

ความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

มานัส เสนานุช** ณัฐฉา นิ่งจันทร์***

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ 1) เพื่อศึกษา ปัจจัยใดที่มีอิทธิพลต่อความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2) เพื่อศึกษาระดับความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้าง ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนล่าง เพชรบูรณ์ พิษณุโลก พิจิตร สุโขทัย นครสวรรค์และกำแพงเพชร 3) เพื่อพัฒนารูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้เป็นข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์กรบริหารส่วนตำบล 24 แห่ง กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 213 คน เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลเป็นแบบสอบถามวิเคราะห์ด้วยการแจกแจงความถี่ ร้อยละ ค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการวิเคราะห์ความแปรปรวนแบบทางเดียว ผลการวิจัย

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านปัจจัยส่วนบุคคลมากที่สุด รองลงมาปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกฎหมาย ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม และปัจจัยด้านสังคมน้อยที่สุด ความขัดแย้งในระบบราชการ ด้านความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานมากที่สุด รองลงมา ได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ความขัดแย้งระหว่างเพื่อนร่วมงาน ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับประชาชน และความขัดแย้งต่อตนเอง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มน้อยที่สุด 2. ระดับของความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ภาพรวมอยู่ในระดับปานกลาง ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยด้านกฎหมาย ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ส่วนปัจจัยบุคคลอยู่ในระดับมาก 3. รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม และปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง เพศไม่มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม อายุ ระดับการศึกษา และตำแหน่งงาน รายได้ มีความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

คำสำคัญ : ความขัดแย้ง, ผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม

* วิทยานิพนธ์ หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิต มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

** นักศึกษา หลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรดุษฎีบัณฑิตสาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

*** อาจารย์, คณะมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏเพชรบูรณ์

Conflicts on the State System between Personal And Public Benefits Of a Local Administrative *

Manas Senanuch ** Nuttavut Bungchan ***

Abstract

The objectives of this research were to study: 1) factors which influenced the conflicts in the state system between personal and public benefits in a local administrative organizations; 2) level of conflicts in the state system between personal and public benefits of the state officials, permanent staff, and temporary employers in the local administrative organizations in the lower northern provinces of Phetchabun, Phichit, Sukhothai, Nakornswan, and Kampeangphet; and 3) structure model of relationship of the conflicts of the state system between personal and public benefits in a local administrative organizations. Two hundred and thirteen (213) samples were randomized from 1,440 state officials, permanent staff, and temporary employers from 24 sub-district administrative organizations. Data were collected by using questionnaires and analyzed with a package computer program for Percentage, Mean, T-test Analysis, and One Way Analysis of Variance.

The results were found that: 1. Factors which influenced the conflicts in the state system between personal and public benefits in a local administrative organizations were found to be the personal factors the most, the less-to-least influential factors were economics, law, and environment, social, respectively. The most conflicts were found among organizations, while the less were between heads and the followers, among workmates, between state officials and people, and the least conflicts were found among groups. 2. Overall conflicts in the state system between personal and public benefits were at moderate level while the factors of economics, law, environment, and personal factors were found at high level. 3. The structure model of relationship of the conflicts of the state system between personal and public benefits and the other related factors was found that sex was not related to the conflicts between personal and public benefits while age, education level, position and income were found related to conflicts between personal and public benefits.

Keywords: Conflicts, State System between personal and public Benefits

* Research Article from thesis for the Doctor of Public Administration, Phetchabun Rajabhat University.

** Student in Doctor of Public Administration Program in Public Administration, Phetchabun Rajabhat University.

*** Lecturer, Faculty of Humanities and Social Sciences, Phetchabun Rajabhat University.

บทนำ

ปัจจุบันประเทศไทยอยู่ในบริบทของการเปลี่ยนแปลงและการปฏิรูปทางสังคมหลายด้าน รวมถึง การปฏิรูปทางการศึกษา การปฏิรูปทางการเมือง การปฏิรูประบบราชการและการบริหารภาครัฐ โดยเฉพาะกระแสการตื่นตัวของประชาชนเกี่ยวกับสิทธิขั้นพื้นฐานตามรัฐธรรมนูญ ในส่วนที่เกี่ยวกับ กรอบนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ซึ่งส่งผลต่อระบบการบริหารภาครัฐหลายด้านที่เห็นชัดเจนคือ แนวทางการ กระจายอำนาจ การมีองค์กรตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การเสริมพลัง (Empowerment) องค์กรประชา สังคม การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน การสร้างธรรมาภิบาล การพัฒนาสู่หน่วยงานใสสะอาด เป็นประเด็นหลักที่อยู่ในความสนใจ และมีแนวโน้มเด่นชัดมากขึ้นในปัจจุบัน ตามกรอบแผนปฏิรูประบบ บริหารภาครัฐ (สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542: 114) ได้กำหนดวิสัยทัศน์ที่มุ่งหวังให้ ระบบบริหารภาครัฐ เป็นระบบที่สร้างประโยชน์ให้ประชาชน และประเทศชาติ เป็นระบบ ที่มีความ รับผิดชอบ เป็นที่เชื่อถือศรัทธาและเป็นที่พึ่งของประชาชน มีความเข้มแข็ง ผลคุณธรรม จริยธรรม มี เกียรติภูมิและมีศักดิ์ศรี มีระบบที่ทันสมัย ทันโลก ทันเหตุการณ์ และเป็นระบบที่มีวัฒนธรรมที่มุ่งความ เป็นเลิศของงาน ซึ่งการบรรลุวิสัยทัศน์ดังกล่าวจำเป็นต้องมีแผนปฏิรูปหลายด้าน รวมถึงการปรับเปลี่ยน วัฒนธรรมและค่านิยมที่เอื้อต่อการบรรลุผลสัมฤทธิ์ของการบริหารภาครัฐ และปัจจุบันภาครัฐได้กำหนด แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระบบราชการไทย พ.ศ. 2546-2550 โดยมุ่งสู่การจัดการภาครัฐแนวใหม่ที่จะเน้น การจัดการเชิงยุทธศาสตร์ และจากความคาดหวังในการจัดการภาครัฐในบริบททางด้านสังคมการเมือง ส่งผลให้ทางสร้างแรงผลักดันในภาครัฐต้องมีการปรับในเรื่องบทบาท ภารกิจที่สนองตอบความต้องการ ของสังคม การมีวัฒนธรรมที่มุ่งการบริการ ประชาชนที่ยึดมั่นในประโยชน์สาธารณะมากขึ้น โดยเฉพาะ การปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมที่จะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ ผลประโยชน์ส่วนรวม ซึ่งสิ่งนี้เป็นประเด็นหลักที่ท้าทายขีดความสามารถของภาครัฐ และเป็น โอกาสใน การพัฒนาและการยกระดับมาตรฐานการจัดการภาครัฐให้เป็นที่ยอมรับในการบริหารยุคใหม่ ให้ สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางด้านสังคมและการเมืองที่เปลี่ยนแปลงในปัจจุบัน (สำนักงาน คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ, 2542: 114) และขณะเดียวกันในการศึกษาหรือทำความเข้าใจเกี่ยวกับ องค์กรไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐ หรือเอกชน จะมีประเด็นที่ครอบคลุมใหญ่ๆ 3 ด้าน ด้วยกันคือ 1) ด้านความขัดแย้งในองค์กร 2) ด้านโครงสร้างขององค์กร และ 3) การบริหารงานบุคคลในประเด็นทั้ง 3 ด้านข้างต้น การศึกษาขององค์กรในด้านความขัดแย้งในองค์กรได้รับความสนใจอย่างมาก โดยเฉพาะใน ระบบราชการ ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเมื่อบุคคลเข้ามาทำงานภายใต้โครงสร้าง หรือเงื่อนไขบางอย่างของ องค์กร อารมณ์ ทัศนคติ และปรัชญา เวสารัชช์ ได้เขียนไว้ว่า “โรคขัดแย้งเป็นเรื่องปกติ ธรรมชาติของมนุษย์ เมื่อมีคนอยู่รวมกันเมื่อไร ความขัดแย้งก็ตามมาด้วย หรือที่ใดมีคนที่นั้นจะมีความแตกต่าง ที่ไหนมีความ

แตกต่าง ที่นั่นมีแนวโน้มจะมีความขัดแย้ง” ดังนั้น ความขัดแย้งจึงเป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ในการทำงานไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานภาครัฐหรือเอกชน (อรุณ รัชธรรมและปรัชญา เวสารัชช์, 2525: 40)

ความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม (Conflict of Interest) หมายถึงสถานการณ์ที่ผู้มีอำนาจตัดสินใจอยู่ในสภาพความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม โดยมีแรงจูงใจในการตัดสินใจจากประโยชน์ส่วนตน ส่งผลให้การใช้ดุลยพินิจในการตัดสินใจของผู้นั้นขาดความอิสระไม่เป็นกลางเบี่ยงเบนออกจากหลักการบริหารเพื่อประโยชน์สาธารณะ ซึ่งประเด็นดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาที่ระดับชาติเท่านั้น เริ่มปรากฏเป็นปัญหามากขึ้นที่ระดับท้องถิ่น แต่ยังไม่มีการสนใจศึกษากันอย่างจริงจัง ในอดีตที่ผ่านมาความสนใจเรื่องกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด โดยเฉพาะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่และรอบด้านอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ที่ทำให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นและขณะเดียวกันก็สะท้อนความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจในเรื่องความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในระดับท้องถิ่น (จิรัส สุวรรณมาลา, 2548: 114)

การศึกษาวิจัยเรื่องความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นประเด็นที่อยู่ในความสนใจ และยังขาดข้อมูลการวิจัยเชิงประจักษ์ การศึกษาวิจัยนี้ถือเป็นจุดเริ่มต้นของความพยายามที่จะสังเคราะห์องค์ความรู้และศึกษาถึงรูปแบบที่ปรากฏทั้งในเชิงทฤษฎีและการปฏิบัติจากกรณีศึกษา โดยจะเป็นการศึกษาถึงปัญหาและผลกระทบเพื่อนำมาสู่การสร้างความรู้ความเข้าใจและแนวทางในการป้องกันปัญหา ตลอดจนการเสนอแนะมาตรการส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่และพนักงานของรัฐตระหนักถึงการทำหน้าที่โดยยึดถือปรัชญาและคุณค่าในการปฏิบัติงานที่มุ่งประโยชน์ส่วนรวมเหนือประโยชน์ส่วนตน เพื่อสนองตอบการดำเนินงานตามแผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ และเสนอแนะมาตรการป้องกันปัญหาความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างประโยชน์ส่วนตนและประโยชน์ส่วนรวมว่าควรมีมาตรการและกลยุทธ์ด้านใดบ้าง การวิจัยจะมุ่งแสวงหาคำตอบที่เป็นพื้นฐานในการกำหนดทิศทางการปฏิรูปบริหารภาครัฐในภาพรวมในส่วนที่เกี่ยวกับการปรับเปลี่ยนวัฒนธรรมและค่านิยมที่สอดคล้องกับระบบบริหารภาครัฐที่มุ่งหวังแนวทางเสริมสร้างจิตสำนึกในเรื่องผลประโยชน์สาธารณะ (Public Interests)

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาว่า ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรบริหารส่วนตำบลในเขตภาคเหนือตอนล่าง

2. เพื่อศึกษาว่าระดับของความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมของข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตภาคเหนือตอนล่าง

3. เพื่อศึกษารูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ตลอดจนปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

การศึกษาในครั้งนี้ผู้ศึกษาใช้กรอบแนวคิดทฤษฎีความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแนวคิดด้านอื่นที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งงานวิจัยทั้งในและต่างประเทศ รูปแบบของการวิจัยในเรื่องนี้ มุ่งศึกษาค้นคว้าข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นในระดับความขัดแย้งระบบราชการในปัจจุบัน เพื่อต้องการทราบว่า ปัจจัยด้านใดบ้างที่จะมีผลต่อความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม และตัวแปรที่ใช้ในการศึกษาส่งอิทธิพลหรือไม่ คือตัวแปรด้านความขัดแย้งในระบบราชการกับตัวแปรด้านผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม เพื่อดูทิศทางความสัมพันธ์ว่าเป็นไปในทิศทางใด นอกจากนี้ ยังได้นำเอาปัจจัยข้างเคียงที่ได้มีผู้เคยทำการศึกษาไว้เข้ามาร่วมพิจารณาอีกด้วย ซึ่งจะทำให้สามารถสร้างทฤษฎีได้ชัดเจนมากขึ้น

วิธีดำเนินการวิจัย

แนวทางการวิจัยใช้ระเบียบวิธีวิจัยเชิงปริมาณ มีแบบสอบถามเป็นเครื่องมือในการเก็บข้อมูลกับประชากรเป้าหมาย ข้าราชการ อบต. 6 จังหวัดภาคเหนือตอนล่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัย

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการศึกษานี้ คือ ข้าราชการ พนักงาน ลูกจ้างขององค์การบริหารส่วนตำบลภาคเหนือตอนล่าง 6 จังหวัด ประกอบด้วย เพชรบูรณ์ พิษณุโลก พิจิตร สุโขทัย นครสวรรค์และกำแพงเพชร กลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 913 คน

เครื่องมือที่ใช้ในการศึกษาค้นคว้า

1. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับด้านบุคคล ประกอบด้วย เพศ อายุ รายได้ ระดับการศึกษา ตำแหน่งงาน และรายได้

2. แบบสอบถามที่เกี่ยวข้องกับความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม ประกอบด้วย ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ ด้านบุคคล ด้านสังคม ด้านกฎหมาย และด้านสภาพแวดล้อม

3. แบบสอบถามที่เกี่ยวกับความขัดแย้งในระบบราชการประกอบด้วย ความขัดแย้งต่อตนเอง ความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้อยู่ใต้บังคับบัญชา ความขัดแย้งระหว่างเพื่อนร่วมงาน ความขัดแย้งระหว่างกลุ่ม ความขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน และความขัดแย้งระหว่างราชการกับประชาชน

การวิเคราะห์ข้อมูล

1. สถิติเชิงพรรณนา ใช้วิเคราะห์ลักษณะทั่วไปของกลุ่มตัวอย่างโดยใช้การแจกแจงความถี่ (frequency) ร้อยละ (percent) ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation)
2. สถิติเชิงอนุมานใช้ในการวิเคราะห์เพื่อทดสอบสมมติฐานความสัมพันธ์ของตัวแปร โดยใช้สถิติการวิเคราะห์ความแปรปรวนทางเดียว (one-way ANOVA)

ผลการวิจัย

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผลการศึกษาพบว่าปัจจัยแต่ละด้านมีระดับมากน้อยแตกต่างกันไปกล่าวคือปัจจัยที่มีระดับมากที่สุดได้แก่ปัจจัยส่วนบุคคล รองลงมาได้แก่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งปัจจัยด้านกฎหมายและปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม โดยมีรายละเอียดแต่ละด้านดังต่อไปนี้

1.1 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ พบว่า รายได้/สวัสดิการที่ข้าราชการได้รับ ไม่เพียงพอทำให้มีหนี้สิน สังกม และข้าราชการต้องมัวชีพเสริมเพื่อให้เลี้ยงดูตนและครอบครัวได้ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่เห็นว่า หากรู้จักพอเพียง ก็จะไม่มีปัญหาในการดำรงชีวิต สังกม

1.2 ปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า คนทำงานที่ต้องการความสะดวกสบาย อย่างน้อยก็ต้องมีรถยนต์ แม้จะทำให้เกิดหนี้สินก็ตาม และค่านิยมของคนไทยยกย่องคนมีฐานะ

1.3 ปัจจัยทางสังคม พบว่า สังคมไทยเป็นระบบอุปถัมภ์ การช่วยเหลือพรรคพวกเพื่อนพ้อง กลายเป็นเรื่องธรรมดา และค่านิยมในสังคมยอมรับได้หากมีการทุจริตเล็กน้อย แต่สังคมก็ยังได้ประโยชน์ อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่เห็นว่า ผู้บังคับบัญชาเป็นแบบอย่างที่ดีในการดำรงตนและยึดมั่นในความซื่อสัตย์สุจริต

1.4 ปัจจัยด้านกฎหมาย พบว่า กฎหมายมีช่องว่างเอื้อต่อการหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่ แต่ขณะเดียวกันก็เห็นว่า การมีมาตรา 100 ห้ามเจ้าหน้าที่รัฐรับผลประโยชน์ใดใด ทำให้เจ้าหน้าที่เกรงกลัวมากขึ้น

1.5 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประนีประนอมหลายเรื่อง เพราะส่วนใหญ่เกี่ยวข้องกับประชาชน จะใช้หลักกฎหมายอย่างเดียวไม่ได้ และบางครั้งข้าราชการก็ต้องมี

ตามนี้ เพราะเป็นวัฒนธรรมองค์กร อย่างไรก็ตามมีข้อสังเกตว่าส่วนใหญ่เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงเป็นรากฐานระบบการเมืองการปกครองของประเทศที่โปร่งใสไร้ทุจริต จึงมีความสำคัญมาก

1.6 ความขัดแย้งในระบบราชการ ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างเห็นว่าในระบบราชการมีความขัดแย้งในระดับมาก โดยปรากฏว่า มีความขัดแย้งในระบบราชการในด้านความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ความขัดแย้งระหว่างเพื่อนร่วมงาน ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับประชาชน และความขัดแย้งต่อตนเอง ขณะที่มีความขัดแย้ง ระหว่างกลุ่มน้อยที่สุด

2. ระดับของความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมของราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนล่าง

กลุ่มตัวอย่างมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมโดยภาพรวมในระดับปานกลาง โดยมีความขัดแย้งด้านปัจจัยส่วนบุคคลมากที่สุด รองลงมาได้แก่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งปัจจัยด้านกฎหมายและปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ทั้งนี้กลุ่มตัวอย่างมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมน้อยที่สุดในปัจจัยด้านสังคม ดังนี้

2.1 ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีปัญหาหรือมีความขัดแย้งในระดับปานกลาง

2.2 ปัจจัยส่วนบุคคล พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีปัญหาหรือมีความขัดแย้งในระดับมาก

2.3 ปัจจัยทางสังคม พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีปัญหาหรือมีความขัดแย้งในระดับปานกลาง

2.4 ปัจจัยด้านกฎหมาย พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีปัญหาหรือมีความขัดแย้งในระดับปานกลาง

2.5 ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม พบว่า กลุ่มตัวอย่างมีปัญหาหรือมีความขัดแย้งในระดับปานกลาง

ส่วนความขัดแย้งในระบบราชการภาพรวมอยู่ในระดับมาก เมื่อพิจารณารายประเด็นพบว่า ระบบราชการมีความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานมากกว่าด้านอื่น ๆ มีความขัดแย้งในระดับมาก

3.รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.1 เพศไม่มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ ประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมไม่แตกต่างกัน

3.2 อายุมีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ ผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่างกัน มีความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ

ผลประโยชน์ส่วนรวมแตกต่างกัน โดยกลุ่มที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปีและอายุ 51 ปีขึ้นไป มีแนวโน้มจะมีความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวมากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีอายุระหว่าง 31-40 ปี

3.3 ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมแตกต่างกัน กลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาระดับ ปวช.หรือต่ำกว่า มีแนวโน้มจะมีความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวมากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาสูงกว่าทุกกลุ่ม

3.4 ระดับตำแหน่งงานมีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับตำแหน่งงานต่างกัน มีความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมแตกต่างกัน โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งระดับบริหาร มีแนวโน้มจะมีความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวมากกว่ากลุ่มตำแหน่งต่ำกว่าทุกกลุ่ม ขณะเดียวกันกลุ่มตำแหน่งลูกจ้าง/ปฏิบัติการ ก็มีแนวโน้มจะมีความขัดแย้งมากกว่าระดับชำนาญการ และชำนาญการพิเศษขึ้นไป

3.5 รายได้ มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ ต่างกัน มีความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมแตกต่างกัน โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ต่ำกว่า 15,000 บาท มีแนวโน้มจะมีความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวมากกว่ากลุ่มที่มีรายได้มากกว่า ทุกกลุ่ม

4. ปัจจัยส่วนบุคคลมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ เห็นว่า

4.1 เพศ ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ ไม่แตกต่างกัน

4.2 อายุ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ แตกต่างกัน โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ 31-40 ปี มีแนวโน้มจะมีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการมากกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีอายุต่ำกว่า 30 ปี

4.3 ระดับการศึกษา มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับการศึกษาต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ แตกต่างกัน โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาระดับ ปวช.หรือต่ำกว่า มีแนวโน้มจะมีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการน้อยกว่ากลุ่มตัวอย่างที่มีการศึกษาสูงกว่าทุกกลุ่ม ขณะที่กลุ่ม ปวส.หรือเทียบเท่า และสูงกว่าปริญญาตรีต่างก็มีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ มากกว่ากลุ่มที่มีการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า อีกด้วย

4.4 ระดับตำแหน่งงานมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีระดับตำแหน่งงานต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ แตกต่างกัน โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีตำแหน่งระดับบริหารมีแนวโน้มจะมีความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวน้อยกว่ากลุ่มตำแหน่ง

4.5 รายได้ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ แตกต่างกัน โดยกลุ่มตัวอย่างที่มีรายได้ 30,000 บาทขึ้นไป มีแนวโน้มจะมีความขัดแย้งในเรื่องดังกล่าวมากกว่ากลุ่มที่มีรายได้ต่ำกว่าทุกกลุ่ม

สรุปและอภิปรายผล

1. ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการวิจัย พบว่า ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ในระดับปานกลาง โดยมีความขัดแย้งด้านปัจจัยส่วนบุคคลมากที่สุด รองลงมาได้แก่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งปัจจัยด้านกฎหมายและปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรำน้อยที่สุดในปัจจัยด้านสังคม

ส่วนความขัดแย้งในระบบราชการ มีความขัดแย้งในระดับมาก โดยปรากฏว่า มีความขัดแย้งในระบบราชการในด้านการขัดแย้งระหว่างหน่วยงานมากที่สุด รองลงมาได้แก่ ความขัดแย้งระหว่างผู้บังคับบัญชากับผู้ใต้บังคับบัญชา ความขัดแย้งระหว่างเพื่อนร่วมงาน ความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับประชาชน และขัดแย้งต่อตนเอง ขณะที่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มน้อยที่สุด

2. ระดับของความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมของราชการ พนักงาน ลูกจ้างในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตภาคเหนือตอนล่าง

ในภาพรวมกลุ่มตัวอย่างมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ในระดับปานกลาง โดยมีความขัดแย้งด้านปัจจัยส่วนบุคคลมากที่สุด รองลงมาได้แก่ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ รวมทั้งปัจจัยด้านกฎหมายและปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม ทั้งนี้ กลุ่มตัวอย่างมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรำน้อยที่สุดในปัจจัยด้านสังคม จากผลการวิจัยดังกล่าว สะท้อนถึงระดับความขัดแย้งระหว่างประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ยังอยู่ในระดับปานกลาง โดยเฉพาะในส่วนของปัจจัยส่วนบุคคลซึ่งยังมีความขัดแย้งอยู่ในระดับมาก โดยยังเน้นที่ความสะดวกสบายภายนอก ไม่ว่าจะเป็นภาระหนี้สินเพิ่มขึ้นหรือไม่ สะท้อนทัศนคติและค่านิยมสังคมที่ต้องพึ่งพา

ปัจจัยที่ไม่ใช่ปัจจัยพื้นฐานของมนุษย์ อีกทั้งยังมีทัศนคติต่อฐานะทางสังคมของบุคคล สอดคล้องกับเมกลีโน และ ราฟลิน (Meglino and Ravlin, 1998: 351-389) ให้ความสนใจเรื่อง ค่านิยมของคนในองค์กร โดยสนใจศึกษาว่า ค่านิยมส่งผลต่อผลลัพธ์ในการดำเนินงานขององค์กรอย่างไร ทั้งนี้ โดยมองว่าค่านิยมเป็นสิ่งที่บุคคลยึดถือเป็นคุณค่าที่นำไปสู่การตัดสินใจและการกระทำ ค่านิยมอาจมีทั้งค่านิยมส่วนบุคคล (Individual values) ค่านิยมระดับองค์กร (Organizational values) และค่านิยมระดับสังคม (Societal values) ค่านิยมดังกล่าวส่งผลต่อผลลัพธ์การดำเนินงานอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ยังมีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม น้อยที่สุด สะท้อนการประนีประนอมระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับภาคประชาชน ซึ่งจะใช้หลักกฎหมายอย่างเต็มที่ ต้องใช้หลักประนีประนอมในการบริหารความขัดแย้ง ตรงกับแนวคิดของ Blau และ Meyer ที่มีความเห็นในทำนองเดียวกันว่า การยึดในกฎระเบียบและการออกคำสั่ง “จะทำให้เกิดการพัฒนาประสานสามัคคี (Esprit de corps) ภายในหมู่สมาชิก การเข้มงวดเพื่อให้มีวินัย จะทำให้คนงานไม่พอใจผู้บังคับบัญชา เป็นเหตุให้เกิดความเสียหายต่อการปฏิบัติงานและเป็นอุปสรรคต่อการเดินของข่าวสารที่จะขึ้นไปสู่เบื้องบน อันเป็นผลกระทบต่อการบริหาร นอกจากนั้น เพื่อขจัดปัญหาจะนำไปสู่การออกกฎระเบียบและเกิดความตึงเครียดขึ้นในที่สุด

มีข้อสังเกตที่สำคัญคือกลุ่มตัวอย่างยังเห็นว่า หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรปกครองที่โปร่งใส ไร้การทุจริตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นรากฐานระบบการเมืองการปกครองของประเทศที่มีความสำคัญมาก สะท้อนความเชื่อมั่น และความต้องการที่จะมองเห็นการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะมีความเป็นธรรม โปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ และเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารงาน สร้างความเชื่อมั่นในการบริหารงานมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนซึ่งเป็นหัวใจสำคัญของการบริหารงานท้องถิ่น

3. รูปแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งในระบบราชการระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมและปัจจัยอื่นที่เกี่ยวข้อง

3.1 เพศไม่มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือประชาชนที่มีเพศต่างกัน มีความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมไม่แตกต่างกัน

3.2 อายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง และรายได้ มีความสัมพันธ์กับความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและ ผลประโยชน์ส่วนรวม กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง และรายได้ต่างกัน มีความขัดแย้งในระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมแตกต่างกัน

เมื่อพิจารณาปัจจัยส่วนบุคคลมีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ เห็นว่าเพศ ไม่มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีเพศต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ ไม่แตกต่างกัน ตลอดจนอายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง และรายได้ มีความสัมพันธ์กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ กล่าวคือ กลุ่มตัวอย่างที่มีอายุ ระดับการศึกษา ระดับตำแหน่ง และรายได้ ต่างกัน มีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ แตกต่างกัน และเมื่อความสัมพันธ์ระหว่างความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวม กับความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการ พบว่า มีความสัมพันธ์ดังกล่าวเป็นไปในทิศทางเดียวกัน กล่าวคือหากกลุ่มตัวอย่างมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ส่วนตนและผลประโยชน์ส่วนรวมมาก ก็มีแนวโน้มจะมีความคิดเห็นต่อความขัดแย้งในระบบราชการมากด้วย

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะทั่วไป

1. จากผลการศึกษากลุ่มตัวอย่างยังมีปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมน้อยที่สุด สะท้อนว่าองค์กรยังยึดกับกฎระเบียบมากเกินไป ควรใช้หลักการประเมินประเมินเข้ามาปรับใช้ในการบริหารงานมากขึ้น เนื่องจากในปัจจุบันจะยึดเพียงระเบียบแบบแผนอย่างเดียวไม่ได้ แต่การบริหารงานต้องคำนึงถึงปัจจัยสภาพแวดล้อมทั้งปัจจัยภายนอก คือ เศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองของประเทศ หรือบริบทในท้องถิ่น และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายใน อันได้แก่ ค่านิยม และวัฒนธรรมในองค์กรร่วมด้วย ทั้งนี้ เพื่อการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. ผลการศึกษายังสะท้อนความเชื่อมั่นในระบบการบริหารงานที่สุจริต โปร่งใส ที่มองว่ามีความสำคัญอย่างยิ่งในการบริหาร ทั้งนี้ในส่วนของการบริหารงานท้องถิ่นควรเน้นหนักเป็นอย่างยิ่งในการสร้างระบบการบริหารที่โปร่งใส และเป็นธรรมอย่างแท้จริง ทั้งการนำหลักธรรมาภิบาลมาใช้ในระบบการบริหารอย่างแท้จริง โดยเน้นถึงหลักคุณธรรม จริยธรรมและหลักความรู้ความสามารถในการบริหารระบบงานเป็นสำคัญ

ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติการ

การปรับปรุงกฎระเบียบให้ทันต่อเหตุการณ์ และการบังคับใช้กฎหมายที่สามารถใช้งานได้จริง นั้น มีความสำคัญยิ่ง เป็นหน้าที่ของภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในการทบทวนการบังคับใช้กฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ รวมถึงช่องว่างที่จะนำไปสู่การทุจริต เพื่อปรับปรุงกฎหมายให้สามารถแสดงประสิทธิผลมากขึ้น ควรสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนมากขึ้น ทั้งในการตรวจสอบระบบการบริหารงาน การมีส่วนร่วมในการบริหาร หรือการมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายการบริหารมากขึ้น

แต่กระนั้น ส่วนราชการส่วนท้องถิ่นต้องสร้างความเชื่อมั่นในการบริหารแก่ประชาชน กล่าวคือ ต้อง โปร่งใสทั้ง “ตัวบทกฎหมาย ระบบบริหารงานและทัศนคติ” ของประชาชนด้วย

เอกสารอ้างอิง

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2540). *แผนแม่บทการปฏิรูประบบราชการ* (พ.ศ. 2540-2544).

กรุงเทพฯ: คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ สำนักงานกฤษฎีกา.

คณะกรรมการปฏิรูประบบราชการ. (2542). *แผนปฏิรูประบบบริหารภาครัฐ เอกสารประกอบการ*

ประชุมปรึกษาหารือ เรื่องทิศทางและจุดเน้นของบทบาทภารกิจกระทรวงสาธารณสุขในอนาคต ณ สำนักงาน กพ. วันที่ 19 ตุลาคม: 37.

จรัส สุวรรณมาลา. (2548). *โครงการวิถีนวัตกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ:

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อรุณ รัชธรรม และปรัชญา เวสารัชช์. (2525). *ตัวแบบในองค์การ*, วารสารข้าราชการ: 62.
