตำบลให้เป็นไปตามกฎหมาย</p> <p>2. ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งยุบสภาตำบลหรือให้คณะกรรมการบริหารสภาตำบลออกจากตำแหน่ง</p> | <p>1. นายอำเภอดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามกฎหมาย</p> <p>2. นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามกฎหมายและสามารถเรียกหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล ร้างหรือสอบสวนและเรียกเอกสารมาตรวจสอบได้</p> <p>3. ผู้ว่าราชการจังหวัด อาจสั่งยุบสภาตำบลหรือสภาองค์การบริหารส่วนตำบล</p> <p>ตามคำสั่งของนายอำเภอ</p> <p>4. ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลพ้นตำแหน่งได้ตามคำสั่งของนายอำเภอ</p> <p>5. การออกจากตำแหน่งของกำนัน ผู้ใหญ่ แพทย์ประจำตำบล เพราะบกพร่องการปฏิบัติหน้าที่ในสภาตำบล หรือการบริหารส่วนตำบล ให้ถือว่าเป็นการออกจากตำแหน่งเพราะบกพร่องไป ความประพฤติ หรือความเหมาะสมกับตำแหน่งตามกฎหมายด้วยลักษณะปกครองท้องถิ่น</p> |

ในการประชุม สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลที่เสนอโดยพรรคการเมืองต่าง ๆ รวมกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรีรวมทั้งสิ้น 8 ฉบับ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรผู้เสนอร่างพระราชบัญญัติของพรรคการเมืองต่าง ๆ ทั้งจากฝ่ายค้านและฝ่ายรัฐบาลเองต่างโจมตีร่างพระราชบัญญัติของคณะรัฐมนตรี เช่น นายวีรกร คำประกอบ ผู้เสนอร่างในนามพรรคชาติไทย อภิปรายว่า ร่างของรัฐบาลแอบแฝงอำนาจของข้าราชการไว้ในหลายมาตรา เช่น ให้อำนาจนายอำเภอในการ

กำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและมีอำนาจยับยั้งการดำเนินการของสภาตำบลไว้ชั่วคราว และยังให้ผู้ว่าราชการจังหวัด มีอำนาจยับยั้ง การดำเนินการของสภาตำบลอย่างถาวร หากเขียนกฎหมายในลักษณะนี้เท่ากับไม่มีการเปลี่ยนแปลงอะไรและไม่จำเป็นต้องออกกฎหมายเพื่อทำตามแพ้นั้นกระจายอำนาจ

นายอำพล จันท์เจริญ ผู้เสนอร่างในนามพรรคกิจสังคม (ซึ่งกลายเป็นพรรคฝ่ายค้านจากการถอนตัวในการร่วมรัฐบาลในเดือนตุลาคม 2536 โดยมีพรรคเสรีธรรมเข้าร่วมรัฐบาลแทน) เห็นว่าร่างของรัฐบาลไม่ได้ช่วยสกัดกั้นที่กำนันและผู้ใหญ่บ้านแบกรับเอาไว้ แต่ทำให้กำนันผู้ใหญ่บ้านอยู่ได้ผู้มีมือข้าราชการประจำเหมือนเดิมไม่ได้กระจายอำนาจ

นายอุตร ตันติสุนทร ผู้เสนอร่างของพรรคพลังธรรมอภิปรายว่าร่างของรัฐบาลคลาดเคลื่อนจากวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจ และแตกต่างจากร่างของพรรคพลังธรรมที่ต้องการให้กระจายอำนาจอย่างแท้จริง

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติมีร่างพระราชบัญญัติที่ถูกเสนอโดยพรรคร่วมรัฐบาลจำนวน 4 ฉบับ คือ

- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี
- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์
- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยพรรคพลังธรรม
- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยพรรคความหวังใหม่

มีข้อแตกต่างที่สำคัญดังต่อไปนี้คือ

1. ร่างฉบับคณะรัฐมนตรี และร่างพระราชบัญญัติฉบับของพรรคประชาธิปัตย์ได้กำหนดให้สภาตำบลทุกแห่งเป็นนิติบุคคลและสภาตำบลที่มีความพร้อมด้านรายได้ถึง 150,000 บาท ให้จัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ร่างฉบับพรรคพลังธรรมได้กำหนดให้ยกฐานะสภาตำบลเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นพร้อมกัน

2. ร่างฉบับคณะรัฐมนตรีและร่างฉบับพรรคประชาธิปัตย์ได้กำหนดให้สภาตำบลที่เป็นนิติบุคคลบริหารงานในรูปของคณะกรรมการสภาตำบล แต่ร่างฉบับพรรคพลังธรรมและพรรคความหวังใหม่กำหนดให้บริหารงานในรูปของสภาตำบลฝ่ายบริหารโดยเฉพาะอย่างยิ่งร่างฉบับพรรคพลังธรรมได้กำหนดให้ฝ่ายบริหารของสภาตำบลมาจากการว่าจ้าง คือจ้างปลัดอำเภอ 1 คน และผู้ช่วยปลัดตำบล 2 คน มาทำหน้าที่แทนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง

หลังจากที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎร มีมติเป็นเอกฉันท์รับหลักการร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวในวาระที่ 1 แล้วตั้งกรรมาธิการวิสามัญขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยละเอียด เมื่อคณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสร็จ ได้นำร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 โดยมีการพิจารณารายมาตรา

ในการอภิปรายรายมาตราของสภาผู้แทนราษฎรนั้น สาระสำคัญที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอภิปราย มีประเด็นหลัก คือ การให้อำนาจและอิสระแก่สภาตำบลให้ปกครองตนเองในฐานะการปกครองท้องถิ่นให้มากที่สุด

ระหว่างการอภิปรายนั้น ความเห็นของฝ่ายรัฐบาลมิได้มีความเห็นไปในทางเดียวกันทั้งหมด หรือแม้กระทั่งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคเดียวกันก็ยังมีความเห็นขัดแย้งกันเอง สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคร่วมรัฐบาลบางคน ก็หันมาสนับสนุนการอภิปรายของฝ่ายค้านอีกด้วย

ในการอภิปรายร่างพระราชบัญญัติ กรณีคณะกรรมาธิการวิสามัญได้ตัดแพทย์ประจำตำบลออกจากการเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งและการให้มีสมาชิก ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากราษฎรในแต่ละหมู่บ้านในตำบลนั้น เป็นสมาชิกตำบลเพียงหมู่บ้านละ 1 คน ส.ส.จากพรรคฝ่ายค้านทั้งจากพรรคชาติไทยและพรรคชาติพัฒนาได้อภิปรายคัดค้าน การตัดแพทย์ประจำตำบลจากสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่ง เนื่องจากเห็นว่า ตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลต้องมีความรู้ ความชำนาญและทำประโยชน์ให้สภาตำบลเป็นอย่างมาก และฝ่ายค้านส่วนใหญ่ยังอภิปรายไม่เห็นด้วยกับการให้มีสมาชิก ซึ่งมาจากการเลือกตั้งเพียงหมู่บ้านละ 1 คน โดยมีความเห็นว่าควรเพิ่มเป็น 2 คน

เนื่องจากกลัวว่า สมาชิกที่มาจากการแต่งตั้งและข้าราชการประจำจะมีอิทธิพลครอบงำสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง ซึ่งถือได้ว่าเป็นตัวแทนของประชาชนในท้องถิ่นจริง ๆ ดังเช่นความเห็นของนายณรงค์เลิศ สุรพล จากพรรคชาติไทย ฝ่ายค้านได้อภิปรายว่า ถ้าหากว่าให้สมาชิกสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน สมาชิกสภาตำบลจะมีความเท่ากันและความเป็นอิสระของสภาตำบลจะไม่มีเพราะเหตุว่าคนที่มาจากตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ต้องมาจากการรับรองจากนายอำเภอ และผู้ว่าราชการจังหวัดนั้นคือข้าราชการประจำ ท้ายที่สุดการกระทำใด ๆ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะถูกชี้นำจากนายอำเภอ จากผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการประจำ หากให้สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งมีจำนวนเท่ากับจำนวนผู้ใหญ่บ้าน กำนันแล้วความเป็นอิสระถูกลดลงไป จะทำให้ความมุ่งหมาย เจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้ที่ต้องการกระจาย

อำนาจลงไปสู่ท้องถิ่นนั้น จะไม่เกิดเป็นจริงขึ้นมาได้เลย เพราะเหตุว่านายอำเภอ กิติ ผู้ว่าราชการจังหวัด กิติ จะเข้าไปครอบงำสภาตำบล ท้ายที่สุดก็จะชี้นำมติของสภาตำบลได้

ส.ส. จากพรรคฝ่ายค้านคนอื่น ๆ ได้มีความเห็นไปในแนวเดียวกัน คือ การไม่เห็นด้วยกับการตัดแพทย์ประจำตำบล และการให้สมาชิกที่มาจาก การเลือกตั้งเพียงหมู่บ้านละ 1 คน

ในขณะที่พรรคฝ่ายค้านไม่เห็นด้วย ส.ส. จากพรรคร่วมรัฐบาลเองก็ได้อภิปรายสนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายค้าน เช่น นายอลงกรณ์ พลบุตร จากพรรคประชาธิปัตย์ ที่เห็นว่าโครงสร้างของสภาตำบลเดิมนั้นมีแพทย์ประจำตำบลอยู่ด้วยถึงแม้ว่าโดยตำแหน่งนี้จะมีได้มาจากการเลือกตั้ง แต่เป็นตำแหน่งที่มาโดยคุณลักษณะพิเศษที่ต้องอาศัยความชำนาญ และเป็นตำแหน่งที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ และตั้งแต่ปี 2457 เป็นต้นมา หรือแม้แต่ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 326 เมื่อเดือนธันวาคม ปี 2515 จะเห็นว่าเป็นระยะเวลาหลายสิบปีที่ผ่านมาตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลได้ทำงานเป็นส่วนหนึ่งของสภาตำบล

นอกจากนั้นสมาชิกในพรรคประชาธิปัตย์คนอื่น ๆ เช่น นายสุวโรช ทะลัง ก็มีความเห็นไม่แตกต่างกันที่เห็นว่าควรมีตำแหน่งแพทย์ประจำตำบลไว้

พรรคร่วมรัฐบาลอื่นเช่นพรรคเอกภาพก็ได้มีความเห็นไปในแนวทางเดียวกับสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์

ถึงแม้ว่าพรรคร่วมรัฐบาลจะมีความเห็นเป็นไปในแนวเดียวกัน และยังเป็นไปในแนวเดียวกับฝ่ายค้านด้วย อย่างไรก็ตามยังมีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลที่มีได้มีความเห็นเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับสมาชิกในพรรคเดียวกัน เช่น นายจักรพันธ์ ยมจินดา จากพรรคประชาธิปัตย์ ที่กลับมีความเห็นด้วยกับการไม่ให้แพทย์ประจำตำบลเป็นสมาชิกสภาตำบลโดยตำแหน่งโดยให้เหตุผลว่า แพทย์ประจำตำบลไม่ได้มาจากการเลือกตั้งและยังเห็นด้วยกับการให้สมาชิกสภาตำบลมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 1 คน ซึ่งเป็นความเห็นที่ไม่เป็นไปในแนวเดียวกับสมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาล และยังมีเป็นไปในแนวเดียวกับพรรคของตน ซึ่งแสดงว่าความเห็นที่แตกต่างกันเป็นความคิดเห็นส่วนบุคคล

ต่อมาเมื่อได้มีการพิจารณาถึงกรณีการสิ้นสภาพของสมาชิกสภาตำบลการอภิปรายส่วนใหญ่ยังคงมีเพียงฝ่ายค้าน ที่กล่าวโจมตีการร่างพระราชบัญญัติของคณะกรรมการ เนื่องจากไม่เห็นด้วยในการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งเป็นข้าราชการประจำ สามารถสั่งให้สมาชิกสภาตำบลออกจากตำแหน่งได้

ฝ่ายค้านไม่เห็นด้วยกับการให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัด เนื่องจากผู้ว่าราชการจังหวัดคือข้าราชการประจำแต่กลับมีสิทธิ์สั่งปลดสมาชิกสภาตำบล ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนในท้องถิ่นจริง ๆ

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้าน โดยนายจิรมิตร อุดมธรรมภักดี ได้อภิปรายว่า สภาตำบลอยู่ภายใต้กำกับดูแลของนายอำเภอ และหากให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้สมาชิกสภาตำบลนั้นพ้นตำแหน่งก็จะทำให้สมาชิกสภาตำบลไม่มีที่พึ่งที่ไหน นอกจากนั้นสมมติว่านายอำเภอไม่ชอบสมาชิกสภาตำบลคนนั้น ก็สามารถสั่งให้พ้นจากตำแหน่งได้

นอกจากนั้นยังมีพรรคฝ่ายค้านคนอื่น ๆ ก็ได้มีความเห็นคัดค้านเช่นกัน เช่นนายจำนงค์ โพธิสาโร จากพรรคชาติไทยที่เห็นว่าควรให้อำนาจข้าราชการประจำเข้ามาจะทำให้การแก้กฎหมายสภาตำบลต้องล้มเหลวไป ผู้ว่าราชการจังหวัดควรจะเป็นที่เล็งของสภาตำบลเท่านั้น

ในประเด็นนี้มิใช่มีแค่เพียงสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรฝ่ายค้านเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย แต่สมาชิกร่วมรัฐบาลเองก็ยิ่งได้อภิปรายสนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายค้าน โดยได้อภิปรายโจมตีร่างพระราชบัญญัติในประเด็นนี้เช่นกัน เช่น สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจากพรรคพลังธรรม โดยนายทินิจ จันทรสมบุรณ์ และร้อยโทฤทธิเทพ ไสกระจำง ที่กล่าวว่าตนมีความเห็นคล้ายตามสมาชิกฝ่ายค้าน นอกจากนั้นยังได้กล่าวโจมตีต่อว่าคณะกรรมการที่เปิดโอกาสให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งปลดสมาชิกสภาตำบลได้ และเห็นว่าไม่ควรให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสามารถสั่งปลดสมาชิกสภาตำบลได้เนื่องจากเป็นการให้สิทธิ์บุคคลที่มาจากกาเลือกตั้งสามารถถอดถอนบุคคลที่มาจากกาเลือกตั้งได้ และจะเป็นการไม่สอดคล้องกับระบอบประชาธิปไตย นอกจากนั้นหัวใจของสภาตำบลแม้จะเป็นนิติบุคคลแต่ถ้าไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายแล้ว จะเห็นสภาตำบลที่มีประสิทธิภาพไม่ได้

ทางด้านพรรคร่วมรัฐบาลอื่นยังคงมีเพียงพรรคประชาธิปัตย์พรรคเดียวที่แสดงความคิดเห็นในประเด็นนี้ การแสดงความเห็นของสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เป็นการสวนทางกับสมาชิกพรรคพลังธรรม โดนายสุทัศน์ เงินหมื่น และนายวิษณุ พลไวย์ ที่เห็นว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้กำกับดูแลและตัวผู้ว่าราชการจังหวัดเสมือนอำนาจรัฐ ดังนั้น อังนาจรัฐควรจะไปมีส่วนดูแลการทำงานของท้องถิ่นได้ เพราะเมื่อสภาตำบลเป็นนิติบุคคลแล้วจะเป็นทั้งอำนาจนิติฯ และอำนาจบริหารก็จำเป็นที่จะให้อำนาจรัฐเข้าไปตรวจสอบ

อย่างไรก็ดีการแสดงความคิดเห็นสวนทางกับพรรคพลังธรรมมิได้เป็นการคัดค้านสมาชิกพรรคพลังธรรมแต่อย่างใด แต่เนื่องจากสมาชิกสภาผู้แทนของพรรคประชาธิปัตย์นั้นเป็นหนึ่งในคณะกรรมการผู้แก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ดังนั้น ความเห็นของสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์จึงเป็นเพียงการชี้แจงข้อเท็จจริงในฐานกรรมาธิการคนหนึ่งเท่านั้น

จะเห็นได้ว่าถึงแม้จะมีสมาชิกในพรรคร่วมรัฐบาลมีความเห็นไม่ตรงกันแต่มิได้เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด เป็นเพียงความเห็นที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคลเท่านั้น

ในการพิจารณาประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในการประชุมมากที่สุด คือ การพิจารณาให้งบประมาณแก่สภาตำบล เนื่องจากการเป็นนิติบุคคลของสภาตำบลงบประมาณเป็นสิ่งจำเป็นอย่างมากต่อการจัดทำแผนพัฒนาตำบลและจัดทำกิจการบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

ในชั้นกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มเติมให้ทุกปีงบประมาณกำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เป็นเงินอุดหนุนแก่สภาตำบล

ก่อนวันพิจารณาร่างพระราชบัญญัตินี้ คณะรัฐมนตรีได้ประชุมกัน และมีความเห็นร่วมกันว่าไม่ควรจะไปกำหนดเป็นร้อยละในงบประมาณรายจ่ายของประเทศ ส่วนรายจ่ายนั้นจะต้องจ่ายด้วยพระราชบัญญัติงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นอำนาจรัฐสภาที่จะดูแลการใช้งบประมาณ และในประเทศไทยไม่เคยมีการกำหนดกฎหมายในลักษณะซึ่งแบ่งเป็นร้อยละออกจากงบประมาณรายจ่ายเพื่อกิจการใดกิจการหนึ่ง

ความขัดแย้งที่มีขึ้นนั้นมิได้มีขึ้นในความไม่เห็นด้วยระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแต่เนื่องจากฝ่ายค้านได้กล่าวหารัฐบาลในภาพรวมโดยไม่ได้เจาะจงพรรคใดพรรคหนึ่งเพราะมีแนวโน้มว่าสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลจะเห็นด้วยตามมติของคณะรัฐมนตรีที่จะไม่ยอมยกมือสนับสนุนตามที่คณะกรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรได้เพิ่มให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ให้แก่สภาตำบล ทั้ง ๆ ที่กรรมาธิการเสียงข้างมากที่สนับสนุนให้เพิ่มเติมข้อความนี้เป็นฝ่ายรัฐบาลเสียส่วนใหญ่ แต่กรรมาธิการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎรที่เป็นฝ่ายรัฐบาลและเป็นผู้เพิ่มเติมข้อความนี้ก็กลับมีแนวโน้มที่จะไม่ยกมือสนับสนุนเสียเอง ซึ่งเป็นไปตามที่ฝ่ายรัฐบาลต้องการ

การกล่าวหาส่วนใหญ่จึงเกิดจากฝ่ายค้านที่ได้กล่าวโจมตีพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด โดยมีได้เจาะจงกล่าวหาพรรคใดพรรคหนึ่ง เช่น

นายมานะ คูสกุล จากพรรคชาติพัฒนาได้อภิปรายว่า

"ปกติแล้วถ้ากรรมาธิการเสียงส่วนมากเอาอย่างไร สภาก็จะเออย่างนั้น แต่ทีวนี้จะมีการกลับประวัติศาสตร์เกิดขึ้น และกรรมาธิการเสียงส่วนมาก ก็อยู่ในพรรคร่วมรัฐบาล"

นายสงสุข ภัคเกษม จากพรรคชาติไทยได้กล่าวว่า

“หากพรรคร่วมรัฐบาลต้องการอย่างไร เสี่ยงในสภา
ก็ต้องชนะทั้ง ๆ ตามธรรมเนียมปฏิบัติแล้ว สภาต้อง
ยอมรับการพิจารณาของคณะกรรมการเสียดังข้างมาก”⁴¹

นายโสภณ เพชรสว่าง จากพรรคชาติพัฒนามีความเห็นไม่แตกต่างกัน โดย
อภิปรายว่า

“รัฐบาลเป็นผู้ที่คัดค้านความเห็นของมติกรรมาธิการ
เสียดังข้างมาก รัฐบาลชุดนี้มีความจริงใจหรือเปล่า
ในการที่จะกระจายอำนาจ รัฐบาลโดยท่านนายกฯ
ประกาศแถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร อยากรู้ว่าทำไม
กรรมาธิการเสียดังข้างมากจะมากล้นคำกัน ไม่ใช่ว่า
พรรคจะมีมติอย่างไรก็ตามพรรค ถึงแม้ตัวเอง
ไม่เห็นด้วยก็จะมาคล้อยตามทีหลัง ถ้ากฎหมายฉบับนี้
ออกไปในลักษณะกลับเสียดังข้างมาก จะไม่มีใครเชื่อถือ
สภานี้ เพราะไม่ต้องทำอะไรขอรัฐบาลสั่ง จะเอาอะไร
ก็ทำตามรัฐบาลรอนายกฯ สั่ง จะทำอะไรก็ทำตามนายกฯ”⁴¹

ท่ามกลางการคัดค้านและกล่าวหาว่ารัฐบาลเนื่องจากฝ่ายรัฐบาลมีแนวโน้มจะไม่
ยกมือสนับสนุนให้ทุกปีงบประมาณ กำหนดให้รัฐจัดสรรงบประมาณไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ของ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้เป็น เงินอุดหนุนแก่สภาตำบล

แต่อย่างไรก็ตามก็ยังมีสมาชิกพรรคฝ่ายค้านบางคนที่มีได้ มีความ
เห็นเหมือนกับฝ่ายค้านโดยส่วนใหญ่ ในขณะที่เดียวกันก็มีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลบางคนที่มีความ
เห็นแตกต่างจากฝ่ายรัฐบาลด้วยกันเอง เช่น นายชุมพล ศิลปอาชา จากพรรคชาติไทย ซึ่งเป็นฝ่าย
ค้านที่ไม่เห็นด้วยกับสมาชิกของพรรคฝ่ายค้านโดยส่วนใหญ่ เนื่องจากเห็นว่าการกำหนดให้จัดสรร
งบประมาณให้ร้อยละ 2 โดยไม่ได้คำนึงถึงนโยบายในการพัฒนาประเทศของรัฐบาล จะทำให้เป็น
อุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศและไม่ก่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบริหารระดับชาติกับระดับท้อง
ถิ่น ซึ่งจะต้องสัมพันธ์กัน ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาล นายมานะ มหาสุวีระชัย จากพรรคพลังธรรม เห็นว่า
การให้สภาตำบลมีงบประมาณเป็นของตนเองโดยให้งบประมาณจำนวนร้อยละ 2 แก่สภาตำบล
เป็นสิ่งที่สมควรแล้ว

อย่างไรก็ตามกรณีที่มี ส.ส. จากพรรคร่วมรัฐบาลหันไปสนับสนุนฝ่ายค้านก็มีได้ กล่าวโจมตีพรรคร่วมรัฐบาลใด ๆ และในที่สุดยังยกมือสนับสนุนฝ่ายรัฐบาลที่มีให้งบประมาณแก่ สภาตำบลร้อยละ 2 ตามความเห็นของคณะกรรมการในพรรคร่วมรัฐบาลอีกด้วย

ในที่สุดการพิจารณาการจัดสรรงบประมาณนี้ให้แก่สภาตำบลพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งหมดก็ได้ยกมือสนับสนุนตามความเห็นของคณะกรรมการซึ่งได้มีการประชุมก่อนหน้านั้นแล้ว

การยกมือเห็นด้วยกับมติของพรรคร่วมรัฐบาลเป็นสิ่งที่ผิดแปลกไปจากธรรมเนียมปฏิบัติในสภาผู้แทนราษฎร เนื่องจากสิ่งที่ควรจำต้องทำและยึดเป็นธรรมเนียมมาตลอดคือการยกมือสนับสนุนตามการแก้ไขของคณะกรรมการ ที่ได้แก้ไขมาแล้ว เนื่องจากถือเป็นมติเสียงข้างมาก และเหมือนเป็นตัวแทนของสภาผู้แทนราษฎรที่มอบหมายให้ไปแก้ไขเพิ่มเติม แต่ในกรณีนี้ ส.ส. จากพรรคร่วมรัฐบาลทุกคนได้ยกมือสนับสนุนการมีให้งบประมาณ 2% แก่สภาตำบลตามความคิดเห็นของคณะกรรมการ ซึ่งมีผลทำให้ต้องคงร่างเดิมตามกรรมธิการเสียงข้างน้อย

โดยสรุปแล้วการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 2 ของสภาผู้แทนราษฎรมิได้มีฝ่ายรัฐบาลคนใดที่ยกมือไม่เห็นด้วยกับมติของพรรคร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด พรรคร่วมรัฐบาลยังคงประสานกันและมีความเห็นร่วมกันเป็นอย่างดี ถึงแม้จะมีบางประเด็นที่ ส.ส. จากฝ่ายรัฐบาลมิให้เห็นตามแนวทางที่พรรคร่วมรัฐบาลต้องการแต่เป็นความเห็นที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคลเท่านั้น ความขัดแย้งส่วนใหญ่เกิดจากฝ่ายค้านที่อภิปรายไม่เห็นด้วยกับร่างที่แก้ไขโดยคณะกรรมการวิสามัญสภาผู้แทนราษฎร ในขณะที่บางประเด็นที่ ส.ส. พรรคร่วมรัฐบาลไม่เห็นด้วยแต่ในที่สุดก็ยกมือสนับสนุนตามความต้องการของมติพรรคร่วมรัฐบาลในทุกประเด็น

ในที่สุดที่ประชุมสภาผู้แทนราษฎรได้ลงมติเห็นชอบด้วยกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลและนำพระราชบัญญัตินี้ส่งให้วุฒิสภาพิจารณา ที่ประชุมวุฒิสภาลงมติในวาระแรกรับหลักการของร่างพระราชบัญญัตินี้และส่งให้วุฒิสภาชั้นพิจารณา แต่ในชั้นการแปรญัตติของวุฒิสภาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้หลายมาตรา และในวาระสุดท้ายวุฒิสภาก็มีมติให้ความเห็นชอบ ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลตามที่คณะกรรมการวิสามัญสภาแก้ไขไว้ ซึ่งต่อมาวุฒิสภาได้ส่งร่างพระราชบัญญัติที่วุฒิสภาลงมติให้ความเห็นชอบแล้วกลับมาให้สภาผู้แทนราษฎรพิจารณาลงมติให้ความเห็นชอบ ซึ่งสภาผู้แทนราษฎรได้ให้ความเห็นชอบและประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

โดยสรุปแล้วบทบาทของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลก่อนการส่งให้วุฒิสภาพิจารณาในช่วงแรกต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีเพียง 2 พรรคการเมืองที่แสดงบทบาทอย่างชัดเจนนั่นคือ พรรคความหวังใหม่กับพรรคพลังธรรม พรรคความหวังใหม่ ได้สนับสนุนร่างพระราช

บัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่แรกเริ่มของการร่างพระราชบัญญัติ เนื่องจากหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ดำรงตำแหน่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ในขณะที่พรรคพลังธรรมคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่แรกเริ่มของพรรคพลังธรรมได้ยื่นอุทธรณ์คดีขึ้นเดี่ยวนั้นคือเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัติที่ไม่กระจายอำนาจและถึงแม้พรรคพลังธรรมจะมีการกล่าวโจมตีพรรคความหวังใหม่บ้าง แต่ก็ไม่ได้กล่าวหาในฐานะดำรงตำแหน่งหัวหน้าพรรคความหวังใหม่ แต่กล่าวในฐานะที่เป็นรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นประเด็นหลักคือการคัดค้านกระทรวงมหาดไทย และความขัดแย้งที่เกิดจากพรรคพลังธรรมก็ได้สิ้นสุดลงเมื่อได้รับการตอบสนองจากการร่างพระราชบัญญัติเป็นไปตามจุดยืนที่พรรคพลังธรรมต้องการ ในขณะที่พรรคร่วมรัฐบาลอื่น ๆ มิได้แสดงบทบาทชัดเจนต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแต่อย่างใด แม้แต่พรรคประชาธิปัตย์เองซึ่งเป็นแกนนำรัฐบาลในการประกาศนโยบายกระจายอำนาจการปกครองแก่ประชาชนก็ได้มีบทบาทที่ชัดเจนต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และจากความขัดแย้งใน ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลพรรคประชาธิปัตย์ในฐานะแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลก็ไม่ได้มองว่าเป็นความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลแต่อย่างใด เพียงแต่เป็นความคิดเห็นที่แตกต่างกันในเนื้อหา รายละเอียดของตัวร่างพระราชบัญญัติเท่านั้น ซึ่งก็ตรงกับความเห็นและได้รับการยืนยันจากสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลพรรคอื่น ๆ ที่มีความเห็นตรงกันด้วย

เมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎรในวาระที่ 2 ความไม่เห็นด้วยในประเด็นต่าง ๆ ของร่างพระราชบัญญัติเกิดจากฝ่ายค้านเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาลถึงแม้จะมีสมาชิกบางคนมิได้เห็นไปตามมติของพรรคร่วมรัฐบาลในบางประเด็นบ้างแต่มิได้เป็นความขัดแย้ง ความเห็นที่แตกต่างกันเป็นความคิดเห็นที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคลเท่านั้น มิได้เป็นกระแสจากความไม่เห็นด้วยของพรรคร่วมรัฐบาลพรรคใดพรรคหนึ่งแม้แต่พรรคเดียว ซึ่งในที่สุดสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลก็ได้ยกมือสนับสนุนความเห็นตามมติของพรรคร่วมรัฐบาลในทุกประเด็น และเมื่อมีการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติในวาระที่ 3 ก่อนส่งให้วุฒิสภาพิจารณาสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลทุกคนก็ได้ยกมือสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติตามมติของพรรคร่วมรัฐบาล

2.2 บทบาทต่อร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งส่งผลให้ประกาศใช้เป็นพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

เมื่อสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในวาระที่สอง จนแล้วเสร็จและลงมติให้ความเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล หลังจากนั้นจึงได้ส่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวให้วุฒิสภา ซึ่งที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติรับหลักการแห่งร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล และตั้งคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวโดยละเอียด โดยคณะกรรมการวิสามัญวุฒิสภาได้พิจารณาร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลแล้วเสร็จโดยได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมทั้งสิ้น 44 มาตรา จากที่มีอยู่เดิมจำนวน 90 มาตรา โดยยึดหลักตามรัฐธรรมนูญ มาตรา 2 วุฒิสภาได้ลงมติให้ความเห็นชอบในร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในวาระที่ 2 และ 3 แล้วลงมติให้ความเห็นชอบ ต่อมาจึงส่งให้สภาผู้แทนราษฎรเพื่อพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ในการพิจารณาเพื่อผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดำเนินไปอย่างขัดกับวิถีปฏิบัติที่ปฏิบัติกันมา เนื่องจากการอภิปรายสนับสนุนและคัดค้านร่างพระราชบัญญัติเป็นอย่างแหกคอก โดยส.ส.พรรคร่วมรัฐบาลและฝ่ายค้านแสดงความคิดเห็นไม่เป็นไปตามกรอบที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าเป็นฝ่ายรัฐบาลตามธรรมเนียมปฏิบัติจะต้องสนับสนุนการผ่านร่างพระราชบัญญัติที่ฝ่ายรัฐบาลจัดทำขึ้นเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายที่ได้วางเอาไว้ เนื่องจากการผ่านร่างพระราชบัญญัติ เพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมาย จะเป็นผลงานที่เป็นรูปธรรมอย่างชัดเจนของรัฐบาลที่บริหารประเทศ และโดยเฉพาะอย่างยิ่ง หากนโยบายนั้นเป็นความรับผิดชอบของกระทรวงที่มีสมาชิกของพรรคร่วมรัฐบาลได้รับผิดชอบดำรงตำแหน่งรัฐมนตรี ซึ่งเป็นผู้ควบคุมดูแลนโยบายแล้ว พรรคร่วมรัฐบาลนั้นควรจะต้องสนับสนุนกฎหมายนั้นเป็นอย่างยิ่ง

พรรคความหวังใหม่เป็นพรรคร่วมรัฐบาลที่มีบทบาทโดดเด่นในเรื่องการผลักดันร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมาตั้งแต่ต้น แต่ความเห็นของสมาชิกพรรคความหวังใหม่กลับไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เนื่องจากมีสมาชิกพรรคความหวังใหม่บางคนได้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติ เพราะเห็นว่าวุฒิสภาได้แก้ไขร่างพระราชบัญญัติมากจนไม่กระจายอำนาจการปกครอง ซึ่ง เป็นการสนับสนุนความเห็นของพรรคฝ่ายค้านที่อภิปรายคัดค้านร่างพระราชบัญญัติเป็นส่วนใหญ่ แต่ในขณะเดียวกันก็ได้มี ส.ส.ของพรรคความหวังใหม่บางคนได้สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ เช่น นาย อรรถสิทธิ์ ทพยสิทธิ์ ได้สนับสนุนร่างพระราช

บัญญัติ โดยได้กล่าวถึงอำนาจหน้าที่ของสภาตำบลในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งเป็นหัวข้อหลักที่ผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ไม่เห็นด้วยอย่างยิ่ง เนื่องจากวุฒิสภาได้แก้ไขให้ต้องได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอ แต่ในร่างเดิมให้อำนาจสภาตำบลได้พิจารณาและส่งให้นายอำเภอเพื่อให้ความเห็นชอบเท่านั้น โดยนายอรรถสิทธิ์ เห็นด้วยกับการแก้ไขของวุฒิสภา และเห็นว่ากรณีที่จะให้สภาตำบลได้พิจารณาบริหารงบประมาณสภาตำบลเป็นเรื่องอันตราย

ถึงแม้สมาชิกพรรคความหวังใหม่บางคนจะเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ แต่กลับมีสมาชิกจากพรรคความหวังใหม่เช่นกันที่ไม่เห็นด้วย และได้โจมตีรุนแรง คือ นายสุพร ดนัยตั้งตระกูล ที่ไม่เห็นด้วยอย่างมากต่อกรณึ่งงบประมาณรายจ่ายของสภาตำบลจะต้องได้รับการอนุมัติจากนายอำเภอ นอกจากนั้นประเด็นอื่น เช่น ในร่างเดิมให้อำนาจต่อองค์การบริหารส่วนตำบล ในการตราข้อบังคับประจำปีว่าด้วยงบประมาณรายจ่าย ซึ่งเป็นอำนาจทางการเงิน การคลัง อยู่ที่อยู่องค์การบริหารส่วนตำบล และหากเสนอไปให้นายอำเภอพิจารณา หากนายอำเภอไม่เห็นชอบสภาตำบลก็สามารถใช้เสียง 2 ใน 3 ยืนยันร่างดังกล่าว แต่วุฒิสภากลับให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นคนอนุมัติ⁴²

จะเห็นได้ว่า พรรคความหวังใหม่เอง ซึ่งเป็นพรรคร่วมรัฐบาล แม้แต่สมาชิกในพรรคเดียวกันยังมีความเห็นที่แตกต่างกัน ซึ่งอย่างไรก็ดีการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ก็เป็นการสนับสนุนความคิดเห็นของฝ่ายค้าน ทั้งจากพรรคชาติไทย และพรรคชาติพัฒนาที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นอย่างมาก

นายวีรกร คำประกอบ จากพรรคชาติไทย เห็นว่าการแก้ไขของวุฒิสภาได้ให้อำนาจแก่ข้าราชการประจำโดยเฉพาะ เรื่องงบประมาณรายจ่ายของสภาตำบลที่ให้นายอำเภออนุมัติ เป็นการขัดกับหลักการกระจายอำนาจ

นายมานะ คูสกุล จากพรรคชาติพัฒนาได้โจมตีวุฒิสภา โดยเห็นว่าเมื่อร่างพระราชบัญญัติเข้าสู่สภาผู้แทนราษฎรได้กระจายอำนาจ แต่วุฒิสภากลับดึงอำนาจมาอยู่ที่ข้าราชการประจำ

นายสุวิทย์ คุณกิตติ จากพรรคกิจสังคม ได้กล่าวโจมตีอย่างรุนแรง โดยเห็นว่าหากสภาอนุมัติร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้จะเป็นความอภัยของสภา เนื่องจากขัดกับหลักและนโยบายรัฐบาลที่ได้ประกาศเอาไว้

การที่ฝ่ายรัฐบาลหันไปอภิปรายสนับสนุนฝ่ายค้านมิใช่มีแค่เพียงพรรคความหวังใหม่เท่านั้นแต่ยังมีพรรคการเมืองอื่น เช่น พรรคพลังธรรม ที่มีบทบาทโดดเด่น ต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ตั้งแต่ต้นไม่แพ้พรรคความหวังใหม่ โดยนายอดิศร เพียงเกษ จากพรรคพลังธรรมได้โจมตีวุฒิสภาที่แก้ไขร่างพระราชบัญญัติให้ขัดกับหลักการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ตามนายอดิศรก็ยืนยันว่าจะสนับสนุนพรรคร่วมรัฐบาลในการผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้

ไม่ใช่แค่เพียงสมาชิกพรรคพลังธรรมและพรรคความหวังใหม่นั้นที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติ ซึ่งแม้แต่พรรคประชาธิปัตย์เองซึ่งเป็นพรรคแกนนำพรรคร่วมรัฐบาลที่สมควรอย่างยิ่งต่อการเห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่กลับมีสมาชิกพรรคประชาธิปัตย์เองเช่นกันที่ได้คัดค้าน เช่น นายณรงค์ นิยมไทย ที่เห็นว่าเป็นการแก้ไขมาก

จะเห็นได้ว่าในพรรคร่วมรัฐบาลเองก็ได้มีการอภิปรายเห็นด้วยและคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นมิได้เกิดเฉพาะในซีกพรรคร่วมรัฐบาลเท่านั้น แต่ยังเกิดในซีกพรรคฝ่ายค้านด้วย

ความขัดแย้งที่ฝ่ายรัฐบาลมีต่อการผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เป็นการกล่าวโจมตีฝ่ายวุฒิสภา ที่แม้แต่พรรคร่วมรัฐบาลก็มีความเห็นขัดแย้งกัน ซึ่งมีทั้งฝ่ายที่เห็นด้วยและไม่เห็นด้วย

ในระหว่างการแก้ไขของวุฒิสภา ได้มีการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และมาตรา 199 ซึ่งมีเนื้อหาที่ส่งผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรทุกรูปแบบ เนื่องจากมีสาระสำคัญโดยให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารสภาท้องถิ่นทุกระดับ โดยมีบทเฉพาะกาลยกเว้นการบังคับใช้ไว้ 4 ปี หากว่าร่างรัฐธรรมนูญตามที่เสนอแก้ไข มีผลบังคับใช้ก่อนการผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ จะทำให้ร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลมีอันต้องตกไป เนื่องจากขัดกับรัฐธรรมนูญ เพราะวุฒิสภาได้เพิ่มแพทย์ประจำตำบล ให้เป็นสมาชิกสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลโดยตำแหน่ง ซึ่งแพทย์ประจำตำบลมิได้มาจากการเลือกตั้ง

ประเด็นการเสนอแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198 และ 199 เป็นประเด็นสำคัญประเด็นหนึ่งที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในที่ประชุม เนื่องจากผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้เห็นว่าเป็นการขัดกับร่างรัฐธรรมนูญที่อาจมีแนวโน้มที่จะผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร

อย่างไรก็ตามการคัดค้านในประเด็นนี้ มีเพียงพรรคฝ่ายค้านเท่านั้นที่ไม่เห็นด้วย ในขณะที่ฝ่ายรัฐบาลเองมิได้ใช้ประเด็นการขัดกับรัฐธรรมนูญเป็นประเด็นสำคัญ และความเห็นที่ขัดแย้งกันของสมาชิกฝ่ายรัฐบาลมีเพียงประเด็นเดียว คือร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ ขัดกับหลักการกระจายอำนาจเท่านั้น ทั้งๆที่ฝ่ายพรรคร่วมรัฐบาล ทั้งพรรคประชาธิปัตย์และพรรคความหวังใหม่เอง มีบทบาทอย่างมากต่อร่างรัฐธรรมนูญ แก้ไขเพิ่มเติมมาตรา 198 และ 199 เอง จนเป็นประเด็นที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งในระหว่างทั้งสองพรรค

ในที่สุดถึงแม้จะมีฝ่ายรัฐบาลที่คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในขณะที่เดียวกันเองก็มีสมาชิกฝ่ายรัฐบาลบางคนเห็นด้วย แต่ก็เคารพมติของที่ประชุมพรรคร่วมรัฐบาล ที่ต้องการให้ผ่านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และถึงแม้มติที่ประชุมพรรคร่วมรัฐบาลจะขัดกับความต้องการของตน แต่สมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลทุกพรรคก็ได้ยกมือสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยมิได้มีสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลคนใดที่ไม่สนับสนุนร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ และรัฐบาลก็ชนะด้วยคะแนนเสียง 115 ต่อ 46 ซึ่งมีฝ่ายค้าน 3 คนยกมือสนับสนุน

ฝ่ายรัฐบาล และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลดังกล่าวถือบังคับใช้เป็นกฎหมายต่อไป

จากที่กล่าวมา บทบาทของพรรคร่วมรัฐบาลในการพิจารณาผ่านร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนี้ มิได้เป็นไปตามวิถีปฏิบัติที่สืบต่อกันมา เนื่องจากฝ่ายรัฐบาลกลับไปสนับสนุนฝ่ายค้านและไม่เห็นด้วยกับร่างพระราชบัญญัติ ทั้งที่โดยความเป็นจริงแล้วร่างพระราชบัญญัติคือ นโยบายที่ถูกต้องจัดทำโดยรัฐบาล ฝ่ายรัฐบาลจึงจำเป็นต้องเห็นด้วย ต่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มาตั้งแต่ต้น โดยเฉพาะพรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม และพรรคประชาธิปัตย์ ซึ่งเป็นแกนนำพรรคร่วมรัฐบาล กลับมีสมาชิกของพรรคเป็นผู้คัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ในขณะที่ก็มีสมาชิกฝ่ายรัฐบาลบางส่วนที่เห็นด้วย

อย่างไรก็ตาม การคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ รวมถึงความขัดแย้งที่มีทั้งในซีกพรรคร่วมรัฐบาลหรือแม้กระทั่งฝ่ายค้าน ก็เป็นเพียงการคัดค้านในเนื้อหาของร่างที่ขัดหลักการกระจายอำนาจ ซึ่งเป็นประเด็นหลัก

นอกจากนั้น พรรคร่วมรัฐบาลยังมิได้ใช้ประเด็นการชั่วคราวธรรมนูญแก้ไขเพิ่มเติม มาตรา 198 และ 199 เป็นประเด็นการคัดค้านร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทั้งที่ร่างรัฐธรรมนูญได้ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลทั้งสองพรรคคือ จากพรรคประชาธิปัตย์ และพรรคความหวังใหม่ และเมื่อมีการลงมติ ฝ่ายรัฐบาลทุกพรรคก็ได้เห็นตามมติของพรรคร่วมรัฐบาล โดยไม่มีสมาชิกจากพรรคร่วมรัฐบาลคนใดไม่เห็นชอบ

โดยสรุปแล้วความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลที่เกิดจากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล มิได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องหรือเป็นการต่อสู้เพื่อต่อรองทางการเมืองของพรรคร่วมรัฐบาล เนื่องจากตั้งแต่เริ่มมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในบรรดาพรรคร่วมรัฐบาลเองหรือแม้กระทั่งฝ่ายค้านก็ดี ต่างมีมติเห็นชอบในหลักการเดียวกันนั่นคือ จะต้องมีปรับปรุงกฎหมายในระดับตำบลให้เป็นนิติบุคคลและเป็นรูปแบบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในพรรคร่วมรัฐบาล มิได้เกิดอย่างเป็นกระแสดังที่ต่อเนื่องกัน และเป็นความขัดแย้งในเนื้อหาของสาระของร่างพระราชบัญญัติที่มีความเห็นไม่ตรงกันเท่านั้น โดยเกิดใน 2 ขั้นตอน คือ

1. ในช่วงการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลฯ ของพรรคร่วมรัฐบาลเนื่องจากมีความเห็นแตกต่างกันในรายละเอียด จากการเสนอร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลที่ถูกเสนอโดยพรรคร่วมรัฐบาลจำนวน 4 ฉบับ คือ

- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยคณะรัฐมนตรี
- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยพรรคประชาธิปัตย์
- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยพรรคพลังธรรม
- ร่างพระราชบัญญัติที่เสนอโดยพรรคความหวังใหม่

2. ในช่วงของการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติที่ผ่านความเห็นชอบของวุฒิสภาแล้ว เนื่องจากมีความคิดเห็นที่แตกต่างกันในตัวร่างพระราชบัญญัตินี้ได้กล่าวไปแล้ว ซึ่งในที่สุดสมาชิกพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมดก็สนับสนุนและให้ความเห็นชอบในตัวร่างพระราชบัญญัติ