

บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา

การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นรูปแบบการปกครองโดยเป็นการกระจายอำนาจรัฐรวมศูนย์จากส่วนกลาง และจัดสรรแบ่งปันอำนาจที่จำเป็นและมีความสำคัญทางการเมืองในระบบประชาธิปไตย เป็นหน่วยงานปกครองที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตท้องถิ่นนั้นๆ เลือกตั้งผู้แทนของตนเข้าไปทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจอิสระในการบริหารจากรัฐได้ในระดับหนึ่งตามขอบเขตที่กฎหมายกำหนด การบริหารการปกครองมีภาระหน้าที่อย่างมากมาในการบริหารประเทศให้ประชาชนได้รับความสุข และความสะดวกสบายในการดำรงชีวิต อีกทั้งความมั่นคงแห่งชาติทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม มีหน้าที่สำคัญในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน เช่น การคมนาคมขนส่ง การสาธารณสุข การศึกษา สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. 2550 : 12)

ความสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่นข้างต้น ได้รับการบรรจุในรัฐธรรมนูญปี 2540 และปี 2550 โดยสาระสำคัญเป็นการกำหนดให้การกระจายอำนาจเป็นวาระสำคัญ รวมถึงเป็นการเสริมสร้างประชาธิปไตยและมีการเข้ามามีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการปกครองท้องถิ่น ที่มีหน้าที่คอยปกครองดูแล บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้กับประชาชนในเขตพื้นที่ชุมชนให้มีความเจริญก้าวหน้า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล มีสถานะเป็นนิติบุคคล โครงสร้างการบริหารงานราชการตามกฎหมายของเทศบาลนั้น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วยฝ่ายผู้บริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2546 กำหนดเทศบาลทุกประเภทต้องมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาล โดยต้องมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง และบริหารงานราชการอยู่ดำรงตำแหน่งได้สมัยละ 4 ปี ซึ่งเป็นไปตามนโยบายการกระจายอำนาจโดยที่เทศบาลทุกแห่งมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่กำหนดไว้อย่างเคร่งครัด ก่อให้เกิดผลสำเร็จหรือประสบความสำเร็จล้มเหลวขึ้นอยู่กับ การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่และบทบาทของสภาเทศบาลในการตรวจสอบการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหารเป็นสำคัญ และจะสามารถแก้ปัญหาพื้นฐานของท้องถิ่นได้ (พระราชบัญญัติเทศบาล. 2546 : 15)

การกระจายอำนาจมักถูกกล่าวถึงอยู่เสมอว่าเป็นสิ่งจำเป็นและเป็นสิ่งที่ดีที่ต้องมี แต่หากพิจารณาจากข้อถกเถียงในเชิงวิชาการ และจากประสบการณ์ที่เกิดขึ้นจริง การกระจายอำนาจก็มีจุดอ่อนหรือข้อเสียเช่นเดียวกันกับการรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้น เพื่อให้มองเห็นถึงข้อถกเถียงที่แวดล้อมเรื่องการกระจายอำนาจได้อย่างรอบด้าน จึงจำเป็นที่จะต้องเรียนรู้ถึงด้านลบของการกระจายอำนาจ

ซึ่งในที่นี้เห็นว่า การกระจายอำนาจมีข้อเสียอยู่ด้วยกัน 4 ประการ (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. 2554 : 24) ดังนี้

1. ด้านการเมือง การกระจายอำนาจอาจนำไปสู่ภาวะของความไร้เอกภาพและเสถียรภาพในทางการเมืองได้ ดังเช่น กรณีของรัฐเดี่ยว การกระจายอำนาจที่เกิดขึ้นอาจจะเป็นแรงผลักดันไปสู่ความเป็นสหพันธรัฐ ส่วนประเทศที่เป็นสหพันธรัฐอยู่แล้ว ความเป็นเอกภาพก็อาจจะน้อยลงไปอีก นอกจากนี้ ในกลุ่มประเทศที่ความเป็นเอกภาพมีต่ำอยู่แล้ว เช่น ประกอบไปด้วยกลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มทางศาสนา ที่มีความแตกต่างกันและขัดแย้งกันอยู่แล้ว การกระจายอำนาจอาจทำให้เกิดความไร้เอกภาพในทางการเมืองได้

2. ด้านการคลัง การกระจายอำนาจที่มากเกินไป อาจนำไปสู่ความไร้เสถียรภาพในทางการคลังของประเทศได้ เนื่องจากเมื่อสัดส่วนทางการคลังในภาคสาธารณะส่วนใหญ่อยู่ในระดับท้องถิ่น ก็เป็นการยากที่รัฐบาลกลางจะกำหนดทิศทางและควบคุมระบบการคลังของประเทศโดยรวมได้ และหากการใช้จ่ายของท้องถิ่นต่างๆ ปราศจากวินัยทางการคลัง เช่น การใช้จ่ายอย่างเกินตัว ขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บรายได้มีต่ำ ดังที่เคยเกิดขึ้นในประเทศแถบละตินอเมริกา ก็จะสร้างปัญหาและเกิดภาวะความไร้เสถียรภาพต่อระบบการคลังของประเทศเป็นอย่างมาก

3. ด้านความเสมอภาค การกระจายอำนาจยิ่งมากเท่าไร นำไปสู่ความแตกต่างและความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่หรือท้องถิ่นต่าง ๆ ได้ง่าย ทั้งในทางเศรษฐกิจ การคลัง คุณภาพชีวิต การบริการสาธารณะ เป็นต้น เนื่องจากอำนาจในทางการเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะ ตลอดจนทรัพยากรทางการบริหาร ขึ้นอยู่กับศักยภาพของท้องถิ่นแต่ละแห่ง ความแตกต่างและไม่เท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่นจึงเกิดขึ้น

4. ด้านปัญหาการใช้ทรัพยากร เมื่อแต่ละชุมชนต่างก็มีความเป็นอิสระในกรอบของตนเอง การใช้ทรัพยากรภายในประเทศอาจมีแนวโน้มที่จะเป็นไปอย่างไร้ประสิทธิภาพ เพราะพื้นที่แต่ละแห่งต่างก็ใช้ทรัพยากรไปตามความต้องการและความจำเป็นของตน อันจะนำไปสู่สถานะต่างคนต่างทำ ทรัพยากรจึงถูกใช้อย่างกระจัดกระจายและไร้ทิศทาง การระดมทรัพยากรจากส่วนต่าง ๆ ของประเทศเพื่อเป้าหมายร่วมกัน เช่น การสร้างความเติบโตให้กับระบบเศรษฐกิจภายในประเทศ ก็จะเกิดขึ้นได้ยาก

อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่เป็นปัญหาและมีจุดอ่อน ที่ได้นำเสนอมาทั้ง 4 ประการ ยังไม่เท่าความขัดแย้งทางการเมืองท้องถิ่นในตัวอย่าง เช่น กรณีการใช้อำนาจการต่อสู้แข่งขันในตำแหน่งทางการเมือง ซึ่งมีการใช้บทบาทอำนาจที่เกินขอบเขตหน้าที่และตามกฎหมายที่กำหนด ทำให้มีการแข่งขันที่มุ่งหมายถึงการทำร้ายถึงขั้นบาดเจ็บและเสียชีวิตในสังคมหรือแม้แต่การแย่งชิงผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการแย่งชิงทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างไม่เป็นธรรม โดยใช้อำนาจทางการเมืองที่ฉ้อฉล รวมถึงความขัดแย้งในเรื่องของบุคลิกภาพแต่ละบุคคลที่มีผลต่อทางการเมือง

ความต่างในทางความคิดเป็นสิ่งที่ดีในระบอบประชาธิปไตย แต่ความคิดเห็น ก่อให้เกิดแก่ประโยชน์ ส่วนคนมากกว่าส่วนรวม จะนำพาความขัดแย้งสู่องค์กรในที่สุดมาตั้งแต่อดีตสู่ปัจจุบันยากต่อการ แก้ไขปัญหา ความขัดแย้งอีกประการหนึ่งที่เกิดปัญหาตามมา คือ การรับรู้ที่แตกต่างกันระหว่าง กลุ่มขัดแย้งทางการเมือง อาทิ การเข้าถึงข้อมูลและโอกาสความสามารถในการเข้าถึงข้อมูลที่แตกต่างกัน จนเป็นมูลเหตุที่ทำให้เกิดความขัดแย้งได้ระหว่างทั้งสองฝ่ายก็เป็นไปได้เช่นเดียวกัน

จากการเปลี่ยนแปลงนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ภายใต้แนวคิดของการทำให้ หน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถทำงานใกล้ชิดต่อประชาชนมากที่สุดในการ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้เป็นไปตามความต้องการของประชาชน ตามเจตนารมณ์ของการปกครองใน ระบอบประชาธิปไตยโดยแท้จริง จากกรอบนโยบายตามกฎหมาย พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับ องค์กรการบริหารส่วนท้องถิ่น และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้นโยบายการกระจายอำนาจนั้นส่งผลกระทบทั้งในเชิงบวกและลบ ในแง่ของการนำนโยบายไปปฏิบัติที่กรอบข้อบังคับของกฎหมายกำหนดให้ผู้บริหารองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ต้องได้มาจากการเลือกตั้งเท่านั้น จากผลกระทบของแนวนโยบายการกระจายอำนาจสู่ ท้องถิ่นนี้เอง พบว่าในทางปฏิบัตินำไปสู่ความขัดแย้งทางการเมือง อันเนื่องมาจากการแย่งชิง ผลประโยชน์ในท้องถิ่น การจัดสรรตำแหน่งทางการเมืองและการรับประมูลงานด้านสาธารณูปโภค – สาธารณูปการ เป็นต้น นำไปสู่ความขัดแย้งรุนแรง ถึงขนาดประสังค์ร้ายต่อชีวิตและทรัพย์สินซึ่งกัน และกัน ปรากฏการณ์ดังกล่าวมีมิติของเหตุการณ์ต่างๆที่มุ่งต่อชีวิตของนักการเมืองท้องถิ่น อันเกี่ยวเนื่องมาจากความขัดแย้งด้านต่างๆพอสรุปได้ดังต่อไปนี้

วันที่ 10 พฤษภาคม 2554 เกิดเหตุคนร้ายชิงรถจักรยานยนต์ประกบยิงอาวุธสงคราม 5 นัด ใส่รถยนต์โตโยต้า คัมรี สีบรอนซ์เงิน เลขทะเบียน ชล 7777 กรุงเทพมหานคร ของ ประชา ประสพดี ผู้สมัคร ส.ส.สมุทรปราการ พรรคเพื่อไทย กลางถนนสุขสวัสดิ์ เอื้องหน้าห้างสรรพสินค้าบิ๊กซี สาขา พระประแดง ต.บางฝ้าง อ.พระประแดง จ.สมุทรปราการ กระสุน 2 นัดโดนเข้าที่ไหล่ซ้ายของ “ประชา” จนถูกห้ามเข้าห้องไอซียูก่อนพ้นขีดอันตรายในเวลาต่อมา (“ประกบยิง ส.ส.ประชา”. 2554 : 8)

วันที่ 22 พฤษภาคม 2554 เกิดเหตุมีคนร้านกราดยิงปืนอาเก่า หัวกระสุนปืน 22 แม็กนัม สีบรอนซ์ทอง เลขทะเบียน กจ 7364 พระนครศรีอยุธยา บริเวณหมู่ 5 ต.โผงเผง อ.ป่าโมก เป็นผลให้ วิโรจน์ คำสนิท อายุ 44 ปี นายกองจัดการบริหารส่วนตำบลโผงเผง อ.ป่าโมก หัวคะแนนสำคัญของ สมศักดิ์ ปริศนานันทกุล ที่ปรึกษาหัวหน้าพรรคชาติไทยพัฒนา เสียชีวิตก่อนถึงโรงพยาบาลเพราะ ทรพิษบาดแผลไม่ไหว ส่วนพรเพ็ญ คำสนิท อายุ 41 ปี ภรรยา ที่นั่งอยู่กับสามี ถูกยิงเข้าที่บริเวณ แขนขวา กระสุนฝังใน แต่รอดตายมาได้ (“เด็ดหัวคะแนน เสียชื่อ”. 2554 : 14)

วันที่ 29 พฤษภาคม นิमित แก้วกำพล อายุ 36 ปี นายกองค้การบริหารส่วนตำบลไผ่ขวาง หัวคะแนนใหญ่ของประดิสฐ์ ภัทรประสิทธิ์ แก่นนำพรรคชาติไทยพัฒนา ถูกยิงด้วยอาวุธปืนขนาด .38 เข้าที่สัข้างด้านซ้าย 2 นัด จนเสียชีวิตคาตามรับซื้อข้าวเปลือกของสหกรณ์ผู้ใช้น้ำจันทว่าได้ หมู่บ้าน สันถนนวน หมู่ 12 ต.จันทว่าไค้ อ.แม่จัน จ.เชียงราย ในเบื้องต้นพนักงานสอบสวนชี้ว่าเกิดจากปัญหา ขัดแย้งในการทำธุรกิจการรับซื้อข้าว ไม่เกี่ยวปมการเมือง (“ซุ่มยิงหัวคะแนนประดิสฐ์”. 2554 : 9)

กรณีดังเช่นที่ได้กล่าวมานั้น โดยภาพรวมของปรากฏการณ์ความขัดแย้งทางการเมืองได้แผ่ขยายไปทั่วทุกภูมิภาคของประเทศไทย ภายใต้วิถีทางการเมืองที่ผู้บริหารท้องถิ่นมีข้อจำกัดในการเข้าดำรงตำแหน่งทางการเมือง ที่ต้องมาจากกระบวนการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

สำหรับเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งได้มีการยกฐานะในปี พ.ศ. 2542 ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ตามประกาศกระทรวงมหาดไทย โดยผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงเพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีการเรียนรู้ระบบการปกครองประชาธิปไตยมากขึ้น ขณะเดียวกันก่อให้เกิดวิวัฒนาการการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้มาเป็นเวลาหลายปี โดยส่วนใหญ่ปัญหาทางการเมืองของเทศบาลที่มีการจัดตั้งในรูปแบบใหม่ จะเกิดความขัดแย้งทางการเมืองในระดับความรุนแรงที่เพิ่มมากขึ้นของกลุ่มที่มีผลประโยชน์ทางการเมืองและกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง มีเป้าหมายเป็นการส่วนตัว โดยส่วนตัวในด้านบุคลิกภาพส่วนบุคคลมีผลในทางการเมืองที่มุ่งเป้าหมายในลักษณะของคนเพียงกลุ่มเดียว ซึ่งในเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้ ก็เช่นเดียวกัน ผู้วิจัยพบว่า ศึกษาในกรณีสะท้อนปัญหาทางสังคม อันเป็นผลพวงของการก่อรูปความขัดแย้ง จากความขัดแย้งส่วนบุคคลพัฒนาไปสู่ความขัดแย้งทางสังคม และกลักลับกลายขยายวงกว้างเป็นความขัดแย้งทางการเมืองในที่สุด สำหรับการก่อรูปความขัดแย้งทางการเมืองของเทศบาลตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้มีปรากฏการณ์ความขัดแย้ง อันนำไปสู่การประทุร้ายในชีวิตและทรัพย์สินแก่กันและกัน สามารถสรุปประมวลเหตุการณ์ได้ดังต่อไปนี้

กรณีศึกษาแรกเป็นการแข่งขันทางการเมืองของกลุ่มผลประโยชน์นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างผู้บริหารและสมาชิกเทศบาลโดยการต่อสู้แข่งขันในตำแหน่งผู้บริหารของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้ จากความต้องการที่การมีอำนาจทางการเมืองเป็นสาเหตุให้

นาย ก.นามสมมุติ และภรรยา เสียชีวิตที่ตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้ เมื่อวันที่ 13 กรกฎาคม 2542 โดยไม่ทราบสาเหตุของการเสียชีวิตทั้งสองสามีภรรยา เป็นกรณีศึกษาของการรับรู้ข้อมูลที่แตกต่างกันทำให้นาย ก.นามสมมุติ เข้าไม่ถึงข้อมูล ที่เริ่มมีการแข่งขันสมาชิกสภาเทศบาล ที่ต่างฝ่ายต่างแบ่งขั้วอำนาจทางการเมืองโดยแสวงหาผลประโยชน์จากการโหวตคะแนนจากสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งผลการเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลเป็นเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้ มีผลกระทบต่อการมีอำนาจทางการเมืองของขั้วการเมืองเดิม (เทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง. 2557 : 14)

กรณีศึกษาที่สอง นาย บ.นามสมมติ อายุ 58 ปี กำนันตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ถูกลอบสังหารในครั้งนี้ได้รับบาดเจ็บสาหัส เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม พ.ศ. 2548 ในรถดีเม็กซ์ อีซูซุ สีเขียว หมายเลขทะเบียน 9797 ขณะกำลังเดินทางกลับจากการตรวจพื้นที่ตามภารกิจในหมู่ที่ 4 ตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเป็นเขตการปกครองท้องที่ ที่มีรถเก๋งสีแดงดำตามประกบ แต่ไม่ได้สนใจว่าเหตุการณ์ที่ไม่คาดคิด จุดเกิดเหตุที่ตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ คนร้ายสบโอกาสลงมือสังหาร นาย บ.นามสมมติ ได้รับบาดเจ็บสาหัส สาเหตุปมสังหารเป็นที่รู้กันอยู่ ทั้งเรื่องการเมือง เรื่องฆ่าล้างแค้น ส่วนตัวอันเกี่ยวเนื่อง มาจากเรื่องขัดแย้งผลประโยชน์ธุรกิจรับเหมา ภายในเทศบาลมีความเกี่ยวพันอำนาจทางการเมือง จนเกิดความเชื่อทางอุดมการณ์ และระบบอุปถัมภ์ทางการเมือง ทำให้ถูกลอบสังหารโหดในครั้งนี้ โดยจากคำบอกเล่า (นาย บ. นามสมมติ. สัมภาษณ์. 2557)

กรณีศึกษาที่สามก็เช่นเดียวกัน เกิดขึ้นคล้ายกันในช่วงเวลาไม่ถึง 1 ปี นาย ข.นามสมมติ แต่มาเปลี่ยนชื่อและนามสกุลใหม่ มาเป็น นาย ญ.นามสมมติ ได้ถูกลอบสังหารวันที่ 17 สิงหาคม 2549 ซึ่ง พ.ต.ต.คมสัน นาในบุญ พนักงานสอบสวน สภ.ต.ปากน้ำประแสร์ อ.แกลง จ.ระยอง รับแจ้งเหตุ ยิงกันตายบริเวณสวนทุเรียน ติดกับถนนชากรุนวิเศษเขาถ้ำ หมู่ 3 ตำบลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ หลังรับแจ้งจึงรีบไปดูตรวจสอบพร้อมด้วย พ.ต.อ.ธน บุญธรรมดำรง รอง ผบก.ภ.จ.ระยอง พ.ต.ท.จิระวุฒิ ดัชนีศรี รอง ผกก.หน.สภ.ต.ปากน้ำประแสร์ หน่วยกู้ภัยแกลง และแพทย์เวร โรงพยาบาลแกลงจุดเกิดเหตุ อยู่ห่างถนนเข้าไปเล็กน้อยโดยมีต้นไม้ปลูกทำเป็นรั้วกันตลอดแนวถนน พบศพ นาย ญ. นามสมมติ อายุ 56 ปี สมาชิกสภาเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สภาพศพนอนหงาย สวมเสื้อเชิ้ตแขนยาว สีขาว นุ่งกางเกงยีน ตรวจสอบพบบาดแผลถูกยิงด้วยกระสุนปืนอาทักที่หัวไหล่ซ้าย 1 นัด สีข้างด้านซ้าย 1 นัด หน้าท้อง 1 นัด ราวนมซ้าย 1 นัด รวม 4 นัด ห่างจากศพราว 4 เมตร พบปลอกกระสุนตกอยู่ 5 ปลอก นอกจากนี้ ยังพบหัวกระสุนฝังในดิน 1 หัว และฝังอยู่ที่ต้นมะขามอีก 1 หัว เก็บไว้เป็นหลักฐาน สอบสวนนาย สร. นามสมมติ อายุ 54 ปี เพื่อนผู้ตายที่อยู่ในเหตุการณ์ก่อนเกิดเหตุผู้ตายกลับจากไปงานฌาปนกิจศพเพื่อน ส.ท.คนหนึ่งที่เป็นมะเร็งตาย จากนั้นได้มาชวนคนให้มาช่วยกันลากเอารถแบ็กโฮเล็กที่ให้คนงานมารับเหมาวางท่อประปาบริเวณถนนสายดังกล่าวกลับบ้าน โดยผู้ตายขับรถปิกอัพอีซูซุ แล็บ สีขาว ทะเบียน ป-1988 ระยอง โดยมีตนนั่งข้าง เมื่อมาถึงผู้ตายบอกให้ตนลงไปใช้ตะขอรถลากที่ใช้บรรทุกรถแบ็กโฮเล็กมาต่อกับช่องเกี่ยวท้ายรถปิกอัพด้าน พ.ต.อ.ธน บุญธรรมดำรง รอง ผบก.ภ.จ.ระยอง กล่าวภายหลังตรวจสอบที่เกิดเหตุว่า สาเหตุปมสังหารก็เป็นที่รู้กันอยู่ว่ามาเรื่องอะไร ทั้งเรื่องการเมือง เรื่องฆ่าล้างแค้นอันเกี่ยวเนื่องมาจากคดีที่กำนันคนหนึ่งในการะวันออก ถูกยิงบาดเจ็บขณะนี้ยังคงรักษาตัวอยู่ และเรื่องขัดแย้งผลประโยชน์ธุรกิจรับเหมา คาดว่าคนร้ายน่าจะมาจากคนเดียวกัน เนื่องจากพยานระบุว่าไม่ได้ยินเสียงรถ โดยก่อนเกิดเหตุมีปืนน่าจะรู้ว่าผู้ตายมาเอารถแบ็กโฮจึงแอบดักรออยู่ในสวน สบโอกาสผู้ตายเดินไปปัสสาวะจึงลงมือสังหาร สำหรับ

ผู้ตายเดิมชื่อนาย ช.นามสมมุติ แต่มาเปลี่ยนชื่อและนามสกุลใหม่ และยังเป็นคนสนิทของ พ.ต.อ. พณาเจือเพ็ชร กฤษณะราช ส.ว. เกิดจากการแย่งผลประโยชน์ทางการเมืองของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ (“ซุ่มยิงคนสนิท พณาเจือเพ็ชร”. 2549 : 19)

กรณีศึกษาที่สี่ เกิดเมื่อวันที่ 23 กรกฎาคม 2551 นาย น. นามสมมุติ อายุ 57 ปี รองนายกเทศมนตรี คูแฉะโยธา เทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร.ต.อ.พงษ์รัก เหล่าภักดี ร้อยเวร สภ.ปากน้ำประแสร์ อ.แกลง จ.ระยอง รับแจ้งมีเหตุใช้อาวุธปืนยิงกันบริเวณริมถนนสุขุมวิท หน้าสำนักงานองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) แห่งหนึ่ง หลักกิโลเมตรที่ 281-282 หมู่ 7 ต.กองดิน รดผู้ตายเสียหลักพุ่งลงร่องน้ำหน้าสำนักงานการประปาภูมิภาคแห่งหนึ่ง หลังได้รับรายงานรีบเดินทางมาดูที่เกิดเหตุพร้อมด้วย พ.ต.อ.ชาดิชย แดงเอี่ยม รอง ผบ.ก.จ.ระยอง ในที่เกิดเหตุพบรถยนต์กระบะเก๋ง ยี่ห้ออิซูซุ สีน้ำเงิน ทะเบียน บจ 1090 ระยอง ถูกยิงประตูด้านคนขับรวม 5 รู กระสุนทะลุข้างซ้ายกระจกหน้ากระจกข้างแตกละเอียด พบปลอกกระสุนปืนอาท้าว 1 ปลอก ตกอยู่ที่บ่อดิน ส่วนที่บริเวณถนนพบปลอกกระสุนปืนอาท้าวตกอยู่จำนวน 7 ปลอก ท่ามกลางชาวบ้านที่ทราบข่าวมา พล.ต.ต.ภูมिरา ได้เดินเข้าไปดูสภาพรถพบศพ นาย น. นามสมมุติ อายุ 57 ปี รองนายกเทศมนตรี นามสมมุติ คูแฉะโยธา ถูกยิงด้วยอาวุธปืนอาท้าวอันเสียชีวิตอยู่ในรถ สภาพศพสวมใส่ชุด อปพร.ภายในรถพบอาวุธปืนขนาด 11 มม.ของผู้ตาย 1 กระบอก พร้อมแมกกาซีนบรรจุกระสุนเต็มแมกอีก 1 อัน เจ้าหน้าที่มูลนิธิพร้อมเจ้าหน้าที่กองวิเทศการตำรวจภูธร จ.ระยอง ได้นำศพออกมานอกรถตรวจกระสุนพบบริเวณเหนือข้อมือขวาถูกยิงจนห้อยร่องแรงหวิดขาด บริเวณชายโครง 1 นัด ราวนมขวา 1 นัด พล.ต.ต.ภูมिरา กล่าวว่า ในเบื้องต้นทราบว่าคนร้ายมีไม่ต่ำกว่า 3 คน ใช้รถกระบะขับตามประกบรถยนต์ นาย น.นามสมมุติ ผู้ตาย ขณะเลี้ยวออกมาจากซอยข้างโรงงานน้ำยาง ขึ้นถนนสุขุมวิท คนร้ายขับตามมาห่างๆ มาถึงหน้า อบต.แห่งหนึ่ง คนร้ายขับแซงประกบรถผู้ตาย คนร้ายนั่งอยู่กระบะหลังทราบว่า มี 2 คน ใช้อาวุธปืนอาท้าวยิงใส่รถ นาย น.นามสมมุติ เป็นรูปรุน ทำให้รถผู้ตายเสียหลักพุ่งลงร่องน้ำริมถนน ส่วนรถคนร้ายก็เสียหลักลงไปข้างทางเช่นเดียวกัน คนร้ายถอยหลังรถขึ้นมาตามไปยิงซ้ำอีก 3 นัด แล้วขับหลบหนีไปทาง จ.จันทบุรี ส่วนสาเหตุยังไม่ทราบแน่ชัด แหล่งข่าวกล่าวว่า นาย น. นามสมมุติ กำลังจะเดินทางไปเปิดอบรมโครงการ อปพร.ที่เทศบาลตำบลแห่งหนึ่ง ระหว่างทางถูกคนร้ายขับรถสะกดรอยตามอย่างโหดเหี้ยม มีปัญหาขัดแย้งกับผู้รับเหมารายหนึ่งในจังหวัดจันทบุรี หลังสุดมีปัญหาขัดแย้งกันเองในกลุ่มเดียวกันที่เป็นฝ่ายบริหารอย่างรุนแรง พัวพันคดีถึง ส.จ.คนหนึ่งในพื้นที่ และเตรียมตั้งทีมลงสมัครชิงตำแหน่งนายกเทศมนตรีของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งเหลือเวลาเพียงปีเศษ แข่งกับนายกเทศมนตรีคนปัจจุบัน (“ยิงโหดหน้าสำนักงานเทศบาล”. 2551 : 2)

จากปรากฏการณ์ทางการเมืองและความขัดแย้งของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ มีแนวโน้มที่จะขยายวงกว้าง อีกทั้งทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ขณะที่การศึกษาในเชิงวิชาการ

อันเกี่ยวกับการก่อรูปของพัฒนาการความขัดแย้ง ปัจจัยสาเหตุสำคัญอันเป็นเงื่อนไขที่ทำให้เกิดความขัดแย้ง รวมตลอดถึงแนวทางในการจัดการความขัดแย้ง ยังไม่มีเพียงพอต่อการนำไปสู่หนทางดังกล่าว กรณีดังกล่าวสะท้อนออกมาให้เห็นถึงกระบวนการและพัฒนาการของความขัดแย้ง ซึ่งความขัดแย้งของทางการเมืองนี้เอง เป็นตัวบั่นทอนหรือเป็นเครื่องกระตุ้นสังคมท้องถิ่นไม่ให้เจริญก้าวหน้าไปได้ และหากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างทัน่วงทีอาจจะก่อให้เกิดปัญหาความรุนแรงตามมาได้ภายหลัง ทำให้ผู้ศึกษาวิจัยเกิดความสนใจที่จะศึกษาว่าพัฒนาการก่อรูปความขัดแย้งทางการเมือง เกิดขึ้นมาอย่างไร มีสาเหตุปัจจัยใดบ้างที่ก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นมา และมีแนวทางการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้ได้อย่างไรบ้าง ขณะเดียวกันผู้วิจัยหวังว่าอย่างน้อยข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัยเล่มนี้ จะเป็นข้อมูลสำคัญในการพิจารณาเพื่อเสนอแนวทางหรือมาตรการในการเยียวยาการแก้ไขปัญหาลงในท้องถิ่นแห่งอื่น ๆ ไปประยุกต์ใช้ในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ มีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

1. เพื่อศึกษาการก่อรูปความขัดแย้งทางการเมืองของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้
2. เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการเมืองและความขัดแย้งของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้
3. เพื่อศึกษาแนวทางการจัดการความขัดแย้งทางการเมืองของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงใต้

ประโยชน์ของการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ ผู้วิจัยคาดว่า มีประโยชน์ดังนี้

1. ผลการศึกษาเป็นกรณีตัวอย่างที่ชี้ให้เห็นถึงเชิงของกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่ยังไม่ได้มีกล่าวขวัญในวงการวิชาการ ผลกระทบดังกล่าวที่ความรุนแรงถึงขั้นเสียชีวิตอย่างต่อเนื่อง ซึ่งสมควรได้รับการทบทวนถึงกลไกและกระบวนการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นที่เหมาะสม
2. ผลการศึกษาที่ได้รับจากการวิจัย จะเป็นฐานข้อมูลในการกำหนดแนวทางการพัฒนาทางการเมืองในระดับท้องถิ่นต่อไปในอนาคตที่มีความขัดแย้ง ซึ่งสามารถจัดการด้วยวิธีการแบบสันติวิธี และมีภักดีที่ยอมรับในท้องถิ่น

ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตของการศึกษา ออกเป็น 4 ด้าน ได้แก่

1. ขอบเขตในด้านพื้นที่ของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ ผู้วิจัยทำการศึกษาในพื้นที่ของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ซึ่งประกอบด้วยหมู่บ้านจำนวน 8 หมู่บ้าน

2. ขอบเขตในด้านเวลาของการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะเริ่มศึกษาตั้งแต่การยกฐานะสุขาภิบาล เป็นเทศบาล เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม พ.ศ. 2542 เนื่องจากในช่วงเวลาดังกล่าวเริ่มพบ ปรากฏการณ์ของการก่อรูปความขัดแย้ง เรื่อยมาทางการเมืองของเขตเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีการดำรงอยู่ของความขัดแย้ง จนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2557) ที่งานวิจัยนี้สิ้นสุดลง

3. ขอบเขตด้านประชากร

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพด้วยการคัดเลือกผู้ให้ข้อมูลหลัก (Key-informants) และการสัมภาษณ์ประวัติศาสตร์จากคำบอกเล่า (Oral History) ซึ่งมีความเกี่ยวข้องเชื่อมโยงกันกับแนวทางการเมืองท้องถิ่นในเขตพื้นที่เทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ และมีประสบการณ์ทางการเมืองท้องถิ่น ทั้งที่เป็นผู้นำที่เป็นทางการและผู้นำตามธรรมชาติ ซึ่งล้วนเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับกระบวนการทางการเมืองของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อีกทั้งเป็นผู้มีความรู้ในเรื่องที่ทำการวิจัยได้เป็นอย่างดีทั้งสิ้น

4. ขอบเขตด้านเนื้อหา

สำหรับเนื้อหาในการศึกษาที่ผู้วิจัยวางเป็นแนวทางในการศึกษาครั้งนี้ ประกอบไปด้วย การศึกษาเรื่องการก่อรูปความขัดแย้งทางการเมือง ปัจจัยที่ทำให้เกิดความขัดแย้งทางการเมือง แนวทางในการจัดการความขัดแย้งของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

นิยามศัพท์เฉพาะ

เพื่อเป็นแนวทางในการเก็บรวบรวมข้อมูลและวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยกำหนดนิยามศัพท์เบื้องต้นไว้ดังนี้

1. **ปัจจัยทางการเมือง** หมายถึง กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับอำนาจ ตำแหน่ง และผลประโยชน์ โดยอำนาจของรัฐ ในรูปของนโยบาย เพื่อใช้อำนาจตามธรรมชาติที่ขับเคลื่อนสามารถเกิดความเปลี่ยนแปลง

2. **ความขัดแย้ง** หมายถึง รูปแบบที่พฤติกรรมที่แสดงออกถึงความไม่เห็นด้วยและการต่อต้านปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้น ทั้งนี้เป็นไปได้ทั้งการพูด การทำ และการคิด

3. **องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** หมายถึง องค์กรที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นนิติบุคคลบริหารจัดการในแต่ท้องถิ่น ให้การบริการสาธารณะ มีความเป็นอิสระในการตัดสินใจ สามารถมีทรัพยากร มีงบประมาณ มีอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจน รวมทั้งมีบุคลากร ตลอดจนจนถึงผู้บริหาร และสภาที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน

4. **บุคลิกภาพ** หมายถึง ลักษณะของแต่ละบุคคลที่มีจุดยืนต่างกัน กระทำตามแบบแผนตามความคิดของตน มีอิทธิพลในสังคม รวมถึงกระบวนการทางการเมือง ตลอดจนการใช้อำนาจก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางใดทางหนึ่ง

5. **ปัจจัยความขัดแย้งในค่านิยมทางการเมือง** หมายถึง มาจากการสะสมหลายครั้งจนเกิดเป็นความแตกแยกต่อการกระทำของมนุษย์ของคนแต่ละรุ่นที่แตกต่างกันด้วยความคิดและวิสัยทัศน์ อาจแสดงออกด้วยทางพฤติกรรม เช่น มีค่านิยมในระดับครอบครัว ศาสนา วัฒนธรรม ภาษา ทำให้เกิดความขัดแย้งในสังคมได้

6. **การต่อสู้แข่งขันในตำแหน่งทางการเมือง** หมายถึง การแข่งขันลงสมัครรับเลือกตั้งโดยตรงตามพระราชบัญญัติการเลือกตั้ง โดยประชาชนมีส่วนร่วมเป็นผู้ตัดสินในระบอบประชาธิปไตย

7. **การแย่งชิงผลประโยชน์** หมายถึง การต่อสู้แข่งขันทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ซึ่งเป็นการช่วงชิงผลประโยชน์ในการจัดสรรทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดและอาจจะอยู่ในรูปแบบของกิจกรรมและโครงการต่างๆ เช่น รูปแบบการประมูลแข่งขัน การเอื้อประโยชน์ทั้งทางตรงและทางอ้อม ฯลฯ

8. **การรับรู้ที่แตกต่างระหว่างคู่ขัดแย้ง** หมายถึง กระบวนการที่บุคคลได้รับความรู้สึกและจากสิ่งเร้าที่ความรู้ ผสมผสานกับประสบการณ์เดิมที่มีอยู่ ออกมาเป็นด้านความรู้ ในด้านชีวิตการทำงาน เป็นการรับรู้ที่ผิดจากข้อเท็จจริง โดยเกิดจากอคติทำให้เกิดระหว่างคู่ขัดแย้ง

9. **ปัจจัย** หมายถึง มูลเหตุด้านต่างๆ หรือเหตุที่เป็นทางให้เกิดผลที่นำมาซึ่งความขัดแย้งทางการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เกิดขึ้นในเขตเทศบาลตำบลที่มีจัดตั้งใหม่

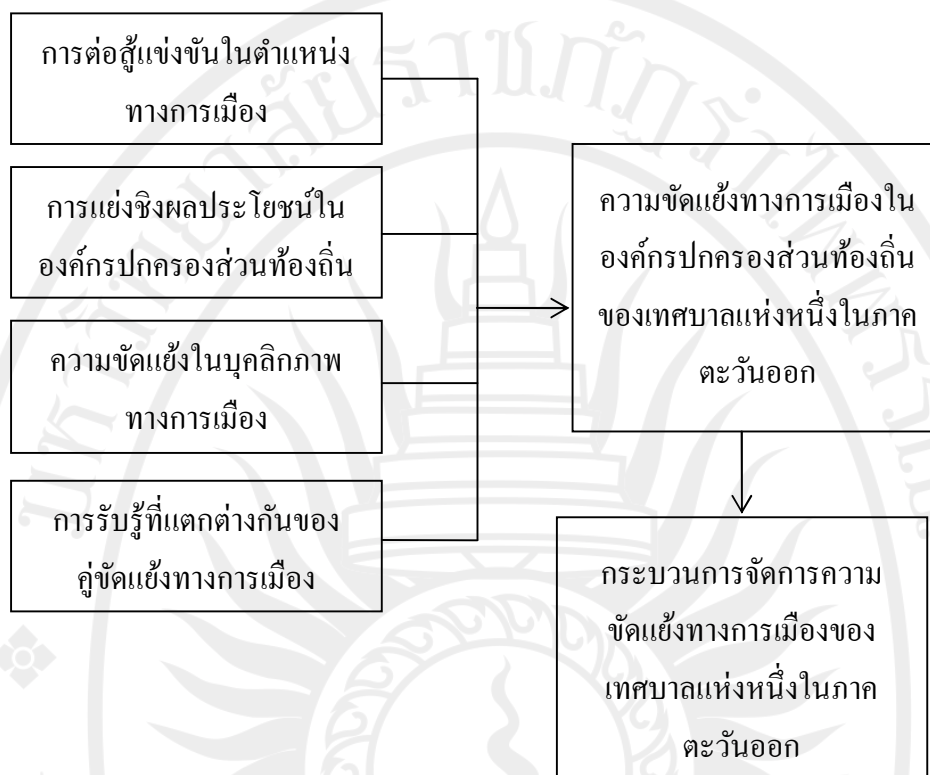
10. **สมานฉันท์** หมายถึง การอยู่ด้วยกันอย่างมีความสุข รวมถึงการแบ่งปันผลประโยชน์หรือทรัพยากรต่างๆ ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบใหม่ของเทศบาลตำบลอย่างเป็นที่พึงพอใจของทุกฝ่าย

11. **กลุ่มอำนาจท้องถิ่น** หมายถึง กลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่สามารถกุมอำนาจทางการเมืองท้องถิ่นหรือการคุมฐานทางเศรษฐกิจที่มีขนาดใหญ่ของจังหวัด อำเภอ เกิดพลังการขับเคลื่อนในประเด็นสาธารณะให้มีการเปลี่ยนแปลง

12. **ชนชั้นนำท้องถิ่น** หมายถึง กลุ่มของผู้ที่มีตำแหน่งทางการเมืองกับผู้ทรงอิทธิพลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวิถีชีวิตแยกตัวออกไปจากวิถีชีวิตของชุมชนจากกระบวนการแตกตัวทางสังคม (Social Differentiation)

กรอบแนวคิดในการวิจัย

จากการสำรวจองค์ความรู้ทั้งทางด้านทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาสามารถกำหนดตัวแบบการวิเคราะห์ดังภาพ ดังนี้



ภาพประกอบ 1 กรอบแนวคิด

จากภาพประกอบ สามารถอธิบายถึงปัจจัยทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคม และวัฒนธรรม ที่มีความขัดแย้งกันของคู่ขัดแย้งระหว่างกลุ่มการเมือง 3 กลุ่มจนนำไปสู่ความแตกแยกในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเทศบาลแห่งหนึ่งในภาคตะวันออก

สมมติฐานในการวิจัย

จากตัวแบบสามารถนำมาวิเคราะห์ โดยผู้วิจัยได้กำหนดสมมติฐาน ได้ดังต่อไปนี้

1. การต่อสู้แข่งขันในตำแหน่งทางการเมืองมีผลต่อทางการเมืองและความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การต่อสู้ช่วงชิงอำนาจในระหว่างกลุ่มคน 2 กลุ่มที่มุ่งหวังชัยชนะและศักดิ์ศรีของตนเองและพวกพ้อง โดยการสร้างสถานการณ์หรือข่มขู่ เพื่อเป็นเครื่องมือในการทำลายคู่ต่อสู้ทางการเมือง จึงอาจเป็นปัจจัยความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
2. การแข่งชิงผลประโยชน์ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีผลต่อทางการเมืองและความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การเข้ามารับตำแหน่งของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในการเมืองท้องถิ่น เพื่อจะหวังใช้อำนาจทางการเมือง อำนาจความสะดวกในการสร้างผลประโยชน์แก่ส่วนตนและพรรคพวกของตนเองโดยการทำงานเป็นทีม นอกจากนี้ยังรับเอานโยบายการพัฒนาของภาครัฐนำมาซึ่งผลประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้อง เพื่อใช้เป็นฐานคะแนนเสียงของตนเอง เป็นต้น

3. ความขัดแย้งในบุคลิกภาพในทางการเมือง ที่มีผลต่อทางการเมืองและความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การเมืองเป็นการร่วมกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อส่วนรวม แต่กลับนำมาเป็นเป้าหมายแห่งความสำเร็จของแต่ละกลุ่มแต่ละบุคคล ที่มีความรู้ความสามารถในการขับเคลื่อนที่แตกต่างกันออกไป ย่อมมีแนวคิดและวิถีการปฏิบัติที่แตกต่างกัน ซึ่งอาจทำให้เกิดเป็นคลื่นใต้น้ำเพื่อรอโอกาสของแต่ละกลุ่มหรือบุคคลได้เช่นกัน

4. การรับรู้ข้อมูลที่แตกต่างกันระหว่างของคู่ขัดแย้งทางการเมือง ที่มีผลต่อทางการเมืองและความขัดแย้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ การเข้าถึงข้อมูลข่าวสารต่างเวลาต่างสถานที่ และโอกาสเข้าถึงข้อมูลไม่ตรงกับข้อมูลดั้งเดิมได้เช่นเดียวกัน ซึ่งข้อมูลมาจากแหล่งเดียวกัน แต่การตีความหมายของข้อมูลที่แตกต่างกัน ไม่ตรงกัน ทำให้ทั้งสองฝ่าย หรือ คู่ขัดแย้ง เกิดการเข้าใจผิดระหว่างกัน จนอาจเป็นสาเหตุของความขัดแย้งในระดับหนึ่งได้