

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

ความไม่ลงรอยกันในพื้นที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เป็นที่รับทราบกันดี บางพื้นที่มีลักษณะความขัดแย้งระหว่างกันรุนแรง โดยประเด็นสำคัญคือ การทำภารกิจในพื้นที่ซ้ำซ้อนกัน นับตั้งแต่พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจมีผลบังคับใช้ และเกิดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล ซึ่งปฏิเสธไม่ได้ว่าบทบาทของ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกบั่นทอนและลดความสำคัญลงอย่างเห็นได้ชัด ตามรูปแบบการปกครองที่ท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทดูแลประชาชนเป็นหลัก รวมทั้งยังมีบทบาทในการจัดสรรงบประมาณ ซึ่งส่งผลให้สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่คือ ความขัดแย้งระหว่าง "กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน" กับ "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)"

ในเรื่องภารกิจที่ทับซ้อนกัน ด้านองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือว่ามีความอำนาจการบริการดูแลประชาชนเต็มที่ตามกฎหมายและมาจากการเลือกตั้ง ในขณะที่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน แม้จะมาจากการเลือกตั้งเช่นกัน แต่ตามกฎหมายเขียนให้มีหน้าที่เฉพาะเป็นผู้ช่วยราชการส่วนภูมิภาคเท่านั้น นั่นคือ ผู้ช่วยนายอำเภอและผู้ว่าราชการจังหวัด ไม่มีหน้าที่คอยบริการชาวบ้านโดยตรง มีเพียงบางภารกิจ อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อย แจ่งเหตุนายอำเภอ เป็นต้น แต่สภาพที่เกิดขึ้นจริงคือ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ยังคงทำหน้าที่ให้บริการประชาชนหลายด้านอยู่ในทางปฏิบัติ ด้วยเหตุที่ท้องถิ่นเองบางครั้งก็ยังไม่ครอบคลุมถึงหรือบางท้องถิ่นยังไม่เข้มแข็งพอ หรือคนไม่ค่อยคุ้นเคย ทำให้กลไกกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน จึงเข้ามาเติมเต็ม

สภาพที่เกิดขึ้นทำให้เป็นปัญหาในการทำงานร่วมกันของทั้งสองฝ่ายบางพื้นที่ลุกลามเป็นความขัดแย้งระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในตลอดหลายปีที่ผ่านมา อาทิ ปัญหาที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน กำลังถูกทำให้หมดไปโดยปริยายด้วยกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ที่ระบุว่าในพื้นที่ที่พัฒนาขึ้นเป็นเขตเทศบาลเมืองให้ยกเลิกไม่มีกำนัน ผู้ใหญ่บ้านในพื้นที่นั้นๆ อีกต่อไป นั่นยังทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เองพยายาม ยกบทบาท สถานะและทำภารกิจนอกหน้าที่แม้จะหวังดีแต่ก็ทำให้เกิดปัญหาซ้ำซ้อนขึ้น ไปอีก

ทางออกที่กระทรวงมหาดไทยพยายามแก้ปัญหาเบื้องต้น คือ แก้ไขไม่ให้กฎหมายท้องถิ่น ครอบคลุมกฎหมายลักษณะปกครองท้องถิ่นนอกจากนี้ยังเตรียมออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการบูรณาการระหว่างปกครองท้องถิ่นกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นมา เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและสถาบันกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สามารถทำงานร่วมกันได้ราบรื่นมากขึ้น แต่ขณะเดียวกันร่างระเบียบดังกล่าวก็ถูกคัดค้านจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เห็นว่ายังเป็นการเพิ่มปัญหาการทำงานซ้ำซ้อนเข้าไปอีกหนักกว่าที่เป็นอยู่เพราะเป็นการเปิดทางให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการกิจ โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุนงบประมาณให้กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อาทิ งานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ฯลฯ ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ทำภารกิจเดียวกันนี้ อยู่แล้ว ซึ่งหากพิจารณาแล้วปัญหานี้คงยังไม่จบง่าย ๆ ดังนั้น จึงจำเป็นจะต้องเข้าใจพื้นฐานที่แท้จริงของบทบาทกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาจากสิ่งที่ปฏิบัติจริงในพื้นที่ประกอบด้วย

สำหรับในพื้นที่อำเภอสนทราย ซึ่งใช้เป็นกรณีศึกษาในการวิจัยนี้ แบ่งการปกครองเป็น 12 ตำบล 125 หมู่บ้าน มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 10 แห่ง ประกอบด้วย เทศบาลตำบล 5 แห่ง และ องค์การบริหารส่วนตำบล 7 แห่ง ในการประสานความร่วมมือระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายปีที่ผ่านมา ก็ประสบปัญหาในหลาย ๆ ด้าน เช่น

1. ปัญหาในความสับสน หรือความไม่เข้าใจในบทบาทและอำนาจหน้าที่ของตนเองในการบริหารในหมู่บ้าน ชุมชน ทั้งกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือตัวแทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ทั้งสมาชิกสภาเทศบาล (ส.ท.) หรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล (ส.อบต.) ทำให้เกิดการ ทำงานที่ซ้ำซ้อนและก้าวถ่างกัน จนเป็นเหตุให้เกิดความขัดแย้งอยู่บ่อยครั้ง

2. ปัญหาการแย่งกลุ่มพลังมวลชนในพื้นที่ซึ่งในหลายครั้งอย่างเช่นที่มีการจัดงานรัฐพิธี หรือกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งเป็นงานหรือกิจกรรมที่ได้รับการสั่งการจากหน่วยงานส่วนกลางหรือเป็นการริเริ่มจัดงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และเป็นการจัดในวัน เวลา ที่ตรงกัน ก็จะเป็น ปัญหาสำหรับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ สมาชิกสภาเทศบาลหรือสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วน ตำบล ในการแย่งกลุ่มพลังมวลชนเพื่อนำไปร่วมงานหรือกิจกรรมต่าง ๆ ตามที่ได้รับการสั่งการจาก หน่วยงานต้นสังกัดของตน

3. ปัญหาการจัดสรรงบประมาณในพื้นที่ซึ่งแต่เดิมงบประมาณเคยผ่านจากหน่วยงาน ราชการส่วนภูมิภาค คือ อำเภอ แต่ต่อมาเมื่อมีการกระจายและจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นเป็นหน่วยงานบริหารจัดการแทน ทำให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ถูกลด บทบาทลงไป จากเดิมเป็นผู้คัดเลือกหมู่บ้านเป้าหมายในการรับการสนับสนุนงบประมาณ แต่พอ

งบประมาณถูกจัดสรรจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน บทบาทดังกล่าวกลับกลายเป็นของผู้บริหารและสมาชิกขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทน ทำให้การจัดสรรงบประมาณลงหมู่บ้านชุมชนในแต่ละครั้ง เกิดการคัดค้านและต่อต้านจากกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ว่าไม่เป็นธรรมและเลือกปฏิบัติ โดยจัดสรรงบประมาณให้แต่เฉพาะหมู่บ้านที่เป็นฐานเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น และเสนอความเห็นว่าการคัดเลือกหมู่บ้านเป้าหมายควรจะเปิดโอกาสให้ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นด้วย เพราะเป็นผู้ที่รู้ปัญหาและข้อมูลของหมู่บ้านดีที่สุด

การที่ผู้วิจัยได้เลือกศึกษาในพื้นที่อำเภอสันทราย เนื่องจากพื้นที่นี้มีจุดน่าสนใจตรงที่เป็นรอยต่อระหว่างชุมชนเมืองและชุมชนชนบท สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นจึงน่าจะมีความหลากหลาย ทั้งสภาพปัญหาแบบชนบทและปัญหาในแบบชุมชนเมือง โดยเฉพาะในหมู่บ้านหรือตำบลที่มีหมู่บ้านจัดสรร ซึ่งจะมีคนเข้าไปอยู่เป็นจำนวนมากและส่วนใหญ่ก็มักจะเป็นคนต่างท้องที่ ความสัมพันธ์ของคนที่อาศัยอยู่ในหมู่บ้านจัดสรรกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ในฐานะผู้ปกครองท้องที่ หรือกับชาวบ้านซึ่งเป็นชุมชนดั้งเดิม มักไม่มีความแนบแน่น เป็นลักษณะต่างคนต่างอยู่ ไม่ได้มีส่วนร่วมหรือส่วนเกี่ยวข้องกัน

นอกจากการศึกษาถึงสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นแล้ว ผู้วิจัยยังอยากที่จะทราบถึงกระบวนการแก้ไขปัญหา ซึ่งมีการนำมาใช้ในรูปแบบที่ต่างกัน เพื่อผลการศึกษาที่ได้จะเอื้อประโยชน์ต่อการนำมาปรับใช้ได้กับทั้งสภาพชุมชนเมืองและชุมชนชนบท

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาถึงลักษณะของความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้านกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.2 เพื่อศึกษากระบวนการจัดการความขัดแย้งที่นำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตของงานวิจัย

ในการศึกษาวิจัยในนี้ ได้กำหนดขอบเขตของเนื้อหาที่ทำการศึกษาวิเคราะห์ลักษณะของความขัดแย้งและกระบวนการจัดการเกี่ยวกับการขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.4.1 ทราบถึงสภาพปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นและวิธีการแก้ไขปัญหาในการประสานงานระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นอยู่

1.4.2 ผลการวิจัยจะเป็นแนวทางเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหความขัดแย้งระหว่างกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้

1.5 นิยามศัพท์

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยขอกำหนดความหมายของข้อความและคำศัพท์บางคำไว้เป็นแนวทาง ดังนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หมายถึง เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ที่ผู้วิจัยทำการศึกษา คือ อำเภอสนทราย เท่านั้น โดยไม่รวมถึงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเภทอื่น ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา)

ความขัดแย้ง หมายถึง สภาวะที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคลใฝ่หาความต้องการและผลประโยชน์ที่ต่างกันจนเกิดการพิพาท บาดหมางกัน จนทำให้เกิดปัญหาในการทำงานร่วมกันระหว่าง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และเทศบาลตำบลหรือองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดการความขัดแย้ง หมายถึง วิธีการที่กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือองค์กรปกครองใช้แก้ปัญหความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างกัน เพื่อให้การทำงานร่วมกันลุล่วงไปได้

โมเดลในฝัน หมายถึง รูปแบบการทำงานของกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน หรือ เทศบาลตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งแต่ละฝ่ายอยากจะเห็นและอยากให้เกิดขึ้น เพื่อให้การทำงานร่วมกันไม่เกิดปัญหาและข้อขัดแย้งเหมือนเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน