

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ความเป็นมา

ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2552 มาตรา 60 ให้นายกององค์การบริหารส่วนตำบลควบคุมและรับผิดชอบในการบริหารราชการขององค์การบริหารส่วนตำบลตามกฎหมายและเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบล มาตรา 60/1 ให้มีปลัดองค์การบริหารส่วนตำบลคนหนึ่งเป็นผู้บังคับบัญชาพนักงานส่วนตำบลและลูกจ้างองค์การบริหารส่วนตำบลรองจากนายกององค์การบริหารส่วนตำบล และรับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้เป็นไปตามนโยบายและมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่มิ กฎหมายกำหนดหรือตามที่นายกององค์การบริหารส่วนตำบลมอบหมาย (ชาชีวัฒน์ ศรีแก้ว. 2537 : 9)

การปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวคิดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชน ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเอง เพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมในการรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตน จึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหารประเทศอีกด้วย (โกวิทย์ พวงงาม. 2546 : 14)

การกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะอย่างมีอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อาทิ การกำหนดนโยบายการบริหาร การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ 1) ฝ่ายสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร 2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารกิจการตามกฎหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจํานั้นมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่นํานโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ องค์การบริหารส่วนตำบลถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งตามแนวความคิดของหลักการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมีหลักการสำคัญ คือรัฐบาลกลางได้ให้อำนาจหรือ

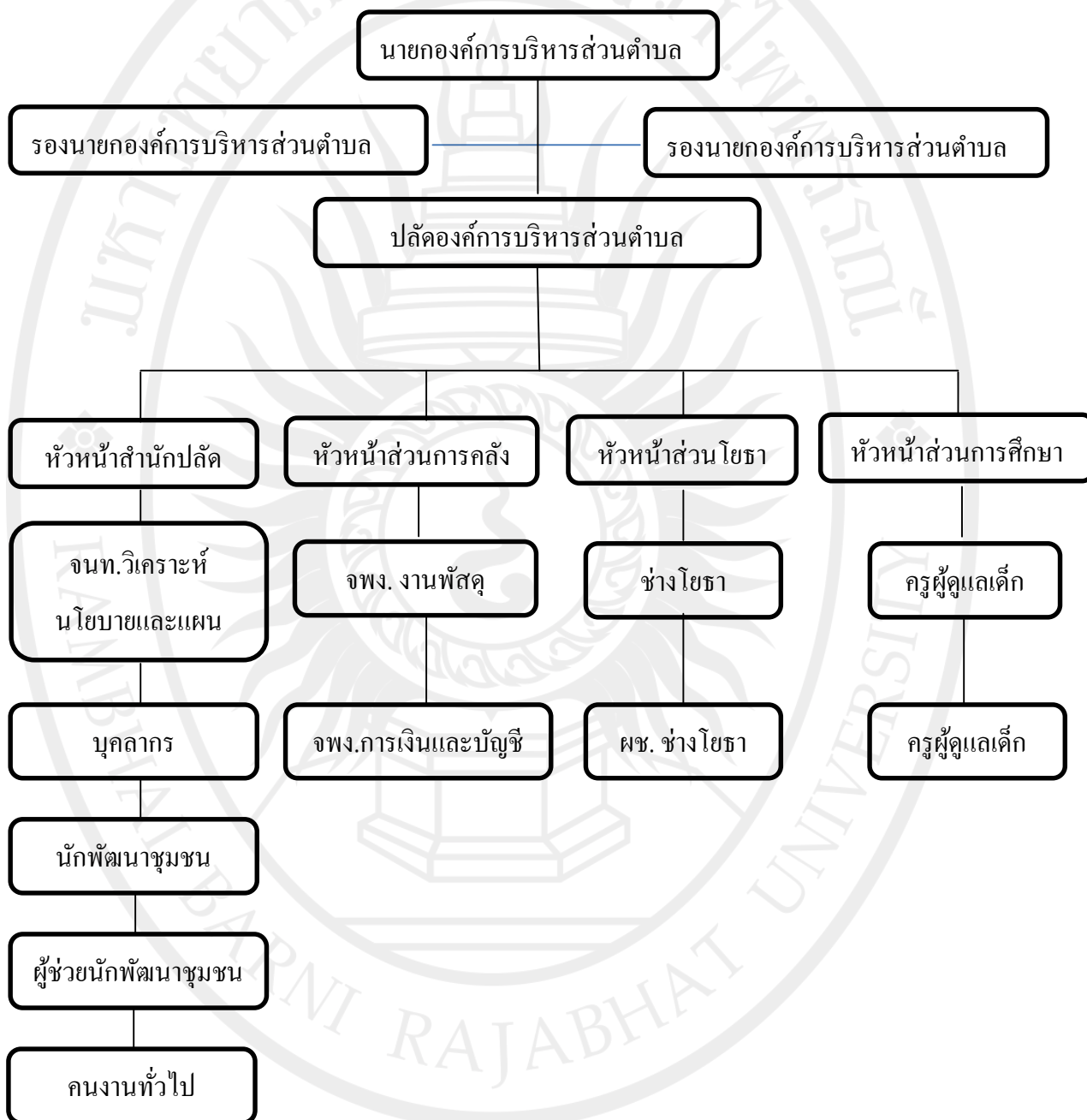
กระจายอำนาจ (Decentralization) ไปให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครอง เป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจในการบริหารงาน มีงบประมาณและรายได้เป็นของตนเองและมีโครงสร้างการบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน มีข้าราชการประจำคือ “พนักงานส่วนตำบล” ช่วยเหลือการปฏิบัติงานประจำ นโยบายของนักการเมืองไปปฏิบัติ

องค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรหนึ่งในสังคมที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงปัญหาความขัดแย้งได้ เพราะต้องรับผิดชอบในการพัฒนาการบำบัดทุกข์ บำรุงสุขของประชาชน รวมถึงการแก้ไขปัญหาของชุมชนในท้องถิ่นอยู่ตลอดเวลา การแข่งขันกันในฐานะตัวแทนของประชาชน ประสบการณ์ทำงานบทบาทอำนาจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย การกระจายอำนาจการบริหารงาน ปัญหาภาวะผู้นำ ปัญหาการทุจริต ปัญหาการแสวงหาผลประโยชน์ ความไม่โปร่งใสในการบริหารงาน ความไม่เป็นธรรม ความไว้วางใจระหว่างกัน ปัจจัยทางการเมืองท้องถิ่น ระบบราชการ วัฒนธรรมในการบริหารงาน ทักษะคิดรวมถึงสังคมวัฒนธรรม สังคมเครือญาติ ความหลากหลายและซับซ้อนในองค์กร ประกอบกับระเบียบกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขอยู่ตลอดเวลา ไม่ว่ากฎหมายเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การเข้ามาดำรงตำแหน่งทางการเมืองของนักการเมืองท้องถิ่น เป็นต้น ย่อมส่งผลให้เกิดปัญหาความขัดแย้งแทบทั้งสิ้น (โกวิทย์ พวงงาม, 2546 : 5)

การบริหารงานในองค์กรบริหารส่วนตำบลมักเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและสมาชิกสภาซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นข้าราชการประจำในลักษณะผู้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งกับผู้ใต้บังคับบัญชา อันเนื่องจากสาเหตุความแตกต่างในสถานภาพ เป้าหมาย ค่านิยมหรือการรับรู้ ทักษะคิด ความเชื่อ นอกจากนั้นการควบคุมที่เข้มงวด ย่อมทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีการระมัดระวังตนเองมากขึ้น กล่าวคือ ผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้จะให้ความสำคัญไปที่ “ความถูกต้อง” “ไม่ผิดระเบียบ” มากกว่าจะคำนึงถึงการปฏิบัติงานที่รวดเร็ว มีประสิทธิภาพ ดังนั้นความล่าช้าก็จะกลายเป็นปัญหาต่อมา เป็นเหตุให้ข้าราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริหารได้หลาย ๆ กรณี (อรุณ รักธรรม, 2546 : 14)

นอกจากนี้ความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำมักเกิดจากผลประโยชน์ และจะมีความรุนแรงมากกว่าการขัดแย้งกันในเรื่องอื่น ดังคำกล่าวที่ว่า “ผลประโยชน์ทำให้เกิดความขัดแย้ง” (Interests do Conflict) ถ้านักการเมืองต้องการแสวงหาผลประโยชน์แต่ไปติดอยู่ที่ข้าราชการประจำ นักการเมืองจะหาทางถล่มถ้านักการเมืองข้าราชการประจำโดยอ้างว่า “ไม่สนองนโยบาย” นักการเมืองไม่มีวินัยเหมือนข้าราชการประจำจึงมีความกล้าสูง แต่ข้าราชการบางคนแม้จะมีวินัยบังคับ แต่ก็อาศัยความเจนจัดแสวงหาผลประโยชน์อย่างแนบเนียน ข้าราชการประเภทนี้เป็นพวกฉลาดแกมโกง ในที่สุดก็เกิดการโยกย้ายข้าราชการประจำที่มีความขัดแย้งกับนักการเมืองและไม่ตอบสนองนักการเมืองได้ในทุกเรื่อง (อรุณ รักธรรม, 2546 : 20)

องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี เริ่มก่อตั้งตามประกาศของ  
กระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม พ.ศ. 2539



ภาพประกอบ 1 โครงสร้างองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว

ส่วนโครงสร้างอำนาจในเขต อบต. หนองบัว สามารถแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

1. กลุ่มผู้นำท้องถิ่น เช่น ผู้ใหญ่บ้านหรือกำนันที่มีฐานเสียงอยู่ในอำนาจของตนเองที่สามารถจะชักนำชาวบ้านให้สามารถเลือกคนใดก็ได้เข้ามาเป็นผู้นำท้องถิ่น
2. กลุ่มชาวบ้านที่ร่ำรวยที่สามารถชักนำประชาชนมาเป็นพรรคพวกของตนเอง ทำให้ตนเองเป็นคนที่ชาวบ้านชอบน้อม

จากการสังเกตการณ์แบบมีส่วนร่วมของผู้วิจัย องค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว เริ่มมีความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำชัดเจนเพิ่มมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2554 อันเนื่องมาจากผลประโยชน์ทำให้เกิดความขัดแย้ง คือนักการเมืองบางคนต้องการแสวงหาผลประโยชน์แต่ไปติดอยู่ที่ข้าราชการประจำบางคน นักการเมืองจึงหาทางกลั่นแกล้งข้าราชการประจำโดยอ้างว่า ไม่สนองนโยบาย ในที่สุดข้าราชการประจำที่ต้องการ โยกย้ายและบางคนก็สับเปลี่ยนตำแหน่งบ่อยครั้ง ซึ่งจะเป็นเฉพาะกับข้าราชการที่ไม่ตอบสนองนักการเมืองในทุกเรื่อง จึงทำให้ข้าราชการที่เป็นลูกน้องแบ่งเป็นก๊กเป็นเหล่า และไม่ค่อยเกรงกลัวข้าราชการผู้ใหญ่ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้เกิดความขัดแย้งกันระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำที่เกิดขึ้นเสมอในองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว จากสาเหตุในลักษณะดังกล่าวนี้ ทำให้มีผลกระทบต่อการบริหารราชการ ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการ ก่อให้เกิดการบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพและทำให้ประชาชนเบื่อหน่าย ไม่ศรัทธาการเมืองท้องถิ่นและนำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมือในการมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคนปัจจุบัน

ผู้วิจัยในฐานะที่เป็นข้าราชการประจำ จึงสนใจศึกษาสาเหตุและรูปแบบของความขัดแย้งรวมทั้งการจัดการความขัดแย้งทางการเมือง ตลอดจนผลกระทบของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบล จากกรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี เพื่อเป็นข้อมูลพื้นฐานให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการป้องกันและจัดการความขัดแย้งในองค์กรของตนเองต่อไป

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยศึกษาคณะกรณีสึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี โดยมีวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อศึกษาสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว
2. เพื่อศึกษารูปแบบของความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว
3. เพื่อศึกษาผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว

4. เพื่อศึกษาวิธีการจัดการความขัดแย้งระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยคาดว่าจะได้รับประโยชน์ดังนี้

1. คาดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัดจันทบุรี สามารถนำข้อมูลไปใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและข้าราชการประจำในองค์การบริหารส่วนตำบลได้
2. ผลที่ได้จากการศึกษาสามารถนำไปเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดการความสัมพันธ์เชิงอำนาจระหว่างนักการเมืองและข้าราชการประจำ

### ขอบเขตการวิจัย

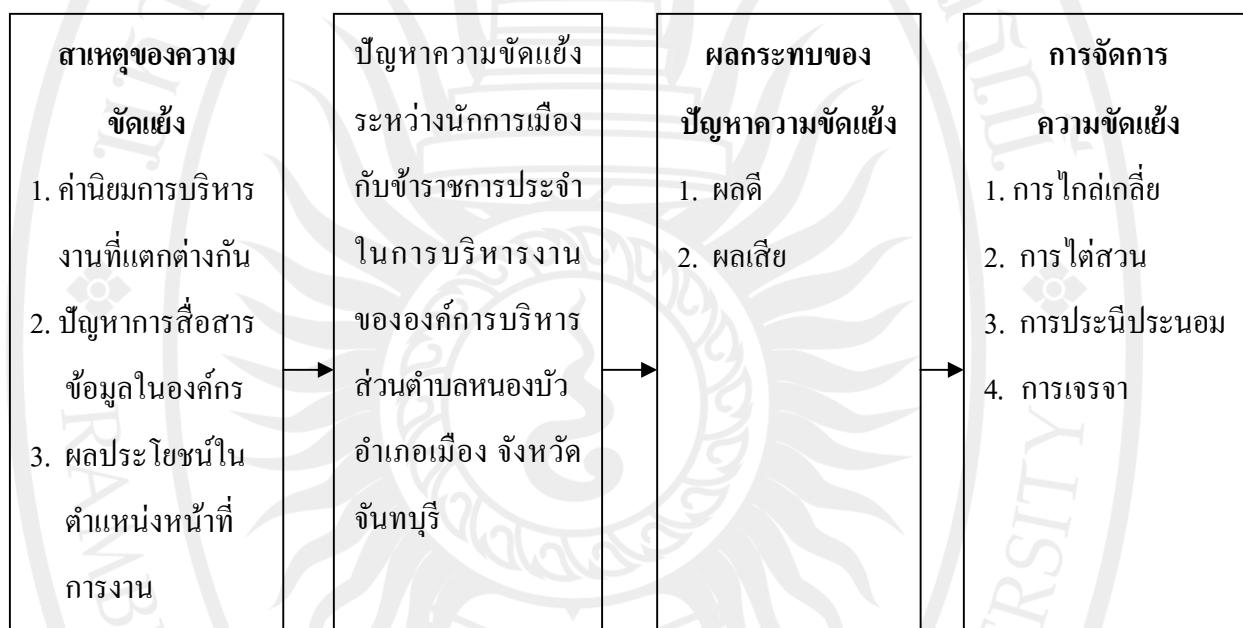
ขอบเขตในด้านช่วงเวลาของการศึกษานั้น ภาคนิพนธ์นี้จะดำเนินการศึกษา ตั้งแต่ พ.ศ. 2554 – 2556 เพราะว่า ปี พ.ศ. 2554 เริ่มมีความขัดแย้งที่เห็นได้ชัดเจนที่เกิดขึ้นในองค์การระหว่างนายกองค์การบริหารส่วนตำบลกับปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล

### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. สาเหตุของความขัดแย้ง หมายถึงสาเหตุที่ทำให้เป็นปรปักษ์ต่อกัน ได้แก่ 1) สาเหตุจากค่านิยมการบริหารงานที่แตกต่างกัน 2) ปัญหาการสื่อสารข้อมูลในองค์กร 3) สาเหตุจากเรื่องผลประโยชน์ในตำแหน่งหน้าที่การงาน
2. รูปแบบความขัดแย้ง หมายถึงลักษณะที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งเป็นการสะสมความขัดแย้งตั้งแต่ในอดีต เช่น ขัดแย้งในเรื่องของ โครงการวัดเฉลิมพระเกียรติ 5 ธันวาคม (วันพ่อ) โครงการวันแม่แห่งชาติ โครงการอนุรักษ์ป่าชายเลน โครงการปล่อยสัตว์น้ำและโครงการวันสงกรานต์ (วันผู้สูงอายุ) ซึ่งมาจากสาเหตุจากความขัดแย้งในเรื่องของปัญหาบิกจ่ายข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายของโครงการต่าง ๆ
3. ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมือง หมายถึงปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นหลังจากความขัดแย้งซึ่งกระทบได้ทั้งผลดีและผลเสีย
4. วิธีจัดการความขัดแย้งทางการเมือง หมายถึงวิธีการ กระบวนการ กลวิธีในการแก้ไขปัญหาหรือลดความขัดแย้งหรือคลี่คลายความขัดแย้งนั้น การศึกษาในครั้งนี้ใช้แนวคิดในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง ทั้ง 4 รูปแบบคือ การไกล่เกลี่ย การไต่สวน การประนีประนอมและการเจรจา

### กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับ เรื่องปัญหาและการจัดการความขัดแย้ง ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการประจำในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล : กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลหนองบัว อำเภอเมือง จังหวัดจันทบุรี ผู้วิจัยสามารถกำหนดกรอบแนวคิดในการวิจัยเบื้องต้น ได้ดังนี้



ภาพประกอบ 2 กรอบแนวคิดในการวิจัย