

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ในการสำรวจองค์ความรู้ที่เกี่ยวข้องกับการวิจัยที่มีอยู่ในวงการวิชาการ สามารถสรุปเป็นหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1. แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคม
 - 1.1 ความหมายของความขัดแย้งทางสังคม
 - 1.2 ประเภทของความขัดแย้งทางสังคม
 - 1.3 สาเหตุของความขัดแย้งทางสังคม
 - 1.4 กระบวนการความขัดแย้งทางสังคม
 - 1.5 การจัดการความขัดแย้งทางสังคม
2. แนวคิดเกี่ยวกับการเมืองท้องถิ่น
3. แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน
 - 3.1 ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน
 - 3.2 ความเป็นมาโดยย่อของการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย
4. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งทางสังคม

ความหมายของความขัดแย้งทางสังคม

เวสต์ และพีซ (West and Pease, 2002 : 18) ให้ความหมายว่า ความขัดแย้ง คือการเป็นปรปักษ์ต่อกันอย่างเปิดเผยของบุคคลหรือกลุ่มซึ่งมีเป้าหมายที่จะทำลายล้างคู่ต่อสู้

เจมส์ โค และคณะ (James Co and et all. 1999 : 2) เห็นว่า “ความขัดแย้ง หมายถึงการต่อสู้กัน หรือการแข่งขันกันระหว่างความคิด ความสนใจหรือผลประโยชน์ มุมมอง รสนิยม ค่านิยม แนวทาง ความชอบ อำนาจ สถานภาพ ทรัพยากร” ซึ่งความขัดแย้งในลักษณะนี้อาจเกิดขึ้นในบุคคลใดบุคคลหนึ่ง หรือขัดแย้งกับบุคคลอื่นหรือระหว่างคนใดคนหนึ่งกับกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งหรือหลาย ๆ กลุ่มของบุคคลหรือนิติบุคคลหรือระหว่างกลุ่มบุคคลหลายคนที่อยู่ในกลุ่มหนึ่งกับอีกกลุ่มหนึ่งหรืออีกหลาย ๆ กลุ่มของบุคคล

วันชัย วัฒนศัพท์ และคณะ (2545 : 2) ความขัดแย้งเป็นการต่อสู้กันหรือการแข่งขันระหว่างความคิด ความเห็น ความสนใจหรือผลประโยชน์ มุมมอง รสนิยม ค่านิยม แนวทางความชอบ อำนาจ สถานภาพ ทรัพยากร ฯลฯ

เสริมศักดิ์ วิศาลาภรณ์ (2540 : 11) สรุปความขัดแย้งของบุคคลเกิดจากการที่บุคคลต้องตัดสินใจเลือกอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยที่การเลือกนั้นอาจเต็มใจเลือกหรือจำใจเลือกความขัดแย้งระหว่างบุคคลเป็นสถานการณ์ที่การกระทำของฝ่ายหนึ่งไปขัดขวางหรือสกัดกั้นการกระทำของอีกฝ่ายหนึ่ง ในการที่จะบรรลุเป้าหมายของเขาหรือการที่บุคคลที่มีความแตกต่างกันในค่านิยมความสนใจแนวคิดวิธีการเป้าหมายจะต้องมาติดต่อประสานงานกันทำงานช่วยกันหรืออยู่ร่วมกันในสังคมเดียวกัน โดยที่ความแตกต่างนี้เป็นสิ่งที่ไม่สอดคล้องกันหรือไปด้วยกันไม่ได้ (สิทธิพงษ์ สิทธิขจร. 2535 : 53) ได้จำแนกแนวความคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งเป็น 3 กลุ่มซึ่งแตกต่างกัน ดังนี้

1. แนวคิดสมัยดั้งเดิม (Traditional View) สันนิษฐานว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งไม่ดี และมีผลกระทบต่อองค์การอยู่เสมอ ดังนั้นหากหลีกเลี่ยงได้ควรหลีกเลี่ยงผู้บริหารจะต้องมีความรับผิดชอบที่จะต้องกำจัดความขัดแย้งขององค์การวิธีแก้ปัญหาคือความขัดแย้งก็คือการออกกฎระเบียบ กระบวนการที่เข้มงวด เพื่อที่จะทำให้ความขัดแย้งหมดไป แต่ตามความเป็นจริงแล้วความขัดแย้งก็ยังคงมีอยู่

2. แนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ (Human Relations View) ยืนยันว่าความขัดแย้งอาจจะเกิดขึ้นตามธรรมชาติ และหลีกเลี่ยงไม่ได้ภายในทุกองค์การ เนื่องจากไม่สามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งได้ มุมมองด้านมนุษยสัมพันธ์ จึงสนับสนุนการยอมรับความขัดแย้งโดยอธิบายไว้ว่าเหตุผลของการมีความขัดแย้งเพราะไม่สามารถถูกกำจัดได้ และความขัดแย้งอาจจะมีประโยชน์ต่อภายในองค์การได้บ้างในบางเวลามุมมองด้านมนุษยสัมพันธ์นี้ได้ครอบงำความคิดของนักวิชาการเกี่ยวกับความขัดแย้งตั้งแต่ปลายปี พ.ศ. 2483 จนถึงปี พ.ศ. 2513

3. แนวคิดสมัยใหม่ (Contemporary View) เมื่อแนวคิดด้านมนุษยสัมพันธ์ยอมรับความขัดแย้งมุมมองที่เป็นแนวความคิดสมัยใหม่จึงสนับสนุนความขัดแย้งบนรากฐานที่ว่าองค์การที่มีความสามัคคีความสุขความสงบสุข และความมีความร่วมมือหากไม่ยอมรับปัญหาที่เกิดขึ้น

ประเภทของความขัดแย้งทางสังคม

ความขัดแย้งแบ่งออกเป็นหลายประเภทดังนี้ (สิทธิพงษ์ สิทธิขจร. 2535 : 59)

1. ความขัดแย้งของบุคคลอาจเป็นความขัดแย้งภายในตัวบุคคล (Intrapersonal Conflict) เป็นสภาวะที่บุคคลรับรู้ถึงความขัดแย้งในจิตใจตนเองเมื่อเผชิญเป้าหมายค่านิยมความเชื่อความต้องการหลาย ๆ อย่างที่แตกต่างกันซึ่งเป็นลักษณะที่ตนชอบทั้งคู่หรือต้องเลือกเพียงอย่างเดียวหรือสิ่งที่จะต้องเลือกมีทั้งข้อดีข้อเสียที่ตนเองชอบและข้อเสียที่ตนเองไม่ชอบทำให้ตัดสินใจลำบากว่าจะเลือกหรือไม่เลือก นอกจากนี้ได้ อาจเป็นความขัดแย้งในบทบาทความขัดแย้งภายในบุคคลยังเกิดขึ้นเมื่อบุคคลมีความไม่แน่ใจว่าเขาถูกคาดหวังให้ปฏิบัติงานอะไรหรือถูกคาดหวังให้ปฏิบัติงานเกินความสามารถของตนความขัดแย้งระหว่างบุคคล (Interpersonal

Conflict) ส่วนใหญ่เป็นผลมาจากบุคลิกภาพค่อนข้างก้าวร้าวย่อมจะเกิดความขัดแย้งกับผู้อื่นได้ง่าย โดยเฉพาะกับบุคคลที่มีความรู้สึกไว และความขัดแย้งของบุคคลย่อมมีผลต่อความขัดแย้งขององค์กรโดยรวมด้วย เพราะบุคคลเป็นองค์ประกอบขององค์กร

2. ความขัดแย้งขององค์กร ความขัดแย้งขององค์กรเป็นการต่อสู้ดิ้นรน ที่แสดงออกจนเป็นที่สังเกตเห็นด้วยกันได้ทั้งสองฝ่าย และความขัดแย้งขององค์กรเกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อมหรือระบบขององค์กรที่บุคคลต้องมีปฏิสัมพันธ์ต่อการปฏิบัติงาน นอกจากนี้แล้วความขัดแย้งเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่องเกิดขึ้นเสมอในหน่วยงาน แต่จะแสดงออกมาให้เห็นได้เด่นชัดในลักษณะต่าง ๆ หรือไม่นั้น ขึ้นอยู่กับสาเหตุและผลกระทบว่าจะรุนแรงมากน้อยแค่ไหน การเกิดกรณีความขัดแย้งนั้นมีลักษณะเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง โดยต้องมีจุดเริ่มต้นหรือสาเหตุหรือจุดก่อตัวก่อนแล้วจึงพัฒนาขึ้นเป็นสายโซ่ที่ต่อเนื่องกัน

ความขัดแย้งในสังคมย่อมเกิดขึ้นได้เสมอ โดยเฉพาะความขัดแย้งในองค์กรในส่วนของนายจ้างกับลูกจ้าง เพราะว่าคนทั้งสองฝ่ายมีจุดประสงค์และจุดมุ่งหมายต่างกัน สามารถจัดความขัดแย้งแบ่งออกเป็น 3 ประเภทคือ (สิทธิพงษ์ สิทธิขจร. 2535 : 62)

1. ความขัดแย้งต่อตนเอง (Individual Conflict) เป็นความขัดแย้งที่บุคคลมีต่อการกระทำของตนเองแบ่งออกเป็น

1.1 รักพี่เสียดายน้อง (Approach-approach Conflict) เป็นความต้องการหรือพอใจทั้งสองอย่างแต่เลือกได้เพียงอย่างเดียว

1.2 หนีเสือปะจระเข้ (Avoidance-avoidance Conflict) เป็นความรู้สึกที่ไม่ต้องการไม่ปรารถนาทั้ง 2 อย่าง แต่ต้องเลือก 1 อย่าง

1.3 เกลียดตัวกินไข่ (Approach-avoidance Conflict) คือมีทั้งสิ่งทีพอใจไม่พอใจอยู่ร่วมกันจำเป็นต้องเผชิญหน้าทั้ง 2 อย่างในเวลาเดียวกัน

2. ความขัดแย้งในองค์กร (Organizational Conflict) เมื่อแต่ละคนมาอยู่ร่วมกันทำกิจกรรมต่าง ๆ ร่วมกัน จะมีความคิดเห็นต่างกันมีวิธีการคิดที่ไม่เหมือนกัน ค่านิยมอคติ การรับรู้ ผลประโยชน์ เกิดจากการแบ่งทรัพยากรและงบประมาณมีจำนวนจำกัดหรือเกิดการเปลี่ยนแปลงเทคนิค ในการทำงานความแตกต่างในหน้าที่การทำงานล้วนเป็นสาเหตุที่จะทำให้เกิดความขัดแย้งได้ทั้งสิ้น

3. ความขัดแย้งระหว่างองค์กร (Inter Organization Conflict) เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างองค์กรกับองค์กรหรือระหว่างกลุ่มกับกลุ่มเช่นผลประโยชน์ขัดกัน

สาเหตุของความขัดแย้งทางสังคม

สาเหตุของความขัดแย้งอาจเกิดจากปัจจัยต่าง ๆ ดังต่อไปนี้ (สิทธิพงษ์ สิทธิขจร. 2535 :

1. ลักษณะงานที่ต้องพึ่งพาซึ่งกันและกัน (Task Interdependence) ปัจจัยประการแรกนี้ หมายถึงการที่หน่วยงานสองหน่วยงานหรือมากกว่านั้นไม่สามารถเป็นอิสระแก่กันได้ จะต้องมีการพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องข้อมูลความช่วยเหลือหรือการประสานงานกัน เป็นต้น ทั้งนี้เพื่อให้การทำงานประสบความสำเร็จ การทำงานของหน่วยงานต่าง ๆ ในองค์กรไม่สามารถเป็นอิสระแก่กัน อาจนำไปสู่ความขัดแย้งซึ่งมีอยู่ 3 รูปแบบด้วยกัน ได้แก่

1.1 ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นจากการที่หน่วยงานหรือกลุ่มต่าง ๆ ในองค์กรอาจไม่จำเป็นต้องมีความสัมพันธ์กัน โดยตรงก็ได้ แต่เมื่อหน่วยงานหนึ่งเกิดทำงานผิดพลาดขึ้นอย่างร้ายแรงก็อาจส่งผลกระทบต่อการทำงานของอีกหน่วยงานหนึ่งที่เกี่ยวข้องและจะนำไปสู่ความขัดแย้งต่อกัน

1.2 มีรูปแบบที่ว่า การปฏิบัติงานของหน่วยงานหนึ่ง จะเริ่มลงมือปฏิบัติได้ก็ต่อเมื่องานของอีกหน่วยหนึ่งได้สำเร็จลงแล้ว ในลักษณะเช่นนี้ หากการทำงานของหน่วยงานแรกเกิดความล่าช้าก็จะส่งผลกระทบต่อหน่วยงานหลังต้องล่าช้าตามไปด้วยเพราะต้องรอให้หน่วยงานแรกปฏิบัติงานเสร็จเสียก่อน เงื่อนไขเช่นนี้ ย่อมนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างสองหน่วยงานอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น

1.3 เป็นลักษณะที่การทำงานของกลุ่มหรือหน่วยงานต่าง ๆ จะต้องพึ่งพาอาศัยซึ่งกันและกันจึงจะทำให้งานสำเร็จลุล่วงได้ เช่น หน่วยงานวิจัยต้องอาศัยข้อมูลจากฝ่ายปฏิบัติการในขณะเดียวกันฝ่ายปฏิบัติการก็ต้องอาศัยข้อมูลหรือผลการวิจัยจากฝ่ายวิจัย เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานหากหน่วยงานหรือกลุ่มจากสองหน่วยงานนี้ ไม่สามารถร่วมมือกันได้หรือต่างฝ่ายต่างไม่ยอมรับกันก็จะมีผลนำไปสู่ความขัดแย้งในท้ายที่สุด

2. การแบ่งงานตามความชำนาญเฉพาะด้านมีมากขึ้น (Increased Specialization) เกิดปัญหามากมายหลายประการด้วยกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของความขัดแย้งซึ่งจากผลการวิจัยของนักวิชาการหลายท่านได้มีการค้นพบว่า การแบ่งงานตามความชำนาญมากเท่าใดยิ่งเกิดความขัดแย้งเพิ่มมากขึ้นเพราะจะทำให้บุคลากรแต่ละกลุ่มมีโครงสร้างในการทำงาน และพัฒนาการในการเรียนรู้หรือแนวความคิดที่จำกัดอยู่แต่เฉพาะในงานของตนเองสภาพเช่นนี้ทำให้บุคลากรใน แต่ละหน่วยงานมีแนวความคิดต่อการปฏิบัติและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของงานแตกต่างกันไปตามความถนัดของแต่ละบุคคลและเมื่อมีความจำเป็นที่จะต้องประสานงานหรือทำงานร่วมกันแล้วโอกาสที่จะนำไปสู่ความขัดแย้งก็จะเกิดขึ้นได้

3. การกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของงานไม่ชัดเจน (Ambiguously Defined Responsibilities) ความขัดแย้งมักเกิดจากความไม่ชัดเจนของการกำหนดหน้าที่รับผิดชอบในการทำงานในองค์กร ทำให้เกิดความสับสนก้าวภายในการทำงานหรือทำงานซ้ำซ้อนกัน ซึ่งเป็นบ่อเกิดของความขัดแย้ง สาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้องค์กรขาดความชัดเจนในการกำหนดหน้าที่

รับผิดชอบคือ ในขณะที่สภาพแวดล้อมขององค์กรมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ซึ่งมีผลทำให้เกิดหน้าที่ความรับผิดชอบของงานใหม่ ๆ ขึ้น มากมาย แต่องค์กรส่วนใหญ่ก็จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะขอบข่ายของงาน ซึ่งระบุถึงหน้าที่ความรับผิดชอบให้ทันสมัยตามกาลเวลาที่เปลี่ยนแปลงไปด้วย สภาพเช่นนี้จะทำให้บุคลากร กลุ่มหรือหน่วยงานแต่ละฝ่าย ไม่สามารถตกลงกันได้ว่าใครจะเป็นผู้รับผิดชอบในการทำงานนั้น ๆ ซึ่งบางครั้งอาจจะทำให้เกิดการแบ่งงานกันทำ หรือปิดความรับผิดชอบต่อฝ่ายอื่นและความขัดแย้งตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

4. อุปสรรคของการติดต่อสื่อสารหรือการสื่อข้อความ (Communication Obstruction) อาจเกิดขึ้นจากความคล่องตัวของงานที่เป็นอยู่ภายใน หรือระหว่างหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพ หรืออาจเกิดจากอุปสรรคด้านภาษา ซึ่งเกิดจากการที่บุคลากรในแต่ละหน่วยงานมีพื้นฐานความรู้ การศึกษาหรือการอบรมที่แตกต่างกัน เช่น วิศวกร นายแพทย์และนักสังคมศาสตร์ เป็นต้น มักมีภาษาที่ใช้สื่อความหมายเฉพาะตัวตามสาขาอาชีพตน ซึ่งแตกต่างกันอย่างมาก สภาพเช่นนี้อาจจะมีผลทำให้การติดต่อสื่อสารระหว่างบุคคลกลุ่มหรือหน่วยงานขาดความเข้าใจ หรือเกิดการเข้าใจผิดซึ่งกันและกัน ซึ่งมีผลทำให้ไม่สามารถประสานงานและร่วมมือร่วมใจกันได้ ตามที่ควรจะเป็น เจื่อนใจเช่นนี้อาจจะนำไปสู่ความขัดแย้งตามมาในท้ายที่สุด

5. การแข่งขันเพื่อแย่งชิงทรัพยากรที่มีจำกัด (Competition for Limited Sources) บุคลากรหรือหน่วยงานต่าง ๆ ภายในองค์กรมักจะเผชิญปัญหาที่เกี่ยวกับการแย่งชิง เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากรขององค์กรที่มีค่อนข้างจำกัด เช่น ในเรื่องของงบประมาณวัสดุ หรือทรัพยากรมนุษย์ เป็นต้น การแก้ปัญหาหรือระงับความขัดแย้ง (Conflict Resolution or Supervision) เป็นการทำให้ความขัดแย้งสิ้นสุดลงอาจโดยให้ทุกฝ่ายตกลงกัน หรือให้ฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดชนะไป วิธีการแก้ไขความขัดแย้งมี 3 วิธี ได้แก่ (สิทธิพงศ์ สิทธิขจร. 2535 : 70)

5.1 วิธีชนะ-แพ้ (Win-lose Method) คือมีฝ่ายหนึ่งฝ่ายใดได้สิ่งที่ต้องการเป็นฝ่ายชนะไป ส่วนอีกฝ่ายเป็นฝ่ายแพ้เหตุของการแพ้ อาจเกิดจากการใช้อำนาจหน้าที่ หรือการใช้เสียงข้างมากในการดำเนินการเสียงข้างน้อยจึงแพ้ ซึ่งผู้แพ้ อาจเกิดความรู้สึกสูญเสียและภาวะคับข้องใจเกิดขึ้นวิธีแบบนี้ประกอบด้วยวิธีย่อย ๆ คือ

5.1.1 วิธีการบังคับ (Forcing) โดยอีกฝ่ายหนึ่งมีอำนาจเหนือกว่าอีกฝ่ายและใช้อำนาจของตนเอง บังคับให้อีกฝ่ายยินยอมและยุติข้อขัดแย้งซึ่งวิธีนี้อาจนำไปสู่ความคิดแก้แค้น เพราะการแก้ไขแบบนี้มิใช่การแก้ที่สาเหตุของปัญหาจึงทำให้ปัญหายังคงอยู่

5.1.2 วิธีการทำให้สถานการณ์ของความขัดแย้งสงบลง (Smoothing) วิธีการแบบนี้มีลักษณะเป็นการเข้าไปทำให้สถานการณ์ของความขัดแย้งที่กำลังเกิดขึ้น ให้สงบลงเพื่อไม่ให้ความขัดแย้งขยายวงกว้างขวางมากขึ้น โดยการเข้าไปขอร้องให้ยุติความขัดแย้งพยายามชักจูงคู่กรณีให้เห็นว่า

ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่มีความสำคัญเพียงพอที่จะต้องเสียเวลาไปกับมัน ทำให้สมาชิกของกลุ่มที่ขัดแย้งกันเห็นถึงความสำคัญของการเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และเห็นถึงผลเสียของการแตกแยกกันวิธีการนี้ไม่ใช่เป็นการเข้าไปแก้ที่สาเหตุของปัญหาหากแต่เป็นการแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ ดังนั้นปัญหายังจะดำรงอยู่ต่อไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบุคคลหรือกลุ่มที่มีความรู้สึกว่าตนเองเป็นฝ่ายแพ้เพราะการที่พวกเขาอมยุดความขัดแย้งอาจจะมาจากสาเหตุของการขอร้องหรือเห็นแก่บุคคลอื่นก็ได้ ในสภาพเช่นนี้ความขัดแย้งที่ยุติลงไปในนั้นจึงเป็นความสงบชั่วคราวเท่านั้นและความขัดแย้งพร้อมที่จะปะทุขึ้นมาอีกเมื่อไรก็ได้

5.1.3 วิธีการหลีกเลี่ยง (Avoiding) วิธีการแบบนี้มีลักษณะเป็นการที่ผู้บริหารไม่สนใจที่จะเข้าไปเผชิญกับสถานการณ์ของความขัดแย้งที่กำลังเกิดขึ้น อาจจะทำเป็นไม่รู้ว่ามี ความขัดแย้งเกิดขึ้นเฉยเมยหรือไม่มีการตอบสนองต่อข้อเรียกร้องของผู้ได้บังคับบัญชาหรือพยายามยืดเวลาโดยไม่ยอมตัดสินใจแก้ปัญหา เป็นต้น การใช้วิธีการแบบนี้ไม่สามารถก่อให้เกิดประสิทธิผลในการแก้ไขความขัดแย้งได้เลย เพราะการหลีกเลี่ยงแท้ที่จริงก็คือการไม่ยอมเข้าไปแก้ไขที่สาเหตุของปัญหานั้นเอง และที่ร้ายไปกว่านั้นหากผู้บริหารใช้วิธีการแบบนี้กับการเรียกร้องของผู้ได้บังคับบัญชาแล้ว จะทำให้เกิดความรู้สึกกลายเป็นผู้แพ้ขึ้นมา เพราะข้อเสนอของพวกเขาไม่ได้รับความสนใจเลย สภาพเช่นนี้จะทำให้ความขัดแย้งยิ่งบานปลายและรุนแรงมากขึ้นเรื่อยๆ และแทนที่ความขัดแย้งควรจะถูกลดลงมาให้กลายเป็นสภาวะที่สร้างสรรค์กลับมีลักษณะเป็นการทำลายมากขึ้น

5.2 วิธีแพ้อันคู่ (Lose-lose Methods) หมายถึงว่าเป็นวิธีที่ทำให้ทั้งสองฝ่ายที่เป็นคู่กรณีของความขัดแย้งนี้ ไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตนเองต้องการได้ทั้งหมดแต่อาจจะได้มาเป็นบางส่วนเท่านั้น ดังนั้นจึงเรียกว่าทั้งสองฝ่ายเป็นผู้แพ้วิธีการแบบนี้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของความคิดที่ว่า การได้มาบางส่วนดีกว่าไม่ได้เลย ซึ่งมีนักวิชาการหลายท่านเห็นว่าเป็นวิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่คิดว่าวิธีการที่ฝ่ายหนึ่งเป็นผู้ชนะและอีกฝ่ายหนึ่งเป็นผู้แพ้สำหรับวิธีการประการที่สองที่นิยมใช้กันนี้ได้แก่ การประนีประนอม (Compromising) หรือบางครั้งอาจจะเรียกอีกอย่างหนึ่งว่าเป็นการเจรจาต่อรอง (Bargaining) ซึ่งมีลักษณะเป็นการแก้ไขความขัดแย้งโดยการพบกันครึ่งทาง ซึ่งแต่ละฝ่ายจะไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่ตนเองต้องการได้ทั้งหมดต้องมีการลดเป้าหมายของตนเองลงบ้าง วิธีการแบบนี้ก็มีจุดอ่อนในการนำมาใช้แก้ไขความขัดแย้งเช่นกัน เพราะไม่สามารถนำไปสู่การแก้ไขสาเหตุของความขัดแย้งได้อย่างแท้จริง อันเนื่องมาจากว่าเป้าหมายที่แท้จริงของคู่กรณียังไม่สามารถบรรลุได้ตามที่ต้องการนั่นเอง ดังนั้นความขัดแย้งอาจจะยุติลงเพียงชั่วคราวเท่านั้นและที่ร้ายไปกว่านั้นวิธีการประนีประนอมจะไม่สามารถนำไปสู่การสร้างสรรค์ขึ้นมาได้เลย

5.3 วิธีการที่ทั้งสองฝ่ายเป็นผู้ชนะ (Win-win Methods) วิธีการนี้ คู่กรณีของความขัดแย้ง ประสบผลสำเร็จในการแก้ปัญหาาร่วมกันและทำให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ได้ตามที่ทั้งสองฝ่าย ต้องการดังนั้นทั้งสองฝ่ายจึงเป็นผู้ชนะ สำหรับวิธีการที่นิยมใช้กันคือการแก้ไขปัญหาร่วมกัน (Integrative Problem Solving) ซึ่งบางครั้งมีนักวิชาการเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า การเผชิญหน้ากัน (Confrontation) วิธีการแบบนี้จะไม่มี การเข้าไปกำจัดความขัดแย้งหรือประนีประนอมกันใด ๆ ทั้งสิ้น หากแต่เป็นการเปิดโอกาสให้คู่กรณีของความขัดแย้งเข้ามาาร่วมกันแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นกับตัวพวกเขา ทั้งนี้เพื่อหาแนวทางแก้ไขที่ทั้งสองฝ่าย พึงพอใจและยอมรับกันได้ในการใช้วิธีการแบบนี้ผู้บริหาร จะต้องทำให้ผู้ได้บังคับบัญชาหรือคู่กรณีของความขัดแย้งเกิดความรู้สึกขึ้นมาว่า สมาชิกภายในองค์กร ทุกคนสามารถทำงานร่วมกันได้เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ร่วมกัน

วิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกันหรือแบบชนะทั้งคู่ (Win-win Method) สามารถนำไปสู่ การแก้ไขปัญหของความขัดแย้งได้อย่างแท้จริง เพราะมันเป็นวิธีการที่จะนำไปสู่การค้นหาแหล่งที่มา ของปัญหาและสามารถกำหนดวิธีการแก้ไขได้อย่างสมเหตุสมผล ซึ่งในท้ายที่สุดจะทำให้เกิดผล ในทางสร้างสรรค์ต่อองค์กรจากการศึกษา วิธีการแก้ไขความขัดแย้งที่มีลักษณะดังกล่าวมาข้างต้นนี้ จะเห็นว่าวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกัน เป็นเพียงวิธีการเดียวเท่านั้นที่สามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญห ความขัดแย้งได้อย่างแท้จริงและจากการศึกษาและวิจัยของนักวิชาการต่าง ๆ ก็ได้ ค้นพบและยืนยัน ให้เห็นว่าการใช้วิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกันนี้ จะทำให้สมาชิกในองค์กรเกิดความรู้สึกที่ดีต่อกันทำ ให้เกิดผลในทางสร้างสรรค์ต่อองค์กรหรือทำให้องค์กรเกิดประสิทธิผลขึ้นได้และผู้บริหารที่ประสบ ผลสำเร็จส่วนใหญ่มักจะเลือกใช้วิธีการแบบนี้ในการแก้ไขความขัดแย้ง แบ่งสาเหตุความขัดแย้งไว้ 6 ประการ (มณฑิกา แก้วทองคำ. 2539 : 21) คือ

5.3.1 ความแตกต่างของบุคคลในการรับรู้ค่านิยมความเชื่อ

5.3.2 ทรัพยากรที่จำกัด ได้แก่ เครื่องมือเครื่องใช้ โอกาสในการอบรม การเลื่อน ขึ้นเงินเดือนตำแหน่งที่มีอย่างจำกัด ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพยากร

5.3.3 การติดต่อสื่อสารการประสานงานทั้งภายในและภายนอกองค์กรเป็นสาเหตุ ใหญ่ของความขัดแย้ง

5.3.4 ความแตกต่างในเป้าหมายการปฏิบัติงานในองค์กรที่เป็นสาขาวิชาชีพ ที่มีเป้าหมายต่างกันการปฏิบัติตามแผนอาจทำให้เกิดความขัดแย้งได้

5.3.5 ความขัดแย้งในบทบาททั้งบทบาทที่ตนเองคาดหวังและผู้อื่นคาดหวัง บางครั้งอาจไม่เป็นไปตามขอบเขต

5.3.6 ความสนิทสนมกันเป็นส่วนตัวพยายามที่ปฏิบัติงานร่วมกันมานานย่อมมี ความสัมพันธ์ที่ดีต่อกันบางครั้งมีปัญหาเล็กน้อยก็อาจเกิดความขัดแย้งได้

สรุปได้ว่าสาเหตุของความขัดแย้งเกิดจากบุคคลมีความแตกต่างในด้านการรับรู้ ความเชื่อ เป้าหมายการแบ่งกลุ่ม การแข่งขัน บางครั้งความสนิทสนมก็เป็นสาเหตุของการเกิดการขัดแย้ง นอกจากนี้ยังเกิดจากความไม่เข้าใจในบทบาทของบุคคล

กระบวนการความขัดแย้งทางสังคม

กระบวนการความขัดแย้ง (Conflict Process) ประกอบด้วย 5 ขั้นตอน (สิทธิพงศ์ สิทธิจักร. 2535 : 78)

1. ศักยภาพในการขัดขวางหรือภาวะเข้ากันไม่ได้ (Potential Opposition or Incompatibility) เป็นการสร้างโอกาสความขัดแย้งให้เกิดขึ้นแต่ไม่จำเป็นว่าจะนำไปสู่ความขัดแย้งโดยตรง อาจเกิดจากการติดต่อสื่อสาร โครงสร้างและตัวแปรส่วนบุคคลคือ

1.1 การสื่อสาร (Communication) เป็นสาเหตุหนึ่งของความขัดแย้งความยากลำบากในการใช้คำความเข้าใจผิดเกิดเสียงรบกวนขึ้นในช่วงของการติดต่อสื่อสาร แต่การติดต่อสื่อสารที่ไม่ดีอาจจะไม่ใช่สาเหตุของทั้งหมด นอกจากนี้การเลือกช่องทางการสื่อสารอาจมีอิทธิพลต่อความขัดแย้งได้

1.2 โครงสร้าง (Structure) คือขนาดระดับความเชี่ยวชาญในการทำงานที่กำหนดให้สมาชิกของกลุ่มความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ การเข้ากันได้ของเป้าหมายของสมาชิกรูปแบบภาวะผู้นำระบบการให้รางวัลการพึ่งพาระหว่างกลุ่มมีอิทธิพลต่อการกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งกลุ่มที่มีความขัดแย้งมากที่สุดเป็นกลุ่มที่อายุน้อยที่สุดและมีการออกจากงานสูงความคุมเคือ ในการกำหนดความรับผิดชอบมากขึ้นเท่าใดก็ทำให้เกิดความขัดแย้งมากขึ้นเท่านั้น

1.3 ตัวแปรส่วนบุคคล (Personal Variables) เป็นความแตกต่างของแต่ละบุคคล

2. การรับรู้ความขัดแย้งด้วยตนเอง (Cognition and Personalization) ถ้าสภาพในขั้นที่ 1 เป็นทางลบจะไม่เกิดความขัดแย้ง

2.1 การรับรู้ความขัดแย้ง (Perceived Conflict) การรับรู้ในข้อขัดแย้งที่เกิดขึ้นจึงเป็นสิ่งสำคัญที่กลุ่มระมัดระวังเหตุการณ์ขั้นที่ 1 เพราะถ้าตกลงกันไม่ได้ก็เกิดความขัดแย้ง

2.2 ความขัดแย้งที่รู้สึกได้ (Felt Conflict) เป็นข้อขัดแย้งที่เกี่ยวกับอารมณ์เครียดสับสนหรือความเป็นศัตรูกันเกิดขึ้นขั้นที่ 2 นี้ กลุ่มตัดสินใจว่าเป็นความขัดแย้งเกี่ยวกับอะไรและทำให้เกิดความรู้ดีกว่าความขัดแย้งที่เกิดขึ้นนั้นวิฤต

3. ความตั้งใจ (Intentions) แทรกอยู่ระหว่างการรับรู้ของบุคคลอารมณ์และพฤติกรรมที่แสดงออก

3.1 การแข่งขัน (Intentions) เป็นการที่บุคคลมุ่งที่ตนเองมากเกินไปให้ความร่วมมือเมื่อบุคคลหนึ่งแสวงหาความพอใจในสิ่งที่ตนเองสนใจ โดยไม่สนใจกับผลกระทบที่เกิดขึ้นกับกลุ่มอื่น

จะทำให้เกิดความขัดแย้ง นั่นคือบุคคลอยู่ในภาวะการณ์แข่งขันตั้งใจจะบรรลุเป้าหมายของตนเองโดยการทำลายเป้าหมายของคนอื่น

3.2 การร่วมมือ (Collaborating) เป็นการที่บุคคลให้ความร่วมมือและมุ่งตนเองมากเมื่อบุคคลมีความขัดแย้งแต่ละฝ่ายพยายามที่จะทำให้บรรลุผลลัพธ์ที่ต้องการ โดยมีความร่วมมือและการแสวงหาความร่วมมือในผลประโยชน์ การร่วมมือเป็นความตั้งใจของกลุ่มที่จะแก้ปัญหาโดยทำความเข้าใจที่ชัดเจนมากกว่าการผ่อนปรน

3.3 การหลีกเลี่ยง (Avoiding) บุคคลไม่ให้ความร่วมมือและไม่มุ่งที่ตนเองไม่สนใจความขัดแย้งหลีกเลี่ยงจากสิ่งอื่นซึ่งไม่ลงรอยด้วย

3.4 การยอมให้ (Accommodation) การที่บุคคลให้ความร่วมมือและไม่มุ่งที่ตนเองปรารถนาจะหยุดเป้าหมายของตนเองให้ความสนใจกับเป้าหมายของอีกกลุ่ม โดยการช่วยเหลือสนับสนุนความคิดเห็นคนอื่นยกโทษให้เพื่อให้สัมพันธภาพคงอยู่

4. พฤติกรรม (Behavior) รวมถึงการพูดการแสดงออกการโต้ตอบกับพฤติกรรมขัดแย้งเหล่านี้ สามารถทำให้เพิ่มหรือลดการทำงาน ได้ขึ้นอยู่กับความสามารถในการจัดการความขัดแย้ง

5. ผลลัพธ์ (Outcome) ปฏิบัติการโต้ตอบระหว่างกลุ่มที่ขัดแย้งความขัดแย้งในระดับต่ำและปานกลาง จะเป็นแรงกระตุ้นให้มีการปรับปรุงคุณภาพการทำงานได้ การจัดให้มีการขัดแย้งระดับปานกลางจะกระตุ้นความสนใจอยากรู้อยากเห็นของบุคคลในแต่ละกลุ่ม และปัญหาความตึงเครียดจะน้อยลงส่งเสริมให้เกิดการประเมินตนเอง และเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมการทำงานความขัดแย้งที่ต่อต้านร้ายแรง จะไม่ผ่านการตัดสินใจของกลุ่มไปโดยง่ายอาจเกิดการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ

การจัดการความขัดแย้งทางสังคม

การจัดการความขัดแย้งเป็นไปทั้งทางบวกและทางลบ ฉะนั้นเพื่อให้ประโยชน์แก่องค์กรหากความขัดแย้งมีน้อยเกินไป ต้องมีการกระตุ้นให้เกิดความขัดแย้งขึ้นบ้างและหากความขัดแย้งมีมากเกินไปผู้บริหารต้องเข้ามาแก้ไขความขัดแย้งที่เกิดขึ้น

การจัดการความขัดแย้งด้วยการแก้ปัญหาาร่วมกันแม้จะค่อนข้างยากแต่ก็เป็นวิธีที่ได้ผลดีที่สุดเพราะคำนึงถึงทั้งตัวบุคคลและผลงานผลที่จะตามมาของวิธีนี้คือทุกฝ่ายมีความพอใจ (Win-position) แต่ละฝ่ายพยายามสร้างข้อผูกพันเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำงานร่วมกันในอนาคตในการจัดการกับความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์ต่อไป ผู้บริหารที่นิยมใช้รูปแบบการจัดการกับความขัดแย้งแบบนี้จึงเป็นผู้ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับความขัดแย้งในเชิงสร้างสรรค์

การจะเลือกวิธีใดมาจัดการกับความขัดแย้งนั้นขึ้นอยู่กับทัศนคติและแนวคิดของผู้บริหาร ว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่ไม่ดีต้องการขจัดให้หมดไป พยายามอย่าให้เกิดขึ้นในองค์กรหรือว่าความขัดแย้งเป็นพลังผลักดันอย่างหนึ่ง ที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาองค์กรสมควรจะกระตุ้นให้อยู่ในขอบเขตที่จำกัด ผู้บริหารจะรับรู้และวิเคราะห์ความขัดแย้งตลอดจนหาแนวทางจัดการกับความขัดแย้งตามแนวคิดของตน เบลค, มอดัน และเทปเปอร์ (สิทธิพงษ์ สิทธิขจร. 2535 : 87) ระบุว่าผู้บริหารที่จัดการกับความขัดแย้งมีอยู่ 5 ประเภทคือ นักเผชิญการ (Tough Battler) นักประสานไมตรี (Friendly Helper) นักหลบหลีก (Avoider) นักประนีประนอม (Compromiser) และนักแก้ปัญหา (Problem Solver)

1. นักเผชิญการจะรู้สึกว่ายอมให้มีความขัดแย้งเกิดขึ้นไม่ได้ เพราะถือว่าความขัดแย้งเป็นเครื่องแสดงถึงความล้มเหลวในการควบคุมผู้ใต้บังคับบัญชา เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นจะรู้สึกโกรธและพยายามใช้อำนาจของตนเอาชนะความขัดแย้ง จะควบคุมความขัดแย้งโดยการเก็บกดไว้ชอบใช้วิธีบังคับใครแสดงความขัดแย้งออกมาจะถูกลงโทษทุกคนจะต้องเชื่อฟังผู้บังคับบัญชา

2. นักประสานไมตรีเป็นผู้ที่ยอมรับว่ามีความขัดแย้งอยู่ แต่รู้สึกกลัวเพราะคิดว่าความขัดแย้งเป็นสิ่งที่คุกคามความสงบสุขในหน่วยงาน จึงพยายามให้สถานการณ์ราบรื่นมักจะใช้วิธีกลบเกลื่อนเมื่อเกิดความขัดแย้งขึ้น คือจะไม่พูดถึงประเด็นปัญหาตรงๆ แต่จะพูดถึงข้อตกลงอื่นที่ทุกฝ่ายยอมรับ ใครจะแสดงอารมณ์ในทางลบบ้างก็ปล่อยให้ทุกคนจะต้องอดทนและยอมรับ

3. นักหลบหลีกจะพยายามหลีกเลี่ยงความขัดแย้งถือคติว่าถ้าความขัดแย้งไม่ได้รับความสนใจปัญหา ก็จะคลี่คลายไปเองเมื่อเวลาผ่านไปพอสมควร จึงชอบใช้วิธีหลีกเลี่ยงความขัดแย้งอยู่เสมอ

4. นักประนีประนอมมักคิดว่าความรุนแรงจะเป็นตัวเสริมความขัดแย้ง ดังนั้นจึงควรหลีกเลี่ยงการที่จะก้าวหน้าไปอย่างมั่นคง คือการประนีประนอมยอมความกันทุกฝ่ายควรเสียสละและมาพบกันคนละครึ่งทาง นักประนีประนอมมักจะเลือกใช้วิธีไกล่เกลี่ยหรือเจรจาต่อรองความขัดแย้งจะถูกปล่อยให้เฉยๆ และไม่พยายามให้บุคคลที่มีความขัดแย้งกันได้เผชิญหน้ากันหรือติดต่อกันโดยตรง

5. นักแก้ปัญหามักจะยอมรับความขัดแย้งเป็นเรื่องธรรมดาหลีกเลี่ยงไม่พัวพันทุกฝ่ายควรหันหน้าเข้าหากัน และร่วมกันวิเคราะห์ว่าอะไรคือปัญหาที่แท้จริงเพื่อจะได้หาทางแก้ไขได้ตรงประเด็น เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นจึงชอบใช้วิธีเผชิญหน้า เพื่อแก้ปัญหาาร่วมกันและหาข้อตกลงที่เห็นพ้องต้องกัน

สิทธิพงษ์ สิทธิขจร (2535 : 87) ได้เสนอรูปแบบการจัดการความขัดแย้งเป็น 3 ขั้นตอนคือ

1. การกระตุ้นความขัดแย้ง (Stimulation Conflict) เป็นการเพิ่มการแข่งขันกันของบุคคล และทีมการให้บุคลากรภายนอกและการเปลี่ยนรูปแบบหรือกระบวนการทำงาน

2. การควบคุม (Controlling Conflict) โดยการเพิ่มจำนวนบุคลากรการกระจายความร่วมมือ ในการพึ่งพาอาศัยของบุคคล และการจัดงานให้เหมาะสมกับบุคลิกภาพหรือความถนัดของแต่ละบุคคล

3. การแก้ไขและการจัดความขัดแย้ง (Resolving and Eliminating Conflict) สามารถกระทำได้ โดยการหลีกเลี่ยงความขัดแย้ง การให้บุคคลในกลุ่มที่เกิดความขัดแย้ง ใช้การประนีประนอมและการ เคารพซึ่งกันและกันของกลุ่มที่เกิดความขัดแย้ง และการเจรจาต่อรองกับความขัดแย้งนั้น ๆ โดยมีการจัดการ ความขัดแย้งประกอบด้วย 2 กระบวนการคือ

3.1 การกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันผู้บริหารจะต้องควบคุมระดับของความขัดแย้งที่จะ ยอมรับข้อสรุปร่วมกันในสิ่งที่ขัดแย้งเพื่อให้เกิดความพอใจของทั้ง 2 ฝ่ายซึ่งแต่ละฝ่ายอาจต้องเลิก ทำในบางสิ่งบางอย่างมีเทคนิคกระตุ้นข้อขัดแย้งดังนี้

3.1.1 การใช้ข่าวสารที่คลุมเครือซึ่งเพิ่มระดับความขัดแย้ง

3.1.2 นำพนักงานเข้าไปในกลุ่มอื่น (Bringing in Outsiders) ในการนำพนักงาน เข้าไปในกลุ่มซึ่งมีภูมิหลังการมองเห็นคุณค่า ค่านิยม ทักษะ หรือรูปแบบการจัดการที่แตกต่างจาก เดิม

3.1.3 วางโครงสร้างองค์การใหม่ (Restructuring the Organization) เป็นการ จัด กลุ่มงานตามความเป็นจริง การเปลี่ยนแปลงกฎเกณฑ์และข้อกำหนดต่าง ๆ และการเพิ่มการพึ่งพา อาศัยกันระหว่างกลุ่มและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการทำงาน

3.1.4 ชี้ให้เห็นแต่สิ่งที่ไม่ดี (Appointing Devil's Advocate) เป็นการวิพากษ์วิจารณ์ เพื่อวัตถุประสงค์ที่จะโต้แย้งต่อบุคคลตำแหน่งสำคัญ ๆ ในกลุ่ม

3.2 การแก้ปัญหาความขัดแย้งมีเทคนิคในการแก้ปัญหาคือ ดังนี้

3.2.1 การแก้ปัญหา (Problem Solving) ใช้วิธีการประชุมแบบเผชิญหน้าของผู้ที่ ขัดแย้งกัน เพื่อรวบรวมปัญหาและแก้ปัญหาโดยผ่านการอภิปรายอย่างเปิดเผย

3.2.2 การวางจุดมุ่งหมายร่วม (Super Ordinate Goals) เป็นการกำหนดจุดมุ่งหมาย ร่วมกันซึ่งไม่สามารถทำได้ ถ้าปราศจากความร่วมมือซึ่งกันและกันของผู้ขัดแย้งทั้ง 2 ฝ่าย

3.2.3 การขยายตัวของทรัพยากร (Expansion of Resources) เป็นการแก้ปัญหา โดยการใช้คำพูดจัดสรรเงิน เป็นโอกาสในการสนับสนุนจัดช่องว่างในการทำงานในสำนักงานเพิ่ม จำนวนทรัพยากรเพื่อการเอาชนะปัญหา

3.2.4 การหลีกเลี่ยง (Avoidance) เป็นวิธีการถอนตัวหรือหนีปัญหาจากความขัดแย้ง

3.2.5 ทำให้ราบรื่น (Smoothing) คือความพยายามที่จะลดความต้องการของแต่ละกลุ่มซึ่งขัดแย้งกันเพื่อให้ความขัดแย้งลดลง

3.2.6 การประนีประนอม (Compromise) ให้ลดคุณค่าของเป้าหมายซึ่งแต่ละกลุ่มต้องการลง

3.2.7 ใช้คำสั่งที่มีสิทธิ์อำนาจ (Authoritative Command) เป็นการจัดการซึ่งใช้อำนาจหน้าที่ที่เป็นทางการ เพื่อแก้ปัญหาการขัดแย้งแล้วให้การติดต่อสื่อสารเพื่อให้เกิดความร่วมมือระหว่างกลุ่ม

3.2.8 การเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมต่าง ๆ (Altering the Human Variable) เป็นเทคนิคในการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมบุคคล เช่น การฝึกอบรมการสร้างความสัมพันธ์เพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม ซึ่งเป็นสาเหตุของความขัดแย้ง เป็นต้น

3.2.9 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง (Altering the Structural Variables) เป็นการเปลี่ยนแปลงตัวแปรด้านโครงสร้างขององค์การที่เป็นทางการ และรูปแบบปฏิสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายขัดแย้งโดยการออกแบบงานใหม่ การโยกย้ายงานการสร้างความร่วมมือในตำแหน่งต่าง ๆ เป็นต้น

จากแนวคิดนี้ผู้ศึกษาสรุปได้ว่า ความขัดแย้งเป็นการปฏิสัมพันธ์โดยตรงระหว่างบุคคลกลุ่มบุคคล ตั้งแต่สองฝ่ายหรือมากกว่าสองฝ่ายขึ้นไปมาอยู่รวมกันในสังคม โดยเฉพาะสังคมที่มีกลุ่มชาติพันธุ์หลาย ๆ กลุ่มอาศัยอยู่ร่วมกันนั้นจะมีทัศนคติ ค่านิยม ความเชื่อ รวมไปถึงวัฒนธรรมประเพณีที่แตกต่างกันไป จนทำให้เกิดการเอาเปรียบกันขึ้น ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองในองค์กรปกครองท้องถิ่น ที่มีการแข่งขันทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และการแข่งขันเพื่อมุ่งสู่เป้าหมายที่ต้องการของแต่ละคน แต่ละกลุ่ม สำหรับความขัดแย้งในงานวิจัยครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้แบ่งวิจัยใน 2 ระดับ คือความขัดแย้งระหว่างคณะผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลกับสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบล และความขัดแย้งระหว่างสมาชิกองค์การบริหารส่วนตำบลกับสมาชิกบริหารส่วนตำบลที่มีความหลากหลายในชาติพันธุ์

กระบวนการเจรจาต่อรอง (Negotiation Process)

โรบบินส์ (Robbins, 1999 : 28) ได้เสนอรูปแบบกระบวนการเจรจาต่อรอง ซึ่งประกอบด้วย

1. ขึ้นเตรียมการและวางแผน (Preparation and Planning)

ก่อนเริ่มลงมือเจรจาทันทีต้องทำการบ้านล่วงหน้ามาก่อน โดยต้องตอบคำถามต่อไปนี้ได้อย่างคล่องแคล่วชัดเจน เช่น ข้อขัดแย้งที่เจรจามีลักษณะอย่างไร มีความเป็นมาอย่างไร จึงต้องเกิดการเจรจาขึ้น มีใครที่เกี่ยวข้องบ้าง และการรับรู้ของแต่ละคนที่มีต่อข้อขัดแย้งนี้เป็นอย่างไร ฝ่ายท่าน

ต้องการได้อะไรจากการเจรจาครั้งนี้ อะไรคือเป้าหมายของท่าน เช่น ถ้าท่านเป็นฝ่ายจัดซื้อของบริษัท เป้าหมายของท่านก็คือต้องสามารถจัดซื้อได้ในราคาต่ำได้ของที่มีคุณภาพเท่าเทียมกัน เป็นต้น ดังนั้นในการเจรจาต่อรองเรื่องนี้จึงเป็นประเด็นหลักที่ต้องไม่ยอมให้ประเด็นอื่นเข้ามาบดบังหรือแย่งความสำคัญไป ท่านจึงต้องเขียนบันทึกเป้าหมายของท่านเป็นลายลักษณ์อักษรอย่างชัดเจน โดยระบุผลลัพธ์ที่คาดหวังจากการเจรจา ตั้งแต่ระดับที่หวังจะได้มากที่สุด (Most Hopeful) เรืองลง ไปจนถึงระดับต่ำสุดที่สามารถรับได้ (Minimally Acceptable) และต้องยึดมั่นเกณฑ์ดังกล่าวไว้ในใจเสมอ

ในขณะเดียวกันเมื่อท่านรู้เราแล้วก็จำเป็นต้องรู้เขาด้วย โดยท่านต้องทำการประเมินให้ได้ว่าเป้าหมายของฝ่ายตรงข้ามคืออะไร มีคำถามอะไรบ้างที่คาดว่าจะถูกซักถาม ฝ่ายตรงข้ามข้ามจะมีจุดยืนอย่างไรต่อการเจรจามีผลประโยชน์ซ่อนเร้นอื่นใดบ้างที่มองไม่เห็น แต่ฝ่ายตรงข้ามถือว่าสำคัญ มีอะไรบ้างที่ฝ่ายนั้นจะกำหนดขึ้นเพื่อเจรจาต่อรอง เป็นต้น เมื่อท่านสามารถคาดหมายจุดยืนของกลุ่มได้แล้วล่วงหน้าแล้ว ต่อจากนี้ท่านก็มีหน้าที่ต้องเตรียมความพร้อมในด้านต่าง ๆ ตามประเด็นเหล่านี้เพื่อจะได้เจรจาโต้ตอบได้ด้วยข้อมูลและตัวเลขต่าง ๆ ที่สนับสนุนจุดยืนของท่านให้มีน้ำหนักยิ่งขึ้น

หลังจากที่ท่านได้รวบรวมข้อมูลต่าง ๆ ดังกล่าวเรียบร้อยแล้ว ต่อไปท่านจะต้องกำหนดกลยุทธ์ (Strategy) ของการเจรจา การเล่นเกมรุกต้องมีกลยุทธ์ฉับไฉ การเจรจาต่อรองก็เป็นฉับไฉ เพราะจะช่วยให้ทราบล่วงหน้าว่าในแต่ละสถานการณ์จะต้องทำอย่างไรบ้าง ในการกำหนดกลยุทธ์ของท่าน ท่านควรพิจารณาว่าทั้งฝ่ายท่านและฝ่ายตรงข้ามมี “ทางเลือกที่ดีที่สุดที่เป็นข้อตกลงของการเจรจาต่อรอง” หรือไม่ (Best Alternative To a Negotiated Agreement BATNA) กล่าวคือ BATNA ของท่านจะเป็นตัวกำหนดว่า มูลค่าที่ต่ำสุดซึ่งท่านสามารถรับได้จากข้อตกลงของการเจรจานี้เป็นเท่าไร แต่ถ้าได้สูงกว่านี้ก็เป็นเรื่องดี อย่างไรก็ตามในทางกลับกันท่านก็ไม่ควรคาดหวังถึงความสำเร็จของการเจรจาโดยไม่มอง BATNA ของฝ่ายตรงข้ามแม้ว่าฝ่ายท่านไม่อาจสนองตอบได้ก็ตาม แต่ท่านอาจทำให้ฝ่ายตรงข้ามเปลี่ยนแปลงได้

2. ขั้นตอนกำหนดกฎกติกาพื้นฐาน (Definition of Ground Rules)

หลังจากที่ได้วางแผนและกำหนดกลยุทธ์เสร็จเรียบร้อยแล้ว ท่านก็เริ่มหารือกับฝ่ายตรงข้ามถึงกติกาพื้นฐานและขั้นตอนที่เกี่ยวกับการเจรจาว่าจะดำเนินอย่างไร ใครจะเป็นผู้เจรจาต่อรอง จะเจรจาที่ไหน ข้อจำกัดเรื่องเวลาหรือไม่ ถ้ามีจะทำอย่างไร จะจำกัดประเด็นที่เจรจาหรือไม่เพียงใด จะมีวิธีดำเนินการอย่างไรหากการเจรจาพบทางตัน ในขั้นตอนนี้ ทั้งสองฝ่ายอาจแลกเปลี่ยนข้อเสนอหรือความต้องการของฝ่ายตนในเรื่องที่จะเจรจาต่อไป

3. ขั้นตอนทำความเข้าใจและหาเหตุผลสนับสนุน (Clarification and Justification)

หลังจากที่ทั้งสองฝ่ายได้แลกเปลี่ยนข้อเสนอเบื้องต้นที่เป็นจุดยืนแล้ว ขึ้นต่อไปแต่ละฝ่าย

จะอธิบายขยายความ ทำความชัดเจน เสริมแต่งและหาเหตุผล เพื่อสนับสนุนจุดยืนเดิมของคุณ
ขั้นตอนนี้ไม่จำเป็นต้องเป็นการเผชิญหน้ากัน แต่ถือเป็นโอกาสดีที่แต่ละฝ่ายจะได้เรียนรู้ได้ให้
การศึกษาหรือ ได้แจ้งให้ทราบซึ่งกันและกัน เกี่ยวกับประเด็นเจรจาว่ามีความสำคัญอย่างไรและแต่
ละฝ่ายจะบรรลุความต้องการของคุณได้อย่างไร เป็นขั้นตอนที่ท่านสามารถมอบเอกสารที่สนับสนุน
ข้อเสนอของท่านให้ฝ่ายตรงข้ามพิจารณา

4. ขั้นต่อรองและแก้ปัญหา (Bargaining and Problem Solving)

ความสำคัญของกระบวนการเจรจาต่อรองก็คือมีทั้งการให้และการรับ (Give and Take)
เพื่อให้ได้ข้อยุติเกิดขึ้น ทั้งสองฝ่ายจำเป็นต้องโอนอ่อนผ่อนปรนซึ่งกันและกันทักษะการเจรจาต่อรอง
จึงสำคัญมาก กรุณาอ่านข้อเสนอแนะการเพิ่มทักษะการเจรจาต่อรองในตอนต่อไป

5. ขั้นจบการเจรจาและนำสู่การปฏิบัติ (Closure and Implementation)

ขั้นสุดท้ายของกระบวนการเจรจาต่อรองก็คือ การได้ข้อตกลงอย่างเป็นทางการซึ่ง
จะต้องดำเนินการในรายละเอียดและจัดทำขั้นตอนสู่การปฏิบัติต่อไป ตัวอย่างของการเจรจาต่อรอง
ที่พบบ่อยเช่น ข้อตกลงระหว่างนายจ้างกับลูกจ้าง ข้อตกลงการเช่าทรัพย์สิน ข้อตกลงการซื้อ
อสังหาริมทรัพย์บ้านจัดสรร ข้อตกลงการว่าจ้างผู้บริหารระดับสูงของบริษัท เป็นต้น ในแทบทุก
กรณีการจบการเจรจาต่อรองด้วยการยกมือไหว้อำลาทำนองเดียวกับการจับมือลาของชาติตะวันตก

ข้อเสนอแนะการเจรจาต่อรอง

หลังจากที่ใช้เวลาประเมินเป้าหมายและผลประโยชน์ทั้งของฝ่ายตนและฝ่ายคู่เจรจาที่
ต้องการรวมทั้งกำหนดกลยุทธ์ที่จะใช้เสร็จเรียบร้อยแล้ว ท่านก็อยู่ในภาวะพร้อมที่จะลงมือเจรจา
ได้ทันที ต่อไปนี้เป็นข้อแนะนำเพื่อพัฒนาทักษะของการเจรจาต่อรองของท่าน ดังนี้

เริ่มต้นด้วยการเปิดฉากเชิงบวก (Begin with a Positive Overture) จากการศึกษาเกี่ยวกับ
การเจรจาต่อรองพบว่า การเริ่มต้นหยิบบิ้นไม่ตรีด้วยการแสดงความผ่อนปรนก่อนมักได้ผลต่างตอบแทน
กลับมามาเช่นกัน ดังนั้นการเปิดฉากแง่ดี ยอมให้ส่วนหนึ่งก็จะได้รับอีกส่วนหนึ่งตอบแทน
กลับมามาเช่นกัน

ระบุที่ตัวปัญหา แต่มิใช่ตัวคนหรือบุคลิกภาพ (Address Problems, Not Personalities) โดย
มุ่งที่ประเด็นต่อรองเป็นหลัก หลีกเลี่ยงการพูดเกี่ยวกับบุคลิกภาพของคู่กรณี โดยเฉพาะเมื่อการ
เจรจาเข้าขั้นตึงเครียดต้องไม่พาดพิงหรือโจมตีบุคคลเป็นส่วนตัว เพราะจุดยืนหรือความคิดของผู้
นั้นต่างหากที่ท่านไม่เห็นด้วยแต่ไม่ใช่ตัวผู้นั้น ดังนั้น สิ่งที่พึงระวังก็คือ ต้องแยกคนออกจากปัญหา
และต้องไม่เอยถึงความแตกต่างระหว่างบุคคลให้ความสนใจต่อข้อเสนอครั้งแรกเพียงเล็กน้อย (Pay
Little Attention to Initial Offers) โดยมองข้อเสนอครั้งแรกเป็นเพียงจุดเริ่มต้นของการเจรจาและ
แน่นอนว่า ทุกฝ่ายต่างมีข้อเสนอครั้งแรกของตน ซึ่งมักยื่นเสนอมากเกินไปหรือค่อนข้างเป็นเชิง
อุคมคติ จึงต้องเข้าใจและปฏิบัติได้ถูกต้องโดยสนใจไม่มากนัก

มุ่งให้ได้ข้อยุติแบบชนะ - ชนะ (Win – win Solution) นักเจรจาต่อรองที่ขาดประสบการณ์ ส่วนใหญ่มุ่งผลของการเจรจา ที่ตนเองเป็นฝ่ายชนะเสมอโดยไม่สนใจว่าอีกฝ่ายจะได้รับความเสียหายอย่างไร ดังได้กล่าวมาแล้วถึงกลยุทธ์ในการเจรจาต่อรองแบบบูรณาการ (Integrative Agreement) ว่า การแลกเปลี่ยนผลประโยชน์กันของทั้งสองฝ่ายสามารถนำไปสู่ข้อยุติที่ดีของการเจรจาได้ ดังนั้นถ้าโอกาสเอื้ออำนวย การหาข้อยุติแบบบูรณาการจึงเป็นแนวทางที่เหมาะสม ขอให้ท่านลองพิจารณาใช้กรอบความคิดในการต่อรองของฟังก์เคิลย์ (Pinkley's Cognitive Frames) ที่ได้กล่าวมาแล้วมาทำการวิเคราะห์ความสนใจและมุมมองปัญหาของกลุ่มขัดแย้งและของตนเอง แล้วจึงปรับเปลี่ยนให้ทั้งสองฝ่ายต่างได้ประโยชน์ คือเป็นผู้ชนะทั้งคู่

สร้างบรรยากาศการเจรจาที่เปิดเผยและไว้วางใจต่อกัน (Create and Open and Trusting Climate) นักเจรจาต่อรองที่ชำนาญจะมีทักษะการเป็นผู้ฟังที่ดี ใช้การซักถามเป็นระยะ ๆ แต่อยู่ในกรอบของการเจรจาไม่พยายามปกป้องตนเอง พยายามหลีกเลี่ยงการใช้ถ้อยคำหรือวลีที่อาจทำให้คู่เจรจาเกิดความไม่พอใจขึ้น กล่าวโดยสรุปก็คือ พยายามสร้างบรรยากาศที่เปิดเผยเป็นกันเองและมีความไว้วางใจต่อกันเพื่อนำไปสู่การได้ข้อยุติแบบบูรณาการนั่นเอง

บทสรุป

เมื่อมีความขัดแย้งเกิดขึ้นคนส่วนใหญ่จะสรุปโดยอัตโนมัติว่า กำลังบั่นทอนการทำงาน และสร้างความเสียหายต่อองค์กร บทเรียนนี้ชี้ให้เห็นว่าความเชื่อดังกล่าวไม่ถูกต้องเสมอไป ความขัดแย้งสามารถทำให้เกิดผลด้านสร้างสรรค์หรือเกิดผลเชิงทำลายก็ได้ถ้าดำเนินการไม่ ทั้งสองกรณีจะเป็นอุปสรรคต่อการทำงาน แต่ถ้าความขัดแย้งที่อยู่ในระดับที่พอเหมาะ (Optimal Level) กล่าวคือ มีความขัดแย้งแต่ไม่ถึงขั้นทำให้เกิดการแตกแยกจะเป็นสิ่งที่ดี เพราะช่วยกระตุ้นให้เกิดความคิดริเริ่มใหม่ ๆ ช่วยลดระดับความเครียดให้น้อยลง ก่อเกิดความคิดให้มีการเปลี่ยนแปลงใหม่ ๆ ขึ้น จึงเป็นความขัดแย้งที่มีใช้การแตกแยกหรือเป็นอุปสรรคขัดขวางต่อการสื่อสารและการประสานงานแต่อย่างใด

ความขัดแย้งที่มีน้อยเกินไปหรือมากเกินไปล้วนเป็นอุปสรรคต่อความมีประสิทธิภาพของกลุ่มหรือต่อองค์กรโดยรวม และมีผลให้ความพึงพอใจของกลุ่มลดลง การขาดงานและการลาออกจากงานมากขึ้น ซึ่งท้ายที่สุดคือผลผลิตลดลง แต่ในทางตรงกันข้ามถ้าความขัดแย้งอยู่ในระดับพอเหมาะจะทำให้ความรู้สึกเอาใจตนเองที่มากเกินไปและความรู้สึกสิ้นหวังของบุคคลได้รับการปรับให้อยู่ในระดับพอดี เกิดแรงจูงใจ และถูกเสริมแรงด้วยความคิดใหม่ ๆ สร้างบรรยากาศของการทำงานที่มีชีวิตชีวน่าสนใจและท้าทายความสามารถของทุกฝ่าย จะมีเพียงคนที่ต้องทำงานที่ตนเองไม่ถนัดหรือไม่ตรงกับความสามารถ รวมทั้งคนที่ไม่มีผลงานเท่านั้นที่อึดอัดและลาออกไปในที่สุด

ไม่มีวิธีการใดที่ดีที่สุดซึ่งสามารถแก้ปัญหาคความขัดแย้งได้อย่างเบ็ดเสร็จ จึงต้องรู้จักเลือกใช้ให้เหมาะกับเหตุการณ์ ต่อไปนี้เป็นข้อเสนอแนะโดยสรุป

วิธีการแข่งขัน (Competition) ใช้กรณีที่ต้องการรวดเร็ว ต้องตัดสินใจในประเด็นสำคัญเร่งด่วนที่เกี่ยวกับการอยู่รอดขององค์กร ต้องจำเป็นใช้มาตรการที่ไม่มีใครต้องการ (เช่น ตัดค่าใช้จ่าย นำกฎเหล็กมาใช้เพื่อให้เกิดวินัย เป็นต้น) ต้องการใช้ความเด็ดขาดเอาชนะพวกมากลากไปให้เห็นแก่ตัวเบียดบังผลประโยชน์ส่วนรวม เป็นต้น

วิธีการความร่วมมือ (Collaboration) ใช้เพื่อแสวงหาข้อยุติแบบบูรณาการ (Integrative Solution) เมื่อทั้งสองฝ่ายเห็นความสำคัญที่ต้องรวมขอมกัน ใช้เพื่อหลอมความคิดเห็นของคนที่มุมมองต่างกัน ใช้เพื่อให้เกิดฉันทานุมัติและเกิดความผูกพันต่อบริษัท หรือใช้เพื่อการแก้ไขรอยร้าวด้านความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นในองค์กร เป็นต้น

วิธีการหลีกเลี่ยง (Avoidance) ในกรณีต่าง ๆ เช่น เป็นประเด็นที่ไม่มีสาระอะไรหรือเรื่องสำคัญแต่ถูกกดดัน หรือกรณี que เห็นว่าไม่ได้ประโยชน์อะไรจากการเจรจาอีกแล้วหรือเพื่อปล่อยให้อารมณ์ร้อนแรงผ่อนคลายลงเมื่อเวลาผ่านไป หรือเพื่อประวิงให้มีเวลารวบรวมข้อมูลมากขึ้นก่อนที่จะตัดสินใจหรือเลี่ยงเพื่อให้คนอื่นที่รู้ปัญหาดีกว่าได้เข้ามาช่วยคลี่คลายความขัดแย้งแทน เป็นต้น

วิธีการยินยอม (Accommodation) ใช้ในกรณีต่าง ๆ เช่น เมื่อประเด็นดังกล่าวสำคัญต่อฝ่ายตรงข้ามมากกว่าฝ่ายท่านจึงยินยอมเพื่อเห็นแก่มิตรภาพ หรือยอมครั้งนี้เพื่อหวังผลในครั้งหน้า เพราะเกิดบุญคุณต่อกัน หรือยอมเพื่อลดการสูญเสียให้น้อยลง จากการที่ฝ่ายเราผิดพลาดและเกิดการเสียหายขึ้น หรือยอมเพื่อเห็นแก่ความสัมพันธ์กลมเกลียวในหน่วยงาน หรือยอมให้เกิดความผิดพลาดเพื่อให้พนักงานเรียนรู้จากความผิดพลาดนั้น (ผิดเป็นครู) เป็นต้น

วิธีประนีประนอม (Compromise) ใช้ในกรณีต่อไปนี้ เช่น เนื่องจากเป้าหมายมีความสำคัญจึงไม่คุ้มค่าที่ต้องแตกแยกกันด้วยวิธีการรุนแรง หรือกรณีที่ทั้งสองฝ่ายมีความสามารถทัดเทียมกันและต่างผูกพันต่อเป้าหมายเดียวกัน หรือเพื่อให้สามารถบรรลุเป้าหมายได้เนื่องจากเงื่อนไขบังคับ หรือใช้เมื่อพบว่าวิธีการแข่งขันและวิธีการร่วมมือไม่ประสบความสำเร็จแล้ว เป็นต้น

การเจรจาต่อรองเป็นกิจกรรมต่อเนื่องที่เกิดอยู่ตลอดเวลาในการดำเนินงานของกลุ่มหรือองค์กร การต่อรองด้วยวิธีให้ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งได้รับผลประโยชน์เพียงเพื่อขจัดความขัดแย้งหรือการเผชิญหน้าให้หมดไปนั้น เป็นวิธีที่ได้ผลในระยะสั้นเท่านั้น แต่การต่อรองแบบบูรณาการมีแนวโน้มที่จะได้ข้อยุติซึ่งพอใจต่อทุกฝ่ายและเป็นการสร้างสัมพันธภาพที่ดีของกลุ่มอย่างยั่งยืน

สืบค้นจากหนังสือจิตวิทยาบริหารธุรกิจ ภาควิชาบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี

ราชบัณฑิตยสถาน (2546 : 511) ให้ความหมายไว้ว่า ท้องที่ใดท้องที่หนึ่งโดยเฉพาะ ซึ่งเน้นถึงลักษณะทางสภาพแวดล้อมทางภูมิศาสตร์และทางธรรมชาติที่มีความเป็นขอบเขตเฉพาะ

พื้นที่นั้น ๆ เป็นสำคัญและยังมีความหมายที่กำหนดขอบเขตของพื้นที่ระดับย่อยตามเขตการปกครอง หรือเป็นหน่วยงานระดับรองไปจากหน่วยงานใหญ่ ได้แก่ หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ จังหวัด เป็นต้น

เอกรินทร์ สิมหาศาลและปรีชา นุ่มสุข (2540 : 2) กล่าวว่า “ท้องถิ่น” หมายถึง การกำหนดขอบเขตพื้นที่ ขอบเขตความรับผิดชอบหรือหน่วยงานที่ปรากฏในท้องถิ่นต่าง ๆ ตามสภาพสังคม ซึ่งจัดเป็นพื้นที่ระดับย่อยรองไปจากสังคมใหญ่

สรุปได้ว่า “ท้องถิ่น” หมายถึงถิ่นฐานที่อยู่ของมนุษย์ที่ตั้งบ้านเรือนอาศัยอยู่กันเป็นกลุ่มหรือหน่วยของพื้นที่ย่อยลงมา ตั้งแต่บ้าน หมู่บ้าน ตำบล อำเภอ เทศบาล จังหวัด ในทำนองเดียวกัน

ถ้าจะกล่าวถึงท้องถิ่นในลักษณะที่เป็นขอบเขตชุมชนใดชุมชนหนึ่งสิ่งที่เราควรพิจารณาคือ สภาพของท้องถิ่นนั้นเป็นอย่างไรมีความเจริญก้าวหน้าหรือล้าหลังเพียงใด ภาวะการณ์ครองชีพของผู้คนในชุมชนเป็นเช่นใดก็ขึ้นอยู่กับองค์ประกอบพื้นฐานเฉพาะชุมชนนั้น ๆ โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางสังคม วัฒนธรรม สภาพเศรษฐกิจและลักษณะของการเมือง การปกครอง การเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง สังคมรวมทั้งด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี ในปัจจุบัน มีผลกระทบโดยตรงต่อการดำเนินชีวิตของคนไทยในท้องถิ่นต่าง ๆ โดยเฉพาะทางเศรษฐกิจ มีแนวโน้มจะพัฒนาจากประเทศเกษตรกรรมไปสู่อุตสาหกรรมให้มากขึ้น แนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจำเป็นต้องเตรียมประชากรของประเทศและท้องถิ่น พร้อมทั้งจะเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ และสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนให้ดำเนินชีวิตได้อย่างสงบสุข

การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทน้อยประกอบกับขาดความเป็นอิสระงบประมาณมีอยู่อย่างจำกัด รายได้ขององค์การปกครองท้องถิ่นรวมกันทั้งประเทศรวมกันยังไม่ถึง 10 % ของรายได้ทั้งประเทศ ดังนั้นประเด็นความสุจริตหรือจริยธรรมของผู้บริหารองค์การปกครองท้องถิ่น จึงไม่ใช่ปัญหาที่ได้รับความสนใจจากทั้งแวดวงนักวิชาการ สื่อมวลชนและสาธารณะมากนัก หากแต่สถานการณ์เริ่มเปลี่ยนแปลงไปในช่วงระยะเวลาหนึ่งทศวรรษที่ผ่านมา การกระจายอำนาจกลายเป็นประเด็นทางการเมืององค์การปกครองท้องถิ่นมีบทบาทและความสำคัญมากขึ้น โดยเฉพาะหลังประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 ที่มีเจตนารมณ์ในการปฏิรูประบบการเมืองการบริหารของไทย ได้ก่อให้เกิดการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นอย่างขนานใหญ่และรอบด้านอย่างไม่เคยเกิดขึ้นมาก่อน การเปลี่ยนแปลงที่สำคัญๆ ที่ทำให้้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้น และขณะเดียวกันก็สะท้อนความจำเป็นที่ต้องให้ความสนใจในเรื่องความขัดแย้งกัน ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมในระดับท้องถิ่นประกอบด้วย (ตระกุล มิชย์. 2549 : 27 - 37)

ประการแรก จำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมประเทศมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนน้อยประมาณ 1000 แห่ง หากแต่ในระยะเวลาอันสั้นตั้งแต่ พ.ศ. 2537 ที่มี พ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรวมกันทุกประเภทมีจำนวนถึง 7,950 แห่ง ทุกพื้นที่อยู่ในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองท้องถิ่น การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่ต้องมีทั้งสภาท้องถิ่นและฝ่ายบริหารที่มาจากการเลือกตั้งส่งผลให้เกิดนักการเมืองท้องถิ่นจำนวนมาก ซึ่งในชุมชนขนาดเล็กประกอบด้วยค่าตอบแทนที่ไม่มากมาย นักการเมืองซึ่งเป็นคนในท้องถิ่นมักประกอบอาชีพอย่างอื่นอยู่แล้วหรือต้องประกอบอาชีพอื่น ๆ ควบคู่ไปกับการบริหารท้องถิ่นทำให้อโอกาสของการเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวมเป็นไปได้สูง นอกจากนั้นจำนวนหน่วยการปกครองท้องถิ่นมากมายเช่นนี้ ซึ่งให้เห็นว่าถึงแม้การทุจริตในองค์กรปกครองท้องถิ่นมีมูลค่าไม่มากนักเมื่อเทียบกับกรณีระดับชาติ หากแต่มองในภาพรวมขององค์กรปกครองท้องถิ่นทั้งหมดความเสียหายต่อประเทศชาติถือว่าจำนวนมาก

ประการที่สอง อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่น ขยายขอบเขตกว้างขวางขึ้นเดิมองค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่และการบริการสาธารณะ ในท้องถิ่นตนเองน้อยมากภารกิจจำนวนมากไม่ว่าเล็กหรือใหญ่ดำเนินการ โดยหน่วยงานของราชการส่วนกลางหรือภูมิภาครวมทั้งรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐในรูปแบบอื่น ๆ แม้แต่เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองท้องถิ่นโดยตรง มักเป็นการตัดสินใจจากส่วนกลาง โดยท้องถิ่นเป็นเพียงผู้ปฏิบัติแต่ด้วยรัฐธรรมนูญ

ประการที่สาม บทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นที่เห็นได้ชัดเจนที่สุดคือเม็ดเงินที่เป็นรายได้ของท้องถิ่นเดิมรายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น คิดเป็นเพียง 6 - 9 % ของรายได้ของรัฐบาลซึ่งน้อยมาก พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากรเงินอุดหนุนและรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ผลปรากฏว่าในปี 2544 - 2546 รายได้ของท้องถิ่นคิดเป็นร้อยละ 20.92, 21.88 และ 22.19 ของรายได้รัฐบาลซึ่งในปี 2546 นี้คิดเป็นจำนวนเงินที่องค์กรปกครองท้องถิ่นบริหารจัดการสูงถึง 184,066.04 ล้านบาท ด้วยงบประมาณมากมายทำให้มีการมองว่าองค์กรปกครองท้องถิ่นอาจกลายเป็นแหล่งหาผลประโยชน์และถ้าขาดการบริหารจัดการที่ดีย่อมนำมาสู่ความเสียหายต่อประเทศชาติ

ดังนั้น จากแนวคิดดังกล่าวนี้ ผู้ศึกษามองว่าทั้งสามประการข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญขององค์กรปกครองท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี ขณะเดียวกันก็แสดงให้เห็นภาพของการถ่ายโอนอำนาจจากส่วนกลางสู่ท้องถิ่น ถึงแม้กระบวนการดังกล่าวเพิ่งเริ่มต้นขึ้นก็ตามแต่เป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่ต้องศึกษาถึงประเด็นความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและ

ผลประโยชน์ส่วนรวมในองค์กรปกครองท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับกระบวนการกระจายอำนาจที่ดำเนินอยู่ มิเช่นนั้นความเสียหายที่เกิดขึ้นนอกจากความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวมอาจนำสู่การทุจริตคอร์รัปชันในรูปแบบต่าง ๆ ผลกระทบที่สำคัญคือผลกระทบต่อประชาชนและการสูญเสีย ฉบับปัจจุบัน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแผนปฏิบัติการกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้องค์กรปกครองท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบมากขึ้น มีการกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจของส่วนราชการให้องค์กรปกครองท้องถิ่นรวม 245 เรื่อง มีส่วนราชการที่ถ่ายโอน 50 กรมใน 11 กระทรวง โดยแบ่งภารกิจออกเป็น 6 ด้าน คือ ด้านโครงสร้างพื้นฐานด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิตด้านการจัดระเบียบชุมชนและการรักษาความสงบเรียบร้อย ด้านวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติสิ่งแวดล้อมและด้านศิลปวัฒนธรรมจารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่นในเรื่องการถ่ายโอนดังกล่าวมิตีที่สำคัญมิใช่เพียงหน้าที่ที่ครอบคลุมมากขึ้นและกระทบต่อประชาชนทุกด้าน หากยังหมายถึงอำนาจอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น (Discretion) ในบทบาทที่หลากหลายเป็นทั้งผู้ออกและบังคับใช้กฎหมายผู้จัดบริการสาธารณะและผู้ให้เงินอุดหนุน อาทิเช่น การออกข้อบัญญัติท้องถิ่นการออกหรือ ต่อใบอนุญาตการกำหนดเขตผังเมืองและการตัดสินใจให้เงินอุดหนุนหรือทาโครงการ รวมทั้งการจัดซื้อจัดจ้างจะเป็นอำนาจตัดสินใจของผู้บริหารท้องถิ่นในสภาพเช่นนี้ โอกาสของการเกิดความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว และผลประโยชน์ส่วนรวมย่อมสูง จากประสบการณ์การถ่ายโอนที่ผ่านมาพบว่าการร้องเรียนเกี่ยวกับความไม่โปร่งใสและความไม่สุจริต โดยเฉพาะผู้บริหารมากขึ้นซึ่งหลายรายมีสาเหตุจากความขัดแย้งกันระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัวและผลประโยชน์ส่วนรวม ก่อให้เกิดการฮั้วราคาการเลือกผู้รับเหมาเฉพาะรายหรือการตรวจรับงาน ไม่เป็นไปตามระเบียบการจัดซื้อราคาเกินจริงการต่อหรือไม่ต่ออายุใบอนุญาตให้โรงงานเพราะเหตุผลส่วนตัว

แนวคิดเกี่ยวกับผลประโยชน์ทับซ้อน

ความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน

นิยาม รัฐอมฤต (ออนไลน์, 2557) ผลประโยชน์ทับซ้อนหรือผลประโยชน์ขัดกัน คือ สถานการณ์ที่บุคคล เช่น ทนายความ นักการเมืองหรือผู้บริหารหรือผู้อำนวยการของบริษัท มีผลประโยชน์ทางวิชาชีพหรือส่วนตัวแข่งกับตำแหน่งที่ได้รับความไว้วางใจ

ผาสุก พงศ์ไพจิตร (2543 : 22) ได้อธิบายความหมายของผลประโยชน์ทับซ้อน หมายถึง การทับซ้อนของผลประโยชน์ของบุคคลที่มี 2 สถานะ หรือมากกว่าในเวลาเดียวกัน คือ ตำแหน่ง

สาธารณะ (นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี อธิบดี ฯลฯ) และตำแหน่งในบริษัทเอกชน ซึ่งบุคคลดังกล่าวอาจมีความโน้มเอียงใช้อำนาจและตำแหน่งสาธารณะหาผลประโยชน์ส่วนตัวหรือแสวงหาประโยชน์ให้แก่กลุ่มพวกพ้องของตนเอง ทั้งทางตรงและทางอ้อมได้อย่างง่ายดาย เช่น กรณีของนายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีมีหุ้น หรือครอบครัวใกล้ชิดเป็นเจ้าของกิจการ ซึ่งได้รับสัมปทานหรืออยู่ในฐานะจะได้รับสัมปทานธุรกิจจากรัฐ ขณะเดียวกันก็อยู่ในตำแหน่งสาธารณะที่เป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการให้สัมปทานธุรกิจดังกล่าวด้วย ตัวอย่างที่พบ คือ การได้ชนะประมูลโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่จากภาครัฐ เพราะผู้ชนะประมูลมีพรรคพวกเป็นนักการเมือง หรือบริษัทที่ชนะประมูลมีนักการเมืองร่วมหุ้นอยู่เป็นหุ้นลม การชนะประมูลดังกล่าวด้วยอิทธิพลทางการเมืองจะส่งผลให้บริษัทผู้ชนะประมูลสามารถทำกำไรเกินควรได้ การคอร์รัปชันในโครงการขนาดใหญ่ภาครัฐ ได้กลายเป็นแหล่งหารายได้จากการคอร์รัปชันที่สำคัญของนักการเมืองและข้าราชการที่เกี่ยวข้อง

ความเป็นมาโดยย่อของการทุจริตคอร์รัปชันและปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อนในประเทศไทย

การทุจริตคอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐเป็นปัญหาเก่าแก่ในสังคมไทยและสังคมโลก ในสมัยสมเด็จพระนารายณ์มหาราช พระมหากษัตริย์ต้องพึ่งเจ้าเมืองขุนนาง รวมทั้งผู้ทำหน้าที่เจ้าภาษีนายอากรไปเก็บภาษีและช่วยจากราษฎรมาเป็นชั้น ๆ และเปิดทางให้เจ้าหน้าที่รัฐเหล่านั้นเก็บบางส่วนไว้เป็นของตนเองและใช้เลี้ยงลูกน้องแทนเงินเดือน และส่งบางส่วนให้รัฐบาลกลางหรือพระมหากษัตริย์ (ญาดา ประภาพันธ์. 2524 : 18) หากขุนนางไม่เก็บไว้เป็นของส่วนตัวมากเกินไปจนผิดสังเกต หรือจนมีคนร้องเรียนก็ถือว่าเป็นเรื่องปกติ ไม่ใช่เรื่องทุจริตคอร์รัปชัน ระบบและวัฒนธรรมการเก็บภาษีเช่นนี้ คงมีส่วนส่งเสริมการฉ้อราษฎร์บังหลวงในสมัยต่อมา

ในสมัยที่ประเทศไทย เริ่มมีการจัดระบบการบริหารราชการแบบตะวันตก (ราวรัชกาลที่ 5) คือมีการจ่ายเงินให้กับข้าราชการระดับต่างๆ หากใครเบียดบังทรัพย์สินของราชการมากกว่าเงินเดือนที่ได้จริง เริ่มมีการจับตามองว่า เป็นการฉ้อราษฎร์บังหลวง ซึ่งมีนัยหมายถึงการที่ขุนนางเบียดบังเงินรายได้งบประมาณที่เป็นของราชการ หรือไปรีดไถเอาทรัพย์สินสมบัติของประชาชนไปเป็นของตัวเอง

เนื่องจากประเทศไทยมีวัฒนธรรมแบบขุนนางเก็บภาษีและช่วยเหลือ รวมทั้งวัฒนธรรมแบบอุปถัมภ์ คือ ขุนนางต้องดูแลทุกข์สุขของผู้ที่อยู่ใต้อุปถัมภ์มาช้านาน เส้นแบ่งว่า อะไรคือการช่วยเหลือช่วยเหลือตามปกติและอะไรคือการฉ้อราษฎร์บังหลวงจึงไม่ค่อยชัดเจน

แม้กระนั้นก็ตาม การฉ้อราษฎร์บังหลวงในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช อาจจะมีไม่มากนัก เนื่องจากขุนนางนั้นยำเกรงพระราชอำนาจ ทั้งในแง่มีโอกาสถูกลงโทษที่รุนแรงเด็ดขาดและในแง่การผูกพันทางความเชื่อที่ว่า ถ้ายกโทษพระเจ้าแผ่นดินแล้วจะเป็นบาป ทำให้ชีวิตตกต่ำเลวร้ายอย่างถึงที่สุด นอกจากนี้แล้วโอกาสที่ขุนนางสมัยก่อนจะสะสมทุนเพื่อไปลงทุนต่อมีน้อยมาก รวมทั้งสมัยก่อนก็ไม่ได้มีสินค้าฟุ่มเฟือยให้ซื้อหาได้มากมายเหมือนในสมัยที่ประเทศไทยพัฒนาเป็นทุนนิยมอุตสาหกรรม มากขึ้นในภายหลัง

ขุนนางโดยทั่วไปมีฐานะความเป็นอยู่ค่อนข้างดีอยู่แล้ว จึงอาจไม่ค่อยมีแรงจูงใจที่จะถือราชฎ์บังหลวงมากนัก แต่เมื่อระบบการเมืองและเศรษฐกิจไทยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นประชาธิปไตยและทุนนิยมที่ข้าราชการและนักการเมืองมีอำนาจมากขึ้นตามลำดับ ทำให้ประชาชนมีค่านิยมยกย่องเงิน มีสินค้ำฟูมเฟือย มีช่องทางที่จะสะสมและใช้เงินเพิ่มขึ้น การถือราชฎ์บังหลวงจึงขยายตัวเพิ่มขึ้น ในสมัยสงครามโลกครั้งที่ 2 เมื่อประเทศไทยเกิดขาดแคลนสินค้าที่จำเป็น และมีช่องทางให้เกิดตลาดมืดและการถือราชฎ์บังหลวงกันมาก เป็นช่วงสำคัญช่วงหนึ่งที่ส่งเสริมให้การทำทุจริตคอร์รัปชันกันมาก (สนิท เจริญรัฐ, 2507 : 45)

หลังจากนั้นการทุจริตคอร์รัปชัน ก็จึงขยายตัวมาตามลำดับ โดยเฉพาะเมื่อสภาพการเมืองของประเทศไทยนับตั้งแต่รัฐประหารปี พ.ศ. 2490 มาต้องตกอยู่ภายใต้การปกครองแบบเผด็จการทหารเป็นส่วนใหญ่ เพราะการที่ชนชั้นนำผู้บริหารมีอำนาจมาก และมีโอกาสถูกตรวจสอบน้อยนำไปสู่การทุจริตคอร์รัปชันได้มาก

สาเหตุสำคัญข้อหนึ่งของการขยายตัวของปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน คือ การพัฒนาแบบทุนนิยมด้อยพัฒนาของประเทศไทยทำให้มีช่องว่างทางอำนาจและความรู้ ข้อมูลข่าวสารระหว่างชนชั้นสูงกับประชาชนมากขึ้น กลุ่มคนที่มีอำนาจ มีตำแหน่งหน้าที่ระดับสูง มีโอกาสที่จะทุจริตคอร์รัปชันได้ง่าย โดยที่ประชาชนไม่ค่อยมีโอกาสรู้ หรือตรวจสอบได้ หรือถึงประชาชนบางส่วนจะรู้บ้าง แต่ก็ทำอะไรไม่ได้มาก เพราะประชาชนอยู่กระจัดกระจาย ไม่มีกลุ่มองค์กร กลไกในการตรวจสอบ

ยิ่งเป็นยุคที่ปกครองรัฐบาลเผด็จการทหาร เช่น จอมพล ป. พิบูลสงคราม ช่วงปลาย (พ.ศ. 2490 - 2500) จอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ (พ.ศ. 2500 - 2506) และจอมพล ถนอม กิตติขจร (พ.ศ. 2506 - 2510) ไม่มีรัฐสภาตรวจสอบ หนังสือพิมพ์และองค์กรประชาชนไม่ค่อยมีเสรีภาพ นักการเมืองยังมีโอกาสทุจริตคอร์รัปชันได้มาก รวมทั้งนักการเมืองใช้ข้าราชการเป็นเครื่องมือและเปิดทางให้ข้าราชการให้ทุจริตคอร์รัปชันแบบ “ส่งส่วย” ให้ผู้บังคับบัญชา หรือแบ่งกันกินแบ่งกันใช้ด้วย จึงทำให้เกิดการร่วมมือกันคอร์รัปชัน โดยไม่ค่อยมีการตรวจสอบกันอำนาจกัน แม้ในบางยุคสมัยจะมีข้าราชการผู้ใหญ่ที่ซื่อตรง และที่คอยทัดทานนักการเมืองอยู่บ้าง เช่น ดร.ป๋วย อึ๊งภากรณ์ ช่วงปี พ.ศ. 2493 - 2516 แต่ก็เป็นคนส่วนน้อย และทำหน้าที่ได้จำกัด (วิทยากร เชียงกุล, 2531 : 28)

การทุจริตคอร์รัปชันในยุคตั้งแต่รัฐบาลเผด็จการทหาร มักเป็นการทุจริตคอร์รัปชันจากงบประมาณของกระทรวงและรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะงบบราชการลับ และการเบียดบังจากรัฐวิสาหกิจที่มีกำไรสูง เช่น สำนักงานสลากกินแบ่ง ซึ่งถือเป็นรายได้พิเศษนอกงบประมาณที่แทบไม่มีการตรวจสอบเลย นอกจากนั้นก็เป็นการทุจริตแบบหาผลประโยชน์ค่าหัวคิวและหุ้นลมจากโครงการสัมปทานแก่บริษัทเอกชนที่รับเหมาก่อสร้างหรือขายสินค้าและบริการให้ภาครัฐบาล

ในยุครัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งก็ยังคงมีการทุจริตคอร์รัปชันด้วยเช่นกัน เนื่องจากนักการเมืองและข้าราชการมีอำนาจมากกว่าภาคประชาชนมากมายหลายเท่า และระบบตรวจสอบโดยฝ่ายค้าน หนังสือพิมพ์และองค์กรภาคประชาชน ไม่ค่อยเข้มแข็งมากนัก

ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในประเทศไทย มีการวิพากษ์วิจารณ์เปิดโปงฟ้องร้องกันได้ในบางเรื่อง ในบางช่วง ส่วนมากมักจะเกิดขึ้นได้ตอนที่ผู้นำหมดอำนาจหรือใกล้จะหมดอำนาจ เช่น เมื่อจอมพลสฤษดิ์ถึงอัฐกรรมและเครือญาติฟ้องร้องแย่งมรดกมูลค่าเกือบ 3 พันล้านบาท ในยุคปี พ.ศ. 2506 – 2507 ทำให้ประชาชนตั้งข้อสงสัยได้ว่า การมีทรัพย์สินมหาศาลขนาดนี้คงมาจากการทุจริตคอร์รัปชัน หรือเมื่อจอมพลถนอม กิตติขจร จอมพลประภาส จารุเสถียรและพันโทณรงค์ กิตติขจร หมดอำนาจ หลังเหตุการณ์เรียกร้องประชาธิปไตย 14 ตุลาคม พ.ศ.2516 ก็มีการเปิดโปงและฟ้องร้องยึดทรัพย์สินสมบัติมหาศาลของคนทั้ง 3 นี้ได้บางส่วน เป็นต้น

นอกจากนี้ก็มีการเปิดโปงและฟ้องร้องเรื่องนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐทุจริตคอร์รัปชันได้เป็นบางเรื่อง ส่วนใหญ่จะเป็นแค่ระดับผู้มีตำแหน่งรอง ๆ ลงมา เพราะมีการวิ่งเต้นช่วยเหลือและมีการตัดตอนไม่ให้สาวไปถึงคนระดับสูง เช่น กรณีการทุจริตจากโครงการก่อสร้างบำบัดน้ำเสียที่คลองด่านที่เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2538 และมีการเปิดโปงพิสูจน์หลักฐานฟ้องร้องกันอย่างต่อเนื่องมาหลายรัฐบาล เป็นการทุจริตมูลค่าสูงหลักหมื่นล้านบาทจนได้ชื่อว่าเป็น “การคอร์รัปชันแบบบูรณาการ” แต่ก็ทำอะไรไม่ได้มากไปกว่าการประกาศยกเลิกสัญญาผู้รับเหมาและมีการยื่นฟ้องกลุ่มผู้รับเหมาเพื่อเรียกทรัพย์สินคืน การโยกย้ายอธิบดี และลงโทษข้าราชการจำนวนหนึ่ง นาน ๆ ครั้งจะมีระดับรัฐมนตรีคิดร้ายแหกฉิ่งถูกจำคุกหรือยึดทรัพย์ เนื่องจากหลักฐานชัดเจน คืบคลานหายาก และหรือเป็นรัฐมนตรีที่เริ่มมีอำนาจลดลง หรือเป็นบุคคลที่ฝ่ายมีอำนาจมากกว่ายอมตัดทิ้งไปเพื่อรักษาตัวเองและพรรคพวกส่วนอื่นได้

การปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐเท่าที่ผ่านมา เป็นเรื่องเฉพาะบุคคลมากกว่าจะมีการวางมาตรการป้องกัน และปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันอย่างเป็นระบบ แม้จะมีการตั้งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) และสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตประพฤติมิชอบในวงราชการ (ปปง.) แต่เป็นหน่วยงานที่อยู่ภายใต้ระบบราชการและอิทธิพลของนักการเมือง จึงทำงานอย่างไม่ค่อยได้ผลมากนัก เช่น ปราบได้เฉพาะเจ้าหน้าที่ที่ทำทุจริตระดับกลางและระดับล่างมากกว่าที่จะปราบผู้ทำทุจริตระดับสูง เช่น รัฐมนตรีได้

ในสมัยรัฐบาลอานันท์ ปันยารชุน ได้มีการปรับปรุงระเบียบการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่ออุดช่องโหว่ที่ทำให้เกิดการทุจริตขึ้น คือ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการพัสดุ ปี พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535

ระเบียบแรกมีสาระสำคัญ เช่น โครงการมูลค่ามากกว่า 1,000 ล้านบาทต้องใช้วิธีประมูล หากเหลือผู้ประมูลรายเดียวต้องยกเลิกการประกวดราคา การซื้อหรือการจ้างแบบเหมารวม (TURNKEY) ให้ขอมติคณะรัฐมนตรีจึงจะสามารถดำเนินการได้

ส่วน พ.ร.บ.ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการแก้ไขกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 มีสาระสำคัญ คือ การให้สัมปทานหรือให้สิทธิแก่เอกชนลงทุนหรือร่วมลงทุนระหว่างรัฐและเอกชน การดำเนินงานกำกับดูแล และติดตามผล ต้องอยู่ภายใต้คณะกรรมการที่มาจากผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหลายฝ่าย โดยเฉพาะสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) และกระทรวงการคลัง ต้องมีการศึกษาและวิเคราะห์โครงการก่อนเสนอโครงการผ่านคณะรัฐมนตรี และหลังจากที่เห็นชอบแล้ว ก็ยังต้องผ่านการพิจารณาร่วมกับของคณะกรรมการจาก สศช. และกระทรวงการคลังเรื่องร่างประกาศเชิญชวน ร่างขอบเขตของโครงการและเงื่อนไขสำคัญในสัญญา กำหนดหลักประกันซองและหลักประกันสัญญา พิจารณาเลือกเอกชนเข้าร่วมงานโดยวิธีประมูลหรือวิธีอื่น ๆ ที่ 2 หน่วยงานเห็นพ้องต้องกัน แต่ห้ามมิให้โครงการที่มีผู้เสนอเพียงรายเดียวได้รับการคัดเลือก และร่างสัญญาจะต้องส่งให้สำนักงานอัยการสูงสุดพิจารณาก่อนลงนาม

หลังจากการบังคับใช้ พ.ร.บ.ฉบับนี้ ทำให้รัฐมนตรีคนใดคนหนึ่งไม่สามารถควบคุมการพิจารณาโครงการโดยลำพังได้เหมือนเดิม การให้สัมปทานในลักษณะจ้างเหมารวม (BTO) แบบเดิมลดลงไปมาก เนื่องจากมีกฎระเบียบที่ชัดเจน และขั้นตอนการดำเนินงานที่รัดกุม แต่เมื่อเวลาผ่านไป นักการเมืองก็หาวิธีการหลีกเลี่ยงกฎหมาย เช่น กำหนดให้เป็นโครงการย่อยไม่เกิน 1 พันล้านบาท การจ้างเหมาก่อสร้างแทนการให้สัมปทานแบบเหมารวม (BTO) โดยไม่ต้องผ่านคณะรัฐมนตรี การตีความว่า โครงการใหม่เป็นส่วนหนึ่งของสัญญาเก่าที่ทำกับเอกชน ซึ่งเจ้าของโครงการอนุมัติแบบต่อเนื่องได้ การอ้างความเร่งด่วนในการอนุมัติโครงการ การนำหน่วยงานไปบริหารในรูปแบบเอกชน โดยอ้างเพื่อความคล่องตัว

หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มีการจัดตั้งคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) เป็นองค์กรอิสระ แต่ในทางปฏิบัติก็ขึ้นอยู่กับผู้ได้รับเลือกเข้ามาเป็นคณะกรรมการเป็นใคร ถ้าได้คนที่สุจริต เป็นกลางและกล้าหาญ ป.ป.ช.ก็จะทำหน้าที่ได้เข้มแข็งพอสมควร แต่ถ้าได้ข้าราชการเกียจคร้านหัวเก่าที่เกรงใจหรือเป็นพวกที่มีสายสัมพันธ์กับนักการเมืองที่เป็นรัฐบาล ป.ป.ช.ก็มักจะทำหน้าที่ได้เหาะเหาะ เมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรอิสระแบบนี้ในประเทศอื่น เช่น สิงคโปร์ ฮองกง เป็นต้น

หลังการเลือกตั้ง พ.ศ. 2544 พรรคที่ได้เข้ามาเป็นรัฐบาลคือ พรรคไทยรักไทย เป็นพรรคของนักธุรกิจขนาดใหญ่ ซึ่งมีทั้งอำนาจเงินทุนและความรู้ความสามารถด้านการจัดการ พวกเขาเปลี่ยนแปลงวิธีหาผลประโยชน์จากการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบเก่า ซึ่งประชาชนอาจเห็นหรือ

ตรวจสอบได้ง่าย ไปเป็นการดำเนินนโยบายและโครงการเศรษฐกิจขนาดใหญ่และการออกกฎหมายต่าง ๆ ที่เอื้อประโยชน์กับธุรกิจของพวกเขา รวมทั้งรู้จักการผันเงินนอกงบประมาณประจำปี เช่น การให้ธนาคารรัฐปล่อยกู้เพิ่มขึ้น การใช้รายได้จากกองสลากและรัฐวิสาหกิจอื่นไปทำโครงการประชานิยมต่าง ๆ ที่ได้ทั้งคะแนนเสียง ได้รับผลประโยชน์ในทางเศรษฐกิจให้กับพรรคพวก นักการเมืองยุคใหม่มีวิธีการหาผลประโยชน์ในรูปแบบที่มีความซับซ้อนและซ่อนเร้นมากขึ้นจนประชาชนส่วนใหญ่ยากที่จะตามทัน นี่คือการมาของสิ่งที่เรียกว่า การคอร์รัปชันเชิงนโยบายหรือปัญหาผลประโยชน์ทับซ้อน เป็นรูปแบบใหม่โดยเฉพาะ แต่ก็เกิดขึ้นควบคู่กันไปการทุจริตคอร์รัปชันรูปแบบต่าง ๆ

รูปแบบของการทุจริตคอร์รัปชัน รวมทั้งผลประโยชน์ทับซ้อนในปัจจุบัน มีอย่างน้อยที่สุด 15 แบบ คือ (วิทยากร เชียงกูล. ออนไลน์. 2557)

1. การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ เช่น การผูกขาด การให้สัมปทานและการเรียกเก็บส่วนแบ่งอย่างผิดกฎหมาย โดยการสร้างการขาดแคลนเทียม เช่น ปัญหาการขาดแคลนน้ำตาล เป็นต้น
2. เครพ โทเครซี (Kleptocracy) เป็นการฉกฉวยทรัพย์สินของรัฐมาเป็นของครอบครัวและอาจกระทำโดยการแปรรูปรัฐวิสาหกิจ
3. การมีผลประโยชน์ทับซ้อน สถานการณ์ที่เจ้าหน้าที่ของรัฐมีผลได้ผลเสียส่วนตัวและผลดังกล่าวมีอิทธิพลต่อการตัดสินใจหรือการกระทำหน้าที่โดยขาดความเที่ยงธรรม
4. การใช้อิทธิพลทางการเมืองหาผลประโยชน์จากตลาดหลักทรัพย์ (ปั่นราคาหุ้นตัวเอง)
5. ปกปิดการบริหารงานที่ไม่ถูกต้อง การปิดบังข้อมูลและให้การเท็จ เช่น การทุจริตกรณีลำไยและกล้วย เป็นต้น
6. การใช้นโยบาย กฎหมาย กฎเกณฑ์ ข้อบังคับต่าง ๆ อย่างมีอคติและลำเอียง (เช่น กรณี CTX และการตรวจสอบคุณภาพข้าว เป็นต้น)
7. การใช้อิทธิพลทางการค้า แสวงบทบาทเป็นนายหน้าหรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนจากการค้าต่างตอบแทน การแลกเปลี่ยนสินค้าเกษตรกับประเทศคู่ค้า เช่น การแลกเปลี่ยนเครื่องบินของรัสเซีย เป็นต้น
8. การใช้ทรัพยากรของรัฐไปในทางมิชอบ การปลอมแปลงเอกสาร การฉ้อฉล การใช้กองทุนของรัฐ ไปเพื่อผลประโยชน์ทางการเมือง เช่น การให้ธนาคารของรัฐในโครงการประชานิยม เป็นต้น
9. ไม่กระทำการตามหน้าที่แบบตรงไปตรงมา แต่ใช้ลัทธิพรรคพวกแทน เช่น การจัดซื้อประมูล เป็นต้น
10. การให้และการรับสินบน การขู่เชิญบังคับและการให้สิ่งล่อใจ

11. การยอมรับของขั้วที่ไม่ถูกต้อง เช่น เชื้อของขั้วมูลค่าสูงและดินบนมูลค่าสูง เป็นต้น
12. ผู้บริหารประเทศทำตัวเป็นผู้อุปถัมภ์รายใหญ่ของประเทศ โดยการใช้นโยบายประชานิยม (นักการเมืองให้เงินทองหรือสิ่งของของรัฐ เพื่อแลกเปลี่ยนกับการได้รับการสนับสนุนจากประชาชน)
13. ใช้อำนาจของตำรวจ ทหาร และข้าราชการในทางที่ผิด (ข่มขู่ คุกคามและทำร้ายให้เกิดความเกรงกลัวในการชุมนุมประท้วงนโยบายรัฐบาลและในการเลือกตั้ง)
14. ทุจริตการเลือกตั้ง ทั้งการซื้อเสียงและการทุจริตด้วยวิธีการต่าง ๆ
15. การบริจาคเพื่อช่วยเหลือการรณรงค์ที่ผิดกฎหมาย (การบริจาคให้แก่นักการเมืองและพรรคการเมืองรัฐบาล เพื่อที่จะมีอิทธิพลต่อการกำหนดนโยบายและการออกกฎหมายของรัฐบาล)

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการสำรวจองค์ความรู้ทางด้านผลการศึกษาที่ตรงหรือใกล้เคียงกับหัวข้อในการวิจัยพบว่า มีเอกสารงานวิจัยดังนี้

พระวรวงศ์เธอ พระองค์เจ้าวิมลฉัตร (2554) ได้วิจัยเรื่อง การขัดแย้งผลประโยชน์ระหว่างกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลชุมพรในการเลือกตั้งปี 2551 ผลการวิจัยพบว่า 1) ความเป็นมาของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรมักเกิดจากสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและอดีตนักการเมืองท้องถิ่น ส่วนสภาพการเลือกตั้ง มีการแข่งขันกันสูง มีความขัดแย้งรุนแรง มีพรรคการเมืองระดับชาติเข้ามาสนับสนุนผู้สมัครที่สังกัดพรรค โดยมีการปราศรัยสนับสนุนผู้สมัครจากผู้บริหารพรรคก่อนการเลือกตั้ง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อเลือกตั้งระดับชาติ 2) ผลประโยชน์ที่เป็นปัญหาการขัดแย้งของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร จำแนกเป็น 2 ประเภท คือ เรื่องทรัพย์สินเงินทองและชื่อเสียงเกียรติยศ อำนาจ สิทธิในการประมูลรับงาน 3) ลักษณะของการขัดแย้งระหว่างกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชุมพร แบ่งเป็น 3 ลักษณะ คือ (1) การขัดแย้งเชิงการเลือกตั้ง ที่เกิดจากการที่จะเอาชนะการเลือกตั้ง (2) การขัดแย้งเชิงธุรกิจที่มีผลประโยชน์แอบแฝงอยู่กับนักการเมืองท้องถิ่น และ (3) การขัดแย้งในลักษณะของอิทธิพลทางการเมืองเพื่อคุ้มครองผลประโยชน์ของตนเองและพวกพ้อง ซึ่งการขัดแย้งจะมีขึ้นทั้งก่อนการ ขณะเลือกตั้งและหลังวันเลือกตั้ง และ 4) ผลกระทบจากการขัดแย้งเชิงผลประโยชน์ของกลุ่มนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัดชุมพรจะส่งผลกระทบต่อประชาชนอย่างน้อย 4 ด้าน คือ (1) ผลกระทบต่อคน (2) ผลกระทบต่องบประมาณ (3) ผลกระทบต่อวัสดุอุปกรณ์ มีการใช้วัสดุอุปกรณ์ที่ไม่ได้มาตรฐานและ (4) ผลกระทบต่อการบริหารจัดการขององค์การบริหารส่วนจังหวัดชุมพร

จิรพงษ์ โชติอัครนิษฐ์ (2552) ได้วิจัยเรื่อง สาเหตุของความขัดแย้ง และแบบแผนของการบริหารความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในสำนักงานเทศบาลตำบล โลกโพธิ์ ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุส่วนใหญ่ของความขัดแย้งได้แก่ เรื่องการติดต่อสื่อสารในการทำงาน อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงาน เป้าหมายส่วนตัวของแต่ละคนและวิธีการทำงานที่ต่างกัน ค่านิยม ทศนคติ ประสพการณ์ อำนาจแฝงหรืออิทธิพลของบุคคล รูปแบบการปกครอง สายบังคับบัญชา การขาดวิญญานในการมีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน พื้นฐานการศึกษาที่แตกต่างกัน ระบบผลตอบแทนที่ไม่ยุติธรรมและผลประโยชน์ส่วนตัวขัดกัน ระบบโครงสร้างของราชการ ธรรมชาติของอาชีพที่แตกต่างกัน การบังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน ทรัพยากรมีน้อยและจำกัด รวมถึงความแตกต่างของคน และจากการศึกษาพบอีกว่า การบริหารความขัดแย้งทั้งหมดมี 16 แนวทาง โดยผู้ตอบแบบสอบถามได้แบ่งออกเป็น 3 กลุ่ม จากการศึกษาพบว่า กลุ่มที่ 1 เห็นว่าการแก้ไขปัญหาพร้อมกันเป็นกลุ่มหรือทีมเกลี้ยกล่อมให้ทั้งสองฝ่ายเข้าใจพอใจ การใช้วิธีการต่อรองระหว่างคู่กรณี ทุกฝ่ายจัดหาทรัพยากรเพิ่มขึ้นเพื่อสนองความต้องการให้ข้อมูลที่มีประโยชน์แก่กันและกัน การประนีประนอมพบกันครึ่งทาง หาเป้าหมายร่วมกันแต่แรกในการทำงานร่วมกัน เรียกมาเผชิญหน้ากันพูดคุยกันให้เข้าใจ ใช้หลักการประชุมประจำเดือนร่วมกัน ส่งเข้าหลักสูตรการฝึกอบรมนอกหน่วยงานและการจัดการฝึกอบรมกันภายในหน่วยงาน กลุ่มที่ 2 เห็นว่าการกลบเกลื่อนเรื่องของความขัดแย้งต่าง ๆ การแก้กฎหมายหรือคำสั่งโดยผู้บังคับบัญชาเบื้องบนและให้หน่วยเหนือขึ้นไปอีกจัดการแก้ไขปัญหาและกลุ่มที่ 3 ไม่เห็นด้วยกับการสับเปลี่ยนหน้าที่เสียใหม่ ให้ทุกคนพอใจและใช้หลักแยกด้วยการปกครอง การศึกษาการบริหารความขัดแย้งภายในองค์การบริหารส่วนตำบลมะเกลือเก่า อำเภอสูงเนิน จังหวัดนครราชสีมา

ศุภกร อิมวัฒน์กุล (2553) ได้วิจัยเรื่อง สาเหตุความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอ ด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหาสาเหตุความขัดแย้งพร้อมทั้งศึกษาแนวทางในการจัดการความขัดแย้งในองค์การบริหารส่วนตำบลในเขตอำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ผลการศึกษาพบว่า สาเหตุของความขัดแย้งในการปฏิบัติราชการขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้นมีทั้งสิ้น 13 สาเหตุ โดยสามารถเรียงลำดับจากสาเหตุที่สำคัญดังต่อไปนี้ 1) พฤติกรรมส่วนตัว 2) สายการบังคับบัญชาที่ต่างระดับกัน 3) การพึ่งพาการทำงาน 4) ความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ 5) โครงสร้างที่ขึ้นต่อกัน 6) ผลประโยชน์ส่วนตัว 7) ค่านิยม ทศนคติ ความเชื่อ 8) การรับรู้ข้อมูลข่าวสาร 9) การตั้งเป้าหมาย 10) พื้นฐานการศึกษา/อบรม 11) บังคับบริหารที่ขาดแคลน 12) การเมืองท้องถิ่น 13) การประสานงานภายในองค์กร