



การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ
CONFLICT MANAGEMENT IN TAMBON ADMINISTRATIVE
ORGANIZATIONS IN NORTHERN THAILAND

ภัทรปภา พูลเผ่าดำรงค์

ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต

สาขาวิชาสังคมศาสตร์

สำนักวิชาศิลปศาสตร์

มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2554

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ
CONFLICT MANAGEMENT IN TAMBON ADMINISTRATIVE
ORGANIZATIONS IN NORTHERN THAILAND

ภัทรปภา พูลเผ่าดำรงค์

ดุษฎีนิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาสังคมศาสตร์

สำนักวิชาศิลปศาสตร์
มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

2554

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ
CONFLICT MANAGEMENT IN TAMBON ADMINISTRATIVE
ORGANIZATIONS IN NORTHERN THAILAND

ภัทรปภา พูลเผ่าดำรงค์

คุณูปนิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา
ตามหลักสูตรปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต
สาขาวิชาสังคมศาสตร์
2554

คณะกรรมการสอบคุณูปนิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สรบุญ รุ่งโรจน์สุวรรณ)

.....อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร. นิยม รัฐอมฤต)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ)

.....กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ วันชัย วัฒนศัพท์)

©ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง

กิตติกรรมประกาศ

งานคุษฎีนิพนธ์การจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น: กรณีศึกษา องค์การบริหารส่วนตำบล ในภาคเหนือ ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงด้วยความกรุณาจากท่านอาจารย์ที่ปรึกษาทั้ง 3 ท่าน คือ รองศาสตราจารย์ ดร. นิยม รัฐอมฤต ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ และรองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธุ์ วงษ์บรรณวาทย์ ที่กรุณาให้คำปรึกษาและแนะนำที่มีประโยชน์ทำให้งานนิพนธ์มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

พร้อมกันนี้ ขอขอบพระคุณสถาบันพระปกเกล้าที่ให้ทุนสนับสนุนการทำคุษฎีนิพนธ์ และขอขอบคุณท่านคณาจารย์มหาวิทยาลัยแม่ฟ้าหลวง จังหวัดเชียงรายทุกท่าน ที่ได้ให้ความรู้แก่ผู้ศึกษา ตลอดจนขอขอบคุณทุกหน่วยงาน องค์กรและบุคคลสำคัญที่เกี่ยวข้องทุกท่าน ที่ให้ความเอื้อเฟื้อช่วยเหลือในด้านข้อมูล สถานที่พักและการประสานงานต่าง ๆ จนทำให้งานนี้สำเร็จลุล่วงไปด้วยดี และในท้ายที่สุด คุณค่าและประโยชน์ใด ๆ ที่อาจมีจากคุษฎีนิพนธ์ฉบับนี้ ขอมอบเป็นเครื่องบูชาพระคุณของบิดา มารดาที่ให้กำเนิด ตลอดจนครูบาอาจารย์และผู้ที่มีพระคุณทุกท่านที่มีส่วนในการวางรากฐานการศึกษาให้แก่ผู้ศึกษาเป็นอย่างดี ขอขอบพระคุณอย่างสูงจากใจจริง

ภัทรปภา พูลเผ่าดำรงค์

ชื่อเรื่องคุณิพนธ์	การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบล ในภาคเหนือ
ชื่อผู้เขียน	ภัทรปภา พูลเผ่าดำรงค์
หลักสูตร	ปรัชญาดุษฎีบัณฑิต (สังคมศาสตร์)
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร. นิยม รัฐอมฤต
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม	ศาสตราจารย์ ดร. ดิน ปรัชญพฤทธิ รองศาสตราจารย์ ดร. จักรพันธ์ วงษ์บูรณาวาทย

บทคัดย่อ

การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อหาสาเหตุของปัญหาและแนวทางการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือในประเด็นการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ เครื่องมือที่ใช้ได้แก่ การสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็นกันกับชุมชนและการสังเกตการณ์ ผลการศึกษาพบว่า ความขัดแย้งประเด็นหลักการเข้าสู่อำนาจคือ วิธีการแข่งขันโดยการเลือกตั้ง ปัญหาการบริหารอำนาจเกิดจากการขาดวิสัยทัศน์และหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาลของผู้นำท้องถิ่นในการบริหารงาน เงินและคนในองค์กร รวมทั้งวัฒนธรรมองค์กรของ อบต. และการตรวจสอบการใช้อำนาจเกิดจากความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่และสถานะของบุคคล ที่แตกต่างชั่ว/ต่างชนเผ่า/ต่างกลุ่มพวกพ้องที่ต้องการจ้องจับผิด ส่วนสาเหตุอื่นที่พบเหมือนกันแต่แตกต่างทางบริบทพื้นที่ คือ ความต่างทางวัฒนธรรมชุมชน ชนเผ่าชาติพันธุ์ พวกพ้อง เครือญาติ อุปถัมภ์ ทำให้แตกต่างทางวัฒนธรรมการเมืองและการมีส่วนร่วมของชุมชน โดยมีอิทธิพลของผู้นำชุมชนที่เกี่ยวข้องและผลประโยชน์เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดความรุนแรง การจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้น ต้องทำทั้งส่วนนโยบายและการปฏิบัติ การแก้ปัญหา การระงับปัญหาด้วยวิธีการเชิงบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายอย่างเดียวนั้นไม่เพียงพอ จะต้องใช้วิธีทางสังคมด้วย โดยให้ชุมชนเป็นผู้จัดการกันเอง ตามบริบทวัฒนธรรมชุมชน สนับสนุนวิธีคิด กติกาชุมชน สร้าง

กลุ่ม/เครือข่ายต่าง ๆ ในชุมชนให้เข้มแข็ง สามารถพึ่งพาตัวเองได้และแก้ปัญหาได้ด้วยตัวเองอย่าง
ยั่งยืน

คำสำคัญ: การจัดการความขัดแย้ง/องค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ



Dissertation Title	Conflict Management in Tambon Administrative Organizations in Northern Thailand
Author	Phatrapapha Poolpaodumrongk
Degree	Doctor of Philosophy (Social Science)
Advisor	Assoc. Prof. Dr. Niyom Rathamarit
Co-Advisor	Prof. Dr. Tin Prachyapruit Assoc. Prof. Dr. Chakrapand Wongburanawart

ABSTRACT

This study aimed to define the problem and ways to manage conflict on the issues of access to power, management and monitoring of power in local politics of the North. In-depth interviews, group discussions, conversations, observations were used as the research tools. The finding showed that the main issues of the problem of local political conflict is the problem of access to power, namely how they compete with one another in elections. Power management problems were caused by the lack of vision and management principles of the leaders in local administration, managements of money and man power in the TAO organization and corporate culture. The monitoring and management power issues is arising from a conflict in authority roles, contrasted polarity/other ethnic groups/different groups of people, rather than a watchdog to monitor in general. Other causes of the conflict result in a similar process in all areas but the difference is due to the context of diversity of cultural communities which is fundamental to the cultural differences, politics and political participation. The influence of individual community leader serves as a catalyst for violence. Conflict management in local politics should be resolved both at policy and practice. Solving problems in accordance with community's culture, supporting ways of

thinking, community's rules and regulation, building network to be strong enough for self help and sustainably solving problem by their own solves.

Keywords: Conflict management/Tambon Administrative Organizations in Northern Thailand



สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	(3)
บทคัดย่อภาษาไทย	(4)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(6)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญภาพ	(11)
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	6
1.3 คำถามวิจัย	7
1.4 สมมติฐานการวิจัย	7
1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย	8
1.6 ขอบเขตการศึกษาวิจัย	11
1.7 นิยามศัพท์	11
1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	14
2 การทบทวนวรรณกรรม	15
2.1 ทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ	15
2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	63
3 วิธีการดำเนินการวิจัย	75
3.1 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวิจัย	75
3.2 ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา	82

สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่	
4 ผลการศึกษาวิจัย	98
4.1 ผลการศึกษาส่วนที่ 1 กรณีศึกษาพื้นที่ขัดแย้ง	100
4.2 ผลการศึกษาส่วนที่ 2 กรณีศึกษาพื้นที่ความสมานฉันท์ในการเมืองท้องถิ่น	216
4.3 ผลการศึกษาส่วนที่ 3 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์	265
5 บทสรุป และข้อเสนอแนะ	301
5.1 กระบวนการเข้าสู่อำนาจ	301
5.2 กระบวนการบริหารอำนาจ	316
5.3 กระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ	325
5.4 สรุปผลการศึกษา	347
5.5 ข้อเสนอแนะ	351
5.6 ข้อเสนอในการศึกษาแนะครั้งต่อไป	357
รายการอ้างอิง	358
ภาคผนวก	372
ภาคผนวก ก ตารางสัมภาษณ์	373
ภาคผนวก ข แบบสอบถาม	384
ภาคผนวก ค องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)	393
ประวัติผู้เขียน	397

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
2.1 เปรียบเทียบแนวคิดของ มาร์ก (Marx) และ ซิมเมล (Simmel)	22
3.1 การวางแผนการทำงานในแต่ละพื้นที่ศึกษาตามวัน เวลา และวัตถุประสงค์ของการศึกษา	78
3.2 การวางแผนการทำงานตามวิธีการและกระบวนการศึกษาวิจัยในแต่ละพื้นที่	80
3.3 ข้อมูลจำนวนข่าวความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือ ปี พ.ศ. 2549-2552	83
3.4 ข้อมูลกรณีความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลพื้นที่ภาคเหนือ	85
3.5 ข้อมูลกรณีความขัดแย้งขององค์การบริหารส่วนตำบลตามลักษณะพื้นที่	88
3.6 ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เลือกเป็นกรณีศึกษา	91
3.7 การวางแผนการใช้เครื่องมือ/วิธีการศึกษาวิจัยในกลุ่มตัวอย่าง	94
3.8 การวางแผนการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ	96
4.1 ผลการเลือกตั้งของพื้นที่ อบต.ห้วยชมภู เชียงราย วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2552	132
4.2 ผลการนับคะแนนของทีมนายก อบต.ห้วยชมภู เชียงราย วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2552	133
4.3 ผลการเลือกตั้งตำบลป่าบง จ.เชียงใหม่ (วันที่เลือกตั้ง 6 กันยายน 2552)	161
4.4 รายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นนายก อบต.ป่าบง เชียงใหม่ (วันที่ 6 กันยายน 2552)	161
4.5 การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท ตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน	228
4.6 การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท ตำบลแม่ทา เชียงใหม่	250
4.7 การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท ตำบลน้ำเกีฮ่วน น่าน	264
5.1 วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันทตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน	335
5.2 วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท ตำบลแม่ทา เชียงใหม่	337
5.3 วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท ตำบลน้ำเกีฮ่วน น่าน	339

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย	8
2.1 องค์ประกอบการพิจารณาความขัดแย้ง	33
2.2 กระบวนการตัดสินใจเลือกวิธีการจัดการความขัดแย้ง	35
2.3 บันได 8 ขั้นของกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง	53
2.4 ลำดับขั้นของการเกี่ยวพันทางการเมือง (The Hierarchy of Political Involvement)	57
3.1 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวิจัย	75
4.1 สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของ อบต.ห้วยชมภู ปี พ.ศ. 2540-2552	110
4.2 ความขัดแย้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร อบต.ห้วยชมภู เชียงราย ปี พ.ศ. 2540-2552	117
4.3 ความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น อบต.ห้วยชมภู เชียงราย ปี พ.ศ. 2540-2552	122
4.4 การเตรียมผู้สมัครนายก อบต.ห้วยชมภู เชียงราย	124
4.5 การจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของชุมชน ตำบลห้วยชมภู เชียงราย ก่อนการเลือกตั้งวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2552	136
4.6 กระบวนการจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจของชุมชนห้วยชมภู	139
4.7 ความขัดแย้งในการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น อบต.ป่าบง เชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2540-2552	145
4.8 ความขัดแย้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร อบต.ป่าบง เชียงใหม่ ปี พ.ศ. 2540-2552	149
4.9 สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น อบต.ป่าบง เชียงใหม่ (2552)	164

สารบัญญภาพ (ต่อ)

ภาพ	หน้า
4.10 ความขัดแย้งในการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย ปี พ.ศ. 2540-2552	177
4.11 สาเหตุความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจ อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย	180
4.12 ความขัดแย้งในการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย (2552)	183
4.13 สาเหตุความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจ อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย	187
4.14 ความขัดแย้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย ปี พ.ศ. 2540-2552	189
4.15 บทสรุป สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ อบต.แม่ข้าวต้ม	192
4.16 การจัดการความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของ อบต.แม่ข้าวต้ม	197
4.17 สาเหตุและปัญหาของชุมชนที่ตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน	220
4.18 รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของการเมืองท้องถิ่นในชุมชนห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน	227
4.19 วิกฤตปัญหาของชุมชนแม่ทา เชียงใหม่	232
4.20 กระบวนการแก้ปัญหาชุมชนของคนในตำบลแม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่	234
4.21 หลักการทำงานแบบบูรณาการ 3 ฝ่าย ในตำบลแม่ทา เชียงใหม่	239
4.22 แนวทางการบริหารอำนาจของ อบต.แม่ทา เพื่อแก้ปัญหาคัดค้าน ใน อบต.และชุมชน	244
4.23 รูปแบบการเมืองท้องถิ่นที่สร้างความสัมพันธ์ในตำบลแม่ทา	247
4.24 สาเหตุปัญหาชุมชนน้ำเกี๋ยน อ.กุเพ็ง จ.น่าน	252

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพ	หน้า
4.25 ผลของการเกิดวิกฤตปัญหาชุมชนน้ำเกียน อ.ภูเพียง จ.น่าน	253
4.26 กระบวนการแก้ปัญหาในชุมชนน้ำเกียนด้วยแนวทาง บวรส. หรือ บ้าน วัด โรงเรียน และสถานีนอนมัย	256
4.27 กระบวนการในการจัดการความขัดแย้งในชุมชน ตำบลน้ำเกียน อ.ภูเพียง จ.น่าน	261
4.28 วิธีการจัดการความขัดแย้งของชุมชนตำบลน้ำเกียน อ.ภูเพียง จ.น่าน	262
4.29 วิธีการเลือกคนดีสู่การบริหารท้องถิ่น ตามแนวความคิดของวันชัย วัฒนศัพท์	281
4.30 วิธีการเลือกคนดีสู่การบริหารท้องถิ่นตามแนวความคิดของนายมงคล สุกใส นายอำเภอสารภี เชียงใหม่	282
4.31 วิธีการเลือกคนดีสู่การบริหารท้องถิ่นตามแนวคิดของ นายโสภณ กระบวนศิริ สารวัตรกำนันแม่กิ๊ ขุนยวม แม่ฮ่องสอน 2552	283
4.32 แนวทางและวิธีการป้องกันการเกิดปัญหาความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจ ของชุมชนสมานฉันท์	284
4.33 วิธีการใช้เทคนิคในการบริหารเพื่อลดความขัดแย้งใน อบต. ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์	288
4.34 กระบวนการและวิธีการที่ชาวบ้านใช้ในการจัดการแก้ปัญหาชุมชน เพื่อลดความขัดแย้งในชุมชน ของชัชวาล ทองดีเลิศ 2552	299
5.1 ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ	304
5.2 รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของการเมืองท้องถิ่น ในชุมชนห้วยปูลิง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน	334
5.3 รูปแบบการเมืองท้องถิ่นที่สร้างความสัมพันธ์ในตำบลแม่ทา เชียงใหม่	336

สารบัญภาพ (ต่อ)

ภาพ	หน้า
5.4 รูปแบบการทำงานเพื่อการจัดการความขัดแย้งในชุมชนและการเมือง ตำบลน้ำเกีฮ่วน น่าน	338
5.5 แนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นแบบบูรณาการ	343
5.6 การแก้ปัญหาแบบบูรณาการจากบนสู่ล่างและล่างสู่บน	344
5.7 การจัดการความขัดแย้งแบบบูรณาการในระดับชุมชน	346
5.8 รูปแบบระบบประกันคุณภาพของการทำงานองค์กรปกครองท้องถิ่น	355



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

1.1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นของไทย เริ่มเป็นที่สนใจของสาธารณชนเมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น การจัดตั้ง “องค์การบริหารส่วนตำบล” หรือที่เรียกชื่อย่อว่า “อบต.” อบต.เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ฉบับที่ 1-6 พ.ศ. 2552 โดยให้ อบต.ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบลและนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง ทำให้เกิดโครงสร้างองค์กรดังกล่าว การแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจการปกครองท้องถิ่น โดยมีการเลือกตั้งนายก อบต.ตำบลละ 1 คน และเลือกตั้งสมาชิกสภา อบต.จากหมู่บ้าน ๆ ละ 2 คน เป็นฝ่ายนิติบัญญัติตามที่กฎหมายได้กำหนด

กระบวนการแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจในสังคมไทย มีปรากฏเกือบทุกพื้นที่ เมื่อมีการเลือกตั้งกำนันของตำบล ผู้ใหญ่บ้านในระดับหมู่บ้าน แต่ความขัดแย้งนั้นมีน้อยกว่าการแข่งขันเลือกตั้งในปัจจุบันของ กระบวนการเข้าสู่อำนาจของ อบต. เนื่องจาก การเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในแต่ละพื้นที่ส่วนใหญ่ จะเลือกผู้นำจากผู้สืบสายโลหิตของผู้นำคนเก่าที่บริหารงานมาก่อน หรือเครือญาติของผู้นำในท้องถิ่นนั้น ซึ่งเป็นคนที่ประชาชนในตำบลส่วนใหญ่ยอมรับนับถือ และประกอบกับวัฒนธรรมชุมชนที่นิยมชมชอบระบบเครือญาติและพี่น้องของผู้นำคนเก่าทำให้การแข่งขันการเข้าสู่อำนาจของผู้นำสมัยก่อนมีน้อย นอกจากนี้ การบริหารงานของการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านนั้นเป็นการทำหน้าที่ในฐานะตัวแทนฝ่ายปกครองส่วนภูมิภาคในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนในตำบลและหมู่บ้าน แต่ไม่มีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณ เพราะการจัดสรรงบประมาณทำโดยส่วนกลาง ทำให้ตำแหน่งกำนัน ผู้ใหญ่บ้านมีอำนาจแต่ ไม่มีผลประโยชน์

ประมาณกลางปี พ.ศ. 2537 กระแสการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นได้รับความสนใจมากขึ้น ทำให้ความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นเป็นที่สนใจอย่างกว้างขวาง ประกอบกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ระบุว่า การปกครองท้องถิ่น

คือ การที่รัฐบาลมอบอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นจัดการปกครองและดำเนินการบางอย่างด้วยตนเอง เพื่อแก้ไขปัญหาและสนองตอบต่อความต้องการของคนในท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่น โดยมีเป้าหมายในการพัฒนาเศรษฐกิจและระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ ภายใต้แนวคิดหลัก ๆ 3 ประการ คือ ประการแรก เป็นการพัฒนาประชาธิปไตยระดับรากฐานของประเทศ เพราะการปกครองท้องถิ่นจะเป็นสถาบันฝึกสอนการเมืองการปกครองให้แก่ประชาชน ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารงานท้องถิ่น เกิดความรับผิดชอบต่อผลประโยชน์ของท้องถิ่น ประการที่สอง เป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้ประชาชนรู้จักการปกครองตนเอง (self-government) ซึ่งเป็นหัวใจของการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนสามารถออกเสียงประชามติ (referendum) และประชาชนมีอำนาจถอดถอน (recall) ผู้แทนท้องถิ่นได้ วิธีการนี้จะทำให้ประชาชนมีส่วนรับรู้ถึงปัญหาอุปสรรคการดำเนินการ การแก้ปัญหาของท้องถิ่นของตน ประการสุดท้าย การปกครองท้องถิ่นเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการบริหารงาน เนื่องจากรัฐบาลมีภารกิจกว้างขวาง ทำให้ดูแลไม่ทั่วถึง กิจการบางอย่างเป็นเรื่องเฉพาะของท้องถิ่น หากรอการแก้ปัญหาจากรัฐบาลอาจจะล่าช้าและไม่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่นและไม่มีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหา ชีรภัทร์ เสรีรังสรรค์ (2547, หน้า 104) กล่าวว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นปัจจัยสำคัญของการส่งเสริมการปกครองแบบประชาธิปไตย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญได้นั้นความสำคัญของการปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจให้ประชาชนได้ปกครองตนเอง”

ดังนั้น ภายหลังการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น พ.ศ. 2538 (ปีที่เริ่มมีการจัดตั้ง อบต.ชุดแรก) ทำให้ท้องถิ่นมีพัฒนาการที่รวดเร็วมากขึ้น เกิดการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ในท้องถิ่นอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาชนบทแบบพึ่งพาตนเองทั้งทางการเมือง เศรษฐกิจและสังคม การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ นำไปสู่การยกระดับคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมาก แม้แต่การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองท้องถิ่นนั้น ได้ส่งผลทั้งทางด้านการพัฒนาและด้าน ความขัดแย้งให้แก่ท้องถิ่นในเวลาเดียวกัน เนื่องจาก อบต.ซึ่งเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่น ที่มีจำนวนมากที่สุดถึง 6,157 แห่ง จากจำนวนทั้งหมด 7,853 แห่งในทั่วประเทศ แม้ อบต.จะเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นขนาดเล็กแต่กลับมีบทบาทใกล้ชิดกับประชาชนในระดับฐานรากมากที่สุด

อบต. มีอำนาจในการบริหารงบประมาณของตนเอง มีความเป็นอิสระในอำนาจและบทบาท ทำให้อำนาจ อบต. ในระดับท้องถิ่นมีมากยิ่งขึ้น จากการศึกษาวิจัยของ TDRI (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2551ก) พบว่า รายได้ของท้องถิ่นใน พ.ศ. 2549 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 นอกจากนี้ในปี 2544-2546 รายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 20.92, 21.88 และ 22.19

ของรายได้รัฐบาล ในปี พ.ศ. 2546 คิดเป็นจำนวนเงินที่องค์กรปกครองท้องถิ่นได้รับสูงถึง 184,066.04 ล้านบาท ด้วยงบประมาณมากมายเช่นนี้ ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์ จากการเพิ่มขึ้นทั้งอำนาจและผลประโยชน์ขององค์กรปกครองท้องถิ่นนี้เองจึงเป็นประเด็นของการเกิดความขัดแย้งทางการเมืองระดับท้องถิ่น โดยทิศทางของความขัดแย้งทางการเมืองระดับท้องถิ่นจากรุนแรงน้อยไปสู่รุนแรงมาก ตลอดจนมีขอบเขตขยายตัวเป็นวงกว้างนำไปสู่ความรุนแรงทางสังคมมากขึ้นทุกวัน ส่งผลกระทบต่อการดำเนินชีวิตในชนบท ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นระดับ อบต. นั้นบางส่วนเริ่มมาจากความขัดแย้งภายในครอบครัว โดยรูปแบบความขัดแย้งนั้นมาจากสาเหตุต่าง ๆ กัน อาทิเช่น ความแตกต่างทางความคิด อุดมการณ์ การเลือกฝ่ายหรือเลือกข้างไปจนถึงสาเหตุความขัดแย้งที่มาจากปัจจัยภายนอกที่แทรกแซงเข้ามาทั้งในระบบเศรษฐกิจ การเมือง การครอบงำของรัฐบาล การเข้ามาสร้างฐานอำนาจโดยนักการเมืองระดับชาติ กระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และสาเหตุอื่น ๆ อีกมากมาย การใช้อำนาจการบริหารท้องถิ่น อย่างเข้มข้นมากขึ้นในเกือบทุกพื้นที่ของประเทศไทย โดยมีจุดมุ่งหมายในการมีอำนาจและผลประโยชน์จากกระบวนการบริหารท้องถิ่น เป็นสำคัญ แม้จะมีบางคนที่ปรารถนาจะเข้าไปบริหารงานเพื่อพัฒนาท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น กระบวนการแข่งขันของผู้ต้องการเข้าสู่อำนาจก็ส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นั่นคือ การสร้างความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ตามที่ปรากฏให้เห็นอย่างต่อเนื่อง ในสังคมท้องถิ่นช่วงระยะเวลาที่ทศวรรษที่ผ่านมา

การศึกษาวิจัยของ TDRI พบว่า ในช่วงปี พ.ศ. 2540-2544 อบต. ถูกร้องเรียน 1,160 ราย เป็นการร้องเรียนประธานและกรรมการบริหาร 572 ราย หรือ 49.31% และเป็นการร้องเรียนสมาชิกสภา อบต.จำนวน 80 ราย หรือ 6.90 % โดยสาเหตุของการร้องเรียนส่วนใหญ่มาจากความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมของฝ่ายการเมือง นอกจากนี้การติดตามข่าวความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นระดับ อบต. ช่วงปี พ.ศ. 2549-2551 จากข้อมูลหนังสือพิมพ์ออนไลน์ และศูนย์รวมข่าวการเมืองท้องถิ่นย้อนหลัง พบว่า ภายใน 3 ปี ย้อนหลังมีข่าวการทำร้ายร่างกาย การฆาตกรรม ตลอดจนการกระทำรุนแรงต่อ ผู้บริหารและสมาชิก อบต. ประมาณ 43 ครั้ง เฉลี่ยเดือนละ 1.66 ครั้งในรอบ 3 ปี มีทั้งที่สำเร็จและไม่สำเร็จ โดยระดับความรุนแรงของวิธีการที่ใช้มีทั้ง อุปกรณ์การกระทำและการกระทำสำเร็จถึงแก่ชีวิต นอกจากนี้ยังมีอีกหลายคดีที่กำลังอยู่ระหว่างการดำเนินการทางกฎหมายในกระบวนการยุติธรรม ตลอดจนกระบวนการตรวจสอบและสอบสวนของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง (ท้องถิ่นดอทคอม, 2552)

ลักษณะของการก่อตัวของปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นนั้น บางพื้นที่เริ่มมาจากความขัดแย้งภายในครอบครัว ในกลุ่มเครือญาติลุกลามไปสู่ภายนอกและจากภายนอกเข้ามาสู่ครอบครัวและเครือญาติ โดยมีสาเหตุมาจากการเมืองในท้องถิ่นเป็นตัวชักนำปัญหาที่มี ซึ่งรูปแบบความขัดแย้ง

นั้นมาจากสาเหตุต่าง ๆ กัน อาทิเช่น ความแตกต่างทางความคิด อุดมการณ์ การเลือกฝ่ายหรือเลือกข้าง การสนับสนุนผู้เลือกตั้งเพื่อเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่น การบริหารงานภายใต้โครงสร้างบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่น สาเหตุหลัก ๆ จะมาจากกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นและผลประโยชน์เป็นสำคัญ ทั้งนี้ทั้งนั้นอาจจะมีสาเหตุจากปัจจัยภายนอกที่แทรกแซงเข้ามาทั้งในระบบเศรษฐกิจ การเมือง และสังคมของท้องถิ่น เช่น การเข้ามาสร้างฐานอำนาจของนักการเมืองระดับชาติ ตลอดจนกระแสการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งภายในและภายนอกของท้องถิ่นและสาเหตุอื่น ๆ อีกมากมาย ทำให้เกิดการเกิดการแก่งแย่งแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจการปกครองท้องถิ่นที่มีความเข้มข้นและทวีความรุนแรงของการแข่งขันมากขึ้นทุกวัน

จรัส สุวรรณมาลา (2551) กล่าวถึงปัญหาการปกครองท้องถิ่นไทยว่า “อบต.มีจุดอ่อนพื้นฐานที่ต้องเร่งปรับปรุงสองเรื่องคือ การพัฒนาทางการเมือง ท้องถิ่นและการพัฒนาระบบบริหารจัดการขององค์กรปกครองท้องถิ่น ปัจจุบันการเมืองท้องถิ่นของไทยเป็นการเมืองประชาธิปไตยแบบกลไก (machine politics) มีการจัดกลุ่มการเมืองเป็นกลุ่มเล็ก มีโครงสร้างกลุ่มแนวดิ่ง (มีลูกพี่-ลูกน้อง) และมีพฤติกรรมทางการเมืองที่เน้นการชิงอำนาจทางการเมืองในทางมิชอบ เพื่อแสวงหาประโยชน์ของกลุ่มตนเองสูงและไม่โปร่งใส ประชาชนไม่ศรัทธา ไม่ไว้วางใจในตัวบุคคลหรือกลไกทางการเมืองของท้องถิ่น (เช่นเดียวกับการเมืองระดับชาติ) นอกจากนั้น การเมืองระดับชาติยังเข้ามาครอบงำ สร้างกลไกการควบคุมการเมืองระดับท้องถิ่นอย่างเห็นได้ชัด ด้วยการใช้วิธีการรวบนักการเมืองท้องถิ่นเข้ามาเป็นเครือข่ายการเมืองระดับชาติมากขึ้น สืบเนื่องจากการที่นักการเมืองท้องถิ่นเป็นหัวคะแนนของนักการเมืองระดับชาติ ทำให้การเมืองท้องถิ่นไม่เป็นอิสระจากอิทธิพลทางการเมืองระดับชาติ ซึ่งสวนทางกับเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ระบบการเมืองท้องถิ่นเป็นอิสระจากการเมืองระดับชาติ” การที่การเมืองท้องถิ่นพัวพันกับการเมืองระดับชาติ ได้สร้างความขัดแย้งในหลายกรณี ไม่ว่าจะเป็นการแบ่งฝ่ายเพื่อหาฐานเสียงสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น การแบ่งฝ่ายในทีมการบริหารขององค์กรปกครองท้องถิ่น ประเวศ วะสี (2550) กล่าวว่า “ปรากฏการณ์ทางการเมืองในประเทศไทยเหมือนการสร้างเจดีย์เพราะเราไม่ได้สร้างฐานของเจดีย์ก่อน แต่ไปสร้างการเมืองระดับชาติหรือยอดเจดีย์ก่อน เมื่อยอดเสียเจดีย์ก็พังทลายลงมาครั้งแล้วครั้งเล่า การแก้ปัญหาจึงต้องสร้างฐานเจดีย์ขึ้นมาใหม่ให้แข็งแรง คือ การสร้างการเมืองระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งมีความสมานฉันท์และบริสุทธิ์ยุติธรรมเสียก่อน”

ปัญหาการปกครองท้องถิ่นขณะนี้ วุฒิสาร ตันไชย (2547, หน้า 110) มองว่า “ระบบการปกครองหรือการบริหารท้องถิ่นมันเริ่มมีปัญหาว่าถูกบิดเบือนหรือทำให้ระบบต่าง ๆ ของการบริหารจำลองภาพของการเมืองระดับชาติค่อนข้างมาก จึงทำให้เกิดภาวะของการแข่งขันแตกแยกกันมากกว่าความรู้สึก

เป็นเจ้าของ ในทางกลับกันความเป็นพรรคพวกฝักฝ่ายมันสูงขึ้น กระบวนการในท้องถิ่นเป็นกระบวนการที่เป็นวิถีชีวิต เป็นการบริหารบนเหตุผลการเคารพซึ่งกันและกัน แต่ทว่าในขณะนี้ การแทรกแซงจากระบบการเมืองใหญ่มีผลต่อประชาธิปไตยในอนาคตของการเมืองระดับท้องถิ่น”

หากจะพัฒนาการเมืองท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งนั้น เวียงรัฐ เนติโพธิ์ (2551) มองว่า “การเมืองท้องถิ่นกลายเป็นการเลือกตั้งอย่างเดียว นักการเมืองท้องถิ่นก็คิดอย่างเดียวว่า จะทำอย่างไรให้สามารถเรียกเสียงข้างมากจากชาวบ้าน ได้ในช่วงรณรงค์หาเสียงเลือกตั้ง หลังจากนั้นก็จะไปเหมือนละคร การเมืองท้องถิ่นปัจจุบันเปลี่ยนรูปมาสู่การเมืองผลประโยชน์มากขึ้น โดยการดึงการเมืองอำนาจรัฐ นโยบาย กฎหมายและข้อบัญญัติ มาเข้าใกล้กับชาวบ้านมากขึ้น” ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้น นอกจากจะเกิดจากการแสวงหาหนทางเข้าสู่อำนาจและผลประโยชน์จากท้องถิ่นแล้ว ส่วนหนึ่งมาจากการแทรกแซงจากนักการเมืองระดับชาติที่เข้ามาเพื่อสร้างเครือข่ายเกี่ยวข้องกับการเมืองระดับท้องถิ่นโดยตรงและทางอ้อม สมสุข บุญญะบัญชา (2549) กล่าวถึงปัญหาการพัฒนาเมืองไทยว่า “ระบบการบริหารท้องถิ่นยังขาดการบริหารจัดการตนเองจากฐานคิดชุมชน ซึ่งหมายถึงการจัดการแนวราบ ที่คนในท้องถิ่นมีโอกาสจัดการตนเอง แต่กลับบริหารเช่นเดียวกับส่วนกลาง การจัดการโดยชุมชนท้องถิ่นต้องเริ่มจากการเมือง การจัดการที่แบ่งส่วน เป็นชั้นเป็นระดับ มีระบบที่มีการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ ฟันนำวิถีชุมชนกลับมาเป็นฐานการจัดการ ทั้งนี้ที่ผ่านมาระยะห่างของอำนาจทำให้เกิดความเชื่อว่า ชุมชนท้องถิ่นขาดการศึกษา สร้างอำนาจ ความเชื่อ ความรู้ต่าง ๆ กำหนดจากส่วนกลางทำให้คนฐานรากห่างจากฐานความรู้ นั้น จนถูกตัดทอนความสำคัญของวัฒนธรรมการเมืองของชุมชน การเมืองประชาธิปไตยแบบไทยต้องเริ่มจากท้องถิ่น นำระบบท้องถิ่นเป็นตัวตั้งในการจัดการโดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเอง”

ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นระดับ อบต. ที่ปรากฏรวมทั้งแนวคิดของนักวิชาการและองค์กรภาคประชาชนต่าง ๆ ที่ให้ความสำคัญกับการเมืองระดับท้องถิ่นว่าเป็นพื้นฐานประชาธิปไตยระดับชุมชนหรือฐานรากของประเทศ และมีความพยายามที่จะร่วมกันแก้ปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในระดับ อบต. ที่ทวีความรุนแรงขึ้นนี้ทั้งต่อหน้าและลับหลัง จนเกิดการสูญเสียชีวิตและทรัพย์สินต่าง ๆ ตามข่าวที่ปรากฏทั่วทุกภาคของประเทศไทย โดยมีระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันไป แม้แต่พื้นที่ภาคเหนือ ซึ่งนับว่าเป็นพื้นที่ที่มีวัฒนธรรมอันดีงาม ผู้คนมีความเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่กัน อุปนิสัยใจคอ เยือกเย็น มีอริยาสัยไมตรีที่เป็นที่ชื่นชมมากที่สุดของทุก ๆ ภาคในประเทศไทย แต่จากการติดตามสถิติของข่าวสารเกี่ยวกับความขัดแย้งใน อบต. ทั้งจากเอกสารข้อมูลออนไลน์ของศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารท้องถิ่นทั่วไทย กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นและจากการรวบรวมข่าวการเมืองท้องถิ่นย้อนหลัง 3 ปี คือช่วงเวลา ปี 2549-2551 (ท้องถิ่นออนไลน์, 2552) ตลอดจนการค้นหากาจากหนังสือพิมพ์ออนไลน์พบว่า ความขัดแย้งใน อบต. ทั้งหมดทั่วประเทศมี 84 ข่าว จากทั้งหมด 464 ข่าว คิดเป็นร้อยละ

18.10 เป็นค่าความขัดแย้งของ อบต. ในภาคเหนือ จำนวน 26 ค่า คิดเป็นร้อยละ 30.95 ของค่าความขัดแย้งใน อบต. นอกจากพื้นที่ภาคเหนือแล้วยังมีความขัดแย้งที่ปรากฏในภาคอื่น ๆ อีกมากและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง โดยไม่เกรงกลัวอำนาจรัฐแต่อย่างใด

แม้ช่วงเวลาที่ผ่านมามีหน่วยงานหลาย ๆ หน่วยงานพยายามที่จะแก้ปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นตลอดมาแต่ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้นยังคงอยู่และมีพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไปหลายรูปแบบ จากที่มีความรุนแรงเล็กน้อย เช่น การทะเลาะวิวาทด้วยวาจา ไปจนถึงการแบ่งพวกแบ่งฝ่าย การร้องเรียน การทำร้ายร่างกายและชีวิตทรัพย์สิน ทำให้เกิดคำถามว่า การจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้น ได้แก้อย่างถูกวิธีแล้วหรือยัง สาเหตุของความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นแท้จริงมาจากสาเหตุใด และมีระดับความรุนแรงเพียงใดบ้าง แนวทางและการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นระดับ อบต. และระดับชุมชนควรเป็นแบบใด เพื่อลดความขัดแย้งในท้องถิ่นที่ส่งผลกระทบต่อพัฒนาการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและด้านอื่น ๆ ของท้องถิ่นเอง ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว และเพื่อเป็นการพัฒนา ปรับปรุงให้การขับเคลื่อนทางการเมืองท้องถิ่นระดับตำบลให้เป็นโรงเรียนที่จะส่งเสริมการเรียนรู้ในการพัฒนารูปแบบประชาธิปไตยระดับฐานรากที่ดีและมีความมั่นคงทั้งในปัจจุบันและอนาคต ผู้ศึกษาจึงสนใจศึกษาหาสาเหตุและปัญหาที่แท้จริงของความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น เพื่อจะได้นำมาแก้ไขได้ถูกทิศทาง พร้อมกับศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การป้องกัน แก้ไขปัญหาและยุติความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นมิให้ทวีความรุนแรงและรุกรลาม เพื่อลดปัญหาทางการเมืองของท้องถิ่นไทย สร้างสังคมท้องถิ่นแบบสมานฉันท์และพัฒนาประชาธิปไตยในระดับฐานรากอย่างยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาและวิเคราะห์สาเหตุของความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

1.2.2 เพื่อศึกษาแนวทางและกระบวนการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในชุมชน

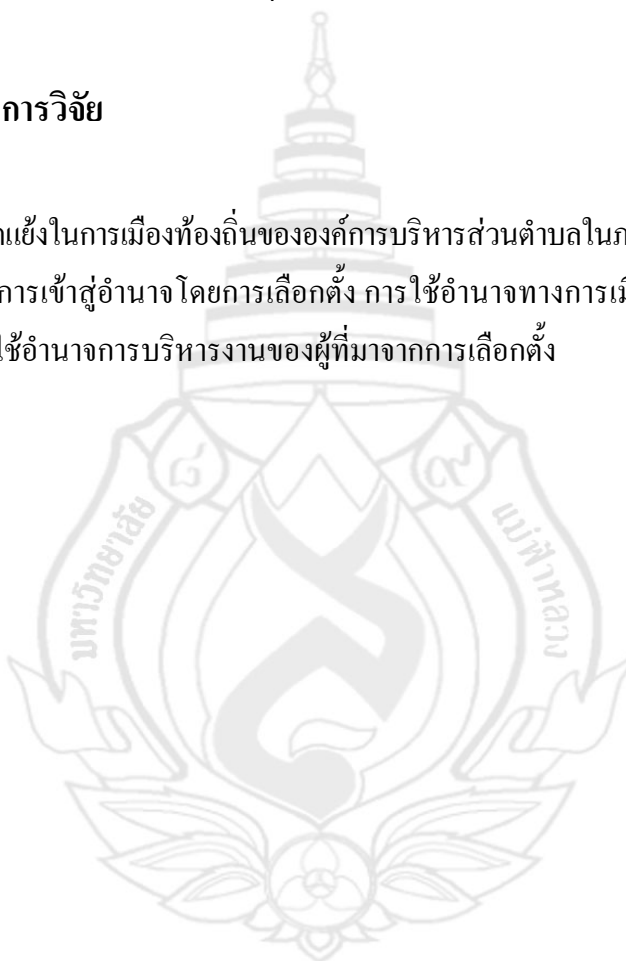
1.3 คำถามวิจัย

1.3.1 ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือมีสาเหตุและความเป็นมาของปัญหาอย่างไร

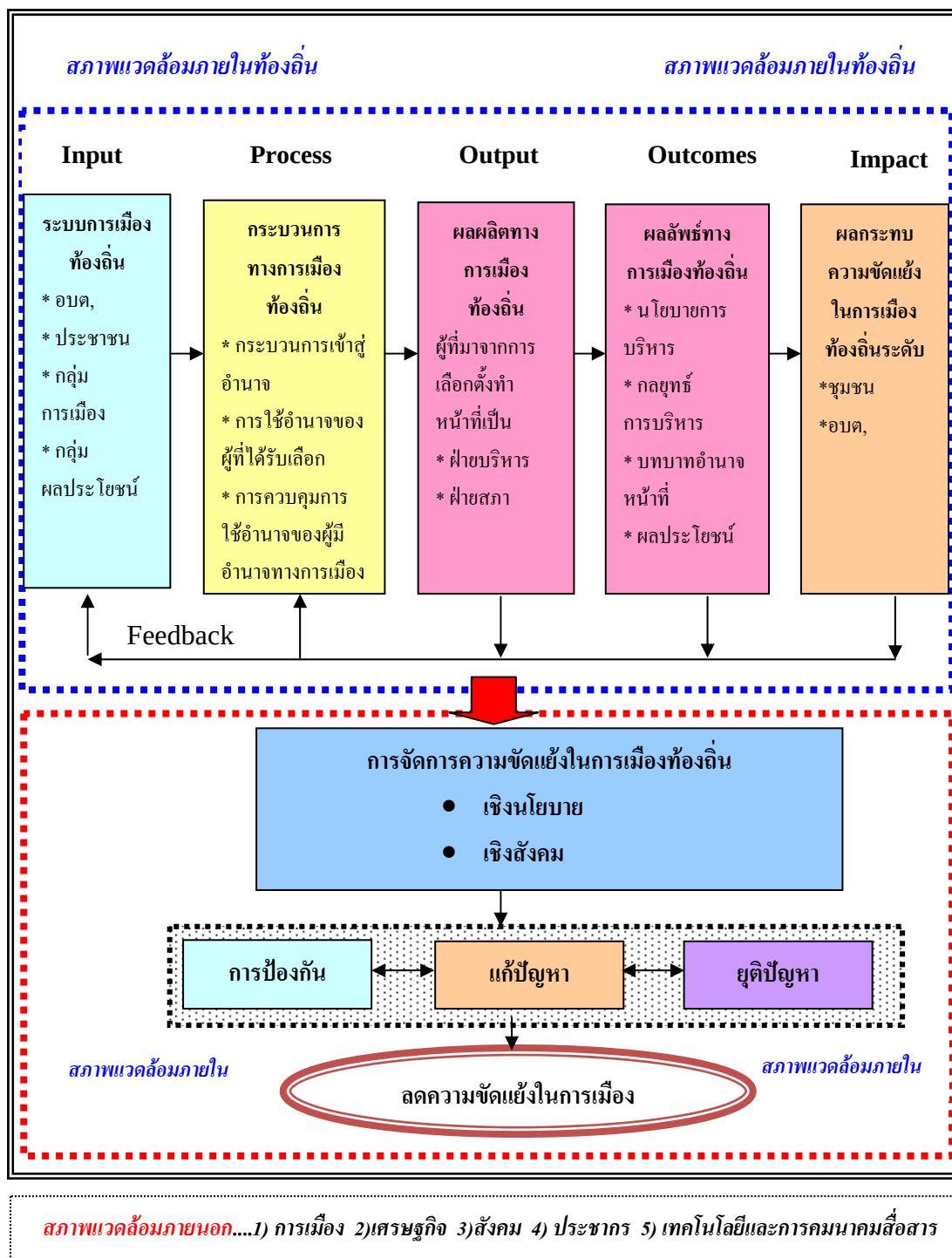
1.3.2 การจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ เพื่อสร้างความสมานฉันท์ในชุมชน มีแนวทางและกระบวนการอย่างไร

1.4 สมมติฐานการวิจัย

ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือมีสาเหตุและปัญหา
มาจากกระบวนการเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้ง การใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารงานและ
การควบคุมการใช้อำนาจการบริหารงานของผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง



1.5 กรอบแนวคิดการวิจัย



ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดการวิจัย

อธิบายกรอบแนวคิด

จากกรอบแนวคิดข้างต้นแบ่งเป็นประเด็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ 2 ข้อ ดังนี้

1. กรอบการศึกษาส่วนบน เป็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 1
2. กรอบการศึกษาส่วนล่าง เป็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อที่ 2

1.5.1. กรอบการศึกษาส่วนบน

ส่วนนี้จะเป็นการศึกษาเพื่อทราบความเป็นมาและสาเหตุของความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับ อบต. ในภาคเหนือและวิเคราะห์ปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือในปัจจุบันเพื่อนำไปสู่การศึกษาประเด็น การจัดการความขัดแย้งเพื่อหาแนวทางแก้ไข ตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 ต่อไป ในส่วนของกรอบแนวคิดส่วนที่ 1 นั้น มีรายละเอียด ดังนี้

1.5.1.1 Input ระบบการเมืองท้องถิ่น เป็นการศึกษาองค์ประกอบทางการเมืองท้องถิ่น ได้แก่

1. องค์การบริหารส่วนตำบล
2. ประชาชนในชุมชน
3. กลุ่มการเมืองในท้องถิ่น
4. กลุ่มผลประโยชน์

1.5.1.2 Process กระบวนการทางการเมืองท้องถิ่น เป็นการศึกษาวิเคราะห์ 3 ส่วน คือ

1. กระบวนการเข้าสู่อำนาจ จะศึกษาเกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองของท้องถิ่นในการเข้าสู่อำนาจการเมืองของ อบต. ซึ่งประกอบด้วย 2 กระบวนการ คือ

1) การสรรหา โดยประเมินจากการเลือกสรรคุณสมบัติผู้สมัครลงเลือกตั้งเป็นผู้บริหารงานของ อบต. และการเสนอตัวเข้ารับการเลือกตั้งของผู้บริหารท้องถิ่นก่อนการเลือกตั้ง ตลอดจนวิธีการสรรหา การมีส่วนร่วมของชุมชนในการสรรหาผู้แทนของหมู่บ้านและผู้สมัคร

2) การเลือกตั้ง โดยศึกษากระบวนการและวิธีการเลือกตั้งผู้บริหารงานทางการเมืองระดับ อบต. ในท้องถิ่น เช่น กระบวนการหาเสียง กิจกรรมที่เกี่ยวกับการเลือกตั้ง ตลอดจนกระบวนการมีส่วนร่วมของคนในชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การแสดงความคิดเห็น การแสดงออกทางพฤติกรรมของประชาชน

2. กระบวนการใช้อำนาจ ศึกษากระบวนการบริหารงานของ อบต. ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยวิเคราะห์ตามหลักการบริหารองค์การและการบริหารนโยบายสาธารณะ ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของทั้ง 2 ฝ่าย รวมถึงฝ่ายข้าราชการและพนักงานประจำที่เกี่ยวข้องกับการใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นด้วย

3. กระบวนการควบคุมและตรวจสอบ ศักยภาพของชุมชนในการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นในการควบคุม และตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ที่ได้รับการเลือกตั้งมาทำหน้าที่ทางการเมืองท้องถิ่นระดับ อบต. ในรูปแบบต่าง ๆ

1.5.1.3 Output และ Outcomes ผลผลิตและผลลัพธ์ของการเมืองท้องถิ่น เป็นการศึกษาผลผลิตและผลลัพธ์ที่ได้จากกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่น ดังนี้

1. ผลผลิต (Output) ทางการเมืองท้องถิ่นประกอบด้วย

- 1) ฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายก อบต. และรองนายก อบต.
- 2) ฝ่ายสภา ได้แก่ ประธานสภาและสมาชิกสภา อบต.

2. ผลลัพธ์ (Outcomes) ในที่นี้หมายถึง ผลที่ได้จากผลผลิตทางการเมืองท้องถิ่น ซึ่งได้แก่

- 1) นโยบายการบริหาร
- 2) กลยุทธ์ในการบริหารตามนโยบาย
- 3) บทบาทอำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา
- 4) ผลประโยชน์จากการบริหารตามนโยบาย

1.5.1.4 Impact ผลกระทบ ที่เกิดจากความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นทั้งในชุมชนและในองค์กรของ อบต.

1.5.2 กรอบการศึกษาส่วนล่าง

เป็นการศึกษาตามวัตถุประสงค์ข้อ 2 เพื่อหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือ ทั้งระดับชุมชนและระดับ อบต. โดยแบ่งเป็น 3 แนวทาง คือ

1.5.2.1 แนวทางการป้องกัน

1.5.2.2 แนวทางการแก้ปัญหาและ

1.5.2.3 แนวทางการยุติปัญหาไม่ให้ลุกลาม

การจัดการความขัดแย้งที่ได้ทั้ง 3 แนวทางนั้น สามารถนำไปใช้เพื่อ “ลดความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นหรือปรับแนวคิดให้ความขัดแย้งกลายเป็นความคิดเห็นแตกต่างเพื่อการสร้างสรรค์พัฒนาการเมืองท้องถิ่น” ระดับองค์การบริหารส่วนตำบลและชุมชนต่อไป

สภาพแวดล้อมภายใน เป็นการศึกษาบริบทชุมชน สภาพแวดล้อมและสภาพสังคมในชุมชน ได้แก่ ประชากร กระบวนทัศน์ของคน วัฒนธรรมชุมชน จารีตประเพณี ทูนาทางสังคม ทรัพยากร และภูมิปัญญาในชุมชน ฯลฯ ซึ่งเป็นการศึกษาแบบองค์รวมของปัจจัยต่าง ๆ ภายในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการเมืองในท้องถิ่น

สภาพแวดล้อมภายนอก เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอก อันได้แก่ สภาพการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ประชากรและเทคโนโลยีสารสนเทศ ฯลฯ เป็นการศึกษาปัจจัยต่าง ๆ จากภายนอก ที่มาเกี่ยวข้องกับการเมืองในท้องถิ่น

โดยในการศึกษาตามกรอบแนวคิดนั้นจะศึกษาความเป็นมาและสาเหตุของความขัดแย้ง นำ ปัญหาที่ได้มาวิเคราะห์และพิจารณาหาแนวทางจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์ทั้งในชุมชนและใน อบต.

1.6 ขอบเขตการศึกษาวิจัย

ในการดำเนินการศึกษาวิจัยครั้งนี้ จำกัดขอบเขตการศึกษาเรื่องความขัดแย้งในพื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ โดยศึกษากระบวนการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น การใช้อำนาจของผู้ที่ได้รับเลือกตั้งและการควบคุมการใช้อำนาจของผู้มีอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้ง ตลอดจนการมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นของคนในชุมชน

1.7 นิยามศัพท์

1.7.1 ความขัดแย้ง

หมายถึง “ความไม่ลงรอยกันหรือสถานะที่ไม่เห็นพ้องต้องกันหรือความเป็นปฏิปักษ์ต่อกันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป โดยมีสาเหตุมาจากวัตถุประสงค์ที่ไม่สามารถเข้ากันได้ ความไม่ลงรอยกันทางด้านความต้องการ ความปรารถนา ค่านิยม ความเชื่อและ/หรือทัศนคติ” (วันชัย วัฒนศัพท์, บรรพต ดันธีรวงศ์ และสุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2547, หน้า 16)

1.7.2 การเมืองท้องถิ่น

เป็นกระบวนการทางการเมืองในระบอบการปกครองที่รัฐบาลมอบอำนาจการปกครองให้คนในท้องถิ่นมีโอกาสปกครองตนเอง โดยมีกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่น ประกอบด้วย การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นด้วยวิธีการสรรหาและการเลือกตั้ง การใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารหน่วยปกครองท้องถิ่นหรือในที่นี้คือ อบต. และการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ที่ผ่านกระบวนการเลือกตั้งโดยใช้ทรัพยากรในท้องถิ่น รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมทางการเมือง การแสดงความคิดเห็น การแสดงออกของประชาชนและกลุ่มต่าง ๆ ซึ่งในการเมืองท้องถิ่นจะมีลักษณะเหมือนกับการเมืองทั่วไปที่มีทั้งฝ่ายที่เห็นชอบและไม่เห็นชอบแตกต่างกันไป

(ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2534, หน้า 15) การปกครองท้องถิ่นของ อบต. รัฐมอบอำนาจให้คนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองตนเอง ตามโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ตามกฎหมาย มีกระบวนการแบบประชาธิปไตย คือ มีกระบวนการเลือกตั้ง การจัดสรรอำนาจ การบริหารงานในองค์กรตามระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยตามรัฐธรรมนูญของไทย

1.7.3 ระบบการเมืองท้องถิ่น

ประกอบไปด้วย หน่วยปกครองท้องถิ่น ซึ่งในงานศึกษาค้นคว้านี้ หมายถึง อบต. ประชาชนกลุ่มผลประโยชน์และกลุ่มการเมืองที่มีกระบวนการเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของท้องถิ่น โดยการเลือกตั้ง มีการกำหนดนโยบาย การหาเสียงและเมื่อฝ่ายใดได้รับเลือกเป็นตัวแทนประชาชนจะมีบทบาทในฐานะเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นและเป็นฝ่ายบริหารท้องถิ่น มีเป้าหมายในการดำเนินนโยบายเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นอยู่ดี กินดี แก้ปัญหาและพัฒนาท้องถิ่นให้มีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางที่ดีขึ้น ในกระบวนการทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีสิทธิในการเข้ามาร่วมแสดงออกซึ่งความคิดเห็นและเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นในทุกกระบวนการ เพื่อร่วมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีให้กับท้องถิ่นของตน

1.7.4 ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น

หมายถึง การขัดกันหรือการที่ความรู้สึกนึกคิด หรือการกระทำ พฤติกรรมที่ขัดกันทั้งภายในตนเอง ระหว่างบุคคล และระหว่างกลุ่ม อันเนื่องมาจาก การดำเนินการทางการเมืองท้องถิ่นระดับตำบล ที่มีความเกี่ยวเนื่องระหว่าง อบต. และชุมชน อาจเป็นความขัดแย้งทางความคิด ค่านิยม วัฒนธรรม เป้าหมาย การกระทำ อำนาจ ผลประโยชน์ ที่แตกต่างกันทั้งที่มีความขัดแย้งทางวาจา การกระทำ และความคิด ค่านิยม การเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ไปจนถึงการมีอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ทำให้เกิดการแข่งขัน การแย่งชิง ชว่งชิง หรือการทำลายกันในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีลักษณะแตกต่างกันไปตามสถานการณ์ ตลอดจนแรงกระตุ้นที่ทำให้เกิดความรุนแรงในระดับที่ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างเช่น พื้นฐานบุคคล การกระทำ สถานการณ์ สิ่งกระตุ้น เป้าหมาย ความเชื่อ และอื่น ๆ ส่วนความขัดแย้งที่เกิดจากบทบาทหน้าที่ในทางการเมืองของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาในรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ถือว่าเป็นความขัดแย้งตามบทบาทหน้าที่และเป็นปกติในการประชุมของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาที่มีความขัดแย้งเกิดขึ้นแต่ต้องหมายถึง ความขัดแย้งตามบทบาทหน้าที่ที่พึงกระทำ หากมีความขัดแย้งต่อเนื่องหรือมีปัจจัยอื่น ๆ มาแทรกหรือเสริม ทำให้เกิดความขัดแย้งนอกประเด็นบทบาทหน้าที่จึงนับรวมว่าเป็นความขัดแย้งตามประเด็นศึกษาค้นคว้านี้

1.7.5 การจัดการความขัดแย้ง

หมายถึง กระบวนการ วิธีการที่จะนำมาใช้เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้ง การแก้ปัญหา หรือการระงับความขัดแย้ง ด้วยวิธีการต่าง ๆ ตามสถานการณ์ บุคคล เป้าหมาย หรือโดยรวม ๆ ว่าเป็นการจัดการความขัดแย้งตามสาเหตุและปัจจัยที่เหมาะสม โดยสามารถสร้างความพึงพอใจทั้งสองฝ่าย หรือยุติความขัดแย้งภายใต้เงื่อนไขที่ต่างฝ่ายต่างรับได้ ซึ่งในปัญหาต่าง ๆ มีกระบวนการจัดการความขัดแย้งที่อาจจะเหมือนกันหรือแตกต่างกันออกไป เป้าหมายของกระบวนการ หรือแนวทางการจัดการความขัดแย้งนั้นเพื่อเป็นการป้องกัน และยุติเหตุการณ์ความขัดแย้งให้ลดลงหรือสิ้นสุด โดยไม่ขยายขอบเขตหรือเพิ่มความรุนแรงมากขึ้น ส่วนการจัดการความขัดแย้งในระบบการเมืองการปกครองในลักษณะการแบ่งฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัตินั้น บทบาทหน้าที่ต้องมีความขัดแย้งทางความคิดเห็นเพื่อการตรวจสอบการทำงาน ประเด็นนี้ในงานศึกษาให้คำจำกัดความว่าเป็น “ความเห็นแตกต่างตามบทบาทหน้าที่” มากกว่าเป็นความขัดแย้ง แต่มีเงื่อนไขว่า ความเห็นที่แตกต่างต้องมีระบบการตั้งกระทู้ถามในสภาและมีการชี้แจงจากฝ่ายบริหาร หากมีความขัดแย้งรุนแรง ลูกถามมานอกสภาด้วยเรื่องที่ถกเถียงตามบทบาทหน้าที่แล้ว ผู้ศึกษาเห็นว่าเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากปัจจัยบุคคลของแต่ละฝ่ายที่นำประเด็นในสภามาขัดแย้งนอกสภา ส่วนนี้เป็นความขัดแย้งที่ต้องลดลงหรือต้องมีกระบวนการจัดการที่ดี

1.7.6 องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. เป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งมีขอบเขตความรับผิดชอบในระดับตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 โดยยกฐานะจากสภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท ปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบลหรือที่เรียกทั่วไปว่า อบต.มีโครงสร้างประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีมีเพียงสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลหมู่บ้านละสามคน นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น อบต. มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) ปัจจุบันมีการแก้ไขประเภทของ อบต.แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก อบต.นั้น เป็นหน่วยปกครอง

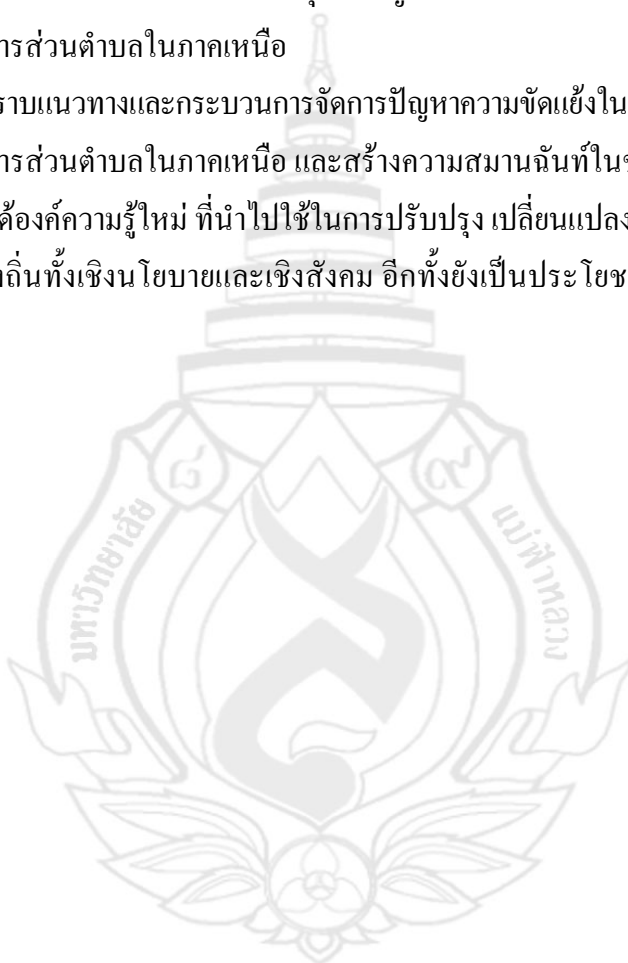
ท้องถิ่นขนาดเล็กขององค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีศักยภาพการบริหารจัดการท้องถิ่นตามขนาดและความสามารถของคนในท้องถิ่น

1.8 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.8.1 ทราบความเป็นมาและสาเหตุของปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

1.8.2 ทราบแนวทางและกระบวนการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ และสร้างความสมานฉันท์ในชุมชน

1.8.3 ได้องค์ความรู้ใหม่ ที่นำไปใช้ในการปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและแก้ปัญหความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นทั้งเชิงนโยบายและเชิงสังคม อีกทั้งยังเป็นประโยชน์ในการศึกษาเชิงวิชาการต่อไป



บทที่ 2

การทบทวนวรรณกรรม

เนื้อหาในบทนี้ประกอบด้วย ทฤษฎี แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

2.1 ทฤษฎีและแนวคิดต่าง ๆ

2.1.1 ทฤษฎีสังคมวิทยาคลาสสิก

นักสังคมวิทยากลุ่มคลาสสิก ที่สำคัญคือ ออกุสต์ ค็องต์ (Auguste Comte, 1798-1875) ผู้ก่อตั้งวิชา สังคมวิทยา (sociology) ขึ้น ค็องต์พยายามอธิบายสังคมด้วยแนวคิดแบบวิทยาศาสตร์ จึงเป็นที่มาของ ปฏิฐานนิยม¹ (positivism) เขามีความมุ่งมั่นในเรื่องการปฏิรูปสังคม โดยอยากให้คนรุ่นใหม่มีความคิดแบบปฏิฐานนิยม คือใช้กฎธรรมชาติอธิบายมนุษย์และอธิบายปรากฏการณ์ นอกจากนี้ ค็องต์ ยังกล่าวว่า สังคมมีความสัมพันธ์อย่างหนึ่งซึ่งเรียกว่า “กฎว่าด้วยการกระทำและการโต้ตอบ (laws of action and reaction)” ซึ่งอธิบายว่า ระเบียบสังคมทำให้เกิดความกลมกลืนและความก้าวหน้า เขาเชื่อว่าสังคมจะค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีกว่าเดิมในโครงสร้างที่ดำรงอยู่ เรียกว่า “สังคมสถิต (social static) ลักษณะของมันคือ มีการกระทำ (action) และสังคมจะค่อย ๆ เปลี่ยนไป โดยเป็นสังคมที่มี พลวัต (social dynamic) ในการเปลี่ยนไปนั้นเป็นการเปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีกว่าเดิม ซึ่ง ค็องต์ เชื่อว่า ปฏิกริยาต่อต้านหรือย้อนกลับ (reaction) ไม่ใช่ความขัดแย้ง แต่ ปฏิกริยาต่อต้านหรือย้อนกลับ (Reaction) เป็นตัวทำให้เกิดความก้าวหน้าเพราะทำให้สังคมมีการเคลื่อนไหว สังคมที่สถิตอยู่นิ่งจะไม่เกิดการเปลี่ยนแปลง ในส่วนนี้นำมาใช้อธิบาย ความขัดแย้งทางสังคมที่ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้ ค็องต์ เชื่อว่า ครอบครัวเป็นหน่วยสังคมเบื้องต้น เป็นเรื่องการรวมกลุ่มต้องให้ความสำคัญกับครอบครัว และสังคมเหมือนชีวอินทรีย์ (ร่างกาย) แต่ละระดับประสานกัน เขาอธิบายว่าสังคมเหมือนร่างกายมนุษย์ ครอบครัวเป็นระบบย่อยหรือธาตุ (element) ในร่างกาย ธาตุ

¹ “ปฏิฐานนิยม คือ ความเชื่อที่ว่าด้วยพัฒนาการของความรู้ของมนุษย์ที่สามารถสร้างกฎทำนายปรากฏการณ์สังคมได้ โดยอาศัยหลักวิทยาศาสตร์ธรรมชาติและระเบียบวิธีทางวิทยาศาสตร์ที่มีพื้นฐานอยู่บนข้อมูลเชิงประจักษ์ (Empirical Data) หรือลัทธิประจักษ์นิยม (Empiricism)” จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน (2545) อ้างในสุภางค์ จันทวานิช, 2551, หน้า 30

ทั้งหลายประกอบด้วยเนื้อเยื่อ (tissue) เนื้อหนังมนุษย์ ซึ่งเป็นชนชั้นของสังคมส่วนบ้านเมืองเป็นอวัยวะ (organ) ที่ต้องทำงานประสานกันทุกส่วน

การคิดเช่นนี้ของ ค็องต์ เขาใช้หลักธรรมชาติมาวิเคราะห์สังคม ในแบบของนักฟิสิกส์ เขาจึงเรียกว่า วิชา “ฟิสิกส์สังคม (social physics)” ต่อมาเปลี่ยนเป็น “สังคมวิทยา (sociology)” นั่นเอง ในส่วนแนวคิดของ ค็องต์ ในส่วนนี้นำมาใช้อธิบาย ส่วนต่าง ๆ ของสังคมที่มีการทำงานประสาน กันทั้งในระดับเดียวกันและต่างระดับ การที่สังคมมีความเป็นพลวัตที่มีระบบการเคลื่อนไหวจึงมีการกระทำเป็นตัวขับเคลื่อน แต่การกระทำนั้นย่อมมีปฏิกิริยาต่อต้านหรือย้อนกลับ ซึ่งเขามองว่าเป็นการเคลื่อนไหวเพื่อการพัฒนา นำมาศึกษาประเด็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้น ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ดีขึ้นได้ เกิดความสมดุลของระบบสังคมในการเปลี่ยนแปลงไปสู่สังคมที่พัฒนาเพื่อการดำรงอยู่ต่อไป

นอกจากนี้แนวทฤษฎีของพาร์สัน (Talcott Parsons, 1902-1979) ได้กล่าวถึงการเปลี่ยนแปลงทางสังคมว่า ในการเปลี่ยนแปลงทางสังคมนั้น ส่วนสำคัญคือ ลำดับชั้นการควบคุมข่าวสารและพลังงานระหว่างภายในของระบบจะเป็นแหล่งกระตุ้นให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม หากข่าวสารและพลังงานมากไป การเปลี่ยนแปลงทางสังคมก็ขาดสมดุล อาจจะต้องมีการจัดบรรทัดฐานสังคมใหม่ เพราะสังคมเสียระเบียบ ก่อผลกระทบต่อบุคคลและระบบอินทรีย์ ทั้งการควบคุมข่าวสารและพลังงานเป็นทั้งแหล่งที่ทำให้เกิดความสมดุลและการเปลี่ยนแปลงไปในตัว ซึ่งความสัมพันธ์เชิงระบบของหน่วยต่าง ๆ ที่มีความต้องการจำเป็นพื้นฐาน 4 ประการ คือ การปรับตัว (adaptation) เป็นการแสวงหาสิ่งจำเป็นต่าง ๆ จากสภาพแวดล้อม แล้วแจกจ่ายไปทั่วระบบ ส่วนการบรรลุเป้าหมาย (goal attainment) หมายถึงการกำหนดเป้าหมายใด เป้าหมายหนึ่งเป็นเป้าหมายก่อน-หลัง แล้วระดมทรัพยากรของระบบเพื่อมุ่งไปสู่เป้าหมายการบูรณาการหรือเสถียรภาพ (integration) หมายถึง การประสานงานและการบำรุงรักษาความสัมพันธ์ความสำคัญของหน่วยต่าง ๆ โดยบำรุงรักษากฎระเบียบและการจัดการความตึงเครียดของระบบ (tension management) ซึ่งกฎระเบียบจะจัดการความตึงเครียดและแรงกดของลักษณะภายในระบบสังคมได้ เมื่อแต่ละระบบและระบบย่อยต่าง ๆ มีความสัมพันธ์กัน ความต้องการจำเป็นพื้นฐานเหล่านี้ จะสะท้อนความจริงทางสังคมได้อย่างชัดเจน การวิวัฒนาการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ต่อไปนี้คือ วิวัฒนาการทำให้เกิดการจำแนก ความแตกต่างทั้งในแต่ละระบบและระหว่างระบบ เกิดความเร่งในการบูรณาการ เกิดหน่วยหรือโครงสร้างด้านบูรณาการใหม่ ทำให้เกิดพิสัย สามารถในการดำรงอยู่ของแต่ละระบบมีมากขึ้น รวมทั้งของสังคมมนุษย์ด้วย (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550, หน้า 43-45)

ทฤษฎีการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของพาร์สัน เป็นการบูรณาการความคิดเรื่องวิวัฒนาการ โดยถือว่า การบูรณาการเป็นหน้าที่หลักของระบบสังคมโดยเฉพาะสังคมมนุษย์ ในสังคมมนุษย์นั้น องค์ประกอบของหน้าที่ หมายถึงส่วนประกอบหรือปัจจัยที่ทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ มี 3 ประการ คือ

1. การกระทำระหว่างกันทางสังคม (Social interaction) หมายถึง การกระทำของคน แต่การทำหน้าที่ทางสังคมต้องประกอบด้วย การกระทำทางสังคมอย่างน้อยสองการกระทำทางสังคม

2. การทำหน้าที่ (Function) คือ เป้าหมายของการกระทำระหว่างกันทางสังคม การลงมือทำหน้าที่เป็นการสนองเป้าหมาย โดยในสังคมมีเป้าหมายได้หลายเป้าหมายและหลายอย่างได้

3. ผลของการทำหน้าที่ (Product) ผลของการกระทำแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ ผลทางวัตถุ (material) และผลที่ไม่ใช่วัตถุ (non-material) ได้แก่ ผลทางจิตใจเช่นความรักความเห็นใจ ผลทางสังคม เช่นการเป็นเพื่อนที่ดี นอกจากนี้ยังมีผลต่อครอบครัว ผลต่อเศรษฐกิจและการเมือง เป็นต้น

การทำหน้าที่นั้น นักสังคมวิทยายังให้ความสำคัญเกี่ยวกับสถานภาพ บทบาททางสังคม และการขัดเกลาทางสังคม ที่จะเป็นกลไกในการเปลี่ยนแปลงสังคมได้ นำไปสู่การจัดระเบียบขององค์การทางสังคม ซึ่งองค์การทางสังคม หมายถึง กลุ่มต่าง ๆ ในสังคม ที่ได้รับการจัดระเบียบ เช่น กลุ่มสังคม ครอบครัว ชุมชน ชนชั้น เป็นต้น ส่วนสถาบันสังคม จะเป็นผู้สร้างกฎระเบียบของมนุษย์ ที่นำไปใช้ในกลุ่มต่าง ๆ หรือหมวดหมู่ ของสังคมที่จัดกลุ่มไว้ 10 กลุ่ม อาทิเช่น สถาบันครอบครัว สถาบันการเมือง เป็นต้น เหล่านี้เรียกว่า สถาบันทางสังคม แต่ละสถาบันก็จะถ่ายทอดวัฒนธรรมของสถาบันจากรุ่นสู่รุ่น ซึ่งเรียกว่า วัฒนธรรมทางสังคมด้านต่าง ๆ

แนวคิดของพาร์สันนี้ ผู้ศึกษาจะนำไปอธิบายวัฒนธรรมชุมชน และวัฒนธรรมการเมืองที่มีกระบวนการหล่อหลอมกล่อมเกลาทางสังคมจนเกิดแนวการปฏิบัติสืบทอดกันมาทั้งในองค์การ สถาบันต่าง ๆ ทางสังคม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมตามค่านิยม ความเชื่อ ทศนคติต่าง ๆ ในสังคมและสืบทอดเป็นวัฒนธรรม การเมืองท้องถิ่นนั้นเป็นความเปลี่ยนแปลงทางการเมืองภายในชุมชนที่มีผลการกระทำระหว่างกันกับวัฒนธรรมของท้องถิ่นทั้งวัฒนธรรมชุมชนและวัฒนธรรมการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม

2.1.2 ทฤษฎีความขัดแย้ง (Conflict Theory) และแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้ง

ทฤษฎีความขัดแย้ง เป็นทฤษฎีมหัพภาพทฤษฎีหนึ่งในทางสังคมวิทยา ถือกำเนิดในยุโรป ช่วงเวลาใกล้ ๆ เคียงกับทฤษฎีโครงสร้าง-หน้าที่นิยม โดยมีพื้นฐานแนวคิดทฤษฎีมาจากสองนักคิดชาวเยอรมัน คือ คาร์ล มาร์ก (Karl Marx) และ จอร์จ ซิมเมล (Georg Simmel) ต่อมาเมื่อนักสังคมวิทยาใหม่ ๆ ได้ทำการศึกษาทฤษฎีความขัดแย้ง แล้วเสนอแนวคิดใหม่ ๆ เพิ่มเติมได้แก่ แนวคิดของ ราฟ ดาร์เรนดอฟ (Ralf Dahrendorf) และ ลูวิส เอ. โคเซอร์ (Lewis A. Coser) ซึ่งแนวคิดของนักสังคมวิทยาทั้งหลาย

เหล่านั้น แม้จะแตกต่างที่สมัย แต่แนวคิดต่าง ๆ ก็นำมาใช้ในการวิเคราะห์ความขัดแย้งทางสังคมได้หลายมุม ดังนั้น เพื่อให้การศึกษามีความเข้าใจความขัดแย้งทางสังคมวิทยามากขึ้น จึงควรศึกษาแนวคิดของนักสังคมวิทยาแต่ละคนก่อน เพื่อทำความเข้าใจความขัดแย้งให้ชัดเจนมากขึ้น

2.1.2.1 แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งสมัยดั้งเดิม

แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งแบบดั้งเดิมเป็นแนวคิดของ มาร์ก (Marx) และ ซิมเมล (Simmel) ที่ได้สร้างแนวคิดทฤษฎีความขัดแย้ง อันเป็นพื้นฐานของแนวคิดความขัดแย้งทางสังคมวิทยาสสมัยใหม่ โดยมีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งของ คาร์ล มาร์ก (Karl Marx)

แนวคิดของ มาร์ก นั้นมาจาก ตัวแบบแนวคิดความขัดแย้งเชิงปฏิวัติและการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ในตัวแบบนี้ มาร์ก มองเห็นว่า องค์การทางสังคมเป็นบ่อเกิดแนวความคิด ฐานคติที่สำคัญตามแนวคิดของ มาร์ก ได้แก่

1) องค์การทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะการเป็นเจ้าของทรัพย์สิน เป็นตัวกำหนดรูปแบบขององค์การอื่น ๆ เนื่องจาก มาร์ก มองเห็นว่าองค์การต่าง ๆ รับผิดชอบต่อองค์การทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น

2) องค์การทางเศรษฐกิจของสังคมใด ๆ ย่อมเป็นต้นกำเนิดของความขัดแย้งเชิงปฏิวัติระหว่างชนชั้นในสังคมนั้น ๆ อย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ยกเว้นสังคมคอมมิวนิสต์ ทั้งนี้ มาร์ก มองเห็นว่า ความแตกต่างระหว่างชนชั้นในสังคมเช่น พวกกรรมกรและพวกชนชั้นนายทุน ก่อให้เกิดความไม่เท่าเทียมกันในสังคมทำให้เกิดความขัดแย้งได้

3) ความขัดแย้งมีลักษณะหรือกระบวนการสองขั้ว (Bipolar) คือ ความขัดแย้งที่เกิดจากการเอาเปรียบของชนชั้นหนึ่งต่ออีกชนชั้นหนึ่งที่ถูกเอาเปรียบ

แนวความคิดของ มาร์ก ได้ถูกนักสังคมวิทยาในยุคต่อมา วิพากษ์วิจารณ์ในหลาย ๆ มุมมองว่า สังคมต่าง ๆ มีลักษณะมากกว่าที่จะเป็นภาพสะท้อนขององค์การทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว ความขัดแย้งทางสังคมก็ไม่ใช่มีแบบสองขั้วอย่างที่ มาร์ก คิดเท่านั้น มุมมองที่สนใจเฉพาะผลประโยชน์ก็ไม่ใช่ว่าสิ่งที่ผูกติดกับชนชั้นทางสังคมเสมอไป และความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคม ไม่จำเป็นต้องเป็นภาพสะท้อนโดยตรงของการเป็นเจ้าของทรัพย์สินเสมอไป ดังนั้น ความขัดแย้งไม่จำเป็นต้องเป็นสาเหตุให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมเสมอไปไม่ว่าจะเป็นวิธีใดก็ตาม

สัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2550) ได้สรุปแนวคิดของ มาร์ก ว่า ความขัดแย้งของ มาร์ก นั้นเป็นหลักการพื้นฐานสำหรับการสร้างทฤษฎีความขัดแย้งของนักสังคมวิทยาในยุคต่อมา ดังนี้

1. ในขณะที่ความสัมพันธ์ทางสังคมแสดงลักษณะเป็นระบบแต่ก็เต็มไปด้วยความขัดแย้งในตัวระบบ

2. ข้อเท็จจริงนี้ แสดงว่าระบบสังคมเป็นตัวจ่ายความขัดแย้งอย่างมีระบบ
3. ดังนั้น แสดงว่าความขัดแย้งมีอยู่ดาษดื่นในสังคมและหลีกเลี่ยงไม่ได้
4. ความขัดแย้งมักแสดงออกมาในรูปความสนใจที่ตรงข้ามกันของคนสองพวก
5. ความขัดแย้งมักเกิดจากการแบ่งปันสิ่งของหายาก ที่เด่นที่สุดคือ อำนาจ
6. ความขัดแย้งเป็นแหล่งที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงในระบบสังคม

ส่วนแนวคิดของ โทนเนอร์ (Turner) นักสังคมวิทยาสมัยใหม่กล่าวว่า ความขัดแย้งตามแนวความคิดของ มาร์ก นั้น เป็นการแบ่งปันสิ่งของหายาก ความไม่เสมอภาคทางอำนาจผลประโยชน์มากเท่าใดยิ่งทำให้เกิดความขัดแย้งมากเท่านั้น กลุ่มที่อยู่ใต้อำนาจย่อมตระหนักในผลประโยชน์ของตนและเกิดความสงสัยในความไม่ชอบธรรมของระบบ จะเข้ามาร่วมกระบวนการขัดแย้งอย่างเปิดเผย ยิ่งมีอุดมการณ์มากเท่าใดก็ยิ่งมีการแบ่งเป็นสองกลุ่มชัดเจนมากขึ้น นั่นคือ กลุ่มที่มีอำนาจและกลุ่มที่อยู่ใต้อำนาจ เมื่อเกิดการแบ่งกลุ่มชัดเจนความขัดแย้งจะทวีความรุนแรงมากขึ้น สิ่งที่มาคือ การเปลี่ยนแปลงระบบ โครงสร้างของระบบสังคม และการแบ่งปันผลประโยชน์หรือสิ่งของหายากใหม่ แนวคิดเช่นนี้เป็นการวิเคราะห์เชิงปัจจัยเหตุ (causal analysis) ของความขัดแย้งมากกว่าปัจจัยผล

ในส่วนนี้เมื่อวิเคราะห์แนวคิดของ มาร์ก และแนวคิด โทนเนอร์ ที่ประมวลโดยสัญญา สัญญาวิวัฒน์ที่ได้กล่าวไว้ เราจะเห็นได้ชัดเจนในสถานการณ์ทางการเมืองปัจจุบันของประเทศไทย ที่มีการแบ่งกลุ่มแบ่งฝ่าย มีการเรียกร้องความชอบธรรม การยึดถืออุดมการณ์ของตนเป็นหลักทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองสูง และแนวโน้มความขัดแย้งนั้นทวีความรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ ขยายวงกว้างออกไปจนลุกลามไปทั่วทั้งส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น ปัจจุบัน แม้ความขัดแย้งจะลดลงแต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขได้หมด ยังมีความขัดแย้งที่แฝงอยู่ในระบบสังคมอยู่เสมอเมื่อไรที่มีการกระตุ้นให้เกิดการเคลื่อนไหว เหตุการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองก็อาจจะเกิดขึ้นอีก

ส่วนความคิดเห็นของผู้ศึกษาเห็นว่า การที่ความขัดแย้งมีปัจจัยเชิงเหตุจากการแบ่งปันของหายากและผลประโยชน์ตามความคิดของ มาร์ก และ โทนเนอร์ นั้น แม้จะเป็นส่วนที่ศึกษาสาเหตุที่มาจากด้านเศรษฐกิจก็ตาม แต่ก็สามารถนำมาเป็นพื้นฐานการศึกษาความขัดแย้งเบื้องต้นได้ว่าความขัดแย้งนั้นมีอยู่ทั่วไปในระบบสังคม โดยมีการแบ่งเป็นกลุ่มที่มีอำนาจและกลุ่มใ้อำนาจในองค์กร ในทางการเมืองท้องถิ่นนั้นความขัดแย้งสามารถเกิดได้ทั้งในองค์กรและชุมชน การนำแนวคิดของ มาร์ก และโทนเนอร์ มาประยุกต์ใช้ จะทำให้การศึกษาค้นหาสาเหตุความขัดแย้งในองค์กรบริหารส่วนตำบลหรือ อบต.ที่มีผู้บริหารที่ใช้อำนาจทางการเมืองในการบริหารงานในองค์กรได้อย่างเข้าใจมากขึ้น

2. แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งของ จอร์จ ซิมเมล (Georg Simmel)

แนวคิดของ ซิมเมล (Simmel) เกี่ยวกับความขัดแย้งนั้น เขาเห็นว่า ความขัดแย้งเป็นสิ่งเก่าแก่ที่หลีกเลี่ยงไม่พ้นเช่นเดียวกับแนวคิดของ มาร์ค แต่เขามีความเห็นเพิ่มเติมคือ โครงสร้างทางสังคมประกอบด้วยกระบวนการ สองประเภทที่ไม่อาจแยกออกจากกัน คือ กระบวนการก่อสัมพันธ์ (associative process) และกระบวนการแตกสัมพันธ์ (dissociative process) โดยโครงสร้างนี้มีแนวโน้มสองประการคือ ประการหนึ่งเป็นแนวโน้มร่วมกัน (monistic) และอีกประการหนึ่งเป็นแนวโน้มปฏิปักษ์กัน (antagonistic)

ซิมเมล เชื่อว่า สังคมนั้นเป็นสิ่งมีชีวิตอย่างหนึ่ง (organism) ที่มีรูปแบบ กระบวนการทางสังคม มีระบบ ดังนั้น จากความเชื่อนี้ ทำให้เขาค้นหาผลลัพธ์ของความขัดแย้ง เพราะเขาเชื่อว่า ความขัดแย้งเป็นการสืบเนื่องมากกว่าการเปลี่ยนแปลง ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่มุ่งแก้ปัญหา การแบ่งเป็นสองพวก (dualism) เป็นวิถีทางบรรลุถึงความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันบางอย่าง แม้ว่าบางครั้งจะต้องมีการทำลายล้างอีกฝ่ายหนึ่งก็ตาม ทั้งนี้มีเหตุผลเพื่อการดำรงอยู่ ซึ่ง ซิมเมล ยังเชื่อว่าแหล่งที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่ง อาจะมาจากปัจจัยทางชีววิทยาของร่างกายมนุษย์ซึ่งเกี่ยวกับธรรมชาติของอินทรีย์สังคมกับสัญชาตญาณการเกลียดและการต่อสู้ ซิมเมล ยังมองความขัดแย้งเป็นด้านบวกอย่างมาก ที่ทำให้เกิดการรักษาสังคมและหน่วยย่อยต่าง ๆ ของสังคมเพราะสัญชาตญาณการเกลียดและการต่อสู้ไม่ได้เป็นปฏิปักษ์ต่อสังคมเสมอไป แต่เป็นกระบวนการรักษาความมั่นคงของสังคมแบบหนึ่ง (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550, หน้า 77-78)

โทเนอร์ นำแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งของ ซิมเมล ที่เสนอแนะดังกล่าวมาเรียบเรียงใหม่ให้เห็นเป็นแบบแผนและเป็นนามธรรม ดังนี้

1. ประเด็นความขัดแย้งกับความเครียด โทเนอร์ กล่าวว่า ระดับความขัดแย้งจะเพิ่มความเครียดมากขึ้น เมื่อทั้งสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันมีอารมณ์ผูกพันกันสูง หรือความขัดแย้งนั้นเกี่ยวข้องกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม นอกจากนี้โครงสร้างทางสังคมทั่วไปที่ปล่อยให้คู่กรณีอยู่ใกล้กันหรือต่างมองเห็นว่าการขัดแย้งเป็นเรื่องเป้าหมายและผลประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไป ความขัดแย้งนั้นก็จะมีผลเพิ่มความเครียดมากขึ้น

2. ประเด็นหน้าที่ของความขัดแย้งทางสังคมต่อคู่กรณี ความเป็นปรปักษ์ระหว่างกลุ่มมีความเครียดมากเท่าใดยิ่งสร้างความขัดแย้งระหว่างกลุ่มมากขึ้นเท่านั้น กลุ่มจะมีขอบเขตอำนาจมากขึ้น โดยกลุ่มที่มีการบูรณาการน้อยจะมีการรวมอำนาจไว้ที่ศูนย์กลางมากขึ้นและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันภายในกลุ่มคู่กรณีก็จะมีมากขึ้นด้วย

3. ประเด็นหน้าที่ของความขัดแย้งต่อสังคมส่วนรวม ความขัดแย้งของสังคมส่วนรวมจะมีความเครียดมากขึ้น ขึ้นอยู่กับการอาศัยพึ่งพากันของคนในสังคมว่ามีมากน้อยเพียงใด

ความขัดแย้งจะส่งผลให้เกิดบูรณาการในสังคมมากเพียงนั้น หากสังคมมีการขัดแย้งเกิดขึ้นบ่อยและมีความเครียดน้อย สมาชิกของกลุ่มที่อยู่ได้อานาจก็จะยิ่งระบายความเป็นปฏิปักษ์มากเพียงนั้น รวมทั้งจะเกิดความเชื่อมั่นในการควบคุมจุดหมายปลายทางได้มากขึ้น ซึ่งจะส่งผลให้เกิดการบูรณาการในสังคม นอกจากนี้ยังจะได้เพิ่มโอกาสในการสร้างบรรทัดฐานขึ้นมาควบคุมความขัดแย้งมากขึ้นเพียงนั้น ส่วนความขัดแย้งที่มีความสัมพันธ์เชิงปฏิปักษ์ ระหว่างกลุ่มคู่กรณีในสายบังคับบัญชาเดียวกัน จะมีการเปิดเผยน้อย ในทางกลับกันจะเพิ่มความเป็นอันหนึ่งเดียวกันระหว่างสมาชิกของแต่ละกลุ่ม คู่กรณีจะมีมากขึ้น ดังนั้น จึงเป็นการส่งผลให้การรักษาสายการบังคับบัญชาทางสังคมขณะนั้นดำรงอยู่ยืนยาวต่อไป

ส่วนความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่มีอำนาจต่างกันเนิ่นนานเพียงใด ความเครียดในการขัดแย้งจะมีน้อย โอกาสที่จะทำให้ความสัมพันธ์แห่งอำนาจกลายเป็นเรื่องปกติก็มีมากขึ้นเพียงนั้น กรณีที่การขัดแย้งมีความเครียดน้อย แต่ดำรงอยู่นานเพียงใด โอกาสในการสร้างกลุ่ม (คณะกรรมการ) ผลสมระหว่างสมาชิกของกลุ่มที่ไม่เคยมีความสัมพันธ์กันมาก่อน ก็ย่อมมีมากขึ้นเพียงนั้น เมื่อมีการคุกคามของการขัดแย้งระหว่างกลุ่มมากขึ้นและมีเวลายาวนานเพียงใด กลุ่มผลสม (คณะกรรมการ) ระหว่างกลุ่มขัดแย้งก็จะยังมีความคงทนถาวรมากขึ้นเพียงนั้น

ตามแนวคิดของ โทเนออร์ ที่ได้รวบรวมไว้นั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวคิดความ ขัดแย้ง ความเครียดของการขัดแย้งนั้นนอกจากจะเกิดจากภายในกลุ่ม ไม่ว่าจะเป็นความสัมพันธ์ การพึ่งพากัน ความผูกพันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันจนทำให้เพิ่มระดับความเครียดของการขัดแย้งไปสู่คู่กรณีและสังคมส่วนรวมมากขึ้นนั้น ในทางการเมืองยังมีปัจจัยจากภายนอกที่เข้ามาเป็นตัวกระตุ้นระดับความเครียดของการขัดแย้งมากขึ้น

2.1.2.2 แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งสมัยใหม่

แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งสมัยใหม่ มีแนวความคิดมาจากพื้นฐานความขัดแย้งเดิมของ มาร์ก และซิมเมล แต่บางส่วนก็มีความแตกต่างกันมาก เพื่อให้เห็นความเหมือนและความแตกต่างของสองแนวคิดที่มีผลต่อการสร้างทฤษฎีขัดแย้งสมัยใหม่ จึงขอเสนอเป็นรูปแบบตารางเปรียบเทียบแนวคิดของ มาร์ก และซิมเมล ให้เห็นโดยชัดเจน ดังนี้

ตารางที่ 2.1 เปรียบเทียบแนวคิดของ มาร์ก (Marx) และ ซิมเมล (Simmel)

แนวคิดความขัดแย้งของ มาร์ก (Marx)	แนวคิดความขัดแย้งของซิมเมล (Simmel)
1. ความขัดแย้งในสังคมมีอยู่ดาษดื่นและ หลีกเลี่ยงไม่พ้น	1. ความขัดแย้งในสังคมมีอยู่ดาษดื่นและ หลีกเลี่ยงไม่พ้น
2. ลักษณะทางสังคมเน้นผลของการขัดแย้งทำ ให้เกิดการแบ่งแยก	2. ลักษณะทางสังคมเน้นผลของการขัดแย้ง ทำให้เกิดการบูรณาการ
3. มุ่งแสดงเงื่อนไขที่ทำให้เกิดการขัดแย้งอย่าง รุนแรง	3. มุ่งแสดงเงื่อนไขที่จะทำให้การขัดแย้งที่ กว้างขวางเปลี่ยนแปลงไป
4. มุ่งหาสาเหตุความขัดแย้งที่ทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม	4. มุ่งความสนใจในรูปแบบและผลกระทบ ของการขัดแย้งที่เกิดขึ้น
5. สาเหตุของการขัดแย้งมาจากการแบ่งปัน ทรัพยากรที่ไม่เสมอภาคกัน ขึ้นอยู่กับความ สมัครงานภายในของกลุ่มองค์กร โดยเงื่อนไข ทางโครงสร้างของระบบสังคมอาจมีผลต่อความ ขัดแย้งระหว่างกลุ่มปฏิบัติ	5. สาเหตุของการขัดแย้งมาจากสัญชาตญาณ การต่อสู้ ขึ้นอยู่กับความสมัครงานภายใน ของกลุ่มองค์กร โดยเงื่อนไขทางโครงสร้าง ของระบบสังคมอาจมีผลต่อความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มปฏิบัติได้
6. ผลกระทบของการขัดแย้งทำให้เกิดการ เปลี่ยนแปลงโครงสร้างของสังคม	6. ผลกระทบของการขัดแย้งทำให้มีความ ต่อเนื่องของระบบสังคม
7. หากชนชั้นใดที่มีอำนาจตระหนักใน ผลประโยชน์แห่งตน การขัดแย้งอย่างรุนแรงจะ เกิดขึ้น	7. หากเป้าหมายของกลุ่มองค์กรมีความขัดแย้ง แล้วกลุ่มขัดแย้งจะพยายามประนีประนอมกัน มากกว่าจะต่อสู้กัน

การที่แนวคิดของ มาร์ก และซิมเมล มีความแตกต่างกันนั้น มาจากฐานคติในการคิดเกี่ยวกับการขัดแย้งที่ต่างกันไป มาร์ก มีฐานคติว่า ความเข้มข้นของการขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้จะต้องเกิดขึ้นในระบบสังคม การเปลี่ยนแปลงก็จะต้องเกิดขึ้นในระบบโครงสร้าง ในขณะที่ซิมเมล มีฐานคติว่าการขัดแย้งเป็นกระบวนการทางสังคมอย่างหนึ่งเท่านั้น กระบวนการนี้มีความเข้มข้นและมีผลกระทบต่อสังคมส่วนรวมในระดับต่าง ๆ กัน สุดแต่ภาวะเงื่อนไข ทำให้การมองความขัดแย้งแตกต่างกันมากกว่าที่จะมองลักษณะเดียวกัน

อย่างไรก็ตามนักสังคมวิทยาสมัยใหม่ ได้นำแนวคิดของทั้งสองคนมาศึกษาและพยายามที่จะผสมผสานแนวคิดทั้งสองคนนั้นเข้าด้วยกันแต่ไม่สำเร็จ กลายเป็นการรับแนวคิดใดแนวคิดหนึ่ง

มาเท่านั้น จึงทำให้เกิดแนวคิดสองแบบคือ แบบที่หนึ่ง แนวทฤษฎีการขัดแย้งเชิงวิภาษวิธี (dialectical conflict theory) โดยมี ราฟ ดาร์เรนคอฟ (Ralf Dahrendorf) นักสังคมวิทยาชาวเยอรมันเป็นผู้นำทางทฤษฎีแนวนี้ และแบบที่สอง แนวทฤษฎีความขัดแย้งเชิงหน้าที่หรือทฤษฎีการหน้าที่เชิงขัดแย้ง (conflict functionalism) โดยมี ลูวิส เอ. โคเซอร์ (Lewis A. Coser) เป็นผู้นำทางทฤษฎีแนวนี้

ดังนั้น เพื่อความเข้าใจในแนวคิดความขัดแย้งสมัยใหม่ จึงขอนำเสนอแนวคิดนักสังคมวิทยาทั้งสองท่านที่เป็นผู้นำแนวคิดทั้งสองแบบพอสังเขป ดังนี้

1. แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งของ ราฟ ดาร์เรนคอฟ (Ralf Dahrendorf)

ในทฤษฎีของ ดาร์เรนคอฟ (Dahrendorf) นั้นองค์การสังคมคือ imperatively coordinated association เรียกว่า ICA ซึ่งองค์การสังคมมีขนาดแตกต่างกันไป โดยเขาให้ความสำคัญกับสิทธิทางอำนาจว่า การเปลี่ยนทางสังคมเกิดจากการที่อำนาจมีอยู่น้อย กลุ่มย่อยต่าง ๆ ใน ICA จึงต้องแข่งขันต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอันมีน้อยนั้น ความคิดของ ดาร์เรนคอฟ คล้ายกับของมาร์ก ที่ว่า

- 1) สภาพสังคมมนุษย์มีความขัดแย้งอย่างต่อเนื่อง
- 2) ความขัดแย้งนั้นเกิดจากความขัดแย้งในผลประโยชน์และเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคม
- 3) ผลประโยชน์ที่ขัดกันสืบเนื่องมาจากการได้รับผลประโยชน์ในอำนาจที่ไม่เท่ากัน
- 4) ผลประโยชน์ต่าง ๆ มีแนวโน้มที่จะแยกออกเป็นสองฝ่ายที่ขัดกัน
- 5) ความขัดแย้งแบบวิภาษวิธี ซึ่งมีความขัดแย้งครั้งหนึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งคราวต่อไปอีก ภายใต้งื่อนไขเฉพาะอย่างหนึ่ง
- 6) การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเป็นลักษณะต่อเนื่องมาแต่โบราณของระบบสังคม และจะทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ในองค์การสังคมทุกระดับ เป็นเรื่องของวิภาษวิธี

แนวความคิดของ ดาร์เรนคอฟ สรุปได้ว่า ความขัดแย้งนั้นมีโอกาสที่จะเกิดได้ หากสมาชิกกลุ่มรู้ว่าผลประโยชน์ของตนคืออะไรและรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนเพื่อมุ่งแสวงหาผลประโยชน์นั้น ซึ่งความเข้มข้นของการขัดแย้งขึ้นอยู่กับเทคนิควิธีการ เครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ เป็นต้นว่า การขัดแย้งทางการเมืองจะเข้มข้นก็อยู่ที่กฎหมายเปิดช่องไว้หรือจากผู้มีอำนาจบางคนสนับสนุน ความขัดแย้งทางสังคมก็เช่นกัน หากมีคนร่วมจำนวนมากพอก็จะทำให้เกิดความขัดแย้งทางสังคมเป็นบริเวณกว้างและเข้มข้นมากขึ้น ทั้งนี้หากเทคนิคและเครื่องอำนวยความสะดวกน้อยความรุนแรงจะลดน้อยลงไปด้วย ในส่วนของอำนาจนั้นหากมีการกระจายสิทธิอำนาจและรางวัลเกี่ยวกับความสัมพันธ์ทางอำนาจ จะทำให้ความขัดแย้งรุนแรงมากขึ้นได้ และหากมีการเสียประโยชน์ในการแบ่งรางวัลจาก เกณฑ์ปกติ

ก็ทำให้ความขัดแย้งรุนแรงได้เช่นกัน กรณีกลุ่มขัดแย้งไม่สามารถตกลงกันได้จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและการจัดองค์การที่ขัดแย้งนั้นใหม่ค่อนข้างสูง

แนวคิดของคาร์เรนคอฟ นั้น ปรากฏผลที่แสดงชัดเจนในความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นที่นำไปสู่ความรุนแรงของความขัดแย้งทางสังคมท้องถิ่น จนลุกลามไปสู่การเมืองระดับชาติหรือในทางกลับกันเริ่มจากการเมืองระดับชาติลุกลามเข้ามาสู่สังคมท้องถิ่นได้เช่นเดียวกัน ดังปรากฏในการเมืองของประเทศไทยทั้งในท้องถิ่นและระดับชาติในปัจจุบัน สร้างความเสียหายมากมายในสังคมประเทศชาติโดยรวม เกิดการแบ่งฝ่ายทางสังคมอย่างชัดเจนและความขัดแย้งขยายผลออกไปเกือบทั้งประเทศ ความเสียหายส่งผลกระทบต่อระบบการเมือง เศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างมหาศาล

2. แนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งของ ลูวิส เอ. โคเซอร์ (Lewis A. Coser)

แนวคิดความขัดแย้งตามทฤษฎีสัมพันธ์ใหม่อีกแนวคิดหนึ่ง คือ แนวคิดของโคเซอร์ (Coser) ที่ได้ชื่อว่าเป็น Conflict Function Model โดยดำเนินตามแนวคิดของซิมเมิล ซึ่งในขณะที่ คาร์เรนคอฟเดินตามแนวคิดของมาร์ก

โคเซอร์ มีความคิดว่า ความขัดแย้งนั้นมิได้มีแต่ผลเสียอย่างเดียว แต่มีผลในทางสร้างสรรค์ด้วยเช่นกัน องค์การทางสังคมในแนวคิดของ โคเซอร์ มีลักษณะ ดังนี้

- 1) สังคมเป็นระบบอย่างหนึ่งประกอบด้วยหน่วยต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กัน
- 2) ระบบสังคมต่างก็ไร้ดุลยภาพ มีการขัดแย้งในผลประโยชน์ระหว่างหน่วยต่าง ๆ
- 3) กระบวนการทางสังคมในหน่วยนั้นดำเนินตามเงื่อนไขต่าง ๆ เพื่อที่จะซ่อมบำรุงบูรณาการ ปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและการปรับตัวของระบบ
- 4) กระบวนการทางสังคมหลายอย่างไม่ว่าจะเป็น ความรุนแรง ความคิดเห็น ความเบี่ยงเบนและการขัดแย้ง ถือเป็นการทำลายระบบนั้น ในขณะเดียวกัน เงื่อนไขบางอย่างอาจเพิ่มพูนความสามารถเชิงสร้างสรรค์ในการปรับตัวของระบบด้วย

สาเหตุของการขัดแย้งตามแนวคิด โคเซอร์ เขาเห็นว่า ความขัดแย้งเกิดจากกลุ่มไม่ได้ประโยชน์ทำให้เกิดความข้องใจสงสัยในการแบ่งปันของหายากนั้น ซึ่งการไม่ได้ประโยชน์นั้นเกิดจากการเปรียบเทียบมากกว่าลักษณะที่เด็ดขาดลักษณะเดียว

ความเข้มข้นของความขัดแย้ง โคเซอร์ มีแนวคิดว่า ความเข้มข้นของความขัดแย้งเกิดจาก

1. สาเหตุของความขัดแย้ง
2. ขนาดของอารมณ์ผูกพันของสมาชิกกลุ่ม
3. โครงสร้างสังคมที่มีความเข้มงวดและวิธีการดูถูก
4. หากกลุ่มขัดแย้งที่เห็นผลประโยชน์แท้จริงและชัดเจนจะไม่เข้มข้นเท่ากับการเห็นแบบลาง ๆ หรือเห็นไม่ชัด

5. ความขัดแย้งส่วนใหญ่เกิดจากผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว

6. ความเข้มข้นของความขัดแย้งเกิดจากค่านิยมและประเด็นความสำคัญทางสังคม

ความยืดหยุ่นของความขัดแย้ง ความขัดแย้งจะยืดหยุ่นได้ในกรณี

1. ถ้าไม่จำกัดเป้าหมาย
2. หากคู่ขัดแย้งไม่เห็นพ้องกันของเป้าหมาย
3. คู่ขัดแย้งไม่รู้ความแตกต่างของตนได้แก่ สัญลักษณ์ชัยชนะและความพ่ายแพ้

แห่งตน

ความขัดแย้งจะสิ้นสุด ในกรณีต่อไปนี้

1. หากผู้นำกลุ่มขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างรู้ว่าการบรรลุเป้าหมายมีราคาแพงกว่าได้ชัยชนะระหว่างกัน
2. หากผู้นำกลุ่มขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างมีความสามารถชักชวนสมาชิกกลุ่มให้ยุติความขัดแย้งลงได้

ประโยชน์ของความขัดแย้ง ในแนวคิดของ โคเซอร์ มองว่าความขัดแย้งมีประโยชน์ ดังนี้

1. ความขัดแย้งที่เข้มข้น ทำให้ขอบข่ายของความขัดแย้งแต่ละกลุ่มชัดเจน มีการแบ่งงานกันชัดเจนระหว่างสมาชิกของกลุ่ม จะทำให้เกิดการรวมอำนาจเข้าสู่ศูนย์กลางของโครงสร้างอำนาจการตัดสินใจ
2. ความขัดแย้งที่เข้มข้นจะส่งผลกระทบไปทุกส่วนของแต่ละกลุ่มจะทำให้เกิดความมั่นคงขึ้นในแต่ละกลุ่มขัดแย้ง
3. ความสัมพันธ์ขึ้นปฏิสัมพันธ์ในสมาชิกกลุ่มขัดแย้งจะสลายไป หากการขัดแย้งมีความเข้มข้นขึ้น เกิดบรรทัดฐานที่กลุ่มยอมรับซึ่งกันและกัน
4. โครงสร้างสังคมกลุ่มที่มีความขัดแย้งที่เข้มงวดน้อยและเข้มข้นน้อยจะมีการปรับตัวเพื่อเปลี่ยนแปลงไปสู่ความมั่นคง
5. ความขัดแย้งที่เกิดบ่อยจะทำให้สามารถรักษาคุณภาพอยู่ได้
6. ความขัดแย้งที่เกิดบ่อยและไม่เข้มข้นมาก จะทำให้แต่ละกลุ่มขัดแย้งสามารถสร้างระเบียบบรรทัดฐานกำกับการขัดแย้งขึ้นมาได้
7. ระบบสังคมที่ไม่เข้มงวดมากจะทำให้ความขัดแย้งสามารถสร้างสมดุลและระดับสูงต่ำของอำนาจในระบบขึ้นมาได้ อีกทั้งยังทำให้เกิดความสัมพันธ์แบบผสมที่จะยึดเหนี่ยวกันและบูรณาการของระบบเพิ่มขึ้น

โดยสรุปข้อสมมุติของทฤษฎีขัดแย้ง สรุปได้ดังนี้คือ

1. ความเป็นระเบียบในสังคมมนุษย์ ขึ้นอยู่กับการกดขี่ของคนกลุ่มหนึ่งเหนือคนอีกกลุ่มหนึ่งคนกลุ่มต่าง ๆ ในสังคมจะมีผลประโยชน์เฉพาะกลุ่มของตน เมื่อคนในกลุ่มมีความสำนึกในผลประโยชน์ร่วมกันของกลุ่มคน กลุ่มนั้น ๆ จะกลายเป็นชั้นชน
2. ชั้นชนในสังคมเกิดจากการแบ่งปันทรัพย์สิน อำนาจ เกียรติยศหรืออภิสิทธิ์ อย่างไม่เท่าเทียมกัน
3. ความขัดแย้งทางชนชั้นจะมีมากหรือน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมืองและสังคม ลักษณะของการกระจายอำนาจและผลประโยชน์และโอกาสในการเปลี่ยนฐานะทางชนชั้นของสมาชิกในสังคม
4. การเปลี่ยนแปลงทางสังคมเกิดจากความขัดแย้งภายในสังคม
5. การเปลี่ยนแปลงทางสังคม จะเกิดผลอย่างแท้จริงก็ต่อเมื่อเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม
6. ปัญหาสังคมเกิดจากการแบ่งปันของหายากและมีอยู่อย่างจำกัดในสังคม

จากทฤษฎีความขัดแย้ง ผู้ศึกษามีความเห็นว่ ความขัดแย้งมีส่วนเกี่ยวข้องกับทั้งทฤษฎีสมัยเก่าและสมัยใหม่ ซึ่งแนวคิดทฤษฎีสมัยเก่ามองว่าความขัดแย้งมีอยู่ทั่วไปและเกิดจากการแย่งชิงสิ่งของหายากและการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมสู่ความทันสมัย มีความเกี่ยวข้องกับอำนาจและผลประโยชน์ของกลุ่มที่แสวงหาประโยชน์ส่วนตนมากกว่าส่วนรวม ซึ่งแนวคิดสมัยใหม่มองว่เป็นการเสียระเบียบทางสังคม ในขณะที่แนวคิดสมัยใหม่มองเกี่ยวกับความขัดแย้งบางส่วนคือมองว่ความขัดแย้งเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่มองมว่ที่แตกต่างจากเดิมคือความขัดแย้งนั้นนอกจากจะให้ผลลบแล้วยังให้ผลบวกในทางสร้างสรรค์ด้วย เป็นการสร้างบรรทัดฐานขึ้นมาเพื่อจัดระเบียบสังคมให้อยู่ในภาวะสมดุลอีกด้วย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มีแนวทางการศึกษาเกี่ยวกับปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับระบบอื่น ๆ นอกเหนือจากระบบการเมือง ได้แก่ ระบบเศรษฐกิจการพัฒนามตามภาวะทันสมัย ระบบสังคมที่มีวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นและวัฒนธรรมชุมชนเป็นตัวขับเคลื่อนในการยอมรับหรือปฏิเสธการดำเนินการทางการเมืองท้องถิ่น ดังนั้นจึงได้นำแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับความขัดแย้งมาใช้เป็นแนวทางการศึกษาทั้งแบบเก่าและแบบใหม่

แนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งและความขัดแย้งทางการเมือง

1. นิยามความขัดแย้ง (Conflict)

ความขัดแย้งมีความหมายตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2524 ดังนี้
ขัด (หน้า 137) เป็นคำกริยา หมายถึง ไม่ทำตาม ฝ่าฝืน ขัดใจ ขัดแย้ง ไม่ลงรอยกัน

แย้ง (หน้า 675) เป็นคำกริยา หมายถึง ไม่ตรงหรือลงรอยเดียวกัน ด้านไว้ ทานไว้

ในภาษาไทยนั้น ความขัดแย้งอาจมีความหมายหลาย ๆ อย่าง เช่น การขัดกัน การทะเลาะกัน การวิวาทบาดหมาง การรบราฆ่าฟันกัน การโต้แย้งกัน ฯลฯ ซึ่งความหมายดังกล่าว พอสรุปได้ว่า ความขัดแย้งเป็นความรู้สึกนึกคิด หรือการกระทำที่ขัดกันทั้งภายในตนเอง ระหว่างบุคคล และระหว่างกลุ่ม อันเนื่องมาจาก ความคิด ค่านิยม วัฒนธรรม ที่แตกต่างกัน การมุ่งหมายในสิ่งที่เป็นของหายาก การเอาเปรียบซึ่งกันและกัน ไปจนถึงการมีอุดมการณ์ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีผลทำให้เกิดการแข่งขัน การแย่งชิง ชว่งชิง หรือการทำลายกัน

วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) ให้ความหมายของความขัดแย้งว่า ความขัดแย้ง (conflict) หมายถึง “ความไม่ลงรอยกัน หรือสถานะที่ไม่เห็นพ้องต้องกัน หรือความเป็นปฏิปักษ์กันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป โดยมีสาเหตุมาจากวัตถุประสงค์ที่ไม่สามารถเข้ากันได้ ความไม่ลงรอยกันทางด้านความต้องการ ความปรารถนา ค่านิยม ความเชื่อ และ/หรือทัศนคติ”

ความขัดแย้งทางการเมือง (political conflict) หมายถึง ความไม่ลงรอยกัน หรือสถานะที่ไม่เห็นพ้องต้องกัน หรือความเป็นปฏิปักษ์กันระหว่างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลตั้งแต่ 2 กลุ่มขึ้นไป โดยมีสาเหตุมาจากแนวความคิด ค่านิยม ทัศนคติทางการเมือง กระบวนการและวิธีการในการการแข่งขัน ที่มีวัตถุประสงค์ในการเข้าสู่กระบวนการทางการเมือง หรือการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง รวมถึงผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการเมืองเป็นสำคัญ ซึ่งสาเหตุของความขัดแย้งทางการเมืองอาจมาจากหลาย ๆ สาเหตุ หรือความต้องการที่ไม่สิ้นสุดของมนุษย์ในทรัพย์สิน เงินทอง ผลประโยชน์และอำนาจ แต่สิ่งเหล่านั้นมีความจำกัด จึงเกิดเป็นพฤติกรรมเบี่ยงเบนต่าง ๆ ที่ปรากฏออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อเป็นการต่อรอง การเรียกร้อง การแสดงออกถึงเจตจำนงของผู้ที่ได้รับผลกระทบหรือผู้เสียประโยชน์ให้อีกฝ่ายได้รับรู้ เมื่อพฤติกรรมต่าง ๆ ขยายออกไปอาจจะควบคุมได้หรือไม่ได้ตามความสามารถ ผู้นำกลุ่ม ความเหนียวแน่นของกลุ่มหรืออะไรก็ตาม โดยมีผลกระทบต่อกัน กลุ่มคน ทรัพย์สินหรืออะไรก็ตาม อาจจะส่งผลเสียหายต่อสังคมได้ จนขยายไปสู่ความขัดแย้งทางสังคม (social conflict) ตามมาในที่สุด

สาเหตุความขัดแย้ง

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547) กล่าวถึงความขัดแย้งว่ามีสาเหตุจากหลายสาเหตุ ดังนี้

1. ความขัดแย้งทางข้อมูล (Data conflicts) หรือความขัดแย้งเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริง เช่น การขาดแคลนข้อมูล การสื่อสารไม่ตรง ความเข้าใจผิด การตีความต่างกัน การมีมุมมองที่แตกต่าง เป็นต้น

2. ความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (Interest conflicts) เช่นการแย่งชิงทรัพยากรที่มีอย่างจำกัด การแข่งขันชว่งชิงกันเพื่อตอบสนองบางอย่าง เป็นต้น

3. ความขัดแย้งทางค่านิยม (Value conflicts) เช่น มุมมอง ความคิดและปรัชญาความเชื่อที่แตกต่างกัน ค่านิยมต่างกัน ความคาดหวังต่างกัน รวมถึงมาตรฐานการประเมินความคิดและพฤติกรรมที่แตกต่างกัน โดยมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณีหรือการอบรมเลี้ยงดูที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เป็นต้น

4. ความขัดแย้งทางความสัมพันธ์ (Relation conflicts) เช่น บุคลิกภาพที่แตกต่างกัน พฤติกรรมการแสดงออกและการปฏิบัติที่ต่างกัน การปฏิบัติจนเกิดความเคียดแค้นเปลี่ยนแปลงยาก รวมทั้งการติดต่อสื่อสารที่ไม่ต่อเนื่อง หรือสื่อความหมายไม่ตรงกัน

5. ความขัดแย้งทางโครงสร้าง (Structural conflicts) เช่น การแข่งขันแย่งชิงตำแหน่งหน้าที่ ความไม่เท่าเทียมกัน ความไม่ยุติธรรม ตลอดจนปัญหาทางกายภาพที่เกิดจากภายนอก เวลา สิ่งแวดล้อม ภูมิศาสตร์ เป็นต้น

ประเภทของความขัดแย้ง

การแบ่งประเภทความขัดแย้งสามารถแบ่งได้หลายแบบมีได้หลายประเภท ซึ่งสัญญา สัญญาวิวัฒน์ (2550) แบ่งประเภทความขัดแย้ง ดังนี้

1. ความขัดแย้งแบ่งแบบสากลมี 2 ประเภท คือ

1) ชุดที่ 1 แบ่งความขัดแย้งเป็น 2 แบบคือ ความขัดแย้งที่เป็นคุณ (functional conflict) และความขัดแย้งที่เป็นโทษ (destructive conflict)

2) ชุดที่ 2 แบ่งความขัดแย้งเป็น 2 ประเภท คือ ความขัดแย้งแบบ 2 ฝ่าย (bilateral conflict) และความขัดแย้งแบบรวมหรือพหุฝ่าย (collective conflict) คือ มากกว่า 2 ฝ่าย

2. ความขัดแย้งแบ่งแบบไทยมี 3 ประเภท คือ

1) ความขัดแย้งแบ่งตามเกณฑ์กรรม ได้แก่ กุศลกรรม (การทำความดี) และอกุศลกรรม (การทำความชั่ว)

2) ความขัดแย้งแบ่งตามเกณฑ์สื่อกลาง ได้แก่ ทางกาย ทางวาจาและทางใจ

3) ความขัดแย้งแบ่งตามเกณฑ์สถาบัน ในที่นี้หมายถึง 10 สถาบันในโครงสร้างทางสังคม ได้แก่ สถาบันครอบครัว สถาบันการศึกษา สถาบันเศรษฐกิจ สถาบันการเมือง ฯลฯ เป็นต้น ซึ่งทุกสถาบันมีความขัดแย้งในแบบของตน

องค์ประกอบของความขัดแย้ง ประกอบด้วย

1. การกระทำระหว่างกันทางสังคม (Social interaction) ส่วนที่คนสองคนต้องติดต่อกัน สัมพันธ์กัน มีโอกาสขัดแย้งกันเพราะต่างมีผลประโยชน์มุ่งหมายที่ต้องการแสวงหา

2. การขัดแย้ง (Conflict) ตัวขัดแย้งที่เกิดมาจากสาเหตุต่าง ๆ ของการกระทำระหว่างกันทางสังคม ไม่ว่าจะเป็นการแย่งชิงของหายากในสังคม ทรัพยากรที่มีจำกัด เป็นต้น

3. ผลผลิต (Product) อาจเรียกว่า ผลลัพธ์ที่เกิดจากการขัดแย้ง หรือถ้าเทียบกับกรรมก็คือ ผลกรรมหรือแรงสะท้อน ซึ่งอาจจะออกมาทั้งรูปที่เป็นคุณหรือเป็นโทษก็ได้

ในองค์กรต่าง ๆ หรือในสังคมนั้น ความขัดแย้งมีลักษณะทั้งทางบวกและทางลบ ซึ่งหากเป็นทางบวกจะเป็นความขัดแย้งประเภทให้คุณ ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางสร้างสรรค์ แต่หากความขัดแย้งนั้นส่งผลทางลบ จะเกิดการทำลาย การปะทะ การแก่งแย่งชิงดี การทะเลาะ ฯลฯ ซึ่งการกระทำนั้นจะมีความรุนแรงแตกต่างกันไป

รูปแบบความขัดแย้ง

พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิพงษ์ (2547) กล่าวถึง รูปแบบความขัดแย้งในทางสังคมวิทยานั้นมีหลายมิติ ส่วนมิติที่เกี่ยวกับคู่ตรงข้ามกันแต่ละขั้วนั้นแบ่งออกเป็น 4 รูปแบบ คือ

1. ความขัดแย้งแฝง (Latent conflict) เกิดเมื่อผู้กระทำสองคนหรือมากกว่ามีผลประโยชน์หรือเป้าหมายที่ตรงข้ามกันแต่ไม่มีปฏิสัมพันธ์กันในระยะนั้น ๆ ด้วยกัน เมื่อเป้าหมายนั้นไม่มีการเปิดเผย ความขัดแย้งนั้นจะเป็นแบบแฝงอยู่จนสะสมเป็นความเครียดทางสังคมแล้วเกิดการระเบิดออกไปจนกลายเป็น “ความขัดแย้งเปิดเผย (open conflict)” ได้

2. ความขัดแย้งทางวาจา (Verbal conflict) เป็นรูปแบบความขัดแย้งที่เกิดการโต้เถียงกัน แลกเปลี่ยนกันด้วยคำพูดที่จะโน้มน้าวอีกฝ่ายให้คล้อยตามความคิดเห็นของอีกฝ่าย ทำลายความน่าเชื่อถืออีกฝ่าย มีลักษณะการดูถูกเหยียดหยาม ลูกความ ชูเชิญ อีกฝ่ายหนึ่ง เช่น การหาเสียงทางการเมือง การโต้เถียงเชิงวิชาการ ความขัดแย้งรูปแบบนี้เป็นที่นิยมในสังคมมากกว่าเพราะไม่ต้องใช้ทรัพยากรอะไรหรือไม่ได้เกี่ยวกับผลประโยชน์ที่จะได้รับ แต่เป็นการสร้างความน่าเชื่อถือให้ผู้อื่นยอมรับมากกว่า ความขัดแย้งนี้ตรงข้ามกับ “ความขัดแย้งทางการกระทำ (action conflict)” ที่สร้างความเสียหายต่อทรัพยากรของฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหรือทั้งสองฝ่าย

3. ความขัดแย้งเชิงปฏิบัติ (Pragmatic conflict) เป็นความขัดแย้งที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์แบบเจาะจง เช่น การโต้เถียงเพื่อการเอาชนะ การแข่งขันเพื่อให้ได้แต้มหรือคะแนนที่สูงกว่าอีกฝ่าย การโต้เถียงเพื่อให้ได้ประโยชน์ตอบแทน ในความขัดแย้งรูปแบบนี้สามารถยุติได้ด้วยการได้รับสิ่งที่ต้องการ หรือตามกติกา ตามเงื่อนไขของเวลา เป็นความขัดแย้งที่แก้ไขได้ ตรงข้ามกับ “ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ (ideological conflict)” ที่มีลักษณะตรงข้าม เนื่องจากมีความเชื่อ ค่านิยม เป็นพื้นฐาน ความขัดแย้งนี้เป็นแบบต้องการรักษาความเชื่อ ค่านิยมของฝ่ายตนไว้อย่างเหนียวแน่น นำไปสู่ความต้องการที่จะได้ชัยชนะแบบเด็ดขาดหรือต้องการทำลายล้างฝ่ายตรงข้ามให้สิ้นซากไป รูปแบบความขัดแย้งนี้จะรุนแรง มีขอบเขตกว้างขวางและแก้ไขได้ยาก

4. ความขัดแย้งที่มีการกำกับควบคุม (Regulated conflict) เป็นรูปแบบความขัดแย้งที่มีบรรทัดฐานทางสังคมเป็นตัวควบคุม โดยเป็นกฎเกณฑ์ กติกา ศีลธรรม ที่เป็นที่ยอมรับของคนทั่วไป

เช่น การพิจารณาคดีทางกฎหมาย การเลือกตั้งตามกฎหมาย ซึ่งตรงข้ามกับฝ่ายหนึ่งที่ใช้ “ความขัดแย้งที่ไม่มีการควบคุม (unregulated conflict)” และมักแสดงออกที่รุนแรง เช่น การลอบสังหารทางการเมือง การก่อการจลาจล ความขัดแย้งรูปแบบนี้มีแนวโน้มที่จะทำนายเหตุการณ์ได้ยาก และเป็นเรื่องที่ยากจะจัดการแก้ไขในทางสร้างสรรค์ได้

อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งทางการเมืองที่เกิดขึ้นในสังคมนั้นมีรูปแบบที่มาแตกต่างกันออกไป ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่าง ทั้งผู้กระทำ เป้าหมาย สถานการณ์ ผลประโยชน์ ฯลฯ บางรูปแบบยุติลงโดยเร็ว ไม่มีความเสียหายตามมา แต่ในขณะที่บางรูปแบบก่อตัวจนเกิดการพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งที่มีรูปแบบรุนแรงขึ้น จนไม่สามารถจัดการด้วยวิธีการเดิม ๆ ได้ ต้องพัฒนารูปแบบการจัดการขั้นสูงขึ้นไปอีก

พลวัตรของความขัดแย้ง (dynamics of conflict): การขยายตัวของความขัดแย้ง (escalation of conflict)

ความขัดแย้งจะขยายตัวมากขึ้นหรือน้อยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายอย่างอาทิเช่น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้นตอหรือสาเหตุ ความเข้มข้นของความรุนแรง ปัจจัยแทรกซ้อนจากภายในภายนอก ตลอดจนการจัดการแก้ปัญหาความขัดแย้ง เป็นต้น สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้จะส่งผลให้ความขัดแย้งมีการขยายตัวไปได้ทั้งในทางสร้างสรรค์ (destructive) หรือรุนแรงมากขึ้นจนก่อความเสียหาย (constructive)

วันชัย วัฒนศัพท์ (2547) ได้กล่าวถึง ความขัดแย้ง ว่ามีพัฒนาการแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ได้แก่

1. ความขัดแย้งแฝง (Latent conflict) เป็นระยะที่ข้อพิพาทยังพัฒนาไม่เต็มที่ ไม่ขยายตัวจนเกิดการแบ่งขั้วของผู้ขัดแย้ง

2. ความขัดแย้งกำลังเกิด (Emerging conflict) เป็นระยะที่ความขัดแย้งพัฒนามาจากระยะแรก คือ ได้เกิดฝ่ายต่าง ๆ ขึ้น โดยรับรู้ว่ามีข้อพิพาทขึ้น แต่ยังไม่มีการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือกระบวนการแก้ปัญหาเกิดขึ้น

3. ความขัดแย้งที่ปรากฏออกมาแล้ว (Manifest conflict) เป็นระยะที่ความขัดแย้งพัฒนาไปเป็นข้อพิพาทที่ชัดเจน มีการดำเนินการตามบทบาทที่ตัวเองเกี่ยวข้อง รวมถึงอาจมีการเจรจา ไกล่เกลี่ย หรืออาจถึงทางตันหรือการหาทางออกไม่ได้

ในการพัฒนาของการขัดแย้งนั้น จะมีผลทำให้การขัดแย้งรุนแรงขึ้นตามลำดับการพัฒนาตามไปด้วย โดยอาจจะมีปัจจัยอื่น ๆ ที่ส่งผลต่อความรุนแรงของการขัดแย้งได้เช่นกัน เช่น การขัดแย้งของกลุ่ม การขัดแย้งในผลประโยชน์ การขัดแย้งทางการเมือง ฯลฯ ปัจจัยเหล่านี้จะสนับสนุนให้เกิดความขัดแย้งที่มีพัฒนาการตามลำดับข้างต้นได้

ผลของความขัดแย้ง

ผลของความขัดแย้งนั้นมีทั้งทางด้านบวกและด้านลบ ซึ่งผลในแต่ละด้านนั้นขึ้นกับสาเหตุ ปัญหา การจัดการ กระบวนการแก้ปัญหาและปัจจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งทางตรงและทางอ้อม

1. ความขัดแย้งที่ส่งผลในทางบวก มีลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในเชิงสร้างสรรค์
2) สามารถทำให้บุคลากรในองค์กรหรือในสถาบันนั้น ๆ เกิดแรงจูงใจในการทำงาน และพบแนวทางในการทำงานได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

3) ก่อให้เกิดความสามัคคีในกลุ่ม
4) ทำให้เกิดการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงเป้าหมายเดิมที่อาจจะไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง

5) สมาชิกมีการแลกเปลี่ยนความรู้ความคิดเห็นซึ่งกันและกัน
6) องค์กรหรือสถาบันมีการปรับตัวให้เข้ากับความเปลี่ยนแปลงในสังคมได้อย่างต่อเนื่อง
7) มีการเลือกตัวแทนที่เข้มแข็งมีความรู้ความสามารถเป็นผู้นำเพื่อแก้ปัญหา
8) ได้มีการระบายข้อขัดแย้งระหว่างบุคคลหรือกลุ่มซึ่งเก็บกดไว้เป็นเวลานาน
9) ทำให้เกิดแนวทางแก้ไขปัญหามาต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์กับองค์กรหรือสถาบันทำให้เกิดคุณภาพในการตัดสินใจ

10) ทำให้ลดความตึงเครียดลงได้หรือทำให้ความสัมพันธ์ของบุคคลในองค์กรดีขึ้น
11) ทำให้คุณภาพชีวิตการทำงานของบุคลากรในองค์กรดีขึ้นยอมรับความแตกต่างระหว่างบุคคล รู้จักการปรับตัว และการประสานงานร่วมกัน

2. ความขัดแย้งที่ส่งผลในทางลบ มีลักษณะต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1) นำไปสู่ความตึงเครียดมากขึ้นหรือมีผลกระทบต่อสุขภาพจิตของคนในองค์กรหรือสถาบันมากขึ้น

2) ทำให้เกิดการสูญเสียทรัพยากรและเวลามากเกินไป
3) ทำให้เกิดการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกขึ้นทำให้อีกฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึกว่าตนเองเป็นฝ่ายชนะ (winner) และอีกฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าเป็นผู้แพ้ (loser) ลักษณะเช่นนี้มีผลทำลายความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การขาดการประสานงานกันและไม่มีความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน ซึ่งมีผลทำให้ประสิทธิผลขององค์การตามมาได้

4) มุ่งจะเอาชนะกันมากกว่าที่จะมองถึงผลกระทบต่อเป้าหมายขององค์กรโดยรวม
5) นำไปสู่ความยุ่งเหยิงและไร้ซึ่งเสถียรภาพขององค์การหรือสถาบันนั้น ๆ

แนวทางการจัดการกับความขัดแย้ง (Conflict management)

การจัดการความขัดแย้งนั้นสามารถทำได้หลายวิธี โดยบางวิธีอาจจะเหมาะสมกับสาเหตุของความขัดแย้งแต่ละแบบ บางวิธีอาจจะต้องศึกษาจากบริบท ประวัติศาสตร์ วัฒนธรรมของกลุ่มนั้นๆ ประกอบกันไปด้วย วิธีที่มักจะใช้ได้แก่ การนำเอาสองฝ่ายมาอยู่ในบริบทที่เป็นกลาง การเจรจาต่อรอง การสื่อสารเพื่อการเข้าใจที่ถูกต้องตรงกัน การให้ประโยชน์หรือการชดเชยความสูญเสีย ฯลฯ ซึ่งยังมีอีกหลายวิธีที่ได้นำมาใช้ ซึ่งก่อนจะเข้าสู่กระบวนการจัดการความขัดแย้งนั้น สิ่งสำคัญจะต้องทำการพิจารณาวิเคราะห์ความขัดแย้งเสียก่อน เพื่อจะได้เข้าใจปัญหาความขัดแย้ง และนำไปสู่กระบวนการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพต่อไป

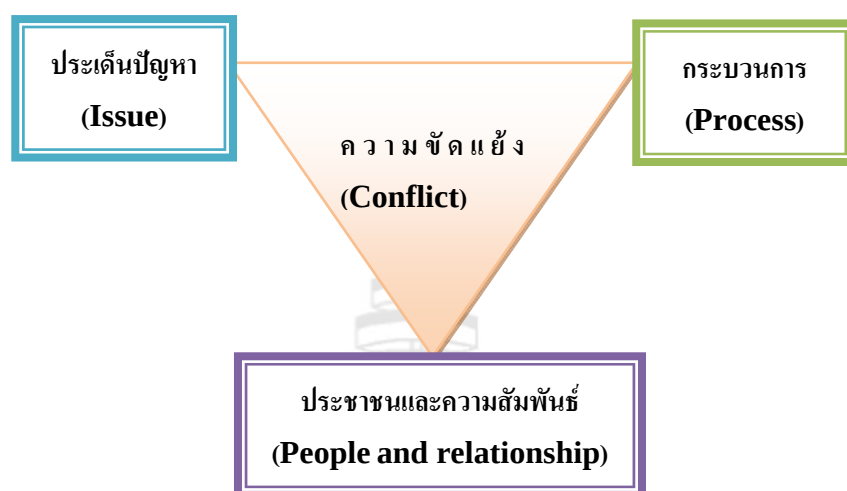
การวิเคราะห์ความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ

การจัดการความขัดแย้งที่ดีต้องเริ่มจากการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งการวิเคราะห์ความขัดแย้งที่ดี สามารถทำได้โดย

1. จำแนกและระบุมุมมองของทุกฝ่ายที่มีส่วนได้ส่วนเสีย (All stakeholders) รวมถึงความสัมพันธ์ (relationships) ระหว่างกันและรูปแบบวิธีการ (styles) ที่บุคคลเหล่านั้นใช้ในความขัดแย้งนั้น โดยพิจารณาทั้งผลประโยชน์ (stake) ผลลัพธ์และผลกระทบไม่ว่าทางตรงและทางอ้อม (affected directly or indirectly) รวมถึงความแตกต่างระหว่างคู่กรณี (party) กับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (stakeholder)
2. หาต้นตอ (Sources) ที่แท้จริงของปัญหาความขัดแย้ง ซึ่งสาเหตุความขัดแย้งนั้นมาจากหลายสาเหตุต้องพิจารณาให้ครอบคลุมต้นตอของสาเหตุที่แท้จริง
3. พิจารณาถึงความขัดแย้งนั้นมีบริบท (Context) ทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม โครงสร้าง และนโยบายแบบใดบ้าง
4. ประเมินว่าความขัดแย้งนั้นมีแนวโน้มขยายตัว (Escalation) มากขึ้นหรือลดลง (de-escalation)
5. ประเมินทางเลือก (Option) ของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียและการนำไปปฏิบัติ
6. พิจารณาความเป็นไปได้ที่จะทำการเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation)
7. พิจารณามีทางเลือกใดที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแนวปฏิบัติ (Making changes in policies or practices) เพื่อกำจัดต้นตอที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในอนาคต

องค์ประกอบของการพิจารณาความขัดแย้ง

องค์ประกอบของการพิจารณานั้น ต้องคำนึงถึง 3 ส่วน ต่อไปนี้ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2551)



จาก วันชัย วัฒนศัพท์. (2551). สานเสวนาจากท้องถิ่นสู่สมานฉันท์ สู่การเมืองของประชาชน. เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 1 “ทางออกความขัดแย้งของสังคมไทย เพื่อสุขภาวะ” ณ องค์การสหประชาชาติ วันที่ 11 ธันวาคม 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

ภาพที่ 2.1 องค์ประกอบของการพิจารณาความขัดแย้ง

1. ประเด็นปัญหา (Issue) เป็นตัวบ่งบอกว่าความขัดแย้งนั้นเป็นเรื่องอะไร เป็นนามธรรมหรือเป็นรูปธรรมเช่น ทรัพยากร ค่านิยม อารมณ์ความรู้สึก เป็นต้น ส่วนนี้เกี่ยวข้องกับการหาทางออกของข้อขัดแย้งและผลที่ตามมาหลังจากการแก้ปัญหาความขัดแย้ง
2. กระบวนการ (Process) หมายถึงแง่มุมต่าง ๆ ว่าประชาชนจะมีการแสดงออกอย่างไร เมื่อไร ที่ไหน เพื่อนำไปสู่การแสวงหาช่องทาง สถานที่และเวลา ที่เหมาะสมในการแก้ปัญหาในประเด็นนั้น
3. ประชาชนและความสัมพันธ์ (People and relationship) เป็นกระบวนการที่มีความสัมพันธ์ระหว่างคนหรือกลุ่มคน ในมิตินี้จึงเน้นคนหรือกลุ่มคนที่เกิดความขัดแย้ง บอกเหตุผลของการเกิด

ความขัดแย้ง ความต้องการที่เป็นรูปธรรม นามธรรมของคน รวมไปถึงวัฒนธรรมความเป็นอยู่ ความคิด ทัศนคติ ค่านิยม พฤติกรรมและจริยธรรมด้วย

ในการแก้ปัญหาความขัดแย้งนั้นจึงต้องพิจารณาทั้ง 3 มิติไปพร้อม ๆ กัน โดยไม่สามารถแยกออกมิติใดมิติหนึ่งเพียงด้านเดียว เพราะทั้งสามส่วนนั้นมีความสัมพันธ์เกี่ยวเนื่องกันตลอดเวลา ความสำคัญที่ต้องตระหนักคือ ในการแก้ปัญหานั้นจะพยายามพัฒนากระบวนการให้สอดคล้องกับคนและประเด็นปัญหา มากกว่าการจับคนหรือประเด็นปัญหามาให้เข้ากับกระบวนการ

แนวทางการตัดสินใจและการจัดการความขัดแย้ง

การตัดสินใจในการจัดการความขัดแย้งนั้น โดยทั่วไปมักใช้กระบวนการฉันทามติร่วมกัน เช่น กฎ กติกา บรรทัดฐานทางสังคม กระบวนการจัดการความขัดแย้งด้วยกฎหมาย คำพิพากษาของศาล นับว่าเป็นวิธีการที่ยอมรับมากที่สุด แต่ในสังคมปัจจุบัน การจัดการความขัดแย้งบางทีต้องใช้วิธีการหลายวิธีผสมผสานกัน ดังนี้

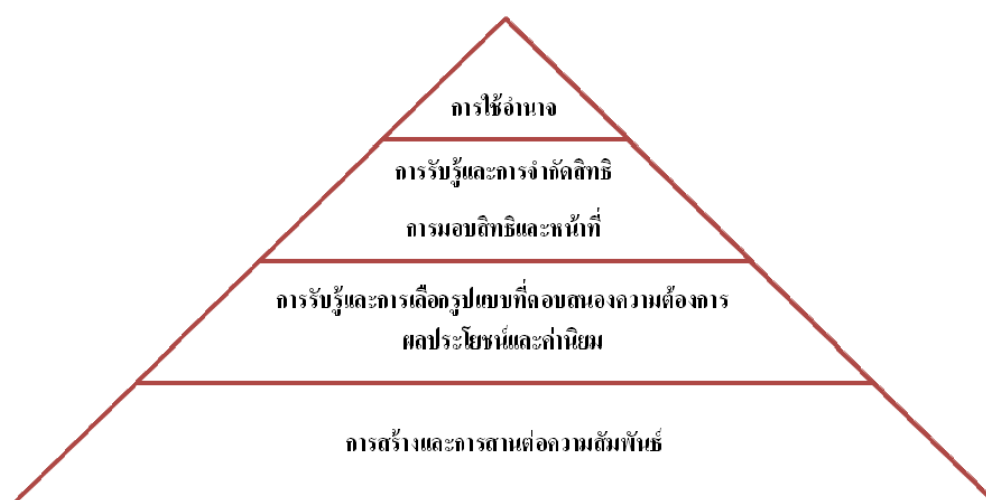
1. การยุติข้อขัดแย้งด้วยฉันทามติ หมายถึง คู่กรณีเป็นผู้ตัดสินใจเลือกกระบวนการและทางออกในการจัดการความขัดแย้งด้วยตนเองร่วมกัน เช่น การเจรจาต่อรอง (negotiation) การทำกระบวนการกลุ่ม (facilitation) และการไกล่เกลี่ย (mediation)
2. การยุติข้อขัดแย้งด้วยคำพิพากษาของศาล หมายถึง กรณีที่บุคคลที่สามเป็นผู้ตัดสินใจแทนคู่กรณีเช่นคำพิพากษาของศาล
3. การยุติข้อขัดแย้งด้วยการออกกฎหมาย หมายถึง การออกระเบียบโดยกลุ่มคน องค์การ สถาบันทางนิติบัญญัติ หรือผู้ปกครอง เช่นการออกระเบียบหรือกฎเกณฑ์หลังคำพิพากษามาตามคำสั่งศาล

การพิจารณาที่มาของการตัดสินใจหาวิธีการจัดการความขัดแย้งนั้น ต้องคำนึงถึงพื้นฐานหลายประการ ดังนี้

1. การตัดสินใจที่มีอำนาจเป็นพื้นฐาน (Power based approaches) หมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ในการจัดการ วิธีนี้ผู้อำนาจจะเป็นผู้ชนะ
2. การตัดสินใจที่มีสิทธิหรือการมอบสิทธิเป็นพื้นฐาน (Rights-or entitlement - based approaches) เช่น คำสั่งศาล คำสั่งอนุญาโตตุลาการและการไกล่เกลี่ยในกรอบสิทธิ
3. ฟิชเชอร์ (Fisher, 1991, อ้างถึงในวันชัย วัฒนศัพท์, บรรพต ดันธีรวงศ์ และ สุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2547, หน้า 3-5) การตัดสินใจที่มีความจำเป็นและผลประโยชน์เป็นพื้นฐาน (Need-based and interest-base approaches) จำเป็นต้องอาศัยวิธีการบูรณาการการแก้ปัญหา โดยการเจรจาที่ให้ประโยชน์แก่ทุกฝ่าย และการไกล่เกลี่ยคนกลางโดยยึดผลประโยชน์ร่วม

4. การตัดสินใจที่มีความสัมพันธ์เป็นพื้นฐาน (Relation approaches) พิจารณาที่การสร้างการพัฒนาและการรักษาความสัมพันธ์ เพื่อเป็นฐานในการทำงานร่วมกันในอนาคต โดยการปรึกษาหารือ (deliberation) และการสานเสวนา (dialogue) และมีความเข้าใจกันและกัน

อย่างไรก็ตาม กระบวนการตัดสินใจที่ดีและมีประสิทธิภาพนั้นต้องประกอบไปด้วยการไตร่ตรองตามบริบทความสัมพันธ์และขั้นตอนตามภาพที่ 2.2



จาก วันชัย วัฒนศัพท์. (2551). สานเสวนาจากท้องถิ่นสมานฉันท์ ผู้การเมืองของประชาชน. เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 1 “ทางออกความขัดแย้งของสังคมไทย เพื่อสุขภาวะ” ณ องค์การสหประชาชาติ วันที่ 11 ธันวาคม 2551. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

ภาพที่ 2.2 กระบวนการตัดสินใจเลือกวิธีการจัดการความขัดแย้ง

กระบวนการตัดสินใจเลือกวิธีการนั้น ทางที่ดีควรเลือกจากวิธีการล่างสุดขึ้นไปหายอดที่อยู่สูงสุด หมายถึงว่าควรใช้วิธีที่ประนีประนอมละมุนละม่อมก่อน หากไม่ได้ผลตามประสงค์ค่อยใช้วิธีที่ใช้กระบวนการที่เป็นทางการมากขึ้น ไปจนถึงการใช้อำนาจทางกฎหมาย

นอกจากกระบวนการตัดสินใจตามขั้นตอนดังกล่าวข้างต้นแล้ว กระบวนการแก้ปัญหาความขัดแย้งในแบบการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือกระบวนการตัดสินใจนั้น สามารถจำแนกได้อีก 2 แบบ คือ แบบกระจายและแบบบูรณาการ (วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, 2547)

1. แบบกระจายหรือแบบปันส่วน (Distributives approaches) วิธีนี้มองปัญหาเป็นเรื่องแพ้ชนะ หากไม่ได้ต้องแบ่งปันกันไปตามความต้องการหรือตามความแตกต่าง

2. แบบบูรณาการ (Integrative approaches) วิธีนี้เป็นการแก้ปัญหามากมาย ๑ ทางมากกว่าสภาพที่เห็นอยู่ หรือสถานการณ์มีการเปลี่ยนแปลงเช่น ทรัพยากรที่เคยมีจำกัดอาจจะมากขึ้น มีจุดมุ่งหมายในการแบ่งผลประโยชน์มากขึ้น เป็นลักษณะ “การเพิ่มมูลค่า” ของสิ่งต่าง ๆ เพื่อสนองต่อผลประโยชน์แก่ทุกฝ่ายหรือแบบชนะ-ชนะ (win-win)

ในความเป็นจริงกระบวนการแก้ปัญหาคือความขัดแย้งนั้น สามารถทำได้ทั้งสองแบบ โดยพิจารณาจากสถานการณ์หรือตามความเหมาะสมในแต่ละช่วงของปัจจัยที่เกี่ยวข้องนั้น ๆ

ความต่อเนื่องในการจัดการความขัดแย้ง (conflict resolution continuum)

แนวทางการยุติและป้องกันความขัดแย้งนั้นมีกระบวนการหลาย ๆ อย่าง โดยความเห็นของวันชัย วัฒนศัพท์ (2551) ได้เสนอแนวทางดังต่อไปนี้

1. การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) คือ การที่คู่กรณีทั้งสองฝ่ายขึ้นไป พยายามหาแนวทางเพื่อตัดสินใจร่วมกันในสถานการณ์ความขัดแย้งเดียวกันหรือสถานการณ์ที่มีแนวโน้มที่จะขัดแย้ง

2. การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (Mediation) คือ กระบวนการที่มีบุคคลที่สามที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในกรณีความขัดแย้ง เข้ามาช่วยแก้ปัญหาโดยทำหน้าที่เป็นคนกลางด้วยวิธีที่หลากหลายตามสถานการณ์เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคือพิพาทนั้น โดยไม่ใช่อิทธิพลของทางออกของปัญหาที่มีผลผูกพัน

3. การประนอมข้อพิพาท (Conciliation) ในบางกรณีคำนี้จะมีความหมายต่าง ๆ กันไป บางครั้งอาจใช้คล้ายกับคำว่า เจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง แต่ต่างกันที่การเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลางนั้นทั้งสองฝ่ายต้องมาประจันหน้ากัน อยู่ในเหตุการณ์ทั้งสองฝ่าย แต่การประนอมข้อพิพาทนั้นในแคนาดา ให้ความหมายว่า เป็นกระบวนการเจรจาเพื่อยุติความขัดแย้งของคู่กรณีโดยที่คู่กรณีไม่ได้มาอยู่ในที่นั้น แต่มีผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยมาเป็นตัวแทนสื่อสารข้อเสนอและความคิดเห็นแต่ละฝ่าย อาจมาทีละฝ่าย หรือเรียกว่า การเจรจาการทูตทีละฝ่าย (shuttle diplomacy)

4. การอำนวยความสะดวก (Facilitation) คือ กระบวนการที่บุคคลที่สามทำหน้าที่ประสานกิจกรรมกลุ่มในลักษณะการกำกับกระบวนการการประชุมเพื่อช่วยลดความตึงเครียดและทำให้บรรลุข้อตกลงอย่างมีประสิทธิภาพ

5. การตัดสินคดี (Adjudication) หมายถึง คำพิพากษาทั่วไปที่มีผลผูกพันและผลบังคับใช้ทางกฎหมาย

6. คำตัดสินของอนุญาโตตุลาการที่ไม่มีผลผูกพัน (Non-binding arbitration) เป็นการที่คู่กรณีเสนอเรื่องที่เกิดความขัดแย้งต่อบุคคลที่สาม (ซึ่งในที่นี้หมายถึงทนายผู้ชำนาญการหรือผู้พิพากษา)

เพื่อให้ช่วยแสดงความเห็น หรือให้คำแนะนำ ซึ่งคู่กรณีอาจไม่ปฏิบัติตามก็ได้ หากไม่ตกลงต้องส่งเรื่องให้ศาลเป็นผู้พิจารณาได้สวนต่อไป

7. การสนทนาเพื่อกำหนดนโยบายสาธารณะร่วมกันหรือมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ (Facilitated policy dialogue or shared decision-making) หมายรวมถึง วิธีการกำหนดนโยบายสาธารณะที่ให้ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐ กระบวนการนี้อาจใช้วิธีการหลากหลายรูปแบบ การทำกระบวนการนี้เพื่อลดความขัดแย้งในกาดำเนินงานตามนโยบายรัฐแล้วยังให้ผู้มีส่วนได้เสียได้เสนอแนวทางแก้ไขปัญหา การดำเนินการและได้ประโยชน์จากนโยบายอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะเป็นกระบวนการที่ได้มาจากฉันทามติของคนในชุมชน

8. ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภาหรือคณะกรรมการรับเรื่องราวร้องทุกข์ (Ombudsman or public complaints commission) ในต่างประเทศนั้น หมายถึงการที่ผู้ตรวจการแผ่นดินรับเรื่องราวร้องทุกข์ที่เป็นข้อพิพาทความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐมาพิจารณา อาจทำการตรวจสอบเอง หรือทำรายงานต่อสาธารณชนได้ สำหรับประเทศไทยกรณีดังกล่าวเป็นหน้าที่ศาลปกครอง

9. การประท้วงอย่างสันติ (Non-violent direct action) หมายถึง การที่ประชาชนร่วมกันกำหนดเพื่อกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกฎหมาย โดยไม่ใช้ความรุนแรง เช่น การชุมนุมโดยสันติ การใช้สื่อรณรงค์ การโฆษณาชวนเชื่อ การปิดถนน การไม่เชื่อฟังคำสั่งเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น

รูปแบบการจัดการความขัดแย้ง

วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ (2547, หน้า 28-31) เสนอรูปแบบความขัดแย้งนั้นมีหลากหลายวิธีการ ซึ่งแต่ละวิธีการอาจใช้ในสถานการณ์ที่ต่างกันตามความเหมาะสม โดยวิธีการต่าง ๆ นั้นต้องพิจารณาอย่างรอบคอบ ก่อนตัดสินใจเลือกใช้ ได้แก่

1. การแข่งขัน การบังคับและการผลักดัน (Competing forcing and pushing) วิธีนี้จะใช้เมื่อบุคคลใดบุคคลหนึ่งให้ความสัมพันธ์กับจุดมุ่งหมายมากกว่าความสัมพันธ์ อาจใช้อำนาจช่วยหรือทำให้ผู้อื่นทำตาม วิธีการนี้นั้นการแบ่งส่วนปันส่วนในการเจรจาไกล่เกลี่ย

2. การโอนอ่อนผ่อนตามหรือการทำให้ราบรื่น (Accommodating or smoothing) วิธีนี้อาจนำมาใช้ในกรณีที่มีความห่วงใยต่อความสัมพันธ์มากกว่า เป้าหมายในการแก้ไขปัญหาคือความขัดแย้ง เป้าหมายของข้อตกลงนี้จะออกมาในรูปของการเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายอื่น โดยที่ฝ่ายเราต้องยอมเสียประโยชน์ ลักษณะแบบนี้เป็นลักษณะนิสัยต้องการความสงบของสังคมตะวันตก ความสัมพันธ์นี้จะไม่ถูกมองเชิงลบ วิธีนี้สังคมไทยนิยมใช้เพราะเราเป็นสังคมที่ยอมรับผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจ

3. การประนีประนอม (Compromising) เป็นลักษณะเดินสายกลางระหว่างเป้าหมายกับความสัมพันธ์ หลักสำคัญคือการหาแนวกลาง ๆ หรือ “แบ่งครึ่ง” การประนีประนอมไม่อาจเกิดได้

กรณีความขัดแย้งที่เกิดจากมุมมองโลกทัศน์ หรือค่านิยมทางศีลธรรม แต่สนใจในความสัมพันธ์ และการแบ่งปันส่วน (distributive)

4. การหลีกเลี่ยงหรือการถอนตัว (Avoiding or withdrawing) การหลีกเลี่ยงถือว่าการ เลื่อนออกไป การหลบฉากและการถอนตัวออกจากประเด็นนั้น การหลีกเลี่ยงปัญหาและการ โอนอ่อนผ่อนตามมีประโยชน์อย่างยิ่งในการรักษาความสัมพันธ์ที่มีต่อกันไว้

5. การร่วมมือกันหรือการแก้ปัญหา (Collaborating integrating or problem solving) หมายถึง การบูรณาการแก้ปัญหา ซึ่งมักให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์และจุดหมายเช่นกัน เป็นทั้งการรุก และร่วมมือคือเกิดการบูรณาการผลประโยชน์ร่วมกันของทุก ๆ คนที่ได้รับผลกระทบ วิธีการคือการ เน้น การเจรจาไกล่เกลี่ยซึ่งคนกลางจะใช้ทั้งวิธีบูรณาการและการแบ่งปันส่วน

ทั้ง 5 รูปแบบข้างต้นเป็นรูปแบบการจัดการความขัดแย้งจากการศึกษาของ โทมัสและคิลแมน (Thomas-Kilmann Conflict Mode Instrument) (Thomas & Kilman, 1974 อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, 2547, หน้า 30-31) ซึ่งรูปแบบทั้ง 5 รูปแบบนี้ ในการเผยแพร่แนวคิดนี้ในอเมริกา นิยมการ จัดการความขัดแย้งแบบความร่วมมือกันเป็นหลักและไม่เห็นด้วยกับการหลีกเลี่ยงปัญหา การประนีประนอม การยอมโอนอ่อนผ่อนตามและการแข่งขันกัน ดังนั้นจะเห็นว่าการจัดการปัญหาความขัดแย้งตาม แนววัฒนธรรมตะวันตกนั้นเน้นการเผชิญหน้ากับปัญหาและไม่นิยมการหลีกเลี่ยงปัญหาหรือการ โอนอ่อนผ่อนตาม นอกจากแนวทางการจัดการความขัดแย้ง 5 รูปแบบแล้ว วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, 2547, หน้า 30-31) ได้เพิ่มเติมวิธีการจัดการความขัดแย้งอีก 2 วิธี ได้แก่ การโน้มน้าว (persuasion) และการสนับสนุน (supporting) ดังนี้

1. การโน้มน้าว (Persuasion) เป็นวิธีการที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลพยายามที่จะเปลี่ยน ความคิดเห็นของผู้อื่น ตลอดจนวิธีคิด ความรู้สึกและความคิดเห็น โดยใช้การอุปมาอุปมัยและเหตุผล ประกอบ อาจจะเป็นการแข่งขันกันโน้มน้าวจนเรียกว่า “การดื้อ” ในลักษณะซึ่งคู่กรณีหนึ่งใช้วิธียืน หยัดชักชวนอย่างแน่วแน่ จนกระทั่งอีกฝ่ายจำต้องยอมจำนนเพราะความดื้อหรือไม่ก็เลิกไปเลย

2. การสนับสนุน (Supporting) คือ การให้โอกาสบุคคลที่อยู่ภายใต้ความกดดันสามารถ ระบายความรู้สึก ความคิดเห็น ความโกรธหรือไม่พอใจ และช่วยให้การตัดสินใจง่ายกว่าจะไม่ทำ อะไร ผู้สนับสนุนไม่จำเป็นต้องเจรจาไกล่เกลี่ยเสมอไป อาจใช้การสนับสนุนเป็นช่องทางเพื่อ หลีกเลี่ยงการเจรจาไกล่เกลี่ยหรือการแทรกแซง

จากแนวทางการจัดการความขัดแย้งทั้งหมดนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่าการจัดการความขัดแย้งต้อง ให้ความสำคัญกับบริบทหรือวัฒนธรรม จารีตประเพณีแบบสังคมตะวันออก โดยเฉพาะสังคมไทย ที่มีวัฒนธรรมเก่าแก่มานาน ซึ่งในสังคมไทยนั้น เป็นสังคมที่มีการแบ่งชนชั้นมาตั้งแต่สมัยโบราณ โดยนับเอาฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมเป็นเกณฑ์ เช่น ทรัพย์สินสมบัติ ความร่ำรวย ตำแหน่งหน้าที่

การงาน อำนาจ ชื่อเสียง ฯลฯ นอกจากนี้ อุปนิสัยคนไทยยังเป็นคนประเภทเคารพผู้อาวุโสหรือผู้ใหญ่ มีความรักสงบ พึ่งพาอาศัยกัน เอื้ออาทรต่อกัน เมื่อทำความผิดจะให้อภัยและไม่จดจำไว้นานนัก ดังนั้น แนวทางการจัดการความขัดแย้งในสังคมไทย จึงนำเอาวิถีชีวิตแบบไทยมาเป็นหลัก คือ ไม่นิยมการเผชิญหน้า แต่ชอบการหลีกเลี่ยงปัญหา เคารพและเชื่อฟังการตัดสินใจของผู้มีอำนาจหรือผู้อาวุโส ผู้ศึกษาจึงเห็นว่า การจัดการความขัดแย้งในสังคมไทยนั้นจะใช้วิธีการเจรจาต่อรอง ไกล่เกลี่ย โดยมีตัวกลางเป็นผู้ประสานประโยชน์มากกว่าการเผชิญหน้ากัน

อย่างไรก็ตาม เมื่อวัฒนธรรมตะวันตกเข้ามาสู่ประเทศไทย สังคมไทยที่เป็นสังคมแบบเปิด อยู่แล้วจึงพร้อมรับสิ่งต่าง ๆ เข้ามาทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงความคิด วิถีชีวิตไปจากเดิมมาก จึงเห็นได้ว่าปัจจุบัน การจัดการปัญหาความขัดแย้งในสังคมกลับใช้ความรู้แรงในการแก้ปัญหา การเผชิญหน้ากัน แต่คนส่วนใหญ่ในสังคมไทยยังนิยมการแก้ปัญหาคความขัดแย้งแบบรักสงบ ไม่นิยมความรู้แรง หลีกเลี่ยงการเผชิญหน้า เคารพผู้อาวุโส หรือผู้มีอำนาจเหนือกว่าเป็นสำคัญ

2.1.3 ทฤษฎีชนชั้นนำ (Elite Theory)

ทฤษฎีชนชั้นนำ (elite theory) เป็นทฤษฎีที่พยายามบรรยายและอธิบายความสัมพันธ์เชิงอำนาจในสังคมสมัยใหม่ โดยเชื่อว่าในสังคมจะมีกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งซึ่งมีขนาดเล็กแต่ประกอบไปด้วยเครือข่ายสมาชิกที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจและนโยบาย มีอำนาจในการวางแผนและควบคุมการใช้อำนาจโดยผ่านตำแหน่งใหญ่ ๆ ในองค์กร เช่น ประธานบริษัท หรือบอร์ดของบริษัทที่มีอิทธิพลเหมือนนโยบายและกลุ่มเครือข่ายด้วยการวางแผนการสนับสนุนทางการเงินของมูลนิธิหรือตำแหน่งด้วยการขับเคลื่อนนโยบายของกลุ่มชนชั้นนำ ที่มีความสำคัญต่ออำนาจในการตัดสินใจในนโยบายของคณะรัฐบาล ทฤษฎีนี้ด้านแนวคิดพหุนิยม โดยเห็นว่า ประชาธิปไตย คือ ความคิดที่เป็นไปไม่ได้ ดังนั้น ทฤษฎีนี้จึงเป็นทฤษฎีที่ตรงข้ามกับแนวคิดทฤษฎีเอกภาพของรัฐ

ทฤษฎีชนชั้นนำดั้งเดิม (classic elite) มีองค์ประกอบที่สำคัญได้แก่ (1) อำนาจชนชั้นนำที่เป็นกุญแจสำคัญในสถาบันเศรษฐกิจและการเมือง (2) อำนาจของกลุ่มบุคคล ซึ่งเป็นความแตกต่างทางจิตวิทยาที่กำหนดให้ชนชั้นนำว่าเป็นพวกที่มีทรัพยากรบุคคลชั้นปัญญาชน เช่น มีทักษะความสามารถสมรรถภาพในการปกครองตนเองและมีความสนใจในการทำงานหรือให้คำแนะนำรัฐบาลในการบริหารนโยบายด้วยไหวพริบ สติปัญญาของตนเพื่อให้รัฐบาลทำงานบรรลุเป้าหมายตามนโยบายที่วางไว้สูงสุดให้ได้มากที่สุด และไม่ต้องการเห็นความสูญเสียในรัฐบาลที่ไม่มีสมรรถภาพในการบริหาร นักคิดของ ทฤษฎีชนชั้นนำดั้งเดิม (Classic Elite) ได้แก่

1. วิเฟรโด พารेटโต้ (Vilfredo Pareto) แนวความคิดของ พารेटโต้ (Pareto) เน้นความเหนือกว่าทางด้านจิตใจและปัญญาที่ชนชั้นนามิ เขาเชื่อว่า ชนชั้นนำสามารถทำให้บรรลุความสำเร็จตามเป้าหมายสูงสุดในสาขาใดสาขาหนึ่งที่พวกเขามีความเชี่ยวชาญ พารेटโต้ (แบ่ง ชนชั้นนำออกเป็นสองประเภท คือ

(1) ชนชั้นนำแบบเป็นทางการ และ (2) ชนชั้นนำแบบไม่เป็นทางการ เขายังอธิบายว่า ชนชั้นนำอาจเปิดรับกลุ่มคนที่ไม่เป็นชนชั้นนำมาก่อนเข้าเป็นสมาชิกของกลุ่มได้หากเป็นคนที่มีความสามารถ

2. เกตติโน มอสคา (Gaetano Mosca) แนวความคิดของ มอสคา (Mosca) เน้นในทางสังคมวิทยาและลักษณะส่วนตัวของชนชั้นนำว่า เป็นคนกลุ่มน้อยที่สามารถควบคุมและครอบงำคนกลุ่มใหญ่ได้ แม้จะไม่มีกรรวมกันเป็นองค์การประกอบด้วย ชนชั้นปกครองและชนชั้นที่ถูกปกครอง ซึ่งชนชั้นปกครองจะมีสติปัญญา คุณธรรมและทุนที่เหนือกว่า ตลอดจนได้รับความนิยมนและมีอิทธิพลสูงกว่า

3. ไมเคิล โรเบิร์ต (Michels Robert) แนวความคิดของ ไมเคิล (Michels) พัฒนจากหลักการว่าด้วย กฎเหล็กของคณาธิปไตยซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่องค์กรทางสังคมและการเมืองใช้ดำเนินการ เขากล่าวว่า การจัดระเบียบสังคมเป็นกุญแจสำคัญของการแบ่งกันทำเพื่อให้คนที่ปกครองสามารถปกครองได้ เขาเชื่อว่าทุกองค์กรมีผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ

- 1) ความต้องการผู้นำ ที่มีคุณสมบัติพิเศษและคล่องแคล่ว
- 2) การใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกภายในองค์กร
- 3) ความสำคัญของคุณลักษณะทางจิตวิทยาของผู้นำ

4. ซี ไรท์ มิลล์ (C.Wright Mills) เป็นนักคิดที่เผยแพร่หนังสือ ชื่อ อำนาจของชนชั้นนำ (Power Elite) ในปี ค.ศ. 1956 โดยอ้างมุมมองใหม่ในระบบของพลังงานในสหรัฐอเมริกา เขาจะพูดถึงการปกครองโดยคนสามกลุ่ม คือ กลุ่มพลังอำนาจทางการเมือง เศรษฐกิจ และการทหาร ซึ่งสามารถสังเกตเห็นความแตกต่างของอำนาจที่ไม่เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในตัวคนของสหรัฐอเมริกา กลุ่มเหล่านี้ถูกสร้างขึ้นผ่านกระบวนการ การอธิบายด้วยหลักแห่งเหตุผลของชนชั้นนำระดับสูงที่ทำงานในสังคมอุตสาหกรรม โดยกลไกของอำนาจที่เข้มข้น ลักษณะเด่นไหลในการควบคุมภาพรวมของกลุ่มคนที่จำกัด นี้อธิบายถึงพลังที่ก่อให้เกิดเสียหาย (Bottomore, T, 1993, p. 25)

มิลล์ (Mills, 1956, p. 274) กล่าวว่า ผลของการกระทำนี้สร้างความเสียหายให้แก่ ระบบการเมืองที่ทำให้การเมืองลดระดับลงเป็นเพียงเวทีสำหรับการอภิปรายและการจับไล่ การวิเคราะห์ระดับแมโครนี้ ชี้ให้เห็นถึงความอับของประชาธิปไตยใน “สังคมชั้นสูง” และข้อเท็จจริงที่ว่าอำนาจโดยทั่วไปอยู่นอกขอบเขตของผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งตามระบบประชาธิปไตย อิทธิพลหลักในการศึกษา คือ หนังสือที่ชื่อ Franz Leopold Neumann's, Behemoth: โครงสร้างและการปฏิบัติของชาติสังคมนิยม ใน ปี ค.ศ. 1942 เป็นการศึกษาวิธีการกลับมาของอำนาจระบอบนาซีนิยม ในรัฐประชาธิปไตยแบบเยอรมัน เขากล่าวว่ามีเครื่องมือในการทำความเข้าใจและวิเคราะห์โครงสร้างแบบครบวงจร รวมทั้งเป็นสัญญาณบอกเหตุที่เตือนถึงสิ่งที่อาจจะเกิดขึ้นในระบบประชาธิปไตยแบบนายทุนสมัยใหม่

5. ฮันเตอร์ ฟรอยด์ (Floyd Hunter) เป็นผู้นำในการศึกษาวิเคราะห์ภาพรวมของชุมชน ในปี ค.ศ. 1953 โดย ฮันเตอร์ (Hunter) ใช้ทฤษฎีชนชั้นนำตรวจสอบรายละเอียดความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับอำนาจในเมืองที่เป็นบ้านเกิดของเขา (Regional city) โดยค้นหา “ผู้กุมอำนาจที่แท้จริง” ในชุมชนที่ไม่ใช่ผู้มีอำนาจตามตำแหน่งอย่างเป็นทางการ เขาวางตัวคนที่มีอำนาจตามโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ตามลำดับชั้นและเชื่อมโยงแผนผังความสัมพันธ์ของอำนาจระหว่างนักธุรกิจ, นักการเมือง พระสงฆ์ เป็นต้น การศึกษาของ ฮันเตอร์ ได้รับการสนับสนุนและแพร่หลายในสังคมประชาธิปไตย การวิเคราะห์ในลักษณะนี้ ต่อมามีการนำไปใช้ในการศึกษาโครงสร้างอำนาจขององค์กรต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เช่น ในการตรวจสอบโครงสร้างอำนาจกลุ่มชนชั้นนำในภาคธุรกิจของสหรัฐอเมริกา โดย ไมเคิล เชอร์วาร์ด (M. Schwartz) เป็นต้น

เจมส์ เบอร์นแฮม (James Burnham) เริ่มจากการศึกษา การจัดการการปฏิวัติอุตสาหกรรม ที่เป็นการแสวงหาอำนาจที่มีการเคลื่อนไหวอย่างรวดเร็วเพื่อให้อำนาจและกำลังในการทำงานนั้น อยู่ในมือของผู้จัดการมากกว่านักการเมืองหรือนักธุรกิจ โดย “การแยกเป็นเจ้าของและการควบคุม” (Bottomore, 1993, p. 59) ต่อมา ความคิดเหล่านี้ถูกประยุกต์ โดย นักคิดแนวอนุรักษย์ถึงหัวโบราณ อย่าง แซมมวล ที ฟรานซิส และ พอลก๊อตฟริด (Samuel T. Francis & Paul Gottfried) ในทฤษฎีการบริหารของรัฐ

โรเบิร์ต ดี พุตแมน (Robert D. Putnam) แนวความคิดของ พุตแมน (Putnam) มุ่งความสนใจไปที่กลไกการพัฒนาศักยภาพด้านเทคนิคและความรู้ทางการบริหารของนักบริหารและกลุ่มพิเศษกลุ่มอื่น ๆ ที่ใช้ในการ ปล้นอำนาจจากกระบวนการประชาธิปไตยและการลั่นไหลไปตามคำแนะนำของที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในกระบวนการ ถ้าดูจากสถิติใน 100 ปีที่ผ่านมาผู้ประกอบการที่เป็นนักธุรกิจและผู้บริหารอุตสาหกรรมที่โดดเด่นจะพบว่าเป็น “คนรุ่นใหม่” ที่ส่วนใหญ่ประกอบไปด้วยนักวิทยาศาสตร์ นักคณิตศาสตร์ นักเศรษฐศาสตร์และวิศวกร ที่มีความรู้ทางเทคโนโลยีใหม่ (Putnam, 1977, pp. 384-385)

แนววิเคราะห์ชนชั้นนำ (elite approach)

ในการวิเคราะห์เชิงแนวคิดชนชั้นนำนั้น มีฐานคิดอยู่ที่ความคิดรวบยอดที่ว่า “ปรากฏการณ์ทางการเมืองเป็นผลผลิตที่เกิดจากชนชั้นนำในสังคม” ซึ่งแนววิเคราะห์ชนชั้นนำมองว่าในสังคมจะประกอบไปด้วยคน 2 ชั้น คือ ชนชั้นนำและชนชั้นล่าง ซึ่งชนชั้นนำ หมายถึง คนส่วนน้อยในสังคมที่มีอำนาจครอบงำชนชั้นล่าง ส่วนชนชั้นล่าง นั้นเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม เนื่องจาก ชนชั้นนำเป็นคนที่กุมอำนาจทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมืองของสังคม โดยวิธีการคือ การที่ชนชั้นนำมีเงินทองและความร่ำรวย ทำให้สามารถใช้ความร่ำรวยในการแสวงหาอำนาจทางการเมืองได้ ในขณะเดียวกันเมื่อมีอำนาจทางการเมือง อำนาจในด้านอื่นก็จะเพิ่มพูนขึ้น จึงทำให้ชนชั้นนำเป็นคนกำหนดชะตา

กรรมของคนทั้งสังคมซึ่งเป็นชนชั้นล่าง สาเหตุที่ทำให้ชนชั้นนำสามารถกำหนดความเป็นไปของสังคมได้ เพราะชนชั้นนำมีลักษณะต่าง ๆ คือ

1. ชนชั้นนำมีจำนวนน้อยแต่มีการเกาะกลุ่มกันเป็นเครือข่ายทำให้ติดต่อสื่อสารรวมกันอย่างเหนียวแน่น และพบว่าชนชั้นนำยังมีการเกี่ยวข้องกันในรูปแบบของเครือญาติผ่านการแต่งงานข้ามตระกูลกัน การอุปถัมภ์ค้ำชูกัน

2. ชนชั้นนำมีความคิด ค่านิยม ทศนคติ ธรรมเนียม และการดำรงชีวิตในวิถีแบบเดียวกัน อาจจะจบจากโรงเรียนหรือสถาบันการศึกษาเดียวกัน

3. ชนชั้นนำมีผลประโยชน์สอดคล้องกัน เป้าหมายเดียวกัน

แนวคิดชนชั้นนำจึงมองว่า การดำเนินการทางการเมืองเป็นเรื่องของชนชั้นนำ ทำให้การกำหนดนโยบายต่าง ๆ เป็นไปเพื่อชนชั้นนำ ซึ่งชนชั้นล่างจะได้รับประโยชน์แต่เพียงเล็กน้อย จากการจัดสรรของชนชั้นนำ เพียงเพื่อไม่ให้ชนชั้นล่างรู้สึกว่าคุณถูกเอาเปรียบจนเกินไป และป้องกันมิให้ชนชั้นล่างรวมตัวลุกขึ้นมาท้าทายอำนาจของชนชั้นนำเท่านั้น

แนววิเคราะห์ทฤษฎีชนชั้นนำกับการเมืองไทย

แนววิเคราะห์ชนชั้นนำสามารถนำมาอธิบายการเมืองไทยได้ทั้งการเมืองระดับชาติและการเมืองระดับท้องถิ่น เนื่องจากการเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นของไทยนั้น นำรูปแบบการเมืองที่เหมือนกันมาใช้และในขณะที่นักการเมืองทั้งสองระดับใช้แนวทางการเมืองที่เป็นแนวทางและแบบอย่างเดียวกันทำให้การวิเคราะห์ชนชั้นนำกับการเมืองไทยสามารถวิเคราะห์ได้ทั้งสองส่วน กล่าวคือ แนววิเคราะห์การเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นในส่วนที่เหมือนกันมาได้แก่ คนที่เข้าไปมีอำนาจทางการเมือง เป็นชนชั้นนำทางธุรกิจเพียงไม่กี่คนหรือไม่กี่ตระกูล ที่เข้าไปมีบทบาทในการกำหนดนโยบายต่าง ๆ เพื่อผลประโยชน์ต่อธุรกิจของตนเอง

สำหรับการเมืองไทยในระดับชาติ ชนชั้นนำที่เข้ามามีบทบาททางการเมืองในระยะแรกคือทหาร ข้าราชการระดับสูง โดยมีนักธุรกิจอยู่เบื้องหลังให้การสนับสนุน ข้าราชการและทหาร ต่อมาเมื่ออำนาจการเมืองเปลี่ยนมาอยู่ในมือของนักการเมือง นักธุรกิจก็มาสนับสนุนนักการเมือง และพรรคการเมือง แต่ทุกวันนี้ นักธุรกิจเข้ามาเล่นการเมืองอย่างเต็มตัว แต่ในการเมืองระดับท้องถิ่นทหารไม่ได้เข้ามามีบทบาทแต่หากเป็นนักธุรกิจที่มีบทบาทมากหรืออาจจะเป็นข้าราชการที่มีชื่อเสียง มีวงศ์ตระกูลเก่าแก่ มันคงเป็นปีกแผ่นที่เข้ามามีบทบาทแทน

หากมองย้อนกลับไปในอดีต การเมืองไทยในแนวคิดชนชั้นนำจะพบว่า สังคมไทยเป็นสังคมที่มีการแบ่งคนในสังคมออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ มานานแล้ว โดยแบ่งเป็นกลุ่มชนชั้นนำและชนชั้นล่าง ชนชั้นนำเป็นชนชั้นที่มีบทบาทในการควบคุมความเป็นไปของชนชั้นล่างไม่ว่าจะเป็นยุคที่กษัตริย์ปกครองประเทศที่ประชาชนส่วนใหญ่มองว่า ตนเองเป็นไพร่ฟ้าที่ต้องคอยรับอำนาจและ

ความกรุณาของชนชั้นนำหรือยุคประชาธิปไตยที่คนไทยในชนบทส่วนใหญ่ยังคงคิดว่าตนเองเป็นแค่ราษฎรที่ต้องคอยรับความช่วยเหลือจากนโยบายของรัฐ โดยไม่ลุกขึ้นมามีบทบาทในทางการเมืองแต่อย่างใด ปลดปล่อยการเมืองเป็นเรื่องของคนไม่กี่คน มาจนถึงทุกวันนี้ การเมืองไทยอยู่ภายใต้กำมือของผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมไม่กี่ตระกูล และเมื่อเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับชาติ จะมีชนชั้นทางทหารและข้าราชการที่มีบทบาทในการเปลี่ยนแปลงอีกเช่นเดียวกัน

2.1.4 แนวคิดระบบอุปถัมภ์

การอุปถัมภ์ ในความหมายโดยทั่วไป คือ การคำจุน การคำชู การสนับสนุน การเลี้ยงดู (ราชบัณฑิตยสถาน, 2546) ในทางการเมืองซึ่งใช้คำว่า ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง การได้รับสิทธิพิเศษจากผู้ใหญ่หรือญาติมิตรของตน เป็นระบบที่ตรงกันข้ามกับระบบความชอบธรรมซึ่งนิยมใช้เป็นหลักในปัจจุบัน (เดโช สวานานนท์, 2545)

ผู้อุปถัมภ์ (patron) เป็นคำมาจากภาษาสเปน หมายถึง บุคคลผู้มีอำนาจ สถานภาพ อันทานุมัติ (sanction) และอิทธิพล คำนี้อาจใช้เรียกนายจ้างหรือผู้สนับสนุนการจัดพิธีกรรมต่าง ๆ และแม้กระทั่งนักบุญ องค์อุปถัมภ์ โดยที่บุคคลเหล่านี้ต้องเข้ามาเกี่ยวข้องกับสัมพันธ์กับผู้ที่มีอำนาจด้อยกว่าหรือเป็น “ผู้รับอุปถัมภ์” (client) ที่ต้องการความช่วยเหลือและการป้องกัน (Foster, 1963) ผู้อุปถัมภ์ให้ประโยชน์โดยหวังจะได้ผลประโยชน์ตอบแทนในรูปสินค้า ความภักดี การสนับสนุนทางการเมืองและการบริการในรูปแบบต่าง ๆ จากผู้อุปถัมภ์ของตน ส่วนใหญ่ผู้อุปถัมภ์คนหนึ่งจะมีผู้รับอุปถัมภ์หลายคน (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2545, หน้า 27)

ระบบอุปถัมภ์ หมายถึง ระบบความสัมพันธ์ ระหว่างคนสองคน ที่มีสถานภาพทางสังคมที่ไม่เท่าเทียมกัน แต่อยู่ร่วมกัน ด้วยผลประโยชน์ต่างตอบแทน หรือมีความสัมพันธ์ฉันท์เพื่อนระหว่างกัน ผู้อุปถัมภ์ (ผู้ให้) ซึ่งมีทรัพย์สินเงินทองหรืออำนาจมากกว่า จะเป็นฝ่ายอุปการะ คุ้มครอง เพื่อให้ผู้รับการอุปถัมภ์ (ผู้รับ) ให้รอดพ้นจากการถูกกดขี่ อันตรายต่าง ๆ จากผู้อื่น ผู้รับเองก็ตอบแทนด้วยการให้ความนิยม ให้ข่าวสารหรือแผนการร้ายของผู้อื่น ฯลฯ ดังนั้น โดยพื้นฐานแล้วระบบอุปถัมภ์จะเป็นความสัมพันธ์ที่ยั่งยืนก็ต่อเมื่อ “ผู้ให้” มีคุณธรรม และ “ผู้รับ” ยินยอมมอบความภักดี (ด้วยใจ)

ความเป็นมาของระบบอุปถัมภ์

ระบบอุปถัมภ์มีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน โดยมีพัฒนาการมาจากการเจริญเติบโตของระบบศักดินาในยุโรปตะวันตกและญี่ปุ่น ซึ่งความสัมพันธ์ส่วนตัวและการฝากตัวเป็นผู้รับอุปถัมภ์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับชาวนา ได้กลายมาเป็นรากฐานของการจัดระเบียบองค์กรทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ภายใต้ระบบศักดินาที่เป็นข้อผูกพันระหว่างชาวนากับผู้ถูกอุปถัมภ์นั้น ยังปรากฏใน

สังคมชนบททั่วไป เช่น ที่ตอนใต้ของประเทศอิตาลี ประโยชน์ของระบบอุปถัมภ์ที่ชัดเจนคือ การใช้แรงงานราคาถูก วิธีการนี้ถูกนำไปใช้ในการแสวงหาอาณานิคมของสเปนและโปรตุเกส ในลาตินอเมริกาและเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การมีระบบอุปถัมภ์แบบนี้เป็นการส่งเสริมการค้าขายในระบบการเพาะปลูกขนาดใหญ่ ซึ่งแท้จริงก็คือ ระบบทุนนิยมโลก (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2545, หน้า 28-29)

อิทธิพลของระบบอุปถัมภ์ ขยายวงกว้างออกไป ไม่ใช่เกิดขึ้นแต่ในชนบทเท่านั้น ระบบอุปถัมภ์ยังมีความสำคัญในการช่วยเชื่อมโยงโครงสร้างอำนาจระหว่างชนบทและเมือง และเป็นช่องทางในการแสวงหาผลประโยชน์ ซึ่งใน “สังคมที่กำลังพัฒนา” เส้นสายระหว่างความสัมพันธ์ระหว่างผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์สามารถเชื่อมโยงบุคคลที่มีสถานภาพต่ำไปจนถึงบุคคลระดับชาติได้ โดยไม่ต้องผูกติดกับระบบราชการที่มีกฎระเบียบมากมาย การพัฒนาอุตสาหกรรมนั้นระบบอุปถัมภ์สามารถช่วยเหลือผู้รับอุปถัมภ์ของตนในการติดต่อกับระบบราชการ โดยสามารถติดต่อกับเจ้าหน้าที่ผู้รับการอุปถัมภ์ของผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจมากกว่าต่อ ๆ กันไปจนถึงระดับชาติ ในที่สุดแล้วผู้อุปถัมภ์ตามประเพณีที่มีบทบาทในหลาย ๆ ด้าน เช่น ทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จะถูกแทนที่โดยผู้อุปถัมภ์ที่มีอำนาจเฉพาะด้านและจำกัดอยู่เฉพาะในระบบราชการหรือองค์กรต่าง ๆ เช่น เจ้าหน้าที่ของรัฐบาล และครู เป็นต้น (อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์, 2545, หน้า 34)

ระบบอุปถัมภ์กับสังคมไทย

ระบบอุปถัมภ์ของไทยมีมาตั้งแต่สมัยโบราณพื้นฐานของสังคมไทยเป็นสังคมแบบ “นาย” และ “บ่าว” หรือ “ไพร่” หรือเรียกว่าเป็นสังคม “แบบศักดินา” ทำให้มีการอุปถัมภ์ค้ำชูระหว่างนายกับบ่าวและมีการเปลี่ยนแปลงเรื่อยมา ซึ่งในสมัยที่พระมหากษัตริย์ใช้อำนาจสูงสุดในการปกครองระบบอุปถัมภ์ตั้งอยู่บนพื้นฐานของคุณธรรม คือพระมหากษัตริย์เป็นสัญลักษณ์แห่งธรรม การให้ยศตำแหน่งหน้าที่แก่ขุนนางจึงควบคู่ไปกับคุณธรรม และมีระบบอุปถัมภ์เป็นกลไกหนึ่งที่ใช้เพื่อคานกับความโน้มเอียงที่ผู้มีอำนาจเหนือกว่าจะกดขี่ขูดรีดไพร่ผู้อยู่ในอำนาจ

นอกจากนี้ระบบสังคมไทยสมัยก่อน เป็นสังคมที่คนส่วนใหญ่ต้องพึ่งพิงผู้ที่มีอำนาจ บารมีเหนือกว่าเพื่อปกป้องคุ้มครองตนเองและด้วยศักยภาพในการหาเลี้ยงตนที่ค่อนข้างจำกัด ทำให้ต้องอาศัยความช่วยเหลือจากผู้ที่มิฐานะสูงกว่า จนเป็นระบบอุปถัมภ์ที่ติดแน่นกับนิสัยของคนไทยในเวลาต่อมา แม้ว่าประเทศไทยจะได้มีการยกเลิก “ระบบทาส” หรือระบบ “บ่าว-ไพร่” ตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 แห่งกรุงรัตนโกสินทร์แต่คนไทยส่วนใหญ่ ยังนิยมการดำรงตนเป็นคนที่ชอบพึ่งพิงคนมีอำนาจสูงกว่า โดยเฉพาะคนที่มีตำแหน่งทางราชการประดุจเป็น “เจ้านาย” ไม่เปลี่ยนแปลง

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองปี พ.ศ. 2475 จากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์เป็นระบอบประชาธิปไตย ระบบอุปถัมภ์มีการเปลี่ยนรูปไปจากความสัมพันธ์แบบ “นายกับบ่าว” หรือ “เจ้ากับข้า” เป็น ความสัมพันธ์ระหว่างผู้มีอำนาจ คือเจ้านายและขุนนางหรือข้าราชการผู้ใหญ่ กับผู้อยู่อาศัยทั่วไปที่ไม่มีอำนาจอะไรแต่อยู่ในชุมชนที่ใกล้ชิดกัน ให้ความนับถือผู้ใหญ่ที่มีอำนาจทำนอง “รู้จักผู้ใหญ่ไว้พึ่งพิง” ความสัมพันธ์ในทำนองนี้ แม้จะมีตัวอย่างไม่มากนัก แต่ก็มีความสัมพันธ์ที่ดีและยั่งยืนระหว่างผู้ให้ที่มีความเมตตาปรานีเป็นฐาน และผู้อยู่ในความอุปถัมภ์ที่ตอบแทนด้วยความกตัญญูและจงรักภักดีความสัมพันธ์ในระบบราชการ เป็นเรื่องที่ผู้น้อยเอาใจผู้ใหญ่เพราะหวังการเลื่อนยศเลื่อนตำแหน่ง การได้เงินเดือนที่สูงขึ้น ส่วนเจ้านายหวังการสนับสนุนช่วยเหลือการงานพิเศษและบริการอื่น ๆ การที่ต้องเลี้ยงลูกน้องเช่นนี้ทำให้ผู้ให้การอุปถัมภ์ต้องมีรายได้พิเศษ นอกเหนือจากเงินเดือนข้าราชการ ทำให้เกิดคอร์รัปชันหรือวิธีการหารายได้แบบอื่น ๆ ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ระหว่างข้าราชการกับนักธุรกิจ ในสมัยโบราณมีกลุ่มคนจีนอพยพเข้ามาอยู่ในประเทศไทยกันมาก และเพื่อความอยู่รอดในฐานะของคนต่างถิ่นทำให้คนจีนเหล่านี้พยายามที่จะเข้าหาและพึ่งพิงคนที่สามารถคุ้มครองพวกเขาได้ ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นพวกขุนนางหรือข้าราชการที่มีตำแหน่งทางราชการ และเพื่อให้การติดต่อราชการราบรื่นไม่ติดขัด คนจีนจึงพยายามสร้างสัมพันธ์ภาพกับกลุ่มข้าราชการ และมีของกำนัลหรือเงินทองมอบให้เมื่อต้องการติดต่อกับงานด้วยทำให้เกิดธรรมเนียม “เงินได้โต๊ะ” หรือ “สินบน” ต้องพึ่งความคุ้มครองของขุนนาง เมื่อการเศรษฐกิจเจริญคนจีนที่ส่วนใหญ่ทำธุรกิจการค้ายังต้องพึ่งข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ให้ช่วยเหลือในเรื่องสัมปทาน หรือให้ได้งานจากภาครัฐ เช่น การรับเหมาก่อสร้าง จึงสานความสัมพันธ์กับกลุ่มเหล่านี้ในลักษณะการตอบแทนบุญคุณแบบ “หมูปาไก่มา” นับว่าเป็นระบบอุปถัมภ์ เพราะมีพื้นฐานอยู่ที่ความเอื้ออาทร และความกตัญญู ข้าราชการผู้ให้การอุปถัมภ์ยังเลือกที่จะรับหรือไม่รับสิ่งที่ผู้รับการอุปถัมภ์หยิบยื่นมาให้อีกด้วย

อย่างไรก็ตาม ไม่ว่าระบบอุปถัมภ์จะนำมาซึ่งความสัมพันธ์รูปแบบใด ๆ แต่คนไทยส่วนใหญ่ก็ “ยอมรับได้” และมองว่าเป็นระบบที่คู่กับสังคมไทยมานาน จนกลายเป็นประเพณีปฏิบัติสืบต่อกันมา อคิน รพีพัฒน์ (อคิน รพีพัฒน์, 2527, อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์และปรีชา คูวินทร์พันธุ์, 2545, หน้า 3-4) กล่าวว่า “ระบบอุปถัมภ์เป็นผลมาจากความเชื่อของคนไทยในเรื่องบุญกรรมและเรื่องตายแล้วเกิดใหม่ เช่น ความเชื่อที่ว่าผู้ที่เกิดมาท่ามกลางเงินทอง มีทรัพย์ วาสนา เป็นเพราะกรรมที่ทำไว้แต่ปางก่อน คนเราเกิดมาไม่เท่าเทียมกันด้วยเหตุที่ว่าบุญบารมีที่สะสมไว้แต่ปางก่อนต่างกัน ทำให้คนไทยยอมรับความแตกต่างในฐานะ ตำแหน่งที่ลดหลั่นเป็นขั้น ๆ ว่าเป็นสิ่งที่ เป็นธรรมชาติ ธรรมดา และยึดถือความแตกต่างสูง-ต่ำเป็นหลักของฐานะตำแหน่งในการจัดระเบียบสังคม”

ผลกระทบของระบบอุปถัมภ์ต่อสังคมไทย

การเปลี่ยนแปลงของสังคมไทยที่อำนาจเงินเป็นอำนาจสูงสุดทำให้ระบบอุปถัมภ์มีรูปแบบความสัมพันธ์เปลี่ยนไปโดยไม่มีคุณธรรม ความเมตตา ความเอื้ออาทรเป็นพื้นฐานของฝ่ายผู้ให้ แต่เป็นความโลภ ความต้องการร้าย และ การหวังประโยชน์โดยตรง ต้องการที่จะมีอำนาจ มีผลประโยชน์ มีความสะดวกสบาย ผูกขาดอำนาจและผลประโยชน์ ส่วนผู้รับก็ไม่ได้มีความความภักดีหรือความกตัญญูตอบแทนให้ แต่ตกอยู่ในภาวะจำยอมด้วยเหตุผลหลาย ๆ ประการ เช่น ด้วยความจำเป็นด้านการเงิน หรือด้วยความกลัว เป็นต้น ประกอบกับวัฒนธรรมความเป็นอยู่ที่เปลี่ยนไปทั้งสังคมเมือง และสังคมชนบท ส่งผลให้รูปแบบความสัมพันธ์ในระบบอุปถัมภ์มีความสลับซับซ้อนตามไปด้วย จากความสัมพันธ์แบบเป็นส่วนตัว กลายเป็นความเกี่ยวข้องกับส่วนรวม และปัจจัยอื่น ๆ ที่เข้ามาอิทธิพลทำให้คนในสังคมไทยมีความเป็นส่วนตัว (private) มากกว่าส่วนรวม (public) สังคมที่เห็นแก่ส่วนรวมอ่อนด้อยลง ขาดความผูกพันทางด้านสาธารณะหรือส่วนรวม ประชาชนให้ความสนใจการบริการสาธารณะน้อยลงด้วยมองว่าเป็นอำนาจการจัดการของรัฐและกลุ่มต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์กันในด้านผลประโยชน์ คนส่วนใหญ่จึงขาดจิตวิญญาณสาธารณะ เรื่องส่วนรวมมักจะถูกระงับไม่ไต่ถามจากหน้าที่หรือขอบเขตของตนเองถือเป็นเรื่องของคนอื่น ใครมีบุญคุณก็ต้องตอบแทนกันไป ผลกระทบของระบบอุปถัมภ์ต่อสังคมไทย มีหลายประการ แต่ที่พอจะกล่าวได้บ้าง ได้แก่

1. ยึดปัจเจกบุคคลเป็นหลัก ก่อให้เกิดการขาดการพิจารณาตามหลักความจริงและอุดมการณ์ และขาดหลักการที่ดี คำนึงแต่ประโยชน์ตอบแทนคนที่เคยอุปถัมภ์ตัวเองและเครือญาติมากกว่าการพิจารณาคุณสมบัติที่ดีที่เขา มีอยู่ และพยายามมองข้ามความบกพร่องของเขาไป เมื่อทำผิดก็เบี่ยงเบนการลงโทษหรือลดโทษเกินความผิดที่พึงได้รับ

2. ขาดจิตสาธารณะและความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ไม่แยกส่วนรวมกับส่วนตัว ทำให้คนไทยขาดสิ่งที่เรียกว่าจิตสาธารณะ (public mind) และจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirit) คือการคำนึงประโยชน์ของสังคมเป็นที่ตั้ง คนไทยเป็นคนดี กตัญญู รักเครือญาติ เพื่อนฝูง พี่น้อง รักเพื่อนร่วมรุ่น รักองค์การของเราเอง แต่อะไรที่นอกเหนือไปจากนั้นแล้ว ที่ไม่มีความสัมพันธ์เป็นส่วนตัว เราจะไม่สนใจ คนไทยส่วนใหญ่จะรักษาสมบัติส่วนตัวอย่างดีใครมาทำให้เสียหายไม่ได้แต่สมบัติส่วนรวมจะถูกใช้อย่างไม่ทะนุถนอมด้วยคิดว่า “ไม่ใช่ของเรา เป็นของหลวง” การที่จิตสาธารณะอ่อนแอ ทำให้มีผลตามมาหลายอย่าง คือ

- 1) ทำให้ขาดการนึกถึงผลประโยชน์สาธารณะ (Public interests) ทำให้สังคมไทยไม่ค่อยมีใครปกป้องผลประโยชน์สาธารณะ แต่จะรักษาผลประโยชน์ส่วนตัวก่อน

- 2) ทำให้ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ (Public good) สิ่งที่เป็นสมบัติส่วนรวมไม่มีผลกระทบต่อส่วนตัว เราจะไม่สนใจ

3) ความรับผิดชอบสาธารณะหรือความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (Public responsibility) เรารับผิดชอบต่อครอบครัว ต่อเครือญาติ ต่อหน่วยงาน แต่ความรับผิดชอบต่อส่วนรวมมีน้อย เมื่อมีความผิดพลาดหรือผลเสียต่อสาธารณะ หากคนรับผิดชอบ เช่น กรณีวิกฤตเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นในสังคมไทย ไม่มีใครออกมารับผิดชอบต่อสิ่งที่เกิดขึ้น

4) ขาดการตรวจสอบทางสาธารณะ (Public accountability) ที่เป็นหลักสำคัญทำให้งานส่วนใหญ่มีปัญหาการทุจริตไม่โปร่งใส ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชน

3. ขาดความยุติธรรมและความเสมอภาคในสังคม ในสังคมไทยที่มีระบบอุปถัมภ์นำระบบคุณธรรมนั้น เราจะพบว่า การพิจารณาผู้ที่เข้าสู่ระบบการทำงานสายอาชีพต่าง ๆ ขาดคุณสมบัติที่เหมาะสมกับตำแหน่ง ไม่มีความเสมอภาคในการสอบแข่งขัน แม้แต่การพิจารณาความดีความชอบในองค์กรการเลื่อนขั้นตามความดีความชอบไม่มียุติธรรม

4. ระบบราชการเกิดความล้มเหลว จากการที่หน่วยงานราชการมีแต่ระบบเส้นสาย เครือญาติอุปถัมภ์ เป็นผลพวงของการที่ระบบขาดความยุติธรรมและไม่เสมอภาค

5. การแสวงหาประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชน ภาคธุรกิจจะอุปถัมภ์ข้าราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะการอุปถัมภ์สนับสนุนทุนต่าง ๆ หรือการเสนอผลประโยชน์ต่างตอบแทนเพื่อให้ได้สิ่งที่ตั้งเป้าหมาย ภาคธุรกิจจึงเข้ามาสร้างความสัมพันธ์กับรัฐหรือภาคราชการเพื่อประโยชน์ในงบประมาณการบริหารของรัฐเป็นเป้าหมายที่สำคัญ

6. ขาดการปลูกฝังจิตสำนึกที่ดีแก่เด็กและเยาวชน สังคมไทยมีรูปแบบระบบอุปถัมภ์ทั่วทุกภาคส่วน เป็นแบบอย่างให้เด็กและเยาวชนตามอย่าง ทำให้เด็กและเยาวชนรุ่นใหม่ ๆ คิดว่าทุกอย่างสำเร็จได้ต้องมีผู้อุปถัมภ์ช่วย หรือต้องมีเครือญาติคอยผลักดัน ตัวอย่างเช่น เมื่อจบระดับปริญญาต้องการหางานทำต้องวิ่งหาเส้นสายเพื่อฝากเข้างาน

ระบบอุปถัมภ์กับการเมืองไทย

นักรัฐศาสตร์เอาคำว่าระบบอุปถัมภ์มาใช้เฉพาะในด้านความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลในการเมืองและการบริหารราชการ สำหรับนักรัฐศาสตร์ระบบอุปถัมภ์คือ วิธีหรือช่องทางที่นักการเมืองจัดสรรตำแหน่งงาน หรือสิ่งอื่นใด อันเป็นของรัฐ และทรัพยากรของส่วนรวมให้กับผู้อื่น เพื่อประโยชน์ของตนเองหรือพรรคของตนในการได้คะแนนเสียง

ปัญหาในระบบอุปถัมภ์ส่งผลต่อการเมืองไทยในแง่ของการทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก การต่อสู้แย่งชิงอำนาจกัน ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมืองที่อุปถัมภ์กันและกัน ทำให้ตำแหน่งบางตำแหน่งถูกนักการเมืองนำมาใช้ให้ผู้อื่นให้โทษ แต่งตั้งพวกของตนมาอยู่ในตำแหน่ง หรือการปลดคนที่ไม่เห็นด้วยกับตนเองออกจากตำแหน่ง ส่วนข้าราชการเองเมื่อต้องการความก้าวหน้า

จะวิ่งเข้าหานักการเมืองเช่นกัน ที่สุดแล้วมักจะตามมาด้วยปัญหาการเกิดลู่ทางแห่งการ โกงกินเพิ่มขึ้น การคอร์รัปชันต่าง ๆ จึงตามมา

นอกจากการนี้ระบบอุปถัมภ์ระหว่างนักการเมืองกับข้าราชการแล้ว การอุปถัมภ์ระหว่างนักธุรกิจกับนักการเมืองและข้าราชการประจำก็ส่งผลกระทบต่อประเทศด้วย เพราะไม่ว่านักธุรกิจจะเป็นผู้อุปถัมภ์หรือถูกอุปถัมภ์ก็ตาม นักธุรกิจก็ต้องทำงาน งานของนักธุรกิจส่วนใหญ่ก็คือการกระทำอย่างใดก็ได้เพื่อเพิ่มผลผลิตและกำไร ผลกำไรเป็นสิ่งสำคัญ แม้นักธุรกิจบางคนจะมีคุณธรรมก็ตาม แต่ไม่ว่าอย่างไรผลกำไรก็เป็นสิ่งที่สำคัญต่อนักธุรกิจอยู่ดี ดังนั้นเมื่อมีการลงทุนก็ต้องมีการถอนทุนเป็นธรรมดา ปัญหาการฮั้วประมูลต่าง ๆ จึงตามมา ส่งผลต่อบ้านเมืองที่ต้องสูญเสียเงินงบประมาณต่าง ๆ มากกว่าปรกติ ทั้งหมดทั้งมวลล้วนเป็นผลมาจากระบบอุปถัมภ์ หากระบบอุปถัมภ์มีความสร้างสรรค์ และมีคุณธรรม ก็น่าจะนำมาสู่การพัฒนาของบ้านเมืองได้เพราะ การที่พวกเดียวกันมาทำงานด้วยกันย่อมง่ายต่อการประสานงานและ สั่งการ แต่ทั้งนี้ก็ต้องขึ้นอยู่กับระบบคุณธรรมของตัวบุคคลด้วย คนที่อุปถัมภ์ผู้อื่นก็ต้องมีคุณธรรมและเห็นผลประโยชน์แห่งชาติเป็นที่ตั้ง รับคนดีเข้ามาในตำแหน่งที่เหมาะสมไม่เห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัวมากเกินไปกว่าประโยชน์ส่วนรวม หากเป็นดังนี้ผมคิดว่าแม้เป็นระบบอุปถัมภ์ก็จะไม่ส่งผลกระทบในแง่ที่ไม่ดีต่อประเทศชาติทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม

แนวคิดวัฒนธรรมการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง

1. วัฒนธรรมการเมือง

วัฒนธรรมทางการเมืองเป็นรากฐานสำคัญของการพัฒนาทางการเมืองและการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมทางการเมือง การพัฒนาทางการเมืองของประเทศใดจะประสบความสำเร็จขึ้นอยู่กับกระบวนการเปลี่ยนแปลงและเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่พึงประสงค์เป็นสำคัญ และประการที่สำคัญคือ การเมืองของสังคมใด ประเทศใด ย่อมมีบริบทของวัฒนธรรมในสังคมนั้น และประเทศนั้นเป็นปัจจัยพื้นฐานที่บ่งชี้ได้ว่า การเมืองนั้นมีความเหมาะสมกับการพัฒนาการเมืองระบบนั้นๆ มากน้อยเพียงใด เนื่องจากกระบวนการปกครองแบบประชาธิปไตยได้เน้นกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน เพราะเป็นการปกครองโดยประชาชน เพื่อประโยชน์สุขของประชาชนในประเทศนั้น ๆ บริบททางวัฒนธรรมจึงเป็นปัจจัยสำคัญในการประสบความสำเร็จหรือการล้มเหลวทางการเมือง

คำว่า “วัฒนธรรม” ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ.2511 อธิบายว่า “วัฒนธรรม” มาจากรากศัพท์ภาษาบาลี แปลว่า “ความเจริญงอกงาม” ส่วน “ธรรม” หมายถึง “คุณความดี สภาพที่ทรงไว้” หากรวมคำว่า “วัฒนธรรม” ตามความหมายนี้จึงแปลว่า “สิ่งที่ดีงามที่ทรงไว้” แต่ในทางสังคมศาสตร์ นั้น ดีวอส และฮิปเลอร์ (De Vos & Hippler, 1969, pp. 323-324 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์,

2544, หน้า 252-253) กล่าวว่า คำว่า “วัฒนธรรม” ไม่ได้ระบุเฉพาะว่าเป็นสิ่งที่ดำรงไว้เท่านั้น แต่มีความหมายว่า “แบบแผนพฤติกรรมการดำรงชีวิตของกลุ่มคน ซึ่งสมาชิกเรียนรู้และถ่ายทอดสืบต่อกันไปด้วยการอบรมสั่งสอนทั้งทางตรงและทางอ้อมในช่วงระยะเวลาหนึ่ง แบบแผนพฤติกรรมของกลุ่มคนดังกล่าว เป็นผลมาจากระบบความเชื่อ (belief) ค่านิยม (value) และทัศนคติ (attitude) ซึ่งถ่ายทอดกันมาด้วยกระบวนการเรียนรู้ทางสังคม (socialization) หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นผลของการกระทำที่ผ่านมาและเป็นเงื่อนไขสำหรับการกระทำต่อไปในอนาคตของชนกลุ่มหนึ่ง”

ดังนั้น วัฒนธรรมของคนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดย่อมเป็นแบบแผนของพฤติกรรมของคนกลุ่มนั้น อาจจะเป็นสิ่งที่ดำรงตามแบบสากลนิยมหรือไม่ก็ตาม แต่ก็ป็นวิธีการดำรงชีวิตของกลุ่มคนนั้น ๆ ยอมรับและสืบทอดกันมา วัฒนธรรมจึงมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละสังคม

วัฒนธรรมนั้นมีคุณสมบัติสำคัญ 3 ประการคือ ประการแรก วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เรียนรู้ได้ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ประการที่สอง วัฒนธรรมเป็นสิ่งที่เกิดจากการเรียนรู้ทางสังคมมากกว่าเกิดจากสายเลือด เนื่องจากแบบแผนการดำรงชีวิตของมนุษย์นั้น เกิดจากการหล่อหลอมกลมกลืน (socialization) จากสังคมเป็นส่วนใหญ่ พันธุกรรมมีผลต่อวัฒนธรรมบ้างแต่ค่อนข้างน้อย และประการที่สาม วัฒนธรรมต่าง ๆ มีการเปลี่ยนแปลงได้ (dynamic) และเปลี่ยนแปลงแบบสม่ำเสมอ อาจจะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับตัวคนและปัจจัยรอบข้างในการเรียนรู้และรับมามากน้อยต่างกันไป ซึ่งอิทธิพลที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงนั้น ได้แก่ ความเชื่อ (belief) ค่านิยม (value) และทัศนคติ (attitude) ที่ก่อให้เกิดแบบแผนของพฤติกรรมต่าง ๆ ที่แสดงออกทางการกระทำโดยตรงและโดยอ้อมซึ่งอาจจะไม่แสดงออกทางการกระทำแต่เป็นระบบคิด ค่านิยมและทัศนคติของคน ๆ นั้น

ในทางสังคมศาสตร์นั้น วัฒนธรรมการเมือง (political culture) เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางสังคม (social culture) ซึ่งวัฒนธรรมการเมืองนั้นมึนักวิชาการให้ความสนใจมาตั้งแต่ 50 ปีที่แล้ว โดย อัลมอนด์ (Almond, 1956, p. 398 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงธัญญวงศ์, 2544, หน้า 252-253) เป็นผู้ริเริ่มให้คำจำกัดความ ดังนี้

วัฒนธรรมการเมือง (political culture) หมายถึง แบบแผนความเชื่อ ค่านิยมและทัศนคติของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ ของระบบการเมือง โดยมีความโน้มเอียง 3 ลักษณะคือ

1. ความโน้มเอียงเกี่ยวกับการรับรู้ (Cognitive orientation) เป็นความรู้ ความเข้าใจและความเชื่อของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ
2. ความโน้มเอียงเกี่ยวกับความรู้สึก (Affective orientation) เป็นความรู้สึกของบุคคลที่มีต่อระบบการเมืองและส่วนต่าง ๆ

3. ความโน้มเอียงเกี่ยวกับการประเมินค่า (Evaluation orientation) เป็นการใช้ดุลยพินิจและการจัดสนใจในการให้ความเห็นต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมทางการเมืองและปรากฏการณ์ทางการเมือง

จากแนวคิดของ อัลมอนด์ เห็นว่า กระบวนการเรียนรู้และกล่อมเกลาทางการเมืองของบุคคลเริ่มจากความรู้ ความเข้าใจ ต่อระบบการเมือง แล้วพัฒนาไปเป็นความรู้สึกซึ่งอาจเป็นทางบวกหรือทางลบก็ได้ จากนั้นก็พัฒนาเป็นการแสดงความคิดเห็นต่าง ๆ ในรูปแบบการพึงพอใจหรือไม่พึงพอใจด้วยการใช้เหตุผลของแต่ละบุคคลมาประกอบ

วัฒนธรรมทางการเมืองนั้น อัลมอนด์ และเวอร์บา (Almond & Verba, 1965, pp. 23-29 อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์, 2544 หน้า 252-253) สรุปว่า ในสังคมต่าง ๆ ประชาชนจะมีลักษณะวัฒนธรรมทางการเมืองแบบผสมผสาน (mixed political culture) กันไปได้แก่

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบไพร่ฟ้า (The parochial-subject culture) เป็นแบบที่พัฒนามาจากการที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับอำนาจผู้นำและพัฒนาเป็นการยอมรับอำนาจของรัฐบาลกลางที่เป็นศูนย์กลางการบริหาร ยอมรับกฎหมายหรือระเบียบที่ออกโดยรัฐบาลกลางแต่ไม่สนใจเรียกร้องสิทธิทางการเมืองแม้จะได้รับสิทธิก็ตาม

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบไพร่ฟ้าผสมการมีส่วนร่วม (The subject-participant culture) เป็นแบบที่ประชาชนบางส่วนเริ่มมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมือง โดยคิดว่าตนมีบทบาท หน้าที่ในการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองได้ ซึ่งประชาชนเหล่านั้นจะแสดงออกโดยการเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิทางการเมือง แต่มีประชาชนบางส่วนที่ไม่สนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วม รูปแบบนี้เมื่อดำเนินไปอย่างต่อเนื่องกลุ่มที่ไม่สนใจอาจหันมาสนใจการมีส่วนร่วมได้

3. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบคับแคบผสมแบบการมีส่วนร่วม (The parochial-participant culture) เป็นรูปแบบที่ประชาชนส่วนมากมีวัฒนธรรมการเมืองแบบคับแคบ แต่เมื่อถูกปลุกเร้าจะมาร่วมในแบบเรียกร้องเพื่อคุ้มครองสิทธิประโยชน์ของตนจนเกิดเป็นความขัดแย้งทางการเมือง และลุกลามไปสู่การขัดแย้งทางสังคมได้ ส่วนใหญ่พบในประเทศที่เกิดใหม่และเป็นปัญหาการพัฒนาการเมือง

นอกจากวัฒนธรรมการเมืองในแบบของ อัลมอนด์ ละเวอร์บา ที่กล่าวมานั้น ยังมีนักวิชาการที่มีแนวคิด มุมมองวัฒนธรรมทางการเมืองที่น่าสนใจอีกท่าน คือ โรสเซนบราวน์ (Rosenbaum) ที่มองว่าการศึกษาวรรณกรรมทางการเมืองนั้นต้องศึกษาทั้งปัจเจกบุคคลและระบบ เขาเห็นว่า วัฒนธรรมการเมืองนั้นเกิดจาก การสะสมความโน้มเอียงทางความคิด ความเชื่อของสมาชิกสังคมต่อการเมือง จนกลายมาเป็นการกระทำและแบบแผนในการปฏิบัติทางการเมือง เช่น การเลือกตั้ง การหาเสียง การชุมนุม

ประท้วง เป็นต้น และวัฒนธรรมทางการเมืองยังมีอิทธิพลของสิ่งประดิษฐ์ทางการเมือง ที่สังคมจัดตั้งขึ้นเช่น สถาบันทางการเมือง พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์เข้ามาเกี่ยวข้อง

โรสเซนบราวน์ จึงเห็นว่า การศึกษาวัฒนธรรมการเมือง ต้องพิจารณาปัจจัยบุคคลทางความคิด ความเชื่อและการกระทำของประชาชนในระบบการเมืองว่ามีความเชื่อ ความสามารถในการแสดงออกทางการเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยเพียงใด และต้องพิจารณาทบทวนของสถาบันการเมือง พรรคการเมืองและกลุ่มผลประโยชน์ประกอบกันไปด้วย ส่วนความโน้มเอียงต่อระบบการเมืองนั้น เขาเห็นว่า ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ดังนี้ ความโน้มเอียงต่อโครงสร้างทางการเมืองปกครองว่ามีต่อสถาบันการปกครองอย่างไร ความโน้มเอียงต่อระบบการเมืองว่ามีความน่าเชื่อถือและมีกติกาย่างไร และประการสุดท้ายความโน้มเอียงของบุคคลที่มีต่อการทำกิจกรรมทางการเมืองว่ามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด

ดังนั้น การที่บุคคลจะมีวัฒนธรรมการเมืองแบบใด จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการเรียนรู้และกล่อมเกลางานการเมืองที่กลุ่มทางสังคมนั้นถ่ายทอดกันมาจนปลูกฝังเป็นความเชื่อและการปฏิบัติตามจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง หากการสืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดีมีประสิทธิภาพ วัฒนธรรมทางการเมืองนั้นก็จะแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สร้างสรรค์และนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองได้ในที่สุด

รูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมือง หากศึกษาแนวคิดของโรสเซนบราวน์ ดังกล่าวข้างต้นจะเห็นว่ารูปแบบของวัฒนธรรมทางการเมืองนั้น ขึ้นกับปัจจัยโครงสร้างทางการเมืองเป็นสำคัญ ดังนั้นหากจะจำแนกวัฒนธรรมการเมืองออกเป็นประเภท ๆ จึงอาจจำแนกได้อย่างชัดเจนเป็น 2 รูปแบบคือ

1. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบอำนาจนิยม (Authoritative political culture) เป็นวัฒนธรรมการเมืองที่เกิดขึ้นภายใต้อำนาจนิยมหรือเผด็จการ ส่วนใหญ่เป็นระบอบการปกครองแบบคอมมิวนิสต์ รัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์และรัฐเผด็จการ ที่อำนาจอธิปไตยเป็นของผู้ปกครอง วัฒนธรรมการเมืองแบบนี้ประชาชนจะไม่มีส่วนร่วมทางการเมือง ทุก ๆ อย่างเป็นไปตามคำสั่งของผู้นำประเทศ ประชาชนจะถูกปลูกฝังให้ยอมรับผู้นำหรือระบอบการปกครองแบบนั้นว่าดีและจะรู้สึกเกรงกลัวผู้นำมาก การเมืองแบบนี้เป็นเรื่องของรัฐประชาชนไม่เกี่ยว รอฟังคำสั่งจากรัฐจึงจะมีสิทธิทำกิจกรรมการเมืองได้

2. วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตย (Democratic political culture) เป็นวัฒนธรรมการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย ที่ถือว่าเป็นการปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน

วัฒนธรรมการเมืองแบบประชาธิปไตยมีลักษณะ ดังนี้ (สมบัติ ชำรงชัญญวงศ์, 2544, หน้า 269-270)

- 1) บุคคลต้องเชื่อมั่นและศรัทธาในระบอบประชาธิปไตย อันมีหลักการ 5 ประการ ที่กล่าวมาแล้ว ว่าเป็นการปกครองเพื่อประโยชน์สุขของประชาชนโดยแท้จริง
- 2) บุคคลต้องมีใจกว้างยอมรับความคิดเห็นที่แตกต่างของผู้อื่นได้ ไม่ยึดมั่นความคิดเห็นตนเป็นใหญ่
- 3) บุคคลต้องมีความไว้วางใจและยอมรับความสามารถของบุคคลอื่น
- 4) บุคคลต้องเห็นคุณค่าการมีส่วนร่วมทางการเมือง
- 5) บุคคลต้องเคารพในกติกา กฎระเบียบที่เป็นประชาธิปไตย
- 6) บุคคลจะต้องให้ความสนใจและติดตามกิจกรรมทางการเมืองอย่างต่อเนื่อง
- 7) บุคคลต้องมีความกล้าหาญในการวิพากษ์วิจารณ์ทางการเมืองอย่างสร้างสรรค์

การที่ประชาชนจะมีวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยได้นั้น ต้องตระหนักว่า “อำนาจอธิปไตยเป็นของประชาชน” ผู้ปกครองเป็นเพียงผู้มี “หน้าที่” แต่ประชาชนมี “สิทธิ” ต้องมีการปลูกฝังความเชื่อ ค่านิยม ทศนคติ ให้เกิดความคิดสร้างสรรค์ในการดำเนินการพัฒนาการเมืองไทยให้เป็นประชาธิปไตย ซึ่งจะช่วยให้เกิดการพัฒนาและสร้างสรรค์วัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยต่อไป

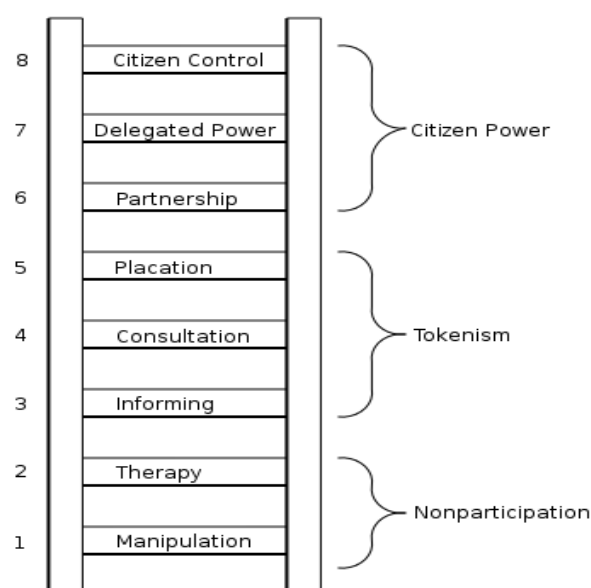
การเสริมสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของไทยนั้น ยังเป็นการพัฒนาเฉพาะชนชั้นกลาง ส่วนคนในระดับฐานรากของประเทศยังไม่ได้ให้ความสำคัญต่อการเมืองเท่าที่ควร ยกเว้นว่าพวกเขาจะเห็นประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาการเมืองโดยตรง จึงจะเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมือง ดังนั้น จึงต้องสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองแบบประชาธิปไตยให้แก่ประชาชน โดยการให้ความรู้ความเข้าใจ จนเกิดความเชื่อ ความศรัทธาในคุณค่าของการเมืองระบอบประชาธิปไตย จะทำให้เขาเข้าใจในหลักการประชาธิปไตยที่มีเป้าหมาย เพื่อการกินดีอยู่ดีและประโยชน์สุขของประชาชนอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมนั้นเป็นการที่ประชาชนหรือพลเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องหรือแสดงบทบาทในกิจกรรมต่าง ๆ ของส่วนรวม โดยทั่วไป การมีส่วนร่วมจะขึ้นอยู่กับปัจจัยหลาย ๆ อย่างประกอบกัน อาทิเช่น บริบทของชุมชน ทุนสังคมของชุมชนเป็นสำคัญ ได้แก่ ทุนทางทรัพยากรบุคคล วัฒนธรรมชุมชนและปัจจัยอื่น ๆ

บันไดการมีส่วนร่วมของพลเมือง (A ladder of citizen participation)

อาร์นสไตน์ (Arnstein, 1969) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองว่า การมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นอำนาจของพลเมือง ที่ต้องการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจ กลยุทธ์ที่ใช้เพื่อให้พลเมืองพิจารณาว่าเขาควรจะมีเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ คือ การให้เขาได้มีโอกาสในการพิจารณาข้อมูลสาธารณะ เป้าหมายและนโยบายที่มีการกำหนดเกี่ยวกับ ทรัพยากร ภาษี แผนการดำเนินงานและผลประโยชน์ต่าง ๆ และสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ โดยการที่พวกเขาสามารถชักนำการปฏิรูปสังคมที่สำคัญที่ช่วยให้พวกเขามีส่วนร่วมในประโยชน์ของสังคมให้ดีขึ้น อาร์นสไตน์ กล่าวว่าบันไดการมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วมมี 8 ขั้น ดังนี้



Eight rungs on the ladder of citizen participation

จาก Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. **JAIP**, 35, 216-224.

ภาพที่ 2.3 บันได 8 ขั้นของกระบวนการมีส่วนร่วมของพลเมือง

บันไดการมีส่วนร่วม 8 ขั้นของ สามารถอธิบายได้ดังนี้คือ

1. ขั้นที่ 1 Manipulation หรือ ขั้น “พลิกแพลง” ในขั้นนี้เป็นการพลิกแพลงของผู้มีอำนาจที่ต้องการให้ถูกต้องตามกฎหมายในการดำเนินงานใด ๆ ที่กฎหมายระบุให้ประชาชนมีส่วนร่วมในรูปคณะกรรมการที่ปรึกษาหรือเป็นส่วนของการเป็นที่ปรึกษา ซึ่งการใส่ชื่อเข้าไปโดยประชาชน

ไม่ได้มีส่วนร่วมในกระบวนการหรือรับทราบข้อเท็จจริงแต่อย่างใด เป็นเพียงการเข้าร่วมแต่ชื่อนั้น เป็นการบิดเบือนการมีส่วนร่วมของประชาชน

2. ขั้นที่ 2 Therapy หรือ ขั้น “การบำบัด” ขั้นนี้เป็นขั้นที่ต่ำสุดของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเปรียบเสมือนการที่ พลเมืองอยู่ในสภาพที่ต้องให้การช่วยเหลือหรือกระตุ้นเพื่อให้เข้ามามีส่วนร่วมเนื่องจากยังขาดความรู้และความเข้าใจ

3. ขั้นที่ 3 Informing หรือ ขั้น “การบอกกล่าว” เป็นการแจ้งให้พลเมืองทราบถึงสิทธิ ความรับผิดชอบของพวกเขาและสามารถเลือกขั้นตอนแรกที่สำคัญที่สุดต่อการมีส่วนร่วมที่ถูกต้องได้ แต่มักจะเน้นข้อมูลที่รัฐให้กับประชาชนมากกว่าการแสดงความคิดเห็นจากประชาชนเพราะการวางแผนออกแบบการให้ข้อมูลไม่ทั่วถึง โอกาสที่ประชาชนเข้าร่วมจึงมีน้อย เนื่องจากการออกแบบโปรแกรม “เพื่อประโยชน์ของตน” เครื่องมือที่ใช้อย่างน้อยที่สุดเช่น การสื่อสารทางเดียว คือ สื่อข่าวทางเอกสารแผ่นพับ โปสเตอร์และตอบข้อซักถาม รวมทั้งการให้ข้อคำถามคำตอบที่ไม่สำคัญหรือไม่เกี่ยวข้องกับผู้ตอบแต่ได้ประโยชน์กับผู้ออกแบบสอบถาม

4. ขั้นที่ 4 Consultation หรือ “การปรึกษาหารือ” เป็นการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแบบกระจายความเห็น เช่นการสำรวจทัศนคติ การรับฟังความเห็น วิธีนี้ผู้มีอำนาจจะจัดกิจกรรมให้ประชาชนเข้าร่วมและเก็บบันทึกหลักฐานไว้ว่ามีคนร่วมประชุมตามขั้นตอน มีการเก็บข้อมูลเชิงสถิติหรือแบบสอบถามตามจำนวนประชากร เป็นหลักฐานว่าพวกเขาได้ดำเนินการกับพลเมืองที่เกี่ยวข้อง บางพื้นที่ชาวบ้านมองว่าการมาให้สัมภาษณ์หรือเก็บข้อมูลนั้นทำให้เสียเวลาเขาควรจะได้รับคำตอบแทนการสัมภาษณ์วิจัย

5. ขั้นที่ 5 Placation หรือ “การปลอบโยน/ปลอบใจ/ปิดปาก/ทำให้ตายใจ” ในระดับนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนเริ่มมีความเป็นอิสระและลักษณะเฉพาะในการตัดสินใจเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น โดยการตัดสินใจภายใต้สิทธิตามกฎหมายหรือตัดสินใจบนพื้นฐานความเป็นไปได้ของพวกเขาเองมากกว่าคำแนะนำที่ผู้มีอำนาจแนะนำ ซึ่งขึ้นกับ 2 ปัจจัย คือ การพิจารณาจากสิ่งที่ได้รับโดยการลงมติในกลุ่มของพวกเขาและการให้ความสำคัญต่อขอบเขตพื้นที่ที่รับผิดชอบ ของผู้ที่เขาต้องการเข้ามามีส่วนร่วม สำหรับจุดนี้เขาตระหนักถึงการมีส่วนร่วมที่ไม่เกินขอบเขตที่เป็นไปได้

6. ขั้นที่ 6 Partnership หรือ “การเป็นหุ้นส่วน” ในขั้นนี้การมีส่วนร่วมของประชาชนกับผู้ที่มีอำนาจสามารถประสานความร่วมมือกันได้ เช่น การทำงานร่วมกันในลักษณะการตั้งคณะกรรมการหรือการเป็นภาคีเครือข่ายกัน ประสานการทำงานกัน การวางแผนนโยบายร่วมกันเพื่อเป็นกลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาตามสถานการณ์ หลังจากอาจจะมีการตั้งกฎกติกาพื้นฐานในการปฏิบัติเป็นรูปธรรมในการทำงานและภาคีเครือข่ายเหล่านี้อาจจะเป็นเครือข่ายที่ถาวรได้ ซึ่งเครือข่ายนั้นจะทำงานได้มีประสิทธิภาพมากที่สุดเมื่อมีอำนาจจัดการจากฐานความคิดและคนในชุมชนด้วยตนเอง หากอำนาจ

ของชุมชนเข้มแข็งจะมีผลต่อความสามารถต่อการป้องกันการปล้นชิงผลประโยชน์ของตนเองได้และยังมีพลังในการประสานงานกับส่วนราชการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

7. ขั้นที่ 7 Delegated Power หรือ “การมอบอำนาจ” ในระดับนี้ การมีส่วนร่วมของประชาชนส่วนใหญ่จะมีบทบาทชัดเจนและมีศักยภาพและอำนาจในตนเองเพียงพอที่จะรับผิดชอบโครงการหรือแผนงานของชุมชน จึงมีการเจรจากับเจ้าหน้าที่ของรัฐเพื่อที่จะรับผิดชอบแผนการดำเนินงานในชุมชนบางอย่างให้บรรลุผลได้ โดยผ่านความร่วมมือระหว่างชุมชนและเจ้าหน้าที่รัฐ อาจจะมีการกำหนดกติกาหรือระเบียบขึ้นมาให้ทั้งสองฝ่ายปฏิบัติร่วมกัน

8. ขั้นที่ 8 Citizen Power/Control หรือ “อำนาจและการควบคุมอยู่ในกำมือของผู้มีส่วนร่วม” ในระดับนี้ชุมชนจะมีบทบาทในการควบคุมและตรวจสอบการจัดการต่าง ๆ ในชุมชน เช่น การจัดการทางด้านทรัพยากรของชุมชนเพื่อป้องกันการฉวยโอกาสในการใช้ประโยชน์จากชุมชนที่ไม่ถูกต้อง

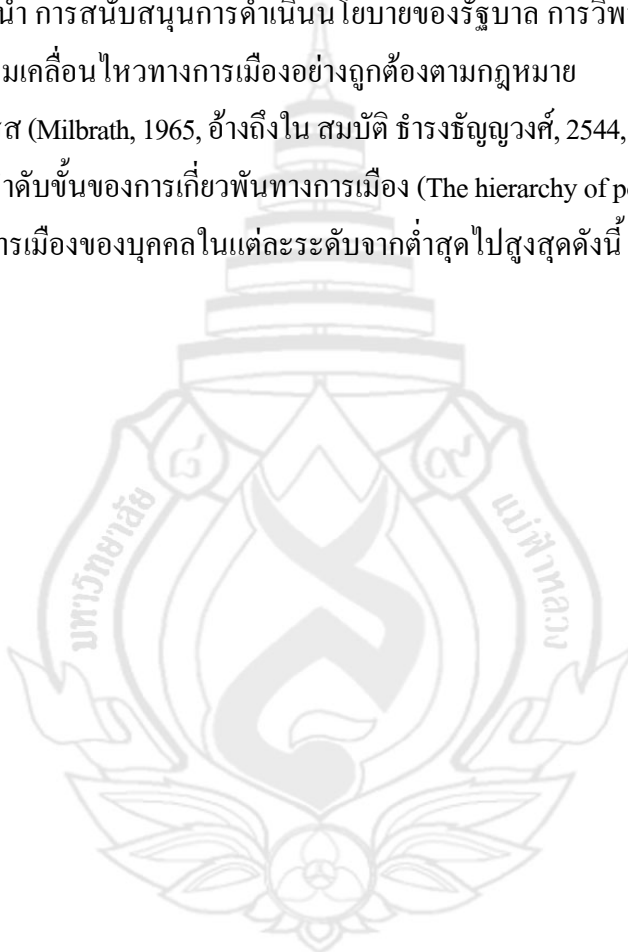
การมีส่วนร่วมของพลเมืองจากบันได 8 ขั้นนั้น อาร์นสไตน์ (Arnstein) กล่าวโดยรวมน่าสนใจว่า บันไดทั้ง 8 ขั้นนั้น พลเมืองมีระดับการมีส่วนร่วมที่ต่างกัน ในขั้นที่ 1 และ 2 เป็นขั้นการศึกษาและการช่วยเหลือ เป็นระดับที่ยังไม่มีส่วนร่วม (non-participation) ต้องพยายามให้ความรู้และการศึกษาเพื่อให้เขาเข้ามาสู่การมีส่วนร่วม ในขั้นที่ 3 และ 4 ขั้นการประชาสัมพันธ์และการรับฟังความคิดเห็น ในระดับนี้มีความคืบหน้าไประดับเป็นรูปธรรมมากขึ้น มีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้และการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน บันไดขั้นต่อไปขั้นที่ 5 และ 6 เป็นขั้น การเป็นอิสระในการตัดสินใจและการสร้างภาคีเครือข่าย ในขั้นนี้ประชาชนเริ่มมีความคิดพิจารณาอย่างเป็นเหตุเป็นผล คิดเองและตัดสินใจเองได้และเริ่มหาภาคีเครือข่ายหรือแนวร่วมเพื่อให้มีความเข้มแข็งมากขึ้น นำไปสู่การเจรจาทันทีกับภาคส่วนอื่น ๆ และผู้มีอำนาจได้ ขั้นที่ 7 และ 8 เป็นขั้นการมอบอำนาจและการควบคุม การตรวจสอบต่าง ๆ ของประชาชน เป็นขั้นที่ประชาชนได้รับการมอบอำนาจในการรับผิดชอบโครงการบางอย่างของชุมชนเองไปถึงการตรวจสอบโครงการต่าง ๆ ที่ลงมำดำเนินการในชุมชนด้วย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ประชาชนส่วนใหญ่ก็ไม่ได้เข้าร่วมในการรับมอบอำนาจหรือการตรวจสอบทั้งหมด พวกเขาจะสนใจในการเข้าร่วมโครงการที่เกี่ยวกับปัญหาของตัวเองเป็นหลัก เช่น การสร้างอาชีพและรายได้ การแก้ปัญหาคาใจความยากจน เป็นต้น

ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ อาร์นสไตน์ คือ พื้นฐานของประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกันในทางการศึกษาและเชื้อชาติ ทำให้เกิดความแตกต่างในความสนใจ ความมีเหตุผลในการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งผู้มีอำนาจต้องทำลายกำแพงที่กั้นระหว่างความแตกต่างทางลัทธิและชนชาติให้ได้ จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

การมีส่วนร่วมทางการเมือง

การมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นการแสดงออกซึ่งกิจกรรมที่บุคคลในสังคมเกี่ยวข้องกับ การเมือง เป็นกิจกรรมที่ช่วยพัฒนาวัฒนธรรมทางการเมืองอย่างหนึ่ง การมีส่วนร่วมทางการเมือง จะพบในการปกครองระบอบประชาธิปไตยมากกว่าระบอบเผด็จการ เนื่องจากวัฒนธรรมการเมือง ภายใต้ระบอบประชาธิปไตยจะเปิดโอกาสและส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชน อย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองนั้นสามารถทำได้หลายรูปแบบเช่น การกำหนดตัวผู้นำ การสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐบาล การวิพากษ์วิจารณ์การทำงานของ รัฐบาล การชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย

มิลล์เบรส (Milbrath, 1965, อ้างถึงใน สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2544, หน้า 325- 328) เสนอกรอบ ความคิดว่าด้วยลำดับขั้นของการเกี่ยวพันทางการเมือง (The hierarchy of political involvement) แสดง พฤติกรรมทางการเมืองของบุคคลในแต่ละระดับจากต่ำสุดไปสูงสุดดังนี้



กิจกรรม การต่อสู้ ทาง การเมือง														14	การดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง
														13	การเสนอตัวเป็นคู่แข่ง ทางการเมือง
														12	การร่วมระดมทุน
														11	การร่วมประชุมแกนนำของพรรค
กิจกรรม ปรับเปลี่ยน ทาง การเมือง														10	การเป็นสมาชิกสำคัญของพรรคการเมือง
														9	การร่วมรณรงค์ทางการเมือง
														8	การร่วมประชุมหรือชุมนุมทางการเมือง
														7	การบริจาคเงินสนับสนุนทางการเมือง
														6	การติดต่อกับนักการเมืองหรือผู้นำทางการเมือง
กิจกรรม ของผู้สนใจ ทาง การเมือง														5	การติดกระดุมหรือสติ๊กเกอร์เพื่อแสดงการสนับสนุน
														4	การชักจูงผู้อื่นให้เลือกตั้งผู้ที่ตนสนับสนุน
														3	การริเริ่มประเด็นพูดคุยทางการเมือง
														2	การใช้สิทธิเลือกตั้ง
														1	การแสดงความสนใจต่อกิจกรรมทางการเมือง

กลุ่มผู้ไม่สนใจ

จาก สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2544). การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 12).

กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

ภาพที่ 2.4 ลำดับขั้นของการเกี่ยวพันทางการเมือง (The Hierarchy of Political Involvement)

ในสังคมแต่ละสังคมประชาชนจะแสดงพฤติกรรมการสนใจในการเมืองต่างกัน สังคมส่วนใหญ่ประชาชนจะแสดงพฤติกรรมสนใจการเมืองใน 5 ลำดับแรก มีบางกลุ่มที่สนใจการเมืองและพัฒนาตนเองไปสู่ลำดับที่ 6-9 และไปสู่เส้นทางการเมืองในลำดับที่ 10-14 ต่อไป

ประเทศไทยที่ผ่านมานั้นคนส่วนใหญ่สนใจการเมืองใน 5-6 ลำดับแรก แต่ในระยะหลังประชาชนมีความสนใจการเมืองมากขึ้น เห็นได้จากการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่พัฒนาไปถึงการชุมนุมเคลื่อนไหวทางการเมืองและการสมัครเป็นสมาชิกพรรคการเมือง ส่วนในภาคเอกชนนั้นจะมีการสนับสนุนเป็นทุนแก่พรรคการเมือง อาจจะเพื่อประโยชน์ขององค์กรหรือตนเองในการกำหนดเป้าหมายการก้าวสู่การเมืองในภายหน้าก็ได้ เมื่อประชาชนหันมาสนใจการเมืองมากขึ้น แทนที่จะเกิดประโยชน์ในการพัฒนาการเมืองการสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองที่ดี กลายเป็นว่าสถานการณ์ในปัจจุบันนั้น มีการแข่งขันทางการเมืองมีสูงขึ้นระหว่างนักการเมือง พรรคการเมือง ในขณะที่คนที่สนับสนุนการเมืองกลับมีความขัดแย้งทางสังคมสูง มีการแบ่งฝ่ายแบ่งสีและแบ่งพวก ล้วนแต่เป็นผู้อยู่เบื้องหลังนักการเมืองทั้งสิ้น บางกลุ่มก็ออกมาเคลื่อนไหวเพราะเสียประโยชน์บางกลุ่มก็บอกว่าเพื่ออุดมการณ์ความถูกต้อง โดยไม่มีใครฟังเหตุผลใคร ต่างฝ่ายต่างว่าตนเองถูกจนมองไม่เห็นเหตุผลของคนอื่น กลายเป็นความขัดแย้งทางการเมืองที่รุนแรงอย่างไม่เคยปรากฏในประวัติศาสตร์สังคมไทยมาก่อนที่คนไทยจะลุกขึ้นมาทะเลาะกัน มากันจนน่ากลัว “ขณะนี้คนไทยขัดแย้งกัน ในทางความคิดอย่างรุนแรงอย่างไม่เคยมีมาก่อนและยังมองไม่เห็นอะไร หรือใครที่จะมาทำให้เกิดความปรองดองได้ ที่เป็นเช่นนี้เป็นเพราะสังคมไทยติดอยู่ในมายาคติหลายอย่าง ทั้งทางการเมือง สังคม เศรษฐกิจ มายาคติ คือ ความไม่จริง. . .” (ประเวศ วะสี, 2550, หน้า 26)

แนวคิดการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการปกครองตนเอง (local self government) ในลักษณะการมีส่วนร่วม (participation) ตามระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีนักวิชาการให้คำจำกัดความการปกครองท้องถิ่นไว้หลายความหมาย ดังนี้

คลาร์ค (Clarke, 1957, p. 1 อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2534, หน้า 10 -11) ได้ให้ความหมาย การปกครองท้องถิ่นว่า “การปกครองท้องถิ่นหมายถึง หน่วยปกครองที่มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่หนึ่งพื้นที่ใดโดยเฉพาะและหน่วยปกครองดังกล่าวนี้ จัดตั้งและอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลาง”

รอบสัน (Robson, 1953, p. 574 อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2534, หน้า 10-11) ให้ความหมายว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นหน่วยปกครองซึ่งรัฐได้จัดตั้งขึ้น และให้มีอำนาจการปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights) และจำเป็นต้องมีองค์กรที่จำเป็นในการปกครอง (necessary organization) เพื่อการปฏิบัติหน้าที่ให้สมความมุ่งหมายของการปกครองท้องถิ่นนั้น ๆ”

แดเนียล วิท (Daniel Wit) อธิบายว่า “การปกครองท้องถิ่นเป็นผลมาจากการกระจายอำนาจทางการปกครองของรัฐบาลไปให้องค์กรหนึ่ง ซึ่งองค์กรนั้นต้องไม่เป็นองค์การในสายการบังคับบัญชาของส่วนกลาง และองค์กรนั้นต้องมีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและดำเนินการใดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น” (ประธาน คงฤทธิศึกษากร, 2534, หน้า 10 -11)

จากความหมายของ การปกครองท้องถิ่นข้างต้นจะเห็นว่า การปกครองท้องถิ่นนั้น ทำให้เห็นได้ว่า การปกครองท้องถิ่นมีองค์ประกอบต่าง ๆ ดังนี้คือ

1. หน่วยปกครองท้องถิ่น เป็นหน่วยที่รัฐจัดตั้งขึ้นตามกฎหมาย และอยู่ในความดูแลของรัฐบาลกลางตามหลักการกระจายอำนาจ แต่ไม่เป็นสายการบังคับบัญชาของรัฐบาลกลาง
2. หน่วยปกครองท้องถิ่น มีองค์กรที่เป็นหน่วยปฏิบัติหน้าที่ในท้องถิ่นนั้น ๆ มีอำนาจการปกครองตนเอง (autonomy) มีสิทธิตามกฎหมาย (legal rights)
3. หน่วยปกครองท้องถิ่น มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวข้องกับการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจและดำเนินการใดภายในท้องถิ่นของตนเองเท่านั้น

องค์ประกอบต่าง ๆ นั้น เป็นลักษณะเฉพาะของการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปการปกครองตนเอง (local self government)

หน้าที่ความรับผิดชอบของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น มีดังนี้

1. งานที่เกี่ยวกับสภาพแวดล้อมของท้องถิ่น และงานที่เกี่ยวกับการอำนวยความสะดวกในชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน ได้แก่ การจัดทำถนน สะพาน สวนหย่อม สวนสาธารณะ การกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น
2. งานที่เกี่ยวกับการป้องกันภัย รักษาความปลอดภัย เช่น งานดับเพลิง
3. งานที่เกี่ยวกับสวัสดิการสังคม ด้านนี้มีความสำคัญต่อประชาชนในท้องถิ่นมาก เช่น การจัดให้มีหน่วยบริการทางสาธารณสุข จัดให้มีสถานสงเคราะห์เด็กและคนชรา เป็นต้น
4. งานที่เกี่ยวกับพาณิชย์ท้องถิ่น เป็นงานที่หากปล่อยให้ประชาชนดำเนินการเองอาจไม่ได้รับผลดีเท่าที่ควรจะเป็น จัดให้มีโรงจมน้ำ การจัดตลาดและงานต่าง ๆ ที่มีรายได้โดยสามารถเรียกค่าบริการจากประชาชน

สาระสำคัญของการปกครองท้องถิ่น

1. เป็นหน่วยการปกครองขนาดเล็ก ซึ่งมีกฎหมายรับรองฐานะ
2. มีอิสระในการบริหารจัดการจากรัฐในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด (Autonomy)
3. มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นด้วยตัวเอง
4. มีฐานะเป็นนิติบุคคล

5. มีอาณาเขตที่แน่นอนชัดเจน

6. มีสภาท้องถิ่น และ/หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่

ประโยชน์ของการจัดให้มีหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีหน่วยปกครองท้องถิ่นนั้น ตามวัตถุประสงค์เพื่อการสนับสนุนการปกครองตนเองในรูปแบบการกระจายอำนาจการปกครอง โดยมีวัตถุประสงค์หรือประโยชน์ของการจัดตั้ง หลายประการ คือ

1. เพื่อแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ทั้งนี้เป็นการปกครองตนเอง โดยการหารายได้เลี้ยงตัวเอง มีงบประมาณของตนเอง ดำเนินการบริหารงบประมาณ บริหารตนเองตามศักยภาพของท้องถิ่น

2. เพื่อตอบสนองความต้องการและการแก้ปัญหาของท้องถิ่นเอง เพราะเป็นหน่วยปกครองที่ใกล้ชิดประชาชน รู้ปัญหา ความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี

3. เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่น สามารถกำหนดนโยบายที่ตรงตามความต้องการของท้องถิ่น โดยคนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การติดตาม การดูแล กำกับนโยบายร่วมกันในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

4. เพื่อเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาการเมือง การปกครองท้องถิ่นทำให้เกิดกระบวนการประชาธิปไตยในระดับท้องถิ่น มีการเลือกตั้ง มีระบบการเมือง กติกาการดำเนินการ การมีส่วนร่วมทางการเมืองต่าง ๆ ทำให้เกิดการเรียนรู้กระบวนการประชาธิปไตยเกิดการพัฒนาทางการเมือง จึงถือว่าท้องถิ่นเป็นโรงเรียนสอนประชาธิปไตยแก่ประชาชนระดับพื้นฐาน อันนำไปสู่การพัฒนาการเมืองระดับชาติต่อไป

อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดใน อบต.ตั้งแต่เริ่มรูปแบบการบริหารการปกครองสู่ท้องถิ่นเป็นต้นมานั้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเปลี่ยนโครงสร้าง บทบาทที่เปลี่ยนไปของ อบต. ที่มีบทบาทในท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นทุกวัน การดำเนินกิจการเมืองของท้องถิ่นมีการพัฒนาการเมืองระดับตำบลอย่างเห็นได้ชัดเจน สิ่งที่ตามมาคือ ความขัดแย้งที่มากับการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ความขัดแย้งที่มาจากปัญหาการเลือกตั้งผู้บริหารงานท้องถิ่น การบริหารงานของ อบต. นโยบายการดำเนินงานและผลประโยชน์ภายในท้องถิ่น ฯลฯ

การบูรณาการทฤษฎีและแนวคิดที่เกี่ยวข้องมาใช้ในการศึกษา

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้ มุ่งศึกษาปรากฏการณ์ทางการเมืองในแต่ละกระบวนการ โดยใช้ทฤษฎีและแนวคิดที่หลากหลายเป็นแนวทาง อธิบายและตีความปรากฏการณ์นั้น ๆ ซึ่งการศึกษาค้นคว้านี้จะวิเคราะห์บริบทของโครงสร้างสังคมโดยทั่วไปตามแนวคิด ค็องต์ เชื่อว่าสังคมมีความสัมพันธ์อย่างหนึ่ง

เรียกว่า กฎว่าด้วยการกระทำและการโต้ตอบอย่างมีพลวัตร โดยสังคมจะค่อย ๆ เปลี่ยนแปลงไปสู่สภาพที่ดีกว่าเดิม ซึ่งในการกระทำนั้น ปฏิกริยาที่ตอบโต้ไม่ใช่ความขัดแย้งเสมอไปแต่เป็นสิ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีกว่ากว่าเดิม แม้ว่าในสังคมนั้นจะหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะเกิดความขัดแย้งขึ้น แต่ความขัดแย้งอาจจะส่งผลได้ทั้งด้านบวกและด้านลบ แนวคิดดั้งเดิมอาจมองความขัดแย้งเป็นด้านลบเช่นที่ มาร์ก และซิมเมล กล่าวว่า ความขัดแย้งมีอยู่ทั่วไปในสังคม เกิดจากการแบ่งปันสิ่งของหายาก ความไม่เสมอภาคทางอำนาจผลประโยชน์ ในขณะที่นักคิดรุ่นใหม่อย่าง โคเซอร์ กลับมองเห็นว่าความขัดแย้งในทางที่ดีและเป็นสิ่งที่มีประโยชน์ในทางสร้างสรรค์ หากกลุ่มที่ขัดแย้งมีเป้าหมายในผลประโยชน์ร่วมกัน ดาร์เรนคอฟ กล่าวว่า หากสมาชิกกลุ่มรู้ว่าผลประโยชน์ของตนคืออะไรและรวมตัวเป็นกลุ่มก้อนเพื่อมุ่งผลประโยชน์นั้น ความขัดแย้งก็อาจจะเกิดขึ้นได้ ซึ่งจะมีความเข้มข้นหรือไม่อยู่ที่เทคนิควิธีการเครื่องอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ประกอบด้วย

เมื่อความขัดแย้งมีทั้งด้านบวกและด้านลบ แนวทางการจัดการความขัดแย้งต้องมุ่งหวังที่จะเห็นการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีและสามารถยุติความขัดแย้งที่มีแนวโน้มจะลุกลามและรุนแรงได้ วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) นักวิชาการด้านสันติวิธี สถาบันพระปกเกล้า ได้เสนอแนวทางการจัดการความขัดแย้ง หลากหลายแนวทาง อาทิเช่น การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง การประนีประนอมข้อพิพาท การอำนวยความสะดวก การตัดสินใจของอนุญาโตตุลาการที่ไม่มีผลผูกพัน การสนทนาหรือการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ การรับเรื่องราวร้องทุกข์ การประท้วงอย่างสันติ การโน้มน้าว การสนับสนุน แต่ละแนวทางนั้นเป็นการแสวงหารูปแบบการจัดการความขัดแย้งแบบสันติวิธีทั้งสิ้น

ในสังคมการเมืองนั้นนอกจากจะมีความขัดแย้งตามปกติของสังคมแล้ว กระบวนการทางการเมืองทั้ง 3 กระบวนการ คือ การเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจมีแนวโน้มเกิดความขัดแย้งสูงมาก เพราะเกี่ยวข้องกับ “อำนาจและผลประโยชน์” หรือสิ่งของหายากตามที่ มาร์ก และซิมเมล ได้กล่าวข้างต้น ดังนั้น กระบวนการการเมืองจึงปรากฏความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ ตั้งแต่ต้นทางหรือการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจไปจนถึงปลายทางหรือการตรวจสอบตัวอย่างเช่น กลวิธีการแข่งขันเพื่อการเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้งตามวิธีการปกครองแบบประชาธิปไตย นั้น ผู้ลงสมัครแข่งขันจะพยายามที่จะเอาชนะคู่แข่งกันทุกรูปแบบด้วยกลวิธีใด ๆ ก็ตาม เหมือนการเล่นเกมที่มิได้มีเป้าหมายของคำว่า “ชนะ” เพื่อคน “แพ้” ต้องออกจากการแข่งขันไปแต่ในทางแข่งขันทางการเมืองมิใช่แค่การหวังที่จะ “ชนะ” เพียงในเกมแต่หวังที่จะ “บรรลุผลประโยชน์หรือเป้าหมาย” ที่ตนต้องการไปถึง

ในสังคมไทยนั้น การเมืองท้องถิ่นมีบทบาทต่อสังคมชุมชนอย่างมาก การแข่งขันเพื่อให้ได้เข้าไปสู่การบริหารอำนาจตามที่ได้ตั้งเป้าหมาย ต้องมี “เครือข่าย” หรือ “พวกพ้อง” ที่สนับสนุนมากพอ บางคนมีนักการเมืองระดับชาติมาหนุนบใช้หาเสียง ทำให้เกิดกระบวนการ “บุญคุณต่าง

ตอบแทน” ขึ้น ปัญหาที่ตามมาคือ การทุจริต การเอื้อประโยชน์โดยมิชอบและอื่น ๆ อีกมากมาย สิ่งที่มีผลต่อการได้เต็มมากหรือน้อยในสังคมท้องถิ่น ต้องไม่มองข้ามอิทธิพลของ “ระบบอุปถัมภ์” ซึ่งนักรัฐศาสตร์มองว่า ปัญหาระบบอุปถัมภ์ส่งผลต่อการเมืองไทยในแง่ของการที่ทำให้เกิดการแบ่งพรรคแบ่งพวก การต่อสู้แย่งชิงอำนาจกัน ความสัมพันธ์ระหว่างข้าราชการและนักการเมืองที่อุปถัมภ์กันและกัน สิ่งเหล่านี้นำไปสู่การเกิดปัญหาความขัดแย้งตามมาได้เช่นกัน

ในการบริหารอำนาจที่ได้มาจากการเป็นตัวแทนประชาชนผู้เป็นเจ้าของอำนาจตามหลักการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีเจตนารมณ์ให้ประชาชนสามารถปกครองตนเองได้ แก่ปัญหาต่าง ๆ ในท้องถิ่น ด้วยผู้แทนที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนในการทำหน้าที่แทนประชาชนนั้น พบว่า ผู้บริหารและทีมบริหารซึ่งเปรียบเสมือน “ชนกลุ่มน้อย” ในสังคมชุมชน ที่เข้ามา “กุมอำนาจการบริหารงานท้องถิ่น” โดยมีงบประมาณเป็นตัวเสริมให้อำนาจนั้นมีแสนยานุภาพที่น่าเกรงขามและมีผลประโยชน์ที่จับต้องได้อย่างเป็นรูปธรรม ทำให้ผู้บริหารหลายคน “หลงในรูปผลประโยชน์” ที่ตนมีอำนาจบริหาร จึงพยายามที่จะกำหนดนโยบายการทำงานที่ตนและพวกพ้อง “มีส่วนได้เสีย” ขาดการบริหารแบบธรรมาภิบาลและการมีส่วนร่วมของเจ้าของอำนาจคือประชาชนอย่างแท้จริง ทำให้เกิดความขัดแย้งที่มาจากปัญหาการบริหารนโยบายของผู้นำท้องถิ่นซึ่งเปรียบเสมือนชนชั้นนำในชุมชน พาร์โต วิลเฟรโด (Pareto Vilfredo) กล่าวว่า ชนชั้นนำมีสองประเภท คือ (1) ชนชั้นนำแบบเป็นทางการ และ (2) ชนชั้นนำแบบไม่เป็นทางการ แม้ว่ากลุ่มผู้นำจะน้อยมากแต่สามารถครอบงำการทำงานของนายก อบต. หรือปลัด อบต. ได้ ส่วน มอสคา เกตตาโน (Mosca Gaetano) เน้นลักษณะส่วนตัวของชนชั้นนำว่าเป็นคนกลุ่มน้อยที่สามารถควบคุมและครอบงำ จัดการคนกลุ่มใหญ่ได้ แม้จะไม่มี การต้องรวมกันเป็นองค์กรหรือหน่วยงาน การที่ชนชั้นนำเข้ามามีบทบาทต่อสังคมการเมืองในท้องถิ่น ส่วนหนึ่งเกิดจากพื้นฐานสังคมไทยที่มาจาก “ระบบเจ้านาย-บ่าว” ผู้เป็นนายจะเป็นผู้กำหนดการดำเนินชีวิตผู้ที่เป็น บ่าวเสมอ ส่วนบ่าวมีหน้าที่เคารพ ยกย่อง ให้เกียรติเจ้านาย เหนือสิ่งอื่นใด ไม่ว่าเรื่องใด บ่าวต้องพร้อมที่จะเดินตามนายได้ทุกเรื่อง สิ่งเหล่านี้ทำให้อำนาจของชนชั้นนำในท้องถิ่นมีมากขึ้นไปจากเดิมที่มีอยู่แล้วตามบทบาทหน้าที่ แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปิดโอกาสให้ ความเสมอภาค ให้สิทธิแก่ประชาชนสามารถตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองที่เป็นเสมือนชนชั้นนำได้ ดังนั้น เพื่อป้องกันมิให้เกิดความขัดแย้งในการทำงาน ผู้นำท้องถิ่นจึงควรเน้น “กระบวนการมีส่วนร่วมทางการเมือง” ให้มากที่สุด น่าจะเป็นทางออกที่ดีของความขัดแย้งได้ อาร์นสไตน์ (Arnstein) กล่าวถึงการมีส่วนร่วมของพลเมืองว่า การมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นอำนาจของพลเมือง ที่ต้องการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจ

2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นมีประเด็นสำคัญ ๆ ที่เกี่ยวกับกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและการตรวจสอบอำนาจการบริหาร พบว่า มีการศึกษาในมุมต่าง ๆ ทั้งทางตรงและทางอ้อม ดังนี้

2.2.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น

การศึกษาวิจัยเกี่ยวกับกระบวนการเข้าสู่อำนาจมีการศึกษาหลายมิติ ทั้งมิติ คุณสมบัติของผู้ที่เข้ามาสู่อำนาจมิติของชนชั้นนำที่มีลักษณะการเปลี่ยนแปลงอำนาจจากเดิมมาสู่อำนาจแบบใหม่ โดยใช้ฐานความมั่นคงเดิมที่ได้รับการยอมรับจากชุมชนปูทางสู่อำนาจสำคัญ ๆ ในชุมชน

สันติ รอดไพฑูรย์ (2549) ได้ศึกษาเกี่ยวกับ “ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่” โดยทำการเก็บข้อมูลจากแบบสอบถามสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลของจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 300 คน พบว่า (1) การเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นนั้น มาจากเหตุผลของใจเรื่องการรักษาประโยชน์ท้องถิ่น รองลงมาเป็นเหตุผลของใจเรื่องการต้องการพัฒนาท้องถิ่น (2) ปัจจัยด้านผลประโยชน์ส่วนรวมมีผลต่อการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นมากกว่าปัจจัยด้านผลประโยชน์ส่วนตัว (3) เปรียบเทียบผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นในผู้ตอบที่เป็นเป็นโสด หย่าร้าง ม่ายและการศึกษาสูงจะคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่า ส่วนกลุ่มที่มีตำแหน่งทางการบริหาร มีอาชีพ มีรายได้สูงกว่า มีการศึกษาสูง กลุ่มนี้สนใจประโยชน์ส่วนรวมมากกว่า

การศึกษานี้สะท้อนให้เห็นว่าการเข้าสู่อำนาจในการเมืองท้องถิ่นของผู้นำหรือชนชั้นนำมุ่งในการมี “อำนาจ” ในชุมชนมากกว่า แต่การเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่นของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) กลับคำนึงถึง “ผลประโยชน์” ที่มีทั้งส่วนรวมและส่วนตัว แต่มีประเด็นในการต้องการพัฒนาท้องถิ่นที่ตนอยู่ร่วมด้วย ซึ่งประเด็นการศึกษานี้ ผู้ศึกษาจะใช้ประโยชน์ในการนำไปประกอบการศึกษาหาเหตุผลความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่นของผู้บริหารท้องถิ่นและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า การเข้าสู่อำนาจของผู้นำท้องถิ่นหรือชนชั้นนำนั้น ไม่ได้มีเพียงการเปลี่ยนแปลงอำนาจอย่างเดียวแต่มีการสนับสนุนการเข้าสู่อำนาจของเครือข่ายชนชั้นนำและ ส.อบต. ที่มีลักษณะเป็น “ระบบอุปถัมภ์” เนื่องจาก การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นทำให้บทบาทอำนาจหน้าที่ผู้นำชุมชนเปลี่ยนแปลงไป เกิดความซับซ้อน ของการบริหารอำนาจในชุมชน ทำให้เกิด “ผู้มีอำนาจสองคนหรือมากกว่าในชุมชน” มีทั้งผู้นำชุมชน ผู้นำท้องท้องถิ่น ซึ่งในหลาย ๆ พื้นที่พบว่า

มีปัญหาความขัดแย้งอันเกิดจากสาเหตุการอำนาจระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ แต่หากการเปลี่ยนแปลงอำนาจในลักษณะ เปลี่ยนตำแหน่งหรือเพิ่มตำแหน่งแต่คน ๆ เดียวกันทำหน้าที่ใหม่หรือทำหน้าที่สองตำแหน่ง ลักษณะนี้จะ ไม่พบความขัดแย้ง ดังเช่นงานศึกษาของ ไพศาล สีนาคล้วน (2540) ศึกษาเรื่อง “บทบาทของกำนัน: ศึกษาเปรียบเทียบในการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่” ที่ศึกษาโครงสร้างอำนาจในช่วงการเปลี่ยนผ่านอำนาจของกำนันผู้ใหญ่บ้านในระดับตำบลเดิมไปสู่การมีผู้นำทางการเมืองท้องถิ่นในระยะเริ่มต้นของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ซึ่งในช่วงเปลี่ยนแปลงและปรับตัวนั้น บทบาท อำนาจหน้าที่ยังซ้อนซ้ำและสับสนในระดับปฏิบัติอยู่มาก เป็นความขัดแย้งเชิงอำนาจ บทบาทหน้าที่ระหว่างอำนาจเก่ากับอำนาจใหม่ ผลการศึกษาพบว่า ในเขตพื้นที่ตำบลหนึ่ง ๆ จะมีการจัดการปกครอง 2 รูปแบบที่เป็นการปกครองท้องถิ่นและรูปแบบที่เป็นการปกครองท้องที่ ทับซ้อนกันอยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งทับซ้อนกันทั้งในด้านพื้นที่ การกิจและบุคลากรผู้ดำเนินการ โดยมีกำนันเป็นผู้มีบทบาทสำคัญในตำบล แม้ว่าลักษณะการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่มี ความแตกต่างกันในเรื่องของหลักการจัดการปกครองแต่เนื่องจากอำนาจหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นเหมือนกับอำนาจหน้าที่ของกำนันหลายประการและกำนันไม่สามารถแยกบทบาทที่ตนเองแสดงได้ว่าเป็นการแสดงบทบาทในฐานะใด บทบาทที่กำนันแสดงจึงไม่มีความขัดแย้งกันแต่ในอนาคตอาจเกิดความขัดแย้งระหว่างการปกครองท้องถิ่นและการปกครองท้องที่ได้ เมื่อแต่ละหน่วยการปกครองมีผู้บริหารที่แตกต่างหากจากกัน ซึ่งการที่ผู้นำชุมชนดำรงตำแหน่งผู้นำท้องถิ่นด้วยนั้น สาเหตุที่ไม่มี ความขัดแย้งเนื่องมาจาก “ผลประโยชน์” ที่ได้จากการบริหารท้องถิ่นไม่ได้ถูกแบ่งออกเป็นหลายส่วน ยังคงตกอยู่ในกลุ่มผู้นำหรือชนชั้นนำรวมถึงพวกพ้องของผู้นำอย่างลงตัว

หลังจากปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างอำนาจผู้นำท้องถิ่นแยกจากอำนาจผู้นำชุมชน ส่งผลต่อโครงสร้างอำนาจของท้องถิ่นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งผลนั้นจะเป็นทางบวกหรือทางลบย่อมขึ้นกับหลาย ๆ ปัจจัย และเป็นประเด็นนำไปสู่ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในหลาย ๆ พื้นที่ ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ความสำคัญของกระบวนการเข้าสู่อำนาจมีความสำคัญและเป็นสาเหตุหลัก ๆ ที่นำไปสู่ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นได้ หากการคัดสรร การเลือกตั้ง ผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลได้ ผู้ที่มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมเข้าไปบริหารท้องถิ่น อาจจะทำให้ส่งผลต่อการบริหารท้องถิ่นในระยะยาวถึง 4 ปี สร้างความเสียหายต่อผลประโยชน์ส่วนรวมตามมา ในที่สุด ซึ่งงานศึกษาของ พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552) จากสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ ได้ศึกษาเรื่อง “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง” โดยศึกษา กระบวนการเข้าสู่อำนาจของเทศบาล 2 แห่ง ว่ามีความขัดแย้งระหว่าง การเลือกตั้งเชิงวาทา ความรุนแรงของความขัดแย้งอยู่ที่การลงทุนในการเลือกตั้งหรือ“ผลประโยชน์ต่างตอบแทน” ส่วนการจัดทีมลงแข่งขันชิงเกมการเมืองนั้น พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต เห็นว่า หลักการจัดทีมนี้มีความแตกต่างตามบริบทพื้นที่

โดยคำนึงการจัดทีมให้ครอบคลุม สอดคล้องตามวัฒนธรรมชุมชนเน้นการมีส่วนร่วมทุกกลุ่มในท้องถิ่นเพื่อให้ได้คะแนนนิยมให้มาก ส่วนกระบวนการบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้ อำนาจ มีเรื่องผลประโยชน์มาเกี่ยวข้องทั้งผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องในลักษณะการแบ่งปัน ประโยชน์ร่วมกัน ผลงานวิจัยของ พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต พบว่ามีการแสวงหาผลประโยชน์จาก แผนพัฒนาท้องถิ่นของฝ่ายบริหารเช่นเดียวกัน

ในการนี้ งานศึกษาของพิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต ได้เสนอแนวทางการจัดการปัญหาความ ขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น โดยเสนอแนะให้แก้ไขความขัดแย้งเชิงโครงสร้างอำนาจด้วยวิธีการมี ส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นของภาคประชาชน ในขณะที่ผู้ศึกษาเห็นว่า งานศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการ จัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมายังไม่ครอบคลุมทุกมิติ เนื่องจากการเมืองท้องถิ่น นั้นมีระบบการเมืองทั้ง 3 กระบวนการคือ กระบวนการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการบริหารอำนาจและ การตรวจสอบอำนาจการบริหารที่มีความเกี่ยวพันกันอย่างเป็นระบบ จึงควรศึกษา การจัดการความ ขัดแย้งทั้ง 3 ส่วน ซึ่งแนวทางนี้ยังไม่ปรากฏ ผลการศึกษาที่ผ่านมาเลย

2.2.2 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น

การศึกษาเกี่ยวกับการบริหารอำนาจในองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น มีงานวิจัยที่กล่าวถึง ประเด็นความขัดแย้งในการบริหารอำนาจในส่วนที่เกี่ยวข้องทั้งบุคคลและผลประโยชน์ รายได้ งบประมาณ กรรมสิทธิ์และธุรกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น งานวิจัยของ สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2552) เรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น” ที่ศึกษาข้อมูลจากรายงานของฝ่ายตรวจสอบระบบบัญชี กองราชการ ส่วนตำบล กรมการปกครอง พบว่า องค์การบริหารส่วนตำบลในปี พ.ศ. 2540-2544 มีจำนวนผู้ถูก ร้องเรียน 1,160 ราย พบว่าเป็นการร้องเรียนประธานและกรรมการ บริหาร 572 ราย หรือ 49.31 % และ เป็นการร้องเรียนสมาชิกสภา อบต.จำนวน 80 รายหรือ 6.90 % จึงเป็นประเด็นสำคัญที่นำไปสู่การ ศึกษาวิจัยเอกสารและกรณีศึกษา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง อบจ. เทศบาลและ อบต.พร้อมกับการ ระดมความเห็นผู้เชี่ยวชาญส่วนหนึ่ง ผลการศึกษาพบว่า รูปแบบความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมใน อบต.ไทยนั้น คือ ประการแรก เกี่ยวกับการเข้ามาดำเนินธุรกิจหรือ เป็นคู่สัญญากับองค์การปกครองท้องถิ่นในหลายลักษณะ ประการที่สอง เกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณ เพื่อประโยชน์ของตนเองและฐานเสียง ทำให้เกิดความขัดแย้งภายใน อบต.เอง ผู้เชี่ยวชาญพิจารณา ผลการศึกษาแล้วสรุปว่า ร้อยละ 88 เห็นด้วยที่ผู้บริหาร อบต.มีพฤติกรรมเช่นกรณีศึกษาที่ได้ศึกษา เป็นกรณี โดยอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมายเป็นการดำเนินการมีผลประโยชน์ทับซ้อนในการจัดสรร งบประมาณ ร้อยละ 76.5 เห็นว่าการดำเนินธุรกิจโดยผู้บริหารหรือสมาชิกมีผลประโยชน์กับผู้ดำเนิน ธุรกิจเป็นพฤติกรรมที่เสียหายทำลายภาพลักษณ์ที่ดีของ อบต.ทำให้งานไม่ได้ตามคุณภาพ ร้อยละ

64 เข้าใจว่าผู้บริหารและสมาชิกท้องถิ่นต้องคำนึงถึงฐานเสียงของตนเองกรณีการจัดสรรงบประมาณ แต่ควรจะคำนึงถึงความต้องการของประชาชนประกอบไปด้วย

ความขัดแย้งในประเด็นผลประโยชน์นั้น มีงานวิจัยของ อุดลย์ รสศิริ ปริญญา (2548) ที่ศึกษาในลักษณะคล้ายกันกับของ TDRI แต่เป็นการศึกษาเฉพาะพื้นที่ โดยทำการศึกษาเรื่อง “สาเหตุและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดระยอง” ซึ่งศึกษาสาเหตุและผลกระทบของความขัดแย้งตลอดจนแนวทางแก้ไขใน อปท.จังหวัดระยอง โดยใช้แบบสอบถามและการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างจำนวน 220 ตัวอย่างทั้งผู้บริหารและสมาชิก อปท.ในพื้นที่ ผลการศึกษาพบว่า (1) สาเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองได้แก่ ความแตกต่างระหว่างบุคคล ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์ และการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่าและการใช้อำนาจทางการเมือง ตามลำดับ อยู่ในระดับปานกลาง (2) ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองได้แก่ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์และการจัดแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า การใช้อำนาจทางการเมืองและความแตกต่างระหว่างบุคคล ตามลำดับอยู่ในระดับปานกลาง (3) แนวทางแก้ไขความขัดแย้งทางการเมืองได้แก่ ความไม่ลงรอยกันในผลประโยชน์และการจัดสรรแบ่งปันสิ่งที่มีคุณค่า การใช้อำนาจทางการเมืองและความแตกต่างระหว่างบุคคล อยู่ในระดับมาก ตามลำดับ

ส่วนกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ในการเมืองท้องถิ่นมีหลายกลุ่ม ประเด็นนี้ สุพรรณิ เกื่อนกลาด (2550) ได้ทำการศึกษาเกี่ยวกับ “กลุ่มผลประโยชน์กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา 4 เทศบาลนคร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ” โดยทำการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างเศรษฐกิจการเมือง ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการศึกษาพบว่า “กลุ่มธุรกิจ” และ “กลุ่มการเมือง” ในท้องถิ่นรวมกลุ่มกันในรูปขององค์กร เช่น หอการค้าจังหวัด กลุ่มสมาคมวิชาชีพ และอื่น ๆ โดยเฉพาะในเขตเมือง ซึ่งมีความเจริญทางเศรษฐกิจสูง ในลักษณะที่มีความหลากหลาย และแต่ละกลุ่มมีการแข่งขันกันเองในเวทีสาธารณะ ทั้งยังมีพลวัตการเมืองมากน้อยต่างกันด้วย นอกจากนี้ยังพบว่าการรวมตัวของ “กลุ่มผลประโยชน์ทางธุรกิจ” ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่างมีแนวโน้มที่จะขยายไปสู่การเข้าไปมีบทบาททางการเมืองในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะนักธุรกิจรุ่นใหม่ที่ทำธุรกิจควบคู่ไปกับการเมือง โดยปัจจัยสำคัญในการกำหนดความเป็นอิทธิพลจะมีอยู่ 3 ประการ คือ ทรัพย์สิน อำนาจ และสถานภาพทางสังคม ซึ่งทั้ง 3 ประการจะควบคู่และเกื้อกูลกัน โดยผู้มีอำนาจมักใช้อำนาจในการแสวงหาทรัพย์สิน และผู้มีทรัพย์สินมักใช้ทรัพย์สินแสวงหาอำนาจ และปัจจัยทั้งสอง (อำนาจและทรัพย์สิน) จะส่งผลให้บุคคลหนึ่งมีสถานภาพสูงในสังคมตามไป ทั้งนี้ “กลุ่มธุรกิจ” แสดงบทบาททางเศรษฐกิจในการแสวงหาผลประโยชน์ของเจ้าของกิจการ ผ่านการประมูลงานจากภาคส่วนราชการ ยังเข้าไปมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับระบบ

เศรษฐกิจการเมืองในระดับท้องถิ่น และในระดับชาติ และทางกลุ่มธุรกิจเองก็พร้อมจะเข้ามามีบทบาททางการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม เมื่อมีการสะสมทุนทางเศรษฐกิจและสังคมขึ้นมาได้ในระดับที่เหมาะสม ส่วน “กลุ่มการเมือง” จะพบว่ามีความสัมพันธ์ ในระบบอุปถัมภ์แบบจารีตในลักษณะเครือญาติ ซึ่งจะมีส่วนช่วยให้กลุ่ม มีการรวมตัวทางการเมืองได้ง่ายขึ้น โดยความสัมพันธ์ที่เกิดจากความไว้วางใจกันทำให้การรวมตัวเหนียวแน่น จะมีผลในการร่วมกันแสวงหาประโยชน์ได้ง่ายยิ่งขึ้น จึงเรียกการรวมกลุ่มการเมืองเช่นนี้ว่า “กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมือง”

ในขณะที่เดียวกัน การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ภายในกลุ่มผลประโยชน์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นกระบวนการที่กระทำโดยกลุ่มธุรกิจที่ได้ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีความสัมพันธ์ส่วนต่อระหว่างสมาชิกด้วยกันก่อน แล้วจึงมีการชักชวนสนับสนุน ให้เข้าร่วมกิจกรรมที่เกี่ยวกับการใช้อำนาจในรูปแบบต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในกลุ่มการเมือง ซึ่งเป็นการดำเนินการบนฐานของความสัมพันธ์ส่วนตัว และบนวัตถุประสงค์ เพื่อการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ทางธุรกิจเป็นสำคัญ ด้วยวัตถุประสงค์ที่จะขยายฐานทางการเมืองของตนออกไปเพื่อผลประโยชน์ทั้งในทางธุรกิจและการเมือง จะพบว่ากลุ่มการเมืองมีแนวโน้มที่จะสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ในจังหวัดเดียวกัน

ทั้งนี้ ปรากฏการณ์หนึ่งที่พบเห็นได้ชัด คือ การสร้างความต่อเนื่องของเครือข่ายความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ทางการเมือง ผ่านการส่งคนในครอบครัวเข้าลงสมัครรับเลือกตั้งทั้งในระดับท้องถิ่นและระดับชาติ เพราะฐานคะแนนเสียงของท้องถิ่นเป็นปัจจัยชี้วัดผลการเลือกตั้ง ความสัมพันธ์ทางการเมืองระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่สามารถที่จะหลีกเลี่ยงการเข้าไปมีส่วนเกี่ยวเนื่องกับความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นฐานคะแนนเสียง และนายหน้าทางการเมืองให้กับพรรคการเมืองระดับชาติ ความสัมพันธ์นี้จะมีความเกี่ยวพันกับบทบาทการต่อรอง และจัดสรรผลประโยชน์ทางการเมืองระหว่างแต่ละพรรคการเมือง และระหว่างกลุ่มการเมืองท้องถิ่นด้วยกันเอง ซึ่งสภาพการเมืองท้องถิ่นจะมีการแข่งขันกันระหว่างหลายพรรคในจังหวัดหนึ่ง ๆ ผ่านการแข่งขันกันส่งคนของตนเข้าลงสมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัด ไม่ว่าจะมาจากกลุ่มธุรกิจ นักการเมืองท้องถิ่น นักการเมืองระดับชาติและพรรคการเมือง สอดคล้องกับงานศึกษาของ วรุตม์ เจริญภัทรนาท (2541) เรื่อง “ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง” ที่ศึกษาบทบาทความเคลื่อนไหวของพรรคการเมืองในการขยายฐานของพรรคลงสู่องค์การบริหารส่วนตำบล ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมืองและผลกระทบ อันเกิดจากความสัมพันธ์ ผลการศึกษาพบว่า พรรคการเมืองได้เข้าไปเกี่ยวข้องกับกิจกรรมขององค์การบริหารส่วนตำบลทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ แต่สมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่กลับไม่ต้องการให้พรรคการเมืองมีส่วนร่วมใน

กิจกรรมของ องค์การบริหารส่วนตำบลและไม่เห็นด้วยที่จะสังกัดพรรคการเมืองเพราะเกรงจะเกิดความขัดแย้งและความแตกแยก ความสัมพันธ์ระหว่างพรรคการเมืองกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นแบบผู้อุปถัมภ์กับผู้ใต้อุปถัมภ์ในเชิงแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ซึ่งกันและกัน แต่พรรคการเมืองไม่มีอิทธิพลใด ๆ ในการปฏิบัติหน้าที่ของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและผลกระทบของความสัมพันธ์เป็นไปในทางบวก

นอกจากการศึกษาประเด็นที่เป็นสาเหตุความขัดแย้งในการบริหารท้องถิ่นข้างต้นแล้ว ยังมีงานศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งในองค์กรการบริหารงานระหว่างฝ่ายบริหารกับข้าราชการ อบต. อีกด้วย เช่น งานศึกษาของ สุวรรณ พุฒณา (2548) เรื่อง “ปัจจัยและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดหนองคาย” ได้ทำการ ศึกษาในกลุ่มตัวอย่างจำนวน 176 ตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วยฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรี นายก อบต. ปลัด อบต. ปลัดเทศบาล ผลการวิจัยพบว่า ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ (1) ปัจจัยที่เกิดจากความแตกต่างกันด้านเป้าหมาย บทบาท หน้าที่ ทักษคติอยู่ในระดับมาก ส่วนปัจจัยที่เกิดจากผลประโยชน์ขัดกันและปัจจัยที่ใช้อำนาจทางการเมือง อยู่ในระดับปานกลาง (2) ผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมือง ได้แก่ ผลกระทบที่เกิดจากการใช้อำนาจทางการเมือง ผลกระทบที่เกิดจากความแตกต่างกันด้านเป้าหมาย บทบาท หน้าที่ ทักษคติและผลกระทบที่เกิดจากผลประโยชน์ขัดกันอยู่ในระดับมากทุกด้าน (3) แนวทางแก้ไขความขัดแย้งทางการเมือง ด้านความแตกต่าง ของเป้าหมาย บทบาทหน้าที่และทักษคติ ได้แก่การมีเป้าหมายร่วมกันเพื่อประโยชน์ของประชาชน การปรับเปลี่ยนทักษคติเข้าหากัน การไม่ก้าวก่ายบทบาทอำนาจหน้าที่ของกันและกัน การให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมในการกำหนดเป้าหมายและการเคารพให้เกียรติซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ตาม ในบริบทชุมชนที่เกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นนั้นยังมีความเกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมชุมชน วิถีชีวิต โครงสร้างของสังคมที่มีความเป็นมาของจารีต ประเพณี ผู้นำชุมชน ตลอดจนอิทธิพลของ “ระบบอุปถัมภ์” ที่มีบทบาทต่อสังคมไทยค่อนข้างสูง รวมถึงอาจจะเกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าสู่อำนาจและการบริหารอำนาจ ในการเมืองท้องถิ่นทั้งทางบวกและทางลบ ทางบวกนั้น ระบบอุปถัมภ์นำไปสู่การช่วยเหลือเอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ การเอื้ออาทรกัน การยกย่องนับถือและการตอบแทนบุญคุณผู้มีอุปการคุณ สังเกตว่าผู้สมัครลงเลือกตั้ง หากมีเครือข่ายอุปถัมภ์จะสามารถผ่านเข้ามาสู่อำนาจได้ง่าย เพราะ “ผู้สนับสนุน” เป็นเครือข่ายจำนวนมาก จึงเป็นการได้เปรียบเชิงการแข่งขัน ส่วน ระบบอุปถัมภ์ด้านลบส่งผลมีทั้งทางตรงและทางอ้อม เช่น การที่ผู้อุปถัมภ์สนับสนุนผู้สมัคร ทำให้ผู้สมัครประสบความสำเร็จในการเข้ามาสู่การเมืองได้โดยง่ายแต่เมื่อมีอำนาจในการเมืองแล้วผู้อุปถัมภ์ย่อมต้องการหวังพึ่งผู้รับการอุปถัมภ์ในภายหน้าแต่เมื่อเข้ามาสู่อำนาจแล้วมีเรื่องผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง “ผู้อุปถัมภ์” กับ “ผู้รับประโยชน์” ได้ ดังเช่น การศึกษา

ของ สิทธิกร ขวัญดี (2542) ที่ศึกษาเรื่อง “การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์: การศึกษาเฉพาะกรณี องค์การบริหารส่วนตำบลในอำเภออัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม” ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจในรูปองค์การบริหารส่วนตำบลมีผลกระทบต่อระบบอุปถัมภ์ในชุมชนทั้งสองที่ทำการศึกษ โดยการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นทำให้ระบบอุปถัมภ์เกิดการเปลี่ยนแปลง โดยมีการยึดถือเรื่องผลประโยชน์มากขึ้น ทั้งผู้อุปถัมภ์และผู้รับการอุปถัมภ์ ไม่คำนึงถึงเรื่องบุญคุณและความยั่งยืนของความสัมพันธ์มุ่งแต่แสวงหาประโยชน์ การกระจายอำนาจลดทอนการอุปถัมภ์ทำให้ระบบอุปถัมภ์คลายตัวลง แม้จะมีความพยายามสร้างความสัมพันธ์แต่จะถูกต่อต้าน โดยผู้ที่เห็นความสำคัญของผลประโยชน์ส่วนรวมโดยมีการโต้แย้ง ไม่เห็นด้วยและแสดงความสงสัยโดยไม่เกรงใจ

จากการศึกษาที่ผ่านมา ผู้ศึกษาเห็นว่า กระบวนการบริหารอำนาจมีประเด็นที่สามารถสร้างความสัมพันธ์และความขัดแย้งได้ทั้งในส่วนฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ข้าราชการ อบต.รวมถึงชุมชนที่มีผู้นำชุมชน และผู้สนับสนุนผู้ที่เข้ามาบริหาร เครือญาติ แม้กระทั่งพรรคการเมืองจากภายนอก ซึ่งประเด็นที่ศึกษาที่ผ่านมายังไม่ครอบคลุมในบางประเด็น เช่น ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องถิ่น ที่นำไปสู่ความรุนแรงส่วนบุคคลและสร้างปัญหาความล่าช้าในการพัฒนา ผู้ศึกษาจึงต้องการศึกษาประเด็นความขัดแย้งในการบริหารอำนาจในทุกมิติที่เกี่ยวข้องในงานวิจัยนี้ให้ครอบคลุมมากขึ้น

2.2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น

การศึกษาเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารอำนาจนั้นยังค่อนข้างมีการศึกษาน้อย เนื่องจาก การมีส่วนร่วมในการบริหารของภาคประชาชนในสังคมไทยยังมีน้อย งานศึกษาที่เกี่ยวกับ อบต. บางงานอาจไม่ได้ศึกษาเรื่องตรวจสอบโดยตรง แต่ศึกษาเรื่องประเด็นการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนเป็นส่วนใหญ่ บางงานศึกษาเรื่องปัญหาในการบริหารงานของ อบต.และพบว่า การตรวจสอบการบริหารอำนาจค่อนข้างอ่อนและมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในประเด็นการตรวจสอบ เช่น งานศึกษาของ สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Research Institute [TDRI], 2552) เรื่อง “ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้พบว่า ปัญหาความขัดแย้งที่เกี่ยวกับผลประโยชน์ใน อบต.ส่วนหนึ่งเกิดจาก มาตรการทางกฎหมายมีช่องโหว่ โดยร้อยละ 94 เห็นด้วยว่ากฎหมายเกี่ยวกับท้องถิ่นมีความล้าสมัย ไม่เท่าเทียมกัน การตรวจสอบของพนักงานตรวจสอบไม่ทัน เล่ห์เหลี่ยมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายและให้ข้อเสนอแนะว่ากฎหมายควรปฏิบัติอย่างเสมอภาคกัน พนักงานตรวจสอบต้องมุ่งมั่นตั้งใจจริงในการตรวจสอบ พัฒนาระบบการเฝ้าระวัง มีการตรวจสอบที่เข้มแข็งและเชื่อถือได้ และภาคประชาชนควรมีส่วนร่วมในการตรวจสอบ มีความโปร่งใสในการเปิดเผยข้อมูล นอกจากนี้เสนอให้มีระบบแรงจูงใจสร้างจิตสำนึกให้กับผู้บริหารและสมาชิก อบต.ด้วยการ

ให้รางวัล ยกย่อง ชมเชยทั้งบุคคลและการปฏิบัติที่เป็นเลิศ สมาคม อปท.ควรบังคับใช้จรรยาบรรณ และการเพิ่มค่าตอบแทน

กระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจที่ศึกษาในลักษณะการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ได้แก่ บทความที่วิเคราะห์โดย โกวิทย์ พวงงาม (2549) ในบทความเรื่อง “การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” ว่า ความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนหนึ่งมาจากประชาชน องค์กร กลุ่มในชุมชน มีส่วนร่วมอย่างเข้มแข็งกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จนเขาารู้สึกว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นของทุกคน” ผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นควรต้องสร้างกระบวนการมีส่วนร่วม โดยคิยยุทธศาสตร์ แผนงานและกิจกรรมในการพัฒนาร่วมกันของทุกคนทุกกลุ่ม ทุกองค์กรในท้องถิ่น กระบวนการนั้น ได้แก่ การสร้างวัฒนธรรม ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมปฏิบัติ การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่งเสริมให้กระบวนการชุมชนเข้มแข็งและประชาคมท้องถิ่นเข้มแข็ง มีการเคลื่อนไหวในรูป “เครือข่ายความร่วมมือในชุมชนท้องถิ่น” ซึ่งประชาชน กลุ่ม องค์กรชุมชน ในเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีจิตสำนึกจะต้องร่วมกันสร้างสรรค์ชุมชน สำคัญที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองจะต้องเปิดโอกาส เปิดใจกว้างร่วมสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้เกิดขึ้น ให้ประชาชน กลุ่ม องค์กรเหล่านั้นได้เป็นส่วนหนึ่งในความเป็นเจ้าของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย นอกจากนี้ โกวิทย์ พวงงาม ยังได้เสนอกรณีตัวอย่างการมีส่วนร่วมที่ทำให้เกิดการพัฒนารวมทั้งท้องถิ่น ได้แก่ กรณีความร่วมมือระหว่าง อบต. และประชาชนตำบลเมืองจันท์ กิ่งอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน ที่เป็นแบบอย่างมาตรการทางสังคมเพื่อแก้ปัญหาเสพติด โดยการใช้ลักษณะประชาตำบลเมืองจันท์เป็นแนวทางแก้ปัญหา นอกจากนี้ยังมี กรณี อบต.หนองบัว อบต.วังเย็นและ อบต.อุโมงค์ ที่แสดงจุดเด่นการบริหารงานแบบมีส่วนร่วม และความโปร่งใสทั้งการบริหารและการบริการประชาชนที่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพการบริหารงาน และการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นระหว่างประชาชนกับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในขณะที่ ศิริวรรณ ปราศจากศัตรู (2548) ศึกษาเรื่อง “การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตเลือกตั้งที่สองของจังหวัดแพร่” โดยเก็บตัวอย่างจำนวน 399 ตัวอย่างในพื้นที่ อบต.27 แห่ง 4 อำเภอ ในเขตเลือกตั้งที่สอง ของจังหวัดแพร่ ผลการศึกษาพบว่า การพัฒนาการเมืองระดับท้องถิ่นด้านโครงสร้าง กระบวนการและการเงินการคลัง โดยรวมทุกด้านอยู่ในระดับมาก แต่ การมีส่วนร่วมทางการเมืองท้องถิ่นระดับ อบต.ของประชาชนในกลุ่มพื้นที่ศึกษากลับอยู่ในระดับน้อย ปัจจัยเกี่ยวกับสถานภาพส่วนบุคคลมีความสัมพันธ์กับการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในด้านโครงสร้าง กระบวนการและการเงินการคลัง อย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ 0.05

ส่วนงานศึกษาของ พิชาย รัตนดิลก ณ ภูเก็ต (2552) เรื่อง “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง” ในส่วนของการบริหารอำนาจ และการตรวจสอบการใช้อำนาจ มีเรื่องผลประโยชน์มาเกี่ยวข้องทั้งผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องในลักษณะการแบ่งปันผลประโยชน์ร่วมกัน นอกจากนี้ พบว่า มีการแสวงหาผลประโยชน์จากแผนพัฒนาท้องถิ่นของฝ่ายบริหาร งานวิจัยนี้ได้เสนอแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งเชิงโครงสร้างอำนาจโดยวิธีการมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นของภาคประชาชน แต่พบว่า กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้น เข้าร่วมเพียงเลือกตั้งเป็นหลักและมีส่วนน้อยที่สนใจการตรวจสอบการบริหารอำนาจ

จากงานศึกษาที่ผ่านมา แม้ว่าผู้ศึกษาแต่ละคนจะพยายามให้ข้อเสนอแนะว่า การพัฒนาประชาธิปไตยนั้น ประชาชนต้องเข้ามามีส่วนร่วมทุกกระบวนการ ซึ่งในรัฐธรรมนูญพุทธศักราช 2540 เป็นต้นมาก็ให้ความสำคัญเรื่องนี้ เพื่อให้เกิดกระบวนการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ หลังรัฐธรรมนูญปี 2540 ประกาศใช้ ประชาชนคนไทยเริ่มมีการตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้นโดยสังเกตจากการออกมาเคลื่อนไหวเรียกร้องสิทธิต่าง ๆ หรือการคัดค้านต่อต้านในแบบของระบอบประชาธิปไตยของ “การเมืองภาคพลเมือง” ส่วนหนึ่งอาจจะเกิดจากกฎหมายบัญญัติเรื่องการเลือกตั้ง เป็นทั้ง “สิทธิ” และ “หน้าที่” ที่คนไทยต้องทำ และประกอบกับความเจริญทางเทคโนโลยีที่มีการสื่อสารเป็นตัวนำ ทำให้ข้อมูลข่าวสารแพร่กระจายเร็ว คนมีการศึกษามากขึ้น มีการรับรู้ทางการเมืองมากขึ้น กระบวนการมีส่วนร่วมของคนไทยจึงพัฒนามากขึ้นกว่าเดิม อย่างไรก็ตาม มีคนจำนวนหนึ่งที่เป็นคนกลุ่มใหญ่ที่เข้าใจว่าประชาธิปไตยที่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมนั้น หมายถึงการเลือกตั้งเพียงอย่างเดียว แท้ที่จริงแล้วกระบวนการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตยนั้นมีหลายชั้นและประชาชนสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมได้ตามกรอบของกฎหมาย

2.2.4 งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งในชุมชน

งานศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้น ไม่ค่อยปรากฏมากนัก ผู้ศึกษาเข้าใจว่า ประการที่หนึ่ง งานศึกษาเรื่องความขัดแย้งมีน้อยเพราะเป็นประเด็นร้อนที่ไม่ค่อยได้รับความร่วมมือในการเก็บข้อมูลและประการที่สอง กระบวนการจัดการความขัดแย้งค่อนข้างเป็นเรื่องยากที่จะสร้างให้เป็นรูปแบบที่เป็นรูปธรรม นอกจากการศึกษาบางงานที่ศึกษาความขัดแย้งและเสนอแนะการจัดการความขัดแย้งเฉพาะเรื่องที่ศึกษา ตัวอย่างเช่นงานของ สุวรรณ พุคณา (2548) ที่ศึกษาเรื่อง “ปัจจัยและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดหนองคาย” ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ได้เสนอแนวทางการจัดการความขัดแย้ง ด้านการใช้อำนาจทางการเมือง ไว้ว่า ควรใช้แนวทางการจัดการบ้านเมืองที่ดี การกำหนดโครงสร้าง อำนาจหน้าที่ขององค์กรให้ชัดเจน และการที่ไม่ใช้อำนาจในทางที่ไม่ชอบ ส่วนแนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองด้านผลประโยชน์ขัดกัน

ได้แก่การกำหนดนโยบายที่ชัดเจน การจัดสรรผลประโยชน์ในรูปคณะกรรมการ การใช้จ่ายงบประมาณเพื่อผลประโยชน์ของส่วนรวม และการไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อหาผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ในการแข่งขันทางการเมืองของท้องถิ่นทำให้เกิดกลุ่มผลประโยชน์ต่างๆ ภายในท้องถิ่นอย่างชัดเจน มีการแบ่งเป็นฝ่าย เป็นกลุ่มที่รวมตัวกันด้วยเป้าหมายที่ต่างกัน ไป เป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่ความขัดแย้งทางการเมืองของท้องถิ่นเอง

นอกจากนี้ มีการศึกษาความขัดแย้งในชุมชนในสาเหตุทั่วไปแต่เน้นการจัดการความขัดแย้งด้วยบทบาทผู้นำชุมชน เช่น งานวิจัยของ สมยศ ศิลปีโยดม (2540) ที่ศึกษาเรื่อง “ผู้นำชุมชนกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน” โดยทำการศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ใหญ่บ้านจากจังหวัดภาคตะวันออกเฉียงเหนือจำนวน 143 ตัวอย่าง ด้วยแบบสอบถาม ผลการศึกษาพบว่า ภาวะความเป็นผู้นำมีความสัมพันธ์กับการคาดหวังของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งของคนในชุมชน นอกจากนี้ผลการศึกษายังกล่าวถึงความคิดเห็นของผู้นำชุมชนที่เป็นกลุ่มตัวอย่างว่า การเกิดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนถือเป็นเรื่องธรรมดาและผู้นำชุมชนส่วนใหญ่จะเลือกใช้วิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้น โดยการเจรจาไกล่เกลี่ยและแจ้งให้คณะกรรมการหมู่บ้านพิจารณา หรือตั้งตัวแทนเป็นคนกลางไกล่เกลี่ยจะไม่ตัดสินใจเด็ดขาดด้วยตนเอง

ในขณะทำงานของสมยศ ศิลปีโยดม ศึกษาเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งของผู้นำในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ยังมีการศึกษาที่เกี่ยวกับเรื่องที่คล้ายกันนี้ของ รัฐติ กานต์ ปิ่นเปื้อน (2545) ที่ศึกษาเรื่อง “การจัดการแก้ไขความขัดแย้งในชุมชนชนบทภาคเหนือ” โดยทำการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเกี่ยวกับโครงสร้างทางสังคมของชุมชนและกลไกทางสังคมในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชนชนบทภาคเหนือ กลุ่มตัวอย่างได้แก่ บุคคล กลุ่มบุคคล กลุ่มองค์กร สมาชิกในชุมชน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำท้องถิ่น พระสงฆ์ ครู กลุ่มเจ้าของโรงงาน เจ้าหน้าที่องค์กรของรัฐ ผู้อาวุโสในพื้นที่ตำบลต้นผึ้ง ตำบลแม่แรง อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน ผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างทางสังคมของชุมชนชนบทมีส่วนเกี่ยวข้องที่ก่อให้เกิดความขัดแย้ง เกิดจากการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและวัฒนธรรม ประเพณี ค่านิยม ความเชื่อความสัมพันธ์และเครือข่ายความสัมพันธ์ทางสังคม การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางเศรษฐกิจ ระบบการผลิต การบริโภค ผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเมืองการปกครอง ภาวะอำนาจทางการเมืองที่ไม่เท่าเทียมกันทำให้เกิดความขัดแย้งทั้งที่ปรากฏให้เห็นชัดเจนและความขัดแย้งที่ไม่ปรากฏชัดเจน ลักษณะความขัดแย้งที่พบได้แก่ ความขัดแย้งที่เกิดจากผลประโยชน์ในชุมชนด้านการประกอบอาชีพที่แตกต่างของสมาชิกในชุมชน ระหว่างชาวบ้านกับเจ้าของโรงงาน ความขัดแย้งระหว่างเจ้าของโรงงานกับชาวบ้านที่รับงานไปทำที่บ้าน และความขัดแย้งระหว่างสมาชิกในองค์กร เช่น กรณีการเอารัดเอาเปรียบค่าจ้าง

แรงงาน ผลกระทบจากมลภาวะของเสียที่โรงงานสร้างขึ้นต่อชุมชน การร่วมกิจกรรมของกลุ่มสมาชิก การแบ่งหน้าที่ระหว่างสมาชิกกลุ่ม การหากระแวงซึ่งกันและกัน การทำผิดกฎกติกากลุ่มฯลฯ

ส่วนกลไกการแก้ปัญหาคือความขัดแย้งของชุมชนตามที่ศึกษาพบว่า โครงสร้างทางสังคมที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งนั้น ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาคือความขัดแย้งด้วยเช่นกัน ได้แก่ ระบบเครือญาติ ความสัมพันธ์ทางสังคม การใช้มิติอำนาจทางวัฒนธรรม คือ การที่ชุมชนเอื้ออาทรช่วยเหลือกัน การเคารพนับถือผู้อาวุโสในชุมชน การนำเอาประเพณีมายึดโยงความสัมพันธ์ในชุมชน การปฏิบัติตามความเชื่อดั้งเดิม กฎกติกาของกลุ่มที่ชุมชนช่วยกันคิดค้นขึ้นมาใช้ควบคุม ไม่ให้เกิดความขัดแย้งหรือแก้ปัญหาคือความขัดแย้งในลดลงไม่มีความรุนแรงและบานปลาย กระบวนการจัดการความขัดแย้งที่ชุมชนใช้เป็นกลไกต่าง ๆ ในการจัดการ แยกเป็นการป้องกัน การแก้ไข การควบคุมและการระงับความขัดแย้ง ส่วนรูปแบบและกลไกที่ใช้ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ สาเหตุ ที่มา ลักษณะ ผู้ที่เกี่ยวข้องและระดับความขัดแย้ง วิธีการที่ชุมชนใช้ได้แก่ การไกล่เกลี่ย ประนีประนอม เจรจาต่อรอง การเรียกร้องด้วยวาจา วิธีการออกกฎระเบียบ วิธีการไม่คบหาสมาคม วิธีการวิพากษ์วิจารณ์และวิธีการแลกเปลี่ยนผลประโยชน์ต่างตอบแทน

จากการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งในชุมชนตามกรณีศึกษาข้างต้นจะเห็นว่าความขัดแย้งในชุมชนนั้นมีสาเหตุความขัดแย้งที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตของคนในชุมชน โดยเป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ การพัฒนาสังคมไปสู่ความทันสมัยเป็นประเด็นหนึ่งที่สร้างความเปลี่ยนแปลงอันนำไปสู่ปัญหาคือความขัดแย้ง แต่กระบวนการจัดการที่ใช้แนวทางของชุมชนมาเป็นกลไกนั้นมีความสำคัญต่อการแก้ปัญหาและสัมพันธ์กับส่วนต่างๆที่เกี่ยวข้องทั้งผู้นำ สมาชิก วิธีการ สถานการณ์ กฎกติกาต่าง ๆ ซึ่งในชุมชนก็มีความพยายามที่จะปรับตัว สร้างกลไกต่าง ๆ ขึ้นมาด้วยวิธีของชุมชนเอง สิ่งเหล่านี้คือ การสร้างวัฒนธรรมชุมชนเพื่อปรับตัวต่อปัญหาคือความขัดแย้งตามวิถีของชุมชนเพื่อความดำรงอยู่และลดความขัดแย้งภายในชุมชน

สรุปผลที่ได้จากการทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง จากการทบทวนผลการศึกษาของงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ และงานศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นและชุมชนทั้งหมดแล้วนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า งานศึกษาที่ผ่านมาเป็นการศึกษาที่เป็นส่วน ๆ และเฉพาะเรื่องแต่ยังไม่มีการศึกษาสาเหตุความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 กระบวนการในแบบภาพรวม และที่สำคัญคือ การจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้น ผู้ศึกษาคิดว่า ควรมีการจัดการแบบบูรณาการจากประเด็นขัดแย้งที่ปรากฏทั้ง 3 กระบวนการ เนื่องจากกระบวนการการเมืองทั้ง 3 ส่วนนั้นมีความเชื่อมโยงกันทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติและส่งผลกระทบต่อชุมชนที่อยู่ในบริบทสังคมนั้น ๆ

ทั้งทางตรงและทางอ้อม จึงควรมีการศึกษาค้นคว้าปัญหาการเมืองท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและหาแนวทางแก้ปัญหาในภาพรวมมากกว่าการแก้ไขแบบแยกส่วนซึ่งจะทำให้ปัญหานั้นไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นอย่างยั่งยืน การศึกษาครั้งนี้ จึงมุ่งหาคำตอบเกี่ยวกับสาเหตุ ปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และชุมชนในระดับตำบล เพื่อหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นและในชุมชน โดยใช้พื้นที่กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ โดยมีระเบียบวิธีวิจัยและขั้นตอนการศึกษาตามที่กล่าวไว้ในบทที่ 3 ต่อไป



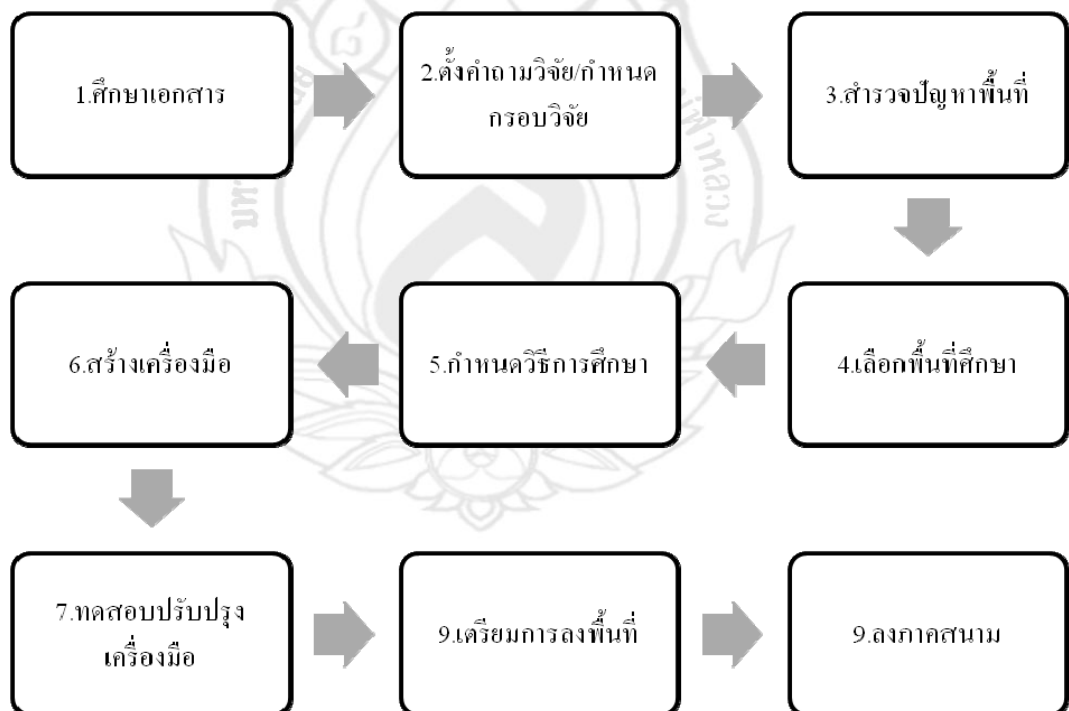
บทที่ 3

วิธีการดำเนินการวิจัย

บทนี้ประกอบด้วย 2 หัวข้อคือ ขั้นตอน วิธีการดำเนินการวิจัยและระเบียบวิธีการศึกษาดังนี้ คือ

3.1 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวิจัย

การศึกษานี้มีขั้นตอน วิธีการดำเนินการศึกษา ดังต่อไปนี้



ภาพที่ 3.1 ขั้นตอนและวิธีการดำเนินการวิจัย

จากขั้นตอนการศึกษาข้างต้น มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

1. การศึกษาเอกสาร

โดยทำการศึกษาค้นคว้าความรู้ที่เกี่ยวข้องและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องที่ได้ศึกษามาก่อนหน้านี้ รวบรวมและวิเคราะห์ปัญหาจากแหล่งข้อมูลเอกสารและข่าวสารต่าง ๆ รวมทั้งข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ศึกษาเป็นเบื้องต้น

2. ตั้งคำถามวิจัย/กำหนดกรอบการวิจัย

เมื่อได้ข้อมูลจากการศึกษาเอกสารเบื้องต้นจึงนำมาตั้งคำถามและกำหนดกรอบในการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการวิจัย

3. สำรวจปัญหาพื้นที่

เมื่อได้ข้อมูลพื้นที่ที่เป็นประเด็นที่ต้องการศึกษาแล้ว ต้องลงสำรวจปัญหาจากพื้นที่จริง จากผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เพื่อให้แน่ใจว่า สามารถเลือกเป็นพื้นที่ศึกษาได้จริง เช่น พื้นที่ที่มีประเด็นความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น พื้นที่สมานฉันท์ เป็นต้น โดยการสำรวจพื้นที่นั้นต้องทำการศึกษารอบพื้นที่ตามประเด็นต่อไปนี้

1) ศึกษาข้อมูลพื้นฐานบริบทพื้นที่ ระบบการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม วัฒนธรรม ประเพณี ประวัติศาสตร์ท้องถิ่น วิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นด้วยการสังเกต ซักถาม สอบถามและการสนทนากับชาวบ้านในท้องถิ่นนั้น ส่วนข้อมูลพื้นฐานที่เป็นส่วนประกอบเชิงปริมาณ จะหาข้อมูลโดยการศึกษาจากหน่วยงานที่ได้สำรวจไว้เบื้องต้นเช่น พัฒนาชุมชน สาธารณสุขตำบล หรืออำเภอนั้น ๆ ประกอบกับการสำรวจพื้นที่จริง

2) ศึกษาพัฒนาการเมืองท้องถิ่นและการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของประชาชน และชุมชนในพื้นที่ตั้งแต่ประวัติศาสตร์ดั้งเดิมของชุมชน เหตุการณ์ก่อนการเปลี่ยนแปลงการเมือง ในท้องถิ่นจนกระทั่งถึงเหตุการณ์การเมืองท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยศึกษาจากหน่วยปกครองในพื้นที่ องค์การปกครองท้องถิ่น ผู้นำชุมชน และประชาชนในพื้นที่

3) ศึกษาโครงสร้าง หน้าที่ภารกิจของ อบต.การบริหารงานและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินการ จากหน่วยปกครองท้องถิ่นและ อบต.พื้นที่ศึกษา

4) ศึกษาแนวทางสาเหตุปัญหาการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมาทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องว่ามีสาเหตุปัญหาจากปัจจัยใดบ้าง โดยศึกษาทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องกับงานบริการสาธารณะของ อบต.

5) ศึกษาแนวทางแก้ปัญหาการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมา ผลลัพธ์และผลกระทบของการแก้ปัญหาเป็นอย่างไร ข้อจำกัดในการแก้ปัญหาในแต่ละบทบาท หน้าที่โดยศึกษาหน่วยปกครองท้องถิ่นและองค์กรที่เกี่ยวข้อง

6) ศึกษาแนวคิดของผู้ที่เกี่ยวข้องและผู้ที่ได้รับผลของนโยบาย ซึ่งจะศึกษาจากผู้เชี่ยวชาญ นักบริหาร นักปกครองท้องถิ่นและนักวิชาการ

4. เลือกพื้นที่ศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ เลือกพื้นที่ศึกษาคือ อบต.ในภาคเหนือ ซึ่งจังหวัดในภาคเหนือมีทั้งหมด 15 จังหวัด คือ พิชณุโลก พิษณุโลก กำแพงเพชร ตาก สุโขทัย แพร่ น่าน อุตรดิตถ์ เพชรบูรณ์ ลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย พะเยาและแม่ฮ่องสอน (สนธิ์ สมัการ, 2520 หน้า 2) ต่อมา มีการแบ่งตามภูมิประเทศและเขตปกครองเป็น 17 จังหวัดโดยเพิ่มจังหวัดนครสวรรค์และอุทัยธานีไปด้วย นอกจากนี้ยังแบ่งตามกลุ่มยุทธศาสตร์เป็นกลุ่มภาคเหนือตอนบนและตอนล่าง ดังนี้ (สำนักงานจังหวัดเชียงราย ศาลากลางจังหวัดเชียงราย, 2552ก)

กลุ่มภาคเหนือตอนบน 1	ได้แก่ จังหวัด	เชียงใหม่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง ลำพูน
กลุ่มภาคเหนือตอนบน 2	ได้แก่ จังหวัด	น่าน พะเยา เชียงราย แพร่
กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง 1	ได้แก่ จังหวัด	พิษณุโลก สุโขทัย เพชรบูรณ์ อุตรดิตถ์
กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง 2	ได้แก่ จังหวัด	กำแพงเพชร พิษณุโลก นครสวรรค์ อุทัยธานี

เนื่องจาก ภาคเหนือประกอบด้วยหลายจังหวัด ในแต่ละจังหวัดมีหลายอำเภอและองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือมีทั้งหมด 1,308 อบต. (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย, 2551) ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษาที่มีขอบเขตกว้างมาก เพื่อให้ได้พื้นที่ศึกษาที่เป็นตัวแทนของจังหวัดต่าง ๆ ในภาคเหนือ ผู้ศึกษาจึงใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งเป็นชั้นย่อยหลายขั้นตอน (multistage stratified cluster sampling) ในเบื้องต้นก่อนและการสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling) และทำการเลือกพื้นที่ที่มีความขัดแย้งโดยเปิดเผยเป็นกลุ่มตัวอย่างจำนวน 3 พื้นที่ ซึ่งจะกล่าวรายละเอียดในการเลือกประชากรและกลุ่มตัวอย่างต่อไป

5. กำหนดวิธีการศึกษา

ในขั้นตอนนี้เพื่อทำการออกแบบการศึกษาเบื้องต้นเพื่อนำไปสู่การกำหนดเครื่องมือในการศึกษาทั้งนี้ ความเหมาะสมของการออกแบบวิจัยส่วนหนึ่งมาจากการลงสำรวจบริบทพื้นที่ที่มีประเด็นตามที่ต้องการด้วย

6. สร้างเครื่องมือ

เมื่อได้วิธีการศึกษาจึงนำมาสร้างเครื่องมือในการเก็บข้อมูลเช่น แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์ เป็นต้น

7. ทดสอบ/ปรับปรุงเครื่องมือ

นำเครื่องมือที่ได้ออกแบบไปทดลองเก็บข้อมูลในพื้นที่ที่มีบริบทใกล้เคียงกับพื้นที่ศึกษา ก่อนเพื่อนำมาปรับปรุงแก้ไขเครื่องมือให้สามารถนำไปใช้ได้จริง

8. เตรียมการลงพื้นที่

โดยทำการวางแผนการดำเนินงาน ตามกรอบเวลาและทำการติดต่อประสานงาน วางแผนการเดินทาง เตรียมอุปกรณ์การทำงานให้พร้อม ซึ่งการเตรียมการลงพื้นที่ที่มีรายละเอียด ดังนี้

1) การเตรียมความพร้อมของผู้ศึกษา

ในการนี้ผู้ศึกษาได้วางแผนการดำเนินการเก็บข้อมูล โดยแบ่งเป็นช่วงเวลาดังตารางที่ 3.1

ตารางที่ 3.1 การวางแผนการทำงานในแต่ละพื้นที่ศึกษาตามวัน เวลาและวัตถุประสงค์การศึกษา

เดือนที่	การพื้นที่ (อบต.)/รายละเอียด	เวลา (เดือน)	เนื้อหา ประเด็นศึกษา/ สัมภาษณ์
1-3	อบต.หัวซมภู อ.เมือง จ.เชียงราย อบต.ป่าบง อ.สารภี จ.เชียงใหม่ อบต.แม่ข้าวต้ม อ.เมือง จ.เชียงราย	3	การเข้าสู่ อำนาจ การบริหาร อำนาจ
	สัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องนี้/ นักวิชาการ/นักการเมืองท้องถิ่น		คำสัมภาษณ์ที่ ผู้ศึกษากำหนด
4-5	รวบรวมข้อมูลที่ได้จากกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ กรณีศึกษาส่งให้ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญพิจารณา ถอดบทเรียนพื้นที่ อบต.สมานฉันท์3 อบต. 1. อบต.หัวปูลิง จ.แม่ฮ่องสอน 2. อบต.นาเกียน จ.น่าน 3. อบต.แม่ทา จ.เชียงใหม่	2	รับข้อคิดเห็น เพิ่มเติม การสร้างควม สมานฉันท์ใน การเมือง ท้องถิ่น
	รวบรวมและสรุปผลการศึกษาจากพื้นที่ทั้งหมด		สังเคราะห์

ตารางที่ 3.1 (ต่อ)

เดือนที่	การพื้นที่(อบต.)/รายละเอียด	เวลา (เดือน)	เนื้อหา ประเด็นศึกษา/ สัมภาษณ์
6-7	สังเคราะห์ผลการศึกษา สรุปความคิดเห็นและแนวทางที่ชัดเจนตามประเด็น ส่งให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณา	2	พิจารณา เพิ่มเติม
8	สรุปรายงานเสนออาจารย์ที่ปรึกษา/ส่งรายงาน/ ตีพิมพ์และเผยแพร่ผลการศึกษา	1	

หมายเหตุ. ช่วงเวลานัดหมายปรับตามสถานการณ์ และการเปลี่ยนแปลงระหว่างลงภาคสนามตามความเหมาะสม

สำหรับการวางแผนการเดินทางไปเก็บข้อมูลแต่ละพื้นที่ มีรายละเอียดประกอบการเดินทางในแต่ละช่วงเวลาอย่างชัดเจน ว่าวันเวลาใดจะเดินทางไปไหน ระยะเวลาจากแหล่งข้อมูลหนึ่งไปอีกแหล่งข้อมูลอีกแห่งหนึ่ง โดยคำนึงถึงพื้นที่ทั้งด้านภูมิประเทศและภูมิอากาศ เพื่อนำมาประกอบการวางแผนการออกภาคสนาม แล้วจึงกำหนดเวลาเป็นตารางที่ 3.2

ตารางที่ 3.2 การวางแผนการทำงานตามวิธีการและกระบวนการศึกษาวิจัยในแต่ละพื้นที่

ช่วงเวลา	พื้นที่ศึกษา	กระบวนการศึกษา	หมายเหตุ
กรกฎาคม – กันยายน 2552	1. อบต.ห้วยชมภู จ.เชียงราย 2. อบต.ป่าบง จ. เชียงใหม่ 3. อบต.แม่ข้าวต้ม จ.เชียงราย	การศึกษาเชิงลึกด้วยการ สัมภาษณ์/สังเกตการณ์/ สนทนากลุ่ม	พื้นที่เข้าสู่อำนาจ/การ ใช้อำนาจและการ ตรวจสอบการใช้ อำนาจ
ตุลาคม – พฤศจิกายน 2552	1. อบต.ห้วยปูลิง จ.แม่ฮ่องสอน 2. อบต.แม่ทา จ.เชียงใหม่ 3. อบต.น้ำเกี๋ยน จ.น่าน	ถอดบทเรียนพื้นที่ที่มี ความสำเร็จใน กระบวนการเข้าสู่ อำนาจ/การใช้อำนาจ และการตรวจสอบการ ใช้อำนาจอย่าง สมานฉันท์	นำข้อมูลมาประกอบ ผลการวิเคราะห์ข้อมูล จากพื้นที่ศึกษา 3 อบต.
กันยายน – พฤศจิกายน 2552	พบผู้ทรงคุณวุฒิทั้ง 9 ท่าน (ตามวันเวลาที่ผู้ทรงคุณวุฒิ กำหนด)	เพื่อสัมภาษณ์ความ คิดเห็นเกี่ยวกับประเด็น ศึกษาและแนวความคิด ในการจัดการความ ขัดแย้งในเชิงวิชาการ และประสบการณ์	ดำเนินการตาม กระบวนการศึกษาตาม แบบเทคนิค เดลฟายด์ประยุกต์

1) การเตรียมเอกสารการขออนุญาต นำเอกสารการขออนุญาตลงพื้นที่ภาคสนาม
จากหน่วยงานที่ศึกษาส่งไปให้พื้นที่ศึกษาทราบเป็นเบื้องต้น

2) การเตรียมเอกสารและเครื่องมือศึกษา เช่น แบบสอบถาม แบบสัมภาษณ์
และอื่น ๆ

3) การเตรียมอุปกรณ์การประกอบการทำงาน เช่น กล้องถ่ายรูป เทปบันทึกเสียง
อุปกรณ์การบันทึกด้วยมือ ตลอดจนเครื่องมือสื่อสารและเครื่องมืออิเล็กทรอนิกส์ที่จำเป็นอื่น ๆ

4) การเตรียมยานพาหนะ การออกเก็บข้อมูลต่างจังหวัดนั้นต้องมีความพร้อม
เรื่องยานพาหนะที่จะเดินทางด้วย ต้องตรวจสอบสภาพให้พร้อมเพื่อความปลอดภัย

5) การเตรียมที่พัก สำหรับผู้ศึกษา โดยต้องประสานงานในพื้นที่ เพื่อความสะดวกในการเดินทางไปพักอาศัยระหว่างเก็บข้อมูล

6) การเตรียมตัวของผู้ศึกษาและทีมงาน ผู้ศึกษาที่จะลงภาคสนามต้องมีความพร้อมทั้งทางร่างกายและจิตใจ ทำความเข้าใจในประเด็นศึกษาให้พร้อมและเข้าใจในเป้าหมายเดียวกันภายในทีมงานด้วย ซึ่งการเตรียมตัวในการลงพื้นที่ของผู้ศึกษานั้นต้องเตรียมทั้งการพูดคุยเจรจา การเตรียมคำถาม ทัศนคติ ลักษณะการทำงานและอื่น ๆ ทุกด้าน

2) การเตรียมพื้นที่ศึกษา

การประสานพื้นที่

1. ส่งจดหมายแนะนำตัวจากหน่วยงานต้นสังกัดส่งให้ผู้รับผิดชอบงานนั้นในพื้นที่ทราบล่วงหน้า เพื่อให้พื้นที่ได้แจ้งแก่นักงานหรือประชาชนในพื้นที่ทราบก่อน

2. ประสานการนัดหมายเรื่องเวลา การลงพื้นที่พร้อมตารางการทำงานในพื้นที่ หากต้องการพบเป็นกลุ่มหรือบุคคล ต้องนัดเวลาล่วงหน้า

3. ผู้ศึกษาแนะนำตัวเองกับผู้ที่เกี่ยวข้องและชาวบ้านในพื้นที่ พร้อมเตรียมการเรื่องการเข้าอยู่ในชุมชน

การนัดหมายผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อทำการเก็บข้อมูล

1. ทำตารางการนัดหมาย
2. โทรยืนยันการนัดหมายก่อนทุกครั้ง
3. ไปตามนัดหมายก่อนเวลา 30 นาที

9. ลงพื้นที่ภาคสนาม

การลงภาคสนามนั้น เพื่อทำการเก็บรวบรวมข้อมูลตามที่ได้ออกแบบเครื่องมือไว้

1) ลงพื้นที่ตามเวลานัดหมายหรือตามแผนงานที่วางไว้

2) พบผู้บริหารองค์กร ผู้นำชุมชนหรือผู้รับผิดชอบหน่วยงาน องค์กร หรือชุมชนที่เกี่ยวข้องให้ครบ

3) พบปะชาวบ้านอีกครั้ง ทำความรู้จักคุ้นเคยและศึกษาชุมชนไปด้วย

4) ผู้ศึกษาอยู่ในพื้นที่ 2 - 3 เดือน/พื้นที่ สำรวจชุมชน ศึกษาชีวิตความเป็นอยู่และการเมืองในท้องถิ่นด้วยวิธีการศึกษาที่ได้ออกแบบไว้

5) ทำการเก็บรวบรวมข้อมูลตามเครื่องมือที่ใช้

3.2 ระเบียบวิธีวิจัยที่ใช้ในการศึกษา

ในการศึกษานี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยทำการเลือกประชากรศึกษาและกลุ่มตัวอย่าง ทั้งในแบบเฉพาะเจาะจงในพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง ตามระเบียบวิธีการศึกษา ดังนี้คือ

3.2.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในขั้นตอนนี้ ผู้ศึกษาจึงใคร่ขออธิบายตั้งแต่ในส่วนของวิธีการเลือกพื้นที่ขัดแย้งที่เป็นประชากรศึกษาอย่างละเอียดเพื่อนำไปสู่การเลือกกลุ่มตัวอย่าง ตามลำดับ ดังนี้

3.2.1.1 การเลือกพื้นที่ที่ใช้เป็นกลุ่มประชากรศึกษาความขัดแย้ง

เมื่อกำหนดพื้นที่ศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือแล้ว ผู้ศึกษาจึงใช้วิธีการสุ่มแบบแบ่งเป็นชั้นย่อยหลายขั้นตอน (multistage stratified cluster sampling) ในเบื้องต้นก่อนและการสุ่มแบบเจาะจง (purposive sampling) เพื่อให้ได้พื้นที่ศึกษาที่เจาะจง ตามขั้นตอนต่อไปนี้

1. เลือกพื้นที่ที่เป็นจังหวัดในภาคเหนือที่มีความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นตามเกณฑ์จังหวัดที่มีสถิติของข่าวสารเกี่ยวกับความขัดแย้งใน อบต. มากที่สุดในช่วงเวลา 3 ปีย้อนหลัง (ปี 2549-ปัจจุบัน) โดยศึกษาจากเอกสารข้อมูลออนไลน์ของศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารท้องถิ่นทั่วประเทศ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น (2552) และจากการรวบรวมข่าวสารการเมืองท้องถิ่นย้อนหลัง 3 ปี คือช่วงเวลาปี พ.ศ. 2549 -2551 จากหนังสือพิมพ์ออนไลน์ข่าวย้อนหลัง จากการรวบรวมข้อมูลพบว่า

1) ข่าวความขัดแย้งใน อบต. ทั้งหมดมี 84 ข่าว จากข่าวทั้งหมดช่วงเวลานั้นจำนวน 464 ข่าว คิดเป็น ร้อยละ 18.10

2) จากข่าวความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นทั่วประเทศ 84 ข่าว เป็นข่าวของ อบต. ในภาคเหนือ จำนวน 26 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 30.95 โดยแยกเป็นรายจังหวัดและเรียงลำดับจากมากไปน้อยได้ตามตารางที่ 3.3

ตารางที่ 3.3 ข้อมูลจำนวนข่าวความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือปี พ.ศ. 2549-2552

ลำดับ	จังหวัด	จำนวนข่าวความขัดแย้ง (ปี 2549-2552)	คิดเป็นร้อยละ
1	เชียงราย	14	53.84
2	เชียงใหม่	4	15.38
3	ลำปาง	4	15.38
4	ตาก	2	7.70
5	พิจิตร	1	3.85
6	กำแพงเพชร	1	3.85
รวมทั้งหมด		26	100.00

จากข้อมูลข่าวสารความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่เรียงลำดับจากมากไปน้อย ตามตารางข้างต้น พบว่า จังหวัดเชียงรายมีข่าวความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นสูงที่สุดใน 17 จังหวัดในรอบ 3 ปี ที่ผ่านมา คือ จำนวน 14 ข่าวคิดเป็น ร้อยละ 53.84 ส่วนจังหวัดที่มีข่าวความขัดแย้งรองลงมาในลำดับที่เท่ากันคือ จังหวัดเชียงใหม่และลำปาง จำนวน 4 ข่าว คิดเป็นร้อยละ 15.38 นอกนั้น มีข่าวความขัดแย้งใน อบต.ในระดับ 1-2 ข่าว

2. เลือกพื้นที่ศึกษาที่มีความขัดแย้งมากที่สุดจำนวน 3 ลำดับ เพื่อเป็นกรณีศึกษา ซึ่งได้แก่ จังหวัด เชียงราย เชียงใหม่และลำปาง ตามลำดับ ซึ่งขอบเขตการศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตการศึกษาเชิงพื้นที่ในภาคเหนือกลุ่มล้านนา ซึ่งกลุ่มล้านนามีความเป็นภาคเหนือทั้งชาติพันธุ์ วัฒนธรรม และพื้นที่ สนิท สัมครการ (2520, หน้า 2) กล่าวว่า “กลุ่มวัฒนธรรมภาคเหนือจริง ๆ คือ จังหวัดลำปาง ลำพูน เชียงใหม่ เชียงราย พะเยา กลุ่มจังหวัดดังกล่าวเรียกว่า คนเมือง หรือ ขวน หรือ ไทยขวน ซึ่งหมายถึง โยนก ส่วนจังหวัดแพร่และน่าน ก็มีลักษณะของตัวเองเช่นเดียวกัน”

นอกจากการเลือกพื้นที่ 3 ลำดับที่มีข่าวความขัดแย้งดังกล่าวแล้ว ผู้ศึกษาได้นำพื้นที่ทั้ง 3 จังหวัดมาทำการสำรวจเพื่อความแม่นยำตรงในการเลือกพื้นที่ โดยทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของแต่ละจังหวัดทั้ง 3 จังหวัด เพื่อสำรวจพื้นที่จริงที่มีข่าวความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น ตัวแทนภาคเหนือหรือที่เรียกว่า ภาคเหนือที่เป็น “กลุ่มล้านนา” อย่างแท้จริง พร้อมกับหาข้อมูลเกี่ยวกับ อบต.ที่ต้องการเลือกเป็นกรณีศึกษาต่อไป

3.2.1.2 การเลือกกลุ่มตัวอย่างพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง

ในการศึกษาครั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างมีหน่วยเป็น อบต. ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นของจังหวัดเชียงราย เชียงใหม่และลำปาง ในขั้นนี้จึงทำการเลือกแบบเจาะจงตามวัตถุประสงค์การศึกษา โดยทำการคัดเลือกตามขั้นตอน ดังนี้

1. อบต.ที่มีข่าวสารหรือประเด็นปัญหาความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษาที่เป็นตัวแทนภาคเหนือใน 3 จังหวัดข้างต้น ซึ่งในขั้นตอนนี้ ผู้ศึกษาพิจารณาจากข้อมูลข่าวสารความขัดแย้งและการสอบถามเบื้องต้นจากสำนักงานท้องถิ่นของจังหวัดต่าง ๆ ได้แก่

1) จังหวัดเชียงราย ทำการสัมภาษณ์หัวหน้าหน่วยกฎหมายสำนักงานท้องถิ่นจังหวัดเชียงรายและท้องถิ่นอำเภอเมืองเชียงราย

2) จังหวัดเชียงใหม่ ทำการสัมภาษณ์หัวหน้างานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดเชียงใหม่

3) จังหวัดลำปาง ทำการสัมภาษณ์ท้องถิ่นจังหวัดลำปาง

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ ผู้ศึกษาได้นำมาคัดเลือกกรณีความขัดแย้งตามประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

กลุ่มที่ 1 ความขัดแย้งภายใน อบต.ที่เกิดจากการบริหารงาน โดยเป็นความขัดแย้งระหว่าง

1. ผู้บริหาร อบต.กับ สมาชิกสภา อบต.
2. ผู้บริหาร อบต.กับ ข้าราชการหรือพนักงานประจำ

กลุ่มที่ 2 ความขัดแย้งกับภายนอก อบต.ที่เกิดจากกิจกรรมหรือกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นโดยเป็นความขัดแย้งระหว่าง

1. ผู้บริหาร อบต. กับ ชุมชน ในท้องถิ่นนั้น ๆ
2. ชุมชนกับชุมชนที่เกี่ยวข้องหรือสนับสนุนนักการเมืองท้องถิ่น

หลังจากนำพื้นที่ที่ได้จากการสำรวจและสัมภาษณ์มาทำการคัดเลือกประชากรกลุ่มตัวอย่างเป็น อบต. ใน 3 จังหวัด ตามข้อมูลข่าวสารและการสอบถามท้องถิ่นจังหวัด ตามตารางที่ 3.4

ตารางที่ 3.4 ข้อมูลกรณีความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลพื้นที่ภาคเหนือ

กลุ่ม	ประเด็นระหว่าง	จังหวัด	อบต.	อยู่ในพื้นที่ อำเภอ
1	ผู้บริหาร อบต.กับสมาชิก อบต.	เชียงราย	อบต.ห้วยชมภู	อ.เมือง
			อบต.แม่ข้าวต้ม	อ.เมือง
		เชียงใหม่	อบต.ตลาดขวัญ	อ.ดอยสะเก็ด
2	ผู้บริหาร อบต.กับข้าราชการหรือ พนักงานประจำ	ลำปาง	-	-
		เชียงราย	อบต.เจริญเมืองอบต. ท่าสาย	อ.พาน อ.เมือง
		เชียงใหม่	อบต.ท่าวังตาล	อ.สารภี
			อบต.ป่าบาง	อ.สารภี
			อบต.ตลาดขวัญ	อ.ดอยสะเก็ด
			อบต.บ้านโป่ง	อ.พร้าว
			อบต.แม่งอน	อ.ฝาง
			อบต.วังเหนือ*	อ.เมือง
			อบต.ต้นธงชัย*	อ.เมือง
		3	ผู้บริหาร อบต. กับ ชุมชนในพื้นที่	เชียงราย
	อบต.แม่ข้าวต้ม			อ.เมือง
	อบต.ห้วยชมภู			อ.เมือง
	อบต.ท่าก้อ			อ.แม่สรวย
เชียงใหม่	อบต.ท่าวังตาล			อ.สารภี
	อบต.ป่าบาง			อ.สารภี
ลำปาง	-			-
4	ชุมชน กับ ชุมชน จากผลของ การเมืองท้องถิ่น	เชียงราย	อบต.เจริญเมือง	อ.พาน
		เชียงใหม่	อบต.ท่าวังตาล	อ.สารภี
			อบต.ป่าบาง	อ.สารภี
		ลำปาง	-	-

จากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องและรับผิดชอบพื้นที่ของจังหวัดลำปางพบว่า

1. อบต. วังเหนือและ อบต.ต้นธงชัย นั้น ปัญหาความขัดแย้งหมดไปแล้ว และผู้บริหาร อบต.กับข้าราชการ/พนักงานประจำ ที่เป็นคู่กรณีได้ย้ายออกจากพื้นที่ ปัจจุบันเปลี่ยนผู้บริหารใหม่หมด

2. ผู้ให้สัมภาษณ์ของจังหวัดลำปางให้ความเห็นว่าเป็นพื้นที่ที่ไม่สะดวกในการที่จะทำการศึกษา

3. ความขัดแย้งใน 2 อบต.ของจังหวัดลำปาง มีประเด็นเหมือนกับพื้นที่ อบต. ที่เป็นกรณีศึกษาของจังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่ และเป็นบริบทพื้นที่ภาคเหนือกลุ่มล้านนาเหมือนกัน

ดังนั้น ในขั้นตอนการคัดเลือกพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาตามที่ได้สำรวจและนำมาแบ่งตามกลุ่มของความขัดแย้ง 4 กลุ่มนั้น ผู้ศึกษาจึงได้เลือก อบต.ที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดเชียงรายและเชียงใหม่เป็นกรณีศึกษา เนื่องจากบริบทพื้นที่ของภาคเหนือทั้ง 2 จังหวัดนั้น เป็นพื้นที่ภาคเหนือกลุ่มล้านนาทั้ง 2 พื้นที่ โดยจังหวัดเชียงใหม่เป็นตัวแทนพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 1 ส่วนจังหวัดเชียงรายเป็นตัวแทนพื้นที่กลุ่มจังหวัดภาคเหนือตอนบน 2 ซึ่งทั้ง 2 จังหวัดนับว่ามีบริบทพื้นที่ทางภูมิประเทศ ภูมิอากาศและวัฒนธรรมล้านนาเช่นเดียวกัน

2. พิจารณาเลือกพื้นที่กรณีศึกษาจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ระดับจังหวัดและอำเภอ นั้น ๆ ได้ให้ความสำคัญของสาเหตุและระดับความรุนแรงของปัญหา ตลอดจนความเร่งด่วนในการจัดการปัญหาความขัดแย้งของพื้นที่ โดยผู้ให้สัมภาษณ์ได้เสนอแนะเกี่ยวกับการจัดลำดับพื้นที่ปัญหารุนแรงและต้องการการแก้ไขตามลำดับดังนี้

1) จังหวัดเชียงใหม่

อบต.ท่าวังตาล

อบต.ป่าบาง

อบต.ตลาดขวัญ

อบต.บ้านโป่ง

อบต.แม่งอน

2) จังหวัดเชียงราย

อบต.ห้วยชมภู

อบต.แม่ข้าวต้ม

อบต.ท่าสาย

อบต.เจริญเมือง

อบต.ท่าก้อ

3. เลือก อบต.ที่มีความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่น จากบริบทพื้นที่ 1-2 แล้ว ผู้ศึกษา ได้พิจารณาเลือกตามลักษณะกลุ่มปัญหา โดยพิจารณาพื้นที่ที่กรณีศึกษาของ อบต.ที่มีปัญหาความขัดแย้ง ที่หลากหลายลักษณะภายในพื้นที่หรือมากกว่า 1 กลุ่มปัญหา ตามที่ได้แบ่งไว้ 4 กลุ่มข้างต้น พบว่า พื้นที่ที่มีปัญหาหลากหลายประเด็นในพื้นที่เดียวกัน ได้แก่

- 1) อบต.ห้วยชมภู อ.เมือง จังหวัดเชียงราย
- 2) อบต.แม่ข้าวต้ม อ.เมือง จ.เชียงราย
- 3) อบต.ท่าสาย อ.เมือง จ.เชียงราย
- 4) อบต.ท่าวังตาล อ.สารภี จังหวัดเชียงใหม่
- 5) อบต.ป่าบง อ.สารภี จังหวัดเชียงใหม่

4. พิจารณาจากบริบทพื้นที่ที่เป็นสังคมชนบทและความเจริญแบบสังคมเมืองรวมทั้ง พื้นที่กึ่งเมืองกึ่งชนบทด้วย เนื่องจากพื้นที่ศึกษาที่เป็นอบต. นั้น มีความเจริญและบริบทชุมชนแตกต่างกัน รวมทั้งโครงสร้าง ระบบงบประมาณ พื้นที่ความรับผิดชอบขอบเขตงานของ อบต.ไม่เท่ากัน ทั้งนี้ เพื่อให้การศึกษามีความครอบคลุมและกระจายความน่าเชื่อถือ นอกจากจะเลือก อบต.ที่เป็นพื้นที่ ขัดแย้งตามกลุ่มของความขัดแย้งแล้ว เนื่องจากบริบทพื้นที่ภาคเหนือเป็นพื้นที่ทางสังคมท้องถิ่นที่มี 2 ลักษณะเช่นเดียวกับสังคมท้องถิ่นอื่น ๆ โดยทั่วไป คือ เป็นสังคมเมืองและสังคมชนบท² ที่มีความ หลากหลายทางด้านภูมิประเทศ ความแตกต่างในส่วนของความเจริญของพื้นที่ รวมทั้งพื้นที่ที่มีลักษณะ กึ่งเมืองกึ่งชนบทที่อยู่ระหว่างความแตกต่างของพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบทสิ่งเหล่านี้มีความสัมพันธ์ กับโครงสร้างและขนาดของ อบต.การจัดสรรงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและทรัพยากรด้าน อื่น ๆ ที่ใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารงานเพื่อสร้างความเจริญ รวมถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมจากภายใน และภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาและความก้าวหน้าของท้องถิ่นทั้งทางตรงและทางอ้อม ซึ่งพื้นที่ อบต.ที่มีความขัดแย้งจากการสำรวจเบื้องต้น สามารถแยกเป็นพื้นที่ชนบท พื้นที่เมืองและพื้นที่กึ่ง เมืองกึ่งชนบทได้ ดังนี้

² ในที่นี้แบ่ง สังคมเมืองและสังคมชนบท ดังนี้

ก. สังคมเมือง หมายถึง สังคมที่อยู่ใกล้เขตเมืองหรือกลางเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญของจังหวัด โดยมีความเจริญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ประชากรอยู่กันอย่างหนาแน่น การคมนาคมและการสื่อสารไปมา ติดต่อกันสะดวก

ข. สังคมชนบท หมายถึง สังคมที่อยู่ไกลเขตเมืองหรือกลางเมืองซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญของจังหวัด ยังด้อยความเจริญ ทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรม ประชากรอยู่กันเป็นกลุ่มๆหมู่บ้าน ตามลักษณะพื้นที่ การคมนาคมและการติดต่อสื่อสาร ไปมา ไม่สะดวกต้องใช้เวลานานทางมาก ก่อสร้างเป็นถิ่นที่ทุรกันดาร

ตารางที่ 3.5 ข้อมูลกรณีความขัดแย้งขององค์การบริหารส่วนตำบลตามลักษณะพื้นที่

จังหวัด	อบต.	อยู่ในพื้นที่อำเภอ	ลักษณะพื้นที่
เชียงราย	อบต.ห้วยชมภู*	อ.เมือง	ชนบท
	อบต.เจริญเมือง	อ.พาน	กึ่งเมืองกึ่งชนบท
	อบต.ท่าสาย	อ.เมือง	เมือง
	อบต.แม่ข้าวต้ม	อ.เมือง	เมือง
	อบต.ท่าก้อ	อ.แม่สรวย	ชนบท
เชียงใหม่	อบต.ท่าวังตาล	อ.สารภี	เมือง
	อบต.ป่าบง	อ.ป่าบง	กึ่งชนบทกึ่งเมือง
	อบต.ตลาดขวัญ	อ.ดอยสะเก็ด	ชนบท
	อบต.บ้านโป่ง	อ.พร้าว	ชนบท
	อบต.แม่งอน	อ.ฝาง	ชนบท

จากตารางข้างต้นนั้น อบต.ห้วยชมภู เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตอำเภอเมือง แต่เป็นพื้นที่สูงและมีประชากรหลากหลายชนเผ่า ผู้ศึกษาจึงจัดเป็นพื้นที่ชนบท กันดารและห่างไกลความเจริญ อยู่ห่างจากตัวอำเภอเมืองราว 100 ก.ม. ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของอำเภอเมืองเชียงราย

5. พิจารณาพื้นที่ที่เป็นกรณีศึกษาจาก 4 ประเด็นแล้ว ผู้ศึกษาได้ทำการสำรวจพื้นที่จริงเพื่อนำมาประกอบการพิจารณาให้ตรงประเด็นตามวัตถุประสงค์และสมมุติฐานที่ต้องการศึกษาให้มากที่สุดและเพื่อความชัดเจนในการศึกษาอีกครั้ง ซึ่งหลังจากทำการสำรวจพบว่า

- 1) พื้นที่ อบต.ที่มีกระบวนการการเลือกตั้ง เพื่อศึกษาความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่น ได้แก่ อบต.ห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย และ อบต.ป่าบง³ อ.สารภี จ.เชียงใหม่
- 2) พื้นที่ที่มีประเด็นความขัดแย้งในการใช้อำนาจและการควบคุมการใช้อำนาจของผู้ที่ได้ผ่านกระบวนการการเลือกตั้ง ได้แก่ อบต.แม่ข้าวต้ม และ อบต.ห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย ส่วนที่เชียงใหม่ได้แก่ อบต.ป่าบง และ อบต.ท่าวังตาล อ.สารภี จังหวัดเชียงใหม่

³ อบต.ป่าบง อ.สารภี จ.เชียงใหม่ เป็นพื้นที่กรณีศึกษาที่ได้จากการสำรวจพื้นที่จริงและการสอบถามผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ แต่ อบต.ท่าวังตาล นั้นอยู่ระหว่างการยกระดับเป็นเทศบาลตำบล ซึ่ง อบต.ท่าวังตาล หมดวาระการบริหารวันที่ 31 ก.ค.2552 นี้ และจะทำการเลือกตั้งใหม่ในรูปแบบเทศบาลตำบล ทำให้รูปแบบการเมืองท้องถิ่นของ อบต.ท่าวังตาลไม่ตรงตามประเด็นศึกษา ผู้ศึกษาจึงเลือกพื้นที่ อบต. ป่าบง ในอำเภอสารภี เป็นกรณีศึกษาของพื้นที่ขัดแย้งแบบพื้นที่เมือง

ดังนั้น จากเกณฑ์การพิจารณาในทั้ง 5 ประเด็นดังกล่าว ผู้ศึกษาจึงได้ตัดสินใจเลือกกลุ่มตัวอย่าง คือ อบต. 3 แห่งเป็นพื้นที่กรณีศึกษา ได้แก่

กรณีศึกษาที่ 1 อบต.ป่าบาง อ.สารภี จังหวัดเชียงใหม่ เป็นกรณีศึกษา ด้วยข้อมูลดังนี้

1. เป็น อบต.ที่ได้ข้อมูลความขัดแย้งในพื้นที่จากการสำรวจพื้นที่จริง
2. เป็น อบต.ที่มีปัญหาความขัดแย้งหลากหลาย
3. เป็น อบต.ที่ตั้งในเขตกิ่งชนบทกิ่งเมือง
4. เป็น อบต.ที่กำลังมีการเลือกตั้งนายก อบต.และสมาชิก อบต.ในช่วงระยะเวลาที่ลงพื้นที่ศึกษา คือ ระหว่าง เดือนกรกฎาคม- กันยายน 2552 นี้พอดี ซึ่งจะสามารถใช้เป็นพื้นที่ตัวแทน อบต.ศึกษาประเด็นขัดแย้งที่มาจากการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในแบบเมืองและติดตามผลการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจหลังการเลือกตั้ง

5. เป็น อบต.ที่ตั้งอยู่ใน จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นจังหวัดตัวแทนกลุ่มล้านนาตอนบนกลุ่มที่หนึ่ง

กรณีศึกษาที่ 2 อบต.ห้วยชมภู อ.เมือง จังหวัดเชียงราย เป็น กรณีศึกษา

1. เป็น อบต.ที่มีปัญหาความขัดแย้งจากการจัดกลุ่มหลากหลายมากกว่า 1 ปัญหา
2. เป็นอบต.ที่ตั้งในเขตที่มีความเป็นลักษณะเป็นชนบท
3. เป็น อบต.ที่กำลังมีการเลือกตั้งสมาชิก อบต.ในช่วงระยะเวลาที่ลงพื้นที่ศึกษา คือ ระหว่าง เดือนกรกฎาคม- กันยายน 2552 นี้พอดี ซึ่งจะสามารถใช้เป็นพื้นที่ตัวแทน อบต.ศึกษาประเด็นขัดแย้งที่มาจากการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในแบบชนบทและติดตามผลการใช้อำนาจ การตรวจสอบการใช้อำนาจหลังการเลือกตั้งด้วย

4. เป็น อบต.ที่ตั้งอยู่ใน จ.เชียงราย ซึ่งเป็นจังหวัดตัวแทนกลุ่มล้านนาตอนบนกลุ่มที่สอง

กรณีศึกษาที่ 3 อบต.แม่ข้าวต้ม อ.เมือง จังหวัดเชียงราย เป็นกรณีศึกษา

1. เป็น อบต.ที่มีปัญหาความขัดแย้งจากการจัดกลุ่มหลากหลายมากกว่า 1 ปัญหา
2. เป็น อบต.ที่ได้ข้อมูลความขัดแย้งจากการสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพบว่า นำศึกษาประเด็นความขัดแย้งในการใช้อำนาจการบริหารและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจของผู้ที่ได้รับการคัดเลือกมาในระยะหลังการเลือกตั้ง 1-2 ปี

3. เป็นอบต.ที่ตั้งในเขตเมือง

4. เป็น อบต.ที่ตั้งอยู่ใน จ.เชียงราย ซึ่งเป็นจังหวัดตัวแทนกลุ่มล้านนาตอนบนกลุ่มที่สอง

3.2.1.3 การเลือกศึกษาพื้นที่รูปธรรมในการจัดการความขัดแย้งแบบสมานฉันท์

นอกจากการเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อศึกษาสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในเชิงลึกแล้ว ผู้ศึกษายังได้เลือกพื้นที่ อบต.ที่มีความสมานฉันท์ในประเด็นการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจและการควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจ เพื่อถอดบทเรียนนำองค์ความรู้จากพื้นที่มาเป็นแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้ง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่เคยมีปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นมาก่อนแต่ได้จัดการปัญหาจนได้รับการยกย่องว่าเป็นพื้นที่ อบต.สมานฉันท์จากศูนย์สันติวิธี สถาบันพระปกเกล้า และยังให้เป็นกรณีตัวอย่างแก่ อบต.ทั่วไปในภาคเหนือ ได้แก่

1. อบต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่
2. อบต.น้ำเกีฮน อ.ภูเพียง จ.น่าน
3. อบต.ห้วยปูลิง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน

ในการเลือกพื้นที่รูปธรรมสมานฉันท์เป็นตัวอย่างการจัดการความขัดแย้งนั้นเพื่อใช้แนวทางที่ อบต.สมานฉันท์ได้ดำเนินการมาแล้วให้เป็นแบบอย่างที่ดี ของการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่กรณีศึกษาและ อบต.ในภาคเหนือซึ่งอยู่ในบริบทเดียวกันคือ ภาคเหนือกลุ่มล้านนา การถอดบทเรียนนั้นจะทำการเลือกกลุ่มตัวอย่างในการศึกษาเช่นเดียวกับกรณีศึกษา โดยเน้นการนำเอาประสบการณ์จริงของผู้ที่เกี่ยวข้องมารวบรวมและเรียบเรียงในรูปแบบการจัดการความรู้ (knowledge management) ซึ่งเป็นการศึกษาพื้นที่รูปธรรมที่มีการจัดการปัญหาความขัดแย้งอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล

3.2.2 วิธีการศึกษา

วิธีการศึกษาในงานวิจัยนี้ส่วนใหญ่ใช้วิธีการศึกษาแบบเจาะลึกรอบด้าน โดยแบ่งวิธีการศึกษาเป็น 3 ส่วน ดังนี้คือ

3.2.2.1 ส่วนที่ 1 วิธีการศึกษาหาสาเหตุความเป็นมาและปัญหา แนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ อบต. พื้นที่ขัดแย้ง 3 พื้นที่

3.2.2.2 ส่วนที่ 2 วิธีการศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นโดยการถอดบทเรียนจากพื้นที่รูปธรรม อบต.สมานฉันท์ ได้แก่ พื้นที่ อบต.ที่มีความสมานฉันท์ 3 พื้นที่

3.2.2.3 ส่วนที่ 3 วิธีการศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งแบบเดลฟายด์ประยุกต์จากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิที่ประกอบด้วยนักวิชาการ นักปกครอง ผู้มีประสบการณ์ตรงจากพื้นที่และผู้ที่ได้รับผิดชอบพื้นที่กรณีศึกษา รวมทั้งผู้ที่มีประสบการณ์ในการใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงาน อบต.โดยตรง

วิธีการศึกษาส่วนที่ 1 การศึกษากลุ่มตัวอย่างที่เป็นกรณีศึกษา ได้แก่ อบต.พื้นที่ขัดแย้ง

การศึกษาในพื้นที่ 3 อบต.ที่มีความขัดแย้ง ตามที่เลือกไว้นั้น จะทำการเก็บข้อมูลเชิงคุณภาพโดย ออกแบบการศึกษาทั้งการสัมภาษณ์เชิงลึก การสนทนากลุ่ม การสนทนาชุมชนและการสังเกตทั้งแบบมีส่วนร่วมและไม่มีส่วนร่วม ซึ่งกลุ่มตัวอย่างที่ต้องการศึกษาเชิงลึก ได้แก่

ตารางที่ 3.6 ข้อมูลกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลที่เลือกเป็นกรณีศึกษา

กลุ่ม	อบต.ห้วย ชมภู เชียงราย	อบต. แม่ข้าวต้ม เชียงราย	อบต.ป่าบง เชียงใหม่	เครื่องมือ/วิธีที่ ใช้
1. กลุ่มผู้นำในชุมชน/อบต. ได้แก่				สัมภาษณ์ เชิงลึก
ผู้นำชุมชน	2	2	2	
ประธานสภา อบต.	1	-	1	
รองประธานสภา อบต.	1	-	1	
เลขานุการสภา อบต.	1	-	1	
นายก อบต.	1	1	1	
รองนายก อบต.	1	-	-	
ปลัด อบต.	1	1	1	
2. กลุ่มสมาชิกอบต./ คณะกรรมการบริหาร ตำบล/พนักงานประจำ ของ อบต.	5	5	5	สัมภาษณ์/ สนทนากลุ่ม
3. ประชาชน/กลุ่มทั่วไปใน ชุมชน	15	15	15	สนทนาชุมชน
รวม ทั้งหมด/ตำบล	28	24	27	

โดยการศึกษาในแต่ละกลุ่มตัวอย่างจะใช้วิธีการศึกษาด้วยเครื่องมือที่แตกต่างกันออกไปตามวิธีการแบบพหุวิธีหรือวิธีที่หลากหลาย

วิธีการศึกษาส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น โดยการถอดบทเรียนจากพื้นที่รูปธรรม อบต.สมานฉันท์ ได้แก่ พื้นที่ อบต.ที่มีความสมานฉันท์ 3 พื้นที่ ซึ่งจะทำให้การศึกษาหลังจากได้ศึกษาสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในเชิงลึกเรียบร้อยแล้ว โดยการถอดบทเรียนจะทำการถอดบทเรียนรูปแบบเฉพาะประเด็น⁴ ซึ่งใช้วิธีการศึกษาตามขั้นตอนการถอดบทเรียน ต่อไปนี้ (รัตนา ดวงแก้ว, 2551)

1. ขั้นเตรียมการถอดบทเรียน
2. ขั้นดำเนินการถอดบทเรียน
3. ขั้นเขียนรายงาน
4. ขั้นการนำบทเรียนไปใช้ประโยชน์

กระบวนการถอดบทเรียนจะเป็นการศึกษาพื้นที่ที่มีความสมานฉันท์ทางการเมืองเพื่อนำประเด็นความสำเร็จนั้นมา วิเคราะห์หาแนวทางการจัดการความขัดแย้งต่อไป

วิธีการศึกษาส่วนที่ 3 การศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งแบบเดลฟายด์ประยุกต์จากกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิและผู้ที่มีประสบการณ์ในพื้นที่กรณีศึกษา รวมทั้งผู้ที่มีประสบการณ์ในการใช้อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นในการบริหารงาน อบต.โดยตรง ซึ่งการสอบถามแบบเทคนิคเดลฟายด์ประยุกต์ (applied- delphi techniques) วิธีนี้จะดำเนินการควบคู่ไปกับการศึกษาพื้นที่กรณีศึกษาเชิงคุณภาพ โดยวิธีการของเดลฟายด์ประยุกต์ ดำเนินการโดยทำการสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิในเบื้องต้นทุกคนก่อน แล้วจึงนำผลการวิเคราะห์ที่ได้จากพื้นที่ศึกษาและพื้นที่ถอดบทเรียนส่งไปให้ผู้ทรงคุณวุฒิพิจารณาเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นและการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น กรณีศึกษา อบต.ในภาคเหนือไปขอคำแนะนำและความคิดเห็นเพิ่มเติมจากผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องนี้/นักวิชาการ/นักการเมืองจำนวน 10-15 คน ซึ่งวิธีการจะมีขั้นตอน ดังนี้

1. รอบแรก สัมภาษณ์ความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับสาเหตุ/ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นของ อบต.และประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น (อบต.) ในแนวทางเชิงวิชาการและประสบการณ์ เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องนี้/นักวิชาการ/นักการเมือง ร่วมพิจารณาและเสนอแนะความคิดเห็นในประเด็นนี้

⁴ รูปแบบการถอดบทเรียนมี 2 รูปแบบ คือ (1) การถอดบทเรียนเฉพาะประเด็น ที่เน้นเฉพาะกิจกรรมที่สำคัญเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนาในรูปแบบ Best Practice และ (2) การถอดบทเรียนทั้งโครงการ เป็นการถอดบทเรียนทั้งระบบ โดยทำตั้งแต่เริ่มจนจบกระบวนการ

2. รอบสอง รวบรวมและประมวลผล สรุป ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่กรณีศึกษาที่ได้จากการสำรวจและศึกษาภาคสนาม เกี่ยวกับแนวทางความเป็นไปได้ในแก้ไขปัญหาและแนวทางการจัดการความขัดแย้งของการเมืองท้องถิ่น (อบต.) ส่งให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาและเสนอแนะเพิ่มเติม

3. รอบสาม นำข้อคิดเห็นจากรอบที่ 1 และ 2 มาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็นที่ได้มาพิจารณาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ โดยสรุปในแนวทางที่ชัดเจนและถูกต้องตรงตามประเด็นตามความเห็นต่าง ๆ พร้อมให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาอีกครั้ง

ในการใช้วิธีการศึกษาแบบเดลฟายด์ประยุกต์นี้ เป็นวิธีการที่ผู้ศึกษาประยุกต์แทนการเสวนากลุ่ม (brain storming) เพื่อลดระยะเวลาของผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญ นักวิชาการและนักการเมือง ที่ไม่ค่อยมีเวลาในการมาร่วมประชุมเสวนา ซึ่งหลังจากการสัมภาษณ์แล้วจะสามารถติดต่อผ่านทางโทรศัพท์หรือสื่ออื่น ๆ เช่น แฟกซ์ หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ได้ ทั้งยังช่วยประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดประชุม ระดมสมอง ตลอดจนยังสามารถให้กลุ่มเป้าหมายหรือผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องนี้/นักวิชาการ/นักการเมือง ช่วยพิจารณาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่ได้จากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ด้วย เพื่อความถูกต้องเหมาะสมและครอบคลุม เนื่องจากการศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นครั้งนี้เป็นการเสนอแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทยทั้งในปัจจุบันและความเป็นไปได้ในอนาคต

วิธีการศึกษาทั้ง 3 ส่วนนี้จะทำการศึกษา 3 ลักษณะเพื่อให้ได้ผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่มีน้ำหนักของการวิเคราะห์ที่ดี เพื่อนำผลการศึกษามาบูรณาการหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นตามที่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของงานวิจัยต่อไป

3.2.3 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

วิธีการเก็บข้อมูลในกลุ่มตัวอย่าง จะใช้วิธีการศึกษาด้วยเครื่องมือที่แตกต่างกันออกไปตามวิธีการแบบพหุวิธีหรือวิธีที่หลากหลาย ดังนี้

3.2.3.1 วิธีการศึกษาส่วนที่ 1 ของการเก็บข้อมูลพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง ใช้วิธีการดังนี้คือ

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) ใช้สัมภาษณ์ ผู้นำทางการเมือง/ผู้นำฝ่ายบริหาร อบต./ผู้นำชุมชน โดยสัมภาษณ์ทุกพื้นที่ที่เป็นพื้นที่ศึกษาเชิงลึก

2. การสนทนากลุ่ม (Focus group) ทำการสนทนาเฉพาะกลุ่มที่เป็นกลุ่มประเภทเดียวกัน มีภารกิจรับผิดชอบเหมือนกัน ได้แก่ กลุ่มสมาชิก อบต./คณะกรรมการบริหารตำบลหรือสภาตำบล

การสัมภาษณ์ชุมชน (community interview) และการสังเกตการณ์ (observation) โดยทำการสัมภาษณ์ประชาชนและกลุ่มทั่วไปในชุมชนแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ อาจจะ

สนทนากลุ่มกับกลุ่มต่าง ๆ ที่มีอยู่ในชุมชน พร้อมๆกับการสังเกตการณ์ทั้งพฤติกรรมกลุ่มต่าง ๆ เกี่ยวกับกิจกรรมการเมือง การแสดงออกทางการเมืองและความคิดเห็นทางการเมืองต่าง ๆ

3.2.3.2 วิธีการศึกษาส่วนที่ 2 เป็นการศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นโดยการถอดบทเรียนจากพื้นที่รูปธรรม อบต.สมานฉันท์ วิธีการในการใช้ถอดบทเรียนตามขั้นตอนดังกล่าวจะใช้วิธีศึกษาตามลักษณะกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้กลุ่ม

1. การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth Interview) เป็นวิธีที่ใช้กับกลุ่มผู้นำในชุมชน/อบต. ได้แก่ ผู้นำชุมชนในตำบลที่ตั้งของ อบต.สมานฉันท์ที่ศึกษา ส่วนผู้บริหารของ อบต. ได้แก่ นายก อบต. และฝ่ายสภาได้แก่ประธานสภาหรือรองประธานสภา อบต. เลขานุการสภา อบต.และฝ่ายข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ อบต. ได้แก่ ปลัด อบต.

2. การสนทนากลุ่ม (Focus group) เป็นวิธีที่ใช้ศึกษาในกลุ่มสมาชิกอบต. กลุ่มละ 5-6 คนและกลุ่มประชาชนทั่วไปในชุมชนกลุ่มละ 15-20 คน

3. การสังเกต (Observation) เป็นวิธีการศึกษาที่จะใช้สังเกตทั่วไปทั้งเป็นทางการและไม่เป็นทางการ (formal and informal observation)

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาพื้นที่รูปธรรมสมานฉันท์ ใช้เครื่องมือในการศึกษาที่แตกต่างกันตามกลุ่มเป้าหมายที่ต้องการศึกษาแต่ละกลุ่ม โดยกลุ่มที่เป็นกรณีศึกษาและพื้นที่รูปธรรมสมานฉันท์จะใช้เครื่องมือ ดังนี้

ตารางที่ 3.7 การวางแผนการใช้เครื่องมือ/วิธีการศึกษาวิจัยในกลุ่มตัวอย่าง

กลุ่ม	เครื่องมือ/ วิธีการที่ใช้
1. ผู้นำทางการเมือง/ผู้นำฝ่ายบริหาร อบต./ผู้นำชุมชน	การสัมภาษณ์เชิงลึก
2. กลุ่มสมาชิก อบต./คณะกรรมการบริหารตำบลหรือสภาตำบล	การสนทนากลุ่ม/แบบสัมภาษณ์
3. ประชาชน/กลุ่มทั่วไปในชุมชน	การสัมภาษณ์ชุมชน/การสนทนากลุ่ม/การสังเกตการณ์

3.2.3.3 วิธีการศึกษาส่วนที่ 3 การศึกษาแนวทางจัดการความขัดแย้งแบบเดลฟายด์ ประยุกต์วิธีการเก็บข้อมูล ดังนี้

1. รอบแรก สัมภาษณ์ความคิดเห็นทั่วไปเกี่ยวกับสาเหตุ/ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นของ อบต.และประเด็นที่เกี่ยวกับการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น (อบต.) ในแนวทางเชิงวิชาการและประสบการณ์ เพื่อให้ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องนี้/นักวิชาการ/นักการเมือง ร่วมพิจารณาและเสนอแนะความคิดเห็นในประเด็นนี้

2. รอบสอง รวบรวมและประมวลผล สรุป ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่กรณีศึกษาที่ได้จากการสำรวจและศึกษาภาคสนามเกี่ยวกับแนวทางความเป็นไปได้ในแก้ไขปัญหาและแนวทางการจัดการความขัดแย้งของการเมืองท้องถิ่น (อบต.) ส่งให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาและเสนอแนะเพิ่มเติม

3. รอบสาม นำข้อคิดเห็นจากรอบที่ 1 และ 2 มาวิเคราะห์และสรุปความคิดเห็นที่ได้มาพิจารณาปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมเพื่อให้สอดคล้องกับบริบทพื้นที่ โดยสรุปในแนวทางที่ชัดเจนและถูกต้องตรงตามประเด็นตามความเห็นต่าง ๆ พร้อมให้ผู้เชี่ยวชาญพิจารณาอีกครั้ง

ในการศึกษานี้จะทำการรวบรวมข้อมูลจากวิธีการศึกษาแต่ละแบบนำมาวิเคราะห์ สังเคราะห์ และตีความให้ได้ข้อมูลในเชิงลึก แล้วนำไปสู่กระบวนการตัดสินใจในแนวทางการจัดการความขัดแย้ง โดยการใช้การเก็บข้อมูลแบบเดลฟายด์ประยุกต์นั้นจะดำเนินการเมื่อได้รวบรวมข้อคิดเห็น จากผลการศึกษารูปแบบต่าง ๆ ให้ผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญพิเศษในเรื่องนี้/นักวิชาการ/นักปกครองท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ในเรื่องการบริหารท้องถิ่น จำนวน 13 คน มาเป็นกลุ่มศึกษาเชิงนโยบายที่เป็นรูปแบบที่ดีเพื่อนำข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นของกลุ่มนี้ไปวิเคราะห์ร่วมกับกลุ่มตัวอย่างในพื้นที่ระดับตำบลตามที่เลือกไว้ในขั้นต้นด้วยอย่างไรก็ดี อุทุมพร จามรมาน (อุทุมพร จามรมาน 2537, อ้างถึงใน สิน พันธ์พิณิจ, 2549, หน้า 130) ได้แสดงความเห็นว่า“การเก็บข้อมูลด้วยเทคนิคเดลฟายด์ที่สกัดความคิดเห็นจากกลุ่มผู้เชี่ยวชาญเพื่อให้ได้คำตอบที่เป็นเอกฉันท์และนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจก็เคยใช้ผู้เชี่ยวชาญ 7 คน...” ซึ่งกำหนดตัวบุคคลเบื้องต้น ดังตารางที่ 3.8

ตารางที่ 3.8 การวางแผนการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ

ผู้เชี่ยวชาญ/ผู้ทรงคุณวุฒิ	จำนวน (คน)
ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบันพระปกเกล้าฯ	2
ผู้อำนวยการสำนักงานตรวจเงินแผ่นดินภาค 8 จังหวัดเชียงใหม่	1
อาจารย์/นักวิชาการภาควิชารัฐศาสตร์/รัฐประศาสนศาสตร์	2
ผู้บริหารระดับสูงที่กำกับดูแลท้องถิ่นของจังหวัดเชียงรายและจังหวัดเชียงใหม่	2
นักปกครองท้องถิ่น/นักการเมืองระดับตำบลที่มีประสบการณ์ตรงในภาคเหนือ	6*
รวม	13

หมายเหตุ. *จำนวนนี้เป็นจำนวนที่รวมทั้ง 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ลักษณะเมือง พื้นที่ลักษณะกึ่งเมืองและพื้นที่ชนบท โดยแบ่งเป็นจำนวน 2 คน/พื้นที่

การใช้วิธีการนี้ ผู้ศึกษาต้องการให้รูปแบบการเมืองท้องถิ่นใหม่ที่ได้จากการศึกษาเป็นแบบที่สมบูรณ์มากขึ้น ซึ่งนอกจากจะเป็นแนวคิดจากกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่ จากการศึกษาเอกสารทางวิชาการแล้ว ยังมีมุมมองของผู้ที่มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ในส่วนนี้โดยตรงมาร่วมแสดงความคิดเห็น โดยใช้เทคนิคที่เรียกว่า เดลฟายเทคนิคประยุกต์ (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม, 2547, หน้า 298)

เนื่องจากต้องการนำแนวคิดของผู้ทรงคุณวุฒิกลุ่มนี้ที่จะช่วยพิจารณาและตัดสินใจจัดการความขัดแย้งของการเมืองท้องถิ่นตามความคิดเห็นของกลุ่มเป้าหมายในพื้นที่และมุมมองของผู้ศึกษาที่ได้สังเคราะห์ไว้เป็นเบื้องต้น ให้ได้ผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่มีความแม่นยำ น่าเชื่อถือมากขึ้น เหตุผลในการตัดสินใจว่าควรจะนำเทคนิคเดลฟายมาใช้ในการศึกษาข้อหนึ่งคือ “... จะต้องอาศัยความหลากหลายของผู้เชี่ยวชาญมาเข้าร่วมเพื่อให้เกิดความมั่นใจในความถูกต้องของผลลัพธ์...” (สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม, 2547, หน้า 298) ดังนั้นผู้ศึกษาจึงได้ใช้เทคนิคดังกล่าว เพื่อให้ได้ผลการวิเคราะห์ที่มีประสิทธิภาพและเชื่อถือได้ในเชิงวิชาการและเชิงนโยบาย

วิธีการศึกษาทั้ง 3 ส่วนนั้นจะทำการศึกษา 3 ลักษณะเพื่อให้ได้ผลการศึกษาเชิงคุณภาพที่มีน้ำหนักของการวิเคราะห์ที่ดี เพื่อนำผลการศึกษามาบูรณาการหาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นตามที่ได้กำหนดไว้ในวัตถุประสงค์ของงานวิจัยต่อไป

3.2.4 วิเคราะห์ข้อมูล

ในการวิเคราะห์ข้อมูล จะแบ่งประเด็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนาเป็น 3 ส่วน ดังนี้คือ

3.2.4.1 การวิเคราะห์ผลการศึกษารายการที่ 1 กรณีศึกษาพื้นที่ขัดแย้ง

3.2.4.2 การวิเคราะห์ผลการศึกษารายการที่ 2 กรณีศึกษาพื้นที่สมานฉันท์

3.2.4.3 การวิเคราะห์ผลการศึกษารายการที่ 3 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์

โดยนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลจากการเก็บข้อมูลทั้ง 3 ส่วน มาทำการการสังเคราะห์ข้อมูลแบบบูรณาการจาก การศึกษาเอกสารเกี่ยวกับองค์ความรู้ ทฤษฎี แนวคิดที่ได้จากการศึกษาทบทวนวรรณกรรมและนำความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ/ผู้เชี่ยวชาญ/นักวิชาการ/นักปกครองตามเทคนิคเดลฟายมาบูรณาการกัน

3.2.5 การนำเสนอข้อมูล

ต้องมีการเตรียมการสรุปรายงานและเอกสารเพื่อเผยแพร่งานวิจัยโดยการนำเสนอ ต่อไป

3.2.5.1 การดำเนินการรวบรวมข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในพื้นที่

3.2.5.2 การสรุปรวบรวมความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ

3.2.5.3 การสรุปรายงานการศึกษา

3.2.5.4 การศึกษาข้อมูลเพิ่มเติม

3.2.5.4 การนำเสนอข้อมูลศึกษา

โดยการนำเสนอผลการศึกษานั้นต่อสาธารณะและผู้ที่เกี่ยวข้อง เพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบการเมืองสมานฉันท์ ซึ่งผลการศึกษาก็ได้นำเสนอในบทที่ 4 ต่อไป

บทที่ 4

ผลการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาวิจัยเชิงคุณภาพเรื่อง ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือครั้งนี้ ได้ผลการศึกษา 3 ส่วน คือ

ผลการศึกษาส่วนที่ 1 กรณีศึกษาพื้นที่ที่ขัดแย้ง

ผลการศึกษาส่วนที่ 2 กรณีศึกษาพื้นที่สามานฉันท์

ผลการศึกษาส่วนที่ 3 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์

ในการนี้ ก่อนจะกล่าวถึง ผลการศึกษาทั้ง 3 ส่วน ผู้ศึกษาขออธิบายเกี่ยวกับบริบทพื้นที่ภาคเหนือพอสังเขปดังนี้

บริบทโดยทั่วไปของพื้นที่ภาคเหนือ

พื้นที่ภาคเหนืออยู่ตอนบนสุดของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับประเทศพม่าและสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว ลักษณะภูมิประเทศเป็นทิวเขาทอดยาวจากเหนือลงมาได้ มีแม่น้ำปิง วัง ยม น่าน ลุ่มน้ำกก และน้ำอิง ทำให้พื้นที่อุดมสมบูรณ์เหมาะแก่การเพาะปลูกข้าว และพืชไร่ รวมทั้งไม้ผล ไม้ดอกหลากหลายชนิด ภาคเหนือมีเนื้อที่ทั้งสิ้น 170,106 ตารางกิโลเมตร หรือ 106,073,750 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 33.36 ของเนื้อที่ประเทศไทยทั้งหมด ซึ่งภูมิประเทศ ภูมิอากาศและสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่มีเอกลักษณ์เฉพาะท้องถิ่นนั้น ประกอบกับชุมชน ชาวเหนือมีประวัติความเป็นมาของชุมชนที่เป็นลักษณะชนเผ่าต่าง ๆ ทำให้มีความหลากหลายทางวัฒนธรรมของชนเผ่าและชาติพันธุ์ สิ่งเหล่านี้ มีอิทธิพลอย่างมากต่อวิถีชีวิต สภาพความเป็นอยู่ ความเชื่อ ขนบธรรมเนียมประเพณี และวัฒนธรรม ของคนในภาคเหนือ ทั้งพื้นราบและพื้นที่สูงหรือชาวเขาดังแต่อดีตจนปัจจุบัน แม้ว่าในบางพื้นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงบริบทไปสู่ความทันสมัยบ้าง ทั้งนี้ทั้งนั้นท่ามกลางความหลากหลายทางวัฒนธรรมนี้จึงเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้วัฒนธรรมการเมืองของพื้นที่ในภาคเหนือมีทั้งความเหมือนและความแตกต่างกันค่อนข้างสูง

พื้นที่ภาคเหนือแบ่งส่วนการปกครองเป็น 17 จังหวัด และแบ่งตามกลุ่มยุทธศาสตร์เป็นกลุ่มภาคเหนือตอนบน และ กลุ่มภาคเหนือตอนล่าง⁵ ภาคเหนือตอนบน ได้แก่ เชียงราย เชียงใหม่ น่าน พะเยา แพร่ แม่ฮ่องสอน ลำปาง และลำพูน ส่วนภาคเหนือตอนล่างได้แก่ พิจิตร โลก สุโขทัย อุตรดิตถ์ พิษณุโลก เพชรบูรณ์ ตาก กำแพงเพชร นครสวรรค์ และอุทัยธานี ภาคเหนือตอนล่าง มีศูนย์กลางอยู่ที่จังหวัดพิษณุโลกเป็นจังหวัดใหญ่ที่สุดในภาคเหนือตอนล่าง ประชากรในภาคเหนือมีประมาณ 12,141,000 คน หรือประมาณ 12 ล้านคน จากประชากรทั่วประเทศจำนวน 63,389,730 ล้านคน โดยประชากรในภาคเหนือส่วนใหญ่สืบเชื้อสายมาจาก ไทยล้านนาหรือโยนก จึงทำให้สำเนียงการพูดเป็นภาษาไทยท้องถิ่นที่มีความไพเราะอ่อนหวาน แสดงถึงความสุภาพอ่อนโยนในจิตใจ ปัจจุบันคนภาคเหนือตอนบนหรือที่เรียกว่า “ไทยเหนือ” หรือ “คนเมือง” ส่วนใหญ่จะพูดภาษาที่เรียกว่า “คำเมือง” หรือภาษาไทยสำเนียงท้องถิ่นภาคเหนือและภาษากลาง ส่วนภาคเหนือตอนล่างพูดภาษาสำเนียงภาคกลางเป็นส่วนใหญ่ ยกเว้น จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่ภาษาจะมีสำเนียงจะออกไปทางประเทศลาว เพราะคนที่นี่ ส่วนใหญ่จะอพยพมาจากเชียงตุง และเชียงแสน ลักษณะนิสัยของชาวเหนือ มีความโอบอ้อมอารี รักสงบ เอื้อเฟื้อเผื่อแผ่ และเป็นมิตร ทำให้สามารถสร้างสรรค์ งานหัตถกรรมมากมาย เช่น ข้าวของเครื่องใช้ ของที่ระลึก ที่บ่งบอกความเป็นชาวไทยภาคเหนือจน ได้รับความนิยมนำไปจนเป็นสินค้าส่งออกที่นำรายได้เข้าประเทศได้เป็นอย่างดี

ความหลากหลายของชาติพันธุ์ ประกอบกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติที่เป็นลักษณะ เฉพาะของพื้นที่ ทำให้มีวัฒนธรรมการดำรงชีวิต ความคิด ค่านิยม จารีตประเพณีแตกต่างจากประชากรภาคอื่น ๆ โดยเฉพาะวัฒนธรรมทางความคิด ความเชื่อที่มีพื้นฐานมาจากชาติพันธุ์ และชนเผ่า แม้จะมีการปรับตัวให้เข้ากับสถานการณ์ปัจจุบันบ้างแล้ว แต่ยังมีปัจจัยที่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงการเมืองท้องถิ่นหลังการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา กล่าวได้ว่า วิถีชีวิต วัฒนธรรมของคนในภาคเหนือส่งผลต่อแนวทางการบริหารท้องถิ่นหลังการกระจายอำนาจและรูปแบบแนวทางการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่ส่งผลต่อวิถีชีวิตคนในภาคเหนือเช่นเดียวกัน

บริบทและความเป็นมาของการเมืองท้องถิ่นขององค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

องค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือมีทั้งหมด 5,770 แห่ง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, 2552ข) องค์การบริหารส่วนตำบลส่วนใหญ่นั้นยกระดับมาจากสภาตำบลในปี พ.ศ. 2538 การยกระดับจากสภาตำบล เป็น อบต.นั้น พบว่า การเมืองท้องถิ่นในทุกพื้นที่ของประเทศ มีการเปลี่ยนแปลง

⁵ แบ่งตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 22 กรกฎาคม 2546 และ 17 พฤศจิกายน 2546

ทั้งทางบกและทางลพ รวมทั้งพื้นที่ อบต.ภาคเหนือด้วยเช่นกัน ซึ่งการศึกษาครั้งนี้จะศึกษาผลการเปลี่ยนแปลงทางลพที่นำความขัดแย้งมาสู่การเมืองท้องถิ่นของ อบต.ในภาคเหนือ และหาแนวทางแก้ไขต่อไป โดยนำเอาปัญหาความขัดแย้งในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2549 ถึง พ.ศ. 2553 เป็นฐานข้อมูลในการศึกษา

ความเป็นมาของการเมืองท้องถิ่นในภาคเหนือ นั้น มีพื้นฐานสำคัญมาจากวัฒนธรรมของคนในภาคเหนือ ในแต่ละพื้นที่ แต่ละชาติพันธุ์ การสร้างวัฒนธรรมทางการเมืองของพื้นที่จึงมีความต่างกัน นายชัชวาลย์ ทองดีเลิศ นักประชาสังคมในพื้นที่กล่าวถึงความเป็นมาของการสร้างวัฒนธรรมการเมืองท้องถิ่นของคนในภาคเหนือว่าพัฒนาการของ อบต. มีพัฒนาการมาตั้งแต่อดีต ซึ่งก่อนนั้นผู้นำท้องถิ่นนั้นอยู่เป็นกลุ่ม ๆ เรียกว่า “แก่วัด” หรือคนดูแลความสงบเรียบร้อยในหมู่บ้านหรือกลุ่มบ้าน “แก่วัด” หรือคนดูแลฝ่ายน้ำ และ “แก่วัด” หรือคนดูแลวัด นอกจากนั้นก็มีหมอพื้นบ้าน ผู้นำพิธีกรรมช่วงฝีมือที่เรียกว่า “สลาด” ก็จัดเป็นผู้นำท้องถิ่นด้วย เดิมทีนั้นผู้นำแต่ละคนจะมีบทบาทต่อชุมชนในแต่ละปัญหายอยู่แล้ว การจัดการปัญหาของชุมชนนั้น จะมีการจัดการปัญหาต่าง ๆ กันไป ส่วนในแต่ละเครือข่ายจะมี “เก้าอี้ผี” (คนที่เป็นผู้อาวุโสในชุมชนหรือผู้นำจิตวิญญาณ) จัดการ บางทีมีเรื่องใหญ่ ๆ ในชุมชนจะมีสภาอาวุโสเป็นผู้จัดการ เช่นเรื่องระหว่างตระกูล ระหว่างหมู่บ้าน ต่อมาเมื่อมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำแบบทางการขึ้น จากการแต่งตั้งของรัฐ ก็ทำงานให้รัฐ เป็นลูกน้องรัฐ แม้ว่าชาวบ้านจะเป็นคนเลือกมา แต่ต้องทำงานตามที่นายอำเภอมอบหมายและนายอำเภอก็เป็นนายโดยตรง ความคิด ความอ่านจะต่างกับผู้นำชุมชนหรือผู้นำชาวบ้านที่ไม่เป็นทางการ ทั้งทางด้านกระบวนการทัศน วิถีคิด ทิศทาง ขึ้นอยู่กับว่าผู้นำทางการเมืองนั้นจะประสานผู้นำชุมชนหรือผู้นำชาวบ้านได้หรือไม่ หากประสานได้ดีความขัดแย้งก็ไม่เกิด เมื่อมี อบต.ทำให้ท้องถิ่นมีผู้นำเพิ่มมาอีกคน การทำงานในบางแห่งไม่ประสานกัน จึงเกิดความขัดแย้งในชุมชน” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552)

4.1 ผลการศึกษาส่วนที่ 1 กรณีศึกษาพื้นที่ที่ขัดแย้ง

ผลการศึกษาพื้นที่ที่มีความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น 3 พื้นที่ หรือ 3 กรณีศึกษาใน 2 จังหวัด ได้แก่

4.1.1 จังหวัดเชียงราย ศึกษาพื้นที่ อบต.ห้วยชมภู อ.เมือง และ พื้นที่ อบต. แม่ข้าวต้ม อ.เมือง โดยทำการศึกษาเป็นเวลา 4 เดือน ช่วง เดือนมิถุนายน – กันยายน 2552

4.1.2 จังหวัดเชียงใหม่ ศึกษาพื้นที่ อบต.ป่าบง อ.สารภี โดยทำการศึกษาเป็นเวลา 3 เดือน ระหว่างเดือน กันยายน – เดือนพฤศจิกายน 2552

โดยในการศึกษาพื้นที่ขัดแย้งทั้ง 3 พื้นที่นั้นมีขอบเขตการศึกษาใน 3 ประเด็นหลักคือ กระบวนการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการบริหารอำนาจ และกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งลักษณะพื้นที่ตามสภาพทางภูมิศาสตร์และบริบทชุมชนเป็น 3 ลักษณะเพื่อให้เห็นปัญหาของบริบทพื้นที่ 3 ลักษณะ คือ

1. กรณีศึกษาที่ 1 อบต.พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง (อบต.ห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย)

1) การเข้าสู่พื้นที่ตำบลห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงรายของผู้ศึกษา

ตำบลห้วยชมภูเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอเมืองเชียงราย จาก 18 อำเภอของจังหวัดเชียงราย (สุพรรณ คำภู, 2554) ซึ่งเป็นจังหวัดที่อยู่เหนือที่สุดของประเทศไทย ตั้งอยู่บนสันเขาสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1,500 เมตร ห่างจากตัวเมืองเชียงรายประมาณ 85 กิโลเมตร การเข้าพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูงของตำบลห้วยชมภูของผู้ศึกษานั้น เมื่อได้ศึกษาจากเอกสารและจากผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ พบว่า ตำบลห้วยชมภูมีความจำกัดในการเข้าพื้นที่ 2 ลักษณะคือ หนทางเข้าสู่ตำบลค่อนข้างยากลำบากและความจำกัดของบริบทวัฒนธรรมของชุมชนในพื้นที่ ท้องถิ่นอำเภอเมืองเชียงรายกล่าวว่า “...พื้นที่ห้วยชมภูเป็นพื้นที่ที่กั้นการที่ติดต่อการเดินทางและเป็นพื้นที่ที่มีชนเผ่าหลากหลายยากแก่การเข้าพื้นที่ หากเราไม่ใช่คนในพื้นที่ไม่น่าจะไปอยู่ได้ เพราะคนเผ่าต่าง ๆ เขาจะไม่วางใจคนนอกและส่วนใหญ่จะพูดภาษาไทยไม่ค่อยได้หรืออาจไม่ให้ข้อมูลเลยก็ได้ แต่พื้นที่ห้วยชมภูก็เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่น่าสนใจศึกษาไม่น้อย หากทำการศึกษาได้จะสามารถช่วยแก้ปัญหาความขัดแย้งให้แก่ อบต.และชาวบ้านที่นั่นได้...”

ผู้ศึกษาจึงได้หาวิธีการที่จะเข้าไปในพื้นที่ตำบลห้วยชมภู โดยเริ่มที่หมู่บ้านห้วยชมภู ที่เป็นการกำนันตำบลห้วยชมภูก่อน การเดินทางไปทำการกำนันหมู่บ้านนั้น ไปได้ทั้งทางน้ำและทางบก ทางบกนั้น เข้าทางอำเภอท่าตอน เชียงใหม่ หรือจากอำเภอแม่จัน เชียงรายมาบรรจบเส้นทางที่มาจากท่าตอน แล้วข้ามสะพานแม่น้ำกกที่เชื่อมต่อระหว่างจังหวัดเชียงใหม่ และเชียงรายทางหมู่บ้านแม่สลัก ของตำบลห้วยชมภูโดยทางรถยนต์ ซึ่งถนนบางช่วงอาจจะขรุขระมากหน่อย เส้นทางนี้จะยากลำบากในฤดูฝนเพราะจะประสบปัญหาถนนลื่นและอันตราย แต่สามารถผ่านไปหมู่บ้าน 6 ได้ เป็นเส้นทางที่ชาวบ้านตำบลห้วยชมภู ใช้สัญจรไปมาเพื่อนำพืชไร่หรือสินค้าไปขายที่เชียงใหม่เป็นประจำ อีกเส้นทางต้องเข้าทาง อำเภอแม่สรวย เลี้ยวขวาขึ้นคดยวาวี ทางตำบลวาวีของอ.แม่สรวย เนื่องจากมีพื้นที่ติดต่อกับตำบลห้วยชมภูระยะทาง 5 กิโลเมตร แต่เส้นทางนี้จะใช้เวลาเดินทางมากกว่าเส้นทางที่มาจากทางท่าตอน ซึ่งผู้ศึกษาใช้เส้นทางนี้เป็นประจำเพราะสามารถขับรถยนต์ส่วนตัวมาได้ ถนนมีสภาพดีพอสมควร ส่วนการเดินทางโดยทางน้ำหรือเรือยนต์ติดเครื่องนั้น หากต้องการเดินทางจากตัวเมืองเชียงราย สามารถขึ้นเรือที่เข่งสะพานแม่ฟ้าหลวงที่อยู่ใกล้ ๆ ตัวเมืองเชียงราย ล่องมาทางสายน้ำแม่กกมาถึงท่าเรือที่สะพานหมู่บ้านแม่สลักได้เช่นกัน เส้นทางนี้นักท่องเที่ยวจากเชียงใหม่และ

เชียงรายใช้ล้อเรือเพื่อชมวิวบางครั้ง แต่การเดินทางโดยทางเรื่อนั้นต้องใช้เวลาดินทางนานกว่า 3 ชั่วโมง ซึ่งชาวบ้านในยุคสมัยก่อนที่ไม่มีรถจะนิยมใช้เส้นทางนี้ แต่เมื่อยุคสมัยเปลี่ยนไป เริ่มมีรถยนต์มากขึ้น ความนิยมใช้เรือจึงน้อยลง ประกอบกับการที่น้ำมันเรือมีราคาแพงมากขึ้น ทั้งนี้ นอกจากเสียเวลาแล้วยังขึ้นกับฤดูกาลด้วย เช่น ถ้าฤดูฝนน้ำล้น กระแสน้ำเชี่ยวมากจะเดินทางยากและอันตราย พอฤดูแล้งน้ำแห้งการสัญจรทางเรือก็ไม่สามารถเดินทางได้เพราะมีน้ำแห้งขอดในบางช่วงนั่นเอง (สมหมาย นัทธิพัชรา, 2552)

การเข้าพื้นที่ในระยะแรก ๆ นั้นค่อนข้างลำบาก เนื่องจากเส้นทางทุรกันดาร ถนนขรุขระ เป็นหลุมบ่อและทางลื่น ผู้ศึกษาได้ประสานงานผ่าน คุณคมกฤต ก้อนแก้ว ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในพื้นที่เชียงราย ช่วยประสานกับหัวหน้าสถานีอนามัยบ้านปางขอนหรือที่ชาวบ้านเรียกกันว่า “หมอไพรซ์” ในพื้นที่บ้านปางขอนและตั้งอยู่ใกล้ที่ทำกร อบต.ห้วยชมภู เมื่อนัดแนะการเดินทาง หมอไพรซ์ จึงให้อาสาสมัครของอนามัยขึ้นไป เนื่องจากพื้นที่ที่จะต้องเดินทางไปนั้น ค่อนข้างทุรกันดารและลำบากต่อการขับรถไปเอง ทางที่ขึ้นไปนั้นระยะทางที่ชัน ๆ มีแค่ 11 กิโลเมตรจากถนนใหญ่ แต่การเดินทางต้องใช้เวลานานกว่าชั่วโมง เพราะรถต้องวิ่งช้า ๆ และทางแคบการสวนทางยากมากและอันตรายสูง หมอไพรซ์ ได้จัดให้ผู้ศึกษาพักที่บ้านพักบริเวณอนามัยบ้านปางขอน เนื่องจากผู้ศึกษาเป็นพยาบาลมาก่อน ซึ่งนับว่าเป็นประโยชน์ทั้งการช่วยงาน ที่อนามัยบ้านปางขอน และการจะเข้าพื้นที่พิเศษของชาวบ้านบนดอยที่ห่างไกลความเจริญ หมอไพรซ์กล่าวว่า ชาวบ้านที่นั่นจะไว้ว่างใจจนแปลกหน้าเพียง 2 อาชีพคือ “ครู” กับ “หมอ” ผู้ศึกษาจึงเริ่มต้นในการอยู่ในพื้นที่ด้วยการเป็นพยาบาลช่วยงานที่สถานีอนามัยบ้านปางขอนเป็นเวลากว่า 1-2 เดือน หลังจากนั้นจึงหาโอกาสได้พบปะผู้นำหมู่บ้าน หัวหน้าหน่วยงานราชการในพื้นที่เช่น ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านปางขอนผ่านทางรองผู้อำนวยการเขตการศึกษาที่ 1 ของจังหวัดเชียงราย คือนางสาว สายสวาท วิชัย มีการออกเยี่ยมบ้านโดยไปกับคณะของสถานีอนามัยที่ไปทำโครงการบำบัด ยาเสพติดให้ชาวบ้าน ซึ่งพื้นที่บ้านปางขอนเป็นพื้นที่สีแดงหรือพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องยาเสพติด ทางสถานีอนามัยบ้านปางขอนมีโครงการบำบัดยาเสพติดที่เป็นโครงการใหญ่ ๆ ที่เร่งดำเนินการและมีกิจกรรมรณรงค์ต่อต้าน ป้องกันในเวลาเดียวกัน ผู้ศึกษาจึงใช้โอกาสนี้เดินทางไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ที่อยู่ในเขตรับผิดชอบของอนามัยบ้านปางขอนได้ง่ายขึ้น หมู่บ้านโชนบนที่ได้ไปสำรวจได้แก่ หมู่ 7 บ้านปางขอน บ้านปางตะไคร้ หมู่ 4 บ้านผาลัง หมู่ 11 บ้านร่มเย็น หมู่ 3 บ้านห้วยแม่เลี่ยม ซึ่งได้รับการต้อนรับจากชาวบ้านเป็นอย่างดีทั้งนี้ มี นาย เสกสรร แซ่เต๋น เจ้าหน้าที่ของ อบต.ห้วยชมภูเป็นผู้ประสานงานในพื้นที่ทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยนักวิจัย ที่สามารถสื่อสารได้ทุกเผ่า โดยพาผู้ศึกษาเดินทางไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ ด้วยรถจักรยานยนต์อย่างยากลำบากแต่ก็สามารถเดินทางไปได้ครบตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ ทำให้การอยู่ทำงานในพื้นที่จึงดำเนินไปได้ด้วยดี ใช้เวลาในพื้นที่ 3-4 เดือน

2. ความเป็นมาของตำบลห้วยชมภู

ตำบลห้วยชมภูมีประวัติการจัดตั้งมานานกว่า 180 ปี เมื่อปี พ.ศ. 2370 ผู้คนที่ห้วยชมภูอพยพมาจากเมืองจีนแผ่นดินใหญ่เข้ามาทางประเทศลาว มาตั้งรกรากครั้งแรกที่อำเภอเทิง⁶ ก่อน หลังจากนั้น ก็ย้ายมาอยู่ที่บ้านห้วยแม่เลียม⁷ โดยอยู่เป็นกลุ่ม ๆ หลังจากนั้นจึงย้ายมาอยู่ที่หมู่บ้านห้วยชมภูในปัจจุบัน เมื่อทางราชการยกฐานะเป็นหมู่บ้าน เรียกว่า “ห้วยชมภู” ตามชื่อลำห้วย “ห้วยจ้งปู่” ปี พ.ศ. 2513 ทางราชการประกาศให้เลิกการปลูกฝิ่นและส่งเสริมการปลูกชา ทำไร่ ทำสวน แทน สภาพพื้นที่ตำบลห้วยชมภูมีพื้นที่กว้างขวางติดต่อกันหลายอำเภอ ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูงสลับซับซ้อนซึ่งยากต่อการประสานงานและการคมนาคมสื่อสารเนื่องจากเส้นทางคมนาคมภายในตำบลหรือเส้นทางระหว่างหมู่บ้านนั้น สภาพการคมนาคมนั้น ส่วนใหญ่ถนนเป็นดินโคลน ถนนชำรุดมาก ยากต่อการเดินทางช่วงฤดูฝนพื้นที่ตำบลห้วยชมภูมีเนื้อที่ประมาณ 259 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 161,875 ไร่ ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลาวฝั่งซ้าย ป่าแม่กกฝั่งขวา ประชากรมีความหลากหลายชาติพันธุ์และชนเผ่า ซึ่งส่วนใหญ่อพยพมาจากประเทศ จีน พม่า ลาว โดยมีเผ่าเย้า (อีวเมี่ยน) อาข่า ล่าหู่ (มุเซอ) และลีซู (ลีซอ) จะมีคนจีนปะปนบ้างไม่มากนัก การสร้างบ้านเรือนจะนิยมอยู่เป็นกลุ่มชนเผ่า หรือกลุ่มบ้าน ซึ่งเรียกว่า “ป๊อก” ต่างคนต่างอยู่ แต่สามารถติดต่อไปมาหาสู่กันได้เสมอ ให้ความเคารพและเรียกแทนชนเผ่าด้วยคำนำหน้าว่า “พี่-น้อง” เช่น ชนเผ่าเย้า เรียกชนเผ่าอาข่าว่า “พี่-น้องอาข่า” เป็นต้น สภาพทางสังคม วัฒนธรรม ประเพณีของประชาชนตำบลห้วยชมภูนั้น มีจารีตประเพณีและพิธีกรรมของแต่ละชนเผ่าแตกต่างกันออกไป โดยมีพื้นฐานทางศาสนาที่นับถือ คือ คริสต์มากที่สุด รองมาพุทธ อิสลาม จีน และความเชื่อถือผีบรรพบุรุษอื่น ๆ ปัจจุบันปัญหาของพื้นที่ยังเป็นอุปสรรคต่อการคมนาคมติดต่อประสานงานกันภายในตำบล ทำให้ชาวบ้านที่นั่นมีการแบ่งโซนพื้นที่ของชุมชน คือ ตำบลห้วยชมภูจะแบ่งเป็น 3 โซน คือ ห้วยชมภูบนและห้วยชมภูล่าง (ผู้สมัคร ส.อบต. หมู่ที่ 6 บ้านห้วยชมภู, 2552) และอีก 1 กลุ่มบ้าน คำว่า โซนบนนั้น ชาวบ้านจะหมายถึงกลุ่มบ้านของหมู่ 4, 7, 8 และหมู่ 11 ส่วนห้วยชมภูโซนล่าง หมายถึงกลุ่มบ้านของหมู่ที่ 5, 6, 9 และหมู่ 10 อีกหนึ่งกลุ่มบ้าน หมายถึง หมู่ที่ 1, 2 และ 3 ซึ่งอยู่โซนหุบเขาส่วนที่ค่อนข้างไปทางอำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ติดกับพื้นที่อำเภอแม่เอย จังหวัดเชียงใหม่ การแบ่งพื้นที่นี้ส่งผลในทางการเมืองในระยะต่อมา

⁶ อำเภอเทิง เป็นอำเภอหนึ่งของจังหวัดเชียงรายปัจจุบัน

⁷ ปัจจุบัน คือ หมู่ที่ 3 บ้านห้วยแม่เลียม ตำบลห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย

3. สภาพทั่วไปของตำบลห้วยชมภู อำเภอเมือง จังหวัดเชียงรายโดยสังเขป (สถานีอนามัย บ้านปางขอน, 2552)

ตำบลห้วยชมภู ตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมืองเชียงราย มีเนื้อที่ 259 ตารางกิโลเมตร อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าแม่ลาวฝั่งซ้าย ป่าแม่กกฝั่งขวา พื้นที่เป็นภูเขาสลับซับซ้อน มีจำนวนหมู่บ้าน 11 หมู่บ้าน โดยมีอาณาเขตติดต่อ

ทิศเหนือ	ติดต่อ ต.แม่ยาว อ.เมือง จ.เชียงราย และ ต.ท่าตอน อ.แม่สาย จ.เชียงใหม่
ทิศใต้	ติดต่อ ต.โป่งแพะ อ.แม่ลาวและ ต.วาวี อ.แม่สรวย จ.เชียงราย
ทิศตะวันออก	ติดต่อ ต.ดอยฮาง ต.แม่กรณ์ ต.ป่าอ้อดอนชัย อ.เมืองเชียงราย จ.เชียงราย
ทิศตะวันตก	ติดต่อ ต.วาวี อ.แม่สรวย จ.เชียงราย และ ต.แม่วาง อ.แม่สาย จ.เชียงใหม่

ประชากรของตำบลห้วยชมภูมีทั้งหมด 8,259 คน เพศชาย 4,678 คน หญิง 3,617 คน จำนวนหลังคาเรือน 1,870 หลังคาเรือน จำนวนครอบครัว 1,827 ครอบครัว ส่วนใหญ่ เป็นกลุ่มชนเผ่าอาข่า (หรืออีก้อ) รองลงมา คือ ลีซอ (หรือลีซู) เข้า (หรืออีวเมี่ยน) และมูเซอ (หรือล้าหู่) ตามลำดับ โดยกระจายกระจายตามหมู่บ้านต่าง ๆ ดังนี้

- หมู่ที่ 1 บ้านห้วยแม่ส้าน เป็นชนเผ่าลีซอทั้งหมด
- หมู่ที่ 2 บ้านแม่มอญ มีชนเผ่าลีซอกับอาข่า (ชนเผ่าอาข่ามากกว่า)
- หมู่ที่ 3 บ้านห้วยแม่เลี่ยม มีชนเผ่าเข้ากับอาข่า (ชนเผ่าอาข่ามากกว่า)
- หมู่ที่ 4 บ้านผาลั้ง มีเผ่าเข้ากับล้าหู่หรือมูเซอ (ชนเผ่าล้าหู่มากกว่า)
- หมู่ที่ 5 บ้านกกน้อย มีชนเผ่าเข้ากับล้าหู่ (ชนเผ่าล้าหู่มากกว่า)
- หมู่ที่ 6 บ้านห้วยชมภู มีชนเผ่าเข้ากับอาข่า (ชนเผ่าเข้ามากกว่า)
- หมู่ที่ 7 บ้านปางขอน มีชนเผ่าเข้ากับอาข่า (ชนเผ่าอาข่ามากกว่า)
- หมู่ที่ 8 บ้านห้วยแก้ว มีชนเผ่าเข้ากับล้าหู่ (ชนเผ่าล้าหู่มากกว่า)
- หมู่ที่ 9 บ้านแม่สลัก มีชนเผ่าเข้ากับล้าหู่ (ชนเผ่าล้าหู่มากกว่า)
- หมู่ที่ 10 บ้านจะคือ มีชนเผ่าล้าหู่ทั้งหมด
- หมู่ที่ 11 บ้านร่มเย็น มีชนเผ่าล้าหู่กับอาข่า (ชนเผ่าอาข่ามากกว่า)

สภาพสังคมของตำบลห้วยชมภู ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม รองลงมาคือ รับจ้างและค้าขายตามลำดับ ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน มีการเคลื่อนย้ายประชากรในกลุ่มบ้านต่าง ๆ สูง โดยการโยกย้ายมีทั้งไปทำงานต่างบ้าน ต่างจังหวัดและการโยกย้ายถิ่นฐานตามญาติพี่น้อง และการมาอาศัยในสวนของนายทุนในพื้นที่ ความสัมพันธ์ส่วนใหญ่เป็นแบบเครือญาติ ประชาชนในตำบลส่วนใหญ่ยังคงนับถือและศรัทธาในวัฒนธรรม ประเพณี ชนเผ่าตนเองอยู่ การดูแลสุขภาพนั้น ส่วนใหญ่

จะมีทั้งการมารับการบริการที่สถานอนามัยและการอาศัยพิธีกรรมของหมอชาวบ้าน ได้แก่ หมอเป่า หมอจับเส้น หมอผีพิธีกรรม เป็นต้น

การนับถือศาสนาที่ชุมชนตำบลห้วยชมภูมีความหลากหลายมาก ที่นี้คนส่วนใหญ่ นับถือศาสนาคริสต์ เพราะมีผู้เผยแพร่ศาสนาคริสต์เข้ามาในหมู่บ้านตั้งแต่ยุคแรก การเข้ามาไม่มีการจำกัด ทำให้คริสต์ศาสนามีหลายแบบในหมู่บ้าน เช่น ที่บ้านปางขอนมีโบสถ์ศาสนาคริสต์ถึง 4 โบสถ์ ป้าเผยเจียง ชาวบ้านชนเผ่าอาข่าที่หมู่บ้านปางขอนเล่าว่า “ศาสนาคริสต์เข้ามานานแล้วเกือบพร้อม ๆ ที่พวกเรามาอยู่ ที่ปางขอนมีคริสต์อยู่ 4 แห่ง (โบสถ์) ได้แก่ โบสถ์แรก ที่มาอยู่ก่อนเป็นโบสถ์คริสต์ของกลุ่มเข้า ที่คนไทยจากเชียงใหม่มาตั้ง เราเรียก “โบสถ์คริสต์เข้า” โบสถ์ที่สอง เป็น “โบสถ์คริสต์ของอาข่า” เป็นโบสถ์คริสต์เถียนของชาวได้วันมาตั้ง โบสถ์ที่สาม เป็น “โบสถ์คริสต์ของอาข่า” เหมือนกัน เป็นโบสถ์คริสต์เถียนของชาวเกาหลีม้าตั้ง โบสถ์ที่สี่ เป็น “โบสถ์คริสต์เซเวนเดย์” ของชาวอเมริกันมาตั้ง พวกคริสต์เซเวนเดย์จะเข้าโบสถ์วันเสาร์เพื่อประกอบพิธีทางศาสนาและใช้คัมภีร์โบราณ เครื่องครัดการกินอาหาร ไม่กินหมู และเนื้อเหมือนลัทธิเจ้าแม่กวนอิม มีฝรั่งมาประจำหาสอนศาสนาและภาษาด้วย ต่างกับคริสต์ทั่วไปที่เข้าโบสถ์วันอาทิตย์” (เผยเจียง, 2552)

ส่วนศาสนาพุทธนั้นมีราว ๆ 20 ครอบครัวแต่ไม่มีวัด ชาวบ้านที่นับถือพุทธจะลง去做พิธีที่พื้นล่าง อาฮู้ ชาวบ้านหมู่บ้านปางขอนเล่าว่า “ที่นี่ไม่มีวัดกำลังหาทางสร้างแต่มีปัญหาเรื่องที่ดินเพราะอยู่ในเขตอุทยาน ป่าไม้ไม่อนุญาต พวกเราจะไปคุยกับป่าไม้ดูว่าจะสร้างสำนักสงฆ์เล็ก ๆ ได้หรือไม่ ไว้ทำพิธีทางพุทธศาสนาบ้าง” (อาฮู้, 2552) การมีศาสนาที่หลากหลายส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่นที่ตำบลห้วยชมภูพอสมควร เพราะทำให้เกิดการแบ่งแยกกลุ่มตามศาสนาระหว่างการหาเสียงให้ผู้สมัคร การใช้การรวมตัวประกอบศาสนกิจหาเสียงให้ผู้สมัครที่นับถือศาสนาเหมือนกัน

ประชากรที่ตำบลห้วยชมภูส่วนใหญ่มีอาชีพทำสวน เช่น สวนลิ้นจี่ ลำไย ท้อ มะเจือเทศ และทำไร่กาแฟ นอกจากนี้บางคนมีอาชีพรับจ้างและหาของป่าขาย โครงสร้างพื้นฐานของตำบลนอกจากถนนที่ไม่สามารถติดต่อกันได้ทั่วทุกหมู่บ้านและมีความยากลำบากในการเดินทางแล้วพบว่า มีหมู่บ้านที่มีไฟฟ้าใช้เพียง 6 หมู่บ้าน อีก 5 หมู่บ้านไม่มีไฟฟ้าใช้ แม้จะพยายามติดโซล่าเซลล์หรือพลังงานแสงอาทิตย์ แต่ก็ไม่ได้ผลเพราะพื้นที่เป็นที่สูงอากาศหนาวเย็น มีหมอกตลอดปี ทำให้การผลิตไฟฟ้าแบบโซล่าเซลล์ไม่ได้ผล ส่วนประปานั้นหมู่บ้านใช้ระบบประปาภูเขา โดยการจัดการกันเองของคนในหมู่บ้าน รายได้ต่อครัวเรือนไม่แน่นอน โดยเฉลี่ยปีละ 80,000-200,000 บาท ซึ่งเป็นการทำไร่กาแฟ ทั้งนี้ขึ้นกับว่าทำเป็นกลุ่มหรือเดี่ยว เพราะจะหารตามส่วนลงไปอีก แต่ถ้าเป็นพืชไร่ทั่วไปหรือรับจ้างจะได้ไม่แน่นอนแล้วแต่ฤดูกาล มีพืชผักที่ขายได้เป็นรายวัน ขึ้นอยู่กับฤดูกาลเช่นกัน ส่วนคนหนุ่มสาวนิยมไปทำงานต่างประเทศโดยไป 1-2 ปี เช่น สิงคโปร์ ได้วัน และประเทศอื่น ๆ แล้วนำเงินกลับมาลงทุนทำพืชไร่ที่บ้านเกิดของตนเอง บางส่วนลงไปเรียนหนังสือในตัวเมืองเชียงราย

4. องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู ได้ประกาศจัดตั้งปี พ.ศ. 2540 โดยมีสำนักงานตั้งอยู่ที่หมู่ที่ 7 บ้านปางขอน ตำบลห้วยชมภู อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย ห่างจากตัวเมืองเชียงรายประมาณ 85 กิโลเมตร อบต.ห้วยชมภูมีขอบเขตรับผิดชอบทั้งหมด 11 หมู่บ้าน ดังที่กล่าวมาแล้ว และมีจำนวนประชากร 10,390 คน 3,893 ครัวเรือน (องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู, 2553)

สภาพพื้นที่โดยทั่วไปของที่ตั้ง อบต.ห้วยชมภู ตั้งอยู่บนที่สูง เส้นทางคมนาคมที่สามารถขึ้นไปทำการ อบต.ได้ ต้องขึ้นทางด้านน้ำตกขุนกรณ์ ซึ่งต้องเลี้ยวขวาขึ้นคดขยี้กราว ๆ 11 กิโลเมตร เส้นทางที่ขึ้นคดขยี้นั้น ค่อนข้างทุรกันดาร ถนนแคบและขรุขระ สลับกับถนนที่เป็นดินและลูกรังหรือหินปนเป็นระยะ ๆ ฤดูฝนถนนจะลื่นมากจนทำให้การเดินทางยากลำบากมากขึ้น ส่วนฤดูร้อนถนนจะเป็นฝุ่นเป็นส่วนใหญ่ เส้นทางคมนาคมที่ยากลำบากนี้ทำให้ อบต.ห้วยชมภู เป็นที่ทำการ อบต.เขตเมืองแต่มีสภาพเป็นพื้นที่ชนบทห่างไกล การเดินทางของ ส.อบต.ที่มาประชุมแต่ละครั้งมาจากทุกส่วนของตำบลทั้งโซนบน โซนล่างและกลุ่มบ้านลือซอหมู่ที่ 1 และ 2 ใช้เวลาเดินทางมาราว 2 ชั่วโมงหรือมากกว่านั้น กว่าจะได้ประชุมครบต้องใช้เวลาช่วงบ่ายในบางครั้ง นอกจากนี้ คนที่ตำบลห้วยชมภูเองก็ใช้เส้นทางนี้สัญจรไปมาตลอดเวลา บางคนของหมู่ 6 ตำบลห้วยชมภูกล่าวว่า “ทุกวันนี้ไม่หวังว่าถนนจะดีขึ้นหรือก หนดถนนไป อบต.ยังไม่มีเลยจะไปหวังอะไรกับถนนเชื่อมต่อแต่ละหมู่บ้าน” ส่วนฝ่ายปกครองที่กำกับดูแล อบต.ห้วยชมภูกล่าวว่า “ตำบลห้วยชมภูเป็นพื้นที่ที่ทุรกันดารแต่อยู่ในเขตเมือง ที่ทำการ อบต.เดินทางไปยากลำบากมากไม่เหมือนเขตเมืองเลย คนไปตรวจงานก็แทบไม่อยากจะเดินทางไปด้วยซ้ำ จึงเหมือนพื้นที่ที่ถูกทอดทิ้ง ทั้ง ๆ ที่เป็น อบต.เขตเมือง” (สุพรรณ คำภู, 2554)

การที่พื้นที่อยู่ไกลและไม่มีการตรวจสอบ เจ้าหน้าที่ อบต.ห้วยชมภูบางคนแทบจะไม่ค่อยเดินทางไปทำงานเต็มเวลา บางคนอยู่แต่พื้นล่างตลอด มีเจ้าหน้าที่ระดับล่างที่เป็นคนพื้นที่ มีที่พักในเขต อบต.เพียงไม่กี่คน หัวหน้าสถานีอนามัยบ้านปางขอน กล่าวว่า “ปลัด อบต.คนแรกนั้นชื่อ นาย มงคล เป็นคนพื้นที่ล่างแต่มาทำงานที่ ห้วยชมภูทุกวัน ปลัดเขากินนอนที่นี่ไม่ลงไปบ่อย ยกเว้นเสาร์ อาทิตย์ ทำให้ มีเวลาพบปะชาวบ้านรับฟังเรื่องราวต่าง ๆ ของชาวบ้านได้ทุกวัน เป็นคนที่ชาวบ้านรัก ตอนนี้อย่างน้อยไปข้างล่างเพราะต้องไปดูแลครอบครัว น่าเสียดายที่ห้วยชมภูน่าจะมีโอกาสได้คนดี ๆ มาทำงาน ปลัดคนต่อมาแทบไม่อยู่ที่นี่เลย ไม่รู้ไปอยู่ไหน มีคนเห็นท่านอยู่ที่ ข้างล่างตลอดนาน ๆ ขึ้นมาที่ ชาวบ้านแทบไม่รู้จักด้วยซ้ำ หนทางลำบากครับ ไปมาก็ยาก ปัญหาที่ข้าราชการไม่อยากจะมาอยู่ที่นี่เพราะการเดินทางไม่สะดวกทั้ง ๆ ที่หนทางไม่ไกลมากแต่ใช้เวลานานและทรมานคนเดินทาง ทำให้ไม่ค่อยมีคนอยากมาทำงานที่นี่เท่าไรนัก” (ไพรัช, 2552)

5. โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.ห้วยชมภู

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภูได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 มีนายก อบต. มาแล้ว 3 คน ได้แก่ นายกไพรวัลย์เป็นนายกคนที่ 1 นายกนิคม เป็นนายกที่สอง และนายกไพรวัลย์กลับมาเป็นนายกคนที่สามอีกสมัยหนึ่ง ปัจจุบัน อบต.เป็นนายก อบต.คนที่ 4 ของ ตำบลห้วยชมภูซึ่งทำการเลือกตั้งเมื่อ 6 กันยายน 2552 ชื่อ นาง เรณู ธรรมบัณฑิต มีรองนายก 2 คน และเลขานายก 1 คน มีสมาชิก อบต.จำนวน 22 คน งบประมาณโดยเฉลี่ย 24 ล้านบาท/ปี รายได้ของ อบต.นั้นจัดเก็บได้เพียงปีละไม่เกิน 10,000 บาท เนื่องจากพื้นที่ห้วยชมภูเป็นพื้นที่พิเศษ คือ ที่ตั้งอยู่ในเขตป่าสงวนและอุทยาน ทำให้ไม่สามารถหารายได้ในพื้นที่ได้ การเก็บภาษีก็ได้น้อย ปลัด อบต.ห้วยชมภูกล่าวว่า “รายได้จากการจัดเก็บทั้ง 3 ทางยังไม่พอ ตามคตินั้นปี 50 ต้องได้รายได้จากการอุดหนุนของรัฐ 40% ของงบประมาณดิน ตอนนี้งินอุดหนุนได้แค่ 24% แต่เราต้องบริหารท่ามกลางความขาดแคลนให้ได้ เรื่องการจัดเก็บภาษีมียุทธศาสตร์ เพราะเป็นเขตป่าสงวนทั้งนั้น และเป็นอุทยานลำน้ำกก ภาษีบำรุงท้องที่นั้นต้องเก็บคนที่มิโฉนดที่ดิน หรือ นส.3 เช่นทำสวนส้ม สวนลำไย เราลดให้ 3 ไร่ คือหากมี 3 ไร่ไม่เก็บ แต่มี 4 ไร่เก็บ 1 ไร่ ภาษีบำรุงท้องที่เก็บแทบไม่ได้เลย เพราะไม่มีเอกสารสิทธิ์ ส่วนภาษีร้านค้าเก็บบ้างแต่มีร้านค้าน้อย” (พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชัชวาล, 2552)

6. ความเป็นมาและปัญหาทางการเมืองการปกครองท้องถิ่นที่ตำบลห้วยชมภู

กำนัน สุรสิทธิ์ อิวตระกูล กำนันคนปัจจุบันของตำบลห้วยชมภูเล่าว่า ประมาณปี พ.ศ. 2460 มีการสถาปนาหมู่บ้านห้วยชมภูครั้งแรก หัวหน้าหมู่บ้านคนแรกชื่อ “พญาฟ้าเลื่อน” ปี พ.ศ. 2499 มีสภาตำบลที่บริหารงานโดยนายอำเภอเป็นประธานสภาตำบล ต่อมา ปี พ.ศ. 2513 ทางกรมการปกครองประกาศยกฐานะหมู่บ้านห้วยชมภูเป็นตำบลและแต่งตั้งกำนันคนแรกชื่อ นาย เล่าลือ ล้วยอดสิงขร

ปี พ.ศ. 2529 กำนันเล่าล้าน เป็นกำนันคนต่อมา ช่วงนั้นมีการเปลี่ยนแปลงเป็นการเมืองท้องถิ่นเป็นแบบสภาตำบลที่มีกำนันเป็นประธาน โดยตำแหน่ง และสมาชิกมาจากตัวแทนหมู่บ้าน โดยการจัดการของผู้ใหญ่บ้านหรือพ่อหลวงส่วนหนึ่ง สมาชิกโดยตำแหน่งซึ่งเป็นหัวหน้าหน่วยงานข้าราชการในพื้นที่ส่วนหนึ่ง กำนันเล่าล้าน เป็นผู้นำที่บริหารงานเก่ง สามารถประสานทางงบประมาณจากที่อื่นมาพัฒนาตำบลได้หลายอย่าง ความขัดแย้งทางการเมืองในพื้นที่ห้วยชมภูในระบอบนั้นไม่มีปัญหาการทะเลาะเบาะแว้งเลย นอกจาก ปัญหาเรื่องยาเสพติดที่ยังไม่สงบเรียบร้อย ซึ่งพื้นที่ตำบลห้วยชมภู ได้ชื่อว่าเป็น “พื้นที่สีแดง” หรือพื้นที่เฝ้าระวังเรื่องยาเสพติดของทางราชการ

จนถึงปี พ.ศ. 2543 กำนันคนปัจจุบัน ชื่อ กำนันสุรสิทธิ์ อิวตระกูล ได้รับเลือกเป็นกำนันคนที่ 3 เนื่องจากเป็นหลานกำนันเล่าล้าน ในระหว่างนั้นมีการยกระดับการบริหารของสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลแล้ว มีกำนันเป็นประธาน และเลือกสมาชิกสภาหมู่บ้านละ 2 คน มีพ่อหลวงเป็นคนจัดการเพราะชาวบ้านยังมีความรู้ ความเข้าใจการเมืองน้อย ไม่กล้าแสดงออก พ่อ

หลวงจัดการหาคนที่พอรู้หนังสือบ้างมาลงสมัคร ซึ่งคนสมัครแทบทุกหมู่บ้านมีครบ 2 คน บางหมู่บ้านมีแค่คนเดียวแล้วมาหาเพิ่มภายหลัง เพราะไม่มีใครลงด้วยความสนใจส่วนตัว บางหมู่บ้านนับคะแนนได้ 30 คะแนนกว่า ๆ จากคนมีสิทธิ 100 กว่าคน (สุภาพร แซ่ฟ่าน, 2552) ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมาก็คือ ตั้งแต่ยุคที่กำนันเป็นประธานก็ไม่ปรากฏเช่นกัน

7. สาเหตุและปัญหาการเมืองท้องถิ่น พื้นที่ กรณีศึกษา อบต.ห้วยชมภู

เนื่องจากพื้นที่ห้วยชมภูเป็นกรณีศึกษาพื้นที่ อบต.ขัดแย้งตามกระบวนการเข้าสู่อำนาจเป็นหลัก แต่ประเด็นที่ อบต.ห้วยชมภูต้องมีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 6 กันยายน 2552 (2 เดือนนับจากวันลงพื้นที่ของผู้ศึกษา) เนื่องมาจากปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจที่มีมาก่อน จึงจำเป็นต้องอธิบายสาเหตุปัญหากระบวนการบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจให้ทราบพอสังเขป ดังนี้

1) สาเหตุและปัญหาของกระบวนการบริหารอำนาจของอบต.ห้วยชมภู (ก่อนการเลือกตั้ง 6 กันยายน 2552)

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการเมืองท้องถิ่นของตำบลในปี พ.ศ. 2546 เริ่มมีการเลือกตั้งนายก อบต.คนแรก ครั้งนั้นแทบจะหาคนลงไม่ได้เลย เนื่องจากคนในพื้นที่มีการศึกษาน้อยทำให้ชาวบ้านสนใจการเมืองค่อนข้างน้อย นายก อบต.คนแรก ชื่อ นายไพรวัลย์ ลีวงศ์ฤทธิ เป็นนายก อบต.ที่มาจากการเลือกใน สภา อบต. มีประวัติการทำงานมาจากการเป็นประธานกลุ่มวัฒนธรรมทำงานให้พื้นที่มาก่อนอยู่บริหารงานจนครบวาระ 4 ปี ผลงานของฝ่ายบริหาร อบต.สมัยแรก ส่วนใหญ่ เป็นการสร้างถนนในตำบล ในสมัยที่สอง คนเริ่มสนใจการเมืองท้องถิ่นมากขึ้น ประกอบกับปลายสมัยนายก อบต. คนแรก (นายไพรวัลย์) มีเรื่องความขัดแย้งใน อบต.ระหว่าง นายก อบต.กับ ปลัด อบต.เกี่ยวกับปัญหาการบริหารงานและข่าวการทุจริตของนายก อบต. 7 โครงการ มูลค่า 4 ล้านบาท ซึ่งอยู่ระหว่างการสอบสวน แต่ขณะนั้นหมดวาระไปก่อนจึงไม่มีใครสนใจเรื่องตรวจสอบ แต่คนกลับมาสนใจการลงสมัครนายก อบต. เพื่อจะไปลบภาพพจน์ที่ไม่สะอาดและช่วยพัฒนาตำบลให้จริงจัง สมัยที่สองมีคนสนใจลงสมัครถึง 4 ทีม การแข่งขันเริ่มมากขึ้นจนกลายเป็นความขัดแย้งในชุมชนระดับตำบล กำนันห้วยชมภูเล่าว่า “ก่อนนั้นห้วยชมภู มีชนเผ่ามาอยู่หลายเผ่า แต่เราก็ไม่ทะเลาะกัน ต่างคนต่างตั้งบ้านเรือนอยู่ สามารถเข้าหากันได้นะ เดียวนี้การเมืองเข้ามาทำให้หมู่บ้านเราเริ่มมีปัญหา เราบอกชาวบ้านให้รักกันแต่ก็ห้ามไม่ได้ การเมืองไม่ถาวรหรอก การเลือกตั้งนายกเป็นการเมืองไปแล้วพูดอย่าง ทำอย่าง เวลามาทาก็อู้อี้ ทุกอย่างทำได้หมด อยู่ได้แต่ทำไม่ได้” (สุรสิทธิ์ อิวตระกูล, 2552)

นายก อบต.สมัยที่ 2 คือ นายนิคม สวัสดิ์ชัยกุล บริหารได้เพียงปีเศษ ถูกร้องเรียนเรื่องทุจริต และถูกปลดออก ซึ่งการแข่งขันสมัยที่ 2 นั้น นาย ไพรวัลย์ ลงสมัครแข่งขันด้วย พร้อม

กับนายนิคม ทั้งสองคนเคยทำงานร่วมกันมาก่อนในสมัยที่นาย ไพรวลัยเป็นนายก อบต.สมัยแรก แต่นายไพรวลัย มีปัญหาเรื่องทุจริต ทำให้สมัยต่อมา เมื่อลงแข่งคู่กับ นาย นิคม ทำให้นาย ไพรวลัย สู้นายนิคม ไม่ได้ สร้างความไม่พอใจแก่นาย ไพรวลัย อย่างมาก เพราะรู้ว่าการที่ตนถูกร้องเรียน ครั้งนั้น มีนายนิคม เกี่ยวข้องด้วย นายไพรวลัย จึงพยายามหาพรรคพวกมาจับผิดการทำงานของนาย นิคมในสมัยต่อมา ในที่สุด นายนิคม ก็มีปัญหาการทุจริตอีกคนและถูกปลดออกจากการเป็นนายก อบต.หลังจากบริหารได้ 2 ปี และมีข้าราชการ อบต.บางคนเกี่ยวกับการทุจริตถูกลงโทษทางวินัยอีก 2-3 คน มีทั้งที่ถูกย้ายและตัดเงินเดือนลงตามความหนักเบาของโทษ และผลของการร้องเรียนระหว่าง นายกเก่ากับนายกใหม่ มีผลกระทบต่อการเมืองท้องถิ่นต่อเนื่องมาถึงสมัยที่สาม เมื่อนายไพรวลัย (นายกคนแรก) ได้กลับเข้ามาเป็นนายก อบต.สมัยที่ 3 คราวนี้อยู่ในตำแหน่งราว 1 ปีกว่า ๆ ถูกสอบ เรื่องทุจริตโครงการ ทั้งเรื่องเก่าสมัยแรกและใหม่ในขณะที่ดำรงตำแหน่งอยู่ เป็นการร้องเรียนโดย ฝีมือนาย นิคมและ ส.อบต.บางคนที่มีมือกับผู้นำชุมชน เป็นผลให้ทางอำเภอ สั่งปลดนายไพรวลัย ที่ดำรงตำแหน่งสมัยที่ 3 ออก ช่วง ในเดือนกรกฎาคม 2552 ที่ผ่านมา และไม่มีสิทธิลงสมัครได้อีก จึงเป็นที่มาของการเลือกตั้ง นายก อบต.พร้อม ส.อบต.ในวันที่ 6 กันยายน 2552 พร้อมกัน สรุป ความเป็นมาของสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของ อบต.ห้วยชมภู ใน ระหว่างปี พ.ศ.2540-พ.ศ. 2552 (ก่อนการเลือกตั้ง 6 กันยายน 2552) ทั้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ มีประเด็นความขัดแย้งซึ่งพอสรุปได้ ดังภาพที่ 4.1



ภาพที่ 4.1 สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของ อบต.ห้วยชมภู
ปี พ.ศ. 2540 - 2552

จากภาพที่ 4.1 อธิบายได้ว่า สาเหตุปัญหาความขัดแย้งเดิมของการเมืองท้องถิ่น อบต.ห้วยชมภูนั้นมีประเด็นขัดแย้งมาจากสาเหตุใหญ่ ๆ 5 ปัจจัย ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับฝ่ายสภา

เกิดจากปัญหา บริบทพื้นที่และวัฒนธรรมชุมชน/ชนเผ่า/ชาติพันธุ์ ซึ่งรวมทั้ง สภาพพื้นที่ ชาติพันธุ์/ชนเผ่า และวัฒนธรรมชุมชน/ความเชื่อทางศาสนา

1) สภาพพื้นที่และบริบทชุมชน ที่ไม่พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลง ในขณะที่การคมนาคม การสื่อสารยังไม่ทั่วถึง ชาวบ้านแบ่งโซนกันเนื่องจากตำบลห้วยชมภูเป็นพื้นที่สูงหรือ ดอยสูง ถนนในตำบลไม่สามารถเชื่อมต่อกันได้ ดังนั้นชาวบ้านจึงอยู่เป็นกลุ่ม ๆ โดยแบ่งเป็น 3 กลุ่ม หรือ 3 โซนคือ

ก. โซนที่ 1 เรียกว่า โซนล่าง ได้แก่ หมู่ 5 (ลำหู่) หมู่ 6 (เข้า+อาข้า) หมู่ 8 (ลำหู่) หมู่ 9-10 (ลำหู่) โซนนี้กลุ่มเข้ามีบทบาททางการเมืองมากกว่า

ข. โซนที่ 2 เรียกว่าโซนบน ได้แก่ หมู่ 3 (อาข้า) หมู่ 4 (ลำหู่) หมู่ 5 (ลำหู่) หมู่ 7 (อาข้า) หมู่ 8 (ลำหู่) หมู่ 11 (อาข้า) โซนนี้กลุ่มอาข้ามีบทบาททางการเมืองมากกว่า

ค. โซนที่ 3 เรียกว่ากลุ่มบ้านย่อย เพราะมีหมู่บ้านน้อยกว่า 2 โซน ได้แก่ หมู่ 1 (ลีซอ) หมู่ 2 (อาข้า) โซนนี้กลุ่มลีซอมีบทบาททางการเมืองมากกว่า

การแบ่งโซนพื้นที่มีผลต่อการมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นของชาวบ้านที่ตำบลห้วยชมภู เพราะการเมืองจะแบ่งตามพื้นที่โซนบ้านที่อยู่เป็นหย่อม ๆ และอยู่เป็นกลุ่มเผ่า การเดินทางระหว่าง กลุ่มบ้านยากลำบากจนทำให้การติดต่อระหว่างโซนบ้านไม่สะดวกเท่าที่ควร ชาวบ้านมีฐานะยากจน และระดับการศึกษาน้อย ประกอบกับไม่ค่อยรู้หนังสือไทย จึงขาดโอกาสในการรับรู้ข่าวสารความเป็นไปของการเมือง ตลอดจนบทบาทหน้าที่ของนักการเมืองท้องถิ่นที่ต้องทำอะไรบ้าง

2) ชาติพันธุ์และชนเผ่า ความหลากหลายของชนเผ่าที่มีวิถีชีวิตที่แตกต่างกันทำให้มีความผูกพันกันในชาติพันธุ์ชนเผ่าเดียวกันสูง เชื้อมั้งและสรีทธาผู้นำและคนในกลุ่มชาติพันธุ์ของตนเอง จึงเกิดวัฒนธรรมการเมืองในสองลักษณะ คือ การต่อต้านและการนิ่งเฉย เช่น ถ้าทีมบริหารเป็นคนเผ่าเดียวกันทั้งหมด ส.อบต.ที่มาจากเผ่าอื่นจะมีการต่อต้านการทำงานฝ่ายบริหารทุกแบบ หรืออาจจะลดบทบาทตนเองในสภาลงจนแทบไม่ค่อยมีส่วนร่วม ชาวบ้านที่เป็นเผ่าอื่นที่ไม่ใช่ เผ่าเดียวกับฝ่ายบริหารจะไม่กระตือรือร้นต่อการรับรู้ทำงานของ อบต.เพราะรู้ว่าไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการบริหารแน่นอน ส่วนฝ่ายบริหารเองก็จะไม่ค่อยสนใจพัฒนากลุ่มบ้านของชนเผ่าอื่น ๆ นอกจากชนเผ่าเดียวกับตัวเอง ฝ่ายสภาคนหนึ่งกล่าวว่า “ปัญหาของ อบต.ที่ผ่านมา นั้น เกิดจากนายก ไม่อยู่โซนนี้เลยไม่พัฒนาโซนนี้เท่าบ้านตัวเอง ถนนโซนบนไม่ทำไปทำโซนล่างหมดที่ผ่านมา นั้น นายกเป็นคนโซนล่าง ได้มา 2-3 ครั้งแล้ว โซนล่างจึงพัฒนากว่า นายก อบต. ไม่เคยมาที่โซนบนเลย

ทั้งที่ปัญหาโชนบนมากกว่าโชนล่าง ” (ประสิทธิ์ ฟ่านพิพัฒน์พงศ์, 2552) ท้องถิ่นอำเภอเมืองเชียงราย ยังกล่าวว่า “ห้วยชมภูนั้น นายกล้ามาจากชนเผ่าใด คนของตนจะขอความร่วมมือง่าย เผ่าอื่นจะเข้ายาก” (สุพรรณ คำภู, 2552)

3) วัฒนธรรมชุมชนและความเชื่อทางศาสนา ชุมชนที่ตำบลห้วยชมภูอยู่เป็นกลุ่มบ้านตามชนเผ่าแต่ละมีศูนย์รวมที่ “ผู้นำศาสนา” มีโบสถ์เป็นจุดรวมทางศาสนาของคนที่นี่และศูนย์รวมอีกสิ่งคือ “ผู้นำชุมชน” ซึ่งเขาจะเชื่อฟังผู้นำชุมชนและผู้นำศาสนามาก หากผู้นำทั้งสองชี้แนะเรื่องการเมือง ชาวบ้านจะเชื่อตามนั้น ส่วนใหญ่ชาวบ้านมองว่า การเมืองเป็นเรื่องของข้าราชการ หรือ อบต. ไม่ใช่เรื่องของเขา สาเหตุส่วนหนึ่งที่พวกเขาไม่สนใจเพราะมองไม่เห็นประโยชน์จากการเมือง นอกจากนี้การมีโบสถ์คริสต์หลายแห่งจากต่างนิกายก็เป็นสาเหตุส่วนหนึ่งให้ชาวบ้านมีความคิด ค่านิยมและการรวมกลุ่มต่างกันไปด้วย “ความแตกแยกทางความคิดที่มาจากศาสนาเป็นต้นเหตุ ซึ่งปัญหาความแตกแยกทางศาสนานี้เกิดจากกระแสค่านิยม ซึ่งตอนนี้มีจีน คริสต์ พุทธ ชาวบ้านที่นี้เผ่าเดียวกันแต่ต่างศาสนา ทำให้เกิดการแตกออกเป็นเสี่ยง ๆ” (อาเว่ย ฮาเยกู, 2552)

4) วิสัยทัศน์และปัจเจกบุคคลของผู้นำท้องถิ่น ปัญหาเรื่องวิสัยทัศน์และปัจเจกบุคคลของผู้นำท้องถิ่น เกี่ยวพันกับความรู้ความสามารถในการบริหารงาน อบต.อย่างมาก ซึ่งนายกนั้นมาจากชนเผ่า พอมีความรู้บ้างระดับ ม.6 แต่ทักษะทางการบริหารนั้นไม่เพียงพอ เมื่อเข้าสู่ตำแหน่ง ไม่มีการจัดองค์กรและระบบงาน ทำงานไม่เป็น นายบางคนไม่ค่อยเข้าประชุม เนื่องจากเกรงถูกตั้งกระทู้ถามแล้วตอบไม่ได้ จึงมอบหมายให้เลขามาตอบคำถามแทน การที่นายกไม่มีภาวะผู้นำและไม่มีวิสัยทัศน์ในการทำงานจึงเป็นช่องทางให้ข้าราชการ อบต.ครอบงำการทำงานนายก อบต.สอนงานในทางที่ผิด ๆ ให้ เพื่อหวังประโยชน์จากการบริหารงานของนายก แม้เจ้าหน้าที่บางส่วนจะไม่เห็นด้วยแต่ทำอะไรไม่ได้ ทำให้เจ้าหน้าที่ท อบต.แตกแยกกันเอง คือ กลุ่มที่เห็นด้วยกับข้าราชการที่ครอบงำนายก กับกลุ่มที่ไม่เห็นด้วยแต่ไม่มีอำนาจนายกหนุนหลัง ผู้นำชุมชนกล่าวว่า “ห้วยชมภูไม่พัฒนาเพราะคนที่มาเป็นนายกไม่มีวิสัยทัศน์แต่เป็นคนที่ยั้ราชการ อบต. ต้องการให้มา อย่างนี้เมื่อไรห้วยชมภูจะพัฒนา” (อาเพียว, 2552)

5) ปัจเจกบุคคลและคุณสมบัติของนักการเมือง คุณสมบัติเกี่ยวกับพื้นความรู้ของนายก เป็นปัญหาพอสมควรกับการบริหารงานที่ อบต.ห้วยชมภู ปลัด อบต.กล่าวว่า “ปัญหาที่เกิดขึ้น คือ ฝ่ายการเมืองกลุ่มนี้ที่มึความรู้น้อยต้องมาทำงานกับพนักงาน อบต.ที่มีความรู้ขั้นต่ำ ปริญญาตรี ทำให้บางครั้งเป็นปัญหาพอสมควรเช่นเรื่อง แนวความคิดที่แตกต่าง นักการเมืองนั้นคิดถึงชื่อเสียง หน้าคะแนนเสียงมากกว่า ทำให้ใช้งบประมาณในการพัฒนาไม่ถูกทาง เห็นแล้วเสียดาย” (พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชัชวาล, 2552)

ผู้สมัคร ส.อบต.สมัยปัจจุบันกล่าวว่า “ปัญหาที่มาจาก นายก อบต.นั้น คิดว่า นายก อบต. น่าจะมาจากการสอบมากกว่าเลือกเพราะจะได้คนที่มีความรู้จริง ๆ มาบริหารท้องถิ่น โดยมีอายุ 30 ปีขึ้นไป และมีการศึกษา ซึ่งการศึกษานั้นสำคัญ ส่วน ส.อบต.น่าจะจบ ม. 3 เป็นอย่างน้อย การศึกษานั้นสำคัญมาก ๆ” (อาเวย์ ฮาเยกู, 2552) เช่นเดียวกับ อดีตประธานสภาที่กล่าวว่า “นายกที่ผ่านมาไม่มีการแบ่งงานให้ทีมงาน ทำงานไม่เป็น ขาดการประสานงานและติดต่อหน่วยงานภายนอกนั้น ควรต้องประสานงานกัน เพื่อการพัฒนา” (สุรพล นภาโรจน์, 2552) อดีต ส.อบต.สมัยแรก ๆ กล่าวเสริมในเรื่องนี้ว่า “สมัยแรกที่มี อบต.นายก ไพรวัลย์เป็นนายกคนแรก ตอนนั้นการบริหารงานไม่เป็นระบบเท่าไร มีปัญหาอยู่เรื่อย ๆ หัวหน้าโยธามีบทบาทต่อการอนุมัติโครงการต่าง ๆ มาก” (สิทธิชัย แซ่ฟ่าน, 2552)

2. ความขัดแย้งระหว่างปลัด อบต.กับนายก อบต. เกิดจากเทคนิคการบริหารองค์การที่นายกมีความรู้และป็นนักการเมืองทำให้มีประสบการณ์การบริหารองค์การที่แตกต่างกับ ปลัด ปลัด อบต.กล่าวว่า “มุมมองการบริหารต่างกันเช่นการบริหารงบประมาณของนายกในการจัดงานให้หมู่บ้านลงทุนลงถึง 2 แสน ต่อการจัดครั้งหนึ่งซึ่งงานใช้เวลาแค่ 3 ชั่วโมงแต่ปลัดเห็นว่าไม่ควรใช้จ่ายสิ้นเปลืองมากขนาดนั้น แต่นักการเมืองต้องจัดยิ่งใหญ่อลังการเพราะเป็นฐานเสียงของเขา” ส่วนเรื่องกฎระเบียบที่ขัดแย้งกันนั้น ปลัด อบต.ห้วยชมภูกล่าวว่า “การจัดซื้อจัดจ้างของนักการเมืองต้องการความรวดเร็ว แต่ข้าราชการในพื้นที่ต้องถือความถูกต้องเป็นหลัก การออกคำสั่งก็เหมือนกันไม่ค่อยทำตามระบบ บางทีก็ลำบากใจเพราะพวกลูกน้องต้องยึดระเบียบ บางเรื่องส่งผลกระทบไปหมดทั้งนายก ทั้งเจ้าหน้าที่โดนสอบให้ออกตาม ๆ กัน” (พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชวัล, 2552) เทคนิคการทำงานที่ต่างกันเป็นปัญหาความขัดแย้งในอบต.พอสมควร “ปลัดพงษ์ทวีไม่ถูกกับนายก ไพรวัลย์เพราะชอบออกนอกกลุ่มนอกทาง เลยไม่กินเส้นกัน” (เจ้าหน้าที่วิทยุใน อบต.ห้วยชมภู, 2552) ทั้งนี้ ความขัดแย้งของนายกกับปลัด อบต.สร้างผลกระทบต่อการพัฒนางานท้องถิ่นไม่น้อย ส.อบต.กล่าวว่า “นายกกับปลัดทำงานคนละทาง ทำให้งานล่าช้า เกียกกันไปมา นายกกับปลัดไม่ควรจะขัดกัน ทำให้ไม่เกิดการพัฒนา” (ดิชพงศ์ เจริญวิเศษ, 2552)

3. ความขัดแย้งระหว่างปลัด อบต.กับเจ้าหน้าที่ อบต. เกิดจาก

1) ระบบอุปถัมภ์และพวกพ้อง นายก อบต.ห้วยชมภูนั้น จะมีกลุ่มข้าราชการ อบต. บางกลุ่มเป็นพวกของตนโดยเฉพาะกลุ่มที่มีผลประโยชน์ร่วมกันกับนายก เช่น หัวหน้างานโยธา มีบริษัทรับเหมาก่อสร้างจึงแสวงหาประโยชน์จากการบริหารงานแทบทุกโครงการ ให้นายกอนุมัติ จัดซื้อจัดจ้างบริษัทของตน โดยมีบทบาทตั้งแต่การวางแผนการบริหารงบประมาณการดำเนินโครงการที่อยู่อาศัยของนายก จึงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่า “ที่ห้วยชมภูมีผู้รับเหมาเจ้าเดียวเมื่อไร ๆ ก็บริษัทนี้สร้างหลายจุดทำให้งานล่าช้า” (สุนีย์, 2552) การที่ข้าราชการ อบต.ระดับหัวหน้างานมีอำนาจเหนือ

นายก อบต. ในทางการบริหารโครงการต่าง ๆ มากมายทำให้ไม่เคารพยำเกรงปลัด อบต. ซึ่งมีอำนาจตามบทบาทหน้าที่ สร้างความขัดแย้งในการบริหารของอบต. เจ้าหน้าที่ อบต. เล่าว่า “ปลัดคนปัจจุบันไม่ถูกกับหัวหน้าส่วนงานคลังคนนี้เพราะเป็นคนของนายกเก่า ตอนมีเรื่องคราวนั้นหัวหน้าส่วนคลังคนนี้ถูกย้ายไปที่อื่น 2 ปี ระหว่างนั้น ตำแหน่งหัวหน้าส่วนการคลังที่นี้ว่างลงแต่ไม่มีใครมาเลย พื้นที่มันกันดาร ยากต่อการเดินทาง นายกคนเก่าไปวิ่งเต้นเอากลับมาอีกจนได้ เวลาที่ปลัดเสนออะไร หน. ส่วนการคลังจะหาเรื่องจุกจิกว่าเอกสารไม่ถูกบ้าง ตรงนั้นตรงนี้ไม่ใช่ ทำให้ไม่ได้บ้าง ปลัดเองก็ไม่ค่อยพอใจเท่าไรนัก” (เจ้าหน้าที่วิทยุใน อบต. ห้วยชมภู, 2552)

2) ปัจเจบุคคลของนักการเมืองและข้าราชการ/จนท. อบต. เรื่องการทุจริตในหน้าที่ของผู้ที่เกี่ยวข้องนั้นเกิดจากบางคนที่มีความต้องการแสวงหาประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว

4. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต. กับกลุ่มผลประโยชน์ เกิดจาก

1) ผลประโยชน์เชิงนโยบาย การแสวงหาประโยชน์เชิงนโยบาย ใน อบต. ห้วยชมภู มีการทำเป็นกระบวนการร่วมกับทั้งข้าราชการ อบต. และเจ้าหน้าที่ด้วย ท้องถิ่นอำเภอเมืองเชียงราย กล่าวว่า “การทุจริตที่ห้วยชมภูไม่ได้เกิดที่นายกฝ่ายเดียวแต่เกิดที่ เจ้าหน้าที่ อบต. รู้เห็นด้วย บางคนแสวงหาประโยชน์จากนายกที่ใหม่ไม่รู้เรื่องอะไร ห้วยชมภูเป็นพื้นที่กันดารห่างไกล ข้าราชการ อบต. และนายก ตั้งบริษัทรับเหมางานกันเอง ไม่มีบริษัทอื่นเข้าได้เลย” (สุพรรณ คำภู, 2552) ส.อบต. คนหนึ่งกล่าวว่า “การทำงานของฝ่ายบริหารนั้นถูกกำหนดโดยนายกและพวกพ้องที่มีผลประโยชน์มาแล้ว เช่น โครงการของหมู่ 7 ผ่านการประชาคมเรียบร้อยแล้วพอส่งให้ อบต. เขาอ้างว่าทำบันทึกไม่ทัน เข้าประชุมไม่ได้ นโยบายส่วนใหญ่ของ อบต. ที่นี้กำหนดมาแล้วมากกว่าจึงไม่ยอมรับข้อเสนอที่ ส.อบต. นำมาจากการประชาคมหมู่บ้าน” (อาเว่ย ฮาเย่, 2552) เรื่องนี้ ปลัด อบต. กล่าวว่า “เรื่องการแสวงหาประโยชน์นั้น ส.อบต. ผู้นำนายกไม่ได้หรอก เพราะพวกนี้เข้ามาในสภาไม่มีผลประโยชน์อะไรแต่นายกมีผลประโยชน์ บางคนมีอิทธิพลหนุนหลัง บางคนจี้รถป้ายแดงเขาอาจซื้อให้ก็ได้” (พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชวัล, 2552) พ่อหลวงหมู่ 7 กล่าวว่า “ข้าราชการ อบต. รู้กันกับนายก หนุนกันมาแล้วผูกขาดบริษัทรับเหมาเจ้าเดียว คอยป้อนงานให้ตลอด นายกต้องเซ็นเพราะเขาหนุนขึ้นมา” (อาเพียว, 2552)

2) ระบบอุปถัมภ์และพวกพ้อง นายกอบต. คนที่ 2 (นาย นิคม) มีปัญหาเรื่องทุจริตมีมูลค่ากว่า 10 ล้าน จึงถูกปลดออกทำให้การเลือกตั้งสมัยต่อมา นายกไพรวัลย์ได้กลับมาบริหารงานในสมัยที่ 3 อีก ทั้งนี้ จากการช่วยเหลือให้ข้อมูลของ เจ้าหน้าที่ อบต. ที่เป็นพวกของตน ทำให้นายกไพรวัลย์ได้ข้อมูลจากการบริหารงาน ไม่โปร่งใสของนายก นิคม ไปร้องเรียนจนนายก นิคม ถูกปลด

5. ความขัดแย้งระหว่าง ส.อบต. กับ ส.อบต. ด้วยกันในสภา

1) การแบ่งพวกแบ่งกลุ่ม เกิดจากการมาจากกลุ่มบ้าน/ชนเผ่าที่ต่างกันของ ส.อบต. และส่วนหนึ่งแบ่งตามหัวหน้านายกเก่า นายกใหม่ ทำให้ในสภา ซึ่งประกอบด้วย ส.อบต. ที่เป็นคนละชั่ว

เกิดความระแวงกันว่า ใครเป็นคนของใคร และใครเป็นผู้หาข่าวให้ใคร การทำงานจึงเป็นการจับผิดกันมากกว่า“ การเลือกนายก อบต.ห้วยชมภูจากสมาชิก อบต.สมัยแรก ๆ นั้น เริ่มขัดแย้งตั้งแต่ตอนให้เสนอชื่อ เริ่มคุยกันไม่ได้ มีการแข่งขันกัน ส.อบต.เองแบ่งเป็นสองขั้ว คนที่ตนหนุนไม่ได้ เริ่มมีการจับผิดคู่แข่ง ฝ่ายค้านอยู่ข้างนอกเริ่มมีการหนุนคนนั้นคนนี้” (สุพรรณ คำภู, 2552) พ่อหลวงบ้านหรือผู้ใหญ่บ้าน ให้ความเห็นว่า “ที่ผ่านมามีสมาชิกแบ่งพรรคแบ่งพวกกันเอง ไปเป็นพวกของผู้บริหารเวลานายกเสนออะไรก็มีอื้อให้หมด ไม่มีการค้านถูกไม่ถูก ไม่รู้” (พิชาน เปียแซง, 2552)

2) ปัจเจกบุคคลของ ส.อบต. ส.อบต.บางคนไม่รู้หนังสือและไม่รู้บทบาทหน้าที่ บางคนมาจากชนเผ่าที่เป็นกลุ่มน้อย ประกอบกับวัฒนธรรมชนเผ่าเป็นแบบเก็บตัวในหมู่บ้านตนพอมทำงานใน อบต.จะไม่กล้าพูดกล้าแสดงออก บางคนนายกให้เซ็นอะไรก็เซ็นเพื่อให้ได้โครงการของหมู่บ้านตัวเองตามที่นายกปากเท่านั้น เจ้าหน้าที่ อบต.กล่าวว่า “สมัยก่อนคนเป็น ส.อบต.ไม่ค่อยรู้อะไร ยุคแรก ๆ มีพี่พรกับ สิทธิชัย ปางตระไคร้ที่กล้าพูดกล้าถามในสภา นอกนั้นไม่กล้าเลย อาจจะเป็นเพราะบางคนพูดภาษากลางไม่ชัด บางคนก็รู้จักกัน เลยไม่กล้าขัดก็ไม่ได้ แต่โยยะหมู่ 5 จบป.4 พูดไม่ชัดก็กล้าที่จะได้ ทั้ง ๆ ที่พูดไม่ชัดก็มี ผมว่าขึ้นอยู่ที่คนมากกว่า” (เจ้าหน้าที่วิทยุใน อบต.ห้วยชมภู, 2552) อดีต ส.อบต. สมัยที่แล้วเล่าว่า “บทบาท ส.อบต.ทุกวันนี้ ทำหน้าที่หรือบทบาทที่ไม่ตรง คือไม่มีการติดตามการบริหารงานของนายก ส.อบต.ในสภาไม่แสดงความคิดเห็นหรือตั้งกระทู้ถาม ผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลพื้นที่กล่าวว่า “เรื่องไม่ตั้งกระทู้หรือถามในสภาน่าจะเกิดจากนิสัยคนมากกว่า บางคนก็ทิ้งไปทุกเรื่อง จนเสียงานอบต.ที่มาทำงานรู้ภารกิจตนเองหรือไม่” (พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชวัล, 2552)

3) คุณสมบัติ ส.อบต.ตามกฎหมาย ตามกฎหมายไม่กำหนดคุณสมบัติเกี่ยวกับการศึกษา แต่เนื่องจากการทำงานเป็นปัญหาพอสมควร ปลัดอบต.กล่าวว่า “ผมว่า ส.อบต.น่าจะระบุนความรู้ ม.6 นายก ควรเป็นปริญญาตรี แต่คงยากเพราะท้องถิ่นบางที่ไม่พร้อม ก็คงได้ ม.6 ก็ดีแล้ว” (พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชวัล, 2552) ส่วนอดีตประธานสภา อบต.ห้วยชมภูกล่าวว่า “คุณสมบัตินายกนั้นควรอยู่ที่ ม.6 สำหรับคนที่ไม่เคยมาเล่นการเมืองก่อน ส่วน ส.อบต.ต้องแก้กฎหมายให้ความรู้ระดับประถมก็ยังมี ถ้าอ่านไม่ออกเขียนไม่ได้เลย จะเกิดความเสียหายได้โดยไม่รู้ตัว หากมีความรู้จะได้ทำงานผิดพลาดน้อย” (สุพล นภาโรจน์, 2552) และอดีต ส.อบต.หมู่ 9 กล่าวว่า “ส.อบต.ควรมีความรู้ ป. 6 หรือ ม. 3 อย่างน้อย ส่วนนายก อบต.น่าจะ ปริญญาตรีเพราะงานบางงานต้องอาศัยความรู้ความสามารถของเขา” (ดิชพงศ์ เจริญวิชา, 2552)

6. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับชุมชน เกิดจาก

1) การบริหารไม่ยึดหลักธรรมาภิบาล การบริหารของนายก อบต.มีปัญหาที่ไม่ได้ทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวม ขาดการมีส่วนร่วมจากชุมชน ไม่โปร่งใส และมีปัญหาทุจริตมหาศาล ทำให้เกิดภาพลบของนายก อบต.ทุกสมัยผู้นำชุมชนและชาวบ้านในตำบลห้วยชมภูที่กล่าวว่า “ปัญหาของ อบต.บ้านเรา มีปัญหาการทุจริตภาพพจน์เดิม ๆ ไม่ดีเลย การพัฒนาดำช้ามาก ๆ” (สมชาย จาวเจริญพาณิชย์, 2552) อดีตประธานสภากล่าวว่า “ที่ผ่านมานั้นยอมรับว่า ปัญหาที่เกิดขึ้น เกี่ยวกับ อบต.ทำให้ชาวบ้านเกลียด อบต.มาก เขารับไม่ไหวกับเรื่องราวที่ อบต. ทำมา...เป็นที่เบื่อหน่ายของชาวบ้านและผู้ใหญ่ในอำเภอมาก ๆ ผู้ใหญ่ออกปากเลยว่า ยุบดีไหมนะ อบต.ห้วยชมภูนะเอาไปรวมกับ อบต.อื่นดีกว่า ปัญหาเยอะ ” (สุรพล นภาโรจน์, 2552) และผู้นำชุมชนกล่าวเช่นกันว่า “นายก อบต. ที่นี้ทำงานไม่โปร่งใส เงินหมดเป็นล้าน ๆ แต่ไม่เห็นผลงานปรากฏเลย ชาวบ้านไม่พอใจ” (อาเฟียว , 2552)

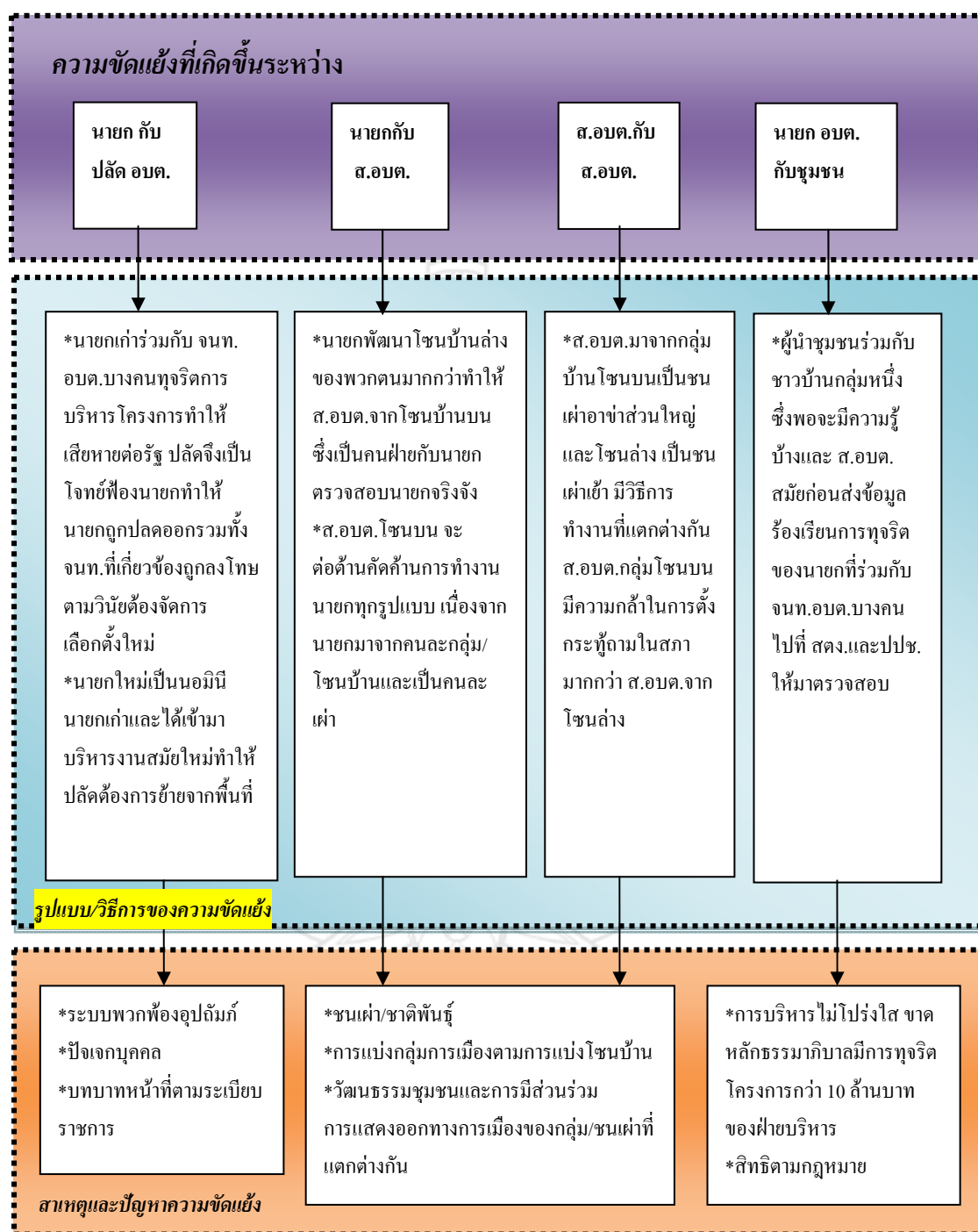
2) ขาดการประสานการทำงานระหว่าง อบต.กับชุมชน ผู้นำชุมชนคนหนึ่งกล่าวว่า “อบต ชุมนี่ไม่ทำงานและไม่ประสานพื้นที่เลย เช่น การสร้างถนนที่นี่ใช้งบมูลนิธิจากได้วันมากกว่า หากเป็นงบอบต. ปีกว่ายังไม่เสร็จเลย ไม่รู้ว่าชาติไหนเขาไม่เคยแจ้งชาวบ้าน เราเป็นเจ้าของพื้นที่ยังไม่รู้เลยว่าเขาทำอะไรที่บ้านเรา น่าจะมีการบอกกล่าวเพราะเวลาถูกบ้านถามเราจะได้ออกได้” (สุนิย์, 2552) เช่นเดียวกับผู้นำอีกหมู่บ้านหนึ่งที่กล่าวว่า “ปัญหาการทำงานของ อบต.ห้วยชมภูที่ผ่านมานั้นคือ การไม่เข้าใจกันของคนทำงาน อบต.กับกำนัน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งทำงานไม่ประสานกัน ต่างคนต่างทำงานใครงานมัน แม้แต่สมาชิก อบต.กับหมู่บ้านก็ต่างคนต่างทำงานของตนเองไปที่จริงควร จะคุยกันให้มากเวลาทำงานจะได้เข้าใจกัน ความคิดเห็นที่แตกต่างกัน ทำให้ทะเลาะกัน ” (พิชาน เบียเชก, 2552)

จากความคิดเห็นดังกล่าว พบว่า ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับชุมชนเกิดจากสาเหตุที่ฝ่ายการเมืองไม่มีหลักธรรมาภิบาลในการบริหาร ไม่รับฟังความคิดเห็นของสภาและชุมชน หรือเลือกที่จะฟังความคิดเห็นเฉพาะชนเผ่าเดียวกับตนหรือโซนบ้านใกล้ ๆ กัน แต่ละเลยการฟังเสียงกลุ่ม/เผ่าอื่น ๆ นอกจากนี้การทำงานของนายก อบต.ไม่มีการประสานงานกับท้องถิ่น หรือผู้นำชุมชน ทำให้แนวทางการพัฒนาตำบลไปคนละทิศทาง การบริหารงานของ นายก อบต.ใน 2-3 สมัยที่ผ่านมาจึงทำให้ภาพลักษณ์ อบต.เป็นลบในสายตาคนในชุมชนตำบลห้วยชมภู

สาเหตุและปัญหาของกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ (ก่อนการเลือกตั้ง 6 กันยายน 2552)

กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจทางการเมืองในตำบลห้วยชมภู พบว่า มีความขัดแย้งหลายกรณี แต่ความขัดแย้งที่ส่งผลกระทบต่อนายกมากที่สุดได้แก่ ความขัดแย้งกับชุมชน โดยมี

ผู้นำชุมชน/นักการเมืองเก่าเป็นผู้อยู่เบื้องหลังในการทำให้นายก อบต.ต้องถูกปลดออกจากตำแหน่งในเวลาต่อมา จนทำให้มีการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 6 กันยายน 2552 ดังจะอธิบายตามภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.2 ความขัดแย้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร อบต.ห้วยชมภู เชียงราย
ปี พ.ศ. 2540-2552

จากภาพที่ 4.2 สามารถอธิบายได้ว่า ปัญหาการตรวจสอบการบริหารอำนาจของ อบต.ห้วยชมภูมีความเชื่อมโยงระหว่างฝ่ายที่ขัดแย้ง โดยมีสาเหตุและปัญหา ดังนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับปลัด อบต. เกิดจากสาเหตุคือ

1) ระบบพวกพ้อง/การอุปถัมภ์ การที่นายกเก่ากับนายกใหม่ไม่ถูกกันและต่างฝ่ายต่างมี ส.อบต. และเจ้าหน้าที่ อบต.กลุ่มหนึ่งเป็นพวกตน ซึ่งเคยดูแลอุปถัมภ์กันมาสมัยมีอำนาจ เมื่อมีการเปลี่ยนขั้วทางการเมืองคนเหล่านี้แบ่งเป็นสองขั้วทันที และพร้อมที่จะร่วมมือกับผู้มีอุปการะคุณหรือผู้ที่เคยอุปถัมภ์ตนมาก่อนทำให้กระบวนการตรวจสอบใน อบต.เป็นการตรวจสอบเพื่อ “การล้างแค้นเอาคืน” มากกว่าที่จะเป็นการตรวจสอบธรรมดาทั่วไป

2) ปัจเจกบุคคลของนายก อบต. และนักการเมืองในพื้นที่ ปัจเจกบุคคลของนายกทำให้เกิดค่านิยมในการทำงานเพื่อแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง ประกอบกับมีความแค้นที่ถูกร้องเรียนจึงต้องการแก้แค้นคู่แข่ง แม้ตนจะไม่มีสิทธิ์ลงอีก แต่พยายามสร้างอภินิหาร (ตัวแทน) มาทำการเมืองแทนเพื่อรักษาอำนาจของตนไว้ เจ้าหน้าที่ อบต.กล่าวว่า “นายกไพรวัลย์ที่ถูกปลดออกหนุมเบอร์ 1 ตอนนีเบอร์ 1 ได้ ตามที่คิด เขาเลยเปิดบริษัทรับเหมาก่อสร้างรอเลยเพื่อจะได้ประโยชน์จากนายกคนใหม่ที่เคยเป็นทีมงานตัวเองมาก่อน” (เจ้าหน้าที่วิทยุ อบต.ห้วยชมภู, 2552)

3) บทบาทหน้าที่ตามระเบียบราชการ ความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ระหว่างนายก อบต.กับ ปลัด อบต.นั้น เป็นปัญหาในการทำงานมากและเป็นปัญหาของแต่ละสมัย ปลัด อบต. คนปัจจุบัน (ปลัดพงษ์ทวี) ไม่ถูกกับนายกแต่ก็มีวิธีการป้องกันการงานที่ขัดแย้งโดยใช้ระเบียบราชการช่วย “ในระเบียบการทำงานมีอยู่ว่า หากนักการเมืองทำไม่ถูกต้องเราต้องทำบันทึกแย้งได้ เช่น การตรวจรับงาน หากไม่เรียบร้อยเราก็ต้องบันทึกไป เพราะปกติมีคนตรวจรับ 5 คน คือ จนท. 3 คน และส.อบต. 2 คน การทำงานกับนักการเมืองนั้นต้องทำบันทึกไปให้เขาตอบเป็นลายลักษณ์อักษรด้วย นักการเมืองเชื่อถือไม่ได้” (พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชวล, 2552)

2. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับ ส.อบต.

ความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ระหว่างนายกกับ ส.อบต.นั้น ส่วนใหญ่ไม่เป็นปัญหามากนัก เพราะ ส.อบต.เองไม่ค่อยสนใจการตรวจสอบนายกและไม่ค่อยรู้เรื่องการตั้งกระทู้ถามนายก แต่ประเด็นที่ขัดแย้งและนำไปสู่การตรวจสอบคือ เรื่องความเป็นชนเผ่าและกลุ่มบ้านที่ต่างกัน

1) ชนเผ่า/ชาติพันธุ์ เรื่องชนเผ่าหรือกลุ่มบ้านตามที่แบ่งโซนนั้นทำให้มีการแบ่งกลุ่มพวกทางการเมือง เมื่อคนที่มาเป็นนายกคนละเผ่าหรือคนละกลุ่มบ้านจึงจะถูกตรวจสอบมากกว่าเผ่าเดียวกันหรือกลุ่มเดียวกัน “ห้วยชมภูนั้น นายกถ้ามาจากชนเผ่าใด คนของตนจะขอความร่วมมือง่าย เผ่าอื่นจะเข้ายาก” (สุกรรณ คำภู, 2552) การที่นายกมาจากชนเผ่าหรือกลุ่มบ้านที่ต่างจาก ส.อบต.ทำให้เกิดกระบวนการตรวจสอบที่เข้มข้นและมีการคัดค้านบางโครงการมากกว่าปกติ

2) การแบ่งกลุ่มการเมืองตามบริบทพื้นที่/โซนบ้าน การที่นายก อบต.เข้ามาบริหารอำนาจใน อบต.แล้วแต่งตั้งคนในกลุ่มบ้าน/ชนเผ่าเดียวกับตนเป็นทีมบริหารทั้งหมด โดยมีนโยบายการพัฒนาเฉพาะโซนที่ตนหรือพวกพ้องอยู่ทำให้เกิดความขัดแย้งกับ ส.อบต.อีกกลุ่มที่ไม่ได้อยู่โซนเดียวกัน ส.อบต.คนหนึ่งกล่าวว่า “นายกอยู่บ้านโซนล่าง ถนนโซนบนไม่ทำ ไปทำแต่โซนล่างหมด ที่ผ่านมามีห้วยชมภูได้นายกเป็นคนโซนล่าง ได้มา 2-3 สมัย โซนล่างจึงพัฒนาดีกว่า” (ประสิทธิ์ ฟ่านพิพัฒน์พงศ์, 2552)

3) วัฒนธรรมชุมชนและการมีส่วนร่วมทางการเมือง วัฒนธรรมชุมชนเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ค่านิยมในการมีส่วนร่วมทางการเมืองของชาวบ้านที่ตำบลห้วยชมภูเป็นไปตามวิถีชุมชน ความเป็นชนเผ่าที่มีความเป็นอยู่เฉพาะกลุ่มตนเอง ไม่กล้าแสดงออกต่อผู้ที่มาจากส่วนราชการ การพูด การสื่อสารที่ไม่เก่งภาษากลาง ทำให้ไม่กล้าแสดงออกผู้นำชุมชนหมู่ 11 กล่าวว่า “ที่บนคอยนั้น หากพบเห็นนายก อบต.ทำอะไร ไม่ถูก ชาวบ้านเองก็ไม่ไปตรวจสอบหรือทัก เพราะเขาไม่รู้เรื่อง คนที่นี้การศึกษาน้อย ไม่อยากไปมีเรื่องกับใคร หรือแม้แต่จะร้องเรียนใครก็ทำไม่เป็น ให้ไปประท้วงใครก็ไม่เป็นหรือ” (สิทธิชัย แซ่ฟ่าน, 2552) กำนันตำบลห้วยชมภูกล่าวถึงชาวบ้านว่า “ชาวบ้านที่นี่ไม่สนใจการเมือง เพราะการเมืองไม่ดูแลพวกเขา เขาเลยไม่สนใจการเมือง” (สุรสิทธิ์ อิวตระกูล, 2552) ขณะเดียวกันอดีต ส.อบต.หมู่ 7 กล่าวว่า “การมีส่วนร่วมการตรวจสอบที่ห้วยชมภูนั้น หากจะนับกลุ่มคนที่มาร่วมการตรวจสอบมีไม่มากนักแต่กลุ่มที่โรงเรียนพอจะมีความรู้ในการใช้ช่องทางในการตรวจสอบผ่านสื่อและหน่วยงานระดับสูงกว่าจังหวัด เช่น สดง.และ ปปช. ทำให้ อบต.ห้วยชมภูเป็นที่รู้จักระดับประเทศ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องลงมาแก้ไข ตรวจสอบ เอาผิดและลงโทษผู้ทำผิดได้” (สิทธิชัย แซ่ฟ่าน, 2552)

3. ความขัดแย้งระหว่าง ส.อบต.กับ ส.อบต.

ความขัดแย้งระหว่างส.อบต.ในกระบวนการตรวจสอบมีสาเหตุหลักมาจากการขัดแย้งของนายก อบต.กับ ส.อบต. คือ ประการแรก เรื่องชนเผ่าชาติพันธุ์ ประการที่สอง การมีวัฒนธรรมในการมีส่วนร่วมของ ส.อบต.แต่ที่เด่นชัดคือ ประการที่สาม บทบาทหน้าที่ของ ส.อบต.ที่กระทำหน้าที่ไม่สมบูรณ์ทำให้เป็นประเด็นความขัดแย้งของ ส.อบต.ในสภาด้วยกัน เกิดการถกเถียงเรื่องการตรวจสอบนายก อบต.ในสภาและการตรวจติดตามโครงการต่าง ๆ ที่ไปลงในหมู่บ้าน

4. ความขัดแย้งระหว่าง นายก อบต.กับชุมชน

1) การบริหารงานที่ขาดหลักธรรมาภิบาล การบริหารที่ไม่โปร่งใสของนายก อบต. สร้างความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับชุมชนที่ตำบลห้วยชมภูอย่างมากและติดต่อกันมา 3 สมัย ชาวบ้านที่ห้วยชมภูพูดถึงนายก อบต.เป็นเสียงเดียวกันว่า “ตำบลห้วยชมภูภายในเวลาไม่ถึง 5 ปี มีนายกตั้ง 3 คน เปลี่ยนแล้วเปลี่ยนอีก ไม่มีใครอยู่ครบวาระเลยสักคน” การที่นายกอยู่ไม่ครบวาระ

เป็นเพราะปัญหาการบริหารงานที่ทุจริตคอร์รัปชันและการทำงานที่ขาดหลักธรรมาภิบาลเป็นประเด็นสำคัญ

อดีต ส.อบต.หมู่ 7 เล่าว่า “สมัยแรกที่มี อบต.นายก ไพรวัลย์เป็นนายกคนแรก ตอนนั้นการบริหารงานไม่เป็นระบบเท่าไร มีปัญหาอยู่เรื่อย ๆ หัวหน้าโยธามีบทบาทต่อการอนุมัติโครงการต่าง ๆ มาก ช่วงนั้นก็มีข่าวที่ นายก อบต.ทุจริตคอร์รัปชัน สมัยที่สอง นายกนิคมเข้ามาบริหาร พรรคพวกกันดันนายกนิคมมาทำงานเพื่อแก้ไขเรื่องทุจริต กลายเป็นหนักกว่าสมัยแรก การบริหารงานไม่โปร่งใสและไม่ทำตามที่สภาเสนอขอโครงการ กลับดำเนินการตามที่ตนเองเห็นชอบ และพวกที่ ทนไม่ได้ก็ใช้พลังคลื่นใต้น้ำ โดยส่งเรื่องไปที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปปช.และสตง.เพราะรู้ว่าส่งไปจังหวัดก็ช้าและหากส่งแถวนี้ก็จะรู้เรื่องจะเสียหายมากกว่านี้ ขนาดส่งไปตรวจสอบ 7 โครงการปรากฏว่าตรวจสอบไปมาพบว่ามีทุจริตตั้ง 127 โครงการ คิดเป็นงบประมาณราว ๆ 10 ล้านบาทที่เสียหายไป” (สิทธิชัย แซ่ฟ่าน, 2552)

อย่างไรก็ตาม คนในตำบลห้วยชมภูจึงเริ่มรู้เรื่องราวของการเมืองท้องถิ่นที่นี้มากขึ้นโดยเฉพาะการเรียนรู้ของชาวบ้านในการตรวจสอบผู้บริหารที่ประพฤติมิชอบ แม้จะต้องสูญเสียงบประมาณไปมากจากเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ผ่านมา แต่สิ่งที่ได้มาที่มีคุณค่า คือ กระบวนการเรียนรู้การมีส่วนร่วมในการเมืองและสนใจผู้นำท้องถิ่นที่ตนเลือกมาเป็นผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น อดีตประธานสภากล่าวว่า “ผู้บริหารต้องซื่อสัตย์ สุจริต เด็ดขี้นบ้านเริ่มตาสว่างแล้ว” (สิทธิชัย แซ่ฟ่าน, 2552)

2) สิทธิตามกฎหมาย การตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของนายก อบต.โดยกระบวนการทางกฎหมายนั้น ชาวบ้านใช้วิธีการรวมตัวกันร้องเรียนไปที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สตง.และปปช. โดยใช้ช่องทางของสื่อสาธารณะช่วยให้ข่าวนี้แพร่กระจายไป การตรวจสอบตามสิทธินี้ โดยรวมแล้วคนในชุมชนเองมีศักยภาพน้อยมาก

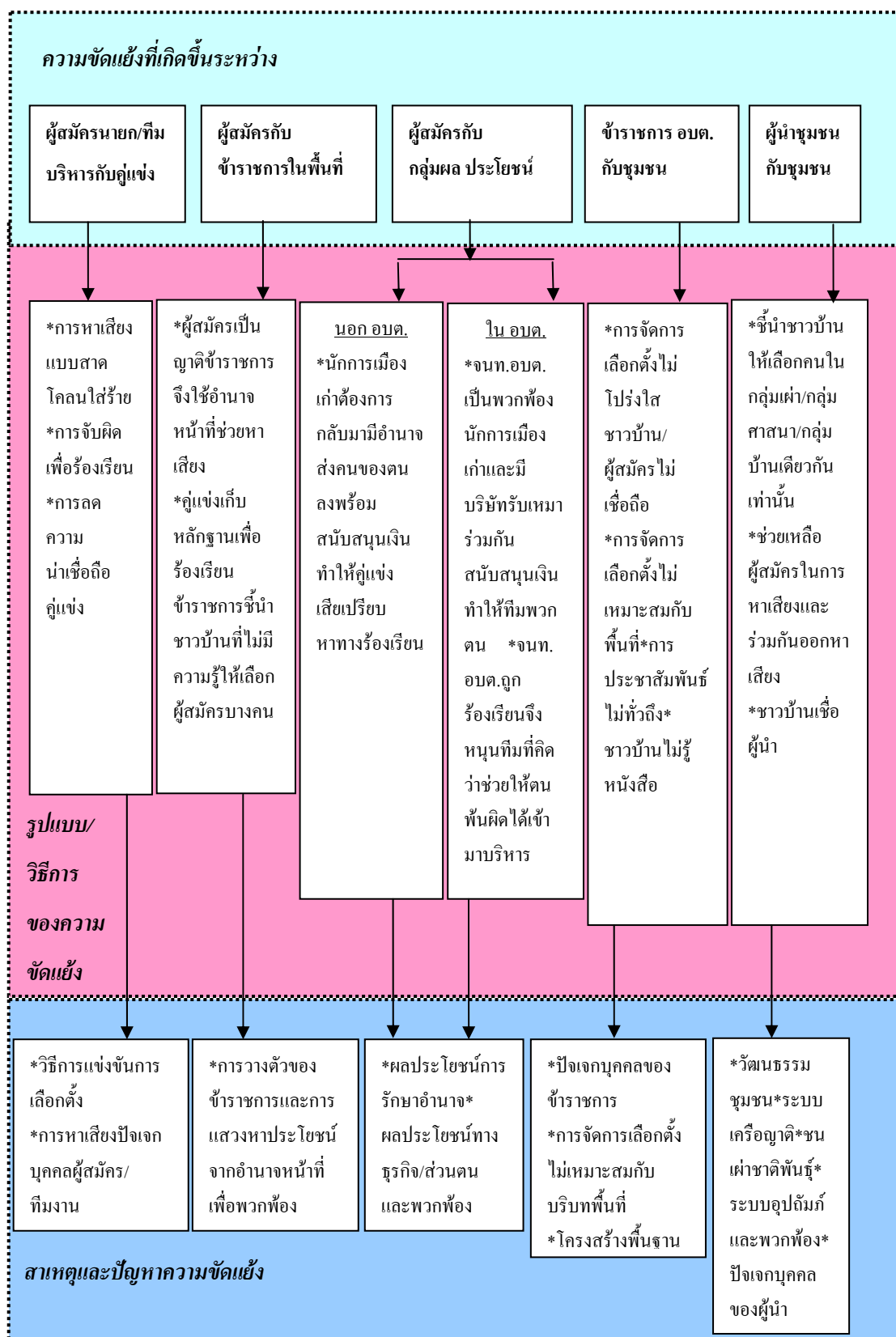
3. สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของ อบต.ห้วยชมภู (การเลือกตั้งวันที่ 6 กันยายน 2552)

จากปัญหาเดิมของกระบวนการบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540-2551 ของอบต.ห้วยชมภู นำไปสู่กระบวนการเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้ง ในวันที่ 6 กันยายน 2552 ซึ่งเป็นสมัยเลือกตั้งที่ 4 อีกครั้ง โดยในครั้งนี้มีผู้ลงสมัคร 4 ทีม ได้แก่

- 1) ทีมที่ 1 นาง เรณู ธรรมบัณฑิต อดีต ส.อบต.และรองนายก อบต.สมัยที่ 3
- 2) ทีมที่ 2 นาย สุภูมิตร ปอชัย อดีต รองนายก อบต.สมัยที่ 3
- 3) ทีมที่ 3 นาย ประสิทธิ์ แซ่หมี่ อดีต ส.อบต.และอดีตผู้ใหญ่บ้าน
- 4) ทีมที่ 4 นาย พงศกร พัทรมโน อดีต ส.อบต.

การเลือกตั้งในสมัยที่ 4 นี้ ชุมชนมีความตื่นตัวมาก ทั้งผู้สมัครและประชาชนทั่วไป ในขณะที่บางกลุ่มมีความรู้สึกเบื่อการเมืองท้องถิ่นอย่างมาก อันเนื่องจากความเสื่อมศรัทธาและไม่ไว้วางใจ นักการเมืองที่เข้ามาสร้างปัญหาอย่างต่อเนื่องมาถึง 3 สมัย ในกระบวนการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น ครั้งใหม่ของตำบลห้วยชมภูมีปัญหาคความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ ดังภาพที่ 4.3





ภาพที่ 4.3 ความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น อบต.ห้วยชมภู เชียงราย
ปี พ.ศ. 2540-2552

จากภาพที่ 4.3 กระบวนการเข้าสู่อำนาจที่พื้นที่ห้วยชมภูนี้ เมื่อนำผลการศึกษาค้นคว้าและปัญหาความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจมาแบ่งตามช่วงเวลาได้ 3 ช่วง คือ

1. การเตรียมการเลือกตั้ง
2. การดำเนินการเลือกตั้ง และ
3. ช่วงหลังการเลือกตั้ง

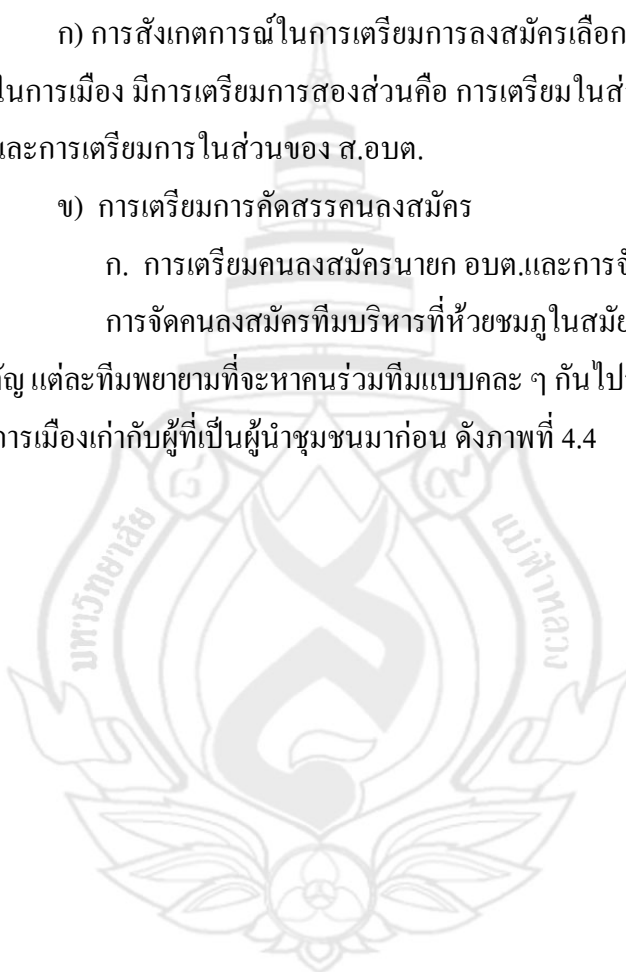
1. สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งช่วงเตรียมการเลือกตั้ง

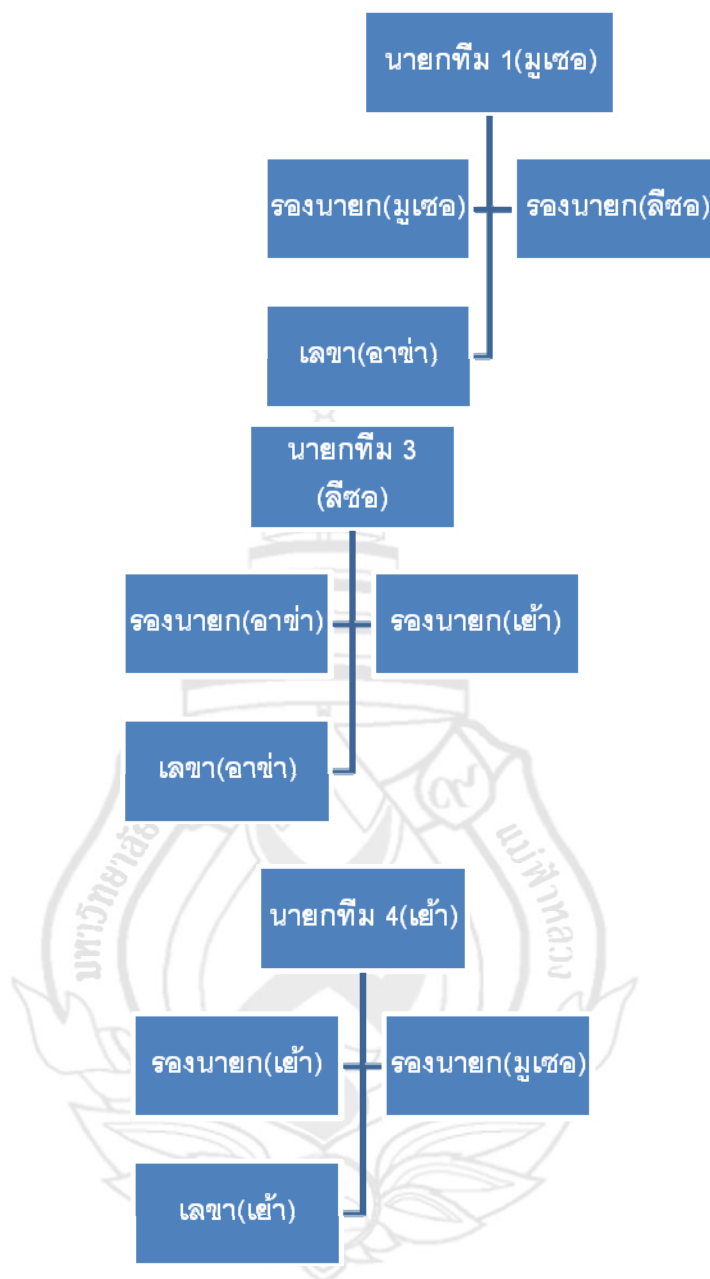
ก) การสังเกตการณ์ในการเตรียมการลงสมัครเลือกตั้ง การเตรียมการลงสมัครเพื่อเข้าสู่อำนาจในการเมือง มีการเตรียมการสองส่วนคือ การเตรียมในส่วนของผู้สมัครนายก อบต. และทีมบริหาร และการเตรียมการในส่วนของผู้สมัคร ส.อบต.

ข) การเตรียมการคัดสรรคนลงสมัคร

ก. การเตรียมคนลงสมัครนายก อบต.และการจัดทีมฝ่ายบริหาร

การจัดคนลงสมัครทีมบริหารที่ห้วยชมภูในสมัยนี้ใช้กลยุทธ์การผสมผสานกลุ่ม/เผ่าเป็นสำคัญ แต่ละทีมพยายามที่จะหาคนร่วมทีมแบบคละ ๆ กันไประหว่างกลุ่มชนบ้าน กลุ่มชนเผ่าและกลุ่มการเมืองเก่ากับผู้ที่ป็นผู้นำชุมชนมาก่อน ดังภาพที่ 4.4





ภาพที่ 4.4 การเตรียมผู้สมัครนายก อบต.ห้วยชมภู เชียงราย

การเตรียมคนลงสมัคร ในส่วนของตัวนายก คนลงสมัครส่วนใหญ่เป็นทีมบริหารหรือทีม สภามาก่อน พอจะมีความรู้เรื่องการเมืองและรู้ปัญหาเดิม ๆ ของทีมบริหารพอสมควร

ทีมที่ 1 นางเรณู ธรรมะบัณฑิต ผู้ลงสมัครนายกครั้งนี้เป็นชนเผ่ามูเซอ หรือล้าหู่ เคยเป็นรองนายกสมัยที่นาย ไพรวลัย เป็นนายก ซึ่งคราวนี้ นายไพรวลัย สนับสนุนให้ลงสมัคร เนื่องจาก เป็นลูกสาวหัวหน้าเผ่าล้าหู่ที่บ้านจะคือด้วย

ทีมที่ 2 การเลือกคนลงสมัครนายกนั้น นาย สุภมิตร ปอชัย ผู้สมัครทีม 2 เป็นชนเผ่าเข้าโชนล่างและเคยเป็นรองนายก อบต.คู่กับนาง เรณู สมัยที่ผ่านมาแต่เมื่อทราบว่า นางเรณู ลงแล้วตนจึงคิดถอนตัวแต่ทางอำเภอไม่ให้ถอนสมัครแล้วก็รอหลังเลือกตั้งก่อน ทีมนาย สุภมิตร จึงไม่มีการจัดทีมหรือหาเสียงใดๆ เพราะไม่ได้ตั้งใจสมัครเอง นาย ประสิทธิ์ แซ่หมี่ ลงสมัครเพราะมีการคุยกันระหว่างผู้ที่เคยลงสมัครเก่า อย่าง นาย พันธมิตร (อาข่า) หมู่ที่ 7 กับ นาย สุรพล (เย้า) หมู่ที่ 6 พ่อหลวงประสิทธิ์เป็นลือชอ เคยสมัครครั้งก่อนไม่ได้ คราวนี้ชาวบ้านเห็นว่า นายจากมาจากโชนล่าง ผลการพัฒนาไม่ดีเลย ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงให้คนจากโชนบนได้เป็นนายกบ้าง จึงตกลงกันว่า จะไม่ลงแข่งกันแต่จะเป็นทีมเดียวกัน เพื่อช่วยพัฒนาห้วยชมภูและจะได้ชนะผู้สมัครจากโชนล่าง ด้วย โดยจัดสรรตำแหน่งในทีมให้ลงตัวให้พ่อหลวงประสิทธิ์ที่มีความอาวุโสและเป็นผู้นำลือชอเป็นผู้ลงนายก นายพันมิตรตัวแทนอาข่าเป็นเลขา ส่วน นายสุรพลตัวแทนเย้าเป็นรองนายก การคัดสรรคนลงสมัครทีมนี้มีการพูดคุยกับพ่อหลวงและผู้นำชุมชนกลุ่มโชนบนร่วมกันด้วย “เราขาดคนคอยแนะนำงานลงเลือกตั้งต้องหาคนช่วย วันนี้จะประชุมพ่อหลวงและผู้นำชุมชนบางส่วนลองปรึกษาว่า ใครจะลงนายก อบต บ้าง จะเลือกใคร” (อาเฟี้ยว, 2552) การพูดคุยในกลุ่มผู้นำราว 4-5 หมู่บ้านในโชนบน จึงได้ทีมบริหารตามที่ได้กล่าวมาข้างต้น

ทีมที่ 4 เป็นทีมที่ชาวบ้านนึกไม่ถึงว่าจะลงเพราะ ไม่มีการพูดคุยกับใครมาก่อน นายพงศกร พัทธมน เป็นชนเผ่าเข้าโชนบน มีความคิดอยากลงสมัครเองจึงจัดตั้งทีมเอง เพราะเห็นว่าทีมที่ลงมา 3 ทีมไม่มีคนเข้าเลย และนาย พงศกร เป็นคนรุ่นใหม่ที่ต้องการเปลี่ยนแปลงห้วยชมภูให้ดีขึ้น ทีมนี้มี ส.อบต.เก่าที่เป็นคนเข้าเป็นเลขา ด้วยคิดว่าตนอยู่โชนบ้านหมู่ 3 และ 4 ซึ่งมีเข้าอยู่มากน่าจะมีโอกาสได้ เพราะผู้สมัคร 2 คน เป็นล้าหู่และลือชอ ตนน่าจะได้คะแนนจากพวกเข้าพอสมควร

การจัดทีมฝ่ายบริหารของผู้สมัครนายกแต่ละทีมใช้ประสบการณ์เดิมที่ล้มเหลวมาก่อนว่า การที่ทีมมีตัวแทนชนเผ่าไม่ครอบคลุมทุกชนเผ่านั้นเป็นปัญหาในการบริหารงาน อบต.มาก นอกจากการประสานงานขอความร่วมมือได้ยากแล้ว ยังมีกระบวนการต่อต้านการทำงานด้วย หากมีผู้แทนชนเผ่าครบทุกทีมมีโอกาสชนะคะแนน การที่แต่ละทีมพยายามคละเคล้าทีมงานโดยการพิจารณาทั้งคุณสมบัติส่วนบุคคลและการเป็นตัวแทนชนเผ่า การเป็นตัวแทนโชนบ้าน ทั้งนี้ทั้งนั้น เพื่อให้ได้ชัยชนะในการแข่งขัน เนื่องจากชาวบ้านนั้นจะเลือกคนที่เป็นเผ่าเดียวกับตนเป็นหลัก การมีทีมงานทุกเผ่าจึงเหมือนการที่ “มีไฟเหนือคู่ต่อสู้” ส่วนเหตุผลประกอบอื่นๆนั้นเป็นเรื่อง

ฐานเสียงทางการเมือง ผู้สมัคร ส.อบต. หมู่ 6 วิเคราะห์เกมการคัดสรรทีมบริหารว่า “แต่ละทีม (นายก) ก็พยายามดึงคนร่วมทีมที่หลากหลาย เพราะผลที่ตามมาคือฐานเสียงของเขาที่ตามคนเหล่านั้นมาด้วยนั่นเอง” (สมหมาย นทีพัชรา, 2552)

ข. การเตรียมการคัดสรรคนลงสมัคร ส.อบต.

การเตรียมผู้สมัครของ ส.อบต. นั้นแต่ละหมู่บ้านมีความแตกต่างกัน ใน 4 รูปแบบดังนี้

(1) แบบอิสระ ส่วนใหญ่จะเป็นกลุ่มบ้านโชนล่าง ซึ่งมีความเจริญมากกว่าโชนบน จะมีความเป็นอิสระในการเตรียมคนมากกว่า เช่น ที่หมู่ 6 บ้านห้วยชมภูที่ส่วนใหญ่เป็นเข้า ที่มาอยู่ก่อนแล้วอื่น ๆ จนกลายเป็นคนในพื้นที่ดั้งเดิมที่มีความเจริญมากกว่า การลงสมัครส.อบต. ลงสมัครโดยอิสระและมีการลงหมู่บ้านละ 3-4 คนอย่างน้อย ผู้นำชุมชนไม่มีบทบาทในการคัดสรรคนลง” (สมหมาย นทีพัชรา, 2552)

(2) แบบประชาคมหมู่บ้านคัดสรร ส่วนใหญ่เป็นหมู่บ้านที่ชนเผ่ามีความเป็นอยู่ในวิถีเฉพาะตนสูงอย่างชนเผ่าล้าหู่หมู่ 10 บ้านจะคือ การลงสมัครมีผู้นำชุมชนมีบทบาทเป็นผู้สนับสนุนและจัดให้มีการประชาคม ชนเผ่าล้าหู่ไม่ชอบการแข่งขันเพราะจะทำให้แตกแยกกันเอง จึงใช้วิธีให้ที่ประชุมหมู่บ้านใช้มติประชาคมคัดเลือกคนที่ชาวบ้านส่วนใหญ่เห็นว่าเหมาะสมตามมติที่ประชุมเพียง 2 คน ตามสิทธิ์ของหมู่บ้าน ให้ 2 คนนี้ไปแข่งตามรูปแบบราชการเอง ชาวบ้านตกลงกันว่า กลุ่มไหนจะลงให้ใครเท่าไร คือ แข่งใน 20 เปอร์เซนต์ตามกฎหมาย จะได้ไม่มีการทะเลาะกัน

(3) แบบผู้นำชุมชนคัดสรร แบบนี้พบในหมู่บ้านที่ห่างไกลความเจริญมาก ๆ หนทางไปมาลำบาก ชาวบ้านมีฐานะยากจนและเป็นชนเผ่าที่อยู่เป็นกลุ่ม ๆ ตามเผ่า ในหมู่บ้านมี 2 ชนเผ่าขึ้นไป อย่างเช่นหมู่ที่ 4 บ้านผาลัง มีชนเผ่าเข้าหรืออ้าวเมียนราว ๆ 100 กว่าครัวเรือนและมีกลุ่มชนเผ่าล้าหู่อีก 100 กว่าครัวเรือนเช่นกัน แต่อยู่คนละโชน การจัดการในหมู่บ้านจะจัดการโดยพ่อหลวงหรือผู้ใหญ่บ้านซึ่งจะมีผู้ช่วยเป็นชนเผ่าเข้าและล้าหู่อย่างละคน ไว้ประสานงาน พ่อหลวงให้ผู้ช่วยไปประสานผู้นำชนเผ่าล้าหู่ว่าจะส่งใคร ชนเผ่าล้าหู่ที่หมู่ 4 ใช้วิธีการคัดสรรคนเหมือนชนเผ่าล้าหู่ที่หมู่ 10 บ้านจะคือ คือเลือกมาเพียง 1 คนตามสิทธิ์เท่านั้น อีกคนให้ชนเผ่าเข้าเลือกเอง กลุ่มบ้านเข้านั้นมีการลงอิสระเหมือนเข้าหมู่บ้านอื่น ๆ เช่นกันทำให้ฝั่งบ้านเข้าในหมู่ 3 ลงสมัครส.อบต. ถึง 6 คน แต่พวกเขาก็ชอบวิธีการลงสมัครโดยอิสระ พ่อหลวงทำหน้าที่เป็นผู้ชี้แนะในตอนแรกโดยขอให้คนที่พอมีความรู้เรียนมาจากพื้นล่างช่วยลงหน่อยเพราะตัวพ่อหลวงเองนั้นไม่รู้หนังสือเหมือนกัน อยากให้คนที่รู้หนังสือมาช่วยพัฒนาหมู่บ้าน มีคนลงสมัครราว 5-6 คนทั้งที่พ่อหลวงแนะนำและมาลงเอง “ความคิดที่ผมอยากลงสมัครคือ เป็นคนท้องถิ่น อยากช่วยพัฒนาท้องถิ่น เห็นถนนในท้องถิ่นไม่ดี

เลยผู้ใหญ่บ้านที่นี้ไม่ค่อยแข็งแรง (เรื่องการบริหารเพราะพ่อหลวงไม่รู้หนังสือ)” (สมบัติ แซ่เต๋น, 2552) และผู้สมัครอีกคนที่ผู้นำชุมชนชักชวนสมัครกล่าวว่า “ผมจบการศึกษาจาก มรภ.เชียงราย ที่ลงสมัครเพราะอยากพัฒนาหมู่บ้านของเรา อีกอย่าง ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านบอกว่าหมู่บ้านเราไม่ค่อยมีคนสมัครเท่าไร” (ประสิทธิ์ พานพิพัฒน์พงศ์, 2552)

(4) แบบผสม แบบนี้มีทั้งแบบอิสระและผู้นำเป็นคนชี้แนะ พร้อมทั้งสนับสนุนทั้งทางตรงและทางอ้อม พบมากในกลุ่มชนเผ่าอาข่าที่อยู่เป็นกลุ่มใหญ่ โชนบน เช่นที่หมู่ 7 บ้านปางขอน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นกลุ่มคนรุ่นใหม่ มีการศึกษา ระดับ ปวช. ปวส.ถึงปริญญาตรี จึงลงสมัครแบบอิสระและอาจจะผสมผสานการชี้แนะจากผู้นำชุมชนในวัยใกล้เคียงกัน โดยผู้นำจะชักชวนให้ลงสมัครพร้อมทำหน้าที่สนับสนุนเปิดเวทีให้ผู้สมัครได้มีโอกาสแนะนำตัวเอง ให้ชาวบ้านรู้ด้วย

แนวคิดการเตรียมคนลงสมัคร ส.อบต.ที่ตำบลห้วยชมภูนั้นไม่มีการทะเลาะกัน ในโชนบ้านที่พัฒนาหรือเจริญกว่าจะมีความเป็นอิสระสูง โดยเฉพาะชนเผ่าเย้า กลุ่มที่อิสระรองมาผสมผสานกับแบบผู้นำชี้แนะเป็นกลุ่มอาข่าบ้านโชนบน ส่วนกลุ่มที่ผู้นำต้องจัดการทุกอย่างเพราะชาวบ้านยังมีศักยภาพน้อยได้แก่หมู่ที่ 1-4 ที่เป็นชนเผ่าลาหู่และลือซอที่มีวัฒนธรรมชุมชนแบบอยู่เฉพาะชนเผ่า ผู้นำได้รับความไว้วางใจมากสำหรับพวกเขา ชาวบ้านจึงให้สิทธิผู้นำจัดการแทน โดยมีแนวคิดชาวบ้านเป็นส่วนประกอบ ส่วนแบบที่ใช้ประชาคมนั้นมีไม่กี่หมู่บ้านเช่น ที่หมู่ 10 ชนเผ่าลาหู่ที่ใช้การเลือกจากมติประชาคม

ค. กลยุทธ์การหาเสียง

กลยุทธ์การหาเสียงที่ผ่านมาการใช้วิธีการแนะนำตัวกับชาวบ้านตามบ้าน ไม่มีการติดโปสเตอร์แนะนำตัวหรือชี้แจงนโยบายเพราะชาวบ้านอ่านไม่ออกและไม่สนใจป้ายต่างเข้ามาจะออกไปเก็บกาแฟและชาแต่มีด กลับมากี่คำมาก การติดป้ายจึงเป็นวิธีที่ไม่เหมาะกับบริบทพื้นที่ แต่ปัจจุบันการหาเสียงมีรูปแบบใหม่ ๆ บางวิธีการได้สร้างความขัดแย้งให้เกิดแก่ชุมชนมากขึ้น

(1) กลยุทธ์การหาเสียงของผู้สมัครนายก อบต. มีวิธีการ ดังนี้

ก) การใช้อำนาจ บารมีเก่าหรือบารมีผู้ที่อยู่ในพื้นที่ เช่น ทีมที่ 1 นางเรณู ธรรมะบัณฑิต ชนเผ่าลาหู่ จากหมู่ 10 บ้านจะคือ มีข้อได้เปรียบที่เป็นทีมนายกเก่ามาก่อน และมีสามีเป็นข้าราชการสาธารณสุขในพื้นที่ จึงได้รับการสนับสนุนทั้งจากนายกเก่าและสามีใช้หน้าที่การงานช่วยเหลือภัยด้วย โดยใช้วิธีการตระเวนไปทุกหมู่บ้านเพื่อพบผู้นำชุมชนและชาวบ้าน ส่วนสามีใช้หน้าที่การงานช่วยเหลือภัยด้วย ชาวบ้านเล่าว่า “ป้าเรณูนั่นสามีเขาเป็นสาธารณสุขที่อนามัยห้วยชมภู เวลาไปแจกยาจะชวนให้ชาวบ้านเลือกภรรยาตัวเองเสมอ” (ชาวบ้านคนหนึ่ง ในหมู่ 7 ตำบลห้วยชมภู, 2552) นอกจากนี้มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ว่ามีนายทุนหนุนหลังทีมที่ 1 ด้วย “นี่ถ้าเบอร์ 1 เรณูได้ หนูว่าเก่งนะ แกล้งทุนไปมาก แต่หนูรู้ว่ามิยาทุน 2 เจ้าหนุนอยู่ ถ้าแกลได้ไปต้อง

สนองตอบนายทุนด้วยการอนุมัติโครงการให้เขาได้งานได้เงินตอบแทน ได้ข่าวว่าป่าเรณูแกมาซื้อ ส.อบต.เก่าๆเพื่อให้ได้ฐานเสียงและหาพวกไ้ยักษ์มือในสภา” (ปิยะดา วิชัยวรกิจ, 2552)

ข) การตระเวนไปตามบ้าน โชนบ้าน วิธีนี้ทีมที่ 3 พ่อหลวงประสิทธิ์ ใช้มากกว่าทีมอื่น โดยร่วมมือกับผู้นำชุมชนรุ่นเดียวกันตระเวนไปตามหมู่บ้านเพื่อพบปะชาวบ้าน แบบไปทั้งทีม เนื่องจากเป็นคนหนุ่ม รุ่นใหม่จึงมีความคล่องตัวสูง

ค) การแนะนำตัวผ่านเวทีประชุมประชาคมหมู่บ้าน วิธีนี้ทีมที่ 4 เป็นคนเข้ากลุ่มเล็ก ๆ ใช้วิธีการไปตามเวทีประชุมหมู่บ้านไปแนะนำตัวในกลุ่มเข้าด้วยกัน จากการสังเกตพบว่า กลุ่มนี้จะไม่ไปแนะนำตัวต่างหมู่บ้านที่ไม่ใช่เข้าด้วยกัน ส่วนทีม 2 ไม่มีการออกมา เคลื่อนไหวแต่อย่างใด

ผลจากการหาเสียงวิธีต่าง ๆ พบความขัดแย้งที่ไม่รุนแรงคือ ประการที่หนึ่ง การใส่ร้ายป้ายสีกัน รูปแบบการใส่ร้ายเป็นการนำเอาเรื่องที่มีดีของแต่ละคนที่ลงสมัครมาแฉให้ชาวบ้านฟัง เช่น นายพันมิตรทีม 3 กล่าวว่า “เพื่อนผมนะเป็นเลขาของทีม 1 ตอนก่อนหาเสียงคุยกันว่าจะไม่ใส่ร้ายกัน แต่พอหาเสียงจริง ๆ เล่นผมก่อน ผมเลยคุยเรื่องเขาบ้างก็ตอนทำเรื่องถั่วแดงกับผม ตอนนั้นเขาเป็น เลขาแล้วเงินค่าถั่วแดงหายไปส่วนหนึ่ง ผมอดสงสัยไม่ว่าเขา แต่เขามาเล่นผม ผมเลยตอบโต้เรื่องนี้ ไปบ้าง... การหาเสียงหากไม่ว่ากันจะดีมาก ๆ เลย” ประการที่สอง การให้ความหวังในปัญหาที่ชาวบ้าน ต้องการแก้ไข โดยการสัญญาว่าจะทำให้เมื่อเข้าไปบริหาร ซึ่งการหาเสียงโดยการให้ความหวังชาวบ้าน แม้จะมีบางทีม แต่ทีมที่ 3 ซึ่งเป็นคนหนุ่มรุ่นใหม่และมีความรู้มากกว่าเห็นว่า การให้ความหวังที่ไม่ เป็นจริงเป็นสิ่งที่ไม่ควรทำ เหมือนเป็นการหลอกชาวบ้าน “การหาเสียงนั้น บางคนชอบใช้การหลอก ชาวบ้านที่ขาดแคลนส่วนนั้นมาเป็นจุดหาเสียง เช่น หมู่ 3 ห้วยแม่เหลี่ยม ไม่มีไฟฟ้าใช้ เขาไปหาเสียง หลอกว่าหากเลือกเขาจะเอาไฟฟ้ามาลง แต่จริง ๆ ทำไม่ได้หรอกเพราะใช้งบมาก อบต.ไม่มีงบถึงนั้น หรือผมไปหาเสียงชาวบ้านถามเรื่องไฟ ผมยังบอกว่าผมยังรับปากไม่ได้เพราะต้องดูงบ อบต.ก่อนว่า จะสามารถทำได้หรือไม่ ผมบอกตรงๆไม่หลอกกลวง...” (พันมิตร ดวงตะวันจันทร์, 2552) ประการ ที่สาม การเก็บหลักฐานไว้ร้องเรียนผู้สมัครที่ทำผิดกติกาหาเสียง ตัวอย่างเช่น การแข่งขันทีม 1 กับทีม 3 มีความเข้มข้นมากเพราะต่างฝ่ายต่างมีผู้สนับสนุนจำนวนมากพอ ๆ กัน ทำให้เกิดการแข่งขัน ที่เข้มข้นขึ้น มีการกล่าวหากันไปมาและพยายามที่จะจับผิดอีกทีม หากทำผิดกติกาจะมีการบันทึกไว้ เตรียมฟ้องร้อง มีการชูกันว่าเขาผิดผู้ที่สนับสนุนด้วย เลขทีมที่ 1 กล่าวว่า “ทีมที่ 3 พ่อหลวงประสิทธิ์ แซ่หมี่ มีพี่เมียเป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุขที่อนามัยตำบลแม่ยาว ซึ่งอยู่นอกเขตห้วยชมภูแต่ทางอนามัย บ้านปางขอนบนคอยห้วยชมภูขอตัวมาช่วยเป็นวิทยากร โครงการต่อต้านและป้องกันการติดยาเสพติด เวลาออกหน่วยยาเสพติดพูดเชียร์เบอร์ 3 ผมอัดเทปไว้หมดแล้ว คอยดูนะถ้าคะแนนเบอร์ 1 สูสีผม จะร้องเรียนเบอร์ 3 และเจ้าหน้าที่สาธารณสุขในฐานะข้าราชการแต่ทำตัวไม่เป็นกลาง” (เจตน์, 2552)

การที่จ้องจับผิดนี้ทำให้ คนของทีม 1 ไปทุกหมู่บ้านที่มีการออกหน่วยของสาธารณสุขในพื้นที่ตำบล ห้วยชมภู โดยมีการใช้โทรศัพท์มือถือถ่ายภาพและอัดเทปไว้ทุกที่ ส่วนทีมอื่น ๆ มีผู้สนับสนุนจำนวน น้อยจึงไม่ค่อยมีการเคลื่อนไหวในเชิงขัดแย้ง

2. กลยุทธ์การหาเสียงในส่วน ส.อบต. การหาเสียง ส.อบต.เป็นเรื่อง เฉพาะตัวและผู้สนับสนุนแต่ละคนมากกว่า รูปแบบที่ใช้มีความหลากหลาย ได้แก่

1) การเดินทางไปพบปะชาวบ้านตามบ้านวิธีการนี้ใช้ได้ดีกับคนพื้นที่ สูง เพราะส่วนใหญ่ ไม่รู้หนังสือและไม่มีโอกาสรับฟังข่าวสารต่าง ๆ ผู้สมัครต้องรู้เวลาที่ชาวบ้าน จะออกบ้านแต่เช้ามืด กลับมาเย็น ๆ ค่า เวลาที่จะพบต้องคำหลังอาหารมื้อเย็นหรือวันหยุดที่ไม่ได้ ไปประกอบกิจกรรมทางศาสนา แต่การใช้วิธีนี้ต้องใช้เวลาพอสมควร แต่ละบ้านต้องพูดคุย อาจจะพูดคุยรวมกลุ่มเวลา ที่ชาวบ้านมานั่งรวมกันข้างกองไฟเพื่อผิงไฟแก้หนาวได้ ผู้สมัคร ส.อบต. หมู่ 6 เล่าว่า “ผมลงสมัยแรก มองๆการเมืองมานานแล้ว อยากช่วยสังคมครับ เหนื่อยกับการหาเสียง แต่ผมก็พยายามเดินเคาะตามบ้านนะครับ น่าจะครบทุกบ้านแล้ว ก็ลองดูว่าชาวบ้านจะเลือกเราหรือ ป่าวนะ” (สมหมาย นทรีพัชรา, 2552)

2) การเขียนปัญหาเป็นโครงการไปเสนอในที่ประชุมหมู่บ้าน วิธีนี้ ส.อบต.ที่ผ่านการทำงานมาจะเป็น แต่คนใหม่จะไปแนะนำตัวต่อที่ประชุมชาวบ้าน เล่าว่า สิ่งที่จะพัฒนามีอะไรมากกว่า“การหาเสียงของผมคือ เขียนโครงการผ่านความเห็นกรรมการหมู่บ้าน เบื้องต้น เพื่อนำไปเสนอในที่ประชุมชาวบ้านให้เขาทราบว่าเราต้องการทำอะไรให้เขาบ้าง การที่เรา ทำโครงการไปเสนอที่ประชุมว่าเรามีโครงการดังนี้ หากได้เป็น ส.อบต.จะทำโครงการตามที่เสนอไว้” (อาเว่ย ฮาเยกู, 2552) อย่างไรก็ตาม การแข่งขันเพื่อเข้าสู่อำนาจที่ห้วยชมภูแม้จะดูเหมือนว่าความ ขัดแย้งไม่รุนแรง แต่ชาวบ้านบางส่วนก็ไม่อยากเห็นความแตกแยกในชุมชน เกรงว่าวิธีแบบนี้จะ สร้างความแตกแยกในวันหน้าไปเรื่อย ๆ เพราะที่ผ่านมามีบางคนยังโกรธเคืองหาเรื่องกันไม่จบเลย “การเลือกตั้งบ้านเราเนี่ยสร้างแตกแยกให้ชุมชน อย่างผู้สมัคร 4 คนก็เพื่อน ๆ เราเรียนมา ด้วยกัน ไม่รู้จะเลือกใครทุกครั้งทีเลือกตั้งหนูเลยเถิดตรงที่ไม่ออกเสียง หนูว่าในหมู่บ้านที่มีชนเผ่า อื่น ๆ ต้อง มี ส.อบต.ที่มาจากทั้งสองเผ่าละกัน ไม่งั้นเวลาไปประสานงานกันยาก ที่สมัครมีอาข้า 3 คน เข้าคนเดียว อย่างนี้อาข้าจะแข่งกันสามคนเลย เดี่ยวเลือกตั้งเสร็จญาติพี่น้องจะโกรธเคืองกัน...” (ปิยะดา วิชัยวรกิจ, 2552)

สรุป สาเหตุปัญหาความขัดแย้งกระบวนการเลือกตั้งของตำบลห้วยชมภู
จากการเลือกตั้งที่ตำบลห้วยชมภูวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2554 สร้างความขัดแย้งทาง
วัฒนธรรมของคนในชุมชนตำบลห้วยชมภูใน 3 ลักษณะ ดังนี้

1. ความขัดแย้งทางวัฒนธรรมความคิดของคนในชุมชน เมื่อมีการเลือกตั้ง คนในชุมชน
เริ่มแตกแยกทางความคิด แบ่งกลุ่มแบ่งฝ่ายกัน คนโชนบนจะเลือกนายกที่มาจากโชนบน คนโชน
ล่างจะเลือกนายกที่มาจากกลุ่มบ้านหรือโชนเดียวกันเท่านั้น “ผมว่าจะเลือกคนที่ใกล้บ้านนะแม้จะ
ไม่ค่อยอยากเลือกก็ตาม แต่คนใกล้บ้านเรามีอะไรจะได้พึ่งพาอาศัยง่าย” (ดิชพงศ์ เจริญวิชา, 2552)

นอกจากการแบ่งโชนพื้นที่แล้วยังเกิดการแบ่งแยกทางทางความคิดในการสนับสนุน
ผู้สมัครทำให้เกิดการรวมตัวของคนหนุ่มรุ่นใหม่ตามร้านค้า ตามระเบียบบ้านเพื่อถกเถียงการเมือง
กัน ต่างคนต่างความคิดทำให้บางคนมีการขว้างปาขวดแก้ว ส่งเสียงดัง บางคนเจ้าต้องปิดร้านหนี

2. ความขัดแย้งในการแบ่งกลุ่มตามความเชื่อทางศาสนา ผู้นำศาสนาเข้ามามีบทบาทใน
การสนับสนุนเชียร์ผู้สมัครที่เป็นคริสต์กลุ่มเดียวกันระหว่างทำกิจกรรมศาสนา ส.อบต.หมู่ 7 (อานวย สายแก้ว,
2552) กล่าวว่า “ผมไม่ได้ถือคริสต์คราก่อนเลือกตั้งคะแนนเกือบไม่ถึง คราวนี้ผมเข้านับถือคริสต์แล้ว
ที่จริงผมเป็นอาช้คนสุดท้ายของพี่-น้องที่เปลี่ยนการเลี่ยนใจมานับถือคริสต์ บรรพบุรุษคงเสียใจ
เหมือนกันทำไมได้ เดียวนี้ไม่เข้าศาสนาใดก็ไม่มีพวกครับ” กลุ่มศาสนาเดียวกันจะมีการสนับสนุน
ในการหาเสียงในพิธีกรรมทางศาสนาเช่น การเข้าโบสถ์ในวันอาทิตย์ก็มีการเชียร์คนในกลุ่มศาสนา
เดียวกัน ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ 9 กล่าวว่า “ผมได้รับการสนับสนุนจากพี่น้องคริสต์ เวลาพิธีทางศาสนา
ในโบสถ์ ผู้นำศาสนาจะช่วยบอกพี่น้องคริสต์ไปเลือกผม ทำให้มั่นใจว่ามีฐานเสียงมากพอครับ”
(ดิชพงศ์ เจริญวิชา, 2552)

3. ความขัดแย้งในการแบ่งแยก/สนับสนุนชนเผ่าชาติพันธุ์ การสนับสนุนชนเผ่าของตน
เป็นสำคัญในการพิจารณาเลือกคนมาเป็นผู้แทนของคนในชุมชน เพราะมีแนวคิดว่าจะได้พึ่งพาอาศัย
ได้และสามารถพูดคุยกันรู้เรื่อง คน ๆ นั้นจะพัฒนาชนเผ่าหรือกลุ่มบ้านตน ชาวบ้านจึงสนใจดูทีมงาน
ของว่าที่นายกว่ามีคนของชนเผ่าตนอยู่หรือไม่จะเลือกทีมไหน หากทีมใดไม่มีคนในชนเผ่าตนจะไม่
เลือก ทีมที่จัดคนลงไม่ครบทุกเผ่าจึงเป็นฝ่ายที่ค่อนข้างเสียเปรียบกว่า

สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งช่วงระหว่างการดำเนินการเลือกตั้ง

1. การสังเกตการณ์วันเลือกตั้งที่ตำบลห้วยชมภู วันที่ 6 มิถุนายน 2553

การสังเกตการณ์เลือกตั้งวันที่ 6 กันยายน 2553 พบว่า หมู่บ้านโชนบนซึ่งมีชนเผ่าและ
เป็นพื้นที่ชนบทค่อนข้างมากกว่าโชนล่าง มีคนหนุ่มสาวที่ไม่ค่อยได้เห็นหน้าบ่อยนักมาจับกลุ่มที่
บริเวณสนามกีฬาโรงเรียนใกล้จุดเลือกตั้งจำนวนมากซึ่งในช่วงเวลาปกติคนเหล่านี้ส่วนใหญ่ จะลง
ไปเรียนในตัวเมืองเชียงรายกันมาก เมื่อหนุ่มสาวเหล่านี้เห็นเพื่อนรุ่น ๆ เดียวกับตนลงสมัคร ส.อบต.

ก็ตามกันกลับมาช่วยลงคะแนนจึงพากันขึ้นมาเลือกตั้งบนคอย วัฒนธรรมแบบนี้เป็นเอกลักษณ์ของชนเผ่าอาข่าอย่างหนึ่งที่ไม่ว่าจะอยู่ไหน หากมีเหตุการณ์ที่ต้องการความช่วยเหลือจะมาช่วยกันในหน่วยเลือกตั้งมีกรรมการจากในหมู่บ้านเป็นข้าราชการในพื้นที่ พ่อหลวงบ้านและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านมาประจำอยู่ มีเจ้าหน้าที่ กกต. 1 คนมาร่วมดำเนินการ ในคูหาที่มีผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านคอยอำนวยความสะดวกให้คนที่ไม่ค่อยรู้หนังสือและกาบัตรเลือกตั้งไม่ถูก การเลือกตั้งเปิดหน่วยแต่ 8.00 น.ชาวบ้านทยอยมาลงคะแนน มีอดีต ส.อบต.มาสังเกตการณ์ด้วย เมื่อชาวบ้านมาถึง หน้าคูหา พ่อหลวงซึ่งนั่งตรวจบัตรอยู่ด้านหน้าหน่วยเลือกตั้งและจะเป็นคนแนะนำการเลือกตั้งคร่าว ๆ โดยใช้ภาษาพื้นบ้าน ปัญหาการเลือกตั้งที่นี้ชาวบ้านไม่รู้เรื่อง กาผิดกาถูก ส่วนหนึ่งเกิดจากบัตรเลือกตั้งที่ออกแบบโดยไม่คำนึงถึงคนที่มีสิทธิ์เลือกตั้งที่อ่านหนังสือและเลขไม่ออก อดีต ส.อบต.เล่าว่า “การลงคะแนนปีนี้มีปัญหากับคนสูงอายุ เขาอ่านไม่ออกทุกทีจะมีแต้มจุด ๆ หน้าหมายเลขให้เขานับว่าเบอร์อะไร แต่ปีนี้ไม่มีทำให้เขาสับสน ดูเลขไม่เป็น กาผิดกาถูก และบางคนกลับหัวกระดาษลงแล้วกา คนแก่ยิ่งมากบัตรเสียยิ่งมาก” (สิทธิชัย แซ่พาน, 2552)

ปัญหาเรื่องบัตรที่กาไม่ถูกเป็นประเด็นเชื่อมโยงสร้างความเคลือบแคลงฝ่ายทีมที่ 1 ที่มีต่อทีม 3 ที่พ่อหลวงอาเพียวร่วมช่วยเหลือ โดยจับผิดพ่อหลวงอาเพียวที่อยู่ประจำหน่วยเลือกตั้งจะแอบแนะนำชาวบ้านให้เลือกทีม 3 ได้

2. การนับคะแนนหลังเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง

หลังจากปิดการเลือกตั้งราว ๆ 15.00 น. แต่ละหน่วยจะมีกรรมการส่วนหนึ่งนำหีบบัตรเลือกตั้งนายก อบต. ไปส่งที่ อบต. กรรมการที่อยู่หน่วยจะช่วยกันดำเนินการนับคะแนนของ ส.อบต. คนที่มาดูการนับคะแนนจะมีทั้งคนที่สนับสนุนผู้สมัครและชาวบ้านทั่ว ๆ ไป หน่วยละประมาณ 50 คน ระหว่างการนับคะแนนหากมีบัตรไหนไม่ชัดเจนกรรมการในหน่วยจะพิจารณาว่าได้หรือไม่ได้ แต่คนที่มาสังเกตการณ์ของผู้สมัครจะขอดูบัตรที่กรรมการขานว่า “บัตรเสีย” เพื่อให้แน่ใจว่าเสียจริง ๆ แต่ระหว่างนับคะแนนไม่มีความขัดแย้งใด ๆ หลังจากนั้นเวลาประมาณ 17.00 น. การนับคะแนน ส.อบต. เรียบร้อยทุกคนเดินทางไปที่ อบต. ที่จัดเป็นหน่วยนับคะแนนนายก อบต. แต่การนำส่งหีบบัตรมาส่งยังไม่ครบ หมู่บ้านที่อยู่ไกล ๆ ยังไม่สามารถมาส่งหีบบัตรตามเวลาได้ การนับคะแนนจึงต้องรอจนหีบบัตรครบก่อนซึ่งราว ๆ เวลา 21.30 น. จึงเริ่มนับคะแนน

การจัดการนับคะแนนมี 4 โต๊ะ กรรมการที่ตรวจนับคะแนนจะมีทั้ง จนท.อบต. ข้าราชการในพื้นที่และจนท.กกต.จากจังหวัดมาควบคุมดูแล ระหว่างนับคะแนนมีชนเผ่าล่าหู่จากหมู่ 10 บ้านจะคือราว ๆ 20 คนซึ่งสนับสนุนทีมที่ 1 แต่งกายชุดประจำเผ่ามาเฝ้าดูการนับคะแนนอย่างใกล้ชิด บัตรบางส่วนเสียหรือไขว้ไม่ชัดเจน ชนเผ่าล่าหู่จะทักท้วงและโวยวายให้ดูใหม่ สร้างความหงุดหงิดให้อีกฝ่ายเล็กน้อย

จากการสังเกตการณ์วันที่นับคะแนนพบว่า ชาวบ้านจากหมู่บ้านต่าง ๆ สนใจมาฟังการนับคะแนนเหมือนเป็นงานประเพณีประจำปีเลยทีเดียว ที่เป็นเช่นนี้เพราะทีมที่ 1 และ ทีมที่ 3 มีผู้สนับสนุนมาก และส่วนหนึ่งต้องการมาดูว่านายกคนใหม่ที่จะมาพัฒนาห้วยชมภูจะเป็นใครแต่ผู้สมัครให้เหตุผลการมาเกาติการนับคะแนนเพราะไม่ไว้วางใจ กกต.พื้นที่ในการจัดการเลือกตั้งที่ผ่านมา “การเลือกตั้งคราวก่อนช่วงที่นับคะแนนของนายก อบต.นั้น คนที่นับคะแนนเป็นคนที่ อบต.ซึ่งสนิทกับนายก อบต.คนเก่า (ไพรวลัย) คะแนน เบอร์ 3 ก็ขึ้นเป็นเบอร์ 1 บางทีเราก็เห็นแต่คนของเขาเต็มไปหมด คนที่เห็นบางทีไม่มีส่วนได้เสียเลยไม่สนใจทักท้วง. . . ผู้ที่ใส่บัตรเลือกตั้งตอนขนย้ายมาจากหน่วยเลือกตั้งมาที่ อบต.แตก แต่ไม่มีใครทักท้วง ไม่สนใจตรวจสอบกันและที่หน่วยนับคะแนนของ อบต.นั้นมีแต่คนของนายก อบต.คนเก่าทุกจุดเลย การนับคะแนน ส.อบต.ทำที่หน่วยเลือกตั้งเลยไกลยากเพราะ ส.อบต.ที่หมู่บ้าน ๆ เขาเฝ้าอยู่แต่คราวนี้ทีมผมจะวางตัวคนไว้ทุกจุดเหมือนกัน เพื่อไม่ให้พลาด อย่างคราวก่อน” (พันธมิตร ดวงตะวันจันทร์, 2552) ด้วยเหตุนี้วันนับคะแนนที่หน้า อบต.จึงเต็มไปด้วยผู้คนที่มาจากทุกหมู่บ้านของตำบลห้วยชมภู โดยเฉพาะหมู่ที่ 10 บ้านจะคือที่มาเป็นกลุ่มใหญ่ ที่ทักท้วงบัตรเสีย 1 ใบ กกต.รวมตัวปรึกษาหารือแต่ไม่แน่ใจใช้เวลาานเกินจึงขอเก็บบัตรที่มีปัญหานั้นไว้ถาม กกต.กลางก่อน ชาวบ้านล้าหุ่ยยอมให้นับคะแนนต่อแต่มีข้อแม้ว่าหากทีม 1 และทีม 3 คะแนนสูสีในท่านองทีม 3 ได้คะแนนมากกว่าทีม 1 ที่ตนเชียร์บัตรนี้ต้องนำมาพิจารณาใหม่ ปลัด อบต.ตกลงจึงทำการนับคะแนนต่อได้

3. ผลการเลือกตั้ง การนับคะแนนในการเลือกตั้งนายก อบต.นั้น มีผลการเลือกตั้ง ดังตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 ผลการเลือกตั้งของพื้นที่ อบต.ห้วยชมภู เชียงรายวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2552

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	บัตรดี	บัตรเสีย	ไม่ประสงค์ลงคะแนน
6,211	3,854	3,270	511	73
(100%)	(62.05%)	(81.85%)	(13.26%)	(1.89%)

จากผลการเลือกตั้งจะเห็นว่าคนมาใช้สิทธิเลือกตั้งค่อนข้างน้อยเพียง 3,854 คน จาก 6,211 คน คิดเป็นร้อยละ 62.05 ทั้งนี้เนื่องจากคนที่ห้วยชมภูเริ่มเบื่อการเลือกตั้งกันแล้ว “การเลือกตั้งที่นี้คนมาใช้สิทธิ้น้อยลงเพราะเขาเบื่อ ห้วยชมภูดังมาก เรื่องทุจริต” (ชาน, 2552) ส่วนบัตรเสียที่มีจำนวนมากถึง 511 ใบคิดเป็นร้อยละ 13.26 นั้น เพราะชาวบ้านไม่ค่อยเข้าใจการลงคะแนนในบัตรเลือกตั้ง

อ่าวเว่ย เล่าว่า “ปีที่แล้วปัญหาการเลือกตั้ง คือ ชาวบ้านกาไม่เป็น จำเบอร์ไม่ได้ มีสิทธิเลือกตั้ง 500 คน บัตรเสียถึง 120 ใบ เพราะกามากกว่า 1 บ้าง กาทั้งหมดบ้าง ไม่ตรงช่องบ้าง บางคนกาทุกเบอร์เพราะ สงสารและกาให้คุ้มกับที่เดินทางมาไกล บางคนกาเลขหมู่บ้านที่ตนอยู่ บางคนกาหลังกระดาดก็มี บางคนตั้งใจกาแต่มือเขียนพลาดไปเป็น 2 ช่องบัตรก็เสีย ที่นี้การประชาสัมพันธ์ของ กกต. ก่อนเลือกตั้ง ไม่ทั่วถึง ชาวบ้านไม่รู้หนังสือกาไม่เป็น” (อ่าวเว่ย ฮาเยอ, 2552)

ตารางที่ 4.2 ผลการนับคะแนนของทีมนายก อบต.ห้วยชมภู เชียงราย วันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2552

ทีมที่ 1	ทีมที่ 2	ทีมที่ 3	ทีมที่ 4
เรณู ธรรมะบัณฑิต	ศุภมิตร ปอชัย	ประสิทธิ์ แซ่หมี่	พงศกร พัทธมน
1,237	419	1,149	465

ผลการนับคะแนนของนายก อบต.จะเห็นว่าทีมที่ 1 กับทีมที่ 3 คะแนนใกล้เคียงกันมาก เรื่องนี้ ทีมที่ 3 กล่าวว่า “การเลือกตั้งพลิกโผไป ผมก็ไม่รู้ว่าเพราะอะไร เราพยายามจัดทีมให้ทั่วถึง แต่อาจไม่ดี ผมกับพ่อหลวงประสิทธิ์ว่าจะหาหรือกันใหม่ไว้สมัยหน้าค่อยว่ากัน บางคนบอกว่าเราแพ้แค่ 90 กว่า ๆ น่าจะยื่นให้เขานับใหม่ผมไม่เอาหรอก ไว้ปีหน้าดีกว่า” (พันมิตร ดวงตะวันจันทร์, 2552) ส่วนผลการเลือก ส.อบต. ส่วนใหญ่เป็นไปตามที่คาดหมาย ส่วนใหญ่คนที่ได้มาเป็นคนเดิม ๆ ยกเว้นบางพื้นที่ที่ได้ คนใหม่ ๆ มาบริหาร และส.อบต.ชุดใหม่ค่อนข้างเป็นคนรุ่นใหม่ บางคนจบมาจากมหาวิทยาลัยในจังหวัดกลับมาลงสมัครทำให้ ส.อบต.ชุดใหม่มีความรู้สูงหลายคน

สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้ง

เมื่อผลการเลือกตั้งผ่านไป ปัญหาความขัดแย้งบางส่วนยังต้องติดตามหรือส่งผลกระทบต่อระบบคิดของปัจเจกบุคคล ต่อคนส่วนใหญ่ในหลายประเด็น ทั้งความขัดแย้งในชุมชนและความขัดแย้งในทีมบริหารที่เข้ามาใหม่ใน อบต.ห้วยชมภู

1. ความขัดแย้งและปฏิกริยาในชุมชนหลังทราบผลการเลือกตั้ง ความขัดแย้งในชุมชน หลังการเลือกตั้งในส่วนผู้สนับสนุนอาจจะมีการโต้เถียงประปราย สืบเนื่องจากการที่คนหนุ่มรุ่นใหม่ มารวมตัวตามร้านค้าทุกร้านในหมู่บ้านที่มีประมาณ 2-3 ร้าน โดยกลุ่มใหญ่ราว 8-10 คน ถกเถียงเรื่องการเลือกตั้งและการนับคะแนน ส่งเสียงดัง แต่ความขัดแย้งระหว่างผู้นำชุมชนน่าจะเป็นปัญหาการทำงานในชุมชนพอสมควร หลังการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 ที่เป็นผู้สนับสนุนทีม 3 มีความโกรธผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านของตน (นางสุภาพร แซ่พาน) ที่ทราบมาว่า นางสุภาพร เชียร์ นางเรณู ทีมที่ 1 ซึ่งอยู่โซนล่างและพยายามแนะนำกรรมการหมู่บ้านเลือกทีม 1 แทนที่จะเชียร์คนกลุ่มบ้านโซนบนเหมือนกัน

โดย นางสุภาพรนั้นได้ทำหน้าที่ประจำหน่วยเลือกตั้งและคอยแนะนำชาวบ้านที่ไม่รู้หนังสือให้กาบัตรเลือกตั้ง ผู้ใหญ่บ้านทราบว่า นางสุภาพร ผู้ช่วยตนเชียร์ทีม 1 โชนล่าง ไม่เชียร์โชนบน จึงโกรธนางสุภาพร คินนันหลังการนับคะแนน ผู้ใหญ่บ้านบอกนางสุภาพรว่า ต้องการให้นางสุภาพร ออกจากตำแหน่งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านของตน โดยให้เหตุผลว่า นางสุภาพร มีภาระครอบครัวมากอาจทำงานไม่เต็มที่ก็ได้ สร้างความโกรธเคืองให้ นางสุภาพรและครอบครัว ตลอดจนคณะกรรมการหมู่บ้านที่นางสุภาพรเป็นกรรมการอยู่ รวมไปถึงกลุ่มแม่บ้านของตำบล ห้วยชมภูที่ นางสุภาพรเป็นประธานอยู่ด้วย “พี่ไม่รู้ว่่าพ่อหลวงโกรธอะไรหรอคะ แต่อยู่ ๆ มาปลดพี่ออกจากตำแหน่งผู้ช่วย หว่าทำงานไม่เต็มที่” เมื่อสอบถามเรื่องการเลือกนายก อบต.นางสุภาพร กล่าวว่า “พี่เชียร์ป้าเรณูเพราะเป็นผู้หญิงด้วยกัน และอยากให้มาพัฒนากลุ่มแม่บ้านให้มีอาชีพเสริม เลยบอกแม่บ้านเชียร์ป้าเรณูด้วย” (สุภาพร แซ่ฟ่าน, 2552) เรื่องนี้นางสุภาพรไปหาหรือกำนัน สุรสิทธิ์ กำนันห้วยชมภู กำนันว่ากล่าวตักเตือนผู้ใหญ่บ้าน เรื่องนี้จึงถูกระงับไปแม้เหตุการณ์จะผ่านไปแต่บรรยากาศการทำงานระหว่างพ่อหลวงกับผู้ช่วยฯ คือ นางสุภาพรก็ไม่คืนัก ส่วนประเด็นขัดแย้งอื่น ๆ ยังไม่ปรากฏชัดเจน

2. แนวโน้มความขัดแย้งในการบริหารงานของ อบต.ชุดใหม่

1) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับปลัด อบต. เมื่อ นางเรณู ธรรมะบัณฑิตที่ถูกให้ออกจากราชการทีมที่ 1 ชนะการเลือกตั้งได้เป็นนายก อบต.สมัยที่ 4 ของ ตำบลห้วยชมภู ทำให้ทีมนายกเก่า (ไพรวัลย์) ที่สนับสนุนนางเรณู ดีใจมาก แต่หัวหน้างานโยธาที่สนับสนุนนางเรณูที่จะถูกให้ออกจากราชการเพราะการผิดวินัยร้ายแรงก็ขึ้นมาลุ้น ในวันนับคะแนน เรื่องนี้เกี่ยวข้องกับปลัด อบต.คนปัจจุบันที่เป็นผู้ส่งเรื่องพิจารณาพฤติกรรมที่ไม่มาทำงานของหัวหน้างานโยธาไปที่อำเภอและจังหวัด ทำให้ปลัด อบต.คนปัจจุบันเกรงจะไม่ปลอดภัยในการเดินทางขึ้นคอยมาทำงาน เพราะไม่รู้ว่าวันไหนจะถูกซ้อมทำร้ายหรือเปล่า ประกอบกับปลัดคนปัจจุบันไม่ถูกกับนายกไพรวัลย์มาก่อน เมื่อพวกของนายกเก่าได้ จึงเกรงว่าตนจะทำงานลำบากจึงทำเรื่องขอย้าย

2) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับชุมชน ทีมบริหารของนาง เรณู นั้น นายเจตน์ ชนเผ่าเห่าหมู่ 3 บ้านห้วยแม่เลี่ยมเป็นคนประสานงาน ชาวบ้านหลาย ๆ คนที่ไม่เลือกทีม 1 กล่าวว่า “ทีม 1 นั้นก็น่าเลือกแต่ไม่ชอบเลขเจตน์ ชอบวางท่าและเขามีประวัติเป็นเลขานายกไพรวัลย์มาก่อน เขาว่าแกใช้จ่ายเงินอย่างเสรีขึ้นนอนโรงแรมหรู เวลาหาเสียงกินเหล้าเที่ยวอย่างกับถูกหวย คนแบบนี้มาทำงานอาจชี้ช่องทางทุจริตได้อีก” (ชาวบ้านหมู่ 7 บ้านห้วยชมภู, 2552) ชาวบ้านโชนบนจึงไม่ค่อยศรัทธาทีมบริหารใหม่

3) ความขัดแย้งระหว่างทีมผู้สมัครด้วยกัน เมื่อทีม 1 ชนะ ผู้สนับสนุนทีม 3 คนหนึ่งกล่าวว่า “มีข่าวว่าจะมีคนร้องเรียน เรื่องที่สามีนาง เรณู ธรรมะบัณฑิต ที่เป็นเจ้าหน้าที่สาธารณสุข

เอาของหลวงไปแจกแล้วหาเสียงให้นาง เรณู บางทีห้วยชมภูอาจจะต้องเลือกตั้งใหม่ก็ได้” (ชาวบ้าน หมู่ 7 บ้านห้วยชมภู, 2552)

4) ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา หลังการบริหารไป 2-3 เดือน ปัญหาในสภาเริ่มเกิดขึ้น นายก เรณูไม่ค่อยมาประชุมมอบหมายเลขา มาตอบคำถามในที่ประชุมสภาแทน เวลาผ่านไปเกือบ 4 เดือน แผนงบประมาณของ อบต.ยังออกไม่ได้ โครงการต่าง ๆ รongงบประมาณ แต่นายกไม่มาชี้แจงว่าปัญหาอยู่ที่ไหน ส.อบต.หลายคนต่อต้านว่า “นายกทำงานไม่เป็น”

แนวโน้มความขัดแย้งต่าง ๆ ที่ตำบลห้วยชมภูมีผลมาจากกระบวนการเข้าสู่อำนาจจากการเลือกตั้งแต่มุมมองความขัดแย้งเชิงพัฒนาของท้องถิ่นอำเภอเมืองเชียงรายกล่าวว่า “ผมว่าความขัดแย้งก็คือนะทำให้มีการตรวจสอบกัน คนบริหารจะได้ระวังมากขึ้น” (สุพรรณ คำภู, 2552)

การจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ อบต.ห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย

การจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นของพื้นที่ อบต.ห้วยชมภูที่ผ่านมา ปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากการบริหารและการตรวจสอบการใช้อำนาจได้รับการจัดการจากผู้กำกับดูแลระดับอำเภอ ซึ่งมีความเกี่ยวข้องตามโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และชุมชนจัดการเอง ดังต่อไปนี้

1. การจัดการความขัดแย้งตามโครงสร้าง อำนาจหน้าที่

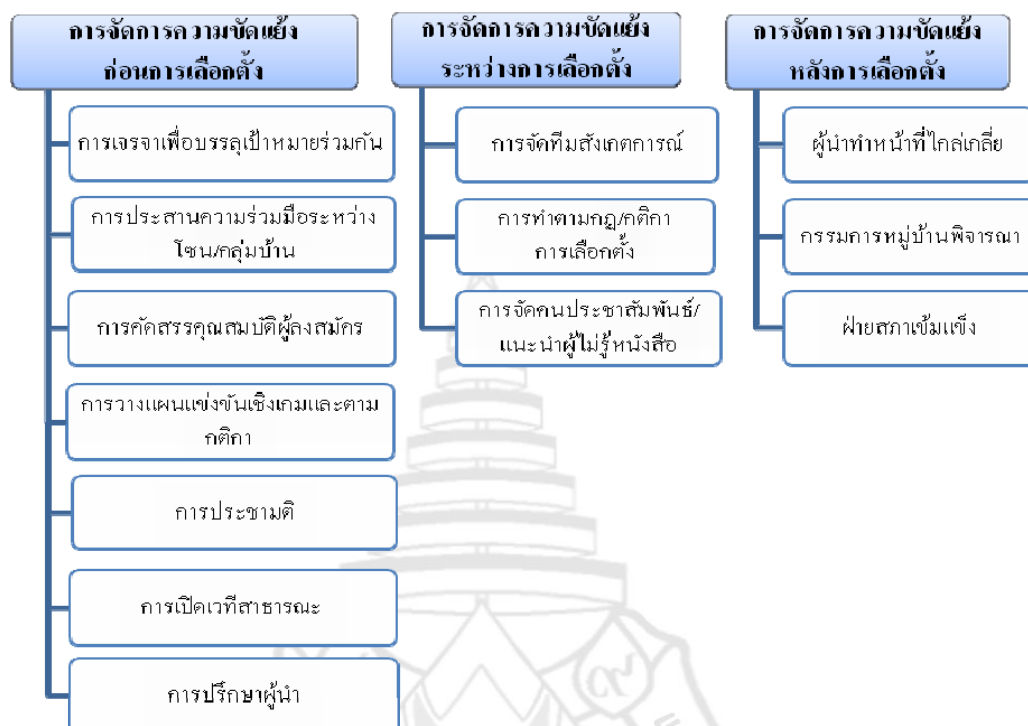
การจัดการเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ของฝ่ายปกครองในพื้นที่และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สดง./ปปช.นั้น ใช้วิธีการสอบสวนข้อมูลที่ได้รับจากการร้องเรียน การตรวจพื้นที่จริง และสรุปความผิดทางวินัยส่งข้อมูลให้ผู้ว่าราชการจังหวัดส่งการลงโทษ ซึ่งกลุ่มที่กระทำความผิด ได้แก่

1) กลุ่มที่ 1 กลุ่มผู้บริหาร อบต.และทีมบริหาร ทางอำเภอส่งเรื่องให้จังหวัด ผู้ว่าราชการจังหวัดใช้อำนาจในการกำกับดูแลปลดออกนายก อบต.ห้วยชมภูมาแล้ว 2 คน คือ นายไพรวัลย์ (สมัยที่ 1 และ 3) นาย นิคม (สมัยที่ 2) ซึ่งกำลังถูกดำเนินคดีทางอาญาและทางแพ่ง รวมทั้งทีมบริหารด้วย ระหว่างนี้ถูกตัดสิทธิ์การลงสมัครในตำแหน่งการเมืองท้องถิ่นทุกตำแหน่ง จนกว่าผลสอบสวนจะเสร็จสิ้น ส่วนรองนายกที่ไม่มีส่วนเกี่ยวข้องยังมีสิทธิ์ลงสมัครได้จนได้มาเป็นนายกสมัยต่อมา

2) กลุ่มที่ 2 กลุ่ม สภา อบต.บางคน ที่เกี่ยวข้องซึ่งออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระแต่มูลความผิดไม่ชัดเจนและไม่มีหลักฐานการทำผิด ตลอดจนไม่มีโจทก์ที่ฟ้องร้องเอาผิดได้

3) กลุ่มที่ 3 กลุ่มข้าราชการ อบต. ข้าราชการที่ร่วมทุจริต มีหัวหน้างานโยธาและหัวหน้างานคลังนั้น ถูกลงโทษโดยการย้ายออกจากพื้นที่ชั่วคราว แต่พอสัก 2 ปี นายก อบต.สมัยที่ 2 มาเขาก็ดำเนินการย้ายกลับมาอีก เพราะการย้ายข้าราชการ อบต.นั้นอยู่ในอำนาจนายก อบต.และความสมัครใจของผู้ย้าย ทางอำเภอทำโทษไม่ได้ ส่วนเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติอีก 2-3 คน มีโทษชดใช้เงินโดยการส่งหักจากเงินเดือนและลดขั้นตามการกระทำความผิดและความรับผิดชอบ

การจัดการความขัดแย้งตามบริบทสังคมของชุมชน



ภาพที่ 4.5 การจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของชุมชน ตำบลห้วยชมภู
เขียงราย ก่อนการเลือกตั้งวันที่ 6 กันยายน พ.ศ. 2552

จากภาพที่ 4.5 อธิบายวิธีการจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจตามบริบทสังคม
ของชุมชนในตำบลห้วยชมภู โดยนำบทเรียนความขัดแย้งเดิมมาเป็นฐานคิดการจัดการความขัดแย้ง
เพื่อความสมานฉันท์ คือ

1. การจัดการความขัดแย้งก่อนการเลือกตั้ง

1) การเจรจาต่อรองเพื่อบรรลุเป้าหมายร่วมกันจากการที่ลงสมัครนายก มา 2 ครั้ง
ผู้สมัครแต่ละคนเห็นว่า หากแยกกันแข่งขันอาจจะทำให้ไม่บรรลุเป้าหมายในการทำงานการเมือง
เพื่อชุมชน กลุ่มบ้านโชนบนจึงพยายามพูดคุยกันเพื่อสร้างทีมงานร่วมกันขอให้ทีมชนะจะได้มี
โอกาสพัฒนาชุมชนได้ ดังนั้น นาย พันธมิตร (หมู่ที่ 7 กลุ่มอาข่า โชนบน) กับพ่อหลวงประสิทธิ์
(หมู่ที่ 3 กลุ่มลีซอ กลุ่มบ้านไถ่โชนบน) จึงได้เจรจาเพื่อรวมทีมลงแข่งขันเพื่อให้ได้เป้าหมายร่วมกัน

2) การประสานความร่วมมือระหว่างโซนหรือกลุ่มบ้าน การประสานความร่วมมือระหว่างทีมบริหารที่นายพันมิตร (กลุ่มอำเภอมู 7) ที่ร่วมมือกับพ่อหลวงประสิทธิ์ (กลุ่มลือซอหมู่ที่ 3) ที่ร่วมคิดและร่วมมือกันระหว่างโซนบ้านบนและโซนล่างว่า หากมีการรวมเฉพาะโซนบน คะแนนเสียงที่โซนล่างจะหายไป ดังนั้นจึงได้ชวน นายสุรพล นภาโรจน์ หมู่ที่ 6 บ้านห้วยชมภูกลุ่มเข้า โซนล่าง อดีตประธานสภาและ อดีตสารวัตรกำนันบ้านโซนล่างมารวมทีม

3) การพิจารณาคุณสมบัติและความเหมาะสมของผู้ลงสมัครการเมือง การเลือกคุณสมบัติ ส.อบต. ลงสมัครในหมู่บ้านนั้น ชาวบ้านมีวิธีการและกระบวนการเลือกตามคุณสมบัติของตัวเอง โดยผู้นำชุมชนหรือผู้นำชนเผ่าเป็นที่ปรึกษา เกณฑ์ที่ใช้พิจารณาได้แก่ ความรู้ความสามารถในการอ่านออกเขียนได้ในภาษาไทยเพราะจะต้องไปติดต่อบริการ ปัญหาเดิม ส.อบต.พูดไทยไม่ได้เป็นปัญหาต่อสภาพอย่างมากเพราะไม่สามารถทำหน้าที่ตนเองได้อย่างเต็มที่ อีกเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาคือ การอุทิศตนทำงานสาธารณะมาก่อน ในกลุ่ม อสม.จะค่อนข้างได้เปรียบเพราะสามารถอ่านออกเขียนได้และประสานงานกับหน่วยงานในพื้นที่ได้ การเลือกนายกกลางสมัครส่วนใหญ่มีการพูดคุยในกลุ่มผู้นำชุมชนทั้งชนเผ่าและผู้นำหมู่บ้านหรือพ่อหลวง รวมทั้งนักการเมืองเก่าในพื้นที่ว่าจะส่งใครดี โดยประชุมกันเป็นกลุ่มโซนบ้าน แต่ละโซนจะส่งคนเดียวแต่ทีมงานจะกระจายไปตามโซนต่าง ๆ ทั้งนี้เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างเผ่าในแบบเดิม ๆ ที่เคยเป็นด้วย

4) การวางแผนแข่งขันเชิงเกมและกฎ กติกา การจัดคนลงสมัครและการจัดทีมบริหาร ใช้วิธีการวางแผนเชิงเกมและกติกาของการเลือกตั้งเป็นสำคัญ แต่ละทีมพยายามที่จะหาคนร่วมทีมแบบคละๆกันไประหว่างกลุ่มโซนบ้าน กลุ่มชนเผ่าและกลุ่มการเมืองเก่ากับผู้ที่ผู้นำชุมชนมาก่อน ตามที่เสนอเป็นแผนภูมิดังกล่าวมาแล้วข้างต้น นอกจากการวางแผนร่วมทีมทุกคนเผ่า โซนบ้านแล้ว ยังวางแผนการเรียกคะแนนจากชนเผ่าที่กระจายตามหมู่บ้านต่าง ๆ โดยพยายามเข้าหาผู้นำชุมชนหรือผู้นำชนเผ่า ไปตามกลุ่มบ้านต่าง ๆ โดยเฉพาะกลุ่มที่อยู่หนาแน่น

5) การประชุมดี วิธีการนี้ชาวบ้านจะรู้จักและคุ้นเคยเป็นอย่างดี เพราะโดยปกติแล้วเมื่อมีโครงการจะทำอะไรในหมู่บ้านจะต้องผ่านการขอประชามติจากชาวบ้านก่อนทุกเรื่อง โดยมีผู้นำหมู่บ้านและกรรมการหมู่บ้านเป็นตัวกลางหรือเป็นแกนนำในการทำประชามติ แม้แต่การส่ง ส.อบต.ลงสมัครจะมีการเลือกจากที่ประชุมหมู่บ้านมาก่อน เช่นที่ หมู่ 10 บ้านจะถือเป็นชนเผ่าลือซอเลือกได้ 2 คนจากที่ประชุมหมู่บ้านมาลงสมัครเท่านั้น ส่วน หมู่ที่ 4 บ้านผาลัง มี ส.อบต.ได้ 2 คนแต่ประชากรของหมู่ 4 มีทั้งที่ซึ่งเป็นชนเผ่าเข้าและชนเผ่ามูเซอ ในสัดส่วนเท่า ๆ กัน การเลือกผู้ลงสมัครทั้งสองชนเผ่าต่างกัน กลุ่มเข้าจะลงก็คนก็ได้แต่กลุ่มมูเซอจะส่งตัวแทนลงคนเดียว

6) การเปิดเวทีสาธารณะ ในการเลือกตั้งครั้งนี้ ระหว่างหาเสียงผู้นำได้เปิดเวทีให้ผู้สมัครทั้ง นายก และ ส.อบต.ใช้เวทีสาธารณะหลังจากการประชุมหมู่บ้านเพื่อแนะนำตัวและแถลงนโยบายที่ตนต้องการพัฒนาด้วย โดยวิธีนี้ก่อนหน้าไม่เคยจัดให้มีมาก่อน

7) การปรึกษาหารือผู้นำตำบลห้วยชมภูส่วนใหญ่เป็นคนชนเผ่า ดังนั้นการที่จะทำอะไรต้องมีการปรึกษาหารือผู้นำชนเผ่า ซึ่งเขาให้ความเชื่อถือและศรัทธา มีความมั่นใจว่า ผู้นำชนเผ่าจะสามารถนำพากลุ่มหรือชนเผ่าไปในทางที่ดี วัฒนธรรมชุมชนลักษณะนี้ ทำให้เกิดวัฒนธรรมชุมชนในแบบ “เชื่อผู้นำ ตามผู้นำ” ของชาวบ้านเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเล็กหรือใหญ่ที่เป็นส่วนรวมหรือแม้แต่เรื่องส่วนตัว จะต้องปรึกษาผู้นำเสมอ หากหมู่บ้านไหนมีหลายชนเผ่าผู้นำชุมชนจะเป็นตัวเชื่อมระหว่างผู้นำชนเผ่าโดยจะมีการแต่งตั้งตัวแทนจากกลุ่มเผ่ามาเป็นกรรมการหมู่บ้านเพื่อมาร่วมบริหารงานของหมู่บ้านด้วย เช่น ที่หมู่ 4 บ้านผาลัง มีพ่อหลวงหรือผู้ใหญ่บ้านเป็นคนเฒ่าที่ได้รับเลือกมาจากชาวบ้าน แต่หมู่ 4 มีเผ่าเย้าและมูเซอ พ่อหลวงจึงแต่งตั้งผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นคนเผ่า 1 คน และตั้งสารวัตรกำนันเป็นคนเย้าอีก 1 คน บางหมู่บ้านก็ไม่จำเป็นต้องขอประชาคมติ แต่มีกลุ่มศาสนาบางกลุ่มที่รวมตัวกันและคุยกันว่า พี่น้องร่วมศาสนานั้น ใครน่าจะลงสมัครเพื่อมีตัวแทนของกลุ่มศาสนาเข้าไปในสภา เช่น กลุ่มคริสต์ที่หมู่ 7 บ้านปางขอนและหมู่ 9 บ้านแม่สลัก ที่สนับสนุนคนในศาสนาคริสต์เดียวกับตนลงสมัครและสนับสนุนเต็มที่

2. การจัดการความขัดแย้งระหว่างดำเนินการเลือกตั้ง

1) การดำเนินการตามกฎหมาย กติกาและระเบียบการเลือกตั้งอย่างเคร่งครัด ผู้ที่ลงสมัครใช้วิธีการดำเนินการทางการเมืองด้วยกฎกติกาอย่างเคร่งครัด และระมัดระวังตัวไม่ให้ผิดพลาดเกรงจะเป็นช่องทางให้เกิดความขัดแย้งระหว่างทีมแข่งขันได้

2) การจัดทีมสังเกตการณ์ จากบทเรียนเดิมที่ไม่ได้สร้างทีมติดตามและสังเกตการณ์การเลือกตั้ง ทำให้แพ้เสียงคู่แข่งไม่ก็เสียงและไม่มีโอกาสท้วงติง ประกอบกับผู้สมัครบางคนสังเกตว่า เลือกตั้งครั้งก่อนกรรมการนับคะแนนเป็นคนของนายกเก่าทั้งหมดทำให้เกิดการ โกงคะแนนเสียงระหว่างนับด้วย คราวนี้ทุกทีมจึงส่งคนตามติดสถานการณ์ตั้งแต่การตามดูการหาเสียงของฝ่ายตรงข้ามจนวันเลือกตั้ง และมีการท้วงติงสิ่งที่ไม่แน่ใจในการกาบัตรเลือกตั้ง

3. การจัดการความขัดแย้งหลังการเลือกตั้ง

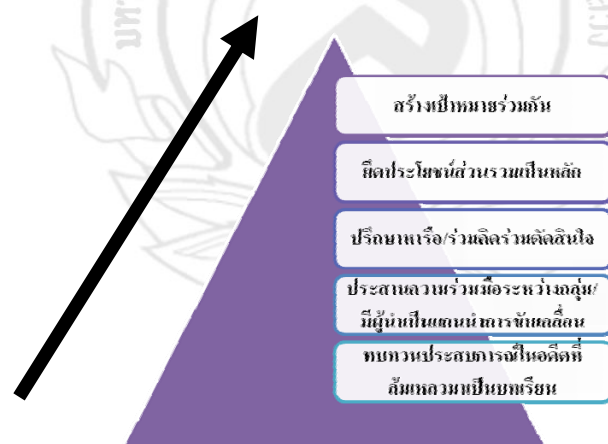
1) ผู้นำทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย ว่ากล่าว ตักเตือน หลังการเลือกตั้งพ่อหลวงหรือผู้ใหญ่บ้านกลุ่มอาข่าบ้านปางขอนโกรธที่ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเชียรนาง เรณู คนโซนล่างเป็นนายก คนโซนบ้านบนควรเลือกคนโซนบนและผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเป็นคนทำงานทีมเดียวกับตน กลับไม่เลือกทีมที่มีคนในหมู่บ้านตนเอง ทำให้พ่อหลวงต้องการปลดออกและเปลี่ยนเอาคนรุ่นใหม่มาทำงาน พ่อหลวงกล่าว

ว่า “ผู้ช่วยไม่สนองตอบกลุ่มการเมืองที่อยากให้มาพัฒนาบ้านโชนบน” ส่วนผู้ช่วยกลับคิดว่า “การเลือกผู้หญิงเป็นนายก อบต. น่าจะเกิดการพัฒาที่ดีกว่านายกผู้ชายที่ผ่านมา”

2) กรรมการหมู่บ้านพิจารณาและแก้ไขปัญหาคือพิพาท เรื่องระหว่างพ่อหลวงกับ ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านกลุ่มอาช้านบ้านปางขอนนั้น ได้ถูกนำเข้าไปประชุมให้กรรมการหมู่บ้านพิจารณาว่าสมควรออกจากตำแหน่งหรือไม่ กรรมการเห็นว่า ผู้ช่วยฯทำงานดี รับผิดชอบมาตลอดและมีตำแหน่งเป็นประธานกลุ่มสตรีระดับตำบลห้วยชมภู มีความรู้และคล่องตัวในการไปติดต่อประสานงานกับส่วนราชการข้างล่างในตัวเมืองได้เป็นอย่างดี จึงเห็นว่าสมควรอยู่ต่อ

3) ฝ่ายสภาทำหน้าที่เข้มแข็ง จากปัญหาเดิมที่สภาอ่อนแอ ทำให้การเลือกตั้งครั้งนี้มีการคัดกรองคนที่มาลงการเมืองจากระดับหมู่บ้าน ชาวบ้านเริ่มเห็นว่าคนที่มีความรู้เพียงพอต่อการทำงาน จะช่วยให้ฝ่ายสภาเข้มแข็งจึงเลือกคนที่พอมีความรู้และทำงานเป็นประโยชน์ต่อชุมชนมาเป็น ส.อบต. บางคนเรียนจบปริญญาตรีด้านกฎหมาย ทำให้ฝ่ายสภาเข้มแข็งทำหน้าที่ได้ดีขึ้น

หลังการเลือกตั้ง บรรยากาศการประชุมสภาชุดใหม่ได้เห็นความเข้มแข็งและมีหลักการการทำงานที่ดีของสภา แต่ไม่ปรากฏว่านายกมาร่วมประชุมด้วย ฝ่ายสภาจับกลุ่มวิพากษ์วิจารณ์ว่า “นายกเรณูทำงานไม่เป็น” การที่ฝ่ายสภาเข้มแข็งน่าจะเป็นการดีที่จะช่วยตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารไม่ให้เกิดการแสวงประโยชน์จาก อบต. ได้อีก โดยสรุป การจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของตำบลห้วยตามภาพที่ 4.6



ภาพที่ 4.6 กระบวนการจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจของชุมชนห้วยชมภู

จากภาพที่ 4.6 อธิบายจากฐานล่างไปสู่บนได้ดังนี้

1. การเรียนรู้จากประสบการณ์ที่ล้มเหลวแต่เดิม โดยนำเรื่องความล้มเหลวการบริหารงานของ อบต.ที่ผ่านมากับการคนเข้ามาสู่อำนาจโดยการเลือกตั้งมาทบทวนและวางแผนการเลือกคนให้ดีขึ้น มีการสร้างทีมที่มีตัวแทนทุกกลุ่มเผ่า “อบต.ห้วยชมภูเป็นที่เบื้อหน้าของชาวบ้านและผู้ใหญ่ในอำเภอมาก ๆ บางที่ผู้ใหญ่ออกปากเลยว่า ยุบดีไหมนะ อบต.ห้วยชมภูนะเอาไปรวมกับ อบต.อื่นดีกว่า ปัญหาเยอะ แต่ผมก็ตอบท่านไปว่า คราวหน้าตั้งทีมใหม่เราจะพยายามทำให้ดีขึ้นกว่าเดิม” (สุรพล นภาโรจน์, 2552)

2. การปรึกษาหารือและร่วมคิดร่วมตัดสินใจของคนในชุมชน การประชุมประชาคมติบางหมู่บ้านเป็นการคัดเลือกคนในบางหมู่บ้านเพื่อคัดคนดีเป็นตัวแทนชาวบ้านไปลงสมัครในส่วน ส.อบต.จะมีการเลือกจากคนในหมู่บ้าน 2 คน โดยให้มีตัวแทนจากทุกชนเผ่า เข้ามาร่วมชาวบ้านจะร่วมกันทำประชามติเพื่อคัดเลือกคนลงสมัคร ส่วนการเลือกนายกเป็นการพูดคุยปรึกษาหารือระหว่างกลุ่มและโชนบ้านเพื่อหาคนที่เป็ตัวแทนโชนบ้านลงสมัคร

3. การมีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของทุกเพศทุกวัยทุกชนเผ่า การดึงตัวแทนทุกกลุ่มทุกเผ่า คนรุ่นใหม่รุ่นเก่า เข้ามามีส่วนร่วมในการเมืองเพื่อร่วมกันแก้ปัญหาความล้มเหลวทางการเมืองของตำบล อดีตประธานสภากล่าวว่า” เรื่องคนที่มาร่วมทีมเป็นชนเผ่าอะไรนั้น ยอมรับว่าเอามาเป็นฐานคิดเหมือนกัน เพื่อให้ทุกคนเป็นที่พึ่งของชนเผ่าตนเองได้ ทีมพ่อหลวงประสิทธิ์เป็นแกนนำและผมกับสมชายซึ่งเป็นสารวัตรกำนันเก่ามาร่วม มีพันธมิตรที่เป็นประธานวิสาหกิจชุมชนมาเป็นเลขาตัวพ่อหลวงเคยเป็นทั้ง ส.อบต.และพ่อหลวงรู้ปัญหาทั้งท้องถิ่นและท้องที่น่าจะทำงานได้ดี” (สุรพล นภาโรจน์, 2552)

4. การประสานความร่วมมือระหว่างหมู่บ้าน/โชนบ้าน/กลุ่มชนเผ่าโดยมีผู้นำชุมชนและผู้นำชนเผ่าเป็นแกนนำ ผู้นำชุมชนระหว่างหมู่บ้านโชนบนมีการพูดคุยปรึกษากันว่าจะสร้างทีมบริหารเข้าสู่การเมืองอย่างไรให้ได้ทีมที่ดีโดยไม่ต้องแข่งกันกันเอง แต่เป็นการรวมทีมเพื่อทำงานด้วยกันของกลุ่มบ้านหรือโชนเดียวกัน อดีตสารวัตรกำนันกล่าวว่า “การจัดทีมนี้เราแบ่งกันลงตัวมีทั้งคนหมู่บ้านต่าง ๆ ที่อยู่ไกลหรือใกล้มาเป็นตัวแทน และเอาคนทุกชนเผ่าเข้ามาทำงาน กระจายกระจายไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ” (สมชาย จาวเจริญพาณิชย์, 2552) แนวคิดนี้อดีตประธานสภากล่าวว่า “การจัดทีมนี้ไม่ได้ดูแค่ว่าคนที่มาร่วมมีฐานเสียงหรือไม่ แต่ต้องดูว่าเขาทำงานเป็นหรือไม่ด้วย ดูหลายอย่าง โดยจัดให้ทั่วถึง” (สุรพล นภาโรจน์, 2552)

5. การมุ่งสู่เป้าหมายแห่งความสำเร็จร่วมกันโดยคำนึงถึงประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก การเข้าสู่อำนาจทางการเมืองครั้งนี้ได้มีการวางเป้าหมายเพื่อให้ได้ทีมบริหารที่ดีเข้าไปทำงานพัฒนาและสร้างประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าประโยชน์เฉพาะโชน “ผมเลยคุยกับทีมงานที่ตั้งร่วมกันว่าเอาคน

ทำงานมีคุณภาพเข้ามาร่วมกันแก้ภาพพจน์ของ อบต.เราและพัฒนาชุมชนจริงจัง” (สุรพล นภาโรจน์, 2552) อดีตสารวัตรกำนันกล่าวถึงเป้าหมายการทำงานว่า “การพัฒนาจะไม่เลือกพื้นที่ว่าที่ใดให้คะแนนมากพัฒนาที่นั่น เราจะไม่มองว่าที่ไหนเป็นฐานเสียงของใคร แต่จะมองว่า ห้วยชมภูทุกพื้นที่เป็นเขตรับผิดชอบของ อบต.ทั้งหมด ไม่จันเกิดการขัดแย้งแน่นอน” (สมชาย จาวเจริญพาณิชย์, 2552)

แนวทางการจัดการความขัดแย้งในชุมชนนั้นนับว่าสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ระดับหนึ่ง โดยเฉพาะโซนบนซึ่งมีกลุ่มชนเผ่าหลายชนเผ่าแต่การจัดการนี้อาจจะต้องมีการพัฒนาให้มีความยั่งยืนและขยายผลไปในพื้นที่อื่น ๆ ของตำบลให้เป็นหนึ่งเดียวกันเพื่อป้องกันการเกิดปัญหาอื่น ๆ ที่จะเข้ามาแทรกได้

2. กรณีศึกษาที่ 2 พื้นที่ราบลักษณะกึ่งเมือง (อบต.ป่าบง อ.สารภี จ.เชียงใหม่)

การเข้าพื้นที่ตำบลป่าบงของผู้ศึกษา

ในช่วงเวลา 2 ปีที่ผ่านมาพื้นที่ตำบลป่าบงนั้นมีความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นอย่างมาก นายอำเภอสารภี (นาย มงคล สุกใส) เล่าว่า “ปัญหาที่ อบต.ป่าบงช่วงเวลาที่ผ่านมามีเมื่อสองปีที่แล้ว มีเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ นานาตามมาให้ทางนายอำเภอลงไปจัดการ ทำเอานายอำเภอคนเก่าปวดหัวไปนาน ผมมาสานต่อ เรื่องร้องเรียนที่ป่าบงกองสุมจำนวนมาก เพิ่งจัดการจนเรียบร้อยพอดีหมดวาระต้องเลือกตั้งใหม่ ความขัดแย้งจบลง แต่รอชุดใหม่ไม่รู้ว่าจะมีปัญหาอีกหรือไม่” (มงคล สุกใส, 2552)

การเข้าพื้นที่ตำบลป่าบงนั้นผู้ศึกษาได้ไปสำรวจบริบทชุมชนโดยเริ่มจากการเข้าไปในตำบลหลายครั้งเพื่อหาทางเชื่อมต่อกับคนในตำบลป่าบงแต่ไม่เป็นผลนัก เนื่องจากพื้นที่นี้เป็นพื้นที่เล็ก ๆ และรู้จักกันดี เมื่อมีคนแปลกหน้าเข้าไปในตำบลจะเป็นที่เพ่งเล็งเป็นพิเศษ ประกอบกับข้อมูลที่ได้มาจากนายอำเภอว่า “กำนันที่ป่าบงเป็นคนพื้นที่และเป็นกำนันมานานกว่า 20 ปี ที่ป่าบงมีบ่อนการพนันค่อนข้างมากและมีการเล่นการพนันกันหลายแห่ง ทั้งนี้ทั้งนั้น ผู้นำของตำบลป่าบงมีส่วนรู้เห็นกับการมีบ่อนการพนันด้วย ทำให้ป่าบงอยู่ภายใต้อิทธิพลของกำนันค่อนข้างมาก” (มงคล สุกใส, 2552) จากการสังเกตพบว่า ตอนกลางวันทุกบ้านจะเงียบมาก ๆ แต่ตอนเย็น ๆ จะมีคนหนุ่มสาวหรือคนวัยทำงานนั่งตามร้านค้าเล็ก ๆ ในหมู่บ้านมีร้านขายของทั่วไปรวมถึงสุราพื้นบ้าน ส่วนแม่บ้านจะไปขายตลาดกันหนาแน่นที่ตลาดข้างวัดของหมู่ที่ 4 เป็นตลาดใหญ่มากพอสมควร หมู่บ้านป่าบงเป็นพื้นที่ที่มีเรื่องของอบายมุขมาเกี่ยวข้อง ให้เกิดความหวาดระแวงต่อการปรากฏตัวของคนจากภายนอก ผู้ศึกษาจึงประสานงานไปที่ตำรวจพื้นที่ซึ่งเป็นที่ยำเกรงของกำนัน ให้เป็นผู้นำทางเข้าพื้นที่โดยไปพบกำนันมานิตย์ ศรีดี เพื่อแจ้งวัตถุประสงค์การเข้าพื้นที่ให้ชัดเจน หลังจากนั้นได้ใช้ชีวิตอยู่ในหมู่บ้านป่าบงเป็นเวลา 2-3 เดือน และหาคนในพื้นที่เป็นผู้ช่วยนักวิจัย ทำให้งานที่ยากเริ่มง่ายมากขึ้น เพราะผู้ช่วยวิจัยเป็นลูกสาวพ่อหลวงหมู่ที่ 4 ซึ่งเป็นคนพื้นที่

บริบทพื้นที่ตำบลป่าบง อำเภอสารภ จังหวัดเชียงใหม่

ตำบลป่าบง อดีตนั้นอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้ไผ่ขึ้นเต็มไปหมด ซึ่งคนพื้นเมืองเรียกไม้นี้ว่า “ไผ่บง” จึงเรียกตำบลนี้ว่า “ตำบลป่าบง” สภาพทั่วไปของตำบลป่าบงนั้น พื้นที่ตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของอำเภอสารภ ระยะทาง 4 กิโลเมตร และอยู่ห่างจากจังหวัดเชียงใหม่ราว 5 กิโลเมตร โดยอาณาเขตตำบลมีพื้นที่ติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ ติดกับ ต.สันกลาง อ.สันกำแพง จ.เชียงใหม่

ทิศใต้ ติดกับ ต.ชมภู อ.สารภี จ.เชียงใหม่

ทิศตะวันออก ติดกับ ต.สันกำแพง อ.สันกำแพง จ.เชียงใหม่

ทิศตะวันตก ติดกับ ต.ไชยสถาน อ.สารภี จ.เชียงใหม่

ตำบลป่าบงมี 6 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านไชยสถาน หมู่ 2 บ้านร้องคอนชัย หมู่ 3 บ้านศรีคำชมภู หมู่ 4 บ้านป่าบงหลวง หมู่ 5 บ้านเทพารม หมู่ 6 บ้านสุพรรณ มีพื้นที่ทั้งสิ้น 5,528 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3,455 ไร่ สภาพทั่วไปของตำบล มีจำนวนประชากร 3,176 คน ชาย 1,793 คน หญิง 1,923 คน จำนวนครัวเรือน 1,430 ครัวเรือน มีอาชีพหลักคือ การทำนา ทำสวน ส่วนอาชีพเสริมคือ ทำจักสาน ในตำบลมีวัดทุกหมู่บ้าน จำนวน 6 แห่ง สถานีนอนามัยตำบล 1 แห่ง โรงเรียนประถมศึกษา 2 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษา 1 แห่ง เส้นทางคมนาคม การเดินทางเข้าสู่ตำบล มี 2 เส้นทางคือ ถนนสายเลี่ยงเมืองเชียงใหม่ ชูปเปอร์ไฮเวย์รอบนอก ระยะทาง 14 กม. และทาง ถนน รพช. สายศรีชมภู-สันป่าคำ ระยะทาง 7 กม. สภาพพื้นที่เป็นพื้นที่มีลักษณะเมืองและแบบพื้นเมืองผสมผสานกัน โดยหมู่บ้านนั้นจะอยู่ติดกันทั้ง 5 หมู่บ้าน ยกเว้นหมู่ที่ 2 ที่อยู่ตรงข้ามถนนอีกฝั่งของถนนชูปเปอร์ไฮเวย์

ตำบลป่าบง อำเภอสารภ จังหวัดเชียงใหม่ เป็นพื้นที่ที่อยู่ติดถนนชูปเปอร์ไฮเวย์ ห่างจากเมืองเชียงใหม่เพียง 5 กิโลเมตร บริบทชุมชนมีโครงสร้างพื้นฐานคล้าย ๆ เมือง คือมีระบบสาธารณูปโภคครบครันทั้งไฟฟ้าและน้ำประปาใช้ครบทุกหมู่บ้าน มีโทรศัพท์สาธารณะ 5 แห่ง ประชากรในตำบลส่วนใหญ่ผู้ชายจะออกไปงานนอกบ้าน มีแต่ผู้หญิง คนแก่และเด็กอยู่ที่บ้าน คนหนุ่มสาวเข้าไปเรียนที่ตัวเมืองเชียงใหม่ อาชีพส่วนใหญ่ทำนาและจักสานของใช้ที่ทำจากไม้ไผ่ ส่งขายปลีกและขายส่ง บางครัวเรือนทำผลิตภัณฑ์ไม้จิ้มฟัน รายได้โดยเฉลี่ย 3,000-5,000 บาท/เดือนสภาพสังคมของตำบลป่าบงนั้น เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้เมืองใหญ่ ความเจริญต่าง ๆ เข้ามาเร็ว ประกอบกับคนที่ไม่ต้องการพักอาศัยในเมืองใหญ่จะนิยมมาปลูกบ้านแถวชานเมืองของอำเภอสารภกันมากขึ้น สังเกตจากการที่มีหมู่บ้านจัดสรรขนาดใหญ่เกิดขึ้นหลายโครงการ ทำให้สังคมที่ป่าบงมีทั้งคนเมืองและคนที่มาอยู่ใหม่มาหลายตา ปัญหาทางสังคมของตำบลป่าบง คือ ยาเสพติดและการพนัน ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2 เล่าว่า “ปัญหาของหมู่ 2 เป็นเรื่องยาเสพติด มีทั้งเสฟทั้งจำหน่ายที่เสฟก็เอาไปบำบัด

หมู่บ้านที่นี้บ่อนก็มาก ร้านอาหารเปิดเกินเวลาก็เยอะ” ซึ่งตรงกับข้อมูลที่ได้รับจากนายอำเภอสารภีว่า “ผมสืบทราบว่าที่ป่าบงมีบ่อนผิวดกหลายแห่ง” (สมยศ กองอินทร์, 2552)

องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบง อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบง มีฐานะเป็นนิติบุคคล ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย เมื่อวันที่ 10 ธันวาคม 2499 และประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 7 มกราคม 2500 โดยกำหนดเขตรับผิดชอบของสภาตำบลครอบคลุม 6 หมู่บ้าน ต่อมากระทรวงมหาดไทยประกาศให้ได้ยกฐานะเป็นนิติบุคคล ที่สามารถบริหารงานเป็นหน่วยบริหารราชการส่วนท้องถิ่น เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 เรียกว่า “องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบง” โดยกำหนดให้เขตสภาตำบลป่าบงครอบคลุมพื้นที่ตำบลป่าบงทั้งตำบล ประกอบด้วย 6 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 1 บ้านไชยสถาน หมู่ที่ 2 บ้านร้องคอนไชย หมู่ที่ 3 บ้านศรีคำชมพู หมู่ที่ 4 บ้านป่าบงหลวง หมู่ที่ 5 บ้านเทพาราม หมู่ที่ 6 บ้านสุพรรณ ส่วนที่ตั้งขององค์การบริหารส่วนตำบลป่าบงตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของที่ว่าการอำเภอสารภีและห่างจากที่ว่าการอำเภอสารภีราว 4 กิโลเมตรมีพื้นที่ทั้งสิ้น 5,528 ตารางกิโลเมตร หรือประมาณ 3,455 ไร่ โดยมีอาณาเขตติดต่อดังนี้

ทิศเหนือ	ติดต่อกับ	ตำบลสันกลาง	อำเภอสันกำแพง
ทิศใต้	ติดต่อกับ	ตำบลชมพู	อำเภอสารภี
ทิศตะวันออก	ติดต่อกับ	ตำบลสันกำแพง	อำเภอสันกำแพง
ทิศตะวันตก	ติดต่อกับ	ตำบลไชยสถาน	อำเภอสารภี

โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.ป่าบง

องค์การบริหารส่วนตำบลป่าบงเมื่อได้รับการประกาศในราชกิจจานุเบกษาฉบับทั่วไป เล่มที่ 113 ตอนพิเศษ 52 เมื่อวันที่ 25 ธันวาคม พ.ศ.2539 โดยมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 เป็นต้นมาและตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสภาตำบลเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล จึงได้เปลี่ยนแปลงฐานะการปกครองเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลตั้งแต่วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2540 มีโครงสร้างการบริหารงานที่มีนายก อบต.เป็นฝ่ายบริหารมาแล้ว 2 สมัย คือนายสุพัฒน์ นาคำ และเป็นนายก อบต.ทั้ง 2 สมัย ครบวาระการเลือกตั้งใหม่ในวันที่ 6 กันยายน 2552 ซึ่งเป็นสมัยที่ 3 มีจำนวนสมาชิก อบต. 12 คน งบประมาณโดยประมาณ 14 ล้านบาท

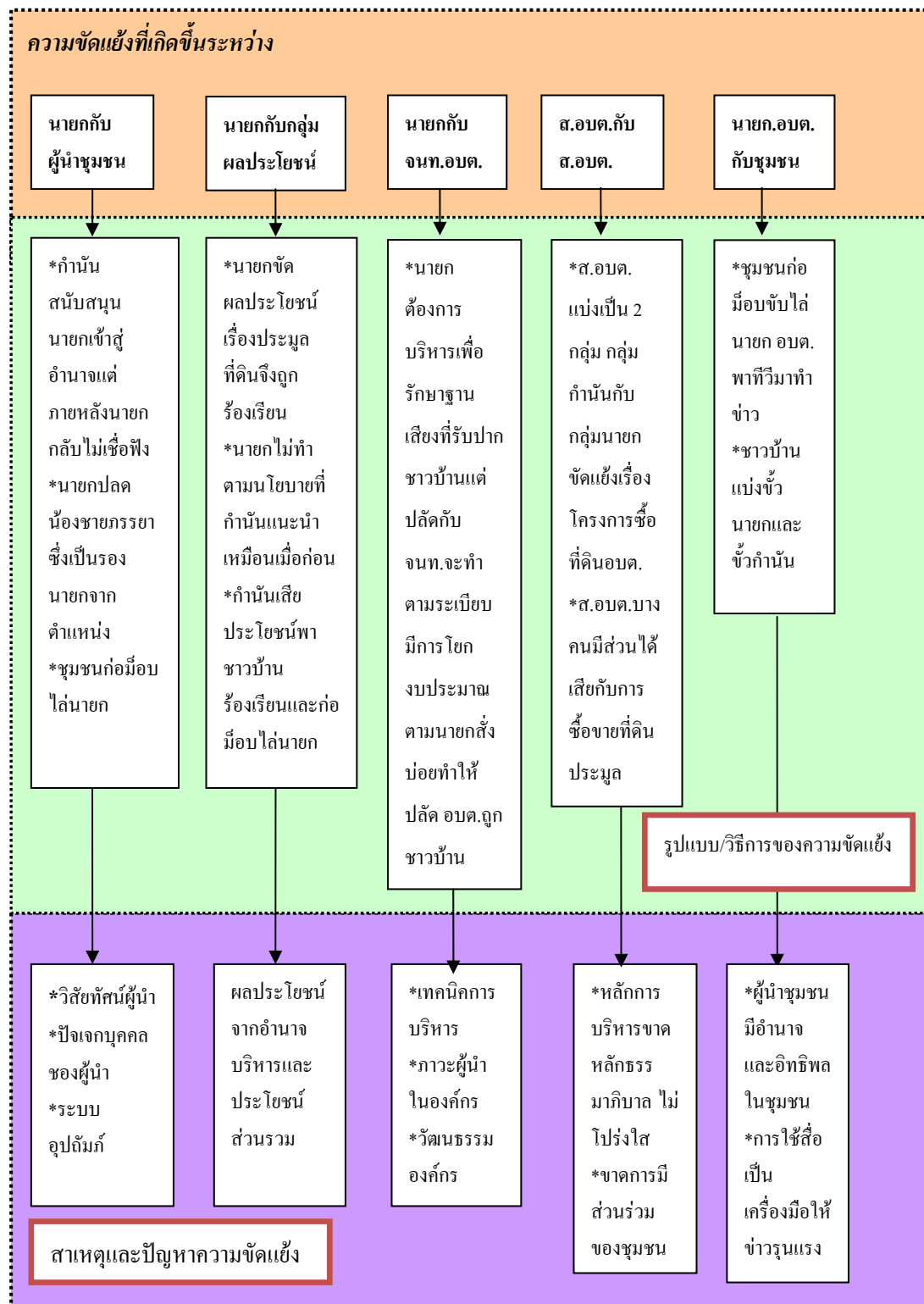
ความเป็นมาการเมืองท้องถิ่นของ อบต.ป่าบง

ก่อนปี พ.ศ. 2544 ขณะนั้น อบต.ป่าบง มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีอำนาจการบริหารงบประมาณเอง มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน โดยมีกำนันเป็นประธานกรรมการบริหารโดยตำแหน่ง การเมืองที่ป่าบงไม่มีความรุนแรงในเบื้องต้น เนื่องจากกำนันอยู่คู่ตำบลมานานกว่า 40 ปี มีบารมี และมีธุรกิจเป็นส่วนตัวและของเครือญาติเกี่ยวกับการรับจ้างถมที่ดินและก่อสร้างในตำบล สมัยที่

บริหาร อบต.ยุคแรก ๆ กำนันและพวกพ้องมีงานป้อนเข้ามาที่บริษัทไม้ขาดสาย สิ่งที่พัฒนาให้เห็นคือ ถนนต่าง ๆ ในหมู่บ้านที่มีความสะดวกต่อการเดินทางทั่วทุกหมู่บ้าน

ปี พ.ศ. 2544 มีการเลือกนายก อบต.จากสภา ในสมัยแรกนั้น นาย สุพัฒน์ นาคำ ลงสมัคร ส.อบต.และได้รับเลือกจากสภาให้ดำรงตำแหน่ง นายก อบต.คนแรกของป่าบง โดยได้รับการสนับสนุนจากกำนันเนื่องจาก นาย สุพัฒน์ เป็นสารวัตรกำนันมาก่อน โดยมีรองนายก อบต.เป็นน้องชายกำนันมานิตย์ เป็นผู้ร่วมทีมบริหารด้วย ในช่วงปลายสมัยของนายก สุพัฒน์ เกิดความขัดแย้งระหว่างนายก สุพัฒน์ กับน้องชายกำนันที่เป็นรองนายกเกี่ยวกับผลประโยชน์ที่ดินและการบริหารงาน ทำให้นายก สุพัฒน์ ถอดถอนน้องชายกำนันออกจากทีมบริหาร จึงเป็นชนวนความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่นที่ลุกลามออกไปอย่างมาก ถึงขั้นเกิดการประท้วงของชาวบ้านที่เดินขบวนก่อกบฏได้ นายก อบต.และปลัด อบต. ผลของความขัดแย้งระหว่างผู้นำทำให้ชาวบ้านที่ป่าบงแบ่งเป็น 2-3 กลุ่มตามผู้นำที่ตนศรัทธา คือกลุ่มนายก และกลุ่มกำนัน โดยสาเหตุปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการบริหารและการตรวจสอบ พอสรุปโดยสังเขป ดังนี้





ภาพที่ 4.7 ความขัดแย้งในการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น อปต.ป่าบาง เชียงใหม่
ปี พ.ศ. 2540-2552

จากภาพที่ 4.7 อธิบายสาเหตุความขัดแย้งในการบริหารอำนาจของ อบต.ป่าบง ดังนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับผู้นำชุมชน เริ่มจากการที่กำนันเป็นผู้หนุนให้นายก อบต.สุพัฒน์เข้ามาสู่ตำแหน่งและมาผัดใจกันภายหลังทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้นำชุมชนกับผู้นำท้องถิ่นเป็นต้นมา ซึ่งสรุปสาเหตุความขัดแย้งได้ดังนี้

1) วิสัยทัศน์การทำงานที่นายก ค่อนข้างอ่อนและตกอยู่ภายใต้การกำกับของกำนัน มาตลอดแต่เมื่อเปลี่ยนแปลงแนวทางการทำงานทำให้กำนันเกิดความไม่พอใจ “อบต.ที่ผ่านมานั้น จุดอ่อนอยู่ที่ผู้บริหารที่ไม่เด็ดขาด ตนเป็นผู้บริหารแต่ปล่อยให้อำนาจปกครองท้องถิ่นที่มารอบง” (ยงยุทธ นารินทร์, 2552)

2) ระบบพรรคพวกและการอุปถัมภ์ การที่นายกมาจากการอุปถัมภ์ของกำนัน กำนันจึงพยายามครอบงำการทำงานของนายก และการที่กำนันส่งญาติมาร่วมทีมบริหารแต่ถูกปลดออกจากตำแหน่งจึงเกิดความเคียดแค้นเป็นประเด็นร้อนแรงจนทำให้รุกรลามไปเป็นการแบ่งชาวบ้าน ผู้สนับสนุนออกเป็นสองฝ่าย ทำให้ไม่ถูกกัน แบ่งพวกกันชัดเจน “การแตกหักระหว่างผู้นำทำให้ชาวบ้านที่ป่าบงแบ่งเป็น 2-3 กลุ่ม คือ กลุ่มที่มีกำนันหนุนและกลุ่มที่ขึ้นชื่อนายก มีการกระทบกระทั่ง ด้วยวาจากันบ้างแต่ไม่รุนแรงนัก นอกจากมีเรื่องร้องเรียนเพื่อขับไล่นายกออกไป” (มงคล สุกใส, 2552)

3) ปัจเจบุคคลของนายกและกำนันที่ต่างฝ่ายต่างต้องการเอาชนะ ความไม่พอใจของกำนันที่มีต่อนายก นั้น ทำให้เกิดการใช้มือชาวบ้านมาขับไล่นายก “ตั้งแต่นั้นมากำนันกับนายก ดูเป็นคนละขั้วกันไป จากคนที่ขึ้นชื่อก็กลายเป็นคนไม่ถูกกันไป” (มงคล สุกใส, 2552)

2. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับกลุ่มผลประโยชน์ นายอำเภอสารภี เล่าว่า “นายก สุพัตร นาคำ เดิมทีเป็นสารวัตรกำนันหรือผู้ช่วยกำนันมาสมัยคนปัจจุบัน และกำนัน เป็นคนสนับสนุน ให้แก่ได้มาเป็นนายก อบต.สมัยที่แล้ว แรก ๆ ยังถูกกันดี กำนันคุมนายก ได้ทุกเรื่อง ต่อ ๆ มาแถมเริ่ม ลูแก่อำนาจ ทำอะไรไม่ต้องสนใจกำนัน เรื่องเกิดรุนแรงคงเป็นเรื่องที่ นายก สุพัตรแกลบได้เงินมา จากการเดินเรื่องของคนตระกูลชินวัตรในพื้นที่ ตอนนั้นพรรคไทยรักไทยให้งบก่อสร้างสำนักงาน อบต.หลังใหม่จำนวน 6 ล้าน ดำเนินการออกแบบเสร็จ ประมูลแล้วเสร็จ สัญญาเซ็นแล้ว แต่มีปัญหา เรื่องที่ดินก่อสร้าง รู้สึกว่า กำนันมีพรรคพวกที่จะขายที่ให้ อบต.น่าจะเกี่ยวเรื่องผลประโยชน์ ... เรื่อง ที่ดินเป็นเรื่องหนึ่งที่สร้างความขัดแย้งของ อบต.กับกำนันและชาวบ้านกลุ่มหนึ่ง แต่จุดแตกหัก คือ นายกปลด น้องกำนันออกจากตำแหน่งรองนายก” (มงคล สุกใส, 2552) จะเห็นว่ากลุ่มผลประโยชน์ที่ สร้างความขัดแย้งระหว่างนายกกับกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีสองกลุ่ม ได้แก่ กลุ่มผลประโยชน์ภายใน ได้แก่ กลุ่มกำนันและพรรคพวกที่ต้องการขายที่ดินให้อบต. “เรื่องการซื้อที่ดิน อบต.นั้นมีคนไป เรียกค่าตั้งจากผู้รับเหมาราว ๆ 7-8 หมื่น ผมแค่เซ็นอนุมัติตามหลักการแต่ไม่เคยไปรับเงินใครหรอก” (สุพัฒน์ นาคำ, 2552) ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ที่มาจากภายนอก ได้แก่ นักการเมืองที่หนุนนายก

สุพัฒน์อยู่ การที่นายกขัดแย้งกับกำนันนั้นทั้งสองพยายามการสร้างฐานอำนาจไว้ โดย กำนันมีลูกบ้านเป็นฐานส่วนนายกมีนักการเมืองใหญ่กว่าหนุนทำให้ไม่กลัวกัน

3. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับเจ้าหน้าที่ อบต. นายอำเภอ สารภีกล่าวว่า “ความขัดแย้งในป่าบงที่เกี่ยวข้องกับนายก อบต.มี 2 มิติ คือ ปกครองท้องที่ (กำนัน) และข้าราชการประจำ (อบต.) ในส่วนของข้าราชการประจำนั้น มีทั้งเรื่องที่ยกต้องการทำแบบนี้และให้ปลัดดำเนินการเพื่อให้ตนบรรลุนโยบายที่รับปากไว้แต่ปลัดเห็นว่าไม่ถูกจึงเกิดการขัดกันระหว่างนายกกับปลัด อบต. ด้วย” (มงคล สุขใส, 2552) นอกจากนั้นเป็นเรื่องการพิจารณาความดีความชอบของเจ้าหน้าที่ อบต. “พนักงานบางคนใน อบต.ทำงานมากแต่ไม่ได้ความดีความชอบ นายกไม่โปรดทำอะไรไม่ได้ไปหมดแต่ที่คนที่เป็นญาติคนนั้นได้ความดีความชอบ อยากให้พิจารณาอย่างเที่ยงธรรมสงสารคนทำงาน” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552) ส่วนการบริหารที่มีปัญหานั้น หัวหน้างานคลังกล่าวว่า “ปัญหาที่ผ่านมาคือผู้บริหารเอาแต่ใจ จะใช้เงิน แต่งบไม่มีไม่ได้ตั้งไว้ ไม่วางแผนใช้เงินมาก่อน ก็สั่งให้โยกบให้ยุ่งไปหมดเลย . . .” (ชื่นชม อินทะไชย, 2552) จากสาเหตุความขัดแย้งทำให้วัฒนธรรมองค์กร อบต.ไม่ค่อยเชื่อถือนักการเมืองท้องถิ่น

4. ความขัดแย้งระหว่าง ส.อบต.กับ ส.อบต. อดีต ส.อบต.เล่าว่า “ความขัดแย้งในสภาแยกแยะกลุ่มหลายกลุ่มในสภา เรื่องที่ดินที่มีปัญหากันขนาดผมเป็น ส.อบต.ยังไม่รู้เลย แต่มี ส.อบต.บางคนรู้พื้นที่ดินโซน 1 ที่ผ่านสภาครั้งแรก ราคา 1.2 แสน แถมชาวบ้านลี้ภัยอีก 1.3 แสน และไม่ต้องถมด้วย เจ้าของที่บางคนในย่านนั้นบริจาคอีกด้วย แต่ นายก กลับซื้อที่ไร่ละแสนถมต้องถมอีก 4 แสน ทำให้ชาวบ้านประท้วงไม่ให้ถมที่มีการปิดถนนคัดค้าน ชุมชนขับไล่นายกและปลัด อบต.” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552)

5. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับชุมชน เกิดจาก

1) ขาดความร่วมมือร่วมในการบริหารงานของนายก อบต. ปัญหาการบริหารงานของ อบต. “ที่ผ่านมา ชาวบ้านไม่ค่อยสนใจว่า อบต.ทำอะไร สนใจแต่การทำมาหากิน อบต.เองทำอะไร ไม่ค่อยแจ้งให้ชาวบ้านรู้ โครงการของ อบต. รู้กันในกลุ่ม” (กลุ่มชาวบ้านหมู่ 4, 2552)

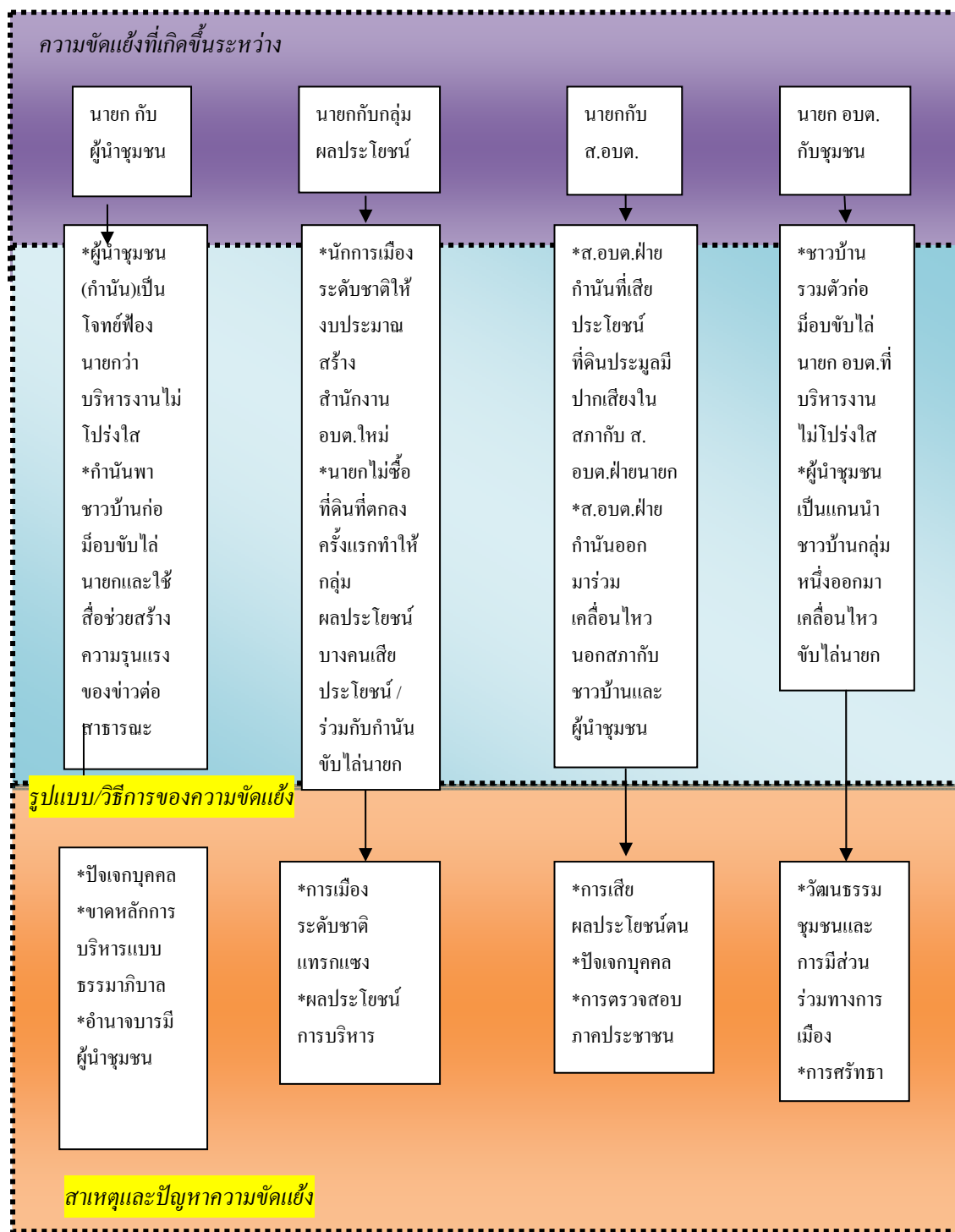
2) ผู้นำชุมชนกับผู้นำท้องถิ่นขัดแย้งกัน มีการดึงชาวบ้านมาเป็นพวกเพื่อสนับสนุนแนวคิดและการกระทำของตนโดยให้ชาวบ้านเป็นผู้ร้องเรียนและก่อมีอบขับไล่ หัวหน้างานโยธา กล่าวว่า “เรื่องที่ร้องเรียนเป็นการร้องเรียนจากฝ่ายตรงข้ามเพื่อจ้องจะล้มทีมบริหารมากกว่า แต่เรื่องร้องเรียนไม่รุนแรงมาก เช่น กล่าวหาผู้บริหารว่าไม่โปร่งใส ส่วนใหญ่นายกจะโดนมากกว่าใคร เคยมีการชุมนุมที่หน้า อบต.เรื่องที่ดิน คนมาชุมนุมราว ๆ 20 คน แต่ข่าวท้องถิ่นลงว่ามีคนมาชุมนุม 500 คน ตอนนั้นราว ๆ ปี พ.ศ. 2549-2550 นายอำเภอตั้งกรรมการมาชุดหนึ่งมาสอบสวน” (สุวิชา ท้าวเจริญ, 2552)

กระบวนการบริหารอำนาจที่ป้างนั้น ความขัดแย้งเกิดทั้งในองค์กรของ อบต.ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ฝ่ายบริหารกับฝ่ายข้าราชการ อบต. และรวมไปถึงฝ่ายบริหารกับกลุ่มประชาชนที่ไม่เห็นด้วยกลุ่มหนึ่ง ทำให้เกิดความขัดแย้งที่ออกมาในรูปแบบต่าง ๆ

กระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจทางการเมืองท้องถิ่น

ความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจมีทั้งในสภาและในชุมชน โดยแสดงเป็นภาพที่ 4.8





ภาพที่ 4.8 ความขัดแย้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร อบต.ป่าบาง เชียงใหม่
ปี พ.ศ. 2540-2552

จากภาพที่ 4.8 อธิบายได้ว่า ความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบอำนาจการบริหารที่ป่าบางมีเรื่องราวความขัดแย้ง ดังนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับผู้นำชุมชน รูปแบบความขัดแย้งในของกระบวนการตรวจสอบระหว่างนายก กับผู้นำชุมชน เกิดจากมีสาเหตุจาก

1) การบริหารงานที่ไม่โปร่งใสของนายก อบต.เอง “ความขัดแย้งส่วนหนึ่งเกิดจากผู้บริหารทำไม่ถูก เรื่องการจัดซื้อที่ดินสร้าง อบต.ชาวบ้านก็ไปร้อง ไปชุมนุมกัน” (อรุณ, 2552)

2) อำนาจการมีผู้นำชุมชน การที่นายกกับกำนันแตกเป็นคนละกลุ่มทำให้ชาวบ้านที่หมุนแบ่งเป็นสองกลุ่มไปด้วยชั่วและพร้อมสนับสนุนฝ่ายตนในการต่อต้านกลุ่มตรงข้ามทุกรูปแบบ

3) การขัดผลประโยชน์ทั้งทางด้านการใช้อำนาจและการบริหารอำนาจที่ขัดผลประโยชน์กับผู้นำชุมชนที่ทำให้พรรคพวกกำนันขาดผลประโยชน์ รวมไปถึงการปลดน้องชายกำนันออกจากตำแหน่ง จึงเป็นความเคียดแค้นที่ทำให้ผู้นำชุมชนต้องการ โคนล้มผู้นำท้องถิ่น

2. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับกลุ่มผลประโยชน์ รูปแบบความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบระหว่างนายก กับกลุ่มผลประโยชน์นั้น เกี่ยวข้อง 3 กลุ่ม ได้แก่

1) กลุ่มผลประโยชน์ที่ตรวจสอบผ่านสภา ส่วนหนึ่งเป็น ส.อบต.ในสภา ทำให้ ฝ่ายที่มี ส.อบต.มากชนะในการพิจารณา “ตอนซื้อที่ดินในสภาแตกแยกมาก ให้ประธานสภาตัดสินเพราะบางคนไม่ยอมออกเสียง ตกลงประธานให้โหวตใหม่ คราวนี้แพ้เขาเลยเสียเราไม่ถึง” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552)

2) กลุ่มผลประโยชน์ภายในชุมชน กลุ่มนี้มีผู้นำชุมชนเป็นแกนนำ โดยการพาชาวบ้านออกมาเคลื่อนไหวจับไล่ นายก อบต.และปลัด อบต.ด้วยการกล่าวว่า ร่วมกันทุจริตการบริหารงาน

3) กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกชุมชน ส่วนกลุ่มผลประโยชน์ภายนอกมาสร้างความขัดแย้งในรูปการสนับสนุนงบประมาณในการสร้าง อบต.หลังใหม่ โดยมีความสนิทสนมกับนายก อบต.เป็นกรณีพิเศษ ได้แก่ นักการเมืองระดับชาติ ที่ให้การสนับสนุนงบประมาณพัฒนาพื้นที่

3. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับ ส.อบต. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับ ส.อบต. ในกระบวนการตรวจสอบเกี่ยวกับ

1) การบริหารงาน เป็นเรื่องการประชุมที่ดินที่มี กลุ่มผลประโยชน์ในสภาเกี่ยวข้องด้วย “ตอนนั้น ได้งบประมาณการก่อสร้าง อบต. 6 ล้าน แต่ไม่มีที่ดินสร้าง เลือกไว้ 3 แห่ง โชนที่ 1 คือที่ดินที่ 1 ที่หมู่ 1 นี้ เตรียมการแล้ว ว่าซื้อที่นี้ได้แน่ มีเจ้าหน้าที่มาวัดแล้ว งบประมาณตรงนี้ผ่านสภาแล้วแต่มีคนคัดค้านว่าที่ตรงนี้เกินราคาดประเมิน กรรมการ 6 คน ตอนนั้นเห็นด้วย 4 ไม่เห็นด้วยแค่ 2 ไป ๆ มา ๆ คำนวณว่าราคาเกินซื้อไม่ได้ ทั้งที่งบประมาณผ่านแล้ว. . .” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552)

2) การแตกแยกสองกลุ่มในสภา เกิดการกระทบกระทั่งกับนายกนั้นมาจากการที่ ส.อบต. แบ่ง 2 กลุ่ม คือ ส.อบต.กลุ่มกำนันกับ ส.อบต.กลุ่มนายก

3) การที่ประธานสภาไม่ทำหน้าที่แต่คอยขึ้นนายก พ่อหลวงหมู่ 4 กล่าวว่า “ผมว่านายก ไม่ค่อยได้คิดเอง ประธานสภาเป็นผู้ชี้แนะมากกว่า” (อรุณ, 2552) ซึ่งชาวบ้านกลุ่มหนึ่งซึ่งพอมีความรู้การเมืองก็กล่าวเช่นเดียวกันว่าประธานสภามีบทบาทต่อการทำงานของนายก อบต.ที่ผ่านมาค่อนข้างมาก

4. ความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับชุมชน โดยมีสาเหตุความขัดแย้งมาจาก

1) การบริหารงานที่ไม่โปร่งใส เกี่ยวกับที่ดินประมุล ส่วนหนึ่งเกิดจากชาวบ้านบางคนเสียประโยชน์จากการประมุล ด้วยนายกย้ายพื้นที่ไปซื้อที่ดินหมู่อื่นแทน และบางกลุ่มเห็นว่านายกบริหารงานมานานแต่ไม่มีการพัฒนาอาชีพให้ชาวบ้าน

2) วัฒนธรรมชุมชนที่มีความเชื่อความศรัทธาในผู้นำชุมชนมากกว่า ชาวบ้านกลุ่มหนึ่งที่สนับสนุนกำนันเห็นตามกันว่า นายก บริหารไม่โปร่งใสเรื่องที่ดิน จึงออกมาชุมนุมเคลื่อนไหว โดยมีกำนันเป็นแกนนำแต่ส่วนหนึ่งเห็นว่าเป็นการปลุกปั่นชาวบ้านให้มาเคลื่อนไหวมากกว่า “ปัญหาความขัดแย้งแยกแยะ ส่วนใหญ่ปัญหาอยู่ที่ คู่แข่งกับคนสนับสนุน มีบ้างที่ฐานเสียงมาปลุกปั่นกระแส ใส่ความกัน ชาวบ้านสับสน” (ชาวบ้านหมู่ 4, 2552)

โดยสรุปว่า ความขัดแย้งในป่าบางที่เกี่ยวข้องกับนายก อบต.มี 4 มิติคือ

1. มิติที่หนึ่ง ฝ่ายปกครองท้องที่ (กำนัน) ไม่ถูกกับนายก อบต. (ท้องถิ่น) โดยสาเหตุเกิดจากผลประโยชน์เรื่อง ที่ดิน ประกอบกับการใช้อำนาจในการปลดคนของของอีกฝ่ายออกจากตำแหน่ง

2. มิติที่สอง นายก อบต. ไม่ถูกกับข้าราชการ อบต.เพราะ นายกต้องการทำตามที่ดินรับปากชาวบ้านมาแต่บางอย่างจัดต่อระเบียบ และขาดการบริหารแบบมีส่วนร่วมรวมถึงเทคนิคในการบริหารในฐานะผู้นำองค์กร

3. มิติที่สาม ส.อบต.กับ ส.อบต. การแบ่งเป็น 2 ฝ่ายของ ส.อบต. คือ กลุ่มพวกนายกและกลุ่มพวกกำนัน ประกอบกับการเสียประโยชน์เรื่องการซื้อขายที่ดินจึงเกิดข้อพิพาทในสภาและนอกสภา

4. มิติที่สี่ นายก อบต.กับชุมชน จากการที่ชาวบ้านที่สนับสนุนกำนันไม่ชอบการทำงานของนายกและร่วมมือกับกำนันในการร้องเรียนและก่อมือปล้นนายก ทำให้มีการแบ่งกลุ่มในชุมชนชัดเจน ความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นในกระบวนการบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจของตำบลป่าบางในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้มีสาเหตุมาจาก

1. การสร้างอิทธิพลครอบงำนายก อบต.ของฝ่ายท้องที่ ในลักษณะลูกพี่กับลูกน้องและเครือญาติ ผู้อุปถัมภ์

2. ฝ่ายท้องถิ่นที่ก้าวท้าวการทำงานของฝ่ายท้องถิ่น การแทรกแซงการทำงานของนายก โดยฝ่ายท้องถิ่นหรือกำนัน

3. ผลประโยชน์ในการประมูลงานเรื่องที่ดินและการก่อสร้าง

4. การบริหารนโยบายของนายก อบต.ที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบเช่นเรื่องการบริหารงบประมาณ ที่หัวหน้าส่วนการคลัง อบต.ป่าบางกล่าวว่า “ปัญหาที่ผ่านมาก็คือ ผู้บริหารเอาแต่ใจ จะใช้เงิน แต่งบ ไม่มีไม่ได้ตั้งไว้ ไม่วางแผนใช้เงินมาก่อน สั่งให้โยกงบให้ ยุ่งไปหมดเลย” (ชื่นชม อินทะไชย, 2552)

5. ปังเจกบุคคลของผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น ต่างฝ่ายต่างใช้กลวิธีการดึงหรือโน้มน้าว ชาวบ้านมาเป็นพวกตน สร้างความเชื่อถือศรัทธารูปแบบต่าง ๆ ชาวบ้านจึงแบ่งเป็นสองฝ่ายชัดเจน นายอำเภอกล่าวว่า “ความขัดแย้งที่ว่า สงบระหว่างสองฝ่ายนั้น ยังไม่สงบจริงเพราะป่าบางกลายเป็น มีกลุ่ม 3 กลุ่ม คือ กลุ่มกำนันและพ่อหลวงรวมทั้งชาวบ้านที่อยู่ข้างกำนัน กลุ่มที่สองเป็นกลุ่มที่ชื่นชอบ นายก อบต.และกลุ่มที่สาม ไม่เข้ากลุ่มใดส่วนใหญ่เป็นคนทำงานในเมือง” (มงคล สุทธิไส, 2552)

การจัดการความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นของฝ่ายปกครอง(นายอำเภอสารภี จ.เชียงใหม่)

การจัดการความขัดแย้งตามวิธีของนายอำเภอสารภีอยู่บนหลักคิดว่า ต้องให้ทั้งสองฝ่าย ชนะ-ชนะหรือ Win-Win ด้วยกันทั้งคู่ และใช้วิธีการหรือแนวทางหลายรูปแบบ ได้แก่

1. การเรียกมาคุยมาเจรจาไกล่เกลี่ยที่ละกลุ่ม นายอำเภอเรียกกำนันมาคุยก่อนในฐานะ เป็นผู้ได้บังคับบัญชา ทบทวนว่าหน้าที่กำนันตามกฎหมายคือ การรักษาความสงบสุขเรียบร้อยของ ประชาชนหรือลูกบ้าน หากลูกบ้านเกิดความไม่สงบ กำนันต้องอธิบายให้ลูกบ้านเข้าใจและยุติ ความขัดแย้งโดยเร็ว และอย่าถึงบทบาทกำนันต้องอยู่ในขอบเขต ไม่สมควรสร้างความปั่นป่วนโดย ใช้ชาวบ้านเป็นเครื่องมือ พร้อมให้ลงลายมือ ไว้เป็นลายลักษณ์อักษร หากไม่ทำหน้าที่จะดำเนินการ ตามกฎหมาย และหากมีความไม่สงบเรียบร้อยในป่าบางจะเอาผิดกำนันก่อน ในฐานะที่เป็นผู้ที่ได้รับ มอบหมายไปทำหน้าที่แทนนายอำเภอ แต่กลับไม่ทำหน้าที่ตนเอง ต่อมา นายอำเภอเรียกนายก อบต. มาคุยว่า หน้าที่ที่นายกต้องทำคืออะไร เรื่องที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นต้องดำเนินการไปโดยเร็ว เพราะมีสัญญาแล้ว มิฉะนั้นจะทำให้นายกเสียหายตามสัญญาและงบประมาณต้องคืน และนายอำเภอ จึงให้นายก อบต.เร่งดำเนินการให้แล้วเสร็จ คนสุดท้ายที่เรียกมาคือ ปลัด อบต.ในฐานะข้าราชการ ซึ่ง ย้ำให้รู้ถึงหน้าที่ ว่า ข้าราชการ ใน อบต.เป็นผู้รู้ระเบียบกฎหมายดี เมื่อนายกทำไม่ถูกต้องระเบียบ หน้าที่ ของปลัดคือ การทักท้วงด้วยลายลักษณ์อักษร และให้นายกตอบเป็นลายลักษณ์อักษรมา หากมีปัญหา เราจะได้ว่าใครผิดใครถูก หลังจากนั้นทั้ง 3 ฝ่ายกลับไปทำงานของตนตามหน้าที่ แต่การจัดการ ความขัดแย้งซึ่งหน้านี้ ยังไม่เพียงพอ เพราะกำนันเองเป็นคนพื้นที่ที่อยู่มานานจนมีอำนาจมาในชุมชน วิธีการจัดการความขัดแย้งที่เกี่ยวกับอำนาจที่กำนันมีนั้น ต้องจัดการทางอ้อมควบคู่กันไป เพื่อลด

อำนาจอันมิชอบ และเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองที่ต้องทำด้วย ส่วนการก่อสร้างสำนักงาน อบต. จึงดำเนินการแล้วเสร็จตามที่กำหนดไว้ รอแต่ให้ทีมบริหารชุดใหม่เข้ามาบริหารจัดการต่อไป

2. การตัดอำนาจอันมิชอบเพื่อลดบทบาทของกลุ่มที่มีอำนาจต่อรอง การลดอำนาจอันมิชอบนั้น หมายถึง อำนาจเบ็ดเสร็จที่ฝ่ายปกครองที่อยู่มานานสะสมไว้เช่น กำนัน ผู้ใหญ่บ้านที่ป่าบางนั้น นายอำเภอใช้วิธีสืบหาข้อมูลก่อนว่า กำนันมีอำนาจอะไรบ้างในพื้นที่ อะไรบ้างทำให้มีเบ็ดเสร็จชุมชน นายอำเภอกล่าวว่า เมื่อสืบทราบว่ที่ป่าบางมีบ่อนผิดกฎหมายหลายแห่งที่กำนันคุมอยู่ ดังนั้น นายอำเภอจึงส่งคนไปจับบ่อนในพื้นที่ของกำนัน 2-3 ครั้ง อำนาจกำนันเริ่มค่อย ๆ ลดลง “ผมทำตามหน้าที่ที่นายอำเภอต้องทำไม่ใช่การรังแกกำนัน แต่ผมต้องการให้แก็เห็นว่า นายอำเภอเขาจริงเอาจริงกับการใช้อำนาจที่ผิดทาง วิธีการนี้เรียกว่า สยบอำนาจอันมิชอบ หากมีปัญหอะไรแก็จะได้ไม่กล้ากับผู้ที่เป็นผู้บังคับบัญชาในสายปกครอง” (มงคล สุกลี, 2552)

3. การขู่บังคับใช้กฎหมายดำเนินการขึ้นเด็ดขาด หลังจากที่เรียกสามกลุ่มมาคุยแล้ว นายอำเภอแจ้งว่า หากยังขัดขืนไม่ทำตามบทบาทหน้าที่ หรือละเลยการปฏิบัติ จะดำเนินการทางกฎหมายทุกฝ่าย โดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรไปด้วย และขู่ตามอำนาจหน้าที่ที่นายอำเภอว่า “ผมบอกด้วยว่า ผมเอาจริง หากไม่ปฏิบัติจะปลดออกทันที” (มงคล สุกลี, 2552)

โดยสรุปว่า การจัดการความขัดแย้งเชิงโครงสร้าง ตามบทบาทหน้าที่ของนายอำเภอนั้น ใช้วิธีการขู่บังคับตามอำนาจการปกครองผสมผสานกับการอ้างวินัยการทำงานตามกฎหมาย ประกอบกับบทบาทผู้นำที่มีความเด็ดขาดและจริงจังของตนเอง เป็นวิธีการจัดการ “แบบอ่อนไปสู่แข็ง” คือ ประการแรก การเรียกมาคุยมาเจรจาไกล่เกลี่ยที่ละกลุ่ม ประการที่สอง การตัดอำนาจอันมิชอบเพื่อลดบทบาทของกลุ่มที่มีอำนาจต่อรองและแก็ขู่บังคับใช้กฎหมายดำเนินการขึ้นเด็ดขาดแก็มีการติดตามผลการดำเนินการ

ผลการแก้ปัญหาที่ผ่านมานั้นในระยะสั้น ทุกอย่างจบลงด้วยดี ต่างคนต่างกลับไปทำหน้าที่ของตนเอง ชาวบ้านหรือมวลชนหนุนหลังก็สงบลง พอดีหมดวาระสำนักงาน อบต.หลังใหม่ก่อสร้างเสร็จ ส่วนหนึ่งย้ายไปทำงานที่สำนักงาน อบต.หลังใหม่แล้ว ตำบลป่าบางสงบลงไม่มีเรื่องร้องเรียนอีก ส่วนปลัด อบต.นั้น เมื่อนายอำเภอจัดการปัญหาให้แล้ว อยากเปลี่ยนบรรยากาศจึงขอย้ายเพื่อความสะดวกด้วย นายอำเภอก็ยอมให้ย้าย แต่นายอำเภอเองก็เชื่อว่า ทุกคนยังเก็บความขัดแย้งไว้ในใจเพราะผลการแก้ปัญหาระยะยาวนั้น ไม่รู้ว่าปัญหาจะเป็นอย่างไรเพราะยังไม่รู้ว่า การเลือกตั้งครั้งต่อไป ทีมนายกเก่าหรือทีมใหม่จะเข้ามารอดูเหตุการณ์อีกครั้ง

กระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นของนายก อบต.ป่าบงและ ส.อบต.ของอบต.ป่าบง อ.สารภี จ.เชียงใหม่ (วันเลือกตั้งที่ 6 กันยายน 2552)

ความขัดแย้งจากการบริหารงานของฝ่ายบริหาร อบต.ป่าบง แม้จะสงบลงโดยการแก้ปัญหาจากฝ่ายปกครองแต่ผลความขัดแย้งยังคงต่อเนื่องมาจนถึงกระบวนการเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้งในวันที่ 6 กันยายน พ.ศ.2552 ในส่วนนี้ นายอำเภอป่าบงกล่าวว่า “ในการเลือกตั้งครั้งต่อไปอาจจะเหมือนมีเชื้อไฟแห่งความขัดแย้งที่พร้อมจะปะทุขึ้นมาอีกครั้ง คือ สิ่งที่ฝ่ายบริหารรับปากว่าจะทำตามนโยบายที่วางไว้ และการร้องจะล้างแค้นของฝ่ายที่พ่ายแพ้หรือฝ่ายตรงข้าม” (มงคล สุขโกสี, 2552)

1. สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งช่วงการเตรียมการเลือกตั้ง ความขัดแย้งในกระบวนการนี้แบ่งเป็น 3 ช่วงเวลา คือ ช่วงเตรียมการเลือกตั้ง ช่วงการดำเนินการเลือกตั้งและช่วงหลังการเลือกตั้ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) การสังเกตการณ์ในการเตรียมการลงสมัครเลือกตั้ง การเตรียมการลงสมัครเลือกตั้งที่ตำบลป่าบงนั้นมีการเตรียมการ 2 ส่วน คือ ส่วนการเตรียมการของผู้ลงสมัคร นายก อบต./ทีมบริหาร กับส่วนการเตรียมการของ ส.อบต.แต่ละหมู่บ้าน

ก. การเตรียมการคัดสรรคนลงสมัครนายก อบต.และการจัดทีมฝ่ายบริหารการเลือกตั้งครั้งนี้ นายก อบต.คนเก่า คือ นาย สุพัฒน์ นาคำ ลงสมัครในทีมเบอร์ 1 ชาวบ้านให้ความเห็นเกี่ยวกับการลงสมัครของนายกเก่าใน 2 มุมมอง กลุ่มแรกวิพากษ์วิจารณ์ว่า “ไม่รู้ทำไมนายกสุพัฒน์ลงสมัครได้เพราะมีเรื่องร่ำเรียนอยู่” ส่วนผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านกลุ่มเดียวกับกำนันกล่าวว่า “พวกนักการเมืองปากหวานกันสั่ม⁸ ทั้งนั้น ชาวบ้านแยกไม่ออก เชื่อพวกไม่จริงใจ ไม่เอาคนชื้อแต่จะเอาคนวอก⁹ เรา รูนะ โกงไปเท่าไร” (กัญญา เกษทอง, 2552) ซึ่งทีมที่ลงสมัครฝ่ายบริหาร 3 ทีม ได้แก่

- ก) ทีมที่ 1 นาย สุพัฒน์ นาคำ (อดีตนายก อบต.สมัยที่แล้ว)
- ข) ทีมที่ 2 นาย อภิรักษ์ แสงบุญ (น้องภรรยากำนันในพื้นที่)
- ค) ทีมที่ 3 นาย กิตติศักดิ์ ดุงนาคร (อดีตพนักงานธนาคารแห่งหนึ่งในจังหวัดเชียงใหม่)

การเตรียมการเลือกตั้งนายก อบต.หรือผู้นำฝ่ายบริหารที่ตำบลป่าบงทั้ง 3 ทีม นั้น ได้มีการเลือกทีมบริหารครบ ส่วนการพิจารณาเลือกผู้นำท้องถิ่นของชาวบ้านที่นี่ มีหลักคิดว่าการพิจารณาจะเลือกจากการพิจารณาผู้นำทีมและนโยบายมากกว่าดูทีมงาน

⁸ นักการเมืองปากหวานกันสั่ม คือ นักการเมืองปากหวานกันเปรี้ยวตามคำภายิตไทยโบราณ หมายถึง คนที่ปากอย่างใจอย่างเชื่อไม่ได้

⁹ ไม่เอาคนชื้อแต่จะเอาคนวอก หมายถึง ไม่เอาคนชื้อจะเอาคนหลอกลวงแทน เป็นคำพูดเชิงประชดประชัน

ทีมที่ 1 นายก อบต.เก่า (นายสุพัฒน์ นาคำ) ก่อนข้างจะได้รับคะแนนนิยมสนับสนุนในกลุ่มผู้สูงอายุมาก เพราะความเป็นคนอ่อนน้อม ถ่อมตน จีจรรย์นไปตามบ้านขอคะแนนเสียงชาวบ้าน ประกอบกับบุคลิกท่าทางที่ใจเย็นเป็นมิตร มนุษยสัมพันธ์ดี มีผลงานเดิม เป็นที่ถูกใจทั้งผู้สูงอายุไม่ว่าจะเป็นการแจกเบี้ยยังชีพให้ (พอดีตรงกับแนวนโยบายรัฐบาลที่มีเบี้ยยังชีพให้คนสูงอายุพอดี ทำให้จังหวะของ อบต.ยุค นาย สุพัฒน์เป็นฝ่ายบริหารมีผลงาน) นอกจากนี้เคยสนับสนุนโครงการต่าง ๆ ของกลุ่มเยาวชนสมัยที่ตนมีอำนาจบริหารสมัยที่แล้ว ทำให้เป็นที่ชื่นชอบของคนสูงอายุและเยาวชนคนรุ่นใหม่

ทีมที่ 2 ทีม นาย อภิรักษ์ แสงบุญ ซึ่งเป็นน้องกรรยากำนันมานิตย์ นั้น นาย จรัญ ศรีดี น้องชายกำนันมานิตย์ร่วมทีมบริหารในครั้งนี้ด้วย โดยได้รับการสนับสนุนเต็มที่จากกำนัน เพราะหวังโค่นอำนาจนายก อบต. สุพัฒน์ โดยมีกลุ่มพ่อหลวงหรือผู้ใหญ่บ้านบางหมู่ที่เป็นพรรคพวกกำนันเป็นกองเชียร์อีกแรงหนึ่ง ชาวบ้านบางคนกล่าวถึงการเลือกนายกว่า “เรื่องวุฒิการศึกษานายก หรือ อบต.ไม่จำเป็น ต้องรู้หนังสือหรือก ที่ผ่านมาก็ทำได้ รู้มากยิ่งเจียว ขอให้ซื้อสัตย์อย่างเดียว” (ประสงค์ แก้วสมุทร, 2552)

ทีมที่ 3 นาย กิตติศักดิ์ ตุงนาค เป็นผู้มีประวัติเคยทำงานในภาครัฐกิจมาก่อน แต่ไปทำงานที่ตัวเมืองเชียงใหม่ ทำให้การเข้าถึงชาวบ้านค่อนข้างน้อย บางคนไม่รู้จักตัวเขาแต่ทีมงานที่เขาประชาสัมพันธ์ว่าเป็นคนในพื้นที่ ทีม 3 นี้เท่าที่ได้พูดคุยกับชาวบ้าน จะมีเพียงคนรุ่นใหม่ที่เป็นวัยทำงานต้องการการเปลี่ยนแปลงในป่าบงจะให้ความสนใจทีมนี้มากน้อย เพราะต้องการพัฒนางานอาชีพของป่าบง แต่คนสนับสนุนกลุ่มนี้มีน้อยกว่ากลุ่มสูงอายุและเยาวชน

ความขัดแย้งในช่วงนี้เป็นเรื่องการเชียร์คนที่ตนสนับสนุนและพิจารณาคนที่เหมาะสมมา บริหาร อบต.คนต่อไป แนวคิดชาวบ้านหลาย ๆ คน มีความเห็นว่า “นายก อบต.ของพวกเราไม่ต้องเก่งมากเพราะคนเก่งอาจจะไม่ทำให้ตำบลพัฒนาได้ ขอเป็นคนดีที่อยู่กับพวกเราจริง ๆ รู้ปัญหาของเขาไม่ใช่คนที่มั่งมีชื่อในตำบลแต่ไม่เคยอยู่ในตำบลเลย พอเลือกตั้งก็มาลงสมัคร อย่างนี้เขาถือว่า ไม่ใช่คนในตำบลแท้จริง ความรู้สูงมากก็น่ากลัว จะมาแสวงหาประโยชน์จาก อบต.” บางกลุ่มจะเลือกนายกคนเดิม เพื่อให้สานต่อนโยบายเดิมที่ได้ช่วยคนสูงอายุและเยาวชนต่อไปอีกสมัยหนึ่ง

ข. การเตรียมการคัดสรรคนลงสมัคร ส.อบต. ผู้ที่ลงสมัครเป็น ส.อบต.ครั้งนี้ส่วนใหญ่เป็นคนเดิมที่ทำงานการเมืองมาก่อน มีบางหมู่บ้านที่ผู้สนใจรายใหม่ ๆ มาลงสมัคร กลุ่มผู้สมัครจึงเป็นกลุ่มที่ลงสมัครอิสระมากกว่า ประเด็นขัดแย้งช่วงนี้จึงไม่ปรากฏ

ก) กลยุทธ์การหาเสียง การเลือกตั้งในพื้นที่ป่าบงมีการหาเสียง 2 ส่วนคือ

1. กลยุทธ์การหาเสียงในส่วนของนายก การหาเสียงของผู้สมัครนายก อบต.ป่าบง มีความเข้มข้นมาก เนื่องจากสาเหตุความขัดแย้งเดิม โดยทีม 1 (นายกเก่า) และทีม 2 (ญาติ

ก้านัน) มีการแข่งขันกันมากกว่า ทีมที่ 3 ทีม 1 (นายกเก่า) นอกจากมีบาร์มีเดิม ๆ แล้วยังมีดีที่ประธานสภาที่เขาเรียกกันว่า “พีแดง” มีบทบาทมากในการคุมคะแนนของหมู่ที่ 1 บ้านไชยสถาน และหมู่ที่ 2 บ้านร้องดอนไชยซึ่งเป็นหมู่บ้านใหญ่ มีฐานเสียงค่อนข้างมาก รวมทั้งได้ฐานเสียงที่หมู่ 4 ที่ตั้งของบ้านของนายกและหมู่ 5 ที่ตั้งของบ้านของเจ้าหน้าที่ อบต.และญาติ ๆ อีกบางส่วน โดยทีมที่ 1 นายกเก่าซื้อใจชาวบ้านด้วยการจี้จกรยานไปหาเสียงตามบ้าน ส่วนทีมที่ 2 และ 3 ใช้วิธีการวิ่งรถโฆษณาไปตามถนนในหมู่บ้านทั้งเช้าและเย็น ส่วนหมู่ที่ 6 สุพรรณ เป็นหมู่ที่อิสระในการเลือกนายก

ในช่วง 2 สัปดาห์ก่อนการเลือกตั้งสัมภาษณ์ชาวบ้านที่ได้รับฟังการหาเสียงไปบ้างแล้ว มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการเลือกว่าที่นายกอย่างไรบ้าง

ลุงดำ: “อยากได้นายกที่มีความโปร่งใสใจสปอร์ต คือเบอร์ 2” (29 ส.ค. 52)

ป้าสม: “นายกเบอร์ 1 เป็นคนซื่อ ใครอยากจะวิ่งไปไหนก็ไป (หัวอ่อน) นายกเบอร์ 2 ได้แน่ เพราะเป็นคนใจกล้า โสปอร์ต การศึกษาสูง” (29 ส.ค.52)

ป้าคำ: “นายกเบอร์ 3 หัวสูงเกินถ้าหากเข้าไปแล้วเราจะเข้าหาประชาชนหรือไม่ (ตาอยู่บนฟ้า คนอยู่บนดิน)” (30 ส.ค.52)

ตาสม: “อยากได้นายกที่คิดดี คนเก่ง มีความเคารพผู้ใหญ่ นายกเบอร์ 1” (1 ก.ย.52)

ป้าทอง: “ถ้าหากเบอร์ 2 ได้เข้าไปบริหารการศึกษาสูง เข้าไปแล้วทำอะไรก็ราบรื่น แต่ถ้าหากมีปัญหาประชาชนจะรู้หรือเปล่าเพราะท่านเป็นคนเก่ง ไม่เหมือนเบอร์ 1 คิดดีคนมีปัญหาอะไรเรารู้หมด” (3 ก.ย.52)

จากความเห็นชาวบ้านที่หลากหลายในการ “ชอบและเชียร์” ผู้สมัครนายกนั้นมีความแตกต่างกันตามความคิด ข้อมูลที่ได้รับจากการหาเสียง ข้อมูลเก่าประกอบกัน รวมทั้งการที่แต่ละหมู่บ้านมีความแตกต่างในการเชียร์ผู้สมัครต่างกันออกไป บางหมู่บ้านอยู่ที่ผู้นำว่าเชียร์ใครในช่วงนี้ยังไม่ปรากฏความขัดแย้งที่เป็นรูปธรรมมีแต่ชาวบ้านที่คิดเห็นต่างกัน ส่วนผู้สมัครนั้นมีการหาเสียงหลายแบบ ทั้งขึ้นปราศรัยบนเวทีที่ตลาด การพบชาวบ้านแต่ละบ้าน การวิ่งรถโฆษณาหาเสียง ที่มีมากเห็นจะเป็นป้ายใหญ่ ๆ ตามสี่แยกที่บอกรายละเอียดผู้สมัครทั้งเบอร์ ทีมงานและนโยบายครบ ซึ่งประมาณค่าการหาเสียงค่อนข้างใช้จ่ายสูงพอสมควร ชาวบ้านที่นี้อ่านออกเขียนได้เป็นส่วนใหญ่ การติดป้ายให้เห็นจึงเป็นวิธีที่นิยมใช้ในการหาเสียงมากที่สุด มีทีมหาเสียงบางทีมที่หาเสียงคำเจ้าหน้าที่ อบต.ด้วยความโกรธ ผู้ให้สัมภาษณ์คนหนึ่งซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ อบต.ขอสงวนชื่อตนและชื่อผู้ที่กล่าวถึง กล่าวว่า “ว่าที่นายกบางคนยังไม่ทันได้ทำงานเลยแต่หาเสียงที่ตลาดบอกว่า หากเข้ามาจะปลดพวกเจ้าหน้าที่ อบต.ออกให้หมด จะยกทีมใหม่มาบริหาร ชาวบ้านที่เชียร์พวกเขาก็เฮกันใหญ่

พวกเราว่าการเป็นเจ้าหน้าที่ อบต.ภายใต้การดูแลของนักการเมืองนั้นชีวิตไม่มั่นคงเลย” การหาเสียงส่วนใหญ่ไม่โจมตีกันต่อหน้า แต่ให้ข่าวว่าหากเลือกอีกฝ่ายมีโอกาสเลือกใหม่เพราะติดคดีรอสอบสวน และมีโอกาสถูกปลดหลังเลือกตั้ง เพื่อให้ชาวบ้านคิดเองว่าจะเลือกคนที่ไม่มิดีหรือคนมิดี จะได้ไม่เสียเวลาอีก เป็นการลดความเชื่อถือน้อยอย่างหนึ่งของคู่แข่ง

2. กลยุทธ์การหาเสียงในส่วน ส.อบต. กลวิธีการหาเสียงของ ส.อบต.มี ปัญหาความขัดแย้งหรือการกระทบกระทั่งบ้างเล็กน้อย ส่วนใหญ่เป็นคนเก่าจึงอยู่ที่ชาวบ้านพิจารณา และการหาเสียงเป็นแบบเรียบง่ายคือ เดินไปตามบ้านขอคะแนน ขอโอกาสในการทำงานเพื่อหมู่บ้าน ชาวบ้านจะต้อนรับดีทุกคนเพราะเป็นคนของหมู่บ้านตนเอง บางส่วนของแนวคิดชาวบ้าน ได้แก่

ป้าแสงวรรณ: “ชาวบ้านร้อยละ 50 ของ ม.4 เล่นพนันกันว่าเบอร์ 2 ส.อบต. จะชนะได้คะแนนมากที่สุด” (2 ก.ย. 52)

ลุงดี: “ส.อบต. ม.3 เบอร์ 1, 2 ได้เพราะตั้งใจทำงาน มีผลงาน เก่ง” (3 ก.ย. 52)

ป้าสาย: “ส.อบต. ม.2 เบอร์ 1 ได้แน่เพราะชอบช่วยเหลือสังคมและ พุดจริง” (5 ก.ย. 52)

ความขัดแย้งที่ปรากฏในการหาเสียงของทีมงาน อบต.และ ส.อบต.หมู่บ้านต่าง ๆ ครั้งนี้ มีรูปแบบ ความขัดแย้ง ดังนี้

1) การขุดคุ้ยเรื่องเก่ามาว่ากัน โดยการที่กล่าวว่าคนนั้นคนนี้มีปัญหาเรื่อง ทุจริตอีกฝ่ายก็ว่าคนที่ว่ามีปัญหาการได้เปอร์เซ็นต์ในการประมูลบ้าง วิธีการนี้มีฐานมาจากเรื่องเก่า ส่วนใหญ่จะเกิดใน นักการเมืองเก่าที่เคยบริหารงานมาก่อนในสมัยที่แล้ว การใส่ร้ายกันไปมานี้ อยู่ที่ชาวบ้านจะเชื่อถือข้อมูลใคร ซึ่งในส่วนนายกเองก็มีเสียงพูดกันว่าเบอร์ 1 มีปัญหาเรื่องทุจริตที่ยังสอบสวนไม่จบหากเลือกมาจะมาโกงอีกเป็นต้น

2) การกระทบกระทั่งกันด้วยวาจา ส่วนใหญ่พบในผู้สนับสนุนของแต่ละ ฝ่ายมากกว่า ผู้สมัครคนหนึ่งกล่าวว่า “การแข่งขันแรก ๆ ก็มีบ้างแต่พอเลิกการเลือกตั้งก็จบ แต่ส่วนใหญ่คนที่ไม่จบเป็น ผู้สนับสนุนมากกว่า ที่ยังมีการกระทบกระทั่งจนแตกแยกกัน” (สมศักดิ์ เมืองใจ, 2552)

3) การใส่ร้ายกัน การใส่ร้ายกันนั้นมีบ้างแต่ไม่รุนแรง แต่ก็สร้างความ โกรธเคืองให้อีกฝ่ายไม่น้อย เรื่องที่ใส่ร้ายกัน ส่วนใหญ่ เกี่ยวกับ การกล่าวหาว่ามีการซื้อเสียง มีการ พนันกันหรือการใช้เงินทุ่มจำนวนมาก บางเรื่องก็เป็นเรื่องจริงแต่พิสูจน์ไม่ได้ บางเรื่องก็ไม่จริง อดีต ส.อบต.กล่าวว่า “คราวก่อนการหาเสียงโจมตีกันก็มี หากเราถูกใส่ร้ายชาวบ้านถามเราตอบได้ก็ OK

ถ้าเป็นการกล่าวหาเรื่องชื่อเสียง อันนี้เสียหายต้องรีบเคลียร์เพราะมีผลต่อกฎหมาย” (คลฤดี รักจักร, 2552)

4) การพูดว่ากันไปมา การได้ไปมาเป็นเรื่องการทำผิดกติกาการเลือกตั้ง และการจับผิดอีกฝ่ายเพื่อเก็บข้อมูลไปร้องเรียน เช่น หมู่ที่ 5 มีคนสมัคร 4 คน ทำป้ายหาเสียงเกินไป 30 เซนติเมตร รู้ว่าเกินแทนที่จะคุยกันว่าจะไม่ฟ้องกันนะแต่ต่างคนต่างไม่คุยกันจึงจะร้องกัน (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552)

5) การลดความน่าเชื่อถือ วิธีการนี้จะนำเรื่องราวที่ไม่ดีของอีกฝ่ายมาบอกชาวบ้านเพื่อลดความน่าเชื่อถือของผู้สมัคร เช่น การกล่าวว่า ทีม 2 (ญาติกำนัน) กล่าวถึง ทีม 1 ว่าอยู่ระหว่างการสอบสวน หากเลือกไปเกิดมีความผิดต้องเลือกใหม่ หรือกล่าวว่า นายเก่ามีประวัติความไม่โปร่งใสเลือกเข้ามาจะมีการทุจริตอีกได้ ที่ป้ายนี้หากผู้นำชุมชนพูดอะไร ชาวบ้านมักจะเชื่อตามนั้น เพราะวัฒนธรรมชุมชนที่นี่มีลักษณะ “เชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ” ส่วนผู้สมัคร ส.อบต.บางคนก็ถูกกลวิธีการลดความน่าเชื่อถือเช่นกัน “การแข่งขันเลือกตั้งนั้นในหมู่นี้มีการสร้างสถานการณ์เพื่อลดความน่าเชื่อถือผู้สมัคร บางคนไปสร้างสถานการณ์พาดพิงมาถึงผมว่าผมสนับสนุน เบอร์นั้นเบอร์นี้ ผมก็ไปเคลียร์กับผู้สมัครว่าผมเป็นกลางนะ พวกที่ที่สร้างสถานการณ์มีไม่กี่คนหรอก” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552)

6) การแบ่งพรรคแบ่งพวก เรื่องการแบ่งพรรคแบ่งพวกเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดในกลุ่มผู้ที่สนับสนุนแต่ละฝ่ายที่แบ่งกันเป็นกลุ่มๆและมีปฏิกิริยา คือ ไม่พูดกันโดยมีสาเหตุมาจากการเลือกตั้ง “ขนาดคนบ้านเดียวกันลงแข่ง ยังนำผมไปว่าที่นั่นที่นี้ ผมถามเขาว่า ใจคอหลังเลือกตั้งจะไม่พูดกันหรือ แลผมมีการพนันกันนะว่า ผมจะได้หรือป่าว” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552)

7) การชื่อเสียง ชาวบ้านหลายคนพูดว่ามีการชื่อเสียงของ ส.อบต.บางคน แต่ไม่มีหลักฐานเชิงประจักษ์ ผู้สมัคร ส.อบต.คนหนึ่งกล่าวว่า “การเมืองระดับชาติกับท้องถิ่นเหมือนกัน เล่นมีเงินก็ทำได้ทุกอย่าง การเมืองท้องถิ่นมีบ้างที่ใช้เงิน” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552) เรื่องนี้พอหลวง หมู่ 4 กล่าวว่า “ส่วนเรื่องชื่อเสียงก็มีบ้าง เราไม่เห็นเขาตรง ๆ แต่คิดว่ามี” (อรุณ, 2552) ส่วนความขัดแย้งเรื่องการเมืองใน ส.อบต.มีบ้างที่สร้างความไม่พอใจให้คู่แข่ง แต่การเมืองในส่วนนี้นายกนั้นก่อนวันเลือกตั้งยังไม่ให้เห็นเนื่องจากมีรูปแบบการเมืองแบบใหม่ซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

2. สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งช่วงระหว่างการดำเนินการเลือกตั้ง

1) การสังเกตการณ์วันเลือกตั้งที่ตำบลป่าบาง วันที่ 6 กันยายน 2552 บรรยากาศในวันเลือกตั้ง มีความคึกคักมากกว่าปกติ ในช่วงเช้า ชาวบ้านทุกหมู่ไปรวมกันที่จุดเลือกตั้งของแต่ละหมู่บ้านอย่างพร้อมเพียง ทุกคนให้ความสนใจการเลือกตั้งกันมาก รวมทั้งมีคนที่ผู้สมัครจัดไปสังเกตการณ์เลือกตั้ง เนื่องจากกลัวจะมีการโกงคะแนนกัน หมู่ที่คึกคักมาได้แก่ หมู่ที่ 4 มีผู้มาใช้สิทธิ

มากและวุ่นวายกว่าหมู่บ้านอื่น ๆ ซึ่งที่หมู่บ้านที่ 4 นี้ชาวบ้านจากที่อื่น ๆ ก็มากันมาก ชาวบ้านพูดกันว่ามีการแทงพนันว่าใครจะได้

ตอนสาย ๆ ไปถึงบ่ายกว่า ๆ ชาวบ้านบางส่วนทยอยไปรวมตัวที่วัดกันมากขึ้น เพราะที่วัดเป็นที่รวมการนับคะแนนของนายก อบต. ถือว่าเป็นหน่วยเลือกตั้งกลางที่จัดไว้สำหรับรวมคะแนนเด็กวัยรุ่นที่ป่าบางคนหนึ่งเล่าว่า มีการแทงพนันเรื่องผลการเลือกตั้ง 2 แห่ง ที่หมู่ 4 แทะเกี่ยวกับการเลือกนายก ส่วนที่วัดมีการรับแทงเกี่ยวกับ ส.อบต. การพนันทำให้การแข่งขันการเลือกตั้งมีความเข้มข้นมากขึ้น โดยมีความมุ่งหวังอย่างเดียวกันว่าต้องชนะจะได้ทั้งคะแนนเสียงและเงินส่วนที่พนันด้วย การแทงพนันที่นี้ค่อนข้างเปิดเผย เพราะข้อมูลที่ได้จากฝ่ายปกครองระดับอำเภอว่า “ที่ตำบลป่าบางมีบ่อนพนันหลายแห่งและกำนันมีอิทธิพลต่อการมีบ่อนมาก” พ่อหลวงหมู่ที่ 2 เล่าว่า “ที่นี่มีปัญหาเรื่องยาเสพติดและการพนันค่อนข้างสูง” สาเหตุที่ผู้สมัครใช้การพนันเป็นกลยุทธ์หนึ่งที่ใช้ในการแข่งขันเพื่อชนะการเลือกตั้ง เพราะนอกจากจะสามารถจูงใจคนในตำบลมาเลือกที่ตนแล้ว การพนันยังเป็นวิธีซื้อเสียงทางอ้อมที่ปลอดภัยกว่า การซื้อเสียงแบบทั่วไป โดยจะอธิบายพอสังเขปคือ ตัวอย่างเช่น นักการเมืองต้องการได้ตำแหน่งจ่ายเงินให้ผู้มีสิทธิลงคะแนนเลือกตั้ง โดยผ่าน “หัวคะแนน” แต่วิธีนี้ปัจจุบันมีกระบวนการตรวจสอบที่รัดกุมมากขึ้น ไม่สามารถซื้อเสียงได้เปิดเผย มิฉะนั้นจะส่งผลกระทบต่อกลับมาสู่นักการเมืองผู้ลงสมัครนั้นๆ ด้วย แต่การซื้อเสียงผ่านวิธีการพนันนั้นเป็นเพียงความผิดตาม พ.ร.บ.การพนัน แต่ไม่สามารถสาวมาถึงนักการเมืองผู้ลงสมัครได้ อย่างมากก็ดำเนินคดีความผิดทางแพ่งเท่านั้น แบบนี้จะไม่มีการขัดทอดไปหานักการเมืองต้นตอได้ การพนันเป็นวิธีการหนึ่งที่วัดดวงระหว่าง “นายกคนเก่า” กับ “คนของกำนัน” ซึ่งหัวคะแนนในฝ่ายกำนันตั้งโต๊ะรับแทงพนัน ซึ่งเป็นการซื้อเสียงทางอ้อม โดยเจ้ามือฝ่ายทีม 2 (น้องชายกำนัน) เล่นแบบให้แต้มต่อ 1:2 ว่าเบอร์ 1 ชนะ หากผู้เล่นต้องการได้เงินจากเจ้ามือต้องลุ้นเบอร์ตรงกันข้ามกับเบอร์ที่เจ้ามือเล่นเช่นเจ้ามือลุ้นว่าเบอร์ 1 ชนะ ผู้เล่นต้องลุ้นให้เบอร์ 2 ชนะ เพื่อให้เจ้ามือแพ้และจ่ายเงินตนเอง แลกงานนี้เจ้ามือให้แต้มต่อ 1:2 ผู้เล่น ลง 1 ส่วน ได้คืน 2 ส่วนหากเบอร์ 2 ชนะ เมื่อผู้เล่นต้องการได้เงินส่วนนี้ต้องไปบอกคนที่ตนสนิทและรู้จักให้เลือกเบอร์ 2 เพราะตนลงเงินพนันไว้ คนเล่นคนนี้ถ้ารู้จักคน 10 คน เบอร์ 2 ก็ได้ อีก 10 เสียง แบบนี้หากเบอร์ 2 ชนะก็ถือว่าสมประสงค์เจ้ามือและผู้ลงสมัครที่ลงทุน แต่ถ้าเบอร์ 2 แพ้ อย่างไรก็ตาม เจ้ามือก็ยังพอได้เงินส่วนที่คนเล่นแทงพนันไว้บ้าง เช่น แทะ 100 บาทแต่เมื่อเบอร์ 1 ชนะ เจ้ามือได้เงินก็ได้ 100 เท่านั้น แต่ถ้าเบอร์ 2 ชนะ ผู้เล่นจะได้ 200 บาทในขณะที่เจ้ามือได้ความสมประสงค์ตามเป้าหมาย วิธีนี้ไม่สูญเงินเหมือนการซื้อเสียงโดยตรง เพราะไม่ได้แจกหมดแถมมีความเสี่ยงต่อการได้ใบเหลือง ใบแดงน้อยกว่าด้วย ในการนี้ผู้ที่สนิทกับคนของกำนันเล่าว่า กำนันหมดเงินกว่าสองแสนบาทสำหรับโต๊ะพนันที่เดียวแต่ที่นั่นคิดหวังคือ กำนันที่นอกจากเสียเงินแล้วน้องชายตนยังไม่ได้

นอกจาก การซื้อเสียงด้วยการพนันแล้วยังมีวิธีการซื้อเสียงแบบจ่ายตรงซึ่งชาวบ้านบางคนวิพากษ์วิจารณ์กันว่า “ส.อบต.ที่หมู่ 4 มีคนหนึ่งที่น่าจะมีส่วนรู้เห็นกับผลประโยชน์ของการจัดซื้อที่ดิน อบต.ร่วมกับ นายก อบต.เห็นมาลงสมัครอีก มีฐานคะแนนใกล้เคียงกับคนสมัครหน้าใหม่ มาก ๆ ทำให้เกิดการซื้อเสียงราว 300 บาทต่อคน” แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ไม่มีหลักฐานเป็นที่ประจักษ์จึงเป็นเพียงคำบอกเล่าของชาวบ้านบางคนเท่านั้น เมื่อติดตามการหาเสียงพบว่า คะแนนนิยมส่วนใหญ่จะเทให้คนที่มิประสบผลการทางการเมืองมาก่อน มากกว่าคนหน้าใหม่ ๆ

2) การนับคะแนนหลังเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง ช่วงบ่าย ๆ เวลาประมาณ 15.00 น การนับคะแนน ส.อบต.ที่หน่วยเลือกตั้งแต่ละหมู่ก็เริ่มขึ้น หมู่ที่ 4 ที่ใกล้มากเห็นจะเป็นหมู่ที่ 4 และ หมู่ที่ 5 เกิดความขัดแย้งขึ้นที่หมู่ที่ 4 หลังจากนับคะแนนไปได้ครึ่งชั่วโมงเนื่องจาก มีการประท้วงให้นับคะแนนใหม่อีกครั้งเพราะชาวบ้านบอกว่า กรรมการนับคะแนนเขียนคะแนนผิด มีชาวบ้านคนหนึ่งมีปากเสียงกับกรรมการแล้วต่อว่า “ความยุติธรรมอยู่ที่ไหน” ตั้งแต่นั้นมาการนับคะแนนหมู่นี้มีความตึงเครียดตลอดเวลาและหลังจากนั้นเกิดเหตุการณ์ชกต่อยกันขึ้นระหว่างผู้สนับสนุนของแต่ละฝ่าย กรรมการจึงเรียกพ่อหลวงหมู่ 4 มาไกล่เกลี่ยและนั่งเป็นกรรมการ การนับคะแนนจึงดำเนินไปได้จนจบ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น เกิดจากการที่คะแนนของ ส.อบต.เก่า กับคนใหม่ (นายประทวน นันติ) สู้กันมาก ทำให้ฝ่ายสนับสนุน ทั้ง 2 ฝ่ายเกิดการเขียร์กันอย่างรุนแรง ซึ่งก่อนหน้านี้มีกระแสว่ามีการซื้อเสียงของ ส.อบต.คนเก่า แต่ไม่มีหลักฐานประจักษ์ คะแนนผู้สมัคร 2 คนนี้เกิดสูสีและใกล้กันมาตลอดจนนาทีสุดท้ายแพ้กันคะแนนเดียว จึงเกิดการวิพากษ์วิจารณ์กันมาก ชาวบ้านที่หนุนนายประทวน นันติ ผู้สมัครคนใหม่ ได้เสนอให้นาย ประทวน ทำเรื่องขอนับคะแนนใหม่ภายหลังซึ่งนายประทวนก็ยอมตามที่ชาวบ้านเสนอ ส่วนหมู่ที่ 5 ที่เข้มข้นเนื่องจากคะแนนผู้สมัครเท่ากัน 2 คน ทั้งสองคนนี้คะแนนคู่กันมาตลอดทำให้คนคอยลุ้นจนถึงนาทีสุดท้ายแต่ไม่มีเรื่องชกต่อย ต่างฝ่ายต่างตกลงกันว่าจะใช้การจับสลากแทนการนับคะแนนใหม่ โดยนัดกันวันรุ่งขึ้นเวลา 14.00 น. เรียกว่า “วัดกันที่ดวง” ซึ่งเป็นวิธีคิดอย่างหนึ่งในสังคมไทย ส่วนหมู่ที่ 4 ที่ใกล้ครองมาได้แก่หมู่ที่ 1 บ้านไชยสถานบรรยากาศมีความวุ่นวายเพราะชาวบ้านมารอฟังคะแนนแต่เกิดการล่าช้า เนื่องจากกรรมการมีการโต้เถียงกันเรื่องการเปิดหีบนับคะแนนเหมือนไม่ได้วางแผนมาก่อนทำให้วุ่นวายชาวบ้านเกิดความไม่เชื่อถือนับการวิพากษ์วิจารณ์กันว่าไม่โปร่งใส

การนับคะแนนนั้นโดยปกติมีความเข้มข้นอยู่แล้วเพราะมีการลุ้นโดยฝ่ายสนับสนุนทุกฝ่าย แต่ที่ปายยิ่งเพิ่มความเข้มข้นมากขึ้นเมื่อมีการพนันมาทำให้การนับคะแนนมีความเข้มข้นยิ่ง ๆ ขึ้นอีก นอกจากจะจับตามองอย่างระมัดระวังเพราะลุ้นคนที่ตนเชียร์แล้วยังลุ้นว่าคนที่ตนพนันไว้จะได้หรือไม่ ตนจะได้เงินด้วย ดังนั้นการลุ้นจึงเป็นการเฝ้าระวังที่มี “ผลประโยชน์แฝง” เมื่อสงสัยว่าการนับคะแนนผิดพลาดหรือถูกโกงจึงเกิดการตะลุมบอนกันในหน่วยนับคะแนนของหมู่ที่ 4 เป็นการวิวาทระหว่าง

ชาวบ้านกับคนนับคะแนนเพราะการนับคะแนนมีปัญหา ต้องให้กำนันและผู้ใหญ่บ้านไปควบคุมความสงบนับคะแนนใหม่ ชาวบ้านไม่เชื่อผู้นับคะแนนเนื่องจากเป็นนักศึกษาสถาบันใกล้พื้นที่ที่มารับจ้างอยู่หน่วยเลือกตั้ง แต่ชาวบ้านยอมฟังผู้นำอย่างกำนันและผู้ใหญ่บ้านมากกว่า ในขณะที่หมู่ 4 กำลังวุ่นวายกับการนับคะแนนของ ส.อบต.ไม่เสร็จนั้น ทางหน่วยเลือกตั้งที่วัด เมื่อได้บัตรเลือกตั้งนายกครบ ก็ทำการนับคะแนนไปเลย ทำให้ชาวบ้านที่ยังลุ้นการนับคะแนนใหม่ของ ส.อบต.หมู่ที่ 4 โวยวายว่า “ไม่ทันได้มาฟังนับคะแนนนายก อบต.เลย ทำไมนับเร็วกว่าเวลาที่กำหนด มีอะไรผิดปกติหรือไม่ โปร่งใสหรือไม่” ทั้งนี้ปลัด อบต.แจ้งว่าเห็นว่า หีบบัตรนายกมาครบแล้ว หากไม่ทำการนับอาจจะทำให้ผิดเวลาที่กำหนดไว้ได้ จึงทำการนับไปก่อน ระหว่างนั้นก็มีชาวบ้านหมู่อื่น ๆ มาสังเกตการณ์อยู่แล้ว กำนันก็มาอธิบายให้ชาวบ้านฟังด้วย เรื่องจึงได้สงบลง

ตารางที่ 4.3 ผลการเลือกตั้งตำบลป่าบง จ.เชียงใหม่ (วันที่เลือกตั้ง 6 กันยายน 2552)

ผู้มีสิทธิเลือกตั้ง	ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง	บัตรดี	บัตรเสีย	ไม่ประสงค์ลงคะแนน
2,948	2,482	2,383	99	44
(100%)	(84.19 %)	(78.43 %)	(3.99 %)	(1.77 %)

จาก สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่. (2552). ผลการเลือกตั้ง นายก อบต. และสมาชิก อบต. วันที่ 6 กันยายน 2552. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2553, จาก www.ect.go.th/about.php?province=chiangmai&Site MenuID=339

ตารางที่ 4.4 รายชื่อผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นนายก อบต.ป่าบง เชียงใหม่ (วันที่ 6 กันยายน 2552)

ทีมที่ 1	ทีมที่ 2	ทีมที่ 3
นาย สุพัฒน์ นาคำ	นาย อภิรักษ์ แสงบุญ	นาย กิตติศักดิ์ ตุงคนากร
1,349	773	217

หมายเหตุ. ผู้ชนะการเลือกตั้งคือ นายสุพัฒน์ นาคำ เบอร์ 1 (นายกเก่า)

ผลการเลือกตั้ง ส.อบต.เป็นไปตามที่คาดไว้ของชาวบ้านเป็นส่วนใหญ่ คะแนน ส.อบต. หมู่ที่ 4 ต่างกัน 1 คะแนน คือ นาย สมศักดิ์ เมืองใจ (243 คะแนน) กับ นายประทวน นันติ (242 คะแนน) ชาวบ้านที่สนับสนุน นายประทวน แนะนำให้นายประทวนร้องขอให้นับคะแนนใหม่ นายประทวน จึงทำบันทึกขอนับคะแนนใหม่ไป รอการพิจารณาของ กกต.อีกครั้ง ส่วน ส.อบต. หมู่ 5 คะแนนเท่ากัน 2 คน คือ นายครรชิต ศรีวิชัยกับ นางผ่องพิณ วุฒิสภา ได้คะแนนเท่ากันแต่ทั้งคู่ตกลงว่าจะให้มีการจับสลากในวันรุ่งขึ้นแทนการนับคะแนนใหม่

3. สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งช่วงเวลาลงการเลือกตั้ง

1) ความขัดแย้งและปฏิกริยาในชุมชนหลังทราบผลการเลือกตั้ง หลังผลการนับคะแนนสิ้นสุดเมื่อทราบว่านายกคนต่อไปเป็นนายสุพัฒน์ นาคำนัน ฝ่ายญาติของกำนันมีที่ท่าที่เรียบขริม ชาวบ้านพูดกันว่า “การเลือกตั้งครั้งนี้ทีม 2 (ญาติกำนัน) หวดไปราว ๆ 180,000 บาท นักพนันที่พนันว่าเบอร์ 2 ได้เสียเงินเป็นจำนวนมาก” ส่วนข่าวลือเรื่องการซื้อเสียงของนายกเบอร์ 1 ที่มีคนว่า แจกเงินที่หมู่ 1 บ้านไชยสถาน และ ส.อบต.เบอร์ 3 หมู่ 4 แจกเงินที่หมู่ 4 แต่ข่าวลือนี้ไม่สร้างปัญหาให้ผู้สมัคร ไม่มีการร้องเรียน แต่สร้างความไม่พอใจแก่ฝ่ายที่สนับสนุนเท่านั้น

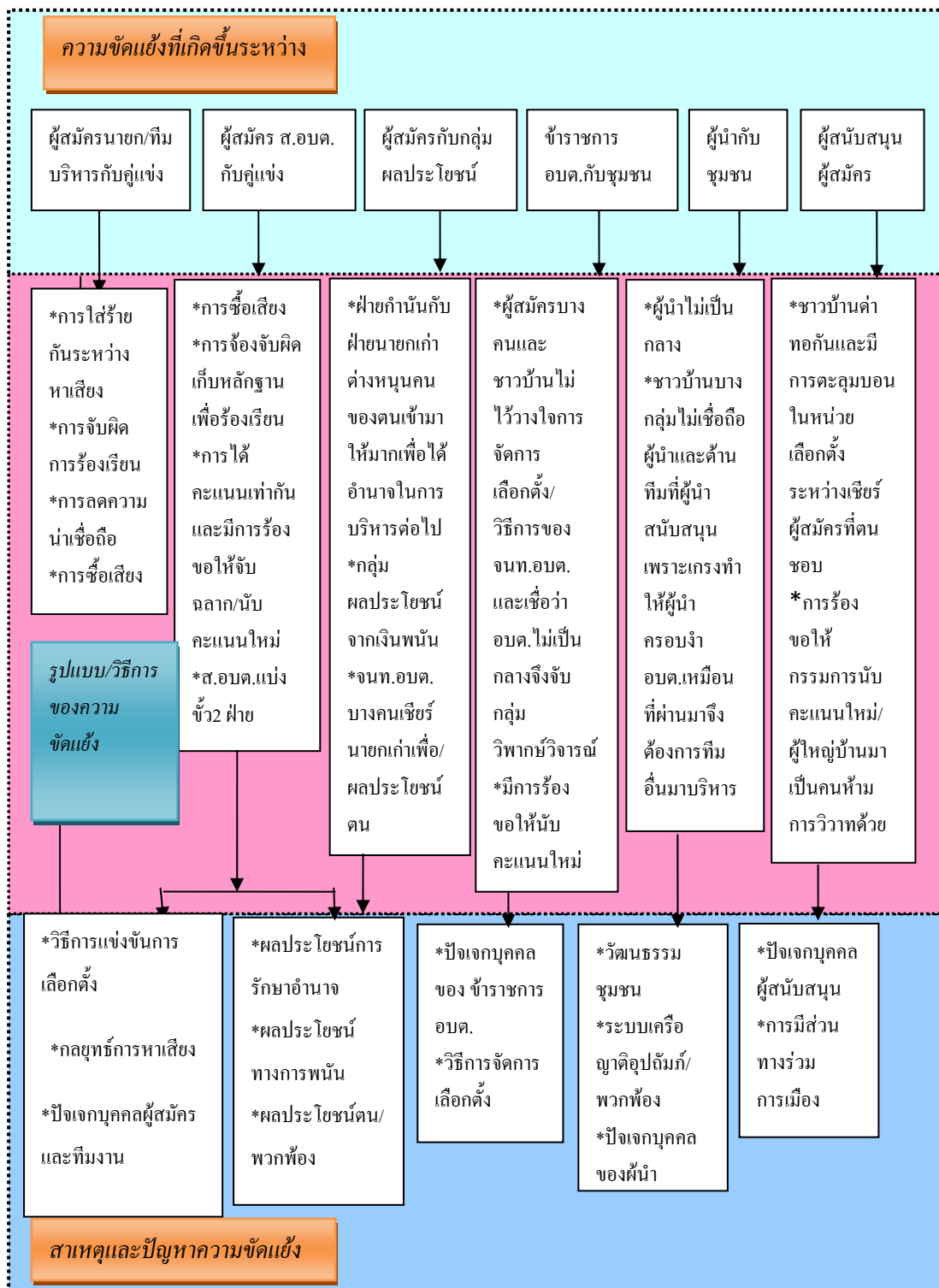
ส่วนนายก อบต. นาย สุพัฒน์ นาคำกล่าวว่า “หลังการเลือกตั้งเปลี่ยนแปลงกำนันได้มาก เขาเห็นว่าคะแนนเราน่ามากเขาเลยแผ่วลงไป รู้ว่าชาวบ้านไม่เอาทีมที่เขาหนุน ผมผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 2, 4, 5, 6 เข้าใจผมมากขึ้น” (สุพัฒน์ นาคำ, 2552) บรรยายของ อบต.หลังนายกสุพัฒน์ กลับมาในตำแหน่งอีกสมัยนั้น เจ้าหน้าที่ อบต.เตรียมช่อดอกไม้ไว้ต้อนรับนายกอบต. ที่หน้าบ้าน ฝ่ายสนับสนุนกำนันพูดกันว่า “เจ้าหน้าที่ อบต.รู้ล่วงหน้าเลยว่า จะได้ใครเป็น นายก อบต.ถึงได้มีการเตรียมการล่วงหน้า” ทั้งนี้เพราะเจ้าหน้าที่ อบต.เห็นว่า ทีม 2 (ญาติกำนัน) กล่าวตอหน้าเสียงไว้ว่าจะปลดพวกตนออกไป หากได้เข้ามาบริหารงาน ทำให้เจ้าหน้าที่หวาดกลัว พอผลออกมาว่า นายก สุพัฒน์ได้ พวกเจ้าหน้าที่จึงดีใจเพราะอย่างน้อย นายก สุพัฒน์ ยังสามารถทำงานด้วยกันได้ ดังนั้น เมื่อทีม 1 กลับมาเจ้าหน้าที่ย่อมยินดีกว่าที่ทีม 2 จะเข้ามา แต่ปัญหาความแตกแยกในป้าบยังคงมีอยู่ต่อไป เจ้าหน้าที่ อบต. คนหนึ่งกล่าวว่า “การเลือกตั้งทำให้สังคมไทยแตกแยกมาก บางบ้านหลังเลือกตั้งไม่มองหน้ากันเลย หากเป็นไปได้อยากให้นายก มาจากการแต่งตั้งจากอำเภอมากกว่า เหมือนเอาทีมจากอำเภอมาทำงานที่ตำบล มารับฟังปัญหา ประชาคมจากชาวบ้าน วางแผนงานกับชาวบ้านและบริหารบที่ไ้มาของตำบล ไม่ต้องแข่งขันให้สังคมแตกแยก” (ชื่นชม อินทะไชย, 2552) ซึ่งเป็นแนวคิดแบบระบบราชการเดิม ๆ นั่นเอง

2) แนวโน้มความขัดแย้งในการบริหารงานของ อบต.ชุดใหม่ หลังการเลือกตั้งผ่านไป นายก อบต.คนใหม่ (นายสุพัฒน์ นาคำ) ได้วางแนวทางการทำงาน ในสมัยหน้าเพื่อสร้างความสมานฉันท์ในตำบลป้าบ โดย กล่าวว่า “การทำงานในสมัยหน้านี้ จะประสานกับกลุ่มต่าง ๆ ให้มาก ที่นี้มีกลุ่มหลายกลุ่ม กลุ่มชาวนา กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มขยะ กลุ่มกีฬา กลุ่มหนุ่มสาว ฯลฯ ... การทำงานต้องสร้าง

ทีมงานมาช่วยลำพังนายกทำงานคนเดียวไม่ได้หรอก... ปัญหาท้องถิ่นกับท้องที่ไม่ถูกกันต้องแก้ไขต่อไปผมว่าจะปรับใหม่ การอบรมอาจให้ผู้นำไปร่วมฟังด้วยจะได้เปิดหูเปิดตาบ้าง และจะพยายามทำงานประสานกันมากขึ้น... ส่วนการพัฒนาความรู้ ส.อบต.นั้น นายสุพัฒน์ มีความเห็นว่า ส.อบต.ที่ผ่านมาการศึกษาน้อย บางคนไม่รู้ไม่เข้าใจเลย ต้องเอาไปอบรมสัมมนาจะดีขึ้น คนเรานั้นความรู้เป็นส่วนหนึ่งที่สำคัญแต่นิสัยก็จำเป็นมากต้องดีด้วย... เรื่องการเมืองระดับชาติในพื้นที่นั้น นายก อบต.ป่าบงเล่าว่า ตอนหาเสียงนักการเมืองระดับชาติจะมาช่วยแต่ผมไม่เอา ผมไม่อยากจะให้การเมืองระดับชาติมาเกี่ยวกับท้องถิ่น” (สุพัฒน์ นาคำ, 2552)

อย่างไรก็ตาม การปรับเปลี่ยนวิธีคิดการทำงานใหม่ในสมัยหน้าของนายก อบต.ป่าบง แม้จะลดความขัดแย้งแต่ทั้งนี้ทั้งนั้นขึ้นกับผู้นำชุมชนและผู้นำท้องถิ่นที่จะร่วมกันทำงานด้วย โดยสรุปแล้วกระบวนการเข้าสู่อำนาจของป่าบงนั้นปรากฏความขัดแย้งในแต่ละช่วงเวลาตามสถานการณ์ ซึ่งจะนำเสนอเป็นภาพที่ 4.9





ภาพที่ 4.9 สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น
 อบต.ป่าบง เจริญใหม่ (2552)

จากภาพที่ 4.9 พอดีสรุปความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกระบวนการเข้าสู่อำนาจ ในพื้นที่ป่าบงนั้น มีรูปแบบที่เกิดขึ้น 6 กลุ่ม คือ

1. ความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครนายก/ทีมบริหารกับคู่แข่งความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครนายกกับคู่แข่งมีรูปแบบคือ

1) การใส่ร้ายกัน เช่น การหาเสียงกล่าวร้ายกันว่านายกเก่ามีเรื่องทุจริต ส่วนฝ่ายสนับสนุนทีมนายกเก่าได้ตอบไปบ้างว่า ทีม 2 (ญาติกันนั้น) ทู่หาเสียงหมดเป็นแสนหากได้ไปจะเข้าไปกอบโกยคืนบ้าง

2) การจับผิดกัน ทีมเบอร์ 1 และเบอร์ 2 ต่างมีคนของตัวเองส่งไปสังเกตการณ์เวลาฝ่ายคู่แข่งไปหาเสียง เพื่อเก็บข้อมูลว่าอีกฝ่ายได้ทำอะไรผิดกติกาหรือไม่จะได้เก็บมาเป็นประเด็นในการฟ้องร้องภายหลัง

3) การลดความน่าเชื่อถือ การที่ผู้สมัครนายกเบอร์ 1 มีเรื่องรอสอบสวน หากได้รับเลือกอาจจะถูก กตต.ปลดลงภายหลัง เพราะได้คุยกับทางอำเภอแล้ว หรือการที่กล่าวว่านายกเก่าเบอร์ 1 ว่าไม่มีความรู้เป็นมา 2 สมัยไม่เห็นตำบลพัฒนาเลยเพราะนายกความรู้น้อยต้องเลือกคนที่มีความรู้กว่ามาบริหาร

2. ความขัดแย้งระหว่างผู้สมัคร ส.อบต.กับคู่แข่ง เป็นความขัดแย้งแบบเดียวกับผู้สมัครนายก มีทั้งการใส่ความกัน ว่ากันไปกันมาผ่านคนที่สาม โดยไม่มีการประจันหน้า การกล่าวหาว่ามีการซื้อเสียง การลดความน่าเชื่อถือ ดังที่กล่าวมาแล้วตอนต้น แต่รูปแบบความขัดแย้งผู้สมัครและคู่แข่งจำกัดอยู่ในหมู่บ้านไม่กระจายไปทั้งตำบลเหมือนความขัดแย้งของผู้สมัครนายก อบต.

3. ความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครกับกลุ่มผลประโยชน์ ที่เห็นชัดเป็นผู้สมัครนายกกับกลุ่มผลประโยชน์ที่มาสสนับสนุนนายกมากกว่า เช่น กันนั้นและพวกพ้องที่สนับสนุนทีม 2 (ญาติกันนั้น) พยายามทุกทางเพื่อให้ได้ผลประโยชน์ทางอำนาจการเป็นนายก อบต.สมัยนี้ ทั้งใช้การพนันมาช่วยการซื้อเสียง การโจมตีคู่แข่ง ส่วนกลุ่มผลประโยชน์การเมืองระดับชาติพยายามมาแทรกที่นายก อบต.คนเก่า มีการกระทบกระทั่งกันบางเวลา

4. ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ อบต.กับชุมชน มีมูลเหตุจากเรื่องเดิมในสมัยนายกคนเก่าและมีเจ้าหน้าที่ อบต.เป็นพรรคพวกคอยสนับสนุน ทำให้ทีมเบอร์ 2 (ญาติกันนั้น) ไม่พอใจข้าราชการและเจ้าหน้าที่ อบต.ความขัดแย้งจากการบริหารงานมาจากทีมเดิมที่ทำให้เคลงใจเรื่องทุจริตมาก่อนเกิดการวิพากษ์วิจารณ์ว่า กตต. (เจ้าหน้าที่ อบต.ที่จัดการเลือกตั้ง) ไม่เป็นกลางและการจัดการเลือกตั้งไม่โปร่งใสเอื้อประโยชน์ให้นายกเบอร์ 1 ไม่มีความเป็นกลาง

5. ความขัดแย้งระหว่างผู้นำชุมชนกับชุมชน เกิดจากการที่ผู้นำไม่เป็นกลางจึงมีเสียงวิพากษ์วิจารณ์กันมาก บางหมู่บ้านเช่น หมู่ 4 มีการเอาชื่อผู้นำไปแอบอ้างว่าสนับสนุนตน ชาวบ้านเชื่อจะได้

เลือกผู้สมัครเข้าไป เพราะเห็นว่า ผู้นำเชียร์จะทำให้การทำงานราบรื่น แต่ในขณะที่ชาวบ้านบางกลุ่มไม่เชื่อถือผู้นำด้วยเห็นว่าผู้นำมีอิทธิพลสูง เกรงจะครอบงำอำนาจ อบต.ทั้งหมด

6. ความขัดแย้งระหว่างผู้สนับสนุนกับผู้สมัคร ส่วนใหญ่เป็นผู้สนับสนุนในหมู่บ้านที่เชียร์ผู้สมัคร ส.อบต.ของตนเองมีการคำทอเถียงกันระหว่างนักระแนในหน่วยเลือกตั้ง จะปรากฏมากที่หมู่ 2 หมู่ 4 และหมู่ 5 ที่มีบรรยากาศการแข่งขันที่เข้มข้น

โดยสรุปแล้ว ความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจที่ตำบลป่าบางมีสาเหตุมาจาก (1) วิธีการแข่งขันแบบการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่อำนาจ ทำให้เกิดการแข่งขัน การหาเสียงด้วยกลยุทธ์ต่าง ๆ เพื่อให้ชนะ ซึ่งการมุ่งหวังเพียงชัยชนะทำให้เกิดการแข่งขันสูง โดยเฉพาะการที่กลุ่มไม่แน่ใจว่าฝ่ายตนจะชนะหรือไม่ ทำให้ความเข้มข้นของความขัดแย้งยิ่งสูงมากขึ้น มีการนำวิธีการใส่ร้ายกันมาใช้ การคำทอให้บุคคลที่สามฟังและการกล่าวโจมตีในการหาเสียงที่สาธารณะ รวมไปถึงการขุดคุ้ยเรื่องเก่ามาตีแผ่กัน วันเลือกตั้งมีการซื้อเสียงในบางหมู่บ้าน (2) ผลประโยชน์เชิงอำนาจและผลประโยชน์ทางการเมืองจากการลงทุนเพื่อหวังประโยชน์จากการเลือกตั้งมี 2 กลุ่ม คือ กลุ่ม ส.อบต.เก่าที่ต้องการเข้าสู่อำนาจการเมืองกลุ่มนี้มีชื่อเสียงเล็กน้อย และที่มายนอก อบต.ที่กำนันหนุน (3) อำนาจและบารมีของผู้นำชุมชน การแทรกแซงการเลือกตั้งและการไม่เป็นกลาง ฝ่ายที่กำนันสนับสนุนตั้งเป้าหมายว่าทีมเครือข่ายของตนต้องชนะทำให้ใช้วิธีการหาคะแนนเสียงรูปแบบต่างๆทั้งระบบเครือข่าย อุปถัมภ์ โดยผ่านทางพ่อหลวงบ้านที่ควบคุมได้ (4) วัฒนธรรมชุมชนที่เดิมมีการแตกแยกเป็น 3 กลุ่มของคนในชุมชน โดยมีทั้งกลุ่มที่กำนันหนุนหลัง กลุ่มนายก อบต.เก่าและกลุ่มกลาง ๆ ที่ไม่สนใจสองกลุ่มนั้น ทำให้มีแนวความคิดที่ต่างกัน มีทัศนคติต่อฝ่ายคู่แข่งแตกต่างกันไป ที่สำคัญคือ บริบทชุมชนมีพื้นฐานการพนันเป็นทุนเดิม ทำให้เกิดการแข่งกันที่รุนแรงกว่าปกติ (5) การมีสิ่งผิดกฎหมายในพื้นที่เป็นตัวกระตุ้น เช่นการพนันทำให้รูปแบบการแข่งขันเข้มข้นเพราะมีผลประโยชน์การได้เสียจากการพนันเป็นเป้าหมายแอบแฝง (6) ปัจเจบุคคลของผู้ที่เกี่ยวข้องทั้ง ผู้นำชุมชน ผู้สมัคร ข้าราชการ อบต. และชาวบ้านผู้สนับสนุนซึ่งทุกฝ่ายนั้นมีความสำคัญต่อการเกิดความขัดแย้งได้ทั้งกระบวนการคิด ทัศนคติ พฤติกรรม การวางตัวและอื่น ๆ บางคนไม่ชอบมีเรื่องราว รู้แพ้ชนะจึงไม่ขัดแย้ง แต่บางคนสะกดอารมณ์ไม่ได้เกิดการตะลุมบอนกันและบางกลุ่มหลังเลือกตั้งไม่ถูกกันเป็นเวลานาน จะเห็นว่าความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในกระบวนการเข้าสู่อำนาจที่ตำบลป่าบางนั้น มีสาเหตุหลัก ๆ จากการขัดกันของฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายท้องที่ ที่มีปัญหาไม่ถูกกันมาก่อนจากเรื่องผลประโยชน์การบริหารงานใน อบต. ทำให้เกิดการแบ่งฝ่าย ของชาวบ้านซึ่งเป็นผู้สนับสนุนทั้งสองฝ่ายที่ชัดเจนและมีการพนันเป็นตัวกระตุ้นให้เข้มข้นมากขึ้น

4. การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของตำบลป่าบง

การจัดการความขัดแย้งในตำบลป่าบงนั้น ที่ผ่านมาก่อนการเลือกตั้งครั้งนี้ ได้มีการจัดการเชิงโครงสร้างบทบาทหน้าที่โดยผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลอย่างนายอำเภอ โดยใช้กฎระเบียบมาเป็นบรรทัดฐาน ใช้เทคนิควิธีการไกล่เกลี่ย เจริญและบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในกระบวนการบริหารอำนาจและการตรวจสอบอำนาจการบริหาร ส่วนการจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจครั้งที่มีการเลือกตั้งที่ 6 กันยายน 2552 นี้ ในส่วนของ กกต. มีการเรียกผู้สมัครไปทำพิธีดื่มน้ำสาบานที่สำนักงาน กกต. “การจัดเวทีปราศรัยนั้น เมื่อก่อนปลดเคเบิ้ลทำให้ผู้สมัครทุกคนมานำเสนอนโยบายการทำงานของตนเอง แบบนั้นน่าจะดี รู้สึกว่าทำสมัยที่ 2 สมัยที่ 3 ไม่มี มีแต่กกต.เรียกผู้สมัครไปทำพิธีดื่มน้ำสาบานอะไรทำนองนั้น” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552)

แต่มีส่วนที่เป็นการจัดการเชิงสังคมที่ชาวบ้านพยายามร่วมกันทำได้แก่

1. การใช้อำนาจผู้นำมาเป็นคนกลางในการกำหนดข้อตกลงก่อนการเลือกตั้ง ในการป้องกันความขัดแย้งจากการเลือกตั้งที่ผู้นำที่ป่าบงใช้มาแต่เดิมเป็นแนวคิดที่ดี คือการเรียกผู้สมัครแต่ละคนมาพบเพื่อตกลงหรือสัญญาว่า หลังการเลือกตั้งจะดีกันเหมือนเดิมไม่ทะเลาะ ไม่ฟ้องร้องกัน กำนันมานิตย์เล่าว่า “การเลือกตั้งที่นี่มีการแข่งขันบ้าง มีการทะเลาะกันแต่ไม่รุนแรงมากนัก ที่ผ่านมาเมื่อมีการเลือกตั้งที่ป่าบง ตั้งแต่มีการกระจายอำนาจมา 12 ปีแล้วนั้น ส่วนใหญ่จะไม่รุนแรงเท่าไรนัก เพราะกำนันประธานได้หมด คนที่มาลงสมัครเลือกตั้งทุกคนกำนันจะเรียกไปตกลงว่า การเลือกตั้งครั้งนี้ต้องเป็นไปตามกฎกติกาของกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นกระบวนการหาเสียงก็ห้ามที่จะใส่ร้ายป้ายสีใส่กัน จะไม่มีการร้องเรียน จ้องทำลายฝ่ายตรงข้ามตน และเมื่อการเลือกตั้งเสร็จสิ้นทุกคนต้องยอมรับกติกา ห้ามมาขุดคุ้ย ร้องเรียนคนอื่น ให้ทำงานเพื่อกถึงประโยชน์ของคนในตำบลให้มากที่สุด” (มานิตย์ ศรีดี, 2552) วิธีการของกำนันเป็นแนวคิดผู้นำป่าบงที่เคยทำมาก่อน แต่ต่อมาภายหลังเมื่อนายก อบต.คนที่เป็นคู่กรณีจึงไม่มามาร่วมฟังแต่ส่งตัวแทนมา อย่างไรก็ตามวิธีนี้หากผู้นำเป็นที่ศรัทธา เป็นศูนย์รวมใจชุมชนนับว่าเป็นวิธีที่ดีวิธีหนึ่ง

2. การใช้วัดเป็นศูนย์กลาง วิธีนี้ พ่อหลวงหมู่ 2 ตำบลป่าบงได้นำมาใช้กับผู้สมัครในหมู่บ้านตนและได้ผลดี โดยการยึดขนบธรรมเนียมประเพณีทางศาสนาเป็นแกนกลาง เนื่องจากหมู่ 2 มีการพัฒนาวัดทุกอาทิตย์ จึงนัดแนะให้ผู้สมัครมาทำการสาบานต่อหน้าพระและชาวบ้านว่าจะไม่ทะเลาะกัน พ่อหลวงสมัยศกเล่าว่า “คนที่ลงลงนั้นส่วนใหญ่ผมพบต่อหน้าก็คุยตัวต่อตัวว่า สมัครลงได้แต่อย่าโกรธกัน ทำดี ๆ ต่อกัน และการพูดส่วนใหญ่จะพูดต่อหน้าสิ่งศักดิ์สิทธิ์ที่วัด วัดในชุมชนยังเป็นศูนย์รวมของคนในชุมชนได้เสมอ เวลาวัดมีกิจกรรมหรือกิจกรรมที่มาทำที่วัด” (สมยศ กองอินทร์, 2552)

3. การพูดคุยกันระหว่างผู้สมัครด้วยกัน วิธีนี้ใช้ในหมู่ผู้สมัคร ส.อบต.บางหมู่บ้าน แต่ไม่ทุกหมู่บ้าน ส่วนผู้สมัครนายกไม่มีใครใช้วิธีนี้เลยต่างคนต่างหาเสียงกัน “การเลือกตั้งนั้นส่วนใหญ่การเลือกตั้งผ่านไปคนลงสมัครคุยกันได้ แต่คนสนับสนุนโกรธกันนาน” (ประทวน นันติ, 2552)

4. การปรับวิธีคิดของผู้สมัครในการเข้าสู่อำนาจ การใช้วิธีป้องกันความขัดแย้งนั้นแม้จะมีหลายวิธีที่ดีแต่สิ่งสำคัญอยู่ที่ปัจเจกบุคคลในการปรับเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ จะทำให้ความขัดแย้งลดลงอย่างได้ผลชัดเจน ดังตัวอย่างวิธีคิดของผู้สมัครหลายคนได้กล่าวกันไว้ ดังต่อไปนี้

“การแก้ปัญหความขัดแย้งของ ของ อบต.นั้น คือ การเลือกตั้งนั้นฝ่ายตรงข้ามไม่ยุเหยจะดีมาก ส.อบต.ส่วนใหญ่ประสานกันได้ หากผู้สนับสนุนไม่ยุเหยให้บ้านปลาย ฝ่ายปกครอง หรือกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำตัวเป็นกลางจะดีมาก จะได้ไม่มีปัญหา” (ประทวน นันติ, 2552)

“การเมืองมีการแข่งขันกัน แต่ไม่ทะเลาะกัน จบก็จบไม่มีการร้องเรียนกัน” (คลฤดี รักจักร, 2552)

“การเลือกตั้งไม่คุยกันได้ไง ให้พ่อหลวงมาเป็นคนกลาง พอกลับหลังก็ไม่ดีกันต่ออีกอยู่ที่ตัวเองต่างหาก ผู้สมัครบางคนเข้าใจ แต่ญาติรู้สึกจะเป็นมากกว่าผู้สมัคร” (นิติพัฒน์ สายรัตน์, 2552)

“ตอนนี้การเมืองปัจจุบันจ้องแต่เอาผิดกัน หากทำตามกติกาไม่ต้องกลัว... การหาเสียงไม่ควรใส่ร้ายป้ายสี ต่างคนต่างทำงานไปจะได้ไม่ต้องขัดแย้งกัน” (ผ่องพิน วุฒิสุภา, 2552)

“การเมืองท้องถิ่นนั้น หากจะให้ไม่ขัดแย้งนั้น ฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องถิ่นต้องทำงานประสานกัน เป็นตัวอย่าง... คนที่ลงสมัคร หากแพ้ชนะต้องทำใจให้รับได้และทำให้ผู้ที่สนับสนุนตนเองเห็นว่าเรามีน้ำใจนักกีฬา รู้จักแพ้เป็น... อบต.นั้นเป็นการเมืองในท้องถิ่นการแข่งขันจบแล้วเรายังต้องเห็นหน้าเห็นตากันไม่ใช่ระดับ สส. สว. ที่พอเลือกตั้งเสร็จเราจะไม่เห็นหน้ากันเลย ผมเห็นว่าบางคนโกรธกันไม่มางานบุญ งานวัด งานศพเลย บางคนปิดตัวเองตัดโลก เราไม่ควรยึดติดหัวโชน... ผู้นำในหมู่บ้านบอกให้ทุกคนเข้าใจกัน ผมว่าผู้สมัครต้องทำให้เห็นเป็นตัวอย่าง ผู้สนับสนุนจะได้จบกัน” (สมศักดิ์ เมืองใจ, 2552)

การปรับวิธีคิดของผู้สมัครเป็นการป้องกันความขัดแย้งในเบื้องต้นที่ชาวบ้านทำได้ และที่พยายามทำ แต่ในขณะที่ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ยังแบ่งแยก ทำให้ชาวบ้านที่สนับสนุนแยกเป็นสองฝ่ายตามไปด้วย แม้จะเป็นตำบลเล็กแต่ความเป็นเมืองถึงชนบทมีความใกล้ชิดกับความทันสมัยแบบเมือง ทำให้ชุมชนที่ป่าบางบางส่วนอยู่อย่างสังคมเมือง คือไม่สนับสนุนฝ่ายใดต่างคนต่างอยู่ เมื่อมีการเลือกตั้งก็มาเลือก จบแล้วก็จบกัน ไม่มีการเคลื่อนไหวทางการเมืองอีก การจัดการทางการเมืองที่นี้จึงอยู่ใต้อิทธิพลผู้นำ ทั้งฝ่ายท้องถิ่นและท้องที่ ต้องรวมเป็นหนึ่งเดียวเพื่อปรับกระบวนการ

คิดที่จะลดความขัดแย้งที่ชุมชนป่าบาง จึงจะได้ผลกว่า การทำโดยคนเพียงบางกลุ่มเท่านั้น สิ่งสำคัญคือ ผู้นำต้องทำตัวเป็นแบบอย่างที่ดีของชาวบ้านด้วย

3. กรณีศึกษาที่ 3 พื้นที่ราบลักษณะเมือง (อบต.แม่ข้าวต้ม อ.เมือง จ.เชียงราย)

ความเป็นมาของตำบลแม่ข้าวต้ม

สมัยโบราณผู้ที่ตำบลแม่ข้าวต้ม ได้อพยพมาจากแดนเหนือของประเทศไทยเดิม โดยปู่ย่า ตายายได้มาค้าขายข้าวของเงินทอง ไข่วัวต่าง ม้าต่าง เป็นพาหนะ ซึ่งได้เป็นท่าเลที่ท่ามาหากิน น้ำดี ดินดี จึงโยกย้ายครอบครัวมาหลายครอบครัวมาจากประเทศพม่า คือ เมืองโก เมืองเส้น เรียกว่าชาวเขื่อน มืออยู่ สองจำพวก พวกที่หนึ่งเรียกว่า เขื่อนหล่อ พวกที่สองเรียกว่า เขื่อนธรรมชาติ ชาวบ้านแม่ข้าวต้ม อีกพวกหนึ่งซึ่งไปอยู่ที่บ้านทุ่งผ่อ ปัจจุบันเรียกว่า บ้านทุ่งก่อ ส่วนชาวเขื่อนหล่อ เริ่มตั้งบ้านเรือน ในบ้านกลางทุ่งเพราะใน สมัยนั้นกำลังบุกเบิก นารวมสัน จึงเรียกว่า บ้านกลางทุ่ง มีหัวหน้าครอบครัว แรกชื่อ ชิวใจ แม่คำซาง แดง และแม่คำเป้ง พร้อมกับญาติพี่น้องอีกหลายครอบครัว เริ่มยกย้ายมาตั้ง ถิ่นฐานเมื่อปี พ.ศ. 2340 และได้ขยายออกมาตั้งบ้านริมแม่น้ำแม่ข้าวต้ม เรียกว่า บ้านในกลางทุ่ง จากนั้นก็ ย้ายไปตั้งบ้านเรือนอยู่ทางทิศใต้เรียกว่า บ้านสันตันแห่น บ้านกองยาวและบ้านสันตันกอก เพราะมี ต้นมะกอกใหญ่อยู่ต้นหนึ่ง ชาวบ้านจึงเรียกตามกันว่าบ้านสันตันกอก หรือว่าบ้านสันป่าส้าน ส่วน บ้านสันคะด้า ในสมัยนั้นมีสัตว์ป่าดุร้ายเช่น เสือ วัว หมูป่า เป็นต้น จึงมีชาวบ้านหลายคนคิดค้นทำเป็น คะด้าเสือ โดยพ่อหนานวังเป็นช่างหัวหน้า ทำกะด้าเสือขึ้นมา จึงเรียกหมู่บ้านสันคะด้า ต่อมาเมื่อพลเมือง มากขึ้นจึงจัดเป็นหมู่บ้าน ในสมัยนั้นมีเพียง 10 หมู่บ้าน จึงได้แต่งตั้ง พ่อขุนวิจารณ์ เป็นแคว้น (แคว้น หมายถึง ตำแหน่งกำนัน) จากนั้นมีกำนันต่อ ๆ มา คือ พ่อหนานสามหรือนายสาม จันทรชุม นายหม บั้งเงิน พ่อหนานสม หรือนายสม สุวรรณมามูล เป็นกำนันในสมัยนั้น แต่ยังขึ้นอยู่กับ ตำบล บ้านคู่ จนในประมาณปี พ.ศ. 2480 จึงแยกออกจากตำบลบ้านคู่ มาเป็นตำบลแม่ข้าวต้มหลวง เมื่อปี พ.ศ. 2482 จนถึงปัจจุบัน

บริบทพื้นที่ตำบลแม่ข้าวต้ม อ.เมือง จ.เชียงราย

ตำบลแม่ข้าวต้มห่างจากอำเภอเมืองเชียงราย ประมาณ 5 กิโลเมตร สภาพทั่วไปของตำบล มีลักษณะทั่วไปเป็นเนินเขา ที่ดอน และที่ราบลุ่ม ที่ราบข้างเนินเขาสลับกับแม่น้ำ ทำให้มีทิวทัศน์ ที่ดี มีแม่น้ำไหลผ่าน 7 สาย มีเนื้อที่ทั้งหมด 102 ตร.กม. หรือประมาณ 58,250 ไร่ โดย อาณาเขตตำบล ติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อ ต.แม่จัน, ต.ท่าข้าวเปลือก อ.แม่จัน จ.เชียงราย

ทิศใต้ ติดต่อ ต.ริมกก อ.เมือง จ.เชียงราย

ทิศตะวันออก ติดต่อ ต.นางแล, ต.ท่าสุค อ.เมือง จ.เชียงราย

ทิศตะวันตก ติดต่อ ต.เวียงเชียงรุ้ง อ.เมือง จ.เชียงราย และลำน้ำกก

ตำบลแม่ข้าวต้มมีจำนวนประชากร 14,663 คน และจำนวนหลังคาเรือน 3,019 หลังคาเรือน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพหลักคือ ทำนา อาชีพเสริม ทำสวน ทำไร่ ค้าขาย รับจ้าง พลเมืองนับถือศาสนา พุทธ มีวัดครบทุกหมู่บ้าน สภาพพื้นที่และระบบสาธารณูปโภคนั้น พบว่า จำนวนครัวเรือนที่มีไฟฟ้าใช้ในเขต อบต. 2,993 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 100.00 จำนวนบ้านที่มีโทรศัพท์ 632 หลังคาเรือน คิดเป็นร้อยละ 20.93 ของจำนวนหลังคาเรือน

สภาพของตำบลแม่ข้าวต้มแบ่งการปกครองเป็น 23 หมู่บ้านได้แก่ หมู่ 1 บ้านแม่ข้าวต้ม หมู่ 2 บ้านทุ่งยาว หมู่ 3 บ้านทรายมูล หมู่ 4 บ้านสันต้นแพน หมู่ 5 บ้านหนองบัวแดง หมู่ 6 บ้านห้วยเจริญ หมู่ 7 บ้านโล๊ะป่าห้าว หมู่ 8 บ้านห้วยอ้อม หมู่ 9 บ้านห้วยอ้อมใหญ่ หมู่ 10 บ้านปางลาว หมู่ 11 บ้านเวียงกลาง หมู่ 12 บ้านโกสินทร์นิมิตร หมู่ 13 บ้านใหม่ หมู่ 14 บ้านก้อดยาว หมู่ 15 บ้านใหม่บัวแดง หมู่ 16 บ้านป่าซางหัวฝาย หมู่ 17 บ้านสันต้นกอก หมู่ 18 บ้านคอยเทวา หมู่ 19 บ้านเกษแก้ว หมู่ 20 บ้านประชา ร่วมมิตร หมู่ 21 บ้านเวียงกลาง หมู่ 22 บ้านโล๊ะป่าห้าว 23 บ้านทรายมูล การปกครองของตำบลแม่ข้าวต้ม ในปัจจุบัน มีกำนันชื่อ กำนัน อินหวัน บั้งเงิน ซึ่งเป็นผู้สืบทอดมาจากกำนันคนเก่าทำหน้าที่ปกครองมา นานกว่า 20 ปี จนถึงปัจจุบัน

สภาพทางสังคมและวัฒนธรรมชุมชนของตำบลแม่ข้าวต้มนั้น พบว่า แม่ตำบลแม่ข้าวต้ม จะอยู่ในเขตเมืองและใกล้เมืองมาก แต่ก็มีความเป็นชนเผ่าที่หลากหลายในแบบของ “ชุมชนชาวเหนือ” สังเกตจากการที่ชุมชนแม่ข้าวต้มนั้น บางหมู่บ้านเป็นชุมชนของชนเผ่าเช่นที่ ผู้นำชุมชนหมู่ 11 กล่าวว่า “บ้านเวียงกลางมี 2 หมู่บ้านคือ หมู่ที่ 11 และหมู่ที่ 21 ซึ่งเดิมนั้น 2 หมู่บ้านเป็นบ้านเดียวกัน ต่อมา แยกบ้านเวียงกลางหมู่ 21 ออกไป ทางหมู่ที่ 11 ซึ่งปัจจุบัน มีกลุ่มเผ่าต่าง ๆ 5 กลุ่ม คือ (1) กลุ่มคนพื้นเมืองมี 30 ครัวเรือน (2) กลุ่มคนเผ่าอาข่ามี 80 ครัวเรือน (3) กลุ่มคนเผ่าล้าหู่ผสมจีนมี 60 ครัวเรือน (4) กลุ่มคนไทยลื้อมี 40 ครัวเรือน และ (5) กลุ่มคนอีสานมี 10 ครัวเรือน ส่วนกลุ่มคนเผ่าลีซู (ลีซอ) มีอยู่ที่หมู่ที่ 21 ทั้งหมด 70 กว่าครัวเรือน”

นอกจากที่หมู่ 11 และหมู่ที่ 21 ที่มีความเป็นชนเผ่าอยู่นั้นยังมีหมู่ที่ 10 บ้านปางลาวและหมู่ที่ 20 ประชา ร่วมมิตร ที่มีชุมชนอีสานอยู่หนาแน่น ยังดำรงวัฒนธรรมแบบอีสานดั้งเดิม อยู่ในตำบลแม่ข้าวต้ม ด้วย “ชุมชนที่บ้านปางลาวมาอยู่ที่นี่นานมากแล้วตั้งแต่รุ่นปู่ย่าตายาย ส่วนใหญ่มาจากโคราช ที่นี่ เป็นชุมชนอีสานที่ใหญ่มาก ชาวอีสานที่นี่มีอีกหมู่คือ หมู่ 20 บ้านประชา ร่วมมิตรที่เราจะประสานกัน ตลอด หมู่นี้เขาอยู่คนละฟากถนนกับเรา แยกหมู่บ้านออกไปปี 2547 นี้ ตามนโยบายรัฐบาลเพื่อให้ ได้งบประมาณ หมู่ที่ 10 นี้มี 168 ปีกหรือคุ้ม” (กลุ่มชาวบ้านที่หมู่บ้านปางลาว, 2552) ส่วนที่หมู่ 8 และ 9 บ้านห้วยอ้อม ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองที่มาจากจังหวัดเชียงใหม่มาอยู่กันเป็นชุมชนใหญ่

การที่ตำบลแม่ข้าวต้มมีความหลากหลายของชนเผ่าและชนพื้นเมืองนั้น ไม่เป็นปัญหาต่อการ ปกครองของกำนันแต่อย่างใด เพราะในการปกครองดูแลนั้นแต่ละหมู่บ้านมีกฎกติกา การดูแลกันเอง

ในระดับหนึ่ง ซึ่งมีความเข้มแข็งพอสมควร อย่างที่หมู่บ้านเวียงกลาง ผู้นำกล่าวว่า “ที่นี่เราจะให้ผู้นำชุมชนหรือชนเผ่ามีบทบาทหน้าที่ต่อชุมชนในลักษณะต่าง ๆ เช่น ตั้งเป็น ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง คือ นาย จะสื่อ (ล่าหู่) นาย อาเลาะ (อาข่า) เป็น ส.อบต. ซึ่งที่จริงเขาสมัครมาเองแต่ชาวบ้านเลือกเพราะอยากให้อาข่ามาเป็นตัวแทนกลุ่มด้วย ผมว่าดีที่มีอาข่ามีส่วนร่วมอีกส่วนหนึ่งไว้ประสานงานส่วนคนพื้นเมืองได้ นาย อุ่นแก้ว มาเป็น ส.อบต.ของคนพื้นเมือง นอกนั้นจะให้พวกกลุ่มอื่น ๆ มามีบทบาททางสังคมในหมู่บ้าน เช่น เป็นตำรวจอาสา เป็น อสม.บ้าง เพื่อให้ทุกกลุ่มมีตัวแทนที่มีบทบาทในหมู่บ้านให้ครบ” เมื่อชุมชนหมู่บ้านเข้มแข็ง และผู้นำชุมชนศรัทธาผู้นำตำบลทำให้การปกครองที่นี้ค่อนข้างง่ายสำหรับผู้ปกครองอย่างท่านอินทวัน

สภาพทางกายภาพของตำบลนั้น ในแม่ข้าวต้มความเจริญแต่ละหมู่บ้านไม่เหมือนกันแม้จะเป็นตำบลเดียวกัน เพราะภูมิประเทศบางแห่งเป็นที่ราบ บางแห่งติดภูเขาและป่าสงวนที่บริเวณหลังตำบล บางหมู่บ้านมีความเป็นเมืองสูงมาก เจริญและพัฒนาเหมือนกับสภาพเมือง ในขณะที่บางหมู่บ้านอยู่บนดอยไกลไปจากตัวตำบล 30 กว่ากิโลเมตรเช่น หมู่บ้านที่เป็นชนเผ่าต่างๆซึ่งยังมีวิถีชีวิตแบบชนเผ่าดั้งเดิม ลุงโมมิพา ชาวบ้านหมู่ที่ 21 บ้านเวียงกลางเล่าว่า “ชาวบ้านที่นี่เป็นลี้ซู่ทั้งหมด มีราว ๆ 70 กว่าครัวเรือน ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำไร่ข้าวโพด และทำนาข้าว ข้าวได้ราว ๆ ปีละ 90 เกวียน แต่ข้าวเราไม่ขายเก็บไว้กิน ขายแต่ข้าวโพด ไปขายที่เชียงราย ได้ราว ๆ ปีละ 13,000 บาทต่อปี เก็บเงินไว้ใช้ทั้งปี ผมมีนาราว ๆ 70 ไร่ ชาวบ้านที่นี่นับถือผี หมู่บ้านเรามี ส.อบต. 1 คนที่เป็นตัวแทนพวกเรา ท่านเคยมาประชุมที่นี้บ่อย หมู่บ้านเรามีถนน มีไฟแต่ไม่มีอนามัย ต้องไปใช้ สอ.บ้านโล๊ะป่าห่างจากนี้ 7 ก.ม.” การที่หมู่บ้านบางแห่งไกลมากทำให้การพัฒนานั้นค่อนข้างลำบากเพราะตำบลแม่ข้าวต้มมีหมู่บ้านมากถึง 23 หมู่บ้าน สภาพทางกายภาพที่ต่างกันทำให้มีความแตกต่างทางความเจริญอย่างเห็นได้ชัด แต่เวลามีกิจกรรมคนชนเผ่าแต่งกายจะมาร่วมงาน

ประชาชนในตำบลแม่ข้าวต้มมีความเป็นชุมชนที่สมัครสมาน กลมเกลียวกัน ดังจะเห็นจากการที่มีกิจกรรมต่าง ๆ ในตำบลจะได้รับความร่วมมืออย่างดีจากผู้นำชุมชนทุกหมู่บ้านและประชาชนโดยทั่วไป เช่น งานกีฬาเชื่อมความสามัคคีระหว่างหมู่บ้านที่จัดได้ยิ่งใหญ่ระดับจังหวัดเลยทีเดียวมีคนมาร่วมงานเป็นพัน ๆ คน การจัดการของงานสวยงามและตระการตาเหมือนงานระดับจังหวัด งานที่ใหญ่อีกงานคือ งานวันแม่ที่โรงเรียนแม่ข้าวต้มเป็นแม่งานในการจัดงาน ท่านเป็นประธานการจัดงาน งานวันปิยมหาราชซึ่งเป็นงานระดับตำบลแต่มีการจัดงานเหมือนจังหวัดจัดการทุกอย่าง แม้แต่หน่วยอำเภอหรือปลัดอำเภอที่มาเป็นประธานเปิดงานก็เอ่ยปากว่า “งานที่ตำบลแม่ข้าวต้มจัดบางงานนั้นยิ่งใหญ่กว่าระดับจังหวัดอีก” และ ผอ.โรงเรียนแม่ข้าวต้มยังกล่าวอีกว่า “ชุมชนที่นี้เข้มแข็งมาก ๆ เพราะท่านที่นี้เก่ง วิสัยทัศน์ไกลมาก แลมีอำนาจบาบริมาณ เป็นคนพูดจริงทำจริง บริจาคช่วยชุมชนมาก ท่านเป็นคนที่มีชาวบ้านเกรงใจมาก ๆ แม้แต่นายก อบต. ก็เกรงใจ”

ระหว่างการศึกษาชุมชนที่นี้ผู้ศึกษาได้ร่วมงานที่ตำบลจัด 2 งานคือ งานกีฬาเชื่อมความสามัคคี และงานวันปิยมหาราช ซึ่งจัดได้สวยงามและยิ่งใหญ่อย่างที่มีคนกล่าวถึงจริง ๆ ผ.อ.โรงเรียนแม่ข้าวต้ม กล่าวว่า “เวลาจัดงานคนที่นี่จะมาร่วมงานมาก หากบอกว่าก้านันเป็นประธานทุกฝ่ายจะตื่นตัวมากเป็นพิเศษ โดยเฉพาะผู้นำชุมชนทุกหมู่บ้านจะพาลูกบ้านมาร่วมมากที่สุด ประธานกลุ่มต่าง ๆ ก็มาร่วมหมด หากนายก เป็นประธานบางงาน ยังไม่คิดสักเท่าก้านันเป็นเอง ที่นี้ก้านันเป็นผู้ที่ชาวบ้านให้ความเคารพและยำเกรงมาก เพราะเป็นก้านันมานานและทำการพัฒนาแม่ข้าวต้มจนเป็นที่ยอมรับระดับจังหวัด เวลาจัดงานใหญ่ ๆ ระดับจังหวัดจะมาจัดงานที่แม่ข้าวต้มเสมอ” (ทัศนีย์ คำดี, 2552)

ผู้นำชุมชนหมู่ที่ 11 บ้านเวียงหอมกล่าวว่า “ชาวบ้านเชื่อถือพ่อก้านันเพราะเป็นตัวอย่างที่ดีของผู้นำ พ่อก้านันว่าไงก็ว่าตามกัน พ่อก้านันรักผู้ใหญ่บ้านทุกคน คอยดูแลทุกข์สุขทุกเรื่อง ถ้าหากงานไม่เดินก็เรียกมาว่า มีปัญหาอะไรต้องพิจารณาเองนะ ว่าสมควรอยู่ในตำแหน่งหรือไม่ หากปรับปรุงตัวก็ได้ทำงานต่อ การทำงานของท้องถิ่นกับท้องที่นี้ประสานกันดีเพราะมีอะไรเราจะขอมติที่ประชุมชาวบ้านทุกครั้ง” (เจริญ วงศ์หาญไทย และอุนแก้ว วงศ์มูล, 2552) นอกจากนี้ งานต่าง ๆ ที่สังคมชุมชนมีส่วนร่วมแล้ว ก้านันยังเป็นผู้พาความภาคภูมิใจหลายอย่างมาให้ตำบล เช่น ก้านันได้เป็นประธานก้านันผู้ใหญ่บ้านระดับประเทศ โรงเรียนแม่ข้าวต้มได้รางวัลระดับประเทศและประธานกลุ่มวัฒนธรรมของตำบลซึ่งเป็นเสมือนผู้ใหญ่ในชุมชนก็ได้รับรางวัลระดับประเทศ

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ข้าวต้ม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

ตั้งอยู่ที่ เลขที่ 159 หมู่ 9 ต.แม่ข้าวต้ม อ.เมือง จ.เชียงราย ห่างจากอำเภอเมืองเชียงราย ประมาณ 5 กิโลเมตร อบต.แม่ข้าวต้มรับผิดชอบพื้นที่ตำบลแม่ข้าวต้มทั้งหมด 23 หมู่บ้าน

โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.แม่ข้าวต้ม

องค์การบริหารส่วนตำบลแม่ข้าวต้มได้รับการจัดตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2540 มีนายก อบต.มาแล้ว 3 คน นายก อบต.ปัจจุบันเป็นนายก อบต.คนที่ 4 ของ ชื่อนายสันติ เถรนิม มีรองนายก 2 คน ชื่อนายสมจิตร บั้งเงินและนายบุญเรือง แดงฟู และเลขานายก 1 คน ชื่อนายชำนาญ เชื้อนเพชร มีสมาชิก อบต.จำนวน 46 คน โดยผ่านสมัยเลือกตั้งมาเมื่อปี 2551 อยู่ในวาระราว 1 ปีกว่า ๆ ส่วนสำนักงาน อบต. มีปลัด อบต.ชื่อ นายมงคล ศรีคำม้วน งบประมาณ โดยเฉลี่ย 24 ล้านบาท

ความเป็นมาของการเมืองท้องถิ่นที่ตำบลแม่ข้าวต้ม

ในปี พ.ศ.2537 ประกาศใช้ พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ให้สภาตำบลยกระดับเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีอำนาจการบริหารงบประมาณ มีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน มีวาระ 4 ปี โดยมีก้านัน อินทวัน บั้งเงิน เป็นประธานกรรมการบริหารในช่วง 4 ปีแรก (ในปี พ.ศ. 2538-2546) นั้น อบต.แม่ข้าวต้ม มีความโดดเด่นในด้านการพัฒนาสูงมาก โรงเรียนและหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งกลุ่มองค์กรภาคประชาชนในพื้นที่มีผลงาน

เป็นที่ประจักษ์ ยิ่งในสมัยที่กำนันได้เป็นประธานกรรมการบริหารตำบลได้พัฒนาให้ตำบลแม่ข้าวต้มมีความเจริญทางด้านสังคมและเศรษฐกิจอย่างรวดเร็ว ชุมชนตำบลแม่ข้าวต้มเป็นชุมชนเข้มแข็ง แม้จะอยู่ใกล้เมือง แต่วัฒนธรรมชุมชนเป็นแบบกิ่งเมือง กิ่งอนุรักษ์แบบชนบทไว้ เป็นเพราะผู้นำชุมชนที่วางระบบต่างๆ ไว้เป็นอย่างดี การเมืองช่วงนั้นจึงไม่มีปัญหา ผอ.โรงเรียนแม่ข้าวต้ม กล่าวว่า “การเมืองระดับ อบต.ที่นี้ปูพื้นมาดีทำให้ระบบไม่มีปัญหา สมัยก่อน อบต. มีกำนันดำรงตำแหน่งสูงสุด ตั้งแต่ยังไม่มีกำนันคนไหน ช่วงนั้นกำนันอินหวั่นวางระบบงานไว้ดี พอมีการเลือกตั้ง ก็สานต่อแนวทางที่กำนันวางไว้ไม่มีปัญหาอะไร” (ทัศนีย์ คำดี, 2552)

สาเหตุที่การจัดการการเมืองท้องถิ่นในยุคที่กำนันเป็นประธานการบริหารเป็นไปอย่างเรียบร้อย เนื่องจาก การที่กำนันอินหวั่น เป็นกำนันในพื้นที่นี้มานานเกือบ 30 ปี ประกอบกับมีเครือข่ายจำนวนมาก ซึ่งกำนันนำมาเป็นทีมงานและเป็นผู้ในระดับหมู่บ้าน เป็นประธานกลุ่มต่าง ๆ ทำให้สามารถประสานงานได้ง่าย การบริหารช่วงนั้นจึงได้รับความร่วมมืออย่างดี ที่สำคัญนั้น เกิดจากคุณสมบัติผู้นำที่กำนันอินหวั่น มีในหลาย ๆ รูปแบบ ทั้งรูปสมบัติและคุณสมบัติ คือ เป็นผู้นำที่สืบทอดมาจากกำนันคนเก่าก่อนและอยู่ในตำแหน่งมานาน ประกอบกับการมีบุคลิกของการเป็นผู้นำสูง คือมีรูปร่างที่สูงใหญ่ น่าเกรงขาม อุปนิสัยใจกว้างแบบนักเลง พูดจริงทำจริง ไม่เกรงกลัวใคร แต่ใครที่ได้ทำงานด้วยจะเกรงและกลัวกำนันกันทุกคน การมีวิสัยทัศน์ในการพัฒนาของกำนัน ในการพยายามเรียนรู้สิ่งใหม่ๆ ที่พัฒนาจากภายนอกนำมาพัฒนาตำบลของตนเอง “ชุมชนที่นี้เข้มแข็งมาก ๆ เพราะกำนันที่นี้เก่ง วิสัยทัศน์ไกลมาก แถมมีอำนาจบารมีมานาน เป็นคนพูดจริง ทำจริง บริจาคช่วยเหลือชุมชนมาก กำนันเป็นคนที่ชาวบ้านเกรงใจมาก ๆ แม้แต่นายก อบต. ก็เกรงใจ ทางจังหวัดไว้ใจนำโครงการต่าง ๆ มาลงที่ตำบลแม่ข้าวต้มบ่อยทำให้ชุมชนมีกิจกรรมมากมาย” (ทัศนีย์ คำดี, 2552) ธุรกิจของของตระกูล “บั้งเงิน” ในตำบลมีหลายแห่ง ทั้งการรับเหมาก่อสร้าง การมีบริษัทลิขสิทธิ์ จำกัด (บริการการให้กู้ยืมเงิน) การมีร้านค้าต่าง ๆ อำนาจและบารมีของกำนันอินหวั่น ในตำบลแม่ข้าวต้มนั้นมีทั้งในส่วนที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการ

จนกระทั่ง ปี พ.ศ. 2546 มีการยุบรวมสภาตำบลและยกระดับองค์การบริหารส่วนตำบลทั่วประเทศ ตำบลแม่ข้าวต้มมีการเลือกตั้งที่มาจากสภา ครั้งแรก การเมืองช่วงนั้นเริ่มมีปัญหาความแตกแยกเกิดขึ้นในสภาของตำบลแม่ข้าวต้ม อดีต ส.อบต.สมัยแรก (นายสมจิตร บั้งเงิน) กล่าวว่า “ปัญหาใน อบต.สมัยแรก ๆ มีสาเหตุมาจากการที่สมาชิกบอกว่า นายกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมไม่ใช่ประชาชนเลือก การเลือกตั้งในสภาสร้างความแตกแยกเพราะมีการเสนอ 2 คนทำให้เกิดการสนับสนุนจาก ส.อบต.สองฝ่าย ตอนนั้น คต.เย็น ลงแข่งกับ นายกิตติชัย ซึ่งเป็นนายกสมัยถัดมา ตอนนั้น คต.เย็นได้ ทำให้ ส.อบต.ที่เป็นฝ่ายหนุนนายกิตติชัยตั้งตนเป็นฝ่ายค้านเกิดปัญหาการ

จับผิดการร้องเรียนกันขึ้น ซึ่ง ค.ต.เย็นแก็ก็มีเรื่องทุจริตจริงตามที่เขาร้องเรียน แกะชิงลาออกก่อนอีก สมัยต่อมาแกล้งไม่ได้โดนแขวน”(สมจิตร บั้งเงิน, 2552)

หลังจากที่มีการเลือกตั้งนายกในปี พ.ศ. 2547 จนถึงปัจจุบันการเมืองท้องถิ่นช่วงเวลานั้น เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงบ้าง ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงบริบทชุมชนที่แม่ข้าวต้ม เนื่องจากความเจริญ ความทันสมัยที่เข้ามา ชุมชนแม่ข้าวต้มอยู่ใกล้เมือง ทำให้คนชอบวัดถูกกันมาก คิดว่าการเปลี่ยนแปลงการเมืองที่นี้ส่วนหนึ่งเกิดจากความเจริญที่ทำให้คนหลงอำนาจและต้องการผลประโยชน์มากขึ้น ความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นที่เริ่มเกิดขึ้นในยุคหลัง ๆ ของแม่ข้าวต้มนั้น ส่วนหนึ่งมีปัจจัยมาจากการแสวงหาผลประโยชน์ โดยใช้อำนาจเป็นเส้นทางนำไปสู่เป้าหมายของนักการเมือง ในขณะที่คนในชุมชนไว้วางใจฝ่ายปกครองท้องถิ่นอย่างกำนันมากกว่าฝ่ายท้องถิ่น หัวหน้าสถานีอนามัยแม่ข้าวต้มกล่าวว่า “ปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่นนี้ ไม่มีท้องถิ่นกับท้องถิ่นที่คุยกันได้ พ่อกำนันไม่ก้าวทำงานท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นทำอะไรไม่ถูกพ่อกำนันจะเรียกมาเตือนในฐานะเป็นลูกบ้านก่อน มีอะไรมาคุยในสภาคาแฟก่อน เราใช้สภาคาแฟเป็นที่ตรวจสอบไปด้วย พ่อกำนันจะประชุมเวที สภากำนัน-ผู้ใหญ่บ้านก่อน หากมีเรื่องจะเข้าสภาจะส่งมาที่สภาคาแฟ ความขัดแย้งที่นี้กำนันจะเป็นคนใกล้ชิด เรื่องจะยุติลงได้ หากเรื่องไหนจบไม่ได้จะถูกส่งออกไปให้ทางอำเภอสอบสวนต่อไป” (สงกรานต์ ก้อนแก้ว, 2552)

กระบวนการเข้าสู่อำนาจของแม่ข้าวต้ม

การศึกษาพื้นที่ตำบลแม่ข้าวต้มนั้น มุ่งประเด็นการศึกษาที่ กระบวนการบริหารอำนาจที่มีปัญหาเดิมมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 เป็นต้นมาและการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร อบต.ชุดปัจจุบันนี้เป็นชุดที่ได้รับการเลือกตั้งมาเมื่อปี พ.ศ. 2551 และได้บริหารงานจนถึงปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความเข้าใจสาเหตุและปัญหาการเมืองท้องถิ่น จึงได้ทำการศึกษาประเด็นการเข้าสู่อำนาจของ อบต.แม่ข้าวต้มก่อน

กระบวนการเข้าสู่อำนาจที่ผ่านมา การเลือกตั้งนายก อบต.คนแรก ปี พ.ศ. 2547 ตำบลแม่ข้าวต้มได้ นายก อบต.ชื่อ ค.ต.เย็น สืบคำแก้ว เป็นนายกอบต.คนแรกของตำบลที่มาจาก การเลือกโดยทางอ้อม คือเลือกจากสภา อบต. การเลือกตั้งสมัยแรก ๆ ของแม่ข้าวต้มไม่มีประเด็นขัดแย้งเพราะนายกที่ได้มาได้รับการสนับสนุนจากผู้นำชุมชนหรือพ่อกำนันจะสามารถมีชัยในสนามเลือกตั้งได้ทุกราย สมัยนายกคนแรกกำนันก็สนับสนุนขึ้นมา

การเลือกนายกแบบทางอ้อมที่แม่ข้าวต้มนั้น มีการเลือกนายกจากสภา ในสมัยแรกนั้นสภามีสมาชิกสนับสนุน ค.ต.เย็นและ นายกิตติชัย แต่ ค.ต.เย็นได้เสียงข้างมากทำให้ได้เป็นนายก อบต. ที่มาจากการเลือกตั้งทางอ้อมสมัยแรก ปัญหาความขัดแย้งที่ตามมาคือ การที่สภาแบ่งเป็นสองฝ่าย คือ ฝ่ายนายก ค.ต.เย็น กับฝ่ายที่แพ้เสียงกลุ่ม ส.อบต.ที่เชียรนาย กิตติชัย เนื่องจากพยายามหนุนพวกตนเองเป็น นายก อบต. ความรู้สึกเป็นฝ่ายค้านหรือฝ่ายต่อต้านก็เกิดขึ้นตามมา ปัญหาความขัดแย้งก็ก่อตัว

ขึ้นตามลำดับ ส่งผลต่อการบริหารอำนาจใน อบต.ยุคนั้นจนทำให้ คต.เย็น นายก อบต. คนแรกต้องออกจากตำแหน่งก่อนหมดวาระเพียง 3 เดือน และจัดให้มีการเลือกตั้งใหม่ในสมัยที่สองเป็นการเลือกนายก อบต.ที่มาจากประชาชนโดยตรงในปี พ.ศ. 2548 การเข้าสู่อำนาจมีปัญหาความขัดแย้งตามมาทั้งแบบเก่าแบบใหม่ ต่างกันที่กลุ่มขัดแย้งเป็นกลุ่มนอกสถาบันในสภาเท่านั้น” (สมจิตร บั้งเงิน, 2552)

ในสมัยที่สองของการเลือกนายกทางตรงโดยประชาชนนั้น มีคนลงสมัครนายกมี 2-3 คน เท่านั้น ส่วนการลงสมัคร ส.อบต.ส่วนใหญ่ได้รับการหนุนจากผู้ใหญ่บ้าน ที่นี้ผู้ใหญ่บ้านล้วนเป็นเครือญาติกันนั้น ยกเว้นบางหมู่บ้านที่มีความแตกต่างด้านชาติพันธุ์ ชนเผ่า เช่น ที่หมู่ 11 หมู่ 21 บ้านเวียงกลาง บ้านเวียงหอมที่เป็นหมู่บ้านชนเผ่ามูเซอและชนเผ่าอื่น ๆ ปะปนอีก 2-3 เผ่า และที่หมู่ 10 บ้านปางลาวที่เป็นคนอีสานมาตั้งรกรากอยู่เป็นหมู่บ้าน หมู่บ้านเหล่านี้ผู้นำเขาจะเป็นเอกเทศจากอำนาจของกำนัน ชาวบ้านในหมู่ 10 กล่าวว่า “นายก อบต.เข้ามาที่นี่ทุกคน เพราะที่นี่เป็นกลุ่มใหญ่ หากบ้านปางลาวลงเลือกใครจะได้ เพราะเราก่อนข้างสามัคคี” นายก อบต.ที่จะลงสมัครหากเข้าถึงแกนนำของชุมชนได้ จะได้คะแนนเสียงสนับสนุนทันที

1. การเตรียมการลงสมัครเป็นผู้บริหารท้องถิ่นหรือนายก อบต. เริ่มจากการคัดสรรคนลงสมัครนั้น กำนันอินหวัน (กำนันตำบลแม่ข้าวต้ม) กล่าวว่า “การเลือกนายก ส่วนใหญ่จะเลือกโดยชาวบ้าน ผมไม่ได้เข้าไปยุ่งอะไร แต่มองดูเขาห่าง ๆ” (อินหวัน บั้งเงิน, 2552) ที่แม่ข้าวต้มนี้การเลือกคนลงสมัครในส่วนของนายกนั้นอาจจะเป็นคนเก่าลงสมัคร หรือคนใหม่ที่ต้องการมาลงก็ได้ แต่ขอให้เป็นคนที่มีชุมชนหรือชาวบ้านเลือกมา ส่วนใหญ่แล้วการเลือกคนลงสมัครเขาจะเลือกจากที่ประชุมหมู่บ้านมากกว่า ผอ.โรงเรียนแม่ข้าวต้มกล่าวว่า “การเลือกใครมาเป็นนายกนั้น ชุมชนเลือกเอง กำนันจะไม่ยุ่งแต่ คนไหนที่ชุมชนเลือกหากคะแนนทำท่าจะมากกว่าใคร กำนันจะไปหนุนคนนั้น แต่ถ้านายกขึ้นมาทำไม่ดี กำนันก็พร้อมจะรวมกลุ่มชุมชนตรวจสอบและประท้วงได้ทุกเมื่อ หากกำนันเริ่มชาวบ้านจะตามทันที” (ทัศนีย์ คำต๊ะ, 2552) เช่นเดียวกับหัวหน้าสถานีอนามัยแม่ข้าวต้มกล่าวว่า “การลงสมัครนายกที่นี่ ลงเอง แต่เขาอาจจะไปหากำนันขอการสนับสนุนบ้าง กำนันไม่มีบทบาทในการจัดคนลง” (สงกรานต์ ก้อนแก้ว, 2552)

2. การสร้างทีมเพื่อลงแข่งขันการเลือกตั้งและการหาเสียงของผู้สมัคร การสร้างทีมดี ๆ หมายถึงการหาคนดี ๆ มาเป็นทีมงาน เป็นที่นำเชื่อถือได้ สมัยแรก ๆ นั้นนายกไม่ค่อยเปิดเผยทีมงานได้เลือกก็ค่อยบอกว่าทีมเป็นใคร ส่วนใหญ่คนที่เป็ทีมนายกจะมาจากการเป็นหัวหน้าคะแนน ใครทำคะแนนให้มากก็เป็นรองนายก เป็นลักษณะต่างตอบแทน ส่วนเลขาจะเลือกจากคนที่สนิทจะได้เรียกใช้ได้นัดๆและอยู่กลางๆกลุ่มบ้านด้วย แต่การเลือกตั้งครั้งที่ 2 ที่ผ่านมานั้นมีแข่ง 3 ทีม ทีมแรกนายกไม่ยอมแสดงทีมงาน คงจะใช้แบบเดิมคือ รอหัวหน้าคะแนนมาก่อน แต่ชาวบ้านฉลาดขึ้น หากไม่แสดงทีมงานชาวบ้านจะยังรีรอไม่ตัดสินใจเลือกใคร บอกว่าขอดูทีมงานก่อน แต่ทีม 2 ชักชวนอดีตประธานสภา

คนเก่ามา เขาเป็นคนที่ทำงานดีมีชื่อเสียงมาแต่สมัยแรก เข้ากับชาวบ้าน ได้ดีทีมสองเลยประกาศตัวว่าทีมเขามีประธานสภาคนนี้มีร่วมทีมจะเป็นรองนายกคนต่อไปชาวบ้านสนใจมากเป็นพิเศษ ส่วนทีม 3 เอาคนเก่า ๆ ที่เคยมีปัญหาทุจริตในทีมเดิมมาลงเพราะเป็นทีมเก่ากัน ชาวบ้านส่ายหน้าเลย นายกที่เลือกมาเลยได้ทีมสอง บางทีชาวบ้านมองทีมแล้วถามหานโยบายต่ออีกว่ามีนโยบายอะไรบ้างที่จะพัฒนาชุมชน คราวก่อนที่เลือกสมัยแรก นายกเอาหัวคะแนนมาลงเป็นทีม แต่เป็นคนละกลุ่มบ้านใครเป็นหัวคะแนนกลุ่มไหน ได้เสียงมากน้อยเท่าไรก็มาเป็นรองนายก ตกลงว่าได้นายกมา 3 คน ๆ ละกลุ่มบ้านทำงานไม่เข้าหากันเลย พอสมัยที่สองนายกจะเลือกคนกลุ่มบ้านใกล้ ๆ ตัวเองแต่เลือกคนที่ชาวบ้านทุกหมู่เห็นผลงานเช่น ประธานสภา มีชาวบ้านบางคนถามว่าทำไมเลือกคนกลุ่มใกล้ตัวเองหมด ผู้สมัครนายกตอบว่า “คนกลุ่มเดียวกันพูดจาภาษาเดียวกันทำงานง่าย นายกเป็นใหญ่คนเดียวไม่ใช่ต่างคนต่างจะใหญ่ทำงานยาก ” (ทักษิณีย์ คำดี, 2552)

3. การคัดสรร ส.อบต.ลงสมัคร หมู่บ้านที่เป็นชนเผ่า นั้น มีกระบวนการคัดสรรคนลงสมัครในรูปแบบของตนเอง ผู้นำชุมชนกล่าวว่า “เรากระจายความรับผิดชอบไปทุกกลุ่ม หากกลุ่มไหนลงสมัครเป็น ส.อบต. ตัวแทนกลุ่มที่ไม่ลงการเมืองต้องมาเป็นกรรมการหมู่บ้านหรือรับหน้าที่หัวหน้ากลุ่มกิจกรรมในหมู่บ้าน เพื่อให้มีส่วนร่วมของกลุ่มชนเผ่าต่าง ๆ ” (ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเวียงกลาง, 2552) ส่วนที่ปางลาวหมู่ 10 นั้น การเลือกคนลงสมัครส่วนใหญ่จะใช้การระดมความคิดเป็นกลุ่ม ๆ และมีการถกเถียงกันมาก แต่ได้ข้อยุติที่พอใจทุกฝ่าย ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านปางลาว กล่าวว่า “การลงสมัคร ส.อบต.ที่นี้ลงสมัครตั้ง 5 คนแต่ไม่มีทะเลาะกันเลย ส.อบต.เข้ากับพ่อหลวงเป็นอย่างดี เราเชื่อว่าผู้นำชุมชนจะเป็นคนคัดเลือกด้วยความรอบคอบเพื่อหาคนดี ๆ มาทำงานให้ชุมชน. . . ” (ณรงค์ สุป็นโน, 2552)

อย่างไรก็ตามประเด็นความขัดแย้งจากการเลือกตั้งที่ตำบลแม่ข้าวต้มไม่มีปัญหาที่รุนแรง แม้ว่าบางคนที่พลาดการถูกเลือกเป็น นายก อบต.กล่าวว่า “ผมอยากเห็นการเปลี่ยนแปลงของที่นี่ แล้วมีความสนใจจะมาทำการเมืองเพื่อพัฒนาแม่ข้าวต้มแม้จะไม่ได้ครั้งนี้ ก็ทำกิจกรรมในหมู่บ้านอื่น ๆ ไปเท่าที่ทำได้ หากมีโอกาสลงใหม่อีก” (สุพจน์, 2552)

ความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของ อบต.แม่ข้าวต้ม จากการศึกษาประเด็นความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจที่แม่ข้าวต้มสมัยที่ผ่านมาพอสรุปได้ดังภาพที่ 4.10



ภาพที่ 4.10 ความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย
ปี พ.ศ. 2540-2552

จากภาพที่ 4.10 สรุปได้ว่า ความขัดแย้งจากกระบวนการเข้าสู่อำนาจทำให้เกิดความขัดแย้งในรูปแบบต่าง ๆ ดังนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างนายก/ทีมงานกับคู่แข่งมีสาเหตุความขัดแย้งมาจาก

1) วิธีการหาเสียง ที่ใช้กลยุทธ์การหาเสียงแบบลดความน่าเชื่อถือของคู่แข่ง เช่น กรณีผู้สมัครนายกเป็นนายกเก่ามีเรื่องสอบสวนร้องเรียนมาก่อนจึงเป็นประเด็นว่าการสอบสวนไม่เสร็จสิ้นหรือเป็นคนมีมลทิน ส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยบุคคลของผู้สมัครนายกเองที่มุ่งหวังจะเอาคืนที่ถูกคู่แข่งเล่นงานสมัยเป็นทีมเดียวกันแล้วมา “หักหลัง” จึงพยายามสร้างกลยุทธ์หาเสียงเพื่อเอาชนะ

2) การที่ผู้สมัครบางคนมีผู้มีอิทธิพลเป็นผู้สนับสนุนทำให้มีความได้เปรียบ ผู้สมัครนายกและผู้สมัคร ส.อบต. ที่มีผู้มีอิทธิพลทั้งในชุมชน นอกชุมชนที่หนุนหลัง อาจจะไม่ชัดเจนเรื่องผลประโยชน์ แต่ทำให้คู่แข่งกันเสียเปรียบในเชิงแข่งขัน ผู้สมัครนายกมีผู้สนับสนุนที่มีอิทธิพลระดับสูงขึ้นไป “ที่นั่นกำนันเป็นสาย นายก อบจ. ส่วนนายก กิตติชัยเป็นสาย สส. ไทยรักไทย. . .” (สุพจน์, 2552)

2. ความขัดแย้งระหว่างผู้สมัคร ส.อบต. ด้วยกัน

ความขัดแย้งของผู้สมัครเกิดจากการทำผิดกติกากติกา ของกฎหมายเลือกตั้งที่มีการกำหนดกติกาไว้มาก เป็นช่องทางที่คู่แข่งพยายามเก็บข้อมูลการหาเสียงอีกฝ่ายมาเป็นประเด็นร้องเรียนเพื่อตัดกำลังคู่แข่ง และเป็นการตัดคู่แข่งออกจากสนามแข่งขันในคราวที่ตนอาจจะมีโอกาสแข่งได้ “การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันบ้าง บางหมู่ฟ้องร้องกัน บางหมู่ทะเลาะกันญาติพี่น้องสกุลเดียวกันไม่ถูกกัน หลังเลือกตั้งยังไม่เลิกเลย” (เจดศักดิ์ สิงห์สุข, 2552)

3. ความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครกับกลุ่มผลประโยชน์

รูปแบบความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครกับกลุ่มผลประโยชน์มีหลายลักษณะ เช่น

1) กลุ่มผลประโยชน์หวังกิน/ได้รับสินบน ในหมู่บ้านส่วนใหญ่เกิดจากวัฒนธรรมชุมชนที่ชอบการพนันขึ้นต่อ การสนุกสนานรื่นเริง “การเลือกตั้งมีการแข่งขันกันมีลุ้นทำให้สนุกดี บางทีก็มีติดสินบนหรือการหาเสียงแบบมีสิ่งตอบแทนบ้าง เช่น การที่มีสมาชิกมาหาเสียงเราก็ขอเหล้ากลม พอให้คุยรื่นหน่อย” (กลุ่มชาวบ้านที่หมู่บ้านปางลาว, 2552) ในมุมมองผู้สมัครที่ต้องพบกับกลุ่มผลประโยชน์ระหว่างเลือกตั้งแล้วว่า “การเลือกตั้งนั้นจะมีการทะเลาะกันเมื่อมีคนลงแข่งขัน แต่ถ้าคนที่ลง ปฏิบัติโดยซื่อสัตย์ จะไม่ทะเลาะกัน “หากซื่อสัตย์จะปะทะทะเลาะกัน บ่ผิดกัน ถ้าบ่มีผลประโยชน์ไม่มาว้าว สู้เหล้าก็จะปะทะทะเลาะกัน” เดียวนี้ กตด.มีกฎหมายห้ามผมว่าดีมากเพราะไม่ค่อยมีใครเสียประโยชน์ไม่ทะเลาะกัน หากล้มว้าวเลียงแล้วไม่ได้จะทะเลาะกันทันที ปี 46 ตอนนั้นกฎหมายไม่ห้ามล้มว้าวเลียงกันทั้งนั้น ลงทุนมากไม่ได้ก็โกรธเป็นธรรมดา สมัยนี้ดีมากที่ไม่มีเรื่องแบบนี้ ไม่จั่นคนสมัครเสียเงินมาก ” (เจดศักดิ์ สิงห์สุข, 2552)

2) กลุ่มผลประโยชน์ภายนอกชุมชนที่เข้ามาหนุนหลังหวังผลประโยชน์ “การเลือกนายก มีปัญหามากกว่าก่อนเพราะเมื่อก่อน นายกเลือกจาก ส.อบต.ที่เข้า แต่เดี๋ยวนี้ประชาชนเลือกเอง เป็นเรื่องดีแต่ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ คู่ต่อสู้แบบธรรมชาติไม่ค่อยมี ส่วนใหญ่มีการเมืองระดับชาติหนุนหลัง” (อินหวัน บั้งเงิน, 2552) เรื่องผู้สนับสนุนนอกจากการเมืองระดับชาติ ยังมีการเมืองในพื้นที่ที่มาหนุนอีกด้วย “การเลือกตั้ง มีผู้แข่งขันและผู้สนับสนุน ซึ่งผู้สนับสนุนอาจเป็น อบจ.หรือนักการเมืองระดับชาติ พวกนี้มีมาบ้างแต่ไม่ใช่ทั้งหมด...ทุนธุรกิจไม่มี ตำบลไม่รับเรื่องนี้ ไม่มีนักธุรกิจหนุน การเมืองระดับชาติ ช่วยเหลือเล็กน้อย เขามาช่วยหาเสียงเท่านั้น มีสองชั่ว อยู่ทีพฤติกรรมเราต้องทำตัวเป็นกลาง ไม่งั้นเราอยู่ไม่ได้ ผมให้เกียรติกับผู้ใหญ่เสมอ” (สันติ เกรนิม, 2552) เรื่องการแทรกแซงของการเมืองระดับชาติที่แม่ข้าวต้มเป็นเรื่องที่รู้จักกันไปทั่วและเป็นปัญหาที่คนที่นี่เห็นว่า “แก้ไขยาก” “การเมืองระดับชาติมาแทรก การแก้ไขปัญหานี้ค่อนข้างยาก เพราะขนาดผู้ว่า นายอำเภอ ผู้กำกับ ยังมีการเมืองระดับชาติหนุนให้มารับตำแหน่งเลย” (ชำนาญ เชื้อนเพชร, 2552) ซึ่งตรงกับที่นายก อบต.ยอมรับว่า “ที่นี่มีการเมืองระดับสูงมาแทรกเพราะเป็นพื้นที่เมือง ที่ค่อนข้างเจริญ ใกล้เมือง จำนวนหมู่บ้านมากถึง 23 หมู่บ้าน นักการเมืองระดับชาติจึงสนใจมากเป็นกรณีพิเศษ แต่ชาวบ้านส่วนใหญ่จะรู้ทันกลยุทธ์ ผู้สมัครมีส่วนน้อยที่ไม่ “การเลือกตั้ง ปัญหาที่มีคือ มีพรรคการเมืองเข้ามา แต่ชาวบ้านเดี๋ยวนี้มีสื่อทีวี เขาสามารถแยก” (ศรีมานิตย์ กันยวง, 2552)

4. ความขัดแย้งระหว่างผู้สนับสนุนกับญาติผู้สมัคร

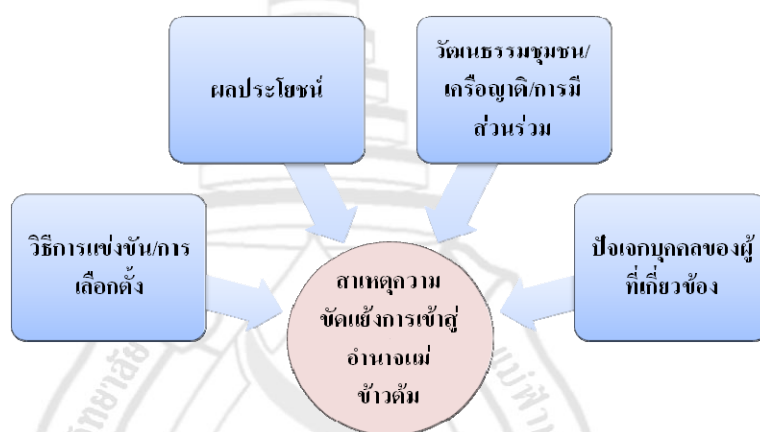
การที่ ส.อบต.มาจากการสนับสนุนของญาติ ใครมีญาติมากจะได้เปรียบทางฐานเสียง บางพื้นที่จึงพบว่า ส.อบต.ไม่มีความรู้ ความสามารถพอ จึงเป็นประเด็นให้ ผู้สมัครบางคนที่มีแม่จะทำประโยชน์ให้ชุมชนแต่มีญาติน้อยกว่าไม่สามารถเข้าสู่อำนาจได้ “การเข้ามาเป็น ส.อบต.ส่วนใหญ่เพราะวงศ์ญาติมากกว่าอย่างอื่น เรื่องนี้ถือว่าถูกกฎหมาย...” (สุพจน์, 2552)

5. ความขัดแย้งระหว่างผู้นำชุมชนกับผู้สมัคร

ความขัดแย้งระหว่างผู้นำที่แม่ข้าวต้มกับผู้สมัคร ส่วนใหญ่เป็นระดับการแข่งขันของนายก อบต.ที่ผู้นำจะเข้ามามีบทบาทในการคัดสรรคนลงสมัครเป็นนายก อบต. “กำนันก็ยังมีอำนาจมาก เวลาใกล้เลือกชาวบ้านจะถามกำนันว่าเอาใครดี กำนันพูดคำเดียว ทุกคนเป็นไปตามนั้น ตอนลงสมัครใครอยากลงก็ลงกำนันจะไม่ส่งใครสมัครและเชียร์ใครให้เห็นเลย เขาฉลาดบอกว่า “ใครมาทำงานก็ดีหมดแหละ” แต่ใจก็เชียร์คนที่ขึ้นชอบและคิดว่าเขามาสร้างประโยชน์ให้ตำบล ส.อบต. ทุกคนเป็นลูกบ้านกำนันทั้งนั้น มีใครบ้างที่กล้าขัดกำนัน แก่ไม่ต้องไปทะเลาะกับนายก โดยตรงหรอก เดี่ยว ส.อบต.จัดการในสภา หากไม่ได้ก็จะเอามวลชนมาด้านเลย ที่นี่เปลี่ยนนายก 2 คนแล้วตั้งแต่เลือกมา” (ทศนีย์ คำตะ, 2552) ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในช่วงนั้นไม่มีความรุนแรงหรือการตอบโต้ใดใด เพียงแต่ทำให้ผู้สมัครอิสระบางคนรู้สึกไม่พอใจบ้าง จึงได้กล่าวถึงอิทธิพลของกำนันว่ามีมากเกินไป

และกำนันเข้ามามีบทบาท เบื้องหลังการแข่งขันอย่างไรบ้างและเห็นว่ากำนันควรอยู่ในวาระเพียง 5 ปี จะได้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ในตำบล “ผมว่ากำนันนั้นน่าจะเปลี่ยนทุก 5 ปีจะดีกว่าจะได้ไม่สร้าง อิทธิพล... ท่านสันติทำงานไม่เก่ง แต่มีรองนายกสมจิตรน้องชายกำนัน เป็นทีมงานด้วย... ตอนที่ ลูกชายกำนันลง สว.มี ผอ.โรงเรียนสัน โต้กับพ่อหลวงสนั่นจะลง กำนันโกรธบอกให้ถอนตัว” (สุพจน์, 2552)

โดยสรุปแล้วสาเหตุความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจของแม่ข้าวต้มนั้น มาจากสาเหตุตาม ภาพที่ 4.11



ภาพที่ 4.11 สาเหตุความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจ อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย

จากภาพที่ 4.11 อธิบายสาเหตุความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจที่ตำบลแม่ข้าวต้ม ดังนี้

1. วิธีการแข่งขัน/การเลือกตั้ง เกี่ยวข้องทั้งผู้สมัคร ผู้สนับสนุนและวิธีการหาเสียง โดยแสดงออกทางพฤติกรรม คำพูดและการกระทำวิธีการในการแข่งขัน
2. ผลประโยชน์จากผู้แสวงหาประโยชน์ทั้งในและนอกชุมชน ทั้งผู้สมัครเองผู้สนับสนุนที่เป็นเครือญาติ เป็นชาวบ้านที่หวังผล ไปจนถึงผู้มีอิทธิพลระดับสูงทั้งผู้นำชุมชน นักการเมืองระดับ จังหวัด นักการเมืองระดับชาติ โดยมีรูปแบบต่าง ๆ เช่น การขอรับสินบนเป็นอาหาร สุรา หรือผลประโยชน์หลังเลือกตั้ง กระแสเสียงคราวต่อไป ตลอดจนอำนาจและอิทธิพลที่เหนือกว่าผู้ที่ตนหนุน ขึ้นมาสู่อำนาจการเมือง
3. ปัจเจกบุคคลของผู้นำชุมชน ผู้สมัครลงแข่งขัน/ทีมงาน และผู้สนับสนุน/เครือญาติ เป็นกระบวนการคิดของแต่ละคน ทั้งผู้สมัครและผู้ที่เกี่ยวข้อง ที่ต้องการเข้ามามีบทบาทในการเมือง

ด้วยวิธีการคิด การกระทำแบบใด สิ่งเหล่านี้มีความสำคัญต่อระบบการเมืองในชุมชนพอสมควร เนื่องจากทัศนคติ ค่านิยมเหล่านี้สร้างวัฒนธรรมชุมชนและการมีส่วนร่วมในการเมืองของชุมชน

4. วัฒนธรรมชุมชนระบบเครือญาติอุปถัมภ์และการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นเรื่องของวัฒนธรรมส่วนใหญ่ที่ปฏิบัติในชุมชนที่สนับสนุนเครือญาติคนหรือมีวัฒนธรรมแบบ “เชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ” กระบวนการคิด ทัศนคติของคนในชุมชนต่อการเลือกตั้ง ซึ่งส่งผลต่อการมีส่วนร่วมทางการเมืองในลักษณะต่าง ๆ เช่น การชี้แนะโดยผู้ที่ตนศรัทธาและเชื่อถือเป็นผู้ตัดสินใจและเลือกคนลงสู่การเมืองให้ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามสาเหตุความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจที่แม่ข้าวต้มนั้น แม้ในช่วงการแข่งขันไม่เกิดความรุนแรงมากนักแต่ผลลัพธ์ที่ได้คือการเมืองมาสู่ระบบการเมืองท้องถิ่น ก็ส่งผลต่อสาเหตุความขัดแย้งในการบริหารอำนาจและการตรวจสอบการบริหารอำนาจ ดังที่จะกล่าวต่อไป

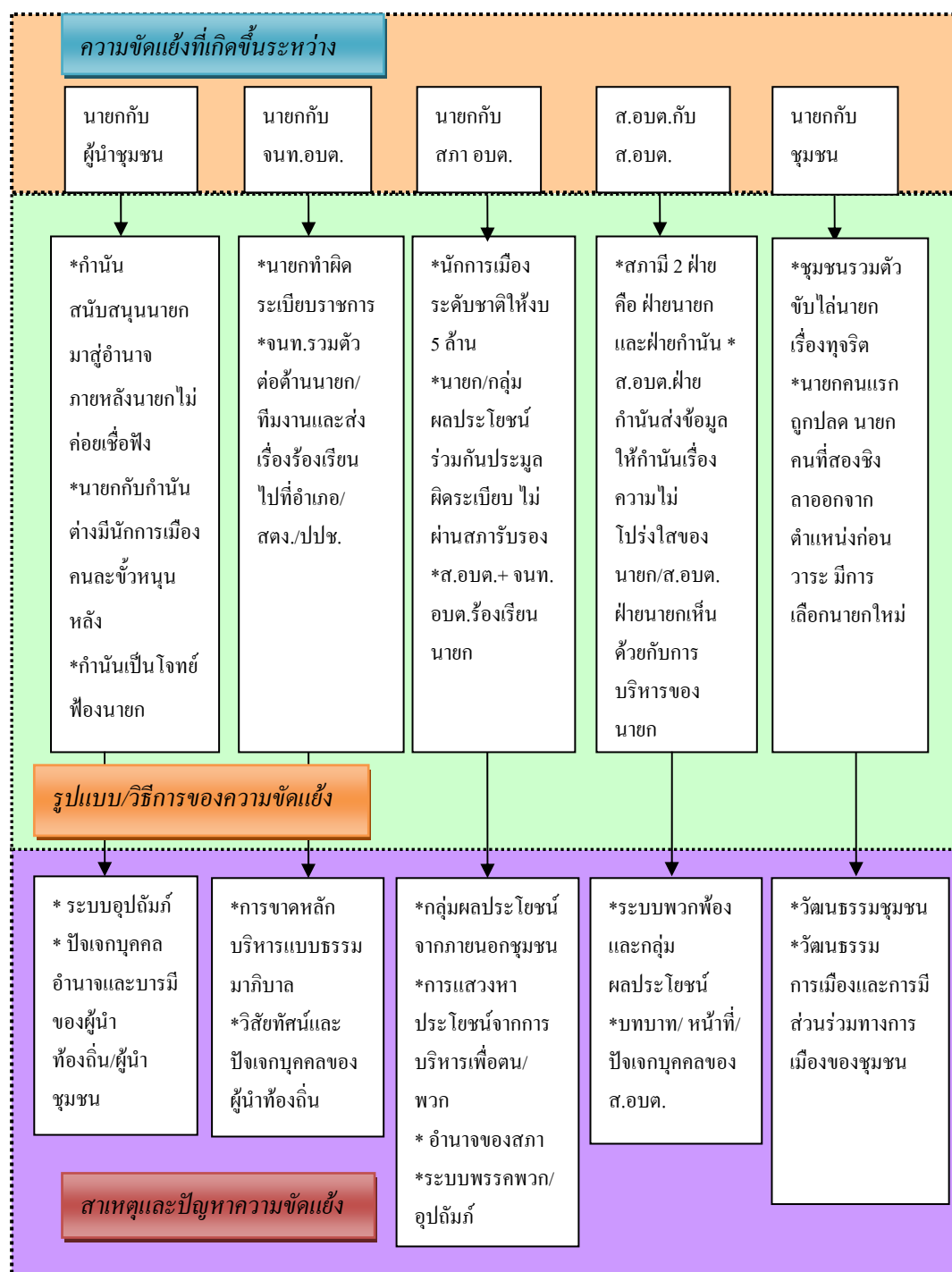
กระบวนการบริหารอำนาจของ อบต.แม่ข้าวต้ม

หลังจากการเข้าสู่อำนาจของผู้บริหารท้องถิ่นทั้ง 3 สมัยที่ผ่านมา พบว่า อบต.แม่ข้าวต้มมีความขัดแย้งใน 2 สมัยแรก ส่วนมากเป็นความขัดแย้งในสภาที่ส่งผลต่อมาถึงองค์กร อบต.และชุมชนมากกว่า ท้องถิ่นอำเภอเมืองเชียงราย กล่าวว่า “ปัญหาที่อบต. แม่ข้าวต้มอยู่ที่เรื่องฝ่ายการเมือง นายเก่ากับนายใหม่ใส่เสื้อคนละสี กำนันเองก็ถือข้างคนละสี กับนายเก่าด้วยและที่ตำบลแม่ข้าวต้มนั้น หากกำนันหนุนคนไหนคนนั้นจะได้เป็นนายก อย่างนายกคนเก่านั้น (นายกคนที่ 2) กำนันหนุนมา พอมาเป็นนายก อบต.เริ่มมีอำนาจ มีปัญหาเรื่องทุจริตการขุดลอกคลอง 3 โครงการ โคนร่องและมีการเมืองระดับชาติมาหนุน ทำให้ไม่เกรงใจกำนันและทำตามที่กำนันบอกเริ่มแข็งข้อ หมกแหวะพอดี พอเลือกตั้งใหม่ กำนันเลยหนุนคนใหม่เข้ามาแทน ปัจจุบันได้ นายกสันติ เกรนิม มาบริหาร แต่เรื่องทุจริตคอร์รัปชันก็ว่าไปตามกฎหมาย เรื่องยังไม่จบ” (สุพรรณ คำภู, 2552)

เรื่องราวความขัดแย้งในการบริหารอำนาจมีความเป็นมาจากคำบอกเล่าของรองนายก อบต. ที่อยู่ในสมัยที่มีความขัดแย้งว่า “ปัญหาใน อบต.สาเหตุมาจากการที่สมาชิกบอกว่านายกมาจากการเลือกตั้งทางอ้อมไม่ใช่ประชาชนเลือก การเลือกนายกในสภาสร้างความแตกแยกเพราะมีการเสนอ 2 คน ทำให้เกิดการสนับสนุนจาก ส.อบต.สองฝ่าย ตอนนั้นสมัยแรก คต.เย็น ลงแข่งกับ นายกิตติชัย ซึ่งเป็นนายกสมัยถัดมา ตอนนั้น คต.เย็นได้ ทำให้ ส.อบต.ที่เป็นฝ่ายหนุนนายกิตติชัยตั้งตนเป็นฝ่ายค้านเกิดปัญหาการจับผิดการร้องเรียนกันขึ้น สมัยที่สอง นายกิตติชัย เข้ามาบริหารงานจากการเลือกจากสภาเช่นกัน ตอนนั้น ผมเป็นประธานสภา สมาชิกก็แบ่งเป็น 2 ขั้วอีก เพราะการเลือกนายก ซึ่งมีนายกสันติ ลงแข่งกับนายก กิตติชัย แต่นายกิตติชัยได้เสียงข้างมาก เกิดการแบ่งเป็นกลุ่มนายกสันติ นายกสันติ จึงคัดค้าน ข้อจับผิดล้มล้างนายกิตติชัยทุกรูปแบบ ทำให้บรรยากาศสภานั้นขัดกันตลอด สมัย คต.เย็น นายกคนแรกเป็นประธานบริหารหรือนายก ตอนนั้น ท่านกิตติชัยคู่แข่งก็ใช้ วิธีนี้แหละที่ทำ

ให้ คต.ยื่นหมดสภาพ สมัยต่อมา ท่านสันติก็ใช้วิธีนี้กับนายก กิตติชัยเช่นกัน ในช่วงปลายสมัยราว ๆ ปีที่ 2-3 นายกกิตติชัยมีปัญหาเรื่องร้องเรียนก่อนหมดวาระ เป็นเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างโครงการขุดลอกคลองเรื่องการประมูลแบบ E-Auction โครงการมูลค่า 5 ล้านบาท ตามระเบียบว่าโครงการมูลค่าเกิน 2 ล้านบาทต้องเปิดการประมูลแบบ E-Auction นายกกิตติชัย ทำผิดระเบียบที่ไปแตกโครงการเป็น 4 โครงการ เพื่อจะได้ไม่ต้องทำ E-Auction ทำแค่สอบราคาเท่านั้น ผู้ที่รู้เห็นเป็นพวกโยธาและรอง 2 ท่านเท่านั้น โครงการนี้ก็ไม่ได้ผ่านการพิจารณาจากสภา มีการพิจารณาแบบฮั้วกัน และวิธีการดำเนินการก็ไม่ถูกเลขถูก สตง.ตรวจสอบ..” (สมจิตร บั้งเงิน, 2552) ซึ่งพอจะสรุปความขัดแย้งการบริหารอำนาจของ อบต.แม่ข้าวต้มได้ดังภาพที่ 4.12





ภาพที่ 4.12 ความขัดแย้งในการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย (2552)

จากภาพที่ 4.12 อธิบายความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจที่แม่ข้าวต้มได้ว่ามีความขัดแย้งรูปแบบ ดังนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับผู้นำชุมชน เกิดขึ้นในสองสมัยของนายกคนแรกและคนที่สอง สาเหตุมาจากประเด็นหลัก คือ ระบบอุปถัมภ์ เนื่องจาก กำนันมีส่วนในการหนุนนายกขึ้นมา ทำให้กำนันเข้ามามามีบทบาทในการบริหารงานของนายกทุกอย่าง นายกคนแรกมีปัญหาเรื่องทุจริต กำนันเรียกมาเตือนไม่ฟัง จึงให้สภาจัดการ ลงมติไม่ไว้วางใจ สมัยนายกคนที่สองมีเรื่องทุจริตอีก กำนันเป็นโจทย์ฟ้องแต่การสอบสวนล่าช้าและมีนักการเมืองระดับสูงหนุนหลังจึงอยู่ครบวาระ จนสมัยนายกคนที่สามนี้ เป็นคนที่กำนันหนุนมาลงเพื่อครอบงำชื่อเสียง อบต.แต่นายกคนที่สามเมื่อเข้ามาบริหาร อบต.มีความสนิทสนมกับนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งมาเกี่ยวข้องเป็น “back-up” หรือ “ผู้หนุนหลัง” ทำให้ไม่เชื่อฟังกำนันเหมือนก่อน พรรคการเมืองใหญ่สนับสนุนงบประมาณในการบริหาร แต่นายกมีการประมุลที่ผิดระเบียบ กำนันเป็นโจทย์ฟ้องและพาชาวบ้านออกมาเคลื่อนไหว ทำให้มีการเลือกตั้งใหม่เป็นนายกคนที่สี่ (คนปัจจุบัน) ซึ่งกำนันก็หนุนขึ้นมาเช่นกัน ประเด็นที่ขัดแย้งจึงมีสาเหตุจาก การอุปถัมภ์และการมีการเมืองระดับชาติมาแทรกประกอบกับปัจจัยบุคคลของนายก ที่มีแสวงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวมด้วย ความขัดแย้งระหว่างผู้นำชุมชนกับนายกในสองครั้งนั้น นายกทุกคนไม่มีปฏิกิริยาตอบโต้เนื่องจากกำนันเป็นที่รักและศรัทธาของชาวบ้านมากประกอบกับกำนันเคยอุปถัมภ์คำชูก่อนและนายกเองก็มีความผิศจริงตามที่กำนันฟ้องและชาวบ้านขับไล่ นายกคนแรกจึงออกไปจากตำบลไปอยู่ที่อื่น ส่วนนายกคนที่สองที่มีคดี อยู่ระหว่างสอบสวนปัจจุบันไปเป็นเลขาส่วนตัว สส.พรรคใหญ่ในจังหวัดที่คอยดูแลนายกมาก่อน

2. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับเจ้าหน้าที่ อบต. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับเจ้าหน้าที่ อบต.มาจาก (1) การบริหารที่ขาดหลักธรรมาภิบาล (2) เทคนิคการบริหารงานของนายก (3) วิสัยทัศน์การบริหารและปัจจัยบุคคลของนายก นายกคนแรกนั้นมีความขัดแย้งกับสภามากกว่าเจ้าหน้าที่ เนื่องจากการโกงเงินร้านคำชุมชน แต่นายกคนที่สองขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่เพราะดำเนินการประมุลโครงการด้วยวิธีผิดระเบียบและไม่ผ่านสภา ผิดทั้งระเบียบและวิธีการทำ ปลัดและเจ้าหน้าที่ที่ทักทานแล้วไม่ฟังจะพยายามจับงับทำ เจ้าหน้าที่จึงรวมตัวกับส.อบต.บางคน ส่งเรื่องไปอำเภอและ สดง. ปปช. ให้มาตรวจสอบ

ความขัดแย้งนี้มีรูปแบบแค่การต่อต้าน แต่เจ้าหน้าที่ต้องทำตามนายกสั่งทำให้ผลการสอบเจ้าหน้าที่ถูกลงโทษทางวินัยไปด้วย ทำให้หมดกำลังใจทำงานและถูกหักเงินเดือนตาม ๆ กัน “โครงการที่มีปัญหาเป็นปี 2549 สมัยนายกคนที่แล้วนั้น เริ่มจากนายกได้เงินอุดหนุนมาส่วนหนึ่งจากกรมส่งเสริมจำนวน 5 ล้าน โดยเงินนี้มีหลายคนพูดว่าได้มาจากพรรคไทยรักไทย ซึ่งนายกเป็นคนไปวิ่งมาแล้วนำมาบริหารไม่โปร่งใส เป็นโครงการขาดออกคล่อง 2-3 แห่ง แต่ละแห่งเป็นชุด ๆ

โครงการ อย่างหมู่ที่ 23, 8 คู่กัน อีกโครงการเป็นหมู่ที่ 15, 4, 3 คู่กัน สภาพพื้นที่ที่ทำโครงการเป็นคลอง ปัญหาคือ การออกแบบไม่ตรงกับพื้นที่ ผมเขียนแบบไปก็ไม่เอาไม่ตรงกับที่เขาต้องการให้แก้ไขใหม่ เปลี่ยนแบบตามใจผู้บริหารมากกว่า เขาเล่นกันเป็นทีมเลย การขุดคลองนั้น พูดยถึงการถมดินหรือเอาดินไปทิ้งแต่ความเป็นจริงไม่มีหรือเขาสร้างขึ้นมาเป็นค่าใช้จ่าย ดินที่ขุดไม่มากพอที่จะขนย้ายด้วย ฝ่ายค้านร้องไป สดง.ซึ่งฝ่ายค้านนั้นรวมพวก จนท.อบต.ด้วย นายถูกสอบสวนแต่ตอนนั้นหมดวาระพอดี ทำให้ไม่โดนตัดสินว่าผิด มีโอกาสลงได้อีก เพราะอยู่ระหว่างสอบสวนยังไม่ตัดสินคนที่ถูกสอบสวนลงโทษส่วนใหญ่เป็น จนท.ทั้งจนท.โยธา คนตรวจงาน รวมทั้งหมด 7 คน หัวหน้างานถูกปลดออก ส่วนเจ้าหน้าที่โดนลดขั้นคนละขั้น” (ชาติรี ใจฟอง, 2552) ความขัดแย้งระหว่างนายกกับเจ้าหน้าที่ตามที่กล่าวปัญหาใหญ่เป็นการบริหารที่ขาดหลักธรรมาภิบาล ไม่โปร่งใสสุจริตทำและไม่ถูกระเบียบทั้งเทคนิคและวิธีการ ประเด็นปัญหาส่วนหนึ่งจากวิสัยทัศน์ผู้นำและปัจเจกบุคคลนายก ที่มองรูปการการบริหารที่ไม่รอบคอบ หวังเพียงแต่จะแสวงประโยชน์จากการบริหารเพื่อตนเองและพวกพ้อง

3. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับ สภา อบต. จากโครงการที่ได้งบจากพรรคการเมืองระดับชาติปี 2549 ที่นายกนำมาบริหารไม่ถูกต้อง และไม่ผ่านความเห็นชอบของสภา จึงเป็นประเด็นให้ ส.อบต.รวมตัวกับเจ้าหน้าที่ส่งเรื่องร้องเรียนออกไป “นายกกิตติชัยทำงานได้ 2 ปี ก็ถูกสอบสวนเรื่องโครงการ 4 โครงการงบ 5 ล้าน ที่ต้องทำ E-Auction แต่ไม่ได้ทำตามระเบียบ ว่ามีความผิดปกติ ผมสังเกตเห็นว่าบริษัทที่ยื่นซองประมูลไม่มา ตัวแทนไม่มีมา มีคนถือซองอยู่ 3 คน เท่านั้น พนักงานถูกบังคับ ส่วนมากตอนนี้ถูกลงโทษปรับบ้างลดขั้นบ้าง ตาม ๆ กัน ทั้งงานโยธา งานคลัง การเงิน” (ชาติรี ใจฟอง, 2552)

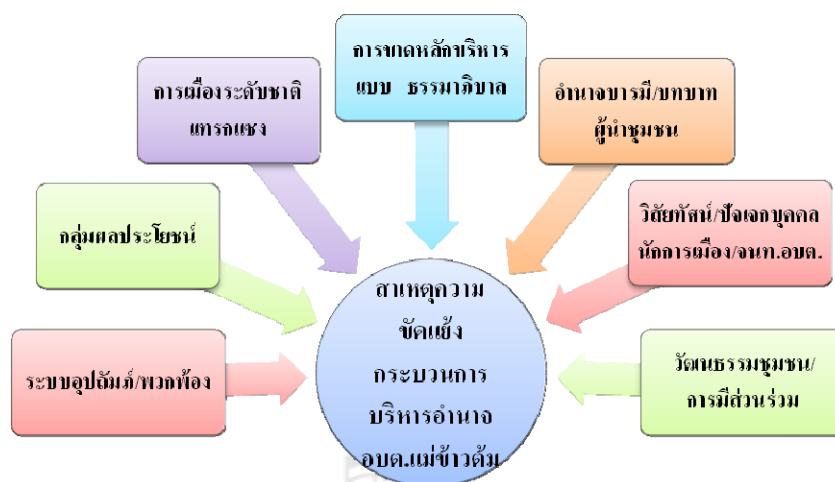
ความขัดแย้งระหว่างนายกกับสภา มีที่มาจากสาเหตุ การมีกลุ่มผลประโยชน์มาเกี่ยวข้อง มีการเมืองระดับชาติมาแทรกแซงการบริหาร การทำหน้าที่ของสภาไม่เต็มที่จึงใช้วิธีการเคลื่อนไหวนอกสภา โดยสมัยแรกสภามีอำนาจจึงใช้วิธีลงมติไม่ไว้วางใจนายก ทำให้ต้องออกไปแต่สมัยต่อมาสภาไม่มีอำนาจนายกรู้ว่าสภาไม่มีอำนาจจึงไม่สนใจสภา ทำการประมูลโดยไม่ขอความเห็นชอบสภาใช้สิทธิตามอำนาจตน ส.อบต.ที่ไม่เห็นด้วยจึงใช้วิธีร้องเรียน อำเภอ สดง.และปช.นายกถูกสอบสวนว่าผิดจริง แต่มีนักการเมืองระดับสูงช่วยยื้อเรื่องไว้จนหมดวาระการบริหาร แต่การที่นายกกิตติชัยอยู่จนครบเทอมส่งผลกระทบต่อ ส.อบต.ที่ร้องเรียนเขาทางอ้อม “การที่นายกกิตติชัยอยู่ครบเทอมทำให้เกิดผลกระทบต่อพวกผม เขาไม่ให้งบที่จะพัฒนาหมู่บ้านและไปบอกชาวบ้านด้วย ว่าเป็นเพราะ ส.อบต.หมู่บ้านนี้เป็นฝ่ายตรงข้ามเขา เขาเลยไม่ให้สมัยต่อมาผมก็ไม่ได้” (ชานาญ เขื่อนเพชร, 2552)

4. ความขัดแย้งระหว่าง ส.อบต.กับ ส.อบต. ความขัดแย้งระหว่างสภามีมาตั้งแต่สภามีอำนาจในการเลือกนายกจากสภา ตั้งแต่ยุคที่นายกคนแรกชื่อ ด.ต.เย็นที่ลงแข่งขันกับนาย กิตติชัย

แต่สภาส่วนใหญ่เลือก ค.ต.เย็น ทำให้ขุนาย กิตติชัย ตั้งตัวเป็นฝ่ายค้านและสามารถปลด นายกเย็นลงได้ พอสมัชชานาย กิตติชัยเป็นนายก มีปัญหาเรื่องทุจริตถูกนาย สันติ (เป็นส.อบต.สมัยนั้นแต่เป็นนายกคนปัจจุบัน) รวมตัวร้องเรียนจนถูกสอบสวนเช่นกัน การที่สภามี 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นคนของกำนัน คอยส่งข้อมูลให้กำนันและ ส.อบต.ฝ่ายนายก “สมัยนั้น ส.อบต.มีทั้งฝ่ายค้านและฝ่ายที่เป็นของนายก ฝ่ายค้านตอนนั้นมีแค่ 13 คน จากที่มี ส.อบต.ทั้งหมด 46 คน. . .ส.อบต.บางท่านไม่รู้บทบาทตนเอง ไม่เข้าใจว่าตนเองเป็นฝ่ายตรวจสอบนายก แต่กลับไปเข้าข้างทุกเรื่อง” (ชำนาญ เชื้อเพชร, 2552)

สรุปปัญหาความขัดแย้งระหว่างนายกกับ สภานั้น เกิดจากสาเหตุ (1) การใช้ระบบพวกพ้องและกลุ่มผลประโยชน์ (2) การแสดงบทบาท/หน้าที่/ปัจเจกบุคคลของ ส.อบต. ซึ่งระบบพวกพ้องนั้นมีทั้งกลุ่ม ส.อบต.ที่รักษาผลประโยชน์ชุมชนและกลุ่มที่หวังประโยชน์ส่วนตัว จึงมีความขัดแย้งกันเป็นประเด็นถกเถียงแต่ไม่รุนแรงโดยการใช้อำนาจหน้าที่ที่ได้รับเป็นการตั้งกระทู้ถามแต่นายกตอบอ้อมไปมาจนครบวาระ

5. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับ ชุมชน มีสาเหตุมาจากการที่นายกบริหารงานไม่โปร่งใส แต่ส่วนใหญ่แล้วเรื่องราวเหล่านี้ ชุมชนส่วนใหญ่ไม่ค่อยรู้เรื่อง แต่เนื่องจาก ผู้นำชุมชนหรือกำนันเป็นผู้ที่ทราบเรื่องและเกรงว่าผลประโยชน์ของชุมชนจะเสียไปจึงพยายามระงับการกระทำของนายก โดยการใช้อำนาจสภา ซึ่งมี ส.อบต.ฝ่ายกำนันที่นับถือกำนันอยู่แต่นายกไม่สนใจอำนาจสภา กำนันใช้อำนาจบารมีและ ความเป็น “หนี้บุญคุณ” เรียกมาเตือน นายกยังคือคิดค้นจะทำ กำนันจึงใช้กระบวนการตามกฎหมายคือ การนำมวลชนออกมาเคลื่อนไหว สาเหตุเพราะ วัฒนธรรมชุมชนที่แม่ข้าวต้ม จะเชื่อและศรัทธาผู้นำชุมชนของตนมาก หากผู้นำคิด-ตัดสินใจทำ ตนพร้อมทำตามเชื่อมั่นว่า “ถูกและดี” การมีส่วนร่วมทางการเมืองจึงเกิดจากผู้นำขึ้นนำเป็นหลัก “นายก อบต.อยากได้คนดี ไม่กินบ้านกินเมือง ทุจริตคอร์รัปชัน คนก่อนนั้นแกก็ดีนะเวลามีปัญหาเราตั้งกระทู้ถามแกก็ตอบและพยายามแก้ไข แต่จากนั้นไปทำอะไรก็ไม่รู้เลยโดนร้องเรียน รายละเอียดจริง ๆ ไม่ค่อยรู้ เพราะทางกำนันจะดูแลทั้งหมด” (กลุ่มของกลุ่มชาวบ้าน ผู้นำ/ส.อบต.หมู่ 10 บ้านปางลาว, 2552) การทุจริตใน อบต.นั้น แท้จริงแล้วชาวบ้านไม่ค่อยรู้เรื่อง “ส.อบต.ทุกคนเป็นลูกบ้านกำนันทั้งนั้น มีใครบ้างที่กล้าขัดกำนัน แกไม่ต้องไปทะเลาะกับนายก โดยตรงหรอก เดี่ยว ส.อบต.จัดการในสภา หากไม่ได้แกจะเอามวลชนมาดันเลย” (สุนีย์ คำดี, 2552) โดยสรุปกระบวนการบริหารอำนาจของ อบต.แม่ข้าวต้มนั้นมีสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งดังภาพที่ 4.13



ภาพที่ 4.13 สาเหตุความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำเภอ อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย

จากภาพที่ 4.13 พอจะสรุปสาเหตุปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำเภอ ดังนี้

1. ระบบอุปถัมภ์และพวกพ้อง ทั้งการที่กำนันสนับสนุนลูกน้องพวกพ้องตนมาสู่การบริหาร อบต.และ ฝ่าย ส.อบต.ที่เป็นพวกพ้องกำนัน พวกของนายก รวมไปถึงนักการเมืองที่เป็นพวกกับนักการเมืองระดับชาติ ซึ่งมีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ต่อกันในรูปแบบต่าง ๆ ที่มีทั้งผลดีและผลลบ
2. กลุ่มผลประโยชน์ มีทั้งกลุ่มที่อยู่ใน อบต. ในชุมชนและนอกชุมชนที่แสวงหาประโยชน์จากการบริหารอำเภอใน อบต.เช่น นักการเมือง เจ้าหน้าที่ อบต.นักการเมืองภายนอก คนในชุมชน
3. การเมืองระดับชาติแทรกแซง ทั้งการเข้ามามีบทบาทการบริหารของนายก และการสนับสนุนงบประมาณจากพรรคคนเข้ามาเพื่อสร้างฐานเสียงและการได้ผลประโยชน์จาก “เปอร์เซ็นต์หรือส่วนเกินของโครงการ” กำนัน กล่าวว่า “ผมห้ามไม่ให้มีการเมืองระดับชาติมาเกี่ยวในพื้นที่ เพราะจะเป็นการสร้างฐานเสียงให้เขาแตกต่างกับสิ่งที่เขาให้เรา” (อินหวัน บั้งเงิน, 2552)
4. การขาดหลักบริหารแบบธรรมาภิบาล การทำผิดระเบียบราชการเกี่ยวกับการบริหารที่ไม่โปร่งใส ไม่สุจริต ไม่ถูกขั้นตอนของนายกและพวกพ้องสร้างความขัดแย้งตามมา
5. อำนาจบารมี/บทบาทผู้นำชุมชน เป็นอำนาจบารมีที่มีมาแต่เดิม และชาวบ้านส่วนใหญ่ยอมรับ สรรพคุณและเชื่อมั่นในผู้นำของเขามากกว่าผู้นำท้องถิ่น ประกอบกับผู้นำนั้นทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของชุมชนที่ไม่ต้องการให้ผู้นำท้องถิ่นมาสร้างความเสียหาย ในชุมชน อำนาจกำนันมีมา มากกว่า 30 ปี จาก “รุ่นสู่รุ่น” กำนันจึงเป็นผู้นำชุมชนที่มีอำนาจอันเป็นเอกภาพในตำบล

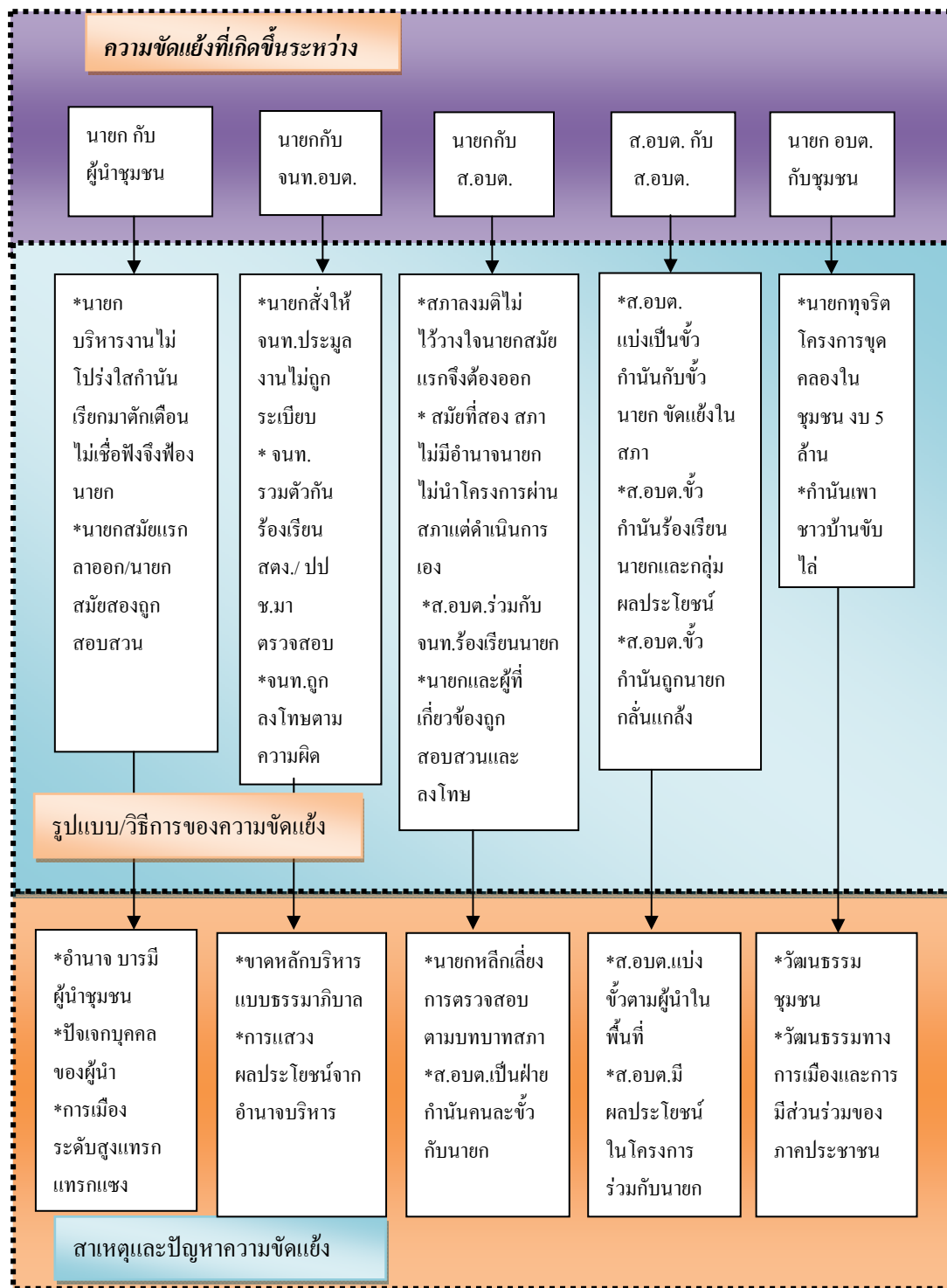
6. วิสัยทัศน์/ปณิธานของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ อบต. เป็นเรื่องเฉพาะตน ที่ถูกสร้างมาจากการหล่อหลอมกล่อมเกลา ความคิด ทศนคติ ค่านิยม จิตสำนึกที่นักการเมืองและผู้ที่เกี่ยวข้อง

7. วัฒนธรรมชุมชน/การมีส่วนร่วมทางการเมือง วัฒนธรรมชุมชนเป็นสิ่งสำคัญเพราะ เป็นการหลอมรวมแนวความคิดจากคนในชุมชนจนเกิดเป็นวัฒนธรรมชุมชนแบบ “เชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ”

อย่างไรก็ตามแม้ว่ากระบวนการบริหารอำนาจที่เม้าว่าดีจะมีปัญหาความขัดแย้ง หลายฝ่ายแต่สามารถจัดการได้ด้วยความเข้มแข็ง ความเหนียวแน่นของชุมชนและความศรัทธาที่มี ต่อผู้นำ



กระบวนการการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร



ภาพที่ 4.14 ความขัดแย้งในการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหาร อบต.แม่ข้าวต้ม เชียงราย
ปี พ.ศ. 2540-2552

จากภาพที่ 4.14 อธิบายได้ว่า ความขัดแย้งในการตรวจสอบอำนาจการบริหารของนายก เกิดขึ้นระหว่างฝ่ายต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

1. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับผู้นำชุมชน

การตรวจสอบที่สร้างความขัดแย้งให้นายกและผู้นำชุมชนเกิดจาก ผู้นำชุมชนเป็นโจทย์ฟ้องนายกเรื่องทุจริตและพามวลชนออกมาเคลื่อนไหวกดดัน ซึ่งสาเหตุปัญหามาจาก

1) ประการที่หนึ่ง การบริหารงานที่ขาดหลักธรรมาภิบาล ไม่โปร่งใส ตรวจสอบไม่ได้ ทำให้เกิดการเคลงใจต่อผู้นำชุมชนและคนทั่วไป ผู้นำชุมชนพยายามทำการดักเตือนในฐานะ “ผู้เคยอุปถัมภ์และผู้นำชุมชน” แต่นายกไม่เชื่อฟัง โดยมีพฤติกรรมเหมือน “ลืมนบุญคุณ” ทำให้กำนันใช้วิธีตรวจสอบโดยการ “การร้องเรียน” ทำให้นายกถูกสอบสวน

2) ประการที่สอง การมีอำนาจารมีของผู้นำชุมชนมีอิทธิพลต่อมวลชนการที่ผู้นำชุมชน อยู่กับชุมชนทำประโยชน์ให้ชุมชนมายาวนาน เข้าถึงชาวบ้านให้การช่วยเหลือ ดูแลมาตลอดจึงเป็นที่รักของชาวบ้านในตำบลเป็นส่วนใหญ่ ทำให้มีอิทธิพลต่อชุมชนเป็นอันมาก “ชาวบ้านเชื่อถือพ่อกำนันเพราะเป็นตัวอย่างที่ดีของผู้นำ พ่อกำนันว่าไงว่าตามกัน ” (ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 11, 2552)

3) ประการที่สาม การมีนักการเมืองระดับสูงกว่ามาแทรกแซงสร้างอิทธิพลให้นายก ทำให้นายกไม่เกรงใจกำนันที่มีอิทธิพลน้อยกว่า “ที่นี้มีการเมืองระดับชาติมาแทรกครับ อย่างพ่อกำนันกับนายก กิตติชัยคนละพวก นายกเป็นพวกกับ สส.ไทยรักไทย กำนันเป็นอีกพวกหนึ่ง” (ชำนาญ เชื้อนเพชร, 2552) ความบาดหมางระหว่างกำนันกับนายกนั้น ไม่มีการแสดงออกหรือโต้ตอบโดยตรง เพราะนอกจากตนจะผิดจริงแล้ว กำนันยังเป็นผู้ที่นายกรู้สึกเกรงใจ ที่สำคัญกำนันมีมวลชนเป็นกองหนุนอีกมาก ความขัดแย้งจึงมีรูปแบบเพียงการคำทอ การเคลื่อนไหวขั้วไต่และการร้องเรียน

4) ประการสุดท้ายคือ ปัจเจกบุคคลของผู้นำทั้งท้องถิ่นและท้องที่ ซึ่งมีความแตกต่างกันทั้งทางด้านความคิด จิตสำนึก พฤติกรรมที่มีความเป็นตัวของตัวเอง การมุ่งประโยชน์ส่วนตนหรือส่วนรวม จากเหตุการณ์ที่เกิด จะเห็นว่าการตรวจสอบของผู้นำชุมชนนั้นแม้จะใช้อำนาจ อิทธิพลแต่ก็มุ่งประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก แม้ส่วนหนึ่งจะเกิดจากความไม่พอใจที่นายกที่ตนเคยอุปถัมภ์ไม่เชื่อฟังเหมือนเดิมก็ตาม ส่วนผู้นำท้องถิ่นนั้นมีความมุ่งหวังผลประโยชน์จากการบริหารเพื่อตนและพวกพ้องจนไม่คำนึงถึงความถูกต้องและส่วนรวม จึงทำให้ถูกตรวจสอบจากทุกฝ่าย

2. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับเจ้าหน้าที่ อบต.

สาเหตุแห่งความขัดแย้งระหว่างนายกกับเจ้าหน้าที่เกิดจาก การบริหารเพื่อแสวงประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง นายกต้องการเดินหน้าโครงการบ 5 ล้านให้เป็นไปตามมีตนและพวกพ้องได้ประโยชน์ ครอบครองดำเนินการเพราะใกล้ปิดงบประมาณปีเกรงจะต้องคืนงบซึ่งจะเสียประโยชน์ทุกฝ่าย

“โครงการนี้ไม่ผ่านสภา มีการพิจารณาแบบฮั้วกัน วิธีการดำเนินการก็ไม่ถูกเช่น การที่เขียนไปว่า การขุดลอกคลองครั้งนี้เอาดินไปทิ้งอีกที่ มีค่าบริหารจัดการเท่านั้นเท่านี้ เพื่อหวังได้ส่วนต่างที่บริหารจัดการนี้” (สมจิตร บั้งเงิน, 2552) นอกจากการบริหารเพื่อตนและพวกพ้อง สาเหตุหนึ่งที่สร้างความขัดแย้งระหว่างนายกกับเจ้าหน้าที่ที่ทำงานใน อบต. คือ การบริหารที่ขาดหลักธรรมาภิบาลมีการทุจริตและผลประโยชน์ในการบริหาร โครงการที่บริหารไม่ถูกต้อง ไม่โปร่งใสและไม่มีการผ่านการตรวจสอบโดยสภา ใช้วิธีการประมูลในรูปแบบ “การฮั้วกัน” มีการยื่นซอง 10 ราย แต่มาเปิดซองไม่กี่ราย ขั้นตอนการเปิดไม่ถูกต้อง ซองที่นำมาเปิดไม่ถูกระเบียบแต่ก็ทำไปทั้ง ๆ ที่ผิดระเบียบ

การที่นายกทำผิดระเบียบและให้เจ้าหน้าที่ทำตามคำสั่งตนในฐานะผู้บังคับบัญชา แต่เจ้าหน้าที่รู้สึกอึดอัดและเกรงความผิด อดีต ส.อบต. ที่เห็นเหตุการณ์ประมูลที่ผิดระเบียบเล่าว่า “นายกกิดดิซทำงานได้ 2 ปี ก็ถูกสอบเรื่องโครงการ 4 โครงการงบ 5 ล้าน ที่ต้องทำ E-Auction แต่ไม่ได้ทำตามระเบียบ พนักงานโดนบังคับให้ทำตามที่นายกบอก ผมบอกกับคณะกรรมการหมู่บ้านที่เป็นพื้นที่ที่โครงการจะลงว่าเสี่ยงกับตารางนะ เขาเลยเดินออก ต่อมาไปทำที่อำเภออีก พวกผมตามไปดูสังเกตเห็นว่าบริษัทที่ยื่นซองประมูลไม่มา ตัวแทนไม่มีมา มีคนถือซองอยู่ 3 คน เท่านั้น ” (ชำนาญ เชื้อนเพชร, 2552) การทำตามคำสั่งนายกนั้นตนรู้ว่าเป็นการผิดระเบียบตนจะเดือดร้อน ได้จึงรวมตัวกันทักท้วงด้วยการทำบันทึก การบอกกล่าวนายกแต่ไม่ได้ผลเพราะนายกไม่ฟังยังยืนยันที่จะทำตามวิธีที่ตนวางแผนไว้ เจ้าหน้าที่จึงรวมตัวกันร้องเรียนหน่วยงานที่กำกับดูแลและรับเรื่องร้องเรียน

3. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับส.อบต.

เกิดจาก ส.อบต. มีหน้าที่ตรวจสอบการบริหารงานนายกตามกฎหมาย โดยใช้อำนาจผ่านทางสภา แต่นายกไม่นำ “โครงการร้อน” มาพิจารณาในสภา ส่วนใหญ่เป็นการขัดแย้งทางวิธีการความคิดการกระทำจึงนำไปสู่การร้องเรียน เมื่อมีการสอบสวนมีนักการเมืองระดับชาติในพื้นที่หนุนหลังนายก ทำให้การสอบสวนล่าช้าถึงเรื่องจนนายกอยู่ครบวาระ ทำให้ส่งผลกระทบต่อ ส.อบต. ที่ร้องเรียนนายกในลักษณะการไม่จัดสรรงบประมาณไปพัฒนาหมู่บ้านนั้นและบอกชาวบ้านว่า ส.อบต. หมู่บ้านทำงานขัดกับนายกทำให้สมัยต่อมา ส.อบต. คนนั้นไม่ได้รับเลือก

4. ความขัดแย้งระหว่าง ส.อบต. กับ ส.อบต.

มาจากสาเหตุการแบ่ง ส.อบต. แบ่งเป็น 2 ชั่ว หรือ 2 ฝ่าย ฝ่ายหนึ่งเป็นพวกกับนายก แต่อีกฝ่ายเป็นพวกกำนัน นายกทำอะไรไม่ดีจะมีการรายงานกำนัน กำนันจะเรียกไปเตือน กำนันจะรู้ความเป็นไปทุกเรื่องใน อบต. ส.อบต. ที่เป็นฝ่ายเดียวกับนายกจะได้เปรียบในการทำงานในพื้นที่มากกว่า ส.อบต. ฝ่ายกำนันที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายค้าน การแบ่งฝ่ายของ ส.อบต. นั้น ทำให้เกิดการตรวจสอบนอกสภาตามมา

5. ความขัดแย้งระหว่างนายกกับชุมชน

ความหลากหลายของชุมชนแม่ข้าวต้ม เกิดจาก พื้นที่ที่กว้างมากมีหมู่บ้านถึง 23 หมู่บ้าน มีความแตกต่างทางความเจริญ เช่น หมู่ที่อยู่ต้นทางใกล้ถนนใหญ่มีความเจริญมากกว่า ชาวบ้านจะสนใจและตื่นตัวทางการเมืองมากกว่า แต่ชาวบ้านที่อยู่ไกลถนนใหญ่ออกไปส่วนใหญ่จะสนใจการเมืองในระดับการมาเลือกตั้งเท่านั้น เรื่องการตรวจสอบเป็นเรื่อง ส.อบต.มากกว่า บางแห่งขอให้ เป็นหน้าที่กำนันอีกด้วย ซึ่งชาวบ้านหมู่ 11 ที่อยู่ไกลจากตัวตำบลก็ลงความเห็นว่าการตรวจสอบ เป็นเรื่อง ส.อบต. เพราะเลือกไปแล้วต้องทำหน้าที่ “การตรวจสอบการเมืองส่วนใหญ่สภาทำหน้าที่ ชาวบ้านไม่ยุ่งหรอก” (จรัญ วงศ์หาญไทย และอุ้นแก้ว วงศ์มูล, 2552)

ดังนั้น การตรวจสอบจึงเป็นเรื่องที่กำนันเป็นผู้ดำเนินการโดยมีชาวบ้านที่ยินยอมพร้อมใจ ทำตามทุกเรื่อง โดยสรุปแล้วความขัดแย้งในการตรวจสอบจึงมีรูปแบบ ดังภาพที่ 4.15



ภาพที่ 4.15 บทสรุป สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ อบต.แม่ข้าวต้ม

จากภาพที่ 4.15 สามารถอธิบายโดยสรุปว่าสาเหตุการเกิดความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบอำนาจการบริหารใน อบต.แม่ข้าวต้มเกิดจาก

1. อำนาจและบารมีผู้นำชุมชนที่มีสูงมาก จนผู้นำชุมชนสามารถพามวลชนออกมาเคลื่อนไหวขับไล่นายก

2. นายกบริหารงานไม่โปร่งใส ผิดระเบียบ ออกคำสั่งใน เจ้าหน้าที่ทำตามทั้ง ๆ ที่รู้ว่าไม่ถูกต้อง เกิดความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ อบต.จนเจ้าหน้าที่รวมตัวร้องเรียน

3. ผลประโยชน์ ซึ่งเกี่ยวข้องทั้งผลประโยชน์ใน อบต.ที่มีทีมบริหารเกี่ยวข้องและเจ้าหน้าที่ อบต.บางคนสมรู้ร่วมคิดให้นายกดำเนินการประมุขงานที่ขัดต่อระเบียบ

4. การแบ่งฝ่าย ส.อบต. ในสภาเป็นสองฝ่าย ฝ่ายค้านซึ่งเป็นพวกกำนันคอยส่งข้อมูลใน อบต.ให้กำนัน หากนายกทำไม่ถูกกำนันจึงเรียกมาตักเตือนตามที่ได้รับข้อมูลมาและฝ่ายนายกที่ได้ประโยชน์จากการจัดสรรงบลงในหมู่บ้านให้ เมื่อนายกทำไม่ถูก ไม่นำโครงการผ่านการตรวจสอบจากสภา ส.อบต.ฝ่ายค้านจึงรวมตัวกันตรวจสอบนอกสภาโดยส่งเรื่องร้องเรียนไปอำเภอ สดง.และปปช.ให้มาตรวจสอบและสอบสวน

5. วัฒนธรรมชุมชนและการมีส่วนร่วมของชุมชน ชุมชนที่แม่ข้าวต้มเข้มแข็ง และมีวัฒนธรรมชุมชนแบบ “เชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ” มีความเคารพนับถือและศรัทธาว่าผู้นำตนเป็นคนดี มุ่งหวังให้ชุมชนได้รับประโยชน์การตรวจสอบจึงยกให้เป็นหน้าที่ของกำนัน

ความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบอำนาจที่แม่ข้าวต้มนั้น ไม่ได้ส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยตรงแต่ส่งผลทางอ้อมเพราะต้องมีการเลือกตั้งนายกใหม่และงบประมาณในการพัฒนาสูญเสียไปส่วนหนึ่ง ส่วนนายกสมัยแรกถูกปลดออกและนายกสมัยที่สองถูกสอบสวนอยู่ระหว่างดำเนินคดีและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องถูกลงโทษตามความหนักเบาแต่สถานการณ์ในชุมชนไม่มีความรุนแรงเนื่องจากอำนาจและบารมีของผู้นำชุมชนที่มีมาก ทั้งในส่วนสายปกครองและในชุมชน กำนันยังเป็นที่รักและเคารพ ยำเกรง มีบุญคุณเชิงอุปถัมภ์ต่อชาวบ้านมานานกว่า 30 ปี ประกอบกับการมีเครือข่ายของกำนันที่มีตำแหน่งสำคัญ ๆ ทั้งในอบต.และในชุมชนหลายคน ทำให้กำนันสามารถควบคุมดูแลชุมชนให้อยู่ในความสงบเรียบร้อยได้

การจัดการความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในอบต.และชุมชนตำบลแม่ข้าวต้ม

การจัดการความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 กระบวนการในตำบลแม่ข้าวต้มได้แก่

1. การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ

จากการศึกษา พบว่า ความเป็นมาของการเข้าสู่อำนาจที่แม่ข้าวต้มนั้นพบว่า การจัดการความขัดแย้งนั้นมี 2 ส่วน คือ ชุมชนแม่ข้าวต้มมีวิธีการจัดการความขัดแย้ง ดังนี้

1) การจัดการความขัดแย้งกระบวนการคัดสรรคนลงสมัครนายก.ตามบทบาท

ผู้นำ

ก. ผู้นำชุมชนระดับตำบลคัดสรรคนลงสมัครนายก

จากการที่วัฒนธรรมชุมชนที่ตำบลแม่ข้าวต้มเป็นลักษณะ “เชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ” ทำให้การคัดคนลงสมัครนายกนั้น ผู้นำชุมชนหรือกำนันจึงเป็นผู้ที่ชาวบ้านไว้วางใจให้คัดสรรคนลงสมัครและกำนันเองก็มีความมุ่งหวังที่จะได้คนดี ๆ มาบริหารตำบล จึงพยายามส่งเสริม สนับสนุน และอุปถัมภ์กำนันที่ตนเห็นว่าจะทำประโยชน์ให้ชุมชนมาลงสมัคร แต่มีบางส่วนที่ตนเอง ซึ่งมีไม่มากนักคนที่ลงแข่งขันบางคนมี ส.ส.ในพื้นที่หนุนหลังแต่กำนันก็ไม่ยุ่งเกี่ยวแต่จะคอยดูว่าใครจะมาลงสมัครบ้าง และกำนันเองพยายามเชียร์คนที่ตนเห็นว่าดีลงสมัครและให้คำแนะนำว่าควรเลือกใคร

ข. ผู้นำชุมชนระดับตำบลแนะนำคนดีให้ชาวบ้านพิจารณาผ่านผู้นำระดับหมู่บ้าน

ชาวบ้านนั้นมีพื้นฐานเชื่อผู้นำและผู้นำก็มีพื้นฐานที่เป็นผู้นำชุมชนมานาน มีความมุ่งหวังที่จะได้คนดี ๆ มาพัฒนาชุมชนที่ตนปกครอง อีกทั้งต้องการคนที่สามารถทำงานประสานกับตนเองได้

2) การจัดการความขัดแย้งกระบวนการคัดสรรคนลงสมัครนายก.ตามบทบาท

ชุมชน

ก. พิจารณาคณะที่มีคุณสมบัติที่ดี โดยคำนึงถึง

ก) ตัวผู้ลงสมัคร โดยดูจากคุณสมบัติ/ประวัติเดิมและการทำงานในชุมชน

มาก่อน

ข) ทีมงานที่จะร่วมกันบริหาร โดยพิจารณาจากว่าคนที่มาร่วมทีมเป็นใคร ทำประโยชน์อะไรบ้าง แต่บางส่วนพิจารณาว่ามีคนที่ป็นญาติพี่น้องกำนันอยู่ในทีมไหน พวกเขาเชื่อว่าจะสามารถประสานกับกำนันได้จะเลือกคนนั้นมาร่วม

ค) นโยบายที่จะทำประโยชน์ให้ชุมชน เน้นการพัฒนาอาชีพเป็นสำคัญ แต่เรื่องนโยบายสำคัญน้อยกว่าการพิจารณาด้านนายกและทีมบริหาร

ข. ชุมชนเลือกคนที่ผู้นำชุมชนเห็นชอบ ชาวบ้านเลือกคนที่เข้ากับผู้นำชุมชนได้ ส่วนใหญ่เกิดจากความเชื่อมั่นและความศรัทธาที่ชาวบ้านมีต่อผู้นำชุมชนเพราะไม่ต้องการให้ทีมบริหารที่จะเข้ามาทำงานบริหาร อบต.ขัดแย้งกับผู้นำชุมชนของตน

การจัดการความขัดแย้งในส่วนการคัดคนลงสมัครนั้น ชุมชนตำบลแม่ข้าวต้มส่วนใหญ่ให้ความไว้วางใจผู้นำของตนมาก เชื่อว่า ผู้นำมีความปรารถนาดีที่จะคัดสรรคนดี ๆ มาเป็นผู้ลงสมัครจากการสนทนากลุ่มกับชาวบ้าน กล่าวว่า “การเลือกนายก บ้านเรานั้น เราดูหลายอย่าง เช่น (1) ดูว่า

คนที่สมัครนั้นเคยมาทำอะไรให้เกิดประโยชน์ในหมู่บ้านหรือไม่ (2) คุณคนที่พาคนสมัครเข้ามาว่าเป็นคนอย่างไร น่าเชื่อถือหรือไม่ (3) ดูว่านโยบายที่เขาจะทำเพื่อเราทำอะไรบ้าง (4) พวกเราจะมาวิพากษ์กันก่อนและตัดสินใจร่วมกันว่าจะเลือกใครดี (5) เราจะเชื่อผู้นำชุมชนว่าเขาอยากให้เลือกใคร เพราะเราเชื่อว่าผู้นำชุมชนจะเป็นคนคัดเลือกด้วยความรอบคอบเพื่อหาคนดี ๆ มาทำงานให้ท้องถิ่น” (กลุ่มชาวบ้านหมู่ 10 บ้านปางลาว, 2552)

3) การจัดการความขัดแย้งกระบวนการคัดสรรคนลงสมัครส.อบต.ตามบทบาทผู้นำ

ผู้นำชุมชนระดับตำบลไม่ค่อยมีบทบาทการคัดสรรคนของ ส.อบต.แต่ผู้นำระดับหมู่บ้านมี 2 ลักษณะ คือ มีบทบาททางตรงและทางอ้อม

ก. บทบาททางตรง พบในพื้นที่ที่มีความเป็นกลุ่ม/พวก/ชนเผ่า/ชาติพันธุ์สูง เช่น หมู่ 11 และ 21 ที่มีชนเผ่าหลายชนเผ่าและชาวบ้านยังไม่ค่อยรู้เรื่องการเมืองนักผู้นำจะเป็นคนแนะนำการลงสมัครของตัวแทนชนเผ่าหรือกลุ่ม โดยมีพื้นฐานที่ต้องการ “การมีส่วนร่วมทุกกลุ่ม” เช่น หมู่ที่ 11 บ้านเวียงกลางที่เป็นชนเผ่าหลายชนเผ่า จะมีการพูดคุยว่าจะให้ใครลงแล้วนำมาตัดสินใจในเวทีประชุมหมู่บ้านมีพ่อหลวงบ้านเป็นประธาน โดยมีหลักการว่าทุกกลุ่ม/ชนเผ่าต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างทั่วถึง “ที่นี่เราจะให้ผู้นำชุมชนหรือชนเผ่ามีบทบาทหน้าที่ต่อชุมชนในลักษณะต่าง ๆ เช่น ตั้งเป็นผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านคนหนึ่ง คือ นาย จะสือ (ล่าหู่) นาย อาเลาะ (อาข่า) เป็น ส.อบต. ซึ่งที่จริงเขาสมัครมาเองแต่ชาวบ้านเลือก เพราะอยากให้อาข่ามาเป็นตัวแทนกลุ่มด้วย ผมว่าดีที่มีอาข่ามามีส่วนร่วมอีกส่วนหนึ่งไว้ประสานงาน ส่วนคนพื้นเมืองได้ นาย อุ่นแก้ว มาเป็น ส.อบต.ของคนพื้นเมือง นอกนั้นจะให้พวกกลุ่มอื่น ๆ มามีบทบาททางสังคมในหมู่บ้าน เช่น เป็นตำรวจอาสา เป็น อสม.บ้าง เพื่อให้ทุกกลุ่มมีตัวแทนที่มีบทบาทในหมู่บ้านให้ครบ” (จรัญ วงศ์หาญไทย และอุ่นแก้ว วงศ์มูล, 2552)

ข. บทบาททางอ้อม ผู้นำหมู่บ้านจะทำหน้าที่สนับสนุนผู้สมัครที่ลงสมัครตามอิสระใครต้องการลงก็คุยกันเองในหมู่บ้าน ผู้นำจะจัดให้ผู้สมัครแนะนำตัวเองในเวทีระดับหมู่บ้าน ชาวบ้านพิจารณาเอง ตัวอย่างเช่น ชุมชนอิสานหมู่ที่ 10 บ้านปางลาวและ หมู่ที่ 20 บ้านประชาร่วมมิตร การคัดคนลงสมัครมีความเป็นอิสระแต่ผู้นำหมู่บ้านหรือพ่อหลวงจะสนับสนุนโดยออกมาเป็นแกนนำประชุมแล้วพูดคุยกันในที่ประชุม “ส.อบต.ที่นี่ลงสมัครตั้ง 5 คนแต่ไม่มีทะเลาะกันเลย สนุก ๆ กัน ใครได้ก็ยอมรับได้ ส.อบต.บ้านเราเข้ากับพ่อหลวงเป็นอย่างดี ทำให้การทำงานราบรื่น” (กลุ่มชาวบ้านหมู่ 10 บ้านปางลาว, 2552)

4) การจัดการความขัดแย้งกระบวนการคัดสรรคนลงสมัครส.อบต.ตามบทบาทชุมชน

การจัดการความขัดแย้งของชุมชนในการคัดคนลงสมัคร ส.อบต.ส่วนใหญ่เป็นการลงแบบเสรี เนื่องจากที่แม่ข้าวต้มค่อนข้างเจริญ คนที่ลงสมัครมีความรู้สูงพอที่จะพิจารณาเองว่าตนเองสมควรลงสมัครหรือไม่ ส่วนชาวบ้านไม่ขัดแย้งเรื่องคนลงสมัครแต่มีบ้างบางหมู่บ้าน ที่พบว่า ผู้สนับสนุนบางคนมีการโกธเคืองไม่พูดกันหลังเลือกตั้ง

2. การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเลือกตั้ง

กระบวนการเลือกตั้งนั้นหมายรวมถึง การหาเสียงก่อนเลือกตั้ง การเลือกตั้งและวิธีการเลือกจนเสร็จสิ้นการเลือกตั้ง ไม่ค่อยพบปัญหาด้านวิธีการจัดการเลือกตั้ง โดย อบต.เหมือนพื้นที่สูงและพื้นที่กึ่งเมือง เนื่องจากตำบลแม่ข้าวต้มเป็นพื้นที่ค่อนข้างเจริญข้อมูลข่าวสารจึงไปทั่วถึงชาวบ้านมีความรู้เป็นส่วนใหญ่ การเลือกตั้งที่ผ่านมาเป็นไปโดยความเรียบร้อย แนวทางการจัดการมี ดังนี้

1) การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเลือกตั้งตามบทบาทผู้นำชุมชน เป็นการจัดการโดยคนมีอำนาจในพื้นที่ ได้แก่ ผู้นำตำบล ผู้นำกลุ่ม/ชนเผ่า ผู้นำจะทำหน้าที่ประชาสัมพันธ์และแจ้งข่าวสารผ่านการประชุม หอกระจายข่าว วิทยุชุมชน

2) การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเลือกตั้งตามบทบาท อบต. มีการจัดการเลือกตั้งที่โปร่งใส เรียบร้อยเนื่องจากส่วนใหญ่ ชาวบ้านนั้นมีความรู้และการมีส่วนร่วมสูง รวมทั้งเข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

3) การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเลือกตั้งตามบทบาทชุมชน ชาวบ้านให้ความสำคัญต่อการเลือกตั้งและมีส่วนร่วมสูงแต่ส่วนใหญ่จะเลือกนายตามที่ถูกผู้นำชุมชนแนะนำ แต่เลือก ส.อบต.ตามระบบเครือญาติ ช่วงเลือกตั้งไม่พบปัญหาจะพบปัญหาหลังการเลือกตั้งซึ่งเกี่ยวกับการ “แพ้ไม่เป็น” ของปัจเจกบุคคลและผู้สนับสนุนผู้สมัครมากกว่า “การเลือกตั้งที่มีการแข่งขันบ้าง บางหมู่บ้านร้องเรียน บางหมู่บ้านทะเลาะกันญาติ พี่น้องสกุลเดียวกันไม่ถูกกัน หลังเลือกตั้งยังไม่เลิกเลย” (เจดศักดิ์ สิงห์สุข, 2552) การจัดการปัญหาในช่วงนี้เน้นการมีส่วนร่วมแบบถูกกติกา การเลือกตั้งมากที่สุด

การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจ

การจัดการในกระบวนการบริหารอำนาจที่แม่ข้าวต้มนั้น มีแนวทางการจัดการ ดังภาพที่



ภาพที่ 4.16 การจัดการความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของอบต.แม่ข้าวต้ม

จากภาพที่ 4.16 การจัดการความขัดแย้งการบริหารอำนาจของอบต./ชุมชนตำบลแม่ข้าวต้มอธิบายได้ ดังนี้

1. การจัดการความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจในบทบาทของ อบต. การจัดการความขัดแย้งในส่วนของ อบต. มีการดำเนินการ ดังนี้

1) การตั้งคณะกรรมการต่างๆ ในตำบลเพื่อประสานงาน/การแก้ปัญหาและตรวจสอบการทำงานร่วมกันของฝ่ายท้องที่ ท้องถิ่นและชุมชน ได้แก่

ก. คณะกรรมการที่ปรึกษา อบต. การจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา อบต. มีมาแต่สมัยที่กำนันอินวัน บั้งเงิน กำนันคนปัจจุบันเป็นประธานกรรมการบริหาร อบต. โดยตำแหน่งตอนนั้นกำนันวางระบบอบต.ไว้ค่อนข้างดี หัวหน้าสถานีอนามัยแม่ข้าวต้มกล่าวว่า “ด.ต.เย็น สืบคำแก้ว เป็นนายกคนแรกที่มาจากการเลือกโดยสภา มีการแต่งตั้งกรรมการสภาเดิมเป็น คณะกรรมการที่ปรึกษาสภา อบต.ลงวันที่ 4 มกราคม 2543 เป็นข้อตกลงว่าแม้ว่าใครจะมาเป็นนายก อบต.กรรมการชุดนี้จะอยู่ตลอดมีการแต่งตั้งใหม่แต่อาจจะเปลี่ยนกรรมการบางที่ที่ย้ายออกไปจากพื้นที่บ้างแต่ส่วนใหญ่จะอยู่เดิมมากกว่า มี นายก อบต.หรือ รองหรือปลัด ประธานกลุ่มต่าง ๆ เช่น กลุ่มผู้สูงอายุ กลุ่มสตรี กลุ่มวิสาหกิจ กลุ่มวัฒนธรรม มาร่วมด้วย พ่อกำนันเป็นประธาน ประชุมทุกเดือน” (สงกรานต์ ก้อนแก้ว, 2552) คณะกรรมการที่ปรึกษา อบต.หรือ “สภากาแฟ” นั้น มีบทบาทสำคัญมากในตำบล

ปัจจุบัน คณะกรรมการที่ว่ามีชื่อว่า “คณะที่ปรึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลแม่ข้าวต้ม” แต่งตั้งโดยนายก อบต.ทุกสมัย มีกำนันเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการ รวมทั้งผู้ทรงคุณวุฒิประชาชนกลุ่มต่าง ๆ และอาจารย์มหาวิทยาลัยในพื้นที่เป็นกรรมการร่วมด้วย ราว ๆ 30 คน” (ประไพพร พลเยี่ยม, 2552)

จากการที่คณะกรรมการชุดนี้เป็นแนวคิดของกำนัน และชาวบ้านไว้วางใจให้กำนันเป็นประธานในการประชุมกรรมการ กระบวนการตรวจสอบอำนาจการบริหารของฝ่ายท้องถิ่นจึงถูกถ่วงดุลอำนาจโดยฝ่ายท้องถิ่นที่เข้มแข็ง นโยบายต่าง ๆ ที่ อบต.กำหนดจะมาจากการประชุมประชาคม หรือจากการรวบรวมจากฝ่ายบริหาร แต่ที่สุดต้องนำเข้ามาใน “สภาคาแฟ” เพื่อพิจารณาความเหมาะสมของงบประมาณ รูปแบบนี้แม้จะรู้ว่าฝ่ายท้องถิ่นทำงานไม่เป็นอิสระแต่ที่นี้มีวัฒนธรรมการตรวจสอบการทำงานของฝ่ายท้องถิ่นแบบนี้มาตลอด กำนันแม่ข้าวต้มกล่าวถึงคณะกรรมการชุดนี้ว่า “คณะกรรมการ ที่ปรึกษา อบต.ผมตั้งขึ้นมาเพื่อเป็นเวทีให้ทุกคนมาคุยกันก่อน ใครจะทำอะไรให้ชุมชนบ้าง โครงการ ต่าง ๆ ที่ อบต.ทำงานนั้นมีส่วนไหนที่พอเป็นบของกลุ่มต่าง ๆ ได้หรือไม่ ไม่เช่นนั้นนั้นอบต.จะสร้างแต่ถนนหรือก่อสร้างจนล้นอุดหนุนกลุ่มพัฒนาต่าง ๆ...” (อินหวัน บั้งเงิน, 2552)

ข. กรรมการสภาตำบล กรรมการสภาตำบลประกอบไปด้วยกำนันและผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการโดยตำแหน่งกำนันเป็นประธานผู้ใหญ่บ้านเป็นกรรมการบริหารตำบล ที่กำนันเป็นประธานเรียกว่า กรรมการสภาตำบล ที่มีการประชุมทุกวันที่ 10 โดยตรง หากมีเรื่องราวต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับหน่วยงานอื่น ๆ กำนันจะนำมาเข้าที่กรรมการที่ปรึกษาตำบล (ประไพพร พลเยี่ยม, 2552)

ค. ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท/รับเรื่องราวร้องทุกข์ แนวความคิดนี้เป็นของกรมคุ้มครองสิทธิที่มีจุดประสงค์จะให้ก่อตั้งใน อบต.ใดก็ตามที่สามารถดูแลการทำงานของกรรมกรนี้ได้ โดยกรมคุ้มครองสิทธิจะตั้งงบประมาณมาให้ทาง อบต. 1.5 หมื่นต่อปี มีการประชุมทุก 3 เดือน โดยประชุมทั้งอำเภอ บทบาทของศูนย์ คือ รับเรื่องราวร้องทุกข์และทำการไกล่เกลี่ยเบื้องต้นภายในตำบล วิธีการ คือ เรียกคู่กรณีมาทำการพูดคุยกัน กรรมการศูนย์ที่ผ่านการอบรมมาแล้วจะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยผู้ทำหน้าที่เลขาศูนย์ไกล่เกลี่ยเล่าว่า “ศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท... เริ่มจากการไปอบรมที่กรมคุ้มครองสิทธิร่วมกับสภาวัฒนธรรม ประมาณปี 47-48 แล้วนำมาก่อตั้ง ที่เมืองเชียงรายขณะนี้มีแค่ 3 แห่ง คณะกรรมการประกอบไปด้วย ส.อบต. พ่อหลวงและคนที่ผ่านการอบรมมาแล้วราว 7 คนมีวาระ 4 ปี และจะเลือกใหม่... กรณีมีการไกล่เกลี่ยมีพ่อหลวงบ้านมาร่วมด้วยเรื่องไหนได้ผลจบกันไป เรื่องไหนไม่ได้ผลส่งให้ตำรวจจัดการ ปีหนึ่ง ๆ จะมีเรื่องร้อง มาราว 7-8 เรื่องปัญหาที่ร้องส่วนใหญ่เป็นเรื่องที่ดิน เรื่องน้ำที่ทำการเกษตร” (ชานาญ เชื้อนเพชร, 2552) การมีศูนย์รับเรื่องราวร้องทุกข์และไกล่เกลี่ยช่วยจัดการความขัดแย้งระดับตำบลได้ในระดับหนึ่ง

2) การประสานการทำงานกับท้องที่ การประสานงานกันระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น มีคณะกรรมการที่ปรึกษาตำบลแม่ข้าวต้มเป็นตัวกลางในการประสานงาน กำหนดเป็นประธานทำให้การประสานงานง่ายเข้า ส่วนการประสานงานระดับหมู่บ้าน ส.อบต.จะทำงานร่วมกับผู้ใหญ่บ้านหรือพ่อหลวงบ้าน หากหมู่บ้านมีปัญหาท่านจะเรียกพ่อหลวงมาเตือน...” (เจริญ วงศ์หาญไทย และอุ้นแก้ว วงศ์มูล, 2552)

3) ปลัด อบต.และเจ้าหน้าที่ลงพื้นที่เสมอ การที่นายกมีการเปลี่ยนแปลงไปในแต่ละสมัยนั้น ปลัด อบต.ต้องทำหน้าที่ประสานชุมชนอย่างสม่ำเสมอ ส่วนหนึ่งมาจากปลัดนั้น ต้องการสอบถามปัญหาชาวบ้านเพื่อนำมาปรับปรุงการวางแผนการทำงานและส่วนหนึ่งนั้น ปลัดเองก็คิดว่าการทำงานกับฝ่ายการเมืองมีความไม่แน่นอน โดยเฉพาะฝ่ายการเมืองที่มีอำนาจในการให้คุณให้โทษต่อข้าราชการ อบต.ด้วย การมีชาวบ้านเป็นแรงหนุน จะทำให้ปลัดรู้สึกปลอดภัยในระดับหนึ่ง “การทำงานกับนักการเมือง ถ้ามีปัญหาเบื้องต้นเราจะบอกว่าทำไม่ได้ผิด แต่ถ้าจำเป็นเราจะวิเคราะห์ว่า (1) ชาวบ้านได้ประโยชน์จากผลจริงหรือไม่ (2) ทำแล้วเดือดร้อนใครระเบียบหรือไม่ หากเป็นความผิดเราจะไม่ฝืนทำ. . .ถ้าผมมีเรื่องกับใครอย่างน้อยออกพื้นที่ ชาวบ้านรู้จัก พวกเขาให้กำลังใจเป็น Back (เบื้องหลัง) ให้กับผมได้ ผมออกพื้นที่บ่อย ประสานได้ 2 ฝ่าย” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552)

4) อบต. สนับสนุนกิจกรรม/งานประเพณีต่าง ๆ ของตำบล อบต.แม่ข้าวต้มให้ความสำคัญกับการจัดงานประเพณีในตำบลก่อนข้างสูง ทั้งงานวันแม่ วันปิยมหาราช งานกีฬาระดับตำบล ที่มีการจัดทุกปีและมีความยิ่งใหญ่มาก ปลัดอำเภอที่มาเปิดงานกล่าวว่า “งานกีฬาที่ตำบลแม่ข้าวต้มจัดได้ยิ่งใหญ่กว่างานระดับจังหวัดเสียอีก แสดงถึงความสามัคคีในตำบลที่สามารถรวมกันเป็นหนึ่งเดียวกันได้” (ปลัดอาวุโสอำเภอแม่ข้าวต้ม, 2552) ส่วนงบประมาณนั้นได้รับการสนับสนุนจาก อบต.ทุกปี

2. การจัดการความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของผู้นำชุมชน เนื่องจากท่านมีอำนาจและบารมีสูงทำให้มีบทบาทต่อชุมชนสูงเช่นกัน ท่านมีการจัดการความขัดแย้ง ดังนี้

1) จัดการผ่านคณะกรรมการที่ปรึกษาของ อบต. การจัดการผ่านกรรมกรนั้นท่านทำหน้าที่ 2 ลักษณะ คือ ประธานกรรมการและผู้นำชุมชน ดังนั้น ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในตำบล จะมีการนำมาพิจารณาว่าเกิดที่ไหน พื้นที่ใครรับไปจัดการแล้วมารายงานผลคราวต่อไป

2) จัดการผ่านสภาท่าน-ผู้ใหญ่บ้านของตำบล ในสภาผู้ใหญ่บ้านจะต่างกับสภาคาเฟ่หรือคณะกรรมการที่ปรึกษา อบต.ระดับตำบล เพราะในสภานี้มีแต่ผู้ใหญ่บ้าน 23 หมู่บ้านรวมท่านซึ่งเป็นประธาน สภานี้เน้นการพูดถึงปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นระดับหมู่บ้านเท่านั้น นอกจากนี้จะไปพูดในการประชุมคณะกรรมการที่ปรึกษา อบต.กรรมการ 2 ชุดจะรับรู้เท่า ๆ กัน

3) เป็นแกนนำในการจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในชุมชนร่วมกับ อบต. การจัดกิจกรรมต่าง ๆ ในตำบลนั้น ส่วนใหญ่กำนันจะเป็นแกนนำการจัดการงานต่าง ๆ และได้รับเลือกให้เป็นประธานการจัดงานเสมอ งานไหนกำนันเป็นประธานคนมาร่วมงานจะมากเป็นพิเศษ

3. การจัดการความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของคนในชุมชน การจัดการความขัดแย้งของชุมชนนั้น ชาวบ้านที่แม่ข้าวต้ม มีแนวทาง ดังนี้

1) ผู้นำเป็นศูนย์รวมของชุมชน ชุมชนมีพื้นฐานความเชื่อ ความศรัทธาต่อผู้นำตนเองค่อนข้างสูงและพร้อมทำตามผู้นำ ทำให้มีวัฒนธรรมชุมชนแบบ “เชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ”

2) สร้างวัฒนธรรมการรวมกลุ่มกิจกรรมต่าง ๆ ตามวิถีชีวิต ขนบธรรมเนียมประเพณีทั้งระดับหมู่บ้านและระดับตำบล เช่น ประเพณีคนอีสานในหมู่ 10 บ้านปางลาว การสืบสานประเพณีหมู่ 11 บ้านเวียงกลางของชนเผ่าต่าง ๆ เพื่อให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมการพัฒนา

การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจโดยชุมชน มีดังนี้

1. การว่ากล่าวตักเตือนโดยผู้นำชุมชน หากนายก หรือ ส.อบต.ทำผิด จะมีคนของกำนันในสภาารายงานกำนัน กำนันจะเรียกมาเตือนราว 2 ครั้ง หากไม่ทำใหม่จะใช้น้ำขึ้นต่อไป

2. การจัดการความขัดแย้งโดยใช้อำนาจของคณะกรรมการ/กลุ่มต่าง ๆ ในตำบล/ประชาคมกิจกรรมการต่าง ๆ ในอบต.นั้น มีการวางรากฐานดีตั้งแต่เมื่อครั้งกำนันเป็นประธานบริหาร อบต.สมัยแรก ๆ ที่ได้มีการก่อตั้ง “คณะกรรมการที่ปรึกษาขององค์การบริหารส่วนตำบล” จนสืบทอดเป็นแบบแผนทุกสมัย ชาวบ้านยอมรับวิธีการดำเนินงานของกรรมการชุดนี้มาตลอด

3. การจัดการความขัดแย้งผ่านระบบสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร หลังจากใช้กระบวนการตรวจสอบ 2 ประการข้างต้นไม่ได้ผลผู้นำชุมชนจะใช้อำนาจผ่านทางสภา “หากนายกทำงานไปไม่เข้าท่า กำนันจะให้โอกาส 2-3 ครั้งหากยังไม่เอาไหน แกะจะสั่ง ส.อบต.ให้จัดการ ไม่ต้องใช้ปืนหรือเงิน เดี่ยว ส.อบต.จัดการให้ผ่านโดยระบบการตรวจสอบจากสภา” (ทัศนีย์ คำตะ, 2552)

แนวทางการจัดการความขัดแย้งในรูปแบบกรรมการของแม่ข้าวต้มที่มีทั้งรูปแบบ “คณะกรรมการที่ปรึกษา อบต.แม่ข้าวต้ม” และศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” นั้น นอกจากเป็นการใช้กระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชนแล้ว ซึ่งเป็นการความขัดแย้ง แบบ “หันหน้ามาเจรจากันก่อน” หรือการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทโดยคนกลางในรูปแบบกรรมการ เมื่อวิธีต่าง ๆ ที่ใช้ไม่ได้ผล ผู้นำชุมชนและชาวบ้านจะออกมาเคลื่อนไหวโดยผู้นำชุมชนเป็นโจทย์ฟ้องนายก มีการร้องเรียนและการเข้าชื่อถอดถอนออกจากตำแหน่ง ดังนั้นนักการเมืองท้องถิ่นบางคนที่หมดอำนาจไปด้วยการ ถูกร้องเรียน ไม่สามารถมาโต้ตอบฝ่ายท้องถิ่นได้ มีเพียง “การแก้แค้นเอาคืน” โดยใช้เวทีของ อบต.

การจัดการปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานของ อบต.แม่ข้าวต้ม การแก้ปัญหาของ อบต.แม่ข้าวต้มนั้น มีการจัดการหลายแบบตามลักษณะความขัดแย้ง

1. การจัดการปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา เรื่องความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภานั้น ปลัด อบต.เห็นว่าเป็นเรื่องปกติที่ต้องขัดแย้งกัน ซึ่งต้องเปิดโอกาสให้สองฝ่ายนั้นชี้แจงตามระเบียบสภา “ถ้าฝ่ายสภาการบริหารขัดแย้งกัน เราให้ 2 ฝ่ายชี้แจงไม่ผิดกฎหมาย . . .หากผู้บริหารทำผิด ต้องอาศัยสภาเพราะเขามีหน้าที่ตรวจสอบ. . .” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552)

2. การจัดการปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานฝ่ายบริหารกับข้าราชการ อบต. ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายข้าราชการ อบต.นั้น ปลัดอบต.มีวิธีการก็คือ

1) พิจารณาเรื่องนั้น ๆ อย่างรอบคอบ“การทำงานกับนักการเมือง ถ้ามีปัญหาเบื้องต้นเราจะบอกว่าทำไมไม่ได้ผิด แต่ถ้าจำเป็นเราจะวิเคราะห์ว่า ชาวบ้านได้ประโยชน์จากผลจริงหรือไม่และทำแล้วเดือดร้อนใครระเบียบหรือไม่ หากเป็นความคิดเราจะไม่ฝืนทำ” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552)

2) ทำบันทึกแย้งไปที่ฝ่ายบริหารเรื่องการผิดระเบียบ “... ถ้าใครทำผิดเราจะบันทึกแย้งไปก่อน หากเขาไม่ตอบ เราจะให้ทุกคนที่เกี่ยวข้องในงาน อบต.เซ็นเป็นพยานว่าเราได้แย้งด้วยบันทึกไปแล้วแต่เขาเก็บเงียบ” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552)

3) หากฝ่ายบริหารยังเพิกเฉย ทำบันทึกไปให้อำเภอซึ่งเป็นหน่วยงานที่กำกับดูแล “บางครั้งเราเคยทำหนังสือไปถึงอำเภอในฐานะที่กำกับดูแล ว่าเรามีปัญหาเรื่องที่คุณบริหารทำผิด” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552) แต่กระบวนการตรวจสอบทางอำเภอจะมีขั้นตอนที่ล่าช้าทำให้บางครั้งต้องใช้เวลาการพิจารณานาน “ปัญหาการตรวจสอบของอำเภอนั้นล่าช้าและไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องทุจริตได้ ที่จริงถ้ามีปัญหาอำเภอสามารถอายัดได้ ทำการเก็บรักษา อำเภอไม่ปกป้อง ส่วนใหญ่ โกล่เกลี่ยและการลงโทษ เจ้าหน้าที่ นายอำเภอไม่กล้าลงโทษเพราะเป็นคนของนักการเมืองระดับชาติ” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552)

4) การใช้พลังมวลชนเป็นฝ่ายสนับสนุนข้าราชการ อบต. การที่ข้าราชการ อบต. ไม่ได้มาจากการเลือกตั้งจากชาวบ้านทำให้ไม่มีมวลชนหนุนหลังแต่ปลัด อบต.แม้ข้าวต้มใช้วิธีการลงพื้นที่พบชาวบ้านบ่อย ๆ จนเป็นที่รู้จักและสนับสนุนการทำงานของปลัด พอสมควร “เจ้าหน้าที่เราไม่มี back (หนุนหลัง) อย่างนักการเมืองที่ต่างคนต่างมี back (หนุนหลัง) ของตัวเอง ผมมีชาวบ้านให้กำลังใจเป็น back (หนุนหลัง)” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552)

3. การจัดการปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ อบต.กับเจ้าหน้าที่ อบต.ด้วยกัน มีทั้งส่วนที่สมรู้ร่วมคิดกับฝ่ายบริหารเพื่อแสวงประโยชน์ ส่วนที่ทำไปเพราะถูกนายกล่อลวงจากการบังคับบัญชาตามสายงาน จึงทำไปเพราะความเกรงกลัวและส่วนที่ทำไปโดยไม่ทราบว่ามีผิด แต่ปลัด อบต.นั้นจะใช้การพินิจพิจารณาจากกรุปการ การกระทำเป็นคน ๆ ไป “ที่นี้บางทีเจ้าหน้าที่เราทำผิด แต่มาบอกเราทีหลัง เราจะถามว่ามีส่วนได้ส่วนเสียในการทำผิดหรือไม่ ถ้า

ผดุงโทษ ถ้าไม่ผดเราให้อภัยถือว่าประมาท. . . การทำงานต้องอิงระเบียบ” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552) การทำงานภายใต้ความขัดแย้ง การจัดการอย่างหนึ่งที่สำคัญคือ การยึดมั่นในจุดยืนที่ถูกต้องตามระเบียบในการทำงาน ปลัด อบต.กล่าวว่า “หลักเกณฑ์การทำงานคือ ต้องยึดมั่นในอุดมการณ์มีจุดยืน. . . ควรสร้างองค์กรเป็นองค์กรความรู้ที่ส่งเสริมผู้บริหารและบุคลากร ให้ทุกคนรู้สึกเป็นเจ้าของร่วมกัน” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552)

4. การจัดการปัญหาความขัดแย้งในการบริหารงานข้าราชการ อบต.กับชุมชน หลักการทำหน้าที่ของ อบต.แม่ข้าวต้มนั้น ปลัด อบต.และเจ้าหน้าที่ในองค์กรปกครองท้องถิ่น ถือหลักการเหมือนข้าราชการที่ต้องมีความเป็นกลาง และมีหลักการทำงานที่โปร่งใส ตรวจสอบได้ ที่สำคัญชาวบ้านต้องมีส่วนร่วมทุกกระบวนการ จึงจะแก้ปัญหาคือความขัดแย้งได้ “การพัฒนา ต้องมีหลักการ ชาวบ้านมีส่วนร่วมมากที่สุด โปร่งใส ยึดอุดมการณ์ประชาธิปไตย” ส่วนการทำงานกับผู้นำชุมชนในท้องถิ่นนั้น ข้าราชการ อบต.แม่ข้าวต้มจะถือหลัก “การให้เกียรติและความเคารพผู้ใหญ่” ตามแบบฉบับของสังคมไทย ทำให้ไม่มีความขัดแย้งระหว่าง อบต.กับชุมชน ปลัด อบต.กล่าวว่า “การทำงานที่นี้เป็นของตระกูลเดียวกันหมด แต่ผมว่ากำนันเปิดเผย ให้ทุกคนแสดงความเห็นและพร้อมปรับตัว. . . ผมให้เกียรติกำนันและผู้ใหญ่บ้านเสมอ” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552) สำหรับการทำงานกับชุมชนนั้นปลัด อบต.แม่ข้าวต้มมีความโปร่งใสในการทำงานจึงไม่เกรงกลัวต่อการบริหาร และเปิดโอกาสให้ทุกฝ่ายตรวจสอบได้ด้วย ปลัด อบต.กล่าวว่า “ตอนนี้ดีขึ้นมาก ระบบตรวจสอบทำได้มากขึ้น พวกเราทำผิดทั้งสภาและชุมชนก็ตรวจสอบได้” (มงคล ศรีคำม้วน, 2552) กำนันมีความชื่นชมการทำงานของปลัด อบต. (นายมงคล ศรีคำม้วน) มากเป็นพิเศษ “ผมว่าที่นี้ยังไม่ประสบความสำเร็จเรื่อง นายก อบต. ดีว่าได้ปลัด อบต. มงคลแก่เป็นคนดี ทุกวันนี้ถ้าไม่ได้ปลัดคนนี้ อบต.จะไม่เป็นท่าแล้วครับ” (อินหวั่น บั้งเงิน, 2552)

สรุปผลจากการศึกษาพื้นที่ขัดแย้ง 3 พื้นที่

1. ผลการศึกษาความเหมือนและความต่างของความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ 3 พื้นที่

1) สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ

ก. ความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง มีความขัดแย้งระหว่างกลุ่มต่าง ๆ หลายกลุ่ม แต่ที่ไม่พบจะเป็นกลุ่มผู้สมัคร ส.อบต.กับ ส.อบต.ด้วยกันและผู้สนับสนุนกับผู้สนับสนุน เป็นเพราะพื้นที่สูงนั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่เป็นชนเผ่ามีความรู้เรื่องการเมืองน้อย การมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นเรื่องที่ได้รับการชี้นำจากผู้นำทั้งที่เป็นทางการไม่เป็นทางการ หรือจากกลุ่มคนที่เกี่ยวข้องกับการลงสมัคร ประกอบกับการพิจารณาเลือก ส.อบต.แต่ละหมู่บ้านนั้น ผู้นำชุมชนระดับหมู่บ้าน อาจเป็นพ่อหลวงหรือผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำ ชนเผ่าเป็นคนช่วยคัดสรรคนที่มีความรู้มากกว่าใครในหมู่บ้าน สามารถอ่านออกเขียนภาษากลางได้มาลง

สมัคร ชาวบ้านจะคล้อยตามแนวคิดผู้นำจึง ไม่มีความขัดแย้ง ส่วนบางพื้นที่ที่ผู้นำมีความขัดแย้งกับผู้สมัครหรือผู้สนับสนุนนั้น ปรากฏในหมู่บ้านที่ผู้นำคัดพรรคพวกของตนลงในทีม นายก อบต.และผู้นำเปิดตัวเต็มที่ในการช่วยเหลือจนทำให้ผู้สมัคร/ทีม/ผู้สนับสนุนอีกฝ่ายไม่พอใจ รวมทั้งชาวบ้านที่อยู่ในหมู่บ้านนั้นมีความรู้สึกที่ผู้นำไม่เป็นกลาง แต่มีเพียงความขัดแย้งที่ไม่รุนแรง ความขัดแย้งส่วนใหญ่จึงอยู่ระหว่างกลุ่มชนชั้นนำในชุมชนและคนที่เกี่ยวข้องเท่านั้น

ข. ความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของพื้นที่กิ่งเมือง พื้นที่กิ่งเมือง กลุ่มที่มีความขัดแย้งเป็นทุกกลุ่มที่เกี่ยวข้องกับการเมืองทั้งที่เกี่ยวข้องโดยตรงแต่เป็นทางอ้อม ทั้งฝ่ายผู้สมัครคู่แข่ง ผู้นำชุมชน ทั้งนี้เพราะพื้นที่นี้มีประเด็นความขัดแย้งเดิมของฝ่ายท้องถิ่นที่กับฝ่ายท้องถิ่นมาก่อน และชาวบ้านเองมีการแบ่งข้างการเมืองตามผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นที่ไม่ถูกกัน ส่วนกลุ่มที่ไม่มีความขัดแย้งกับใคร คือกลุ่มข้าราชการในพื้นที่ที่วางตัวเป็นกลาง ๆ นอกนั้นจะพบความขัดแย้งทั่วไป ในพื้นที่กิ่งเมืองนั้น พบว่า ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นเป็นแรงกระตุ้นที่สำคัญต่อการเกิดความขัดแย้ง เพราะมีเรื่องราวร้องเรียน กล่าวหากันมาก่อนและมีการผิดใจกันเรื่องผลประโยชน์ ทำให้ประเด็นความขัดแย้งถูกขยายออกไปในกลุ่มมวลชนในตำบล ทั้งนี้ เพื่อต้องการช่วงชิง พลังมวลชนมาเป็นพวกของตน ผู้นำชุมชนหัว “แก๊ส” ผู้นำท้องถิ่นที่สมัครการบริหารครั้งก่อน นอกจากไม่พอใจเรื่อง ผลประโยชน์ ยังมีเรื่องการปลดญาติผู้นำชุมชนออกจากทีมบริหาร ถือเป็นจุดแตกหักที่นำมาสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มที่รุนแรงในรอบที่มีการเลือกตั้งเพื่อต้องการมีอำนาจใน อบต. สิ่งสำคัญอีกอย่างคือ การที่ชุมชนมีปัญหาการพนันค่อนข้างสูง เมื่อมีการพนัน ชาวบ้านดึง การพนันกับการเมืองมาเกี่ยวกัน จึงมีการเล่นการเมืองแบบที่ต้องการชนะเพื่อได้เข้าสู่การเมืองและ ได้เงินพนันด้วย ทำให้การเลือกตั้งเข้มข้นในวันนับคะแนน ชาวบ้านถึงกับชกต่อยกันชุลมุนในหน่วยเลือกตั้ง ด้วยคิดว่า กกต.นับคะแนนไม่ถูกทำให้ฝ่ายที่ตนสนับสนุนอาจจะเสียคะแนนได้

ค. ความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของพื้นที่เมือง พื้นที่เมืองเป็นพื้นที่ที่มีความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจน้อยกว่า 2 พื้นที่ เนื่องจากพื้นที่เมืองนั้นผู้นำชุมชน (กำนัน) เป็นผู้ที่ชาวบ้านเคารพ รักและศรัทธาและมีอำนาจบารมีมานาน โดยประเด็นขัดแย้งที่ผ่านมา นั้น นายก เป็นฝ่ายทำผิดทำให้เสียประโยชน์ในชุมชน แม้กำนันจะเป็นโจทก์ฟ้องนายก แต่ นายก ไม่มีบารมีมากพอที่จะเป็นผู้ตอบโต้กำนันได้ ชาวบ้านจะเชื่อฟังกำนันความขัดแย้งจึงขึ้นอยู่กับความเชื่อของผู้นำชุมชน

จากกลุ่มที่เกี่ยวข้อง 3 พื้นที่ สรุปได้ว่า กลุ่มขัดแย้งที่พบมากในพื้นที่ขัดแย้ง 3 พื้นที่ที่เหมือนกันคือ กลุ่มผู้สมัครนายก/ทีมกับคู่แข่ง ผู้สมัครกับกลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกัน ไม่ว่าจะเป็นฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งและผู้นำชุมชนกับผู้สมัครนายก/ทีม นอกนั้นเป็นความขัดแย้งที่กระจัดกระจายตามกลุ่มต่าง ๆ แล้วแต่บริบทพื้นที่

2. รูปแบบความขัดแย้งและระดับที่มีแนวโน้มรุนแรงของกระบวนการเข้าสู่อำนาจทั้ง 3 พื้นที่

รูปแบบความขัดแย้งในแต่ละพื้นที่ที่มีความรุนแรงและระดับที่ไม่เท่ากัน พบว่ารูปแบบความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจมีทุกพื้นที่ โดยมีทั้งพื้นที่ชนบท พื้นที่กึ่งเมืองและพื้นที่เมือง ส่วนใหญ่จะมีความเหมือนกัน เช่น การหาเสียงที่ใส่ร้ายป้ายสีกัน การลดความน่าเชื่อถืออีกฝ่าย การโต้ตอบ โต้เถียงกันของผู้สนับสนุนสองฝ่าย การคิดต่างกัน การแข่งขันเพื่อชัยชนะ ส่วนรูปแบบความขัดแย้งในระดับที่มีแนวโน้มรุนแรงทั้ง 3 พื้นที่ที่มีความต่างกัน ดังนี้

1) พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีลักษณะเป็นชนเผ่า มีความเจริญด้านสาธารณูปโภคน้อยกว่าพื้นที่อื่น ทำให้การเมืองไม่ค่อยรุนแรงเหมือนพื้นที่อื่น เนื่องจากชนเผ่าเหล่านั้นมีวัฒนธรรมชุมชนในแบบที่รักสงบและอยู่เฉพาะตน ไม่ชอบการมีเรื่องราวกับใครเป็นพื้นฐาน ดังนั้นรูปแบบความขัดแย้งจึงไม่รุนแรงมาก ส่วนที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งในพื้นที่เป็นนักการเมืองและทีมที่พอมีความรู้บ้างเท่านั้น รูปแบบความขัดแย้งที่มีแนวโน้มไปสู่ความรุนแรงช่วงการเข้าสู่อำนาจจึงเป็นเพียงขั้นที่เปิดเผย ไม่ต้องการพุดคุยด้วย ไม่มีปฏิสัมพันธ์ ส่วนมากเกิด ในกลุ่มผู้สนับสนุนส่วนผู้สมัครนายกนั้นมักจะยุติการแข่งขันและยอมรับกติกากันได้เมื่อ กกต.ตัดสิน การที่ “ผู้แพ้” การเลือกตั้งมีวิธีคิดที่ต่างกันไป เพราะเป็นลักษณะปัจเจกบุคคลที่มีเฉพาะตัว ทั้ง ๆ ที่อยู่ทีมเดียวกันแต่ปฏิริยาการตอบโต้ต่างกันไป หากผู้ที่ลงสมัครเป็นนักการเมืองมีวิธีคิดเช่นนี้ แนวโน้มความขัดแย้งจะไม่ยกระดับความรุนแรงมากขึ้น

2) พื้นที่กึ่งเมือง แนวโน้มความรุนแรงในพื้นที่กึ่งเมืองนั้นมีการยกระดับความรุนแรงไปถึงการทำร้ายร่างกายกัน การร้องเรียนฝ่ายตรงข้าม นั้นเพราะพื้นที่กึ่งเมืองมีประเด็นความขัดแย้งเดิมของผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่นเป็นทุนเดิมและต่างฝ่ายต่างไม่ยอมแพ้กัน ประกอบกับผู้สนับสนุนบางกลุ่มที่ไม่ยอมแพ้ นอกจากมีผลประโยชน์จากการเลือกตั้งที่ต้องการเชิรค์คนของตนแล้วยังมีผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นตัวกระตุ้นด้วย แต่ทั้งนี้ทั้งนั้นความรุนแรงก็ไม่ได้ปรากฏทุกหมู่บ้าน เป็นเพียงบางหมู่บ้านที่มีประเด็นขัดแย้งเดิมเท่านั้น บางหมู่บ้านผู้สนับสนุนบางกลุ่ม แม้จะแพ้คะแนนก็สามารถตกลงกันได้ ขึ้นอยู่กับกองเชียร์หรือผู้สนับสนุนเป็นผู้แนะนำ ความขัดแย้งที่พื้นที่กึ่งเมืองส่งผลให้เกิดการแบ่งพวกแบ่งกลุ่มที่ต่างความคิด อุดมการณ์ออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มสนับสนุนฝ่ายปกครองท้องถิ่นและกลุ่มสนับสนุนฝ่ายปกครองท้องถิ่น

3) พื้นที่เมืองแนวโน้มความขัดแย้งที่มีลักษณะเปิดเผยนั้น พบว่าผู้สมัครและผู้สนับสนุนบางหมู่บ้านเมื่อการเลือกตั้งผ่านไปยังไม่พุดกัน ญาติพี่น้องบางคนทะเลาะกันเพราะสนับสนุนผู้สมัครคนละคน โดยเฉพาะผู้สมัครที่เป็นญาติใกล้ชิดคน และหากผู้สนับสนุนที่เป็นญาติคนไปสนับสนุนฝ่ายตรงข้ามจะเพิ่มความรู้สึกไม่ชอบหน้ากันและไม่พุดกันเป็นเวลานาน นอกจากนี้มีเรื่องร้องเรียน

ที่ตามมาหลังการเลือกตั้งแต่ไม่มีการทำร้ายร่างกายหรือวิวาทกัน พื้นที่เมื่อนั้น หากมีการทะเลาะวิวาทผู้นำชุมชนจะต้องลงมาไกล่เกลี่ยและที่นี้มีบารมีผู้นำชุมชนที่ค่อนข้างสูง ทำให้ไม่มีการทะเลาะวิวาทโดยเปิดเผยเกรงว่าจะถูกกำนันเรียกไปตักเตือน

3. การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของพื้นที่ที่มีความขัดแย้งทั้ง 3 พื้นที่

1) รูปแบบการจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง มีการจัดการความขัดแย้งทั้งในส่วนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องระดับจังหวัด อำเภอบุคลากรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลและอบต.พื้นที่ตามโครงสร้างและบทบาทหน้าที่ ส่วนการจัดการความขัดแย้งโดยคนในชุมชนซึ่งประกอบไปด้วย ผู้สมัครลงเลือกตั้งและทีมงาน ผู้สนับสนุน ผู้นำชุมชน สมาชิกในชุมชน ใช้บทเรียนจากปัญหาเดิมเป็นตัวตั้งและพยายามจัดการแก้ปัญหาและการป้องกันปัญหาที่จะเกิดในการเลือกตั้งครั้งต่อมา โดยมีวิธีการจัดการความขัดแย้งของแต่ละส่วน

ก. การจัดการความขัดแย้งโดยด้านโครงสร้างตามบทบาทหน้าที่ เกี่ยวข้อง 2 ส่วน คือ

ก) ผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแล ใช้วิธีการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทก่อนแล้วจึงมีการใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด

ข) อบต.ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติ ในบทบาทหน้าที่ที่เป็น กต.พื้นที่จัดการเลือกตั้งอย่างโปร่งใส เป็นกลาง ใช้กฎกติกาที่เคร่งครัด มีการประชาสัมพันธ์แต่ในพื้นที่สูงนั้นการประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึงนัก เนื่องจากพื้นที่เป็นคดสูง หมู่บ้านแต่ละหมู่บ้านอยู่ห่างกัน การใช้เครื่องมือสื่อสารไม่ได้ผล ทำให้การประชาสัมพันธ์ไม่ทั่วถึง แต่การประสานความร่วมมือของหัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ค่อนข้างดี เนื่องจากชาวบ้านเชื่อถือข้าราชการมาก การที่ข้าราชการในพื้นที่มาเป็นกรรมการร่วมทำให้เกิดความไว้วางใจมากขึ้น และกกต.จังหวัดจัดการประชุมผู้สมัคร เพื่อรับทราบกฎกติกาและร่วมพิธีดื่มน้ำสาบานว่าจะไม่ทะเลาะกัน

ข. การจัดการความขัดแย้งโดยชุมชน มีการจัดการ 3 ส่วนคือ ก่อนการเลือกตั้ง วันที่เลือกตั้งและหลังการเลือกตั้ง รูปแบบการจัดการความขัดแย้งต่างกันไปตามสถานการณ์

ก) ก่อนการเลือกตั้ง มีการจัดการหลายรูปแบบเช่น การเจรจากับทีมที่สมัครเพื่อรวมทีมสมัครแทนการแข่งขันกันเอง การประสานความร่วมมือมีการรวมตัวแทนจากหมู่บ้าน กลุ่มบ้านมาเป็นทีมเดียวกัน การคัดสรรผู้ลงสมัครตามคุณสมบัติที่เหมาะสมและสามารถนำพาองค์กรไปได้เป็นที่เชื่อถือศรัทธาของชาวบ้าน การวางแผนจัดทีมให้มีทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมให้มากที่สุด การประชาคมติในการเลือกของชาวบ้านบางหมู่ไม่ต้องการทะเลาะกันจึงใช้วิธีการประชาคมติให้ได้ ส.อบต. 2 คน มาลงสมัครเลือกแค่ 2 คนตามสิทธิ วิธีนี้มีบางหมู่บ้านที่ตกลงกันเท่านั้น การใช้เวทีสาธารณะในการแนะนำตัวผู้สมัครไม่ว่าจะเป็นนายกหรือ ส.อบต. โดยมีผู้นำชุมชนเป็นแกนนำ และ

จัดการประชุมพร้อมเปิดเวทีให้ การปรึกษาผู้นำเป็นเรื่องที่คนพื้นที่สูงปฏิบัติเป็นปกติรวมทั้งเรื่อง การเมืองด้วย ซึ่งการให้ผู้นำเป็นศูนย์กลางเป็นวัฒนธรรมชุมชนที่เป็นจุดเด่นของพื้นที่สูง

ข) ระหว่างเลือกตั้ง ส่วนของผู้สมัครมีการจัดคนสังเกตการณ์เพื่อป้องกันการ เลียสิทธิหรือคะแนนที่ตนพึงได้ การทำตามกฎกติกาเป็นสิ่งที่ผู้สมัครเคร่งครัดและเกรงการทำผิดมาก การจัดคนประชาสัมพันธ์คนไม่รู้หนังสือเป็นพื้นที่ที่มีคนไม่รู้หนังสือมาก พ่อหลวงหรือผู้ใหญ่บ้าน จึงพยายามหาคนที่รู้หนังสือและสื่อสารได้มาแนะนำที่หน้าบอร์ดเลือกตั้งเกี่ยวกับการลงคะแนน โดยมี การควบคุมไม่ให้มีการชี้นำชาวบ้านให้เลือกคนใดคนหนึ่ง แม้จะเป็นการแก้ปัญหาการทำบัตรเสียได้ แต่วิธีนี้ก็สร้างความเคลงใจแก่คู่แข่งว่า คนที่แนะนำเป็นกลางจริงหรือไม่

ค) หลังการเลือกตั้ง มีเหตุการณ์ความขัดแย้งในการได้เสียงและการปลดผู้ช่วย ผู้ใหญ่บ้านที่เลือกนายกคนละคนกับผู้ใหญ่บ้านผู้นำชุมชน (กำนัน) ทำหน้าที่ไกลเกลี่ยและให้กรรมการ หมู่บ้านไกลเกลี่ยข้อพิพาทอีกชั้นหนึ่งเรื่องจึงยุติโดยดี ส่วนการสร้างคามเข้มแข็งในระบบสภาเป็น แนวคิดของ ส.อบต.ชุดใหม่ โดยการนำปัญหาเดิมที่ฝ่ายสภาอ่อนแอไม่ตรวจสอบนายกทำให้เกิดการทุจริต ทั้ง 3 สมัยมาพัฒนาศักยภาพ ส.อบต.ชุดใหม่ เนื่องจากเป็นชุดที่มีความรู้ระดับสูง ปวส.และปริญญาตรี หลายคน ทำให้มีความสามารถตรวจสอบการทำงานของนายกได้อย่างถูกต้องตามกฎหมาย อาจจะส่งผลให้ การเมืองท้องถิ่นที่พื้นที่สูงเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีได้

2) รูปแบบการจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจพื้นที่กิ่งเมือง มีการจัดการความขัดแย้ง ที่เด่นชัดในระดับอำเภอโดยนายอำเภอผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลและอบต.พื้นที่ตามโครงสร้างและ บทบาทหน้าที่โดยตรง ส่วนการจัดการความขัดแย้งโดยคนในชุมชนยังไม่เป็นรูปธรรมนัก เนื่องจาก พื้นที่กิ่งเมืองมีความขัดแย้งเดิมจากการบริหารงานของ อบต.ชุดก่อนเป็นความขัดแย้งระหว่างนายก อบต.กับผู้นำชุมชน ซึ่งผลของความขัดแย้งแบ่งชาวบ้านในชุมชนเป็น 2 ส่วนชัดเจน คือ ส่วนที่ สนับสนุนนายก อบต.และส่วนที่สนับสนุนผู้นำชุมชน ดังนั้น เมื่อมีการเลือกตั้งเข้าสู่อำนาจใหม่ ทำให้ ชุมชนยังไม่มีเอกภาพในการจัดการความขัดแย้งด้วยชุมชนเอง เป็นเพียงการจัดการที่ผู้นำชุมชนระดับ หมู่บ้านบางคนพยายามทำให้เกิดความสงบสุขในหมู่บ้านตนเท่านั้น การจัดการความขัดแย้งแบ่ง 2 ส่วนคือ

ก. การจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจของพื้นที่กิ่งเมืองในเชิงโครงสร้างบทบาท หน้าที่ มีการจัดการดังนี้

ก) การจัดการความขัดแย้งโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล เป็นการจัดการโดยนายอำเภอ ที่ดูแลพื้นที่ การประชุมร่วมกับชุมชน ชี้แจงกฎกติกา การเลือกตั้งและประชาสัมพันธ์ การมีส่วนร่วม จากชุมชน การบังคับใช้กฎหมายกับผู้กระทำความผิดอย่างเคร่งครัด

ข) การจัดการความขัดแย้งของ อบต. ในบทบาทหน้าที่ของ กกต.พื้นที่

1. ออกเสียงตามสายที่หอกระจายข่าวของตำบลประชาสัมพันธ์การเลือกตั้ง
ทุกวัน โดยเจ้าหน้าที่ใน อบต.เป็นผู้ประชาสัมพันธ์และแนะนำวิธีการเลือกตั้ง

2. ติดป้ายรณรงค์เชิญชวนเลือกตั้งตามถนนในหมู่บ้าน โดยติดตั้งป้าย
ในจุดที่มองเห็นชัดหรือตามจุดรวมของชุมชนเช่น ตลาดในตำบล ทางแยก ทางเข้าหมู่บ้าน

3. การใช้รถออกประชาสัมพันธ์และรณรงค์ ส่งเสริมให้ชาวบ้านเลือก
คนดี และ อบต.มีการวิ่งรถและกระจายเสียงเกี่ยวกับการเลือกตั้งไปตามหมู่บ้านทุกหมู่บ้านในช่วงเวลา
ก่อนการเลือกตั้ง 2-3 สัปดาห์

4. การประสานความร่วมมือโดยให้ส่วนราชการในพื้นที่และนอกพื้นที่
ที่มาช่วยจัดการเลือกตั้งเพื่อความโปร่งใส ทั้งนี้ เพื่อลดความเคลงใจจากฝ่ายต่าง ๆ กกต. จึงประสาน
ความร่วมมือจากหน่วยงานภาครัฐที่เป็นกลางจากภายในและภายนอกตำบล เช่น ให้นิเทศการศึกษ
จากภายนอกส่งคนมาช่วยทำงานประจำจุดเลือกตั้ง

5. กกต. กลางจัดการประชุมผู้สมัครเพื่อรับทราบบทกฏกติกาและร่วมพิธี
คืบหน้าสาบานว่าจะไม่ทะเลาะกัน ตามแนวนโยบายของ กกต.

ข. การจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจของพื้นที่กิ่งเมืองเชิงสังคม/ชุมชน

ก) ก่อนเลือกตั้ง การจัดการความขัดแย้งก่อนการเลือกตั้งของชุมชนมีวิธีการ
ดังนี้

1. การใช้บทบาทผู้นำในตำบล ในสมัยที่ผ่านมาผู้นำชุมชนที่เรียกประชุม
ผู้สมัครทุกคน ทุกระดับในตำบลมาร่วมประชุมรับข้อตกลงกัน พูดคุย เจริญก่อนการเลือกตั้ง ว่าจะ
ใช้วิธีการที่สุจริต ไม่ทะเลาะกัน ในช่วงเวลาที่ผ่านมารการประชุมจะมีผู้สมัครมาประชุมพร้อมกัน

2. การใช้วัดเป็นศูนย์กลางสาบานตน วิธีการนี้ใช้ในบางหมู่บ้านเท่านั้น โดย
จัดกิจกรรมทำความสะอาดวัดทุกวันอาทิตย์ มีผู้ใหญ่บ้านเป็นแกนนำ ชาวบ้านจะมารวมตัวกันช่วยทำ
ความสะอาดวัด และถือโอกาสนัดผู้สมัครไปสาบานตนต่อหน้าพระว่าจะไม่ทะเลาะกันทั้งระหว่าง
หาเสียงและหลังเลือกตั้ง วิธีนี้ได้ผลมาทุกสมัย

3. การพูดคุยตกลงกันของผู้สมัคร ใช้กับ ส.อบต. ในหมู่บ้านเดียวกันที่
คุยกันว่าทุกคนที่สมัครต่างต้องการลงมาช่วยทำงานให้ชุมชน ดังนั้น ผู้สมัครจึงตกลงกันว่า จะไม่ทะเลาะ
กัน ไม่ว่าใครจะได้หรือไม่ก็ได้ก็ตาม

4. การปรับวิธีคิดของผู้สมัคร วิธีนี้เป็นเรื่องปัจเจกบุคคล การที่ผู้สมัคร ส.อบต.
ที่แพ้บางคนออกมาพูดว่า “คนที่ได้คะแนนน้อยแสดงว่าชาวบ้านยังไม่เห็นผลงาน ต้องสร้างผลงาน
ให้มากกว่านี้ ค่อยสมัครใหม่สมัยหน้า” แสดงถึงการปรับวิธีคิดใหม่ ยอมรับในความเป็นจริงและ
พร้อมจะเตรียมตัวใหม่ด้วยการสร้างความคิดให้ประจักษ์แก่ชาวบ้านในชุมชนเพื่อมาลงสมัครอีกครั้ง

ข) ระหว่างเลือกตั้ง การจัดการความขัดแย้งระหว่างการเลือกตั้งของชุมชน
มีวิธีการ ดังนี้

1. การจัดคนสังเกตการณ์ตามหน่วยรับเลือกตั้ง ทั้งนี้ผู้สมัครส่วนใหญ่
จะจัดคนไปเฝ้าสังเกตการณ์ที่หน่วยเลือกตั้งทุกหน่วยเพื่อประเมินสถานการณ์และตรวจสอบความ
โปร่งใส

2. การทำตามกฎกติกา ในการหาเสียงจนถึงวันเลือกตั้งผู้สมัครทุกคนพยายาม
ทำตามกติกาเพื่อการถูกจับผิด ร้องเรียน

3. ผู้นำชุมชนใกล้เคียงข้อพิพาทที่จุดเลือกตั้ง ในหมู่บ้านที่เป็นจุดร้อน
ของการแข่งขันฝ่ายสนับสนุนเกิดการปะทะกัน ผู้ใหญ่บ้านมาไกล่เกลี่ยและเฝ้าที่หน่วยเลือกตั้งตลอด

ค) หลังการเลือกตั้ง การจัดการความขัดแย้งหลังการนับคะแนนสิ้นสุดนั้น
ชุมชน มีวิธี ดังนี้

1. ผู้พ่ายแพ้และผู้สนับสนุนมีทำทียอมรับ/บางคนปรับวิธีคิดด้วยตนเอง
ผู้สมัครนายกและส.อบต.ที่พ่ายคะแนนเสียงส่วนใหญ่ยอมรับกตสันตสันใจของชาวบ้านที่ไม่เลือกตน
คิดว่าไม่เกี่ยวกับคู่แข่ง

2. ผู้ชนะ (นายก) พยายามทบทวนฝ่ายที่แพ้มาร่วมงานกับ อบต. ในลักษณะ
อื่น เพื่อความสามัคคีและร่วมกันพัฒนา

3. ผู้บริหารท้องถิ่นคนใหม่มีแผนนโยบายปรับกลวิธีการทำงาน เพื่อลดปัญหา
ใน อบต. และชุมชน โดยนำปัญหาเดิมมาทบทวน ว่าที่นายกคนใหม่นำปัญหาการทำงานเดิมมาทบทวน
เช่น การออกไปเยี่ยมชาวบ้านและการประชาสัมพันธ์ให้ทั่วถึง เน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้น

แนวการจัดการความขัดแย้งข้างต้น เริ่มมีแนวทางที่ดีเกิดขึ้นในชุมชน
เมื่อทุกฝ่ายพยายามช่วยกันแก้ไขปัญหาร่วมกัน แต่แนวทางที่จะดำเนินต่อไปนั้นจะยากหรือง่าย ผู้ศึกษา
คิดว่า ทั้งนี้ทั้งนั้น การยอมรับของชาวบ้านตามกติกาการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่ดี แต่หากจะให้เกิดความ
รัก ความสามัคคีเป็นหนึ่งเดียวกัน ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ที่จะต้องประสานความร่วมมือกันทำงาน
ด้วยบรรยากาศที่สามัคคีให้ชาวบ้านเห็นเป็นแบบอย่าง

3) รูปแบบการจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจพื้นที่เมือง พื้นที่เมืองนั้น ผู้ศึกษา
ใช้เป็นกรณีศึกษาการบริหารอำนาจ เนื่องจากการเลือกตั้งมาแล้ว ดังนั้นแนวทางการจัดการความขัดแย้ง
ที่ได้จากพื้นที่เมือง จึงเป็นข้อมูลที่ได้จากพื้นที่หลังการเลือกตั้งผ่านไป

การศึกษาระบบการเข้าสู่อำนาจ พบว่าปัญหาการเลือกตั้งที่พื้นที่เมืองไม่พบความขัดแย้ง
มากนัก เป็นเพียงความขัดแย้งที่ผู้สนับสนุนบางคนไม่พอใจกัน ทั้งนี้ ในภาพรวมของตำบล นับว่า มี
ความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจน้อยมาก ส่วนหนึ่งนั้นมาจากบริบทชุมชนที่มีผู้นำเป็นศูนย์กลาง

และชาวบ้านค่อนข้างศรัทธาในตัวผู้นำมาก การจัดการความขัดแย้งส่วนใหญ่จึงมาจากการที่ผู้นำเป็นผู้ริเริ่ม ปรองดองและเป็นผู้จัดการให้เกิดความสงบในตำบลเป็นส่วนใหญ่

ก. การจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจในเชิงโครงสร้าง/บทบาทหน้าที่พื้นที่เมือง

ก) ระดับจังหวัดหรืออำเภอตามบทบาทการกำกับดูแล เป็นการจัดการเลือกตั้งทั่วไปที่มีการประชาสัมพันธ์และการประชุมแนะนำผู้สมัครให้ปฏิบัติให้ถูกต้อง

ข) ระดับ กคต.พื้นที่ รับนโยบายมาจากระดับจังหวัดและอำเภอ ให้จัดการเลือกตั้งอย่างโปร่งใส มีการประชาสัมพันธ์ทั่วถึง มีการรณรงค์ให้ออกมาเลือกตั้งและสนับสนุนให้ชาวบ้านพิจารณาเลือกคนดีมาสู่อำนาจและประสานการทำงานกับฝ่ายท้องถิ่นให้ช่วยประชาสัมพันธ์ด้วย

ข. การจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจเชิงสังคมโดยชุมชนของพื้นที่เมือง

ก) ก่อนการเลือกตั้ง

1. ผู้นำสนับสนุนคนดีลงสมัครและแนะนำชาวบ้านให้เลือกคนดีมาบริหารและเป็น ส.อบต.ตัวแทนของชุมชน ทั้งนี้เพราะ ผู้นำชุมชนอยู่ในตำแหน่งมานานกว่า 30 ปี มีแนวการทำงานที่มุ่งหวังให้เกิดความเจริญในท้องถิ่นอย่างแท้จริง และเคยดำรงตำแหน่งประธานบริหารสภาตำบลมาก่อน จึงเป็นผู้วางระบบต่าง ๆ ที่ดีไว้ให้แก่ อบต. ดังนั้นจึงต้องการเห็นการรักษาระบบที่ดีที่วางไว้ ทำให้ผู้นำต้องการหาคนที่ตนไว้วางใจมาสานต่อเจตนารมณ์ที่ตนทำมาให้ต่อเนื่อง

2. ผู้นำประชุมชาวบ้านประชาสัมพันธ์การเลือกตั้งและเปิดโอกาสให้ผู้สมัครแนะนำตัวเองในที่ประชุม ก่อนการเลือกตั้งทุกหมู่บ้านจะมีการประชุมหมู่บ้าน ผู้ใหญ่บ้านซึ่งรับนโยบายมาจากกำนันจะประชุมชาวบ้านเรื่องการเลือกตั้งและเปิดโอกาสให้ผู้สมัครมาแนะนำตัวในที่ประชุม และแสดงแนวคิดในการที่ต้องการลงมาทำงานให้ชุมชนว่าต้องการทำอะไร ให้ชาวบ้านพิจารณาเอง

3. ผู้นำชุมชนพยายามปฏิเสธการเข้ามาแทรกแซงของการเมืองระดับชาติ และขอร้องผู้สมัครไม่ได้รับการสนับสนุนจากการเมืองระดับชาติเพื่อป้องกันปัญหาที่จะตามมาภายหลังการที่ผู้นำพยายามปฏิเสธการเข้ามาแทรกแซงของพรรคการเมืองใหญ่ นั้นเพราะว่า ประการแรก ผู้นำชุมชนไม่ถูกกั้นกับพรรคการเมืองใหญ่ในพื้นที่ ประการที่สอง ผู้นำชุมชนมีนักการเมืองระดับจังหวัดหนุนหลังและสนับสนุนการพัฒนาต่าง ๆ ของตำบลทั้งทางตรงและทางอ้อม

ข) ระหว่างเลือกตั้ง

1. ผู้สมัครต่างรักษากติกาการเลือกตั้งเคร่งครัด เนื่องจากการทำผิดกฎหมายอาจทำให้หมดโอกาสเข้ามาสู่อำนาจได้ ประกอบกับมีการจับผิดกันมาก ทำให้ผู้สมัครระมัดระวัง

2. ชาวบ้านให้ความสนใจและมีส่วนร่วมมากตำบลในพื้นที่เมื่อนั้น ก่อนข้าง มีความสมบูรณ์ของสาธารณูปโภค ไม่ว่าจะเป็นการสื่อสาร การคมนาคม ทำให้ข่าวสารไปทั่วถึง

ค) หลังการเลือกตั้ง

1. มีการประสานการทำงานที่ดีระหว่างนายกกับผู้นำชุมชนระดับตำบล และส.อบต.กับผู้นำระดับหมู่บ้าน เนื่องจากผู้นำชุมชนที่นี่มีบทบาทสูงมากในชุมชน

2. มีคณะกรรมการที่ปรึกษา อบต.เป็นผู้ที่กลั่นกรองการทำงานของ อบต. โดยผู้นำชุมชนเป็นประธานมีหน้าหน่วยงานในพื้นที่/ผู้นำกลุ่ม/ผู้นำชุมชน/ภาคประชาชน เป็นกรรมการ

ผลการศึกษาความเหมือนและความต่างของความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจ 3 พื้นที่

1. สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของ 3 พื้นที่

ความขัดแย้งการบริหารอำนาจในพื้นที่ที่มีความขัดแย้งทั้ง 3 ลักษณะนั้น ประเด็นความเหมือนของกลุ่มที่มีความขัดแย้งกันในการบริหารอำนาจทั้ง 3 พื้นที่ ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับข้าราชการ อบต. ฝ่ายบริหารกับชุมชนและส.อบต.กับ ส.อบต.ด้วยกัน ซึ่งความขัดแย้งของฝ่ายบริหารกับข้าราชการ อบต.มาจากการหลักการบริหารงานและเทคนิคการบริหารงานของนายก อบต.กับปลัดและเจ้าหน้าที่ อบต.ผู้ที่รักษาระเบียบการปฏิบัติตามบรรทัดฐาน หน้าที่ตามกฎหมาย ส่วนนายก อบต.ต้องการบริหารตามที่รับปากประชาชนมา ส่วนความขัดแย้งระหว่างนายกกับชุมชนทั้ง 3 พื้นที่เป็นเรื่องการทุจริตในการบริหารนโยบายของฝ่ายบริหารเพื่อประโยชน์ตนและพวกพ้อง ทำให้ชุมชนไม่พอใจทีมงานบริหารนำไปสู่การตรวจสอบอำนาจนายก ในกระบวนการตรวจสอบต่อไป ส่วนความขัดแย้งระหว่าง ส.อบต.กับ ส.อบต.เกิดจากการแบ่งขั้ว ของ ส.อบต.ฝ่ายนายก กับ ส.อบต.ฝ่ายผู้นำชุมชน เช่นพื้นที่เมืองและพื้นที่กิ่งเมือง ส.อบต.แบ่งตามขั้วนายก และขั้วกำนัน ส่วนพื้นที่เมื่อนั้นแบ่งกลุ่มตามโซนบ้านเป็นกลุ่มโซนบนและกลุ่มโซนล่างแต่ละกลุ่มมีกลุ่มเผ่ามาเกี่ยวข้องด้วย ส่วนในประเด็นความต่างของการบริหารอำนาจที่สร้างความขัดแย้งระหว่างกลุ่มนั้น แต่ละพื้นที่ที่มีความเป็นมาของสาเหตุความขัดแย้งที่ต่างกัน ดังนี้

1) สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง กลุ่มที่มีความขัดแย้งเป็นกลุ่มของฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ซึ่งทั้งสองกลุ่มที่ขัดแย้งนี้เป็นเรื่องของบทบาทหน้าที่ที่ต้องดำเนินการ โดยฝ่ายบริหารจะต้องนำร่างงบประมาณและโครงการเสนอฝ่ายสภา ตามบทบาทหน้าที่ มีการตั้งกระทู้ถามเพื่อให้เกิดความเข้าใจ เมื่อฝ่ายบริหารไม่โปร่งใสการตรวจสอบก็กลายเป็นการจับผิดสร้างความขัดแย้งได้ เนื่องจาก มีการร้องเรียนนอกสภาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาตรวจสอบฝ่ายบริหารและทีมงาน

2) สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของพื้นที่กิ่งเมือง กลุ่มที่มีความขัดแย้งในพื้นที่กิ่งเมืองเกิดขึ้นระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้นำชุมชนและกลุ่มผลประโยชน์

การที่ฝ่ายบริหารขัดแย้งกับผู้นำเพราะผู้นำชุมชนสนับสนุนฝ่ายบริหารมาสู่อำนาจและพยายามมีบทบาทครอบงำการทำงานฝ่ายบริหาร ประกอบกับทีมบริหารมีญาติผู้นำชุมชนร่วมอยู่ด้วย ผู้นำชุมชนจึง คิดว่านายก อบต.จะต้องทำตามที่ดินแนะแนวทาง แต่เมื่อนายกไม่ทำตามและมีประเด็นปลดญาติกำนันออกจากการเป็นรองนายก ทำให้ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับผู้นำชุมชนรุนแรงมากขึ้น ส่วนเรื่องที่นายก ขัดแย้งกับกลุ่มผลประโยชน์นั้นเป็นเรื่องการจัดซื้อที่ดินสร้าง อบต. ที่ทำให้กลุ่มผลประโยชน์บางกลุ่มเสียประโยชน์ไป จึงไม่พอใจนายกที่ทำให้ตนเสียประโยชน์

3) สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจของพื้นที่เมือง กลุ่มที่มีความขัดแย้งในการบริหารอำนาจของพื้นที่เมืองที่ต่างไปจากพื้นที่อื่น ๆ คือ ฝ่ายบริหารที่ขัดแย้งกับผู้นำชุมชนและฝ่ายสภา การที่ฝ่ายบริหารในพื้นที่ขัดแย้งกับผู้นำชุมชนนั้นเป็นเพราะการที่ผู้นำอุปถัมภ์นายกมาตั้งแต่การเข้าสู่อำนาจแต่เมื่อมาบริหารอำนาจนายกมีพรรคการเมืองระดับชาติในพื้นที่หนุนหลังและสนับสนุนงบประมาณการพัฒนาบางส่วน ทำให้เกิดการจัดซื้อจัดจ้างที่ผิดวิธี มีผลประโยชน์แก่ตนและพวกพ้อง กำนันว่ากล่าวตักเตือนแต่นายกไม่เกรงกลัวผู้นำชุมชนเหมือนก่อน ทำให้ผู้นำชุมชนเกิดความไม่พอใจร้องเรียนนายกและพามวลชนออกมาเคลื่อนไหวตรวจสอบ ส่วนความขัดแย้งนายกกับสภาในสภาเป็นเรื่องปกติ แต่พื้นที่เมืองนั้น พบว่า นายกกับฝ่ายสภาที่ขัดแย้งกันเป็นเพียง ส.อบต.ส่วนหนึ่งซึ่งไม่เห็นด้วยกับการบริหารที่ไม่ถูกต้องและมีผลประโยชน์แอบแฝง ทำให้ออกมาร่วมมือกับกลุ่มที่ต้องการขับนายกออกจากตำแหน่ง

2. รูปแบบความขัดแย้งและแนวโน้มระดับความรุนแรงใน 3 พื้นที่

ความขัดแย้งการบริหารอำนาจ พบว่า ทุกพื้นที่ที่มีความขัดแย้งระดับไม่รุนแรงเหมือนกัน ฝ่ายที่ขัดแย้งนั้นมีการโต้เถียง ทะเลาะด้วยวาจา การโต้ไปมาเพื่อเอาชนะในลักษณะการทำงาน การทำผิดกติกาของฝ่ายหนึ่งกับการรักษากฎกติกาของอีกฝ่ายหนึ่งทำให้มีความขัดแย้งเกิดขึ้น ส่วนความขัดแย้งการบริหารอำนาจในระดับที่รุนแรง พบว่า ทั้ง 3 พื้นที่ที่มีความขัดแย้งที่มีแนวโน้ม รุนแรงใน 3 ระดับ คือ ความขัดแย้งเปิดเผย ความขัดแย้งการกระทำและความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ ซึ่งรูปแบบความขัดแย้งจะแตกต่างกันออกไป ดังนี้

1) รูปแบบความขัดแย้งและแนวโน้มระดับความรุนแรงใน พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง รูปแบบของความขัดแย้ง ได้แก่ การโต้เถียงในสภาตามปกติ การโต้เถียงภายนอกสภา ในกลุ่มการเมืองและกลุ่มคนที่เกี่ยวกับการเมือง แต่ไม่มีการทะเลาะกันรุนแรง การโต้เถียงนั้นเกิดจากการทุจริตในการบริหารงานของนายกและไม่ตอบกระทู้ที่ถาม ส่วน ส.อบต.บางกลุ่มก็ได้เถียงกันเองว่า ส.อบต.ไม่ช่วยกันตั้งกระทู้ถามนายก พวกเขายกมือตามไปหมดไม่ทำหน้าที่ แต่ประเด็นความขัดแย้งนำไปสู่การร้องเรียนฝ่ายบริหารจนนายกถูกสอบสวนและถูกปลดออก ส่วนการที่ 2 ฝ่ายไม่ถูกกันเป็นเรื่องระหว่างฝ่ายบริหารกับข้าราชการ อบต.และเจ้าหน้าที่การคลังที่ไม่ถูกกัน ไม่มีปฏิสัมพันธ์กันแต่เวลาประชุม

จะขัดกันจนเห็นได้ชัดเจน ส่วนประเด็นความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์เกิดจากการที่นายกมาจากโซนล่างและบริหารเพื่อโซนบ้านตนและพวกพ้องทำให้เกิดความขัดแย้งทางความคิดว่า หากนายกมาจากโซนบ้านล่างจะสร้างทีมที่มาจากโซนบ้านตน และเลือกพัฒนาโซนบ้านหรือกลุ่มเผ่าตนเองมากกว่า ทำให้เกิดความแตกแยกทางความคิด

2) รูปแบบความขัดแย้งและแนวโน้มระดับความรุนแรงในพื้นที่กิ่งเมือง รูปแบบความขัดแย้งจากการบริหารอำนาจที่ปรากฏในพื้นที่กิ่งเมืองนั้น มี 3 ระดับเช่นเดียวกับพื้นที่ชนบท หากเป็นการโต้เถียงและตั้งกระทู้ธรรมดาถือป็นเหตุการณ์ปกติของฝ่ายบริหารและฝ่ายสภาได้ แต่รูปแบบที่ขัดแย้งในสภาของพื้นที่กิ่งเมืองนั้นเกิดการโต้เถียงแบบเอาชนะกันในเรื่องผลประโยชน์ การซื้อที่ดินที่ ส.อบต.และฝ่ายบริหารต่างมีประโยชน์ในส่วนนั้นทำให้เกิดการแตกแยกสภาเป็น 2 ส่วน ส่วนหนึ่งเสียประโยชน์กับอีกฝ่ายที่ได้ประโยชน์จากการขายที่ดินให้ อบต. ทำให้เกิดการโต้แย้งรุนแรงนำไปสู่การแบ่งฝักฝ่ายในสภาลุกลามมาถึงการแบ่งชุมชน จนไปสู่การร้องเรียนและ “การก่อกบฏจับไล่นายก” ในที่สุด นอกจากนี้ความขัดแย้งลามไปถึงการปฏิเสธไม่ร่วมงานกับผู้นำอีกฝ่ายด้วย เช่น หากมีกิจกรรมที่กำนันเป็นหลัก ชาวบ้านกลุ่มของนายกไม่ไปงาน แนวโน้มความรุนแรงในพื้นที่กิ่งเมืองยาวนานมาถึงการเลือกตั้งเข้าสู่อำนาจครั้งต่อมา

3) รูปแบบความขัดแย้งและแนวโน้มระดับความรุนแรงในพื้นที่เมือง รูปแบบความขัดแย้งในพื้นที่เมืองที่นำไปสู่ความรุนแรงมี 3 ระดับเช่นเดียวกัน แต่เป็นความขัดแย้งในกลุ่มเล็ก ๆ เช่น การที่ฝ่ายบริหารไม่เชื่อฟังผู้นำชุมชน ทำให้ผู้นำชุมชนโกรธ ใช้วิธีการผ่านสภาให้จัดการนายกในสมัยที่นายกมาจากสภาย่อมทำได้ตามกฎหมายแต่เมื่อนายกสมัยต่อมาจากการเลือกตั้งและมีพรรคการเมืองใหญ่หนุนหลัง ทำให้ไม่กลัวอำนาจและบารมีผู้นำชุมชน การบริหารอำนาจที่ไม่ถูกต้องจึงนำไปสู่การร้องเรียนและผู้นำชุมชน พามือบออกมาเคลื่อนไหวจับไล่นายก ในส่วนของนายกมีความขัดแย้งกับเจ้าหน้าที่ อบต.ในเรื่องการบริหารไม่โปร่งใส ผิดระเบียบ แม้ว่าเจ้าหน้าที่จะรวมตัวกันต่อต้านและร้องเรียนแต่สู้กับพลังหนุนจากพรรคการเมืองใหญ่ไม่ไหว ทำให้เจ้าหน้าที่หลายคนถูกสอบสวนและลงโทษในข้อหา ปฏิบัติหน้าที่โดยมิชอบ พื้นที่เมืองนั้น ความขัดแย้งที่เกิดแม้จะเกิดในกลุ่มคนไม่กี่คน เพราะชาวบ้านเชื่อผู้นำชุมชนของตน ว่ามีความสามารถในการจัดการความขัดแย้งได้ พวกเขาจึงไม่ต้องยุ่งเรื่องการเมืองให้เป็นหน้าที่ของผู้นำชุมชน ฝ่ายการเมืองข้าราชการ อบต.จัดการกันเอง แต่ถ้าผู้นำชุมชนต้องการพลังมวลชน ชาวบ้านก็พร้อมที่จะมาทันที

3. การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจของพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง

1) การจัดการความขัดแย้งในการบริหารอำนาจของพื้นที่สูงหรือพื้นที่ชนบท เป็นการจัดการในคนกลุ่มเล็ก ๆ ที่มีบทบาทหน้าที่เกี่ยวข้องกับ อบต.โดยตรงเช่น ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่

อบต.และบางส่วนเป็นคนใกล้ชิดกับ ส.อบต. ส่วนการจัดการโดยผู้มีบทบาทในการกำกับดูแลจะเน้นกระบวนการทางกฎหมายเป็นสำคัญ เพราะมีคนบางกลุ่มร้องเรียนไป สดง.ปชช. ให้มาสอบสวน

2) การจัดการความขัดแย้งในการบริหารอำนาจของพื้นที่กิ่งเมือง มีความขัดแย้งของผู้นำ ระดับสูงของตำบลคือ ผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องที่ไม่ถูกต้องกัน ดังนั้น ปัญหานี้ การจัดการจึงเป็นหน้าที่ของผู้กำกับดูแลระดับสูง คือ นายอำเภอ โดยให้อำนาจและการบังคับใช้กฎหมายมาเป็นเครื่องมือการจัดการ ส่วนชุมชนนั้นยังมีบทบาทน้อย มีเพียงกลุ่มที่เป็นผู้สนับสนุนฝ่ายท้องที่ที่เคลื่อนไหว

3) การจัดการความขัดแย้งในการบริหารอำนาจของพื้นที่เมือง ใช้รูปแบบการมีคณะกรรมการทั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา อบต. คณะกรรมการสภาตำบลและศูนย์ใกล้เคียง ข้อพิพาทในตำบลทำหน้าที่ประสานการทำงานและแก้ปัญหาชุมชนร่วมกับ อบต. โดยมีผู้นำชุมชนเป็นแกนนำ ประกอบกับการสร้างวัฒนธรรมชุมชนด้วยการใช้กิจกรรม ประเพณีต่าง ๆ ในชุมชน เป็นการรวมกลุ่มของคนในตำบล ทำให้พื้นที่นี้มีความโดดเด่นด้านการรวมกันเป็นพลังมวลชน

ผลการศึกษาความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจของ 3 พื้นที่

1. สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบในแต่ละพื้นที่

ผลการศึกษากระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจใน 3 พื้นที่ที่มีความขัดแย้ง พบว่าความขัดแย้งของ 3 พื้นที่ที่มีความขัดแย้งในประเด็นที่พบเหมือนกัน ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา และฝ่ายบริหารกับชุมชน ซึ่งเป็นการตรวจสอบตามอำนาจและหน้าที่ตามโครงสร้างของกฎหมาย แต่มีบางส่วนที่ใช้กระบวนการตรวจสอบนอกสภา โดยร่วมมือกับชุมชนใช้ช่องทางการร้องเรียน ทั้ง 3 พื้นที่พบว่าชุมชนมีส่วนร่วม กับ ส.อบต.บางกลุ่มร้องเรียนนายก อบต. ส่วนที่ต่างออกไปคือ พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูงไม่ได้ออกมาเคลื่อนไหวลักษณะ “มือบับไล่” เหมือนพื้นที่กิ่งเมืองและพื้นที่เมือง ส่วนความขัดแย้งในประเด็นที่ต่างกันไปทั้ง 3 พื้นที่ มีดังนี้

1) สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง ความขัดแย้งที่ต่างไปจากพื้นที่อื่นคือ ความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับปลัด อบต. และ ส.อบต.กับ ส.อบต.ด้วยกัน ฝ่ายบริหารหรือนายก อบต.กับปลัด อบต.นั้น มีความขัดแย้งกัน 2 ช่วงเวลาสมัยแรกนายกกับปลัดเป็นพวกเดียวกันได้ประโยชน์ร่วมกัน แต่เจ้าหน้าที่บางส่วนไม่เห็นด้วย สมัยต่อมานายกร่วมกับเจ้าหน้าที่งานคลังและหัวหน้าโยธาทำการทุจริตแต่ปลัดคนใหม่ไม่ร่วมด้วย จึงร่วมมือกับกลุ่มที่ร้องเรียนนายก จนนายกอบต.ถูกไล่ออกไป แต่สมัยต่อมานายกคนเดิมได้กลับมาบริหารอีกรอบทำให้ปลัดถูกลอยแพ ส่วนความขัดแย้งระหว่าง ส.อบต.กับ ส.อบต.นั้นเป็นความขัดแย้งทั้งในสภาและนอกสภา ความขัดแย้งในสภาเป็นเรื่องปกติแต่ ส.อบต.บางส่วนออกมาเคลื่อนไหวร่วมกับชุมชนในการร้องเรียนนายกที่ไม่ใช่พวกตน

2) สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่กิ่งเมือง ความขัดแย้ง การตรวจสอบอำนาจในพื้นที่กิ่งเมืองที่มีความแตกต่างจากพื้นที่อื่นได้แก่ ฝ่ายบริหารกับผู้นำชุมชน และฝ่ายบริหารกับกลุ่มผลประโยชน์ การที่นายก ขัดแย้งกับผู้นำชุมชนจนเกิดกระบวนการตรวจสอบ นั้นเพราะ ผู้นำชุมชนเป็นผู้อุปถัมภ์นายกมาก่อนแต่เมื่อนายกไม่เชื่อฟังเหมือนก่อนจึงเกิดความไม่พอใจ ประกอบกับ การผิใจเกี่ยวกับญาติผู้นำชุมชนที่ถูกปลดออกจากทีมบริหาร รวมถึงเรื่องการเสียผลประโยชน์การซื้อขายที่ดินของ อบต.ด้วย ทำให้เป็นความขัดแย้งรุนแรงที่นำไปสู่การตรวจสอบ นอกสภาของนายก

3) สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่เมือง ความขัดแย้ง ในการตรวจสอบที่ต่างจากพื้นที่อื่นได้แก่ ความขัดแย้งระหว่าง ฝ่ายบริหารกับข้าราชการและกับชุมชน ความขัดแย้งในการตรวจสอบระหว่าง ส.อบต.กับ ส.อบต.ด้วยกัน เกิดจากการที่ ฝ่ายบริหารทำผิด วิธีการในการประมุขงานเจ้าหน้าที่ทักท้วงแต่ไม่ฟังจะทำได้ เกิดการรวมตัวของข้าราชการ อบต. ร้องเรียนฝ่ายบริหาร ส่วนความขัดแย้งในสภาของ ส.อบต.กับส.อบต.เป็นเพราะ มี ส.อบต.กลุ่มนายกที่ได้ประโยชน์กับ ส.อบต.กลุ่มผู้นำชุมชนที่ต้องการรักษาประโยชน์ชุมชน ในขณะที่ผู้นำชุมชนเอง เป็นโจทย์ฟ้องนายกและร่วมมือกับส.อบต. เจ้าหน้าที่ อบต.ที่ไม่เห็นด้วยกับวิธีการของนายก รวมทั้งชาวบ้านร่วมกันเคลื่อนไหวขับไล่นายก เป็นการตรวจสอบในลักษณะการใช้ “มือจับไล่” เหมือน พื้นที่กิ่งเมือง ซึ่งเบื้องหลังมีผู้นำชุมชนมาเกี่ยวข้องทั้งสิ้น

2. รูปแบบความขัดแย้ง/แนวโน้มความรุนแรงกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ แต่ละพื้นที่

รูปแบบความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบมีทั้งระดับที่ไม่รุนแรง รูปแบบความขัดแย้ง ในกระบวนการตรวจสอบอำนาจการบริหารนั้น มีเหมือนกันทุกพื้นที่ เป็นความขัดแย้งที่พบเป็นปกติ ในการเมืองท้องถิ่น ส่วนความขัดแย้งที่มีแนวโน้มจะรุนแรง พบทั้ง 3 ระดับ ทั้งความขัดแย้งแบบ เปิดเผย ความขัดแย้งในการกระทำและความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ มีต่างกันบ้าง ดังนี้

1) รูปแบบความขัดแย้ง/แนวโน้มความรุนแรงกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่ชนบท หรือพื้นที่สูง แนวโน้มความรุนแรงของพื้นที่สูงได้แก่ การไม่พูดกัน ต่างฝ่ายต่างทำงานเช่น ฝ่ายบริหาร ที่ไม่ถูกกับข้าราชการ อบต.และส.อบต.บางคน จนถูกร้องเรียน กับอีกกลุ่ม ได้แก่ ส.อบต.ที่ไม่ชอบ นายกที่มาจากโซนล่างทำงานไม่เก่งเอาเปรียบคนโซนบนไม่สนใจพัฒนาโซนบน จึงร่วมกับกลุ่ม การเมืองโซนบนและผู้นำชุมชนร้องเรียน แต่การแบ่งกลุ่มฝ่ายของคนในชุมชนที่พื้นที่สูงนั้น แม้วิธีการ จะเหมือนรุนแรงแต่แท้จริงชาวบ้านมีวิถีชีวิตแบบชนเผ่าที่รักสงบมากกว่า การร้องเรียนที่ต้องการ ให้อีกฝ่ายหมดอำนาจการบริหารจึงเป็นวิธีที่แรงที่สุดที่พวกเขาปฏิบัติและเป็นการทำในกลุ่มชนชั้น นากลุ่มเล็ก ๆ ไม่ส่งผลกระทบต่อมวลชนแต่อย่างใด คนเผ่าพันธุ์นั้นจะมีอุปนิสัยรักสงบมากกว่า

2) รูปแบบความขัดแย้ง/แนวโน้มความรุนแรงกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่กิ่งเมือง รูปแบบความขัดแย้งในพื้นที่กิ่งเมืองนั้น พบว่า ความขัดแย้งมีแนวโน้มจะรุนแรงต่อไป เมื่อนายกเก่าที่ไม่ถูกกับผู้นำชุมชนกลับมามีอำนาจอีกครั้ง ฝ่ายสนับสนุนผู้นำชุมชนได้เก้าอี้ในสภาไม่น้อย ความขัดแย้งจากการตรวจสอบในพื้นที่กิ่งเมืองในสมัยหน้าจึงมี ทั้งในและนอกสภา แต่การตรวจสอบ นับเป็นเรื่องที่ดีสำหรับการบริหารใน อบต.ทำให้เกิดการระมัดระวังมากขึ้น

3) รูปแบบความขัดแย้ง/แนวโน้มความรุนแรงกระบวนการตรวจสอบในพื้นที่เมือง รูปแบบความขัดแย้งในพื้นที่เมืองนั้น ในลักษณะแนวโน้มความรุนแรงเกิดในกลุ่มเล็ก ๆ ที่ไม่มีอำนาจหรือบารมี ทำให้การลุกลามของความขัดแย้งในการตรวจสอบที่ไปถึงมวลชนขึ้นกับผู้นำชุมชนที่ชาวบ้านให้ความเคารพ นับถือและไว้วางใจมากกว่าประเด็นอื่น การตรวจสอบที่รุนแรงมีในสภาและนอกสภา ในรูปแบบการร้องเรียน การก่อกวนจับได้ การตรวจสอบในพื้นที่เมืองนี้จึงเป็นบทบาทผู้นำชุมชนเป็นส่วนใหญ่ เมื่อผู้นำชุมชนมีอำนาจบารมีมากกว่า คนกลุ่มเล็ก ๆ ที่คิดต่างถึงจะมีพลังมวลชนมาหนุนกลุ่มของตน ความรุนแรงที่ “กลุ่มจะชนกลุ่ม” จึงไม่มีโอกาสเป็นไปได้

3. การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบของพื้นที่ที่มีความขัดแย้ง

1) การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบของพื้นที่สูง ส่วนใหญ่ชาวบ้านการศึกษาน้อยไม่รู้เรื่องการตรวจสอบร้องเรียน มีเพียงผู้นำชุมชนบางคนที่ร่วมกับ ส.อบต. และจนท. อบต.บางคนส่งข้อมูลการตรวจสอบไปให้กรมส่งเสริม ไปอำเภอ /สตง./ปปช.ให้เข้ามาตรวจสอบ ส่วนชุมชนเองมีลักษณะเป็นชนเผ่ามีความเป็นอยู่อย่างสงบ มีส่วนร่วมในการเมืองเพียงการเลือกตั้งแต่ไม่สนใจการตรวจสอบ การตรวจสอบที่นี่จึงเป็นลักษณะการร้องเรียน

2) การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบของพื้นที่กิ่งเมือง เน้นการจัดการโดยผู้มีอำนาจระดับอำเภอ เนื่องจากคู่ขัดแย้งเป็นระดับผู้นำในพื้นที่และการจัดการยังไม่มีลักษณะการประนีประนอมของพื้นที่เพราะชาวบ้านผู้สนับสนุนทั้งสองฝ่ายต่างทำตามผู้นำ ดังนั้น การจัดการความขัดแย้งจึงมีเพียงการทำหน้าที่ในสภา ซึ่งถือเป็นเรื่องที่ดีของกระบวนการประชาธิปไตย สิ่งที่ผู้กำกับดูแลจัดการเป็นการใช้การไกล่เกลี่ยเจรจาเพื่อยุติข้อพิพาท

3) การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบของพื้นที่เมือง เน้นบทบาทผู้นำชุมชนในพื้นที่เป็นสำคัญ เนื่องจากพื้นที่มีความเคารพยำเกรงผู้นำชุมชน และการจัดการอีกรูปแบบหนึ่งใช้คณะกรรมการที่มีอยู่ในตำบลเป็นคนจัดการ เช่น คณะกรรมการสภาตำบล คณะกรรมการที่ปรึกษา อบต. โดยมี ผู้นำชุมชนเป็นประธาน ชาวบ้านจะไว้วางใจคณะกรรมการชุดนี้มากจึงมอบความไว้วางใจให้ตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ในตำบลทั้งหมด ให้กรรมการตัดสินใจแทน ส่วนหน้าที่ผู้นำชุมชนใช้ช่องทางการจัดการผ่านสภา โดยให้ ส.อบต.ฝ่ายตนช่วยตรวจสอบเป็นการใช้วิธีการจัดการในระบบ

สภาที่ดี โดยรวมแล้วการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่เมืองค่อนข้างมีระบบการจัดการที่ดีกว่าพื้นที่อื่น ๆ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์/ปัจเจกผู้นำชุมชน

การจัดการความขัดแย้งใน 3 พื้นที่ที่กล่าวมาแล้วนั้น มีลักษณะที่เหมือนและต่างกันตามบริบทของพื้นที่และบริบทของปัญหา ทั้งนี้ผู้ที่มีบทบาทสำคัญในการจัดการความขัดแย้งล้วนเป็นผู้นำในท้องถิ่น อาจจะเป็นนายก อบต.ผู้นำฝ่ายบริหาร หรือผู้นำชุมชนตามตำแหน่งอย่างถาวร ผู้ใหญ่บ้าน ไปจนถึงแกนนำกลุ่มเครือข่ายต่าง ๆ แต่เมื่อความขัดแย้งยกระดับสูงขึ้น หมายความว่าผู้ขัดแย้งเป็นผู้นำท้องถิ่นและท้องถิ่น ผู้ที่มีอำนาจระดับสูงขึ้นไปจะเข้ามามีบทบาทตามโครงสร้าง บทบาท หน้าที่ และการกำกับดูแล องค์การปกครองท้องถิ่นในพื้นที่ ต้องเข้ามาเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ตัดสินและยุติข้อพิพาทนั้นแทน

4.2 ผลการศึกษาส่วนที่ 2 กรณีศึกษาพื้นที่ที่มีความสมานฉันท์ในการเมืองท้องถิ่น

4.2.1 พื้นที่สมานฉันท์ที่ 1 อบต.ห้วยปูลิง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน

4.2.1.1 ความเป็นมาของตำบลห้วยปูลิงและการเข้าสู่พื้นที่ศึกษา

ตำบลห้วยปูลิงเป็นตำบลหนึ่งในอำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน ซึ่งเป็นจังหวัดชายแดนจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย มีอาณาเขตติดต่อกับสหภาพพม่า ที่ตั้งของจังหวัดอยู่ทางด้านตะวันตกตอนบนสุดของชายแดนภาคเหนือของประเทศไทย มีพื้นที่ประมาณ 12,681.259 ตารางกิโลเมตร ปัจจุบันแบ่งการปกครองออกเป็น 7 อำเภอ คือ อำเภอเมือง แม่สะเรียง ขุนยวม ปาย แม่ลาน้อย สบเมย และปางมะผ้า

ภูมิประเทศและภูมิอากาศของจังหวัดแม่ฮ่องสอนได้ชื่อว่า เมืองสามหมอก เนื่องจากเป็นเมืองในหุบเขา ล้อมรอบด้วยภูเขาสลับซับซ้อนทอดขนานไปกับทิวเขาถนนธงชัย และทิวเขาแดนลาว ดังนั้น จึงถูกปกคลุมด้วยหมอกตลอดทั้งปี มีทิวทัศน์สวยงามตามธรรมชาติของเทือกเขา สลับซับซ้อนและป่าไม้นานาพันธุ์ นอกจากนี้ยังเป็นที่ยอมรับของชนเผ่าไทยและชาวไทยภูเขาหลายเผ่ามาแต่โบราณ ผู้คนดำเนินชีวิตเรียบง่าย รักษาขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมไว้ เปรียบเหมือนหลายร้อยปีก่อน ประกอบด้วย ไทยใหญ่ ม้ง มูเซอ ลัวะ ลีซอ จีนฮ่อ และกะเหรี่ยง ในอดีตจังหวัดแม่ฮ่องสอนเป็นเมืองที่เร้นลับและทุรกันดารในสายตาของนักท่องเที่ยวและประชาชนทั่วไป เนื่องจากเดิมถนนการเดินทางเข้าสู่จังหวัดแม่ฮ่องสอนมีถนนเพียงสายเดียว คือ ทางหลวงหมายเลข 108 ซึ่งตัดจากจังหวัดเชียงใหม่ผ่านอำเภอหางดง สันป่าตอง จอมทอง สอด แม่สะเรียง แม่ลาน้อย และขุนยวม มาถึงอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอน รวมระยะทางประมาณ 349 กิโลเมตร ถนนสายนี้เป็น ทางคดขึ้นเขาสูง มีความสวยงามและคดเคี้ยวนับได้มากถึง 1,864 โค้ง ปัจจุบันมีถนนจากจังหวัดเชียงใหม่ถึงแม่ฮ่องสอนเพิ่มขึ้นอีก

สายหนึ่ง คือทางหลวงหมายเลข 1095 หรือที่เรียกโดยทั่วไปว่าเส้นทางสายแม่มาลัย-ปาย ตัดจากอำเภอแม่แตง จังหวัดเชียงใหม่ ถึงอำเภอปายจังหวัดแม่ฮ่องสอนเหลือระยะทางเพียง 245 กิโลเมตร

สภาพทางภูมิศาสตร์ของตำบลห้วยปูลิง ซึ่งเป็นพื้นที่ศึกษานั้น เป็นตำบลหนึ่งของอำเภอเมืองแม่ฮ่องสอนที่อยู่ห่างจากตัวอำเภอเมืองราว 80-100 กิโลเมตร พื้นที่ของตำบลตั้งอยู่บนที่สูงซึ่งเป็นบริเวณเขตอุทยานแห่งชาติน้ำตกแม่สุรินทร์และเขตป่าสงวนแห่งชาติลุ่มน้ำปายฝั่งซ้ายมีพื้นที่ทั้งหมด 485 ตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่เป็นภูเขาสลับซับซ้อนและสูงชันมีที่ราบกลางหุบเขาเล็กน้อย มีความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรทางธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้และทรัพยากรน้ำ สภาพภูมิอากาศส่วนใหญ่หนาวเย็นมีหมอกลงจัดในฤดูหนาว อุณหภูมิต่ำสุด 5 องศาเซลเซียส ฤดูร้อนไม่ร้อนมากกลับเย็นสบายทั้งปี

การคมนาคม แม้จะอุดมสมบูรณ์ด้วยธรรมชาติ แต่ตำบลห้วยปูลิงกลับขาดแคลนซึ่งระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่จำเป็นต่อการดำรงชีพของราษฎรค่อนข้างมากทั้ง ๆ ที่เป็นเขตอำเภอเมือง โดยเฉพาะถนนและระบบไฟฟ้า ซึ่งถนนทางขึ้นสู่ตำบลสามารถขึ้นได้ 3 ทาง คือ ถนนสายหัวน้ำแม่สะกิด-บ้านห้วยตอง (75 กม.) ถนนสายอำเภอปาย-วัดจันทร์-ห้วยตอง (64 ก.ม.) และสายอำเภอสะเมิง-เชียงใหม่-วัดจันทร์-ห้วยตอง (115 กม.) แต่ทั้ง 3 เส้นทางเป็นถนนลูกรังบดอัดประมาณ 28 กม. ถนนคอนกรีตเสริมเหล็กประมาณ 8 กม.และบางช่วงเป็นถนนดินแดง ลักษณะขรุขระ ลาดชันและโค้งตามไหล่เขา ถนนบางช่วงนั้นไม่สามารถใช้ได้ตลอดปีเพราะถนนลื่นและอันตรายมาก บางช่วงมีการพังทลายของหน้าดินตามไหล่ถนนจากน้ำเซาะพังลงมา

ขอบเขตพื้นที่และเขตปกครอง ตำบลห้วยปูลิงมี 11 หมู่บ้าน ได้แก่ ม. 1 ห้วยปูลิง ม. 2 ห้วยกุ่ม ม.3 หนองขาวกลาง ม.4 หัวน้ำแม่ฮ่องสอน ม.5 ห้วยตอง ม. 6 ห้วยปมฝาด ม.7 ห้วยตองก่อ ม.8 ห้วยอี ม. 9 ห้วยไม้ดำ ม.10 ห้วยปูลุย และ ม.11 ห้วยไทร มีประชากรจำนวน 3,476 คน คิดเป็นความหนาแน่นประชากร 7.16 คน/ตารางกิโลเมตร เป็นชนเผ่ากะเหรี่ยงปกากะญอ ส่วนใหญ่ประกอบอาชีพในการทำการเกษตรทั้งทำนาข้าว ทำไร่หมุนเวียนในเขตป่าและเลี้ยงสัตว์ มีความเป็นอยู่แบบเรียบง่ายและพอเพียง

สาธารณูปโภคพื้นฐานของตำบล ที่ตำบลห้วยปูลิงมีกระแสไฟฟ้าใช้ที่หมู่ 5 บ้านห้วยตองเพียงหมู่เดียวเพราะต่อมาจากเขตตำบลบ้านจันทร์ อำเภอแม่แจ่ม จังหวัดเชียงใหม่ ส่วนอีก 10 หมู่บ้านที่เหลือใช้ไฟฟ้าแบบโซล่าโฮม ทำให้กระแสไฟฟ้าไม่พอใช้ โดยเฉพาะฤดูฝนและฤดูหนาวที่หมอกลงแสงอาทิตย์ไม่พอ ปรากฏเขาที่ใช้ในตำบลมี 24 แห่ง มีแหล่งน้ำธรรมชาติ/ลำห้วย 45 สาย โทรศัพท์สาธารณะ 7 เครื่อง แต่ใช้การไม่ได้ การติดต่อสื่อสารค่อนข้างยาก มีแต่วิทยุสื่อสารของ อบต.18 เครื่องที่พอใช้ได้ (องค์การบริหารห้วยปูลิง, 2552)

สภาพสังคมทั่วไปในตำบลมีโรงเรียนสังกัดเขตการศึกษาแม่ฮ่องสอนเขต 1 จำนวน 9 แห่ง การศึกษานอกโรงเรียน 3 แห่ง ศูนย์เด็กเล็ก 2 แห่ง วัด/สำนักสงฆ์จำนวน 10 แห่ง โบสถ์ 11 แห่ง สถานีอนามัยประจำตำบล 2 แห่ง อบต. 1 แห่ง มีมวลชนจัดตั้งเป็นกลุ่ม/เครือข่ายที่เข้มแข็ง โดยมีกลุ่มจัดตั้งหลายกลุ่มได้แก่ (1) กลุ่มเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติลุ่มน้ำห้วยปูลิงที่มีสมาชิกทุกหมู่บ้าน รวมกันทั้งหมด 66 คน (2) กลุ่มอาชีพจำนวน 20 กลุ่ม (3) กลุ่มออมทรัพย์ 11 กลุ่ม และ (4) กลุ่มเยาวชน 11 กลุ่ม

วิถีชีวิตของชุมชนชาวกะเหรี่ยง (ปกากะญอ) ดำรงชีวิตคล้ายชาวไทยใหญ่ เดิมตั้งรกรากถิ่นฐานในที่ลุ่มกลางหุบเขา ใกล้เคียงแบบถาวร เพื่อประกอบอาชีพการทำนาข้าวและทำไร่หมุนเวียนปลูกข้าวโพด พืชผักต่าง ๆ ตามไร่เชิงเขา แต่เนื่องจากอพยพมาหลังชาวไทยใหญ่ ทำให้พื้นที่ทำกินไม่พอดังนั้นอพยพไปอยู่พื้นที่สูงที่เป็นเขตป่า ทำให้ชุมชนกะเหรี่ยงตามที่ราบเหลือไม่มากนัก

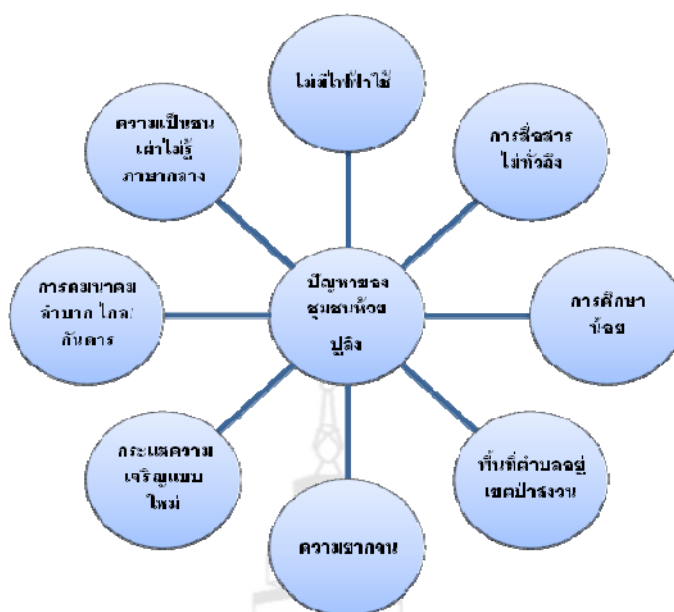
ระบบคิดและความเชื่อพิธีกรรมของชุมชนกะเหรี่ยง ส่วนใหญ่ผูกพันกับธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า อย่างแนบแน่น มีวิถีคิดและความเชื่อ ตลอดจนการผลิตเพื่อการยังชีพแบบดั้งเดิมคือ ชาวกะเหรี่ยงเชื่อว่าสรรพสิ่งทั้งหลายอันหมายถึงธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรอบ ๆ ตัวในทิวทัศน์แห่งจะมีสิ่งศักดิ์สิทธิ์สิงสถิตดูแลรักษาอยู่ (ชาวบ้านเรียกว่า “ตาที่ตาเต๊ะ”) แปลว่า ผู้สร้างผู้ให้กำเนิดทุกสิ่ง เป็นผู้ที่ให้คุณให้โทษต่อผู้ทำความดีและความผิด ชาวบ้านจึงให้ความเคารพต่อสรรพสิ่งที่ตนเองเข้าไปใช้ประโยชน์โดยไม่เบียดเบียน ไม่ทำร้ายและอยู่ร่วมกับสรรพสิ่งอย่างผสมผสานกลมกลืน จากความเชื่อและความเคารพที่วุ่นวายนี้ นำไปสู่ประเพณีและพิธีกรรมต่าง ๆ รวมถึงการสร้างกฎเกณฑ์ กติกา ข้อห้าม บทลงโทษต่าง ๆ ขึ้นมาเพื่อให้ชาวบ้านสามารถอยู่ร่วมกันและอยู่กับธรรมชาติได้อย่างปกติสุข ดังนั้น ประเพณีพิธีกรรม ความเชื่อจึงเป็นสิ่งที่แยกไม่ออกจากวิถีชีวิตของชุมชนปกากะญอ เช่น ป่าต้นน้ำหรือป่าขุนห้วย (เขเลอะทีคั่วะกิ) เชื่อว่ามีผี/สิ่งศักดิ์สิทธิ์อาศัยอยู่ ห้ามตัดไม้หรือเข้าไปรบกวนแต่สามารถเก็บของป่าล่าสัตว์ได้ ป่าน้ำหุด (ปกากะญอ ที่เป่อทอ) เป็นที่อยู่ของผีน้ำที่คุ่มาก ห้ามใช้ประโยชน์ใดใดทั้งสิ้น เหล่านี้เป็นตัวอย่างในอีกหลาย ๆ ความเชื่อของคน ปกากะญอที่มีวิถีคิดเกี่ยวกับธรรมชาติรอบตัวเขา (ชลธชา เกียรติแดนไพร, 2552)

วิธีการผลิตของชุมชนปกากะญอบนผืนดิน น้ำและ ป่า ส่วนใหญ่ทำไร่หมุนเวียนซึ่งเกี่ยวข้องกับความเสี่ยงและความเชื่อพิธีกรรมมากมาย การทำไร่นั้นจะมีการเลือกพื้นที่ในช่วงดินและไม้เหมาะสม โดยเฉพาะป่าไผ่ที่ต้องการถาง ไร่ เผาเพื่อทำไร่ ก่อนทำการจะมีพิธีกรรมเสี่ยงทายและเลี้ยงผี พิธีมัดมือเรียกขวัญปีใหม่ทั้งหมู่บ้าน (แซะลอหนีซอโซ) การถางป่าต้องสร้างแนวกันไฟรอบ ๆ กว้าง 1-2 วา ทุกครั้งเพื่อป้องกันไฟป่าลามเข้าไร่ โดยชุมชนจะห้ามทำไร่ติดกับหมู่บ้าน รอบหมู่บ้านเพราะเชื่อว่าจะทำให้หมู่บ้านอยู่ไม่เป็นสุข ไม้ใหญ่เนื้อแข็งเขาจะไม่ตัดโค่น เพียงตัดกิ่งเท่านั้น หากจะตัดจะเลือกไม้ขนาดกลางโดยตัดเหลือสูง 1-2 วาเพื่อให้แตกใหม่ได้ การเผาจะขออนุญาตผีไฟผีป่าก่อนแล้วเผา

จากบนลงล่างจนครึ่งทาง ค่อยเผาจากล่างขึ้นบน หลังจากนั้นจะปักเสาไว้กลางเพื่อบอกผีป่าว่าที่ตรงนี้มีเจ้าของ ก่อนจะรอฟันแล้วจึงหยอดเมล็ดพันธุ์พืชที่ต้องการปลูกต่อไป ซึ่งกระบวนการผลิตต้องเลี้ยงผีในช่วงข้าวออกงาม เลี้ยงผีไฟ ขอโทษที่เผาป่า การทำพิธีขบคุณผีฟ้าและนกกาที่มาเผ่าข้าวและพืชไร่ จนถึงการขบคุณผลิตพันธุ์ที่ออกดอกผลให้ใช้ประโยชน์ พิธีกรรมเหล่านี้ยังอีกมากมายตามแบบวิถีชีวิตของชุมชนปกากะญอ

สารวัตรกำนันแม่กิ๊ (นายโสภณ กระบวนศิริ) กล่าวถึง วิถีชีวิต ความคิด ความเชื่อคนกะเหรี่ยงเผ่าปกากะญอว่า “ปกากะญอส่วนใหญ่นี้สืบทอดกันมาไม่กล้าคุยกับใคร ชอบเก็บตัวในบ้านหรือเผ่าตน ไม่กล้าโฆษณา ไม่กล้าขอแม้แต่ราคาพืชไร่ที่พ่อค้าเสนอมาให้ ส่วนใหญ่ไม่ค่อยพูดจะซื้อ ๆ ประเพณีดั้งเดิมมีหลายอย่าง ป่าเป็นการยังชีพของคนที่นี่ การล่าสัตว์นั้นเราจะมีข้อยกเว้นว่าเราจะไม่ล่าชะนี นกกก นกโศก อีเหียน เลียงผา เราจะมีตำนานของสัตว์ต่าง ๆ ที่เรายกเว้นไม่ล่า เช่น การล่าชะนีนั้น หากตัวหนึ่งตาย อีกตัวจะไม่ร้องป่าจะวังเวงไปนาน 7 วัน ส่วนนกกก ถ้ามันตาย ตัวเมียและลูกที่อยู่ในโพรงรออาหารจากตัวผู้จะพากันตายหมด นกกกตัวเท่าเปิดเทศเป็นสี่เหลียมมีแถบขาวพบได้ในป่าที่ขึ้น เสียงร้องดังกร๊าก ๆ พวกนี้ถ้าเป็นกะเหรี่ยงจะไม่ล่า สมัยรุ่นพ่อผมไม่ทำ ไม่ตัดไม้ ใช้ไม้ไผ่สร้างบ้าน เป็นไผ่ตองก้อ เดี่ยวนี้ชาวบ้านดูจากภายนอกเข้ามาทำให้วิถีชีวิตเปลี่ยนไปการตัดไม้มากขึ้น หลังคานั่น คนปกากะญอจะใช้ใบตองก้อมุงหลังคา (ใบตองก้อคล้ายใบจาก)” (โสภณ กระบวนศิริ, 2552)

จากวิถีชีวิตที่รักสงบของคนที่นี่ ทำให้พวกเขาเป็นชนเผ่าที่ไม่ค่อยออกไปพบปะผู้คน มีกลุ่มเครือข่ายที่มีโอกาสลงมาพื้นล่างเพื่อติดต่อราชการและประชุมร่วมกันเจ้าหน้าที่ประสานงานโครงการฟื้นฟูชีวิตและวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน ที่จะกล่าลงมาบ่อย ๆ บางคนส่งลูกมาอยู่ในเมืองเพื่อเรียนหนังสือ ทำให้ย้ายมาอยู่พื้นราบหรือไม่จะซื้อที่ดินที่พื้นราบใกล้เมืองอีกแปลงไว้มาพักเพื่อมาดูแลหลานของตนที่ลงมาอยู่ในเมือง คนหนุ่มสาวที่ห้วยปูลิงส่วนใหญ่ลงมาเรียนหนังสือข้างล่าง บางคนใช้รถจักรยานยนต์เป็นพาหนะเดินทางไปมา ที่ห้วยปูลิงจึงเหลือเด็กและคนรุ่นพ่อแม่และปู่ย่า ตา ยาย อยู่ ทำให้พวกเขาต้องหันมาสนใจการทำมาหากินเพื่อให้ได้เงินมาส่งลูกหลานเรียนหนังสือมากขึ้น อาจอโก่ว ประธานกลุ่มเครือข่ายแม่ฮ่องสอนกล่าวว่า “ชาวกะเหรี่ยง ปกากะญอ จะอยู่อย่างพอเพียง แต่เดี๋ยวนี้ส่งลูกหลานเรียนก็ลำบาก” (ทองเปลว ทวีชากรสีทอง, 2552) โดยรวมแล้ว ปัญหาของตำบลห้วยปูลิงนั้นมีด้วยกันหลายประการ ดังภาพที่ 4.17



ภาพที่ 4.17 สาเหตุและปัญหาของชุมชนที่ตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน

จากปัญหาของชุมชนที่ห้วยปูลิงนั้น พื้นที่ส่วนใหญ่ขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อวิถีชีวิตความเป็นอยู่ ทั้งความยากจน ขาดไฟฟ้าใช้ การคมนาคม การสื่อสารที่ไม่ทั่วถึง การเดินทางที่ยากลำบาก ความเป็นชนเผ่าที่ไม่ได้รับโอกาสทางการศึกษาน้อย ตลอดจนการเชื่อมโยงกับโลกภายนอกที่มีแต่ความทันสมัย แต่คนห้วยปูลิงนับว่าโชคดีที่เขามีผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่นที่มีศักยภาพในการนำพาชุมชนไปสู่เป้าหมายและมีความสมานฉันท์ ชุมชนที่ห้วยปูลิงได้รับการสนับสนุนจากองค์กรเอกชนในพื้นที่ เป็นกลุ่ม “NGO” ซึ่งมีหน่วยงานอยู่ในพื้นที่เป็นพี่เลี้ยงชื่อว่า “โครงการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตและวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน” ที่คอยหางบประมาณในรูปแบบโครงการต่าง ๆ มาพัฒนาพื้นที่แล้ว ยังทำหน้าที่เป็นพี่เลี้ยง ดูแลผลประโยชน์ให้แก่ชุมชน ประสานงานกับภาครัฐระดับจังหวัดและระดับประเทศ สร้างความเปลี่ยนแปลงกระบวนการเรียนรู้โดยเข้าไปเป็นพี่เลี้ยงให้คนในชุมชนมีความเข้มแข็งทางความคิด สืบต่อกันมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งแต่เรื่องการอนุรักษ์ป่า การต่อต้านกระบวนการยาเสพติดในพื้นที่ เป็นต้น มีผู้นำเครือข่ายเกิดขึ้นทุกหมู่บ้าน ขยายผลระดับตำบลและจังหวัด เพื่อทำงานร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ

4.2.1.2 อบต.ห้วยปูลิงและสถานการณ์การเมืองท้องถิ่นของตำบลห้วยปูลิง

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยปูลิงก่อตั้งเมื่อ พ.ศ. 2540 ปัจจุบัน ตั้งอยู่ที่เลขที่ 10 หมู่ 9 ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน 58000 อบต.ห้วยปูลิงอยู่ห่างจากตัวเมืองราว 100 กว่า กิโลเมตร เป็นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเป็นส่วนใหญ่ ทำให้การเก็บภาษีเข้าท้องถิ่นน้อยมากเมื่อเทียบกับ

กับพื้นที่อื่น ๆ การบริหารงานนั้น สมัยแรก นายก อบต.ไชยา ประหยัดทรัพย์ เป็นนายก อบต.ที่เพิ่งจะพ้นวาระไปและมีนายก อบต.คนใหม่เพิ่งได้รับเลือกตั้งมา

ในช่วงที่ลงศึกษานั้นเป็นยุคของนายก อบต.ไชยา ประหยัดทรัพย์เป็นนายก มีรองนายก อบต. 2 คน คือ นายเพียรระ เสริมประชา นายพะบุญโซ ไพรสุคาพิศ มีสมาชิกสภา อบต.จำนวน 22 คน ประธานสภา อบต.ได้แก่ ปลัด อบต.ชื่อ นายสมชาย ชิตสภิตสัน ปัจจุบัน อบต.ห้วยปูลิงได้เปลี่ยนทีมบริหารไปหมดแล้ว แต่เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้มุ่งถอดบทเรียนพื้นที่ที่สมานฉันท์ที่ผ่านมาจึงได้เลือกกลุ่มที่ต้องการศึกษาจากกลุ่มผู้บริหารชุดเดิมที่เพิ่งหมดวาระไป การเลือกตั้งนายก อบต.ห้วยปูลิงที่ผ่านมา มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งนายก อบต. 2 ทีม มีผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้ง 1,000 กว่าคน โดยในการเลือกตั้งครั้งนี้มีการแข่งขันไม่รุนแรง แม้ว่าจะมีฐานการเมืองระดับชาติเข้าเกี่ยวข้องบ้าง ผู้สมัครมีการณรงค์หาเสียง และใช้เงินลงทุนในการสมัครแข่งขันจำนวนน้อย

สถานการณ์การเมืองที่ห้วยปูลิงไม่มีความรุนแรง สาเหตุส่วนหนึ่งมาจากวัฒนธรรมชุมชนของชนเผ่าที่ไม่ชอบความรุนแรงและรักสงบมาแต่ดั้งเดิม เป็นวิถีชีวิตของคนปกากะญอ ซึ่งนายจอโก้ว ประธานเครือข่ายชุมชน แม่ฮ่องสอน คนที่ต่อสู้เพื่อชุมชนปกากะญอมาตลอด กล่าวถึงการเมืองกับชุมชนปกากะญอว่า “การเลือกตั้งต้องไม่ไปรับเงินใคร เพราะเมื่อได้มาต้องตอบแทนบุญคุณภายหลัง การเมืองสร้างความขัดแย้งมาก ประชาธิปไตยดีแต่ภาพแต่การเลือกตั้งไม่ดีพอ อย่างปกากะญอเดิมพูดคุยกันได้ ตกลงกันได้ เราเลือกคน 2 คนไปสมัครเลือกตั้ง ตอนลง 2 คนก็ไปเลือกตั้งอยู่ดี ชาวบ้านถามว่าคุยกันแล้วทำไมต้องเลือกอีก ชาวบ้านบอกว่านายกคนเดิมก็ต้องเลือก แข่งกับ 20% เป็นอย่างไรไม่เข้าใจ” (ทองเปลว ทวีษากรสีทอง, 2552)

การเลือกนายก อบต.ของห้วยปูลิงนั้น ชาวบ้านมองว่าเหมือนการเลือกผู้นำของชนเผ่าหรือที่เขาเรียกว่า “อิโคว” คือ คนที่พวกเขาเห็นชอบแล้วถือว่าคน ๆ นั้นเป็นผู้นำเขา ไม่ว่าจะเป็นคนอายุเท่าไร ความรู้อย่างไร และถ้าเป็นคนที่สืบทอดเชื้อสายผู้นำแล้ว ชาวปกากะญอจะยอมรับนับถือมาก ๆ แต่ปัจจุบัน อิโคว เป็นเพียงผู้นำทางจิตวิญญาณ ที่เป็นผู้ทำพิธีทางความเชื่อเท่านั้น ไม่ใช่ผู้นำหมู่บ้าน แต่ความศรัทธา ความเคารพนับถือผู้นำของปกากะญอ ยังคงมีอยู่มาก พวกเขาใช้การเลือกคนที่ลงสมัครเป็นนักการเมืองจากหมู่บ้านเขา และคิดว่าเป็นเอกฉันท์แล้วไม่มีความจำเป็นต้องไปแข่งขันอะไรอีก เขามองว่าการเลือกตั้งโดยการแข่งขันนั้นสร้างความแตกแยกให้ชุมชนไม่น้อย

นายจอโก้ว กล่าวอีกว่า “การเมืองสมานฉันท์น่าจะมีหลายแบบ แค่อับไม้สั้น ไม้ยาวก็ได้ ให้ผู้นำทุกฝ่ายมาร่วมกันแล้วอธิบายกันจะได้ เป็นเรื่องความเชื่อไม่ใช่อำนาจ ไม่ใช่การใช้สิทธิและการถูกตัดสิทธิ์ ผู้นำอาจจะมาจากเครือข่ายที่ชาวบ้านยอมรับได้ เช่นการเลือก อิโคว ที่อยู่ ๆ จะขึ้นมาเป็นไม่ได้ต้องมีการสืบทอดกันมา หากอายุน้อย ๆ 10 ปี ก็เป็นอิโควได้ เพราะชาวบ้านยอมรับผู้นำจากการสืบทอด หมู่บ้านไหนมีผู้นำแล้วน่าจะให้เป็น ส.อบต.ได้เลย การเลือกตั้งนั้นผมมองว่าทำให้

หมู่บ้านเกิดการแตกแยก วิธีการเลือกตั้งก็ผิด ๆ ถูก ๆ ชาวบ้านเองก็ยังไม่ถูกต้องนัก ปัจจุบันการเลือกก็โหวตหายไป เดียวนี้มีอำนาจทางการเมืองครอบงำ ทั้ง ๆ ที่การเลือกผู้นำแบบเก่าไม่มีความขัดแย้งเลย ผู้ที่มาทำงานการเมืองหากทำไม่เป็น เราต้องพร้อมที่จะช่วยเขา เหมือนอีโคว์เมื่อขึ้นมาในขณะอายุน้อย เราต้องช่วยเขาให้สามารถเป็นผู้นำบริหารหมู่บ้านได้” (ทองเปลว ทวีวิชาการสีทอง, 2552)

4.2.1.3 การจัดการความขัดแย้งทางสังคมและการเมืองท้องถิ่นในตำบลห้วยปูลิง

1. กระบวนการเข้าสู่อำนาจ

กลไกดำเนินการที่ก่อให้เกิดความสมานฉันท์ในกระบวนการเข้าสู่อำนาจที่ห้วยปูลิงนั้น ประกอบไปด้วยผู้นำชุมชน ซึ่งมีกระบวนการจัดการผ่านผู้นำชุมชนที่เป็นผู้เฒ่าผู้แก่ ที่คอยชี้แนะในการคัดกรอง เลือกสรรผู้นำ ผ่านกิจกรรมประเพณีต่าง ๆ ชุมชนพุทธมีการแลกเปลี่ยนกันตามวัดงานบุญ ชุมชนชาวคริสต์ แลกเปลี่ยนกันหลังพิธีกรรมเข้าโบสถ์ทุกวันอาทิตย์ ตลอดจนการตั้งวงคุยกันเป็นเวทีตามธรรมชาติตามรอบกองไฟในเวลาเช้าและเวลาเย็น อาจโกว ประธานเครือข่ายแม่ฮ่องสอนกล่าวว่า “ที่นี่เป็นพื้นที่สูง อากาศหนาวเย็นชาวบ้านจึงนิยมนั่งรอบกองไฟปิ้งอาหารหรือ คุยกัน ผิงไฟไปด้วย วิธีชีวิตที่นี่อาจกล่าวได้ว่าเกิดจาก กองไฟ ที่เป็นศูนย์รวมให้ทุกคนมาร่วมคิด มาพูดคุยกันทุกเช้า ทุกเย็น ทำให้เรื่องราวต่าง ๆ เกิดจากกองไฟเป็นจุดเริ่มต้น ชาวปกาเกอญอจะขาดกองไฟไม่ได้เลย” (ทองเปลว ทวีวิชาการสีทอง, 2552) ประกอบกับปัจจัยทางวัฒนธรรม การที่ผู้สมัครทุกคนเป็นที่เป็นน้องชาวปกาเกอญอเหมือนกัน สามารถพูดคุยแลกเปลี่ยนความเห็นกัน จึงไม่เกิดปัญหาการจัดการ

ปัจจัยสำคัญประการหนึ่ง คือ คุณลักษณะ คุณสมบัติ วิทยุติของผู้ประกอบการเมืองก็เป็นปัจจัยสนับสนุนที่สำคัญเช่นกัน อย่างเช่น นายกฯ อบต.ห้วยปูลิง นายไชยา ประหยัดทรัพย์ มีพื้นฐานและประสบการณ์การทำงานกับชุมชนในพื้นที่อื่น และทำงานร่วมกับองค์กรพัฒนาเอกชนหลายแห่ง ทั้งศูนย์สงเคราะห์ชาวเขาและโครงการพัฒนาตามพระราชดำริ ฯลฯ ทำให้เกิดกระบวนการเรียนรู้ในการทำงานพัฒนาชุมชน ที่สามารถนำมาปรับใช้ในตำบลห้วยปูลิง และเป็นผู้ที่มีประสบการณ์การทำงาน อบต.มากกว่า 10 ปี จึงถือว่าเป็นผู้นำที่มีประสบการณ์การทำงานในชุมชนบนพื้นฐานความต้องการของชุมชนมาโดยตลอด กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมจึงเป็นจุดเน้นในการทำงานที่ยึดหลักความร่วมมือจนชาวบ้าน จนทำให้ได้รับการยอมรับ เชื่อถือจากชุมชน

นายกไชยา กล่าวว่า “การแข่งขันเลือกตั้งช่วงนั้นผมได้มากกว่าครึ่งและไม่มีประเด็นขัดแย้งในเวลานั้น การเมืองระดับชาติยังไม่มาแทรกแซง หลายหมู่บ้านเขาเลือก ส.อบต.มาสองคนเลยมาสู่กระบวนการเลือกตั้งแบบทางการ การสร้างทีมบริหารที่ชนะเลือกตั้งนั้น ผมใช้วิธี

1) นำผู้ใหญ่บ้านที่ทำงานร่วมมาช่วย

2) ผู้นำชุมชนที่ทำงานร่วมมาก่อน

3) คอยกันว่าเรามีทุนทางสังคมหรือ สมบัติส่วนรวมอะไรบ้าง

4) ทำงานเป็นทีม

5) การแบ่งโซนแค่การจัดระบบทั่วถึง แต่เราจัดทีมจากการร่วมเสวนากับผู้ใหญ่บ้าน เรามีเวทีแลกเปลี่ยนประจำอยู่แล้ว ถ้ามีเรื่องเร่งด่วนจะประชุมเพิ่มจากที่เคยจัด

ประชากรห้วยปูลิงมีราว 1,800 คน มาเลือกตั้ง 1,500 คนได้ราว ๆ 900 กว่า ๆ คะแนน ที่ได้คิดว่า จากการที่มีประสบการณ์การทำงานกับพื้นที่ คนที่เป็นคู่แข่งเขาไม่ได้เพราะประสบการณ์ตรงนี้น้อยกว่า เขาไม่มีปัจจัยหนุน” (ไชยา ประหยัศทรัพย์, 2552) ส่วนผู้นำชุมชนอย่างพ่อกำนันพะเยีระมีความเห็นว่า “การลงแข่งแล้วไม่ได้ ไม่ควรถือโกรธ ฝ่ายไหนไม่เลือกเรา ก็ต้องคิดว่ารักเท่ากัน เราช่วยเหลือ เราใช้ความศรัทธาของชาวบ้านทำงาน ต้องแบ่งงานกันทำ” (พะเยีระ สุโพธิญาณ, 2552)

2. กระบวนการบริหารอำนาจ

ปีพ.ศ. 2547 สมัยที่ นายก อบต. ไชยา ประหยัศทรัพย์ เข้ามาบริหาร อบต. นั้น มีหลักการทำงานแบบเน้น การสร้างความร่วมมือ แม้แต่ทีมงาน อบต. ที่เข้ามาทำงานก็คัดสรรจากกระบวนการชุมชน เป็นคนที่ชุมชนส่วนใหญ่ยอมรับ ส่วนในการทำงานกับชุมชนนั้น จะมีการทำประชาคมของแต่ละหมู่บ้าน รับรู้สภาพปัญหาและความต้องการของชุมชนของแต่ละพื้นที่ เพื่อจะนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณจัดการตามความเป็นจริง โปร่งใสและตรวจสอบได้ การจัดสรรงบประมาณนั้น อบต. ห้วยปูลิงและชุมชนจะร่วมคิดวิเคราะห์ความต้องการจากงบประมาณที่มีอยู่ โดยจะมีการสรุปรวมรายชื่อโครงการต่าง ๆ ที่ชุมชนต้องการ พิจารณาความจำเป็นตามความเหมาะสมและทั่วถึงในการพัฒนา เหมาะสมกับงบประมาณ แล้วเพื่อส่งให้ชาวบ้านได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมพิจารณา ตลอดจนเป็นคณะกรรมการในการดำเนินโครงการตั้งแต่ กระบวนการประมูลโครงการ การเปิดซอง การตรวจติดตามโครงการ นายก ไชยา จะชี้แจงงบประมาณ และนำแผนพัฒนาแจกกระจายในแต่ละหมู่บ้าน ซึ่งจัดให้มีเวทีประชาคม 2 ครั้ง/ปี เพื่อแสดงผลงานให้ชุมชนรับรู้ เพื่อเปิดโอกาสให้ชุมชนตรวจสอบการทำงาน ตรวจสอบเอกสาร/ข้อมูล/ซักถามได้

นายกไชยา กล่าวว่า “อบต. สมัยผมนั้นสนับสนุน ทำให้องค์กรเครือข่ายเกิดขึ้นมาตาม พ.ร.บ. พวกเครือข่ายทำเรื่อง ดิน น้ำ ป่า อบต. ของเราเป็นพี่เลี้ยงให้ ประสานงานกัน พาไปดูงานที่ต่าง ๆ พวกเครือข่ายทำโครงการมาตามที่เรามอบหมาย เขาทำโครงการและควบคุมงบประมาณโครงการด้วย ใหม่ ๆ ก็มีปัญหา แต่เขามีศักยภาพในการจัดการ เราแค่ดึงศักยภาพเขามาใช้เท่านั้น” (ไชยา ประหยัศทรัพย์, 2552)

การที่ อบต. มอบหมายให้เครือข่ายแต่ละหมู่บ้านทำโครงการนั้น เพราะต้องการให้ทุกหมู่บ้านนำปัญหาของตนเองออกมาเป็นโครงการที่จะแก้ปัญหาชุมชน เป็นการสร้างวิถีคิดร่วมกัน

ของชุมชน วิธีนี้ดีกว่าการที่ อบต.จะเป็นผู้จัดการการประชุม ทั้งยังเป็นการสร้างเสริมศักยภาพการทำงานของตัวเองแทนชุมชนหรือเครือข่ายให้เข้มแข็ง นายก อบต.ไชยา ประหยัดทรัพย์กล่าวว่า “ที่ห้วยปูลิงมีกติกากว่า คนในตำบลมีกรรมสิทธิ์ส่วนรวม การขายต้องขายคนในห้ามขายคนนอก มีนายทุนหลายคนอยากไปทำรีสอร์ทบนคอยแต่เข้าไม่ได้ เรามีเหตุผลและต่อมาเขาก็รับได้ การมีส่วนร่วมสำคัญเดิมที่ราชการทำอะไรเองแล้วยกให้เขา กลายเป็นอนุสาวรีย์ไม่มีการใช้ประโยชน์ต่อมาเราจัดการใหม่ อันไหนงบ อบต.ต้องคุยกับชาวบ้านก่อนให้พนักงานอบต.ลงพื้นที่คุยกับชาวบ้าน บอกแผนตำบลให้เขารู้ให้ชาวบ้านคิดว่าปัญหาอุปสรรคมีอะไรบ้าง ให้เขาเลือกโครงการทุกปัญหา อบต.เอามา อะไรที่ชาวบ้านทำได้ ได้แผนหมู่บ้าน ต่อมาก็ได้แผนตำบลตามมา เรามาคุยร่วมกันว่าอะไรที่เราทำระดับตำบลจัดต่อวัฒนธรรมหรือไม่ ทุกโครงการผ่าน ส.อบต.และสภาฯร่วมทำแผนจึงไม่มีปัญหาอะไร สภาฯสามารถติดตามที่ชาวบ้านเสนอได้ ปัญหาระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นนั้น ท้องที่จะเป็นฝ่ายนัดประชุม เราให้คนท้องถิ่นไปร่วม โดยใช้เวลาช่วงเย็นประชุมเพราะหมู่บ้านไม่ใหญ่มากนักและทุกคนว่างช่วงเย็น ส่งแผนกลับไปให้ดูหลังจากที่เราร่างแล้ว” (ไชยา ประหยัดทรัพย์, 2552)

ดังนั้นโครงการส่วนใหญ่ที่ อบต.จัดสรรนั้น จึงเน้นโครงการที่จะสร้างระบบเครือข่ายเป็นกระจายอำนาจสู่ชุมชน ให้ชาวบ้านสามารถจัดการได้ด้วยตนเอง โดยใช้พื้นฐานวัฒนธรรมชุมชนของชนเผ่าปกากะญอ มีการพัฒนาคน พัฒนาจิตใจ ซึ่งเป็นการพัฒนาศักยภาพคนในท้องถิ่นผ่านงานบริหารจัดการที่ก่อให้เกิดการถ่ายทอดความคิดการมีส่วนร่วมที่สำคัญให้แก่ชุมชน มีการบูรณาการร่วมกันของผู้นำชุมชน ผู้นำศาสนาทั้งพุทธและคริสต์ ผู้เฒ่าผู้แก่ ผู้นำด้านวัฒนธรรม จิตวิญญาณของชุมชนและสมาชิกของชุมชน ที่มาร่วมกิจกรรมการทำงานให้ท้องถิ่น โดยมี อบต.เป็นผู้หนุนเสริมและสนับสนุน ทั้งนี้ส่วนหนึ่งเกิดจากวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นหรือนายกไชยา ประหยัดทรัพย์ที่เป็นคนนำแนวทางการบูรณาการการทำงานร่วมกันระหว่างชุมชนกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการพัฒนาศักยภาพของเครือข่ายชุมชนบนพื้นฐานวัฒนธรรมชุมชน ตลอดจนกระบวนการเรียนรู้แบบร่วมคิด ร่วมทำเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน นายกไชยา กล่าวถึงการบริหารงานในสมัยที่ผ่านมาว่า “การบริหารที่ผ่านมาไม่มีปัญหา แรกๆเราต้องปรับตัวบ้าง ต้องทำความเข้าใจ อบต. นโยบายของผมเอาปัญหาชาวบ้านมาแก้ไขให้เขา เราช่วยดูระเบียบกฎหมายว่าทำได้หรือไม่ หากมีช่องว่างที่พอจะทำให้ชาวบ้านได้ประโยชน์เราก็ทำโดยไม่ผิดกฎหมาย เรามองเขาเรื่องความเสี่ยงในการทำงาน และต้องเปรียบเทียบที่ที่เขาดีกว่าเราด้วย” (ไชยา ประหยัดทรัพย์, 2552)

ปัจจุบันปัญหาการบริหารงานใน อบต.นั้น บางส่วนเกิดจากความขัดแย้งระหว่าง อบต.กับฝ่ายบริหารเกี่ยวกับการทำงานที่ยึดระเบียบจนทำให้ขัดต่อความต้องการของชาวบ้านในพื้นที่ ประชานกลุ่มเครือข่ายชุมชน จังหวัดแม่ฮ่องสอน กล่าวว่า “สมัยแรกการทำงานคล่องมากเพราะนายกมาจากเครือข่าย สมัยที่ 2 ไม่ค่อยรื่นเริงเพราะมีความขัดแย้งระหว่างบริหารกับ อบต. ที่ยึดระเบียบมากเกินไป

เช่นถนนชาวบ้านอยากได้ตามสภาพพื้นที่ แค่ 2 เมตร อบต.บอกทำไม่ได้ผิกระเบียบ สดง.มาตรวจ การทำการเมืองหากรู้กฎหมายมาก่อนจะดี พวกบริหารไม่อยากผิกระเบียบมากห่วงชุมชน ถ้าผิกระเบียบ ทุกอย่างชาวบ้านทำอะไรไม่ได้เลย เช่น การที่เราอยู่ป่าแต่เราถางป่าไม่ได้ งบประมาณไม่ลงตรงเวลา ก็มี” (ทองเปลว ทวีษากรสีทอง, 2552) ปัญหาอย่างหนึ่งในการบริหารงานของห้วยปูลิง คือ ความจำกัดของงบประมาณ นายกไชยา กล่าวว่า “ห้วยปูลิงเป็นพื้นที่ที่กว้างมีหมู่บ้านมาก อยู่กระจัดกระจาย เป็นกลุ่ม ๆ ประชากรเป็นชนเผ่า พื้นที่ที่อาศัยเป็นป่าสงวนและอุทยาน ไม่มีร้านค้าและสถานประกอบการ ที่สามารถเก็บภาษีได้ เรามีภาษีสมทบแต่ละครอบครัวจำนวน 17,000 บาท ชาวบ้านออก อบต.เก็บ ภาษีรายปี บอสดูหนุ่ที่นี้ราว ๆ ไม่เกิน 5 ล้าน ภาษีเก็บได้ 10,000 บาทเท่านั้น” (ไชยา ประหยัดทรัพย์, 2552)

เรื่องงบประมาณของ อบต.ห้วยปูลิงที่ได้รับน้อย ถึงแม้จะมีผลต่อการพัฒนาพื้นที่ เป็นอย่างยิ่ง แต่กระนั้นคนที่ห้วยปูลิงกลับไม่ได้รู้สึกว่าเป็นปัญหาใหญ่สำหรับพวกเขา พวกเขาให้ความสำคัญต่อการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงบประมาณที่มีอยู่น้อยนั้นให้เกิดประโยชน์ร่วมกัน ให้มากที่สุด นี่แหละที่เป็นหัวใจของกระบวนการคิดของชุมชนห้วยปูลิง

3. กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ

เรื่องการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารของ อบต.นั้น กลุ่มเครือข่ายมีบทบาทมาก ในการตรวจสอบการทำงานของ อบต. ซึ่งเครือข่ายมีการประชุมทุก 2-3 เดือนโดยจะพูดกันถึงปัญหา ต่าง ๆ ในชุมชน รวมทั้งการบริหารงานของ อบต. หากมีปัญหาอะไรในกลุ่มกรรมการ เครือข่ายต้อง พิจารณาร่วมกันและนำไปเผยแพร่ในที่ประชุมหมู่บ้าน องค์กรเครือข่ายที่เข้มแข็งนี้ทำให้ อบต.จะทำ อะไรต้องปรึกษาเครือข่าย และมีความระมัดระวังการทำงานของตนมากขึ้น มิฉะนั้นจะเกิดการต่อต้าน จากกลุ่มเครือข่ายซึ่งเป็นตัวแทนภาคประชาชนอย่างแท้จริง นายก อบต.ไชยา กล่าวว่า “นโยบายและ โครงการไม่มีปัญหา เพราะชุมชนเป็นกรรมการร่วมในการตรวจติดตามดูงาน” (ไชยา ประหยัดทรัพย์, 2552)

นายจอโกว ประธานเครือข่าย จังหวัดแม่ฮ่องสอน กล่าวว่า “การป้องกันความขัดแย้ง ในการเมืองท้องถิ่นของห้วยปูลิง ควรดำเนินการ ดังนี้ (1) นายกนั้นก่อนมาสู่ตำแหน่งจะมีการพูดคุย กันก่อน ทำความเข้าใจ (2) ชาวบ้านรู้้อยต้องสร้างความเข้าใจ กกด.ต้องมาอบรมให้บ่อย ๆ (3) การ ซื้อเสียงระยะหลังมีจริง ต้องมีมาตรการจับให้ชัด ๆ และ (4) การเลือก ส.อบต.ของแต่ละหมู่บ้านจะมีการ แบ่งตัวคนที่อาสาทำงานหรือลงสมัคร จะเลือกมาจากประชาชนในหมู่บ้าน ก่อนแล้ว บางหมู่มี ส.อบต. 2 คนเขาก็เลือกมาแค่ 2 คนเลยเช่นที่ บ้านห้วยปมผาดจะเลือกแค่ 2 คนมาสู่การแข่งขัน น่าจะใช้ รูปแบบที่ชาวบ้านเลือกได้” (ทองเปลว ทวีษากรสีทอง, 2552)

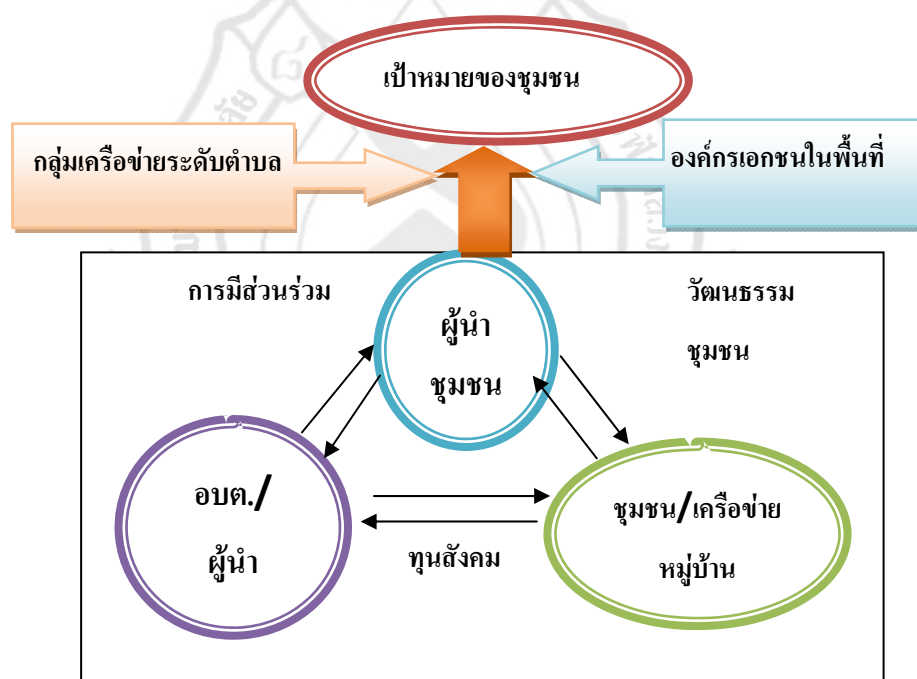
4.2.1.4 บทสรุปจากการถอดบทเรียนรูปแบบการเมืองสมานฉันท์ของตำบลห้วยปูลิง

จากการถอดบทเรียนในชุมชน พบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการสร้างความสมานฉันท์ในการเมืองท้องถิ่นนั้น คือ ปัจจัยทางวัฒนธรรมชุมชน และปัจจัยคุณลักษณะผู้นำที่เข้ามาหนุนก่อนให้เกิดการเมืองสมานฉันท์นั้น พัฒนาการและจุดเปลี่ยนที่สำคัญที่เป็นพื้นฐานการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างมากก็คือ การเกิดเครือข่ายทรัพยากรห้วยปูลิง ซึ่งก่อตัวขึ้นจากการมองเห็นปัญหาการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชน ด้วยสภาพแวดล้อมป่า เขา ชาวบ้านที่หาอยู่หากินด้วยการพึ่งพิงป่า เก็บหาของป่า และทำไร่ ทำนาผสมผสาน แต่การเปิดให้มีสัมปทานทำไม้ในเขตป่าของชาวบ้าน ทำให้พืชเศรษฐกิจหลายชนิดรุกคืบเข้าสู่ชุมชน ทั้งถั่ว จิง ฟิน ซึ่งต้องใช้สารเคมีในการเจริญเติบโต ส่งผลให้สภาพทรัพยากรธรรมชาติชุมชนเสื่อมโทรม เมื่อชาวบ้านมีบทเรียนจากแผนพัฒนาดังกล่าว ประกอบกับมีองค์กรพัฒนาเอกชนเข้ามาเป็นพี่เลี้ยงให้ความรู้ชุมชน จึงเกิดการรวมตัวกันขึ้นในปี พ.ศ.2538 และเกิดเครือข่ายอย่างเป็นทางการในปี พ.ศ. 2542 โดย อบต.ซึ่งมีนายก อบต.ที่ผ่านการเป็นผู้ทำงานกับเครือข่ายมาก่อน สนับสนุนการทำงานของเครือข่าย การมีส่วนร่วมของภาคประชาชน จนเกิดความสมานฉันท์ในการทำงานร่วมกันทั้ง 3 ฝ่าย คือ ผู้นำชุมชน อบต.และองค์กรชุมชนที่รวมกลุ่มในรูปแบบเครือข่าย

นายสิทธิโย ประธานกลุ่มเครือข่าย ห้วยปูลิงกล่าวถึงการทำงานเครือข่ายว่า “กรรมการเครือข่ายทั้งตำบลมี 60 คน รวมที่ปรึกษาเป็น 66 คน ที่ปรึกษามีนายก อบต. กำนัน พ่อหลวงและผู้นำชุมชน กรรมการทั้งหมดจะเลือกคณะกรรมการบริหารเครือข่ายระดับตำบลประกอบด้วย ประธาน รองประธาน เลขานุการและผู้ช่วยเลขานุการ ทำหน้าที่บริหารงานเครือข่ายระดับตำบล การทำงานเครือข่ายกับ อบต.นั้น ไม่มีปัญหาเพราะที่ผ่านมา อบต.เห็นแล้วว่างานต้องให้เครือข่ายช่วย ปัญหาในระยะยาวนั้นไม่กลัวเพราะเดี๋ยวนี้ห้วยปูลิงมีเครือข่ายที่แข็งแรง การทำงานในชุมชนต้องขึ้นกับเครือข่ายด้วย” (อาสี ฉิโย, 2552)

การต่อสู้เรื่องป่าชุมชนในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน เพื่ออนุรักษ์ไว้ซึ่งทุนทางสังคมอันได้แก่ ทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า นาย จอโกว ประธานเครือข่ายแม่ฮ่องสอนกล่าวว่า “ตำบลห้วยปูลิงเป็นจุดยุทธศาสตร์แม่ฮ่องสอนเป็นป่าต้นน้ำ เราอยู่บนนี้หากปลูกพืชเศรษฐกิจจะกระทบต่อคนข้างล่าง อาจทำให้คนข้างล่างขาดน้ำได้... โครงการพืชเศรษฐกิจเป็นไปไม่ได้ เช่น ป่าไม้ให้ปลูกพืชเศรษฐกิจ ทั้งที่การคมนาคมไม่ดี ชาวบ้านปลูกข้าวโพดเขาว่าหากปลูกข้าวโพดอีกหน่อยก็หมดป่า ชาวบ้านไม่รับก็ว่าต่อต้าน เขาอาจจะว่าไม่ยากได้ไม่ยากรวย เขาไม่คิดว่าเราไม่รับเพราะเรากลัวป่าหมดต่างหาก” (ทองเปลว ทวีชากรสีทอง, 2552) ประกอบกับหน่วยงานเอกชนในพื้นที่นำโครงการไทย-เยอรมันเพื่อแก้ปัญหาเสียดินไปใช้ในพื้นที่ ทำให้ชุมชนห้วยปูลิงเกิดการพัฒนาด้านความคิด การทำงานร่วมกัน จนพัฒนาเกิดเครือข่ายทรัพยากรห้วยปูลิง เป็นพื้นฐานทางความคิด

ที่สำคัญให้กับคนในชุมชนเกี่ยวกับแนวคิดทางการเมือง กระบวนการต่อสู้ดังกล่าวได้สร้างการเรียนรู้และการมีส่วนร่วมของชุมชนทุกระดับ จากเครือข่ายทรัพยากรขยายผลเกิดกลุ่มกิจกรรม คณะทำงานป้องกันยาเสพติด คณะทำงานการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มอาชีพ ที่มีการประชุมร่วมกันทุก 3 เดือน กลายเป็นโครงสร้างการจัดการที่เชื่อมโยงท้องถิ่นและท้องที่ในการทำงาน ประสานประโยชน์เพื่อชุมชน แม้ว่าจะมีความขัดแย้งเรื่องงบประมาณที่ค่อนข้างจำกัดในบางครั้ง แต่เมื่อมีเป้าหมายในการพัฒนาที่ชัดเจนทำให้เกิดการยอมรับในเงื่อนไขต่าง ๆ ได้ นายจอโกว์ พูดถึงโครงการไทย-เยอรมันว่า “โครงการไทย-เยอรมันเข้ามาที่นี้ก่อน อาจารย์บุญยืน พามา เขาไม่เข้าใจ จะให้ชาวบ้านทำพิธีเศรษฐกิจแทนการทำอะไรเลื่อนลอย เป้าหมายโครงการคือ การส่งเสริมอาชีพและการแก้ปัญหาเสพติด” (ทองเปลว ทวีษากรสีทอง, 2552) นายก อบต.ไชยา ประหยัดทรัพย์ กล่าวว่า “ความเข้มแข็งนั้น เขามีเป็นวัฒนธรรมชุมชนเดิม ๆ อยู่แล้ว วัฒนธรรมเหล่านี้ทำให้เขารักกันและความเจริญต่าง ๆ เข้าไปไม่ถึง” (ไชยา ประหยัดทรัพย์, 2552) ความสำเร็จของชุมชนห้วยปูลิงในการสร้างความสมานฉันท์นั้น สามารถอธิบายได้ดังภาพที่ 4.18



ภาพที่ 4.18 รูปแบบการสร้างความสมานฉันท์ของการเมืองท้องถิ่นในชุมชนห้วยปูลิง
อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน

นาย สนิธิโย ประธานเครือข่ายห้วยปูลิงกล่าวว่า “การทำงานเพื่อพัฒนาห้วยปูลิงนั้น ทั้ง 3 ส่วนต้องไปด้วยกัน ทั้งกำนันที่ต้องสร้างความเข้าใจ ผู้บริหาร อบต.ส่วนใหญ่เป็นกรรมการเครือข่ายมาก่อน ที่ผ่านมานายกเป็นที่ปรึกษาเครือข่าย กำนันเป็น ทั้งผู้ใหญ่บ้านด้วย นายกกับกำนันอยู่หมู่เดียวกันด้วยน่าจะทำงานง่ายขึ้น” (อาสี ธิโย, 2552) กล่าวได้ว่า ปัจจัยที่สร้างความเข้มแข็งของชุมชนห้วยปูลิงเกิดจากความร่วมมือของ ผู้นำชุมชน อบต.และชุมชน โดยมีกลุ่มเครือข่ายและหน่วยงานเอกชนในพื้นที่เป็นผู้สนับสนุนและขับเคลื่อนให้ชุมชนสามารถนำพาห้วยปูลิงไปสู่เป้าหมายที่วางไว้ร่วมกัน บนพื้นฐานความสมานฉันท์ของชุมชนเป็นสำคัญ

รูปแบบการเมืองสมานฉันท์ ตำบลห้วยปูลิงไม่ได้เกิดขึ้นอย่างฉับพลัน แต่ก่อเกิดตามเงื่อนไขของสังคม บนพื้นฐานบริบทวัฒนธรรมชุมชนชาวปกาเกอญอ และการรวมตัวของกลุ่มเครือข่ายเพื่อต่อสู้เรื่อง การจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติอันเป็นทุนทางสังคมที่สำคัญของพื้นที่ นำไปสู่การจัดการการเมืองสมานฉันท์ของ อบต.ห้วยปูลิง โดยมีเป้าหมายที่จะสร้างการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกระดับ เพื่อให้เกิดสังคมที่เป็นสุข ดังที่ นายกโสภา กล่าวว่า “การเมืองสมานฉันท์ สังคมสมานฉันท์ คือ สังคมที่เรียนรู้ เครือญาติของตนเอง เรียนรู้ที่จะจัดการกับสิ่งที่จะทำให้ชุมชนเกิดความขัดแย้ง (รชตะ วัฒนวงศ์, 2545) สรุปพื้นที่สมานฉันท์ของตำบลห้วยปูลิงนั้น มีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน ดังตารางที่ 4.5

ตารางที่ 4.5 การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน

การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของ พื้นที่สมานฉันท์ ตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน	
จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. การเป็นชนเผ่ากะเหรี่ยงปกาเกอญอ ชนเผ่าเดียวทั้งตำบล	1. ผู้นำที่มีความรู้ ความสามารถมีไม่มากนัก และการสร้างผู้นำรุ่นใหม่ยังมีน้อย
2. มีการสร้างเครือข่ายระดับหมู่บ้านและตำบลในรูปแบบกรรมการเครือข่าย	2. พื้นที่อยู่บนดอยสูง ห่างไกลจากตัวเมืองในเขตป่าสงวนและเขตอุทยาน
3. แกนนำห้วยปูลิงส่วนใหญ่ได้ผ่านการทำงานกับ NGO ในพื้นที่ทำให้เรียนรู้การทำงานที่เป็นระบบ	ทำให้ยากต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่น ไฟฟ้า ถนนหนทาง
4. การใช้ทุนทางทรัพยากรชุมชนเป็นเป้าหมายร่วมกันในการแก้ปัญหาและพัฒนา	3. ชาวบ้านขาดความรู้และการศึกษา
5. ผู้นำท้องถิ่นมีศักยภาพและวิสัยทัศน์ในการบริหาร	พูดภาษาไทยได้น้อย
อบต.สูง	

ตารางที่ 4.5 (ต่อ)

การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของ พื้นที่สมานฉันท์ ตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน	
จุดแข็ง	จุดอ่อน
6. มีวัฒนธรรมชุมชนที่ดีเช่น การรักความสงบ การมีกติกาทุกหมู่บ้านที่ร่วมกันปฏิบัติในสิ่งที่ดี	4. กลุ่มและเครือข่ายอยู่ระหว่างการพัฒนารูปแบบยังไม่มีกติกาส่งเสริม
7. การมีประเพณีที่หลอมรวมคนในชุมชนอย่างต่อเนื่องมาช้านาน	
8. ผู้นำชุมชนเป็นผู้ที่ชาวบ้านรักและศรัทธามาตั้งแต่ยุคโบราณจนปัจจุบัน	

บทสรุปของรูปแบบการเมืองสมานฉันท์ของตำบลห้วยปูลิงที่มีผู้นำชุมชน อบต.และชุมชนร่วมคิดร่วมทำกันมา โดยปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองระดับชาติและกระแสทุนนิยม ความเข้มแข็งของเครือข่ายเป็นเกราะป้องกันการเกิดปัญหาในชุมชนจากการเมืองได้เป็นอย่างดี สิ่งที่ชุมชนยังวิตกกังวลเสมอ คือ กระแสการเปลี่ยนแปลงของทางการเมืองที่มาใหม่ กับผู้นำชุมชนที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ตาม พ.ร.บ.การเลือกตั้งกำนันตามวาระ 5 ปี เดิมที่ยังมีผลต่อดำบล ไม่รู้ว่า หากเครือข่ายอ่อนแอลงเนื่องจากระบบที่ยังไม่นิ่ง การเปลี่ยนแปลงในตำบลห้วยปูลิงจะเป็นอย่างไร ดังนั้นทุกวันนี้กลุ่มเครือข่ายทั้งระดับหมู่บ้านและระดับตำบล ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ยังคงร่วมมือกันทำงานกันอย่างแข็งขัน และมีความพยายามที่จะพัฒนารูปแบบความร่วมมือของชุมชนและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งที่ยั่งยืนต่อไป

4.2.2 พื้นที่สมานฉันท์ที่ 2 อบต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่

4.2.2.1 ความเป็นมาของตำบลแม่ทา

ตำบลแม่ทา เป็นตำบลที่ตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่ มีจำนวนหมู่บ้านทั้งสิ้น 7 หมู่บ้าน ได้แก่ หมู่ 1 บ้านท่าม่อน หมู่ 2 บ้านท่าข้าม หมู่ 3 บ้านค้อกลาง หมู่ 4 บ้านห้วยทราย หมู่ 5 บ้านป่าไผ่ หมู่ 6 บ้านคอนชัย หมู่ 7 บ้านใหม่คอนชัย ตำบลแม่ทามีพื้นที่เป็นที่ราบหุบเขา มีภูเขาล้อมรอบ ที่ดินเหมาะแก่การทำการเกษตร

ทิศเหนือ ติดต่อ ต.ทาเหนือ กิ่ง อ.แม่ออน และ ต.ออนใต้ อ.สันกำแพง จ.เชียงใหม่

ทิศใต้ ติดต่อ ต.ทาปลาตึก อ.แม่ทา จ.ลำพูน

ทิศตะวันออก ติดต่อ ต.วอแก้ว อ.ห้างฉัตร จ.ลำปาง และ

ทิศตะวันตก ติดต่อ ต.ห้วยยาบ อ.บ้านธิ จ.ลำพูน

การเดินทางจากตัวจังหวัดเข้าสู่ตำบลแม่ทา ระยะทางประมาณ 60 ก.ม. โดยผ่านอำเภอสันกำแพง จ.เชียงใหม่ ส่วนอีกเส้นทางนั้น สามารถเข้าตรงบริเวณทางแยกโรงพยาบาลบ้านธิของ อ.แม่ทา จ.ลำพูน ได้อีกเส้นทางหนึ่ง ไปตามเส้นทางบ้านทาปลาตุก อ.แม่ทา จ.ลำพูน เข้า อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ราว ๆ 20-30 กิโลเมตร เส้นทางนี้เป็นเส้นทางที่นักท่องเที่ยวใช้เดินทางไปเที่ยวบริเวณอุทยานแห่งชาติดอยขุนตาล จังหวัดลำพูนกับจังหวัดลำปาง ผู้ศึกษาก็ใช้เส้นทางนี้เข้าออกประจำ เนื่องจากเส้นทางนี้มีความคล่องตัวน้อยกว่าเส้นทางสันกำแพง จ.เชียงใหม่

ตำบลแม่ทามีจำนวนประชากร 4,905 คน และจำนวนหลังคาเรือน 1,275 หลังคาเรือน (ไทยตำบลดอทคอม, 2552) ส่วนใหญ่มีอาชีพหลัก คือ การเกษตรกรรม ได้แก่ การทำสวน การทำไร่ข้าวโพดอ่อน และมีอาชีพเสริม คือ การทำเครื่องจักสานจากไม้ไผ่ ระบบสาธารณูปโภคของชุมชนตำบลแม่ทานั้น ทุกครัวเรือนมีไฟฟ้าใช้ 100 % การคมนาคมก็สะดวก แม้บางส่วนจะเป็นเส้นทางคดโค้งแต่พื้นถนน เป็นถนนคอนกรีตลาดยางเป็นส่วนใหญ่

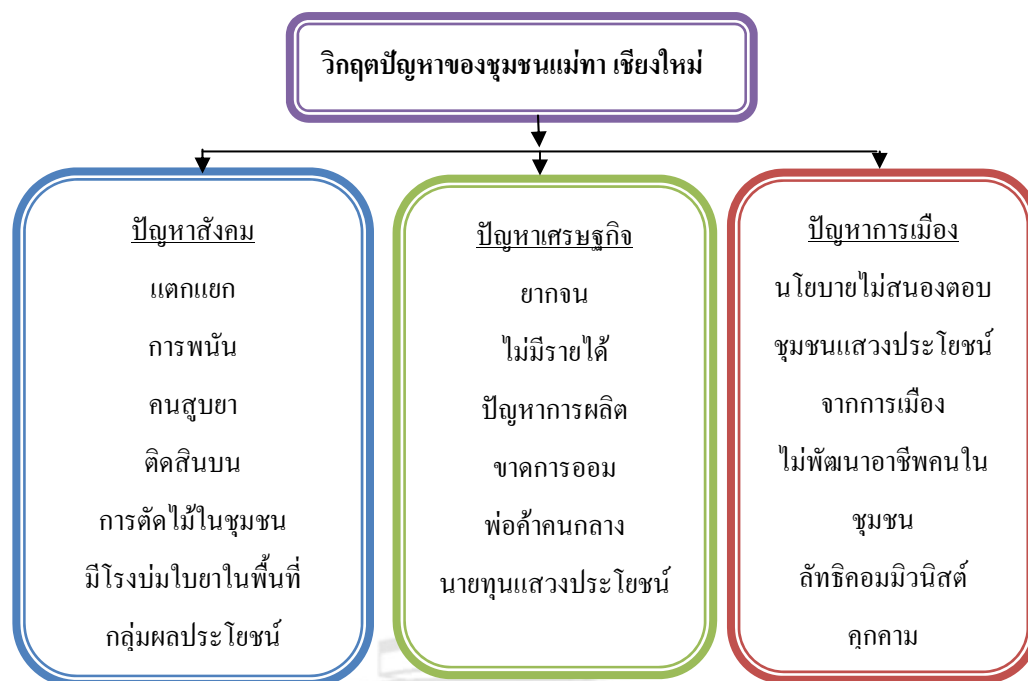
ชุมชนตำบลแม่ทาจากอดีตสู่สถานการณ์ปัจจุบัน กำนันอนันต์ ดวงแก้วเรือน อดีตกำนันตำบลแม่ทา เล่าถึงแม่ทาในอดีตว่า “ตำบลแม่ทาเป็นตำบลที่ยากจน พออยู่พอกิน ปี 2520 ผมเป็นผู้ใหญ่บ้าน ตอนนั้นปัญหาเรื่องการพนันสูงมากมีบ่อนมากมีแต่เรื่อง มีการเก็บหัวคิวกัน พอปี 2504 สมัยเป็นผู้ใหญ่บ้าน โรงบ่มใบยาเกิดที่นี่มากมาย ผมคัดค้านเรื่องการตั้งโรงบ่ม ตอนนั้นคนที่บ่มใบยาส่งให้หลวงและดิดยาสูบด้วย ผมเป็นทหารมาก่อน พอมาทำงานชุมชนรู้สึกรักและรับผิดชอบชุมชนมากขึ้น พอ ปี 2520 มีการเลือกตั้งผู้ใหญ่บ้าน มีคนเรียกไปร่วมในการคัดเลือกจึงเป็นผู้ใหญ่บ้านในปีนั้น เพราะได้ทำงานให้ชุมชนเขาเห็นผลงาน เรื่องการปลูกฝังการดูแลสุขภาพ

ปี 2514 มีการให้สัมปทานในหมู่บ้าน เขาตัดไม้ทุกต้น เราพาพรรคพวกมาทำหนังสือร้องเรียนกรมป่าไม้ คนตัดไม่ว่าเขาจ่ายสินบนเจ้าหน้าที่แล้ว ในปี 2520 เราคัดค้านเรื่องโรงบ่มใบยา มาตั้งแต่ปี 2516 -2517 เราเข้าไปคุยกับลูกเจ้าของโรงบ่มถึงปัญหาสภาพแวดล้อมที่เกิดขึ้นจากการตัดไม้มาทอไฟบ่มยา ต่อมาเมื่อปี 2518 ยกเลิกโรงบ่มทั้งหมดตามกฎหมายที่รัฐออก

ปี 2522-2523 มีพรรคคอมมิวนิสต์เข้ามาที่นี่ตลอด เราต้องต่อสู้กับพรรคคอมมิวนิสต์ด้วย พอแอบส่งข่าวให้กองทัพเราเป็นทหารเก่าอยู่แล้ว ตอนนั้นคนในชุมชนต่างความคิดกัน บางคนก็เข้ากับคอมมิวนิสต์ แต่เราไม่มีความแตกแยกในชุมชน ตอนนั้นชีวิตมีความเสี่ยงทางกองทัพเลยให้ทำประกันไว้กลัวเป็นอันตราย คอมมิวนิสต์ยกปัญหาความยากจนมาพูด พอใช้เรื่องทรัพยากรเป็นตัวนำ หากเราแก้ปัญหาทรัพยากร ได้ก็แก้ปัญหาความยากจนได้ โดยทำเป็นโครงการอนุรักษ์ชาวบ้านเห็นด้วย แต่มีกลุ่มหนึ่งที่แตกต่างความคิดไม่เห็นด้วย เรื่องนี้ทำให้พ่อกำนันถูกปลดในปี 2525 มีการเลือกตั้งใหม่ พ่อได้เป็นกำนันตั้งแต่นั้นมา จึงเดินนโยบายอนุรักษ์ต่อจนเต็มทั้งตำบล

ในสมัยนั้น นอกจากปัญหาการพนันแล้วชุมชนแม่ทายังต้องเผชิญปัญหาความแตกแยกเป็นกลุ่ม ๆ ถึง 3 กลุ่ม ลุงพัฒน์ ผู้นำเกษตรกรที่แม่ทาเล่าว่า “ที่แม่ทาแรก ๆ นั้นคนแตกเป็น 3 กลุ่ม พวกเราเอาข้าวมารวมทำธนาคารข้าวก็ถูกมองว่าเป็นธุรกิจ ความคิดเริ่มแตกแยก บางกลุ่มมองว่าเป็นคอมมิวนิสต์ บางกลุ่มก็รวมกันเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง กลุ่มที่รวมกันด้วยเรื่องอื่น ๆ ที่ไม่ใช่อาชีพในที่สุดก็แตกแยกกันไป” (พัฒน์ อภัยมูล, 2553) ปัญหาของแม่ทาครั้งนั้น ต้องเผชิญทั้งปัญหาภายในและภายนอกชุมชน สังคมเวลานั้นมีความอ่อนแอมาก เริ่มจากปัญหาทางสังคม ที่ชาวบ้านแบ่งแยกทางความคิดจนกลายเป็นการแตกแยกในชุมชน ความยากจนที่นำไปสู่การพนันเพียงเพื่อหวังรวยทางลัดจนติดการพนัน การตัดไม้จากการมีงบประมาณในพื้นที่ต้องใช้ไม้จำนวนมากในการข่มขยา บางคนคิดยาสูบก็มากประกอบกับนายทุนภายนอกมาบุกกรุป่าในชุมชน ผู้คนละเลยการปกป้องทรัพยากรธรรมชาติ บางคนมีการคิดสินบนผู้นำชุมชนในการประการต่าง ๆ จนเป็นธรรมเนียมปฏิบัติที่ผิด ๆ

ปัญหาเศรษฐกิจที่แม่ทาเผชิญ ได้แก่ การขาดรายได้ ปัญหาการผลิตที่ไม่สามารถสร้างอาชีพ ผลผลิตบางส่วนถูกพ่อค้าคนกลางเอารัดเอาเปรียบ ไม่มีตลาดรองรับ เกษตรกรต้องซื้อปุ๋ยและข้าวสารราคาแพงจากนายทุนภายนอกที่นำมาขายในชุมชน สร้างความเดือดร้อนให้ครัวเรือนเป็นหนี้สินไม่มีเงินออม ส่วนปัญหาการเมืองนั้น นโยบายการเมืองของนายกที่มาจากการเลือกตั้งจากสภาสมัยนั้นไม่สนใจในการพัฒนาชุมชน แสวงประโยชน์ในชุมชนร่วมกับนายทุนภายนอก นโยบายต่าง ๆ ไม่สนองตอบความต้องการของชุมชน ชาวบ้านไม่สามารถพึ่งพาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งปัญหาลัทธิพรคคอมมิวนิสต์ที่เข้ามาในชุมชนโดยนำเอาปัญหาความยากจนมาเป็นประเด็นในการโฆษณาชวนเชื่อ เพื่อสร้างความคิดตามลัทธิใหม่ให้ชาวบ้านแม่ทา ซึ่งปัญหาต่าง ๆ ของชุมชนแม่ทานั้น หากจะนำมาเสนอเป็นภาพ สามารถแสดงได้ดังภาพที่ 4.19



ภาพที่ 4.19 วิกฤตปัญหาของชุมชนแม่ทา เชียงใหม่

จากปัญหาหลัก ๆ ทั้งสามส่วนนั้น ทำให้ชุมชนแม่ทา ซึ่งไม่สามารถพึ่งพาใครได้ จึงรวมตัวกันแก้ปัญหาดังกล่าวให้ผ่านไปได้ด้วยดี ตามกระบวนการแก้ปัญหาที่จะกล่าวต่อไปนี้

4.2.2.1 แนวทางการแก้วิกฤตการณ์ปัญหาของชุมชนแม่ทา

การที่ชุมชนแม่ทาในอดีตผ่านปัญหาดังกล่าว ที่ค่อนข้างวิกฤตสำหรับชาวแม่ทา ทั้งปัญหาความยากจน การถูกเอาเปรียบจากทุนทางสังคมในพื้นที่ของกลุ่มผู้มีอิทธิพลต้องการแสวงหาประโยชน์จากการตัดไม้ การทำโรงบ่มใบยา ประกอบกับความไม่รู้ของคนในพื้นที่ทำให้แม่ทา ต้องเผชิญทั้งปัญหาภายในและภายนอกชุมชน มีทั้งการพนัน ภัยทางการเมืองจากพรรคคอมมิวนิสต์ที่ใช้ปัญหาความยากจนเป็นเครื่องมือโฆษณาชวนเชื่อ การเผชิญกับการทำการเกษตรกรรมที่ประสบปัญหาทั้งพื้นที่ใช้ในการผลิตและผลผลิต แต่แม่ทาก็สามารถผ่านพ้นจุดวิกฤตมาได้ด้วยความเข้มแข็งของผู้นำชุมชนอย่างพ่อกำนัน อนันต์ ดวงแก้วเรือนและความสามัคคีเป็นหนึ่งเดียวกันในการร่วมแก้ปัญหาต่าง ๆ ของแม่ทาอย่าไม่เกรงกลัวอิทธิพลมืดที่คุกคาม ทำให้เกิดวัฒนธรรมชุมชนในรูปแบบการร่วมคิดร่วมทำ ร่วมแก้ปัญหาผ่านกระบวนการเรียนรู้ของชุมชนมาอย่างต่อเนื่อง สิ่งนี้ทำให้แม่ทานำวิธีคิดเหล่านี้ไปใช้กับการเมืองในพื้นที่จึงเกิดรูปแบบการเมืองท้องถิ่นในแบบสมานฉันท์ขึ้น กำนันอนันต์กล่าวถึงความสำเร็จในการปกครองแม่ทาว่า “จุดเริ่มต้นการพัฒนาอยู่ที่การปกครองที่ถือหลักว่า นัก

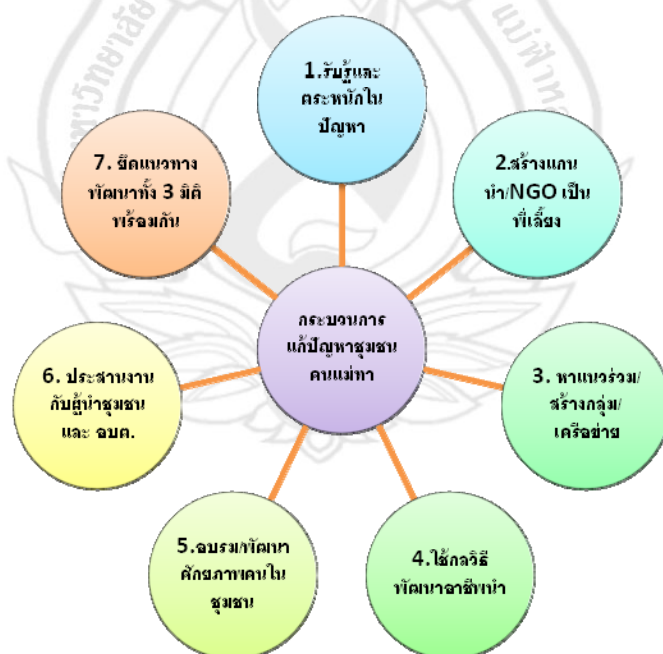
ปกครองที่ดีต้องให้ลูกบ้านเป็นผู้ปกครองเร่ง่ายกว่า ส่วนตัวเราต้องมีหลักการปกครอง คือ ต้องโปร่งใส ไม่เอาประโยชน์เล็กน้อยจากชาวบ้าน ต้องชี้แจงให้เข้าใจ เช่น กรณีที่มีบ่อนั้น พ่อบอกเขาว่าพ่อต้องจับนะ หากทิ้งไว้อำเภอมาจับพ่อกำนันจะเดือดร้อน เขาก็เข้าใจต่อมาไม่มีบ่อนอีก” (อนันต์ ดวงแก้วเรือน, 2553) กระบวนการแก้ปัญหาสังคมของพ่อกำนันนั้น ทำไปพร้อม ๆ กับการสร้างอาชีพให้กับชุมชนแม่ทา เพื่อป้องกันการกลับมาของปัญหาดังกล่าว

การแก้ปัญหาสังคมของพ่อกำนันผ่านไปได้ แต่ปัญหาเรื่องปาก-ท้อง อาชีพที่สำคัญยังต้องการการแก้ปัญหาที่ถูกทาง ลุงพัฒน์ ผู้เป็นปราชญ์ชาวบ้านปี 2551 (พัฒน์ อภัยมูล, 2553) เล่าถึงการแก้ปัญหาปาก-ท้อง ชาวบ้านแม่ทาว่า “ลองมองว่าการรวมตัวบางครั้งมุ่งผลประโยชน์มากเกินไป ลุงจึงมีแนวคิดใครก็ได้ที่มารวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาคความยากจน ตอนนั้นมีราว ๆ 8 คน เริ่มจากการออมทรัพย์ มีคนจากหมู่ 1-2-3 มาร่วม เรื่องการออมทรัพย์แก้ปัญหาคความยากจนนั้นต้องใช้เงิน การช่วยเรื่องข้าว ยารักษาโรค เราช่วยกันคิดว่าออมอย่างไรไม่ให้เงินหายไป เราใช้วิธีออม 1 พันบาทให้ 900 บาท หักใช้หนี้ไว้ 100 เราช่วยกันคิดรวมทำกันมาเรื่อย ๆ จากนั้นขยายไปกลุ่มเครือญาติ เพื่อนฝูง ไปขยายแนวคิด 4-5 วัน ลุงออกไปกับน้อย แสงวันและนักพัฒนา เริ่มจากปี 2529 ขยายไปเป็น 22 กลุ่ม ทั้งแม่ทาทาเหนือ ทาปลาตูกและพื้นที่อื่น ๆ” (พัฒน์ อภัยมูล, 2553) เมื่อลุงพัฒน์ เริ่มการรวมกลุ่มที่แม่ทาได้มากพอ ก็ขยายผลไปแก้ปัญหาเรื่องนุ้ยและสารเคมีที่มาใช้ในการเกษตรต่อไปอีก การแก้ปัญหาเรื่องอาชีพทั้ง นุ้ย และข้าวสาร ของกลุ่มเกษตรกรทำให้การรวมตัวของชุมชนแม่ทามีความเข้มแข็งมากขึ้น จากเดิมที่มีแต่ความแตกแยก ต่างคนต่างอยู่กลายมาเป็นการรวมกันสร้างประโยชน์ให้ชุมชน หลังจากนั้นกลุ่มที่เข้มแข็ง ดูเลตนเองได้ เริ่มมีพลังในการคิดปกป้องทุนทางสังคมในชุมชน ลุงพัฒน์เปรียบเทียบว่า “หากเรามีแรงขึ้นไปบนภูเขาสูง ๆ ได้สำเร็จ จะมีประโยชน์อะไรที่เมื่อถึงที่หมายเรากระหายน้ำแล้ว หาน้ำดื่มไม่ได้” ดังนั้น กลุ่มต่าง ๆ จึงหันมาพูดถึงการอนุรักษ์ป่าไม้ที่เป็นต้นกำเนิดของสายน้ำที่หล่อเลี้ยงชุมชน “ปี 2532-2535 เครือข่ายเข้มแข็งขึ้น เราวิเคราะห์ร่วมกันถึงปัญหานี้ว่า ในอดีตน้ำอุดมสมบูรณ์ และน้ำนั้นมาจากไหน ถ้าต้นไม้หายไปเรื่อย ๆ อีก 40-50 ปี เราจะทำอย่างไร พ่อกำนันพยายามทำทุกทางแต่สู้อิทธิพลของข้าราชการป่าไม้และตำรวจไม่ได้ เราเอาเรื่องนี้มาเสนอในที่ประชุมหมู่บ้าน ลุงเป็นประธานเครือข่าย พยายามผลักดันให้ผู้ใหญ่บ้านให้ช่วยกันอนุรักษ์ป่าได้ผล เราคุยกันเรื่องแผนการทำงานในที่ประชุม มีการบอกลูกไว้ว่าหากเรื่องนี้เสนอต้องช่วยกันยกมือนะ ได้ผลใน 3 ปี ในปี 2540 อุทยานประกาศเขตมีการเปลี่ยนแปลงธงแดง ธงเขียว ซึ่งธงเขียว คือ กำนัน ธงเหลืองเป็นการกระจายอำนาจ ตอนนั้น อบต. ไม่เอาด้วย เราไม่สนใจ ยุคแรก ๆ การเลือกนายกมาจากสภาทำให้เรื่องที่ว่านี้ไม่เป็นที่สนใจของคนทั่วไป ความคิดนี้เป็นผลสำเร็จในยุคที่สองที่นายก อบต. กนกศักดิ์ ลูกชายกำนันอนันต์มาเป็นนายก ที่มาจากการเลือกตั้ง แต่กว่าจะได้มาก็ยากลำบากพอสมควร... ยุคที่สองเรามาคิดว่าทำอย่างไรให้คนกลุ่มเราเข้าไปในสภาได้ เพื่อจะได้สานต่อนโยบายที่เราคิดกันไว้

การที่เราอยากได้เพราะเราทำประโยชน์ให้ชุมชนไม่เหมือนรัฐ กลุ่มที่ได้เป็นกลุ่มที่แสวงหาผลประโยชน์” (พัฒน์ อภัยมูล, 2553)

เมื่อนายก อบต.กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน มาบริหารงานตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 จนถึงปัจจุบันทำให้ชุมชนแม่ทาทุกวันนี้สามารถผ่านพ้นวิกฤตปัญหาต่าง ๆ ไปได้โดยมีผู้นำชุมชนอย่างพ่อกำนัน อนันต์ ที่เป็นผู้นำความคิดในการเกษตรกรรมแบบพึ่งพาตนเองมาสู่คนแม่ทา คนแม่ทาปัจจุบันนิยมปลูกข้าวโพดอ่อนซึ่งเป็นอาชีพส่วนใหญ่ รายได้อยู่ที่ประมาณ 5,000-6,000 บาท /ไร่ ปีหนึ่ง ๆ สามารถปลูกได้ มากกว่า 3 ครั้ง คนแม่ทาจึงสามารถสร้างอาชีพด้วยตนเองโดย ลุงพัฒน์ แกนนางของ “สถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรยั่งยืนแม่ทา” ซึ่งตั้งขึ้นจากการรวมตัวของคนในชุมชนในปี 2534 มีบทบาทหน้าที่เป็นพี่เลี้ยงในการทำการเกษตรกรรม ตลอดจนการดูแลเกี่ยวกับการขายผลผลิตของชาวบ้าน ทรัพยากรธรรมชาติและทุนทางสังคมของชุมชนอย่างต่อเนื่อง มี อบต.สนับสนุนการทำงานของกลุ่มเกษตรฯ และผู้นำชุมชนอย่างเต็มที่ ทำให้ชุมชนแม่ทาได้รับยกย่องว่าเป็นชุมชนที่มีการพัฒนาที่ยั่งยืน มีความสมานฉันท์ในเวลาต่อมา

โดยภาพรวมเกี่ยวกับแนวทางแก้ปัญหาของชุมชนแม่ทา อันนำไปสู่การสร้างความสมานฉันท์ทางการเมืองท้องถิ่น ชุมชนแม่ทามีกระบวนการแก้ปัญหา ดังภาพที่ 4.20



ภาพที่ 4.20 กระบวนการแก้ปัญหาชุมชนของคนในตำบลแม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่

การแก้ปัญหาชุมชนตามกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของคนในชุมชนแม่ทา จากภาพนั้น มีขั้นตอนการดำเนินการ ดังนี้คือ

1. การรับรู้และการตระหนักในปัญหาร่วมกันของคนในชุมชน
2. การสร้างแกนนำในระดับหมู่บ้านและผู้ประสานงาน โดยมี NGO และนักพัฒนาชุมชนในพื้นที่เป็นผู้ช่วย/เป็นที่ปรึกษา
3. การขยายผลโดยหาแนวร่วมจากหมู่บ้านหนึ่งไปสู่อีกหมู่บ้าน มีการสร้างกลุ่มต่างๆ ขึ้นมาทำงานและสร้างเครือข่ายความร่วมมือทั้งในและนอกชุมชน
4. นำกลวิธีการพัฒนาอาชีพเป็นปัญหาหลักในการแก้ไขก่อน เนื่องจากเป็นปัญหาที่นำไปสู่ปัญหาอื่น ๆ
5. การพัฒนาศักยภาพคนในชุมชน โดยให้ความรู้/การอบรม ผ่านการแก้ปัญหาไปด้วย ให้คนในชุมชนเรียนรู้การแก้ปัญหาต่างๆ เป็นเรื่อง ๆ ไป เช่น การแก้ปัญหาค่าเช่าที่ดิน และข้าวสารจากภายนอก ที่ต้องผ่านพ่อค้าคนกลางทำให้ราคาแพง ถูกเอาเปรียบ จึงต้องตั้งเป็นกองทุนในชุมชนลงทุนเอง บริหารจัดการเอง เพื่อรักษาผลประโยชน์คนในชุมชนโดยรวม
6. การประสานงานกับผู้นำชุมชนในการแก้ปัญหาร่วมกันกับกลุ่มและเครือข่าย โดยมี การพูดคุยผ่านที่ประชุมหมู่บ้านบ่อย ๆ ให้ชาวบ้านค่อย ๆ พัฒนาความคิดไปด้วยกันและพยายามเสนอแนวคิดเข้าไปใน สภา อบต.
7. การยึดแนวพัฒนาพร้อมกันทั้ง 3 มิติ หมายถึง การพัฒนาและแก้ปัญหาทั้ง การเมือง เศรษฐกิจและสังคมในชุมชนไปพร้อม ๆ กัน เพราะทุกปัญหาล้วนมีที่มาจากเหตุเดียวกัน การแก้ต้องทำพร้อมกัน เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืน

จากกระบวนการแก้ปัญหาที่กล่าวมานั้น ผู้ศึกษาขอยกปัญหาการเมืองไปกล่าวในประเด็นการเมืองเฉพาะ ทั้งนี้ทั้งนั้น ที่กล่าวมาข้างต้น เพื่อให้สามารถมองเห็นแนวทางแก้ปัญหภาพรวมของชุมชนแม่ทาก่อน ส่วนปัญหาการเมืองจะกล่าวถึงในส่วนที่เกี่ยวกับประเด็นศึกษาเป็นสำคัญ

4.2.2.2 อบต.แม่ทาและสถานการณ์การเมืองท้องถิ่นของตำบลแม่ทา

อบต.แม่ทา อ.แม่ทา จ.เชียงใหม่ ปัจจุบัน ตั้งที่อยู่ 55 หมู่ 5 ต.แม่ทา กิ่งอำเภอแม่ออน จ.เชียงใหม่ โครงสร้างการบริหารงานของ อบต.ปัจจุบันนั้น มีนายกนศักดิ์ ดวงแก้วเรือง เป็นนายก อบต. นายสวัสดิ์ วงศ์ชายคำเป็นประธานกรรมการบริหาร นางวิณา ดวงแก้วเรือง นายสมบัติ กำเพ็ญ เป็นกรรมการบริหาร ส่วนฝ่ายสภา มีนายอินตา ดวงสมพรเป็นประธานสภา นายสุเทพ วงศ์ชายคำ และนายเมือง ศรีธิ เป็นรองประธานสภาและเลขานุการสภาตามลำดับ ซึ่ง อบต.แม่ทามี ส.อบต.รวม 14 คน ทำหน้าที่ในสภา ส่วนสำนักปลัด อบต.มีนาย พิชัย ศรีดาวเรือง เป็นปลัด อบต.และเจ้าหน้าที่ อีกราว ๆ 5-6 คน

สถานการณ์การเมืองท้องถิ่นของตำบลแม่ทา การเมืองท้องถิ่นที่แม่ทานั้น สมัยที่กำนันเป็นประธานบริหาร (พ่อกำนันอนันต์ ดวงแก้วเรือน) เล่าให้ฟังว่า ได้มีการเตรียมการตั้งแต่สมัยเป็นประธานบริหารของสภาตำบล “การกระจายอำนาจนั้นพอปลูกฝังตั้งแต่เป็นสภาตำบล พอกระจายอำนาจให้พวกเขามาร่วมทำงานกันตั้งแต่ครั้งนั้น ให้ทุกกลุ่มส่งตัวแทนมาร่วมประชุมฟังว่าได้งบประมาณทำอะไร จะทำอะไรบ้าง... พอมี อบต.เราต้องทำความเข้าใจว่า กำนัน ผู้ใหญ่บ้านดูแลความสงบเรียบร้อย แต่ อบต.ดูแลเรื่องงบประมาณ ที่นี้มีงบราว ๆ 10 ล้าน งบน้อยทำอะไรชาวบ้านรู้ เขามาช่วยดูแลด้วย เช่น การทำถนนชาวบ้านมาดูแลเอง” (อนันต์ ดวงแก้วเรือน, 2553) การเตรียมการของพ่อกำนันอนันต์ สมัยนั้น มีหน่วยงานเอกชนในพื้นที่ภาคเหนือหรือ NGO เป็นพี่เลี้ยงคอยให้ความรู้เรื่องการกระจายอำนาจทางการเมืองพอสมควร เนื่องจากแม่ทาขณะนั้นมีโครงการสร้างงาน สร้างอาชีพต่าง ๆ ทำให้มีหน่วยงานภาคเอกชนเข้าไปให้การสนับสนุนและซื้อผลผลิตในชุมชน มีการพัฒนาการเรียนรู้ของชุมชนไปพร้อม ๆ กัน ทำให้ชุมชนได้รับประโยชน์ทางกระบวนการคิด การเรียนรู้ความเปลี่ยนแปลงและเทคโนโลยีของวิทยาการใหม่ ๆ ไปด้วย พ่อกำนัน อนันต์ เล่าต่อว่า “นอกจากนี้ยังได้งบจาก NGO ที่เชียงใหม่ ผ่านมาทางสหกรณ์ งบราชการเป็นงบที่หายตามรายทาง แต่งบ NGO ได้เต็ม การมีเครือข่าย NGO ก็ดีนะ เราจะรู้ข่าวสารจากพวกเขาก่อน นโยบายเรื่องงบประมาณบางอย่างรัฐยังไม่มาบอกให้รู้แต่ NGO รู้แล้วเขาส่งต่อ ๆ กันมา เราไปประชุมร่วมเลยรู้ก่อน แต่พอบอกอำเภอว่าได้ข่าวสารจาก NGO ทางอำเภอก็บอกเชื่อไม่ได้” (อนันต์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

การที่ผู้นำชุมชนแม่ทามีกระบวนการเรียนรู้จากภายนอกและนำไปพัฒนาชุมชนนั้นทำให้แม่ทาสมัยนั้นมีงบประมาณจากภายนอกเข้าไปช่วยพัฒนานอกเหนือจากงบประมาณ อบต.ที่มีอยู่น้อย แต่ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง อบต.กับชุมชนก็เกิดขึ้น จากการที่ต่างฝ่ายต่างมีแนวคิดที่ไม่สอดคล้องกัน แม้จะมุ่งการพัฒนาเหมือนกันแต่วิธีการที่ต่างกันทำให้ฝ่ายการเมืองเกิดความรู้สึกไม่เชื่อถือผู้นำชุมชนที่มี NGO สนับสนุนและไม่ให้ความสำคัญต่อนโยบายที่ผู้นำชุมชนเสนอเข้าไปในสภา ทำให้สภาเกิดการแบ่งเป็นสองขั้ว คือ ส.อบต.ฝ่ายนายก อบต. (ซึ่งเป็นนายกที่มาจากการเลือกของสภา) และ ส.อบต.ที่เป็นฝ่ายของพ่อกำนันและแกนนำชุมชนที่ทำงานร่วมกับ NGO เรื่องนี้ พ่อกำนันเล่าว่า “ปี 2543 มี อบต. ทีมงานของพ่อเข้าไปเป็นสภา 6:8 ข้อเสนออะไรของเราไม่ได้รับการพิจารณาเลย โดยเฉพาะเรื่อง ดิน น้ำ ป่าที่เราต่อสู้มาโดยตลอด CF (บริษัทที่สนับสนุนงบประมาณพัฒนาชุมชนผ่าน NGO ในพื้นที่) ให้เงินจัดเวทีพวก อบต.ฝ่ายเขาไม่มีใครมาเลย” (อนันต์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

นอกจากการแบ่งฝ่ายในชุมชนแล้ว ใน อบต.ก็มีการแบ่งขั้วกันเป็นสองขั้ว ระหว่างฝ่ายสภา กับฝ่ายบริหาร ซึ่งไม่ใช่การแบ่งตามบทบาทหน้าที่ที่ระบุไว้ในบทกฎหมายเท่านั้นแต่เป็นการที่คิดเห็นไม่ตรงกัน มีการขัดกันในการทำงานแบบคนละขั้วชัดเจน มุมมองเรื่องความแตกแยกใน อบต.แม่ทาสมัยนั้น ชาวบ้านอย่างลุงพัฒน์ แกนนำชุมชนเล่าว่า “ที่นี่เมื่อก่อนฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภาเป็นคนละขั้ว

ลู่กว่าประชาธิปไตยไม่ดีเลยทำให้มีการแบ่งเหล่าแบ่งพวก แยกอำนาจ เรื่องประชาธิปไตยนี้เมื่อก่อนกำนัน ผู้ใหญ่บ้านไม่รู้เรื่องเลย ลู่ว่ามัน ทำให้เกิดการแบ่งข้างบ้างกลุ่ม แยกแยกกัน พวกเราถูกแบ่งข้างกัน เพราะนโยบายของรัฐ กฎระเบียบนะ” (พัฒน์ อภัยมุล, 2553) ในแนวความคิดของชาวบ้านที่ลู่พัฒน์กล่าวถึงพวกเขามองว่าสภาพเดียวกัน ชุมชนเดียวกันทำไมต้องแบ่งกัน เขาไม่เข้าใจ

การที่ชุมชนแม่ทาเกิดวิกฤตปัญหาหลายอย่างทำให้ชาวบ้านมีการรวมตัวเป็นกลุ่มและเครือข่ายเพื่อพัฒนาแม่ทาด้วยตนเอง เพราะไม่อาจพึ่งพาองค์กรปกครองท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐได้ มีคนกลุ่มที่ต้องการเห็นการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นของแม่ทาจึงรวมตัวกันขึ้น แรกๆชาวบ้านยังไม่ค่อยยอมรับ เนื่องจากเป็นช่วงเริ่มต้นยังไม่ทันได้สร้างผลงาน พวกเขายังเรียกกลุ่มจัดตั้งของพวกเขากว่า “กลุ่ม 11 กบฏแม่ทา” ซึ่งเขา หมายถึงกลุ่มที่มีแนวคิดใหม่ ต้องการมาเปลี่ยนแปลงแม่ทา พอกำนันอนันต์ กล่าวถึงกลุ่ม 11 กบฏแม่ทา ว่า “ปี 2547 อบต.ซุดเก่าหอดวาระ ลูกชายพ่อ (นายกคนกศักดิ์) กลับมาจาก กทม. จบ ปวช.มาเขาทำงานที่ ธกส.ก่อน ต่อมาอยู่โครงการเกษตรยั่งยืนเป็นแกนนำ มาพัฒนาแม่ทา ตอนนั้นเกิดกลุ่ม “11 กบฏแม่ทา” ที่เรียกเช่นนี้เพราะมีแกนนำ 11 คนที่ร่วมแรงร่วมใจกัน มีนายก อบต. คนกศักดิ์ คนปัจจุบันเป็นแกนนำคนรุ่นใหม่ที่พร้อมมาแก้ปัญหา มาพลิกชุมชนปัจจุบันนั้นเขาจึงพูดกันว่า แกนนำรุ่นใหม่มาพลิกชุมชน” (อนันต์ ดวงแก้วเรือน, 2553) แกนนำกลุ่มนี้มีบทบาทต่อการเปลี่ยนแปลงในการเมืองท้องถิ่นของแม่ทาในเวลาต่อมา

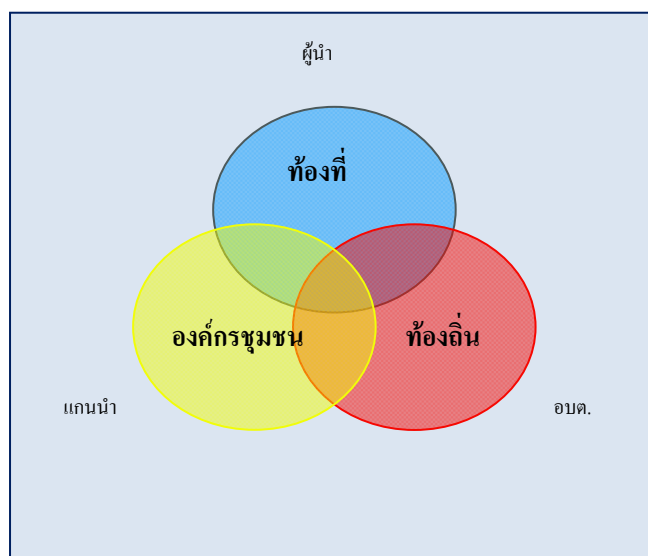
สถานการณ์การเมืองท้องถิ่นแม่ทา ในสมัยที่ผ่านมานั้นเป็นยุคเปลี่ยนจากนายก อบต. มาจากสภาเป็นนายก อบต.มาจากการเลือกตั้ง โดยนายก คนกศักดิ์เล่าให้ฟังว่า “ปี 2542 มีการเลือกตั้ง ผมสนใจการเมืองมากขึ้น ลูกบ้านตอนนั้นส่งเป็น ส.อบต. รู้สึกว่า อำนาจอยู่ที่ฝ่ายบริหารหมดเป็น 2 พวก (8:6) เขาคุ่มทางตรงและทางอ้อม เราเป็นชาวบ้านทำงานผ่านสมาชิก ระบบสภาของเราแพ้เสียง เขาทุกครั้งเพราะเรามี 6 เสียง ชาวบ้านข้างเราคิดว่าหากเราคิดทำเกษตร แม้เราจะได้เงินจากข้างนอกมาทำงานก็ไม่ยั่งยืนและเราก็ไม่มีอำนาจ เขามองว่างาน NGO มีกำนันช่วยจริงแต่ไม่มีงบประมาณเลยคุยกันว่า เราน่าจะลงฝ่ายบริหารลองเข้าไปทำงานดู ... ปี 2547 การแข่งขันช่วงนั้นเป็นเรื่องใหม่ เพราะเป็นสมัยแรก ๆ ของการเลือกนายก อบต.ทุกคนมั่นใจว่าต้องมีแนวทางหาเสียงที่รุนแรง. . . ตอนที่เลือกตั้งบางคนว่าผมเป็นเด็ก NGO ที่จริง NGO นั้นมี 3 แบบ คือ กลุ่ม NGO ที่พัฒนา กลุ่ม NGO ไม่รู้อะไรแบบกลาง ๆ และกลุ่ม NGO ที่ชอบต่อต้าน. . .แรก ๆ คิดว่าผมคิดว่าไม่มีปัญหา แต่การเมืองตอนนั้น นายกทักษิณ ต่อต้าน NGO ทางโน้นเอาเรื่องนี้โจมตี เขาเชื่อมการเมืองระดับชาติด้วย ถ้าต่อสู้ตัวต่อตัวเราแพ้แน่ ๆ กลุ่มเขามีทั้งพ่อหลวงเก่า นายเก่า แต่แตกออกัน เคลียร์ไม่ลงตัว ถ้าเขารวมกันได้เราแพ้แน่เลย ทีมเขาแตกทำให้เราชนะ ตอนนั้นคะแนนเสียงแบ่งเป็น สามก๊กตามการแบ่งของชาวบ้านที่เป็นสามก๊ก” (คนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน, 2553) ระหว่างการเลือกตั้งนายก ครั้งแรกนั้น ที่แม่ทามีการแข่งขันกันสูงมากเป็นการวัดบารมีของคนเก่ากับว่าที่นายก อบต.คนใหม่ที่จะทำให้แม่ทาเปลี่ยนทิศ

ทางการพัฒนาได้ ลุงพัฒน์เล่าว่า “วันเลือกตั้งมีการแข่งขันสูงเราเตรียมการดี เพราะเราบอกชาวบ้านว่าวิถีชีวิตเราต้องเกี่ยวข้องกับการเมืองอย่างไร ใครซื้อเสียงเราจะแจ้ง กกต.เราช่วยกันตรวจสอบ” (พัฒน์ อภิยมูล, 2553)

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่แม่ทาก่อนการเลือกตั้งนายก อบต.ปี 2547 เดิมนั้น มีความขัดแย้งแตกแยกทั้งชุมชนและใน อบต.เอง ปลัด อบต.แม่ทา (นาย พิชัย ศรีดาวเรือง) เล่าว่า “ผมมาทำงานปี 2542 เป็นปลัดคนที่ 2 ของที่นี่ มารับช่วงต่อตอนที่การเมืองแม่ทาเป็นช่วงที่รุนแรงทั้ง ชุมชน ผู้นำผู้ใหญ่บ้าน สมาชิก อบต. แบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ที่นี้ได้ชื่อว่าเป็น NGO สูงมาก ข้าราชการก่อนนั้นมีความขัดแย้งสูง มุมมองเกี่ยวกับ NGO ของข้าราชการนั้น ไม่ตรงกันกับที่คนอื่นมอง ตอนนั้นผมชอบงานท้าทาย ผมคิดว่า NGO ที่เป็นคนดีก็มี. . .ที่นี้ไม่มีเรื่องร้องเรียนเวลาประชุมตำบลมีบ้างที่ได้แย้งหรือต่อต้าน เช่น ม.1-4 เป็น NGO ม.5 ต่อต้าน NGO เราต้องวางตัวเป็นกลาง” (พิชัย ศรีดาวเรือง, 2553)

ผลการเลือกตั้งนายก อบต.ชื่อ นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน ลูกชายกำนันอนันต์ ดวงแก้วเรือน ได้เข้ามาบริหารตำบลแม่ทา ได้สำเร็จ ทำให้กลุ่มองค์กรชุมชนที่มี NGO เป็นพี่เลี้ยง และสถาบันพัฒนาทรัพยากรและการเกษตรกรรมยั่งยืนแม่ทาที่มีลุงพัฒน์เป็นประธาน มีบทบาทต่อการพัฒนาแม่ทาอย่างมาก ซึ่งชาวบ้านและเจ้าหน้าที่ อบต.บางกลุ่มนั้นแรก ๆ เข้าใจบทบาทการทำงานของ NGO ไม่ชัดเจน ทำให้เกิดการต่อต้านและเกรงกลัว นายคนใหม่ตั้งแต่เริ่ม นายก อบต.กนกศักดิ์ เล่าว่า “แรก ๆ ปลัด หัวหน้างานทำเรื่องย้าย ตอนที่ผมเข้ามาเขามองว่าสมัยผมเป็น NGO เราดำเนินการตัดไม้ของชาวบ้าน โดยเฉพาะหมู่ที่ 6, 7 ปลัดกับพวกเกรงว่าจะทำงานกับพวก NGO อย่างผมลำบาก. . .ทุกคนกลัวผมเพราะเป็น NGO” (พิชัย ศรีดาวเรือง, 2553)

หลังจากทำงานไปสักระยะหนึ่ง นายก กนกศักดิ์สามารถสร้างความเป็นหนึ่งเดียวให้กับตำบลแม่ทา ลดความแตกแยกในสภาด้วยเทคนิคการบริหารที่ไม่เหมือน อบต.อื่น ๆ นอกจากนี้ยังสามารถพัฒนาแม่ทาในแบบที่ใช้การเกษตรเป็นนโยบายนำเพื่อการสร้างอาชีพที่ยั่งยืน พึ่งพาตนเองได้ สร้างความเข้มแข็งภาคประชาชนในแบบองค์กรชุมชน เพื่อให้อำนาจการบริหารท้องถิ่นอยู่ที่ประชาชนมากกว่า อบต. ทั้งนี้เพราะ นายกนกศักดิ์ มีแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นแบบสมานฉันท์ และการบูรณาการการทำงานร่วมกันดังภาพที่ 4.21



ภาพที่ 4.21 หลักการทำงานแบบบูรณาการ 3 ฝ่าย ในตำบลแม่ทา เชียงใหม่

ตำบลแม่ทาในปัจจุบันนี้ (ปี 2553) ผู้นำฝ่ายการเมืองท้องถิ่นยังคงเป็น นายท อบต.ที่ชื่อนายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน เป็นนายก อบต.สมัยที่ 2 ซึ่งจะหมดวาระในปี 2554 ส่วนกำนันตำบลแม่ทาที่เป็นพ่อนั้นได้เกษียณอายุไปเมื่อปี 2551 ปัจจุบันมีกำนันคนใหม่ขึ้นเป็นผู้นำท้องถิ่นแทน ส่วนพ่อกำนันอนันต์ ดวงแก้วเรือนไปทำงานเป็นประธานกองทุนต่างๆในตำบลแม่ทายังคงประสานการทำงานกับ อบต.ได้เหมือนเดิม แต่ในอนาคตที่จะมาถึงนั้น ไม่แน่ว่า จะมีการเปลี่ยนแปลงของการเมืองท้องถิ่นที่แม่ทาและการเปลี่ยนแปลงทีมบริหารนั้นจะส่งผลต่อการพัฒนาแบบที่ผ่านมาของแม่ทาหรือไม่ น่าจะอยู่ที่ความเข้มแข็งของชุมชนเป็นคนกำหนดเอง

4.2.2.3 การจัดการความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นในตำบลแม่ทา

จากการสัมภาษณ์และการถอดบทเรียนในพื้นที่ตำบลแม่ทา เกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นทั้ง 3 กระบวนการนั้น พบว่า

1. กระบวนการเข้าสู่อำนาจ

การเข้าสู่อำนาจที่แม่ทาในสมัยแรกของการเลือกนายก อบต.เป็นสมัยที่มีการแข่งขันสูงมาก เนื่องจากปัญหาการที่ชุมชนดั้งเดิมนั้นมีความแตกแยกเป็น 3 กลุ่ม ทำให้มีผลต่อการแบ่งแยกฐานเสียงเป็น 3 กลุ่ม ส่งผลต่อการเลือกตั้งครั้งนั้นไปด้วย กลุ่มที่หนึ่ง ประกอบด้วย หมู่ที่ 1 มีคน 500 คน เป็นกลุ่มใหญ่เสียงของนายก อบต.คนปัจจุบันราว 300 เสียง กลุ่มที่สอง ประกอบด้วย หมู่ที่ 2, 3, 4 เป็นกลุ่มที่ว่่าที่นายก คนปัจจุบันและนายกเก่าพยายามเข้าถึงเพราะเป็นกลุ่มกลาง ๆ ที่พร้อมจะไป

กับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ถ้าพึงพอใจ ส่วนกลุ่มที่สาม ประกอบด้วยหมู่ที่ 5,6,7 เป็นฐานเสียงของนายก เก่าราว ๆ 400 เสียง เมื่อชาวบ้านแบ่งกลุ่มดังนั้น นักการเมืองที่ลงสมัครต้องพยายามหาพวกจากกลุ่ม สามกลุ่มให้ได้มากกว่าอีกฝ่ายจึงจะชนะ

นายก อบต.คนปัจจุบัน (นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน) เล่าว่า “การแข่งขันตอนนั้น สองฝ่ายต่างแย่งฐานเสียงตรงกลางเป็นฐานพ้อคำในหมู่บ้าน. . . เราประชุมชาวบ้านหาเสียงแต่ละแจก แผ่นพับหาเสียงเท่านั้น เราได้เปรียบกลุ่มพ้อคำข้าวโพดที่เราค้าขายข้าวโพดจากการทำการเกษตรที่ยั่งยืนมาตลอด และได้น้อง ๆ เด็กและเยาวชน กลุ่มเกษตร สหกรณ์ที่เป็นฐานเสียง เราแบ่งกันทำงาน ชัดเจน กลุ่มข้าวโพดเปิดตัว กลุ่มสหกรณ์ลงทุนเปิดตัวช่วยกัน” (นกนศักดิ์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

ปลัด อบต.แม่ทา (นายพิชัย ศรีดาวเรือง) เล่าว่า “สมัยแรก ๆ จัดแข่งบ้าง สมัยที่สอง เริ่มมีการปรับตัวดีขึ้น ลักษณะการประสานงานกันมากขึ้น ชุมชนให้ความร่วมมือ. . . การเลือกตั้ง ครั้งก่อนนั้น มีเรื่องร้องเรียนบ้างไม่รุนแรงมากนัก ไปร้องเรียนถึงอำเภอ เราพยายามขับเคลื่อนให้ จบในพื้นที่ ด้วยบทบาทเราและก็สำเร็จ” (พิชัย ศรีดาวเรือง, 2553)

กลยุทธ์การจัดทีมลงสมัครเพื่อการแข่งขัน ก็เป็นสิ่งที่สำคัญ นายกนกศักดิ์ พยายาม ที่จะสร้างทีมบริหารให้ครบถ้วนทั้งตำบล ให้ทุกหมู่บ้านมีโอกาสได้มีตัวแทนของตนเข้ามามีตำแหน่ง สำคัญ ๆ ตามที่วางไว้ ส่วนหนึ่งเกี่ยวข้องกับฐานเสียง อีกส่วนหนึ่งเกี่ยวกับกระบวนการมีส่วนร่วม ที่ช่วยลดความแตกแยกในชุมชน โดยพยายามรวมให้ชุมชนเป็นหนึ่งเดียวกันด้วยการบริหารแบบมี ส่วนร่วม ตามที่นายกนกศักดิ์ ได้วางแผนการทำงานไว้ก่อน “ผมดูทีมงานที่มาช่วยตามหมู่บ้าน ผม เลือกประธานสภาและรองนายกหมู่ที่ 1 เลือกรองนายกอีกคนจากหมู่ที่ 6 ส่วนเลขามเลือกคนที่ทำงาน เครือข่ายกับผม เราจะเลือกคนเพราะเราต้องทำงานตำบล” (นกนศักดิ์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

พ่อกำนัน อนันต์ ดวงแก้วเรือน ผู้นำชุมชนพูดถึงการจัดการความขัดแย้งของชุมชน ระหว่างการเลือกตั้งว่า “การเลือกตั้งนี้ไม่มีการทะเลาะกัน ข้อคืออย่างหนึ่งคือ เรามีเวทีให้เขาพูดคุย กัน แต่ผู้สูงอายุบอกว่าเบียดอายุไม่ออก รู้กันทั้งตำบล ส่วนใหญ่ที่นี้ใครญาติเยอะจะได้ไป เงินทอง ไม่มีผลต่อเขาหรอก หากทำงานไม่เป็นจะมีคนคอยให้คำปรึกษา และจะมีการประเมินผลอีกครั้ง” (อนันต์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

สรุปภาพรวมปัญหาการกระบวนการเขาสู่อำนาจที่แม่ทา สมัยที่ผ่านมา ปัญหา หลัก ๆ มาจากการแตกแยกของชุมชนที่มีมาก่อนจากปัญหาชุมชนเดิม จึงเกิดการแบ่งเป็นสามกลุ่ม และ ความแตกต่างทางความคิดเกี่ยวกับ NGO ที่สนับสนุนบางกลุ่ม ในขณะที่บางกลุ่มมีแนวความคิดที่ ไม่ชอบการทำงานแบบ NGO ประกอบกับมีกระแสการต่อต้าน NGO ของนายกรัฐมนตรีนี ทำให้เป็น จุดโจมตีคู่แข่งที่มี NGO สนับสนุนไปด้วย แต่การจัดการความขัดแย้งที่นำมาใช้คือ การเปิดโอกาส ให้ประชาสัมพันธันนำเสนอแนวทางการทำงาน และเน้นหลักการมีส่วนร่วมทุกกลุ่ม ตั้งแต่กลุ่มพ้อคำ

กลุ่มเด็กและเยาวชน มาร่วมทำงานแบบเครือข่ายการเมืองและพยายามกระจายบทบาทหน้าที่ที่สำคัญๆ ในทีมบริหารให้มีตัวแทนจากทุกหมู่บ้าน ทุกฝ่ายมาร่วมทำงาน แนวทางนี้นอกจากลดปัญหาความขัดแย้งในการเริ่มต้นของการเมืองท้องถิ่นที่ดีแล้วยังสามารถทำให้ทีม นายก กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน ซึ่งมีแนวคิดในการพัฒนาแบบ NGO ได้เข้ามาบริหารงานในสมัยที่ผ่านมาจนปัจจุบัน

2. กระบวนการบริหารอำนาจ

เมื่อนายก กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน ได้เข้ามาบริหาร อบต.นั้นมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงทั้งใน อบต.และชุมชนแม่ทาหลายอย่าง พ่อกำนัน อนันต์ ดวงแก้วเรือนเล่าว่า “นายกคนนี้ (นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน) ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงตั้งแต่ปี 2547 ตอนนั้นเรามีสมาชิกสภาที่เป็นกลุ่มเรา 18 คน พอเข้าไปได้นายกจึงสามารถไปผ่าตัด อบต. ได้ทุกอย่าง การทำงานของทีมบริหารชุดแรกไปจัดการ 8 ยุทธศาสตร์ อบต.ต้องทำงานสองหน้าที่ คือเป็นตัวแทนชาวบ้านจากหมู่บ้านและมีงานที่นายกแบ่งความรับผิดชอบทางการบริหาร อบต.ให้รับผิดชอบด้วย” (อนันต์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

การบริหารอำนาจของ อบต.ยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น นายก กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน ผู้ได้รับเลือกตั้งมาดำรงตำแหน่ง นายก อบต.คนแรกที่มาจากการเลือกตั้งในปี 2547 กล่าวว่า “พอได้มาสู่ตำแหน่งบริหารแล้ว การทำงานต้องปรับมาก แนวทางการทำงานของผมคือ พยายามสร้างระบบว่า อบต.ต้องเปิดให้ชาวบ้านมีส่วนร่วม ชาวบ้านต้องอยู่บน อบต. การเลือกทีมทำงานนั้น ผมเลือกคนทำงานแบบกระจายๆ วางตัวคนทำงานทั่วๆ เพื่อให้เกิดการทำงานร่วมกันเช่น หมู่ที่ 6, 7 เดิมที่ผมทำงานไม่ได้เลยเป็นฐานนายกเก่า ผมเลยเลือกรองนายกที่หมู่ 6 ให้ประสานทั้งหมู่ 6, 7 ทำให้ชาวบ้านเห็นว่า อบต.ทำงานกับชาวบ้านและอบต.เป็นคนของชาวบ้าน ทุกอย่างชาวบ้านต้องตัดสินใจเอง ที่ผ่านมา อบต.เป็นใหญ่ ผมว่าการมีองค์กรชาวบ้านมีความสำคัญ ทำให้ อบต. ไม่สามารถทำใหญ่ได้” แนวทางการทำงานของนายก อบต.กนกศักดิ์นั้นก็มีแนวทางดังนี้คือ

1) การสร้างทีมงานสนับสนุนการทำงาน การเข้าสู่อำนาจนั้น สิ่งแรกที่ต้องทำคือ การสร้างทีมในการบริหารและต้องมีทีมที่สนับสนุนฝ่ายบริหารด้วย ดังนั้น นายกฯจึงพยายามหาฐานเสียงจากสภา ในขณะที่ฝ่ายสภามีเพียง 5 เสียงที่เป็นฐานเสียงนายกฯ อาจจะทำให้การทำงานไม่ราบรื่น นายกฯจึงพยายามหาพวกจากสภาก่อนแล้วจึงจะละลายข้าวในสภา การหาพวกนั้นเริ่มจากการที่พยายามหาตัวแทนจากหมู่บ้านกระจายงานในหน้าที่รับผิดชอบออกไปคนละงานให้ร่วมทำงานกับฝ่ายบริหารเพื่อไม่ให้มีการแบ่งฝ่าย เมื่อทุกคนมีบทบาทในสภา ทำให้ทุกคนรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งของทีมบริหาร

2) ละลายข้าวตัวแทนหมู่บ้าน การที่ชุมชนแม่ทามีความแตกแยกเป็น 3 กลุ่ม นายกฯ คิดว่า หากปล่อยให้เกิดความแตกแยกจะทำให้การพัฒนาเป็นไปยากลำบาก เขากล่าวว่า “ผมอยากเป็นนายกแม่ทาทั้งตำบลไม่ใช่หมู่ใดหมู่หนึ่ง จึงริเริ่มจากเอาสภาเป็นทีมเดียวกันก่อนแบ่งงาน

กันรับผิดชอบคนละ 2 มาตรา การแบ่งฝ่ายสภากับฝ่ายบริหารขอให้แบ่งแค่ในกฎหมาย วางงานทุกด้านให้ ส.อบต.คนละ 2 คน โดยแบ่งทั้งสภาและบริหาร”

3) เรียงลำดับความสำคัญของงาน การที่นายกฯได้มาทำหน้าที่ครั้งนี้ ชุมชนแม่ทามีความคาดหวังว่าแม่ทาจะมีการเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น ปัญหาต่าง ๆ จะได้รับการแก้ไข ดังนั้น อบต.สมัยนี้จึงเป็นความหวังของชุมชนค่อนข้างมาก นายกฯกล่าวว่า “เพราะชาวบ้านคาดหวังกับเรา มาก ผมเองงานเป็นตัวตั้ง เอาตำบลมาตั้งให้ ส.อบต. ดูทุกเส้นทางของตำบล พาเขาไปดูว่าเส้นทางไหน สำคัญ เส้นทางไหนไม่สำคัญ ปัญหาคือ หลายคนยังติดภาพผู้ตามที่ดี เราเอาเงินมากองแล้วค่อยบริหาร ร่วมกัน เวลาหมู่บ้านไม่ได้ถนนจะได้ไปบอกชาวบ้านดีกว่าทำไมไม่ได้ ส.อบต.ทุกคนต้องตอบคำถามชาวบ้านได้หมด การทำงานแบบนี้ร่างบรรยากาศร่วมกัน”

4) จัดระบบงานในสำนักงาน อบต.ใหม่ การปรับปรุงพัฒนาการทำงานของ ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ อบต.เป็นส่วนหนึ่งที่จะสร้างบรรยากาศการทำงานระหว่างฝ่ายการเมือง กับฝ่ายข้าราชการ อบต.ให้ไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายการเมืองกับ ฝ่ายข้าราชการประจำที่ได้พบเห็นบ่อย ๆ ใน อบต.ที่อื่น ๆ และที่ผ่านมา นายกฯกล่าวว่า “งานธุรการ ต่าง ๆ ในสำนักปลัด อบต. ต้องคุยกันรอนายกให้ดูภาพรวม นายกกับปลัดคุมเรื่องงบประมาณและการบริหารสำนักงานส่วนทางทีมข้าราชการ อบต.ผมก็ลองให้ดูกันไป 3 เดือนก่อน”

5) แก้ปัญหาเรื่องการทุจริตในการประมูลงานของฝ่ายโยธา ปัญหาที่นี้ก็เหมือน อบต.บางแห่งที่มีการทุจริตคอร์รัปชันโดยเฉพาะในฝ่ายโยธา ซึ่งเป็นฝ่ายประมูลงาน ทำโครงสร้างพื้นฐาน ในช่วงเริ่มต้น มีการเรียกรับเงินผู้รับเหมาและแสวงหาประโยชน์จากงาน/โครงการต่าง ๆ นายกฯ ต้องการปฏิรูปใหม่ เพื่อลดการทุจริต ล้างภาพเก่า ๆ ให้หมด ให้ อบต.เป็นหน่วยงานบริการที่ดีสำหรับ ชุมชน นายกฯกล่าวว่า “ผมรับรู้เรื่องโยธา โดยคิดไว้ว่าต้องไม่มีเปอร์เซ็นต์ ต้องโปร่งใส ช่างของ อบต. อยู่ได้เกือบปีขอย้ายเพราะไม่มีเปอร์เซ็นต์ เมื่อก่อนผูกขาดผู้รับเหมารายเดียว แต่ผมเปลี่ยนเป็นแข่ง ตามเสรี ไม่มีผู้รับเหมาในตำบลมาแข่ง ผู้รับเหมาบอกผมว่าทุกคนอยากทำงานให้ดีทั้งนั้น แต่ถูก เจ้าหน้าที่ทุจริต 10-15% ต้องฟันงานแข่งกันทำให้ต้องลดคุณภาพของงาน ผมมีระเบียบว่าทำงานเสร็จ กี่วัน ทำเป็นสัญญา ต่อไปมีปัญหาให้บอกผม ห้ามจ่ายเงิน ถ้าต้องการผมจะขอฝ่ายสภาก่อน โยธาเลย อยู่กับเราไม่ได้ กินข้าวกับผู้รับเหมากินได้แต่ห้ามรับเงิน เด็ก ๆ ที่นี้เข้าใจ ถือว่าเป็นเรื่องดีที่เราโปร่งใส เราให้ผู้รับเหมาทำงานให้เสร็จตามกำหนด แต่เราขอร้องเรื่องทุจริต”

6) ผู้นำต้องทำงานเป็นแบบอย่างที่ดี ผู้นำในที่นี้ หมายถึง ผู้นำทั้ง 3 ฝ่าย ทั้ง ผู้นำ ชุมชน (กำนัน) ผู้นำท้องถิ่น (นายก อบต.) และกลุ่มชาวบ้าน (กลุ่มองค์กรชุมชน) นายกฯมองว่าการ เปลี่ยนแปลงเริ่มจุดประกายที่ผู้นำ ดังนั้นผู้นำต้องเป็นแบบอย่างที่ดี ให้ชาวบ้านเชื่อถือ และทำงาน

จริงจังให้เห็นผลงาน นายก กล่าวว่า “เราเป็นตัวอย่างเป็นพี่-น้อง พร้อมทำงาน เราต้องทำงานเป็นตัวอย่าง ผมวัดที่งานไม่วัดเรื่องวิธีการทำงาน”

7) สร้าง อบต.ให้เป็นหน่วยการบริการที่ดีของชาวบ้าน ปัญหาการทำงานใน อบต.ที่ผ่านมา นั้น อบต.จะอยู่เหนือชาวบ้าน แต่ในแนวคิดใหม่นี้ นายกฯ ต้องการให้ อบต. เป็นผู้ให้บริการชาวบ้าน สนับสนุนชุมชนมากกว่า นายกฯ กล่าวว่า “ต้องมีความจริงใจ ใครทำไม่ได้ออกไป มีการลงพื้นที่และมีเวทีประชุมรับฟังปัญหาชาวบ้านอย่างต่อเนื่อง”

8) เป็นกลางทางการเมือง นายกฯต้องการให้ชุมชนและ อบต.ทำงานร่วมกันในรูปแบบการเมืองท้องถิ่นที่ปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองระดับชาติ เพื่อป้องกันความแตกแยกในชุมชน ทั้งนายก และปลัด อบต.จึงพยายามไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับการเมืองระดับชาติ โดยให้วางตัวเป็นกลาง นายกฯกล่าวว่า “ไม่ให้มีเรื่องการเมืองระดับชาติมาแทรกแซงการทำงาน กระแสการเมืองระดับชาตินั้น ผมมองว่า การเมืองระดับชาติเดิมนั้นใคร ๆ คิดว่าหน้าทักษิณอยู่ตรงไหนต้องได้ แต่ที่แม่ทาไม่ใช่ ผมทำงานเป็นกลางรัฐบาลไหนมาผมก็ทำงานได้ เราแสดงให้เห็นว่าเราไม่เกี่ยวข้องกัน ผมจะใช้เงินเป็นเครื่องมือทำไม. . . เลื้อยแดงเข้ามาเปิดเวที เราก็ไปฟัง แก่บ้านหายหน้าไปหมด ชาวบ้านที่นี้แยกได้ว่า การเมืองระดับชาติมาแค่สร้างฐานเสียงชุมชนเท่านั้น”

9) เน้นหลักการมีส่วนร่วมเป็นสำคัญ นายกฯเห็นว่าการที่จะร่วมชุมชนแม่ทาเป็นหนึ่งเดียวก็นั้น ต้องเน้นหลักการมีส่วนร่วมให้ทุกกลุ่มทุกฝ่ายเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารของ อบต.เพราะเป็นการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง จึงควรมาร่วมกันบริหาร จัดสรรงบประมาณพัฒนา ทั้งยังเป็นการทำงานแบบโปร่งใส นายกฯกล่าวว่า “ผมให้ชาวบ้านมาร่วมประชุมสภาและจัดสรรงบประมาณในการบริหารร่วมกัน เมื่อก่อนสภาประชุม 18 คน เดียวนี้สภาประชุม 80 คน งบประมาณ อบต.นั้นผมมีสิทธิบริหาร 7 ล้าน ปีที่ 3 ผมเอาทุกองค์กรมากองรวมกัน คอยกันตั้งแต่ 8 โมงถึง 4 โมง เย็นไม่จบ เราเสนอ 4 ล้านไว้บริหารภายใน 3 ล้านให้สภาทำโครงการ อีก 9 ล้านเถียงกันว่าจะทำอะไรบ้าง สอ.มี หนึ่งเดียว โรงเรียนมี 1 หรือ 2 โรง เราจะพัฒนาอะไรมาคุยกัน ทำให้เชื่อมงานองค์กรชาวบ้าน การเสนองบประชุม 3 เดือนครั้ง พอมาประชุมบ่อย ๆ ทำให้เกิดการเรียนรู้ ผมว่า อบต.สำคัญที่การบริหาร ไม่พอจริง ๆ ต้องบริหารด้วยความเข้าใจ เรากระจายงานและกระจายเงินให้ชุมชนช่วยกัน ทุกคนต้องรู้เท่ากัน” (กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

10) สร้างทีมคณะกรรมการการตรวจสอบการทำงานของ อบต.ที่มาจากภาคประชาชน กระบวนการตรวจสอบเป็นส่วนหนึ่งที่สามารถป้องกันการทุจริต และเป็นการร่วมกันนำปัญหาการทำงานไปปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น สิ่งสำคัญนั้น ภาคประชาชนควรแสดงบทบาทการตรวจสอบตามระบอบประชาธิปไตยเป็นสิทธิและหน้าที่ที่สำคัญ

ตามขั้นตอนการทำงานของนายก อบต.กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือนที่วางแผนการทำงานไว้นั้น หากเขียนเป็นภาพ จะปรากฏดังภาพที่ 4.22



ภาพที่ 4.22 แนวทางการบริหารอำนาจของ อบต.แม่ทา เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในอบต.และชุมชน

กระบวนการทำงานที่ นายก กนกศักดิ์ นำมาบริหาร อบต.นั้น ทำให้ อบต.สามารถทำงานร่วมกับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ ชุมชนเองก็ให้ความร่วมมือกับ อบต.แม้งบประมาณจะน้อย ไม่เพียงพอต่อการบริหาร ชาวบ้านเองเมื่อสามารถพึ่งพาตนเองได้และแม่ทาเป็นที่รู้จักในภาพชุมชนสมานฉันท์แล้ว จึงมีหน่วยงานทั้งภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจสนับสนุนงบประมาณในการพัฒนาที่มาจากแหล่งต่าง ๆ หลายทาง นายก อบต.แม่ทาทกล่าวว่า “ทุกวันนี้โครงการต่าง ๆ ชาวบ้านหางบมาเอง เราไม่ได้ขอสตางค์จากใครมาทำงาน เราสร้างการเรียนรู้กับชาวบ้าน ส่วนหนึ่งเรายอมรับว่าเราไม่แบ่งขั้ว วันนี้ผมยืนยันได้ว่าทำงานกับรัฐบาลไหนก็ได้ แม่ทาสบายพอกันนั้นอันใดใคร ๆ ก็รู้จัก” (กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

พ่อกำนันอนันต์ เล่าถึงการทำงานร่วมกันของชุมชนกับ อบต.ว่ามีการทำงานร่วมกันมาตลอด สภาองค์กรชุมชนมีบทบาทที่เป็นเหมือนทีมงานของ อบต.หรือที่ปรึกษา อบต.ไปพร้อมกัน “ปี 2534 มีสถาบันพัฒนาทรัพยากรและเกษตรยั่งยืนแม่ทาขึ้น และได้มาร่วมทำงานกับ อบต.ปี 2548 ตอนที่นายกนกศักดิ์มาเป็นนายก เรามีกรรมการคือ ส.อบต. 7 คน (คนละหมู่บ้าน ๆ ละคน) มีผู้ใหญ่บ้าน และกำนัน 7 คน มีหมออนามัย ครู พระและผอ.รร.ร่วมด้วย มีการแต่งตั้งตามคำสั่งนายก เดียวนี้สมาชิกสถาบันมี 54 คน ทุกเรื่องของแม่ทาต้องผ่านสถาบันก่อน พ่อเป็นประธานประชุมทุก 2 เดือน เรายังมีกลุ่มต่าง ๆ ในตำบลราว 40-50 กลุ่ม” (อนันต์ ดวงแก้วเรือน, 2553)

นอกจากนั้น ภายใน อบต.เองก็มีการปรับปรุงการทำงานใหม่ มีการวางระบบงานเพื่อให้สร้าง ความศรัทธาการทำงานในการสนองตอบชุมชน ปัญหาความขัดแย้งใน อบต.เดิม ๆ นั้นมีความขัดแย้ง ทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายสภา รวมทั้งฝ่ายการเมืองกับข้าราชการ อบต.ด้วย นายก อบต.แม่ทา คนปัจจุบัน จึงวางระบบใน อบต.ใหม่ ให้ ส.อบต.ทุกคนที่ละลายเข้าเป็นกลุ่มเดียวกันแบ่งงานให้รับผิดชอบงาน ตำบลคนละ 1 งาน ส่วนงานที่เป็นตัวแทนหมู่บ้านก็ทำไป งานระดับตำบลต้องช่วยดูแลด้วยและการ พัฒนาต้องทำตามความสำคัญของปัญหาดำบลไม่ใช่เอาหมู่บ้านตนเอง ไม่สนใจพัฒนาหมู่บ้านอื่นที่ ไม่ใช่ฐานเสียง นายกนกศักดิ์ ถือหลักการว่า “อบต.เป็นของตำบลแม่ทาไม่ใช่หมู่บ้านใดหมู่บ้านหนึ่ง” หลักการทำงานของ อบต.แบบนี้ ลุงพัฒน์ แกนนาคาประชาชนให้ความเห็นว่า “เราว่าเราต้องรวมกัน ทั้ง 7 หมู่บ้านเพื่อทำงานดูแลทั้งตำบล คนทั้งตำบลเป็นเครือญาติกัน ต้องดูแลอย่างเป็นธรรมว่าทั้ง 7 หมู่บ้านเป็นหน้าที่ของ อบต.ทั้งหมด ต้องดูที่ความจำเป็นเช่นว่า หมู่ที่ 1-2-3 มีความจำเป็นกว่าต้อง พัฒนาก่อน” (พัฒน์ อภัยมูล, 2553)

ส่วนการจัดการปัญหาความขัดแย้งระหว่าง ข้าราชการ อบต.กับฝ่ายการเมืองนั้น นายก อบต. ร่วมมือกับปลัด อบต.แก้ปัญหาด้วยกันงานไหนที่เป็นประโยชน์ชุมชนจะปรึกษารือกับ ปลัดเสมอ แต่งานในสำนักงาน อบต.นั้น นายก กนกศักดิ์จะไม่ก้าวเข้าไปเป็นหน้าที่ปลัด อบต. หากมีข้อเสนอ หรือ ปลัดต้องให้นายก พิจารณาจึงจะเข้ามาดูแล การทำงานแบบนี้ทำให้บรรยากาศการทำงาน ของ ฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการ อบต. ไม่มีความขัดแย้ง ปลัด อบต.แม่ทา กล่าวว่า “บทบาทปลัดใน การบริหารงานนั้น เวลาประชุมพนักงานเรบอกเขาเสมอว่าต้องวางตัวเป็นกลาง ประสานได้ทั้ง 2 ฝ่าย ก็สามารถลดความขัดแย้งลงได้ การทำงานไม่เคร่งครัดมาก เราเข้าใจธรรมชาตินักการเมือง บางโครงการ ไม่ถูก เราต้องคุยกันก่อน เราจะหาทางออกให้ เราจะไม่ตอบว่า “ไม่” ก่อน เราจะพิจารณาว่าจะหาวิธี ไหนได้บ้าง ถ้าไม่ได้จริง ๆ ก็บอกว่า ไม่ได้” (พิชัย ศรีดาวเรือง, 2553)

แนวทางการบริหารอำนาจของ อบต.แม่ทา ตามที่ นายก อบต.กนกศักดิ์ได้วางระบบไว้นั้น ได้ทำเป็นรูปธรรมมาตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปัจจุบัน ทำให้ชุมชนแม่ทาเปลี่ยนแปลงไปตามเป้าหมายที่ วางไว้ คือ ลดความขัดแย้งในชุมชนและ อบต. มีการพัฒนาอาชีพแบบเกษตรยั่งยืนและกระบวนการ

บริหารแบบมีส่วนร่วมทำให้ชุมชนเข้มแข็ง จนเป็นที่รู้จักของคนทั่วไป ที่เข้าไปดูงานและศึกษา เพื่อนำเป็นต้นแบบชุมชนที่บูรณาการการทำงานของ อบต.กับชุมชนได้โดยไม่มีความขัดแย้ง

3. กระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจ

การตรวจสอบการทำงานของ อบต.แม่ทານั้น มี 2 รูปแบบ คือ การตรวจสอบจากภายนอกและการตรวจสอบภายใน การตรวจสอบภายนอกนั้นเป็นการให้ชุมชนมาตรวจสอบการทำงานของ อบต.ทุกฝ่าย ส่วนการตรวจสอบภายในนั้นทาง อบต.ตั้งทีมตรวจสอบจากภายในแต่เชิญทุกส่วน มาตรวจคุณภาพการทำงานของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ อบต.เพื่อประเมินผลงานไปสู่การให้รางวัลตามผลงานในแต่ละปีพร้อม ๆ กับการพัฒนางาน อบต.ที่เดิมนั้น ชาวบ้านไม่อาจมาชี้แนะได้ แต่ในสมัยนายก กนกศักดิ์ ปัจจุบันนี้ชาวบ้านสามารถให้ความเห็นและแนะนำการทำงานของข้าราชการ และเจ้าหน้าที่ อบต.ได้

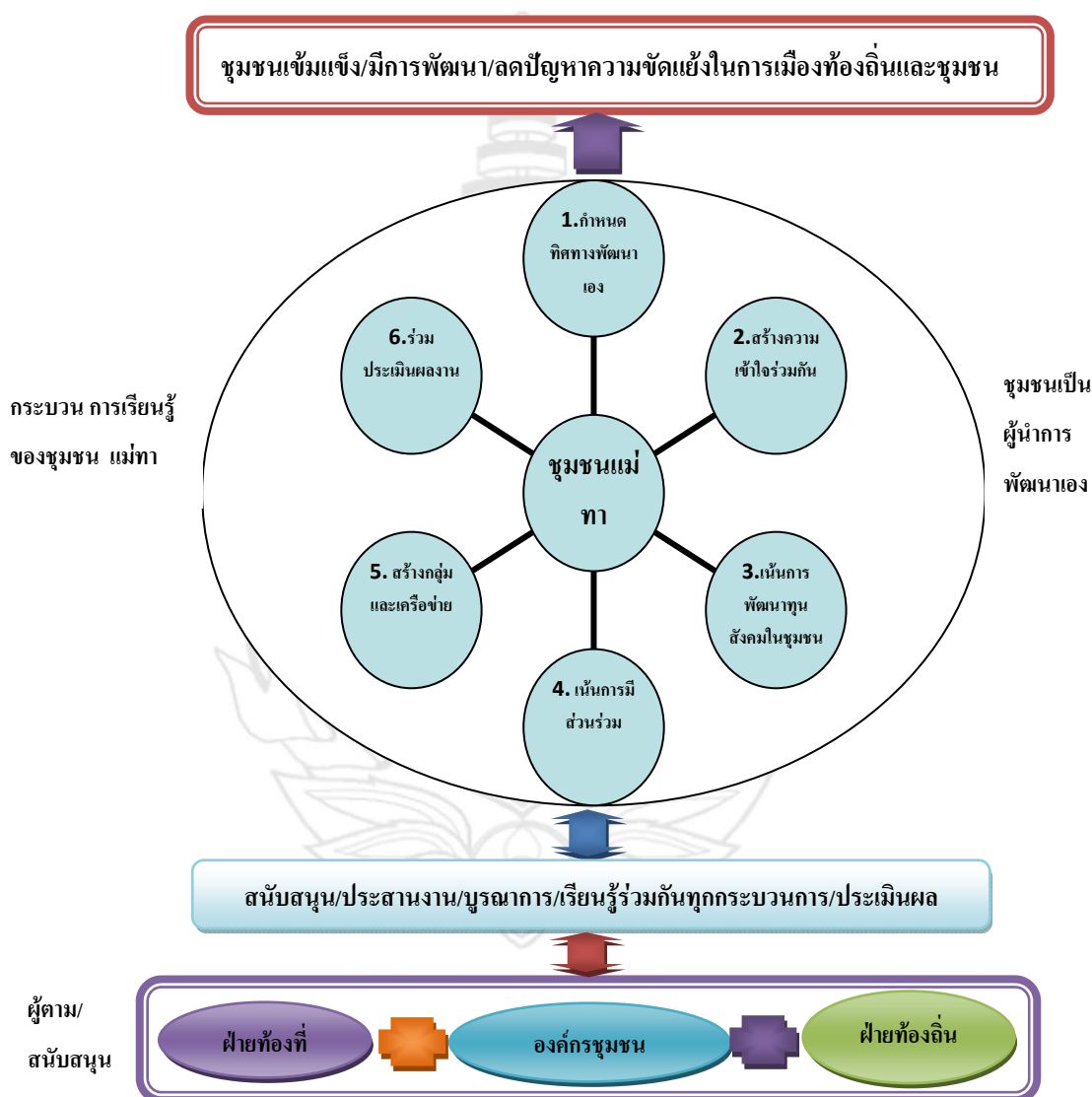
การตรวจสอบจากภายนอก มีการสร้างทีมตรวจสอบที่มาจากภาคประชาชน โดยนายก อบต.เป็นผู้ขอให้ชุมชนหาคนมาเป็นคณะกรรมการตรวจสอบการบริหารงานของนายกและทีม อบต.พร้อม ๆ กับเชิญมาเป็นผู้ตรวจติดตามงานตามโครงการต่าง ๆ ที่ลงไปในแต่ละพื้นที่ร่วมกับส.อบต. ทุกคน นายก กนกศักดิ์ กล่าวว่า “เรามีทีมตรวจสอบ ทุก 3 เดือน เราให้ทุกคนดูแลแทนเรา เรามีคนตรวจสอบตลอดเวลา” บทบาทของคณะกรรมการประเมินการทำงานของ อบต.ที่มาจากภาคประชาชน นั้น ลุงพัฒน์เล่าว่า “เรื่องกรรมการประเมินนั้นลุงเป็นที่ปรึกษาและเป็นผู้ประเมินด้วย ลุงไปคุยกับเขาว่าต้องรวมกลุ่มกัน คนเก่าคนใหม่ต้องดูข้อมูลเก่าด้วย กลุ่มไหนของบไม่ทำจริงปีต่อไปก็ไม่ต้องให้เงิน บางกลุ่มไม่กล้าขอ ขอแล้วไม่ทำจริง คุณมีสิทธิขอเงินแต่ต้องเอาไปทำจริงด้วย” (พัฒน์ อภัยมูล, 2553)

การตรวจสอบภายใน เป็นการที่ปลัด อบต.เห็นว่า อบต.ควรมีความโปร่งใสในการทำงานและ อบต.ซึ่งเป็นกลุ่มข้าราชการ เจ้าหน้าที่นั้น ต้องผ่านการประเมินการทำงานด้วย จึงมีการสร้างรูปแบบการประเมิน โดยให้ฝ่ายการเมืองเข้าร่วมในการประเมินการทำงานด้วย ปลัด อบต.แม่ทา กล่าวว่า “ที่แม่ทา เคยมีลักษณะนี้ ต่อมาเราวางระบบในรูปแบบกรรมการช่วยกันประเมินทุกคนเป็นที่พอใจ เราต้องหาวิธีการที่ดีที่สุดหลาย ๆ ครั้ง คณะกรรมการแต่งตั้งภายใน ประชุมทุกเดือนถามพนักงาน ใช้วิธีการประเมินให้ ส.อบต.มาร่วมประเมินสอดคล้องกับงานหรือไม่ พนักงานพอใจเพราะได้ทดลองมาแล้ว เราต้องปรับไป ที่สำคัญอีกอย่างคือ เราต้องโปร่งใสทั้งปลัด ทั้งนายก ไม่ให้มีผลประโยชน์ ต้องโปร่งใส เราต้องทำความเข้าใจว่า พนักงานนั้น ต้องเสียสละ ต้องรักษาประโยชน์ ต้องสร้างภูมิคุ้มกันโดย ผู้บริหารหัวไม่ส่าย หางก็ไม่ไป ถ้าเราเป็นแบบอย่างที่ดี เขาก็ทำตาม แต่เราต้องให้นโยบายตามที่เรากลงไว้ สำคัญคือ ตัวเราต้องเป็นคนดี” (พิชัย ศรีดาวเรือง, 2553)

การที่ อบต. มีรูปแบบการประเมินที่ชัดเจนทั้งมีคณะกรรมการประเมินจากภายนอก และคณะกรรมการประเมินภายใน อบต.นั้น ทำให้การทำงานของทุกฝ่ายราบรื่นบรรยากาศเป็นแบบ

สมานฉันท์ทุกฝ่ายทำหน้าที่ ตามบทบาท ภารกิจของตนอย่างมีประสิทธิภาพ มีบรรยากาศการทำงานที่ดี แบบพี่-น้องและเพื่อนร่วมงาน นอกจากนี้ยังสามารถลดปัญหาการทุจริตในอบต. ไปมาก ที่ผ่านมา การทำงานของ อบต.ทำให้เกิดความเคลงใจในการพัฒนาแม่ทา แต่ในสมัยนี้ แม่ทากลายเป็นอบต. ที่มีการบริหารที่โปร่งใส เป็นท้องถิ่นของประชาชนแท้จริงไม่ใช่เป็นของ อบต.

1. บทสรุปจากการถอดบทเรียนการเมืองสมานฉันท์ของตำบลแม่ทา



ภาพที่ 4.23 รูปแบบการเมืองท้องถิ่นที่สร้างความสมานฉันท์ในตำบลแม่ทา

จากรูปแบบการพัฒนาและการสร้างความสมานฉันท์ในการเมืองท้องถิ่นของตำบลแม่ทา ตามภาพที่ 4.23 สรุปแนวทางการปฏิบัติได้ดังนี้

1) ชุมชน ทำหน้าที่เป็นผู้นำการพัฒนา โดยกำหนดทิศทางการพัฒนาจากปัญหาชุมชนเอง

ก. กำหนดเป้าหมาย ทิศทางการพัฒนาเอง เพื่อจะสามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นด้วยกระบวนการชุมชนที่รู้ปัญหาได้ดีกว่าใคร ประโยชน์ที่ได้จะได้ตกอยู่กับชุมชนแบบยั่งยืน

ข. สร้างความเข้าใจ/สื่อสารให้ทั่วถึง เพื่อลดความเข้าใจผิด ความเคลงใจ อันนำไปสู่ความขัดแย้งได้ และเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมต่อไป

ค. เน้นการพัฒนาทุนทางสังคมเป็นหลัก ที่แม่ทามีทุนทางสังคมที่มีคุณค่า ไม่ว่าจะเป็นทรัพยากร ดิน น้ำ ป่าไม้และคน ล้วนมีคุณค่าที่สามารถพัฒนาให้มีศักยภาพ นำมาใช้ประโยชน์ได้ เพื่อสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์ ทุนสังคมให้อยู่คู่ชุมชนนาน ๆ

ง. เน้นการมีส่วนร่วม ซึ่งเป็นพื้นฐานที่ดีของกระบวนการประชาธิปไตย ที่ประชาชนมีอำนาจในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง และการที่ทุกกลุ่มทุกฝ่ายมีส่วนร่วมทำให้ลดปัญหาความขัดแย้งได้มากเพราะไม่มีความเคลือบแคลงใจซึ่งกันและกัน ยังเป็นการรวมพลังเพื่อทำงานร่วมกัน เป็นบรรยากาศการทำงานที่เป็นมิตรที่ดีต่อกัน

จ. สร้างกลุ่ม/เครือข่ายที่หลากหลายในชุมชน การที่แม่ทามีกลุ่มหลากหลาย เป็นการแบ่งงานกันทำตามที่แต่ละคนมีความสามารถและเป็นการช่วยกันทำงานทุกงานให้สำเร็จร่วมกัน อีกทั้งเป็นการสร้างคนให้พัฒนาจากการทำงานกลุ่ม/เครือข่าย สามารถพัฒนาไปสู่การเป็นผู้นำท้องถิ่นที่ดีต่อไปในอนาคต

ฉ. ร่วมประเมินผลงานเพื่อการปรับปรุงแก้ไข การประเมินผลช่วยให้เกิดการตรวจสอบการทำงานตามระบอบประชาธิปไตยที่ประชาชนต้องเข้ามาร่วมตรวจสอบการเมืองท้องถิ่น นอกจากจะป้องกันการทุจริต การเอารัดเอาเปรียบ การฉกฉวยผลประโยชน์จากอำนาจทางการเมืองยังสามารถนำข้อบกพร่องไปสู่การแก้ไขปัญหา การพัฒนาที่ดี

2) ผู้นำ 3 ฝ่ายทำหน้าที่เป็นผู้ตาม/ผู้สนับสนุน/ผู้ที่เป็นแบบอย่างที่ดี

ก. เป็นผู้ตามที่ดี ผู้นำที่นี้จะทำหน้าที่เป็นคนจุดประกายความคิดและนำการปฏิบัติในเบื้องต้น หลังจากนั้นให้ชุมชนเป็นคนขับเคลื่อนไปสู่เป้าหมายด้วยตนเอง

ข. เป็นผู้ประสานงานการทำงาน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างราบรื่นและคล่องตัวทุกฝ่าย และสามารถรวมชุมชนเป็นหนึ่งเดียวกันได้

ค. เป็นพี่เลี้ยง ที่แม่ทานั้น นอกจากผู้นำชุมชน อบต.และองค์กรชุมชนในพื้นที่ NGOและผู้สนับสนุนภายนอกเข้ามามีบทบาทการเป็นพี่เลี้ยงในการพัฒนาหลายหน่วยงาน ทำให้คนที่นี่มีกระบวนการเรียนรู้ที่ดี

ง. บูรณาการการทำงานร่วมกันทุกฝ่าย การบูรณาการร่วมกันทำให้ที่แม่ทาสามารถทำงานต่าง ๆ ร่วมกันได้ทุกงาน โดยไม่มีการแบ่งแยกพวกหรือฝ่าย เพื่อสร้างวัฒนธรรมชุมชนที่มีความรักช่วยเหลือเอื้ออาทรกัน เป็นแนวทางสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน

จ. สร้างการเรียนรู้ร่วมกันในชุมชน เพื่อชุมชนจะได้ตระหนักในปัญหาและร่วมกันแก้ไขปัญหามุมชนด้วยกัน อันจะนำไปสู่ความสำเร็จตามเป้าหมาย เรียกว่า “การร่วมทุกข์ร่วมสุขกัน” เป็นการสร้างกระบวนการพัฒนาแบบมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

ฉ. สร้างรูปแบบการประเมินผลจากภายในและภายนอกองค์กร การประเมินเป็นเครื่องมือที่แม่ทานำมาเป็นตัวชี้วัดคุณภาพ ความสำเร็จของงานและเป็นการนำข้อบกพร่องมาแก้ปัญหในงานร่วมกัน ระบบประเมินช่วยลดความขัดแย้งของทุกฝ่าย

จากแนวทางการสร้างความสมานฉันท์ดังกล่าวทำให้แม่ทา สามารถสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนตนเอง มีการพัฒนาและสร้างความสมานฉันท์ แก้ปัญหาชุมชนลดความขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในชุมชนได้ โดยใช้เวลาเรียนรู้ร่วมกันมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2534 แต่ประสบความสำเร็จจริงจังในปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมาจนปัจจุบัน ความสำเร็จในสังคมสมานฉันท์เกิดขึ้นชัดเจนหลังจากที่มีการทำงานร่วมกัน 3 ฝ่ายพร้อมกัน ทำให้ความเข้มแข็งของชุมชนแม่ทาพัฒนาไปสู่เส้นทางความสมานฉันท์ทางการเมืองท้องถิ่นในเวลาต่อมา

ตารางที่ 4.6 การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลแม่ทา เชียงใหม่

การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลแม่ทา เชียงใหม่	
จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. ผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถ เป็นคนรุ่นใหม่ที่มีวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อชุมชน	1. การเมืองระดับชาติพยายามเข้ามาแทรกแซงกลุ่มการเมืองเก่าและกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชน
2. ผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่นที่มีความสัมพันธ์เป็นพ่อ-ลูกกัน ทำให้ประสานการทำงานได้ดี	2. ผู้นำท้องถิ่นใกล้ชิดหมดวาระ การสร้างผู้นำรุ่นใหม่ทดแทนยังไม่มีความพร้อม
3. องค์กรชุมชนและกลุ่มแกนนำที่ทำงานร่วมกับ NGO เพื่อพัฒนาแม่ทา 11 กลุ่มมีความเข้มแข็ง	3. ผู้นำชุมชนหมดวาระไปก่อน ในอนาคตความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นที่จะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป
4. นำเรื่องการสร้างและการพัฒนาอาชีพมาเป็นเป้าหมายการพัฒนา	4. การพัฒนาอาชีพแบบเกษตรไม่สอดคล้องการภูมิความรู้เยาวชนที่ไปเรียนในเมืองแล้ว
5. ชุมชนให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง	กลับพ่อแม่พยายามให้กลับมาทำงานในหมู่บ้าน

จากการประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของแม่ทา พบว่า การเมืองสมานฉันท์ในรูปแบบของแม่ทานั้น พยายามที่จะใช้การสร้างเครือข่ายในชุมชนให้เข้มแข็งและนำทุนทางสังคมในแม่ทามาใช้ในการพัฒนา แต่ยังขาดการสร้างผู้นำรุ่นใหม่ ดังนั้น นายกแม่ทา (นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน) จึงปรับเปลี่ยนการพัฒนาการเมืองในแม่ทา โดยมุ่งพัฒนาเด็กและเยาวชนคนรุ่นใหม่ในแม่ทา ให้มีความรู้ ความสามารถในการพึ่งตนเองและมีภาวะผู้นำ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพัฒนาผู้นำการเมืองระดับท้องถิ่นในระบอบประชาธิปไตย

4.2.3 พื้นที่สมานฉันท์ที่ 3 อปต.น้ำเกี๋ยน อ.ภูเพียง จ.น่าน

4.2.3.1 ความเป็นมาของตำบลน้ำเกี๋ยน

น้ำเกี๋ยน เป็นตำบลหนึ่งในทั้งหมด 7 ตำบลของอำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน โดยอยู่ห่างจากอำเภอภูเพียง 2 กิโลเมตรและอยู่ห่างจากอำเภอเมืองราว 8 กิโลเมตร มีหมู่บ้านทั้งหมด 5 หมู่บ้าน ลักษณะภูมิประเทศเป็นพื้นที่ราบสูงติดกับป่าต้นน้ำซึ่งเป็นต้นกำเนิดลำน้ำเกี๋ยน สายน้ำสำคัญที่หล่อเลี้ยงคนในชุมชนและพื้นที่เกษตรกรรมของตำบล ชุมชนตำบลน้ำเกี๋ยนมีจำนวน 657 ครัวเรือน มี

ประชากร 2,805 คน ส่วนใหญ่เป็นคนพื้นเมืองที่อยู่อาศัยสืบลูกหลานกันต่อ ๆ มาเป็นเวลานานกว่าร้อยปี คนน้ำเกียนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธมีเพียง 20 หลังคาเรือนที่นับถือศาสนาคริสต์ ภายในชุมชนมีวัด 1 แห่ง โรงเรียนระดับมัธยมต้น 1 แห่ง โบสถ์คริสต์ 1 แห่งและสถานีนอนามัย 1 แห่ง

สภาพภูมิประเทศมีความอุดมสมบูรณ์ มีพื้นที่ป่าและป่าต้นน้ำขุนน้ำเกียน ซึ่งชาวบ้านช่วยกันอนุรักษ์ไว้ พื้นที่ป่าใช้สอยชุมชนและที่ทำกินที่เป็นที่ราบสูง ทุนทางธรรมชาติเหล่านี้ ส่งเสริมการสร้างวิถีชีวิตคนน้ำเกียนส่วนใหญ่ให้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม มีบางส่วนที่มีอาชีพรับจ้าง ค้าขาย และรับราชการ ชาวบ้านบางส่วนมีอาชีพ ติเหล็กและทอผ้าพื้นเมือง เย็บเสื้อผ้า รายได้ประมาณ 11,220 บาท/ปี วัฒนธรรมประเพณีในชุมชนมีงานประเพณีที่เป็นศูนย์รวมของชุมชนได้แก่ งานทำบุญวันสงกรานต์ งานประเพณีเลี้ยงผีปู่ย่าและงานปอย (งานบวช) งานศพ งานบุญบั้งไฟ งานลอยกระทง งานประเพณี 6 เป็งไหว้สาพระธาตุแช่แห้ง เป็นต้น

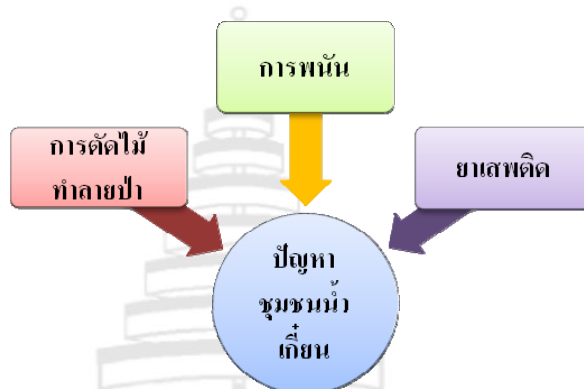
วัฒนธรรมชุมชนของคนน้ำเกียนนั้น แต่เดิมมีการแต่งงานและทำมาค้าขายแต่ในตำบล เนื่องจากพื้นฐานเดิมเป็นกลุ่มคนที่เป็นข้าทาสบริวารของผู้ครองนครน่านสมัย พ.ศ. 2400 เป็นต้นมา ซึ่งคนกลุ่มนี้มาตั้งถิ่นฐานอยู่เพื่อเลี้ยงม้าไว้ทำการศึก ประกอบกับหนทางห่างไกลตัวเมืองและกันดาร ทำให้คนน้ำเกียนผูกพันรักใคร่กลมเกลียวแต่ภายในหมู่บ้านตน ไม่ออกไปไหน มีความรักความสามัคคี ร่วมใจกันมาแต่อดีต เช่นการระดมกำลังสร้างบ้าน หากมีคนน้ำเกียนต้องการสร้างบ้านไปแจ้งเจ้าบ้าน จะประกาศให้สมาชิกในชุมชนรู้ และจะพากันมาสร้างบ้านให้ เรื่องนี้ปรากฏทั้งในอดีตจนถึงปัจจุบัน ผู้นำที่นี่มีความเข้มแข็งและเป็นที่รักและศรัทธาของชุมชนน้ำเกียนจนเป็นที่เล่าขานต่อกันมา เอกลักษณ์ของคนน้ำเกียน นอกจากจะรักและสามัคคีแล้ว ยังเป็นคนที่รักพวกพ้อง จริงจัง เป็นนักเลง ซึ่งภาษาเหนือเรียกว่า “คนข่าม” หรือคนที่มีคาถาอาคมเป็นอาวุธ แต่ในปัจจุบันนั้น ความเป็นน้ำเกียนกลับมีเอกลักษณ์ของความรัก ความสามัคคีเอื้ออาทรต่อกันและคนที่ไปเยี่ยมเยียน ไม่มีลักษณะคนที่เป็นนักเลงอย่างที่เล่าขานมา เป็นชุมชนที่เข้มแข็งมีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทุกรื่องราว

4.2.3.2 วิฤตการณ์ปัญหาของชุมชนน้ำเกียน

ประมาณปี พ.ศ. 2525-2530 กระแสการเปลี่ยนแปลงจากภายนอกส่งต่อการเปลี่ยนแปลงภายในของชุมชนตำบลน้ำเกียนในหลาย ๆ ด้าน ตั้งแต่การที่รัฐให้สัมปทานป่าไม้ คนน้ำเกียนไปเป็นแรงงานตัดไม้ให้นายทุน จนกระทั่งรัฐได้ปิดการสัมปทานแล้ว ปรากฏว่ายังมีคนน้ำเกียนและนายทุนบางกลุ่มลักลอบเข้าไปตัดไม้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลกระทบต่อพื้นที่ทำกินและป่าต้นน้ำ เกิดภาวะวิกฤตภัยแล้งอย่างรุนแรง เรียกว่า “ข้าวยากหมากแพง” พืชผลการเกษตรเสียหายมาก

ปี พ.ศ. 2532 ชาวบ้านหันมาทำไร่ โดยปลูกถั่วเหลือง ข้าวโพด แต่ก็ไม่ค่อยได้ผลจนถึงพากันขายที่ให้ให้นายทุนราคาถูก มีการกู้หนี้ยืมสินกันมากขึ้น ทำให้หัวหน้าครอบครัวหวังรวยทางลัด จึงเกิดการเสียดวงโดยการเล่นการพนัน จากที่เล่นตามงานศพมาเป็นการเล่นตามบ้านทุกวันโดยไม่

ต้องมียาน การพนันที่เล่นได้แก่ ไฮโล ไพ่ พอมมีการพนันทำให้องค์คนอดึก ๆ ดื่น ๆ เกิดการใช้ยาบ้าเพื่อให้สามารถอยู่ได้เป็นวัน ๆ คื่น ๆ รวมไปถึงการระบาดของยาบ้าในกลุ่มเกษตรกรที่ต้องการทำงานหารู้งานมาเพื่อปลดหนี้ด้วย ชาวบ้านบางคนกล่าวว่า การไปเก็บหน่อบนดอยบางที่ต้องกินยาบ้าไม่เช่นนั้นจะไม่มีแรง เดินตามคนอื่นไม่ทัน แต่การระบาดของยาบานั้นกลับทวีความรุนแรงมาในกลุ่มเยาวชนทั้งในสถานศึกษาและนอกสถานศึกษา จากคนกินเป็นคนเสพติดเพิ่มขึ้น



ภาพที่ 4.24 สาเหตุปัญหาชุมชนน้ำเกียน อ.ภูเพียง จ.น่าน

จนกระทั่งปี พ.ศ. 2532-2534 ความรุนแรงปัญหามากขึ้นจนกลายเป็นปัญหาดังคม มีทั้งการก่ออาชญากรรม ปัญหาครอบครัวแตกแยก การลักขโมยวัว ควาย เครื่องสูบน้ำ ชาวบ้านหาทางแก้ปัญหาเองโดยการจ้องล้างแค้นเอาชีวิตกันทีเดียวเพราะไม่สามารถพึ่งใครได้ สภาพสังคมขณะนั้นต่างคนต่างอยู่ ไม่สนใจปัญหาส่วนรวม คอยระวังภัยที่จะมาถึงตนเองก็พอ ไม่มีความไว้วางใจใคร แม้แต่ภาครัฐ เพราะคิดว่าไม่มีใครสามารถแก้ปัญหาให้เขาได้ ประกอบกับการมีกลุ่มอิทธิพลที่เสียประโยชน์คุกคามผู้นำชุมชน หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ พระสงฆ์ที่เทศนาสอนชาวบ้านให้เห็นทางสว่าง ทำให้บางคนอยู่ไม่ได้ต้องออกนอกพื้นที่ไปทีละคน

กำนันคำมูล เล่าว่า “ก่อนนั้นปัญหาเรื่องไม้ใหญ่มาก ช่วงหลัง ๆ เกิดการที่พระอยู่ที่วัดไม่ได้ประกาศทุก ๆ วัน เพราะมีกลุ่มอิทธิพล 3 กลุ่ม ที่ไม่พอใจพระที่ประกาศห้ามตัดไม้ หรือต่อต้านเขาเกิดการข่มขู่พระ พระจึงย้ายไปที่อื่น ต่อมาก็มี ผู้อำนวยการโรงเรียนที่ออกมาประกาศก็ต้องไปอีก ต่อมาเด็กเอายาเสพติด มาเสพติดที่โรงเรียน ผู้อำนวยการประกาศด้าน ก็ต้องย้ายไปใน 24 ชั่วโมง” (คำมูล, 2553) ซึ่งปัญหาในชุมชนน้ำเกียนช่วงเวลานั้น พอจะสรุปการเกิดวิกฤตปัญหา ได้ดังภาพที่ 4.24



ภาพที่ 4.25 ผลของการเกิดวิกฤตปัญหาชุมชนน้ำเกียน อ.ภูเพียง จ.น่าน

ความเสื่อมโทรมที่ปรากฏมากขึ้นในชุมชนน้ำเกียนนั้นทำให้ลบภาพลักษณ์ ความรัก ความสามัคคี ความอุดมสมบูรณ์ต่าง ๆ ที่เป็นทุนทางสังคมที่ดีของน้ำเกียนจนหมดสิ้น ชุมชนกลายเป็นแหล่งอบายมุขและการก่ออาชญากรรมจนเป็นที่เลื่องลือไปในระดับจังหวัด ปัญหาต่าง ๆ ส่งผลกระทบกันเป็นลูกโซ่ การตัดไม้ทำลายป่าทำให้เกิดภัยแล้ง ทำมาหากินไม่คล่อง มีหนี้สิน ติดการพนัน ติดยาเสพติด อาชญากรรม ศีลธรรมเสื่อม ชาวบ้านอพยพออกไปขายแรงงานนอกพื้นที่ เด็ก ๆ ขาดการดูแล เอาใจใส่จากพ่อแม่ ทำให้พฤติกรรมเกรี้ยวกร้าว โดนไล่ออกจากโรงเรียน มีปัญหาทั้งทางด้านสังคมและด้านสุขภาพ กำนันคำมูล กล่าวว่า “เรื่องยาเสพติด วันแรกเราค้นหาคนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติดในชุมชนโดยการให้ยอมรับตนเองได้ถึง 180 คน ผู้จำหน่าย 12 ราย เป็นอันดับ 1 ของจังหวัดน่าน ตอนนั้นเด็กที่จบ ป.3 ไปเรียนในเมือง เขาไม่รับเพราะน้ำเกียนเป็นที่ที่มีชื่อเสียงเกี่ยวกับยาเสพติด ทางโรงเรียนในจังหวัดเลยไม่กล้ารับ เกิดความเดือดร้อน ผู้ใหญ่ในตำบลต้องไปรับรองกับครูว่าเราจะดูแลเด็กเราไม่ให้ทำผิดเรื่องยาเสพติด เด็กเราจึงได้ไปเรียน” (คำมูล, 2553)

นายแพทย์ชรินทร์ ติปินตา อดีตเยาวชนน้ำเกียนในยุคเสื่อมโทรมครั้งนั้นกล่าวว่า “วิวัฒนาการของน้ำเกียน นั้น เดิมสังคมน้ำเกียนเป็นสังคมอันธพาล ทุกอย่างเวลามีเรื่องคนน่านจะบอกว่าเป็นคนน้ำเกียนทันที เป็นแบบนี้มา 20 ปีแล้ว การพนันตอนนั้น อยู่ในวิถีชีวิตของคนน้ำเกียน โดยเฉพาะเรื่อง ไฮโล ไพ่ เด็ก ๆ ส่วนใหญ่จะไปอยู่ที่วงไฮโลมากกว่า การเล่นการพนันถูกอ้างเหตุผลว่าเป็นเพื่อนเจ้าภาพ ทำให้คนมาร่วมงานมาก สามารถหารายได้ให้เจ้าภาพ เป็นต้น พวกเด็ก ๆ เล่นกันมาก ผมก็เล่น เล่นง่าย ถ้าได้เราก็เล่นต่ออีก เมื่อก่อนดึก ๆ มีขโมยเพราะเงินหมด ความรุนแรงเกิดเมื่อโกง

พันแพง ชกต้อย ช่วงนั้นการพนัน อยู่ในวิถีชีวิตชาวบ้าน แทรกซึมทุกวัยและทำให้เกิดปัญหาสังคม” (ชรินทร์ ดีปิ่นตา, 2553) จนกระทั่งปี พ.ศ. 2534 “คุณสุกฤษฎี สุฤทธิ์” เจ้าหน้าที่สถานีอนามัยบ้านน้ำเกียน หรือที่ชาวบ้านเรียกว่า “หมอเบิ้ม” เริ่มตระหนักถึงวิกฤตปัญหาเช่นเดียวกับที่ผู้นำชุมชนที่เกิดความวิตกกังวลเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ ในชุมชน ได้ทำการจัดประชุมการแก้ปัญหาชุมชนขึ้น โดยเริ่มจากการจับกลุ่มพูดคุยกันในวงแคบของผู้นำชุมชน พอคำถาม อดีตกำนันตำบลน้ำเกียนเล่าว่า “หมอเบิ้มได้เรียกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน มาที่สถานีอนามัย บอกว่า 2 รายไปแล้วนะ (พระกับครูในโรงเรียนชุมชนที่ถูกผู้มีอิทธิพลเกี่ยวกับการค้ายาเล่นงานเพราะไปปลุกระดมชาวบ้านให้เลิกยาเสพติด) ต่อไปจะเป็นใครที่ต้องไป ถ้าเป็นแบบนี้อีกหน่อยก็ถึงคิวเราแน่ เราจะป้องกันอย่างไร” เมื่อคุยในกลุ่มผู้นำว่าต้องร่วมมือกันแก้ปัญหาโดยให้ชาวบ้านตระหนักถึงความรุนแรงปัญหาที่ชุมชนได้รับ

หลังจากนั้นมีการประชุมในหมู่บ้านเพื่อหามาตรการการแก้ปัญหาพร้อมกันนำไปสู่การกำหนดกฎ กติกาที่เป็นรูปธรรมนำมาปฏิบัติจริงอย่างเคร่งครัด พอกำนันคำถาม กล่าวว่า “37 ชุนศึก (ตอนนั้นมี 37 คนยังไม่มี อบต.มาร่วม) ช่วยย้าชาวบ้านทุกคนให้ช่วยกันคิด ชาวบ้านมาประชุมราว 600 คน ชาวบ้านช่วยกันออกความคิดเห็นในแต่ละปัญหา กรรมการรวบรวมความคิดเห็นเป็นลายลักษณ์อักษร อันไหนเสนอมากก็รวบรวมเป็นข้อ อ่านให้ฟังเกิดเป็นกติกา ข้อมติที่ประชุมตั้งเป็น “กติกาดำบล” มาตรการต่าง ๆ ที่ออกมาก็ไม่คิดว่าจะเป็นกติกา ชาวบ้านตกลงถ่ายเอกสารแจกให้ทราบทั่วครัวเรือน ได้ 2 เดือนเมื่ออ่านครบ 2 เดือนก็ประกาศเป็นกฎกติกาที่ทุกคนต้องปฏิบัติทั้งตำบล” (คำถาม, 2553) เริ่มจากปัญหาการตัดไม้ทำลายป่าและอนุรักษ์ป่าชุมชนน้ำเกียน ที่ประชุมมีการตั้งมาตรการชุมชนดูแลป่าขึ้นในการปฏิบัติและต่อมากำหนดเป็นกฎกติกา ของหมู่บ้านและตำบลเพื่อใช้ในการปกครองดูแลตนเองขึ้น จัดทำโครงการสำรวจป่า การปลูกทดแทน การตั้งเวรยามตรวจจับผู้ลักลอบตัดไม้ มีผู้นำเป็นคนริเริ่ม พอกำนันคำถาม เล่าว่า “เรื่องการตัดไม้ทำลายป่า นั้นสำคัญมากเพราะห้วยน้ำเกียนนั้น เป็นสายเลือดหลักของตำบล มีป่าอนุรักษ์กว่า 25,000 ไร่ ตั้งแต่อนุรักษ์มา น้ำไหลมา 7- 8 ปีแล้ว เราตั้งด่านตรวจจับคนตัดไม้ที่ปากทางลงจากป่าทำมา 10 ปีแล้ว เริ่มจากกรรมการที่เป็น 37 ชุนศึกมาผลักดันเข้าเวรตอนนี้มีการตรวจจับยาเสพติดด้วย ต้องมีการยึดรถ ส่วนดำเนินคดี ห้ามเคลื่อนย้ายรถเด็ดขาด ห้ามมีการเคลียร์กัน อันนี้ไม่ได้เลย การอยู่เวรอยู่กัน 2 คนต่อเวร อยู่คนละ 1 วัน 1 คืน เน้นการทำงานโปร่งใส นายก กำนัน ต้องอยู่ด้วยการดูแลป่ามีการตรวจป่าทุกปี จัดกิจกรรมในการนำเยาวชนไปรู้จักป่า เรียนรู้ร่วมกันกับผู้ใหญ่ การดูแลรักษาป่าทำได้ 100% ป่าไม้ไม่ต้องมายุ่งเลย แต่ก่อนที่ป่าไม้ดูแลทำให้ป่าเกือบหมด” (คำถาม, 2553)

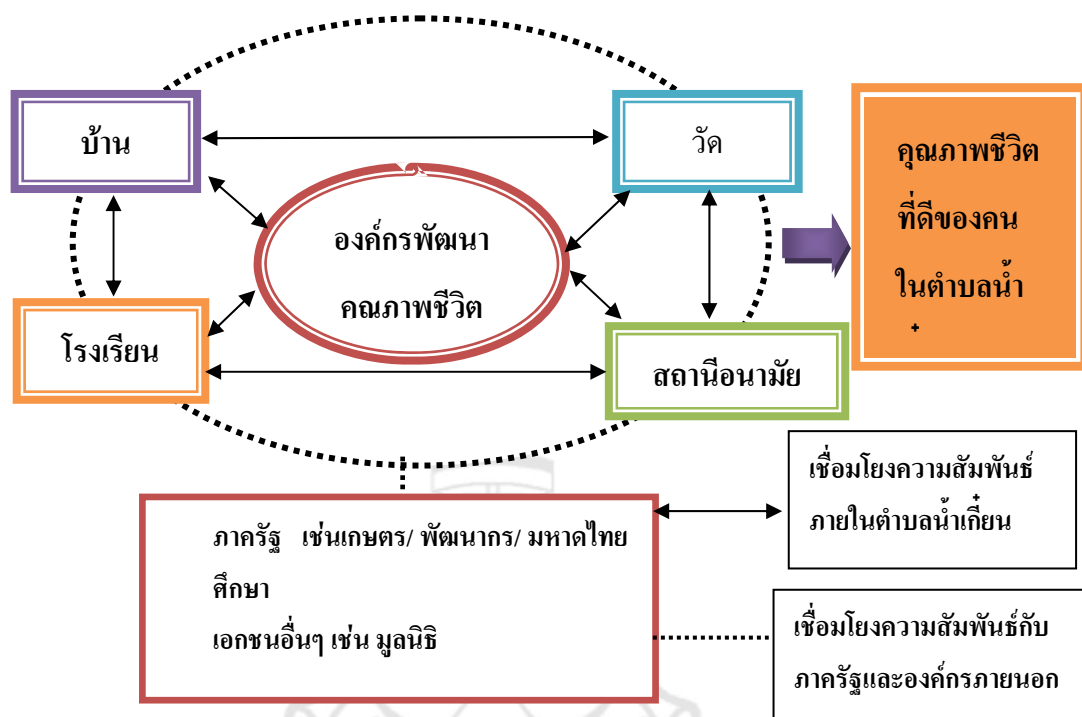
จากนั้นขยายโครงการแก้ปัญหาชุมชนไปใช้กับการแก้ปัญหายาเสพติดและการพนัน มีมาตรการออกมาเป็นกติกา มาตรการการพนัน พอกำนันคำถามเล่าว่า “เรื่องเล่นการพนัน โทษปรับ 2,000 บาทและตัดสิทธิ์ไม่ให้ชาวบ้านร่วมมือในกิจกรรมของคนที่ไม่ฝึ้นเล่นการพนัน ตั้งแต่นั้นมา

เลิกได้ 99% ถือว่าแก้ไขได้ระดับหนึ่ง ที่ไม่ถึงร้อยเพราะติดเรื่อง “หอย” ที่ยังมีเล่นบ้าง เราพยายามให้ชื่อแบบมีสติ เราบอกว่าหากหาได้ 50 ชื่อ 60 ก็ยากจน” (คำมูล, 2553)

ส่วนมาตรการเรื่องยาเสพติดนั้นพ่อกำนันคำมูลกล่าวต่ออีกว่า “เราเรียกคนที่เกี่ยวข้องกับยาเสพติด 180 คนมาประชุมที่โรงเรียน คุยแบบพี่น้อง ถามว่าทุกคนที่มานั่งว่าใครโดนกลั่นแกล้งบ้าง ทุกคนบอกว่าไม่มีใครโดนกลั่นแกล้ง เป็นความจริงตามที่ชาวบ้านหย่อนชื่อลงในกล่องทั้งสิ้น เรามีเกณฑ์ว่าใครได้ 3 คะแนนหมายถึงชาวบ้าน 3 คนยืนยันว่าเกี่ยวข้องกับคนนั้นต้องมาเข้าร่วมประชุม ตอนนั้นเราคุยแบบพี่น้อง ขอร้องให้เลิก ไม่ให้ยุ่งเกี่ยวกับยาเสพติด ทุกคนลงบันทึกและสัญญา ถ้าไม่หยุด ลดละเลิกต้องใช้กฎ เวลา 10 ปี ที่ผ่านมาระดมตรวจสอบตลอด พ่อแม่คอยเอาใจใส่ พามาตรวจเอง ตรวจพบครั้งที่ 1 จะดักเตือน สอนและให้โอกาสใครต้องการบำบัดเราทำให้ เราช่วยพ่อแม่ทำ แต่ถ้าใครไม่ทำเองจะให้กรรมการในตำบลทำให้แทน เราจะตรวจเป็นระยะ ตรวจพบครั้งที่ 2 หากปีศาจะสีม่วง ปรับ 500 บาท ดักเตือน สั่งสอน ตรวจพบครั้งที่ 3 หากปีศาจะสีม่วง ปรับ 1,000 บาท ดำเนินคดีส่งตัวให้ตำรวจ ที่ผ่านมาระดมคัดคนที่ติดยาเสพติดไป 7 ราย วิธีการคือ

1. ไม่ให้ความช่วยเหลือทุกกรณี
2. ตัดทุนอาหารกลางวันเด็กคนที่พ่อไปยุ่งเรื่องยาเสพติด
3. ตัดทุนการศึกษาเด็กที่พ่อแม่ไปเกี่ยวกับยา และ
4. ตัดสิทธิการใช้บัตรประกันสุขภาพ

ถ้าหากตัดสิทธิและทำได้ตามที่ตกลง จะคืนสิทธิให้ใน 2 ปี ช่วงนั้นห้ามป่วย ถ้าป่วยต้องจ่ายเอง ดายก็ตายฟรี วันที่เราคืนสิทธิจะทำพิธีบายศรีสู่ขวัญ ที่นี้มีคนถูกตัดสิทธิมาแล้ว ตอนนีเหลือ 1 คน อยู่ที่หมู่ 2 บ้านกำนัน ลูกติดคุกอยู่ คนบ้านน้ำแก่น เขาอยู่ที่นี้ไม่ได้เลยย้ายกลับน้ำแก่น ส่วนที่หมู่ 4 โดนยิงแต่ไม่ตาย ไปโรงพยาบาลเขาเรียก 8 หมื่น จ่ายได้แค่ 4 หมื่น ไม่สามารถใช้สิทธิบัตรได้ ทุกคนยอมรับหมด ตั้งแต่ทำมาตรการไม่ถูกทำร้าย เพราะกติกานี้ชาวบ้านเป็นคนคิดเอง มีคนที่หมู่ 4 บ้านผม ถูกตัดสิทธิเรื่องขายบุหรี่ยา เขาไม่ยอมรับกติกานี้ เห็นว่าน้องสาวได้แฟนญี่ปุ่นกลับมาสร้างบ้านหลังใหญ่ จะทำบุญบ้านมาขอยืมของจากหมู่บ้านไม่มีใครให้ยืม และจะทำบุญบ้านก็คิดว่าไม่มีใครไป ต้องยกเลิกงานไปเลย เขยญี่ปุ่นมาทำอะไรไม่ได้เลย ที่จริงน้องสาวบอกให้พี่ชายเลิกจ้างตั้ง 5 แสน แต่พี่ชายเขาทูลไม่ยอมเลิก” (คำมูล, 2553) มาตรการแก้ปัญหาวิกฤตของชุมชนตำบลน้ำเกียนนั้น เป็นการคิดร่วมกัน กำหนดกติการ่วมกัน และปฏิบัติตามส่วนรวมอย่างเคร่งครัด เนื่องจากเป็นกติกาที่ผ่านการเห็นชอบของที่ประชุม ประกอบกับการมีผู้นำเป็นแบบอย่างที่ดี ทำให้สามารถผ่านพ้นปัญหาวิกฤต 3 ปัญหาใหญ่ ๆ ไปได้ด้วยดี กระบวนการที่แกนนำมาใช้แก้ปัญหาชุมชนน้ำเกียนให้ผ่านพ้นวิกฤตปัญหานี้เรียกว่า กระบวนการ บวรศ. หรือ บ้าน วัด โรงเรียนและสถานีนามัย ดังภาพที่ 4.26



จาก. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ. (2546). น้ำเกียน ชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน. ใน เอกสารเผยแพร่ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการส่งเสริมสุขภาพ (หน้า 37). กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

ภาพที่ 4.26 กระบวนการแก้ปัญหาในชุมชนน้ำเกียนด้วยแนวทาง บวรส. หรือ บ้าน วัด โรงเรียนและสถานีน้อมัย

จากภาพที่ 4.26 อธิบายได้ว่า ความร่วมมือของทั้ง 4 ส่วนในการแก้ปัญหาร่วมกันของ บวรส. นั้น มีรายละเอียดพอสังเขป ดังนี้

1. บ. คือ บ้าน: ประกอบไปด้วย คณะกรรมการสภาตำบล ผู้นำชุมชนต่าง ๆ กลุ่มแม่บ้าน กลุ่มสูงอายุ กลุ่มเยาวชน (คนที่เกิดปีเดียวกัน) กลุ่มเยาวชน กลุ่มอาสาสมัครสาธารณสุข และประชาชนทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการในกิจกรรมชุมชนทุกครั้ง

2. ว. คือ วัด: พระสงฆ์จากวัดในหมู่บ้านและผู้นำศาสนาคริสต์เข้ามามีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจกรรมพัฒนาชุมชน

3. ร. คือ โรงเรียน: บุคลากรโรงเรียน โดยเฉพาะผู้บริหารที่จัดให้มีนโยบายในการเรียนรู้ การพัฒนาท้องถิ่น พัฒนาหลักสูตรการเรียนการสอนเชิงบูรณาการ เน้นให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการพัฒนาโรงเรียนและให้ครูมีกิจกรรมออกสู่ชุมชนร่วมกิจกรรมในการพัฒนาชุมชนอย่างเต็มที่

4. ส. คือ สถานีนามัย: มีบทบาทในการทำงานร่วมกับชุมชนโดยการทำงานด้านสุขภาพ ให้เชื่อมโยงในเรื่องอื่น ๆ ในชุมชนเช่น ด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม วัฒนธรรมเป็นต้น มีบทบาทเป็นที่เลี้ยงศึกษาและเรียนรู้ร่วมกับชุมชนและช่วยจัดกระบวนการเรียนรู้ให้ชุมชน (facilitator)

หัวหน้าสถานีนามัยตำบลน้ำเกียนผู้จุดประกายการแก้ปัญหากล่าวถึงการทำงานแบบบูรณาการตามแบบของ บวร.ส.ว่า “ผมมีแนวคิดที่ว่า คนที่ทำผิดเขาคือคนในหมู่บ้านเรา ทำไมเราไม่คิดว่าเขาอยู่ในหมู่บ้านเรา ซึ่งเราน่าต้องรู้วิธีคิดมากกว่าคนนอก เรามีปรัชญาว่า “คนดีมีมากกว่าคนไม่ดี” ทำให้เราคิดว่าต้องเอาคนไม่ดีกลับมามากกว่า การเคลื่อนงานที่มีผลประโยชน์ต้องแยกขาด ใช้ฐานความรัก ความเข้าใจต้องมีจุดศูนย์รวม เราเอาเด็กเป็นจุดสนใจร่วม พยายามทำให้ทุกฝ่ายเข้ามาร่วมด้วย ส่วนของสาธารณสุขเป็นจุดรวมคนดี คนที่เป็นผู้ช่วยเหลือผู้อื่น ช่วยเหลือคน บวร.ส.บางที่อาจจะมิแล้ว มีฐานเดิม เราเพิ่มสถานีนามัยอีกจะมีก้อนเส้าเพิ่มมากขึ้น เดิมที่มีอยู่ไม่แน่น เราก็มาเชื่อมโยงให้แน่นมากขึ้น เราเอาเด็กเป็นประเด็นร่วม เช่น การไปปรับเด็กจากโรงเรียนในเมืองที่เขาปฏิเสธ ว. หรือ วัด มีการอบรม “โครงการธรรมน้ำใจป้องกันภัยยาเสพติด” นิมนต์พระมาตักบาตรตอนเช้า ชาวบ้านมาร่วมกันตักบาตร เสร็จแล้วขอข้าวพรไปเลี้ยงเด็กที่โรงเรียน พระประกาศบอกด้วย มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน นายก มาร่วมเป็นเกียรติเราให้ทุกคนหมอบกราบผู้ใหญ่ทุกคนที่มีส่วนร่วม การอบรมทางพระนั้น มีการทอดผ้าป่าความชั่วเพื่อเก็บข้อมูลไว้เป็นพื้นฐานมีการบ้านให้คุณลูก คุณพ่อ คุณแม่ทำร่วมกันเป็นกิจกรรมที่เราใช้จิตวิทยา เพื่อให้เกิดความรักในบ้าน ตรงนี้เกิดคำว่า “บ.” หรือ “บ้าน” เช่นถามความรู้สึก พ่อ ความรู้สึกเด็กที่มีต่อพ่อ เป็นต้น เราเขียนคำถามไปว่า ใครต้องการเลิกบุหรี่ ยาเสพติดต้องไปที่สถานีนามัยบ่ายวันศุกร์ โรงเรียนมาสอนเด็กทุกวัน” กระบวนการ บวร.ส.ที่หัวหน้าสถานีนามัยบ้านน้ำเกียนเป็นผู้ริเริ่มนำมาใช้สามารถรวมจิตใจคนในชุมชนให้เป็นหนึ่งเดียวกันได้จนกระทั่งปี พ.ศ. 2541 จึงเกิด “องค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนตำบลน้ำเกียน” ขึ้นปัจจุบันเรียกว่า “ประชาคมหมู่บ้าน” มีผู้นำเรียกว่า “42 ชุนศึก” เป็นตัวแทนทั้ง 5 หมู่บ้านและสมาชิก อบต.ทำงานร่วมกันอย่างใกล้ชิด ชาวบ้านสามารถเสนอปัญหาในหมู่บ้านตนผ่านการประชุมที่คณะกรรมการลงมาจัดเพื่อค้นหาปัญหาในทุกหมู่บ้าน เพื่อนำไปเป็นการกำหนดนโยบายการพัฒนาท้องถิ่นได้ทุกอย่าง ทำให้ชาวบ้านทุกคนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการชุมชนมากขึ้นโดยผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน เมื่อมีกฎหมายพระราชบัญญัติสภาองค์กรชุมชนเกิดขึ้น ชุมชนตำบลน้ำเกียนจึงจดทะเบียนเป็นสภาองค์กรชุมชนตำบลน้ำเกียนขึ้น เมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม พ.ศ.2551 ทำให้การรวมตัวของคนในชุมชนน้ำเกียนเป็นเรื่องที่ถูกกฎหมายเต็มที่

4.2.3.3 อบต.น้ำเกียนและสถานการณ์การเมืองท้องถิ่น

ตำบลน้ำเกียนได้รับการประกาศจากกระทรวงมหาดไทยเป็น องค์การบริหารส่วนตำบล เมื่อวันที่ 11 สิงหาคม 2542 ปัจจุบัน อบต.ตั้งอยู่เลขที่ 173 หมู่ 4 ตำบลน้ำเกียน อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน มีเนื้อที่ 3 ไร่ มีพื้นที่รับผิดชอบ 88 ตารางกิโลเมตร โครงสร้างการบริหารงานในปัจจุบันมี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลชื่อ นายชูศิลป์ สายวรรณะ เป็นผู้นำฝ่ายบริหาร ซึ่งก่อนหน้านี้มีนายกสนธิ์ สายรอกำ เป็นนายก อบต.และในสมัยนั้นนายก ชูศิลป์เป็นรองนายก อบต.มาก่อน ทั้งนายก สนธิ์และนายกชูศิลป์ ต่างผ่านการทำงานเป็นประธานและกรรมการองค์กรพัฒนาชีวิตฯ ของตำบลมาก่อนและได้รับการสนับสนุนมาจากกลุ่ม 42 ชุนศึกให้เข้ามาสู่สนามการเมือง

กระบวนการเข้าสู่อำนาจการเมืองของนายก อบต.น้ำเกียนนั้นมีลักษณะ ชุมชนเลือกนายก ผ่านคณะกรรมการ 42 ชุนศึก ซึ่งนายก อบต.น้ำเกียน (นายชูศิลป์ สายวรรณะ) กล่าวว่า “สมัยผมเป็น ประธานองค์กรพัฒนาคุณภาพชีวิต อาจารย์สนธิ์เป็นนายก อบต.เขาให้ 42 ชุนศึกเลือก รองนายก อบต. ผมกับรองยุทธ (รองนายก อบต.คนปัจจุบัน) ได้เข้ามาเป็นรองนายกสมัยนั้น ที่นี้กำนันสรรหานายก นายกสรรหากำนัน ตอนเลือกนายก กำนันประชุม 42 ชุนศึก พูดคุยกันว่าใครเหมาะสม ถ้าเอ่ยชื่อใคร คนนั้นต้องเดินออกให้ที่ประชุมวิพากษ์กัน แล้วได้ข้อตกลงจึงเรียกเรามาฟังผลว่าที่ประชุมตกลง หรือไม่ อย่างผมพอเข้าไปเขาปรบมือให้ก็รู้ว่าเขาเลือกเรา” นอกจากนี้ กระบวนการเข้าสู่อำนาจในการเมืองของน้ำเกียนนั้น นายก อบต.คนปัจจุบัน (นายชูศิลป์ สายวรรณะ) ยืนยันว่าที่นี่ไม่มีการซื้อเสียง “การหาเสียงไปหาพร้อมกัน ที่นี่ไม่มีการซื้อเสียง” ดังนั้น การทำงานที่น้ำเกียน จึงมีกลุ่ม 42 ชุนศึก เป็นที่ปรึกษาและทำงานคู่ไปกับ อบต.เสมอ เนื่องจากในกลุ่ม 42 ชุนศึก มีทีมบริหารและทีมสภา ของ อบต.รวมอยู่ด้วย การเมืองท้องถิ่นที่น้ำเกียน นอกจากจะไม่มีคามขัดแย้งรุนแรงแล้ว ยังเป็นการทำงานในลักษณะการให้คำปรึกษาและการตรวจสอบไปพร้อม ๆ กัน

กระบวนการบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจการเมืองท้องถิ่นที่น้ำเกียนจึง ไม่ปรากฏความขัดแย้ง เพราะเป็นการทำงานแบบบูรณาการ ส่งเสริม สนับสนุนและทำงานร่วมกัน กับ บวรศ.ในการแก้ปัญหาชุมชน ชาวบ้านที่นี่ไว้วางใจ 42 ชุนศึกมากกว่า อบต. หากเป็นการตัดสินใจ จากกลุ่ม 42 ชุนศึก จะได้รับการยอมรับจากชาวบ้าน ไม่ว่าจะเป็นนโยบายหรือแม้แต่การเลือกผู้ที่จะ มาเป็นนายก อบต.ของพวกเขาก็ตาม ถ้าเป็นคนที่มาจากกลุ่ม 42 ชุนศึกลงสมัครจะได้ทันที แม้จะมี คนนอกกลุ่มแต่อยู่ในชุมชนลงสมัครก็จะแพ้คะแนนคนที่มาจาก 42 ชุนศึก แต่การที่จะมาเป็นผู้ นำการเมืองที่นี่ต้องเป็นคนที่ทำประโยชน์ให้ชุมชนมาก่อนจนเห็นประจักษ์มานาน ไม่ใช่แค่เป็น 42 ชุนศึก ก็ได้มาสู่การเมืองเพราะชาวบ้านที่นี่ดูจากการเสียสละและทำประโยชน์ให้ชุมชนมาก่อนด้วย พอกำนันศรี ดีสุชา กล่าวว่า “น้ำเกียนไม่ใช่เลือกแต่เครือญาติ ต้องเป็นคนดีด้วย และต้องมีผลงานมาก่อน บ้านเรา ไม่มีปัญหา หากสร้างความเข้าใจเป็นตัวอย่างให้คนเห็นคนเขาก็เลือก คนที่เป็นแกนนำในกลุ่มกรรมการ

หากทำธุรกิจรับเหมาให้ไปรับเหมาที่อื่น จะเป็นการสร้างความลำบากใจให้กรรมการ” (ศรี คีสุชา, 2553)

การทำงานการเมืองของ อบต.ที่น้ำเกียนจึงเป็นการเมืองท้องถิ่นที่เป็นของชุมชนตำบลน้ำเกียนจริง ๆ และผู้นำที่นี่จะทำงานด้วยความซื่อสัตย์ ไม่ทุจริต คดโกง หากจะมีใครสักคนที่ไม่ซื่อ ข้าวจะแพร่ไปเร็วมากในกลุ่มต่าง ๆ ของชุมชน จึงไม่มีใครที่คิดจะทำอะไรที่ไม่ดี พ่อกำนันศรี คีสุชา เล่าต่ออีกว่า “น้ำเกียนมีคณะกรรมการแต่ละหมู่ เวลาผมเป็นผู้ช่วยต้องประชุมกับ 42 ชุมชน เลือกเวลา กลางคืน บางครั้งประชุมเดือนละครั้ง กรรมการประกอบด้วยฝ่ายท้องที่มี กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สารวัตรกำนัน ฝ่ายบริหารมีนายก รองนายก ฝ่ายสภามีประธานสภาและรองฝ่ายประชาชนมีประธานผู้สูงอายุ ผอ. โรงเรียน พระและเยาวชน หมออนามัย เรามาแต่งตั้งกันเอง เรื่องในชุมชน พ่อกำนันเรียกประชุม ถ้า 42 ชุมชนไม่ไปปรับ 50 บาท และดูเหตุผลมีกติกาควคุม” (ศรี คีสุชา, 2553)

การที่กลุ่ม 42 ชุมชนนั้นมีการประชุมทุกเดือนเพื่อปรึกษาปัญหาชุมชน ทุก ๆ คนจะต้องพร้อมหน้ากัน ไม่มีการส่งตัวแทนมาประชุม เนื่องจากเป็นการตัดสินใจเรื่องต่าง ๆ ที่สำคัญจึงไม่นิยม การมีตัวแทนมาร่วม ทุกคนในกลุ่มจะรู้เรื่องราวของหน่วยงานและองค์กรที่กรรมการแต่ละคนรับผิดชอบเท่ากัน ทำให้พวกเขามักจะกล่าวว่า “ที่น้ำเกียนเราเป็นพระเอกร่วมกัน” หมายความว่า ทำงานร่วมกัน มีผลงานเท่ากัน เก่งเท่ากัน ไม่มีใครโดดเด่นหรือเก่งกว่าใครทุกคนเท่ากัน นายก อบต. ชูศิลป์ สายวัฒนะ กล่าวว่า “การทำงานที่นี่ไม่มีผลประโยชน์ งบเราเท่าไร เราบอกให้รู้หมด เพื่อนเรา ต้องรู้มากเท่าเรา ผู้นำเราช่วยกันสร้างศรัทธา ผลประโยชน์ไม่มี โปรงใส ทุจริตคอร์รัปชันไม่มี หากมี ข้าวจะรู้เร็วมาก เมื่อชาวบ้านศรัทธา ทำอะไรก็ง่าย เรื่องยากก็เป็นเรื่องง่าย” (ชูศิลป์ สายวัฒนะ, 2553)

การเมืองท้องถิ่นที่น้ำเกียน จึงเหมือนเป็นวิถีชีวิตที่คู่ไปกับชุมชนในทุกเรื่อง การเมืองที่นี่ จึงมีแต่ความสมานฉันท์ ที่ทุกฝ่ายร่วมกันแก้ปัญหาชุมชน นายก อบต.ชูศิลป์ สายวัฒนะ กล่าวว่า “บริบทของน้ำเกียน ไม่มีความรุนแรง สาเหตุเพราะเรามีความเข้าใจกันมาโดยตลอด เราทำเพื่อประโยชน์ส่วนรวมมาตลอด เรามีกิจกรรมร่วมกันเยอะมาก ทำให้เราได้ใช้ชีวิตร่วมกันเช่น เรือแข่ง การเดินป่า เป็นกิจกรรมอนุรักษ์ เป็นการตรวจป่าต้นน้ำไปด้วย ทุกคนจะพร้อมไปด้วยกันเดินไปคุยกันไป เราจะหาประเด็นร่วมทุกเรื่อง การทำงานของเราไม่แบ่งชั่วอำนาจ เรามีความเป็นเครือญาติสูง ผมเองเป็นเขย ที่นี่แต่มาช่วยเขาทำงานตลอด สถานือนามัยเป็นโซ่ข้อกลาง คอยเป็นผู้ประสานงาน ใครคิดออกนอกกลุ่ม นอกทางมีหมอเบิ้มเป็นโซ่ข้อกลาง” (ชูศิลป์ สายวัฒนะ, 2553)

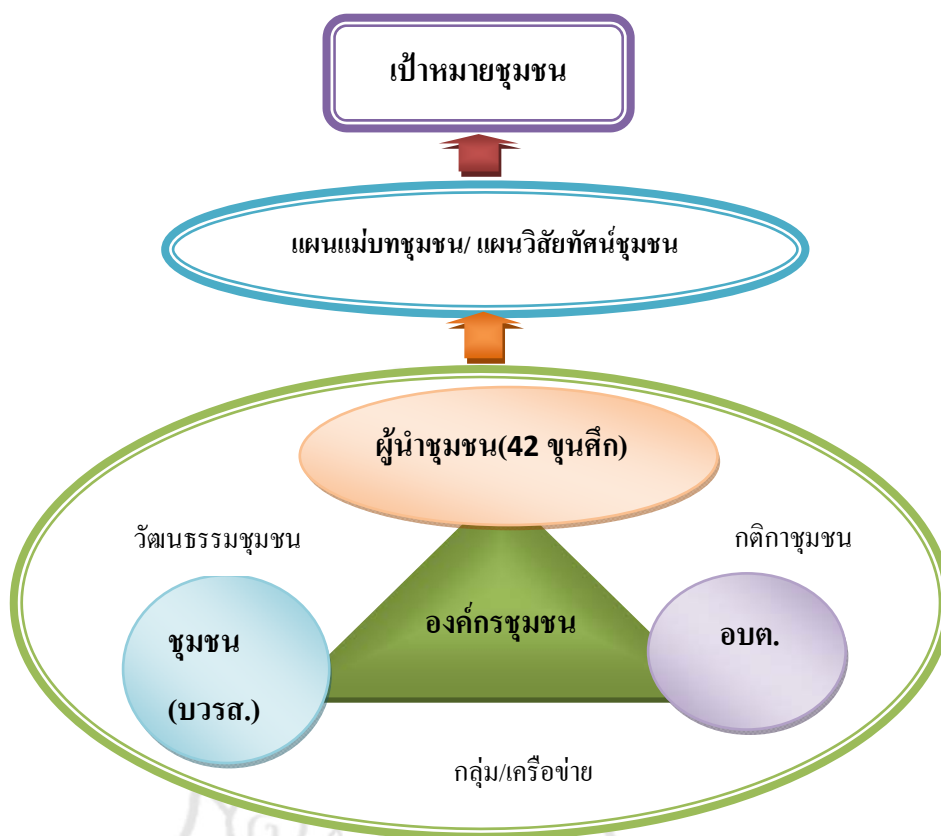
นอกจากการบริหารอำนาจทางการเมืองที่ควบคู่ไปกับชุมชนแล้ว ที่น้ำเกียนนั้นการสร้าง ความเข้มแข็งของชุมชนทำให้การเมืองระดับชาติไม่สามารถแทรกแซงเข้ามาแสวงหาประโยชน์ใน ชุมชนน้ำเกียนได้ นายก อบต.ชูศิลป์ สายวัฒนะกล่าวว่า “การเมืองระดับชาติ เราเปิดหุ้บทุกพรรค เราไม่เชียร์ใครคนใดคนหนึ่งให้ชาวบ้านเลือกเอง เราเคยขอให้เขาช่วยแต่เราไม่รับปากว่าจะช่วยเขา

เราไม่ได้ให้คำมั่นหรือรับขอใครเป็นพิเศษ การปฏิเสธเราใช้ 42 ขุนศึกปฏิเสธได้ เราต้องการงานแต่ไม่ยุ่งเรื่องการเมือง โศกคดีที่ได้ลูกน้องดี ช่วงเขาเป็นฝ่ายช่วงที่เหมือนกับนายกและปลัด คือ ไม่สู้และไม่ถ่ม ความเข้มแข็งของ อบต.มาจาก ชุมชนที่มีส่วนร่วมและผู้นำที่เป็นตัวหมุนเฟื่อง” (ชูศิลป์ สายวัฒนะ, 2553)

4.2.3.4 บทสรุปจากการถอดบทเรียนกระบวนการจัดการความขัดแย้งทางสังคม ชุมชนและการสร้างการเมืองสมานฉันท์ของชุมชนตำบลน้ำเกีฮ่วน

จากการศึกษาบริบทชุมชนน้ำเกีฮ่วนมาแล้วข้างต้น พบว่า ที่น้ำเกีฮ่วนนี้ ชุมชนที่เป็นส่วนท้องถิ่นและท้องถิ่นทำงานแบบบูรณาการร่วมกันมาตลอด รูปแบบของความสัมพันธ์แบบเครือญาติและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่ผูกพันมาช้านาน เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนความเข้มแข็งของคนในชุมชน นายก อบต.ชูศิลป์ สายวัฒนะ กล่าวว่า “ที่น้ำเกีฮ่วน เมื่อก่อนต่างคนต่างอยู่ แต่เดี๋ยวนี้ต่างคนต่างพึ่งพากันและกัน ต่างคนต่างช่วยกัน เสน่ห์ที่นั่นคือ เราถูกสร้างมาโดยระบบธรรมชาติ เอื้ออาทรกันสูง ถ้าคนป่วยจากน้ำเกีฮ่วนไปป่วยจะมีคนตามไปดูดูแลมากจนหมอ พยาบาลรู้เลยว่าคนนั้นมาจากน้ำเกีฮ่วน” (ชูศิลป์ สายวัฒนะ, 2553) กระบวนการจัดการความขัดแย้งในชุมชนและการเมืองของตำบลน้ำเกีฮ่วนนั้น มีแนวทางการจัดการ ดังภาพที่ 4.27





ภาพที่ 4.27 กระบวนการในการจัดการความขัดแย้งในชุมชนตำบลน้ำเกีฮ่น อ.ภูเพียง จ.น่าน

จากภาพที่ 4.27 อธิบายได้ว่า

1. เป้าหมายชุมชน ซึ่งตั้งไว้ตามแผนแม่บทชุมชนและแผนวิสัยทัศน์ชุมชนที่ได้จัดทำในปี พ.ศ. 2544 คือ
 - กินอิ่ม หมายถึง มีเศรษฐกิจที่พอเพียง สามารถพึ่งตนเองได้
 - นอนอุ่น หมายถึง คนในชุมชนมีสุขภาพดี
 - ฝันดี หมายถึง มีความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สิน ไม่มีปัญหาหาเสพติดและไม่มีปัญหานี้สิน
2. แผนแม่บทชุมชนและแผนวิสัยทัศน์ทัศนชุมชน เป็นกลยุทธ์ การพัฒนาเป็นตัวนำเพื่อไปสู่เป้าหมายของชุมชน ซึ่งแผนแม่บทชุมชนและแผนวิสัยทัศน์ชุมชนที่ได้จัดทำในปี พ.ศ. 2544 และมีแผนปฏิบัติการไปสู่เป้าหมายชุมชน

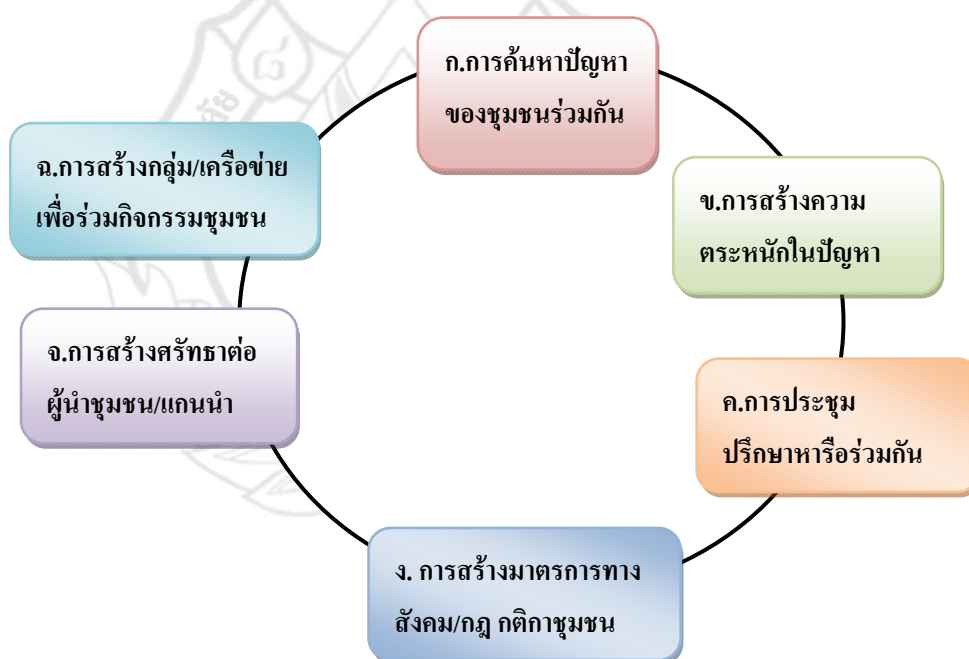
3. การบูรณาการการทำงานแบบมีส่วนร่วมกัน ระหว่าง ชุมชน (บวรศ.) ผู้นำชุมชน (42 ชุมนตึก) และอบต.เป็นฝ่ายสนับสนุนและส่งเสริม โดยสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมผ่านเวทีชาวบ้าน และการทำงานร่วมกันของ อบต.กับกลุ่มผู้นำ 42 ชุมนตึกที่ควบคู่กันตลอด

4. การสร้างวัฒนธรรมชุมชน แบบการมีส่วนร่วม ทุกกิจกรรมของชุมชนและการเมือง

5. การกำหนดกฎกติการ่วมกัน การสร้างมาตรการทางสังคมหรือกฎชุมชน ใช้ปฏิบัติในชุมชนอย่างเคร่งครัด

6. การสร้างกลุ่ม องค์กรและกองทุนต่าง ๆ ที่หลากหลาย เพื่อให้ทุกคนทุกกลุ่มในชุมชน มีโอกาสในการร่วมกิจกรรมชุมชนและเป็นพลังในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้

ชุมชนตำบลน้ำเกี๋ยนได้สร้างแนวทางการจัดการความขัดแย้งในรูปแบบการสร้างความสมานฉันท์ของทุกฝ่ายในชุมชนจนประสบความสำเร็จร่วมกันได้นั้น เพราะมีกลวิธีการจัดการร่วมกัน ดังภาพที่ 4.28



ภาพที่ 4.28 วิธีการจัดการความขัดแย้งของชุมชนตำบลน้ำเกี๋ยน อ.ภูเพียง จ.น่าน

จากวงจรภาพวิถีการจัดการความขัดแย้งของชุมชนน้ำเกียนข้างต้นอธิบายได้ ดังนี้

1. การค้นหาปัญหาร่วมกัน โดยการที่แกนนำกลุ่มปรึกษากันจนขยายผลไปสู่การประชุม ค้นหาปัญหาทั้งกรณีการตัดไม้ การตัดยาเสพติด การพนันที่เป็นปัญหาหลัก ๆ ของชุมชน
2. การสร้างความตระหนักในปัญหาชุมชนร่วมกัน ในที่ประชุมแกนนำชี้ให้เห็นถึงผลกระทบปัญหาต่อบุคคลและชุมชน โดยชูประเด็นเด็กและเยาวชนเป็นหลัก เพื่อให้ครอบครัวหันมาร่วมคิดร่วมแก้ เพื่อลูกหลาน
3. การประชุมปรึกษาหารือและหาแนวทางแก้ปัญหาร่วมกันทุกฝ่ายเป็นการสร้างกระบวนการคิดของชาวบ้านในที่ประชุมว่าจะแก้ไขอย่างไร เขียนออกมาและนำมาเผยแพร่ทุกหมู่บ้านให้ทราบ เพื่อถือเป็นแนวปฏิบัติร่วมกันทั้งตำบล
4. การกำหนดมาตรการทางสังคม กฎกติกาและกติกาชุมชน เพื่อการปฏิบัติในการลดปัญหา โดยเริ่มจากผู้นำ/แกนนำเป็นแบบอย่างก่อน และขยายผลไปที่สมาชิกในชุมชนทีละหมู่บ้าน จนครอบคลุมทั้งตำบลเช่น กลุ่มผู้ตัดยา ผู้เสพยา (ผู้ป่วย) ครั้งแรกให้อภัย ครั้งสองปรับ 500 บาท และปรับครั้งสามปรับ 1,000 บาทและสั่งดำเนินคดี เคยมีคนตัดยาที่ส่งไปทำงานโรงงานอิฐเขาให้ปรับรักษาที่โรงพยาบาล ถ้าไม่ไปโรงพยาบาลจะถูกปรับแบบบังคับ (เข้าค่าย) และการไม่มีการขายบุหรี่ในชุมชนใช้มาตรการแบบเดียวกับเรื่องยาเสพติด คือตัดสิทธิ์แม้แต่การประชามติ แจกผ่านผู้ใหญ่บ้านไปและมีหนังสือแจ้งเรื่องตัดสิทธิ์ ประชาชนทุกคนร่วมกันทำ ส่วนเหล้าขายได้แต่ให้กินในงานแต่งงาน และงานแข่งขันกีฬาเท่านั้น
5. การสร้างความศรัทธาต่อผู้นำชุมชน/แกนนำในการนำพาไปสู่การแก้วิกฤตปัญหาชาวบ้านไว้วางใจผู้นำ/แกนนำ เนื่องจากเป็นผู้จุดประกายและปฏิบัติให้เห็นเป็นแบบอย่างที่ดีก่อน
6. การสร้างกลุ่มเครือข่ายและองค์กรการพัฒนาต่างๆที่หลากหลายในชุมชน เพื่อให้ทุกคนในชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมที่มีความหลากหลายตามความสามารถและเพื่อเป็นการรวมตัวเพื่อพัฒนาอาชีพ การสร้างรายได้ การดูแลกันและกันด้วยระบบสวัสดิการ กองทุนต่างๆ และการพัฒนาท้องถิ่นเช่น กองทุนวันละบาท คณะกรรมการป่าชุมชน เป็นต้น

พื้นที่น้ำเกียนแม้จะประสบความสำเร็จ แต่ยังมีจุดแข็ง จุดอ่อนที่ต้องปรับปรุง ดังตารางที่

4.7

ตารางที่ 4.7 การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลน้ำเกียน น่าน

การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลน้ำเกียน น่าน	
จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. มีผู้นำและกลุ่มแกนนำที่เข้มแข็ง(42 ชุนศึก) เป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนและเป็นแบบอย่างที่ดี	1. การสร้างอาชีพยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากขาดแหล่งน้ำขนาดใหญ่สำหรับการเกษตรกรรม
2. การทำงานเป็นลักษณะการปรึกษาหารือในรูปแบบการระหว่างแกนนำชุมชนและ อบต.	2. อบต.มีรายได้น้อยไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน
3. มีการประสานความร่วมมือทุกฝ่ายในชุมชน	
4. ชาวบ้านให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมของชุมชน	
5. มีกลุ่มต่าง ๆ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตหลากหลายในชุมชน	
6. ชุมชนมีกติกาที่ยอมรับและปฏิบัติร่วมกันอย่างเคร่งครัด	
7. มีการสร้างจิตสำนึกในเยาวชนให้รักและร่วมพัฒนาชุมชนอย่างต่อเนื่อง	

ความสำเร็จของการสร้างความสมานฉันท์ในชุมชนตำบลน้ำเกียนนั้น พบว่า ชุมชนน้ำเกียนใช้เวลาไม่ต่ำกว่า 10 ปี ในการกอบกู้สถานการณ์จนกระทั่งได้รับการยกย่องว่าเป็น “ชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน” (ชุมชนไท, 2552) สอดคล้องกับการถอดบทเรียนในพื้นที่ที่พบว่าชุมชนน้ำเกียนมีความสมานฉันท์ทั้งทางด้านสังคมเศรษฐกิจและการเมือง เป็นชุมชนที่เข้มแข็งสามารถพึ่งพาตนเองได้โดยมีกลยุทธ์การสร้างคามเข้มแข็งจากการสร้างความมีส่วนร่วมผ่านเวทีชาวบ้าน การมีผู้นำ/แกนนำที่ดีอย่าง 42 ชุนศึกที่เป็นผู้นำแถวหน้า การมีกลุ่มองค์กรและเครือข่ายที่มีกิจกรรมร่วมกันในการพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ยั่งยืน ทำให้มีผู้คนจากทุกภาคไปดูงานและรูปแบบการพัฒนาที่ตำบลน้ำเกียนกว่า 500 องค์กรจาก 60 กว่าจังหวัดทั่วประเทศ (ศิรินันท์ สารมณัฐ, 2553)

4.3 ผลการศึกษาส่วนที่ 3 ความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์

การศึกษาในส่วนที่ 3 นี้ เป็นการนำข้อมูลมาประกอบกับการศึกษาใน 2 ส่วนที่กล่าวมาแล้ว เนื่องจากพื้นที่ขัดแย้งและพื้นที่สมานฉันท์ ต่างมีแนวคิดที่หลากหลาย เพื่อให้เกิดความน่าเชื่อถือของข้อมูล ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงสัมภาษณ์ ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์ แล้วนำมาวิเคราะห์ร่วมกับข้อมูลที่ได้มา 2 ส่วนก่อนหน้านี้ โดยการสัมภาษณ์ จำนวน 20 คน ซึ่งความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

4.3.1 ความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น

ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็นว่า มีความเป็นมาจากพื้นฐานบริบทสังคมไทยที่เริ่มมีการเปลี่ยนแปลงทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง ดังนี้

4.3.1.1 การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจจากสังคมเกษตรกรรมสู่ความเจริญแบบอุตสาหกรรม เริ่มมาตั้งแต่ประมาณ 20 กว่าปีที่ผ่านมา ประเทศไทยเริ่มพัฒนาจาก “สังคมเกษตรกรรม” เป็น “สังคมอุตสาหกรรม” มีการเกิดขึ้นของโรงงานใหญ่ในใจกลางเมืองและปริมณฑล ทำให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชากรจาก “สังคมชนบท” สู่ “สังคมเมือง” เกษตรกรที่ถิ่นฐานมาทำงานในเมืองใหญ่ ๆ กันมาก ทำให้วิถีชีวิตแบบเดิม ๆ มีการเปลี่ยนแปลงตามการพัฒนาอุตสาหกรรม วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) กล่าวว่า “การพัฒนาธุรกิจแบบอุตสาหกรรม ทำให้เราไม่เคร่งครัดต่อการประเมินสิ่งแวดล้อมก่อนการลงทุนทางอุตสาหกรรม สร้างความขัดแย้งระหว่างโครงการพัฒนาอุตสาหกรรมกับชาวบ้านอย่างทุกวันนี้ เป็นปัญหาของประเทศที่กำลังพัฒนาที่เน้นไปทางอุตสาหกรรมเช่น ไทยเรา ผมว่าปัญหาความขัดแย้งนั้น หลัก ๆ เกิดจาก การพัฒนาการเมืองและการพัฒนาอุตสาหกรรม”

4.3.1.2 การเปลี่ยนแปลงจากสังคมแบบวิถีชีวิตไทยสู่การเปลี่ยนแปลงสู่สังคมสมัยใหม่ เป็นการเปลี่ยนแปลงสังคมจาก “สังคมชนบท” ไปสู่ “สังคมเมือง” นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงทางวิถีชีวิตทางสังคมตามไปด้วย มีการเคลื่อนไหวของข้อมูลข่าวสาร ความทันสมัยของเทคโนโลยีต่าง ๆ ทำให้ส่งผลต่อวัฒนธรรม วิถีชีวิต วิถีคิด ทักษะของคนในสังคมไทย ในส่วนการเปลี่ยนแปลงนั้น “ผู้นำ” เป็นกลไกสำคัญในการนำพาสังคมสู่การเปลี่ยนแปลงทั้งสิ้น โดยแท้จริงสังคมไทยอาจจะเหมือนสังคมประเทศที่กำลังพัฒนาอีกหลายๆประเทศที่ยังไม่พร้อมต่อการเปลี่ยนแปลงที่รวดเร็ว ยิ่งสังคมในชนบทนั้น “ผู้นำชุมชน” จะเป็นผู้กำหนดบทบาททางสังคมชุมชนในทิศทางที่ตนเห็นว่า “ดี” ซึ่งอาจจะเหมาะสมหรือไม่ เป็นอีกประเด็นหนึ่งซึ่งอาจดูมองผ่านไป วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) กล่าวว่า “ในการเปลี่ยนแปลงของชุมชนนั้น มีเบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงมาจาก “ผู้นำ” ทั้งสิ้น ผู้นำในที่นี้ อาจหมายถึง “คนที้นำการเปลี่ยนแปลง” หรือ “Change Agent” ลองสังเกตให้ดีว่า สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลง

นั่น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเขาเป็นใคร มีที่มาอย่างไร มีบทบาทต่อชุมชนอย่างไรมาก่อน บุคลิกและลักษณะอย่างไร มีประวัติศาสตร์การต่อสู้เคลื่อนไหวอย่างไรมาก่อน”

4.3.1.3 การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองแบบรวมศูนย์ไปสู่การเมืองแบบกระจายอำนาจ เป็นผลมาจากการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่ประเทศต่าง ๆ เริ่มตระหนักในระบอบประชาธิปไตย ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน ในหลายทศวรรษ ตั้งแต่หลังยุคสงครามโลก ประเทศต่าง ๆ เริ่มฝึกฝักระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตยมากขึ้น และมีพัฒนาการไปสู่การกระจายอำนาจการปกครองสู่ประชาชนที่เป็นเจ้าของอำนาจอย่างแท้จริง ดังนั้น กระแสการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นจึงได้รับการพัฒนาขึ้นในประเทศไทย หลังจากมีการเปลี่ยนแปลงการปกครองจากรบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ปี พ.ศ. 2475 เป็นต้นมา

ส่วนกระแสการกระจายอำนาจนั้นมีการพัฒนาอย่างรวดเร็วในช่วงปี พ.ศ. 2540 ที่รัฐธรรมนูญเริ่มกำหนด “สิทธิและหน้าที่” อย่างชัดเจน โดยเฉพาะหลังจากการยกระดับ อบต.ทั่วประเทศในปี พ.ศ. 2537 เป็นต้นมา จนเกิดการเลือกตั้งผู้นำท้องถิ่นปี พ.ศ. 2548 ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นเริ่มปรากฏชัดขึ้น วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) กล่าวว่า “รัชกาลที่ 5 ที่ท่านเตรียมการเพื่อเปลี่ยนแปลงการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยนั้นท่านค่อย ๆ เตรียม เพราะท่านรู้ว่าคนไทยยังไม่พร้อมต้องเตรียมความพร้อมคนไทยก่อน รอให้ผู้คนและท้องที่เจริญค่อยเปลี่ยนแปลงการปกครองแต่เราเปลี่ยนกันเร็วเกินไป คนไทยมีศักยภาพไม่พอที่จะใช้ระบอบนี้ในท้องถิ่น”

ความคิดเห็นในประเด็นเดียวกันนี้ ชัชวาล ทองดีเลิศ (2552) กล่าวว่า “อบต. มีพัฒนาการมายาวนาน เมื่อรัฐเข้ามาควบคุม พัฒนาท้องถิ่นตามที่วางไว้ แต่อาจไม่ตรงตามที่หมู่บ้านหรือชุมชนได้ทำมาแต่ต้น ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่าง “ผู้นำที่เป็นทางการ” กับ “ผู้นำชาวบ้าน” ปัญหาที่สำคัญคือ “ผู้นำทางการจะยึดกฎหมาย” แต่ “ผู้นำชาวบ้านจะยึดชุมชน” เป็นหลัก ซึ่งชุมชนนั้นยึดจารีตประเพณีเป็นภาพใหญ่ของท้องถิ่น ในขณะที่รัฐหรือผู้แทนทางการยึดกฎหมายเป็นหลัก เมื่อมีกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ซึ่งเป็นผู้นำแบบทางการขึ้น จากการแต่งตั้งของรัฐ ก็ทำงานให้รัฐเป็นลูกน้องรัฐ แม้ว่าชาวบ้านจะเป็นคนเลือกมาแต่ต้องทำงานตามที่นายอำเภอมอบหมายและนายอำเภอก็เป็นนายโดยตรง ความคิด ความอ่านจะต่างกับผู้นำชุมชนหรือผู้นำชาวบ้านที่ไม่เป็นทางการ ทั้งทางด้านกระบวนการทัศน วิถีคิด ทิศทาง ขึ้นอยู่กับว่าผู้นำทางการนั้นจะประสานผู้นำชุมชนหรือผู้นำชาวบ้านได้หรือไม่ หากประสานได้ดีความขัดแย้งก็ไม่เกิด . . . พอมี อบต.เริ่มมี “ผู้นำ” 3 คน ในชุมชนเดียว เหมือนมี “เสือสามตัวในถ้ำเดียวกัน” คือ (1) ผู้นำตามธรรมชาติ หรือผู้นำชาวบ้าน หรือผู้นำชุมชนเดิม (2) ผู้นำทางการที่ได้รับการแต่งตั้งจากอำเภอ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและ (3) ผู้นำท้องถิ่น (อบต.) ตามหลักการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นใหม่”

จากแนวคิดผู้ทรงคุณเกี่ยวกับพัฒนาการการเปลี่ยนแปลงสังคม การเมืองและเศรษฐกิจนั้น เห็นได้ว่า การเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ เหล่านั้น ได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงสังคมในชุมชนทั้ง

ทางตรงและทางอ้อม ซึ่ง “การเมืองเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงให้ชุมชน” และขณะเดียวกัน “การเมืองก็ทำให้ชุมชนเกิดการเปลี่ยนแปลง” เช่นเดียวกัน ในการนี้การเมืองท้องถิ่นที่ได้รับผลจากการเปลี่ยนแปลง ทั้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการบริหารอำนาจและกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ โดยมีสาเหตุการเปลี่ยนแปลงดังรายละเอียด ต่อไปนี้

1. ความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีประสบการณ์และ ผู้ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่น กล่าวถึง สาเหตุและปัญหาการปกครองท้องถิ่น ว่ามีสาเหตุมาจาก

1) การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นจากประชาชนโดยตรง ความคิดเห็นประเด็นการเลือกผู้บริหารท้องถิ่นจากประชาชนโดยตรง เห็นว่าทำให้ชุมชนมีผู้นำ 2 คน ที่มีอำนาจอยู่ในพื้นที่เดียวกันเหมือน “เสือสองตัวในถ้ำเดียวกัน” ในขณะที่บางพื้นที่มีผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการอีก กลายเป็นมีผู้นำมากกว่า 2 คนในชุมชนเพิ่มไปจากเดิม “พอมี อบต.เริ่มมี “ผู้นำ” 3 คน ในชุมชนเดียว เหมือนมี “เสือสามตัวในถ้ำเดียวกัน” คือ (1) ผู้นำตามธรรมชาติ หรือผู้นำชาวบ้าน หรือผู้นำชุมชนเดิม (2) ผู้นำทางการที่ได้รับการแต่งตั้งจากอำเภอ ได้แก่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ (3) ผู้นำท้องถิ่น (อบต.) ตามหลักการกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นใหม่” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552)

การเลือกผู้นำท้องถิ่นจากการเลือกตั้ง ทำให้อำนาจผู้นำท้องถิ่นที่มีอำนาจบทบาททั้งทางโครงสร้างหน้าที่แล้วยังมีอำนาจบารมีที่ได้จากการเลือกของประชาชนทำให้ไม่สนใจ “อำนาจเก่า” ของผู้นำชุมชน ซึ่งนอกจากจะลดบทบาทอำนาจผู้นำชุมชนแล้ว ผู้นำท้องถิ่นยังมี “งบประมาณ” เป็นอำนาจในการบริหารท้องถิ่นอีกด้วย “ปี 2548 กฎหมายเริ่มมีการเลือกตั้งนายกจากประชาชน ทำให้นายกร่างวาทน์มาจากการเลือกตั้ง ที่ชาวบ้านเลือก กำนันไม่เกี่ยว ตอนที่นายกมาจากสถานนั้น สภามีอำนาจถอดถอนได้ แต่เมื่อมาจากประชาชนสภาถอดถอนไม่ได้ ลงมติก็ไม่ได้ ทำให้ในชุมชนมีนายกกับกำนันเป็นคนยิ่งใหญ่ สอง คนในตำบลเดียวกัน” (สุพรรณ คำภู, 2552)

ความขัดแย้งส่วนนี้เกิดจากการที่ผู้นำเก่ารู้สึกสูญเสียอำนาจที่มีอยู่เดิมและหาผู้ที่มาจากการเลือกตั้งนายก อบต. ไม่ใช่คนที่ตนสนับสนุนมาเพื่อหวังครอบงำอำนาจนายก อีกชั้นหนึ่งแล้วประเด็นขัดแย้งจะเกิดตั้งแต่กระบวนการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและการตรวจสอบเช่นกัน “ในทางรัฐศาสตร์นั้น การเลือกตั้งเป็น Model ไปสู่ความเจริญ การเลือกตั้งท้องถิ่นก็เป็นความเจริญทางการเมืองแต่ต้องกำหนดคุณสมบัตินายกใหม่ ถ้าไม่กำหนด นายกที่มาจากการเลือกตั้งจะทำอะไรให้ท้องถิ่นได้” (มงคล สุกใส, 2552)

2) การแข่งขันการเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้ง ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าเกิดจากรูปแบบ กลวิธีการหาเสียงเพื่อเข้าสู่อำนาจในลักษณะการแข่งขัน วิธีการ เทคนิคของผู้สมัครแต่ละคน ซึ่งประเด็นขัดแย้งลุกลามไปถึงการแบ่งฝ่ายสนับสนุนผู้สมัครออกจากกันอย่างชัดเจน “ความขัดแย้ง

ทางการเมืองทุกวันนี้เกิดจากการเลือกตั้ง ซึ่งสร้างความขัดแย้งในสังคมไทยอย่างมาก วัฏจักรหรือวงเวียนความขัดแย้งจากการเลือกตั้งนั้น จะเริ่มจากการแข่งขันกันเพื่อเข้าสู่อำนาจ พอได้มาแล้ว หลังเลือกตั้งราว ๆ 2 สัปดาห์จะมีเรื่องร้องเรียนตามมามาก เป็นแบบนี้ทุกที่” (มงคล สุกใส, 2552) รูปแบบการเลือกตั้งนี้สร้างความเปลี่ยนแปลงสังคมไทยจากสังคมที่มีแต่ความรัก สามัคคี เอื้ออาทรต่อกันเป็นสังคมแบบใหม่ที่มี “พวกเขา-พวกเรา” หรือ “ฝ่ายเรา-ฝ่ายตรงข้าม” ที่พร้อมจะทำทุกอย่างให้ “ฝ่ายเรามีชัยชนะเหนือฝ่ายเขา” แทนที่ “เมื่อก่อน ปกครองด้วยความรัก ความสามัคคี ไม่มีการเลือกตั้ง การแข่งขัน ชาวบ้านไม่แตกแยก ตอนนี้อยู่มีการเลือกตั้งจะแตกกันเป็น Block เพราะการชนะและแพ้จากการแข่งขันเป็นสาเหตุหนึ่ง” (ประเสริฐ กุโน, 2552) ซึ่งหลังจากการเลือกตั้งบางกลุ่มอาจจะใช้เวลาสักระยะแล้วดีกันเหมือนเดิมแต่บางกลุ่มจะ “โกรธกันถาวร” จนกลายเป็นพยายามหาพวกของตนเป็นกลุ่มๆ ไว้เพื่อต่อสู้กับอีกฝ่ายในรูปแบบต่าง ๆ นานาในคราวต่อไป

ก. กลวิธีการหาเสียงโดยการซื้อเสียง กลวิธีการหาเสียงในการเลือกตั้งนั้นนำไปสู่ความขัดแย้งในลักษณะการแข่งขันที่มุ่งสู่เป้าหมายแต่เป็นวิธีการที่ไม่ถูกต้อง ผู้สมัครบางคนมีเงินพอที่จะซื้อเสียงเองแต่บางคนมีผู้สนับสนุนการซื้อเสียง สิ่งก็ตามมาคือ การจับผิด ร้องเรียน และผลที่ได้คือ การที่ท้องถิ่นได้คนที่ไม่มีคุณภาพเพราะซื้อมาด้วยเงินและการที่ประชาชนในท้องถิ่นไม่มีความเข้าใจในกลวิธีการเข้าสู่อำนาจแท้จริงตามระบอบประชาธิปไตย “การซื้อเสียงมาจากกระบวนการเลือกตั้ง ที่เปรียบเสมือนการให้ประชาชนเสฟฟัน เฮโรอีน เพราะมันให้ความสุขชั่วคราว และพอหมดฤทธิ์ยาความสุขหายไป ประชาชนจะติดด้วยวิธีการนี้ทำให้ได้เงิน เขาจะคิดเพียงว่าเดี๋ยวเลือกตั้งใหม่ก็มีคนเอาตังมาแจก รอรับคราวต่อไป ... การเมืองทุกวันนี้ทำให้คนไทยเสียคน นโยบายประชานิยมทำให้คนไทยโง่ ไม่คิดด้วยตนเอง รอรับแจกอย่างเดียว คิดไม่ออกว่าจะทำอะไร” (มงคล สุกใส, 2552)

ข. การแบ่งฝ่ายสนับสนุนเป็น 2 พวก การเลือกตั้งนั้นนอกจากจะแบ่งผู้สมัครที่มีสถานะเป็นคู่แข่งแล้วยังแบ่งผู้สนับสนุนเป็นสองฝ่ายเช่นเดียวกัน “ความขัดแย้งของการเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้งนั้น เป็นการแข่งขันที่มีเป้าหมายของการแพ้-ชนะ ถามว่าเมื่อก่อนก็เลือกตั้งกัน ผู้ใหญ่บ้านแบบเห็นหน้าแต่ไม่แตกแยก เดิมนี่เลือกแบบลับๆ กลับมีการแตกแยกสูง ความขัดแย้งนั้นผมคิดว่าเกิดจาก คนเชียร์ ที่มีการแบ่งฝ่ายถาวร และวิธีคิด” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547)

ค. กลยุทธ์การหาเสียง วิธีการที่ใช้คือ ใส่ร้ายป้ายสี โจมตีกันไปมา ลดความน่าเชื่อถือคู่แข่ง เป็นกลวิธีการในการหาเสียงเลือกตั้ง ที่สร้างความขัดแย้งที่มีความต่อเนื่องมาจากการแบ่งฝ่ายสนับสนุน การมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการชนะ “การหาเสียงเพื่อเข้ามาสู่กระบวนการทางการเมืองนั้น ทำให้ชาวบ้านแตกกันเป็นฝักเป็นฝ่าย” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552) ดังนั้น ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้สมัครจึงต้องใช้วิธีการทุกรูปแบบเพื่อให้ได้มาซึ่งชัยชนะ มีรูปแบบและวิธีการที่

นำมาใช้หลากหลาย แตกต่างกันไปแต่มุ่งสู่เป้าหมายเดียวคือ การเข้าสู่อำนาจ “ส่วนใหญ่สิ่งที่ใช้โจมตีในการหาเสียงคือ การใส่ร้ายให้ชาวบ้านเสื่อมศรัทธาผู้ที่ลงแข่ง” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

จ. การมุ่งสู่เป้าหมาย หนึ่งอย่างเดียวและรู้สึกลัวว่าแพ้ไม่เป็น การมุ่งสู่เป้าหมาย โดยต้องการชัยชนะ ทำให้เกิดการแข่งขันแบบหวังผลสำเร็จด้านเดียว วิธีการเหล่านี้ ทำให้คู่แข่ง “ไม่ยอมแพ้” และ “แพ้ไม่เป็น” หากฝ่ายใดเพลี่ยงพล้ำไป ทำให้รู้สึกลัวว่า “เสียหน้า” สิ่งที่มาตามคือการพยายามนำหลักฐานต่างๆมาร้องเรียนเพื่อปลดผู้ชนะลงแล้วเลือกตั้งใหม่ เพื่อให้เป็น “เกมที่โมฆะ” บางพื้นที่คนที่ได้รับเลือกตั้งนายก อบต.ยังไม่ทันได้ทำงานก็ถูกฝ่ายตรงข้ามเล่นงานจนถึงแก่ชีวิตก็มีที่เป็นเช่นนี้เพราะความเปลี่ยนแปลงหลายอย่างในสังคมไทยที่กลายเป็นสังคมที่ไม่ยอมรับความผิดพลาด การเสียหน้าหรือความเป็นจริงนั่นเอง “... กติกาการแข่งขันเป็นแบบตะวันตกมากไป เมื่อการแข่งขันเกิดขึ้น ใครชนะได้ไป ก็ดีใจ กติกาแบบนี้เห็นทั่ว ๆ ไป หรือว่าเราต้องการแข่งขันเพื่อชนะอย่างเดียว ... การแข่งขันหรือกติกาประชาธิปไตยของเราไม่ลืบกพอ เช่น เป้าหมายของให้ได้ แต่จะด้วยวิธีการใดอย่างก็ได้ เราทำให้ประชาธิปไตยคืบคลานเคลื่อนไหวก่อน” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552)

นอกจากนั้น ผู้ทรงวุฒิท่านหนึ่งยังเห็นว่า กระบวนการเข้าสู่อำนาจเมื่อแพ้ก็มีการจ้องที่จะเอาคืนกัน สร้างความขัดแย้งต่อเนื่องไปอีก “กระบวนการเข้าสู่อำนาจนั้น เหมือนมีหอกที่มแทงอยู่สองอย่างที่พร้อมจะสร้างความขัดแย้งขึ้นมาได้ คือ สิ่งที่ฝ่ายบริหารรับปากว่าจะทำตามนโยบายที่วางไว้และการจ้องจะล้างแค้นของฝ่ายที่พ่ายแพ้หรือฝ่ายตรงข้าม” (มงคล สุกใส, 2552)

3) กติกาและข้อห้ามในการเลือกตั้งไม่เหมาะสมกับบริบทสังคมไทย การที่กติกากฎหมายการเลือกตั้งมีลักษณะต่าง ๆ ไว้มากมายทำให้เกิดการปฏิบัติที่ไม่ถูกต้องของผู้สมัครเพราะมีลักษณะเป็นแบบตะวันตกมากเกินไป นอกจากจะปฏิบัติไม่ถูกต้องแล้วโอกาสการกระทำผิดโดยไม่ตั้งใจมีสูงมาก เนื่องจากบางกิจกรรมเป็นวิถีชาวบ้านมานาน เช่น การที่ผู้สมัครต้องไปเป็นประธานในการกล่าวเปิดงาน การส่งพวงหรีดไปเคารพศพผู้ตาย การให้ของขวัญแก่ผู้จัดงานเนื่องใน โอกาสสำคัญ หรือการร่วมงานกับเครือข่าย ซึ่งในสังคมไทยนั้น มีบริบทที่เป็นวัฒนธรรมแบบพื้นบ้าน มีงานบุญ งานประเพณีค่อนข้างมาก เมื่อมีข้อห้ามต่าง ๆ มากมาย ผู้สมัครที่ไปร่วมงานจึงอาจจะทำผิดโดยไม่ตั้งใจ ทำให้ฝ่ายตรงข้ามเก็บหลักฐานไปข้อจับผิดได้เกิดการร้องเรียนมากมายและเป็นประเด็นที่เล็ก ๆ น้อย ๆ แต่ผิดพลาดได้บ่อย “กฎ กติกา การเลือกตั้งมากมาย ห้ามมาก ยิ่งร้องเรียนมาก ยิ่งมีวิธีการหลอกล่อมาติดกับทำผิดจะได้จับผิดไปร้องเรียน ยิ่งร้องยิ่งโกรธแค้นกัน ไม่มองหน้ากัน ที่จริงกติกาออกมาเพื่อป้องกันการทำผิดกลายเป็นการซ้ำเติมความขัดแย้งมากขึ้น ห้ามไปหมดแม้แต่ไปวางหรีดก็ไม่ได้” (วุฒิสาร ดันไชย, 2547)

4) การเมืองระดับชาติและระดับจังหวัดแทรกแซงเป็นฐานเสียง การแทรกแซงจากการเมืองระดับชาตินั้น ในกระบวนการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่อำนาจ ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า มีการแทรกแซง

ที่หวังผล ทางด้านการสร้างฐานเสียงให้นักการเมืองระดับชาติในโอกาสต่อไปเป็นประเด็นหลัก ซึ่งรูปแบบการแทรกแซงมีหลายลักษณะได้แก่

ก. การผูกติดกับการเมืองระดับชาติและระดับจังหวัด การผูกติดกับการเมืองระดับชาติและระดับจังหวัดในที่นี้ หมายถึง การพึ่งพา การเป็นกลุ่มพวกเพื่อสร้างอำนาจทางการเมือง ให้น่าเชื่อถือมากขึ้น การพึ่งพาเงินที่นำมาใช้จ่ายในการเลือกตั้งท้องถิ่นและจะตอบแทนในโอกาสที่ตนได้รับตำแหน่งมาบริหารต่อไป รวมทั้งวิธีการที่ใช้ในการเข้าสู่อำนาจในแบบการเมืองระดับชาติและระดับจังหวัดด้วย “การเมืองทุกวันนี้หากไม่เอาไปผูกติดกันจะไม่ยุ่งมากเท่านี้ สงสารประเทศไทยจริง ๆ การเมืองระดับชาติเอาตัวเองไปผูกติดกับ อบจ. ส่วน อบจ.ก็เอาตัวเองไปผูกติดกับเทศบาล และ อบต.ต่างคนต่างผูกติดกันล้วนทำเพื่อฐานเสียงตัวเองทั้งนั้น ทำกันเป็นกระบวนการแก้ไขยาก” (มงคล สุกใส, 2552) นอกจากนี้ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านก็แสดงความเห็นในประเด็นนี้ในมุมมองเดียวกัน เช่น

“การเมืองเป็นอะไรที่ไม่แน่นอน แต่ที่ผ่านมามาเอาตัวตนเป็นใหญ่ไม่คำนึงถึงส่วนรวมเท่าไร การเมืองปัจจุบัน ท้องถิ่นยึดระดับชาติเป็นใหญ่” (นภค ณ เชียงใหม่, 2552)

“กระบวนกรเลือกตั้งถูกแทรกแซงมาก ตัวอย่างเช่น การที่นักการเมืองระดับชาติมาหนุนทำให้คนที่ชาวบ้านต้องการเลือกไม่ได้” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552)

“การแทรกแซงของการเมืองระดับชาติ ทำให้โอกาสการเข้าสู่อำนาจ อยู่ที่ว่าคนของใคร เอาดั่งค์เขามา ต้องเป็นฐานให้เขา” (สวิง ต้นอุด, 2552)

“นักการเมืองระดับชาติที่ไปปูฐานที่ห้วยปูลิง อาจจะอยากไปติดตามดูว่าที่ห้วยปูลิงนั้น พอจะมีฐานเสียงมากหรือน้อย การเข้าไปเป็นระยะ ๆ เป็นการติดตามดูว่าคะแนนนิยมยังมีหรือป่าว อยู่ส่วนไหนมาก เพราะช่วงนี้เป็นช่วงใกล้เลือกตั้งด้วย การที่เขาไปเจกนั้นต้องหวังผลว่าต้องชนะ อย่างอื่นไม่สนใจหรอก” (บุญยืน คงเพชรศักดิ์, 2552)

ข. การเลียนแบบการเมืองระดับชาติ การเลียนแบบการเมืองระดับชาตินั้น นักการเมืองท้องถิ่นส่วนใหญ่ยึดการใช้กลวิธีการเข้าสู่อำนาจที่เหมือนกัน เช่น กลวิธีการหาเสียง การซื้อเสียง การทุ่มทุนในการหาเสียง การสร้างเครือข่ายห้วคะแนนในพื้นที่ต่าง ๆ “นักการเมืองนั้นก่อนเลือกตั้งจะมาจ้อเรา พอเลือกตั้งไปแล้วเราต้องจ้อเขา เป็นแบบนี้ทั้งการเมืองระดับชาติและท้องถิ่นเหมือนกันหมด” (ประเสริฐ กุโน, 2552) วิธีการต่าง ๆ เหล่านี้ มีการทำอย่างเป็นระบบ มีทีมงานที่จัดการให้ แต่การเลียนแบบลักษณะนี้ พบใน การเข้าสู่อำนาจของผู้นำท้องถิ่นในตำแหน่ง นายก อบต. มากกว่า ส.อบต. เนื่องจากมีเรื่องอื่น ๆ มาเกี่ยวข้องเช่น ผลประโยชน์ “การเลียนแบบรูปแบบการเมืองระดับชาติ ทำให้เกิดการทะเลาะกัน คิดว่าทางแก้นั้นต้องค้นหารูปแบบพื้นที่ที่เหมาะสมในการจัดการ

ตนเอง ต้องให้การเมืองเป็นเรื่องที่ชุมชนจัดการตนเองได้ ให้การเลือกตั้งเป็นเพียงพิธีกรรมของทางการ” (สวิง ตันอุค, 2552)

“การเมืองระดับชาติและระดับท้องถิ่นเหมือนกันเลย เลียนแบบกันมา มีการซื้อเสียงและแพ้ไม่เป็น หากรู้จักแพ้จะสามารถแก้ปัญหาได้ คนที่ชนะนั้นก็จะเข้าไปกอบโกย เป็นที่มาของ 10 % , 20% ในการบริหารของ อบต.ที่ตามมา” (ประเสริฐ กุนโน, 2552)

ค. การใช้อำนาจทางการเมืองกำจัดผู้ที่ตนเห็นว่าจะมีปัญหาต่อฐานเสียงตน ก่อนการเลือกตั้งบางพื้นที่มีการโยกย้ายข้าราชการโดยอาศัยอำนาจนักการเมืองระดับสูง ด้วยเกรงว่าข้าราชการคนนั้นอาจจะกระทบต่อฐานเสียงของผู้สมัครที่ตนสนับสนุนได้ ข้าราชการท่านนั้นกล่าวว่า “การโยกย้ายนั้น ผมไม่รู้สึกละอะไร ดีเสียอีกที่ย้ายตอนนี้ ตอนที่ยังไม่มีเลือกตั้ง เขาร้องเรียนว่าผมไม่เป็นกลาง ที่จริงผมได้รับการแต่งตั้งจากทางอำเภอให้เป็น กต.เมื่อ 15 ก.ค. 2552 ยังไม่ทันได้ทำหน้าที่ เขาก็ร้องเรียนก่อน เพื่อตัดคนที่มีการมีสร้างฐานเสียงให้นายคนเก่าอย่างผม ออกจากพื้นที่ก่อน” (ถวิล ชูดวง, 2552)

5) ผลประโยชน์ การเลือกตั้งท้องถิ่นหลังการกระจายอำนาจนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิ มองว่าทำให้ท้องถิ่นเป็นแหล่งที่มีทั้ง “อำนาจและผลประโยชน์” ทำให้เป็นที่ต้องการของกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่จะเข้ามาเพื่อแสวงหาประโยชน์จากท้องถิ่น การเลือกตั้งท้องถิ่นในหลาย ๆ พื้นที่ในปัจจุบัน จึงมีกลุ่มนายทุนหนุนหลังในการช่วยเรื่องเงินที่จะใช้ในการหาเสียงและเมื่อได้เข้ามาสู่อำนาจ อาจจะต้องคืนผลประโยชน์ตอบแทนนายทุนในลักษณะที่เขาต้องการอาจเป็นเพียงความต้องการฐานเสียงหรือผลประโยชน์รูปแบบต่าง ๆ ได้ “การแข่งขันเลือกตั้งระยะหลังมีเรื่องนายทุนมาหนุน คนลงมีปัญหาเรื่องเงินที่เดี๋ยวนี้ใช้เงินหาเสียงมาก พอนายทุนเสนอก็รับข้อเสนอโดยดี... การเมืองท้องถิ่นทุกวันนี้มีการเมืองใหญ่และการเมืองระดับชาติมายุ่งมาก ทั้ง สส.หนุน สจ.หนุน ผมไม่เข้าใจว่าทำไมเขากล้าลงทุนด่าบลเล็ก ๆ ที่ไม่มีผลประโยชน์ให้กอบโกย” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

6) วิธีการจัดการเลือกตั้งของ กต.พื้นที่ การจัดการการเลือกตั้งของ กต.พื้นที่นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิมีความเห็นว่า การให้ปลัดเป็นประธานกต.พื้นที่เหมือนการให้ข้าราชการ อบต.ในพื้นที่เลือกนายตัวเอง นอกจากนี้ การที่ “บทบาทหน้าที่ กำหนดหน้าที่ของกต.พื้นที่ มอบให้ปลัด อบต. เป็นผู้อำนวยการการเลือกตั้งในพื้นที่ เท่ากับให้ ปลัด อบต.เลือกนายตัวเอง กฎหมายให้ปลัดจัดการเลือกตั้งเองเป็น ผอ.เลือกตั้งเหมือนให้ปลัดเลือกนายเองไม่ถูก” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547) ซึ่งสอดคล้องกับมุมมองของภาคประชาสังคมและชุมชนในพื้นที่ที่มองว่า การจัดการเลือกตั้งโดย กต.พื้นที่นั้น หากปลัดหรือข้าราชการคนอื่น ๆ ใน อบต.มีความสัมพันธ์ส่วนตัวที่มีบุญคุณต่อกันกับนายคนเก่าและมาลงสมัครในสมัยปัจจุบัน อาจทำให้เกิดการช่วยเหลือกันได้

ความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจ

ความขัดแย้งที่มีสาเหตุจากระบวนการบริหารอำนาจนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า สาเหตุมาจาก

1. ความขัดแย้งตามโครงสร้างบทบาทหน้าที่

1) การเพิ่มศักยภาพขององค์กรปกครองท้องถิ่น ชัชวาล ทองดีเลิศ (2552) ให้ความคิดเห็นว่า การที่ อบต. ซึ่งเป็น องค์กรปกครองท้องถิ่นหน่วยเล็กที่สุดแต่มีจำนวนมากที่สุดมีศักยภาพมากขึ้นตามโครงสร้างบทบาทหน้าที่ ที่กำหนดในฉันทกกฎหมาย ทำให้มีงบประมาณมาก มีเงินเดือนและสวัสดิการที่ชัดเจน จึงเป็นที่สนใจของผู้คนจากหลายภาคส่วนที่พยายามเข้ามามีบทบาทในการเมืองท้องถิ่นด้วยเหตุผลต่าง ๆ นานา ได้แก่ (1) ทุนท้องถิ่น ผู้ที่เข้ามาเพราะทุนท้องถิ่นนั้นมองผลประโยชน์ที่ได้จากท้องถิ่นเช่น การรับเหมางานจากท้องถิ่น (2) กลุ่มข้าราชการเกษียณ อายุที่ต้องการกลับมาทำงานต่อในบทบาทใหม่ในท้องถิ่น ตรงนี้กลายเป็นกลุ่มก้อนผลประโยชน์ใหญ่ๆ ที่แย่งชิงกัน เจตนารมณ์ดีแต่คำถามคือ “ตั้งใจรับใช้รัฐหรือท้องถิ่นหรือเพื่อใครกันแน่” (3) นักการเมืองระดับชาติ ที่ต้องการฐานเสียงในท้องถิ่น เขาให้เงินสนับสนุนแก่ผู้นำท้องถิ่นเพื่อหวังให้เป็นฐานการเมืองระดับชาติ ซึ่งไม่ว่าจะเป็นนายทุน หรือคนของรัฐหรือกฎหมาย ตลอดจนนักการเมืองที่มามีบทบาทในการควบคุมก็มีผลทำให้ผู้นำท้องถิ่นไม่สามารถรับใช้คนในท้องถิ่นได้เต็มที่ เพราะทุกอย่างมีสัมปทานดังนี้ ดังนั้นของคนนั้น ของคนนี้ ทำไม่ได้เพราะเป็นส่วนที่คนนั้นดูแล คนนี้ควบคุม ทำไม่ได้เพราะกฎหมายห้ามไว้เป็นต้น สิ่งเหล่านี้ทำให้คนเหล่านั้นไม่สามารถยื่นบนผลประโยชน์ของท้องถิ่นได้เต็มที่ นี่คือ “ความขัดแย้งหลัก”

2) กฎหมายในการควบคุม อบต. มีหลายฉบับ สร้างความสับสนให้ อบต. กฎหมายที่อบต. ต้องปฏิบัติตามมีมากมายและเป็นกฎหมายที่บังคับใช้จากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำให้เกิดความสับสนในการทำงาน “การเมืองท้องถิ่นนั้น เจตนารมณ์ดีมาก แต่ด้วยโครงสร้างและกฎหมายนั้น อบต. ถูกควบคุมด้วยกฎหมายถึง 6-7 ฉบับ ยังมีส่วนราชการอื่น ๆ ที่ควบคุม อบต. คือ สดง. ปปช. และหน่วยราชการอื่น ๆ ที่มีกฎหมายหรือระเบียบต่าง ๆ มาควบคุม อบต. อีกหลายหน่วยงาน การควบคุมกำกับมีหลายขั้นตอนเหมือนกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552) ซึ่งในการนี้ นายอำเภอสารภี เชียงใหม่ให้ความเห็นเกี่ยวกับกฎหมายท้องถิ่นและท้องที่ที่สร้างปัญหาเช่น เดียวกันว่า “ท้องถิ่นนั้นดูแลกฎหมายไม่กี่ฉบับแต่ขณะที่หน่วยปกครองท้องถิ่นที่มีกฎหมายต้องดูแล 140 ฉบับ งานทุกอย่างอยู่ที่ปกครองท้องที่มากกว่า แต่ท้องถิ่นนั้นรับผิดชอบแต่ถนน น้ำ ไฟ สิ่งสาธารณูปโภคไม่ก็อย่าง แต่มีงบประมาณ ในขณะทีปกครองท้องที่รับผิดชอบทุกอย่างไม่มีงบให้ ท้องที่จะทำงานต้องไปบงท้องถิ่น เขาจะให้หรือไม่ก็อยู่ที่เขาอีก. . . ประเทศไทยเป็นประเทศเดียวในโลกที่ งานอยู่ทาง เงินอยู่อีกทาง” (มงคล สุกใส, 2552)

3) คุณสมบัติตามโครงสร้าง ของนักการเมืองท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิบางคนเห็นว่า คุณสมบัตินักการเมืองในบางพื้นที่เป็นปัญหาการทำงานและสร้างความขัดแย้งได้ โดยเฉพาะนายก อบต.กับข้าราชการ อบต. และปลัด อบต.“ปัญหาของนักการเมืองท้องถิ่นนั้น ส่วนใหญ่ความรู้น้อย จึงพยายามสร้างอิทธิพล หรือไม่ก็มีอิทธิพลแต่ไม่มีความรู้มากนักแต่อิทธิพลก็ช่วยให้เข้ามาในเส้นทาง การเมืองได้ ส่วนข้าราชการท้องถิ่นที่ต้องมาทำงานได้การดูแลของนักการเมืองนั้น หากเข้มแข็งพอ ทนได้ก็อยู่ได้ แต่นักการเมืองส่วนใหญ่ไม่ศึกษาระเบียบ เมื่อทำงานไปจึงมีความขัดแย้งกับข้าราชการ ข้าราชการทนไม่ได้ก็ย้าย บางคนก็ทำทั้ง ๆ ที่รู้ไม่ชัด เพื่อให้ตนอยู่ได้” (ดวงทิพย์ พรหมสอน, 2552) อติดนายก อบต.ที่มีประสบการณ์การทำงานยอมรับว่าการที่ผู้นำฝ่ายบริหารมีความรู้เป็นปัญหา การทำงานพอสมควร“ปัญหาคือฝ่ายบริหารความรู้น้อย แต่ปลัดจบ ป.ตรี ตอนนั้นทำอะไรไม่ถูกไป หมด. . . ส่วนใหญ่คนท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องการศึกษา ส.อบต.ที่ได้มาใช่ว่ามาจากความรู้ ความสามารถ แต่มาจากญาติเยอะมากกว่า. . .” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

4) ส.อบต.ไม่รับบทบาทหน้าที่ ความขัดแย้งที่ ส.อบต.ไม่รับบทบาทหน้าที่เกิดจาก ในสภาที่ ส.อบต.บางแห่งไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร แต่ที่ผ่านมาส่วนใหญ่ ส.อบต. ไม่ทำ หน้าที่ เพราะไม่รู้หนังสือ และบางพื้นที่รู้แต่เกลี้ยไม่รู้ไม่เห็น“ส.อบต.ที่นี้ขาดความรู้เรื่องกระบวนการคิด เขาไม่รู้เรื่องแบบร่างเป็นไง ผิดถูกไม่รู้ ขนาดไหนอย่างไร เราแจกแบบร่าง 7 วันล่วงหน้าเขาไม่รู้ รับร่างหมด การแปรญัตติมี 2-3คน ส่วนใหญ่คนท้องถิ่นมีปัญหาเรื่องการศึกษา ส.อบต.ที่ได้มาใช่ว่า มาจากความรู้ ความสามารถแต่มาจากญาติเยอะกว่า” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552) เช่นเดียวกับมุมมอง ผู้ใหญ่บ้านหรือฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่ มองว่า“สมาชิก อบต.ฝ่ายสภาทำหน้าที่ไม่ถูกต้อง สมาชิก อบต. มีหน้าที่ตั้งกระทู้ถามในสภา หากพบว่าฝ่ายบริหารทำไม่ถูก แต่ที่นี้ทั้งประธานสภา ทั้งสมาชิกตาม นายก อบต.ไปหมดเลย” (ประเสริฐ กุโนโน, 2552)

2. ความขัดแย้งที่เกิดจากระบบ ระเบียบวิธีการบริหารตามข้อบังคับ

1) การเลือกผู้บริหารท้องถิ่นจากสภา ในส่วนนี้ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า การเมืองท้องถิ่น นั้นเริ่มมีความแตกแยกจากในสภา ตั้งแต่มีการเลือกนายกจากสภา ทำให้แบ่งสภาเป็นสองขั้ว หลังจาก ที่ฝ่ายหนึ่งได้ไปแต่อีกฝ่ายไม่ได้นั้น เกิดเป็นฝ่ายค้านที่แท้จริง ค้านทุก ๆ เรื่องที่นายกเป็นคนละฝ่าย กับคนที่ตนสนับสนุน ส่วนในช่วงเวลาที่สร้างความแตกแยกอีกระยะคือ ช่วงที่มีการเลือกตั้งนายก อบต. ซึ่งเป็นผู้นำฝ่ายบริหารท้องถิ่นทำให้ผู้นำฝ่ายปกครองท้องถิ่นถูกลดบทบาทลง

2) การวางระบบการทำงานของท้องถิ่นไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารงาน ความขัดแย้งที่ เกิดจากการวางระบบงานนั้น ในบางพื้นที่เกิดปัญหาว่า ระบบไม่ดี ทำให้เป็นปัญหาต่าง ๆ แต่ใน บางพื้นที่มีการวางระบบมาตั้งแต่สมัยที่กำนันเป็นประธานฝ่ายบริหาร ทำให้ระบบของ อบต.สมัย ต่อมาค่อนข้างดี เช่น ที่พื้นที่เมืองมีการวางระบบไว้ตั้งแต่ยุคที่กำนันเป็นประธานฝ่ายบริหารตาม

ตำแหน่ง มีการแต่งตั้ง คณะกรรมการที่ปรึกษา อบต. ที่มีตั้งแต่สมัยที่นายกมาจากสภา การที่สามารถสร้างระบบที่ดีได้ต้องเกี่ยวข้องกับทั้ง กำนัน สมาชิกชุมชนและ อบต. แต่ส่วนหนึ่งที่สามารถวางระบบได้นั้นเกิดจากอำนาจ บารมีผู้นำชุมชนที่สามารถทำให้ฝ่ายท้องถิ่น เกิดความเกรงใจได้ ส่วนระบบที่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าต้องมีการวางระบบให้ดีขึ้นเน้นเรื่อง จริยธรรมนักการเมืองเป็นสำคัญ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาความขัดแย้งตามมา“... ปัญหาการดำเนินงานอยู่ที่ท้องถิ่นต้องวางระบบให้ดี โดยส่วนตัวคิดว่า เรื่องความรู้และคุณธรรมจริยธรรมน่าจะสำคัญที่สุด” (ดวงทิพย์ พรหมสอน, 2552)

3) ความขัดแย้งในหน้าที่การทำงานระหว่างนายก อบต. กับ ปลัด ความขัดแย้งที่เกิดจากการทำงานระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายข้าราชการ อบต. นั้น วุฒิสาร ดันไชย (2547) กล่าวว่า “อาจเกิดจากการที่นายก อบต. กับ ปลัด ไม่ถูกกันเป็นความขัดแย้งของข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมือง อันเกิดจากการทำงานร่วมกันแต่มุมมองต่างกัน เทคนิควิธีการต่างกันทำให้ขัดแย้งได้” ส่วน ผู้ทรงคุณวุฒิฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่รับผิดชอบพื้นที่ กล่าวว่า “... ปัญหาการบริหารองค์กรของ อบต. ก็เป็นปัญหาคันระหว่างนายกกับปลัดเพราะนายกไม่มีความรู้แต่ปลัดนั้นสอบมาโดยมีพื้นฐานความรู้ปริญญาตรี เวลาทำงานก็มีปัญหาคัน พอมีเรื่องกับปลัด นายกก็จะรวบรวมพรรคพวกหาเรื่องย้ายปลัด หาว่าไม่ทำตามนโยบายของตน... ความขัดแย้งใน อบต. นั้น นายกกับปลัดมักจะมีปัญหาคัน นั้นเพราะว่า นายกเข้าใจว่า ตนมีอำนาจทำได้ทุกเรื่องโดยเฉพาะนโยบายที่รับปากชาวบ้านมาต้องทำให้ได้ ไม่รู้กรอบของตน ข้าราชการ ก็ถือกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์แบบเป๊ะ ๆ ไม่มีการ Apply อันนั้นทำไม่ได้ อันนี้ทำไม่ได้ แบบนี้ภารกิจของนายกก็จบ ทำอะไรไม่ได้เลย ทำให้เกิดความคับข้องใจ รวมหัวกันขับไล่ ปลัดมิเช่นนั้นจะทำงานไม่ได้” (มงคล สุกใส, 2552)

ประเด็นขัดแย้งที่พบมากเป็นเรื่องเทคนิคการทำงานทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการ “ความขัดแย้งใน อบต. นั้น นายกกับปลัดมักจะมีปัญหาคัน นั้นเพราะว่า นายกก็เข้าใจว่า ตนมีอำนาจทำได้ทุกเรื่องโดยเฉพาะนโยบายที่รับปากชาวบ้านมาต้องทำให้ได้ ไม่รู้กรอบของตน ข้าราชการ ก็ถือกฎหมาย ระเบียบกฎเกณฑ์แบบเป๊ะ ๆ ไม่มีการ Apply อันนั้นก็ทำไม่ได้ อันนี้ก็ทำไม่ได้ แบบนี้ภารกิจของนายกก็จบ ทำอะไรไม่ได้เลย ทำให้เกิดความคับข้องใจ รวมหัวกันขับไล่ ปลัดมิเช่นนั้นจะทำงานไม่ได้ ปลัด อบต. นั้น โคตรเดียว ไม่มีฐานมวลชน ทำงานก็ไม่ได้ โกลัศจรรย์ ไม่ได้ออกไปเยี่ยมราษฎรเหมือนปลัดอำเภอทำให้อย่างไม่มีมวลชนสนับสนุนใหญ่” (มงคล สุกใส, 2552)

4 การบริหารที่ต้องถอนทุนคืน ความขัดแย้งในการบริหารที่ต้องถอนทุนคืนเป็นลักษณะที่มีผู้สนับสนุนทุนในการหาเสียงหรือผู้สมัครลงตนเองแล้วเมื่อเข้าไปบริหารจะใช้หลักการบริหารที่ตนหรือผู้สนับสนุนได้ประโยชน์เพื่อถอนทุนจากการที่ได้ลงไปในช่วงการหาเสียง การบริหารแบบนี้จะสร้างความขัดแย้งกับฝ่ายต่าง ๆ ทั้งฝ่ายสภา ฝ่ายข้าราชการและชุมชน “ความ

ขัดแย้งจาก Conflict of Interest /ผลประโยชน์ทับซ้อนเกิดจากการที่ลงทุนในการเลือกตั้งมาก มีการใช้ตังมาก จึงต้องการบริหารแบบถอนทุนคืน...” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547)

5) การบริหารภายใต้ระบบ ระเบียบของทางราชการ ความขัดแย้งของข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองอันเกิดจากการทำงานร่วมกันแต่มุมมองต่างกัน เทคนิควิธีการต่างกันทำให้ขัดแย้งได้ “ความขัดแย้งในการบริหารท้องถิ่นส่วนหนึ่งเกิดจากการที่เราเอาระบบราชการมาใช้ทำให้เกิดปัญหาการทำงานที่ไม่เป็นไปตามระบบราชการ ทั้ง ๆ ที่บางอย่างท้องถิ่นน่าจะดำเนินการได้ และระบบราชการนั้นทำอะไรนิดหน่อยก็ตีระเบียบไปหมด ผิดไม่ได้เลย” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547)

3. ความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่นไม่ถูกต้อง

1) ขัดแย้งในส่วนที่เกี่ยวกับกฎหมายตามโครงสร้างหน้าที่ที่ซ้อนทับกัน การที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่นไม่ถูกต้องนั้น เริ่มมาตั้งแต่ที่ชุมชนมีผู้นำ 2 คนหรือมากกว่านั้นในพื้นที่เดียวกันและยังกฎหมายไม่มีความชัดเจนในทางปฏิบัติ ทำให้การซ้อนทับในเรื่องการทำงานสร้างความขัดแย้งเพิ่มขึ้นได้ “การขัดกันระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น ในส่วนนี้เกี่ยวกับกฎหมายที่ต่างฝ่ายต่างใช้อยู่ด้วย ตอนนี้นำกำลังมีการร่างกฎหมายใหม่ให้มีความชัดเจนมากขึ้น ลองดูร่างกฎหมายพระราชกำหนดเกี่ยวกับงานบุคคลใน มาตราที่ 288 ที่ผมร่างเกี่ยวข้องกับ ระบบคุณธรรม (merit system) ซึ่งจะทำให้ต่างฝ่ายต่างมีพื้นที่ยื่นชัดเจนไม่ขัดแย้งกัน” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547)

2) ผลประโยชน์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่น ในพื้นที่บางพื้นที่มีการขัดกันเรื่องผลประโยชน์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าเป็นเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวแต่นำมาพัวพันเรื่องอื่น ๆ โดยใช้มวลชนเป็นเครื่องมือเช่นพื้นที่กิ่งเมืองที่ผู้นำชุมชนกับผู้นำท้องถิ่นไม่ถูกต้องเรื่องผลประโยชน์การจัดซื้อที่ดินสร้าง อบต. ทำให้กำนันปลุกปั่นลูกบ้านออกมาต่อต้าน กัดค้านการสร้างอบต.และขับไล่นายก อบต. (มงคล สุทธิ, 2552)

3) การสูญเสียอำนาจของผู้นำท้องถิ่น การเลือกตั้งนายก ทำให้ท้องถิ่นมีผู้นำ 2 คนหรือมากกว่านั้นในชุมชน เกิดความรู้สึกเสียอำนาจ บางคนคำนึงถึงศักดิ์ศรี หน้าตา ผู้นำชุมชนเคยไปไหนมาไหนเป็นหนึ่งมาตลอด ไปงานไหนก็เป็นประธานตลอดแต่วันหนึ่งมีนายก ชาวบ้านจะให้ความสำคัญนายกมากกว่าเพราะเป็นคนที่มีความอำนาจในการจัดสรรงบประมาณพัฒนาหมู่บ้าน สร้างความไม่พอใจแก่ผู้นำชุมชน “ปัญหาที่ท้องถิ่นกับท้องถิ่นไม่ถูกต้อง เป็นประเด็นขัดแย้งอันหนึ่งของการเมืองท้องถิ่นไทย การกระจายอำนาจนั้นเป็นเรื่องที่ดีแต่การเตรียมคนไปสู่การกระจายอำนาจไม่พร้อม ทำให้รู้สึกเหมือนเสียหน้า เสียเกียรติที่มีคนที่มีความอำนาจเพิ่มขึ้นในพื้นที่ที่เราเคยอยู่และคุมอำนาจมาก่อน” (วันชัย วัฒนศัพท์, 2551)

นอกจากนี้ ผู้ทรงคุณวุฒิอีกท่านยังเห็นตรงกันว่า“การทำงานระหว่าง อบต.กับท้องถิ่นหรือหน่วยงานในท้องถิ่น บางทีมันเกี่ยวกับปัจจัยอื่น ๆ เช่น ศักดิ์ศรี หน้าตาของคน ที่ยอมกันไม่ได้

ตอนแรก ๆ ก็ทำงานกันดี พอนาน ๆ ไปเริ่มขัดกันเรื่องผลประโยชน์ มั่ง ศักดิ์ศรีมั่ง บางทีมองว่า เล็กมาก แต่สำหรับคนที่ทำงานในชุมชน โดยเฉพาะหน้าตาทางสังคมเขาให้ความสำคัญสูง” (ถวิล ชูดวง, 2552)

4) การหลงอำนาจของนายก ความขัดแย้งที่เกิดจากการหลงอำนาจนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิให้ความเห็น 2 ส่วน คือ ส่วนแรก นายกเข้ามาสู่อำนาจเพราะผู้นำชุมชนสนับสนุนมาแต่เมื่อมาบริหารเกิดมีอำนาจเองไม่เชื่อฟังตามที่กำนันบอกหรือแนะนำทำให้กำนันโกรธและไม่ถูกกัน “ปีแรก ๆ ของการทำงานจะราบรื่น แต่พอปีที่ 2 -3 เริ่มลูแก่อำนาจ ที่เคยตั้งใจมาทำการเมืองเพื่อรับใช้ประชาชนก็กลายมาเป็นนายของประชาชน ช่วงเวลานั้นจะมีเรื่องร้องเรียนต่าง ๆ นานาตามมาให้มายำเออลงไปจัดการ” (มงคล สุกใส, 2552) กับอีกประเด็นเป็นการที่นายก แรก ๆ มาทำงานยังเป็นคนที่ชาวบ้านเข้าหาง่ายลงพื้นที่ดูแลทุกข์ในฐานะผู้มารับใช้ประชาชนแต่พอสักระยะกลายเป็นนายของประชาชนไปเพราะการหลงในอำนาจว่าตนมีอำนาจสูงสุดในตำบล การหลงอำนาจของนายกนั้นมีทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ “การหลงอำนาจ ทำให้เกิดการ Abuse อาจจะจงใจหรือไม่จงใจ กรมพระยาดำรงราชานุภาพกล่าวว่าคนที่ผิดเพราะจงใจต้องไม่เอาไว้เพราะเป็นคนชั่วแต่คนที่ผิดเพราะไม่จงใจต้องแก้ไขเพราะไม่รู้” (วุฒิสาร ดันไชย, 2547)

5) การปฏิเสธการถูกรับจากผู้นำท้องถิ่น ความขัดแย้งในการปฏิเสธการครอบงำของกำนันที่มีต่อการบริหาร อบต.ของนายก อบต.นั้น เกิดจากการที่กำนันหนุนนายกขึ้นสู่อำนาจเพราะหวังจะครอบงำนายกและตนจะได้อำนาจและหรือผลประโยชน์เรื่องอื่น แต่นายกส่วนใหญ่เมื่อได้มาบริหารจะเกิดอาการ “เป็นตัวของตัวเองสูง” ทำอะไรไม่สนใจกำนัน ไม่ปรึกษา สร้างความโกรธให้กับผู้นำชุมชนในฐานะที่เป็นผู้อุปถัมภ์ไม่น้อย นายกเองก็เริ่มเป็นตัวของตัวเองมีอำนาจในมือทำให้อะไรหลาย ๆ อย่างไม่กลัวเกรงอิทธิพลผู้นำชุมชน

6) การไม่ประสานการทำงานร่วมกัน ความขัดแย้งที่ปรากฏระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่น การขาดการประสานการทำงานกัน “การทำงานของ อบต.ไม่ประสานกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ตอนหาเสียงบอกว่าจะให้เรามีส่วนร่วม แต่พอได้เป็นแล้วไม่รักษาสัจจะ. . ความแตกแยกของฝ่ายปกครองกับทีมการเมืองในอบต.เห็นชัดเจนเลย แม้แต่เวลานั่งประชุมกลุ่ม อบต.กับชมรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านจะนั่งคนละฝั่งกันเลย ความขัดแย้งทางการเมืองนั้นบางทีทำให้ไม่มองหน้ากัน บางคนกลับมาตีกันได้บ้าง แต่บางคนไม่ดีกันก็มี. .” (ประเสริฐ กุโน, 2552)

4. ผู้นำท้องถิ่นขาดศักยภาพในการบริหารองค์กรและท้องถิ่น ในท้องถิ่นนั้นผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า ผู้นำมีส่วนสำคัญในการพัฒนาและการบริหารอำนาจเป็นอย่างมาก วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) ให้ความเห็นว่า “ในการเปลี่ยนแปลงของชุมชนนั้น มีเบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงมาจาก “ผู้นำ” ทั้งสิ้น ผู้นำในที่นี้ อาจหมายถึง “คนที่นำการเปลี่ยนแปลง” หรือ “Change Agent” แต่ในขณะเดียวกันท้องถิ่น

ก็ได้ผู้นำฝ่ายบริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในตำบล ไม่ว่าจะได้ตำแหน่งมาเพราะสาเหตุใด แต่เมื่อมาบริหารหากขาดศักยภาพในการทำงานหรือการเป็นผู้นำการพัฒนา อาจตกเป็นเครื่องมือกลุ่มผลประโยชน์ได้และผู้นำที่ขาดศักยภาพจะทำให้การพัฒนาท้องถิ่นล่าช้ากว่าพื้นที่อื่น ๆ “ผู้นำที่ไม่เหมาะสม ยังมองปัญหาไม่เป็นภาพรวม แย่งกันเข้าไปเพื่ออำนาจและแสวงหาประโยชน์อย่างเดียว มองว่าการเมืองนั้นเป็นการทำเพื่อฉาบฉวยเป็นเครื่องมือของรัฐกลุ่มเล็ก ๆ ผู้นำที่ดีในท้องถิ่นเองมิให้เลือนน้อย คนทำงานต้องเป็นแนวหน้าในชุมชน แต่ส่วนใหญ่ไม่ค่อยมีอุดมการณ์เท่าไร” (ประพันธ์ ธีปการพงศ์, 2552)

สาเหตุหนึ่งที่ผู้ทรงคุณวุฒิหลายท่านให้ความเห็นว่า คุณสมบัติของผู้นำควรผ่านการเรียนรู้หรือผ่านการศึกษาในระดับหนึ่ง “การเมืองท้องถิ่นนั้นคนมาเป็นนายกส่วนมากไม่เน้นความรู้ อันนี้อันตราย คนที่รับผลคือราษฎรที่ต้องทนไป 4 ปีทีเดียว แล้วท้องถิ่นก็ไม่พัฒนาเพราะนายกไม่มีวิสัยทัศน์ กฎหมายควรกำหนดคุณสมบัตินายกใหม่ เพื่อให้การบริหารงานในท้องถิ่นมีความก้าวหน้ากว่านี้” (มงคล สุทธิไส, 2552)

“ศักยภาพของ อบต. ยังไม่พร้อมกับการโอนภารกิจหน่วยงานในท้องถิ่นไปให้ดูแล ทั้งงบประมาณ ศักยภาพ ทักษะคิดและความมั่นคง ล้วนเป็นเรื่องที่ท้องถิ่นยังขาด โดยเฉพาะความมั่นคงนั้น เราเป็นข้าราชการหากโอนไป วันใดทำไม่ถูกใจจะปลดและย้ายเราตามอำเภอใจได้...” (ประพันธ์ ธีปการพงศ์, 2552)

5. อธิปไตยของกลุ่มผลประโยชน์ การที่อบต.มีการเปลี่ยนแปลงในการมีอำนาจและผลประโยชน์ จึงมีกลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่พยายามเข้ามาแสวงหาอำนาจและผลประโยชน์ ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นโดยตรง “การมีอบต.ดีกว่าแบบเดิมที่เราเก็บเงินจากท้องถิ่นและนำมาพัฒนาท้องถิ่นตรงนี้เลย... การทำงานของอบต.นั้น ถ้าไม่มีคอร์รัปชันหรือมีน้อยที่สุดจะดี ขออย่างเดียวอย่าคอร์รัปชันมากนัก การประมูลงานก็อย่าฮั้วกับผู้รับเหมา ทำให้ท้องถิ่นได้งานที่ราคาสูง คุณภาพต่ำไม่เป็นไปตามสเปกที่ตั้งไว้ ท้องถิ่นเสียหาย” (ประเสริฐ ภูโน, 2552)

“ความขัดแย้งในห้วยปลิง คือ ผลประโยชน์ทางธุรกิจ ที่ห้วยปลิงนั้นมีทั้งผู้รับเหมาภายในและภายนอก เมื่อก่อนผู้รับเหมาเป็นคนภายนอกที่เข้ามารับงาน แต่เดี๋ยวนี้นี้มี ส.อบต.บางคนทำรับเหมาเอง” (ชลธชา เกียรติแคนไพร, 2552)

1) เจ้าหน้าที่รัฐแสวงประโยชน์จากนักการเมืองพื้นที่ที่ความรู้น้อย ปัญหาความขัดแย้งส่วนหนึ่งมาจากสาเหตุที่ท้องถิ่นขาดความรู้และเจ้าหน้าที่รัฐในฐานะที่มีความรู้มากกว่า ใช้ความดีของการศึกษานักการเมืองท้องถิ่นเป็นช่องทางแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณการบริหารของ อบต. “การทุจริตไม่ได้เกิดที่นายกฝ่ายเดียวแต่เกิดที่ จนท. อบต.รู้เห็นด้วย บางคนแสวงหาประโยชน์จากนายกที่ใหม่ไม่รู้เรื่องอะไร” (สุกรรณ คำภู, 2552)

2) การเมืองระดับชาติแทรกแซงการเมืองท้องถิ่น สาเหตุความขัดแย้งที่มาจาก การแทรกแซงของการเมืองระดับชาตินั้นพบเกือบทุกพื้นที่ โดยการแทรกแซงทั้งการสร้างฐานอำนาจ และการให้ประโยชน์โดยหวังผลตอบแทนในรูปแบบต่าง ๆ “การพัฒนาท้องถิ่นนั้น เมื่อก่อนเราไม่ขัดแย้ง เพราะการเมืองระดับชาติไม่ล้วงลูกเหมือนเดี๋ยวนี การที่การเมืองระดับชาติไปล้วงลูกการเมืองท้องถิ่นทำให้เกิดการแตกแยกสูงมาก” (วันชัย วัฒนศัพท์, 2551)

ความเห็นของข้าราชการเห็นว่า“สิ่งที่อันตรายคือ การเมืองระดับชาติกับท้องถิ่น เชื่อมโยงถึงกัน นักการเมืองสามารถนำอำนาจการเมืองระดับชาติเป็นเครื่องมือเชื่อมโยงมารังแก ข้าราชการในท้องถิ่นได้” (ประพันธ์ ธีปการพงศ์, 2552)

3) ความขัดแย้งในตัวเอง จากผลประโยชน์ ความขัดแย้งที่มีสาเหตุมาจากผลประโยชน์ ไม่ลงตัวอาจจะมาจากผลประโยชน์ส่วนตัวด้วยประกอบกับการไม่รู้บทบาทหน้าที่ในการรักษาประโยชน์ ส่วนรวมของฝ่ายสภาที่ต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบฝ่ายบริหารแต่กลับไม่มีการตรวจสอบเพื่อรักษา ผลประโยชน์ให้ท้องถิ่น“สาเหตุปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากผลประโยชน์ ซึ่งเป็นประโยชน์ส่วนตัว หรือจากการที่ผลประโยชน์ไม่ลงตัวก็ได้และความขัดแย้งในตัวคนจากการที่ไม่รู้บทบาทหน้าที่เช่น สภาที่ไม่รู้บทบาทหน้าที่ต้องทำอะไร” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547)

6. การสูญเสียอำนาจระหว่าง นายกเก่ากับ นายกใหม่ ปัญหาที่พบบ่อย และเป็นสาเหตุ ความขัดแย้งในรูปแบบ “การแก่งแย่ง-เอาคืน” เป็นเพราะการที่ฝ่ายหนึ่งสูญเสียอำนาจการบริหารไป นายกใหม่มาทำงานก็อาจจะมี ความขัดแย้งกับทีมงานใน อบต.เนื่องจากยังมีความสัมพันธ์เชื่อมโยง ระหว่าง “กลุ่มอำนาจเก่า-กลุ่มอำนาจใหม่” “เป็นความขัดแย้งระหว่าง นายกเก่ากับนายกใหม่ นายก กับสภา นายกกับข้าราชการ ซึ่งมีแตกต่างกันไปเป็นความขัดแย้งที่เกิดจากฝ่ายบริหารต้องการดึง ข้าราชการมาเป็นพวก เมื่อคนไม่ได้เข้ามาทำการเมืองในสมัยต่อมา จะพยายามให้ข้าราชการหรือ เจ้าหน้าที่ที่เคยสนิทเป็นพวกเก่าช่วยดึงข้อมูลนายก คนปัจจุบัน เพื่อหาช่องทางฟ้องร้องและให้ถูก ออกหรือถูกปลดออกจากอำนาจ เพื่อตนจะได้กลับมาใหม่” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547)

7. ความไม่เข้าใจของชุมชนเกี่ยวกับบทบาทการทำงานของ อบต. สาเหตุความขัดแย้ง ที่สำคัญอีกอย่าง คือ ความเข้าใจของประชาชนในท้องถิ่นเกี่ยวกับการทำงานของ อบต.ตามบทบาท หน้าที่ “ปัญหาการเมืองของเราต้องแก้ที่การศึกษา ผมว่าสำคัญมาก” หากประชาชนคนไทยยังได้รับการศึกษาน้อยอย่างนี้ ประชาธิปไตยไม่เกิดหรอก ที่เราอยากมีประชาธิปไตยจริง ๆ นั้นต้องสร้าง การศึกษาให้ดีกว่าก่อน” (มงคล สุกใส, 2552)

ฝ่ายบริหารบางพื้นที่จึงใช้จุดอ่อนของประชาชนเป็นการใช้บทบาทหน้าที่เพื่อต่อชื่อเสียง ตนและพรรคพวก “ปัญหาของที่นี่ คือ ชาวบ้านนั้นไม่เข้าใจบทบาทหน้าที่ อบต.เท่าไร เขาเอาเบี้ยยังชีพ มาให้ ได้รับของแจกหน้าหนาว ก็นึกว่า อบต.ให้ ที่จริงเป็นงบฉุกเฉินที่มาช่วยและเป็นงบของรัฐบาล

แต่ชาวบ้านมองว่าเป็นความกรุณาจาก อบต. ทำให้มองว่า อบต.ดีเหลือเกิน” (ประเสริฐ กุนโน, 2552) ความสำคัญของปัญหาทางการศึกษานั้น นายอำเภอสารภีกล่าวว่า “ปัญหาการเมืองของเราต้องแก้ที่การศึกษา สำคัญมาก หากประชาชนคนไทยยังได้รับการศึกษาน้อยอย่างนี้ ประชาธิปไตยไม่เกิดหรือเราอยากมีประชาธิปไตยจริงๆนั้นต้องสร้างการศึกษาให้ดีกว่าก่อน” (มงคล สุกใส, 2552)

ความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ กระบวนการตรวจสอบในชุมชนนั้น ชัชวาล ทองดีเลิศ (2552) กล่าวถึงความเป็นมาในการตรวจสอบของชุมชนว่า “กระบวนการตรวจสอบนั้น โดยแท้จริงแล้วในชุมชนเอง มีทั้ง 3 ส่วนอยู่แล้ว คือ ทั้ง อำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติและอำนาจตุลาการ อยู่ร่วมกันในชุมชน โดยหากสังเกต พบว่า เวลาที่มีผู้ที่บริหารงานในชุมชนทำผิด จะมีคนในชุมชนตรวจสอบร้องเรียนผู้อาวุโส ให้มาดักเตือน หรือ ตัดสินความผิด เราไม่ได้แยก 3 อำนาจนี้ออกจากกันเลย แต่ในทางแบบตะวันตกมีการแยกอำนาจทั้ง 3 นี้ออกจากกันเพราะกลัวการสุมหัวกันโกง ในชุมชนนั้นคนที่เลือกมาจะออกกติกากันว่า ชุมชนมีกติกาอย่างไร คนที่เป็นผู้นำชุมชนก็ต้องทำตามกติกาดูด้วยและเมื่อผู้นำทำผิดก็ต้องลงโทษตามกติกา หรือมากกว่าคนปกติทั่วไปสองเท่า” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552)

กระบวนการตรวจสอบในการเมืองท้องถิ่นของไทย ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า มีประเด็นที่สร้างความขัดแย้ง 2 ประการ คือ

1. การตรวจสอบที่เป็นการจับผิด ลักษณะนี้พบทั้งในสภาและนอกสภา ในสภานั้น มักจะพบใน ส.อบต.ที่เป็นขั้วนายกเก่าหรือ ส.อบต.ที่เป็นฝ่ายผู้นำชุมชนในพื้นที่ที่ผู้นำชุมชนกับผู้นำท้องถิ่น ไม่ถูกกัน การตรวจสอบลักษณะนี้มุ่งการจ้องจับผิดเพื่อร้องเรียนและหาทางทำให้ผู้นำฝ่ายบริหารพ้นจากตำแหน่งมากกว่าการตรวจสอบตามปกติของสภา ในทางตรงข้ามกัน บางพื้นที่ ฝ่ายสภาทำหน้าที่ตรวจสอบก็ถูกฝ่ายบริหารหาว่าจับผิด ส่งผลกระทบต่องบประมาณในการจัดสรรพัฒนาของหมู่บ้านที่ ส.อบต.นั้นอยู่ “เกิดจากการตรวจสอบที่ถูกมองว่า เป็นการจับผิด เป็นศัตรูกัน เช่น การที่สภาตรวจสอบฝ่ายบริหาร ก็ว่ามีการจับผิดมีปัญหา” (วุฒิสาร ดันไชย, 2547)

2. ชาวบ้านไม่สนใจตรวจสอบ การตรวจสอบนั้นขึ้นกับ การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสำคัญ บางพื้นที่ชุมชนตื่นตัวทางการเมืองการตรวจสอบก็เข้มแข็งตามไปด้วย “บทบาททางการเมืองของชาวบ้านนั้น ชาวบ้านคิดว่าการเลือกตั้งเสร็จคือหมดหน้าที่ การตรวจสอบนั้นไม่ใช่หน้าที่” (มงคล สุกใส, 2552)

ส่วนใหญ่ที่ชาวบ้านไม่สนใจการตรวจสอบเกิดจาก (1) การที่ชาวบ้านสนใจการทำมาหากินมากกว่า “ชาวบ้านห่วงปากท้อง ห่วงการทำมาหากิน ไม่สนใจการเมือง ดังนั้น หากจะชวนไปตรวจสอบ ทักท้วง การทำงานของ อบต.นั้นค่อนข้างยาก”(ประเสริฐ กุนโน ฝ่ายท้องถิ่น เชียงใหม่) ส่วน 2) ชาวบ้านไม่มีความรู้ ความเข้าใจกระบวนการของประชาธิปไตย สิทธิ หน้าที่ของตน ว่ามี

ขอบเขตแค่ไหน ทำอะไรได้บ้าง เป็นความอ่อนในเชิงความรู้ ความเข้าใจของชาวบ้านเอง ประกอบกับขาดการนำ แนวทางพร้อมทั้งเป็นแบบอย่างที่ดี “ชาวบ้านยังไม่รู้อะไรใหญ่ ไม่มีความคิดเกี่ยวกับการตรวจสอบด้วยซ้ำ ไม่เข้าใจว่ากระจายอำนาจคืออะไร” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

ความเห็นของข้าราชการในพื้นที่ ยิ่งเห็นว่ากระบวนการตรวจสอบที่อ่อนแอ นั้นเพราะภาคประชาชนไม่รวมกลุ่มกัน ต้องมีการพัฒนาองค์กรชุมชนและภาคประชาชนให้เข้มแข็ง “ผมไม่ได้คาดหวังกับนักการเมืองท้องถิ่นนัก ปัญหาที่เกิดขึ้น ส่วนหนึ่งจากการที่ระบบการตรวจสอบภาคประชาชนอ่อนแอด้วย ผมว่า องค์กรชุมชน ประชาชน ที่มีความรู้ต้องหันมารวมกลุ่มกันเพื่อ เล่นบทบาทการเมืองภาคประชาชน ที่ร่วมกันตรวจสอบการเมืองท้องถิ่น ต้องแสดงศักยภาพให้เห็นว่าเราสามารถตรวจสอบพวกเขาได้ อะไรที่เขาคิดจะทำไม่ดีจะได้รู้สึกยำเกรงและกลัวการตรวจสอบบ้าง” (ประพันธ์ ธีปการพงศ์, 2552)

3. สภาไม่ทำหน้าที่เพราะกลัวกระทบฐานเสียง กระบวนการตรวจสอบอำนาจในการเมืองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกับฝ่ายสภาที่ทำหน้าที่ตรวจสอบในสภา และชุมชนที่ทำหน้าที่ตรวจสอบนอกสภา การตรวจสอบนั้นตามกฎหมายให้อำนาจสภาทำหน้าที่ตรวจสอบอยู่แล้วแต่บางพื้นที่ความขัดแย้งที่เกิดขึ้น มาจากการที่สภาไม่ทำหน้าที่ตรวจสอบเนื่องจากเกรงจะกระทบต่องบประมาณที่ลงหมู่บ้าน และฐานเสียงในพื้นที่ของคณบดีประเด็นคือ การที่สภาไม่รับบทบาทหน้าที่ของตนทำให้ยกมือให้ฝ่ายบริหารตามกันไปทุกเรื่อง เช่นพื้นที่ชนบทเพราะ ส.อบต.มีความรู้น้อยเป็นต้น “ส.อบต.มีหน้าที่เห็นชอบและตรวจสอบ การตรวจสอบในสภาไม่มีเลยเพราะกลัวกระทบฐานเสียงของตนเอง หากฝ่ายบริหารไม่ให้งบลงที่หมู่บ้านตน” (มงคล สุกใส, 2552)

จากสาเหตุความขัดแย้งทั้ง 3 กระบวนการ คือ การเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและการตรวจสอบอำนาจนั้น มีสาเหตุมาจากหลายส่วน หลายกลุ่ม และหลายปัจจัย โดยผู้ทรงคุณวุฒิได้แนะแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งแต่ละประเด็น ซึ่งจะกล่าวต่อไป

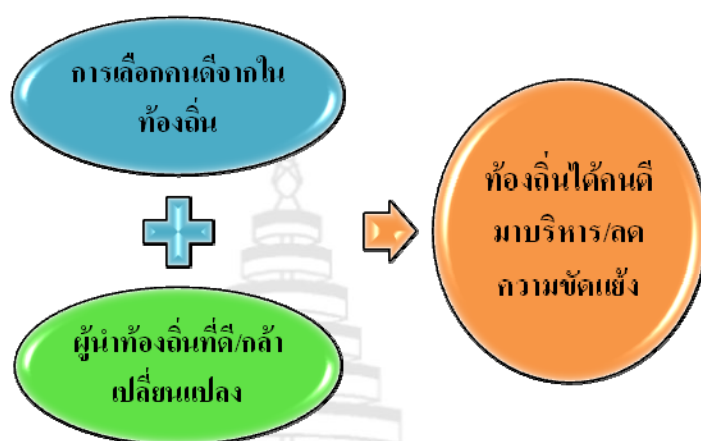
4.3.2 แนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น

การจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า การจัดการความขัดแย้งต้องดำเนินการดังนี้

4.3.2.1 การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

1. ความคิดเห็นการจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของนักวิชาการให้ความสำคัญของผู้แทนที่มาจากประชาชนหรือผู้นำที่นำการเปลี่ยนแปลงในท้องถิ่น ความเห็นเกี่ยวกับการจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจในภาพรวมนั้น เห็นว่าการเลือกตั้งเป็นเรื่องที่ดีแต่ปัญหามันจะอยู่ที่ตัวแทนที่เราเลือกมาจะเป็นคนดีหรือไม่ คนเหล่านี้จะทำประโยชน์ให้ประชาชนตามที่ได้อำนาจนโยบายไว้ก่อนเลือกตั้งหรือไม่ ส่วนใหญ่ก่อนเลือกตั้งกับหลังเลือกตั้งจะเปลี่ยนเป็นคน

ละคน “ในแบบปัจจุบันประชาธิปไตยแบบตัวแทนนั้นก็สิ่งที่ดีที่ประชาชนเลือกเข้ามา แต่ก็มีปัญหาว่าตัวแทนที่เลือกมาไม่ได้ทำตัวเป็นตัวแทนที่ดี กลายเป็นมีอำนาจเอง ทำตามใจตัวเองไม่คิดถึงประชาชน” ดังแสดงในภาพที่ 4.29



ภาพที่ 4.29 วิธีการเลือกคนดีสู่การบริหารท้องถิ่นตามแนวคิดของวันชัย วัฒนศัพท์

อย่างไรก็ตาม ความเห็นส่วนใหญ่เห็นว่า บทบาทของ “ผู้นำ” ในท้องถิ่นมีความสำคัญในการผลักดันคนดีเข้ามาสู่อำนาจหรืออาจจะลงมาสมัครเข้ารับการเลือกตั้งเพื่อเปลี่ยนแปลงท้องถิ่นเองก็ได้ “ในการเปลี่ยนแปลงของชุมชนนั้น มีเบื้องหลังการเปลี่ยนแปลงมาจาก “ผู้นำ” ทั้งสิ้น ผู้นำในที่นี้ อาจหมายถึง “คนที่น่าการเปลี่ยนแปลง” หรือ “Change Agent” ลองสังเกตให้ดีว่า สังคมที่มีการเปลี่ยนแปลงนั้น ผู้นำการเปลี่ยนแปลงเขาเป็นใคร มีที่มาอย่างไร มีบทบาทต่อชุมชนอย่างไรมาก่อน” (วันชัย วัฒนศัพท์, 2551)

2. ความคิดเห็นการจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของฝ่ายปกครองท้องถิ่น

ฝ่ายปกครองท้องถิ่นในที่นี้หมายถึง 2 ส่วน คือ ฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจในการกำกับดูแลและฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่ดูแลในพื้นที่

1) ฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่มีอำนาจกำกับดูแล เห็นว่า ควรให้ความรู้แก่ชาวบ้านและผู้ที่จะสมัครเลือกตั้งด้วย ซึ่งผู้ที่จะสมัครนั้นให้ความรู้ก่อนเลือกตั้งและหลังเลือกตั้ง “การเลือกตั้งเมื่อยุติแล้วต้องต่างคนต่างทำงาน ทำไมอเมริกาตอนหาเสียงแข่งขันกันมาก แต่พอเลือกตั้งเสร็จทั้งสองฝ่ายกลับมาร่วมบริหารประเทศได้ โดยมีความมุ่งหมายเพื่อประชาชนของตนเองเท่านั้น วันเปิด

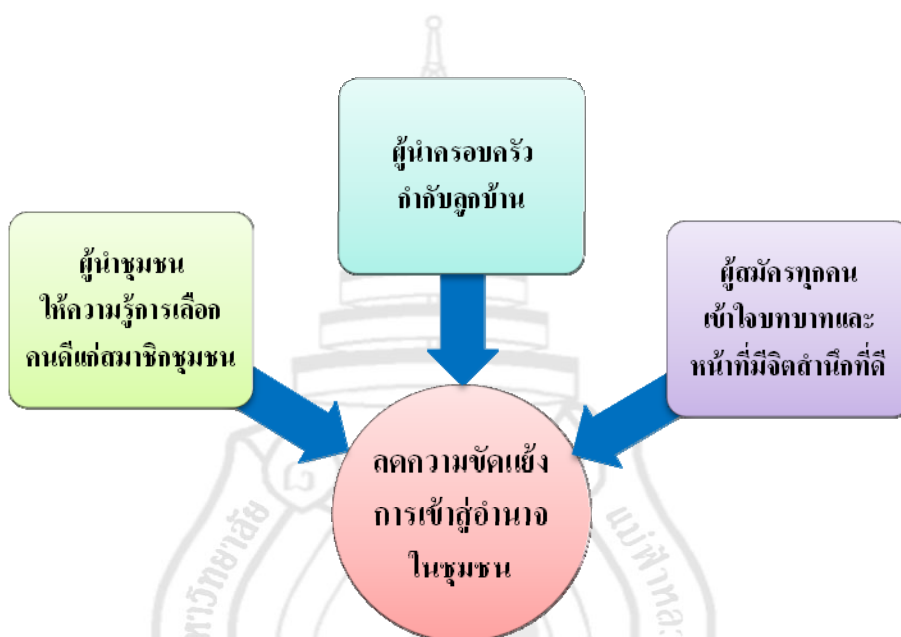
สภา ผมจะอบรมทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายปกครองและฝ่ายข้าราชการประจำ ให้ทำหน้าที่ของตนเองให้ดี ถ้าพูดไม่ฟังบทสุดท้ายจะลงโทษโดยเด็ดขาด” ส่วนชาวบ้านฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่จะให้ความรู้เพื่อให้รู้จักวิธีการเลือกคนดีมาสู่สภา “ผมบอกให้ชาวบ้านฟังว่า นักการเมืองหรือแม้แต่ข้าราชการนั้นเขาเข้ามารับใช้ราษฎร ไม่ใช่มาเป็นนาย ถ้าใครที่คิดว่าเข้ามาแล้วใหญ่โต ไม่ต้องเลือกเข้ามาในสมัยหน้านะ ก่อนเลือกตั้งกับหลังเลือกตั้งต้องเหมือนกัน เป็นคน ๆ เดียวกัน ไม่ใช่ก่อนเลือกมาหาเรากราบเข้ามา พอได้แล้วเป็นคนละคน ลูกผู้ชายนั้น นิ่ง นอน ยืน เดิน ต้องเหมือนเดิม จึงจะเรียกว่าลูกผู้ชาย” ดังแสดงในภาพที่ 4.30 (มงคล สุกใส, 2552)



ภาพที่ 4.30 วิธีการเลือกคนดีสู่การบริหารท้องถิ่นตามแนวคิดของ นายมงคล สุกใส
นายอำเภอสารภี เชียงใหม่

2) ฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่ดูแลในพื้นที่ ส่วนฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวกับการเลือกตั้งในพื้นที่ระดับตำบลและหมู่บ้าน ซึ่งมีแนวทางการจัดการความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจว่าควรต้องเริ่มจากครอบครัวที่เป็นหน่วยเล็กที่สุด โดยให้ความสำคัญของผู้นำครอบครัวไปจนถึงผู้นำชุมชน และคนที่ลงสมัคร บทบาทต่าง ๆ ที่ผู้นำสามารถลดความขัดแย้งได้มีแตกต่างกัน คือ ผู้นำครอบครัวมีส่วนในการกำกับดูแลลูกบ้านหรือสมาชิกในครอบครัวในการแนะนำให้รู้จักการเลือกคนดีเป็นตัวแทน ผู้นำชุมชนมีส่วนในการสนับสนุนและให้ความรู้ความเข้าใจสมาชิกชุมชนในการเลือกตั้ง การเลือก

คนดีเป็นตัวแทนท้องถิ่นและที่สำคัญคือ การที่ผู้สมัครต้องตระหนักในบทบาทของตนเองว่า ตนเป็นคนของท้องถิ่น ที่จะเข้ามาทำงานเพื่อท้องถิ่น ต้องมีกติกาที่ต้องไม่ใช้ความรุนแรง “การป้องกันปัญหาของคนที่นี่คือ (1) หัวหน้าครอบครัวบอกลูกบ้านถ้าไม่อยากเดือดร้อนต้องกำกับดูแล (2) กำนันและฝ่ายปกครองต้องให้ความรู้ (3) ผู้นำฝ่ายบริหารต้องรับบทบาทหน้าที่ว่าจะแข่งขันอย่างไร ห้ามใช้ความรุนแรง เราจะไม่ใช่คนพวกนั้นมาทำงาน หากต้องการคนดีต้องเลือกคนที่รู้จักแพ้เป็น ไม่ใช่ความรุนแรง” (โสภณ กระบวนศิริ, 2552) แนวคิดดังกล่าวนี้ พอดีสรุปได้ดังภาพที่ 4.31



ภาพที่ 4.31 วิธีการเลือกคนดีสู่การบริหารท้องถิ่นตามแนวคิดของ นายโสภณ กระบวนศิริ
สารวัตรกำนันแม่กิ๊ ขุนขาม แม่ฮ่องสอน

จากภาพที่ 4.31 พบว่า การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจของฝ่ายท้องถิ่นมุ่งเน้นการแก้ปัญหา 3 ฝ่ายเป็นสำคัญ ความร่วมมือของทุกฝ่ายจะเกิดขึ้นได้ต้องมีผู้นำชุมชนเป็นตัวประสานในบางพื้นที่ แต่บางพื้นที่ชาวบ้านสร้างจิตสำนึกแบบรุ่นสู่รุ่นตามบริบทวัฒนธรรมของพื้นที่ สารวัตรกำนันแม่กิ๊ กล่าวว่า “กะเหรี่ยงนั้นใช้วิธีคุย ใช้ผู้นำและปราชญ์หมู่บ้าน เราไม่ได้สอนแต่เราใช้การพูดคุย ใครต้องการพูดอะไรบอกอะไร ตกกลางคืน” (โสภณ กระบวนศิริ, 2552)

3. ความคิดเห็นการจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของฝ่ายปกครองท้องถิ่น

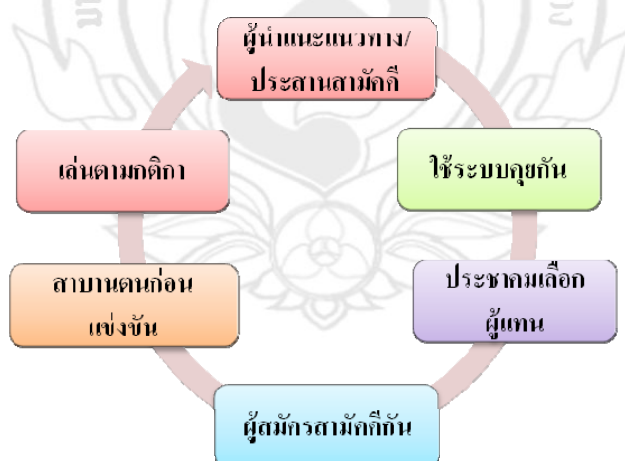
ผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความเห็นในส่วนท้องถิ่นมี 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้งและฝ่ายข้าราชการ อบต.ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการเลือกตั้ง

1) ฝ่ายผู้สมัครลงแข่งขันเลือกตั้ง ในส่วนตัวของผู้สมัครนั้นผู้มีประสบการณ์ในท้องถิ่นเห็นว่า การเข้าสู่อำนาจนั้น ผู้สมัครต้องคุยกันเอง ตกลงกันว่าจะไม่ทะเลาะกัน สร้างบรรยากาศที่ดีต่อกันจะลดความขัดแย้งได้ “การหาเสียงต่อนั้นเน้นการสร้างใจมากกว่า การแข่งขันก็มีการแจกของบ้างแต่ไม่มีโกรธกัน” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

2) ฝ่ายข้าราชการ อบต. บทบาทสำคัญของฝ่ายข้าราชการ อบต.คือ การจัดการเลือกตั้งในฐานะที่เป็น กต.พื้นที่ตามที่ได้รับแต่งตั้ง ปัญหาที่เกิดขึ้นจะเกิดจากการที่ อบต. ไม่เป็นกลางระหว่างการจัดการเลือกตั้ง ดังนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์เห็นว่า การจัดการเลือกตั้งของ อบต. โดยข้าราชการ อบต. ไม่น่าจะเหมาะสมนัก “การให้ปลัด อบต. ทำหน้าที่เป็นผู้อำนวยความสะดวก การเลือกตั้ง เป็นเรื่องที่ไม่ถูกต้อง เท่ากับให้ปลัดเป็นคนจัดการหานายของตนเอง รูปแบบนี้จะต้องปรับใหม่” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547)

3) ฝ่ายท้องที่/ชุมชน เห็นว่าการเลือกตั้งนั้น การจัดการยังมีปัญหา แต่สำคัญที่พื้นที่รับได้หรือไม่ หากรับได้ก็ไม่มี ความขัดแย้ง “ที่นี่ชาวบ้านไม่เป็นอยู่ที่ดวง ใครได้มาก็ยอมรับ แม้จะรู้ว่าเขาจะไปเรื่อย แต่เราก็ไม่มีใครร้องเรียน ไม่ว่ากัน” (โสภณ กระบวนศิริ, 2552)

4. ความคิดเห็นการจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของชุมชน
การจัดการความขัดแย้งเกี่ยวกับปัญหากระบวนการเข้าสู่อำนาจของชุมชนนั้นมีวิธีการต่าง ๆ ที่หลากหลาย ดังแสดงในภาพที่ 4.32



ภาพที่ 4.32 แนวทางและวิธีการป้องกันการเกิดปัญหาความขัดแย้งการเข้าสู่อำนาจของชุมชนสมานฉันท์

1) ผู้นำแนะแนวทางและประสานสามัคคี ในพื้นที่ชุมชนที่ไม่ทะเลาะกันนั้น ส่วนใหญ่ผู้นำเป็นศูนย์กลางเป็นตัวประสานและเป็นแบบอย่างที่ดี ทำให้ผู้สมัครและผู้สนับสนุนไม่ทะเลาะกันเลย “ชาวบ้านเขาเชื่อผู้นำ ผู้อาวุโสที่เคารพ ปราชญ์ชาวบ้านเขาเชื่อคนกลุ่มนี้ ต้องทำเป็นแบบอย่าง ถ้าผู้นำบอกอะไรเขาก็เชื่อ พื้นที่ที่ไม่ทะเลาะกันแต่มีความขัดแย้งทางความคิด ในบ้านนั้น ความขัดแย้งทางความคิดได้แต่อย่าขัดแย้งเรื่องจิตอาารมณ์ 20 ปี ที่มาอยู่ไม่เห็นชาวบ้านทะเลาะกัน เรื่องเลือกตั้ง คนเลือกตั้งเดินทางไปรถคันเดียวกัน ไปกกต. ไปอำเภอ กินข้าวด้วยกัน การเลือกตั้งที่นี่ไม่มีการร้องเรียนเลย อบต.กับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านทำงานร่วมกัน...” (สุขใจ วิชญพันธุ์, 2552)

2) ระบบคุยกััน ระบบคุยกััน เป็นภาษาชาวบ้านที่ใช้ หมายถึง การพูดคุย ปรึกษาหารือกัน มีอะไรมาคุยกตกลงกันก่อนจะได้ไม่ทะเลาะกัน การคุยกัันจะคุยกแบบตรงไปตรงมา เพื่อให้เกิดความเข้าใจกันก่อนที่จะทำอะไร บางพื้นที่จะมีผู้นำเป็นตัวกลาง บางพื้นที่จะคุยกัันเองในกลุ่มตามแต่สถานการณ์และพื้นที่“วิธีการแก้ปัญหาโดยใช้ “ระบบการคุยกััน” โดยคุยกัันก่อนว่าใครต้องการลงสมัครบ้าง ใครมีคุณสมบัติที่เหมาะสมที่สุด คัดจนเหลือคนเดียวและเข้าสู่กระบวนการเลือกตั้งแบบทางการแบบนี้ไม่ต้องเลือกแบบแข่งขัน วิธีการนี้ใช้ได้ทั้งเลือกกำนัน ผู้ใหญ่บ้านและ อบต. ได้ผลมาแล้วที่ควนรู สงขลา...การเลือกผู้นำแบบเดิม โดยแก่วัด แก่บ้าน แก่ฝ่าย ที่ทำกันมาตั้งแต่สมัยก่อนนั้นเหมือนกับการเลือกผู้นำที่ควนรูที่ทำกัน โดยชาวบ้านมาร่วมกันลงมติ คุยกัันว่า ใครที่เหมาะสม คนนี้คนนั้นทำงานเป็นอย่างไร ใครที่ทำงานเพื่อส่วนรวม และเป็นคนที่ชุมชนยอมรับ ดูไปถึงครอบครัวเป็นอย่างไร แต่จริง ๆ แล้วคนเหล่านี้ที่ว่าดี อาจจะไม่ค่อยลงมาทำหรอก เพราะไม่อยาก “อวดอุตริมนุชธรรม”...การสำรวจของเรา ถามว่ากติกาแบบนี้เหมาะสมกับการเอามาใช้กับชาวบ้านหรือไม่ พอศึกษาพบว่า แท้จริงกระบวนการเลือกผู้นำสำคัญมาก ๆ วิธีการเลือกของชาวบ้านนั้นเป็นการป้องกันความขัดแย้งได้ดี” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552)

3) การเลือกผู้สมัครจากมติประชาคมหมู่บ้าน การเลือกผู้สมัครจากมติประชาคมเป็นวิธีที่ชาวบ้านใช้เลือกผู้นำเหมือนที่กล่าวไว้ในเรื่อง “ระบบคุยกััน” ซึ่งยังใช้จนทุกวันนี้ โดยส่วนใหญ่จะใช้ในการเลือก ส.อบต. โดยหมู่บ้านจะเลือกคนที่เหมาะสมในการเป็นตัวแทนหมู่บ้านมาจำนวนสองคนตามที่กกต.กำหนดให้มี ส.อบต.หมู่บ้านละสองคน หากหมู่บ้านไหนมีคนลงสมัครมากกว่าสอง ประชาคมหมู่บ้านจะลงมติให้เหลือสองคน เพื่อไม่ให้ไปแข่งขันทะเลาะกันในการลงเลือกตั้ง “การเลือกตั้งเดิมที่ให้มี ส.อบต.2 คน นั้น ชาวบ้านแต่ละหมู่บ้านจะจัดคนลงสองคนตามที่ชาวบ้านเห็นว่าเขาจะเป็นตัวแทนได้ อีกอย่างการแข่งขันก่อน ๆ นั้นไม่ทะเลาะกัน ไม่โกรธกัน การเมืองยังใสสะอาดมาก ๆ” (บุญยืน คงเพชรศักดิ์, 2552)

4) ผู้สมัครสมานสามัคคีกัน การสมานสามัคคีของผู้สมัครนั้น ในพื้นที่ที่มีวัฒนธรรมชุมชนแบบเอื้ออาทรและดั้งเดิม นั้น ส่วนใหญ่จะไม่นิยมการแข่งขันกัน จะทำอะไรไปใน

ทิศทางเดียวกัน โดยไม่ต้องมีใครชี้แนะ ผู้สมัครจะคุยกันและไปไหนไปด้วยกัน ส่วนใหญ่พวกเขามีแนวคิดว่าการเลือกตั้งที่เป็นเพียง “พิธีกรรมของทางราชการ” เท่านั้น “การเลือกตั้งที่นี่ไม่แข่งขันกัน เพราะเราหมู่บ้านเดียวกัน เวลาไปไหนไปรดกันเดียวกัน การถ่ายรูปติดบัตรหรือติดป้ายหาเสียง บางคนไม่ทำบอกว่าไม่ใช่ตัวตนเขา ปาเกอญอ ปกติไม่โฆษณาตนเอง” (โสภณ กระบวนศิริ, 2552)

5) การสาบานตนก่อนแข่งขัน/รับตำแหน่ง การสาบานตนเป็นพิธีกรรมตามความเชื่อของสังคมไทยมายาวนาน เพราะพื้นฐานคนไทยมีความเชื่อทางไสยศาสตร์และชอบเรื่องพิธีกรรมต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่ ในหมู่บ้านชนบทนั้นจึงพบว่า เรื่องใดที่สำคัญ ๆ จะมีพิธีกรรมสาบานตนเหมือนเป็นคำสัญญาว่า...จะไม่ทำสิ่งนั้น... พิธีกรรมสาบานตนส่วนใหญ่จะทำหน้าสิ่งศักดิ์สิทธิ์ เช่น พระพุทธรูปที่เคารพบูชาในหมู่บ้าน หรือต่อหน้าผู้นำที่เป็นที่เคารพนับถือ โดยอั้งดินฟ้าเป็นพยานเป็นต้น การสาบานตนแม้จะไม่เห็นผลทันทีแต่พื้นฐานความเชื่อในสิ่งศักดิ์สิทธิ์ทำให้คนสาบานเกรงกลัวต่อการผิดคำสาบานเป็นยิ่งนัก ดังนั้น การลดความขัดแย้งด้วยการสาบานตนจึงเป็นแนวทางการป้องกันอย่างหนึ่งที่ใช้ในชนบทหลายแห่งในประเทศไทย “นักการเมืองที่นี่ก่อนมารับตำแหน่งหรือมารับใช้ประชาชนต้องสาบานต่อหน้าชุมชนทั้งหมด ที่นี่เราเกื้อกูลกัน เราดักเตือนนายกได้ トラบไคผู้นำยอมรับการดักเตือนชุมชนดีมาก ถ้าผู้นำไม่ยอมรับการดักเตือนคนนั้นไม่ยั่งยืน” (โสภณ กระบวนศิริ, 2552)

อย่างไรก็ตาม พิธีสาบานตนนั้น ปัจจุบัน กกต.จังหวัดทุกพื้นที่นำมาใช้เป็นพิธีกรรมก่อนการเลือกตั้ง โดยผู้สมัครจะไปฟังปฐมนิเทศศกติกาก่อนการแข่งขันเลือกตั้งที่ กกต.จังหวัด หลังจากนั้นจะมีพิธีสาบานตนต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวว่าจะไม่กระทำความผิดการเลือกตั้ง ทั้งนี้ ผู้สมัครจะมีความเชื่อถือคำสาบานหรือไม่อยู่ที่ปัจเจกบุคคลไม่เหมือนคนในพื้นที่ชนบท หากสาบานคำไหนต้องเป็นคำนั้นและจะรักษาคำสาบานอย่างเคร่งครัด

6) การดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายกติกา การลดความขัดแย้งอย่างหนึ่งที่หลาย ๆ ส่วนใช้คือ การดำเนินการเลือกตั้งตามกฎหมายกติกาจะได้มีมีประเด็นให้ขัดแย้งกัน “การเลือกตั้งที่นี่ไม่มีการร้องเรียนเราทำตามระเบียบ...” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552) ในส่วนชุมชนก็ใช้วิธีนี้เช่นกัน “ไม่รู้หรือว่าการเมืองดีไม่ดี แต่เราคิดว่าเราอยู่อย่างนี้ไม่ทำผิดกฎหมายก็พอแล้ว แต่พอไปดูทีวีเรื่องการเมืองระดับชาติทะเลาะกัน ความคิดก็เปลี่ยนได้” (โสภณ กระบวนศิริ, 2552)

4.3.2.2 การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

1. การจัดการความขัดแย้งระหว่างคู่แข่งหลังการเลือกตั้ง

การแก้ปัญหาเรื่องการบริหารที่ลดความขัดแย้งอย่างหนึ่งระหว่างคู่แข่งหลังการเลือกตั้งคือ การจัดทีมบริหารแบบบูรณาการระหว่างทุกภาคส่วน โดยเฉพาะคู่แข่งทางการเมือง หากมีการดึงเข้ามามีส่วนร่วมจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งในท้องถิ่นได้มาก นักวิชาการเห็นว่าน่าจะมีคนที่แพ้การเลือกตั้งมาร่วมเหมือนวัฒนธรรมประชาธิปไตยแบบต่างประเทศ “การเมืองก็เหมือนกัน เมื่อมีการ

แข่งขันการเลือกตั้ง คนที่แพ้รู้สึกเสียหน้ารับไม่ได้ ทำไมคนชนะไม่ไปดึงเขามาทำงานด้วยเพื่อเขามีตำแหน่งทางสังคมบ้าง แค่นี้ปัญหาความขัดแย้งก็จบได้ คนที่ชนะนั้นต้องเป็นคนไปชักชวนมาร่วมงาน โดยไม่ต้องกลัวว่าใครจะว่า คนที่อ่อนเขาหาเขานั้นเสียศักดิ์ศรี ไปยอมทำไม แต่หารู้ไหมว่า คนที่ไปอ่อนให้ชวนมาทำงานนั้น เขาเป็นคนกล้า “กล้าที่จะเปลี่ยนแปลง” แบบสันติวิธี...” (วันชัย วัฒนศัพท์, 2551)

นายก อบต. แม่ต้าที่ได้รับยกย่องว่าเป็น อบต.สมานฉันท์ กล่าวว่า กลยุทธ์การดึงคู่แข่งมาทำงานนับว่าลดความขัดแย้งได้จริง “การเลือกตั้งที่นี่ไม่มีการร้องเรียนเราทำตามระเบียบ ผมดึงคนที่เคยแข่งขันมาร่วมทำงานหลังการเลือกตั้ง เราเข้าหาเขาให้ความสำคัญกับเขา เขาก็รู้สึกดี อย่างคนที่สมัครที่มีความรู้ผมให้เขามาเป็นที่ปรึกษาทางการศึกษา” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

2. การจัดการความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา

โดยปกติตามโครงสร้างของกฎหมายนั้น ฝ่ายสภาจะทำหน้าที่ตรวจสอบฝ่ายบริหาร อาจจะมีการตั้งกระทู้ถามหรือตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารจนกลายเป็นประเด็นขัดแย้งได้ การจัดการปัญหาความขัดแย้งฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ต้องมีการกำหนดทิศทางการบริหารแล้วแจ้งสภาทราบ เพื่อให้เกิดความโปร่งใสในการทำงาน แม้จะถูกตรวจสอบก็สามารถตอบข้อซักถามได้หมด และไม่กลัวการตรวจสอบ “ความขัดแย้งกับสภา ไม่มี เราเสนอให้สภาทราบและชี้แจงวัตถุประสงค์และเป้าหมาย” (นภคณ เฉียงใหม่, 2552)

3. การจัดการความขัดแย้งในองค์กร อบต.ระหว่างนายกกับข้าราชการ อบต.

การจัดการความขัดแย้งในองค์กร อบต.เกี่ยวข้องกับ 3 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายข้าราชการ อบต.

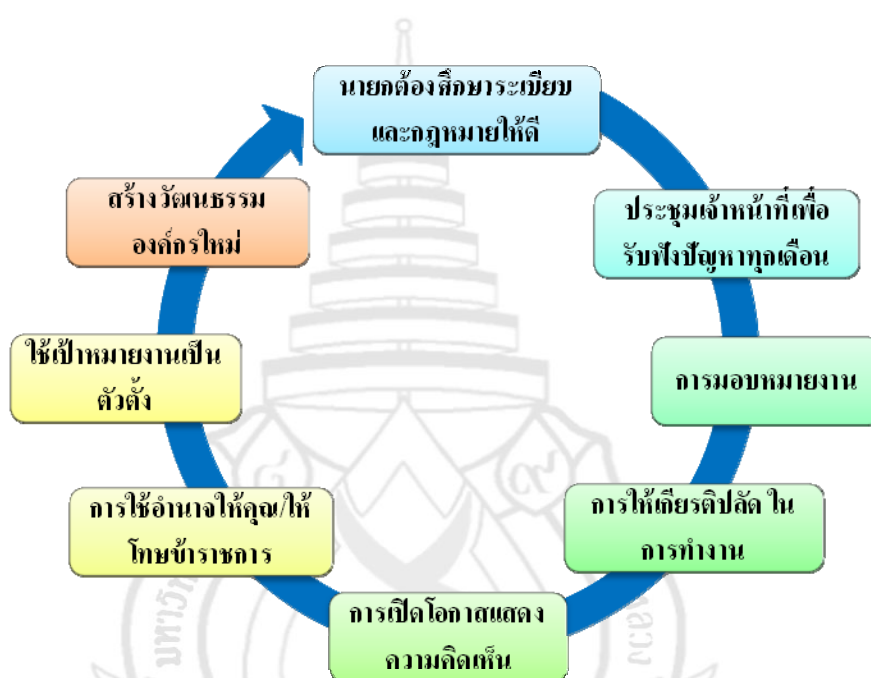
1) การจัดการความขัดแย้งระหว่างนายกกับฝ่ายข้าราชการ อบต.

ส่วนใหญ่ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์เห็นว่า ความขัดแย้งระหว่างนายกกับฝ่ายข้าราชการ อบต.เกิดจากเทคนิคการบริหารงานที่ต่างกัน ทั้งเรื่องทักษะและแนวคิด “ความขัดแย้งของข้าราชการประจำกับข้าราชการการเมืองอันเกิดจากการทำงานร่วมกันแต่มุมมองต่างกัน เทคนิควิธีการต่างกันทำให้ขัดแย้งได้” (วุฒิสาร ตันไชย, 2547) การจัดการความขัดแย้งที่ได้ผลต้องสร้างกระบวนการบริหารแบบใหม่ ดังนี้

ก. การบริหารแบบธรรมาภิบาล “พอปี 2548 มีการเลือกนายกโดยตรง ผมเลยสมัครนายก อบต.และก็ได้มาอีกครั้ง ตอนนั้นมีคนสมัครแค่ 2 คน สิ่งแรกที่ทำตอนนั้นคือ การปลูกกระแสนธรรมาภิบาลและการสร้างชุมชนเข้มแข็ง ผมใช้วิธีดึงชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมทุกระบวนการ โดยดึงทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ แม้แต่เยาวชนมาเป็นกรรมการร่วม” (ประจัญ สาคร, 2552) ซึ่งแนวทางการบริหารแบบธรรมาภิบาลนั้น อบต.ป่าสักนำไปใช้และได้รับรางวัลจากสถาบันพระปกเกล้า

มาแล้ว นายก อบต.ป่าสักกล่าวว่า “ความสำเร็จของ อบต.ป่าสักนั้น เกิดจาก ความสามัคคีในหมู่คณะ ...ความสามารถ วิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ต้องยึดธรรมาภิบาล ส่วนนี้เป็นสิ่งสำคัญในการบริหาร และการประสานงาน” (ประเสริฐ เตมิชีว, 2552)

ข. การใช้เทคนิคการบริหารจัดการองค์กรที่ดี การใช้เทคนิคในการบริหาร นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์มีความเห็นในลักษณะต่าง ๆ ซึ่งพอจะรวบรวมได้ดังภาพที่ 4.33



ภาพที่ 4.33 วิธีการใช้เทคนิคในการบริหารเพื่อลดความขัดแย้งใน อบต.
ตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์

ผู้มีประสบการณ์เห็นว่า การจัดการความขัดแย้งระหว่างนายกกับปลัดและข้าราชการ อบต. นั้น นายก อบต.ดอนแก้ว เชียงใหม่ (นภคณ เชียงใหม่, 2552) เสนอว่า “ปัญหาความขัดแย้งระหว่าง นายก กับปลัดนั้น มีบ้างแต่ผมก็มีทางออกในเรื่องนี้ว่า

1. นายก ต้องศึกษาระเบียบให้ดี นายก อบต.ดอนแก้วกล่าวว่า “คนเป็นนายกต้องศึกษาระเบียบให้ดี ว่าอันไหนทำได้อันไหนทำไม่ได้ ปลัดเป็นข้าราชการที่ต้องยึดระเบียบ ผมเป็นตัวแทนประชาชนต้องทำอะไรให้ประชาชนได้ประโยชน์โดยไม่ฝิดระเบียบราชการ

2. การประชุมกับเจ้าหน้าที่ทำทุกเดือน การประชุมพบปะกัน ทำให้ปัญหาต่าง ๆ ได้รับการแก้ไขโดยเร็ว หากมีข้อร้องเรียนจากชาวบ้านเกี่ยวกับการทำงานของเจ้าหน้าที่ที่เราจะพูดคุยกันก่อน หากจริงก็ต้องตักเตือนกันให้ปรับปรุงแก้ไข” (นภคธ ฌ เชียงใหม่, 2552)

3. การมอบหมายงาน ปลัดคอนแก้วกล่าวถึง นายค อบต.คอนแก้วว่ามีเทคนิคการมอบหมายงานที่ลดความขัดแย้งในการบริหารงานได้ “นายก แต่งตั้งมอบหมายงานให้ ส.อบต.ทุกคนรับผิดชอบงานแต่ละงานแทน ส.อบต.ต้องมีบทบาทสองทางคือ เป็นตัวแทนหมู่บ้านในฐานะ ส.อบต.ที่เขาเลือกมาและเป็นผู้รับผิดชอบงานระดับตำบลตามที่มอบหมาย ต้องมีการติดตามงานภาพรวมด้วย” (อุบล ะไวทย์, 2552)

4. นายก ต้องไม่ล้วงลูกการทำงานของปลัด การบริหารที่ผู้มีประสบการณ์เห็นว่า จะขัดแย้งน้อยคือ การที่ต่างฝ่ายต่างทำหน้าที่ของตนให้ดี โดยไม่ก้าวทาบบทบาทหน้าที่กันจนเกินไป เช่น งานบริหารบุคคลใน อบต.ซึ่งปลัด มีหน้าที่เป็นหัวหน้าสำนักงาน “งานบริหารบุคคลนั้นผมให้ปลัดดำเนินการเต็มที่ หัวหน้าส่วนก็ให้อยู่ในความดูแลของปลัด หากปลัดดูแลไม่ไหวก็บอกผมจะช่วย แต่ถ้าดูแลไม่ไหวก็มอบให้ปลัดทำและให้เกียรติในการที่ปลัดเสนอเกี่ยวกับความดีความชอบแก่เจ้าหน้าที่ที่เขาดูแลมาให้เช่นผมก็ว่าตามที่ปลัดเสนอ” (ประจัญ สาคร, 2552) เช่นเดียวกับ อบต.คอนแก้ว ที่ใช้หลักคิดเดียวกัน “อบต.เราก็ไม่เคยให้ปลัดทำหมด ให้ทุกคนทำ เราให้เกียรติทุกคน เราทำงานตามหน้าที่... ลูกน้องใน อบต.นั้นให้เขาเองทำแล้วเราติดตามดูเขาตลอด ดูห่าง ๆ มีวิธีที่จะวัดเขาด้วยทุก 1 เดือน มีประชุม 8 ส่วนงาน ต้องสรุปผลงานเป็นภาพ ผมส่งอำเภออีกต่อเป็นผลงานเขาด้วย เราต้องตามลูกน้องให้ทัน คนมากปัญหายิ่งเกิดมาก” (นภคธ ฌ เชียงใหม่, 2552)

5. การเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นและประเมินการทำงานของนายก การบริหารที่ผู้มีประสบการณ์ใช้บริหารจนประสบความสำเร็จได้แก่ การเปิดโอกาสให้ข้าราชการ อบต.ได้แสดงความคิดเห็นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจของนายก “การทำงานต้องเปิดโอกาสก่อน ให้เขาแสดงความคิดเห็น อย่าปิดกั้น ให้คิดว่า เราถูกใจทุกคนไม่ได้” (นภคธ ฌ เชียงใหม่, 2552) นอกจากนี้ บาง อบต.นายก อบต.เปิดโอกาสแสดงความคิดเห็นแล้วยังต้องให้โอกาสพนักงานประเมินนายกหรือฝ่ายบริหารเพื่อการปรับปรุงการทำงานด้วย “สิ่งที่ทำอีกอย่างคือ ผมให้พนักงานเขียนประเมินนายกโดยไม่ต้องลงชื่อก็ได้ เพื่อผมจะได้ปรับปรุงตัวเองเช่นเดียวกัน” (ประจัญ สาคร, 2552)

6. การใช้อำนาจของนายกในการให้คุณให้โทษปลัดและข้าราชการ อบต.ตามโครงสร้างการบริหารงานที่ตามกฎหมายนั้น นายก อบต. เป็นผู้ดูแลข้าราชการ และลูกจ้าง อบต. โดยมีบทบาทในการบริหารงานบุคคลตามสายบังคับบัญชา รวมทั้งการพิจารณาความดีความชอบด้วย หาก อบต.ใดได้นายกที่ใช้อำนาจไม่ถูกต้องหรือบริหารไม่เก่งจะสร้างความขัดแย้งระหว่างนายกกับปลัด และข้าราชการ อบต.อื่น ๆ ได้ ดังนั้น เพื่อลดความขัดแย้งในจุดนี้ นายก อบต.ที่ผ่านงานบริหารมากแล้ว

กันว่า นายกต้องไม่ไปก้าวทำงานบุคคลมากเกินไปให้อยู่ในความเหมาะสม โดยส่วนใหญ่จะมอบอำนาจให้ปลัด อบต.เป็นคนดูแลเต็มตัวแต่นายกเป็นผู้ประสานกับปลัดและสั่งการในฐานะผู้บังคับบัญชามากกว่า “โดยส่วนตัวผมไม่เห็นด้วยที่ให้นักการเมืองมาดูแลข้าราชการ” เหตุผลเพราะข้าราชการการเมืองมาอยู่ในวาระชั่วคราว เอนักการเมืองมาบริหารข้าราชการประจำทำให้เสียระบบงาน เขาไม่ดูที่ผลงานแต่เน้นการดูที่พื้นที่ที่ฐานเสียงมากกว่า นักการเมืองควรเป็นเสียงสะท้อนจากประชาชนมากกว่า เสียงสะท้อนที่ควรรับฟัง นายกควรมีกรอบการดูแลข้าราชการที่เหมาะสม ไม่ใช่ทั้งหมด” (ประจัญ สาคร, 2552)

7. การทำงานเป็นทีมและการใช้เป้าหมายของงานเป็นตัวตั้ง โดยเป้าหมายการทำงานของ อบต. ควรอยู่ที่การพัฒนาท้องถิ่นเป็นประเด็นหลัก หากระบบงานดีไม่ต้องยึดตัวคนให้ทำตามระบบระเบียบก็จะสามารถบรรลุเป้าหมายส่วนรวมได้ “การทำงานต้องเอางานเป็นตัวตั้ง ไม่ใช่เอาคนเป็นตัวตั้งเพื่อให้สำเร็จได้ การเอาคนเป็นตัวตั้งจะเกิดอคติในการทำงาน” (ถวิล ชูดวง, 2552)

การมุ่งเน้นประโยชน์ส่วนรวมเป็นเป้าหมายนั้น พบว่า ที่ อบต.ดอนแก้วที่ประสบความสำเร็จก็ใช้แนวทางนี้เป็นเป้าหมายเช่นกัน “ที่ดอนแก้วเราสร้างชุมชนให้เข้มแข็งก่อน เรายังไม่เป็นเทศบาล กลัวการทำงานแบบทีมจะไม่ทั่วถึง นายเองก็ไม่ได้อยากจะให้ค่าตอบแทนตนเองเพิ่ม เราต้องเตรียมความพร้อมก่อน หากรัฐมีงบเราก็พร้อม เราไม่คิดเรื่องผลประโยชน์ แต่คิดถึงผลประโยชน์ของประชาชนในชุมชนเป็นสำคัญ.” (อุบล ยะไวทย์, 2552) นอกจากนี้ นายกอบต.ดอนแก้ว นำแนวการบริหารแบบใหม่มาใช้ “เราลดขั้นตอนการทำงานทั้งหมด เราไม่ห่วงอำนาจ งานจะได้ไม่ช้า ผมเอาระบบงานของเอกชนมาใช้ 60% ทุกคนทำงานเหนื่อยกันหมด งานต้องไปทิศทางเดียวกันทุกอย่าง วางแผนล่วงหน้าหมด” (นภคณ ณ เชียงใหม่, 2552)

8. การสร้างวัฒนธรรมการทำงานในองค์กรใหม่ ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า อบต.มีวัฒนธรรมองค์กรที่เหมือน ๆ กันอยู่เรื่องหนึ่งที่สร้างความขัดแย้งแทบทุกแห่งคือ “ผลประโยชน์จากการบริหาร” ซึ่งไม่ว่าใครเข้ามาเกี่ยวข้องก็จะเป็นปัญหาพัวพันไปถึงเรื่อง “ทุจริตคอร์รัปชัน” ทั้งสิ้น บางแห่งมีวัฒนธรรมองค์กรแบบแบ่งปันเปอร์เซ็นต์ของงานกัน บางแห่งผู้บริหารเป็นคนจัดการ ตัวละครที่เกี่ยวข้องมีทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาและฝ่ายข้าราชการที่มีเอี่ยวได้ในแต่ละกระบวนการ อยู่ที่วัฒนธรรมองค์กรนั้น ๆ ทำกันมาอย่างไร ในการจัดการความขัดแย้งที่ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าควรปรับเปลี่ยนคือ “กระบวนการทุจริตคอร์รัปชันใน อบต.” ปลัดอบต.ดอนแก้วกล่าวว่า “เรามีนโยบายโปร่งใส ปลัดต้องการปรับวัฒนธรรมองค์กรใหม่เพื่อวางระบบไว้ไม่อยากให้องค์กรมีทุจริตคอร์รัปชันเรื่องนี้เราถือเป็นนโยบายหลักที่ต้องปรับแก้...ปลัดคิดว่าความเข้มแข็งของทีมงานสามารถสร้างวัฒนธรรมใหม่ได้แต่เราไม่ต้องแข่งกับนักการเมือง. .” (อุบล ยะไวทย์, 2552)

การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กรใหม่อยู่ที่ผู้นำทั้ง 3 ฝ่าย ต้องการเปลี่ยนแปลงหรือไม่ เพราะอำนาจการเปลี่ยนแปลงไม่ได้อยู่ที่ผู้กำกับดูแล “ปัญหานั้นทางอำเภอรู้แต่ไปทำอะไรไม่ได้ นอกจากสอบถามวินัย แต่แก้ไขไม่ได้ กว่าจะสอบวินัยนานเป็นปี ๆ การลงโทษก็แค่ตัดเงินเดือน ลดเงินเดือน เราไม่มีอำนาจปลดหรือย้ายใคร การย้าย จนท.ต้องเจ้าตัวบันทึกขอย้าย ทาง อบต.เก่า ยินยอมและอบต.ใหม่รับได้ จึงจะมีการย้ายเกิดขึ้น” (สุกรรณ คำภู, 2552) ดังนั้น ผู้มีประสบการณ์ ท้องถิ่นจึงแนะนำวิธีการที่ใช้ในการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมองค์กร อบต. ดังนี้

1) ผู้นำเป็นแบบอย่างในการลดละเลิกการทุจริตใน อบต. ผู้นำที่นำการเปลี่ยนแปลง วัฒนธรรมองค์กรนั้น ส่วนใหญ่เกี่ยวกับฝ่ายบริหารและฝ่ายข้าราชการ อบต.มากกว่า ฝ่ายสถานนั้น เกี่ยวข้องบ้างแต่น้อยมาก “ผมว่าถ้าไม่มีผลประโยชน์จะไม่ทะเลาะกัน ตัวนายกต้องเป็นแบบอย่าง ที่นี้ผู้รับเหมาจะแทรกแซงที่ข้าราชการ อบต.มากกว่าเพราะรู้เรื่อง รู้ทางและระเบียบดีกว่า ผมว่า เรื่องฮั้วมีทุกที่ การรับเหมาแม้จะเปิดซองที่อำเภอก็เป็นทางให้ข้าราชการร่วมกับผู้รับเหมาฮั้วกัน ตอนผมเป็นนายกพยายามดูแลแต่ก็มีบ้างที่เราไม่รู้ พวกเขาร่วมมือกันเป็นพรรคพวกกัน เช่น มีการ เปลี่ยนแบบที่เขียนก็มี ปัญหาแบบนี้อยู่ที่ผู้บริหาร” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

ส่วนปลัด อบต.ในฐานะผู้นำข้าราชการ อบต. เสนอทางแก้ปัญหาคความขัดแย้งที่ เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงวัฒนธรรมองค์กรเพื่อล้างระบบ คอรัปชั่นว่า นอกจากผู้นำจะนำการเปลี่ยนแปลง เป็นตัวอย่างแล้ว ต้องวางระบบและสร้างทีมงานที่เข้มแข็งและสืบทอดตามเจตนารมณ์ที่ดีด้วย เพื่อให้ องค์กรเปลี่ยนไปเป็นวัฒนธรรมที่ดี “ยุคแรก ๆ นั้น ปัญหาที่ตอนแคว้นค่อนข้างหนักมาก เพราะมีปัญหา ทั้งตัวองค์กรและชุมชน อย่างใน อบต.ลูกน้องบางคนเช่นโยธา เชื้อวลากรดินมาก มีการเรียกค่าวิชา จากประชาชนอย่างบ้านจัดสรรไปเรียกเขา 500 บาท/หลังที่จริงภาษีแค่ตารางเมตรละ 50 สตางค์ ค่าธรรมเนียมราว ๆ 20 บาทเท่านั้น ในที่สุดช่วงโยธาก็อยู่ไม่ได้เพราะปลัดไม่เอาด้วย เรามีนโยบาย โปร่งใส ปลัดต้องการปรับวัฒนธรรมองค์กรใหม่เพื่อวางระบบไว้ไม่อยากให้องค์กรมีทุจริตคอรัปชั่น เรื่องนี้เราถือเป็นนโยบายหลักที่ต้องปรับแก้ ปลัดคิดว่าความเข้มแข็งของทีมงานสามารถสร้าง วัฒนธรรมใหม่ได้...” (อุบล ะไวทย์, 2552)

2) การลดช่องทางการทุจริตในการประมูลงาน การลดช่องทางการทุจริตนั้น บาง อบต. พยายามทำงานเองไม่ต้องใช้ระบบประมูลเพื่อไม่ต้องการให้เกิดการฮั้วผลประโยชน์กัน เช่น ที่ อบต. ดอนแก้ว ที่ได้รับรางวัลการบริหารจัดการที่ดีจากสถาบันพระปกเกล้า มีแนวทางการลดช่องว่างการ ประมูลโดยการหาเครื่องมือ เครื่องจักรทำเอง เป็นต้น “อบต.ของเรานั้นทำถนนเองไม่ต้องไปประมูล อะไรที่ไหนให้เสียเงิน เราซื้อรถไถ รถแมคโครเอง และรถนี้เป็นสมบัติ อบต.จริงแต่เราให้ชาวบ้าน ยืมใช้ได้” (อุบล ะไวทย์, 2552)

4. การจัดการความขัดแย้งระหว่าง อบต.กับชุมชน

การจัดการความขัดแย้งระหว่าง อบต.กับชุมชน ในส่วนที่ผู้ทรงคุณวุฒิเสนอมี 2 มุม คือ มุมที่ อบต.จัดการและมุมที่ชุมชนจัดการ

1) การจัดการความขัดแย้งกับชุมชนโดย อบต. การจัดการความขัดแย้งของ อบต. นั้น เน้นใช้ “กระบวนการมีส่วนร่วม” และ “หลักการบริหารแบบธรรมาภิบาล” เป็นสำคัญ

ก. การบริหารแบบมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในชุมชน “การทำงานของ ผมเน้นการมีส่วนร่วมมากที่สุด แผนทุกแผนต้องมีการประชาคมคึกก่อนเข้าที่ประชุม โดยมีอนุกรรมการ พิจารณาแล้วจึงเข้ามาในสภา การตัดสินใจแบบมีส่วนร่วมทำให้ผู้มีอำนาจหรือมีอิทธิพลไม่มีโอกาส แทรกแซงได้” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552) การมีส่วนร่วมในการบริหารนั้น บางพื้นที่มีการใช้รูปแบบ กรรมการ ซึ่งสามารถแก้ปัญหาความขัดแย้งได้ ทั้งในลักษณะการป้องกันปัญหาและการยุติปัญหา โดยเป็นความร่วมมือของ อบต.กับชุมชนที่ร่วมกันบริหาร ดังนี้

ก) การตั้ง “กรรมการที่ปรึกษา อบต.” กรรมการที่ปรึกษา อบต. นั้น อบต.ตั้งขึ้นจากกรรมการที่มีความรู้ความชำนาญด้านต่าง ๆ รวมทั้งภาคประชาชน ข้าราชการ และ นักวิชาการจากหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อมาร่วมบริหารงานกับ อบต. “ปัญหาเฉพาะด้านนั้นจะปรึกษา ผู้ที่ชำนาญในด้านนั้น ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในเขตพื้นที่ เช่น การศึกษาเรามีโรงเรียน 8 โรง มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก 14 แห่ง เวลาประชุมเรื่องการศึกษาผมจะเชิญหัวหน้าหน่วยงานการศึกษามาร่วม ปรึกษาเขาว่าเราจะทำอะไรในฐานะที่เราจะมากกว่าจะให้คำแนะนำที่ดีและทำให้เกิดการมีส่วนร่วม ผมบอกเสมอว่า “โรงเรียนไม่ใช่ของท้องถิ่นหรือ อบต.แต่เป็นของลูกหลานคนในท้องถิ่นต้องช่วยกัน สร้างสิ่งดี ๆ ให้ลูกหลานเรา” (ประจักษ์ สาคร, 2552)

ข) การตั้ง “กรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาท” ในชุมชน การตั้งกรรมการ ไกล่เกลี่ยข้อพิพาท ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า เป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งภายใน อบต.และชุมชน โดย กรรมการมาจากทุกส่วนที่คิดมาเป็นตัวแทนทั้ง อบต. ฝ่ายปกครองท้องถิ่นและข้าราชการในพื้นที่ แม้แต่การพิจารณาความผิดคนใน อบต.ต้องผ่านกรรมการไกล่เกลี่ย ซึ่งนายก อบต.ไม่ต้องการใช้ อำนาจเพียงลำพังในการตัดสินใจ“การทำผิดของนักการเมืองหรือคนในอบต.นั้นมีบ้าง เคยถูกลงโทษ เขาเป็นลูกจ้างเลยให้ออกไป แต่การพิจารณานั้นเรามี “กรรมการไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระดับตำบล” เป็นคน ดำเนินการตัดสินใจ ผมมอบให้กรรมการพิจารณา กรณีใครมีข้อขัดแย้งให้แจ้งเข้ามา กรรมการไกล่เกลี่ย นั้นกำหนดเป็นประธานและนายกเป็นรองประธาน การไกล่เกลี่ยที่ผ่านมาได้ผล 90% กรรมการไกล่เกลี่ย จะมีข้าราชการในพื้นที่ ประชาชนทุกภาคส่วนมาร่วมเป็นกรรมการ ชุดนี้จะเป็นชุดที่ทำการสอบสวนด้วย กรรมการไกล่เกลี่ยนั้น ได้ผลดีมาก ๆ” (ประจักษ์ สาคร, 2552)

กระบวนการทำงานแบบมีส่วนร่วมนอกจากลดความขัดแย้งแล้ว บาง อบต.พบว่าเป็นการใช้ต้นทุนทางงบประมาณน้อยมากแต่ใช้ทุนทางสังคมที่มีคุณประโยชน์ต่อท้องถิ่นมากที่สุด “...การทำงานใช้เงินเป็นตัวนำไม่พอ ผมใช้ภูมิปัญญาเป็นตัวนำ อย่างชาวบ้านบางอย่างไม่ใช้เงิน ใช้การณรงค์ ขอความร่วมมือก็จบ” (นภคณ เชียงใหม่, 2552)

ค) การใช้หลักธรรมาภิบาลในการทำงาน การบริหารที่ใช้หลักธรรมาภิบาลในการบริหารนั้น ชุมชนจะได้รับประโยชน์ในทุกส่วนและมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหาร ทำให้ความขัดแย้งน้อยลง ตัวอย่างที่ อบต.ป่าสัก ลำพูน นายก อบต.ป่าสักกล่าวว่า “การพัฒนาที่เราต้องคิดว่า หากเราต้องการรอยยิ้มและไม่ตรีจากผู้อื่นต้องยิ้มให้ก่อน ความสำเร็จของป่าสักนั้นเกิดจาก (1) ความสามัคคีในหมู่คณะ (2) งบประมาณในการบริหาร (3) ความสามารถ วิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่ต้องยึดธรรมาภิบาล ส่วนนี้เป็นสิ่งสำคัญในการบริหารและ 4) การประสานงาน” (ประเสริฐ เตมิชีว, 2552) เช่นเดียวกับที่ อบต.แม่ลาว เชียงราย

ง) การบูรณาการการทำงาน การที่อบต.ต้องทำงานประสานหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิจึงให้ความสำคัญกับการบูรณาการการทำงานร่วมกับส่วนราชการ และหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ด้วย “การทำงานนั้นต้องประสานนโยบายสาธารณะร่วมกัน ให้เกิดความลงตัวด้านการจัดการผลประโยชน์ทางอำนาจ การบริหาร ศักดิ์ศรี ผลงานต่าง ๆ นานา การให้ความสำคัญต่อคนที่มาบูรณาการงานร่วมกันนับว่าสำคัญมาก...งานสาธารณะในชุมชนนั้นต้องการความร่วมมือจากทุกฝ่ายทุกหน่วย การที่หน่วยต่าง ๆ ยังไม่สามารถจูนกันได้ การพัฒนาหมู่บ้านนั้น ๆ ก็ไม่เกิดหรือเกิดไม่ได้หรือเกิดได้ต้องมีการทะเลาะกัน ผลงานที่ตามมาก็มีปัญหา ประโยชน์ที่ชุมชนจะได้รับก็ไม่เต็มที่” (ถวิล ชูดวง, 2552)

จ) การประชาสัมพันธ์สร้างความเข้าใจ การประชาสัมพันธ์ทุกช่องทางเป็นสิ่งสำคัญที่ อบต. ต้องทำเพื่อให้ชาวบ้านไม่เกิดความสับสนและลดความเคลงใจ ไม่สร้างความขัดแย้งให้ อบต. ในภายหลัง ผู้มีประสบการณ์กล่าวว่า “ชาวบ้านรู้ตั้งแต่ต้น เรามีประชาสัมพันธ์ทุกช่องทาง พวกโรงเรียนก็มี เขาไม่ชอบฟังข่าวสาร ผมเชิญคนร้องเรียนมาอธิบายไม่มา ผมจะไปหาไปอธิบายให้ฟัง ผมไปเป็นทีมพร้อม ๆ กัน คนต้องเข้าใจผมและทีมเท่า ๆ กัน...” (นภคณ เชียงใหม่, 2552) การได้รับข้อมูลข่าวสารทำให้ชาวบ้านเข้าใจและลดข้อร้องเรียนลงได้ เช่นที่ อบต.ป่าสัก นายก อบต.ป่าสักกล่าวว่า “ปัญหาใน อบต. ไม่มี ที่นี้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานของ อบต. ทั้งตรวจการจัดซื้อจัดจ้าง ข้อมูลต้องโปร่งใสเราต้องยอมจนเอง ชาวบ้านมีการตรวจสอบทุกขั้นตอน อบต.เรามีข้อมูลข่าวสารไว้มาก เราเป็นต้นแบบการให้ข้อมูลข่าวสารที่ดี” (ประเสริฐ เตมิชีว, 2552)

2) การจัดการความขัดแย้งการบริหารงานของ อบต. โดย ชุมชน การจัดการความขัดแย้งในการบริหารงานของ อบต. นั้น ชุมชนมีแนวทางทำได้ในหลายส่วน ส่วนที่เน้นมากที่สุด

คือ “กระบวนการมีส่วนร่วมในการบริหารงาน อบต.” ตามที่กล่าวมาแล้วนั้น นอกจากนี้ยังมีการสร้างความเข้มแข็งของชุมชนในลักษณะการรวมกลุ่มและการตั้งเป็น “องค์กรชุมชน” หรือ “สภาชุมชน” ที่เข้าร่วมบริหารงานและการตรวจสอบการทำงานของ อบต.ด้วย ซึ่งการแก้ปัญหาการบริหารที่มีผลประโยชน์ของ อบต.นั้น ปลัด อบต.คอนแก้วกล่าวถึงในส่วนของชุมชนว่า “ต้องสร้างความเข้มแข็งให้องค์กรและชุมชน ให้มีความขัดแย้งแบบใช้เหตุผลมากกว่า เช่นการให้สภามาช่วยกันทำงาน มาช่วยกันบริหารด้วย” (อุบล ะไวทย์, 2552)

3) การจัดการความขัดแย้งระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับฝ่ายท้องถิ่น

แนวทางการจัดการความขัดแย้งของท้องถิ่นและท้องถิ่นที่ไม่ถูกกันนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า ควรมีแนวการทำงาน ดังนี้

ก. การใช้การประชาคมของชุมชนเป็นหลักสำคัญในการตัดสินใจ การจัดการความขัดแย้งในการใช้การประชาคมนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า เป็นวิธีที่ดีและมีรูปแบบการเป็นประชาธิปไตยที่สุด โดยเฉพาะความขัดแย้งในผลประโยชน์ด้านงบประมาณ “ความขัดแย้งมีบ้าง แต่เราพยายามทำให้ปัญหาลดลงและหมดไป รวมทั้งการพยายามป้องกันการเกิดปัญหาคือด้วยเช่นปัญหาเรื่องงบประมาณที่ลงตามหมู่บ้าน ต้องให้มีการประชาคมก่อน” (ประจัญ สาคร, 2552)

ข. ผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องถิ่นที่ต้องคำนึงประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว ปัญหาการไม่ถูกกันของฝ่ายท้องถิ่นและท้องถิ่นนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิให้ข้อเสนอแนะว่า ต้องคำนึงถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม ทั้งนี้ ปัจเจกบุคคลในการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำก็มีความสำคัญเช่นกัน “เราทำหน้าที่ของเราต่างคนต่างทำให้ดี แต่งานส่วนรวมนั้นส่วนใหญ่ทำร่วมกันตลอด อาจจะโชคดียุคที่กำนันเข้าใจด้วย ผมอ่อนน้อมต่อกำนันเสมอแม้จะเป็นรุ่นพี่ แต่เราก็ทำงานร่วมกันได้ มีการแลกเปลี่ยนกันตลอดเวลาไม่ว่างานราษฎรงานหลวง ส่วน ส.อบต.กับผู้ใหญ่บ้านมีบ้างที่มีปัญหากัน ผมจะเข้าไปเคลียร์ให้เวลามีปัญหาที่ดีขึ้น การทำงานต้องประสานไม่ใช่การครอบงำ บางพื้นที่นั้นผมเห็นกำนันครอบงำฝ่ายบริหารก็มี...” (ประจัญ สาคร, 2552)

ค. การใช้ศักยภาพของผู้นำชุมชนในพื้นที่ให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชน การที่ท้องถิ่นใช้ศักยภาพผู้นำท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์นั้น ผู้มีประสบการณ์กล่าวว่า เป็นการลดความขัดแย้งที่สามารถทำได้โดยผู้นำท้องถิ่นต้องเป็นผู้ประสานที่ดี จะสามารถดึงผู้นำชุมชนทั้งระดับหมู่บ้านมาร่วมทำงานให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นได้ด้วย “การวางแผนรอบคอบนั้น เราดึงผู้ใหญ่บ้านที่ที่พลาดตำแหน่งจากการคัดเลือกมาทำงานกับ อบต.เวลา อบต.ออกชุมชนก็จะพาไปด้วย การที่อบต.ดึงพ่อหลวงมาเป็นหัวหน้ามวลชนสัมพันธ์เพื่อลดความขัดแย้งกับท้องถิ่น... (อุบล ะไวทย์, 2552) นอกจากการประสานแล้วบางพื้นที่ยังใช้การตั้งผู้นำชุมชนเป็นที่ปรึกษา เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งอีกด้วย “กำนันกับนายก

ทำงานกันได้ไม่มีปัญหา กำนันเป็นที่ปรึกษานายก ผมว่าถ้าไม่มีผลประโยชน์ก็จะไม่ทะเลาะกัน ตัวนายกต้องเป็นแบบอย่าง” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

ง. การประสานการทำงานโครงการต่างๆกับหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่ การทำงานในพื้นที่นอกจากจะเกี่ยวกับฝ่ายปกครองท้องถิ่น ยังมีส่วนงานอื่น ๆ ในพื้นที่ ที่มีผู้นำ หน่วยงานเข้ามาเกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่น ดังนั้น ผู้นำท้องถิ่นที่มีประสบการณ์ในงานต่าง ๆ น้อยกว่าเจ้าของงาน ควรประสานการทำงานกับผู้นำหน่วยงานต่าง ๆ ในพื้นที่เพื่อประโยชน์ต่อท้องถิ่น และงานในหน้าที่รับผิดชอบของ อบต.จะสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วย “ปัญหาเฉพาะ ด้านนั้นจะปรึกษาผู้ที่ชำนาญในด้านนั้น ๆ ซึ่งเป็นหน่วยงานรับผิดชอบในเขตพื้นที่ การทำงานนั้น ผมมองว่าใครได้ประโยชน์มากกว่ามองว่าใครทำ” (ประจัญ สาคร, 2552)

จ. ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น และข้าราชการ อบต.ต้องวางตัวเป็นกลางจาก กลุ่มผลประโยชน์ที่พยายามเข้ามาแทรกแซง การลดความขัดแย้งจากกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาบีบคั้น ในพื้นที่นั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่าความสำคัญอยู่ที่ ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่น รวมทั้งข้าราชการใน อบต. ควรจะวางตัวเป็นกลาง หากยอมให้กลุ่มผลประโยชน์เข้ามาแทรกแซงทางใดทางหนึ่งจะเกิดปัญหา ความขัดแย้งในท้องถิ่นได้เช่นกัน เช่น กลุ่มการเมืองระดับชาติที่มาหาฐานเสียง“ผมไม่ผูกติดกับการเมือง ระดับชาติ หากจะมีเขาจะเข้าทางกำนันมากกว่า ผมอยู่กลาง ๆ ” (ประจัญ สาคร, 2552) กลุ่มผลประโยชน์ ทางธุรกิจที่มาหาประโยชน์จากงานประมูลและรับเหมา “ที่นี่ผู้รับเหมาจะแทรกแซงที่ข้าราชการ อบต. มากกว่าเพราะรู้เรื่องรู้ทางและระเบียบดีกว่า ผมว่าเรื่องฮั้วมีทุกที่ การรับเหมาแม้จะเปิดซองที่อำเภอ ก็เป็นทางให้ข้าราชการร่วมกับผู้รับเหมาฮั้วกัน ตอนผมเป็นนายกพยายามดูแลแต่ก็มีบ้างที่เราไม่รู้ พวกเขาร่วมมือกันเป็นพรรคพวกกัน เช่นมีการเปลี่ยนแปลงที่เขียนก็มี ปัญหาแบบนี้อยู่ที่ผู้บริหาร จนท.ที่นี่และผมไม่มีใครรวยจากการเมืองหรือการรับ เราสู้เงินซื้อรถกันทุกคน” (ประพันธ์ มูลข้าว, 2552)

4) การจัดการความขัดแย้งโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแลการบริหารงานของ อบต.

การจัดการความขัดแย้งของผู้มีอำนาจในการกำกับดูแลใช้ วิธีการจัดการที่ต่างกัน ไปตามสถานการณ์และบทบาทหน้าที่

ก. การใช้กลวิธีจากเบาไปหนักของผู้มีอำนาจกำกับดูแล การจัดการความ ขัดแย้งของอำเภอในฐานะ หน่วยงานกำกับดูแล เมื่อพบปัญหาเกี่ยวกับการบริหารงาน ส่วนใหญ่จะใช้ การจัดการจาก เบาไปหนัก คือ เรียกมาชี้แจง-ว่ากล่าวตักเตือน ไปจนถึงการใช้กฎหมายขึ้นเด็ดขาด ซึ่งเป็นการจัดการตามบทบาทหน้าที่และระเบียบราชการ “การจัดการความขัดแย้งของผมอยู่บนหลัก คิดว่า ทั้งสองฝ่ายต้อง Win-Win ด้วยกันทั้งคู่ ดังนั้นวิธีการหรือแนวทางการจัดการความขัดแย้งของ ผมเน้นใช้หลายรูปแบบ ได้แก่ (มงคล สุทธิใส, 2552)

ก) การเรียกมาคุยมาเจรจาไกล่เกลี่ยที่ละกลุ่ม

ข) การตัดอำนาจอันมิชอบเพื่อลดบทบาทของกลุ่มที่มีอำนาจต่อการลดอำนาจอันมิชอบนั้น หมายถึง อำนาจบารมีที่ฝ่ายปกครองที่อยู่มานานสะสม

ค) การชู้นักปฏิบัติใช้กฎหมายดำเนินการขึ้นเด็ดขาด ให้ทำตามบทบาทหน้าที่ หรือละเลยการปฏิบัติ จะดำเนินการทางกฎหมายทุกฝ่ายโดยทำเป็นลายลักษณ์อักษรไปด้วย หากไม่ปฏิบัติจะปลดออก”

การจัดการดังกล่าวข้างต้น เนื่องจากเป็นกรณีที่เกี่ยวข้องเรียนมาถึงระดับอำเภอที่ยังมีอำนาจในการจัดการความขัดแย้งระดับหนึ่ง จึงสามารถใช้กลวิธี “เบา-หนัก” ได้ แต่ในขณะที่บางพื้นที่มีการจัดการตามข้อร้องเรียนเด็ดขาดเนื่องจากเรื่องต่างๆ ได้ถูกส่งออกไปที่หน่วยงานระดับสูง เช่น สตง. ปปช.แล้ว การไกล่เกลี่ยจึงไม่มีผล ต้องทำการสอบสวนและลงโทษตามความผิดไปตามกฎหมายทันที ตัวอย่างเช่น กรณี อบต.ห้วยชมภู เชียงราย เป็นต้น“อำเภอในฐานะที่กำลังดูแล เมื่อมีการร้องมาเราก็ตรวจสอบพบว่าผิดถึงโทษนายก ถูกออกไป 2 คน แล้ว” (สุพรรณ คำภู, 2552)

ข. การแนะนำการวางตัวของข้าราชการท่ามกลางความขัดแย้ง การจัดการความขัดแย้งในส่วนของการข้าราชการกับท้องถิ่น บางครั้งขึ้นกับเทคนิคของผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแล แต่ที่เน้นย้ำคือ ความสำคัญในการวางตัวเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ของรัฐ “การจัดการความขัดแย้งของผมไม่เหมือนใคร หากใครอยากทะเลาะก็ทะเลาะไป เราให้ทะเลาะกันจนเลิกแล้วมาคุยกัน ไม่เป็นกรรมการห้ามมวยหรือและเราก็ไม่เข้าข้างใคร ผู้สมัครบางคนเลือกตั้งชนะจะมาชวนกินข้าวฉลอง เราไม่ไปหรอก ให้เขาทำงานไปสักพักค่อยมาทานข้าวด้วยกัน เราเป็นคนของรัฐต้องทำตัวเป็นกลาง” (มงคล สุกใส, 2552)

ค. การสร้างความตระหนักในหน้าที่ ของแต่ละฝ่าย การสร้างความตระหนักในหน้าที่เหมือนการตักเตือนในแต่ละฝ่ายรู้หน้าที่ว่าต้องทำอะไร ให้ถูกต้องตามบทบาทหน้าที่ เพื่อให้สับสนกับการแสดงออกในการนำไปสู่ความขัดแย้งได้“บทบาทนายอำเภอสำคัญมาก ๆ ต้องสามารถปกครองได้ทั้งท้องถิ่นและท้องที่ ทำอย่างไรให้ทั้งสองส่วนอยู่ด้วยกันอย่างสมดุล ต้องชี้ให้ทั้งสองส่วนเห็นบทบาทหน้าที่ของตนให้ชัดเจน...” (มงคล สุกใส, 2552)

ง. การอบรมให้ทุกฝ่ายเกิดความเข้าใจในวัตถุประสงค์ก่อนทำงาน การอบรมเป็นการปฐมนิเทศการทำงานในฐานะผู้กำกับดูแลในเบื้องต้น ก่อนจะทำงาน เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกันก่อน หากมีการทำผิดจะได้ทราบว่า ได้มีการบอกกล่าวกันมาแล้ว “วันเปิดสภา ผมจะอบรมทั้งสามฝ่าย คือ ฝ่ายการเมือง ฝ่ายปกครองและฝ่ายข้าราชการประจำ ให้ทำหน้าที่ของตนเองให้ดี ถ้าพูดไม่ฟังบทสุดท้ายจะลงโทษโดยเด็ดขาด” (มงคล สุกใส, 2552)

จ. การสร้างความเข้าใจให้ชุมชนเกี่ยวกับนักการเมืองที่เข้ามาบริหาร การสร้างความเข้าใจกับชุมชนเป็นหน้าที่ของฝ่ายปกครองท้องถิ่นโดยตรง โดยทางอำเภอจะมอบหมายฝ่ายปกครองท้องถิ่นระดับตำบลและหมู่บ้านไปทำความเข้าใจชาวบ้านเกี่ยวกับนักการเมืองที่เข้ามาบริหารในท้องถิ่นไม่ใช่ “เจ้านายคนใหม่” แต่เป็นผู้ที่มา “รับใช้ชาวบ้าน” เป็นตัวแทนในการออกเสียงแทนชาวบ้าน เนื่องจากชาวบ้านจะได้รู้จักการใช้ประโยชน์จากตัวแทนที่ตนเลือกมา “ผมบอกให้ชาวบ้านฟังว่า นักการเมืองหรือแม้แต่ข้าราชการนั้นเขาเข้ามารับใช้ราษฎร ไม่ใช่มาเป็นนาย ถ้าใครที่คิดว่าเข้ามาแล้วใหญ่โต ไม่ต้องเลือกเข้ามาในสมัยหน้า...” (มงคล สุกใส, 2552)

5) การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจตามความเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการตรวจสอบการใช้อำนาจมีผู้ที่เกี่ยวข้องหลายส่วนได้แก่ ผู้มีอำนาจกำกับดูแล ผู้บริหาร อบต. ผู้นำชุมชนและการใช้วิถีชีวิตชุมชนในการจัดการโดยมีรายละเอียด ดังนี้

ก. การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการตรวจสอบโดยผู้มีอำนาจกำกับดูแล

การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการตรวจสอบของผู้มีอำนาจกำกับดูแลมี 2 ส่วน คือ การจัดการก่อนการถูกร้องเรียนและการจัดการหลังถูกร้องเรียน

ก) การจัดการความขัดแย้งก่อนถูกร้องเรียน ส่วนใหญ่เป็นการตรวจสอบโดย สตง. โดยดูจากแผนงาน 3 ปี 5 ปีที่ อบต. ส่งไป หากพบว่าโครงการไหนน่าสงสัยก็จะตรวจสอบตามหลังอีกครั้ง “การทำงานของ อบต. นั้นระเบียบมหาดไทยมีระเบียบอยู่แล้ว โดยดูตามแผน 3 ปี 5 ปีมาก่อน แล้วจึงปรับตามความเร่งด่วนของโครงการ การทำงานนั้น เราจะตรวจสอบเมื่อมีปัญหาย้อนหลังทุกเรื่องแผนของท้องถิ่นนั้น เมื่อเขาประชุมสภาแล้ว สภานุมัติเขาจะส่งมาให้ สตง. ด้วย” (ดวงทิพย์ พรหมสอน, 2552) ส่วนการตรวจงานระดับอำเภอนั้นมีการตรวจตามปกติทั้งส่วนของการให้คำแนะนำและการตรวจบัญชี “การตรวจงานของอำเภอมี 2 ส่วนคือ การกำกับดูแลตรวจเยี่ยมตามปกติ ไม่ได้ดูทั้งหมด เป็นการให้คำแนะนำ และเจ้าหน้าที่การเงินจะตรวจบัญชีปีละครั้ง อันไหนไม่เรียบร้อยจะรายงานอำเภอ” (สุพรรณ คำภู, 2552)

ข) การจัดการความขัดแย้งหลังถูกร้องเรียน การจัดการความขัดแย้งหลังถูกร้องเรียนนั้น หากเป็นการร้องเรียนไปที่ สตง. หรือ ปปช. กระบวนการจัดการจะมีการตกเดือนในกรณีที่เห็นว่า ผู้ทำผิดไม่ตั้งใจ หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์ “การแก้ปัญหาการเมืองท้องถิ่นระดับ อบต. ในส่วนของ สตง. คือ หากมีร้องเรียนก็พยายามแก้ไข โดยส่งให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นประสานกับหน่วยงานในพื้นที่ที่ดูแล อบต. ที่ถูกร้องเรียน โดยมีหนังสือเดือนไป เพื่อแนะนำนักการเมือง

ที่ไม่ถูกต้องและมีข้อร้องเรียน เพราะบางทีเขาอาจจะทำผิดโดยไม่ทราบ เช่น การเอาบ อบต.ซื้อดินที่ แต่ติดซื้อที่ผ้าใบว่าดินนี้ได้รับการสนับสนุนจาก. . .ส.อบต.ซื้อ อะไร เป็นต้น สดง. ก็ทิ้งไปว่าทำไม่ได้ ให้ว่ากล่าวตักเตือน การตรวจสอบนั้นเราไม่สามารถลงทุกพื้นที่ได้ ถ้าเราตรวจหน่วยนี้ไม่ตรวจ หน่วยนั้นไม่ได้ กำลังเราก็น้อย หากเป็นความผิดเล็ก ๆ เราจะทำการป้องปรามมากกว่า เวลามีปัญหาทุจริตเราจะดูเอกสารก่อน การตรวจโครงการต่าง ๆ นั้นพบปัญหาว่า อบต.ส่วนใหญ่จะคัดลอกโครงการกันมาให้ตรวจ ทั้ง ๆ ที่แต่ละพื้นที่มีความเสี่ยงและบริบทต่างกัน” (ดวงทิพย์ พรหมสอน, 2552)

ข. การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการตรวจสอบโดยผู้บริหาร อบต.

ผู้บริหาร อบต.เสนอแนะความเห็น ว่า ต้องมีการตั้งกรรมการมาร่วมการตรวจสอบ ซึ่งกรรมการจะมาจากหน่วยงาน กลุ่มต่างๆในตำบล โดยให้ความสำคัญทุกกลุ่มแม้แต่กลุ่มเยาวชน “การตรวจสอบเราดึงทุกหน่วยงานมาร่วมเป็นกรรมการตรวจสอบงานของ อบต. กลุ่มเยาวชนเอง ก็มีกรรมการตรวจงาน อบต.ด้วย เช่น กลุ่มดนตรี กีฬา สิ่งแวดล้อม ผมว่าเราต้องสร้างองค์กรภาคประชาชนให้เข้มแข็ง” (ประจัญ สาคร, 2552)

ค. การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการตรวจสอบโดยผู้นำชุมชน

การจัดการความขัดแย้งด้วยกระบวนการตรวจสอบโดยผู้นำชุมชนนั้น ใช้วิธีการรับเรื่องร้องเรียนจากชาวบ้านมาตรวจสอบและนำเรียนนายอำเภอ ส่วนทางอำเภอเตรียมผู้นำชุมชนโดยการให้ความรู้ก่อนเพื่อนำไปถ่ายทอดให้กับลูกบ้าน เป็นการเสริมสร้างศักยภาพผู้นำชุมชนและความเข้มแข็งของภาคประชาชนในกระบวนการตรวจสอบอีกด้วย “กระบวนการตรวจสอบภาคประชาชนนั้น จนท.ให้ข้อมูล ผู้ใหญ่บ้านแล้วร้องมาที่อำเภอ อาจเป็นเรื่องจริงที่เขาเคยร้องกับ อบต.แล้วไม่มีการแก้ไข ชาวบ้านนั้นไม่รู้เรื่องอะไร อำเภอเคยจัดอบรมกำนัน ผู้ใหญ่บ้านทุกปีนะ ว่าหน้าที่ อบต.ทำอะไร ฝ่ายท้องถิ่นที่ต้องทำอะไรบ้าง” (สุพรรณ คำภู, 2552) สิ่งสำคัญอย่างหนึ่งที่ทางอำเภอต้องให้ความรู้แก่ผู้นำอย่างหนึ่ง คือ เป็นการชี้แนะการทำงานในบทบาทหน้าที่ให้ถูกต้อง ระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นเพื่อไม่ให้มีปัญหาขัดแย้งกันภายหลัง

ง. การจัดการความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบโดยใช้วิถีชีวิตชุมชน

กระบวนการตรวจสอบโดยใช้วิถีชีวิตชุมชนนั้น เป็นการตรวจสอบที่ชุมชนมีมาก่อนแต่โบราณกาล แต่ยังสามารถใช้ได้ ในสังคมไทยปัจจุบัน ผู้ทรงคุณวุฒิกล่าวว่า “กระบวนการตรวจสอบนั้น โดยแท้จริงแล้วในชุมชนเอง มีทั้งสามส่วนอยู่แล้ว คือ ทั้งอำนาจบริหาร อำนาจนิติบัญญัติ และอำนาจตุลาการ อยู่ร่วมกันในชุมชน โดยหากสังเกตพบว่า เวลาที่มีผู้ที่บริหารงานในชุมชนทำผิดจะมีคนในชุมชนตรวจสอบร้องเรียนผู้อาวุโส ให้มาตักเตือนหรือตัดสินความผิด เราไม่ได้แยก 3 อำนาจนี้ออกจากกันเลย แต่ในทางแบบตะวันตกมีการแยกอำนาจทั้ง 3 นี้ออกจากกันเพราะกลัวการสุมหัวกันโกง” (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552)

วิธีการที่ชุมชนใช้ในการตรวจสอบและลงโทษ จะเริ่มจากการตั้งกติกาชุมชน เพื่อใช้เป็นกฎในทางปฏิบัติ โดยระบุว่าหากผู้นำทำผิด ความผิดจะเป็น 2 เท่า “ในชุมชนนั้นคนที่เลือกมาจะออกกติกากันว่า ชุมชนมีกติกาอย่างไร คนที่เป็นผู้นำชุมชนก็ต้องทำตามกติกาด้วย และเมื่อผู้นำทำผิดก็ต้องลงโทษตามกติกาหรือมากกว่าคนปกติทั่วไปสองเท่า เมื่อมีอะไรเกิดขึ้นชุมชนจะมีแผนการตัดสินใจ ถ้าคนนั้นคนนี้มีปัญหาต้องปรับตามกติกา และตามบทลงโทษที่ได้ตกลงไว้ร่วมกัน” ดังภาพที่ 4.34 (ชัชวาล ทองดีเลิศ, 2552)



ภาพที่ 4.34 กระบวนการและวิธีการที่ชาวบ้านใช้ในการจัดการแก้ปัญหาชุมชน เพื่อลดความขัดแย้งในชุมชน ของชัชวาล ทองดีเลิศ

จากภาพที่ 4.34 ชัชวาลย์ ทองดีเลิศ (2552) อธิบายว่า “การจัดการปัญหาของชุมชนนั้น จะมีการจัดการปัญหาต่าง ๆ กันไป ส่วนในแต่ละเครือญาติจะมีเจ้าหน้าที่จัดการ บางทีมีเรื่องใหญ่ ๆ ในชุมชนจะมีสภาอาวุโสเป็นผู้จัดการ เช่นเรื่องระหว่างตระกูล ระหว่างหมู่บ้าน...การจัดการปัญหาในชุมชนนั้น...กระบวนการที่ชาวบ้านเริ่มใช้ คือ

1. “กระบวนการเล่าขาน” หรือ ภาษาทั่วไปเรียกว่า “นินทา” เช่นเมื่อมีข่าวไม่ดีจะมีการกล่าวต่อ ๆ กันไป
2. “กระบวนการชี้แจง” คนที่ถูกกล่าวขานก็ต้องมาชี้แจงว่า เรื่องนั้นเป็นอย่างไร หากชี้แจงเคลียร์ก็จบ แต่ถ้าไม่เคลียร์ ต้องมีมาตรการต่อ
3. “การไกล่เกลี่ยโดยผู้นำ” หากเรื่องนั้นรุนแรงก็ส่งผู้นำที่ใกล้ชิดไปคุย
4. “การประท้วง” สุดท้ายก็มีการประท้วงหรือส่งเรื่องออกไปภายนอกให้การตัดสินใจขึ้นกับผู้ที่มีอำนาจควบคุมภายนอกต่อไป”

จากการจัดการตามแบบวิถีชุมชนนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า การเริ่มจากการมีกติกาชุมชน และผู้นำเป็นตัวกลางพร้อมทั้งผู้ที่ต้องถือปฏิบัติโดยเคร่งครัด หากทำผิดจะถูกลงโทษมากกว่าลูกบ้าน จนถึงกระบวนการต่าง ๆ ใน 4 ขั้นตอนนั้น เป็นกระบวนการตรวจสอบที่ชาวบ้านยอมรับและปฏิบัติอย่าง

เคร่งครัด และไม่มีความขัดแย้ง แม้ขั้นตอนสุดท้ายจะมีการประท้วงหรือส่งเรื่องออกไปก็ยอมรับ
บทลงโทษได้



บทที่ 5

บทสรุป และข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษาสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและการตรวจสอบการบริหารอำนาจในพื้นที่ กรณีศึกษาที่มีปัญหาความขัดแย้งและแนวทางการจัดการความขัดแย้งของพื้นที่กรณีศึกษา อบต.ภาคเหนือทั้ง 3 พื้นที่ รวมทั้งการศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่สมานฉันท์ของ อบต.ภาคเหนือที่มีบริบทพื้นที่คล้ายกับพื้นที่กรณีศึกษาที่มีความขัดแย้ง 3 พื้นที่ โดยนำมาบูรณาการกับความคิดเห็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์ในการเมืองท้องถิ่นที่ได้เสนอแนะแนวทางการจัดการความขัดแย้ง การพัฒนาการเมืองท้องถิ่นและข้อเสนอแนะอื่น ๆ ที่ครอบคลุมทุกมิติศึกษา สรุปผลการศึกษา ดังนี้

5.1 กระบวนการเข้าสู่อำนาจ

จากผลการศึกษากระบวนการเข้าสู่อำนาจ สามารถสรุปและวิเคราะห์ผลการศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจและการจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.1.1 สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ

สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจอันประกอบไปด้วยกิจกรรมทางการเมือง ได้แก่ การเลือกตั้ง ซึ่งมี กระบวนการ 3 ช่วงเวลา การเตรียมการเลือกตั้ง การดำเนินการเลือกตั้งและหลังการเลือกตั้ง ทั้ง 3 กิจกรรม ดังกล่าวนั้น พบว่า มีความขัดแย้งในทุกขั้นตอนของกิจกรรม โดยปรากฏความขัดแย้งในแต่ละกรณีตามสถานการณ์ รวมทั้ง คู่กรณีความขัดแย้งก็เปลี่ยนไปตามสถานการณ์ ด้วยเช่นเดียวกัน

ความขัดแย้งในกิจกรรมการเตรียมการเลือกตั้ง ในการเตรียมการเลือกตั้งนี้ มีกิจกรรมตั้งแต่การจัดคนลงสมัคร การเตรียมทีมบริหาร และการหาเสียงเลือกตั้ง แต่ละกิจกรรมที่กล่าวมานั้น มีความขัดแย้งเป็นคู่กรณีที่ชัดเจนมากที่สุด คือ ความขัดแย้งระหว่างผู้สมัครและทีมงาน กับผู้สมัครอีกทีม หรือที่เรียกว่า “ฝ่ายตรงกันข้าม” สาเหตุส่วนใหญ่มาจาก การสร้างกลยุทธ์การแข่งขันแบบ

ต้องการเอาชนะ โดยพยายามทำทุกวิธีที่จะทำให้คะแนนฝ่ายตนนำอีกฝ่ายหนึ่ง “ชัยชนะ” ในที่นี้มีความหมายที่ตามมาคือ การได้มาซึ่ง “อำนาจ” และ “ผลประโยชน์” ทางการเมือง นอกจากผู้สมัครและทีมจะมีความหวังแล้ว ผู้สนับสนุนเบื้องหลัง หรือ บางครั้งมี “กลุ่มผลประโยชน์” ที่ได้รับผลแห่งชัยชนะทางการเมืองมีบทบาททำให้ การแข่งขัน มีความรุนแรงมากขึ้น เป็นไปตามแนวคิดของ มาร์ก (Marx) และ โทเนอร์ (Tuner) ที่กล่าวว่า “...ความขัดแย้งมีอยู่ดาษดื่นในสังคมและหลีกเลี่ยงไม่ได้ ซึ่งมักแสดงออกมาในรูปความสนใจที่ตรงข้ามกันของคนสองพวก โดยความขัดแย้งมักเกิดจากการแบ่งปันสิ่งของหายาก ที่เด่นที่สุดคือ อำนาจ...” (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550) กิจกรรมการเตรียมการเข้าสู่อำนาจด้วยการเลือกตั้ง ทำให้คนสองคนหรือคนสองกลุ่มที่มีเป้าหมายในการเข้าสู่อำนาจเหมือนกัน เกิดการแก่งแย่งสิ่ง ๆ เดียวกัน จึงนำไปสู่สาเหตุความขัดแย้งที่ออกมาในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การใส่ร้ายป้ายสี การจ้องจับผิดซึ่งกันและกัน การเก็บหลักฐานเพื่อนำไปร้องเรียนฝ่ายตรงข้ามตน และกระทำทุกวิธีที่จะลดความน่าเชื่อถืออีกฝ่ายให้มากที่สุด ระดับความขัดแย้งในแต่ละพื้นที่ ระดับความรุนแรงที่แตกต่างกันไป ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ ปัจเจกบุคคลและวัฒนธรรมแต่ละพื้นที่ รวมไปถึง การ “เป็นกลุ่มเป็นพวก” ที่มีความผูกพันกันมากแค่ไหน แนวคิดของซิมเมล (Simmel) เชื่อว่า แหล่งที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งที่สำคัญที่สุดแหล่งหนึ่ง อาจจะมาจากการปัจจัยทางชีววิทยาของร่างกายมนุษย์ซึ่งเกี่ยวกับธรรมชาติของอินทรีย์สังคมกับสัญชาตญาณการเกลียดและการต่อสู้ การที่มนุษย์มีอินทรีย์ในร่างกายที่แตกต่างกันทำให้ปัจเจกบุคคลมีความต่างในเรื่องของความขัดแย้ง เป็นไปตามแนวคิดของซิมเมล (Simmel) ส่วนความรุนแรงของความขัดแย้งจะมากหรือน้อยนั้น ขึ้นอยู่กับ “ความผูกพันในกลุ่ม-พวก” ของคน ๆ นั้น ประเด็นนี้สนับสนุนแนวคิดของ โทเนอร์ ที่กล่าวว่า “...ระดับความขัดแย้งจะเพิ่มความเครียดมากขึ้น เมื่อทั้งสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันมีอารมณ์ผูกพันกันสูง หรือความขัดแย้งนั้นเกี่ยวข้องกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม” (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550, หน้า 77-78)

อย่างไรก็ตาม ในกิจกรรมการเตรียมการเลือกตั้งนี้ ในแต่ละพื้นที่ แม้จะปรากฏความขัดแย้งบ้าง แต่ความรุนแรงที่แสดงออก มีเพียงการร้องเรียน อาศัยกฎหมายในการวินิจฉัยความผิด เนื่องจากกฎหมายการเลือกตั้งที่มีกติกามากมายเป็น “ตัวช่วย” ทำให้เกิดการจับผิดเพื่อเล่นงาน “ฝ่ายตรงข้ามด้วยกฎหมาย” ซึ่งผลที่คาดว่าจะได้ คือ การที่ฝ่ายตรงข้ามไม่สามารถแข่งขันในเกมได้ต่อไป หรือหากเข้าสู่อำนาจไปจะถูก “ถอดถอน” เกิดการพลิกขั้วทางการเมือง ตนอาจจะกลายมาเป็นผู้ชนะคนต่อไป ในกระบวนการเข้าสู่อำนาจนี้ พบความขัดแย้งในระหว่าง “การหาเสียงเลือกตั้ง” แทบทุกพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ชนบท กึ่งชนบทหรือพื้นที่เมือง ในแต่ละพื้นที่จะมีรูปแบบความขัดแย้งแตกต่างกันตามวัฒนธรรมของบริบทพื้นที่ที่ต่างกัน

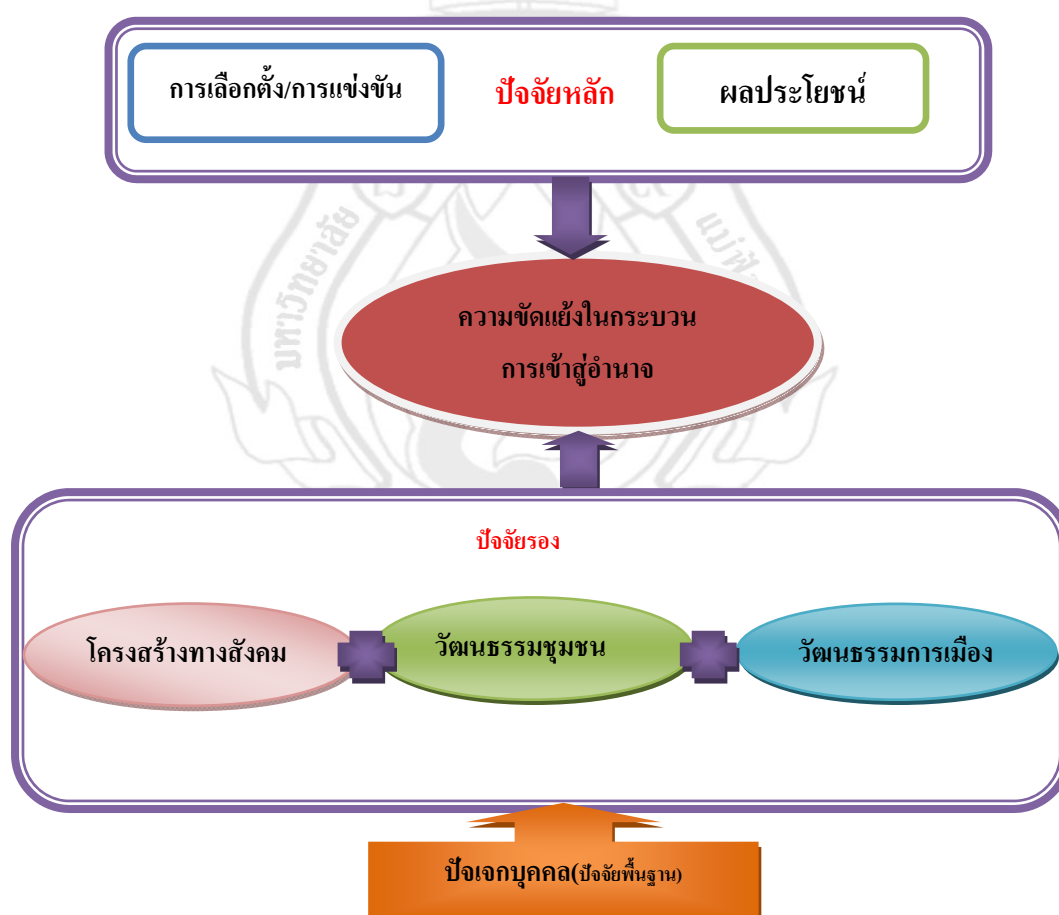
ส่วนความขัดแย้งในการดำเนินการเลือกตั้ง พบว่า มีความขัดแย้งระหว่าง “การหาเสียงเลือกตั้ง” ซึ่งคู่กรณีทั้งผู้สมัครและผู้สนับสนุนต่างพยายามปกป้องผลประโยชน์แห่งตน โดยแสดง

พฤติกรรมที่อาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้ เช่น การใส่ร้ายป้ายสี การพุดจากระทบกันทำให้เกิดอารมณ์โกรธ การขุดคุ้ยเรื่องส่วนตัวออกมาแฉกันเพื่อลดความน่าเชื่อถือของอีกฝ่าย มีเหตุการณ์รุนแรงในพื้นที่กึ่งเมือง เป็นเรื่องการบันดาลโทสะและชกต่อยกันบ้างเล็กน้อย แต่สถานการณ์คลี่คลายด้วยผู้นำชุมชนเป็นผู้ไกล่เกลี่ย ส่วนผู้สนับสนุนที่มีอำนาจหน้าที่ในระบบราชการ พยายามที่จะใช้อำนาจหน้าที่ตนช่วยเหลือพวกพ้องด้วยการนำสิ่งของหรือการบริการในหน้าที่ไปช่วยเหลือ และขอแรงสนับสนุนพวกของตนด้วยการลงคะแนนเสียงให้ เป็นต้น การวางตัวไม่เป็นกลางของข้าราชการทำให้อีกฝ่ายที่ไม่มีคนในราชการเป็นพวกเกิดความไม่พอใจจะร้องเรียนเอาผิดทางวินัย ให้เกิดความเสียหายต่อหน้าที่ ความไม่เป็นกลางของข้าราชการที่สร้างความขัดแย้งอีกส่วน คือ ข้าราชการในองค์กรบริหารส่วนตำบล ที่มีหน้าที่เป็น ผู้จัดการเลือกตั้งในพื้นที่ เนื่องจากมี “อำนาจเก่า” ที่เคยบริหารงานใน อบต. คู่มืออย่างใกล้ชิดสนิทสนม รวมถึงการมีผลประโยชน์ร่วมกันมาก่อนในสมัยที่ยังมีอำนาจ ทำให้ข้าราชการบางคนใน อบต.วางตัวไม่เป็นกลาง แต่ชาวบ้านนั้นไม่กล้าที่จะมีปัญหากับข้าราชการ ได้แต่วิพากษ์วิจารณ์อย่างไม่พอใจเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ความขัดแย้งรูปแบบนี้แม้จะไม่ก่อผลในคราวนี้แต่อาจจะเป็นความขัดแย้งที่สะสม ในกาลเวลาของอนาคตข้างหน้า ซึ่งความขัดแย้งลักษณะนี้สอดคล้องกับแนวคิดทฤษฎีการขัดแย้งเชิงวิภาษวิธี (dialectical conflict theory) ในทฤษฎีของคาร์เร็นคอฟ (Dahrendorf) ที่มองว่า องค์การสังคมคือ imperatively coordinated association เรียกย่อว่า ICA ซึ่งองค์การสังคมมีขนาดแตกต่างกันไป โดยเขาให้ความสำคัญกับสิทธิทางอำนาจ ว่า การเปลี่ยนทางสังคมเกิดจากการที่อำนาจมีอยู่น้อย กลุ่มย่อยต่าง ๆ ใน ICA จึงต้องแข่งขัน ต่อสู้เพื่อให้ได้มาซึ่งอำนาจอันมีน้อยนั้น ความคิดของ คาร์เร็นคอฟ ยังมีแนวคิดที่คล้ายกับ มาร์ก ที่ว่าความขัดแย้งแบบวิภาษวิธี ซึ่งมีดีความขัดแย้งครั้งหนึ่งจะก่อให้เกิดความขัดแย้งคราวต่อไปอีก ภายใต้งื่อนไขเฉพาะอย่างหนึ่ง (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550)

ความขัดแย้งหลังการเลือกตั้ง เป็นความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจอีกประการหนึ่งที่พบในบางพื้นที่ สาเหตุเกิดจากการที่ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดคะแนนเสียงทำให้เกิดการแคลงใจอีกฝ่าย หรือมีความพยายามที่จะทำให้ฝ่ายตรงข้ามตนนั้น “โมฆะ” ด้วยการหาหลักฐานมาร้องเรียนให้มีการเลือกใหม่ ส่วนผู้สนับสนุนของสองฝ่ายมีบ้างที่ไม่พอใจกันต่อเนื่อง ไม่พูดกัน ไม่มองหน้ากัน ทั้งนี้ทั้งนั้น รูปแบบความขัดแย้งไม่ถึงกับรุนแรงเพราะ ผู้นำชุมชน ในแต่ละพื้นที่ยังมีบทบาทต่อชุมชนค่อนข้างสูง และหากผู้สมัครทั้งสองฝ่ายมีความปรองดอง สามัคคีกัน หลังการเลือกตั้ง ผู้สนับสนุนแต่ละฝ่ายจะลดความความขัดแย้งลงไปจนกว่าจะมีการแข่งขันเลือกตั้งในสมัยต่อไป ในวัฒนธรรมแบบวิถีไทยนั้น “ผู้นำ” มีบทบาทต่อความคิด ค่านิยมของสมาชิกในสังคมค่อนข้างสูงและผู้นำเกือบทุกพื้นที่ที่มีบทบาทต่อการปรับโครงสร้างของสังคมและจัดระเบียบชุมชนหลังการเลือกตั้งในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ตามแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งที่ช่วยให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคมของลูวิส เอ. โคเซอร์

(Lewis A.Coser) มองว่า ความขัดแย้งส่วนใหญ่เกิดจากผลประโยชน์ส่วนรวมมากกว่าส่วนตัว ความขัดแย้งจะสั้น ในกรณีที่ ผู้นำกลุ่มขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างรู้ว่าการบรรลุเป้าหมาย ได้ชัยชนะ และหากผู้นำกลุ่มขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างมีความสามารถชักชวนสมาชิกกลุ่มให้ยุติความขัดแย้งลงได้ในที่สุด

จากที่กล่าวมานั้น สามารถสรุปและวิเคราะห์ สาเหตุปัญหาความขัดแย้งจากเหตุการณ์ กิจกรรมต่าง ๆ ของกระบวนการเข้าสู่อำนาจ ที่ก่อให้เกิดทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างคู่กรณีในพื้นที่ ศึกษา โดยมีรูปแบบความขัดแย้งหลายรูปแบบที่ถูกนำมาใช้สร้างสถานการณ์ความขัดแย้งทั้งที่ตั้งใจ และไม่ตั้งใจ พบว่า มีสาเหตุของปัญหาจากประเด็นหลัก คือ การแข่งขัน/การเลือกตั้งและผลประโยชน์ โดยมีปัจจัยรองที่หนุนเสริมให้เกิดความขัดแย้งเพิ่มขึ้นได้แก่ โครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรม ชุมชน ปัจเจกบุคคล อันนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมการเมืองในพื้นที่ ดังภาพที่ 5.1



ภาพที่ 5.1 ปัจจัยที่เป็นสาเหตุของความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ

จากภาพที่ 5.1 สรุปและวิเคราะห์สาเหตุและปัญหาของความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจได้ 3 ปัจจัย คือ ปัจจัยหลัก ปัจจัยรองและปัจจัยพื้นฐาน โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

1. สาเหตุปัจจัยหลักของความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจ

1) วิธีการแข่งขันการเลือกตั้ง จากแนวคิดของ มาร์ก ที่ว่า ความขัดแย้งมักแสดงออกในรูปความสนใจที่ตรงกันข้ามกันของคนสองพวกและเกิดจากการแบ่งปันสิ่งของที่หายาก ที่เด่นที่สุดคือ “อำนาจ” (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550) วิธีการแข่งขันการเลือกตั้งเพื่อเข้าสู่อำนาจ โดยการเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมหนึ่งที่สร้างความขัดแย้งให้คนสองพวกสองฝ่ายที่แข่งขันกันเห็นได้ชัด ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตรา 258 ว่าด้วย “องค์กรปกครองต้องประกอบด้วยสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น สภาท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้ง คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งของประชาชนหรือมาจากมติของสภาท้องถิ่น” การที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ทำให้การเลือกตั้งเป็น “พิธีกรรม” อย่างหนึ่ง ที่ประชาชนจะเลือกผู้สมัครมาเป็นตัวแทนของตน ผู้สมัครจึงต้องเข้ามาสู่อำนาจโดยการเลือกตั้ง โดยมีวิธีการแข่งขันในการ ไปสู่เป้าหมายหลายรูปแบบ ทั้งนี้ทั้งนั้นการเลือกตั้ง จึงนับเป็นจุดเริ่มต้นของสาเหตุปัญหาความขัดแย้งที่จะกล่าวถึง

ความขัดแย้งจากกระบวนการเข้าสู่อำนาจ นั้นมีผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมด้วยหลายคน ได้แก่ ผู้สมัคร ผู้สนับสนุน ผู้อุปถัมภ์ ผู้ที่เกี่ยวข้องในพื้นที่เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น กรรมการการเลือกตั้ง ข้าราชการในพื้นที่ ข้าราชการ อบต.และชาวบ้านผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งพบว่าความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นในแต่ละกรณีมีคู่กรณีที่แตกต่างกันตามสถานการณ์ เช่น การที่ผู้สมัครมีผู้สนับสนุนของตนทำให้ผู้สนับสนุนของแต่ละฝ่ายไม่พอใจฝ่ายตรงข้ามที่เป็นผู้สนับสนุนอีกคนก็เป็นไปได้ ในพื้นที่กรณีศึกษาแบบกิ่งเมืองพบว่า ชาวบ้านแบ่งขั้วเป็นสองขั้วชัดเจน ขั้วหนึ่งเป็นขั้วของนายก อบต. อีกขั้วเป็นขั้วของกำนันที่ส่งน้องชายลงแข่งขันกับนายก อบต. (เก่า) ฝ่ายตรงข้าม หลังการเลือกตั้งผ่านไปชาวบ้านยังแบ่งสองฝ่ายตามแกนนำที่ไม่ถูกกันเหมือนเดิม แต่บางพื้นที่ ผู้แข่งขันมาร่วมทำงานกันได้แม้จะคิดต่างกันเช่น พื้นที่เมืองหลังเลือกตั้งผู้แพ้การแข่งขันมาช่วยงานสาธารณะที่เป็นนโยบายของ อบต. เพื่อประโยชน์ส่วนรวม ในขณะที่พื้นที่ชนบท หลังการเลือกตั้งคุยกันได้แต่ไม่เข้ามายุ่งเกี่ยวกับการบริหารงานของ อบต.ชุดนี้ รอเวลาการแข่งขันครั้งต่อไป

การหาเสียงเลือกตั้ง เป็นกิจกรรมหนึ่งของกระบวนการเข้าสู่อำนาจ ที่ต่างฝ่ายต่างนำกลวิธีต่าง ๆ มาใช้เพื่อให้ตนเป็น “ผู้ชนะ” นอกจากกลวิธีต่าง ๆ ยังมีการสนับสนุนจากคนภายนอกหรือผู้มีผลประโยชน์ที่ต้องการเห็นฝ่ายที่ตนสนับสนุนเข้าสู่อำนาจ จึงการสนับสนุนสิ่งของ ทรัพย์สิน เงินทองช่วยเหลือ การมีผู้สนับสนุนทำให้ผู้ที่สมัครเข้าแข่งขันต้องปรับเปลี่ยนวิธีการมากขึ้น คือ มีรูปแบบกลวิธีการหาเสียงที่ต้องการชัยชนะมากมายหลายรูปแบบ สอดคล้องกับแนวคิดของโทเนอร์

(Turner) ที่มองว่า “ระดับความขัดแย้งจะเพิ่มความเครียดมากขึ้นเมื่อสองฝ่ายที่ขัดแย้งกันมีอารมณ์ผูกพันสูง มีระดับความเป็นคนกลุ่มเดียวกันของฝ่ายที่ขัดแย้งมากหรือความขัดแย้งนั้นเกี่ยวข้องกับความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของกลุ่ม...” (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550) การที่ผู้สมัครมีผู้สนับสนุนของแต่ละกลุ่มนั้น เมื่อผู้สนับสนุนมีความเหนียวแน่นในการรวมกลุ่มที่พร้อมจะสนับสนุนฝ่ายที่ตนชอบหรือ “พวกพ้อง” ของตนมากเท่าไร จึงเกิดการแบ่งแยกกลุ่มเป็นสองกลุ่มและมีความเครียดในการแข่งขันสูงมากขึ้นตามลำดับ ในกระบวนการเข้าสู่อำนาจจึงพบว่า ผู้สมัครส่วนใหญ่จะระมัดระวังคำพูดที่กล่าวถึง ฝ่ายตรงข้ามหรือบุคคลที่สาม เนื่องจาก มีกติกากำหนดการเลือกตั้งที่ค่อนข้างเคร่งครัด อาจทำให้เกิดการพาดพิงไปในทางที่ถูกร้องเรียนได้ จึงพบว่าส่วนใหญ่ผู้ที่ออกมาสร้างความรุนแรงทางวาจาและการกระทำส่วนใหญ่เป็นผู้สนับสนุนของสองฝ่ายมากกว่า

ลักษณะของความขัดแย้ง ที่เกิดขึ้นในกระบวนการเข้าสู่อำนาจ พบว่า จะมีลักษณะที่เบาบางไปจนถึงหนักตามสถานการณ์ โดยเริ่มจากการพูดจาใส่ร้ายป้ายสี คำว่ากันทั้งต่อหน้าและลับหลัง พบในพื้นที่ชนบทและพื้นที่เมือง แต่ในพื้นที่กิ่งเมืองพบว่ามี การตะลุมบอน ชกต่อยกัน ในคูหาเลือกตั้ง แต่เหตุการณ์ต่าง ๆ ยุติลงได้ด้วยการจัดการของผู้นำชุมชน ทำให้ไม่มีการลุกลามไป การที่พื้นที่ชนบทและพื้นที่เมืองไม่มีความรุนแรงเพราะเหตุว่า พื้นที่ชนบทนั้นผู้นำและชาวบ้านต่างเป็นชนเผ่าที่มีวัฒนธรรมความเป็นอยู่แบบรักสงบ ยอมรับในกติกาโดยเฉพาะกฎหมายบ้านเมือง ส่วนพื้นที่เมืองนั้น ผู้นำชุมชนเป็นผู้มีบารมีน่าเกรงขามทำให้ไม่มีใครกล้าก่อความวุ่นวายในตำบล ในขณะที่ผู้นำของพื้นที่กิ่งเมืองเป็นผู้มีบารมีแค่กลุ่มหนึ่งที่ศรัทธาตน แต่อีกกลุ่มหันไปศรัทธานายก อบต. คนเก่าที่มีบารมีมากพอจนทำให้ไม่มีความเกรงกัน ประกอบกับการแข่งขันในพื้นที่กิ่งเมืองมีเรื่อง “การพนัน” เข้ามาเกี่ยวข้องทำให้การแข่งขันเพิ่มความรุนแรงมากขึ้นเป็นทวีคูณ

การจัดการเลือกตั้งของ กกต. ในพื้นที่เป็นสาเหตุหนึ่งของกิจกรรมที่นำมาสู่ความขัดแย้งในการเข้าสู่อำนาจ เพราะ กกต. พื้นที่นั้นเป็นข้าราชการและเจ้าหน้าที่ อบต. ของพื้นที่เอง การวางตัวเป็นกลางในทางเลือกตั้งนั้นจึงไม่สมบูรณ์พร้อม เนื่องจากข้าราชการและเจ้าหน้าที่บางคนเป็นกลุ่มหรือพวกพ้องนักการเมืองในพื้นที่ บางคนเป็นพวกฝ่ายบริหารชุดเก่า เมื่อมีการแข่งขันครั้งใหม่ก็จะเอาใจเชียร์ฝ่ายบริหารทีมเก่าเข้า และอาจกระทำการอันเป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารชุดที่ตนพอใจ เช่น พื้นที่กิ่งเมือง เจ้าหน้าที่ อบต. พอใจทีมบริหารชุดเก่าจะมีการเอื้อการทำงานให้ทีมบริหารชุดนั้นเข้ามามากกว่าอีกทีมที่ผู้นำชุมชนสนับสนุน เกิดการเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับการนับคะแนนว่าถูกต้องหรือไม่ เหมือนกับพื้นที่ชนบทที่ เจ้าหน้าที่ อบต. เป็นพวกผู้สมัครนายกจึงมีความพยายามที่จะอำนวยความสะดวกเฉพาะกลุ่มที่ตนอยากให้เข้ามาบริหารจนชาวบ้านไม่แน่ใจในความถูกต้องของการจัดการเลือกตั้งของ กกต. พื้นที่ แต่เป็นเพียงความไม่พอใจที่พูดคุยกันเป็นกลุ่ม ๆ มากกว่าการคัดค้าน

เพราะชาวบ้าน ไม่มีหลักฐานอะไร ไปค้ำและคนชนบทนั้นเกรงกลัวข้าราชการเป็นทุนเดิมจึงไม่กล้าทำอะไรที่ต่อต้านข้าราชการ อบต.

การจัดการเลือกตั้งที่เป็นปัญหาการเข้าสู่อำนาจอีกลักษณะ คือ รูปแบบการจัดการเลือกตั้ง ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ โดยเฉพาะพื้นที่ชนบทตามกรณีศึกษา เนื่องจากเป็นพื้นที่ชนบทที่พบมากในภาคเหนือตอนบนติดชายแดนหรือพื้นที่สูงที่อยู่บนดอย นับว่าเป็น “พื้นที่พิเศษ” น่าจะเป็นไปได้เพราะชาวบ้านที่นั่นไม่รู้ภาษาไทย ไม่เข้าใจการเลือกตั้งเท่าที่ควร การใช้วิธีการเลือกตั้งแบบทั่วไปที่ใช้กันจึงส่งผลต่อการได้มาซึ่งคนที่ต้องการให้มาสู่อำนาจตามรูปแบบประชาธิปไตย ชาวบ้านบนพื้นที่สูงเมื่ออ่านหนังสือไม่ออกจึงไม่รู้ว่าจะกาอะไรอย่างไร หมายเลขอะไรดูไม่เป็น คนที่ช่วยดูแลในคูหาเป็นคนในพื้นที่ที่มีโอกาสชี้แนะให้กาเลขที่กรรมการสนับสนุนได้ หรือกาผิดมากทำให้บัตรเสีย ในการประชาสัมพันธ์ก็จะไม่ทั่วถึงทำให้การเลือกตั้งตามวิธีของรัฐ เป็นปัญหาในการเลือกตั้งครั้งแล้วครั้งเล่าแต่ไม่มีการทบทวนวิธีการดังกล่าว ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเกิดจากการที่ผู้สมัครมองว่า กต.จัดการไม่ถูกวิธีทำให้คนที่สนับสนุนเขาไม่สามารถเลือกตั้งได้หรือเกิดบัตรเสียมากทำให้คะแนนสนับสนุนน้อยลง รวมทั้งมีการตั้งคำถามว่า “คนที่แนะนำชาวบ้านในคูหาเลือกตั้งเป็นกลางจริงหรือไม่” ซึ่งแนวคิดความขัดแย้งของโคเซอร์ (Coser) กล่าวไว้ว่า การเห็นผลประโยชน์ต่าง ๆ สร้างความขัดแย้งแบบเข้มข้นให้กับกลุ่มขัดแย้ง หากสองฝ่ายต่างเห็นประโยชน์ชัดเจน ประเด็นขัดแย้งจะหมดไป (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550)

2) ผลประโยชน์ รูปแบบความขัดแย้งที่เกี่ยวข้องนั้นเกิดทั้งผลประโยชน์เชิงอำนาจของตน พวกพ่อค้าและพ่อค้าและผู้อุปถัมภ์ ที่มีทั้งตำแหน่งหน้าที่การงาน ฐานเสียงและผลประโยชน์ที่จับต้องได้ เช่น เงิน ทรัพย์สิน ธุรกิจ ฯลฯ ผลประโยชน์เชิงอำนาจเป็นผลประโยชน์เกี่ยวกับตำแหน่งหน้าที่การงาน อำนาจบริหารมีแต่อำนาจหน้าที่ของฝ่ายบริหารท้องถิ่นนั้น การได้มาซึ่งอำนาจนั้นมีผลประโยชน์เชิงธุรกิจด้วย รูปแบบความขัดแย้งจึงเกิดจากผลประโยชน์เชิงอำนาจและเชิงธุรกิจ

กรณีศึกษาทั้ง 3 พื้นที่ พบว่า มีความเกี่ยวพันเรื่องผลประโยชน์เชิงอำนาจและธุรกิจทั้งสิ้น แต่รูปแบบความสัมพันธ์จะแตกต่างกันไป เช่น พื้นที่ชนบทคนที่เข้าสู่อำนาจนายก อบต.มีนักธุรกิจหนุนหลังเพื่อหวังงานประมูลในคราวหน้าและมีนักการเมืองเก่าหนุนหลังในฐานะ “ลูกพี่” ที่ ร่วมงานกันมาก่อนหวังการกลับมาสมัยหน้า ส่วนพื้นที่กิ่งเมืองผลประโยชน์เชิงอำนาจเป็นประเด็นสำคัญและชัดเจน เพราะเป็นการช่วงชิงตำแหน่งนายก อบต.ระหว่าง “นายกเก่า” กับญาติของผู้นำชุมชนที่เป็นคู่อริความขัดแย้ง การร้องเรียนกันเรื่องผลประโยชน์จากการบริหารงานในสมัยที่ผ่านมา ในขณะที่พื้นที่เมืองกระบวนการเข้าสู่อำนาจไม่รุนแรงหรือขัดแย้งเพราะผู้นำชุมชนวางตัวห่าง ๆ จากการแข่งขัน ปล่อยให้มีการแข่งขันตามธรรมชาติ แต่แอบเชียร์คนที่ตนไว้ใจ เมื่อใกล้เลือกตั้ง ชาวบ้านจะตามผู้นำชุมชนทันทีโดยไม่มีความขัดแย้ง ตามแนวคิดทฤษฎี Classic Elite หรือทฤษฎีชนชั้นนำดั้งเดิม

ที่กล่าวว่า อำนาจผู้นำหรือชนชั้นนำมีความสำคัญ คือ เป็นกุญแจสำคัญในสถาบันเศรษฐกิจและการเมือง และยังมีอำนาจในกลุ่มบุคคล ซึ่งสอดคล้องกับ แนวคิดเกี่ยวกับชนชั้นนำของฟรอยด์ ฮันเตอร์ (Floyd Hunter) ที่ศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างชนชั้นนำกับอำนาจในชุมชนพบว่า “ผู้กุมอำนาจที่แท้จริง” ในชุมชนที่ไม่ใช่ผู้มีอำนาจตามตำแหน่งอย่างเป็นทางการ แต่เป็นผู้มีอำนาจคนที่ชุมชนยอมรับ โดยอาจจะเป็น นักการเมืองพระสงฆ์ เป็นต้น (Hunter, 1953, p. 6) ในสังคมประชาธิปไตย โดยเฉพาะบริบทพื้นที่แบบสังคมไทยที่ยังมี “ระบบอุปถัมภ์” เป็นพื้นฐานของสังคม ดังนั้นทำให้ อำนาจผู้นำชุมชนที่อุปการกับชุมชนจะมีบทบาทต่อ แนวคิด ค่านิยมและการตัดสินใจของสมาชิกในชุมชนอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ กลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองในพื้นที่บางพื้นที่นั้น บางทีมิใช่ “ผู้แสวงประโยชน์จากชุมชน” แต่กลับเป็น “ผู้รักษาประโยชน์ชุมชน” อย่างเช่น “ผู้นำชุมชนทั้งที่เป็นและไม่เป็นทางการ” แต่เป็นผู้มีอิทธิพลในการคอย อุปถัมภ์ ผลประโยชน์ชุมชน

2. สาเหตุปัจจัยรองของความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจ

ความขัดแย้งที่เกิดจากปัจจัยรอง แม้จะไม่ใช่สาเหตุหลักแต่เหมือนเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งที่สนับสนุนให้เกิดความขัดแย้งที่มีที่มาจากความแตกต่างของคน กลุ่มคน วัฒนธรรมของแต่ละฝ่าย โดยเกี่ยวข้องกับ โครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรมชุมชนและนำไปสู่การสร้างวัฒนธรรมการเมืองของพื้นที่

1) โครงสร้างทางสังคม มีปัจจัยเกี่ยวข้องตั้งแต่โครงสร้างพื้นฐาน อันหมายถึง สภาพพื้นที่ภูมิปัญญา ถิ่นที่อาศัย เช่น พื้นที่สูงหรือพื้นที่ชนบทนั้นชุมชนเป็นชนเผ่ามีทั้ง เผ่าลื้อ ภูซอ เข้า อาข่า ซึ่งอยู่เป็น “หย่อมบ้าน” บางหมู่บ้านมี 2-3 เผ่าอยู่ด้วยกันแต่เป็นหย่อมบ้านต่อกลุ่มเผ่า มีบางหมู่บ้านที่คละเล้ากันซึ่งมีน้อย การที่ชนเผ่าอยู่เป็นหย่อมบ้านนั้น ทำให้มีการติดต่อสื่อสารกันเฉพาะในกลุ่มเผ่าตนเอง ประกอบกับการเดินทางไม่สะดวกนัก ความเป็นชนเผ่าจึงมีผลต่อการสร้าง “วัฒนธรรมชุมชนในแบบเฉพาะตนสูง” ในขณะที่พื้นที่กึ่งเมืองหรือพื้นที่เมืองมีความเป็นอยู่ที่ค่อนข้างเจริญ คนในชุมชนมีวิถีชีวิตแบบเมืองเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ความเป็นอยู่เป็น “แบบต่างคนต่างอยู่” มากกว่า แต่บางพื้นที่ก็มีการติดต่อกันมีความสัมพันธ์เชิงโครงสร้างใน “ระบบอุปถัมภ์” ที่ช่วยเหลือกันในหมู่บ้าน หรือ “กลุ่มบ้าน” ซึ่งทฤษฎีแนวคิดของ พาร์สัน (Talcott Parsons, 1902-1979) ได้กล่าวว่า ปัจจัยที่ทำให้เกิดการปฏิบัติหน้าที่ของคนในสังคมเกิดจาก การกระทำระหว่างกันทางสังคม การทำหน้าที่เพื่อบรรลุเป้าหมายของการกระทำระหว่างกันทางสังคม และผลของการทำหน้าที่ซึ่งได้แก่ ผลทางวัตถุ (material) และผลที่ไม่ใช่วัตถุ (non-material) ได้แก่ ผลทางจิตใจ ผลทางสังคม นอกจากนี้ยังมีผลต่อครอบครัว ผลต่อเศรษฐกิจและการเมือง เป็นต้น การที่โครงสร้างสังคมแต่ละพื้นที่มีเอกลักษณ์เฉพาะตัว ทำให้เกิดการสร้างวัฒนธรรมชุมชนในแบบของตนตามมา

2) วัฒนธรรมชุมชน ในพื้นที่ศึกษาที่มีความขัดแย้งทั้ง 3 พื้นที่นั้น ความพิเศษในบางพื้นที่มีสาเหตุความขัดแย้งเฉพาะบริบทพื้นที่ได้แก่ พื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง ที่มีวัฒนธรรมชุมชนเป็นชนเผ่าชาติพันธุ์ที่มีมากกว่า 4 ชนเผ่า คือ อาข่า ล่าหู่ (มูเซอ) ลีซอ (ลีซู) และอีวเมี่ยนหรือเย้า ซึ่งวัฒนธรรมการเมืองส่วนใหญ่จะสะท้อนมาจากวัฒนธรรมชุมชนแบบชนเผ่าชาติพันธุ์ด้วย เช่น ชนเผ่าอาข่าผู้ชายจะมีความตื่นตัวทางการเมืองสูงและมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นในรูปแบบต่าง ๆ ทุกขั้นตอน ในขณะที่ผู้หญิงจะไม่สนใจการเมืองทำมาหากินอย่างเดียว แต่ชาย หญิงเผ่าอื่น ๆ สนใจการเมืองเท่า ๆ กัน แต่ชนเผ่าเข้ามีการรวมตัวไม่หนาแน่นเท่ากลุ่มอาข่าที่รวมกันกลุ่มใหญ่ ส่วนล่าหู่ (มูเซอ) และลีซอ (ลีซู) นั้นเป็นชนเผ่าที่มีกลุ่มน้อยและชอบอยู่สงบ ๆ เฉพาะตัวไม่ยุ่งกับใคร จะเห็นได้ว่า วัฒนธรรมชุมชนที่มีผลต่อการเมืองท้องถิ่นนั้นเกี่ยวข้องกับวิถีชีวิต ความเป็นอยู่ ชนเผ่า/ชาติพันธุ์ ความสัมพันธ์ทางสังคม ระบบเครือญาติ อุปถัมภ์ พวกพ้อง ค่านิยม อุดมการณ์ทางความคิด ทักษะและพฤติกรรมที่แสดงออกที่ต่างกัน ทำให้คนในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันออกไป เพราะแต่ละกลุ่มมีแนวคิดที่ต่างกัน วิถีชีวิตแตกต่างกัน มีภาษาเฉพาะของเผ่าตนเอง ความสัมพันธ์ทางสังคมกับเผ่าอื่นมีบ้างในโอกาสสำคัญเช่นการมาประชุมร่วมกัน ผู้นำชุมชนหากเป็นเผ่าใดจะเลือกผู้ช่วยอีกเผ่าไว้สำหรับการสื่อสารร่วมกัน

การที่วิถีชีวิตเป็นชนเผ่าในแบบที่กล่าวมาข้างต้น ทำให้การเข้าสู่อำนาจจะนิยมเลือกคนในกลุ่มเผ่าตนเองตามที่ผู้นำแนะนำ ถึงแม้จะมีผู้สมัครที่มีความสามารถจากเผ่าอื่นก็จะเลือกเผ่าตนเอง นอกจากเผ่าตนเองไม่มีผู้สมัครจะเลือกผู้แทนจากการเลียนแบบหัวหน้าเผ่าหรือผู้นำชุมชน ส่วนพื้นที่กึ่งเมืองแม้จะใกล้เคียงเมืองแต่วิถีชีวิตแบบชนบทยังมีอยู่บ้าง การเมืองท้องถิ่น ที่นั่นมีเรื่องวิถีชีวิตชนบทของไทยเข้ามาเป็นปัจจัยประกอบ โครงสร้างสังคมเป็นแบบกึ่งชนบททำให้คนที่พื้นที่กึ่งเมืองบางส่วนเชื่อถือผู้นำระดับหมู่บ้านหรือตำบลซึ่งยังเรียกว่า “พ่อหลวง” และ “พ่อกำนัน” มีความเกรงใจบ้างแต่บางส่วนเป็นกลุ่มสมัยใหม่และกลุ่มสูงอายุที่ชอบนายก อบต.ที่พูดจาดี สุภาพนุ่มนวลไม่มีบุคลิกนักเลงเหมือน “พ่อกำนัน” ซึ่งที่เห็นชัดในวัฒนธรรมชุมชนคือ การชอบเล่นการพนันในหมู่บ้านตามบ้านบ้างตามสถานที่ต่าง ๆ บ้าง การพนันเป็นเรื่องที่ชาวบ้านชอบและเล่นประจำ มากน้อยตามกำลังทรัพย์ ทำให้การพนันมีบทบาทต่อการแข่งขันเลือกตั้งเพราะมีการตั้งโต๊ะพนัน รับแทงทั้งการเลือกนายกและ ส.อบต.แยกเป็น 2 วง อย่างเปิดเผย พื้นที่กึ่งเมืองนั้นมีปัญหาเดิม ๆ จากการพนันมากอยู่แล้วและผู้ที่กำลังคบค้าคล้อยอย่างอำเภอก็ได้มาปราชญ์อยู่หลายครั้ง ยังพบว่า มีการเล่นกันอยู่ เนื่องจากพ่อกำนันเป็นคนที่เปิดบ่อนเองในบางส่วน ทำให้ชาวบ้านจึงกล้าเล่นอย่างเปิดเผย วัฒนธรรมชุมชนที่ชอบการเสี่ยงทายจึงมีความเข้มข้นของการแข่งขัน นำไปสู่ความขัดแย้งที่รุนแรงถึงกับทำร้ายร่างกาย เพราะการแพ้พ่ายนั้น หมายถึงการเสียประโยชน์ทางการเมืองการพนันด้วย ในพื้นที่เมืองผู้นำมีอำนาจบาตรมีเป็นที่เกรงกลัวจึงไม่มีปัญหาระหว่างการเลือกตั้งมากนัก เพราะผู้นำชุมชนแม้ จะสนับสนุนคนลงสมัคร

แต่ไม่มำก้าวก่ายการหาเสียง รอนการเลือกตั้งผ่าน ไปจึงได้มีการพูดจา กับนายก อบต.เกี่ยวกับแนวทางการบริหารตำบล ที่พื้นที่เมื่อนั้นวัฒนธรรมชุมชนเป็นแบบ “เชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ” เหมือนพื้นที่ชนบทต่างกันที่พื้นที่เมื่อนั้นผู้นำตำบลอยู่เบื้องหลังการสนับสนุนคนลงสมัคร แต่พื้นที่ชนบทชาวบ้านแต่ละหมู่บ้านคิดร่วมกับผู้นำชุมชนระดับหมู่บ้านหรือผู้นำชนเผ่าในการเลือกคนลงแข่ง ดังนั้น ผู้นำชุมชนระดับตำบลในพื้นที่สูงจึงไม่มีบทบาทอะไรต่อการเลือกนายกเทศมนตรีพื้นที่เมือง ซึ่งแนวคิดของเกตาโน มอสคา (Gaetano Mosca) นักวิชาการทางสังคมวิทยาว่าชนชั้นนำเป็นชนกลุ่มน้อยที่สามารถควบคุมและครอบงำชนกลุ่มใหญ่ได้ แม้จะไม่มีกรรมร่วมกันเป็นองค์การ ชนชั้นนำนี้จะมีลักษณะเป็นชนชั้นปกครองและชนชั้นที่ถูกปกครอง ซึ่งชนชั้นปกครองจะมีสติปัญญา คุณธรรมและทุนที่เหนือกว่า ตลอดจนได้รับความนิยมนและมีอิทธิพลสูงกว่า ดังนั้น วัฒนธรรมของชนกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดย่อมเป็นแบบแผนของพฤติกรรมของชนกลุ่มนั้น อาจจะเป็นสิ่งที่อิงตามแบบสากลนิยมหรือไม่ก็ตาม แต่ก็เป็วิธีดำรงชีวิตของกลุ่มคนนั้น ๆ ยอมรับและสืบทอดกันมา วัฒนธรรมจึงมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละสังคม กระบวนการเข้าสู่อำนาจในแบบของวัฒนธรรมชุมชนนั้นนอกจากจะหล่อหลอมกล่อมเกลตามแบบวัฒนธรรมชุมชนแล้วยังทำให้เกิดรูปแบบของวัฒนธรรมการเมืองตามกลุ่มทางสังคมแต่ละกลุ่มตามมา

3) วัฒนธรรมการเมือง ในทางสังคมศาสตร์นั้น วัฒนธรรมการเมือง (political culture) เป็นส่วนหนึ่งของวัฒนธรรมทางสังคม (social culture) การที่สาเหตุปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นมีสาเหตุมาจากโครงสร้างทางสังคม วัฒนธรรมชุมชนของแต่ละพื้นที่ทำให้ชุมชนมีวัฒนธรรมการเมืองที่แตกต่างกันไป (สมบัติ ธำรงธัญวงศ์, 2544, หน้า 252-253) การมีส่วนร่วมทางการเมืองของพื้นที่สูงเป็นลักษณะกลุ่มเผ่าที่รวมตัวกันเข้มข้นบางเผ่าเช่น เผ่ามูเซอ เผ่าอาข่า ที่เป็นกลุ่มใหญ่ ๆ จะมีส่วนร่วมในทิศทางเดียวกันและเป็นจำนวน 100 % ในขณะที่เผ่าอื่นๆที่อยู่กระจัดกระจายเป็นหย่อมบ้านเล็ก ๆ รวมกันไม่ติด การมีส่วนร่วมน้อยกว่าและไม่เข้มข้นเช่นเผ่าเย้าและเผ่าลีซู การที่กลุ่มเผ่ามีขนาดใหญ่ทำให้การมีส่วนร่วมมีลักษณะการรักษาระยะของกันเองของตัวเองทุกรูปแบบ ตั้งแต่การลงคะแนนการหาเสียง การนับคะแนนจะส่งคนมาประทับทุกขั้นตอนเพื่อกันการผิดพลาดหรือการทุจริตจากคะแนนเสียง ปัจจัยทางโครงสร้างสังคมเป็นปัจจัยที่ทำให้การมีส่วนร่วมของพื้นที่สูงน้อยเพราะการคมนาคม การสื่อสารไม่สะดวกและไม่ทั่วถึง ชาวบ้านบางกลุ่มอยู่ไกลต้องเดินทางด้วยเท้ามาเป็นวัน ๆ ทำให้บางคนมาสนใจมาลงคะแนนและไม่เห็นความสำคัญ พื้นที่สูงมีส่วนร่วมเพียง 62.05% เท่านั้น ส่วนพื้นที่กึ่งเมืองและพื้นที่เมืองการมีส่วนร่วมเป็นจำนวนมากกว่า 85 %

เนื่องจากคนในพื้นที่ที่มีส่วนใหญ่มิมีความรู้ มีการศึกษา การคมนาคมสะดวกและการสื่อสารทั่วถึง แต่พื้นที่กึ่งเมืองมีส่วนร่วมแบบเข้มข้นมากกว่าเพราะหวังชนะในเกมแข่งขัน ส่วนหนึ่งมีเรื่องผลประโยชน์จากการพนันมาเกี่ยวข้องด้วยทำให้มีความรุนแรงระหว่างการมีส่วนร่วม แสดงถึงว่า

วัฒนธรรมชุมชนมีความสำคัญต่อการมีส่วนร่วมในวัฒนธรรมการเมืองของชาวบ้านแต่ละพื้นที่ ในรูปแบบต่าง ๆ กันเช่นเดียวกับที่ นักสังคมวิทยาอย่างโรเซนบาม (Rosenbaum) ที่ให้แนวคิดว่าการศึกษาวัฒนธรรมการเมืองต้องพิจารณาปัจเจกบุคคลทางความคิด ความเชื่อและการกระทำของประชาชนในระบบการเมืองว่ามีความเชื่อ ความสามารถในการแสดงออกทางการเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองมากน้อยเพียงใด และต้องพิจารณาทบตาต่างๆของกลุ่ม สถาบันและบริบททางสังคมที่มีปัจจัยต่าง ๆ เช่น โครงสร้างทางการเมืองปกครอง ความน่าเชื่อถือและมีศักยภาพของระบบการเมืองและความไว้วางใจของบุคคลที่มีต่อการทำกิจกรรมทางการเมืองว่ามีส่วนร่วมมากน้อยเพียงใด ส่วนแนวคิดที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมทางการเมืองของ อาร์มสไตน์ (Armstein, 1969) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของพลเมืองเป็นอำนาจของพลเมือง ที่ต้องการกระจายอำนาจให้ประชาชนมีความเข้มแข็งในการมีส่วนร่วมกระบวนการทางการเมืองและเศรษฐกิจ กลยุทธ์ที่ใช้เพื่อให้พลเมืองพิจารณาว่าเขาควรจะเข้ามามีส่วนร่วมหรือไม่ คือการให้เขาได้มีโอกาสในการพิจารณาข้อมูลสาธารณะ เป้าหมายและนโยบาย ที่มีการกำหนดเกี่ยวกับ ทรัพยากร ภาษี แผนการดำเนินงานและผลประโยชน์ต่าง ๆ และสนับสนุนกลุ่มต่าง ๆ ข้อจำกัดของการมีส่วนร่วมตามแนวคิดของ อาร์มสไตน์ คือ พื้นฐานของประชาชนที่ไม่เท่าเทียมกันในทางการเมืองและการศึกษาและเชื้อชาติ ทำให้เกิดความแตกต่างในความสนใจ ความมีเหตุผลในการเข้ามามีส่วนร่วม ซึ่งหากสามารถทำลายกำแพงที่กั้นระหว่างความแตกต่างทางลัทธิและชนชาติให้ได้ จึงจะทำให้การมีส่วนร่วมมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง ดังนั้น การที่บุคคลจะมีวัฒนธรรมการเมืองแบบใดขึ้นอยู่กับกระบวนการเรียนรู้และกล่อมเกลาก่อนทางการเมืองที่กลุ่มทางสังคมนั้นถ่ายทอดกันมาจนปลูกฝังเป็นความเชื่อและการปฏิบัติตามจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง หากการสืบทอดวัฒนธรรมทางการเมืองมีประสิทธิภาพ การแสดงออกมาเป็นพฤติกรรมทางการเมืองจะสร้างสรรค์และนำไปสู่การพัฒนาทางการเมืองได้ในที่สุด

อย่างไรก็ตามสิ่งที่เกือบเหมือนกันทุกพื้นที่ คือ “ระบบอุปถัมภ์” ที่ส่งผลต่อการเมืองท้องถิ่นอย่างมาก ทุกพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันทางสภาพความเป็นอยู่และวัฒนธรรมชุมชนนั้น กลับมีลักษณะเป็นการเมืองตามระบบอุปถัมภ์ ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น พื้นที่ชนบทระบบอุปถัมภ์เป็นแบบ “พี่-น้อง ชนเผ่า” ส่วนพื้นที่กึ่งเมืองตามกรณีศึกษา ระบบอุปถัมภ์เป็นลักษณะ “เครือญาติอุปถัมภ์” ส่วนพื้นที่เมืองนั้น รูปแบบระบบอุปถัมภ์มาจาก “ผู้มีอุปการะคุณต่อการเข้าสู่อำนาจต่างตอบแทน” ทั้งในพื้นที่และนอกพื้นที่ หมายรวมทั้งการเมืองระดับพื้นที่และการเมืองระดับสูงที่เข้ามามีบทบาทในการสร้างความขัดแย้งเชิงวัฒนธรรมชุมชนและวัฒนธรรมการเมืองมีส่วนร่วมในทางการเมืองท้องถิ่นของแต่ละพื้นที่ไม่น้อย ผลของการแทรกแซงของการเมืองระดับสูงในพื้นที่ผ่าน อบต.จึงเกิด “การเมืองต่างสี” ในพื้นที่ของการเมืองท้องถิ่นทั้งในพื้นที่เมืองทันที นอกจากนั้นในพื้นที่กึ่งเมืองซึ่งเป็นที่ราบใกล้เมืองมีบริบทชุมชนที่มีสองลักษณะคือ เป็นวัฒนธรรมแบบเมืองและกึ่งเมือง ปัญหาที่เกิดขึ้นคือ ท้องที่

กับท้องถิ่นไม่ถูกกัน การเลือกตั้งจึงเข้มข้นเมื่อคนของก้านลงแข่งกับนายกเก่า และมีการพนันเป็น ตัวกระตุ้นการแข่งขันเชิงผลประโยชน์ด้วย

3. สาเหตุปัจจัยพื้นฐานของความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจ

ปัจจัยพื้นฐานที่มีผลต่อสาเหตุปัญหาความขัดแย้งที่สำคัญอย่างหนึ่งคือ ปัจเจบุคคล ของผู้นำในพื้นที่ เนื่องจากปัจเจกบุคคลของผู้นำนั้น เกี่ยวข้องกับการสร้างค่านิยม วิสัยทัศน์ พฤติกรรม ที่แตกต่างกันออกไป โดยมีพื้นฐานแต่ละคนไม่เหมือนกันเมื่ออยู่ในพื้นที่เดียวกันก็ตาม ซึ่งปัจเจกบุคคล ที่ส่งผลต่อสาเหตุปัญหาความขัดแย้งในการศึกษาครั้งนี้ส่วนใหญ่เป็น“กลุ่มผู้นำ” เช่น ผู้นำชุมชน ผู้นำฝ่ายบริหารของ อบต. ผู้สมัครนายก อบต. เพื่อเตรียมตัวเป็นผู้นำ ผู้นำชนเผ่า ผู้นำกลุ่มต่าง ๆ ใน การวิเคราะห์เชิงแนวคิดชนชั้นนำนั้น มีฐานคิดว่า “ปรากฏการณ์ทางการเมืองเป็นผลผลิตที่เกิดจาก ชนชั้นนำในสังคม” แนววิเคราะห์ชนชั้นนำมองว่าในสังคมจะประกอบไปด้วยคน 2 ชั้นชั้นคือ ชนชั้นนำและชนชั้นล่าง ชนชั้นนำ หมายถึง คนส่วนน้อยในสังคมที่มีอำนาจครอบงำชนชั้นล่าง ส่วนชนชั้นล่าง นั้นเป็นคนส่วนใหญ่ของสังคม

เนื่องจาก งานศึกษาครั้งนี้พบว่าแต่ละพื้นที่นั้นมีบริบทความเป็นสังคมไทยสูง และสังคมไทย นั้นจะยกย่องให้ความเคารพยำเกรงผู้นำเป็นสำคัญ ทำให้ผู้นำมีบทบาทต่อการเมืองท้องถิ่นทุกพื้นที่ หากผู้นำมีวิสัยทัศน์ มีค่านิยม ทักษะที่ดีก็จะดึงดูดใจนำพาชุมชนไปสู่เป้าหมายทางการเมืองท้องถิ่น โดยไม่มีความขัดแย้ง ดังเช่นพื้นที่เมืองที่ผู้นำมีบารมีและป้อมปราการไม่ให้มีการทะเลาะเบาะแว้ง ทำให้ชาวบ้านไม่ก่อความวุ่นวาย ในขณะที่พื้นที่กิ่งเมืองผู้นำไม่เป็นแบบอย่างในทางสร้างสรรค์ทำให้ ลูกบ้านส่วนหนึ่งขาดความเคารพยำเกรงและมีเหตุการณ์รุนแรงในชุมชน ส่วนพื้นที่สูงนั้นผู้นำเป็น ชนเผ่าทำให้ลูกบ้านทำตามทุกอย่างตามประเพณีชนเผ่าแต่โบราณ ที่ชุมชนจะยกย่องผู้นำเหมือนเป็น “ผู้นำด้านจิตวิญญาณ” ที่ลูกบ้านนับถือเท่าเทียม “เทพเจ้า” ตามประเพณีชนเผ่าสืบมา ดังนั้นพื้นที่สูง นั้น ผู้นำชนเผ่าหรือผู้นำชุมชนแม้จะมีอำนาจบารมีน้อยแต่ความเชื่อถือศรัทธาที่ลูกบ้านยกย่องนั้น เท่าเทียมกับผู้นำที่มีบารมีมานานทีเดียว ความเป็นปัจเจกบุคคลของผู้นำจึงมีบทบาทสูงในทุกพื้นที่ แสดงถึง “วิถีชีวิตแบบไทย” ยังปรากฏให้เห็นในสังคมทั่วไป ผู้นำจึงเป็นสาเหตุปัจจัย พื้นฐานที่ สำคัญในการเป็นสาเหตุปัญหาและบางพื้นที่ผู้นำเป็นผู้จัดการปัญหาการเมืองในหมู่บ้าน ตำบลของ ตนเอง

4. การสรุปวิเคราะห์สาเหตุความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจ

ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในกระบวนการเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้งนั้น มีสาเหตุปัญหา มาจากปัจจัยหลัก คือ การเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้งที่มีวิธีการแข่งขันเป็นสำคัญ และมีความเกี่ยวข้องกับ ผลประโยชน์ที่ต่างคนต่างแสวงหา ทั้งยังมีสาเหตุมาจากปัจจัยรอง คือ โครงสร้างทางสังคมทั้งที่ เกี่ยวกับสภาพพื้นที่ ความเป็นชนเผ่า ชาติพันธุ์ รวมไปถึงวัฒนธรรมชุมชนที่สร้างทัศนคติและค่านิยม

ที่แตกต่างกันไป ส่งผลวัฒนธรรมการเมืองในแบบต่าง ๆ นอกจากนี้มี ปัจจัยพื้นฐานที่เกี่ยวกับ “ผู้นำชุมชน” “ผู้นำกลุ่ม” และ “ระบบอุปถัมภ์” ซึ่งทุก ๆ พื้นที่มีความเกี่ยวข้องกับทั้ง 3 ส่วนที่กล่าวมาทั้งสิ้น ผลของความขัดแย้งทำให้เกิดการวิวาท คำต่อ การถกเถียง การร้องเรียน การฟ้องร้อง จนถึงการชกต่อย สาเหตุสำคัญล้วนมีจุดเริ่มต้นของสาเหตุปัญหาจากการแข่งขัน การเลือกตั้ง เพื่อเข้าสู่อำนาจและผลประโยชน์ทั้งสิ้น

ทั้งนี้ทั้งนั้น สาเหตุความขัดแย้งจากกระบวนการเข้าสู่อำนาจของการเมืองท้องถิ่นไทย เมื่อวิเคราะห์สาเหตุโดยรวมแล้ว ตามแนวคิดของ วันชัย วัฒนศัพท์ (2547) กล่าวว่า สาเหตุความขัดแย้งว่ามีสาเหตุจากหลายสาเหตุ ได้แก่ สาเหตุความขัดแย้งทางข้อมูล (data conflicts) หรือความขัดแย้งเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร ข้อเท็จจริง เช่น การขาดแคลนข้อมูล การสื่อสารไม่ตรง ความเข้าใจผิด การตีความต่างกัน การมีมุมมองที่แตกต่าง ในพื้นที่ชนบทจะพบว่า มีความขัดแย้งในประเด็นนี้สูงมาก โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับการเลือกตั้ง เนื่องจากชาวบ้านนั้นมีความเป็นชนเผ่าสูง ไม่รู้หนังสือไทย การประชาสัมพันธ์ข่าวสารแบบราชการทำให้ไม่ทั่วถึง ประกอบกับปัญหาทางกายภาพจากสิ่งแวดล้อม ภูมิศาสตร์ การตั้งถิ่นฐานของชนเผ่าหรือพื้นที่สูงมีความชัดเจนในการแบ่งแยกกันอยู่เป็นหย่อมบ้าน จึงพบว่า สาเหตุทางโครงสร้างสร้างความขัดแย้ง (structural conflicts) ด้วยเช่นกัน รวมไปถึงการมี วัฒนธรรมชุมชน ค่านิยม ความคิด ต่าง ๆ ทำให้เป็น สาเหตุความขัดแย้งทางค่านิยม (value conflicts) เช่น มุมมอง ความคิดและปรัชญาความเชื่อที่แตกต่างกัน ค่านิยมต่างกัน ความคาดหวังต่างกันรวมถึง มาตรฐานการประเมินความคิดและพฤติกรรมที่แตกต่างกัน โดยมีพื้นฐานทางประวัติศาสตร์ วัฒนธรรม ประเพณีหรือการอบรมเลี้ยงดูที่แตกต่างกันในแต่ละบุคคลหรือกลุ่มบุคคล เช่น เผ่าเย้า เผ่าอาข่าที่มีความคิดเห็นทางการเมืองต่างกัน เป็นต้น

ส่วนพื้นที่เมืองและกึ่งเมืองสาเหตุความขัดแย้งทางผลประโยชน์ (interest conflicts) น่าจะมีความเด่นชัดกว่าประเด็นอื่น ๆ เช่น การแข่งขันช่วงชิงอำนาจ เป็นต้น ทั้งนี้ ขึ้นกับปัจเจกบุคคล ที่แนวคิดและบุคลิกภาพที่ก่อให้เกิด สาเหตุความขัดแย้งทางความสัมพันธ์ (relation conflicts) ที่ต่างกัน เช่น บุคลิกภาพและพฤติกรรม ที่แสดงออกและการปฏิบัติที่ต่างกัน มีแนวโน้มสร้างความขัดแย้งแตกต่างกัน รวมทั้งเกี่ยวข้องกับการติดต่อสื่อสารที่ไม่ต่อเนื่อง หรือสื่อความหมายไม่ตรงกัน

5.1.2 การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจการเมืองท้องถิ่น

การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจตามกรณีศึกษา มีการจัดการ 3 ส่วน คือ การจัดการความขัดแย้งระดับโครงสร้าง/นโยบาย ระดับปฏิบัติ (อปต.) และระดับชุมชน โดยมีรายละเอียด ดังนี้

5.1.2.1 การจัดการความขัดแย้งระดับโครงสร้าง/นโยบาย การจัดการความขัดแย้งระดับโครงสร้าง/ระดับนโยบายนั้น ส่วนใหญ่เป็นการจัดการโดยผู้มีอำนาจในการปกครองหรือผู้ที่ควบคุมดูแล

ในสายงาน เช่น นายอำเภอ ท้องถิ่นอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือผู้ที่มีอำนาจในการจัดการระดับ กกต.จังหวัด เป็นต้น ตรงตามที วันชัย วัฒนศัพท์ ที่กล่าว ถึงการจัดการความขัดแย้งในรูปแบบ การตัดสินใจที่มีอำนาจเป็นพื้นฐาน (power based approaches) ว่าหมายถึง การใช้อำนาจหน้าที่ใน การจัดการ วิธีนี้ผู้มีอำนาจจะเป็นผู้ชนะโดยทำการตัดสินใจที่มีความจำเป็นและผลประโยชน์เป็น พื้นฐาน (need-based and interest-base approaches) อาศัยวิธีการบูรณาการการแก้ปัญหา โดยการเจรจา ให้อำนาจแก่ทุกฝ่าย และมองเป้าหมายเดียวกัน ในการนี้ผู้มีอำนาจจะทำหน้าที่ในการไกล่เกลี่ย หรือเป็น “คนกลาง” โดยยึดผลประโยชน์ร่วมของประชาชนเป็นสำคัญ (วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ, 2547 หน้า 3-5) รูปแบบการจัดการความขัดแย้งแบบนี้มีทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ ได้แก่

1. การจัดการความขัดแย้งระดับโครงสร้าง/นโยบายแบบเป็นทางการ การจัดการ แบบเป็นทางการ คือการจัดประชุมระดับจังหวัด/อำเภอก่อนการเลือกตั้ง หรืออาจแทรกไปในวาระ การประชุมประจำเดือน โดยมี ผู้ว่าราชการจังหวัด/นายอำเภอเป็นประธานการประชุม มีการสร้าง ความเข้าใจในการทำงานช่วงสมัยการเลือกตั้ง การดูแลความเรียบร้อย การวางตัวเป็นกลางของเจ้าหน้าที่ ระดับตำบล (กำนัน) และระดับหมู่บ้าน (ผู้ใหญ่บ้าน)

2. การจัดการความขัดแย้งระดับโครงสร้าง/นโยบายแบบไม่เป็นทางการ การจัดการ แบบเป็นทางการเริ่มจากการเรียกมา “ว่ากล่าวตักเตือน” โดยมีการนำ “กฎหมาย” มาเป็นเครื่องมือ หรือใช้ “ระเบียบทางราชการ” เป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติ โดยให้คำนึงถึงแนวทางปฏิบัติที่ถูกต้อง ตามระเบียบ หากไม่ทำตามมีบทลงโทษตามที่ระบุไว้เป็นตัวควบคุม การว่ากล่าวตักเตือนโดยผู้มีอำนาจ กระทำได้เมื่อมีข้อร้องเรียนไปที่ส่วนราชการ

5.1.2.2 การจัดการความขัดแย้งในระดับปฏิบัติ (อบต.) กกต.จังหวัด และอำเภอ รวมทั้ง กกต.พื้นที่ระดับตำบลก็มีการจัดประชุมชี้แจงกติกาให้ผู้สมัครแต่ละคนรับทราบ อบรมกฎระเบียบ ข้อปฏิบัติการหาเสียงโดยเจ้าหน้าที่ กกต.ที่เกี่ยวข้อง ในการประชุมระดับจังหวัดจะมี “พิธีกรรมสาบานตน” โดยจัดให้มีพิธีดื่มน้ำสาบานต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์ที่ สำนักงาน กกต.จังหวัด เพื่อให้ผู้สมัคร ทุกคนสาบานตนว่าจะ ไม่ทำผิดในการเลือกตั้งต่อหน้าพระบรมฉายาลักษณ์อันเป็นตัวแทนพระมหากษัตริย์ เพื่อควบคุมพฤติกรรมของผู้สมัครอีกชั้นหนึ่ง ส่วน กกต.พื้นที่ที่จัดประชุมในตำบล (สำนักงาน อบต.) เพื่อชี้แจงแนวทางการปฏิบัติตนของผู้สมัคร ส่วนการเตรียมการเลือกตั้งเป็นหน้าที่ของ กกต.พื้นที่ ระดับตำบล โดยมีปลัด อบต.เป็นประธาน กล่าวถึงการเตรียมการเลือกตั้งในฐานะ กกต.พื้นที่ การวางตัว เป็นกลางของเจ้าหน้าที่ การประสานกับ กกต.จังหวัด การแต่งตั้งกรรมการประจำหน่วยเลือกตั้ง โดยมี หัวหน้าส่วนราชการในพื้นที่ร่วมด้วย รวมไปถึงการประชาสัมพันธ์ข้อมูลผู้สมัครและวันเลือกตั้ง โดยติด ป้ายตามบอร์ดในหมู่บ้าน การประสานผู้ใหญ่บ้านเพื่อประชาสัมพันธ์ลูกบ้าน

5.1.2.3 การจัดการความขัดแย้งในระดับชุมชน มีการจัดการความขัดแย้ง 3 ส่วน คือ ระดับผู้นำชุมชน ระดับผู้สมัครและระดับสมาชิกชุมชน ส่วนใหญ่ใช้การจัดการความขัดแย้งโดยมีความสัมพันธ์เป็นพื้นฐาน (relation approaches) ดังที่ วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) กล่าวไว้ว่า หากคู่กรณี มีการตัดสินใจบนพื้นฐานการพิจารณาที่การสร้าง การพัฒนาและการรักษาความสัมพันธ์ เพื่อเป็นพื้นฐานในการทำงานร่วมกันในอนาคต มักจะใช้วิธีการจัดการความขัดแย้งโดยการปรึกษาหารือ (deliberation) และการสานเสวนา (dialogue) เพื่อสร้างความเข้าใจกันและกัน รูปแบบนี้ ได้แก่

1. ระดับผู้นำชุมชน พบว่า ผู้นำบางพื้นที่มีการจัดประชุมผู้สมัครพบหน้ากัน ทำความเข้าใจตกลงกัน โดยมีผู้นำเป็นตัวกลางสาบาน หรือสัญญาว่าจะรัก/สามัคคี/ ไม่ทะเลาะกัน ไม่ว่าผลจะออกมาลักษณะใด ผู้สมัครทุกคนยอมรับในกติกา บางพื้นที่ผู้นำชุมชนจัดพิธีการสาบาน ต่อหน้าพระประธานประจำตำบลว่าจะไม่ทะเลาะกัน การใช้วัดเป็นศูนย์กลางในการสาบานตนของผู้สมัคร เนื่องจากผู้ใหญ่บ้านหรือผู้นำชุมชนเห็นว่าวัดเป็นศูนย์รวมจิตใจคนส่วนใหญ่จึงเลือกทำพิธีกรรมที่วัด บางพื้นที่ ผู้นำทำหน้าที่สนับสนุน/คัดสรรคนดีลงสมัครเป็นตัวแทนมาบริหารชุมชน บางหมู่บ้านประชุมชาวบ้านขอประชาธิที่ประชุมในการคัดคนลงสมัคร มีการประชาสัมพันธ์ให้ชาวบ้านทราบเกี่ยวกับการเลือกตั้ง แต่พบว่า ชาวบ้านบางส่วนไม่ได้มาร่วมประชุมด้วยทำให้ไม่ทั่วถึง บางพื้นที่ ผู้นำชุมชนจะแสดงจุดยืนในการปฏิเสธการเข้ามาสนับสนุนของการเมืองระดับชาติ และถ้าหากมีเหตุทะเลาะวิวาทกันผู้นำชุมชนจะทำหน้าที่ไกล่เกลี่ยเหตุวิวาทที่มีแนวโน้มว่าจะรุนแรงยุติโดยเร็ว การจัดการความขัดแย้งของผู้นำชุมชนนั้น เป็นไปตามแนวคิดการจัดการความขัดแย้งของ วันชัย วัฒนศัพท์ (2551)

2. ระดับผู้สมัคร การจัดการความขัดแย้งของผู้สมัครในบริบทสังคมไทยนิยมใช้แนวทางการจัดการในรูปแบบที่วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) ได้เสนอแนวทาง การเจรจาไกล่เกลี่ย (negotiation) โดยการที่นำผู้สมัครทั้งสองฝ่ายมาพบกันเพื่อหาแนวทางเพื่อตัดสินใจร่วมกันในการจัดการสถานการณ์ที่มีแนวโน้มที่จะความขัดแย้ง และ การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (mediation) โดยการที่ผู้นำชุมชนทำหน้าที่เป็นบุคคลที่สามที่ไม่มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาช่วยทำหน้าที่เป็นคนกลางแก้ปัญหาด้วยวิธีที่หลากหลายตามสถานการณ์ ประกอบกับการที่สังคมไทยให้ความสำคัญกับผู้นำมากมีปัญหอะไรจะปรึกษาผู้นำ รวมไปถึงการที่ผู้นำมีบทบาทในการช่วยคัดคนลงสมัครเพื่อลดความขัดแย้งในชุมชนของตนเองวางแผน การจัดทีมบริหารร่วมกับผู้สมัครที่สอบตกเพื่อทำงานร่วมกัน ประสานประโยชน์ในเป้าหมายเดียวกัน ในส่วนที่ผู้นำอำนวยความสะดวกให้ผู้สมัครได้มีโอกาสขึ้นไปแนะนำตัวในเวทีประชุมหมู่บ้านทำให้ผู้สมัครเกิดความมั่นใจในการทำงานรับใช้ชุมชนมากขึ้น แนวคิดวันชัย วัฒนศัพท์ กล่าวว่า เป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งคล้าย ๆ รูปแบบการอำนวยความสะดวก (facilitation) คือ ผู้นำทำหน้าที่เป็นบุคคลที่สามคอยทำหน้าที่ประสานกิจกรรมกลุ่มใน

ลักษณะการกำกับกระบวนการ การประชุมทำให้เป้าหมายมีประสิทธิภาพและผู้สมัครเองก็มีความระมัดระวังตัวในการรักษากฎกติกาอย่างเคร่งครัด สิ่งที่สำคัญของการลดความขัดแย้งคือ การที่ผู้สมัครรู้จักการปรับวิธีคิด ตกลงกันเองว่าจะไม่ทะเลาะกัน พื้นที่ใดที่ผู้สมัครไม่ทะเลาะกัน พบว่าผู้สนับสนุนมีแนวโน้มจะปรองดองกัน ไม่ทะเลาะกันตามไปด้วย

3. ระดับสมาชิกชุมชน การจัดการความขัดแย้งในระดับสมาชิกชุมชนนั้น เป็นการที่สมาชิกมองเห็นเป้าหมายเพื่อส่วนรวมจึงพยายามทำในสิ่งที่ชุมชนได้ประโยชน์มากที่สุด โคเซอร์ (Coser) กล่าวว่า ความขัดแย้งจะสั้น หากผู้นำกลุ่มขัดแย้งทั้งสองฝ่ายต่างมีความสามารถชักชวนสมาชิกกลุ่มให้ยุติความขัดแย้งลงได้ ดังนั้นในกรณีที่ผู้สมัครไม่ทะเลาะกันและชักชวนให้ผู้สนับสนุนยุติความขัดแย้ง ระยะเวลาความขัดแย้งก็สั้นลง โดยเฉพาะผู้ที่ขึ้นเป็นผู้นำชุมชนที่มีบทบาทในชุมชน สมาชิกจะยิ่งลดความขัดแย้งลงเร็วเท่านั้น ในพื้นที่บางพื้นที่จึงใช้วิธีประชาคมติเพื่อเลือกตัวแทนของตนมาลงสมัครเลือกตั้ง จะได้ไม่ต้องไปแข่งขันให้ทะเลาะกัน และในสังคมไทยนั้น ผู้นำเป็นที่ปรึกษาและมีบทบาทต่อสมาชิกชุมชนอย่างมาก

จากการจัดการความขัดแย้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจของแต่ละฝ่ายนั้น พบว่า มีความพยายามจัดการความขัดแย้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับตนมากที่สุด ยกเว้นในระดับนโยบาย โครงสร้างบทบาทหน้าที่ของผู้ที่มีอำนาจในการกำกับดูแลจะใช้กฎหมาย ระเบียบ ข้อปฏิบัติ กติกา เป็นบรรทัดฐานเท่านั้น ส่วน อบต.จะใช้แนวทางที่เป็นวิธีปฏิบัติตามกฎหมายเป็นส่วนใหญ่ ในส่วนชุมชนพยายามจัดการในแบบบริบทชุมชนของแต่ละพื้นที่ซึ่งมีจุดเด่น จุดด้อยที่ต่างกันไป สิ่งที่เห็นคล้ายกันคือ บทบาทผู้นำชุมชน ที่มีบทบาทสูงทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อพื้นที่ในแต่ละพื้นที่ การจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ส่วนใหญ่จึงสามารถจัดการได้โดยมีผู้นำเป็นผู้มีบทบาทสำคัญ ในการห้ามปรามและไกล่เกลี่ยจนสงบได้

5.2 กระบวนการบริหารอำนาจ

จากผลการศึกษากระบวนการบริหารอำนาจ สามารถสรุปและวิเคราะห์ผลการศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจและการจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.2.1 สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจ

สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจนั้นส่วนใหญ่เกิดในองค์กร อบต.ที่มีคู่อริหลายฝ่ายโดยมีความเกี่ยวพันทั้งในและนอกสภา ประกอบไปด้วยปัจจัยหลาย ๆ อย่าง

ได้แก่ ปัจเจกบุคคลของนายก อบต. ระบบการบริหารงานของนายก อบต. กลุ่มผลประโยชน์ และระบบพวกพ้องหรือระบบอุปถัมภ์ ซึ่งมี คู่กรณีหลายคู่กรณีโดยมีนายก อบต.เป็นผู้ที่เกี่ยวข้องแทบทุกกรณีในฐานะที่เป็นผู้บริหารองค์กร พบว่า มีความขัดแย้งในส่วนของการบริหารตามสาเหตุปัจจัยหลัก ๆ ดังนี้

5.2.1.1 ความขัดแย้งจากสาเหตุปัญหาปัจเจกบุคคลของผู้นำท้องถิ่น/ผู้นำชุมชน ส่วนใหญ่สาเหตุความขัดแย้งมาจากตัวผู้นำทั้งผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่และนักการเมืองโดยมีสาเหตุมาจากวิสัยทัศน์ ผู้นำท้องถิ่นและความรู้ ความสามารถในการบริหารการที่ผู้นำท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งโดยกฎหมายกำหนดให้นายก อบต.มีพื้นความรู้ระดับมัธยมศึกษาปีที่ 6 และสมาชิก อบต.ไม่กำหนดความรู้แต่ให้เป็นคนในท้องถิ่น ทำให้เป็นปัญหาต่อการบริหารงานในองค์กรที่มีข้าราชการและเจ้าหน้าที่ที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรี นายก อบต.ที่ความรู้แน่นนอกจากจะมีปัญหาการทำงานร่วมกับข้าราชการและเจ้าหน้าที่แล้วยังมีปัญหา “กระบวนการคิด” การจัดระบบการทำงาน การบริหารงานตามมา จากกรณีศึกษาเมื่อนายก อบต.มีความรู้แน่นจึงมีปัญหาเรื่องวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่นมากที่สุด เช่น พื้นที่ชนบทหรือที่สูง ซึ่งนายก อบต. มาจากตัวแทนชนเผ่า พอมีความรู้บ้างระดับ ม.6 แต่ทักษะการบริหารนั้น ไม่เพียงพอเมื่อเข้าสู่ตำแหน่งมา ไม่มีการจัดองค์กรและระบบงาน จึงเป็นช่องทางให้ข้าราชการ อบต.ครอบงำการทำงานนายกเพื่อแสวงหาประโยชน์จากอำนาจการบริหารของนายก อบต.และต้องการเข้ามามีบทบาทในการบริหารงานของ อบต.เนื่องจาก อบต.เป็นแหล่งที่งบประมาณทำให้มี “ผลประโยชน์” จากการทำงาน นายก อบต. ไม่มีความรู้จึงยอมตามข้าราชการกลุ่มที่มาแสวงหาประโยชน์กลุ่มนี้ นอกจากจะเชื่อมั่นในความเป็นข้าราชการแล้วยังเกิดจากการที่ นายก อบต. เองไม่มีความรู้ด้วย อำนาจทั้งหลายจึงตกอยู่ในมือของข้าราชการ กลุ่มที่ควบคุมนายกด้วย งานศึกษาของโรเบิร์ต ดี. พุดแมนต์ (Robert D. Putnam) ได้ศึกษากลไกการพัฒนาความรู้ด้านเทคนิคและความรู้ทางการบริหารของนักบริหารและกลุ่มพิเศษกลุ่มอื่น ๆ ที่ใช้ในการ ปล้นอำนาจจากกระบวนการประชาธิปไตยและการฉ้อโกงไปตามคำแนะนำของที่ปรึกษาและผู้เชี่ยวชาญที่มีอิทธิพลต่อการตัดสินใจในกระบวนการ (Putnam, 1977, pp. 384-385)

5.2.1.2 ปัจเจกบุคคลของผู้นำ ในท้องถิ่นเกือบทุกแห่งมีปัญหาเกี่ยวกับการไม่ถูกกันของผู้นำท้องที่และผู้นำท้องถิ่น ทำให้เกิดความขัดแย้งในการประสานการทำงาน เมื่อมีปัญหาชาวบ้านจะลำบากใจ ผู้นำท้องที่ที่เปรียบกว่าตรงที่มีชาวบ้านเป็นพวก เนื่องจากผู้นำท้องที่ที่อยู่ในตำบลมานานกว่า มี “ความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์” กันมาหลายรุ่น ส่วนผู้นำท้องถิ่น (นายก อบต.) เป็นลูกบ้านมาก่อนแล้วมาเป็นนายก อบต.บางคนก็ถือว่าตนเองได้ทั้ง “อำนาจ” และ “การงบประมาณ” ทำให้ไม่ยอมให้ผู้นำท้องที่ที่มีอำนาจเหนือกว่า ปัญหาความขัดแย้งจึงออกมาในรูปแบบการใช้ “มวลชน”

ก่อนมีอบมากดดันหรือจับไล่ นายก อบต. บ่อย ๆ จากกรณีศึกษา พบว่า มีความขัดแย้งระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นทั้ง 3 แห่ง แต่สถานการณ์ความรุนแรงต่างกันตามบริบทนั้น ๆ

5.2.1.3 คุณสมบัติของนักการเมือง ผู้นำ/นักการเมืองท้องถิ่น ต้องมีทั้ง ความรู้ ความสามารถ ค่านิยม อุดมการณ์การทำงาน วิสัยทัศน์ ความมุ่งมั่นในการพัฒนา คุณสมบัติพื้นฐานความรู้ของนายก และ ส.อบต. ที่ผ่านมานั้น เป็นปัญหาพอสมควร ตัวอย่างพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง ส.อบต. บางคนอ่านไม่ออก เขียนไม่ได้ แถมพูดภาษากลางไม่ได้ ในขณะที่พื้นที่เมือง/กึ่งเมืองและพื้นที่เมือง ไม่มีปัญหาเรื่องนี้แต่อย่างใด ไมเคิล โรเบิร์ต (Michels Robert) พัฒนาแนวคิดจากหลักการว่าด้วย กฎเหล็กของคณาธิปไตย ซึ่งเป็นกฎเกณฑ์ที่องค์กรทางสังคมและการเมืองใช้ดำเนินการ กล่าวว่า ทุกองค์กร มีผู้ปกครองและผู้ถูกปกครอง โดยมีหลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ ความต้องการผู้นำ ที่มีคุณสมบัติพิเศษและคล่องแคล่ว การใช้ประโยชน์จากสิ่งอำนวยความสะดวกภายในองค์กรและความสำคัญของคุณลักษณะทางจิตวิทยาของผู้นำ จากแนวคิดของ ไมเคิล โรเบิร์ต นั้นหมายถึง องค์กรต้องมีผู้นำที่มีคุณสมบัติที่ดีพร้อมในการนำพาองค์กรไปสู่ความสำเร็จได้ในพื้นที่ศึกษานั้น หากผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถ จะปรากฏในพื้นที่เมืองและกึ่งเมือง ในพื้นที่ชนบทพบว่า ผู้นำยังมีปัญหาเรื่องคุณสมบัติที่ไม่เพียงพอต่อการเป็นผู้บริหารองค์กร

ความขัดแย้งจากสาเหตุปัญหาการบริหารงานของนายก อบต. ปัญหาการบริหารงานของนายก อบต. นอกจากจะเกิดจากปัจจัยบุคคล/คุณสมบัติของตัวนายกตามที่กล่าวมาแล้ว ยังเกิดจาก

1. เทคนิคการบริหารงานแบบขาดหลักธรรมาภิบาลและเทคนิคการทำงานในองค์กร ทำให้เกิดปัญหาทุจริต ไม่โปร่งใส ผลงานไม่มีประสิทธิภาพ มีการร้องเรียน ปัญหาการคอร์รัปชันสูง องค์กร อบต.อ่อนแอ บุคลากรขอย้ายออก เช่น พื้นที่สูง ปัญหาใหญ่ ๆ ที่เกิดตามมาก็คือ การพัฒนาไม่ตรง ปัญหาพื้นที่/ไม่ทั่วถึงไม่เป็นธรรม พื้นที่ไหนเป็นพื้นที่ตนและพรรคพวกจะบริหารงบประมาณไปให้มากกว่าพื้นที่อื่น หรือพื้นที่ไหนไม่เป็นพวกกับตนจะได้งบประมาณน้อย ความ ไม่เป็นธรรมในการบริหารมีทุกพื้นที่ที่ศึกษา เป็นผลสืบเนื่องจากเรื่องระบบพรรคพวก ทำให้การบริหารไม่สัมฤทธิ์ผล/เลือกปฏิบัติบางพื้นที่

2. วัฒนธรรมองค์กร อบต. ความขัดแย้งที่เกิดจากวัฒนธรรมองค์กรเกิดจากการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำบ่อย และปัญหาความขัดแย้งที่เกิดในองค์กร อบต.ยอมส่งผลต่อการทำงานการเมืองทั้งทางตรงและทางอ้อม นายกไม่สามารถควบคุมและบริหารจัดการงานและปัญหาต่าง ๆ ใน อบต.ได้ เช่น พื้นที่สูงเป็นต้น อีกรูปแบบเกิดการวัฒนธรรมองค์กรเดิมของ อบต.ที่ ข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ในหน่วยงาน มีวัฒนธรรมการทำงานในรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งต่อเนื่องกันมา ในขณะที่ฝ่ายบริหาร อบต. เป็นฝ่ายมาใหม่ บางคนไม่รู้วัฒนธรรมองค์กร พยายามที่จะเปลี่ยนแปลง อบต.ตามที่ตนในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารต้องการ แต่ข้าราชการอบต.ยังไม่ศรัทธาหัวหน้าคนใหม่ หรือบางที่ยังยึดติดกับ

เจ้านายคนเก่าที่เพิ่งหมดสมัยไป ไม่คุ้นเคยกับคนใหม่ ทำให้เกิดปัญหาการทำงานระหว่าง นายก อบต. กับทีมงานองค์กร อบต. บางแห่งปลัด อบต. วางตัวเป็นกลางและสามารถปรับตัวเข้ากับนายก อบต. ได้ การทำงานก็ราบรื่น ความขัดแย้งในลักษณะวัฒนธรรมองค์กร พบได้ใน อบต. หลายแห่งตามบริบทพื้นที่และตามสถานการณ์

ความขัดแย้งจากสาเหตุปัญหากลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานของ อบต. กลุ่มเหล่านี้ แฝงตัวอยู่ในส่วนต่าง ๆ ทั้งในตำบลและนอกตำบล มีทั้งผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องที่ ข้าราชการ จนท. อบต. ส.อบต. ผู้รับเหมา รวมทั้งนักการเมืองเก่าและนักการเมืองที่สอบตก ส่วนกลุ่มนอกตำบลเป็น นักการเมืองระดับจังหวัดและระดับชาติที่เข้ามาแทรกเพื่อแสวงหาผลประโยชน์เชิงอำนาจและเชิงทรัพย์สินเงินทอง โดยผ่าน “คนใน” ของอบต. เช่น พื้นที่สูง พื้นที่กึ่งเมืองและพื้นที่เมือง ข้าราชการ/จนท. อบต. ร่วมมือกับนายกและปลัด ทุจริตโครงการต่าง ๆ พวกนี้จัดเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่คอยแสวงหาประโยชน์จากการบริหารบางแห่ง พบว่า นายก อบต. มีผลประโยชน์ในบริษัทรับเหมางานใน อบต. เอง ส่วนกลุ่มผลประโยชน์จากภายนอกได้แก่ กลุ่มนักการเมืองระดับสูงขึ้นไป เข้ามาแทรกแซงการบริหารของ นายก อบต. ในรูปการให้ทุนนายก อบต. หาเสียง การให้งบประมาณพิเศษไปบริหารพื้นที่ที่ตนอยาก อบต. ต้องการพัฒนาพิเศษและตนเองกับนายกมีส่วนแบ่งจากงบประมาณที่ดึงมาลงในตำบลของตัวเอง การแสวงหาประโยชน์ของภาคธุรกิจเอกชน ซึ่งจะอุปถัมภ์ข้าราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ในลักษณะการสนับสนุนทุนต่าง ๆ หรือการเสนอผลประโยชน์ต่างตอบแทนเพื่อให้ได้สิ่งที่ตั้งเป้าหมาย ภาคธุรกิจจึงเข้ามาสร้างความสัมพันธ์กับรัฐหรือภาคราชการเพื่อประโยชน์ในงบประมาณการบริหารของรัฐ เป็นเป้าหมายที่สำคัญ

ความขัดแย้งจากสาเหตุปัญหาวัฒนธรรมชุมชน วัฒนธรรมการเมือง ระบบสังคม เกิดจากการที่พื้นที่มีวัฒนธรรมชุมชน โครงสร้างทางสังคมที่แตกต่างกัน ทั้งในส่วนของวัฒนธรรมชุมชน/ชาติพันธุ์/ระบบสังคมและระบบอุปถัมภ์

1. วัฒนธรรมชุมชน ได้แก่ ค่านิยม ทักษะคติ วิถีชีวิต ระบบอุปถัมภ์ เครือญาติ และชนเผ่า ทำให้สังคมในชุมชน มีพฤติกรรมทางการเมืองในลักษณะต่างกันไป เช่น กรณีศึกษาพื้นที่เมือง จะเชื่อการตัดสินใจของผู้นำมากไม่ว่าเรื่องใด ๆ หากเครือญาติผู้นำเป็นผู้ลงสมัครจะเลือกทีมนั้น ส่วนพื้นที่กึ่งเมืองนั้น ความแตกแยกในชุมชนที่ผู้นำท้องที่กับท้องถิ่นไม่ถูกกัน ทำให้ชาวบ้านสับสนในการแสดงออกทางการเมือง แต่ที่พื้นที่สูงหรือพื้นที่ชนบท วัฒนธรรมชุมชนเป็นชนเผ่า บางเผ่าเชื่อมั่นในนักการเมืองที่มาจากเผ่าเดียวกันเท่านั้น หากผู้บริหารมาจากเผ่าอื่น ส.อบต. ต่างเผ่าจะค่อนข้างต่อต้านจับผิด/ร้องเรียน ผู้บริหารเองก็เลือกพัฒนาชนเผ่าพื้นเมือง/กลุ่มบ้านตัวเองก่อน ไม่สนใจพัฒนาพื้นที่อื่น ๆ เมื่อมีการเลือกตั้ง พื้นเมืองชนเผ่าจะพูดเสมอว่า “ต้องเลือกเผ่าเดียวกันก่อนหรือกลุ่มบ้านใกล้กัน ไม่เช่นนั้นจะฟังนายก คนนั้นไม่ได้” (ดิชพงศ์ เจริญวิชา, 2552) บางเผ่าจะเชื่อฟังผู้นำคนเดียวเท่านั้น

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คูวินทร์พันธุ์ (2545) กล่าวว่า ผลกระทบของระบบอุปถัมภ์ต่อสังคมไทย มีหลาย ๆ ประการ เช่น การยึดปัจเจกบุคคลเป็นหลัก ก่อให้เกิดการขาดการพิจารณาตามหลักความจริงและอุดมการณ์และขาดหลักการที่ดี คำนึงแต่ประโยชน์ตอบแทนคนที่เคยอุปถัมภ์ตัวเองและเครือข่ายมากกว่าการพิจารณาคุณสมบัติที่ดีที่เขา มีอยู่ และพยายามมองข้ามความบกพร่องของเขาไป นอกจากนี้ยังทำให้ขาดจิตสาธารณะ (public mind) และจิตวิญญาณสาธารณะ (public spirit) คือ ขาดความรับผิดชอบต่อส่วนรวม ไม่นึกถึงผลประโยชน์สาธารณะ (public interests) ขาดความเข้าใจเกี่ยวกับสาธารณประโยชน์ (public good) สิ่งที่เป็นสมบัติส่วนรวม ขาดความรับผิดชอบสาธารณะหรือความรับผิดชอบต่อส่วนรวม (public responsibility) ขาดการตรวจสอบทางสาธารณะ (public accountability) ที่เป็นหลักสำคัญทำให้งานส่วนใหญ่มีปัญหาการทุจริตไม่โปร่งใส ไม่ว่าจะเป็นองค์กรของรัฐหรือเอกชน ขาดความยุติธรรมและความเสมอภาคในสังคม ทำให้ระบบราชการเกิดความล้มเหลว จากการที่หน่วยงานราชการมีแต่ระบบเส้นสาย เครือญาติ อุปถัมภ์ เป็นผลพวงของการที่ระบบขาดความยุติธรรมและไม่เสมอภาค

2. วัฒนธรรมการเมืองและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน มีพื้นฐานมาจากวัฒนธรรมชุมชนที่ต่างกันในแต่ละพื้นที่ เพราะวิธีคิด ค่านิยม พฤติกรรมของคนในชุมชนทำให้พฤติกรรมทางการเมืองมีส่วนร่วมทางการเมืองแตกต่างกันไป เช่น พื้นที่สูงเป็นชนเผ่ามีส่วนร่วมทางการเมืองน้อย วัฒนธรรมการเมืองเป็นผลสืบเนื่องจากวัฒนธรรมชุมชน เพราะวัฒนธรรมชุมชนนั้นเป็นกระบวนการหล่อหลอมกล่อมเกลามีการเรียนรู้ ค่านิยม ความคิด พฤติกรรมของคนในชุมชนจนกลายเป็นวัฒนธรรมที่ปฏิบัติสืบทอดกันมา การที่บุคคลจะมีวัฒนธรรมการเมืองแบบใด จึงขึ้นอยู่กับกระบวนการเรียนรู้และกล่อมเกลாத่องการเมืองที่กลุ่มทางสังคมนั้นถ่ายทอดกันมาจนปลูกฝัง เป็นความเชื่อและการปฏิบัติตามจนกลายเป็นวัฒนธรรมทางการเมือง หากการสืบทอดวัฒนธรรมทางชุมชนดี จะทำให้การมีส่วนร่วมในการสร้างวัฒนธรรมการเมืองดีมีประสิทธิภาพ แสดงออกมาเป็นพฤติกรรมทางการเมืองที่สร้างสรรค์ไปด้วย

สรุปความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจ

ส่วนใหญ่เกิดจากวิสัยทัศน์ผู้นำและ คุณสมบัติของผู้บริหารท้องถิ่นบางแห่ง ที่ขาดความรู้ความสามารถและประสิทธิภาพในการนำพาท้องถิ่นและองค์กรไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวมถึงวัฒนธรรมองค์กรของ อบต. ที่มีการเปลี่ยนแปลงผู้นำการเมืองบ่อย การแบ่งแยกตัวของ จนท. ใน อบต. ตามชั่วการเมืองคนเก่า คนใหม่และการเมืองภายนอก ส่วนการบริหารพบว่า ขาดหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาลและเทคนิคการบริหารงานในองค์กรที่ทำให้เกิดความบกพร่องทั้งที่ตั้งใจและไม่ตั้งใจ แต่ที่สำคัญก็คือ ปัจเจกบุคคลของผู้นำที่มักจะมีปัญหาว่า ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นไม่ถูกกัน ไม่ประสานงานกัน จ้องจับผิดคิดรอนความน่าเชื่อถือกันยังมีในพื้นที่ขัดแย้ง รวมทั้งมีกลุ่มผลประโยชน์และการเมืองระดับสูงที่เข้ามาแทรกยังทำให้การแบ่งขั้วระหว่างท้องถิ่นกับท้องถิ่นมีชัดเจน และดูกลม

ไปแบ่งชาวบ้านออกเป็นสองข้างตามไปด้วย เนื่องจากบริบทสังคมไทยนั้น “เชื้อและศรัทธาผู้นำ” ในบางแห่งผู้นำชุมชนจึงเป็นคนพาชาวบ้านมาก่อมีอบจับไล่่นายกเสียเอง ทั้งนี้ขึ้นกับวัฒนธรรมชุมชนที่เป็นพื้นฐานวัฒนธรรมการเมืองและการมีส่วนร่วมของชุมชนด้วยและสุดท้าย

รูปแบบความขัดแย้งที่พบจากการบริหารงานของ นายก อบต. ในส่วนการบริหารนั้นรูปแบบความขัดแย้งจะเป็นการปะทะคารมในสภามากกว่า เมื่อออกมาจะเป็นการจับกลุ่มพวกละแฉก แต่ข้าราชการที่มีปัญหากับนายก อบต. จะทำเรื่องขอโยกย้าย หรือหากนายกไม่พอใจข้าราชการ อบต. จะมีวิธีการกลั่นแกล้งเรื่องเอกสาร การพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนซึ่งเป็นอำนาจนายก เป็นต้น ความขัดแย้งแม้ไม่รุนแรงแต่เป็นรูปแบบที่มีแนวโน้มพัฒนาเปลี่ยนรูปไป รูปแบบที่เปลี่ยนไปนี้ พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิพงษ์ (2547) กล่าวว่า ความขัดแย้งแฝง (latent conflict) เกิดเมื่อผู้กระทำสองคนหรือมากกว่ามีผลประโยชน์หรือเป้าหมายที่ตรงข้ามกันแต่ไม่มีปฏิสัมพันธ์กันโดยตรงในประเด็นนั้น ๆ ด้วยกัน เมื่อเป้าหมายนั้นไม่มีการเปิดเผย ความขัดแย้งนั้นจะเป็นแบบแฝงอยู่จนสะสมเป็นความเครียดทางสังคมแล้วเกิดการระเบิดออกไปจนกลายเป็น “ความขัดแย้งเปิดเผย (open conflict)” ได้ และการที่มีการปะทะวาทะกันในสภานั้น ทำให้เกิด ความขัดแย้งทางวาจา (verbal conflict) เป็นรูปแบบความขัดแย้งที่เกิดการโต้เถียงกัน

ผลของความขัดแย้งในการบริหารงานใน อบต. การที่ อบต. เกิดความขัดแย้งในการบริหารงานทำให้เกิดผลแห่งความขัดแย้งทางลบ เป็นเหตุให้นำไปสู่ความตึงเครียดมากขึ้นหรือมีผล กระทบต่อสุขภาพจิตของคนในองค์กรหรือสถาบันมากขึ้น ข้าราชการและเจ้าหน้าที่ต้องการย้ายออกจากพื้นที่ลาออกจากงาน ทร์พยากรและเวลามากเกินไป ทำให้เกิดการแบ่งเป็นพรรคเป็นพวกขึ้นในกลุ่มข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ รวมทั้งสมาชิกสภา อบต. ก็แบ่งเป็นกลุ่ม/พวกทำให้อีกฝ่ายหนึ่งมีความรู้สึกว่าเขาเองเป็นฝ่ายชนะ (winner) และอีกฝ่ายหนึ่งรู้สึกว่าเป็นผู้แพ้ (loser) ลักษณะเช่นนี้ มีผลทำลายความสัมพันธ์ของสมาชิกในองค์การขาดการประสานงานกันและไม่มีความร่วมมือร่วมใจในการทำงาน ซึ่งมีผลทำให้ประสิทธิภาพขององค์การลดลง นำไปสู่ความยุ่งเหยิงและไร้ซึ่งเสถียรภาพขององค์การหรือสถาบันนั้น ๆ (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547) การพัฒนาในพื้นที่ไม่ตรงตามปัญหาความต้องการของประชาชนในพื้นที่/ไม่ยุติธรรมและไม่ทั่วถึงคนในชุมชนเกิดความไม่พอใจการบริหารงานของนายก อบต. บางพื้นที่รวมตัวเพื่อขับไล่่นายก โดยมีผู้นำชุมชนเป็นแกนนำ

5.2.2 การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น

การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจมีการจัดการ 3 ส่วน ดังนี้คือ ระดับโครงสร้าง/นโยบาย ระดับปฏิบัติการและระดับชุมชน โดยมีแนวทางการจัดการความขัดแย้งตามแนวคิด วันชัย วัฒนศัพท์ (2547) ดังนี้

5.2.2.1 การจัดการความขัดแย้งในระดับโครงสร้าง/นโยบาย เป็นการจัดการความขัดแย้งในลักษณะเป็นทางการและมีการใกล้ชิดด้วย “อำนาจของสายงาน” และ “กฎหมาย” มาช่วย ดังนี้

1. การรับเรื่องร้องเรียน/สอบสวนหาข้อเท็จจริง เมื่อเกิดความเคลือบแคลงสงสัยของอีกฝ่าย ทำให้เกิดการร้องเรียนเพื่อหาข้อเท็จจริงขึ้น การที่ฝ่ายถูกร้องเรียนถูกสอบสวน ทำให้ฝ่ายที่เคลือบแคลงสงสัยพอใจกับความยุติธรรมของผู้ที่มีอำนาจที่เข้ามาจัดการเรื่องต่าง ๆ ลดความขัดแย้งระดับหนึ่ง ในทุกพื้นที่ศึกษามีความขัดแย้งที่ต้องทำการสอบสวนข้อร้องเรียนทั้งสิ้นและใช้กระบวนการนี้ทุกพื้นที่

2. การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) เป็นวิธีการที่นำมาใช้มากที่สุดเกือบทุกพื้นที่ ทั้งนี้ การเจรจาไกล่เกลี่ยเกือบทุกเรื่อง ต้องมีคนกลางหรือผู้ที่มีอำนาจในการจัดการนั้นเป็นประธานด้วย ผลแห่งการจัดการขึ้นกับการยอมตามหรือไม่ของทั้งสองฝ่าย และขึ้นกับการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ของกลุ่ม ในทุกพื้นที่นั้นใช้วิธีนี้ โดยส่วนใหญ่ มีกำนันเป็นประธาน หากกลุ่มเป็นกำนันต้องมีผู้ที่มีอำนาจเหนือกำนันเป็นประธาน

3. การใช้ผู้มีอำนาจ/คนกลาง (Mediation) เป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งร่วมกับแบบที่ 2) ที่มีการไกล่เกลี่ย และทุกเรื่องต้องมีคนกลางมาทำหน้าที่ กระบวนการนี้บุคคลที่สามที่มาทำหน้าที่จะต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในกรณีความขัดแย้ง เข้ามาช่วยแก้ปัญหาโดยทำหน้าที่เป็นคนกลางด้วยวิธีที่หลากหลายตามสถานการณ์เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคือพิพาทนั้น โดยไม่ใช้อิทธิพลของทางออกของปัญหาที่มีผลผูกพัน คนกลางต้องเป็นคนที่ชุมชนยอมรับและมีอำนาจการเป็นผู้นำสูงที่สุดในพื้นที่ เช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ

4. การประชุมชี้แจง หรือวิธีการการอำนวยความสะดวก (Facilitation) เป็นการแนะนำพูดคุยในลักษณะการประชุมร่วมกัน มีบุคคลที่สามที่มีอำนาจในสายงานทำหน้าที่ประสานกิจกรรมกลุ่มในลักษณะการกำกับกระบวนการการประชุมเพื่อช่วยลดความ ตึงเครียดและทำให้บรรลุข้อตกลงอย่างมีประสิทธิภาพ วิธีการนี้ใช้ทั้งแบบเป็นทางการและไม่เป็นทางการ โดยมีนายอำเภอเป็นประธาน กำนันเป็นประธาน เป็นต้น

5. การลดบทบาท อำนาจปราบอิทธิพลของผู้นำชุมชน เช่น พื้นที่ที่มีอำนาจหรืออิทธิพลเถื่อนจะถูกตรวจจับโดยผู้มีอำนาจระดับสูงเพื่อให้ผู้หนุนหลังอิทธิพลเถื่อนนั้น เกิดความเกรงกลัวเพราะตนมีหน้าที่ในการดูแลความสงบในชุมชนแต่กลับเป็นที่มีส่วนได้เสียกับสิ่งผิดกฎหมายในพื้นที่ หากถูกผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่าเป็นคนจับกุมย่อมส่งผลต่อหน้าที่การงานก็เป็นได้ จึงเกิดความเกรงกลัวไม่กล้าได้เสีย

6. การใช้กฎหมาย วิธีการนี้พบในพื้นที่ที่ขัดแย้งโดยกลุ่มเป็นผู้นำชุมชนกับผู้นำท้องถิ่น นายอำเภอเป็นคนกลางประสานให้และเห็นว่าความขัดแย้งน่าจะลุกลามไป จึงใช้มาตรการทาง

กฎหมายมาสู่และทบทวนตัวกฎหมายให้ฟังจะได้ไม่กล้าทำผิดหน้าที่ของตนต่อไปได้อีก ผู้มีอำนาจกำกับดูแลให้ทุกฝ่ายทำบันทึกรับทราบการว่ากล่าวตักเตือนไว้เป็นหลักฐาน หากมีการกระทำที่ผิดระเบียบในบทบาทหน้าที่จะดำเนินการขึ้นเด็ดขาด วิธีนี้ได้ขาดเพราะมีเดิมพันเป็นการลงโทษคราวต่อไปขึ้นเด็ดขาด

7. การลงโทษตามความผิด การลงโทษผู้กระทำความผิดเป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ใช้ เนื่องจากให้กฎหมายเป็นตัวลงโทษแทน

5.2.2.2 การจัดการความขัดแย้งในระดับปฏิบัติ (อบต.)

การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจระดับปฏิบัติ นั้น มีกรณีหลายฝ่าย ทั้งนายก อบต. กับฝ่ายสภา การที่นายก อบต. มีความขัดแย้งกับฝ่ายสภานั้น ผู้ศึกษามีความเห็นว่าเป็นความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่เนื่องจาก ฝ่ายสภาต้องเป็นฝ่ายตรวจสอบการทำงานของนายก อบต. ดังนั้นการทำหน้าที่ของสภา อบต. ที่ดีควรมีความขัดแย้งบ้าง ไม่ใช่เห็นคล้อยตามฝ่ายบริหารทุกอย่าง หากเป็นเช่นนั้นกระบวนการตรวจสอบจะไม่เกิด ส่วนความขัดแย้งระหว่างนายก อบต. กับข้าราชการหรือเจ้าหน้าที่ อบต. เป็นปัญหาการบริหารงานมากกว่า เพราะมีผลสืบเนื่องให้มีการโยกย้ายงานของข้าราชการ/เจ้าหน้าที่ องค์การเกิดการเปลี่ยนแปลงบ่อย บางพื้นที่มีการจัดการความขัดแย้งโดยปลัด อบต. เป็นกลางเพื่อสร้างความไว้วางใจในการทำงานให้ทุกฝ่าย ทำให้ความขัดแย้งลดลง ส่วนความขัดแย้งที่อาจจะเกิดกับชุมชนนั้น ฝ่ายบริหารมองว่าเป็นเรื่องสำคัญ เพราะว่า ชุมชนเป็นฐานเสียงที่สำคัญ ดังนั้นในการจัดการความขัดแย้งที่ฝ่ายบริหารจัดทำจึงมุ่งประโยชน์ที่ชุมชนเป็นสำคัญ โดยมีรูปแบบการจัดการความขัดแย้ง ดังนี้ คือ

1. อบต. จัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา อบต. ขึ้นเพื่อร่วมปรึกษาหารือการบริหารใน อบต. โดยมีหัวหน้าส่วนราชการ ฝ่ายท้องถิ่น ฝ่ายท้องถิ่น นักวิชาการ ภาคประชาชนร่วมด้วย มีการประชุมทุกเดือนสม่ำเสมอ (ในพื้นที่เมือง)

2. อบต. จัดตั้งศูนย์ไกล่เกลี่ยข้อพิพาทในตำบล ขึ้นที่ อบต. โดยมีกรรมการทั้งจาก อบต. และฝ่ายปกครองท้องถิ่นมาร่วมพิจารณาไกล่เกลี่ยกรณีเหตุพิพาทของประชาชนในตำบล ซึ่งมีในพื้นที่เมืองและพื้นที่สมานฉันท์บางแห่ง

3. มีการประสานการทำงานกับท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง จากปัญหาความขัดแย้งระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่มีปัญหาเกือบทุกพื้นที่ ทำให้ทาง อบต. บางแห่งมีหลักการทำงานโดยประสานงานกับฝ่ายท้องถิ่นให้มากที่สุด กรรมการต่าง ๆ ที่ทำงานร่วมกับ อบต. ต้องมีคนในชุมชนมาร่วมทำงานด้วยทุกเรื่อง (พื้นที่เมืองและพื้นที่สมานฉันท์ทั้ง 3 แห่ง)

4. อบต. สนับสนุนกิจกรรมทางสังคมของชุมชนอย่างต่อเนื่อง เนื่องจากกิจกรรมทางสังคมเป็นกิจกรรมที่นำมาสู่ความสามัคคีกันของคนในชุมชน ดังนั้นพื้นที่เมืองที่ศึกษาจึงจัดกิจกรรม

ทางสังคมโดยมี อบต.เป็นหน่วยงานสนับสนุนด้านงบประมาณแก่ ชุมชน เช่นการจัดงานประเพณีต่าง ๆ อาทิเช่น งานประเพณีชนเผ่าในพื้นที่สูง งานกินข้าวใหม่ งานบุญกลางบ้าน งานกีฬาระหว่างหมู่บ้าน งานวันปียมหาราชของพื้นที่เมือง ฯลฯ ซึ่งการจัดการ ในท้องถิ่นนี้ อบต.จะทำแผนจัดสรรงบประมาณให้ทุกปีและการจัดงานสม่ำเสมอ (ทุกแห่ง)

5.2.2.3 การจัดการความขัดแย้งระดับชุมชน การจัดการความขัดแย้งระดับชุมชนนั้น มีความเกี่ยวข้องกับ อบต.ในบางพื้นที่ บางพื้นที่ชุมชนเป็นเจ้าภาพ บางพื้นที่ท้องถิ่นเป็นเจ้าภาพสลับกันไป โดยเน้นวิธีการจัดการความขัดแย้งในแบบ ต่าง ๆ คือ

1. วิธีการโอนอ่อนผ่อนตามหรือการทำให้ราบรื่น (Accommodating or smoothing) วิธีนี้ใช้ในกรณีที่มีการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง โดยยอมเอื้อประโยชน์ให้กับฝ่ายหนึ่งเพื่อเป้าหมายส่วนรวม วิธีนี้สังคมไทยนิยมใช้กรณีที่ผู้มีอำนาจเหนือกว่าหรือผู้ที่ตนศรัทธาหรือร้องเช่น ผู้นำชุมชนเป็นผู้ขอร้องเพื่อให้เกิดความสงบในชุมชน เป็นต้น

2. วิธีการสร้างความร่วมมือกันหรือการแก้ปัญหา (Collaborating integrating or problem solving) หมายถึง การบูรณาการแก้ปัญหา ซึ่งมักให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์และจุดหมายเช่นกัน เป็นทั้งการร่วมมือกันทำงานในลักษณะการบูรณาการผลประโยชน์ร่วมกันของทุก ๆ คน วิธีการคือ เน้นการเจรจาไกล่เกลี่ยซึ่งคนกลางจะใช้ทั้งวิธีบูรณาการและการแบ่งสันปันส่วน (วันชัย วัฒนศัพท์และคณะ, 2551 หน้า 28-31) พบว่า ในบางพื้นที่ผู้นำเป็นแกนกลางในการประสานงานกับ อบต.ได้ดี เช่นพื้นที่เมือง บางแห่งมีการตั้งคณะทำงานร่วมกับ อบต.เพื่อร่วมคิดและแก้ปัญหาให้ชุมชน

3. ในกรณีที่ อบต.บางแห่งผู้นำชุมชนกับผู้นำท้องถิ่น ไม่ถูกกันวิธีการจัดการความขัดแย้งที่นำมาใช้คือ วิธีการประท้วงอย่างสันติ (non-violent direct action) หมายถึง การที่ประชาชนร่วมกันกำหนดเพื่อกดดันให้มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือกฎหมาย โดยไม่ใช้ความรุนแรง เช่น การชุมนุม โดยสันติ การใช้สื่อรณรงค์ การโฆษณาชวนเชื่อ การปิดถนน การไม่เชื่อฟังคำสั่งเจ้าหน้าที่รัฐ เป็นต้น วิธีนี้ในพื้นที่กิ่งเมืองและพื้นที่เมืองนำมาใช้ โดยผู้นำชุมชนเป็นแกนนำเพื่อต้องการประท้วงการทำงานของฝ่ายบริหาร อบต. ซึ่งเมื่อเกิดเหตุการณ์นี้ นายอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย/เจรจา และนำมาสู่กระบวนการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามมา

สรุปการจัดการความขัดแย้งกระบวนการบริหารอำนาจ

การจัดการการบริหารอำนาจในพื้นที่ศึกษานั้น พบว่า ระดับนโยบายนั้น ผู้ที่มีอำนาจกำกับดูแล ส่วนใหญ่ใช้แนวทางการจัดการความขัดแย้งด้วยการการบังคับใช้กฎหมาย แต่บางพื้นที่ก่อนจะบังคับใช้กฎหมายผู้มีอำนาจในการดูแลใช้วิธีการว่ากล่าวตักเตือน การทำบันทึกเป็นลายลักษณ์อักษร หากทะเลาะกันอีกจะถูกลงโทษตามกฎหมาย ส่วนพื้นที่อื่น ๆ ก็เช่นกัน การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจนั้น ผู้มีอำนาจจะสอบสวนและลงโทษตามกฎหมาย ส่วนระดับปฏิบัติ

(อบต.) จะใช้การจัดการรูปแบบคณะกรรมการที่เป็นที่ปรึกษา และตั้งศูนย์ใกล้เคียงใน อบต. ขึ้นมา ประนีประนอมข้อพิพาทในตำบล ส่วนบทบาทชุมชนจะเป็นการตั้งสภาผู้บริหารท้องถิ่นโดยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กลุ่มนี้จะประชุม/ประสานการทำงานกับ อบต. แต่จะแบ่งหน้าที่แยกจากหน้าที่ อบต. โดยสิ้นเชิง การจัดการรูปแบบกรรมการนี้ใช้ได้บางพื้นที่ อยู่ที่ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่ที่จะเห็นคุณประโยชน์รูปแบบกรรมการที่ปรึกษา อบต. หรือไม่ การจัดการความขัดแย้งของชุมชนส่วนใหญ่มีส่วนร่วมผ่านผู้นำชุมชน และกรณีข้อพิพาทในชุมชน ผู้นำที่เป็นแบบอย่างที่ดีจะสามารถจัดการได้ง่ายกว่า เนื่องจากชาวบ้านมีพื้นฐานความเคารพศรัทธา ยกย่องเป็นทุนเดิม

5.3 กระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ

จากผลการศึกษากระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ สามารถสรุปและวิเคราะห์ผลการศึกษาใน 2 ประเด็นหลัก ๆ คือ สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจและการจัดการความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ ดังรายละเอียดต่อไปนี้

5.3.1 สาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ

ความขัดแย้งที่มาจากสาเหตุการตรวจสอบการใช้อำนาจบริหารนั้นพบว่า มีกระบวนการตรวจสอบ 2 ส่วนคือ ในสภาและนอกสภา

5.3.1.1 ความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบในสภา เป็นกระบวนการตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่โดยวิธีการของสภา ความขัดแย้งในส่วนนี้ไม่รุนแรงมากนักเป็นการตั้งกระทู้ถามและถกเถียงข้อสงสัย ซึ่งเป็น “ความขัดแย้งที่สร้างสรรค์เพื่อพัฒนา” วันชัย วัฒนศัพท์ (2547) กล่าวว่า ความขัดแย้งลักษณะนี้เป็นความขัดแย้งทางข้อมูล (data conflicts) หรือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับข้อมูล ข่าวสาร ข้อเท็จจริง เช่น ความไม่ชัดเจนของข้อมูล แผนงาน นโยบายการทำงานของฝ่ายบริหาร การสื่อสารไม่ตรง ความเข้าใจผิด การตีความต่างกัน การมีมุมมองที่แตกต่าง เป็นต้น เป็นรูปแบบความขัดแย้งเชิงปฏิบัติ (pragmatic conflict) เป็นความขัดแย้งที่มุ่งเน้นวัตถุประสงค์แบบเจาะจง เช่น การโต้เถียงเพื่อการเอาชนะหรือต้องการคำตอบที่ชัดเจน เพื่อให้ได้ประโยชน์ตอบแทนที่พอใจไม่ว่าจะเป็นด้านข้อมูลข่าวสาร หรือผลประโยชน์จากโครงการแผนงานที่ต้องปรากฏผลในทางที่เป็นประโยชน์ต่อชุมชน เป็นต้น ในความขัดแย้งรูปแบบนี้สามารถยุติได้ด้วยการได้รับสิ่งที่ต้องการ หรือตามกติกาตามเงื่อนไขของเวลา

5.3.1.2 ความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบนอกสภา มีรูปแบบที่หลากหลาย

1. การตรวจสอบโดยข้าราชการ อบต. ความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ ระหว่างนายก กับปลัด และจนท.อบต. เป็นความขัดแย้งในเรื่องเทคนิคการบริหารงาน เนื่องจากนายกต้องการบริหาร ตามที่รับปากชาวบ้านมาแต่ปลัดและจนท.จะยึดระเบียบว่า ทำได้ไม่ได้ บางพื้นที่สามารถคุยกันได้ แต่บางพื้นที่ปลัดกับนายกเป็นคนละฝ่ายกัน เมื่อนายกทำงานมีปัญหา ปลัดทำหน้าที่ตรวจสอบเอง โดย การร่วมมือกับกลุ่มต่าง ๆ ภายนอกเพื่อเล่นงานนายก ส่วนนายกก็หาทางย้ายปลัดออกจากพื้นที่

2. การตรวจสอบโดยชุมชน การที่ฝ่ายบริหารมีแนวทางการบริหารที่ขาดหลักการ บริหาร งานแบบธรรมาภิบาลและบริหารองค์กรที่ดีของผู้นำ การบริหารที่ไม่โปร่งใสนำไปสู่ความ ขัดแย้งในการแถลงใจของชุมชน จึงเกิดการตรวจสอบขึ้น การตรวจสอบโดยชุมชนพบว่า พื้นที่ชนบท นั้นมีน้อย นอกจากจะมีผู้ที่ความรู้และเสียประโยชน์ใน อบต.จึงตั้งตนเป็นแกนนำในการตรวจสอบ ส่วนพื้นที่ที่ประชาชนมีความรู้พบการตรวจสอบลักษณะนี้แทบทุกพื้นที่ เช่น พื้นที่กิ่งเมือง พื้นที่เมือง

3. การตรวจสอบโดย ส.อบต.ที่มีความแตกต่างชั่ว/ต่างเผ่า/ต่างกลุ่มพวกพ้อง ที่พบ มาก เป็นความขัดแย้งระหว่างนายก กับ ส.อบต. ในพื้นที่เมืองและกิ่งเมืองนั้น ความต่างชั่วเกิดจาก การมี “ลูกพี่” หรือผู้สนับสนุนต่างกัน มีขั้วนายก ขั้วกำนัน บางที่มีขั้วนายกเท่ากับนายกใหม่ แต่ที่ พื้นที่สูงมีความพิเศษที่มีลักษณะ “ต่างชนเผ่า” เช่น นายก และส.อบต. หากอยู่ต่างเผ่าหรือกลุ่มบ้าน จะถูก ส.อบต.เผ่าอื่นที่มีมากกว่าต่อต้าน คัดค้านโครงการต่าง ๆ และไม่เชื่อถือ ไม่ร่วมประชุม ส่วนหนึ่ง เกิดจากนายกเองที่เลือกพัฒนา

4. การตรวจสอบโดยฝ่ายปกครองท้องถิ่น กรณีนี้เกิดจากการที่อำนาจและบารมีผู้นำ ชุมชนในพื้นที่ ที่มีอำนาจบารมีที่เป็นทั้งด้านบวกและลบ การที่ผู้นำมีอำนาจบารมี ชาวบ้านเชื่อฟัง ไม่มีปัญหาอะไร แต่หากผู้นำท้องถิ่นกับท้องถิ่นไม่ถูกกัน ปัญหาการพัฒนาล่าช้าจะตกที่ชาวบ้าน เช่น พื้นที่กิ่งเมืองและเมือง

5. ปัจเจกบุคคลของผู้นำและคุณสมบัติของผู้นำชุมชน คือ การที่ผู้นำชุมชนเป็นผู้ที่ มีคุณลักษณะการเป็นผู้นำที่ชาวบ้านศรัทธามานาน นำพาชุมชนมาตลอด เมื่อผู้นำท้องถิ่นกับท้องถิ่น ไม่ถูกกัน ผู้นำชุมชนจึงมีโอกาที่จะดึงมวลชนออกมาเคลื่อนไหวแทนตนได้สูง อยู่ที่ผู้นำนั้นต้องการ ให้เกิดความขัดแย้งมากหรือน้อย เพียงใดเช่น ที่พื้นที่กิ่งเมืองผู้นำพาชาวบ้านมาเดินขบวนไล่นายก และพาสื่อทีวีมาถ่ายทำข่าวให้แรงขึ้น ส่วนพื้นที่เมือง ผู้นำตรวจสอบนายกผ่านทาง ส.อบต.ที่เป็น พวกตนและพาชาวบ้านมาก่อม็อบไล่ ลักษณะแบบนี้ไม่พบในพื้นที่สูงเพราะผู้นำเป็นชนเผ่า

6. กลุ่มผลประโยชน์ทั้งในและนอกพื้นที่กลุ่มผลประโยชน์ กลุ่มเหล่านี้แฝงตัวอยู่ ในส่วนต่าง ๆ ทั้งในตำบลและนอกตำบล มีทั้งผู้นำท้องถิ่น ผู้นำท้องถิ่น ข้าราชการ จนท.อบต. ส.อบต.

ผู้รับเหมา รวมทั้งนักการเมืองเก่าและนักการเมืองที่สอบตกด้วย ส่วนนอกตำบลเป็นนักการเมืองระดับจังหวัดและระดับชาติที่เป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่เข้ามาแสวงประโยชน์ในพื้นที่

7. วัฒนธรรมชุมชน ความขัดแย้งในส่วนนี้เกิดจาก ความคิด ค่านิยม ทศนคติของคนใน ชุมชนดั้งเดิม หล่อหลอมวิธีคิดของชาวบ้าน ให้เกิดเป็นวัฒนธรรมชุมชน การตรวจสอบการทำงานฝ่ายบริหารนั้น ในพื้นที่สูงที่รักสงบ เป็นชนเผ่าจึงไม่พบว่าการเคลื่อนไหวของชุมชนโดยตรงมีแต่ ส.อบต.เก่ากับ นายกเก่า ร่วมกันตรวจสอบร้องเรียนโดยอ้างชาวบ้านเป็นแกนนำในพื้นที่เมืองนั้น หากนายกเป็นฝ่ายตรงข้ามกำนัน ชาวบ้านจะร่วมกับกำนันตรวจสอบนายกแทนทีเพราะที่นี่มีวัฒนธรรมชุมชนใน “แบบเชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ” ผู้นำชุมชนของตนเป็นฝ่ายที่ดีเสมอ

8. วัฒนธรรมการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง เป็นส่วนที่พัฒนามาจากวัฒนธรรมชุมชน การมีส่วนร่วมทางการเมืองมากหรือน้อยก็ดูได้จากวัฒนธรรมชุมชนนั้น ๆ ความเข้มข้นของวัฒนธรรมการเมืองขึ้นกับ “ผู้นำ” ซึ่งในแต่ละพื้นที่ไม่เหมือนกัน

จากกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจของนักการเมืองท้องถิ่นนั้น สาเหตุความขัดแย้งส่วนใหญ่เป็นปัญหาด้าน กับการบริหารอำนาจ แต่ที่เพิ่มเติมคือ กระบวนการตรวจสอบอำนาจขึ้นกับความเข้มแข็งของชุมชนที่รวมตัวเพื่อการตรวจสอบ ได้มากน้อยเพียงใด บางพื้นที่อยู่ที่ผู้นำชุมชนเป็นแกนนำช่วยกันรักษาผลประโยชน์ของชุมชน แต่บางพื้นที่ผู้นำอาจใช้มวลชนเป็นเครื่องมือขับเคลื่อนการตรวจสอบเพื่อกำจัดนายกซึ่งขัดผลประโยชน์ของตน ส่วนพื้นที่ชนบทนั้นพบว่า การตรวจสอบจะมุ่งเน้นไปที่ผู้นำท้องถิ่นที่มาจากต่างชนเผ่าหรือต่างกลุ่มบ้านมากเป็นกรณีพิเศษ เนื่องจากผู้นำต่างชนเผ่ามักจะพัฒนาแต่เผ่าตนเองไม่สนใจการพัฒนาโดยรวมและจากการที่มีวัฒนธรรมชุมชนในบริบทพื้นที่เป็นฐานคิด ทำให้วัฒนธรรมการเมืองและการมีส่วนร่วมในพื้นที่ชนเผ่ามีค่อนข้างน้อย การตัดสินใจต่าง ๆ อยู่ที่ผู้นำชุมชน ทำให้ “การเมืองเป็นเรื่องของผู้นำ” เท่านั้น พวกเขามีหน้าที่ไปลงคะแนนตามที่ผู้นำบอกก็หมดหน้าที่

5.3.2 การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่น

การจัดการความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจการเมืองท้องถิ่นมีแนวทางการจัดการ 3 ระดับ คือ ระดับโครงสร้าง/นโยบาย ระดับปฏิบัติการและระดับชุมชน

5.3.2.1 การจัดการความขัดแย้งระดับโครงสร้าง/นโยบาย เป็นการจัดการในลักษณะเป็นทางการ และมีการโต้เถียงด้วย ผู้ที่มี “อำนาจของสายงาน” และ “กฎหมาย” มาช่วย ดังนี้

1. การสอบสวนหาข้อเท็จจริง เมื่อมีการร้องเรียนขึ้นมา กระบวนการตรวจสอบต้องทำหน้าที่หาข้อเท็จจริงและทำการสอบสวน การที่ฝ่ายถูกร้องเรียนถูกสอบสวน ทำให้ฝ่ายร้องเรียนรู้สึกถึงการได้รับการตอบสนองในสิ่งที่ต้องการ สร้างความพอใจที่ผู้ที่มีอำนาจมาจัดการเรื่องต่าง ๆ ลดความขัดแย้งระดับหนึ่ง กระบวนการนี้ใช้ทุกพื้นที่

2. การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) เป็นวิธีการที่นำมาใช้มากที่สุดเกือบทุกพื้นที่ ทั้งในระดับปฏิบัติและระดับชุมชน การเจรจาไกล่เกลี่ยเกือบทุกเรื่อง ต้องมีคนกลางหรือผู้มีอำนาจในการจัดการนั้นเป็นประธานด้วย ผลแห่งการจัดการขึ้นกับการยอมตามหรือไม่ของทั้งสองฝ่าย และขึ้นกับการได้ประโยชน์หรือเสียประโยชน์ของกลุ่ม โดยส่วนใหญ่ประธาน ได้แก่ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านแล้วแต่สถานการณ์

3. การใช้ผู้มีอำนาจ/คนกลาง (Mediation) เป็นวิธีการจัดการความขัดแย้งร่วมกับแบบที่ 2) ที่มีการไกล่เกลี่ย และทุกเรื่องต้องมีคนกลางมาทำหน้าที่ กระบวนการนี้บุคคลที่สามที่มาทำหน้าที่จะต้องไม่มีส่วนได้ส่วนเสียในกรณีความขัดแย้ง เข้ามาช่วยแก้ปัญหาโดยทำหน้าที่เป็นคนกลางด้วยวิธีที่หลากหลายตามสถานการณ์เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาคือพิพาทนั้น คนกลางต้องเป็นคนที่มีความสามารถในการเป็นผู้นำสูงที่สุดในพื้นที่ เช่น นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้านและผู้นำชุมชนที่ไม่เป็นทางการ

4. การใช้กฎหมายการลงโทษตามความผิด วิธีการนี้เป็นการตรวจสอบขั้นสุดท้าย เมื่อพบว่ามีความผิด จึงลงโทษตามกฎหมาย วิธีนี้ผู้ที่มีอำนาจในฝ่ายปกครองท้องถิ่นระดับอำเภอ จังหวัด เป็นผู้ลงโทษ เช่น พื้นที่เมือง ที่ถูกลงโทษทั้งข้าราชการและเจ้าหน้าที่ พื้นที่ชนบทที่หัวหน้าโยธาถูกให้ออกจากงาน เป็นต้น

5.3.2.2 การจัดการความขัดแย้งระดับปฏิบัติ การจัดการความขัดแย้งกระบวนการตรวจสอบในระดับปฏิบัติ ใช้รูปแบบการจัดการทั้งในสภา นอกสภาและการใช้ระเบียบราชการ โดยมีวิธีการดังนี้

1. ฝ่ายสภาสร้างประสานความร่วมมือกันเพื่อตรวจสอบ ส.อบต.เมื่อรู้ว่าฝ่ายบริหารมีกระบวนการที่จะกระทำผิดโดยมี ส.อบต.บางคนเป็นพวก จึงรวมตัวกับ ส.อบต.ด้วยกันเพื่อสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มตรวจสอบนายกได้แต่นายกรู้ทันไม่นำเรื่องที่ไม่ถูกต้องมาผ่านสภา บางแห่งฝ่ายสภาอ่อนแอทำให้เกิดการตรวจสอบนอกสภาแทน

2. ฝ่ายปกครองท้องถิ่น (ผู้นำชุมชน) ร่วมมือกับชาวบ้านร่วมกันตรวจสอบ โดยการร้องเรียนไปจังหวัด สตง.ปปช. วิธีนี้เป็นวิธีการร่วมมือกันหรือการแก้ปัญหา (collaborating integrating or problem solving) หมายถึง การบูรณาการแก้ปัญหา ซึ่งมักให้ความสำคัญกับความสัมพันธ์และจุดหมายเช่นกัน เป็นทั้งการรุกและร่วมมือคือเกิดการบูรณาการผลประโยชน์ร่วมกันของทุก ๆ คนที่ได้รับผลกระทบ เมื่อผู้นำชุมชนและชาวบ้านมองเห็นว่า ผลกระทบจะตกที่ชุมชนจึงร่วมมือกันร้องเรียนเพื่อยุติการทำผิดของฝ่ายบริหารก่อนที่จะลุกลามมากขึ้น

3. ฝ่ายข้าราชการ อบต.ส่งเรื่องปรึกษาจังหวัด การจัดการความขัดแย้งวิธีนี้ มีผลมาจาก การที่ฝ่ายบริหารทำผิดระเบียบด้วยการสั่งการให้ปลัด อบต.ทำตาม ปลัดในฐานะผู้ใต้บังคับบัญชาลำบากใจ ไม่ต้องการปะทะ แม้จะท้วงติงไปแล้ว เมื่อฝ่ายบริหารยืนยันตามนั้น ปลัดเกรงว่าตนจะผิด

ระเบียบไปด้วย จึงทำเรื่องปรึกษาผู้มีอำนาจสูงกว่า มาเป็นผู้เจรจาต่อรอง เพื่อพิจารณาว่ามีทางเลือกใดที่จะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนโยบายหรือแนวปฏิบัติ (making Changes in policies or practices) เพื่อกำจัดต้นตอที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งในอนาคต (วันชัย วัฒนศัพท์, 2547)

4. เจ้าหน้าที่ อบต.ปรึกษาปลัด อบต.กรณีนักการเมืองสั่งให้ทำผิดระเบียบ กรณีนี้คล้ายการจัดการความขัดแย้งในข้อ 3. ที่มีการส่งเรื่องปรึกษาผู้มีอำนาจสูงกว่าตนเพื่อหาที่พึ่งและให้ผู้ที่มีอำนาจสูงกว่ามาทำการไกล่เกลี่ยหาแนวทางแก้ไขแทนตนเพื่อลดความขัดแย้ง

5. เจ้าหน้าที่ อบต.ส่งข้อมูลออกไปให้ฝ่ายที่ต้องการร้องเรียนนายก การจัดการความขัดแย้งส่วนนี้ เกิดจากระบบอุปถัมภ์ที่มีความสัมพันธ์กันระหว่างผู้นำชุมชนกับลูกบ้านที่เป็นเจ้าหน้าที่ อบต.เมื่อฝ่ายบริหารไม่ถูกกับผู้นำชุมชน เจ้าหน้าที่เป็นลูกบ้านผู้นำชุมชนจึงช่วยเหลือโดยการนำข้อมูลไปให้เพื่อให้ผู้นำชุมชนเป็นโจทย์ฟ้องนายก อบต.เป็นการจัดการความขัดแย้งในลักษณะการเปิดเผยข้อมูลที่ต้องการ

5.3.2.3 การจัดการความขัดแย้งระดับชุมชน ส่วนใหญ่ชาวบ้านไม่ค่อยรู้เรื่องการตรวจสอบ แต่ไว้วางใจให้ผู้นำเป็นผู้ตรวจสอบและคนพร้อมจะดำเนินการที่ผู้นำชี้แนะ บทบาทของผู้นำจึงสำคัญมากในกระบวนการตรวจสอบรูปแบบที่หนึ่งนี้ เนื่องจากโครงสร้างสังคมไทยนั้นให้ความสำคัญต่อผู้นำมาก ผู้นำชุมชนบางพื้นที่จึงใช้กระบวนการตรวจสอบโดยการผ่าน ส.อบต.ในสภาที่เป็นพวกตนก่อน หากไม่ได้ผลจะทำการร้องเรียนไปที่ กรมส่งเสริมฯ/อำเภอ/สตง./ปช.และพาชาวบ้านออกมาเดินขบวนประท้วง พร้อมเป็นโจทย์ยื่นฟ้องนายก อบต. การจัดการความขัดแย้งในลักษณะนี้เป็นลักษณะการ “ความขัดแย้งเชิงอุดมการณ์ (ideological conflict) มีสาเหตุมาจากมีความเชื่อ ค่านิยมเป็นพื้นฐานที่ต่างกัน ผู้นำชุมชนนั้นอยู่กับชุมชนมานาน ต้องการรักษาภาพพจน์ความดีงามชุมชนในแบบที่ตนดูแลรับผิดชอบมา อยากเห็นชุมชนที่ตนรักพัฒนา ถ้านายก อบต.ไม่ทำตามที่ต้องการ จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นและต้องการจัดการความขัดแย้งแบบเด็ดขาดเพื่อให้นายกแพ้ไป เพียงเพื่อจะต้องการรักษาความเชื่อ ค่านิยมของฝ่ายตนไว้อย่างเหนียวแน่น นำไปสู่ความต้องการที่จะได้ชัยชนะแบบเด็ดขาดหรือต้องการทำลายล้างฝ่ายตรงข้ามให้สิ้นซากไป รูปแบบความขัดแย้งนี้จะรุนแรง มีขอบเขตกว้างขวางและแก้ไขได้ยาก (พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิพงษ์, 2547)

การจัดการความขัดแย้งรูปแบบที่สอง คือ การจัดการความขัดแย้งในรูปการแต่งตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษาและกรรมการบริหารของตำบล ทำหน้าที่ตรวจสอบ (พื้นที่เมือง) การตั้งคณะกรรมการมาบริหารจัดการความขัดแย้งเป็นเรื่องที่เดิมแต่พื้นที่เมืองนั้นมีคณะกรรมการจริง แต่ผู้นำชุมชนเป็นประธาน โดยมีทุกส่วนราชการเป็นกรรมการรวมทั้ง อบต.ด้วย การที่ผู้นำชุมชนนั่งเป็นประธานเท่ากับอำนาจเด็ดขาดอยู่ที่ผู้นำชุมชน ทั้งๆที่การทำงานนั้นจะฟังเสียงกรรมการทุกคน แต่ความจริงแล้วชุมชนและหัวหน้าส่วนราชการเองมีความเกรงกลัวในอำนาจ บารมีของผู้นำ

ชุมชนที่มีมานานและมีทั้งพระเดช-พระคุณต่อตำบลมาหลายสิบปี การจัดการความขัดแย้งรูปแบบนี้จึงเหมาะสมสำหรับพื้นที่ที่ผู้นำมีอำนาจ บารมีมากและเป็นที่ยอมรับของชุมชนจึงจะมีประสิทธิภาพ

รูปแบบที่สาม การจัดการความขัดแย้งของผู้ที่มีอำนาจมีทั้งการ ไกล่เกลี่ยและการลงโทษตามกฎหมาย ในขณะที่การวางแผนการตรวจสอบการทำงาน อบต.มี 1-2 ครั้ง/ปี ส่วนระดับปฏิบัติ (อบต.) เมื่อมีปัญหาพยายามบันทึกแย้งแต่ไม่เป็นผลนายกไม่ฟังแต่จะเดินหน้าทำผิดระเบียบต่อไป จึงใช้วิธีการบันทึกถึงผู้ที่มีอำนาจในจังหวัดแต่ไม่เป็นผลอีก กระบวนการตรวจสอบในสภาก็ไม่สามารถทำได้ ดังนั้นวิธีการตรวจสอบนอกสภาจึงเกิดทั้งการร้องเรียน การประท้วงอย่างสงบเพื่อสร้างความกดดัน และเรียกร้องทางอำเภอ/จังหวัดมาไกล่เกลี่ย อย่างไรก็ตามพบว่า คู่ขัดแย้งนั้นนอกจากพยายามใช้ช่องทางที่มีอย่างถูกต้องและดำเนินการจากเบาไปหนัก โดยการใช้กระบวนการตรวจสอบเป็นเครื่องมือในการจ้องจับผิด ร้องเรียนคู่พิพาทผ่านทางผู้ที่มีอำนาจและหน่วยงานกำกับดูแลและหน่วยงานระดับสูง เช่น สตง. ปปช. เป็นต้น

บทสรุปการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ศึกษาทั้ง 3 พื้นที่

การจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นของพื้นที่ศึกษามีแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น 4 ลักษณะ คือ การแก้ปัญหา การระงับปัญหา การยุติปัญหาและการป้องกันปัญหา ซึ่งต้องใช้วิธีการจัดการเชิงโครงสร้าง บทบาทหน้าที่คู่กับเชิงสังคม

1. เชิงโครงสร้าง บทบาทหน้าที่ สามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ

1) การจัดการเพื่อแก้ปัญหา และระงับปัญหา ในส่วนนี้ต้องใช้

ก. ผู้มีอำนาจแบบเป็นทางการ ที่สูงกว่า มีบทบาทหน้าที่โดยตรงในการควบคุมกำกับดูแลมาเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและเจรจาต่อรอง ในการนี้อยู่ที่คุณลักษณะผู้ที่มีอำนาจในการเจรจาเป็นสำคัญ โดยการเจรจาที่ดีนั้นต้องมีการให้เหตุผลชี้แจงผลดีผลเสียและเสนอทางเลือกในการปฏิบัติ เพื่อลดความรุนแรงของความขัดแย้งลง วิธีนี้ดีกว่าการใช้การบังคับเพียงอย่างเดียวเพราะจะนำไปสู่การเก็บกดและการเปลี่ยนรูปปัญหาความขัดแย้งในเวลาต่อไปได้

ข. ต้องมีบรรทัดฐานทางกฎหมาย ที่กำหนดการปฏิบัติและบทลงโทษที่ชัดเจนเป็นตัวบังคับให้ปฏิบัติ เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งและ

ค. มีระเบียบวินัยในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นการต่อรองลักษณะการบังคับทางวินัยด้วยส่วนหนึ่ง

2. การจัดการเพื่อยุติปัญหาและป้องกันปัญหา ส่วนนี้เป็นการแก้ปัญหาในระยะยาวและเป็นการป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก โดยการภาคทัณฑ์ให้กลัวเพื่อจะได้ไม่ทำอีกและการลงโทษตามกฎหมาย เพื่อให้พ้นไปจากงานที่รับผิดชอบหรือพื้นที่นั้น เช่น การให้ออก ปลดออก หรือการย้ายออกจากพื้นที่ เป็นการแก้ปัญหาแบบเด็ดขาดระดับหนึ่งและการบันทึกข้อตกลงเป็น

ลายลักษณ์อักษรให้ทุกฝ่ายรับทราบ การแก้ปัญหาแบบนี้ บางกรณีปัญหายุติลงได้ แต่บางกรณีปัญหาเปลี่ยนรูปไปเป็นการสืบทอดอณินิลักษณะเครือญาติหรือพวกพ้อง หรือการรอการกลับมาของอำนาจอีกครั้งหากมีโอกาสได้มาลงสมัครเลือกตั้งในสมัยต่อไป

2. เิงสังคม ทำได้ 2 ลักษณะคือ

1) การแก้ปัญหาและการระงับปัญหา ใช้วิธีการ

ก. การเจรจาไกล่เกลี่ย (Negotiation) โดยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกันของกลุ่ม ในการดำเนินการนี้ต้องมีฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งเป็นผู้เสนอการเจรจาก่อน ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาในระดับเดียวกัน เช่น ความขัดแย้งในกลุ่ม ส.อบต.ที่สามารถพูดคุยกันได้ และความขัดแย้งในการจัดทีมลงสมัครนายก อบต.ในพื้นที่สูงที่ตกลงกันก่อนที่จะเกิดปัญหา โดยการเจรจานั้นต้องมีข้อมูล ด้านผลประโยชน์ต่างตอบแทน

ข. การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (Mediation) ส่วนใหญ่คือ ให้ผู้นำมาเป็นคนกลาง ในการไกล่เกลี่ย เช่น ผู้นำชุมชน นายอำเภอ หรือฝ่ายปกครองที่เรียกกลุ่มมาเจรจากลั่นกันในประเด็นขัดแย้ง อาจจะเรียกมาทีละคนหรือมาพร้อมกันได้ อยู่ที่ผู้ที่เป็นคนกลางจะสามารถเจรจาในรูปแบบไหน ต้องใช้เทคนิคอะไร พื้นที่ราบเช่น อบต.ป่าบาง ใช้การเจรจาแยกกลุ่มก่อนแล้วค่อยมาเจรจาก่อนหน้า โดยผู้เป็นคนกลางต้องใช้การบังคับทางด้านกฎหมายช่วย เพื่อให้ทุกฝ่ายระงับปัญหา เป็นต้น

ค. การร้องเรียน/ร้องทุกข์ วิธีนี้ใช้ในกรณีที่ถูกขัดแย้งนั้นอาจจะไม่มีอำนาจต่อรองในระดับเดียวกัน จึงใช้วิธีการทางกฎหมายเป็นช่องทางซึ่งบางที ความขัดแย้งนั้นส่งผลต่อชุมชนโดยรวม ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอยู่ในชุมชนจึงร้องเรียนไปเพื่อให้เกิดความสงบในชุมชนหรือป้องกันความเสียหายที่จะเกิดในชุมชน เช่น การร้องเรียนกรณีที่ดิน นายก อบต.ทุจริต หรือปัญหาการทะเลาะกันระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายสภา ฝ่ายบริหารกับฝ่ายข้าราชการ อบต.ที่นำผลเสียต่อการพัฒนาท้องถิ่นทำให้ล่าช้า

ง. การประท้วงอย่างสันติเพื่อสร้างความกดดัน วิธีนี้ชาวบ้านจะรวมตัวกันร้องเรียนและร้องทุกข์เพื่อให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องให้มาตรวจสอบ เบื้องหลังการรวมตัวในบางพื้นที่ พบว่าผู้นำชุมชนเป็นผู้อยู่เบื้องหลังมวลชนที่ออกมาเคลื่อนไหว

2) การยุติปัญหาและการป้องกันปัญหา

ก. การเจรจาต่อรองระหว่างกลุ่ม การเจรจาต่อรองนี้ทั้งสองฝ่ายต้องมีข้อเสนอที่คิดว่าอีกฝ่ายจะพึงพอใจ และผลการเจรจาต้อง อยู่ได้พื้นฐาน “ชนะ-ชนะ” หรือ “win-win” ทั้งสองฝ่าย คือ การได้ประโยชน์ที่พอใจทั้งคู่ เช่น การที่ อบต. แม่ข้าวต้มมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษา อบต. ที่มีกำนันเป็นประธานในการเจรจาหรือดำเนินการ โดยการมาร่วมปรึกษา เจรจากันในเวทีกรรมการ กับ อบต.นั้นเพื่อให้การบริหารงานของ อบต.ตอบสนองความต้องการของชุมชนอย่างมีประสิทธิภาพ ชุมชนก็จะได้เสนอความต้องการพัฒนาให้ อบต.พิจารณาด้วย การจัดสรรงบประมาณก็สามารถทำได้

ง่ายขึ้นเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างฝ่ายท้องถิ่นกับท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นสามารถบริหารงานได้และฝ่ายท้องถิ่นที่พึงพอใจที่ชุมชนพัฒนา ในลักษณะนี้เป็นความพึงพอใจของสองฝ่ายอย่างชัดเจน

ข. การประสานการปฏิบัติร่วมกันเพื่อเป้าหมายเดียวกัน เป็นการร่วมกันปฏิบัติที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ร่วมกัน เช่น การรวมทีมเพื่อสมัครนายก อบต.ในพื้นที่สูงที่ทุกฝ่ายที่เคยลงสมัครแข่งกันสมัยที่แล้ว แต่ไม่ได้ปีนี้จะมารวมตัวกันตกลงว่าจะลงทีมเดียวกัน และแบ่งหน้าที่กันไปตกลงว่าใครจะเป็นนายก เป็นรองนายก และเป็นเลขา ช่วยกันหาเสียงโดยแบ่งพื้นที่หาเสียงกันจะได้ไม่ต้องเหนื่อยเดินทางทั้งตำบลและไม่ต้องมาลงแข่งกัน แต่ร่วมกันทำเพื่อเป้าหมายได้เข้าไปบริหารงานเป็นฝ่ายบริหารทำงานทีมเดียวกัน

ค. การมีส่วนร่วมทุกฝ่ายในกระบวนการการเมือง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกกระบวนการจะช่วยลดความขัดแย้งในการทำงานได้ เช่น การคัดสรรผู้ลงสมัคร ส.อบต. หรือผู้ที่จะลงนายก อบต.รวมถึงทีมงานนายก อบต.นั้น พื้นที่สูงจะใช้การคัดเลือกจากการประชุมหมู่บ้านมาก่อนแล้วมาลงแข่งกันอีกที การบริหารอำนาจก็เช่นกัน โครงการต่าง ๆ ที่ ส.อบต.เสนอเข้าไปในสภา นั้นต้องทำประชามติจากหมู่บ้านก่อน เป็นการป้องกันความขัดแย้งทั้งในสภาและในชุมชน

ง. การเสวนากลุ่มที่เกี่ยวข้องหรือผู้นำกลุ่ม วิธีการนี้แม้จะทำในกลุ่มเล็ก ๆ แต่ก็เป็นเรื่องสำคัญ ๆ ที่ผู้นำต้องเจรจากันก่อน ผู้นำชุมชนหรือผู้นำชนเผ่ามีบทบาทสูงในการตัดสินใจในชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่สูงที่อยู่เป็นกลุ่ม ๆ หรือโซนบ้าน ที่นั่นหากจะส่งใครลงสมัครนายก อบต.ผู้นำชุมชน (พ่อหลวง) หรือผู้นำชนเผ่าในกลุ่มหรือโซนบ้านในละแวกเดียวกันก่อนว่าสมัยนี้จะส่งใครเป็นตัวแทนกลุ่ม เมื่อตกลงจะได้ให้ลูกบ้านรับรู้และร่วมพิจารณา ชาวบ้านจะได้ลงคะแนนสนับสนุน

จ. การประชุม โดยมีคนกลุ่มใหญ่เข้าร่วมใช้มติที่ได้จากการประชุมเป็นแนวทางการจัดการ วิธีการนี้ในพื้นที่สูงที่มีความหลากหลายของชนเผ่าใช้ทั้งกระบวนการเข้าสู่อำนาจและการบริหารนโยบาย จนกลายเป็นวัฒนธรรมชุมชนในการสร้างการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนพื้นที่สูง ที่ให้ความสำคัญต่อการประชุมทุกเรื่อง แต่ในพื้นที่ราบพบว่า กระบวนการเข้าสู่อำนาจนั้น ผู้นำชุมชนมีบทบาทสูง หรือกลุ่มทางสังคมมีส่วนสนับสนุนสูง แต่การบริหารนโยบายตามโครงการต่าง ๆ มีการทำประชามติจากหมู่บ้านเช่นกัน ในพื้นที่ที่ผู้นำชุมชนเข้มแข็งอย่างชุมชนพื้นที่เมื่อนั้นใช้ทั้งสองลักษณะ คือ การที่ผู้นำมีบทบาทสูงและการประชุมอย่างจริงจังมีการคัดกรองโดยกรรมการที่ปรึกษา อบต.อีกชั้นหนึ่งด้วย ทำให้มีเกราะป้องกันความขัดแย้งหลายชั้นในชุมชน

ฉ. การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึงและต่อเนื่อง โดยผ่านทุกสื่อที่สามารถส่งถึงผู้รับ สารได้ทุกระดับในพื้นที่ ในพื้นที่สูงการขาดการประชาสัมพันธ์นั้น สาเหตุมาจากหลายอย่าง ทั้ง ความบกพร่องผู้สื่อสาร ผู้รับสาร ต้องรับข่าวสารแต่จากผู้นำเท่านั้น ซึ่งผู้นำชุมชนบางคนก็ไม่ได้รับข่าวสารเพราะพื้นที่ไม่เอื้ออำนวย ผู้ที่มีหน้าที่ตรวจสอบหรือติดตามข่าวสารก็ไม่

สามารถดำเนิน การได้ง่าย ทำให้ความขัดแย้งแสดงออกมาในลักษณะการขาดความเชื่อถือ การไม่รับรู้เรื่องราว การปฏิบัติที่ไม่ถูกต้อง ไม่มีกระบวนการติดตามการเมืองท้องถิ่นที่ดี ส่วนพื้นที่ราบพบว่า ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ไม่มีเนื่องจากชุมชนสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารด้วยตนเองได้ทุกทาง

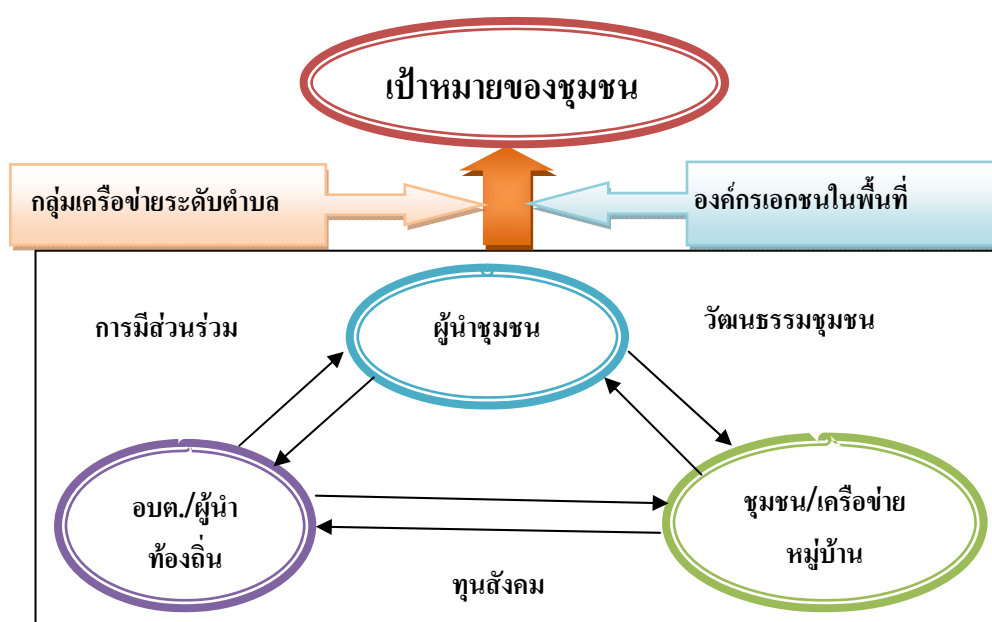
อย่างไรก็ตาม การจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษานั้น แม้จะได้ผลในบางส่วนแต่ความขัดแย้งยังมีอยู่บ้าง ทั้งนี้เนื่องจากการจัดการความขัดแย้งในพื้นที่ขัดแย้งนั้นยังเป็นการจัดการที่ปลายเหตุของปัญหามากกว่า ทำให้แนวทางการจัดการไม่ยั่งยืน จากการศึกษาในพื้นที่สมานฉันท์กลับพบว่า มีแนวทางการจัดการความขัดแย้งที่ยั่งยืน เนื่องจากปัจจัยต่าง ๆ ของการนำมาเป็นแนวทางการจัดการความขัดแย้งได้เกิดจาก การร่วมคิดร่วมทำของชุมชนเป็นสำคัญทำให้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่สมานฉันท์ค่อย ๆ หด ไปในที่สุด

บทสรุป แนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นของพื้นที่สมานฉันท์

จากการศึกษาสาเหตุปัญหาในพื้นที่กรณีศึกษาที่มีความขัดแย้งแล้ว เพื่อหาแนวทางการจัดการปัญหาผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาพื้นที่ อบต.สมานฉันท์ในภาคเหนือ โดยเลือกพื้นที่ที่มีบริบทใกล้เคียงกับพื้นที่ขัดแย้ง 3 พื้นที่ในส่วนการศึกษาส่วนที่ 1 และพื้นที่ที่เลือกนั้นเป็นพื้นที่ที่ได้รับการศึกษาของอาจารย์ชัชวาล ทองดีเลิศและคณะจากวิทยาลัยการจัดการทางสังคมร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า ภายใต้การกำกับของรัฐบาลในปี 2551 ว่าเป็นพื้นที่ อบต.สมานฉันท์ได้แก่อบต.ห้วย ปูลิง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอนเป็นพื้นที่ชนบทหรือพื้นที่สูง อบต.น้ำเกีฮ่วน อ.ภูเพียง จ.น่านเป็นพื้นที่กึ่งเมือง และอบต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ เป็นพื้นที่เมืองหรือกึ่งเมืองอีกพื้นที่หนึ่ง โดยมีรายละเอียดต่อไปนี้

1. พื้นที่สมานฉันท์ที่ 1 รูปแบบการเมืองสมานฉันท์ของตำบลห้วยปูลิง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน

ตำบลห้วยปูลิง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน เป็นพื้นที่ที่มีบริบทชุมชนคล้ายพื้นที่ห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย ที่เป็นพื้นที่กั้นดง บนที่สูงและเป็นชนเผ่ากะเหรี่ยงปกาเกอญอ จากการถอดบทเรียนในพื้นที่พบว่า ปัจจัยความสำเร็จในการสร้างความสมานฉันท์ในการเมืองท้องถิ่นนั้น คือ ผู้นำชุมชน อบต.และองค์กรชุมชนที่ทำงานร่วมกันในรูปแบบเครือข่าย อธิบายได้ดังภาพที่ 5.2



ภาพที่ 5.2 รูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของการเมืองท้องถิ่น
ในชุมชนห้วยปูลิง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน

จากภาพที่ 5.2 พบว่า รูปแบบการเมืองสมานฉันท์ ตำบลห้วยปูลิงนั้นเกิดจากการที่มีการทำงานประสานกันทั้ง 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้นำท้องถิ่น (อบต.) ผู้นำท้องที่ (กำนัน) และชุมชนโดยแกนนำหมู่บ้านเป็นตัวแทนภายใต้ บริบทชุมชนที่มี วัฒนธรรมชุมชน ทุนทางสังคมและกระบวนการมีส่วนร่วมเป็นพื้นฐานที่สำคัญ เพื่อผลักดันไปสู่เป้าหมายชุมชน ทั้งนี้ มีกลุ่มเครือข่ายระดับตำบลเป็นแรงขับเคลื่อน พร้อมกับองค์กรเอกชนชื่อ “โครงการฟื้นฟูคุณภาพชีวิตและวัฒนธรรมจังหวัดแม่ฮ่องสอน” ที่ตั้งในพื้นที่เป็นพี่เลี้ยงช่วยผลักดันให้ชุมชนห้วยปูลิงไปสู่เป้าหมายและเป็นชุมชนที่มีความสมานฉันท์ ในต้นแบบที่ดีของการทำงานแบบบูรณาการ 3 ฝ่าย คือ ท้องถิ่น ท้องที่และชุมชนบนพื้นฐานบริบท วัฒนธรรมชุมชน การมีส่วนร่วมของชุมชนโดยมีเป้าหมายเพื่อให้เกิดสังคมที่เป็นสุข อย่างไรก็ตาม ในพื้นที่สมานฉันท์ของตำบลห้วยปูลิงนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่า ยังมีทั้งจุดแข็งและจุดอ่อน ตามตารางที่

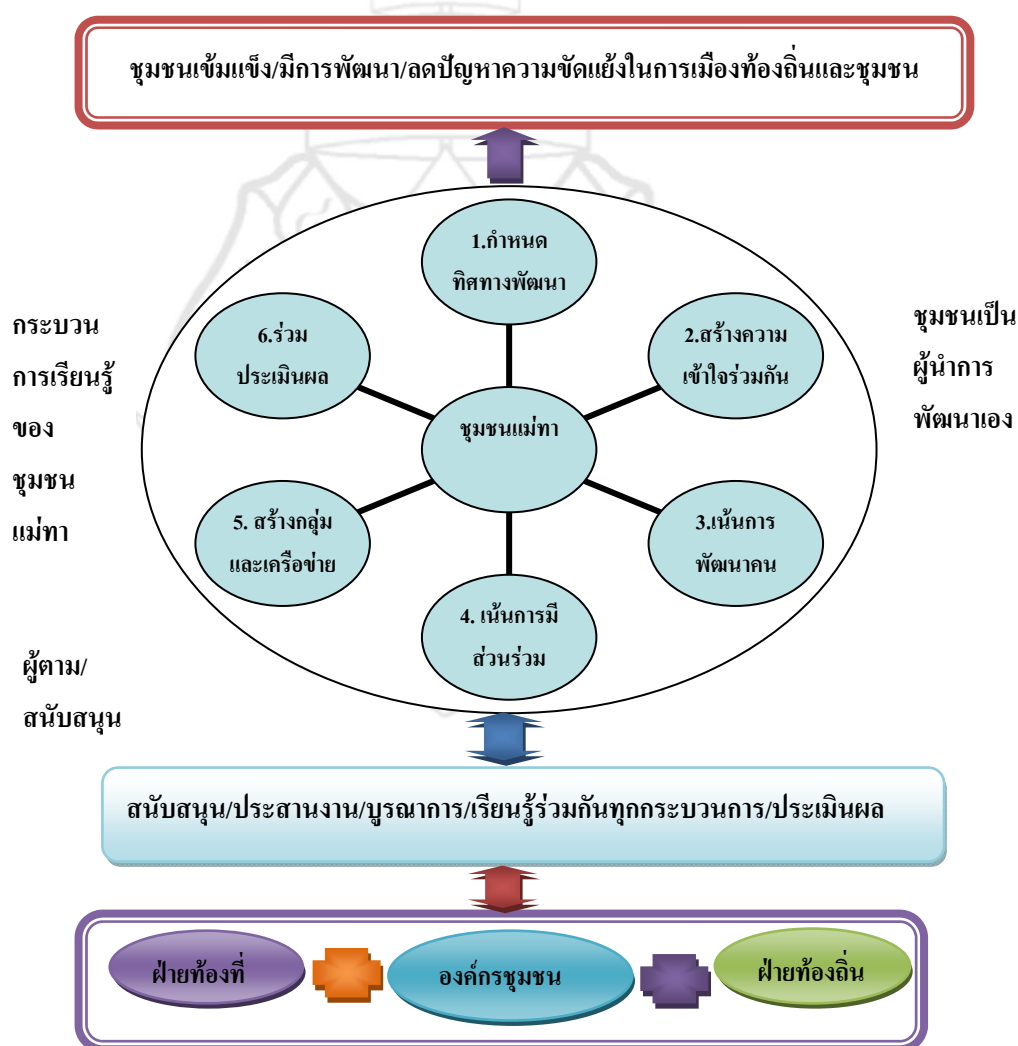
ตารางที่ 5.1 วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน

วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลห้วยปูลิง แม่ฮ่องสอน	
จุดแข็ง	จุดอ่อน
1.การเป็นชนเผ่ากะเหรี่ยงปาเกอกะญอ ชนเผ่าเดียวทั้งตำบล	1.ผู้นำที่มีความสามารถมีไม่กี่คน ทำให้ไม่สามารถสร้างผู้นำรุ่นใหม่ได้
2.มีการสร้างเครือข่ายระดับหมู่บ้านและตำบลในรูปกรรมการเครือข่าย	2.พื้นที่อยู่บนดอยสูง ห่างไกลจากตัวเมืองในเขตป่าสงวนและเขตอุทยานทำให้ยากต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่น ไฟฟ้า ถนนหนทาง
3.แกนนำห้วยปูลิงส่วนใหญ่ได้ผ่านการทำงานกับ NGO จากโครงการไทย-เยอรมันที่เข้ามาช่วยฟื้นฟูอาชีพเมื่อ 3 ปีก่อน ทำให้เรียนรู้การทำงานที่เป็นระบบมาพอสมควร	3.ชาวบ้านขาดความรู้และการศึกษา พูดภาษาไทยได้น้อย
4.การใช้ทุนทางทรัพยากรชุมชนเป็นเป้าหมายร่วมกันในการแก้ปัญหาและพัฒนา	
5.ผู้นำท้องถิ่นมีศักยภาพและวิสัยทัศน์ในการการบริหาร อบต.สูง	
6.มีวัฒนธรรมชุมชนที่ดีเช่น การรักความสงบ การมีกติกาทุกหมู่บ้านที่ร่วมกันปฏิบัติในสิ่งที่ดี	
7.การมีประเพณีที่หลอมรวมคนในชุมชนอย่างต่อเนื่องมายาวนาน	
8.ผู้นำชุมชนเป็นผู้ที่ชาวบ้านรักและศรัทธามาตั้งแต่ยุคโบราณจนปัจจุบัน	

บทสรุปของรูปแบบการเมืองสมานฉันท์ของตำบลห้วยปูลิงที่มีผู้นำชุมชน อบต.และชุมชนร่วมคิดร่วมทำกันมา โดยปราศจากการแทรกแซงจากการเมืองระดับชาติและกระแสทุนนิยม ความเข้มแข็งของเครือข่ายเป็นเกราะป้องกันการเกิดปัญหาในชุมชนจากการเมืองได้เป็นอย่างดี สิ่งที่ชุมชนยังวิตกกังวลเสมอ คือ กระแสการเปลี่ยนแปลงของทึมการเมืองที่มาใหม่ กับผู้นำชุมชนที่ได้รับเลือกตั้งใหม่ตา พ.ร.บ.การเลือกตั้งกำหนดตามวาระ 5 ปี เดิมที่ยังมีผลต่อตำบล ไม่รู้ว่า หากเครือข่าย

อ่อนแอลง เนื่องจากระบบที่ยังไม่นิ่ง การเปลี่ยนแปลงในตำบลห้วยปูลิงจะเป็นอย่างไร ดังนั้นทุกวันนี้กลุ่มเครือข่ายทั้งระดับหมู่บ้านและระดับตำบล ตลอดจนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในพื้นที่ยังคงร่วมมือกันทำงานกันอย่างแข็งขัน และมีความพยายามที่จะพัฒนารูปแบบความร่วมมือของชุมชนและเครือข่ายให้มีความเข้มแข็งที่ยั่งยืนต่อไป

2. พื้นที่สมานฉันท์ที่ 2 รูปแบบการเมืองสมานฉันท์ของตำบลแม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ ตำบลแม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่ เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะตัวแทนพื้นที่กิ่งเมืองและเมือง เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ไม่ไกลจากตัวเมือง แต่มีวิถีชีวิตความเป็นอยู่ที่มีความเป็นชนบทอยู่ จากการสัมภาษณ์ผู้นำทุกฝ่ายในแม่ทาและการเข้าร่วมประชุมถอดบทเรียนของชาวบ้านที่ตำบลแม่ทา สามารถสรุปรูปแบบและแนวทางการสร้างความสมานฉันท์ในการเมืองท้องถิ่นตำบลแม่ทาได้ดังภาพที่ 5.3



ภาพที่ 5.3 รูปแบบการเมืองท้องถิ่นที่สร้างความสมานฉันท์ในตำบลแม่ทา เชียงใหม่

การพัฒนาและการสร้างความสมานฉันท์ในการเมืองท้องถิ่นของตำบลแม่ทา ตามภาพที่ 5.3 สรุปแนวทางการปฏิบัติได้ดังนี้ (1) ชุมชน ทำหน้าที่เป็นผู้นำการพัฒนา โดยกำหนดทิศทางการพัฒนา จากปัญหาชุมชนเองผ่านกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันของชุมชน ตามขั้นตอนคือ การกำหนดทิศทางการสร้างความเข้าใจ การเน้นการพัฒนาคน การมีส่วนร่วม การสร้างกลุ่มและเครือข่ายและการประเมินผล (2) ผู้นำ 3 ฝ่าย ได้แก่ ท้องถิ่น (อบต.) ท้องที่ (กำนัน) และองค์กรชุมชน (ภาคประชาสังคม) ในพื้นที่ ทำหน้าที่เป็นผู้ตาม/ผู้สนับสนุน/ผู้ที่เป็นแบบอย่างที่ดีจากแนวทางการสร้างความสมานฉันท์ ดังกล่าวที่มีการบูรณาการการทำงานทั้งฝ่ายการเมืองและท้องที่ รวมทั้งองค์กรชุมชน ทำให้แม่ทาสามารถสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนตนเอง มีการพัฒนาแก้ปัญหาต่าง ๆ ในชุมชนได้เอง

ตารางที่ 5.2 วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลแม่ทา เชียงใหม่

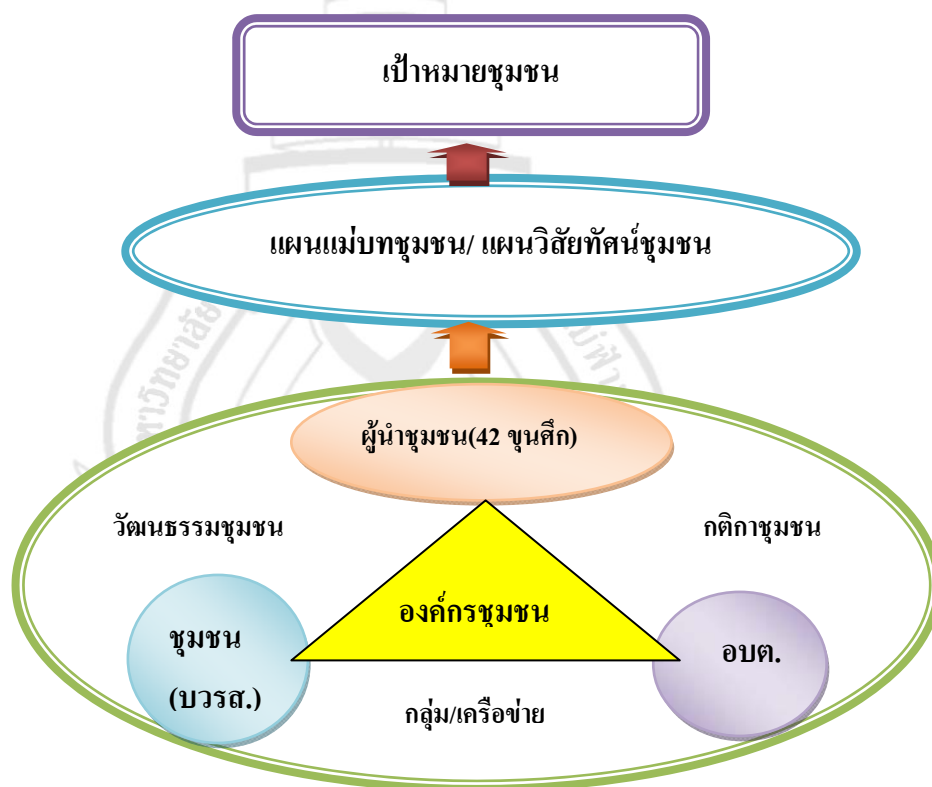
วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่สมานฉันท์ ตำบลแม่ทา เชียงใหม่	
จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. ผู้นำท้องถิ่นมีความรู้ ความสามารถ เป็นคนรุ่นใหม่ที่มีวิสัยทัศน์และความมุ่งมั่นในการทำงานเพื่อชุมชน	1. การเมืองระดับชาติพยายามเข้ามาแทรกแซงกลุ่มการเมืองเก่าและกลุ่มผลประโยชน์ในชุมชน
2. ผู้นำท้องถิ่นกับผู้นำท้องที่ที่มีความสัมพันธ์เป็นพ่อ-ลูกกัน ทำให้ประสานการทำงานได้ดี	2. ผู้นำท้องถิ่นใกล้ชิดหวั่นหวะ การสร้างผู้นำรุ่นใหม่ทดแทนยังไม่มีความพร้อม
3. องค์กรชุมชนและกลุ่มแกนนำที่ทำงานร่วมกับ NGO เพื่อพัฒนาแม่ทา 11 กลุ่มมีความเข้มแข็ง	3. ผู้นำชุมชนหวั่นหวะไปก่อน ในอนาคตความสัมพันธ์ของระบบอุปถัมภ์ระหว่างผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องที่อาจจะมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบไป
4. นำเรื่องการสร้างและการพัฒนาอาชีพมาเป็นเป้าหมายการพัฒนา	4. การพัฒนาอาชีพแบบเกษตรไม่สอดคล้องการภูมิความรู้เยาวชนที่ไปเรียนในเมืองแล้วกลับพ่อแม่พยายามให้กลับมาทำงานในหมู่บ้าน
5. ชุมชนให้ความร่วมมือและมีส่วนร่วมในกิจกรรมการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง	

จากตารางที่ 5.2 การประเมินจุดแข็งและจุดอ่อนของแม่ทา พบว่า การเมืองสมานฉันท์ของแม่ทานั้น พยายามที่จะใช้การสร้างเครือข่ายในชุมชนให้เข้มแข็งและนำทุนทางสังคมมาใช้ในการ

พัฒนา แต่ยังคงขาดการสร้างผู้นำรุ่นใหม่ ดังนั้น นายกนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน จึงปรับเปลี่ยนการพัฒนาการเมืองในแม่ทา โดยหันมามุ่งเน้นพัฒนาเด็กและเยาวชนคนรุ่นใหม่ในแม่ทาสืบต่อไป

3. พื้นที่สมานฉันท์ที่ 3 รูปแบบการเมืองสมานฉันท์ของตำบลน้ำเกีฮ่วน อ.ภูเพียง จ.น่าน

ตำบลน้ำเกีฮ่วน อ.ภูเพียง จ.น่าน เป็นพื้นที่ที่มีลักษณะตัวแทนพื้นที่กิ่งเมืองและเมือง เนื่องจากอยู่ใกล้เมืองเพียง 8 กิโลเมตร แต่ชาวบ้านมีวิถีชีวิตความเป็นอยู่แบบสังคมชนบท ชุมชนน้ำเกีฮ่วนมีรูปแบบการทำงานแบบบูรณาการระหว่างท้องถิ่น กับท้องที่ในลักษณะความสัมพันธ์เป็นแบบเครือญาติและความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันที่ผูกพันมายาวนาน เป็นส่วนสำคัญในการขับเคลื่อนความเข้มแข็งของคนในชุมชนและเป็นแนวทางการจัดการความขัดแย้ง ดังภาพที่ 5.4



ภาพที่ 5.4 รูปแบบการทำงานเพื่อการจัดการความขัดแย้งในชุมชนและการเมืองตำบลน้ำเกีฮ่วน น่าน

จากภาพที่ 5.4 พบว่าชุมชนน้ำเกีฮ่วนสร้างความสมานฉันท์ในชุมชนด้วยการบูรณาการ การทำงาน 3 ฝ่าย คือ อบต. ชุมชนในรูปแบบ บวรส. (บ้าน วัด โรงเรียน สถานีน้อมนัย) และมีผู้นำ 42 ชุนตีก เป็นผู้ขับเคลื่อนไปสู่แผนแม่บทตำบลตามที่ได้วางไว้เพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนา ทั้งนี้การขับเคลื่อน

นโยบายต่าง ๆ ของตำบลมีพื้นฐานจากการสร้างวัฒนธรรมชุมชนร่วมกัน มีองค์กรชุมชน และกลุ่ม/เครือข่ายหลากหลายเพื่อให้ทุกคนทุกกลุ่มในชุมชนมีโอกาสในการร่วมกิจกรรมชุมชนและเป็นพลังในการสร้างความเข้มแข็งของชุมชน ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้และร่วมกันสร้างกติกาชุมชนเพื่อเป็นแนวทางปฏิบัติของคนในตำบล ชุมชนน้ำเกี๋ยนได้สร้างแนวทางการจัด การความขัดแย้งในรูปแบบการสร้างความสัมพันธ์ของทุกฝ่ายจนประสบความสำเร็จร่วมกันได้นั้น เพราะมีกลวิธีการจัดการร่วมกัน สร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันตลอดเวลา

ตารางที่ 5.3 วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่ที่สมานฉันท์ ตำบลน้ำเกี๋ยน น่าน

วิเคราะห์จุดแข็งและจุดอ่อนของพื้นที่ที่สมานฉันท์ ตำบลน้ำเกี๋ยน น่าน	
จุดแข็ง	จุดอ่อน
1. มีผู้นำและกลุ่มแกนนำที่เข้มแข็ง (42 ชุมชน) เป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนาชุมชนและเป็นแบบอย่างที่ดี	1. การสร้างอาชีพยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากขาดแหล่งน้ำขนาดใหญ่สำหรับการเกษตรกรรม
2. การทำงานเป็นลักษณะการปรึกษาหารือในรูปกรรมการระหว่างแกนนำชุมชนและ อบต.	2. อบต. มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชน
3. มีการประสานความร่วมมือทุกฝ่ายในชุมชน	
4. ชาวบ้านให้ความร่วมมือในการทำกิจกรรมของชุมชน	
5. มีกลุ่มต่างๆ ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตหลากหลายในชุมชน	
6. ชุมชนมีกติกาที่ยอมรับและปฏิบัติร่วมกันอย่างเคร่งครัด	
7. มีการสร้างจิตสำนึกในเยาวชนให้รัก/ร่วมพัฒนาชุมชนต่อเนื่อง	

แนวทางการจัดการความขัดแย้งของพื้นที่ที่สมานฉันท์ทั้ง 3 พื้นที่นั้นมีส่วนที่คล้าย ๆ กัน คือ

1. เริ่มจากการที่ชุมชนร่วมตระหนักถึงปัญหา/ร่วมกันคิดเพื่อแก้ปัญหาชุมชนที่มีอยู่ทุกปัญหาและเป็นวิกฤตปัญหาต่อส่วนรวม/ประชุมปรึกษาหารือ/พูดคุยกัน
2. ผู้นำเป็นแกนนำจุดประกาย/เป็นผู้ให้การขับเคลื่อน/เป็นแบบอย่างการเริ่มต้นที่ดี

3. นำวัฒนธรรมชุมชนและทุนทางสังคม มาเป็นพื้นฐานการขับเคลื่อน
4. สร้างเป้าหมายร่วมกันในการพัฒนาและแก้ปัญหา
5. กำหนดแผนแม่บทชุมชน/แผนงานกลุ่ม/โครงการ/กติกาชุมชน/กิจกรรม/ยุทธวิธีต่าง ๆ ร่วมกันเพื่อนำทางปฏิบัติสู่เป้าหมาย

6. ชุมชนเรียนรู้ร่วมกันเป็นกลุ่ม/เครือข่าย/องค์กรชุมชนสร้างกระบวนการเรียนรู้ร่วมกันอย่างต่อเนื่องและเน้นกระบวนการมีส่วนร่วม ทั้ง 3 ส่วนคือ ท้องที่+ท้องถิ่น+องค์กรชุมชน

จากการสังเคราะห์ พบว่า แนวทางที่ได้ดำเนินไปแล้วนั้นนำไปสู่ความสมานฉันท์ทางสังคมและการเมืองท้องถิ่น ชาวบ้านรู้สึกไว้วางใจทำงานร่วมกับอบต.และองค์กรชุมชนได้เท่าเทียมกัน ทุกคนรู้เท่ากัน ทำงานร่วมกัน เมื่อมีการเลือกตั้งแกนนำจะเป็นคนคัดสรรคนทำงานมาให้ชุมชนเลือกก่อน แล้วจึงลงสมัครไปตามกระบวนการของ กกต.คนที่มาทำงานการเมืองจะเป็นผู้ที่ชาวบ้านไว้วางใจจริง ๆ หุ่นเห เสียดและพัฒนาท้องถิ่นไปสู่เป้าหมายชุมชนที่ทำร่วมกัน ไม่มีการทะเลาะเบาะแว้ง มีกติกาชุมชนที่เคารพและปฏิบัติร่วมกัน ในพื้นที่สมานฉันท์นั้น กลุ่มผลประโยชน์หรือการเมืองระดับสูงไม่สามารถแทรกแซงได้ ใครทำอะไรในตำบลจะรู้ทั่วกัน ดังนั้น จึงไม่มีใครกล้าทำอะไรผิด ๆ การที่ชุมชนเข้มแข็งมากนี้ ทำให้ชุมชนเกิดการพัฒนา แก้ปัญหากันเอง และเป็นเกราะป้องกันปัญหาความขัดแย้งการแทรกแซงจากกลุ่มต่าง ๆ จึงเป็นแบบอย่างที่ดีชุมชนสมานฉันท์ที่น่าจะนำไปปฏิบัติในพื้นที่อื่น ๆ

บทสรุป แนวทางการจัดการความขัดแย้งในความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์

ผู้ทรงคุณวุฒิและผู้มีประสบการณ์เห็นว่า สาเหตุความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้นมาจากมีสาเหตุหลัก ๆ เกี่ยวข้องกับ “อำนาจและผลประโยชน์” โดยมีกระบวนการ วิธีการ รูปแบบต่างกันไปตามสาเหตุของความขัดแย้ง ดังนี้

1. ความขัดแย้งที่เกิดจาก โครงสร้าง บทบาท หน้าที่ตามกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการต่าง ๆ ในการเมืองท้องถิ่นทั้งกลไก กฎกติกา ระเบียบการปฏิบัติ รูปแบบวิธีการของกระบวนการการเมืองท้องถิ่นได้แก่ กระบวนการเข้าสู่อำนาจ โดยการแข่งขันตามวิธีการเลือกตั้ง ซึ่งรูปแบบและวิธีการทำให้คน 2 ฝ่าย ไม่ถูกกัน กระบวนการบริหารอำนาจ ที่มุ่งเน้นการตอบสนองความต้องการของประชาชนที่ตนรับปากว่าจะดำเนินการตามนโยบายที่ได้ให้ไว้ รวมทั้งเทคนิคการทำงานร่วมกับข้าราชการ อบต. ที่มีความรู้ที่แตกต่างกัน มีกฎระเบียบควบคุมการปฏิบัติเคร่งครัด กระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ ที่มีรูปแบบเหมือนเป็นการจับผิดมากกว่าการตรวจสอบ ซึ่งรูปแบบประชาธิปไตยให้มีการตรวจสอบในสภาแต่ความขัดแย้งที่เกิดเพราะฝ่ายตรวจสอบใช้วิธีการตรวจสอบนอกสภา และวิธีการตรวจสอบผิดรูปไป ทำให้ “ระบบตรวจสอบ” กลายเป็น “ระบบจับผิด” โดยมี

ระเบียบและกฎหมายเป็นเครื่องมือในการนำมาเป็นช่องทางการจับผิดของฝ่ายที่จ้องจะทำลายฝ่ายตรงข้ามตน

2. ความขัดแย้งที่เกิดจากการหลงในอำนาจ การหลงอำนาจเกิดได้ทั้งในส่วนผู้บริหารที่อยู่ในตำแหน่งและผู้บริหารที่พ้นจากตำแหน่งไปแล้ว โดยมีกลุ่มต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้แก่ ผู้นำชุมชน กลุ่มการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ที่เคยสนับสนุนและหวังผลทางการบริหาร รวมถึงผู้บริหารที่เคยมีอำนาจมาสมัยหนึ่งแต่มาพ่ายแพ้ในเกมการแข่งขันการเข้าสู่อำนาจครั้งใหม่ ทำให้รู้สึกเหมือน “การเสียอำนาจ” เกิดความรู้สึกต้องการ “แก้แค้น-เอาคืน” จึงเกิดปมขัดแย้งจากการจับผิด

3. ความขัดแย้งที่เกิดจากผลประโยชน์ทับซ้อน เกิดจากความขัดแย้งในตัวตนที่เกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวหรือผลประโยชน์ที่ไม่ลงตัว รวมถึงผลประโยชน์ในพวกพ้อง กลุ่มผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้องกับผู้บริหารท้องถิ่น ไปจนถึงผลประโยชน์ที่ต้อง “ถอนทุน” จากการลงทุนเพื่อเข้าสู่อำนาจบริหาร จึงเกิดลักษณะ “การบริหารประสานผลประโยชน์” ในการบริหาร

4. ความขัดแย้งที่เกิดจากการแทรกแซงกระบวนการของการเมืองท้องถิ่นของการเมืองระดับชาติ วิธีการแทรกแซงทำได้ทั้งการแทรกแซงการทำงาน วิธีการบริหาร การให้ผลประโยชน์ การหนุนหลังผู้บริหารท้องถิ่นหรือการผ่านไปทางผู้นำชุมชนที่มีอำนาจในชุมชน

5. ความขัดแย้งที่เกิดจากความอ่อนคุณค่าในวัฒนธรรมประชาธิปไตยของประชาชน เนื่องจากประชาชนยังมีความรู้ ความเข้าใจในระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยที่ไม่ถูกต้อง ทำให้คิดว่ากระบวนการทางการเมืองแบบประชาธิปไตยเป็นเพียงการเลือกตั้งอย่างเดียว และทำให้ “การแข่งขันเข้าสู่อำนาจกลายเป็นการช่วงชิงอำนาจ” ขาดการมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารและยังทำให้กระบวนการตรวจสอบกลายเป็นการจับผิด

6. ความขัดแย้งที่เกิดจากความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐานของประชาชน เป็นปัญหาที่เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานที่ไม่เท่าเทียมกันเช่น การศึกษา อาชีพ โครงสร้างทางกายภาพต่าง ๆ ทำให้เกิดความแตกต่างทางวัฒนธรรมชุมชน ความคิด ทักษะ ทศนคติ ต่อกระบวนการทางการเมืองที่แตกต่างกัน

ความคิดเห็นในการจัดการความขัดแย้งนั้น ผู้ทรงคุณวุฒิเห็นว่า สามารถทำได้ 2 มิติ คือ มิติโครงสร้าง ผู้ที่มีอำนาจในระดับนโยบายควรพิจารณา ดังนี้

1. ทบทวนกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติการที่สร้างความขัดแย้ง ในการปฏิบัติ ให้มีความชัดเจนตามบทบาทหน้าที่ เช่น ระเบียบการเลือกตั้งที่มีข้อห้ามมากมายจนกลายเป็นเครื่องมือสร้างความขัดแย้ง กฎหมายที่เกี่ยวกับบทบาทหน้าที่ที่ซ้ำซ้อนของฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องถิ่น กฎระเบียบการบริหารงานบุคคลของข้าราชการ อบต. ตลอดจนระเบียบปฏิบัติการแทรกแซงของฝ่ายการเมืองระดับชาติ ในการบริหารท้องถิ่นในรูปแบบผลประโยชน์

2. การบังคับใช้กฎหมายต้องมีความเด็ดขาด เพื่อให้การกระทำผิดเป็นเรื่องปกติของการบริหาร เช่น การทุจริตในหน้าที่

3. สร้างระบบที่ทำให้เกิดการลดช่องว่างของความขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งทางกายภาพและทางสังคม เศรษฐกิจของประชาชน

4. พัฒนาการศึกษาระบบการเรียนรู้ กระบวนการประชาธิปไตย ทั้งฝ่ายการเมืองและภาคประชาชนเพื่อให้เข้าถึงกระบวนการระบบการเมืองแบบประชาธิปไตยและอำนาจที่แท้จริง

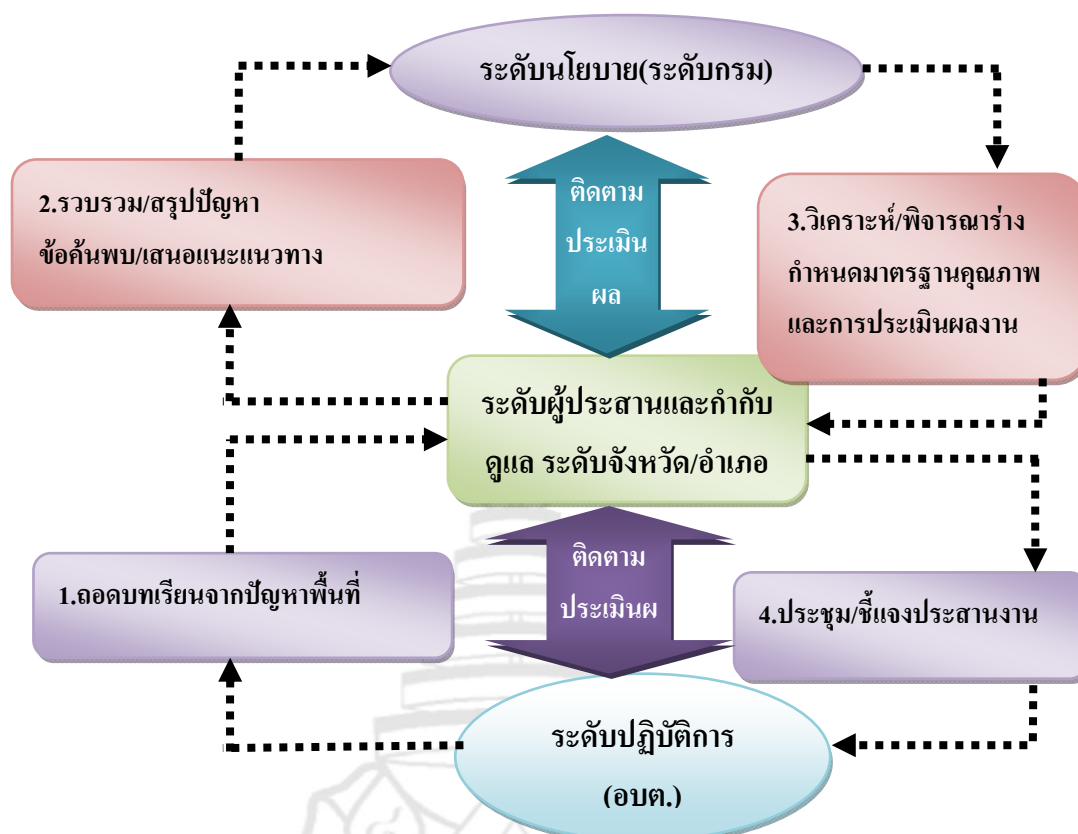
มิติสังคม ควรเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของชุมชน สร้างผู้นำชุมชนที่มีศักยภาพ ทั้งในลักษณะผู้นำที่เป็นทางการ ไม่เป็นทางการและองค์กรเครือข่ายภาคประชาชนต้องเข้มแข็งมีส่วนร่วมในการเมืองท้องถิ่นทุกระดับ มีการประสานการทำงานของฝ่ายปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่น ส่งเสริมการใช้วิธีการจัดการปัญหาโดยใช้ฐานคิดของชุมชนเป็นสำคัญ

บทสรุป แนวทางการจัดการความขัดแย้งแบบบูรณาการ

ผลจากการศึกษา ผู้ศึกษาได้สังเคราะห์แนวทางการจัดการความขัดแย้งจากพื้นที่กรณีศึกษาความขัดแย้งทั้ง 3 พื้นที่คือ พื้นที่ชนบท พื้นที่กึ่งเมืองและพื้นที่เมือง รวมบูรณาการกับกรณีศึกษาพื้นที่สมานฉันท์และประมวลความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิเข้ามารวมกัน โดยสังเคราะห์ออกมาเป็น 2 ระดับคือ

1. แนวทางการจัดการความขัดแย้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติการ

เมื่อประมวลสาเหตุความขัดแย้งที่ได้จากการศึกษาความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นใน อบต. ภาคเหนือ ด้วยการนำปัญหามาทบทวนหรือการสังเคราะห์ ถอดบทเรียนที่ผ่านมา เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขปัญหาและผลักดันเป็นนโยบายการปฏิบัติ ผู้ศึกษาเห็นว่าแนวทางการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นควรมีการสร้างร่วมมือกันเพื่อแก้ปัญหาร่วมกันทั้งในระดับนโยบาย (กรม) และระดับปฏิบัติการ (อบต.) โดยใช้ปัญหาพื้นที่เป็นหลักในการแก้ปัญหา สิ่งที่ อบต. และ อปท. ยังต้องพัฒนาเพิ่มเติมคือ การถอดบทเรียนจากปัญหาเดิมทั้ง 3 กระบวนการคือ กระบวนการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการบริหารอำนาจและกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ มาทบทวนสังเคราะห์และแก้ไขปัญหาที่ละกระบวนการ ดังภาพที่ 5.5



ภาพที่ 5.5 แนวทางการแก้ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นแบบบูรณาการ

จากภาพที่ 5.5 อธิบายได้ว่า แนวทางการแก้ปัญหาในการเมืองท้องถิ่นในแต่ละระดับมีความสำคัญและต้องทำไปพร้อม ๆ กัน แต่จุดเริ่มต้นต้องเกิดจากฐานรากไปสู่บนแล้วดำเนินการจากบนลงสู่ล่างอีกครั้ง ดังภาพที่ 5.6



ภาพที่ 5.6 การแก้ปัญหาแบบบูรณาการจากบนสู่ล่างและล่างสู่บน

การริเริ่มแนวทางแก้ปัญหาต้องเริ่มจากพื้นที่ ซึ่งเป็นผู้ได้รับผลกระทบจากปัญหาโดยตรง อบต. ซึ่งเป็นระดับปฏิบัติต้องดำเนินการ โดยอบต. ร่วมกับชุมชน

1. ระดับปฏิบัติ ทำการถอดบทเรียนปัญหาจากพื้นที่

1) วิเคราะห์แนวทางการแก้ปัญหาในมุมมองของระดับปฏิบัติและผู้ได้รับผลกระทบ ทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ฝ่ายข้าราชการและชุมชน

2) นำเสนอปัญหาและการแก้ไขส่งให้ระดับประสานงานและกำกับดูแลเพื่อพิจารณา

2. ระดับประสานงาน/กำกับดูแล

1) รวบรวมสรุปปัญหาข้อค้นพบ

2) วิเคราะห์และเสนอแนวทางการแก้ไขในมุมมองของผู้กำกับดูแล

3) เสนอต่อระดับนโยบาย(กรม)

3. ระดับนโยบาย (กรม) ดำเนินการ ดังนี้

1) วิเคราะห์ข้อมูล ที่ได้จากระดับประสานงานในพื้นที่

2) ทบทวนระเบียบปฏิบัติที่มี

3) พิจารณาสรางตัวชี้วัดคุณภาพการบริหารงานท้องถิ่น

4) กำหนดแนวทางการปฏิบัติที่เป็นมาตรฐาน

5) ออกข้อกำหนดระดับนโยบาย

6) พิจารณาเลือกพื้นที่ในการนำร่องการปฏิบัติ

7) ตั้งคณะทำงานไปประสานพื้นที่ระดับจังหวัดและอำเภอ ทำความเข้าใจแนวทางปฏิบัติ

8) ติดตามประเมินผลการดำเนินงานทุก 4-6 เดือน

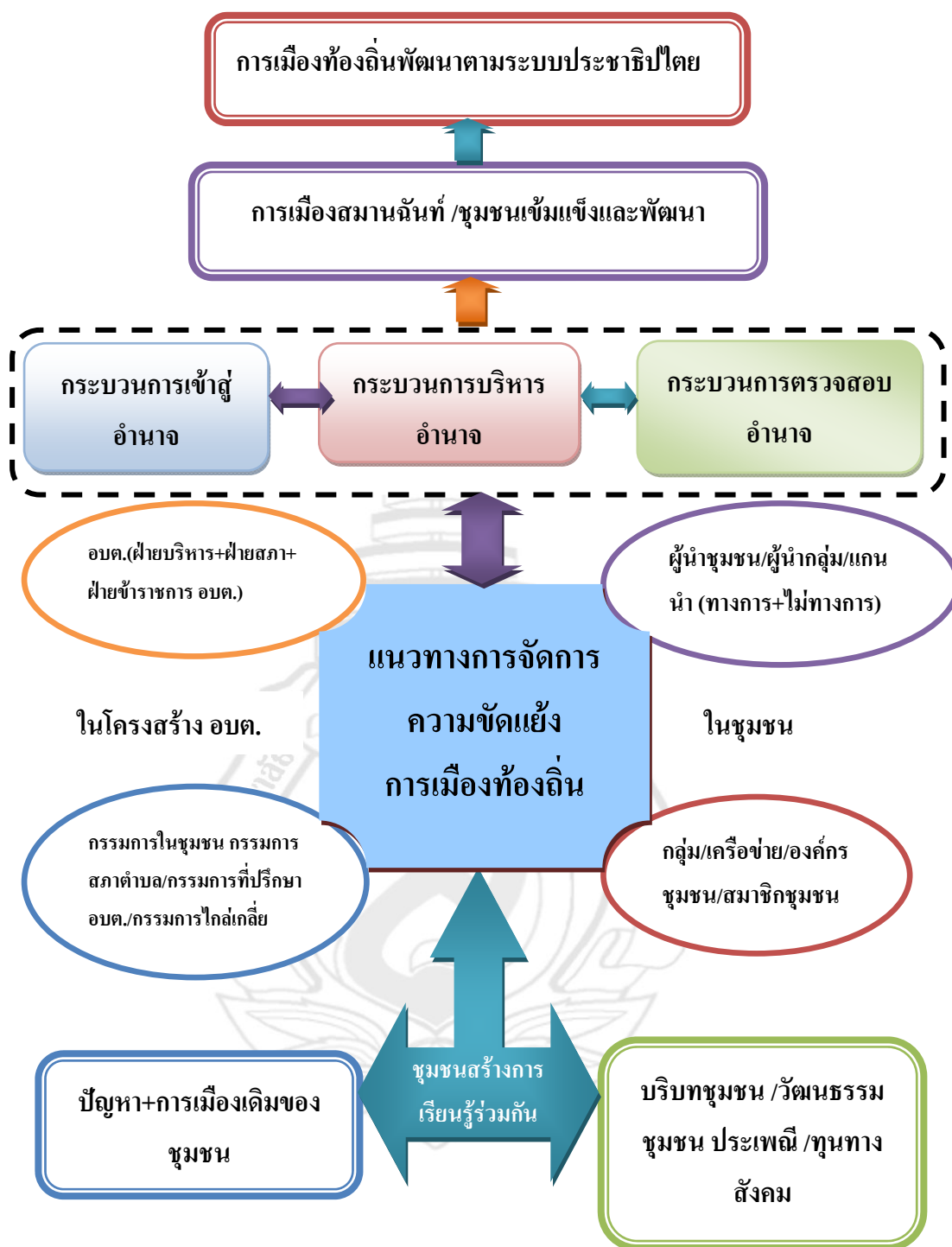
9) ปรับปรุงแก้ไขแนวทางการปฏิบัติให้เหมาะสมกับพื้นที่

10) กำหนดเป็นแผนการปฏิบัติ/ข้อกำหนด/มาตรฐานการปฏิบัติของ อปท.

2. แนวทางการจัดการความขัดแย้งแบบบูรณาการในระดับชุมชน

แนวทางแก้ไขปัญหาความขัดแย้งแบบบูรณาการในระดับชุมชนต้องใช้แนวทางการเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการการเมืองท้องถิ่นทั้ง กระบวนการเข้าสู่อำนาจ กระบวนการบริหารอำนาจ และกระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจ ทุกขั้นตอน โดยในพื้นที่นั้น ต้องมีผู้นำท้องถิ่นและ ผู้นำชุมชนเป็นแกนนำ ร่วมมือกับองค์กรชุมชนและมีการจัดตั้งคณะกรรมการที่ปรึกษามาช่วยในการ บริหารงานท้องถิ่น รวมถึงการแก้ปัญหาในท้องถิ่นร่วมกับ อบต. อย่างจริงจังและต่อเนื่อง ซึ่งผู้ศึกษา จะแสดงแนวทางการจัดการปัญหาแบบบูรณาการในระดับชุมชนตามภาพที่ 5.7





ภาพที่ 5.7 การจัดการความขัดแย้งแบบบูรณาการในระดับชุมชน

จากภาพที่ 5.7 การจัดการความขัดแย้งในระดับชุมชนนั้น ต้องเกิดจากความร่วมมือของทุกฝ่ายในชุมชน ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

1. คน/กลุ่มคน/องค์กร มีความเกี่ยวข้อง 4 กลุ่ม คือ
 - 1) ในโครงสร้าง อบต. ประกอบด้วย
 - ก. อบต.(ฝ่ายบริหาร+ฝ่ายสภา+ฝ่ายข้าราชการ อบต.)
 - ข. กรรมการในชุมชน(กรรมการสภาตำบล/กรรมการที่ปรึกษา อบต./กรรมการใกล้เคียง
 - 2) ใน ชุมชน ประกอบด้วย
 - ก. ผู้นำชุมชน/ผู้นำกลุ่ม/แกนนำ (ทางการ+ไม่ทางการ)
 - ข. กลุ่ม/เครือข่าย/องค์กรชุมชน/สมาชิกชุมชน
2. พื้นฐานการเมือง/ทุนทางสังคม ได้แก่
 - 1) พื้นฐานด้านการเมือง ได้แก่ ปัญหาการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมา รูปแบบและวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมในกิจกรรมการเมืองท้องถิ่นของชุมชน
 - 2) พื้นฐานด้านชุมชน ได้แก่ บริบทชุมชน /วัฒนธรรมชุมชน ประเพณี /ทุนทางสังคม

5.4 สรุปผลการศึกษา

สาเหตุปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ อบต.ภาคเหนือ 3 กระบวนการได้แก่ กระบวนการเข้าสู่อำนาจมีสาเหตุที่เหมือนกันทุกพื้นที่คือ (1)วิธีการแข่งขันการเลือกตั้ง มีตั้งแต่การเลือกคนลงสมัคร การหาเสียง การจัดการการเลือกตั้งในหน่วยต่าง ๆ ตลอดจนผู้สมัครและทีมงานผู้สนับสนุน ผู้ที่เกี่ยวข้องโดยเกิดความขัดแย้งในรูปแบบต่างกันไป (2) ผลประโยชน์ ซึ่งมีทั้งผลประโยชน์เชิงอำนาจและเกี่ยวกับเงิน ทรัพย์สิน ส่วนที่ต่างกันตามบริบทพื้นที่และปัจเจกบุคคล (3)วัฒนธรรมชุมชนที่แตกต่างกัน เช่นความเป็นชนเผ่า และคนเมือง ทำให้ ค่านิยม อุดมการณ์ทางความคิด ทัศนคติและพฤติกรรมการแสดงออกที่ต่างกัน (4)วัฒนธรรมการเมือง เป็นวัฒนธรรมการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่มีผลมาจากวัฒนธรรมชุมชน ทำให้ชุมชนมีส่วนร่วมทางการเมืองแตกต่างกัน (5)ปัจเจกบุคคล ทั้งผู้นำชุมชน ผู้นำท้องถิ่น ผู้สมัครและทีม ข้าราชการในพื้นที่ ผู้สนับสนุนและบุคคลที่เกี่ยวข้อง เป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้นัก ๆ นั้นสร้างความขัดแย้งหรือไม่ ส่วนความขัดแย้งในกระบวนการบริหารอำนาจเกิดจาก

1. วิสัยทัศน์ผู้นำและความรู้ ความสามารถในการบริหาร

2. วัฒนธรรมองค์กรของ อบต. ส่วนหนึ่งเกิดจากการเมืองมีการเปลี่ยนแปลงผู้นำบ่อย และปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในองค์กร

3. การขาดหลักการบริหารแบบธรรมาภิบาลและเทคนิคการทำงานในองค์กร

4. ปัจเจบุคคลของผู้นำ ทำให้ผู้นำท้องถิ่นและผู้นำท้องถิ่นไม่ถูกกัน

5. ปัจเจบุคคลและคุณสมบัติของนักการเมือง ซึ่งมีส่วนสำคัญในการบริหารท้องถิ่นและองค์กรอย่างยิ่ง

6. กลุ่มผลประโยชน์

7. วัฒนธรรมชุมชน และ

8. วัฒนธรรมการเมืองและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน

และสุดท้าย กระบวนการตรวจสอบการบริหารอำนาจในการเมืองท้องถิ่น เกิดจากสาเหตุ

1. ความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ ระหว่างนายก อบต. และ จ.ท. ทำให้บรรยากาศการทำงานตึงเครียด

2. ขาดหลักการบริหารงานแบบธรรมาภิบาลและบริหารองค์กรที่ดีของผู้นำ การบริหารที่ไม่โปร่งใสนำไปสู่ความขัดแย้งในการแถลงใจของชุมชน จึงเกิดการตรวจสอบขึ้น

3. ความแตกต่างชั่ว/ต่างเผ่า/ต่างกลุ่มพวกพ้อง

4. อำนาจและบารมีผู้นำชุมชนในพื้นที่ ทั้งด้านบวกและลบ ทำให้การพัฒนาล่าช้า

5. ปัจเจบุคคล/คุณสมบัติของผู้นำชุมชน ที่สามารถสร้างความขัดแย้งมากหรือน้อย เพียงใด

6. กลุ่มผลประโยชน์ทั้งในและนอกพื้นที่รวมถึงนักการเมืองระดับจังหวัดและระดับชาติในลักษณะ “ผลประโยชน์ต่างตอบแทน”

7. วัฒนธรรมชุมชน ในแบบ “แบบเชื่อผู้นำ-ตามผู้นำ” ผู้นำบางคนจึงวิธีการตรวจสอบนายกด้วยการพามือมาจับไล่

8. วัฒนธรรมการเมืองและการมีส่วนร่วมทางการเมือง ที่พัฒนามาจากวัฒนธรรมชุมชน ซึ่งความเข้มข้นของวัฒนธรรมการเมืองขึ้นกับ “ผู้นำ” ซึ่งในแต่ละพื้นที่

โดยสรุปแล้วความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่ภาคเหนือ นั้น มีสาเหตุปัญหาจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอกชุมชน โดยมีความเกี่ยวข้องกับ “อำนาจและผลประโยชน์” จากกระบวนการทางการเมืองท้องถิ่นตั้งแต่เริ่มต้นการเข้าสู่อำนาจ โดยการแข่งขันการเลือกตั้งที่กำหนดตามโครงสร้างในทางกฎหมายทั้งในส่วน คุณสมบัติผู้สมัคร วิธีการเลือกตั้ง ทำให้เกี่ยวพันไปสู่กระบวนการบริหารอำนาจในชั้นต่อไป โดยสร้างความขัดแย้งระหว่างกันทั้งฝ่ายท้องถิ่นที่ประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา ฝ่ายพนักงานในองค์กร ไปจนถึงการขัดแย้งในชุมชนเช่นเดียวกับงานศึกษาของ พิชาย รัตนดิถ ฅ ฎุเก็ด (2552) เรื่อง “โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง”

ที่กล่าวถึง กระบวนการเข้าสู่อำนาจของเทศบาล 2 แห่ง ว่ามีความขัดแย้งระหว่างกาเลือกตั้งเชิง
วาจาเป็นส่วนใหญ่

ส่วนการจัดการความขัดแย้งในกระบวนการเข้าสู่อำนาจนั้น หากมีการจัดทีมให้ครอบคลุม
สอดคล้องตามวัฒนธรรมชุมชนเน้นการมีส่วนร่วมทุกกลุ่ม ทุกพื้นที่จะลดความขัดแย้งและได้รับ
การยอมรับมากขึ้น ส่วนกระบวนการบริหารอำนาจและการตรวจสอบการใช้อำนาจ พบว่า มีเรื่อง
ผลประโยชน์มาเกี่ยวข้องทั้งผลประโยชน์ส่วนตนและพวกพ้องในลักษณะการแบ่งปันประโยชน์
ร่วมกัน นอกจากนี้ ในงานศึกษานี้ยังพบความแตกต่างในการบริหารอำนาจของพื้นที่สูงหรือพื้นที่
ชนบทว่า ถูกครอบงำโดยข้าราชการ อบต.หรือคนของรัฐ ร่วมกันใช้อำนาจแสวงหาประโยชน์กับ
ฝ่ายบริหารบนพื้นฐานความไม่รู้ หรือความรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาและประชาชน
ที่ไม่สนใจการตรวจสอบการบริหารอำนาจ ส่วนพื้นที่กึ่งเมืองและพื้นที่เมืองนั้น กระบวนการบริหาร
อำนาจมีการเมืองระดับชาติหนุนหลังทำให้เกิดการขัดแย้งใน อบต.เอง ทั้งฝ่ายบริหารกับสภา และ
ฝ่ายข้าราชการ อบต. เกิดการร้องเรียน ตรวจสอบกันอย่างต่อเนื่อง

กระบวนการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น สามารถจัดการได้โดยต้องใช้วิธีการ
จัดการเชิงรัฐศาสตร์ควบคู่กับการจัดการเชิงสังคมศาสตร์ เนื่องจากที่ผ่านมาได้ใช้แนวทางการจัดการ
เชิงรัฐศาสตร์ที่เน้นกฎระเบียบตามกฎหมายเป็นหลัก ทำให้ปัญหาความขัดแย้งยังแฝงอยู่และมีการ
เปลี่ยนรูปแบบไปต่าง ๆ นานา แนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นควรจะต้องใช้
กระบวนการจัดการได้ใน 4 ลักษณะ คือ การแก้ปัญหา การระงับปัญหา การยุติปัญหาและการป้องกัน
ปัญหานั้น จึงจะเป็นการจัดการปัญหาที่ยั่งยืนโดยท้องถิ่นเป็นผู้จัดการด้วยตนเอง ในขณะที่ภาครัฐ
เป็นฝ่ายกำกับ ควบคุมและจัดการทางกฎหมาย ดังจะสรุปพอสังเขป ดังนี้

1. เชิงรัฐศาสตร์นั้นสามารถกระทำได้ 2 ลักษณะ คือ ประการที่หนึ่ง การจัดการเพื่อแก้
ปัญหา และระงับปัญหา โดยใช้ (1) ผู้มีอำนาจแบบเป็นทางการ ที่สูงกว่า มีบทบาทหน้าที่โดยตรงใน
การควบคุมกำกับดูแลเป็นผู้ไกล่เกลี่ยและเจรจาต่อรอง (2) บรรทัดฐานทางกฎหมาย ที่กำหนด
การปฏิบัติและบทลงโทษที่ชัดเจนเป็นตัวบังคับให้ปฏิบัติ และ (3) ระเบียบวินัยในการปฏิบัติหน้าที่
ของฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่ ประการที่สอง การจัดการเพื่อยุติปัญหาและป้องกัน
ปัญหาเป็นการแก้ปัญหาในระยะยาวและเป็นการป้องกันปัญหาไม่ให้เกิดขึ้นซ้ำอีก โดยการภาคทัณฑ์
และลงโทษตามระเบียบอย่างเด็ดขาด

2. เชิงสังคมศาสตร์ ทำได้ 2 ลักษณะคือ ประการที่หนึ่ง การแก้ปัญหาและการระงับ
ปัญหา โดยวิธีการ (1) การเจรจาไกล่เกลี่ย (negotiation) โดยไกล่เกลี่ยข้อพิพาทระหว่างกันของคู่กรณี
(2) การไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (mediation) ซึ่งคนกลางนั้นต้องเป็นที่ยอมรับและเกี่ยวข้องตามบทบาท
หน้าที่ของสองฝ่ายโดยใช้เทคนิคแตกต่างกันไป (3) การร้องเรียน/ร้องทุกข์ วิธีนี้ใช้ในกรณีที่คู่ขัดแย้ง

นั้นอาจจะไม่มีอำนาจต่อรองในระดับเดียวกัน จึงใช้วิธีการทางกฎหมายเป็นช่องทาง เพื่อให้เกิดความสงบในชุมชนหรือป้องกันการลุกลามทำให้ความเสียหายต่อชุมชน ประการที่สอง การยุติปัญหาและการป้องกันปัญหา ใช้วิธีการ (1) การเจรจาต่อรองระหว่างคู่กรณี การเจรจาต่อรองนี้ทั้งสองฝ่ายต้องมีข้อเสนอและผลการเจรจาต้อง อยู่ได้พื้นฐาน “ชนะ-ชนะ” หรือ “win-win” คือ การได้ประโยชน์ที่พอใจทั้งคู่ เป็นความพึงพอใจของสองฝ่ายอย่างชัดเจน (2) การประสานการปฏิบัติร่วมกัน เพื่อเป้าหมายเดียวกัน เป็นการปฏิบัติที่ต้องการผลสัมฤทธิ์ร่วมกัน (3) การมีส่วนร่วมทุกฝ่ายในกระบวนการการเมือง การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมทุกกระบวนการจะช่วยลดความขัดแย้งในการทำงานได้ (4) การเสวนากลุ่มที่เกี่ยวข้องหรือผู้นำกลุ่ม วิธีการนี้ผู้นำชุมชนหรือผู้นำชนเผ่ามีบทบาทสูงในการตัดสินใจในชุมชน โดยเฉพาะพื้นที่สูงที่เป็นชนเผ่าหรือพื้นที่ที่เป็นชนบท (5) การประชุม โดยใช้มติที่ได้จากการประชุมเป็นแนวทางการจัดการ ขึ้นกับวัฒนธรรมชุมชนและการมีส่วนร่วมทางการเมืองของคนในชุมชนด้วย (6) การประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารให้ทั่วถึงและต่อเนื่อง โดยผ่านทุกสื่อที่สามารถส่งถึงผู้รับสารได้ทุกระดับในพื้นที่ วิธีการจัดการความขัดแย้งในแบบสันติวิธีที่กล่าวมานั้น เป็นไปตามแนวทางการจัดการความขัดแย้งของ วันชัย วัฒนศัพท์ (2551) ที่กล่าวถึง การจัดการความขัดแย้งจากเบาไปหนัก โดยใช้วิธีการเสวนากันให้มากที่สุด จะสามารถลดความขัดแย้งได้และวิธีการใกล้เคียง การเจรจาโดยมีคนกลางนั้นเหมาะสมกับบริบทสังคมไทยที่เคารพผู้อาวุโสและผู้นำเป็นสำคัญ

การจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้น ในปัจจุบันเป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องเร่งดำเนินการ เพราะปัญหาการเมืองท้องถิ่นมีความรุนแรงมากขึ้น การแก้ปัญหา การระงับปัญหาด้วยวิธีการทางรัฐศาสตร์อย่างเดียวไม่เพียงพอแต่การยุติปัญหาและการป้องกันปัญหาด้วยวิธีทางสังคมศาสตร์จะช่วยให้ชุมชนสามารถสร้างวัฒนธรรมการเมืองจากฐานวัฒนธรรมประเพณี และวัฒนธรรมชุมชนที่มีฐานคิดจากทุนทางสังคมของชุมชน ตามบริบทของพื้นที่ที่มีความหลากหลายทางวัฒนธรรม เพื่อความเหมาะสมและลดความขัดแย้งในสังคมท้องถิ่น ในระดับนโยบาย ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างปรับปรุงกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งคุณสมบัติของบุคคล กระบวนการวิธีการทำงานของทุกภาคส่วน ให้สอดคล้องกับวิถีชีวิตคนในท้องถิ่น รวมทั้งการปรับระบบการตรวจติดตามการใช้อำนาจการบริหารและการตรวจสอบการใช้อำนาจการเมืองท้องถิ่นให้มีคุณภาพสร้างบรรทัดฐานที่ดีและมีความต่อเนื่องในการดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในระบบการเมืองท้องถิ่นอย่างยั่งยืนต่อไป

อย่างไรก็ดี นิยม รัฐอมฤต (2550) กล่าวว่า “ความเข้มแข็งและความก้าวหน้าของท้องถิ่นยังขึ้นอยู่กับขนาดของท้องถิ่นอีกด้วย กล่าวคือ ท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กเกินไป ทำให้ขีดความสามารถในการบริหารจัดการต่ำ เนื่องจากมีงบประมาณน้อย ขาดอุปกรณ์เครื่องมือและไม่สามารถดึงดูดคน

ดีที่มีความรู้ความสามารถ ความซื่อสัตย์มาช่วยงานท้องถิ่น...” ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดความขัดแย้งทางสังคมของ คาร์เร็นดรอฟ (Dahrendorf) ที่คล้ายกับของมาร์ก (Marx) ที่ว่า “การขัดแย้งนั้นเกิดจากการขัดแย้งผลประโยชน์และเป็นส่วนหนึ่งของโครงสร้างสังคมและผลประโยชน์ที่ขัดกันสืบเนื่องมาจากการได้รับผลประโยชน์ในอำนาจที่ไม่เท่ากัน” (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2550 หน้า 72)

นอกจากนี้ มาร์ก (Marx) ยังกล่าวว่า ในสังคมมีกลุ่มต่าง ๆ ที่มีเป้าหมายไม่เหมือนกัน กลุ่มเหล่านี้จึงต้องแข่งขันช่วงชิงให้บรรลุเป้าหมายนั้น อันเป็นเหตุให้เกิดการกระทบกระทั่งระหว่างกลุ่ม นำไปสู่ความขัดแย้งได้ ดังนั้นความขัดแย้งจึงเป็นสังขมคติในสังคม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดซิมเมล (Simmel) ว่า “การขัดแย้งเป็นสิ่งเก่าแก่และหลีกเลี่ยงไม่พ้นของทุกสังคม” การปรากฏเหตุการณ์ความขัดแย้งนั้นมีหลายวิธีและหลายรูปแบบ ในสังคมแต่ละสังคมมีความขัดแย้งที่แตกต่างกันไป พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิพงษ์ (2547 หน้า 194) กล่าวว่า “ความขัดแย้งอาจจะมีลักษณะปกปิดหรือเปิดเผย โดยวาจาหรือโดยการกระทำ เชิงปฏิบัติหรือเชิงอุดมการณ์ และได้รับการกำกับควบคุมหรือไม่ได้รับการกำกับควบคุมก็ได้” การศึกษาครั้งนี้จึงต้องการกระจายการค้นหาข้อเท็จจริงของศึกษาให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพื่อให้ได้ข้อมูลตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ว่าต้องการหาสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นของ อบต. ทั้งในเขตสังคมเมืองและสังคมชนบทและพื้นที่สมานฉันท์ เพื่อเป็นแนวทางและตัวอย่างในการจัดการปัญหาความขัดแย้งที่เป็นรูปธรรมจริงดังกล่าว

5.5 ข้อเสนอแนะ

ในส่วนข้อเสนอแนะนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งประเภทข้อเสนอแนะเป็น 2 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ

5.5.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและการปฏิบัติ (ด้านโครงสร้าง บทบาท หน้าที่)

5.5.1.1 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการการเข้าสู่อำนาจ

จากสาเหตุความขัดแย้งที่เกิดจากกระบวนการการเข้าสู่อำนาจโดยการเลือกตั้งทั้งรูปแบบวิธีการ การหาเสียง นำไปสู่การจับผิดร้องเรียนนั้น ผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทาง ดังนี้

1. ควรมีการพัฒนากระบวนการเลือกตั้งให้มีความหลากหลาย เหมาะสมตามบริบทวัฒนธรรมชุมชนให้ชุมชนมีโอกาสนในการเลือกรูปแบบการเข้าสู่อำนาจเอง โดยไม่ขัดต่อกฎหมายเหมาะสมกับพื้นฐานวัฒนธรรมชุมชน

2. ทบทวนการจัดการเลือกตั้งโดย กกต.ในพื้นที่ ที่สร้างความขัดแย้งและการเคลือบเคลงสงสัย ต่อคู่แข่งในลักษณะที่ จนท.อบต.บางกลุ่มมีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับผู้นำท้องถิ่นคนเดิม

อาจจะมีการช่วยเหลือเอื้อประโยชน์หรือแม้แต่การไม่โปร่งใสในวิธีการระหว่างการจัดการเลือกตั้งได้

3. ควรพัฒนารูปแบบและวิธีการจัดการเลือกตั้งในพื้นที่ที่มีความพิเศษของชุมชนเช่น พื้นที่กันดาร มีชนเผ่าที่ไม่รู้หนังสือ อ่าน-เขียนไม่เป็น ทำให้การใช้บัตรเลือกตั้งมีปัญหาบัตรเสียจำนวนมาก ควรมีการทบทวนปัญหาและพัฒนาการเลือกตั้งในรูปแบบที่เหมาะสมกับพื้นที่ เช่น การใช้วิธีการลงคะแนนแบบโหวต การใช้บัตรที่คนไม่รู้หนังสือสามารถลงคะแนนได้

4. ควรพัฒนารูปแบบการประชาสัมพันธ์ในพื้นที่ที่มีปัญหาการคมนาคมและการสื่อสาร เช่น การประชาสัมพันธ์กิจกรรมทางการเมืองแก่ชาวบ้านที่ไม่รู้หนังสือ ควรมีหลายช่องทางและทั่วถึง เช่น การลงคะแนนเลือกตั้ง ต้องประชาสัมพันธ์ตั้งแต่การเตรียมการและวิธีการเลือกไปจนถึงกระบวนการตรวจติดตามของชาวบ้านก่อนการเลือกตั้ง

5.5.2 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับกระบวนการบริหารอำนาจ

จากสาเหตุความขัดแย้งที่เกิดจากกระบวนการบริหารอำนาจในประเด็นความขัดแย้งในบทบาทหน้าที่ระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายข้าราชการ อบต. ทั้งบทบาทหน้าที่และการเกี่ยวข้องกับผลประโยชน์ร่วมกัน การขาดแคลนงบประมาณในการบริหารและพัฒนาพื้นที่ที่ต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานมากกว่าพื้นที่เมืองเช่น พื้นที่ชนบท/พื้นที่สูง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในองค์กรจากการเมืองและเจ้าหน้าที่ อบต. ขอย้ายเข้าเมืองบ่อยทำให้เสถียรภาพองค์กรไม่มั่นคงนั้นผู้ศึกษาขอเสนอแนะแนวทาง ดังนี้

5.5.2.1 ด้านบุคลากรและการพัฒนา

1. ควรมีการทบทวนคุณสมบัตินายก อบต.ตามมาตรา 48/1 เพื่อให้มีคุณสมบัติในการเป็นผู้บริหารท้องถิ่นที่มีวิสัยทัศน์ในการทำงานและบริหารองค์กรได้อย่างมีประสิทธิภาพ รู้เท่าทันสถานการณ์โลกปัจจุบัน สามารถใช้ช่องทางการสื่อสารได้หลายทางจะได้ไม่เป็นเครื่องมือกลุ่มผลประโยชน์

2. การพัฒนาบุคลากรนั้น หน่วยงานรับผิดชอบระดับกรม ควรมีการวางแผนงานและประสานงานหน่วยงานอุดมศึกษาในพื้นที่ หน่วยงานกำกับดูแลในการให้ความรู้เสริมทักษะการบริหาร การทำงานของ อบต.ในพื้นที่ในลักษณะการบูรณาการการทำงานเพื่อพัฒนาศักยภาพ อบต.ทั้งด้านการบริหารและด้านอื่น ๆ โดยมีแผนระยะสั้นและระยะยาว ครอบคลุมการพัฒนาทุกระดับอย่างต่อเนื่อง 1-2 ครั้ง/ปี โดยให้ปฏิบัติอย่างเคร่งครัดไม่ควรใช้วิธีการอบรมแบบสมัครใจหรือใช้ตัวแทน

3. การเปิดสอบบุคลากรที่เข้ามาทำงาน อบต.ควรมีการจัดสอบในพื้นที่ โดยให้หน่วยงานที่มีศักยภาพช่วยดำเนินการและการรับบุคลากรควรพิจารณาคนที่ภูมิลำเนาในพื้นที่ก่อน เพื่อให้คนพื้นที่สามารถอยู่ในพื้นที่ได้นานกว่า ไม่ต้องโยกย้ายเปลี่ยนแปลงบ่อย

4. การพัฒนาบุคลากรท้องถิ่นทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภาและข้าราชการประจำของ อบต. ต้องเริ่มพัฒนาดังแต่ก่อนการทำงานในหน้าที่ ระหว่างการทำงานต่อเนื่องอย่างน้อยปีละ 1 ครั้ง ในภาคบังคับ

5.5.2.2 ด้านงบประมาณในการพัฒนาพื้นที่

1. ประเด็นการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานควรมีการทบทวนการจัดสรรงบประมาณที่ให้แก อบต.ในพื้นที่ที่มีความเฉพาะ ในเรื่องข้อจำกัดด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นพิเศษ ได้แก่ พื้นที่ห่างไกล กั้นคดและอยู่ในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติ เนื่องจากมีความขาดแคลนทั้งปัจจัย พื้นฐานและสาธารณูปโภค งบประมาณที่จัดสรรให้จึงไม่เพียงพอต่อการบริหารงานองค์กรและการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชาชนในพื้นที่

2. อบต.ควรมีการจัดสรรงบประมาณในการสนับสนุนกิจกรรมการสร้างเสริมเข้มแข็งในชุมชนรูปแบบต่าง ๆ อย่างต่อเนื่อง เพื่อให้ชุมชนพัฒนากระบวนการเรียนรู้ร่วมกันในกิจกรรมต่าง ๆ เป็นการส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในภาคประชาชนด้วย

5.5.2.3 ด้านสวัสดิการและค่าตอบแทน

1. ควรพิจารณาค่าตอบแทนบุคลากรที่ทำงาน อบต.ในพื้นที่กั้นคดให้เหมาะสมกับการดำรงชีวิตประจำวัน เพื่อเป็นแรงจูงใจในการทำงานของเจ้าหน้าที่ในพื้นที่ทุรกันดารเพื่อลดปัญหาการย้ายออกจากพื้นที่บ่อย

2. พิจารณาเกี่ยวกับค่าเบี้ยประชุมในส่วนของการจัดประชุมร่วมกันระหว่างฝ่ายท้องถิ่นและฝ่ายท้องที่ที่พบว่า ยังมีข้อจำกัดในการเบิกจ่าย เช่น การเดินทางไปประชุมสัญจรแต่ละหมู่บ้าน การจ่ายเบี้ยประชุมในส่วนของฝ่ายปกครองท้องที่ไม่ได้ การเดินทางในพื้นที่ทุรกันดารและมีค่าใช้จ่ายเพิ่มจากปกติของ ส.อบต.

5.5.2.4 ด้านการบริหารและเทคนิคการทำงาน

1. จากการที่บางพื้นที่มีการบริหารที่ไม่โปร่งใส มีความผิดพลาดในการบริหารงานสูง ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรส่งเสริมทุก อบต.ให้นำหลักธรรมาภิบาลไปใช้ในการบริหารในลักษณะรูปธรรมและเป็นบรรทัดฐานที่ออกจากรวมส่งเสริมเพื่อให้ อบต.ทุกแห่งต้องปฏิบัติตามมีตัวชี้วัดที่ชัดเจนโดยคำนึงความเหมาะสมตามสภาพและศักยภาพของอบต.ที่ต่างกัน

2. ควรมีการพัฒนาศักยภาพเฉพาะด้านการบริหารแบบบูรณาการสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น และผู้บริหารระดับหัวหน้างานของสำนักงาน อบต.ผู้บริหารท้องถิ่นและหัวหน้าหน่วยงานราชการในพื้นที่ เพื่อให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการกัน

5.5.3 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการตรวจสอบการบริหารอำนาจ

สาเหตุปัญหาความขัดแย้งในกระบวนการตรวจสอบที่พบว่า ฝ่ายสภายังมีความอ่อนแอและมีการตรวจสอบในสถานีย่อยกว่าการตรวจสอบนอกสภา อีกทั้งปัญหาที่กลุ่มคนที่ขัดแย้งกันใช้วิธีการตรวจสอบเป็นการจ้องจับผิดเพื่อทำลายล้างกันให้หมดอำนาจ โดยมีมวลชนในพื้นที่เป็นพลังขับเคลื่อนให้ดูเหมือนเป็นการตรวจสอบตามระบบของประชาธิปไตย แต่แท้จริงนั้น บางแห่งพบว่าเป็นเจตนาารมณ์ของกลุ่มขัดแย้งที่ต้องการเล่นงานฝ่ายตรงข้าม ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงขอเสนอแนะเกี่ยวกับระบบการตรวจสอบดังนี้

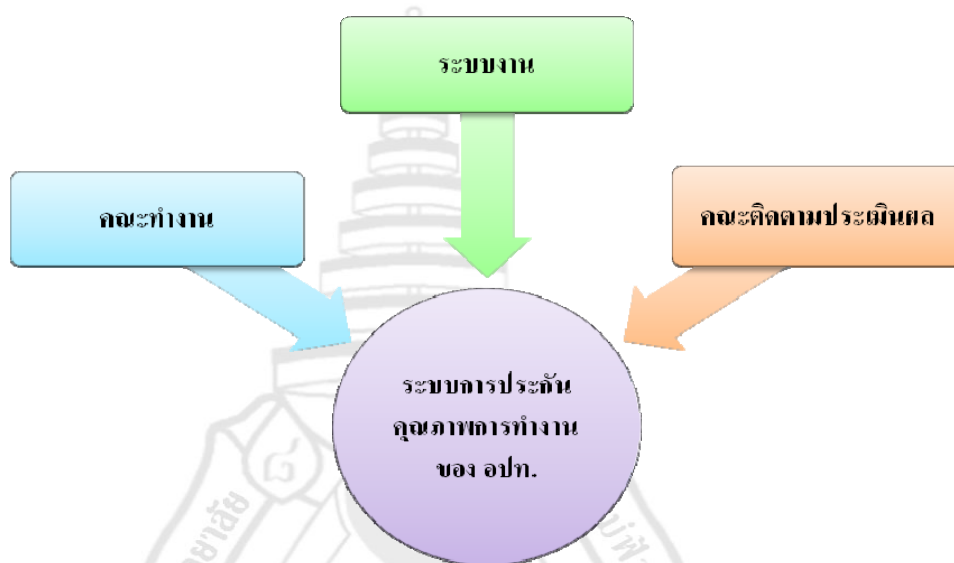
5.5.3.1 ด้านนโยบายของการตรวจสอบ จากปัญหาที่พบว่า การทำงานของ อบต.บางแห่งไม่มีทิศทางที่ชัดเจน ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์น้อยไม่อาจนำพาการบริหารไปได้อย่างสมบูรณ์ เป็นปัญหาในระดับปฏิบัติ แม้ข้าราชการ อบต.จะมีศักยภาพแต่เป็นเพียงผู้ได้บังคับบัญชา ระบบต่าง ๆ ขึ้นกับอำนาจการบริหาร ซึ่งผู้บริหารบางคนแม้ว่าจะบริหารไม่เก่งแต่ไม่ต้องการให้ฝ่ายข้าราชการไปก้าวก่ายการทำงานของตนและจะเลือกเชื่อฟังบางคนที่ตนเห็นประโยชน์เท่านั้น

ผู้ศึกษามีความเห็น เมื่อการทำงานของ อบต.แม้ว่าจะเป็นการกระจายอำนาจแต่ในทางปฏิบัติยังต้องใช้ระเบียบการบริหารงบประมาณ การบริหารพัสดุ ในแบบราชการ ดังนั้น ควรมีการวางระบบตรวจสอบของ อบต.ให้เป็นมาตรฐานด้านการประกันคุณภาพ เช่นเดียวกับหน่วยงานอื่น ๆ ของภาครัฐ เช่นกัน โดยการกำหนดมาตรฐานนั้นจะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมของ อบต.แต่ละพื้นที่ตามลำดับ และควรมีการตรวจติดตาม ประเมินผลตามมาตรฐานตัวชี้วัด และควรมีการกำหนดมาตรฐานพิเศษกรณี อบต.ที่มีขนาดเล็กมีความพิเศษของพื้นที่เช่น อบต.ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เขตป่าสงวนหรือมีความหลากหลายทางวัฒนธรรม มีความซับซ้อนของประชากรในพื้นที่

แนวทางการกำหนดแนวทางการประกันคุณภาพในการตรวจติดตามการบริหารงานในส่วนท้องถิ่นนั้น ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการจากภาคส่วนต่าง ๆ ไม่ร่วมในการตรวจสอบเช่นเดียวกับรูปแบบการประกันคุณภาพทางการศึกษาที่มีการตรวจทั้งคณะกรรมการภายนอกและภายใน โดยกำหนดแนวทาง ดังนี้

1. การกำหนดมาตรฐานคุณภาพการทำงานตามตัวชี้วัดของ อปท.แต่ละระดับ
2. การสร้างระบบการตรวจติดตามประเมินการคุณภาพทำงานของ อบต. และอปท. ระดับอื่น ๆ อย่างต่อเนื่อง

3. การตั้งหน่วยงานและคณะทำงานด้านการประกันคุณภาพการทำงานของ อปท. และ อบต. เพื่อรับผิดชอบการทำงานด้านการประกันคุณภาพของอปท.ทั้งหมด โดยพิจารณาให้มีหน่วยประกันคุณภาพในระดับกรมและระดับประสานงานของจังหวัดและอำเภอ เป็นคณะทำงาน ส่วนคณะตรวจติดตามให้มีทั้งบุคคลภายในและภายนอก คล้ายรูปแบบการประกันคุณภาพการศึกษาของมหาวิทยาลัย ดังที่กล่าวมาแล้ว



ภาพที่ 5.8 รูปแบบระบบประกันคุณภาพของการทำงานองค์กรปกครองท้องถิ่น

การสร้างระบบการประกันคุณภาพการทำงานของ อปท. นั้น ต้องพิจารณาจากปัญหาพื้นที่และการปฏิบัติงานจริง มาเป็นข้อมูลการกำหนดมาตรฐานการประกันคุณภาพการทำงานของ อปท. โดยศึกษาจากระบบประกันคุณภาพการศึกษาของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงสาธารณสุข กระทรวงศึกษา สำนักงานมาตรฐานการศึกษา เป็นต้น โดยนำมาประยุกต์ใช้ในงานการปกครองท้องถิ่นตามความเหมาะสม ทั้งนี้ กระบวนการศึกษารูปแบบการประกันคุณภาพการทำงานของ อปท. ต้องให้หน่วยงานการศึกษาระดับอุดมศึกษาในพื้นที่และส่วนกลางทำงานร่วมกันเป็นเครือข่ายจะได้ข้อมูลจากทุกภาคมาบูรณาการกัน โดยหน่วยงานอุดมศึกษานั้นจะมีขั้นตอนการศึกษาหาข้อมูลจนถึงขั้นกำหนดเป็นนโยบายที่ชัดเจน สามารถวัดได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.5.3.2 ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานในภาวะปกติ บางพื้นที่ พบว่า หน่วยงานที่กำกับดูแล อบต. บางพื้นที่มีการตรวจงานน้อยมากและระยะเวลาที่ตรวจสั้นมาก อบต.เองได้รับประโยชน์จากการตรวจน้อย ทั้ง ๆ ที่ต้องการคำปรึกษาและข้อเสนอแนะอีกมากมาย เจ้าหน้าที่ อบต. บางแห่ง

กล่าวว่า การมาตรวจงานของฝ่ายควบคุมตรวจสอบจาก “ส่วนกลางหรือหน่วยเหนือ” มาตรวจเพียงครั้งวัน อีกครั้งวันไปแะท่องเที่ยว ชื่อของฝากจากพื้นที่กลับไป ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการกำหนดให้หน่วยงานที่กำกับดูแลงาน อบต.ในระดับอำเภอและจังหวัด มีแผนงานการตรวจติดตามการทำงานของ อบต.อย่างต่อเนื่องปีละ 1-2 ครั้ง โดยมีการตั้งทีมตรวจเฉพาะกิจจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งงานด้านการเงิน การคลัง การบริหาร การศึกษา การสาธารณสุขร่วมทีมตรวจสอบคล้ายทีมตรวจติดตามนิเทศงานของหน่วยงานภาครัฐ แต่เป็นทีมตรวจติดตาม นิเทศของระดับจังหวัดและอำเภอ เพื่อให้คำแนะนำเกี่ยวกับการทำงาน/รับฟังปัญหาของพื้นที่เพื่อการแก้ไขและพัฒนา

5.5.3.3 ด้านการตรวจสอบการปฏิบัติงานในภาวะไม่ปกติ จากการที่ อบต.บางแห่งมีการเบิกจ่ายงบประมาณไม่ถูกต้องมีการทำเอกสารกันเอง เบิกเงินเอง ทำให้เกิดการทุจริตและขัดแย้งใน อบต.บางพื้นที่ (พื้นที่ชนบท) และเมื่อ สดง.ไปตรวจ พบว่า เอกสารเหล่านั้นไม่มีการจัดทำและอ้างว่าสูญหายไปกว่า 120 โครงการ สร้างความเสียหายต่องบประมาณ ท้องถิ่นอำเภอเชียงราย กล่าวว่า การตรวจสอบนั้นทางอำเภอไม่มีอำนาจมากนัก เอกสารต่าง ๆ ทาง อบต.ทำเองเบิกจ่ายเงินกันเองทางอำเภอจะไปขอและตรวจเช็คก่อนเบิกเงินไม่ได้ ทำให้เป็นปัญหาที่ทำให้เกิดการทุจริตโครงการต่าง ๆ มากมาย ผู้ศึกษาเห็นว่า ควรมีการมอบอำนาจในการควบคุม ตรวจสอบเกี่ยวกับการเบิกจ่ายงบประมาณก่อนดำเนินการทุกโครงการ เพื่อความถูกต้องตามระเบียบราชการและป้องกันการทุจริตเงินโยยายและการบริหารงานของอบต. โดยให้อำนาจแก่หน่วยงานกำกับดูแลตรวจ/ติดตาม

5.5.4 ข้อเสนอแนะเชิงสังคม (ชุมชน)

การที่บางพื้นที่มีปัญหาการทำงานระหว่างฝ่ายปกครองท้องถิ่นและฝ่ายปกครองท้องที่ (พื้นที่กิ่งเมือง/พื้นที่เมือง) ในขณะที่พื้นที่สมานฉันท์สามารถประสานการทำงานกันได้ทั้ง อบต.ฝ่ายปกครองท้องที่และองค์กรชุมชนหรือกลุ่ม เครือข่ายพัฒนาในพื้นที่ ผู้ศึกษาขอเสนอแนะเกี่ยวกับการแก้ปัญหาคความขัดแย้งในประเด็นนี้ว่า

5.5.4.1 ควรมีการพัฒนารูปแบบการทำงานในชุมชนให้มีลักษณะ 3 ประสาน คือ ท้องถิ่น (อบต.) ท้องที่ (ชุมชน) และองค์กรชุมชน (ภาคประชาสังคม)

5.5.4.2 ผู้นำชุมชนต้องเป็นแบบอย่างที่ดีของนักปกครองในชุมชน สามารถปรับตัวและทำงานประสานกับท้องถิ่นได้ทุกสมัย

5.5.4.3 สนับสนุนให้มีการรวมตัวของกลุ่ม/เครือข่าย/องค์กร ภาคประชาสังคมในรูปกรรมการที่ได้รับการยอมรับและรับรองจากทุกฝ่ายในพื้นที่ ทำงานร่วมกับ อบต.ในทุกกระบวนการ

5.5.4.4 มีการประสานแผนงานชุมชนกับแผน 3 ปี 5 ปีของ อบต.เข้าด้วยกัน เพื่อกำหนดเป้าหมาย การพัฒนาชุมชนไปในทิศทางเดียวกัน เนื่องจากปัญหาพื้นที่บางแห่ง อบต. มุ่งพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นสิ่งปลูกสร้างมากกว่าการพัฒนากิจกรรมทางสังคมที่สำคัญของชุมชน

5.6 ข้อเสนอแนะในการศึกษาครั้งต่อไป

การศึกษาเกี่ยวกับความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นนั้น ยังมีงานศึกษาค่อนข้างน้อย เนื่องจากเป็นงานที่ค่อนข้างเสี่ยงต่ออันตรายในหลาย ๆ ด้าน และปัญหาอุปสรรคในการศึกษามีหลายส่วน ทั้งการเดินทาง การเก็บข้อมูล การแก้ปัญหาที่เกี่ยวข้องกับผู้ที่มีอิทธิพลทางการเมืองทั้งระดับท้องถิ่น และระดับชาติ ทำให้ประเด็นความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นได้รับความสนใจจากนักวิจัยน้อย แต่ในขณะเดียวกันเรื่องราว ข่าวกความขัดแย้งอาจเพิ่มมากขึ้นทุกวัน ผู้ศึกษาเห็นว่าน่าจะมีการพัฒนา การศึกษาวิจัยเพื่อหารูปแบบการเมืองท้องถิ่นในประเด็นการเข้าสู่อำนาจ การบริหารอำนาจและการ ตรวจสอบอำนาจในบริบทพื้นที่ภาคอื่น ๆ ของประเทศเพื่อนำผลไปปรับปรุง/พัฒนาการปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับนโยบาย ระดับปฏิบัติ (อปต.) และระดับชุมชนต่อไป





รายการอ้างอิง

รายการอ้างอิง

กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน. (2553, 22 ธันวาคม). นายก อบต.แม่ทา อ.แม่ทา จ.เชียงใหม่. สัมภาษณ์.

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2551ก). ข้อมูลทะเบียนราษฎร. สืบค้นเมื่อ 29 ธันวาคม 2551, จาก www.info.thailocaladmin.go.th/serch_general

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2551ข). ข้อมูลทะเบียนราษฎร. สืบค้นเมื่อ 30 ธันวาคม 2551, จาก www.info.thailocaladmin.go.th

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (2552). ข้อมูลข่าวสารท้องถิ่นทั่วไทย. สืบค้นเมื่อ 3 มีนาคม 2552, จาก www.thongthin.com

โกวิท พวงงาม. (2549). การส่งเสริมกระบวนการมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: รวบรวมบทความวิชาการ ฉบับที่ 1 กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 25 มกราคม 2552, จาก www.thailocaladmin.go.th

คำมูล. (2553, 21 มกราคม). อดีตกำนันตำบลน้ำเกี๋ยน อำเภอภูเพียง จังหวัดน่าน. สัมภาษณ์.

จรัญ วงศ์หาญไทย และอุ้นแก้ว วงศ์มูล. (2552, 27 ตุลาคม). ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน และ ส.อบต. หมู่ 11 บ้านเวียงกลาง. สัมภาษณ์.

จรัส สุวรรณมาลา. (2551). การกระจายอำนาจในประเทศไทย: ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะทั่วไป. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2551, จาก www.local.moi.go.th/webst/botfam2.htm

เจตน์. (2552, 11 สิงหาคม). ว่าที่เลขาและทีมงานเบอร์ 1 คนเผ่าอาข่า หมู่ 3 บ้านห้วยแม่เลี่ยม. สัมภาษณ์.

เจ้าหน้าที่วิทยุ อบต.ห้วยชมภู. (2552, 26 กรกฎาคม). สัมภาษณ์

เจดศักดิ์ สิงห์สุข. (2552, 17 พฤศจิกายน). สมาชิก อบต. หมู่ 7 บ้านโล๊ะป่าห่า. สัมภาษณ์.

ชรินทร์ ดีปินดา. (2553, 24 มกราคม). ผู้อำนวยการโรงพยาบาลบ้านหลวง อำเภอบ้านหลวง
จังหวัดน่าน. สัมภาษณ์.

ชลธชา เกียรติแดนไพร. (2552). **วิถีปกากะญอกับการจัดการที่ดินจังหวัดแม่ฮ่องสอน ชุมชนห้วย
ปูลิง โครงการฟื้นฟูชีวิตและวัฒนธรรม จังหวัดแม่ฮ่องสอน. เอกสารรวบรวมเรื่องราวปกากะ
ญอ วันที่ 7 ธันวาคม 2552. [อัดสำเนา]. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.**

ชัชวาล ทองดีเลิศ. (2552, 21 มกราคม). นักประชาสัมพันธ์ จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์.

ชาตรี ใจฟอง. (2552, 20 พฤศจิกายน). หัวหน้างานโยธา อบต.แม่ข้าวต้ม อำเภอเมือง จังหวัด
เชียงราย. สัมภาษณ์.

ชำนาญ เชื้อนเพชร. (2552, 18 ธันวาคม). เลขานายก อบต. แม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

ชื่นชม อินทะไชย. (2552, 21 สิงหาคม). หัวหน้างานคลัง อบต.ป่าบง. สัมภาษณ์.

ชุมชนไท. (2552). **ชุมชนน้ำเกี๋ยน**. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2552, จาก www.chomchonhai.com

ชูศิลป์ สายวัฒนะ. (2553, 20 มกราคม). นายก อบต.น้ำเกี๋ยน. สัมภาษณ์.

ไชยา ประหยัดทรัพย์. (2552, 8 ธันวาคม). อดีตนายก อบต.ห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัด
แม่ฮ่องสอน. สัมภาษณ์.

ชาน. (2552, 7 สิงหาคม). เจ้าหน้าที่วิทยุ อบต. สัมภาษณ์.

ณรงค์ สุป็นโน. (2552, 21 ตุลาคม). ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ 10 บ้านปางลาว ต.แม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

คลฤดี รักจักร. (2552, 22 สิงหาคม). ผู้สมัคร เบอร์ 1 หมู่ 2 ตำบลป่าบง อำเภอสарภี. สัมภาษณ์.

ดิชพงศ์ เจริญวิชาว. (2552, 26 สิงหาคม). อดีต ส.อบต. หมู่ที่ 9 บ้านแม่สลัก อำเภอเมือง จังหวัด
เชียงราย. สัมภาษณ์.

เดโช สนวนานนท์. (2545). **พจนานุกรมศัพท์การเมือง**. กรุงเทพฯ: หน้าต่างสู่โลกกว้าง.

ดวงทิพย์ พรหมสอน. (2552, 11 พฤศจิกายน). รักษาการผู้ว่า สตง.ภาค 8 เชียงใหม่. สัมภาษณ์.

ตำบลแม่ข้าวต้ม. (2551). ข้อมูลทะเบียนราษฎร. สืบค้นเมื่อวันที่ 25 สิงหาคม 2552, จาก
<http://www.maekhawtom.go.th/minindex.php>

ถวิล ชูดวง. (2552, 4 สิงหาคม). นักวิชาการสาธารณสุข สาธารณสุขอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่.
 สัมภาษณ์.

ท้องถิ่นคอตคอม. (2550ก). ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารท้องถิ่นทั่วไทย กรมส่งเสริมการปกครอง
 ท้องถิ่น. สืบค้นเมื่อ 23 กุมภาพันธ์ 2550, จาก www.tongthin.com

ท้องถิ่นคอตคอม. (2550ข). ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารท้องถิ่นทั่วเมืองไทย. สืบค้นเมื่อ 1 มีนาคม
 2552, จาก www.tongthin.com

ทองเปลว ทวีวิชาการสีทอง. (2552, 14 ธันวาคม). ประธานเครือข่ายชุมชนจังหวัดแม่ฮ่องสอน.
 สัมภาษณ์.

ทัศนีย์ คำต๊ะ. (2552, 22 กรกฎาคม). ผู้อำนวยการ โรงเรียนแม่ข้าวต้ม อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย.
 สัมภาษณ์.

ไทยตำบลคอตคอม. (2552). ศูนย์รวมข้อมูลข่าวสารท้องถิ่นทั่วเมืองไทย. สืบค้นเมื่อ 13
 พฤศจิกายน 2552, จาก <http://www.thaitambon.com/tambon/thotlist.asp?ID=502305>

ธีรภัทร์ เสรีรังสรรค์. (2547). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยบนเส้นทางพัฒนาประชาธิปไตย.
 กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

นภคณ เฉียงใหม่. (2552, 22 ธันวาคม 2552). นายก อบต.คอนแกว อ.แม่วัง จ.เชียงใหม่.
 สัมภาษณ์.

นิติพัฒน์ สายรัตน์. (2552, 20 กันยายน). ผู้สมัคร ส.อบต.ป่าบาง เบอร์ 1 หมู่ 6 ตำบลป่าบาง
 อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

นิยม รัฐอมฤต. (2550). สภาพปัจจุบัน ปัญหา และแนวโน้มบริบท การเปลี่ยนแปลงสังคมโลกและ
 สังคมไทย ภายใต้กระแสโลกาภิวัตน์. กรุงเทพฯ: ศ. เจริญการพิมพ์.

บุญยืน คงเพชรศักดิ์. (2552, 8 ธันวาคม). ประชาสังคม โครงการฟื้นฟูชีวิตและวัฒนธรรม
 จ.แม่ฮ่องสอน. สัมภาษณ์.

ประจัญ สาคร. (2552, 30 ตุลาคม). นายก อบต.แม่ยาว อ.เมือง จ.เชียงราย. สัมภาษณ์.

ประทวน นันติ. (2552, 23 สิงหาคม). ผู้สมัคร ส.อบต.ป่าบง เบอร์ 1 หมู่ 4 ตำบลป่าบง อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

ประธาน กองทฤษฎีศึกษาร. (2534). การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

ประพันธ์ ธีปการพงศ์. (2552, 26 สิงหาคม). หัวหน้าสถานีอนามัยห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย. สัมภาษณ์.

ประพันธ์ มูลข้าว. (2552, 30 ตุลาคม). นายก อบต.แม่ต้า อ.เมือง จ.พะเยา. สัมภาษณ์.

ประไพพร พลเยี่ยม. (2552, 20 พฤศจิกายน). ผู้ช่วยเลขาสภาที่ปรึกษา อบต.แม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

ประเวศ วะสี. (2550). ประชาธิปไตยชุมชน: (1) รากฐานของการเมืองสมานฉันท์และการเมืองคุณธรรม. มติชนรายสัปดาห์, 27(1392), 26.

ประสงค์ แก้วสมุทร. (2552, 22 สิงหาคม). หมู่ 5 ตำบลป่าบง อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

ประสิทธิ์ ฟ่านพิพัฒน์พงศ์. (2552, 8 สิงหาคม). ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ที่ 4 บ้านผาลัง. สัมภาษณ์.

ประเสริฐ กุโน. (2552, 5 สิงหาคม). ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 6 ต.ท่าวังตาล อ.สารภี จ.เชียงใหม่. สัมภาษณ์.

ประเสริฐ เตมิชีว. (2552, 21 ธันวาคม). นายก อบต.ป่าสัก อ.ป่าสัก จ.ลำพูน. สัมภาษณ์.

ปิยะดา วิชัยวรกิจ. (2552, 5 กันยายน). ชาวบ้านชุมชนอาข่าบ้านปางขอน หมู่ 7 ตำบลห้วยชมภู. สัมภาษณ์.

ผ่องพิณ วุฒิสภา. (2552, 22 สิงหาคม). ผู้สมัคร ส.อบต.ป่าลง หมู่ 5 อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านเวียงกลาง. (2552, 27 ตุลาคม). สัมภาษณ์.

เผยเจียง. (2552, 27 กันยายน). ชาวบ้านหมู่ 7 บ้านปางขอน ตำบลห้วยชมภู อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย. สัมภาษณ์.

พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชัชวาล. (2552, 9 กันยายน). ปลัด อบต.ห้วยชมภู. สัมภาษณ์.

พงษ์สวัสดิ์ สวัสดิพงษ์. (2547). การจัดระเบียบทางสังคม: ความคิดพื้นฐานทางสังคมวิทยา.

กรุงเทพฯ: คณะสังคมวิทยาและมานุษยวิทยา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พจนานุกรมศัพท์สังคมวิทยา อังกฤษ-ไทย ฉบับราชบัณฑิตยสถาน (พิมพ์ครั้งที่ 2). (2524).

กรุงเทพฯ: รุ่งศิลป์การพิมพ์.

พิเยะระ สุโพธิญาณ. (2552, 14 ธันวาคม). อดีตกำนันตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัด
แม่ฮ่องสอน. สัมภาษณ์.

พัฒน์ อภัยมูล. (2553, 5 ธันวาคม). ประธานกลุ่มสหกรณ์ตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัด
เชียงใหม่. สัมภาษณ์.

พนัสมิตร ดวงตะวันจันทร์. (2552, 3 กันยายน). ทีมงานผู้สมัครนายก ทีม 3 ตำบลห้วยชมภู.
สัมภาษณ์.

พิชัย ศรีดาวเรือง. (2553, 22 ธันวาคม). นายก อบต.แม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่.
สัมภาษณ์.

พิชาย รัตนคิดถ ก ภูเก็ต. (2552). โครงสร้างอำนาจท้องถิ่น ความขัดแย้งและการเปลี่ยนแปลง.

กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

พิธาน เปี้ยเชกู่. (2552, 6 สิงหาคม). ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 11 บ้านร่มเย็น ตำบลห้วยชมภู. สัมภาษณ์.

ไพรัช. (2552, 26 มิถุนายน). หัวหน้าสถานีอนามัยบ้านปางขอน ตำบลห้วยชมภู อำเภอเมือง
จังหวัดเชียงราย. สัมภาษณ์.

ไพศาล สีนาคล้วน. (2540). บทบาทของกำนัน: ศึกษาเปรียบเทียบในการปกครองท้องถิ่นและการ
ปกครองท้องที่. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

มงคล ศรีคำม้วน. (2552, 24 ธันวาคม). ปลัด อบต.แม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

มงคล สุกใส. (2552, 18 สิงหาคม). นายอำเภอเมืองสารภี จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์.

มานิตย์ ศรีดี. (2552, 3 สิงหาคม). กำนันตำบลป่าบง อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

ยงยุทธ นารินทร์. (2552, 5 กันยายน). ผู้สมัคร ส.อบต.ป่าบง หมู่ 3 ตำบลป่าบง อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

รชตะ วัฒนวงศ์. (2545). เสียงจากชาวบ้าน: การเมืองตะวันออกต่างจากตะวันตก. สืบค้นเมื่อ 17 มิถุนายน 2553, จาก <http://pi.eng.src.ku.ac.th/mod/forum/discuss.php?d=3522&parent=24749>

รัฐติกันต์ ปิ่นเปอะ. (2545). การจัดการแก้ไขความขัดแย้งในชุมชนชนบทภาคเหนือ. วิทยานิพนธ์ศึกษาศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

รัตนา ดวงแก้ว. (2551). คู่มือการถอดบทเรียนโครงการพัฒนาชุมชน. สืบค้นเมื่อ 1 กันยายน 2551, จาก www.cdd.go.th/kmcd/show_pdf.php?id=013904&order=3

ราชบัณฑิตยสถาน. (2546). พจนานุกรม ฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2542. กรุงเทพฯ: นานมีบุ๊คส์.

วรุตม์ เจดีย์ภัทรนาท. (2541). ความเกี่ยวข้องของสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลกับพรรคการเมือง. วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

วันชัย วัฒนศัพท์. (2547). ความรู้เบื้องต้น กระบวนการแก้ปัญหาข้อพิพาทที่เหมาะสม. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า และกรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม

วันชัย วัฒนศัพท์. (2551). สานเสวนาจากท้องถิ่นสมานฉันท์สู่การเมืองของประชาชน. ใน เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาสุขภาพแห่งชาติ ครั้งที่ 1 เรื่อง ทางออกความขัดแย้งของสังคมไทยเพื่อสุขภาวะ. วันที่ 11 ธันวาคม 2551 ณ องค์การสหประชาชาติ. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ.

วันชัย วัฒนศัพท์, บรรพต ดันธีรวงศ์ และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2547). การจัดการความขัดแย้งและการขอโทษ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ศาลาแดง.

วุฒิสาร ดันไชย. (2547). ทิศทางการปกครองท้องถิ่นไทยบนเส้นทางพัฒนาประชาธิปไตย. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

เวียงรัฐ เนติโพธิ์. (2551). การกระจายอำนาจกับการเมืองท้องถิ่น อำนาจและผลประโยชน์อยู่ที่ใคร?. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2551, จาก www.prachathai.com 2.htm

ศรี ดิสุชา. (2553, 21 มกราคม). กำนันตำบลน้ำเกี๋ยน อำเภอกู่เพียง จังหวัดน่าน. สัมภาษณ์.

ศรีมานิตย์ กันยวง. (2552, 18 สิงหาคม). ประธานสภา อบต.แม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

สิรินันท์ สารมณฺธิ. (2553, 20 มกราคม). เจ้าหน้าที่สถานีอนามัยตำบลน้ำเกี๋ยน อ.กู่เพียง จ.น่าน. สัมภาษณ์.

ศิริวรรณ ปราศจากศัตรู. (2548). การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนที่มีผลต่อการพัฒนาการเมืองท้องถิ่น: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตเลือกตั้งที่สองของจังหวัดแพร่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

สงกรานต์ ก้อนแก้ว. (2552, 20 พฤศจิกายน). หัวหน้าสถานีอนามัยแม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

สถานีอนามัยบ้านปางขอน. (2552). ข้อมูลราษฎร: เอกสารรวบรวมจากฐานข้อมูลการสำรวจของสถานีอนามัยบ้านปางขอน ตำบล ห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย วันที่ 15 ธันวาคม 2552. [อัดสำเนา]. ม.ป.ท.: ม.ป.พ.

สถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. (2552). ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม: กรณีศึกษาองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น. เอกสารรายงานวิจัยสถาบันเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สนับสนุนโดยสำนักงานข้าราชการพลเรือน (ก.พ.). [อัดสำเนา]. นนทบุรี: ม.ป.พ.

สนิท สมักรการ. (2520). สังคมและวัฒนธรรมเชียงใหม่ภาคเหนือ. กรุงเทพฯ: สภาสังคมศาสตร์.

สมจิตร บั้งเงิน. (2552, 18 ธันวาคม). รองนายก อบต.แม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

สมชาย จาวเจริญพาณิชย์. (2552, 26 สิงหาคม). อดีตสารวัตรกำนัน, ว่าที่รองนายก อบต.ทิมที่ 3. สัมภาษณ์.

สมบัติ แซ่เต๋น. (2552, 8 สิงหาคม). ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ที่ 4 บ้านผาลัง ตำบลห้วยชมภู. สัมภาษณ์.

สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2544). การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 12).

กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

สมยศ กองอินทร์. (2552, 23 สิงหาคม). ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 2 ตำบลป่าบง อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

สมยศ ศิลปีโยดม. (2540). ผู้นำชุมชนกับการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในชุมชน. วิทยานิพนธ์
เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครอง. มหาวิทยาลัยรามคำแหง, กรุงเทพฯ.

สมศักดิ์ เมืองใจ. (2552, 23 สิงหาคม). ผู้สมัคร ส.อบต.ป่าบง เบอร์ 3 หมู่ 4 ตำบลป่าบง อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

สมสุข บุญยะบัญชา. (2549). องค์กรชุมชนท้องถิ่นกับการอภิวัฒน์สังคมและการเมือง. ใน
บทความวิชาการของวิทยาลัยการจัดการทางสังคม. วันที่ 24-25 พฤษภาคม 2549 ณ
โรงแรมดิลักซ์คลองตัน. สืบค้นเมื่อ 5 ธันวาคม 2551, จาก
[www.thaigokknowledge.org/board/board-show.phpMbrd_id=7&bdt_id=697](http://www.thaigoknowledge.org/board/board-show.phpMbrd_id=7&bdt_id=697).

สมหมาย นทีพัชรา. (2552, 20 กรกฎาคม). ชาวบ้านหมู่ 6 ตำบลห้วยชมภู. สัมภาษณ์.

สวิง ต้นอุด. (2552, 25 พฤศจิกายน). ประชาสังคม วิทยาลัยการจัดการทางสังคม หมู่บ้านสินธนา
อ.เมือง จ.เชียงใหม่. สัมภาษณ์.

สุขใจ วิชญพันธุ์. (2552, 14 ธันวาคม). หัวหน้าสถานีอนามัยแม่เกี๋ อ.ขุนยวม จ.แม่ฮ่องสอน.
สัมภาษณ์.

สัญญา สัญญาวิวัฒน์. (2550). ทฤษฎีสังคมวิทยา เนื้อหาและแนวการใช้ประโยชน์เบื้องต้น (พิมพ์
ครั้งที่ 10). โครงการตำราพื้นฐานคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. กรุงเทพฯ:
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สันติ รอดไพฑูรย์. (2549). ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมือง
การปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

สันติ เกรนิยม. (2552, 24 ธันวาคม). นายก อบต.แม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ. (2546). **น้ำเกี๊ยน** ชุมชนแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน.

ใน เอกสารเผยแพร่ของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (หน้า 37).

กรุงเทพฯ: สำนักงานฯ.

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดเชียงใหม่. (2552). **ผลการเลือกตั้ง นายก อบต.**

และสมาชิก อบต. วันที่ 6 กันยายน 2552. สืบค้นเมื่อ 2 สิงหาคม 2553, จาก

<http://www2.ect.go.th/about.php?Province=chiangmai&SiteMenuID=339>

สำนักงานจังหวัดเชียงราย ศาลากลางจังหวัดเชียงราย. (2551ก). **ข้อมูลทะเบียนราษฎร์.** สืบค้นเมื่อ

24 มีนาคม 2552, จาก www.chiangrai.net/osmlanna/osm.phd?module=ml1.

สำนักงานจังหวัดเชียงราย ศาลากลางจังหวัดเชียงราย. (2551ข). **งานข้อมูลสารสนเทศและการ**

สื่อสาร. สืบค้นเมื่อ 12 มกราคม 2552, จาก

<http://www.chiangrai.net/cpoc/2009/Articles/viewArticle.aspx?A=11>

สิทธิกร ขวัญดี. (2542). **การกระจายอำนาจกับระบบอุปถัมภ์: การศึกษาเฉพาะกรณี องค์การ**

บริหารส่วนตำบลในอำเภอ อัมพวา จังหวัดสมุทรสงคราม. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตร

มหาบัณฑิต สาขาการปกครอง. จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรุงเทพฯ.

สิทธิชัย แซ่พ่าน. (2552, 6 กันยายน). **อดีต ส.อบต. หมู่ 7 บ้านปางตระไคร้ ต.ห้วยชมพู่.**

สัมภาษณ์.

สิน พันธุ์พินิจ. (2549). **เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2).** กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์.

สุกรรณ คำภู. (2552, 8 ตุลาคม). **ท้องถิ่นอำเภอเมืองเชียงราย.** สัมภาษณ์.

สุชาติ ประสิทธิ์รัฐสินธุ์ และกรรณิการ์ สุขเกษม. (2547). **วิธีวิทยาการวิจัยเชิงคุณภาพ: การวิจัย**

ปัญหาปัจจุบันและวิธีการวิจัยอนาคตกาล. กรุงเทพฯ: สามลดา.

สุนีย์. (2552, 9 มิถุนายน). **ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 9 บ้านแม่สลัก ตำบลห้วยชมพู่.** สัมภาษณ์.

สุพรรณิ เกื่อนกลาด. (2550). **กลุ่มผลประโยชน์กับองค์การปกครองปกครองท้องถิ่น: กรณีศึกษา**

4 เทศบาลนคร ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ. มุมมองบ้านสาม. กรุงเทพฯ: ทรูกิจ. สืบค้นเมื่อ

10 มีนาคม 2552, จาก <http://www.nidambe11.net/ekonomiz/2007q3/2007july05p.2htm>.

สุพจน์. (2552, 25 ธันวาคม). ผู้สมัครนายก อบต.แม่ข้าวต้มและสอบต. สัมภาษณ์.

สุพัฒน์ นาคำ. (2552, 20 กันยายน). นายก อบต.ป่าบง อำเภอสารภ. สัมภาษณ์.

สุภาพร แซ่ฟ่าน. (2552, 9 กันยายน). อดีตสมาชิกสภา อบต. สมัยแรก. สัมภาษณ์.

สุรพล นภาโรจน์. (2552, 26 สิงหาคม). ประธานสภา อบต., ว่าที่รองนายก. สัมภาษณ์.

สุรสิทธิ์ อิวตระกูล. (2552, 25 สิงหาคม). กำนันตำบลห้วยชมภู. สัมภาษณ์.

สุวรรณ พุกคณา. (2548). **ปัจจัยและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมือง ระหว่างนักการเมืองท้องถิ่นกับพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในจังหวัดหนองคาย.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

สุวิชา ท้าวเจริญ. (2552, 21 สิงหาคม). หัวหน้างานโยธา อบต.ป่าบง จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์.

สันติ รอดไพฑูรย์. (2549). **ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเข้าสู่อำนาจทางการเมืองท้องถิ่นของสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล จังหวัดเชียงใหม่.** วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง. มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, เชียงใหม่.

โสภณ กระบวนศิริ. (2552, 12 ธันวาคม). สารวัตรกำนันตำบลแม่กิ. สัมภาษณ์.

อकिन รพีพัฒน์. (2527). **สังคมไทยในสมัยต้นกรุงรัตนโกสินทร์ พ.ศ. 2325-2416 (พิมพ์ครั้งที่ 2).** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. อ้างถึงใน อมรา พงศาพิชญ์ และ ปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545). **ระบบอุปถัมภ์ (พิมพ์ครั้งที่ 3).** กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู. (2553). **แผนพัฒนา 3 ปี (พ.ศ. 2553-2555).** ใน เอกสารรวบรวมประกอบการทำแผนพัฒนา 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย. เชียงราย: องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยชมภู.

องค์การบริหารส่วนตำบลห้วยปลิง. (2552). **ข้อมูลราษฎร.** สืบค้นเมื่อ 12 พฤศจิกายน 2552, จาก www.huapooling.com

อดุลย์ รัตศิริ ปริญญา. (2548). สาเหตุและผลกระทบของความขัดแย้งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การบริหารส่วนตำบล ในอำเภอเมือง จังหวัดระยอง. วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการเมืองการปกครอง. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, นนทบุรี.

อนันต์ ดวงแก้วเรือน. (2553, 5 ธันวาคม). กำนันตำบลแม่ทา อำเภอแม่ออน จังหวัดเชียงใหม่. สัมภาษณ์.

อมรา พงศาพิชญ์ และปรีชา คุวินทร์พันธุ์. (2545). ระบบอุปถัมภ์ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรุณ. (2552, 24 สิงหาคม). ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 4 ตำบลป่าบง อำเภอสารภี. สัมภาษณ์.

อุทุมพร จามรมาน. (2537). การทำวิจัยเชิงสำรวจ = Conducting a survey research. กรุงเทพฯ: ม.ป.พ. อ้างถึงใน สีน พันธุ์พินิจ. (2549). เทคนิคการวิจัยทางสังคมศาสตร์ (พิมพ์ครั้งที่ 2). กรุงเทพฯ: วิทยพัฒน์.

อุบล ะไวทย์. (2552, 2 ธันวาคม). ปลัด อบต.ดอนแก้ว อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่. สัมภาษณ์.

อาเพียว. (2552, 23 กรกฎาคม). ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 บ้านปางขอน ตำบลห้วยชมภู. สัมภาษณ์.

อาเว่ย ฮาเยกู. (2552, 6 สิงหาคม). อดีต ส.อบต.หมู่ 7 บ้านปางขอน. สัมภาษณ์.

อาสี นีโย. (2552, 11 ธันวาคม). ประธานเครือข่ายห้วยปูลิง ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน. สัมภาษณ์.

อาฮู. (2552, 25 กันยายน). ชาวบ้านหมู่ 7 บ้านปางขอน ตำบลห้วยชมภู. สัมภาษณ์.

อินหวัน บั้งเงิน. (2552, 25 กันยายน). กำนันตำบลแม่ข้าวต้ม. สัมภาษณ์.

Almond, G. A. (1956). A Discipline Divided: Schools and Sects in Political Science. Newbury Park, CA: Sage. อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2544). การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.

- Almond, G. A. & Verba, S. (1965). *The Civil Culture*. Boston: Little Brown Press. อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2544). *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. **JAIP**, **35**, 216-224.
- Bottomore, T. (1993). **Elites and society** (2nd ed.). London: Routledge.
- Clarke, J. J. (1597). *Social Administration, including the Poor Laws*. M A Pitman & Sons, Ltd; Marxists Internet Archive (2008). อ้างถึงใน ประชาน คงฤทธิศึกษากร. (2534). *การปกครองท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.
- De Vos, G. & Hippler, A. (1969). *Cultural psychology: Comparative studies of human behavior*. In G. Lindzey and E. Aronson (Eds.), *Handbook of social psychology*. Addison: Wesley Publishing. อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2544). *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- Fisher, R. W. (1991). *Getting past no: negotiating with difficult people*. New York: Bantam Books. อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์, บรรพต ดันธีรวงศ์ และศุภนัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2547). *การจัดการความขัดแย้งและการขอโทษ* (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ศาเลาแดง.
- Foster, G. M. (1963). **The dyadic contract in Tzintzuntzan, II: Patron-client relationship**. Retrieved October 2, 2009, from www.jstor.org/stable/10.2307/
- Hunter, F. (1953). **Community power structure: A study of decision makers**. United States: University of North Carolina Press.
- Milbrath, L. W. (1965). *Political participation; how and why do people get involved in politics?*. Chicago: Rand McNally Press. อ้างถึงใน สมบัติ ชำรงชัยวงศ์. (2544). *การเมือง: แนวความคิดและการพัฒนา* (พิมพ์ครั้งที่ 12). กรุงเทพฯ: เสมาธรรม.
- Mills, C. W. (1956). **The power elite**. Oxford: Oxford University Press.

Putnam, R. D. (1977). **Elite transformation in advance industrial societies: An empirical assessment of the theory of technocracy.** United Kingdom: Princeton University Press.

Robson, W. A. (1953). Local government. In Encyclopedia of social science (Vol 10).

New York: The Macmillan. อ้างถึงใน ประธาน คงฤทธิศึกษากร. (2534). **การปกครองท้องถิ่น.** กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์.

Thomas, K. W. & Kilnam, R. (1974). Conflict management: Reflections and update. Journal of Organizational Behavior, 13(3), 265-274. อ้างถึงใน วันชัย วัฒนศัพท์, บรรพต ดันธีรวงศ์ และศุภณัฐ เพิ่มพูนวิวัฒน์. (2547). **การจัดการความขัดแย้งและการขอโทษ** (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: ศาเลาแดง.





ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

ตารางสัมภาษณ์

ตาราง ก1 การสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลาสัมภาษณ์
1	ศาสตราจารย์ นายแพทย์ วันชัย วัฒนศัพท์	ผู้ทรงคุณวุฒิจากสถาบัน พระปกเกล้า นนทบุรี	1 ธันวาคม 2552	22.00 - 23.30
2	รศ.วุฒิสาร ตันไชย	ผู้ทรงคุณวุฒิสถาบัน พระปกเกล้า นนทบุรี	23 พฤศจิกายน 2552	20.00 - 20.30
3	นาง ดวงทิพย์ พรหมสอน	รักษาการผู้อำนวยการ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ภาค 8 จังหวัดเชียงใหม่	11 พฤศจิกายน 2552	11.00 - 12.00
4	นาย มงคล สุกใส	นายอำเภอเมืองสารภี จังหวัดเชียงใหม่	18 สิงหาคม 2552	14.00 - 15.30
5	นาย สุภรรณ คำภู	ท้องถิ่นอำเภอเมือง จังหวัด เชียงราย	8 ตุลาคม 2552	13.00 - 14.30
6	นาย ชัชวาล ทองดีเลิศ	เครือข่ายประชาสังคม ภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่	10 พฤศจิกายน 2552	10.00 - 12.30
7	นาย สวิง ตันอุดม	เครือข่ายประชาสังคม ภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่	25 พฤศจิกายน 2552	10.00 - 12.30
8	นาย บุญขึ้น คงเพชรศักดิ์	เครือข่ายประชาสังคม ภาคเหนือ จังหวัดแม่ฮ่องสอน	8 ธันวาคม 2552	10.00 - 12.30
9	นาย ประยงค์ ดอกกล้วย	เครือข่ายประชาสังคม ภาคเหนือ จังหวัดเชียงใหม่	20 ธันวาคม 2552	10.00 - 12.30

ตาราง ก1 (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลาสัมภาษณ์
10	นาง อุบล ชะไวทย์	ปลัด อบต.ดอนแก้ว อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่	2 ธันวาคม 2552	9.00 - 11.30
11	นาย ประพันธ์ มุลเข้า	นายก อบต.แม่ต้า อ.เมือง จ.พะเยา	30 ตุลาคม 2552	15.00 - 16.30
12	นาย ประเสริฐ เตมิชีว	นายก อบต.ป่าสัก อ.เมือง จ.ลำพูน	21 ธันวาคม 2552	9.00 - 10.00
13	ร.อ.ประจัญ สาร	นายก อบต.แม่ยาว อ.เมือง จ. เชียงราย	30 ตุลาคม 2552	10.00 - 12.30
14	นาย นกตล ณ เชียงใหม่	นายก อบต.ดอนแก้ว อ.แม่ริม จ.เชียงใหม่	22 ธันวาคม 2553	10.00-12.00
15	นาย ถวิล ชูดวง	นักวิชาการสาธารณสุข สาธารณสุขอำเภอ สารภี จังหวัดเชียงใหม่	4 สิงหาคม 2552	10.00 -11.00
16	นาย สุขใจ วิชญพันธ์	นักวิชาการสาธารณสุข ตำบล แม่กี้ อำเภอขุนยวม จังหวัด แม่ฮ่องสอน	12 ธันวาคม 2552	18.00 - 19.00
17	พ่อหลวงประเสริฐ กุโน	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 6 ท่าวังตาล ตำบลท่าวังตาล อำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่	5 สิงหาคม 2552	09.30 – 10.30
18	นาย โสภณ กระบวนศิริ	สารวัตรกำนันตำบลแม่กี้ อำเภอขุนยวม จังหวัด แม่ฮ่องสอน	12 ธันวาคม 2552	11.00 - 12.00

ตาราง ก2 การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพื้นที่ตำบลห้วยชมภู อ.เมือง จ.เชียงราย

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลา สัมภาษณ์
1	นาย ประพันธ์ ทิปการพงศ์	หัวหน้าสถานีอนามัยห้วยชมภู ตำบลห้วยชมภู	26 สิงหาคม 2552	14.00 - 15.30
2	นางสาว สิริลักษณ์	ผู้อำนวยการโรงเรียนบ้านปาง ขอน	28 กรกฎาคม 2552	16.00 - 17.00
3	นาย ไพรัช	หัวหน้าสาธารณสุขบ้านปาง ขอน ตำบลห้วยชมภู	23 กรกฎาคม 2552	8.00 - 9.00
4	นาย สุรสิทธิ์ อิวตระกูล	กำนันตำบลห้วยชมภู	25 สิงหาคม 2552	9.00 - 10.00
5	นาง สุนีย์	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 9 แม่สลัก ตำบลห้วยชมภู	9 มิถุนายน 2552	11.00 - 12.00
6	พ่อหลวงประวิทย์ ประดับชมภู	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 10 บ้านจะก่อ ตำบลห้วยชมภู	9 มิถุนายน 2552	12.00 - 13.00
7	พ่อหลวงพิธาน เบียเซ กู๋	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 11 บ้านร่มเย็น ตำบลห้วยชมภู	6 สิงหาคม 2552	11.30 - 12.30
8	พ่อหลวงอาเพียว	ผู้ใหญ่บ้านหมู่ 7 บ้านปางขอน ตำบลห้วยชมภู	23 กรกฎาคม 2552	16.30 - 17.30
9	นาย สมชาย จาวเจริญ พาณิชย์	ผู้ร่วมทีมสมัครรอนายก อบต.ทีมที่ 3 ตำบลห้วยชมภู	26 สิงหาคม 2552	09.00 - 10.30
10	นาย สุรพล นภาโรจน์	อดีต ประธานสภา อบต. ผู้สมัครรอนายก อบต.ทีมที่ 3 ห้วยชมภู	26 สิงหาคม 2552	10.00-11.30
11	นาย พันธมิตร ดวง ตะวันจันทรา(อาจื้อ)	ผู้สมัครเลขานายก อบต.ทีมที่ 3 ตำบลห้วยชมภู	3 กันยายน 2552	10.00-11.30
12	นาย พงษ์ทวี พงษ์พันธุ์ชวัล	ปลัด อบต.ห้วยชมภู	9 กันยายน 2552	11.00 - 14.30
13	นาย เสกสรร แซ่เต๋น (อาเจี้ยว)	เจ้าหน้าที่ อบต.ห้วยชมภู	8 สิงหาคม 2552	11.00 -11.30

ตาราง ก2 (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลา สัมภาษณ์
14	นาย ชาน	เจ้าหน้าที่วิทยุใน อบต.ห้วยชมภู	7 สิงหาคม 2552	16.00 – 17.00
15	นาย เจตน์	ผู้สมัครเลขานายก อบต.ทิม 1	11 สิงหาคม 2552	11.00 – 12.00
16	นาย รัชชัย แซ่ลือ	ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ที่ 6 ห้วยชมภู	25 สิงหาคม 2552	13.00 - 13.30
17	นาย สมบูรณ์ จาวเจริญวงศ์	ผู้สมัคร(ใหม่) ส.อบต.หมู่ 7 บ้าน ปางขอน ตำบลห้วยชมภู	7 สิงหาคม 2552	16.00 – 17.00
18	นาย ดิษฐพงศ์ เจริญวิเศษ	อดีต ส. อบต. และผู้สมัคร ส. อบต.หมู่ที่ 9 บ้านแม่สลัก ตำบล ห้วยชมภู	26 สิงหาคม 2552	13.45-15.30
19	นาย วสุพล แซ่เต๋น	ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ที่ 4 บ้านผาลัง ตำบลห้วยชมภู	8 สิงหาคม 2552	11.00 - 11.30
20	นาย สมบัติ แซ่เต๋น	ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ที่ 4 บ้านผาลัง ตำบลห้วยชมภู	8 สิงหาคม 2552	11.00 -11.30
21	นาย สมหมาย นันทิพัชรา	ผู้สมัคร ส.อบต. หมู่ที่ 6บ้านห้วย ชมภู ตำบลห้วยชมภู	26 สิงหาคม 2552	09.00-15.30
22	นาย ประสิทธิ์ ฟ่าน พิพัฒน์พงศ์	ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ที่ 4 บ้านผาลัง ตำบลห้วยชมภู	8 สิงหาคม 2552	11.00 -11.30
23	นาย สุทธิชัย แซ่ฟ่าน	อดีต ส.อบต.หมู่ 7 บ้านปางตระไค้ ตำบลห้วยชมภู	6 กันยายน 2552	18.30 – 21.30
24	นาย อาเว่ย สาเย่	อดีต ส.อบต.หมู่ 7 บ้านปางขอน ตำบลห้วยชมภู	6 สิงหาคม 2552	18.30 – 21.30
25	นางสาว ปิยะดา วิชัย กิจ(หล้า)	ชาวบ้านชุมชนอาข่าบ้านปางขอน หมู่ที่ 7 ตำบลห้วยชมภู	5 กันยายน 2552	09.00 - 10.30
26	ป้าฝอยเจียง แซ่ลี	ชาวบ้านชุมชนอาข่าบ้านปางขอน หมู่ที่ 7 ตำบลห้วยชมภู	5 กันยายน 2552	10.50 - 12.30
27	คุณ สุภาพร แซ่ฟ่าน	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ที่ 7 บ้านปาง ขอน ตำบลห้วยชมภู	8 สิงหาคม 2552	11.00 -11.30
28	ลุงชาวอาข่า	ชาวบ้านอาข่าบ้านปางขอน หมู่ที่ 7 ตำบลห้วยชมภู	5 กันยายน 2552	09.00 - 10.30

ตาราง ก3 การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพื้นที่ตำบลป่าบาง อ.สารภี จ.เชียงใหม่

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลาสัมภาษณ์
1	นาย มานิตย์ ศรีดี	กำนันตำบลป่าบาง	3 สิงหาคม 2552	10.00 – 11.00
2	นาย สมยศ กองอินทร์	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 2 ตำบลป่าบาง	23 สิงหาคม 2552	11.00 – 12.00
3	นาย อรุณ ผู้ใหญ่บ้าน	ผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 4 ตำบลป่าบาง	24 สิงหาคม 2552	09.00 – 10.00
4	นาง กัญญา เกษทอง	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน หมู่ 1 ตำบลป่าบาง	วันที่ 22 สิงหาคม 2552	15.00 – 15.30
5	นาย สุพัฒน์ นาคำ	นายก อบต.ป่าบาง ตำบลป่าบาง	20 กันยายน 2552	14.00 – 15.00
6	นาย นิติพัฒน์ สาย รัตน์	ผู้สมัคร ส.อบต. หมู่ 4 ตำบลป่าบาง	23 สิงหาคม 2552	10.00 – 11.00
7	นาย สง่า กาวีจา	ผู้สมัคร ส.อบต. หมู่ 4 ตำบลป่าบาง	22 สิงหาคม 2552	15.30 – 16.00
8	นาย ประสงค์ แก้ว สมุทร	ผู้สมัคร ส.อบต.ป่าบาง หมู่ 5 ตำบลป่าบาง	22 สิงหาคม 2552	14.30 – 15.00
9	นาย ขงยุทธ์ นารินทร์	ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ 3 ตำบลป่าบาง	5 กันยายน 2552	14.00 – 15.00
10	นาย ประทวน นันติ	ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ 4 ตำบลป่าบาง	23 สิงหาคม 2552	13.30 – 14.00
11	นาง คลฤดี รักจักร	ผู้สมัคร ส.อบต. หมู่ 2 ตำบลป่าบาง	22 สิงหาคม 2552	10.30 – 12.00
12	นาง พ้องพิน วุฒิสุภา	ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ 5 ตำบลป่าบาง	22 สิงหาคม 2552	13.30 – 14.00
13	นาย สมศักดิ์ เมืองใจ	ผู้สมัคร ส.อบต.หมู่ 4 ตำบลป่าบาง	23 สิงหาคม 2552	10.30 – 12.00

ตาราง ก3 (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลาสัมภาษณ์
14	นาง ชื่นชม อินทะไชย	หัวหน้างานคลัง อบต.ป่า บง	21 สิงหาคม 2552	14.00 – 15.00
15	นาย สุวิชา ท้าวเจริญ	หัวหน้างานโยธา อบต.ป่า บง ตำบลป่าบง	21 สิงหาคม 2552	15.00 – 16.00
16	นาย สมหมาย ก้อน แก้ว	นักวิชาการสาธารณสุข ประจำสถานี อนามัย ป่าบง	19 สิงหาคม 2552	14.30 – 16.00
17	สนทนากลุ่ม	ชาวบ้านหมู่ที่ 4 บ้านป่าบง ตำบลป่าบง	20 กันยายน 2552	13.00 - 14.30



ตาราง ก4 การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพื้นที่ตำบลแม่ข้าวต้ม อ.เมือง จ.เชียงราย

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลาสัมภาษณ์
1	กำนัน อินหวั่น บั้งเงิน	กำนันตำบลแม่ข้าวต้ม	25 กันยายน 2552	18.00 – 19.30
2	นาย จรรย์ วงศ์หาญไทย	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 11 บ้านเวียงกลาง	27 ตุลาคม 2552	10.00-11.00
3	นาย ทรงฤทธิ์ สุวรรณรักษ์	ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้านหมู่ที่ 22 บ้านโล๊ะป่าห้ำ	28 ตุลาคม 2552	10.00 – 11.00
4	นาย สมจิตร บั้งเงิน	รองนายก อบต. แม่ข้าวต้ม	18 ธันวาคม 2552	9.00-10.00
5	นาย อุ่นแก้ว วงศ์มูล	ส.อบต.หมู่ที่ 11 บ้านเวียง กลาง	27 ตุลาคม 2552	10.00-11.00
6	นาย ชำนาญ เชื้อนเพชร	เลขา อบต.แม่ข้าวต้ม	18 ธันวาคม 2552	10.00 – 11.00
7	นาย สงกรานต์ ก้อนแก้ว	หัวหน้าสถานีอนามัย ตำบลแม่ข้าวต้ม	20 พฤศจิกายน 2552	1.00 – 12.00
8	นางสาว ทศนีย์ คำตะ	ผู้อำนวยการโรงเรียนแม่ ข้าวต้ม	22 กรกฎาคม 2552	10.00 – 12.00
9	นางสาว รัชณี ภิญโญ	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์แผน อบต.แม่ข้าวต้ม	17 พฤศจิกายน 2552	14.00-15.00
10	นาย ชาตรี ใจฟอง	เจ้าหน้าที่ อบต. แม่ข้าวต้ม	20 พฤศจิกายน 2552	11.00-12.00
11	นาย สุวิทย์ ทองคำ	เจ้าหน้าที่ อบต. แม่ข้าวต้ม	20 พฤศจิกายน 2552	11.00-12.00
12	นาง วราภรณ์ ไช้หงษ์	หัวหน้าส่วนงานคลังอบต. แม่ข้าวต้ม	17 พฤศจิกายน 2552	14.00-15.00
13.	นาย เจริญศักดิ์ สิงห์สุข	ส.อบต.หมู่ 7 บ้านโล๊ะป่า ห้ำ 9 ต.แม่ข้าวต้ม	17 พฤศจิกายน 2552	13.00-14.00

ตาราง ก4 (ต่อ)

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลาสัมภาษณ์
14	นาย สันติ เกรนิชม	นายก อบต.แม่ข้าวต้ม	24 ธันวาคม 2552	9.00 – 10.00
15	นาย มงคล ศรีคำม้วน	ปลัด อบต.แม่ข้าวต้ม	24 ธันวาคม 2552	14.00 – 15.00
16	สนทนากลุ่มชาวบ้าน	1. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นาย ณรงค์ สุปันโน 2. ส.อบต.กาญจน์รัตน์ ศรีจันทร์ร้อย 3. ผู้ช่วยผู้ใหญ่บ้าน นาย สุพจน์ โยธี 4. ชาวบ้านอีกราวๆ 10 คน	21 ตุลาคม 2552	15.00-16.30
17	ลุงโมมิพา	ชาวบ้านหมู่ที่ 21 ชุมชน ลีซอ บ้านเวียงกลาง ตำบลแม่ข้าวต้ม	20 ตุลาคม 2552	10.00-11.00

ตาราง ก5 การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องพื้นที่ตำบลน้ำเกีฮ่น อ.ภูเพียง จ.น่าน

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลาสัมภาษณ์
1	กำนัน คำมูล	อดีตกำนันตำบลน้ำเกีฮ่น	21 มกราคม 2553	18.00 – 19.00
2	กำนัน ศรี ดีสุชา	กำนันตำบลน้ำเกีฮ่น	21 มกราคม 2553	18.00 – 19.00
3	นาย ชูศิลป์ สายวัฒนะ	นายก อบต.น้ำเกีฮ่น ตำบลน้ำเกีฮ่น	20 มกราคม 2553	15.00 – 16.00
4	นาย สมชาย สิทธิกา	ประธานสภา อบต. ตำบลน้ำเกีฮ่น	23 มกราคม 2553	11.00 – 12.00
5	นายสุฤษดิ์ สุฤทธิ์ (หมอบีม)	หัวหน้าสถานีอนามัย ตำบลน้ำเกีฮ่น	22 มกราคม 2553	13.00 – 14.00
6	นางสาว ศิรินันท์ สารมณฐิ (หมोजัด)	เจ้าหน้าที่สถานีอนามัย ตำบลน้ำเกีฮ่น	20 มกราคม 2553	13.00 – 14.00
7	นายแพทย์ชรินทร์ ดีปินดา (หมอโชค)	ผู้อำนวยการโรงพยาบาล บ้านหลวง อ.บ้านหลวง จ.น่าน	24 มกราคม 2553	13.00 – 15.00
8	ถอดบทเรียนกลุ่ม น ที่ทำการ อบต.น้ำเกีฮ่น	1.นายก อบต.น้ำเกีฮ่น 2.กำนันศรี ดีสุชา 3.นางสาว ศิรินันท์ (หมोजัด) 4.ผู้ร่วมประชุม 30 คน	23 มกราคม 2553	10.00 – 11.00

ตาราง ก6 การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ตำบลห้วยปูลิง อ.เมือง จ.แม่ฮ่องสอน

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลา สัมภาษณ์
1	นาย ไชยา ประหยัดทรัพย์	อดีตนายก อบต.ห้วยปูลิง	8 ธันวาคม 2552	16.00 - 18.30
2	กำนันพะเยียรระ สุโพธิญาณ	อดีตกำนัน ตำบลห้วยปูลิง	14 ธันวาคม 2552	10.00 - 12.30
3	นาย ทองเปลว ทวีชากรลี ทองหรือ นาย จอโกว	ประธานเครือข่ายชุมชน จังหวัดแม่ฮ่องสอน	14 ธันวาคม 2552	7.00 - 8.30
4	นาย อาสี ฉิโย	ประธานเครือข่ายตำบล ห้วยปูลิง	11 ธันวาคม 2552	11.00 - 12.00
5	นาย บุญยืน คงเพชรศักดิ์	ประธานโครงการฟื้นฟูชีวิต และวัฒนธรรมแม่ฮ่องสอน	8 ธันวาคม 2552	9.00 - 10.30
6	นาย ชลธิชา เกียรติแดนไพร	ผู้ประสานงานเครือข่าย โครงการฟื้นฟูชีวิตและ วัฒนธรรมแม่ฮ่องสอน	8 ธันวาคม 2552	10.00 - 12.30
7	สนทนากลุ่ม ผู้บริหาร อบต. ห้วยปูลิง ชุดปัจจุบัน ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน	1.รองนายก อบต. (นาย อัครพล เครือทอง) 2. รองนายก อบต. (นาย สุรเวทย์ เกิดน้อย) 3.เลขานายก อบต. (นาย วุฒิชัย วงศ์ศักดิ์ศรี) 4.ปลัด อบต.	14 ธันวาคม 2552	15.00 - 16.30
8	สนทนากลุ่ม ชาวบ้านหมู่ที่ 7 ห้วยตองก่อ ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน	1.ผู้ใหญ่บ้าน 2. ส.อบต 3.เครือข่ายหมู่บ้าน 4.เครือข่ายตำบล 5.ชาวบ้านอีก 6 คน	14 ธันวาคม 2552	13.00 - 14.30

ตาราง ก7 การสัมภาษณ์ผู้ที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่ตำบลแม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่

ลำดับ	ชื่อ-สกุล	ตำแหน่ง	วันที่สัมภาษณ์	เวลาสัมภาษณ์
1	นาย อนันต์ ดวงแก้วเรือน	กำนันตำบลแม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่	5 ธันวาคม 2553	10.00-12.00
2	นาย พัฒน์ อภัยมูล	ประธานกลุ่มสหกรณ์ ตำบลแม่ทา อ.แม่ออน	5 ธันวาคม 2553	12.00-13.00
3	นาย กนกศักดิ์ ดวงแก้วเรือน	นายก อบต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่	22 ธันวาคม 2553	14.00-16.00
4	นาย พิชัย ศรีดาวเรือง	ปลัดอบต.แม่ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่	22 ธันวาคม 2553	13.00-14.00
5	สนทนากลุ่มชาวบ้านตำบล แม่ทา ณ ที่ทำการสหกรณ์ การเกษตรแม่ทา ตำบลแม่ ทา อ.แม่ออน จ.เชียงใหม่	1.นายก อบต.แม่ทา 2.กำนันแม่ทา 3.ผู้ใหญ่บ้าน 4.ประธานกลุ่มต่างๆ 11 กลุ่ม 5.เครือข่ายภาคประชา สังคมจากเชียงใหม่ 6.เครือข่ายเยาวชนใน ตำบล 7.ชาวบ้านตำบลแม่ทา จำนวนทั้งสิ้น 50 คน	27 ตุลาคม 2552	9.00 – 12.00

ภาคผนวก ข

แบบสัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์ผู้ทรงคุณวุฒิ/นักวิชาการ

เรื่อง.....การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....นามสกุล.....

บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....บ้าน.....ตำบล.....

อำเภอ.....จังหวัด.....

วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....เริ่มสัมภาษณ์เวลา.....ถึง.....

ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

ประเด็นคำถาม	รายละเอียด
1.ความเป็นมาการเมืองท้องถิ่นหลังการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่	ประวัติและความเป็นมาของการเมืองในท้องถิ่นในพื้นที่ที่รับผิดชอบอดีตถึงปัจจุบัน
2. ความคิดเห็นเกี่ยวกับสาเหตุและปัญหาความขัดแย้งของการเมืองท้องถิ่น(ระดับ อบต.)ในลักษณะ กระบวนการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจในการบริหารและการตรวจสอบการใช้อำนาจในรอบ 10 กว่าที่ผ่านมา	สาเหตุ ปัญหาและผลจากการบริหารการปกครองท้องถิ่นต่อชุมชน และฝ่ายปกครอง
3.การจัดการปัญหาความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมาใช้กลวิธีการใด	วิธีการจัดการความขัดแย้งที่ผ่านมา นั้น มีความคิดเห็นเกี่ยวกับการจัดการทุกภาคส่วนอย่างไร
4. ผลของการจัดการปัญหา ในช่วงเวลาที่ผ่านมานั้นสัมฤทธิ์ผลมากน้อย	ผลที่ได้จากการแก้ปัญหา การยุติ/การคงอยู่ของปัญหา แนวโน้มการเกิดปัญหาอื่นๆ
5. ความคิดเห็นเกี่ยวกับแนวทางการจัดการปัญหาความขัดแย้งการเมืองท้องถิ่นระดับ อบต.ของสังคมไทย เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้ง ยุติปัญหาและป้องกันปัญหา ในระดับนโยบายและระดับชุมชน ควรดำเนินการอย่างไร	แนวทางแก้ปัญหาที่ควรจะเป็นในความคิดเห็นของผู้ทรงคุณวุฒิ

ประเด็นคำถาม	รายละเอียด
6. ความคิดเห็นอื่นๆเกี่ยวกับแนวโน้มในการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นในส่วนของ อบต. ในระดับนโยบายและระดับชุมชนของไทยเพื่อลดปัญหาความขัดแย้ง	แนวทางการจัดการความขัดแย้งเชิงนโยบาย
7.แนวทางการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนในปัจจุบันและอนาคต	แนวทางยุติปัญหา/การแก้ไข/การป้องกัน ปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น
8. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	ความคิดเห็นทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์



แบบสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของท้องถิ่น

เรื่อง.....การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....นามสกุล.....
 บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....บ้าน.....ตำบล.....
 อำเภอ.....จังหวัด.....
 วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....เริ่มสัมภาษณ์เวลา.....ถึง.....
 ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

ประเด็นคำถาม

หัวข้อหลัก	รายละเอียด
1.ความเป็นมาการเมืองท้องถิ่นหลังการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของพื้นที่	ประวัติและความเป็นมาของการเมืองในท้องถิ่นในพื้นที่ที่รับผิดชอบอดีตถึงปัจจุบัน
2.ความเป็นมาของพื้นที่ศึกษาทางการเมืองท้องถิ่น	การเปลี่ยนแปลง/กระแสการเคลื่อนไหวของชุมชน
3.บทบาทหน้าที่ของฝ่ายปกครองท้องถิ่นที่กับฝ่ายปกครองท้องถิ่นของพื้นที่ศึกษา	การเปลี่ยนแปลงบทบาทหน้าที่ฝ่ายปกครองท้องถิ่นและท้องถิ่นในพื้นที่ศึกษา
4.ปัญหาที่เกิดจากการเมืองท้องถิ่นในบริบทพื้นที่และผลกระทบของปัญหาต่อชุมชน	ปัญหาการเมืองท้องถิ่นของชุมชนที่ศึกษาหลังมีการปกครองสู่ท้องถิ่น /การเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น
5.สาเหตุของการเกิดปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นเกี่ยวกับพื้นที่ศึกษาที่ผ่านมา	สาเหตุ ปัญหาและผลจากการบริหารการปกครองท้องถิ่นต่อชุมชน และฝ่ายปกครอง
6.แนวทางในการจัดการแก้ไขที่ผ่านมา	การแก้ปัญหาของผู้ที่มีหน้าที่และชุมชน
7. ผลการจัดการความขัดแย้งที่ผ่านในระยะสั้นและระยะยาว	ผลที่ได้จากการแก้ปัญหา การยุติ/การคงอยู่ของปัญหา แนวโน้มการเกิดปัญหาอื่นๆ
8.แนวโน้มของปัญหาและการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่เหมาะสมของชุมชน	แนวทางแก้ปัญหาที่ควรจะเป็นในความคิดเห็นของฝ่ายปกครองท้องถิ่น
9.แนวทางการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนในปัจจุบันและอนาคต	แนวทางยุติปัญหา/การแก้ไข/การป้องกันปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น
10. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	ความคิดเห็นทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์กลุ่มผู้นำชุมชน

เรื่อง.....การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....นามสกุล.....
 บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....บ้าน.....ตำบล.....
 อำเภอ.....จังหวัด.....
 วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....เริ่มสัมภาษณ์เวลา.....ถึง.....
 ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

ประเด็นคำถาม

หัวข้อหลัก	รายละเอียด
1.ความเป็นมาของชุมชนและความเป็นมา ทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่	ประวัติของท้องถิ่นและความเป็นมาของ การเมืองในท้องถิ่นดั้งเดิม ของชุมชนจนถึง ปัจจุบัน
2.ความรู้ความเข้าใจระบบการเมืองท้องถิ่น ปัจจุบัน	ความเข้าใจเกี่ยวกับ การปกครองท้องถิ่น
3.บทบาทหน้าที่ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับ การเมืองท้องถิ่นในปัจจุบัน	บทบาทหน้าที่ผู้ให้สัมภาษณ์ในปัจจุบันที่ เกี่ยวกับการเมือง
4.ปัญหาที่เกิดจากการเมืองท้องถิ่นในบริบท พื้นที่และผลกระทบของปัญหาต่อชุมชน	ปัญหาการเมืองท้องถิ่นหลังมีการกระจาย อำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น การเปลี่ยนแปลง ของท้องถิ่น
5.สาเหตุของการเกิดปัญหาความขัดแย้งใน การเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมา	สาเหตุ ปัญหาและผลจากการบริหารการ ปกครองท้องถิ่นต่อชุมชน และฝ่ายปกครอง
6.แนวทางในการจัดการแก้ไขที่ผ่านมา	การแก้ปัญหาของผู้ที่มีหน้าที่และชุมชน
7. ผลการจัดการความขัดแย้งที่ผ่านในระยะสั้น และระยะยาว	ผลที่ได้จากการแก้ปัญหา การยุติ/การคงอยู่ ของปัญหา แนวโน้มการเกิดปัญหาอื่นๆ
8.แนวโน้มของปัญหาและการจัดการความ ขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่เหมาะสมของ ชุมชน	แนวทางแก้ปัญหาที่ควรจะเป็นในความคิดเห็น ของฝ่ายปกครองท้องถิ่น
9.แนวทางการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นเพื่อลด ปัญหาความขัดแย้งในชุมชนในปัจจุบันและ อนาคต	แนวทางยุติปัญหา/การแก้ไข/การป้องกัน ปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่น

หัวข้อหลัก	รายละเอียด
10. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	ความคิดเห็นทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์



แบบสัมภาษณ์ที่ผู้สมัครนายก อบต.

เรื่อง.....การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....นามสกุล.....
 บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....บ้าน.....ตำบล.....
 อำเภอ.....จังหวัด.....
 วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....เริ่มสัมภาษณ์เวลา.....ถึง.....
 ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

ประเด็นคำถาม

หัวข้อหลัก	รายละเอียด
1. บทบาทหน้าที่ทางสังคมที่เกี่ยวข้องกับการเมืองท้องถิ่นในปัจจุบัน ความสนใจในการเมือง	บทบาทหน้าที่ของผู้ให้สัมภาษณ์ในปัจจุบันที่เกี่ยวกับการเมือง/ความสนใจในการเข้าสู่การเมือง
2. หลักการและนโยบายที่ทีมใช้ในการหาเสียง	เหตุผลของการใช้นโยบายที่กล่าวมา
3. ปัญหาที่เกิดจากการเมืองท้องถิ่นในบริบทพื้นที่และผลกระทบของปัญหาต่อชุมชน	ปัญหาการเมืองท้องถิ่นหลังมีหน่วยปกครองท้องถิ่นในพื้นที่/การเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น
4. สาเหตุของการเกิดปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมา	สาเหตุ ปัญหาและผลจากการบริหารการปกครองท้องถิ่นต่อชุมชน
5. แนวทางในการจัดการแก้ไขที่ผ่านมา	การแก้ปัญหาของผู้ที่มีหน้าที่และชุมชน
6. ผลการจัดการความขัดแย้งที่ผ่านในระยะสั้นและระยะยาว	ผลที่ได้จากการแก้ปัญหา การยุติ/การคงอยู่ของปัญหา แนวโน้มการเกิดปัญหาอื่นๆ
7. แนวโน้มของปัญหาและการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในบทบาทนักการเมือง	แนวทางแก้ปัญหาที่ควรจะเป็นในความคิดเห็นของนักการเมือง
8. แนวทางการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนในปัจจุบันและอนาคตในบทบาททางการเมือง	แนวทางยุติปัญหา/การแก้ไข/การป้องกันปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในบทบาทอำนาจของฝ่ายบริหารการเมืองท้องถิ่น
9. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	ความคิดเห็นทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์ที่ผู้สมัครสมาชิก อบต.

เรื่อง.....การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....นามสกุล.....
 บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....บ้าน.....ตำบล.....
 อำเภอ.....จังหวัด.....
 วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....เริ่มสัมภาษณ์เวลา.....ถึง.....
 ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

ประเด็นคำถาม

หัวข้อหลัก	รายละเอียด
1. ความสนใจในการเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น	ความสนใจในการสมัครเป็น สมาชิก อบต.
2.ความรู้/ความเข้าใจในบทบาทหน้าที่ สมาชิก อบต.	บทบาทหน้าที่ ส.อบต.ต่อสภาและชุมชน
3.ปัญหาที่เกิดจากการเมืองท้องถิ่นในบริบทพื้นที่และผลกระทบของปัญหาต่อชุมชน	ปัญหาการเมืองท้องถิ่นหลังมีหน่วยปกครองท้องถิ่นในพื้นที่/การเปลี่ยนแปลงของท้องถิ่น
4.สาเหตุของการเกิดปัญหาความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมา	สาเหตุ ปัญหาและผลจากการบริหารการปกครองท้องถิ่นต่อชุมชน
5.แนวทางในการจัดการแก้ไขที่ผ่านมา	การแก้ปัญหาของผู้ที่มีหน้าที่และชุมชน
6. ผลการจัดการความขัดแย้งที่ผ่านในระยะสั้นและระยะยาว	ผลที่ได้จากการแก้ปัญหา การยุติ/การคงอยู่ของปัญหา แนวโน้มการเกิดปัญหาอื่นๆ
7.แนวโน้มของปัญหาและการจัดการความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นในบทบาทสมาชิก อบต.	แนวทางแก้ปัญหาที่ควรจะเป็นในบทบาทสมาชิก อบต.ตามความคิดเห็นของผู้สมัคร ส.อบต.
8.แนวทางการพัฒนาการเมืองท้องถิ่นเพื่อลดปัญหาความขัดแย้งในชุมชนในปัจจุบันและอนาคต	แนวทางยุติปัญหา/การแก้ไข/การป้องกันปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในบทบาทอำนาจของฝ่ายสภา อบต.
9. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	ความคิดเห็นทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์

แบบสัมภาษณ์กลุ่มประชาชนทั่วไป

เรื่อง.....การจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคเหนือ

ชื่อผู้ให้สัมภาษณ์.....นามสกุล.....
 บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....บ้าน.....ตำบล.....
 อำเภอ.....จังหวัด.....
 วัน เดือน ปี ที่สัมภาษณ์.....เริ่มสัมภาษณ์เวลา.....ถึง.....
 ชื่อผู้สัมภาษณ์.....

ประเด็นคำถาม

หัวข้อหลัก	รายละเอียด
1.ความเป็นมาของชุมชนและความเป็นมา ทางการเมืองท้องถิ่นในพื้นที่	ประวัติของท้องถิ่นและความเป็นมาของ การเมืองในท้องถิ่นดั้งเดิม ของชุมชนจนถึง ปัจจุบัน
2.ความรู้ความเข้าใจระบบการเมืองท้องถิ่น ปัจจุบัน	ความเข้าใจเกี่ยวกับการเลือกตั้ง/การ บริหารงานและการตรวจสอบการทำงานของ อบต.ในพื้นที่
3.การเข้าร่วมกิจกรรมทางการเมืองท้องถิ่นตาม ข้อ 2.	การเข้าร่วมกิจกรรมการเลือกตั้ง/การ ตรวจสอบการทำงานของนักการเมืองท้องถิ่น ในอดีตถึงปัจจุบัน
4.ความคิดเห็นเกี่ยวกับปัญหาที่เกิดจากการเมือง ท้องถิ่นในพื้นที่และผลกระทบของปัญหาต่อ ชุมชน	การเปลี่ยนแปลงของการเมืองท้องถิ่น/ผลที่เกิด จากการเมืองต่อวิถีชีวิตชุมชน
5.ความเข้าใจเกี่ยวกับสาเหตุของการเกิดปัญหา ความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่ผ่านมา	สาเหตุ ปัญหาและผลจากการเลือกตั้ง/การ บริหารของ อบต.ต่อชุมชน
6.แนวทางในการจัดการแก้ไขที่ผ่านมา	การแก้ปัญหาของผู้ที่มีหน้าที่และชุมชน/ความ คิดเห็นเกี่ยวกับวิธีการแก้ปัญหานั้นๆ
7.ผลการจัดการความขัดแย้งที่ผ่านในระยะสั้น และระยะยาว	ผลที่ได้จากการแก้ปัญหา การยุติ/การคงอยู่ ของปัญหา แนวโน้มการเกิดปัญหาอื่นๆ

หัวข้อหลัก	รายละเอียด
8.แนวโน้มของการแก้ปัญหาเพื่อลดความขัดแย้งในการเมืองท้องถิ่นที่เหมาะสมของชุมชน	แนวทางแก้ปัญหความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นที่ควรจะเป็นในความคิดเห็นของประชาชนในชุมชน
9. ข้อเสนอแนะเพิ่มเติม	ความคิดเห็นทั่วไปของประชาชนในชุมชน



ภาคผนวก ก

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)¹

องค์การบริหารส่วนตำบล มีชื่อย่อเป็นทางการว่า อบต. มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งจัดตั้งขึ้นตาม พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546 โดยยกฐานะจากสภาตำบล ที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาติดต่อกันสามปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละหนึ่งแสนห้าหมื่นบาท

รูปแบบของการ

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนตำบล และนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

1.สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วยสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวนหมู่บ้านละสองคน ซึ่งเลือกตั้งขึ้นโดยราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในแต่ละหมู่บ้านในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น กรณีที่เขตองค์การบริหารส่วนตำบลใดมีเพียงหนึ่งหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนหกคน และในกรณีมีเพียงสองหมู่บ้านให้มีสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล หมู่บ้านละสามคน

2.องค์การบริหารส่วนตำบลมีนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หนึ่งคน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

การบริหาร

กฎหมายกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหาร อบต. (ม.58) ประกอบด้วย นายกองค์การบริหารส่วนตำบล 1 คน รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล 2 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบล หรือ ผู้บริหารท้องถิ่น เรียกว่า นายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งมาจากการเลือกตั้งผู้บริหารท้องถิ่นโดยตรง

¹ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และที่แก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542

อำนาจหน้าที่ของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล กำหนดนโยบายโดยไม่ขัดต่อกฎหมาย และรับผิดชอบในการบริหารราชการของ อบต.ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนพัฒนา อบต. ข้อบัญญัติ ระเบียบและข้อบังคับของทางราชการ

1. สั่ง อนุญาต และอนุมัติเกี่ยวกับราชการของ อบต.
2. แต่งตั้ง และถอดถอนรองนายก อบต.และเลขานุการนายก อบต.
3. วางระเบียบเพื่อให้งานของ อบต.เป็นไปด้วยความเรียบร้อย
4. รักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติของ อบต.
5. ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

อำนาจหน้าที่ของ อบต.

อบต. มีหน้าที่ตามพระราชบัญญัติสภาตำบล และองค์การบริหารส่วน ตำบล พ.ศ. 2537 และ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2542) คือ พัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ตามมาตรา 66 และหน้าที่ที่ต้องทำตามมาตรา 67 และมาตรา 68

อำนาจหน้าที่ตามแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อบต.มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ เพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองตามมาตรา 16 ดังนี้

1. การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
2. การจัดให้มี และบำรุงรักษาทางบกทางน้ำ และทางระบายน้ำ
3. การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
4. การสาธารณสุข โภค และการก่อสร้างอื่นๆ
5. การสาธารณสุขการ
6. การส่งเสริม การฝึก และการประกอบอาชีพ
7. คู่มือครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
8. การส่งเสริมการท่องเที่ยว
9. การจัดการศึกษา
10. การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
11. การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
12. การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด และการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

13. การจัดให้มี และบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
14. การส่งเสริมกีฬา
15. การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
16. ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
17. การรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
18. การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
19. การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
20. การจัดให้มี และควบคุมสุสาน และฌาปนสถาน
21. การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
22. การจัดให้มี และควบคุมการฆ่าสัตว์
23. การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
24. การจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
25. การผังเมือง
26. การขนส่ง และการวิศวกรรมจราจร
27. การดูแลรักษาที่สาธารณะ
28. การควบคุมอาคาร
29. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
30. การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน
31. กิจอื่นใด ที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

อำนาจหน้าที่ อบต. นั้น ไม่เป็นการตัดอำนาจหน้าที่ของกระทรวง ทบวง กรมหรือองค์การหรือหน่วยงานของรัฐ ในอันที่จะดำเนินกิจการใดๆ เพื่อประโยชน์ประชาชนในตำบล แต่ต้องแจ้งให้ อบต. ทราบล่วงหน้าตามสมควร ในกรณีนี้หาก อบต. มีความเห็นเกี่ยวกับการดำเนินกิจการดังกล่าว ให้คำแนะนำของ อบต. ไปประกอบการพิจารณาด้วย

การปฏิบัติงานตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน โดยใช้วิธีการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีและให้คำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำแผนพัฒนา อบต. การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง การตรวจสอบ การประเมินผลการ

ปฏิบัติงานและการเปิดเผยข้อมูลข่าวสาร ตามกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการนั้นและหลักเกณฑ์วิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ประเภทของ อบต.

ประเภทของ อบต.แบ่งเป็น 3 ขนาด คือ ขนาดใหญ่ กลาง และเล็ก โดยแบ่งตามโครงสร้างภารกิจและงบประมาณที่จัดหารายได้และมีการยกระดับ อบต.เมื่อมีศักยภาพในการบริหารงานมากขึ้นในแต่ละปี

โครงสร้างองค์กรของ อบต.

อบต. มีสภาพตำบลอยู่ในระดับสูงสุด เป็นผู้กำหนดนโยบายและกำกับดูแลกรรมการบริหารของนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งเป็นผู้ใช้อำนาจบริหารงานองค์การบริหารส่วนตำบล และมีพนักงานประจำที่เป็นข้าราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ทำงานประจำวันโดยมีปลัดและรองปลัด อบต. เป็นหัวหน้างานบริหาร ภายในองค์กรมีการแบ่งออกเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ได้เท่าที่จำเป็นตามภาระหน้าที่ของ อบต.แต่ละแห่งเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบอยู่ เช่น สำนักงานปลัด ส่วนการคลัง ส่วนสาธารณสุข ส่วนการศึกษา ส่วนการโยธา

รายได้ของ อบต.

รายได้จากการจัดเก็บภาษีเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ซึ่งอบต.จะเก็บเองหรือมอบให้หน่วยงานอื่นของรัฐดำเนินการแทนได้และให้หักค่าใช้จ่ายได้นอกจากนี้ อบต.อาจมีรายได้อื่น เช่น รายได้จากทรัพย์สินของ อบต. จากสาธารณูปโภคของ อบต. จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ของ อบต. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ตามที่กฎหมายกำหนด เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและรายได้อื่นๆที่กฎหมายกำหนดให้เป็นของ อบต.

การกำกับดูแล อบต.

การกำกับดูแล อบต.นั้นให้นายอำเภอมีอำนาจกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ อบต.ให้เป็นไปตามกฎหมายและระเบียบข้อบังคับของทางราชการ โดยนายอำเภอมีอำนาจในการชี้แจงแนะนำตักเตือน หากเห็นว่า อบต.ผู้ใดปฏิบัติภารกิจในทางที่อาจเป็นการเสียหายแก่ อบต.หรือเสียหายแก่ราชการ โดยนายอำเภออาจออกคำสั่งระงับการปฏิบัติราชการของ นายก อบต.ตามเห็นสมควรไว้ก่อนได้ แล้วรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบเพื่อพิจารณาวินิจฉัยตามสมควร หากพบว่า นายก อบต. รองนายก อบต. ประธานสภา อบต.มีพฤติกรรมที่ไม่ถูกต้องจริง นายอำเภอมีอำนาจในการเสนอให้ผู้ว่าราชการจังหวัดสั่งให้บุคคลดังกล่าวพ้นจากตำแหน่งได้ โดยคำสั่งผู้ว่าราชการจังหวัดถือเป็นที่สุด



ประวัติผู้เขียน

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางภัทรปภา พูลเผ่าดำรงค์
วัน เดือน ปีเกิด	9 มีนาคม 2504
สถานที่อยู่ปัจจุบัน	777/333 หมู่ที่ 9 หมู่บ้านพงศ์ผกา 2 ตำบลอรัญญิก อำเภอเมือง จังหวัดพิษณุโลก 65000
ประวัติการศึกษา	
2545	ปริญญาโท รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต เกียรตินิยมดีมาก สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ กรุงเทพ ฯ
2533	ปริญญาตรี สาธารณสุขศาสตรบัณฑิต การบริหารสาธารณสุข มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช นนทบุรี
ประวัติการทำงาน	
2553-ปัจจุบัน	อาจารย์สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา วิทยาเขตสระแก้ว จังหวัดสระแก้ว
2548-2549	อาจารย์สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะศิลปศาสตร์และวิทยาศาสตร์ มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ เขตการศึกษาสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี

- 2546-2548 รองคณบดีฝ่ายบริหาร คณะสาธารณสุขศาสตร์
มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก
อาจารย์สาขารัฐประศาสนศาสตร์
วิทยาลัยชุมชนสุราษฎร์ธานี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์
เขตการศึกษาสุราษฎร์ธานี จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 2546-2547 รองผู้อำนวยการสถาบันวิจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ
มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก
ผู้ช่วยผู้อำนวยการสถาบันวิจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ
มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก
เลขานุการสถาบันวิจัยทางวิทยาศาสตร์สุขภาพ
มหาวิทยาลัยนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก
- 2526-2546 พยาบาลวิชาชีพ ระดับ 3- 7
แผนกอุบัติเหตุและฉุกเฉิน โรงพยาบาลพุทธชินราช
จังหวัดพิษณุโลก

