

บทที่ 1

บทนำ

1. ภูมิหลัง

การปกครองท้องถิ่นเกิดจากแนวคิดการปกครองตามหลักการกระจายอำนาจให้กับประชาชน ถือเป็นรากฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ทำให้ประชาชนรู้จักปกครองตนเองเพราะเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนเกิดสำนึกในความสำคัญของตนเองต่อท้องถิ่น ประชาชนจะมีส่วนร่วมรับรู้ถึงอุปสรรคปัญหาและช่วยกันแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นของตนจึงเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหารประเทศอีกด้วย (โกวิทย์ พวงงาม. 2542 : 8)

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะอย่างเป็นอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อาทิเช่น การกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ

1. ฝ่ายสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร
2. ฝ่ายบริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารกิจการตามกฎหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำจะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง เรียกว่า “พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทำหน้าที่นำนโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ (โกวิทย์ พวงงาม. 2542 : 9)

การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นข้าราชการประจำในลักษณะผู้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งกับผู้ใต้บังคับบัญชา อันเนื่องจากสาเหตุความแตกต่างในสถานภาพ เป้าหมาย ค่านิยม หรือการรับรู้ ทักษะคติ ความเชื่อ นอกจากนี้ การควบคุมที่เข้มงวดยอมทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีการระมัดระวังตนเองมากขึ้นกล่าวคือผู้ปฏิบัติงาน

เหล่านี้จะให้ความสำคัญไปที่ “ความถูกต้อง” “ไม่ผิดระเบียบ” มากกว่าจะคำนึงถึงการปฏิบัติงานที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพ ดังนั้นความล่าช้าก็จะกลายเป็นปัญหาต่อมา เป็นเหตุให้ข้าราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริหารได้ในหลาย ๆ กรณี (อรุณ รักธรรม และประชัย เปี่ยมสมบูรณ์. 2546 : 96)

ส่วนหนึ่งของความขัดแย้งเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานเทศบาล และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพของผู้บริหารเทศบาล ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรี และปลัดเทศบาล โดยบุคลิกภาพทางการบริหารของนายกเทศมนตรีมีลักษณะเด่นแบบ “ผู้นิยมอำนาจ” ส่วนปลัดเทศบาลมีลักษณะเด่นแบบ “ผู้เคร่งระเบียบ” จะก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ การบริหารงานของเทศบาลส่วนมากเป็นแบบ “แบ่งแยก” ทำให้เกิดความระแวงซึ่งกันและกันทำให้ต้องยึดระเบียบในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันความผิดพลาดอันอาจจะถูกโจมตีจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ (สมเจตน์ พันธุ์โฆษิต. 2520 : บทคัดย่อ) สัมพันธ์ เตชะอธิก และคณะ (2546 : บทคัดย่อ) ได้ทำการวิจัยเรื่อง “การประเมินผลความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจกรณีศึกษา 9 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” พบว่า มีความขัดแย้งกันเองในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เริ่มต้นบรรยากาศการเมืองท้องถิ่น มีการใช้อิทธิพลข่มขู่ คุกคาม ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน การใช้จ่ายเงินซื้อเสียง การแย่งชิงตำแหน่งบริหาร การฉ้อโกงคนเดียวโดยไม่แบ่งพรรคพวก มีการแบ่งเป็น 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายที่สนับสนุนคณะกรรมการ และฝ่ายค้าน เมื่อมีการประชุมสภามักมีการอภิปรายความคิดเป็นเชิงแตกแยกทางความคิด อนาคต. บางแห่งมีปัญหาการจัดสรรผลประโยชน์ โดยสมาชิกไม่มีส่วนร่วมในการพัฒนาและการนำงบประมาณสู่หมู่บ้าน มีความขัดแย้งระหว่าง อนาคต. กับกำนันผู้ใหญ่บ้าน รู้สึกว่าไม่มีบทบาทในการพัฒนาท้องถิ่น จึงเกิดความไม่ร่วมมือกันในการพัฒนาชุมชน

จังหวัดหนองคาย เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็มีความขัดแย้งในองค์กรเช่นกัน ซึ่งมีเหตุการณ์เกิดขึ้นในเทศบาลตำบลศรีเชียงใหม่ก่อนการประชุมสภาเทศบาล มีการยิงกันเสียชีวิตในห้องประชุมสภาเทศบาลศรีเชียงใหม่ เนื่องจากมีความขัดแย้งในองค์กรเกิดขึ้น ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับนักการเมืองท้องถิ่น และนักการเมืองกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ไทยรัฐ. 2549 : 19) เทศบาลในจังหวัดหนองคาย มีจำนวนทั้งสิ้น 17 แห่ง เกิดความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาลจำนวน 10 แห่ง เกิดความขัดแย้งคิดเป็นร้อยละ 66.66 นายกเทศมนตรีกับหัวหน้ากองทุกกอง เกิดความขัดแย้งทางการเมืองจำนวน 8 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 53.33 ความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล

และหัวกองทุกกอง เกิดความขัดแย้ง คิดเป็นร้อยละ 60 (นายสุวรรณ พุฒคณา. 2548 : 85) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคายทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงาน ทำให้การบริหารงานไม่มีประสิทธิภาพ ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้รับบริการ จึงอาจทำให้ประชาชนเบื่อหน่ายไม่ศรัทธาการเมืองท้องถิ่น และจะนำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบัน

ดังนั้นผู้วิจัยซึ่งเป็นพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคนหนึ่ง จึงสนใจทำการศึกษาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย ผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคายและแนวทางแก้ไขความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย เพื่อเป็นข้อเสนอแนะให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในองค์กรของตนเองต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย
- 2.2 เพื่อศึกษาระดับความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย
- 2.3 เพื่อเปรียบเทียบความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง และผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย
- 2.4 เพื่อศึกษาแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย

3. สมมุติฐานการวิจัย

- 3.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัย ที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย อยู่ในระดับมาก

3.2 ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของความความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคายอยู่ในระดับมาก

3.3 ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคายไม่แตกต่างกัน

3.4 ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคายไม่แตกต่างกัน

4. ขอบเขตการวิจัย

4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดหนองคาย

4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในเนื้อหาความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย ความคิดเห็นเกี่ยวกับผลกระทบของ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย และแนวทางการแก้ไขความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย

4.3 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

4.3.1 ประชากรที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้มีทั้งหมด 550 คน จำแนกเป็นข้าราชการการเมือง 85 คน พนักงานเทศบาล 465 คน

4.3.2 กลุ่มตัวอย่าง ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้สูตรของทาโร ยามาเน (Taro Yomane) ในการกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างได้เท่ากับ 232 คน

4.4 ขอบเขตด้านตัวแปร

ขอบเขตด้านตัวแปรที่ใช้ในการศึกษา มีดังนี้

4.4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variable) ได้แก่ ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับบุคลากร แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่

1) ข้าราชการการเมือง

2) พนักงานเทศบาล

4.4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งและผลกระทบของความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาล

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 ความขัดแย้ง หมายถึง ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากบุคคลสองฝ่ายหรือสองกลุ่มได้กระทำกันอันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านเป้าหมาย บทบาท หน้าที่ ทักษะคติ ผลประโยชน์ขัดกันและการใช้อำนาจทางการเมือง ทำให้มีผู้มีส่วนได้และผู้มีส่วนเสียซึ่งต่างก็แสดงทัศนะของพวกเขาให้เห็นว่า บุคคลอื่นหรือความต้องการของเขาไม่ได้รับการตอบสนองและไม่สามารถตกลงกันให้เป็นที่พึงพอใจทั้งสองฝ่ายได้

5.2 อำนาจทางการเมือง หมายถึง ความสามารถที่จะควบคุมพฤติกรรมของคนอื่นทั้งทางตรงโดยการบังคับและทางอ้อมโดยวิธีการต่างๆ ที่มีอยู่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการดำรงรักษาและแสวงหาผลประโยชน์ตามที่ได้ตั้งจุดมุ่งหมายไว้

5.3 ผลประโยชน์ หมายถึง ผลที่ได้ตามต้องการ เช่น รายได้ ผลตอบแทน ฐานะ ตำแหน่ง อำนาจ สิทธิการครอบครอง หรือสถานที่ เป็นต้น

5.4 ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง หมายถึง เงื่อนไขที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง ซึ่งจะประกอบไปด้วย ความแตกต่างด้านเป้าหมาย บทบาท หน้าที่ ทักษะคติ ผลประโยชน์ขัดกันและการใช้อำนาจทางการเมือง

5.5 ผลกระทบของความขัดแย้ง หมายถึง ผลที่ตามมาจากความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านเป้าหมาย บทบาท หน้าที่ ทักษะคติ ผลประโยชน์ขัดกัน และการใช้อำนาจทางการเมือง ผลกระทบที่เกิดขึ้นได้แก่ ผลกระทบที่เกิดจากความแตกต่างด้านเป้าหมาย บทบาท หน้าที่ ทักษะคติ ผลกระทบที่เกิดจากผลประโยชน์ขัดกัน และผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมือง

5.6 แนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง หมายถึง การปฏิบัติของบุคคลหรือกลุ่มต่าง ๆ เมื่อเผชิญหน้ากับความขัดแย้ง เช่นการแก้ไขความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความแตกต่างด้านเป้าหมาย บทบาท หน้าที่ ทักษะคติ การแก้ไขความขัดแย้งอันเนื่องมาจากผลประโยชน์ขัดกันและการแก้ไขความขัดแย้งอันเนื่องมาจากการใช้อำนาจทางการเมือง

ข้าราชการการเมือง หมายถึง นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรี ในจังหวัดหนองคายทุกแห่ง ยกเว้นนายกเทศมนตรีที่ยังไม่ได้รับรองผลการเลือกตั้งจากคณะกรรมการเลือกตั้ง และรองนายกเทศมนตรี ที่ปรึกษานายกเทศมนตรี และเลขานุการนายกเทศมนตรีที่ยังไม่ได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรี

พนักงานเทศบาล หมายถึง ปลัดเทศบาล หัวหน้ากองทุกกอง หัวหน้าฝ่ายทุกฝ่าย พนักงานระดับต่ำกว่าหัวหน้าฝ่ายทุกคนของเทศบาลในจังหวัดหนองคาย

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย

6.2 ทำให้ทราบถึงผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย

6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานเทศบาลในจังหวัดหนองคาย

เพื่อนำข้อเสนอที่ได้ไปนำเสนอต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการพัฒนา ปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินงานของเทศบาลในจังหวัดหนองคายต่อไป