

## บทที่ 1

### บทนำ

#### ภูมิหลัง

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

การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น หมายถึงการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำกิจการหรือบริการสาธารณะอย่างเป็นอิสระภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด อาทิเช่น การกำหนดนโยบาย การบริหาร การบริหารบุคคล การเงินและการคลัง เพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น โครงสร้างของการปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ฝ่าย คือ (1) ฝ่ายสภาท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งคอยควบคุมและตรวจสอบฝ่ายบริหาร (2) ฝ่ายบริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและบริหารจัดการตามกฎหมายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับการปฏิบัติงานในหน้าที่ประจำจะมีโครงสร้างทางเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่งเรียกว่า “พนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ทำหน้าที่นํานโยบายของฝ่ายบริหารไปปฏิบัติให้เกิดผลสำเร็จ (โกวิทย์ พวงงาม. 2542 : 9)

องค์กรบริหารส่วนตำบล เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกรูปแบบหนึ่งที่มีการดำเนินงานและบริหารงานเป็นไปตามโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ ตามที่มีกฎหมายที่กระตุนให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ซึ่งจะทำให้ประชาชนรู้จักรับผิดชอบต่อประโยชน์ของส่วนรวมร่วมกัน (ฉลาด ขามช่วง. 2542 : 22) จึงอาจจะกล่าวได้ว่าองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นรูปแบบการปกครองที่มีการกระจายอำนาจให้กับ หน่วยปกครองพื้นฐานของประเทศอย่างแท้จริง อันเป็นการสนองนโยบายการกระจายอำนาจ สู่ท้องถิ่นของรัฐบาล ที่จะให้อำนาจการบริหารแก่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ท้องถิ่นสามารถบริหารพัฒนางานแก้ไขปัญหาพัฒนาท้องถิ่นด้วยตนเองตามอำนาจหน้าที่ และมีอิสระใน

การตัดสินใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในท้องถิ่นตามขอบข่ายกฎหมายกำหนด (กรมการปกครอง, 2547 : 14-15)

ในการบริหารงานขององค์กรนั้นเป็นเหตุการณ์ที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ในหน่วยงานหรือในองค์กรทุกประเภท ทุกขนาด และทุกระดับชั้น เช่น ความขัดแย้งระหว่างประเทศ ความขัดแย้งภายในหน่วยงาน หรือความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคลในองค์กร เป็นต้น แต่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจะมีความรุนแรงมากน้อยต่างกันไปตามเหตุการณ์และสภาพของความขัดแย้งนั้น กล่าวคือความขัดแย้งระหว่างประเทศ ความขัดแย้งระหว่างองค์กร หรือความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน ย่อมส่งผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง และรุนแรงมากกว่าความขัดแย้งระหว่างกลุ่มบุคคล อย่างไรก็ตามเมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นในองค์กรใด ผู้นำหรือผู้มีอำนาจเกี่ยวข้องจะต้องพยายามแก้ไขความขัดแย้งนั้นให้หมดสิ้นไปโดยเร็วทั้งนี้เพื่อดำเนินงานขององค์กรนั้นอยู่ร่วมกันด้วยความสงบสุข (ประชุม รอดประเสริฐ, 2553 : 62)

การบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผู้บริหารซึ่งเป็นที่นักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้บริหารประจำในลักษณะผู้บังคับบัญชาที่มีความขัดแย้งกับผู้ใต้บังคับบัญชา อันเนื่องจากสาเหตุความแตกต่างในสถานภาพ เป้าหมาย ค่านิยม หรือการรับรู้ทัศนคติ ความเชื่อ นอกจากนั้นการควบคุมที่เข้มงวดยอมทำให้ผู้ปฏิบัติงานมีการระมัดระวังตนเองมากขึ้น กล่าวคือผู้ปฏิบัติงานเหล่านี้จะให้ความสำคัญไปที่ “ความถูกต้อง” “ไม่ผิดระเบียบ” มากกว่าจะคำนึงถึงการปฏิบัติงานที่รวดเร็วมีประสิทธิภาพ ดังนั้นความล่าช้าก็จะกลายเป็นปัญหาต่อมา เป็นเหตุให้ข้าราชการไม่สามารถตอบสนองความต้องการของผู้บริหารได้ในหลาย ๆ กรณี (อรุณ รักรธรรม และประชัย เปี่ยมสมบูรณ์, 2546 : 96) ส่วนหนึ่งของความขัดแย้งเกิดจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความแตกต่างทางด้านบุคลิกภาพของผู้บริหาร โดยบุคลิกภาพทางการบริหารของนายก็มีลักษณะเด่นแบบ “ผู้นิยมอำนาจ” ส่วนปลัดก็มีลักษณะเด่นแบบ “ผู้เคร่งระเบียบ” จะก่อให้เกิดความขัดแย้งได้ การบริหารงานส่วนมากเป็นแบบ “แบ่งแยก” ทำให้เกิดความระแวงซึ่งกันและกัน ทำให้ต้องยึดระเบียบในการปฏิบัติงานเพื่อป้องกันความผิดพลาดอันอาจจะถูกโจมตีจากอีกฝ่ายหนึ่งได้ (สมเจตน์ พันธุ์โฆสิต, 2520 : บทคัดย่อ)

จังหวัดมหาสารคาม เป็นจังหวัดหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ก็มีความขัดแย้งในองค์กรเช่นกัน ซึ่งองค์กรบริหารส่วนตำบลเป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ใกล้ชิดกับ

ประชาชน ทราบปัญหาที่แท้จริงของประชาชน เข้าถึงประชาชนได้ง่ายและเร็วกว่าหน่วยงานอื่น ดังนั้นการบริหารงานเพื่อให้บริการประชาชน ถ้าภายในหน่วยงานมีความขัดแย้งเกิดขึ้น ก็จะส่งผลโดยตรงถึงประชาชนที่มารับบริการ ทำให้การบริหารงาน เพื่อพัฒนาท้องถิ่น การให้บริการประชาชน ไม่เกิดสัมฤทธิ์ผลของความสำเริง คณะกรรมการกลางพนักงานส่วนตำบล จึงพยายามแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมือง กับพนักงานส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม โดยออกประกาศ เรื่อง มาตรฐานทั่วไปเกี่ยวกับหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้ง การย้าย การโอน การรับเลื่อน การเลื่อนระดับ และการเลื่อนขั้นเงินเดือน (แก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 12) พ.ศ. 2553 ลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2553 เพื่อแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการปฏิบัติงานขององค์การบริหารส่วนตำบล (ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0809.2/ว 103 ลงวันที่ 30 เมษายน พ.ศ. 2553) นั้น แต่ก็ไม่ได้หมายความว่า จะแก้ไขได้หมดไปซึ่งความขัดแย้งดังกล่าวอาจเกิดจากหลายสาเหตุและการแก้ไขปัญหาคจะต้องแก้ที่สาเหตุของปัญหา แม้ความขัดแย้งจะเป็นปรากฏการณ์ตามธรรมชาติของสังคมมนุษย์ แต่ก็ เป็นปรากฏการณ์ที่มนุษย์เราสามารถควบคุมได้

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคในการบริหารงานของผู้ปฏิบัติงานทุกระดับชั้น เกิดความไม่ยุติธรรมในระบบราชการ การทำงานที่ไม่ปฏิบัติตามหลักธรรมาภิบาลทำให้ประชาชนเกิดความเบื่อหน่ายไม่ศรัทธาคต่อการเมืองท้องถิ่น จึงนำไปสู่การไม่ให้ความร่วมมือในการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่เป็นหัวใจของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยในยุคปัจจุบันและเป็นหัวใจหลักในการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ดังคำขวัญที่ว่า “ยึดมั่นธรรมาภิบาล บริการเพื่อประชาชน”

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่ามีความจำเป็นต้องทำการศึกษาวิจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม ผลกระทบของ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามและแนวทางแก้ไขความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม เพื่อเป็นข้อสนเทศให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลต่อไป

## วัตถุประสงค์การวิจัย

1. เพื่อศึกษาระดับความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม
3. เพื่อศึกษาข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

## สมมติฐานการวิจัย

1. ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม อยู่ในระดับมาก
2. ปัจจัยจากข้อมูล (Data) ปัจจัยจากผลประโยชน์ (Interest) ปัจจัยจากโครงสร้าง (Structural) ปัจจัยจากความสัมพันธ์ (Relationship) ปัจจัยจากค่านิยม (Value) มีผลต่อความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

## ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม โดยมีขอบเขตการศึกษา ดังนี้

1. ขอบเขตด้านพื้นที่ ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยจะทำการศึกษาในเขตพื้นที่จังหวัดมหาสารคาม
2. ขอบเขตด้านเนื้อหา ในการวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยทำการศึกษาในเนื้อหาเกี่ยวกับปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม และข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและแก้ไขความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม
3. ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง
  - 3.1 ประชากร (Population) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ มีทั้งหมด 2,060 คน จำแนกเป็นข้าราชการการเมือง 500 คน พนักงานส่วนตำบล 1,560 คน

3.2 กลุ่มตัวอย่าง (Sample) ที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ ข้าราชการการเมือง และพนักงานส่วนตำบล ในจังหวัดมหาสารคาม โดยวิธีการหากลุ่มตัวอย่างเพื่อเป็นตัวแทนของประชากร ตามสูตรของ ทาโร ยามานะ (Taro Yamane. 1973 : 727 ; อ้างถึงในรังสรรค์สิงห์เลิศ. 2551 : 70) จำนวน 335 คน จำแนกเป็นข้าราชการการเมือง 81 คน พนักงานส่วนตำบล 254 คน

#### 4. ขอบเขตด้านตัวแปร

##### 4.1 ตัวแปรอิสระ (Independent variables) ได้แก่

4.1.1 ปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบล ในด้านต่าง ๆ ตามแนวคิดของ Moore ( 1996 : 80-81) ประกอบด้วย

- 1) ข้อมูล (Data)
- 2) ผลประโยชน์ (Interest)
- 3) โครงสร้าง (Structural)
- 4) ความสัมพันธ์ (Relationship)
- 5) ค่านิยม (Value)

4.2 ตัวแปรตาม ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบล

#### นิยามศัพท์เฉพาะ

1. พนักงานส่วนตำบล หมายถึง ข้าราชการส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล หัวหน้าส่วนการคลัง หัวหน้าส่วนโยธา พนักงานตำแหน่งอื่นระดับต่ำกว่า หัวหน้าส่วนทุกคนขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม

2. ข้าราชการการเมือง หมายถึง นายกองัดการบริหารส่วนตำบล รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล และเลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามทุกแห่ง

3. ความขัดแย้ง หมายถึง การดิ้นรนต่อสู้เพื่อความต้องการ ความปรารถนา ความคิด ความสนใจของบุคคลที่ไปด้วยกันไม่ได้ หรือที่เป็นตรงกันข้าม ความขัดแย้งเกิดขึ้นเมื่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคลต้องเผชิญกับเป้าหมายที่ไม่สามารถทำให้ทุกฝ่ายพอใจ

4. ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบล หมายถึง ข้าราชการการเมืองหรือพนักงานส่วนตำบลเผชิญกับเป้าหมายที่ไม่เป็นที่พอใจ

5. ปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้ง หมายถึง ผลที่ตามมาจากความขัดแย้งอันเนื่องมาจากความแตกต่างด้าน ข้อมูล ผลประโยชน์ โครงสร้าง ความสัมพันธ์ และค่านิยม

5.1 ข้อมูล หมายถึง การได้รับข้อมูลมากหรือน้อยเกินไป ทำให้ความเข้าใจคลาดเคลื่อน การตีความผิดพลาด หรืออาจเกิดจากการสื่อสารที่คลาดเคลื่อน หรือสื่อสารในเวลาที่ไม่เหมาะสม จนกลายเป็นความเข้าใจผิด ความเข้าใจที่ไม่ตรงกันในการสื่อสาร ย่อมส่งผลให้เกิดความขัดแย้งได้

5.2 ผลประโยชน์ หมายถึง การได้รับสิ่งดี ปรารถนาเลือกสรรแต่สิ่งดีเพื่อตนเอง เมื่อใดที่ตนเองต้องสูญเสียผลประโยชน์ ย่อมเกิดความไม่พอใจ ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์จึงเป็นสิ่งที่เห็น ได้ชัดและเกิดขึ้นในสังคมทั่วไปทุกระดับ ความขัดแย้งที่เกิดจากการสูญเสียผลประโยชน์อาจนำไปสู่การแบ่งพรรคแบ่งพวก ความแตกแยกขาดสามัคคีในองค์กรและในประเทศ ผู้บริหารต้องสามารถประสานประโยชน์ให้ลงตัวได้

5.3 โครงสร้าง หมายถึง กระบวนการทำงาน ระบบความยุติธรรมและเสมอภาค ระบบการควบคุม ระบบอำนาจ การแข่งขันอำนาจ การใช้อำนาจ การกระจายอำนาจ และรวมไปถึง กฎ ระเบียบ บทบาท

5.4 ความสัมพันธ์ หมายถึง ความแตกต่างหรือเข้ากันไม่ได้ในเรื่องของบุคลิกภาพ พฤติกรรม เอกลักษณะ การสำคัญผิด การสื่อสารบกพร่องส่งผลให้การแสดงออกและการทำความเข้าใจผู้อื่นแตกต่างกัน จนอาจกลายเป็นความขัดแย้งได้

5.5 ค่านิยม หมายถึง ความแตกต่างหรือเข้ากันไม่ได้ในเรื่องของบุคลิกภาพ พฤติกรรม เอกลักษณะ การสำคัญผิด การสื่อสารบกพร่องส่งผลให้การแสดงออกและการทำความเข้าใจผู้อื่นแตกต่างกัน จนอาจกลายเป็นความขัดแย้งได้

### ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

เพื่อให้ทราบถึงปัจจัยที่มีผลต่อความขัดแย้ง ระดับของความขัดแย้ง ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแนวทางการป้องกันและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการการเมืองกับพนักงานส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคาม และนำข้อเสนอเทศที่ได้ไปนำเสนอต่อหน่วยงานเกี่ยวข้องในการพัฒนา บริหารจัดการความขัดแย้ง ปรับปรุงประสิทธิภาพของการดำเนินงานขององค์กรบริหารส่วนตำบลในจังหวัดมหาสารคามต่อไป