

แนวทางการปฏิบัติเพื่อลดความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์

The Guidelines to Reduce Conflict Within A Sub-District Municipality in Kalasin Province

จตุรงค์ ศรีสุธรรม (Chaturong Srisutham)* ดร.ศิวัช ศรี โภคางกุล (Dr.Siwach Sripokangkul)**

บทคัดย่อ

ความขัดแย้งภายในองค์กรได้บั่นทอนศักยภาพการปฏิบัติงานภายในเทศบาลตำบลเป็นอย่างยิ่ง การวิจัยเชิงคุณภาพนี้ มุ่งวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติเพื่อแก้ไขหรือลดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์

ผลการวิจัย พบว่า แนวทางการปฏิบัติเพื่อแก้ไขหรือลดความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบล ประกอบด้วยแนวทาง 8 ประการ ได้แก่ การเน้นเป้าหมายหลัก การลดความแตกต่าง ปรับปรุงการสื่อสารและความเข้าใจ ลดการอิงอาศัยกันในการทำงาน การเพิ่มทรัพยากร กำหนดกฎระเบียบให้ชัดเจน การพูดคุยนอกรอบ และการวานบุคคลที่สาม

ABSTRACT

The conflicts that have occurred within the government offices of the sub-district of the Kalasin Province have resulted in these offices operating at below their potential. This qualitative research aims to analysis the guidelines to reduce conflict within a sub-district municipality in Kalasin Province.

The results showed that the guidelines to reduce conflict within a sub-district municipality consists of eight approaches; that emphasizing superordinate goals, reducing differentiation, improving communication and understanding, reducing task interdependence, increasing resources, clarifying rules and procedures, informal chatting and ask for help from the third person.

คำสำคัญ: แนวทางการลดความขัดแย้ง ความขัดแย้งภายในองค์กร เทศบาลตำบล

Key Words: the guidelines to reduce conflict, organizational conflict, the sub-district municipality

* นักศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

** ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น วิทยาลัยการปกครองท้องถิ่น มหาวิทยาลัยขอนแก่น

บทนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 ต่อเนื่องมาจนถึงรัฐธรรมนูญฉบับ ปี พ.ศ. 2550 มีส่วนสำคัญในการพลิกโฉมการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นของไทย โดยการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นถือเป็นเจตนารมณ์ที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นของไทยมีพัฒนาการต่อเนื่องอย่างเป็นพลวัต กอปรกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็มีการเรียนรู้และปรับตัวทั้งในด้านแนวคิดทางวิชาการและปรากฏการณ์ในทางปฏิบัติผ่านรูปแบบของ “นวัตกรรม” ด้านต่างๆ อาทิ การสร้างการมีส่วนร่วม การส่งเสริมเศรษฐกิจชุมชน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ฯลฯ (จรัสและคณะ, 2548) ส่งผลให้กระบวนการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความโดดเด่นและรอบด้านอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน แต่อีกมุมหนึ่งก็สะท้อนภาพความขัดแย้งเกี่ยวกับการบริหารและการปฏิบัติงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากไม่น้อยด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะประเด็นความขัดแย้งภายในองค์กร (organizational conflict)

เทศบาลตำบลก็เกิดความขัดแย้งภายในองค์กรไม่ต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยเฉพาะเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบล (ทั้งด้วยเงื่อนไขตามกฎหมายและเงื่อนไขทางการเมือง) มีแนวโน้มเกิดความขัดแย้งภายในองค์กรสูง เนื่องจากเกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกองค์กร โดยเฉพาะมิติด้านการเมืองท้องถิ่น ซึ่งเกิดการรวมกลุ่มและการแข่งขันทางการเมืองชนิดที่เรียกว่าเข้มข้นและรุนแรงขึ้น (สุนทรชัย, 2555)

จังหวัดกาฬสินธุ์เป็นอีกพื้นที่หนึ่งที่มีจำนวนเทศบาลตำบลที่ยกฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเพิ่มขึ้นอย่างน่าสนใจ โดยฐานข้อมูลกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (2556) ได้สะท้อนถึงจำนวนเทศบาลตำบลในจังหวัดกาฬสินธุ์ที่เพิ่มมากขึ้นจากกระบวนการยกฐานะดังกล่าวเป็นอันดับสองรองจากจังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเทศบาลตำบลบางแห่งได้เกิดความ

ขัดแย้งภายในองค์กรและส่งผลกระทบต่อการบริหารและการปฏิบัติงานเทศบาลตำบลเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ที่ปรากฏข้อมูลข่าวสารผ่านสื่อสาธารณะ พบว่าก็มีความเข้มข้นของสถานการณ์ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นภายในองค์กรและดำเนินอยู่มากที่สุดเมื่อเทียบกับเทศบาลตำบลอื่นในพื้นที่เดียวกัน ดังต่อไปนี้

ประการแรก เกิดความขัดแย้งภายในกลุ่มคือ ฝ่ายบริหารด้วยกัน โดยภายหลังการเปลี่ยนแปลงฐานะเป็นเทศบาลตำบลได้ประมาณสี่เดือน นายกเทศมนตรีได้มีคำสั่งปลดคณะผู้บริหาร ได้แก่ รองนายกเทศมนตรี (ทั้ง 2 คน) เลขานุการ นายกเทศมนตรี และที่ปรึกษานายกเทศมนตรี รวมจำนวน 4 คน ต่อมากลุ่มคณะผู้บริหารที่ถูกปลดออกจากตำแหน่งดังกล่าวได้รวมกลุ่มกันร้องเรียนและกล่าวโทษโจมตีผ่านแผ่นใบปลิวเกี่ยวกับการบริหารงานที่ผิดพลาดของนายกเทศมนตรี พร้อมกับนำประชาชนมาชุมนุมเรียกร้องที่บริเวณหน้าสำนักงานเทศบาลตำบล เพื่อกดดันให้นายกเทศมนตรีลาออกจากตำแหน่งควบคู่กับการจัดให้ประชาชนร่วมกันเข้าชื่อถอดถอนนายกเทศมนตรีให้พ้นจากตำแหน่ง (ผู้จัดการออนไลน์, 2553)

โดยท่ามกลางสถานการณ์ดังกล่าว ปลัดเทศบาลได้ขอโอนย้ายไปปฏิบัติหน้าที่ในเทศบาลตำบลอื่นในพื้นที่อำเภอเดียวกัน อันเนื่องมาจากเกิดความขัดแย้งกับนายกเทศมนตรีในประเด็นเกี่ยวกับแนวทางการบริหารงาน ซึ่งถือเป็นความขัดแย้งระหว่างบุคคลที่เกิดขึ้นในห้วงเวลาเดียวกัน กระนั้นผลการลงคะแนนถอดถอนข้างต้นก็ไม่ทำให้นายกเทศมนตรีพ้นจากตำแหน่ง เพราะมีผู้มาใช้สิทธิลงคะแนนเสียงไม่ถึงกึ่งหนึ่งของจำนวนผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงทั้งหมดในเขตเทศบาลตำบล (สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์, 2553)

ประการที่สอง เกิดความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม คือ ฝ่ายบริหารและพนักงานเทศบาล โดยกลุ่มพนักงานเทศบาลและลูกจ้างได้นำหลักฐานร้องเรียนนายกเทศมนตรีเกี่ยวกับการเรียกรับเงินเพื่อเป็นค่าต่อสัญญาจ้าง

ประกอบด้วย พนักงานจ้างตามภารกิจ จำนวน 6 รายๆ ละ 80,000 บาท และพนักงานจ้างทั่วไป จำนวน 21 รายๆ ละ 30,000 บาท (ในความเป็นจริงบุคคลที่เจรจาต่อรองดังกล่าวคือ ภรรยาของนายกเทศมนตรี) ซึ่งจังหวัดกาฬสินธุ์ เห็นว่าพฤติการณ์การกระทำของนายกเทศมนตรีถือได้ว่าเป็นการละเลยไม่ปฏิบัติตามหรือปฏิบัติไม่ชอบด้วยอำนาจหน้าที่ หรือมีความประพฤตินทางที่จะนำมาซึ่งความเสื่อมเสียแก่ศักดิ์ตำแหน่งหรือแก่เทศบาลหรือแก่ราชการ จึงได้เสนอความเห็นพร้อมหลักฐานดังกล่าวต่อรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทย (นายชยยุทธ วิชัยดิษฐ) ส่งผลให้นายกเทศมนตรีต้องพ้นจากตำแหน่งตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 313/2555 ลงวันที่ 14 พฤษภาคม 2555 (สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น, 2555)

ประการที่สาม เกิดความขัดแย้งระหว่างบุคคล คือนายกเทศมนตรี (คนปัจจุบัน) และหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาบริหารงานเทศบาลตำบลคนปัจจุบันเดิมเป็นคู่แข่งทางการเมืองกับนายกเทศมนตรี (ที่ถูกสั่งให้พ้นตำแหน่ง) ต้องปฏิบัติงานและบริหารงานร่วมกับหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นบุตรชายนายกเทศมนตรีที่ถูกสั่งให้พ้นตำแหน่งดังกล่าว ยิ่งกว่านี้ เมื่อเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2556 ที่ผ่านมา เทศบาลตำบลได้ประกาศปรับขนาดจากเทศบาลขนาดเล็กเป็นเทศบาลขนาดกลาง ยิ่งเพิ่มดีกรีความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีกับหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลมากยิ่งขึ้น เนื่องจากมีการปรับโครงสร้างส่วนราชการและการกำหนดตำแหน่งของผู้บริหารเทศบาลตำบลใหม่ โดยเฉพาะตำแหน่งหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล จากเดิมคือ นักบริหารงานเทศบาล ระดับ 6 เป็นนักบริหารงานเทศบาล ระดับ 7 ทว่า หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลยังครองตำแหน่งระดับ 6 ไม่ครบตามเกณฑ์และเงื่อนไขการเข้าสู่ตำแหน่งในระดับ 7 ได้ หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลจึงต้องพ้นจากตำแหน่งจากเดิม (รวมถึง ผู้อำนวยการกองการศึกษา และผู้อำนวยการกอง

การสวัสดิการสังคม ที่ต้องพ้นจากตำแหน่งเดิมในห้วงเวลาเดียวกัน) และไม่มีสิทธิในการรับเงินประจำตำแหน่ง กระนั้นก็ตาม แม้ความขัดแย้งภายในองค์กรที่เกิดขึ้นนั้น ได้ส่งผลกระทบต่อกระบวนการบริหารและการปฏิบัติงานของเทศบาลตำบลเป็นอย่างมาก หากแต่สภาพการณ์ความขัดแย้งดังกล่าว ก็มีได้นำไปสู่เงื่อนไขของการสร้างความรุนแรงภายในเทศบาลตำบลหรือในชุมชนท้องถิ่น ผู้วิจัยจึงสนใจในการศึกษาเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการแก้ไขหรือลดความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลดังกล่าว อันจะเป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารและพนักงานเทศบาลตำบลอื่นที่กำลังเผชิญสถานการณ์เดียวกัน สามารถนำไปปรับใช้ตามความเหมาะสมต่อไป

วัตถุประสงค์การวิจัย

เพื่อวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติในการแก้ไขหรือลดความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์

ระเบียบวิธีการวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ มุ่งใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) ในรูปแบบกรณีศึกษา โดยเมื่อพิจารณาถึงการมีอยู่และการได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นประโยชน์ทั้งข้อมูลเชิงเอกสารและข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลสำคัญอันจะนำไปสู่ผลการศึกษาเชิงประจักษ์นั้น ผู้วิจัยจึงมุ่งเลือก “เทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์” เป็นหน่วยกรณีศึกษา เพราะเป็นเทศบาลตำบลที่มีข้อมูลข่าวสารและความเข้มข้นของสถานการณ์ความขัดแย้งภายในองค์กรที่เกิดขึ้นและดำเนินอยู่มากที่สุดเมื่อเทียบกับเทศบาลตำบลอื่นในพื้นที่เดียวกัน

ผู้วิจัยเก็บรวบรวมข้อมูลโดยการสนทนากลุ่ม (focus group discussion) พนักงานเทศบาลเป็นหลัก (จำนวน 20 คน) และการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (key informant) ซึ่งเลือกแบบเจาะจงเพื่อให้ได้ข้อมูลในเชิงลึกมากที่สุด ประกอบด้วย ผู้บริหารเทศบาลตำบลทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำ และสมาชิกสภาเทศบาล (จำนวน 13 คน)

เสริมด้วยการสังเกตแบบไม่มีส่วนร่วม และทำการตรวจทานหรือยืนยันความถูกต้องของข้อมูล (cross check) ที่รวบรวมได้จากภาคสนามด้วยวิธีการตรวจสอบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (methodological triangulation) (สุภางศ์, 2552) แล้วจึงทำการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบเกี่ยวกับวิธีการเชิงโครงสร้างในการจัดการความขัดแย้ง ตามแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005 อ้างถึงใน กฤษวรรธน์, 2552) ตลอดจนแนวทางการปฏิบัติที่นอกเหนือจากแนวคิดดังกล่าว และนำเสนอในแบบพรรณนาความ (descriptive) ต่อไป

ทั้งนี้ บทความนี้ขอสงวนสิทธิ์ในการละชื่อบุคคลและชื่อเทศบาลตำบลไว้เพื่อหลีกเลี่ยงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับเทศบาลตำบลและบุคคลที่ร่วมการสนทนากลุ่มและการให้สัมภาษณ์ดังกล่าว

ผลการวิจัย

จากการรวบรวมและวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแนวทางการปฏิบัติในการแก้ไขหรือลดความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลที่เป็นหน่วยกรณีศึกษา โดยมีวิธีการเชิงโครงสร้างในการจัดการความขัดแย้งที่สำคัญ 6 ประการ และแนวทางการปฏิบัติที่ดีได้ว่ามีประสิทธิภาพมากในการวิจัยครั้งนี้ 2 ประการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

1 การเน้นเป้าหมายหลัก คือ เป้าหมายที่ฝ่ายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งยึดถือร่วมกัน ซึ่งเป้าหมายนั้นสำคัญกว่าเป้าหมายส่วนบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง ดังเช่นคณะผู้บริหารและหัวหน้าส่วนงานได้มีการประชุมหารือ เพื่อเปิดเวทีให้นายกเทศมนตรี ปลัดเทศบาล และผู้อำนวยการกองคลังได้พูดคุยหาทางออก โดยพิจารณาถึงผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นสิ่งสำคัญ และเห็นชอบให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่แทนปลัดเทศบาล ซึ่งไม่เกินขอบเขตอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนด (และอาจหมายถึงรวมถึงการที่ล่าสุดเทศบาลตำบลได้มีคำสั่งให้ปลัดเทศบาลไปปฏิบัติหน้าที่ที่สำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอำเภอ หรือภาษาที่เข้าใจกันคือ “ถูกสั่งแขวน”)

ยิ่งกว่านั้น การเน้นเป้าหมายหลักยังถูกนำมาใช้แก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกันหรือลดความขัดแย้งระหว่างฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติ (อาจหมายถึงถึงกำนันและผู้ใหญ่บ้าน) ในมิติของการจัดสรรงบประมาณเพื่อจัดทำแผนพัฒนาตำบลด้วย

2. การลดความแตกต่าง คือ การขจัดหรือลดความแตกต่างระหว่างบุคคลอันเป็นหนึ่งแนวทางที่ช่วยลดความขัดแย้งภายในองค์กรได้ ดังกรณีปัญหาการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ และปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างรักษาการหัวหน้าสำนักปลัดเทศบาลและเจ้าหน้าที่ในสำนักปลัดเทศบาล เทศบาลตำบลแก้ไขปัญหาโดยการผลัดเปลี่ยนให้เจ้าหน้าที่ธุรการสำนักปลัดเทศบาลไปปฏิบัติงานที่กองการศึกษา และให้ผู้ช่วยนักวิชาการศึกษากองการศึกษามาปฏิบัติหน้าที่ธุรการสำนักปลัดเทศบาล รวมถึง การผลัดเปลี่ยนการปฏิบัติหน้าที่ระหว่างผู้ช่วยเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลของสำนักปลัดเทศบาลและกองช่าง และหมายรวมถึง การให้ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูลสำนักปลัดเทศบาล (รายชื่อที่ผลัดเปลี่ยนมาจากกองช่าง) กรณีเกิดข้อพิพาทกับนายกเทศมนตรีเกี่ยวกับปัญหาการประเมินผลการเลื่อนเงินเดือนและค่าจ้างอย่างไม่เป็นธรรม (รวมทั้งการเรียกร้องเงินเพื่อต่อสัญญาจ้าง) ไปปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยครูผู้ดูแลเด็กอนุบาลและปฐมวัยในศูนย์พัฒนาเด็กเล็กของเทศบาลตำบล

3. ปรับปรุงการสื่อสารและความเข้าใจ พบว่าสามารถลดข้อพิพาทและปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกันลงได้ ซึ่งการสื่อสารและสร้างความเข้าใจนั้นต้องชัดเจน ง่ายต่อการปฏิบัติ โดยเฉพาะการสื่อสารแบบเร่งด่วน ซึ่งในปัจจุบันสามารถดำเนินการได้หลากหลายช่องทาง ได้แก่ โทรศัพท์ทั้งสำนักงานและมีมือถือ สื่อสังคมออนไลน์ อาทิ โปรแกรมไลน์ (line) และเฟซบุ๊ก (facebook) วิทยุสื่อสาร การส่งข้อความ (sms) หรืออีเมล (e-mail) เป็นต้น ตลอดจนการประชุมพูดคุยหรือเพื่อตัดสินใจร่วมกันของคณะผู้บริหาร การศึกษาดูงานแนวปฏิบัติที่ดีจากท้องถิ่นอื่น การส่งบุคลากรเข้าฝึกอบรมสัมมนา ตลอดจนการ

สื่อสารทางตรงย่อมก่อให้เกิดความเข้าใจอันดีและสร้างบรรยากาศที่ดีในการปฏิบัติงานร่วมกันทั้งในส่วนบุคคลและส่วนงานภายในองค์กร

4. ลดการอิงอาศัยกันในการทำงาน ถือเป็นแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาและลดความขัดแย้งเกี่ยวกับการไม่ปฏิบัติตามหน้าที่และการปฏิบัติงานร่วมกันได้ แต่มักจะจัดการได้ยาก เพราะบางงานหรือบางกิจกรรมนั้นส่วนงานปลายทางจะสามารถเริ่มดำเนินการได้ ต่อเมื่อส่วนงานต้นทางดำเนินการในขั้นตอนเบื้องต้นเสร็จเรียบร้อยแล้ว ดังกรณีการเบิกจ่ายเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุและผู้พิการ หรือการวางแผนใช้จ่ายงบประมาณจากการจัดเก็บรายได้ ดังนั้น วิธีการจึงต้องการกำหนดหรือมอบหมายผู้รับผิดชอบหลัก ดังเช่นการให้ผู้อำนวยความสะดวกคลั่งดำเนินการ โดยพิจารณาจัดลำดับการเบิกจ่ายเกี่ยวกับเบี้ยยังชีพให้อยู่ในลำดับความเร่งด่วน หรือการมอบหมายให้รองปลัดเทศบาลปฏิบัติหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องแทนปลัดเทศบาล การปฏิบัติเช่นนี้จึงช่วยลดความรู้สึกรู้ว่าการทำงานต้อง “อาศัย” หรือ “รอ” ส่วนงานอื่นก่อน และช่วยลดการปะทะกันระหว่างสำนักปลัดเทศบาลและกองคลังทั้งด้านวาจาและด้านเอกสาร กลายเป็นแนวทางปฏิบัติงานที่ต่างตอบแทนกันหรือต่อเนื่องกัน

5. การเพิ่มทรัพยากร พบว่า กรณีการพิพาทกันระหว่างสำนักปลัดเทศบาลกับส่วนงานอื่น คือ กองช่างและกองการสวัสดิการสังคม เกี่ยวกับความต้องการห้องทำงานที่อยู่ประจำและเป็นสัดส่วน โดยกองช่างและกองการสวัสดิการสังคมคอยสอบถามถึงความเป็นไปได้และความก้าวหน้าอยู่ตลอดเวลา ซึ่งสร้างแรงกดดันและความไม่พอใจต่อกัน จนกลายเป็นปัญหาในการปฏิบัติงานร่วมกัน สุดท้าย จึงมีการจัดสรรงบประมาณเพื่อสร้างอาคารเพิ่มเติมอีกสองหลังให้แก่กองช่างและกองการสวัสดิการสังคมดังกล่าว จะเห็นว่าการเพิ่มทรัพยากร เป็นวิธีการหนึ่งที่ยืดหยุ่นและชัดเจนที่สุดในการลดความขัดแย้ง (ดังเช่นการก่อสร้างอาคารสำนักงานอย่างเป็นทางการ) ทว่า ข้อจำกัดที่สำคัญคือ “ต้นทุน” ดังนั้น ผู้บริหาร

เทศบาลตำบลอื่นจึงจำเป็นต้องพิจารณาเปรียบเทียบว่าต้นทุนในการเพิ่มทรัพยากรนั้น ว่ามีความคุ้มค่ากว่าต้นทุนอันเกิดจากความขัดแย้งภายในองค์กรหรือไม่ อย่างไร

6. กำหนดกฎระเบียบให้ชัดเจน พบว่า เทศบาลตำบลที่ศึกษาได้ดำเนินการหลากหลายวิธีการ อาทิ การเชิญนิติกรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือใกล้เคียงมาช่วยตีความและให้ความรู้ในทางปฏิบัติ การส่งหนังสือหรือในประเด็นข้อกฎหมายไปยังสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดและแจ้งเวียนหนังสือหรือดังกล่าวเพื่อเป็นแนวปฏิบัติ การพยายามค้นหาเอกสาร ฎีกา คำพิพากษาต่างๆ ที่ถึงที่สุดแล้ว รวมถึง ข้อระเบียบกฎหมายจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นเพื่อใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติ ตลอดจนการประชุมตัดสินใจร่วมกันของคณะผู้บริหารหรือการตราเป็นเทศบัญญัติ พนักงานเทศบาลเองก็จะได้ปฏิบัติงานด้วยความอุ่นใจ (ลดความเสี่ยงหรือผลกระทบต่อดำเนินงาน) และลดความขัดแย้งระหว่างกันลงได้

7. การพูดคุยนอกรอบ พบว่า มีประสิทธิภาพอย่างมาก ดังเช่นกรณีนายกเทศมนตรีสั่งการให้ผู้ช่วยเจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี เบิกจ่ายงบประมาณข้ามขั้นตอน หรือกรณีเจ้าพนักงานพัสดุสะท้อนว่าการจัดซื้อจัดจ้างที่นายกเทศมนตรีมักใช้วิธีการตกลงราคาเจ้าหน้าที่แก้ปัญหา โดยการเข้าพบและชี้แจงต่อผู้อำนวยการกองคลัง เพื่อให้ช่วยชี้แจงต่อนายกเทศมนตรีอีกทอดหนึ่ง และหาโอกาสเข้าไป “พูดคุยนอกรอบ” เพื่อชี้แจงข้อระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้นายกเทศมนตรีทราบ เพราะนายกเทศมนตรีจะมีความเป็นกันเองมากกว่าในสำนักงาน ขณะเดียวกัน วิธีการ “พูดคุยนอกรอบ” ยังถือเป็นเทคนิคสำคัญที่ฝ่ายบริหารนำมาใช้เพื่อลดข้อพิพาทและความขัดแย้งกับฝ่ายนิติบัญญัติก่อนการประชุมสภาเพื่อพิจารณาร่างเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีการพูดคุยถกเถียงกันจนตกผลึก เมื่อประชุมสภาตามวาระจึงไม่ค่อยมีการโต้แย้งหรือข้อขัดแย้ง เนื่องจากได้ถกเถียงกันนอกรอบไปแล้ว

8. การวานบุคคลที่สาม พบว่า มีประสิทธิภาพอย่างมากในการบรรเทาปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกัน โดยเฉพาะกรณีความขัดแย้งระหว่างนายกเทศมนตรีกับปลัดเทศบาล ซึ่งนายกเทศมนตรีจะขอความร่วมมือหรือวานรองนายกเทศมนตรีในการช่วยพูดคุยกับปลัดเทศบาล ซึ่งเป็นไปในลักษณะเดียวกันกับหัวหน้าส่วนงานที่เป็นคู่ขัดแย้งกับปลัดเทศบาล แม้แต่กรณีที่หัวหน้าส่วนงานต้องการสื่อสารกับนายกเทศมนตรีก็จะขอความร่วมมือและความช่วยเหลือจากบุคคลที่สนิทกับนายกเทศมนตรี คือ ผู้อำนวยการกองคลัง หรือบุคคลที่นายกเทศมนตรีไว้ใจ เช่น เจ้าหน้าที่บุคลากร เพื่อช่วยชี้แจงข้อระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้องหรือการดำเนินการต่างๆ ยิ่งกว่านั้น การวานบุคคลที่สามยังเกิดขึ้น ในลักษณะ “ทางอ้อม” โดยอาศัยความเป็นคนในท้องถิ่นด้วยการบอกเล่าหรือบอกต่อแก่ญาติผู้ใหญ่ของตน แล้วขอให้ญาติผู้ใหญ่ดังกล่าวไปช่วยพูดคุยกับญาติผู้ใหญ่ของนายกเทศมนตรี เพื่อเกลี้ยกล่อมนายกเทศมนตรีอีกทางหนึ่ง ซึ่งอาจช่วยหรือส่งผลให้นายกเทศมนตรีได้กลับมาพิจารณาทบทวนแนวนโยบายหรือการตัดสินใจต่างๆ อีกครั้งหนึ่ง

สรุปและอภิปรายผลการวิจัย

แนวทางการปฏิบัติเพื่อแก้ไขหรือลดความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบล ประกอบด้วยแนวทาง 8 ประการ โดยเมื่อวิเคราะห์ผลการวิจัย พบว่า เทศบาลตำบลมีแนวทางปฏิบัติที่สอดคล้องกับวิธีการเชิงโครงสร้างในการจัดการความขัดแย้ง ตามแนวคิดของ McShane & Von Glinow (2005 อ้างถึงใน กฤษวรรธน์, 2552) ที่สำคัญ 6 ประการ ได้แก่ การเน้นเป้าหมายหลัก การลดความแตกต่าง ปรับปรุงการสื่อสารและความเข้าใจ ลดการอิงอาศัยกันในการทำงาน การเพิ่มทรัพยากร และกำหนดกฎระเบียบให้ชัดเจน และแนวทางการปฏิบัติที่ดีว่ามีประสิทธิภาพมากในการวิจัยครั้งนี้ 2 ประการ คือ การพูดคุยนอกรอบ และการวานบุคคลที่สาม โดยรูปแบบพฤติกรรมยังเป็นไปในลักษณะที่สอดคล้องตามแนวคิด

ของ Thomas & Kilmann (1974 อ้างถึงใน วันชัย, 2555) ได้แก่ การหลีกเลี่ยงหรือยอมถอย การยอมให้หรือยอมตาม การประนีประนอม และการร่วมมือกัน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาแนวทางการปฏิบัติเพื่อแก้ไขหรือลดความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลเปรียบเทียบกับหลักการบริหารผลการปฏิบัติงานตามแนวคิดสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (2554) ประกอบด้วยกระบวนการหลัก 4 ประการ คือ การวางแผนปฏิบัติงาน การพัฒนาผลการปฏิบัติงาน การติดตามผลการปฏิบัติงาน และการประเมินผลการปฏิบัติงาน ซึ่งมีลักษณะสอดคล้องกับแนวคิด “วงจรการบริหารผลการปฏิบัติงาน” (performance management cycle: PM) ของ Armstrong (2010 อ้างถึงใน ชนิทมาศ, 2555) ได้แก่ การวางแผน (plan) การปฏิบัติ (do) การตรวจสอบ (check) และการประเมินผล (act) สามารถชี้ชวนให้เห็นวิธีการในทางปฏิบัติตามกระบวนการปฏิบัติงาน ได้แก่ ด้านการวางแผน ประกอบด้วย แนวทางการเน้นเป้าหมายหลัก แนวทางการเพิ่มทรัพยากร (บนฐานของต้นทุนและความคุ้มค่า) และแนวทางการพูดคุยนอกรอบ ด้านการปฏิบัติหรือพัฒนาผลการปฏิบัติงาน ประกอบด้วย แนวทางการลดความแตกต่าง แนวทางลดการอิงอาศัยกันในการทำงาน แนวทางปรับปรุงการสื่อสารและความเข้าใจ และแนวทางการวานบุคคลที่สาม ด้านการติดตามผลการปฏิบัติงานหรือตรวจสอบ คือ แนวทางการกำหนดกฎระเบียบให้ชัดเจน ทว่า ด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานนั้นไม่มีแนวทางใดที่เข้าข่ายด้านนี้

ขณะเดียวกัน แม้ว่าเทศบาลตำบลที่เป็นหน่วยกรณีศึกษาจะมีกระบวนการเกี่ยวกับวางแผนและการดำเนินงานตามแผนอันเป็นไปตามแนวคิดของ พงณา (2555) กล่าวคือ การแปลงวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายไปสู่ตัวชี้วัดต่างๆ ในแผนที่กลยุทธ์สี่ด้าน ประกอบด้วย ด้านวัตถุประสงค์ (objective) ที่เทศบาลตำบลมุ่งหวังหรือต้องการบรรลุ ด้านตัวชี้วัดผลการปฏิบัติงาน (key performance indicators: KPIs) ตามเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์ ด้านเป้าหมาย (target) ซึ่งเป็นตัวเลขที่แสดง

ให้เห็นถึงการบรรลุวัตถุประสงค์ในเชิงรูปธรรม และด้านแผนงานที่จะจัดทำ (initiatives) เพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่กำหนดไว้ก็ตาม หากแต่เมื่อสิ้นสุดการดำเนินแล้วแล้วเทศบาลตำบลมีกลະเลขการตรวจสอบว่าผลการดำเนินงานประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายหรือไม่ อย่างไร พิจารณาได้จากกรณีที่เทศบาลตำบลไม่ได้มีการจัดทำรายงานประจำปี หรือรายงานผลการดำเนินงานตามนโยบายของนายกเทศมนตรี อันจะเป็นเครื่องบ่งชี้เกี่ยวกับภาพรวมของผลการปฏิบัติงานหรือการดำเนินงานของเทศบาลตำบลในรอบปีนั้นๆ

ข้อเสนอแนะ

1. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ด้วยผลการวิจัยสะท้อนว่า การแก้ไขปัญหาการปฏิบัติงานร่วมกันของกลุ่มขัดแย้งมักเกิดการแทรกแซงจากบุคคลที่สาม (third party) ผ่านการวานคนกลางหรือบุคคลที่สามที่ไม่ได้ยุ่งเกี่ยวกับสถานการณ์ที่เป็นปัญหา หรือจำเป็นต้องเข้าไปเกี่ยวข้องข้อต่อสถานการณ์ความขัดแย้ง โดยมีอาจหลีกเลี่ยงได้ เช่น รองนายกเทศมนตรี หรือเจ้าหน้าที่ตำแหน่งบุคลากร ดังนั้น หน่วยงานเกี่ยวข้อง อาทิ สถาบันพระปกเกล้า กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หรือสถาบันอุดมศึกษา จึงควรดำเนินการหรือร่วมกันดำเนินการพัฒนาหลักสูตรฝึกอบรมเกี่ยวกับบทบาทของบุคคลที่สามในสถานการณ์ความขัดแย้ง เพื่อสร้างบุคคลหรือกลุ่มบุคคลในการช่วยเหลือให้กลุ่มขัดแย้งและผู้ที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งสามารถจัดการและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งนั้นได้

ทั้งนี้ นับตามความหมายข้างต้นบุคคลที่สามนั้น ต้องมิใช่ผู้แก้ปัญหาหรือผู้จัดการปัญหาโดยตรง หากเป็นเพียงแต่ผู้สร้างบริบทแวดล้อม ให้ผู้ที่เกี่ยวข้องกับสถานการณ์ความขัดแย้งเกิดความพร้อมในการแก้ปัญหา ร่วมกันเท่านั้น ซึ่งจะตรงข้ามกับแนวคิดการเจรจาไกล่เกลี่ยโดยคนกลาง (mediation) ที่มุ่งเน้นกระบวนการให้คู่กรณีแก้ไขปัญหาหรือความขัดแย้งโดยเป็นการสมัครใจมาเจรจาพูดคุยกันที่มีแนว โน้มไปในทาง “การเกลี่ย

กลุ่ม” ซึ่งมีส่วนต้องอาศัยการตัดสินใจและความน่าเชื่อถือของคนกลาง

2. ข้อเสนอแนะเชิงการบริหาร ด้วยผลการวิจัยสะท้อนว่า เทศบาลตำบลที่เป็นหน่วยกรณีศึกษาเกิดความขัดแย้งภายในองค์กรบ่อยครั้งและต่อเนื่อง ดังนั้นผู้บริหารเทศบาลตำบลจึงควรดำเนินการจัดประชุมเป็นประจำทุกเดือน เพื่อเป็นเวทีการชี้แจงแนวนโยบาย และขั้นตอนการปฏิบัติราชการที่ถูกต้องระหว่างกัน ตลอดจนการติดตามและตรวจสอบผลการดำเนินงานด้านต่างๆ ของเทศบาลตำบล ขณะเดียวกัน หัวหน้าส่วนงานต่างๆ ควรจัดให้มีกิจกรรมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างพนักงานเทศบาลที่ต้องมีปฏิสัมพันธ์กันตามขอบข่ายงาน อาทิ งานจัดเก็บรายได้ งานการเงิน งานพัสดุ และงานธุรการ เพื่อให้แต่ละฝ่ายได้ทราบถึงแนวทางปฏิบัติที่ต้องเกี่ยวข้องกันและป้องกันปัญหาหรือความเข้าใจผิดต่อกัน อันจะนำไปสู่ความขัดแย้งได้

นอกจากนี้ คณะผู้บริหารเทศบาลตำบลควรพยายามนำกระบวนการบริหารผลการปฏิบัติงานตามแนวคิดของสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือนมาประยุกต์ปรับใช้ในการบริหารผลการปฏิบัติงานในภาวะความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลตามความเหมาะสม กอปรกับฝ่ายสมาชิกสภาเทศบาลควรดำเนินการควบคุมและตรวจสอบกระบวนการปฏิบัติงานและผลการปฏิบัติงานภายใต้บริบทที่เกิดขึ้น โดยยึดหลักการร่วมกันแก้ไขปัญหาและประโยชน์ส่วนรวมเป็นหลัก ขณะที่ฝ่ายพนักงานเทศบาลควรพร้อมใจกันให้ความร่วมมือในการแก้ไขปัญหาภายใต้สถานการณ์ที่เกิดขึ้นอย่างจริงจังและจริงจัง อันจะนำไปสู่การเกิดความร่วมมือจากทั้งสามฝ่ายในการร่วมกันรับมือและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในเทศบาลตำบลได้อย่างดีและยั่งยืน

3. ข้อเสนอแนะเชิงวิชาการ ด้วยการวิจัยครั้งนี้มุ่งใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงคุณภาพในรูปแบบกรณีศึกษา โดยนำเสนอเฉพาะข้อมูลที่รวบรวมและวิเคราะห์จากเทศบาลตำบลที่เป็นหน่วยกรณีศึกษาเป็นหลัก ซึ่งอาจเป็นข้อจำกัดและมีพลังในการอธิบายได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น

ดังนั้น การศึกษาวิจัยในครั้งต่อไปจึงควรมุ่งเน้นการวิเคราะห์ในเชิงเปรียบเทียบระหว่างเทศบาลตำบลหรือ การวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบบข้ามกลุ่ม อาทิ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล นคร หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด เพื่อวิเคราะห์แนวทางการปฏิบัติในการแก้ไขหรือลดความขัดแย้งที่อาจนำไปประยุกต์ปรับใช้ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นต่อไป

ประเด็นสำคัญที่ควรศึกษาวิจัยในอนาคตเพิ่มเติม คือ กระบวนการบริหารงานผลการปฏิบัติงานในภาวะความขัดแย้งภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์การอื่น และแนวทางการประเมินผลการปฏิบัติงานในภาวะความขัดแย้งภายในองค์กรดังกล่าว เพื่อนำไปสู่การถอดบทเรียน หรือพัฒนาตัวชี้วัดในการประเมินผลการปฏิบัติงานภายใต้บริบทความขัดแย้งภายในองค์กร อาทิ ลักษณะร่วมหรือต่าง ปัญหาและอุปสรรค อันจะนำไปสู่การสังเคราะห์แนวปฏิบัติที่ดี (best practices) ในการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่างกัน ตลอดจนการจัดการความรู้ในรูปแบบของกลุ่มหรือเอกสารประกอบการฝึกอบรมแก่บุคลากรในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์] 2556 [อ้างเมื่อ 1 ตุลาคม 2556]. จาก <http://www.thailocaladmin.go.th/>

กฤษฎารัตน์ โล่ห์วัชรินทร์. ความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน: รูปแบบ สาเหตุ และผลกระทบ [วิทยานิพนธ์ปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาการปกครองท้องถิ่น]. ขอนแก่น: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยขอนแก่น; 2552.

จรัส สุวรรณมาลา และคณะ. วิถีใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย. รายงานการวิจัยฉบับ

สมบูรณ์. กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนส่งเสริมการวิจัย; 2548.

ชนิกามาศ เนตรจ้อย. การบริหารผลการปฏิบัติงานภาครัฐ กรณีศึกษากรมที่มีภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจ [คู่มือวิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญาดุษฎีบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์]. กรุงเทพฯ: บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง; 2555.

พจนาน พิชิตปัจจา. การบริหารผลการปฏิบัติงาน: การบูรณาการไม่ครบส่วน. วารสารการเมืองการปกครอง 2555; 2(1): 78 – 98.

ผู้จัดการออนไลน์. เรื่อง “นายกเทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง” กาลสินธุ์ หลังสั่งปลดคณะบริหารยกชุด [ออนไลน์] 2553 [อ้างเมื่อ 9 กันยายน 2556]. จาก <http://www.manager.co.th/Local/ViewNews.aspx?NewsID=9530000096775>.

วันชัย วัฒนศัพท์. ความขัดแย้ง: หลักการและเครื่องมือแก้ปัญหา. พิมพ์ครั้งที่ 4. ขอนแก่น: คลังน่านาวิทยา; 2555.

สุนทรชัย ชอบขศ. กระบวนการและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงฐานะจากองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเทศบาลตำบล: กรณีศึกษาเทศบาลตำบลในจังหวัดขอนแก่น [วิทยานิพนธ์รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต]. กรุงเทพฯ: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์; 2555.

สุภาภรณ์ จันทวานิช. การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ. พิมพ์ครั้งที่ 9. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย; 2552.

สำนักกฎหมายและระเบียบท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 313/2555 เรื่อง ให้นายกเทศมนตรีตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ พ้นจากตำแหน่ง [ออนไลน์] 2555 [อ้างเมื่อ 5 กันยายน 2557]. จาก <http://www.law.moi.go.th/pdf/sumtongthin.pdf>

สำนักงานคณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์. ประกาศคณะกรรมการการเลือกตั้ง เรื่อง

ผลการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนนายกเทศมนตรี
ตำบลแห่งหนึ่งในจังหวัดกาฬสินธุ์ กรณีไม่พ้นจาก
ตำแหน่ง [ไม่ได้ตีพิมพ์]. กาฬสินธุ์: สำนักงาน
คณะกรรมการการเลือกตั้งประจำจังหวัดกาฬสินธุ์;
2553.

สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน. หลักการ
ระบบบริหารผลการปฏิบัติงาน [ออนไลน์] 2555
[อ้างเมื่อ 5 ตุลาคม 2556]. จาก [http://www.ocsc.
go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&vie
w=article&id=271:2011-07-03-02-4933&catid=
50:mes-work&Itemid=257](http://www.ocsc.go.th/ocsc/th/index.php?option=com_content&view=article&id=271:2011-07-03-02-4933&catid=50:mes-work&Itemid=257)