

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

การศึกษาเรื่อง “นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม” ในครั้งนี้ สืบเนื่องมาจากข้อเท็จจริงทางการเมืองที่ปรากฏขึ้นในสมัยรัฐบาลภายใต้การนำของนายกรัฐมนตรี ชวน หลีกภัย (ปลายปี พ.ศ. 2535-ต้นปี พ.ศ. 2537) กล่าวคือ ตลอดระยะเวลา 2 ปี 7 เดือน ของการบริหารงานของรัฐบาลชุดนี้ ปรากฏว่ามีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหาร (คณะรัฐมนตรี) ถึง 3 ครั้ง และที่สำคัญ 2 ใน 3 ครั้ง ที่ว่านี้ถึงกับเปลี่ยนพรรคร่วมรัฐบาลทีเดียว\* จนเป็นที่น่าสนใจว่า การปรับคณะผู้บริหารดังกล่าวก็ดี การเปลี่ยนพรรคร่วมรัฐบาลก็ดี มีสาเหตุมาจากอะไร

ในช่วงเวลาดังกล่าวได้มีกระแสเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจการปกครอง โดยเฉพาะอย่างยิ่งประเด็นเรื่อง การเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด กระแสการเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เกิดขึ้นอย่างมากในช่วงเดือนกันยายน จนถึงเดือน พฤศจิกายน พ.ศ.2535 และขยายวงกว้างออกไป ไม่เพียงแต่นักการเมือง หรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเท่านั้น หากยังรวมไปถึง นักวิชาการ นิสิตนักศึกษา ประชาชน สื่อมวลชนแขนงต่างๆ แต่หลังจากนั้น กระแสดังกล่าวก็อ่อนตัวลงอย่างรวดเร็ว จนกระทั่งต้นปี พ.ศ. 2537 กลุ่มการเมืองต่างๆ รวมทั้งพรรคการเมืองบางพรรค โดยเฉพาะพรรคพลังธรรมได้กลับมาให้ความสนใจและเรียกร้องให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ อีกครั้งหนึ่ง

---

\* รัฐบาลชวน 1 ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคกิจสังคม

รัฐบาลชวน 2 ประกอบด้วย พรรคประชาธิปัตย์ พรรคความหวังใหม่ พรรคพลังธรรม พรรคเอกภาพ และพรรคเสรีธรรม

รัฐบาลชวน 3 มีการปรับคณะรัฐมนตรี ในโควตาของพรรคพลังธรรม

รัฐบาลชวน 4 พรรคชาติพัฒนาเข้าร่วมรัฐบาล ภายหลังจากที่ พรรคความหวังใหม่ถอนตัว

นอกจากเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าฯ ซึ่งดูเหมือนจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแล้ว ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองอีก 2 ประเด็น ที่สร้างความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลได้ไม่แพ้กัน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นสุดท้ายถึงกับทำให้ พล.อ.ชวลิต ยงใจยุทธ พรรคความหวังใหม่ต้องตัดสินใจถอนออกจากการร่วมรัฐบาลนั้นก็คือ

- การแก้ไข พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อยกฐานะสภาตำบลให้เป็นนิติบุคคลและเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลสำหรับสภาตำบลที่มีรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนย้อนหลัง 3 ปี ไม่ต่ำกว่า 150,000 บาท ซึ่งการแก้ไข พรบ. ดังกล่าวสร้างความขัดแย้งระหว่างการประชุมสภาและภายหลังการประชุมเป็นอย่างมาก

- การแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198 และ 199 ในช่วงปลายปี 2537 ซึ่งถ้าแก้ไขสำเร็จจะมีผลให้ ผู้บริหารส่วนท้องถิ่น และสมาชิกสภาท้องถิ่นในทุกระดับต้องมาจากการเลือกตั้ง และในประเด็นนี้ก็ได้อาจสร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลอีก จนในที่สุดพรรคความหวังใหม่ต้องถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล

จึงเป็นที่น่าสนใจว่าเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงระยะเวลาใกล้เคียงและต่อเนื่องกันมีความสัมพันธ์กันหรือไม่อย่างไร และมีความหมายทางการเมืองในเชิงเหตุผลหรือไม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าว ผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษา“นโยบายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม” โดยได้ตั้งสมมติฐานการวิจัยเอาไว้ว่า

**สมมติฐานหลัก** การเข้าใจเนื้อหาและหลักการในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองไม่ตรงกัน ทำให้เกิดความแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล และนำไปสู่ความไม่มีเสถียรภาพของรัฐบาล

#### **สมมติฐานรอง**

1. พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคใช้นโยบายกระจายอำนาจการปกครองในการสร้างฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคของตน จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล
2. พรรคความหวังใหม่ซึ่งรับผิดชอบกระทรวงมหาดไทยได้รับอิทธิพลจากข้าราชการประจำมากเกินไป จนทำให้เป็นสาเหตุของความแตกแยกระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล

### ผลการศึกษาพบว่า

1. โดยหลักการเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองของพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคมีหลักการในการกระจายอำนาจการปกครองไม่แตกต่างกัน แต่ที่แตกต่างได้แก่ เนื้อหาและมาตรการของการกระจายอำนาจการปกครองซึ่งไม่ตรงกัน เนื่องจากการกระจายอำนาจการปกครองนั้น สามารถกระทำได้หลายวิธีและมีหลายระดับ ความเข้มข้น (degree) จึงเป็นการยากที่จะทำให้ทุกพรรคร่วมรัฐบาลเห็นพ้องต้องกันได้ ในประเด็นเรื่องการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัด และพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น ได้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลในระดับหนึ่ง แต่ความขัดแย้งดังกล่าวไม่สามารถทำลายเสถียรภาพของรัฐบาลได้ ส่วนประเด็นการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198-199 นั้น ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเนื่องจากพรรคความหวังใหม่ไม่ปฏิบัติตามมติของพรรคร่วมรัฐบาลโดยมีปัจจัยภายนอกรัฐบาลที่สำคัญคือ การลงสัตยาบันของผู้นำพรรคฝ่ายค้าน ทำให้ความขัดแย้งรุนแรงขึ้น และในที่สุดเสถียรภาพของรัฐบาลก็คลอนแคลนเมื่อพรรคความหวังใหม่ถอนตัวจากการร่วมรัฐบาล

2. พรรคการเมืองร่วมรัฐบาลแต่ละพรรคใช้นโยบายกระจายอำนาจการปกครองในการสร้างฐานคะแนนเสียงให้กับพรรคของตน จนทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาล การพิสูจน์สมมติฐานข้อนี้ เห็นได้ชัดเจนจากกรณีความขัดแย้งในการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198-199 เพราะเหตุว่าฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองในส่วนภูมิภาคแหล่งสำคัญ คือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเนื่องจากการแก้ไขรัฐธรรมนูญมาตรา 198-199 นั้นจะมีผลกระทบโดยตรงต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในรูปแบบการปกครองท้องถิ่นในระดับตำบล ด้วยเหตุนี้ พรรคความหวังใหม่ในฐานะที่รับผิดชอบกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีสายบังคับบัญชาโดยตรงต่อกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงจำเป็นที่จะต้องออกมาปกป้องในประเด็นดังกล่าว ซึ่งได้สร้างความนิยมและได้รับการตอบสนองจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้านอย่างอบอุ่นแม้ว่าพฤติกรรมของพรรคความหวังใหม่จะสวนทางกับมติของพรรคร่วมรัฐบาลและทำให้เกิดความขัดแย้งก็ตาม

3. ในกระบวนการกำหนดนโยบายนั้น ฝ่ายการเมืองจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากข้าราชการประจำทั้งในด้านข้อมูลและความคิดเห็น ทั้งนี้เพื่อให้การปฏิบัตินโยบายเป็นไปตามวัตถุประสงค์และบรรลุเป้าหมาย จึงนับได้ว่า ความสำเร็จที่อาจจะเกิดขึ้นในการปฏิบัตินโยบายใด ๆ นั้น ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งก็คือ ข้าราชการประจำ จากการศึกษาประเด็นนี้พบว่า ถ้ารัฐบาลมีความชัดเจนและเป็นความต้องการของพรรคร่วมรัฐบาลทั้งหมด กระทรวงมหาดไทยในฐานะที่เป็นกระทรวงที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครองก็ไม่สามารถขัดขวางได้ พิจารณาได้จากประเด็นการแก้ไขพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ในทางตรงกันข้ามหากรัฐบาลเองยังไม่สามารถหามติร่วมที่จะใช้

เป็นแนวทางในการปฏิบัติได้ เมื่อนั้นจะเป็นการเปิดโอกาสให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นผู้ที่เสียประโยชน์ในการกระจายอำนาจการปกครองเข้ามาผลักดันในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อแสวงหาแนวร่วมจากพรรคการเมืองอื่น ๆ เห็นได้จากกรณีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการจังหวัดกิติ หรือการแก้ไขรัฐธรรมนูญ มาตรา 198, 199 กิติ เพราะเหตุว่า พรรคการเมืองยังไม่มีมติชัดเจน จึงทำให้การผลักดันต่าง ๆ ของกระทรวงมหาดไทยมีน้ำหนักและโดยเฉพาะอย่างยิ่งการที่พรรคความหวังใหม่ ได้แสดงท่าทีที่สอดคล้องกับกระทรวงมหาดไทยใน 2 ประเด็นดังกล่าวทำให้การผลักดันมีน้ำหนักมากขึ้น ซึ่งสภาพการณ์ดังกล่าวเป็นการเอื้อประโยชน์ของทั้ง 2 ฝ่าย เพราะพรรคความหวังใหม่เองได้รับความนิยมนอกจากข้าราชการกระทรวงมหาดไทยไม่น้อย

4. กระบวนการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการปกครองนั้น พบว่า ประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นอย่างรุนแรงจะเกิดในขั้นตอนการร่างนโยบาย ทั้งนี้ไม่ได้หมายความว่า ในขั้นตอนการชี้ประเด็นปัญหาหรือขั้นตอนการจัดระเบียบวาระ ซึ่งเป็นขั้นตอนก่อนที่จะเข้าสู่ขั้นตอนการร่างนโยบายจะไม่เกิดความขัดแย้ง แต่เพราะเหตุว่าใน 2 ขั้นตอนแรก มีปัจจัยอื่น ๆ ที่ทำให้ความขัดแย้งนั้นไม่ปรากฏหรือปรากฏแต่เพียงเล็กน้อย กล่าวคือ

4.1 ขั้นตอนการชี้ประเด็นปัญหา เนื่องจากนโยบายของพรรคการเมืองส่วนใหญ่จะเขียนแต่ละประเด็นไว้อย่างกว้าง ๆ และในการพิจารณาของพรรคแกนนำรัฐบาลที่จะตัดสินใจร่วมรัฐบาลกับพรรคการเมืองใด ๆ นั้น ขึ้นอยู่กับเหตุผลอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ในนโยบายของพรรค ดังนั้นหากพิจารณาให้ลึกซึ้งแล้วจะเห็นว่า วิถีแห่งความขัดแย้งได้เกิดขึ้นแล้ว ทันทีที่มีการจัดตั้งรัฐบาลผสม

4.2 ขั้นตอนการจัดระเบียบวาระ เป็นขั้นตอนของการใช้อำนาจ อิทธิพลในรูปแบบต่าง ๆ ที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลสามารถแสวงหาได้ เพื่อให้รัฐตระหนักถึงข้อเรียกร้องของตน แต่สำหรับกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมานั้น มักจะไม่เปิดโอกาสให้บุคคลหรือกลุ่มบุคคลดำเนินการดังกล่าวได้ ดังนั้นกระบวนการกำหนดนโยบายของรัฐบาลจึงดำเนินไปภายใต้ความขัดแย้งที่ซ่อนอยู่

จากปัจจัยทั้ง 2 ประการดังกล่าวส่งผลให้ขั้นตอนการร่างนโยบาย ซึ่งเป็นขั้นตอนที่เปิดโอกาสให้มีการพิจารณาทางเลือกที่จะแก้ปัญหา เกิดความขัดแย้งได้ในที่สุด

5. ปัจจัยสำคัญที่ทำให้รัฐบาลชน หลีกภัย ต้องเผชิญกับปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาลก็คือ ความขัดแย้งระหว่างพรรคการเมืองร่วมรัฐบาล และความขัดแย้งของนักการเมืองภายในพรรคการเมือง โดยสาเหตุหนึ่งเนื่องมาจาก ความแตกต่างทางด้านนโยบาย ซึ่งในที่สุดแล้ว ส่งผลให้รัฐบาลชน หลีกภัย ขาดเสถียรภาพ

## ข้อเสนอแนะ

### 1. ประเด็นการลดความขัดแย้งเกี่ยวกับนโยบายการกระจายอำนาจการปกครอง

ด้วยเหตุว่าการกระจายอำนาจการปกครองมีความเข้มข้นหลายระดับ (degree) ดังนั้น พรรคการเมืองที่จะเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารประเทศร่วมกับพรรคการเมืองอื่น ๆ ควรจะต้องมีการทำความเข้าใจในประเด็นต่าง ๆ ให้ชัดเจนเสียก่อน เพื่อหาแนวทางร่วมกับในการปฏิบัติที่จะเกิดขึ้นตามมาในภายหลัง และเมื่อได้ข้อตกลงร่วมกันแล้ว ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ทุกพรรคจะต้องยอมรับในข้อตกลงดังกล่าว และถือเป็นความรับผิดชอบร่วมกันในการที่จะผลักดันอย่างจริงจังให้เกิดผลในทางปฏิบัติต่อไป

### 2. ประเด็นที่เกี่ยวกับเสถียรภาพของรัฐบาลผสม

ปัจจัยสำคัญสุดประการหนึ่งที่จะทำให้การปกครองประเทศไม่ว่าจะเป็นระบอบใดสามารถก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศชาติและประชาชนได้อย่างแท้จริง ก็คือ การที่รัฐบาลมีเสถียรภาพ เพราะนั่นหมายถึง ระยะเวลาในการบริหารประเทศที่ยาวนานพอสมควร ที่จะทำให้รัฐบาลได้มีโอกาสแก้ไขปัญหารวมทั้งริเริ่มน่านโยบายใหม่ ๆ มาปฏิบัติ ดังนั้นปัญหาจึงอยู่ที่ว่า ทำอย่างไร รัฐบาลผสมในประเทศไทย จึงจะมีเสถียรภาพมากกว่าที่เป็นอยู่ สำหรับการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยขอเสนอแนะแนวทางที่จะทำให้รัฐบาลผสมของประเทศไทยมีเสถียรภาพมากขึ้น ดังนี้

2.1 ในการจัดตั้งรัฐบาลผสมแต่ละครั้ง พรรคการเมืองที่เป็นแกนนำในการจัดตั้งนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงความแตกต่างทางนโยบายของพรรคการเมืองแต่ละพรรคที่จะเข้ามาร่วมบริหารประเทศ ทั้งนี้จะต้องสรรหาพรรคที่มีนโยบายใกล้เคียงกันให้มากที่สุด หรือแตกต่างกันน้อยที่สุด เพราะจะทำให้การบริหารประเทศเป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งจะทำให้โอกาสที่จะเกิดความขัดแย้งระหว่างพรรคร่วมรัฐบาลน้อยลงด้วย

2.2 จำนวนพรรคการเมืองที่จะเข้าร่วมกันเป็นรัฐบาลผสมนั้น ไม่ควรมีจำนวนมากเกินไป เพราะว่าการที่มีจำนวนพรรคการเมืองมากเกินไปนั้นจะทำให้การจัดสรรตำแหน่งต่าง ๆ กระทำได้ยากยิ่งขึ้น รวมทั้งจะเกิดปัญหาการเรียกร้องในรูปแบบต่าง ๆ จนทำให้เกิดความขัดแย้งตามมาในภายหลัง ซึ่งไม่เป็นผลดีต่อเสถียรภาพของรัฐบาล