



สรุป

ตำแหน่งนายอำเภอซึ่งตามข้อเท็จจริงนั้น คือข้าราชการพลเรือนสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กล่าวได้ว่าเป็นตำแหน่งที่อยู่ในฐานะผู้นำสูงสุดของบรรดาข้าราชการทั้งปวงในอำเภอ ซึ่งเป็นหน่วยงานปกครองในส่วนภูมิภาคที่มีระดับค่าสุด และเป็นหน่วยราชการที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ไม่มีหน่วยราชการหน่วยไหนที่จะอยู่ใกล้ชิดราษฎรเท่าหน่วยนี้¹ การบริหารราชการของอำเภอ จึงนับได้ว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อวิถีชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นอย่างยิ่ง การบริหารงานต่างๆตามกฎหมายและนโยบายจะบังเกิดผลดีแก่ประชาชน และประเทศชาติเพียงใด หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับการบริหารราชการของอำเภอเป็นประการสำคัญ

ด้วยเหตุนี้เอง ตำแหน่งนายอำเภอ จึงนับว่าเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการบริหารงานอำเภอ เพราะโดยฐานะความเป็นผู้นำของนายอำเภอตามกฎหมายทำให้นายอำเภอต้องเป็นผู้ที่มีความรับผิดชอบ คุดูแล และปฏิบัติการต่างๆ ตามกฎหมายระเบียบแบบแผนของทางราชการ รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่ตามแนวนโยบายของรัฐบาล ตลอดจนกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในเขตอำเภอที่รับผิดชอบทำหน้าที่เป็นผู้นำบังคับทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชนในทุกๆด้าน ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอาชีพความเป็นอยู่ของประชาชน การศึกษา สาธารณสุข รวมตลอดไปถึงความสงบเรียบร้อยในท้องที่และความมั่นคง ปลอดภัยในชีวิต ทรัพย์สิน และความสงบสุขของประชาชนโดยรวม การที่นายอำเภอมีอำนาจหน้าที่และปริมาณงานมากมาย มีขอบเขตกว้างขวางเช่นนี้

¹ บุญธรรม ทองสังข์, การบริหารราชการของอำเภอในเขตเทศบาลนคร
กรุงเทพฯ, ...

ทำให้มีการ เรียกนายอำเภอว่าเป็นกระโถนของพระโรง¹ กล่าวคือ นายอำเภอต้องทำหน้าที่ปกครองบรรดาข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และประชาชนทั้งอำเภอ นับเป็นภาระที่ใหญ่หลวงมาก

ดังนั้น ถ้าจะพิจารณาถึงฐานะความเป็นผู้นำของนายอำเภอแล้ว จะเห็นได้ว่า นายอำเภอมีฐานะความเป็นผู้นำอยู่ 3 ประการ คือ

1. ฐานะความเป็นผู้นำที่เกิดขึ้นโดยอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบตามตัวบทกฎหมาย ทั้งนี้ โดยมีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งได้ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทุกฉบับ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอไว้อย่างชัดเจน รวมทั้งอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นๆ อีกมากมาย ในบรรดากฎหมายต่างๆ จำนวนมากนี้ ได้ให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่นายอำเภอในการบริหารงาน ทั้งในส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่น
2. ฐานะความเป็นผู้นำของนายอำเภอในฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ซึ่งเป็นผลมาจากการที่ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ได้ระบุไว้ ทำให้นายอำเภอเปรียบเสมือนตัวแทนของรัฐบาลกลางที่จะนำบริการต่างๆ ของรัฐไปสู่ประชาชนในท้องถิ่น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนให้บังเกิดความสงบสุขและความเจริญให้แก่ท้องถิ่นมากที่สุด เพื่อให้บังเกิดประโยชน์สุขและความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวม
3. ฐานะความเป็นผู้นำของนายอำเภอตามสภาพสังคม เป็นผลมาจากการกำหนดอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอที่เกิดจากกฎหมายได้ระบุไว้ ประกอบกับวิวัฒนาการทางการปกครองของประเทศ ตั้งแต่สมัยที่ประเทศไทยยังมีการปกครองแบบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ซึ่งถือว่าข้าราชการนั้น เป็นตัวแทนของพระมหากษัตริย์ในการปกครองประชาชน ซึ่งกล่าวได้ว่าเป็นค่านิยมที่ฝังแน่นอยู่ในจิตใจของคนไทยมาเป็นเวลาช้านาน

¹ บุญชู พุ่มเจริญ. "ความรับผิดชอบของนายอำเภอในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทน (นอกเขตเทศบาล)". (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2512), หน้า 40.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาชนในท้องถิ่นชนบท ถึงแม้ว่าประเทศไทยจะเปลี่ยนระบบการปกครอง มาในรูปแบบของประชาธิปไตยมาเป็นเวลากว่า 47 ปีแล้วก็ตาม ตำแหน่งนายอำเภอก็ยังคงเป็นที่ยอมรับถึงฐานะความเป็นผู้นำทางสังคมอยู่เป็นอย่างมากจนถึงปัจจุบันนี้

การที่นายอำเภอมีฐานะความเป็นผู้นำทั้งได้กล่าวมาตัวเอง ทำให้เห็นถึงภารกิจของนายอำเภอที่จะต้องปฏิบัติมีอยู่อย่างมากมาย การที่นายอำเภอจะสามารถปฏิบัติหน้าที่ต่างๆให้สามารถลุล่วงไปด้วยดี มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลนั้น นายอำเภอจำเป็นต้องใช้เครื่องมืออันสำคัญยิ่งที่มีอยู่ในตัวนายอำเภอเอง คือการใช้ภาวะผู้นำของตนเพื่อให้การบริหารงานอำเภอประสบความสำเร็จได้ในที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารงานของอำเภอ ในอำเภอหนึ่งๆย่อมประกอบไปด้วยข้าราชการที่ต่างแผนกการ ต่างกระทรวง ทบวง กรม มาร่วมกันปฏิบัติภารกิจที่ได้รับมอบหมายจากส่วนกลางในกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ เพื่อให้บริการต่างๆ ไปสู่ประชาชนในท้องถิ่นให้เกิดประโยชน์สุขโดยทั่วกัน ทั้งนี้โดยมีนายอำเภอเป็นผู้ทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด คอยควบคุมดูแลการปฏิบัติงานของบรรดาข้าราชการทั้งปวงให้เป็นไปด้วยดี การใช้ภาวะผู้นำ (Leadership) ของนายอำเภอจึงเป็นสิ่งที่สำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง เพราะภาวะผู้นำ เป็นเรื่องของการใช้อิทธิพลหรืออำนาจหน้าที่ในความสัมพันธ์ซึ่งมีอยู่ต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ในสถานการณ์ต่างๆ เพื่อที่จะปฏิบัติการและอำนวยความสะดวกโดยกระบวนการติดต่อซึ่งกันและกัน เพื่อมุ่งให้บรรลุผลตามเป้าหมาย การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอจึงต้อง เป็นเรื่องของใช้อำนาจหน้าที่หรืออิทธิพลที่เป็นไปในแนวสร้างสรรค์ มิใช่เป็นเรื่องของการใช้อำนาจข่มขู่ให้เกิดความเกรงกลัว แล้วจึงปฏิบัติตาม เพราะการปฏิบัติตามของผู้ใต้บังคับบัญชานั้น ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความร่วมมือ ร่วมใจกัน ด้วยความไว้วางใจซึ่งกันและกัน

อย่างไรก็ดี ในฐานะที่นายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการส่วนอำเภอทั้งหมด ภาระหน้าที่อันสำคัญยิ่งประการหนึ่งของผู้บังคับบัญชา ก็คือ การปฏิบัติตนให้เป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) ทั้งนี้ เพราะการประสานงานที่ดีจะเกิดขึ้นได้ ย่อมหมายถึงการใช้ภาวะผู้นำ ซึ่งสร้างสรรค์จะให้บรรลุวัตถุประสงค์หรือหน่วยงานในองค์การร่วมกับบุคคลอื่นหรือหน่วยงานอื่น เพื่อที่จะให้การปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายที่ได้กำหนดไว้ โดยที่อำเภอนั้น เป็นองค์การอันมีความสำคัญยิ่งต่อการบริหารราชการส่วนภูมิภาค การประสานงานระหว่าง

ข้าราชการทั้งแผนกการเดียวกันหรือต่างแผนกการในอำเภอ ย่อมเป็นสิ่งที่มีความสำคัญต่อการบริหารเป็นอย่างมาก เพราะการประสานงานจะมีผลสะท้อนต่อบุคคลทุกคน กลุ่มทุกกลุ่ม และหน่วยงานทุกระดับในองค์การ และเป็นสิ่งที่จะเชื่อมโยงให้กระบวนการบริหารสามารถดำเนินไปสู่จุดหมายปลายทางที่องค์การได้วางไว้ในที่สุด ภาระหน้าที่อันสำคัญของนายอำเภอที่จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้การบริหารงานอำเภอบรรลุผลสำเร็จได้ด้วยดี จึงจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนเป็นเครื่องมือที่จะก่อให้เกิดการประสานงานอำเภอที่ดี ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือ ร่วมใจกันระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอด้วยกันก็ดี หรือระหว่างข้าราชการอำเภอกับประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้บังเกิดความสามัคคี ร่วมมือร่วมใจในอันที่จะสรรค์สร้างความสำเร็จและความร่มเย็นเป็นสุขให้แก่ท้องถิ่นโดยรวม

กรมการปกครองเองได้ตระหนักถึงความสำคัญของการประสานงานของส่วนราชการในส่วนภูมิภาคเป็นอย่างมาก และได้กำหนดนโยบายโดยยึดถือหลักที่ว่า นายอำเภอ คือ ศูนย์ประสานงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม* ทั้งนี้ เพื่อมุ่งหวังให้การบริหารงานอำเภอที่มีการประสานงานที่ดีของหน่วยราชการต่างๆ จะสามารถดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล สามารถที่จะบริการรับใช้ และอำนวยความสะดวกให้บังเกิดแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างดียิ่ง

อย่างไรก็ดี ในการปฏิบัติหน้าที่ของนายอำเภอที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานที่ดีของส่วนราชการทุกหน่วยนั้น ในทางปฏิบัติยังคงประสบปัญหา และอุปสรรคต่างๆ ในการบริหารงานอำเภออย่างมากมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประสานงานอำเภอ ซึ่งทำให้นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนเป็นเครื่องมืออันสำคัญที่จะทำให้การประสานงานอำเภอทั้งในคานส่วนราชการที่นายอำเภอมีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาได้โดยตรง และส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจบางหน่วยงานที่นายอำเภอไม่อาจเข้าไปควบคุมบังคับบัญชาได้โดยตรง รวมทั้งประชาชนในท้องถิ่นอำเภอที่นายอำเภอปกครองอยู่ เพื่อให้บังเกิดความร่วมมือ ร่วมใจกัน อันจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานอำเภอ และนำมาซึ่งประโยชน์สุขส่วนรวมของท้องถิ่นต่อไป

*

เป็นนโยบายสำคัญของอธิบดีกรมการปกครองคนปัจจุบัน (นายคำรง สุนทรสารทูล)

ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นสมควรว่าจะต้องมีการศึกษาและวิจัยว่า การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการที่จะทำให้การประสานงานอำเภอประสบความสำเร็จด้วยดีนั้น นายอำเภออาศัยปัจจัยใดเป็นเครื่องมือที่สนับสนุน อีกทั้งในการปฏิบัติงานของ นายอำเภอ เพื่อจะให้บังเกิดการประสานงานอำเภอด้วยดีนั้น นายอำเภอประสบกับปัญหาและอุปสรรคต่างๆ เกี่ยวกับเรื่องใด และมีอยู่มากน้อยเพียงใด ทั้งนี้ โดยแยกพิจารณาได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ปัจจัยสนับสนุนการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอ
ได้แก่การใช้ปัจจัย ดังนี้

1.1 การใช้อำนาจบารมี (Power) ในตัวของนายอำเภอ

1.2 การใช้กระบวนการในการบริหารของนายอำเภอ ซึ่งได้แก่ การวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการ และการควบคุม

1.3 การใช้อำนาจบารมี (Power) ของนายอำเภอ อาศัยปัจจัยดังต่อไปนี้ คือ

1.1.1 ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่การงานของนายอำเภอ ในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้ ความสามารถ ปรากฏว่า นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 77.54 มีการศึกษาตั้งแต่ระดับปริญญาตรี จนถึงชั้นประกาศนียบัตรวิชาชีพชั้นสูง และระดับปริญญาโท มีนายอำเภอที่มีระดับการศึกษาต่ำกว่าระดับปริญญาตรีเพียงร้อยละ 22.46 การฝึกอบรม นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 73.65 ผ่านการฝึกอบรมจากโรงเรียนนายอำเภอ วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง มาแล้ว นายอำเภอ ร้อยละ 33.68 ผ่านการฝึกอบรมเกี่ยวกับหลักสูตร การบริหาร การพัฒนาท้องถิ่น การสอบสวนคดีอาญา การประชาสัมพันธ์ ฯลฯ นายอำเภอร้อยละ 21.93 ผ่านการฝึกอบรมหลักสูตรผู้บังคับบัญชากองร้อยอาสาสมัครกึ่งคืน นายอำเภอร้อยละ 13.23 ผ่านการฝึกอบรมโรงเรียนสืบสวนสอบสวนกรมตำรวจ และนายอำเภอร้อยละ 12.01 ผ่านการฝึกอบรมในโรงเรียนนักปกครองระดับสูง มาแล้ว นอกจากนี้ยังมีหลักสูตรต่างๆอีกเป็นจำนวนมากที่

นายอำเภอได้ผ่านการฝึกอบรมในขณะรับราชการ ซึ่งจะเห็นว่านายอำเภอส่วนใหญ่เป็นผู้มีความรู้เป็นอย่างดี

ประสบการณ์ในหน้าที่การงาน นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 98.43 รับราชการมาแล้วตั้งแต่ช่วง 11 - 15 ปี ไปจนถึงรับราชการกว่า 41 ปีขึ้นไป ก่อนหน้าที่จะเข้ารับราชการในกรมการปกครอง มีนายอำเภอจำนวนร้อยละ 62.40 เคยมีประสบการณ์ในการทำงานมาก่อน และนายอำเภอร้อยละ 92.47 ของนายอำเภอจำนวน 239 คน ประกอบอาชีพโดยรับราชการมาแล้วก่อนเข้ารับราชการในกรมการปกครอง ยิ่งกว่านั้น ก่อนหน้าที่จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 83.29 เคยผ่านการเป็นปลัดอำเภอโทยมาก่อน นายอำเภอร้อยละ 81.72 ผ่านการเป็นปลัดอำเภอตรี ร้อยละ 42.55 ผ่านการเป็นเสมียนพนักงาน และร้อยละ 34.46 ผ่านการเป็นเจ้าจังหวัดมาก่อน ซึ่งส่วนใหญ่มักจะเป็นตำแหน่งข้าราชการที่ปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาคที่เกี่ยวข้องกับจังหวัดและอำเภออยู่ตลอดเวลา มีนายอำเภอร้อยละ 32.09 ผ่านงานประจำแผนก นายอำเภอร้อยละ 25.06 ผ่านงานหัวหน้าแผนก และนายอำเภอร้อยละ 18.01 ผ่านการเป็นวิทยากรโท ซึ่งตำแหน่งต่างๆ เหล่านี้ เป็นตำแหน่งของข้าราชการกรมการปกครองที่ปฏิบัติหน้าที่ในกองต่างๆ ของกรมการปกครอง ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง นับว่านายอำเภอส่วนใหญ่มีประสบการณ์สูงในการปฏิบัติหน้าที่ราชการก่อนดำรงตำแหน่งนายอำเภอ

1.1.2 สภาพฐานะทางเศรษฐกิจและทางสังคมของนายอำเภอ ฐานะทางเศรษฐกิจของนายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 76.24 พอมีพอใช้ ร้อยละ 19.07 ฐานะดี และร้อยละ 3.65 ยังไม่พอใช้ นายอำเภอร้อยละ 79.11 มีรายได้จากเงินเดือนและค่าตอบแทนเพียงพอใช้จ่ายในครอบครัว และยังมีนายอำเภอถึงร้อยละ 20.89 ที่มีเงินเดือนและค่าตอบแทนยังไม่เพียงพอใช้จ่ายประจำเดือนในครอบครัว เพราะนายอำเภอร้อยละ 96.35 สมรสแล้ว ปัญหาที่ประสบเกี่ยวกับการที่เงินเดือนและค่าตอบแทนของนายอำเภอไม่เพียงพอใช้จ่าย เกิดจากภรรยาของนายอำเภอมิได้ประกอบอาชีพแต่อย่างใดอย่างหนึ่ง ปัญหาที่ภรรยาและครอบครัวของนายอำเภอมิได้ย้ายติดตามมาอยู่ด้วยกัน

ประการหนึ่ง ปัญหาเกี่ยวกับการที่นายอำเภอส่วนใหญ่ของมีภาระรับผิดชอบในการส่งเสริมเลี้ยงดูบุตร ตั้งแต่ 3 คนขึ้นไป โดยเฉลี่ยประการหนึ่ง สรุปแล้ว นายอำเภอส่วนใหญ่มีฐานะทางเศรษฐกิจอยู่ในระดับพอมีพอใช้ไปจนถึงระดับดี ฐานะทางสังคมของนายอำเภอนั้น นายอำเภอยังคงได้รับการยกย่องจากบุคคลทั่วไปว่า เป็นผู้นำสูงสุดในอำเภอ นายอำเภอได้รับการเชื่อถือให้ไปร่วมงานสังคมในอำเภอ เช่น งานศพ งานบวช ฯลฯ ในฐานะประธานหรือแขกผู้มีเกียรติของงานเสมอ นอกจากนี้นายอำเภอยังมีบทบาททำหน้าที่เป็นผู้นำในเมื่ออำเภอมิ่งงานเทศกาล หรืองานประจำปี ตลอดจนงานรัฐพิธีต่างๆของอำเภอ อยู่ตลอดเวลา ซึ่งนับเป็นสิ่งสำคัญต่อการเสริมสร้างอำนาจบารมีของนายอำเภออยู่เป็นอันมาก

1.1.3 บุคลิกภาพ (Personality) ของนายอำเภอ นายอำเภอส่วนใหญ่ให้ความระมัดระวังในเรื่องการควบคุมมิให้ร่างกายอ่อนหรือผอมจนเกินไปร้อยละ 71.28 ให้ความระมัดระวังบ้างแต่ไม่มากนัก และร้อยละ 19.06 ให้ความระมัดระวังมาก นายอำเภอร้อยละ 78.85 พึดพิถันในการแต่งกายให้สะอาดเรียบร้อย ไม่ว่าจะปฏิบัติหน้าที่ราชการหรือได้รับเชิญไปในงานสังคมต่างๆ อยู่ในระดับพอสมควร ร้อยละ 19.58 พึดพิถันมาก การดื่มสุรานายอำเภอในงานสังคมต่างๆ นายอำเภอร้อยละ 49.68 ดื่มสุรบ้างเล็กน้อย ร้อยละ 37.08 ดื่มสุราพอสมควร และร้อยละ 12.80 ไม่ดื่มสุราเลย ส่วนสุขภาพของนายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 68.15 ไม่มีโรคประจำตัว มีนายอำเภอร้อยละ 31.85 มีโรคประจำตัว โรคประจำตัวที่เป็นมาก คือ โรคกระเพาะอาหาร และโรคความดันโลหิต โดยสรุปแล้ว นายอำเภอส่วนใหญ่ให้ความสำคัญต่อบุคลิกภาพของตนอย่างมากที่จะช่วยเสริมอำนาจบารมีของนายอำเภอประการหนึ่ง ในฐานะที่เป็นผู้นำระดับอำเภอ

1.1.4 ความมีคุณธรรมและความยุติธรรม นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 93.48 ถือว่าความมีคุณธรรมมีความสำคัญมาก ร้อยละ 6.52 ถือว่าความมีคุณธรรมสำคัญ; นอกจากนี้ร้อยละ 69.45 เห็นว่าธรรมที่จำเป็นมากที่สุดในฐานะที่นายอำเภอซึ่งเป็นผู้นำควรมีในส่วนตัวเกี่ยวกับทศพิธราชธรรม ก็คือ ความยุติธรรม มีนายอำเภอร้อยละ 14.89 เห็นว่า ความซื่อตรงสำคัญที่สุด นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 92.16 เชื่อว่าความยุติธรรมของนายอำเภอที่ให้แก่ทุกคนทำให้เกิดอำนาจบารมีแก่นายอำเภอ และทำให้

ได้รับความเคารพนับถือจากบุคคลทั่วไปด้วยดี นอกจากนี้ นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 79.11 เชื่อว่าหากผู้บังคับบัญชาขาดความมีคุณธรรม หรือความยุติธรรมแล้ว ยากต่อการประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงานด้วยดีได้ ซึ่งทำให้เห็นว่าปัจจัยเสริมสร้างอำนาจบารมีของนายอำเภอที่สำคัญยิ่งส่วนหนึ่ง คือความมีคุณธรรมและความยุติธรรม

1.2 การใช้กระบวนการในการบริหารของนายอำเภอ เป็นปัจจัยประการสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ที่นายอำเภอได้ใช้เป็นเครื่องมือนอกเหนือไปจากการอาศัยอำนาจบารมีของนายอำเภอ ที่มีส่วนสำคัญในอันที่จะทำให้เกิดการประสานงานอำเภอที่ดี ซึ่งจะนำไปสู่การบริหารงานอำเภอที่มีประสิทธิภาพ มีประสิทธิผล และเป็นไปด้วยความประหยัดสมคั่ง เป้าหมายของทางราชการที่ได้กำหนดไว้ การใช้กระบวนการบริหารของนายอำเภอ แยกได้ดังนี้ คือ

1.2.1 การวางแผนงาน นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 57.96 ใช้การวางแผนงานพอสมควร ร้อยละ 40.73 ใช้การวางแผนมาก ยิ่งกว่านั้นนายอำเภอร้อยละ 95.57 เห็นด้วยว่าการวางแผนงานไว้ล่วงหน้าในการปฏิบัติงาน ช่วยให้การปฏิบัติงานและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่างๆ ประสบความสำเร็จด้วยดีมากกว่าที่จะปฏิบัติงานโดยไม่มี การวางแผนงานมาก่อน อย่างไรก็ตามก็ดี นายอำเภอเพียงร้อยละ 76.76 เท่านั้น ที่ใช้การวางแผนงานเป็นปัจจัยที่ยึดถือปฏิบัติ ในการบริหารงานและช่วยให้การปฏิบัติงานสามารถดำเนินไปด้วยดี ซึ่งเป็นข้อสังเกตได้ประการหนึ่งว่า แม้วานายอำเภอจะเห็นว่าการวางแผนนั้นมีประโยชน์และช่วยให้การบริหารงานและการประสานงานเป็นไปด้วยดี แต่มีนายอำเภอจำนวนไม่น้อยที่ยังไม่ได้ยึดถือการวางแผนงานในการบริหารงานอำเภอเป็นแนวทางปฏิบัติเสมอไป

1.2.2 การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชาในการปฏิบัติงาน นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 55.10 ใช้กระบวนการพอสมควร ร้อยละ 44.12 ใช้กระบวนการนี้มาก ลักษณะการมอบหมายอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบที่นายอำเภอส่วนใหญ่ใช้ปฏิบัติงานต่อผู้ใต้บังคับบัญชา มักจะขึ้นอยู่กับลักษณะและความสำคัญของงานมากกว่าจะเป็นไปโดยใช้ลายลักษณ์อักษรเป็นสำคัญ หรือการใช้ทางวาจาเป็นสำคัญ

แต่เพียงอย่างหนึ่งอย่างใด หากแต่ต้องใช้วิธีการมอบหมายโดยอาศัยทั้งสายลักษณะอักษร และทางวาทาตามลักษณะของ ความสำคัญของงานเป็นพื้นฐานในการพิจารณามอบหมาย อำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบตผู้ใ้บังคับบัญชา

1.2.3 การเปิดโอกาสให้ผู้ใ้บังคับบัญชาได้มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และแสดงความคิดเห็น นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 78.06 ใช้วิธีการนี้มาก ร้อยละ 20.63 ใช้วิธีการนี้พอสมควร อย่างไรก็ตาม มีนายอำเภอเพียงร้อยละ 84.59 เท่านั้น ที่ตอบว่าได้ยึดถือแนวทางในการให้ผู้ใ้บังคับบัญชาเข้ามาทำงานกันเป็นหมดคณะ ในการ ปฏิบัติงาน แต่โดยสรุปแล้ว นายอำเภอส่วนใหญ่ได้ใช้วิธีการเปิดโอกาสให้ผู้ใ้บังคับบัญชา มีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน และแสดงความคิดเห็น ซึ่งแสดงให้เห็นถึงว่าลักษณะความเป็น ผู้นำของนายอำเภอส่วนใหญ่ มักเป็นไปในรูปของผู้นำแบบประชาธิปไตย

1.2.4 การให้คำแนะนำ ตรวจสอบ ฐานะการปฏิบัติงานต่างๆ แก่ผู้ใ้บังคับบัญชา นายอำเภอส่วนใหญ่ร้อยละ 57.70 ใช้วิธีการนี้พอสมควร และ นายอำเภอร้อยละ 41.25 ใช้วิธีการนี้มาก ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งที่นายอำเภอได้ใช้กระบวนการ ในการบริหารงาน โดยการใ้ใช้วิธีการอำนวยความสะดวก เพื่อใช้ในการประสานงานให้บังเกิด ผลดี

1.2.5 การให้ความสนใจต่อข่าวสาร ข้อมูล สถิติหลายๆด้าน ประกอบการพิจารณา ก่อนการวินิจฉัยสั่งการ นายอำเภอร้อยละ 59.79 ใช้วิธีการนี้มาก นายอำเภอร้อยละ 39.95 ใช้วิธีการนี้พอสมควร เมื่อพิจารณาถึงการที่นายอำเภอร้อยละ 92.16 ได้ใช้วิธีการศึกษาทำความเข้าใจเกี่ยวกับสภาพท้องที่ บุคคลสำคัญ ขนบประเพณี ตลอดจนการ ประกอบอาชีพของประชาชนในท้องที่ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ช่วยให้ นายอำเภอสามารถ คำเนินการบริหารงานอำเภอได้บรรลุผลสำเร็จแล้ว เท่ากับเป็นเครื่องยืนยันว่า นายอำเภอ ส่วนใหญ่ ได้ใช้ปัจจัยในการวินิจฉัยสั่งการโดยอาศัยข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ หลายๆด้าน ทั้ง บุคคล สถานที่ ขนบประเพณี เพื่อให้การประสานงานอำเภอและการบริหารงานอำเภอ ประสบความสำเร็จด้วยดี เป็นความจริง

1.2.6 การควบคุมบังคับบัญชาให้ผู้ใ้บังคับบัญชาปฏิบัติงานสำเร็จด้วยดี

และอยู่ในระเบียบวินัย นายอำเภอส่วนใหญ่ ร้อยละ 95.56 ใช้วิธีการนี้มาก นายอำเภอ ร้อยละ 0.52 ใช้วิธีการนี้พอสมควร และนายอำเภอ ร้อยละ 3.92 ใช้วิธีการนี้น้อย ลักษณะการควบคุมการปฏิบัติงานของนายอำเภอ ส่วนใหญ่จะใช้วิธีการให้ผู้ใต้บังคับบัญชา รายงานเมื่อเกิดปัญหาในการปฏิบัติงาน ซึ่งผู้ใต้บังคับบัญชาไม่อาจตัดสินใจหรือแก้ไข ปัญหาได้ กับอีกวิธีการหนึ่ง คือ ให้ผู้ใต้บังคับบัญชารายงานผลงานที่ได้ทำต่อนายอำเภอ เป็นระยะ ๆ จนเสร็จ และนายอำเภอจำนวนร้อยละ 82.25 ตอบว่า ได้ใช้วิธีการ ควบคุมงานของผู้ใต้บังคับบัญชาของตน เพื่อให้ทราบถึงผลงานที่ได้ทำไปว่ามีอุปสรรค ชักข้ออย่างไร มากกว่าจะคอยจับผิดผู้ใต้บังคับบัญชา ซึ่งจะเห็นว่า การควบคุมงาน ของนายอำเภอที่ใช้ต่อผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปในลักษณะของการควบคุมผลงานมากกว่า จะเป็นการเข้าไปควบคุมงานในรายละเอียด ซึ่งเท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับ บัญชา ได้ปฏิบัติงานโดยอาศัยความสามารถของตนเองได้อย่างเต็มที่

ยิ่งไปกว่านั้น นายอำเภอส่วนใหญ่ ยอมรับว่าในการประสานงานอำเภอเพื่อให้ บังเกิดผลดีและประสบความสำเร็จ นั้น นายอำเภอต้องใช้ภาวะผู้นำของตนเป็นปัจจัย สำคัญที่จะช่วยให้ประสบความสำเร็จในการปฏิบัติงาน ยิ่งไปกว่าการใช้อำนาจหน้าที่ที่มี อยู่ตามกฎหมาย และในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอเพื่อให้บังเกิดการประสานงาน อำเภอที่คั้นั้น นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าจำเป็นต้องอาศัยทั้งปัจจัยอำนาจบารมี รวม ทั้งการใช้กระบวนการในการ บริหารดังกล่าวมาแล้วควบคู่กันเสมอในการปฏิบัติงาน ซึ่ง นับว่าเป็นการ สอดคล้องต่อสมมติฐานที่ผู้เขียนได้กำหนดไว้ว่าเป็นสิ่งที่ถูกต้อง

อย่างไรก็ดี นอกจากการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอโดยอาศัยอำนาจบารมี ของนายอำเภอ และการใช้กระบวนการบริหาร เป็นเครื่องมือในการเสริมสร้างให้การ ประสานงานอำเภอเป็นไปด้วยดี เพื่อให้การบริหารงานอำเภอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยดีแล้ว ยังมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ที่นายอำเภอต้องประสบในการประสานงานอำเภอ และการบริหารงานอำเภอซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในข้อ 2 ดังนี้ คือ

2. ปัญหาและอุปสรรคของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอ ปัจจัยใน ส่วนที่เกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของนายอำเภอที่ประสบนั้น แยกพิจารณาได้ดังนี้ คือ

2.1 ปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติของ
ทางราชการที่ใช้บังคับ ทำให้นายอำเภอไม่มีเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity
of Command)

2.2 ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอด้วยกันเอง

2.3 ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอ กับ
ประชาชนในเขตท้องที่อำเภอ

ปัญหาและอุปสรรคในการประสานงานที่นายอำเภอประสบเหล่านี้ แยกพิจารณา
ศึกษา ได้ ดังต่อไปนี้ คือ

2.1 ปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติของ
ทางราชการที่ใช้บังคับ ปัญหาในส่วนนี้เห็นว่า เป็นปัญหาใหญ่ที่นายอำเภอต้องประสบอยู่
อย่างมากในการบริหารงานอำเภอ และเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานอำเภออยู่ตลอด
เวลา สืบเนื่องมาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งปัจจุบันได้ยี่คือ
ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 218 เป็นแม่บท ได้ให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่นาย
อำเภอในการปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการทั้งปวง ที่กระทรวง ทบวง กรม
ต่างๆในส่วนกลาง ส่งมาปฏิบัติหน้าที่ในอำเภอ แต่ในทางปฏิบัติจริงๆ แล้ว นายอำเภอ
ถูกริครอบอำนาจในการควบคุมบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภออย่างมาก จนทำให้
ขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับการพิจารณาความ
ดีความชอบของข้าราชการแผนกต่างๆในอำเภอ นายอำเภอเสนอพิจารณาความดีความ
ชอบให้ข้าราชการในแผนกหนึ่ง แผนกใด 1 ชั้น แต่ทางส่วนกลางกลับพิจารณาเพิ่มให้
เป็น 2 ชั้น เท่ากับเป็นการตบหน้านายอำเภอ¹ ยิ่งไปกว่านั้น ในการปฏิบัติงานของ
ส่วนราชการบางแผนกในอำเภอ มีการติดต่อสั่งงานกันระหว่างส่วนกลางหรือจังหวัดก็มีไป

¹ สัมภาษณ์ ร.ต. บรรณสิทธิ์ สลับแสง นายอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัด
ปทุมธานี, 15 พฤศจิกายน 2521.

ยังหัวหน้าส่วนราชการในอำเภอโดยตรง โดยไม่ผ่านนายอำเภอได้รับทราบ¹ นับว่าเป็นผลเสียต่อการประสานงานอำเภอ และการบริหารงานอำเภออย่างมาก เป็นการบั่นทอนขวัญและกำลังใจในการปฏิบัติงานของนายอำเภออย่างมาก และนำไปสู่ความขัดแย้งกันที่สุดในที่สุด ยิ่งไปกว่านั้น ส่วนกลางได้มีการจัดตั้งหน่วยงานอิสระทั้งที่เป็นส่วนราชการ และรัฐวิสาหกิจ ไปประจำอยู่ในอำเภอโดยมิได้ขึ้นอยู่กับบัญชาของนายอำเภอ (ดูรายละเอียดในตารางที่ 5 - 44) ซึ่งทำให้นายอำเภอต้องอาศัยวิธีการสร้างความสนิทสนมเป็นการส่วนตัวกับข้าราชการในหน่วยงานต่างๆ ที่นายอำเภอไม่อาจบังคับบัญชาสั่งการได้ คุ้มการ ขอร้องหรือขอความช่วยเหลือกันเป็นส่วนตัวมากกว่าจะติดต่อกันเป็นทางการ (ตามตารางที่ 5 - 46) ซึ่งนับว่าเป็นผลเสียในการประสานงานอำเภอเป็นอย่างมาก และนายอำเภอเองไม่อาจเป็นศูนย์กลางในการประสานงานกับหน่วยราชการต่างๆ ในอำเภอได้อย่างแท้จริง นายอำเภอส่วนใหญ่ ยอมรับว่าไม่มีอำนาจอย่างแท้จริงในการปกครองบังคับบัญชาข้าราชการทุกหน่วยงานในเขตอำเภอ มีกฎหมายที่ได้ให้อำนาจนายอำเภอไว้ แต่นายอำเภอไม่อาจใช้กฎหมายต่างๆ ได้ เช่น กฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา กฎหมายอาญา กฎหมายชลประทาน กฎหมายทะเบียนพาณิชย์ กฎหมายโรงงานอุตสาหกรรม ฯลฯ ยิ่งกว่านั้นนายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าปัจจุบันนี้ นายอำเภอมีอำนาจตามกฎหมายน้อยกว่า หน้าที่ และความรับผิดชอบมาก (ตามตารางที่ 5 - 35) ทำให้นายอำเภอไม่สามารถเป็นศูนย์ประสานงานของอำเภอได้อย่างแท้จริงในทางปฏิบัติได้ เพราะขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง เพราะในการบังคับบัญชาและการบริหารงานอำเภอในพื้นที่ของความรับผิดชอบแห่งหนึ่งๆ ต้องมีผู้รับผิดชอบเพียงคนเดียว ไม่ใช่หลายคนในพื้นที่แห่งเดียวกัน เพราะจะก่อให้เกิดความสับสนทั้งระบบงาน การบริหาร และการวินิจฉัยสั่งการ คุ้มเป็นอย่างมาก อันจะทำให้การประสานงานอำเภอของส่วนราชการต่างๆ ไม่อาจประสบความสำเร็จ คุ้มได้

¹ สัมภาษณ์ ร.ต.อ. วิโรจน์ ภูจินดา, นายอำเภอเมืองสมุทรปราการ จังหวัดสมุทรปราการ, 15 พฤศจิกายน 2521.

2.2 ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ ส่วนอำเภอด้วยกันเอง ปัญหานี้เป็นปัญหาหนึ่งที่นายอำเภอต้องประสบในการบริหารงานอำเภอ ซึ่งนายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าในการปฏิบัติงานของข้าราชการไม่ว่าจะเป็นแผนกการเดียวกันหรือต่างแผนกการกันก็ตาม ความขัดแย้งย่อมเกิดขึ้นเป็นธรรมดา และความขัดแย้งส่วนใหญ่มักจะมีสาเหตุมาจากเรื่องส่วนตัวของข้าราชการ เป็นส่วนใหญ่ รองลงมาคือความขัดแย้งที่เกิดจากข้าราชการต่าง ๆ ให้ความสำคัญแก่เฉพาะงานของตนเท่านั้น ซึ่งนายอำเภอส่วนใหญ่จะใช้วิธีการแก้ปัญหาความขัดแย้งด้วยการใช้วิธีการไกล่เกลี่ย ประนีประนอม มากกว่าจะใช้วิธีการตัดสินปัญหาความขัดแย้งด้วยวิธีการที่เฉียบขาด หรือปล่อยให้ความขัดแย้งหมดไปเอง ยิ่งกว่านั้น นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่ากฎหมายและระเบียบ ข้อบังคับต่างๆ ที่บรรดาข้าราชการจากต่างกระทรวง ทบวง กรม ยึดถือปฏิบัติงาน ยังหลวมล่าช้า ขัดข้อง และก้าวร้าวกันมาก ทำให้เกิดความขัดแย้งในระหว่างข้าราชการแผนกการต่างๆ ที่ยึดถือเอาการปฏิบัติตามคำสั่งการของหน่วยงานต้นสังกัดของตนเป็นหลักเสมอ อย่างไรก็ตามนายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ ส่วนอำเภอนั้นมีอยู่น้อย แต่ส่วนใหญ่จะสามัคคีกันดี

2.3 ปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ ส่วนอำเภอกับประชาชน ในเขตท้องที่อำเภอ ในส่วนที่เกี่ยวกับปัญหานี้ นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่ามีความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับประชาชนที่มาติดต่อกับราชการมีอยู่เป็นธรรมดา โดยมีสาเหตุสำคัญที่สืบเนื่องมาจากปัญหาในส่วนที่เกิดจากการขาดการประชาสัมพันธ์ของทางราชการที่มีต่อประชาชน ปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ซึ่งเกิดจากทั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องขั้นตอนการปฏิบัติงานของทางราชการมีมากประการหนึ่ง และเกิดจากเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานมีงานต้องทำหลายด้าน ทำให้ไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนได้รวดเร็วประการหนึ่ง นอกจากนี้ยังมีปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากความทุจริตของเจ้าหน้าที่บางคนเรียกร้องผลประโยชน์จากประชาชนที่มาติดต่องาน เจ้าหน้าที่บางคนใช้อำนาจกับประชาชนที่มาติดต่อกองาน และเจ้าหน้าที่บางคนไม่ยอมชี้แจงถึงเหตุผลในการที่ตนไม่อาจให้บริการแก่ประชาชนที่มาติดต่อกองาน นอกจากนี้ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนนั้น นายอำเภอได้ให้ความเห็นว่า ความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากประชาชนนั้น มีสาเหตุจากประชาชนที่มาติดต่อกองาน

บางคนต้องการให้ข้าราชการทำงานในสิ่งที่ตนต้องการให้สำเร็จอย่างเดียว โดยไม่คิด
 วางานที่มาคิดค่อนั้นถูกหรือผิด ประชาชนบางคนมีทัศนคติที่ไม่ดีต่อทางราชการอยู่ก่อนแล้ว
 เมื่อเจ้าหน้าที่ไม่อาจให้บริการได้จึงนำไปสู่ความขัดแย้ง ประชาชนมาติดต่อกับทางราชการ
 ไม่มีหลักฐานหรือมีหลักฐานไม่เพียงพอ จึงทำให้เจ้าหน้าที่ไม่อาจบริการให้ได้ ซึ่งนำไปสู่
 ความขัดแย้งได้ในที่สุด ปัญหาต่างๆ เหล่านี้ทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ
 ส่วนอำเภอกับประชาชนที่มาติดต่อกับทางอำเภอ ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องสำคัญและนายอำเภอ
 จะต้องเป็นผู้ที่เข้าไปมีบทบาทสำคัญในการขจัดปัญหาเหล่านี้ให้หมดสิ้นไป

อย่างไรก็ดี นายอำเภอส่วนใหญ่ยอมรับว่าความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ
 กับประชาชนในอำเภอที่มาติดต่อกันมีอยู่น้อย หรือมีบ้างแต่ไม่มากนัก

ในส่วนที่เกี่ยวกับการแก้ปัญหาความขัดแย้ง ไม่ว่าจะเป็นความขัดแย้งระหว่าง
 ข้าราชการในอำเภอด้วยกันเองก็ดี หรือความขัดแย้งระหว่างข้าราชการ กับประชาชน
 ก็ดี นายอำเภอส่วนใหญ่จะพยายามสร้างสัมพันธภาพอันดีกับข้าราชการทุกแผนกการอย่าง
 ทั่วถึง และพยายามให้ความเป็นกันเองตลอดจนให้ความโอภาปราศรัยกับราษฎรทุกคนที่
 ไปถึง ทั้งในการพบปะราษฎรในท้องที่หรือพบปะกับราษฎรบนอำเภอ นายอำเภอพยายาม
 ออกไปร่วมงานต่างๆ ในหมู่บ้าน ตำบล เมื่อได้รับเชิญจากบรรดากำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
 ประชาชน หรือพระสงฆ์ในท้องถิ่นเสมอ รวมทั้งเมื่อทราบว่ามีความขัดแย้งเกิดขึ้นไม่ว่า
 จะเป็นความขัดแย้งระหว่างข้าราชการด้วยกันเอง หรือระหว่างข้าราชการกับประชาชน
 นายอำเภอจะรับค้นหาสาเหตุของความขัดแย้ง และหาทางระงับโดยเร็วที่สุดด้วยวิธีการ
 ประนีประนอมมากกว่าจะตัดสินปัญหาความขัดแย้งกันด้วยกฎหมาย (ตามตารางที่ 5 - 46)
 * ซึ่งจะเห็นได้ว่านายอำเภอได้พยายามใช้หลักมนุษยสัมพันธ์กับบุคคลกลุ่มต่างๆ ในการแก้ไข
 ปัญหาความขัดแย้งต่างๆ ที่เกิดขึ้น โดยพยายามมิให้เกิดความแตกแยกกัน ไม่ว่าจะเป็น

* โปรดพิจารณาคำตอบจากตารางที่ 5 - 46 ในส่วนที่นายอำเภอตอบว่าได้ใช้
 มนุษยสัมพันธ์ทั้งข้าราชการและประชาชน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้วยการ
 ประนีประนอมมากกว่าใช้กฎหมายเข้าตัดสิน ซึ่งมีส่วนช่วยให้การปฏิบัติงานสำเร็จได้ด้วยดี.

ข้าราชการด้วยกันเอง หรือข้าราชการกับประชาชน

นอกจากปัญหาต่างๆ ที่เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบ วิธีปฏิบัติของทางราชการ ซึ่งทำให้นายอำเภอขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาที่ดี ปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการในอำเภอด้วยกันเองก็ดี หรือความขัดแย้งระหว่างข้าราชการกับประชาชนในอำเภอก็ดี ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการประสานงานอำเภอของนายอำเภอและทำให้นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยภาวะความเป็นผู้นำของตน เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาต่างๆ แล้ว ยังมีปัญหาสำคัญที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานอำเภอโดยส่วนรวมอีกปัญหาคงกล่าวนั้น คือ ปัญหาการขาดทรัพยากรการบริหาร ซึ่งได้แก่วัสดุอุปกรณ์ต่างๆ เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน งบประมาณ ตลอดจนการขาดอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการบางหน่วยงานในเขตอำเภอ ในบรรดาปัญหาเหล่านี้ นายอำเภอต้องประสบกับปัญหาการขาดงบประมาณในการดำเนินงานมากที่สุด รองลงมา คือ ปัญหาการขาดวัสดุอุปกรณ์ในการบริหารงาน ตามมาด้วยปัญหาเกี่ยวกับการขาดเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานเพราะมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ และการขาดอำนาจการบังคับบัญชาส่วนราชการบางหน่วยในเขตอำเภอ (ตามตารางที่ 5 - 45) ปัญหาการขาดทรัพยากรการบริหารของนายอำเภอคงกล่าว จึงนับเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานอำเภอเป็นอย่างมาก

กล่าวโดยสรุปแล้ว ในการประสานงานอำเภอเพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการบริหาร ในการบริหารงานอำเภอให้ประสบความสำเร็จด้วยดีนั้น นายอำเภอได้อาศัยภาวะผู้นำของตน ซึ่งประกอบไปด้วยการอาศัยความรู้ ความสามารถ ตลอดจนประสบการณ์ของนายอำเภอ ฐานะทางเศรษฐกิจ และสังคม บุคลิกภาพ ความมีคุณธรรม และความยุติธรรม รวมทั้งการใช้กระบวนการบริหารงานอันได้แก่การวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่รับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การอำนวยความสะดวก การวินิจฉัยสั่งการและการควบคุมงาน นอกจากนี้แล้ว นายอำเภอต้องประสบปัญหาในการประสานงานอำเภอ ซึ่งเป็นปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบแบบแผน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติของทางราชการ ซึ่งมีผลให้นายอำเภอขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาอย่างแท้จริง รวมทั้งปัญหาความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอด้วยกัน

เองก็ดี หรือปัญหาเกี่ยวกับความขัดแย้งระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับประชาชนในท้องที่ ซึ่งมาติดข้องานกับทางอำเภอ รวมไปถึงปัญหาการขาดทรัพยากรการบริหาร อันได้แก่ งบประมาณของทางราชการ การขาดวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ในการบริหารงาน การขาดกำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานเพื่อบริการแก่ประชาชน และการขาดอำนาจบังคับบัญชาส่วนราชการ บางหน่วยงานในอำเภอที่นายอำเภอทำหน้าที่ปกครองและรับผิดชอบในการบริหารงาน ปัจจัยสนับสนุนและปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่นายอำเภอประสบนั้น เป็นสิ่งที่สอดคล้องกับสมมุติฐาน ที่ผู้เขียนได้กำหนดไว้ทุกประการ ซึ่งทำให้นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยการใช้ภาวะผู้นำของตน รวมตลอดถึงการอาศัยหลักมนุษยสัมพันธ์และการติดต่อประสานงานโดยอาศัยพิธีการนอกแบบ (Informal) ในการบริหารงาน เพื่อให้บังเกิดการประสานงานอำเภอที่มีประสิทธิภาพ และนำมาซึ่งความร่วมมือ ร่วมใจ ตลอดจนความเข้าใจอันดีต่อกันระหว่างข้าราชการส่วน อำเภอด้วยกันเอง รวมตลอดไปถึงความเข้าใจระหว่างข้าราชการส่วนอำเภอกับประชาชน ในเขตอำเภอ ซึ่งจะก่อให้เกิดพลังแห่งความสามัคคีและจะทำให้การประสานงานอำเภอ ดำเนินไปด้วยความราบรื่นบนรากฐานของความเข้าใจและร่วมมือร่วมใจอันจะมีผลดีต่อการ บริหารงานอำเภอโดยส่วนรวมในที่สุด

ขอเสนอแนะ

ผลจากการวิจัยวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ มาจากทัศนะของนายอำเภอผู้ทำหน้าที่เป็น ผู้นำของราชการทั้งปวงในอำเภอ ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่มีความสำคัญยิ่ง คั้งนั้น ขอเสนอแนะของผู้เขียน จึงวางอยู่บนรากฐานที่อาศัยผลการวิจัยเป็นหลัก ซึ่งผู้เขียน จะได้เสนอแนวทางในการแก้ไขปัญหา เพื่อให้การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสาน งานอำเภอสามารถดำเนินไปด้วยความมีประสิทธิภาพและมีความสามัคคีอันดียิ่ง ผู้เขียน ได้แยกประเด็นการเสนอแนะไว้เป็นหลักใหญ่ 3 ประการ คือ

1. ขอเสนอแนะในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสานงานอำเภอ
2. ขอเสนอแนะในการแก้ไขเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน

และวิธีปฏิบัติของทางราชการที่ใช่มิบังคับ

3. ขอเสนอแนะอื่น ๆ

ทั้งนี้ พิจารณาในรายละเอียดของการเสนอแนะได้ดังต่อไปนี้ คือ

1. ข้อเสนอแนะในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสานงานอำเภอ

จากผลการวิจัยครั้งนี้ พบว่า ในการประสานงานของอำเภอที่จะประสบผลสำเร็จ ด้วยดี นั้น การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอนับว่าเป็นสิ่งที่มีบทบาทสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ดังนั้น ในการบริหารงานอำเภอ เพื่อให้เกิดการประสานงานอำเภออย่างมีประสิทธิภาพและบังเกิดความรัก ความสามัคคีอันดียิ่งในอำเภอ นายอำเภอจะต้องอาศัยภาวะผู้นำของตน โดยใช้ อำนาจขบารมี ซึ่งประกอบด้วย ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในตำแหน่งหน้าที่ของนายอำเภอ บุคลิกภาพ ความมีคุณธรรม และความยุติธรรม รวมตลอดไปถึงการใช้กระบวนการบริหาร ซึ่งได้แก่ การวางแผนงาน การมอบหมายอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบแก่ผู้ใต้บังคับบัญชา ในการปฏิบัติงาน การเปิดโอกาสให้ผู้ใต้บังคับบัญชามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงานและแสดงความคิดเห็น การให้คำแนะนำ ตรวจสอบ การปฏิบัติงานต่างๆ แก่ผู้ใต้บังคับบัญชา การให้ความ สนใจต่อข่าวสาร ข้อมูล ตลอดจนสถิติต่าง ๆ หลาย ๆ ด้าน ประกอบการพิจารณา ก่อนการ วินิจฉัยสั่งการ และการควบคุมผลงานในการปฏิบัติงานของผู้ใต้บังคับบัญชา ทั้งนี้ นายอำเภอ จะต้องอาศัยถือปะในการเป็นผู้นำของตน ซึ่งเป็นการใช้วิธีการนอกแบบ การใช้มนุษยสัมพันธ์ ที่อยู่บนพื้นฐานของความจริงใจของนายอำเภอ ความมีคุณธรรมและความยุติธรรมในตัวของ นายอำเภอเป็นปัจจัยอันสำคัญยิ่งเพื่อที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จในการประสานงานอำเภอในที่สุด

ยิ่งไปกว่านั้น การบริหารงานอำเภอเพื่อให้บังเกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ในการ ให้บริการแก่ประชาชนอย่างแท้จริงนั้น สมควรอย่างยิ่งที่ส่วนราชการทุกแผนกการในอำเภอ จะต้องกำหนดตารางระยะเวลาการปฏิบัติงานทุกประเภทของงานที่ประชาชนมาติดต่อขอใช้ บริการไว้ให้แจ่มชัด และเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติจะต้องปฏิบัติงานบริการให้แก่ประชาชนที่มีหลักฐาน การติดต่อกับทางราชการพร้อมให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ ภายใต้การควบคุม การปฏิบัติงานของนายอำเภอ หากงานใดที่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จ ตามกำหนดเวลาได้ เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานนั้น จะต้องรายงานถึงเหตุผล ตลอดจน ปัญหา อุปสรรค ข้อขัดข้อง ในสิ่งที่ไม่อาจดำเนินการให้แล้วเสร็จได้แก่นายอำเภอทุกครั้ง เพื่อแจ้งให้ประชาชนที่มาติดต่อได้ทราบ ซึ่งถ้าราชการทุกแผนกการในอำเภอสามารถปฏิบัติ เช่นนี้ได้แล้ว ย่อมจะทำให้การให้บริการแก่ประชาชนดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพอย่าง แท้จริง และทำให้การประสานงานต่าง ๆ ในอำเภอสามารถดำเนินไปด้วยดี รวมทั้งยังเป็นการ แก้ไขปัญหาราชการหย่อนสมรรถภาพและปัญหาการให้บริการประชาชนสาขาของทางราชการ

ได้เป็นอย่างดี ซึ่งจะนำไปสู่ความเข้าใจอันดีตลอดจนความร่วมมือประสานงานระหว่าง
ทางราชการกับประชาชนในอำเภอให้เป็นไปด้วยดีอีกด้วย

2. ข้อเสนอแนะในการแก้ไขเกี่ยวกับขอบเขตของกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน
และวิธีปฏิบัติของทางราชการที่ไซบักคัม แม้ว่าในการบริหารงานอำเภอ ซึ่งนายอำเภอใน
ฐานะที่เป็นผู้นำจะต้องมีศิลปะในการใช้ภาวะผู้นำของตนให้บังเกิดผลดีในการบริหารงานและการ
ประสานงานอำเภอเป็นปัจจัยสำคัญก็ตาม แต่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ตลอดจนวิธีปฏิบัติ
ของทางราชการที่ไซบักคัมก็เป็นส่วนหนึ่งที่นายอำเภอจำเป็นต้องมีอยู่เป็นฐานอำนาจ ในการ
ปฏิบัติต่อคนหมู่มาก เพื่อบังเกิดความสมดุลย์ในส่วนที่เกี่ยวกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ
ของนายอำเภอ เพื่อให้นายอำเภอทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางประสานงานของทุกหน่วยราชการใน
ระดับอำเภอได้อย่างแท้จริง ปัญหาจึงควรจะได้มีการพิจารณาแก้ไขปรับปรุงให้เหมาะสม
และยึดถือปฏิบัติกันอย่างเคร่งครัดจริงจัง กฎหมายที่ควรพิจารณาแก้ไขอันสำคัญยิ่งคือ ประกาศ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ลงวันที่ 29 กันยายน 2515 ซึ่งไซบักคัมเป็นกฎหมายระเบียบบริหาร
ราชการแผ่นดิน ควรจะได้กำหนดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการให้รัดกุม กำหนดสัดส่วน
และขอบเขตอำนาจในการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งแบ่งเป็นราชการส่วนกลาง
ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น ไว้อย่างชัดเจน ไม่ให้เกิดการก้าวล่วงอำนาจ
กันในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ควรจะได้มีการยกเลิกความในข้อที่ 34 ซึ่งให้อำนาจแก่
กระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ในการตราพระราชกฤษฎีกาแบ่งท้องที่ออกเป็นเขตเพื่อปฏิบัติการ
ทางวิชาการ โดยให้มีหัวหน้าส่วนราชการประจำเขต มีอำนาจหน้าที่เป็นผู้รับนโยบาย และคำสั่ง
จากกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติทางวิชาการ และเป็นหัวหน้าบังคับบัญชาข้าราชการประจำ
สำนักงานเขตซึ่งสังกัดกระทรวง ทบวง กรม นั้น จริงอยู่ พหุติการณของเขตโดยนิตินัยแล้ว
ไม่มีหน้าที่ปกครองบริหาร แต่โดยพฤตินัยแล้วกลับเป็นการสร้างอิทธิพลของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ
ไปทั่วทุกอำเภอ ซึ่งเป็นผลเสียต่อการบริหารงานอย่างใหญ่หลวง เพราะนอกจาก
จะเป็นการก้าวล่วงอำนาจของจังหวัด และอำเภอ ซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาค ซึ่งทำให้การ
ปฏิบัติงานในภูมิภาคโดยเฉพาะอำเภอขาดความเด็ดขาดและล้าช้าแล้ว ยังก่อให้เกิดการขาด
ความสามัคคีและขาดความนำหนึ่งใจเดียวกันของข้าราชการในส่วนภูมิภาคอีกด้วย โดยเฉพาะ
อย่างยิ่ง ข้อ 34 วรรคท้าย ซึ่งได้เปิดโอกาสให้กรมตำรวจตั้งเขตขึ้นได้เป็นพิเศษ ทำให้เกิด

* สันติ เกรียงไกรสุข ไคว้จี้ไวโน "ปัญหาการประสานงานของผูวราชการจังหวัด."
วิทยานิพนธ์ปริญญาโทศาสตรบัณฑิต คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์,

ความเหลื่อมล้ำ ซากความเป็นรูปแบบอันเดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งขึ้นในการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และประการสำคัญ ทำให้ซากการประสานงานและซากเอกภาพในการปกครองการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอีกด้วย จึงสมควรยกเลิกความในข้อ 34 นี้เสีย หรือหากกระทรวง ทบวง กรม ยังอ้างถึงความจำเป็นที่จะต้องมีเขตอยู่ ก็ต้องออกระเบียบให้เจ้าหน้าที่เขตปฏิบัติงานทางวิชาการแต่เพียงอย่างเดียวโดยเคร่งครัด

ยิ่งไปกว่านั้น ควรจะได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการรวมจากทุกกระทรวง ทบวง กรม ขึ้น เพื่อทำการพิจารณากฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ที่ยุ่งยาก ซับซ้อน และก้าวท้าวซึ่งกันและกัน รวมทั้งเป็นการรื้อถอนอำนาจการบริหารราชการส่วนภูมิภาค โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจของนายอำเภอ เช่น ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 34 ประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาชญา หรือระเบียบเกี่ยวกับ หนังสือสั่งการให้นายอำเภอดำเนินการในกรอบของกฎหมาย ต้องขออนุมัติจากกรมเจ้าของเรื่องก่อน เป็นต้น แล้วรวบรวมปัญหา อุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดจากกฎหมาย ระเบียบ แบบแผนต่าง ๆ เสนอให้ปลัดกระทรวงทุกกระทรวงนำมาประชุมสัมมนา หามาตรการกำจัดปัญหาเหล่านี้ และกำหนดให้ข้าราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด ทั้งนี้ เพื่อให้ นายอำเภอสามารถปฏิบัติตนเป็นศูนย์ประสานงานของราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ในส่วนภูมิภาคได้อย่างแท้จริง

ข้อเสนอแนะอื่น ๆ นอกเหนือไปจากข้อเสนอแนะดังกล่าวข้างต้นมาแล้ว ยังมีข้อเสนอแนะอื่น ๆ ซึ่งแยกพิจารณาได้ ดังนี้ คือ

ก. ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานราชการและรัฐวิสาหกิจที่เป็นอิสระ ซึ่งขึ้นตรงกับส่วนกลางโดยตรง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานที่ปฏิบัติงานเกี่ยวข้องกับชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนโดยตรง เช่น ไปรษณีย์ ขลประทาน ไฟฟ้า ประปา โรงพยาบาลอำเภอ โทรศัทพ์ ศูนย์ส่งเสริมปศุสัตว์ เป็นต้น ควรให้นายอำเภอได้มีส่วนในการรับทราบการปฏิบัติงานของหน่วยงานเหล่านี้โดยตรง และมีอำนาจในการวินิจฉัยสั่งการหรือเสนอแนะให้หน่วยงานระดับสูงของหน่วยงานเหล่านี้ ใ้รับทราบหรือปฏิบัติการ หรือให้ความช่วยเหลือแก่ประชาชน ตรงตามความต้องการขอประชาชนในท้องถิ่น เพื่อให้มีการประสานงานกันโดยตรง อันจะก่อให้เกิดการบริหารงานที่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ตรงเป้าหมาย และเป็นไปด้วยความเรียบร้อยรวดเร็วยิ่งขึ้น

ข. ควรจะได้จัดให้มีการฝึกอบรมและสัมมนานายอำเภออยู่เป็นประจำ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายอำเภอที่ประจำอยู่ในเขตที่อยู่ในเขตล่อแหลมและกันดาร ซึ่งตกอยู่ภายใต้การคุกคามของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ เพราะจะทำให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานจากนายอำเภอเหล่านั้นได้โดยตรง เพื่อจะได้พิจารณาหามาตรการแก้ไข ปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ได้ตรงจุด ในการฝึกอบรมควร เน้นถึงความสำคัญที่จะให้นายอำเภอ สำนึกอยู่เสมอในการปฏิบัติตนเป็นผู้ประสานงานของทุกหน่วยราชการและประชาชนในท้องที่ อยู่ตลอดเวลา มีใจคำนึงถึงแต่ความสำคัญของงานฝ่ายปกครองแต่เพียงอย่าง เดียว

ยิ่งไปกว่านั้น ควรจะได้มีการเน้นหลักสูตรการฝึกอบรมนายอำเภอ ให้ได้มีการใช้ หลักการของความ เป็นประชาธิปไตยให้มาก ให้นายอำเภอรับฟังความคิดเห็นของผู้ร่วมงาน และประชาชนให้มากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเปลี่ยนทัศนคติที่ว่าข้าราชการ อยู่เหนือประชาชน จะต้องเน้นให้เห็นถึงความสำคัญในการปฏิบัติตนของนายอำเภอ ให้ถือเอาความต้องการของ ท้องถิ่นเป็นสำคัญ พยายามให้นายอำเภอ เข้าไปมีบทบาทความเป็นผู้นำที่เป็นนักพัฒนา ทั้งในด้าน ความเจริญทางวัตถุและจิตใจของประชาชนและเป็นผู้นำของข้าราชการอำเภอทั้งปวง ในการ เป็นข้าราชการผู้รับใช้ประชาชนอย่างแท้จริง

อีกประการหนึ่งนั้น กรมการปกครองควรพิจารณาส่งเสริมและประกาศเกียรติคุณ รวมทั้งให้รางวัลแก่นายอำเภอที่สามารถปฏิบัติหน้าที่ทำตนให้เป็นศูนย์ประสานงานของส่วนราชการ ทุกหน่วยงานในอำเภอ ให้การบริหารงานต่าง ๆ ในอำเภอเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและมีความ สมานสามัคคีของข้าราชการทุกหน่วยงาน โดยตั้งคณะกรรมการขึ้น กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรการ ในการพิจารณา เพื่อเป็นการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่นายอำเภอที่จะอุทิศตนปฏิบัติหน้าที่ ให้ทางราชการและประชาชนเพื่อความเจริญก้าวหน้าแก่ท้องถิ่นและความสมานสามัคคีของทุกฝ่าย ทั่วกัน

ยิ่งกว่านั้น ควรจะได้มีการจัดทำหนังสือเกี่ยวกับประวัติความเป็นมา ประสบการณ์ ตลอดจนมีการสัมภาษณ์เพื่อให้ทราบถึงเทคนิคและวิธีการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานของนายอำเภอ ที่มีผลงานดีเด่นและสามารถทำตนให้เป็นจุดศูนย์รวมของข้าราชการและประชาชนได้ เป็นอย่างดี หนังสือดังกล่าวนี้ อาจแจกจ่ายหรือจำหน่ายในราคาถูกแก่แก่นายอำเภอหรือผู้สนใจทั่วไป¹

¹ ดังเช่นหนังสือ "นายอำเภอที่ดีเป็นนายกรัฐมนตรีได้". ของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. พิมพ์ครั้งแรก มกราคม 2522.

ซึ่งจะเป็นแนวทางและเป็นประโยชน์ในการปฏิบัติงานและปฏิบัติตนของผู้ที่เป็นข้าราชการฝ่ายปกครองได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นสิ่งที่มาจากการปฏิบัติงานจริง ๆ ของผู้ประสบความสำเร็จในการทำงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ต่อผู้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอหรือผู้ที่ จะได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งนายอำเภอต่อไป

ค. นอกเหนือไปจากการฝึกอบรมนายอำเภอแล้ว สมควรอย่างยิ่งที่จะได้มีการฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับต้นของทุกหน่วยงานในอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในส่วนที่เกี่ยวกับความรู้ในการปฏิบัติงาน และที่สำคัญคือ การให้บริการแก่ประชาชนด้วยความรวดเร็วและมีอัธยาศัยอันดี ซึ่งจะทำให้การประสานงานของอำเภอกับประชาชนที่มาติดต่อราชการ เป็นไปด้วยความเข้าใจอันดีต่อกัน การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ระดับต้นของส่วนราชการต่าง ๆ ในอำเภอนี้ มีความสำคัญเป็นอย่างมาก เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้จะเป็นด่านแรกที่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการจะต้องพบปะก่อนเสมอ หากประชาชนได้รับบริการไม่ดี ย่อมจะก่อให้เกิดความขัดแย้งและมีทัศนคติไม่ดีต่อทางราชการต่อไป ซึ่งจะเป็นปัญหาในการประสานงานกับประชาชนเป็นอย่างมาก ¹

ง. ปัญหาเกี่ยวกับรายได้ของนายอำเภอ เห็นได้จากผลการวิจัยว่า นายอำเภอส่วนใหญ่มีรายได้ประจำเดือนอยู่ในระดับพอมีพอใช้ และยังมีนายอำเภอจำนวนไม่น้อยที่รายได้ประจำเดือนไม่เพียงพอในการใช้จ่ายภายในครอบครัว ซึ่งน่าจะได้มีการหามาตรการเพื่อพิจารณาแก้ไขปัญหานี้โดยด่วน เพราะภาระหน้าที่ของนายอำเภอเมื่อเปรียบเทียบกับข้าราชการในหน่วยงานอื่น ๆ แล้ว นายอำเภอมีภาระหน้าที่ที่จะต้องรับผิดชอบสูงมาก แต่เงินเดือนหรือค่าตอบแทนต่าง ๆ ที่นายอำเภอได้รับเกือบจะไม่แตกต่างกับข้าราชการส่วนอื่น ๆ เท่าใดนัก อันเป็นเรื่องที่สมควรจะมีมาตรการแก้ไขให้บังเกิดความสมดุลย์ระหว่างรายได้กับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของนายอำเภอ เพื่อจะได้เป็นสิ่งจูงใจให้นายอำเภอปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ ไม่ต้องมีปัญหากับเรื่องรายจ่ายไม่เพียงพออันจะนำไปสู่การทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวงได้ในที่สุดและจะเป็นผลเสียต่อระบบราชการโดยรวมอีกด้วย

จ. ปัญหาทรัพยากรในการบริหาร ซึ่งได้แก่งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ในการปฏิบัติงาน ตลอดจนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ เป็นสิ่งที่ควรจะได้มีการแก้ไขโดยด่วน

¹ ขกคิดเห็นของ ร.ต.บรรณสิทธิ์ สลับแสง นายอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี.

เพราะเป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการบริหารงานอำเภอ โดยเฉพาะในด้านการประสานงานอำเภอ

จ. ในส่วนที่เกี่ยวกับการประชาสัมพันธ์ของทางราชการ ควรจะได้มีการพิจารณาปรับปรุงงานประชาสัมพันธ์ของอำเภอให้มีการดำเนินการหรือปฏิบัติกันอย่างจริงจัง และถูกต้องตามหลักวิชาการประชาสัมพันธ์อย่างแท้จริง ปัญหาการขาดการประชาสัมพันธ์ของทางราชการกับประชาชนที่นับว่าเป็นผลเสียต่อการบริหารงานของราชการทุกหน่วยงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอำเภอและมักเป็นสาเหตุสำคัญที่นำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างทงราชการกับประชาชนอยู่เสมอ เนื่องจากอำเภอขาดเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ ความเข้าใจในงานประชาสัมพันธ์โดยตรง การปฏิบัติงานด้านนี้มักให้เจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อยทำหน้าที่ โดยที่ผู้ปฏิบัติงานไม่มีความเข้าใจว่าการประชาสัมพันธ์มีความสำคัญอย่างไร ยิ่งกว่านั้น การปฏิบัติงานด้านนี้มิได้มีความต่อเนื่องหรือยึดถือปฏิบัติกันอย่างจริงจัง ทั้งยังเป็นชนวนที่ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างทางราชการกับประชาชน จึงควรแก้ไขปัญหานี้โดยเร่งด่วน

ผลจากการวิจัยครั้งนี้ ทำให้ทราบว่าในการบริหารงานอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประสานงานอำเภอของนายอำเภอกับข้าราชการแผนกการต่าง ๆ ในอำเภอ ทั้งที่อยู่ในการควบคุมบังคับบัญชาของนายอำเภอโดยตรงก็คือ ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจที่นายอำเภอไม่มีอำนาจควบคุมบังคับบัญชาได้โดยตรงก็คือ หรือประชาชนในเขตอำเภอที่นายอำเภอปกครองรับผิดชอบอยู่ เหล่านี้ นายอำเภอได้ใช้ภาวะผู้นำของตน โดยการอาศัยอำนาจบารมีของนายอำเภอ รวมตลอดไปถึงการใช้กระบวนการการบริหารต่าง ๆ เพื่อที่จะก่อให้เกิดการประสานงานอำเภอที่ดี ยิ่งไปกว่านั้น ในการประสานงานอำเภอนั้น นายอำเภอต้องประสบกับปัญหาที่เกิดจากความบกพร่องของกฎหมาย ระเบียบ แบบแผน ตลอดจนวิธปฏิบัติของทางราชการที่มีผลทำให้นายอำเภอขาดเอกภาพในการบังคับบัญชาส่วนราชการต่าง ๆ ในอำเภอได้อย่างแท้จริง รวมตลอดไปถึงปัญหาที่เกิดจากความขัดแย้งกัน ทั้งที่เป็นความขัดแย้งระหว่างข้าราชการอำเภอด้วยกันเองก็คือ หรือเป็นความขัดแย้งระหว่างข้าราชการอำเภอกับประชาชนในเขตอำเภอ ปัญหาเหล่านี้ทำให้นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำอันเป็นอิทธิพลที่เกิดจากปัจจัยด้านอำนาจบารมีและการอาศัยกระบวนการบริหาร เข้ามาเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ด้ยการใช้วิธีการแก้ปัญหาต่าง ๆ โดยใช้วิธีการนอกแบบ ตลอดจนการใช้มนุษยสัมพันธ์ของนายอำเภอเอง เพื่อให้เกิดการประสานงานอำเภอที่ดี การเสนอแนะแนวทางในการแก้ไข

ปัญหาเหล่านี้ ผู้เขียนเชื่อว่าหากได้มีการพิจารณาปรับปรุงเปลี่ยนแปลงแก้ไขจากหน่วยงานราชการระดับสูงทุกฝ่ายและให้ความร่วมมือกันอย่างจริงจังแล้ว จะทำให้การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสานงานอำเภอมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ซึ่งจะทำให้นายอำเภอสามารถปฏิบัติหน้าที่ในฐานะเป็นศูนย์ประสานงานของหน่วยงานราชการทุกหน่วยในส่วนภูมิภาค ระดับอำเภอ รวมทั้งเสริมสร้างการประสานงานที่ดียิ่งขึ้นจะเป็นการสมานสามัคคีและบังเกิดความร่วมมือร่วมใจระหว่างทางราชการกับประชาชนบนพื้นฐานของความเข้าใจอันดีต่อกัน ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์สุขต่อประชาชนโดยส่วนรวมและนำมาซึ่งความเจริญแก่ท้องถิ่นในที่สุดอันจะก่อให้เกิดความเจริญก้าวหน้าแก่ประเทศชาติโดยส่วนรวมเป็นประการสำคัญ

อย่างไรก็ตาม การค้นคว้าและวิจัยในครั้งนี้ ผู้เขียนมีขอบเขตจำกัดที่มุ่งศึกษาเฉพาะนายอำเภอเป็นประการสำคัญ ซึ่งถือได้ว่าเป็นเพียงบันไดขั้นแรกของการศึกษาที่จะมุ่งชี้ให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญรวมทั้งปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ของการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอกับการประสานงานอำเภอ เพื่อให้การศึกษาวิจัยมีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น ควรจะได้มีการศึกษาเพื่อให้ทราบถึงปัญหาต่อไปนี้ เช่น

1. ควรจะศึกษาค้นคว้าต่อไปว่า ข้าราชการทุกหน่วยงานมีทัศนคติอย่างไรยอมรับหรือไม่ยอมรับว่านายอำเภอเป็นผู้ที่มีความเหมาะสมมากกว่าข้าราชการหน่วยงานอื่นที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานของทุกหน่วยงานในอำเภอหรือไม่ เพียงใด หรือควรจะมีการแก้ไขอย่างไร เป็นต้น
2. ประชาชนทั่วไปในอำเภอยอมรับถึงความรู้ ความสามารถ และประสบการณ์ต่างๆ ในตำแหน่งนายอำเภอซึ่งมีฐานะเป็นผู้นำของท้องถิ่น มาก น้อย หรือไม่ เพียงใด เพื่อเป็นการยืนยันถึงความ เป็นผู้นำของนายอำเภอต่อการที่จะทำหน้าที่เป็นศูนย์ประสานงานของส่วนราชการทุกหน่วยงานรวมตลอดไปถึงประชาชนทั่วไปว่ามีความถูกต้องตามความเป็นจริงในปัจจุบันหรือไม่ เพียงใด.