



การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอ กับการประสานงานอำเภอ

ในบทที่ 3 ได้กล่าวถึงแนวความคิดเกี่ยวกับภาวะผู้นำและแนวความคิดเกี่ยวกับการประสานงาน โดยกล่าวถึงความหมายของผู้นำ แบบของผู้นำ คุณสมบัติของผู้นำหน้าที่ของผู้นำ และศิลปะหรือเทคนิคในการปฏิบัติตนให้เป็นผู้นำที่ดี ในส่วนที่เกี่ยวกับการประสานงานนั้น ได้กล่าวถึงความหมายตลอดจนความสำคัญของการประสานงาน จุดมุ่งหมายของการประสานงาน ประเภทของการประสานงาน และเทคนิคในการประสานงาน โดยได้สรุปและได้ชี้ให้เห็นถึงความสำคัญและความจำเป็นอย่างมากที่ผู้นำ ซึ่งเป็นผู้ที่รับผิดชอบสำคัญยิ่ง ในการบริหารงานขององค์การจำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำของตน เป็นเครื่องมือสำคัญในอันที่จะก่อให้เกิดการประสานงาน ทั้งในระดับองค์การเดียวกัน ซึ่งประกอบด้วยผู้บังคับบัญชา และผู้ร่วมงานในองค์การ ตลอดจนในระดับหน่วยงานต่างองค์การ ซึ่งตัวผู้นำไม่มีอำนาจในการสั่งการ บังคับบัญชาได้ ซึ่งไม่ว่าผู้นำจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายที่ได้บัญญัติให้ไว้หรือไม่ก็ตาม ในทางปฏิบัติแล้ว ผู้นำจะต้องทำหน้าที่เป็นผู้ประสานงานทั้งภายในองค์การเดียวกันและในระหว่างองค์การ เพื่อให้การบริหารงานบรรลุผลตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ขององค์การ เพราะการปฏิบัติงานใด ๆ ถ้าหากปราศจากการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ โดยปล่อยให้เป็นเรื่องของหน่วยงานแต่ละหน่วยงานปฏิบัติกันไปตามใจชอบแล้ว ย่อมก่อให้เกิดความยุ่งยากและเกิดปัญหาต่างๆ ตามมาภายหลังอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการปฏิบัติงานที่ซับซ้อน กว้างขวางระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งกันมากที่สุด และทำให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างล่าช้า สิ้นเปลืองทั้งกำลังคน กำลังเงิน และวัสดุอุปกรณ์ต่าง ๆ ตลอดจนเวลาที่ใช้ในการปฏิบัติงานแล้ว ย่อมจะก่อให้เกิดความแตกแยกกันขึ้น ทั้งในระดับเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และในระดับหน่วยงานระดับสูงขึ้นไปอีกด้วย ในที่สุดการบริหารงานก็ไม่อาจประสบความสำเร็จดังใดด้วยก็ ผู้ที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว เหล่านี้ได้เหมาะสมที่สุด คือตัวผู้นำหรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดในองค์การนั่นเอง การศึกษาในเรื่องภาวะผู้นำและการประสาน

งานจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในสภาพสังคมปัจจุบันที่มีองค์การตลอดจนหน่วยงานต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างมากมาย ไม่ว่าจะเป็นหน่วยงานราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือเอกชนก็ตาม จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการประสานงาน เป็นเครื่องมืออันสำคัญยิ่ง โดยมีตัวผู้นำเป็นจุดศูนย์กลางในฐานะเป็นผู้ประสานงาน ระหว่างในองค์การเดียวกันและในระหว่างองค์การที่ต่างกัน เพื่อก่อให้เกิดความเข้าใจกันระหว่างผู้ปฏิบัติงาน ซึ่งจะนำไปสู่ความร่วมมือ ร่วมใจกัน เพื่อที่จะให้การบริหารงานต่าง ๆ บรรลุเป้าหมาย และวัตถุประสงค์ที่ได้กำหนดไว้อย่างมีประสิทธิภาพ และมีประสิทธิผลในท้ายที่สุด

ความจำเป็นในการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอ กับการประสานงานอำเภอ

ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในการบริหารงานอำเภอนั้น ตัวผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอำเภอ คือตัวนายอำเภอ ซึ่งเป็นข้าราชการสังกัดกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เป็นผู้ที่ได้รับมอบหมายให้ทำหน้าที่บริหารงานควบคุม บังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ ซึ่งกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง ส่งมาประจำเพื่อปฏิบัติหน้าที่ช่วยเหลือนายอำเภอในกิจการทั้งปวง ที่กฎหมายและระเบียบแบบแผนของทางราชการที่ได้กำหนดไว้ นายอำเภอจึงเป็นข้าราชการที่ทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง ที่จะนำเอานโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องที่อำเภอที่ตนได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง โดยกฎหมายได้ให้อำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบแก่นายอำเภอไว้อย่างชัดเจน ดังนั้น ถ้าเราจะพิจารณาแล้ว จะพบว่า นายอำเภอนั้นมีหน้าที่สำคัญประการหนึ่ง ในฐานะที่เป็นผู้นำ หรือผู้บังคับบัญชาสูงสุดของอำเภอ คือเป็นผู้ประสานงาน (Coordinator) ทั้งในด้านราชการด้วยกันเอง และระหว่างทางราชการ กับประชาชนในท้องที่ ในด้านราชการนั้น กรมการปกครองได้ถือเป็นนโยบายของกรม ในข้อที่ว่า นายอำเภอ คือศูนย์ประสานงานของทุกกระทรวง ทบวง กรม ¹ กล่าวคือ นายอำเภอจะต้องรับผิดชอบ และปฏิบัติราชการของทุก

¹ คำรัง สุนทรสารทูล, "นายอำเภอ : นักบริหารเพื่อการพัฒนาผู้นำการประสานงาน" . เทศาภิบาล 73 (สิงหาคม 2521) : 586.

กระทรวง ทบวง กรม มีใจจะถือเอาการปฏิบัติงานของกรมการปกครอง หรืองานของกระทรวงมหาดไทยเป็นหลัก แต่งงานของกระทรวง ทบวง กรมอื่นเป็นรอง ส่วนการประสานงานระหว่างทางราชการ กับประชาชนนั้น นายอำเภอในฐานะที่เป็นข้าราชการพลเรือน ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญของรัฐบาลกลาง ที่จะนำนโยบายซึ่งได้รับมอบหมายจากรัฐบาล มาปฏิบัติให้เกิดประโยชน์สุขแก่ราษฎรในท้องที่ให้มากที่สุด หน้าที่สำคัญของนายอำเภอประการหนึ่งนอกเหนือไปจากการปฏิบัติหน้าที่ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวม ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของการรักษาระเบียบ ประเพณีอันดีงาม ซึ่งประชาชนยอมรับนับถือ และประพฤติดุปฏิบัติกันอยู่ ตลอดจนเสริมสร้างความสงบสุข ความเจริญ ให้บังเกิดขึ้นในท้องที่ที่ตนปฏิบัติงานอยู่ นั่นคือ การที่จะประสานความรู้สึกให้บังเกิดขึ้นกับประชาชน ให้บังเกิดความรัก และกระทำความดีแก่ประเทศชาติ¹ เพื่อให้บังเกิดการรวมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันได้ในที่สุด เหล่านี้ นายอำเภอในฐานะที่เป็นตัวประสานงาน จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องใช้ภาวะผู้นำของตนให้เกิดประโยชน์แก่การปฏิบัติงาน ให้สามารถบริหารงานได้บรรลุผลอย่างเป็นไปด้วยความมีประสิทธิภาพ ซึ่งจะเป็นผลที่ทำให้ประชาชนบังเกิดศรัทธา และให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานของนายอำเภอ ซึ่งจะเป็นผลดีแก่ทั้งในส่วนรวม ตลอดจนเสริมสร้างความรัก ความสามัคคี และความร่วมมือระหว่างประชาชนกับข้าราชการ เพื่อสร้างสรรค์ความเจริญ และ ประโยชน์สุขให้บังเกิดขึ้นในท้องที่โดยถ้วนทั่วกัน

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่านายอำเภอจะมีฐานะ เป็นตัวผู้ประสานงานทั้งได้กล่าวมาแล้วข้างต้น มูลเหตุสำคัญที่นายอำเภอจำเป็นต้องใช้ภาวะผู้นำของตนในการประสานงานอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับการปกครอง บังคับบัญชาข้าราชการแผนกการต่าง ๆ ที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ส่งมาปฏิบัติหน้าที่ในกิจการของแต่ละกระทรวง ทบวง กรม ก็คือ นายอำเภอต้องประสบกับปัญหาการขาดเอกภาพในการบังคับบัญชา (Unity of Command) ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ซึ่งได้

¹ หลวงนรกิจบริหาร คำบรรยายการจักระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน, (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2517) หน้า 298.

ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดินทุกฉบับ และได้ถือเป็นแนวปฏิบัติกัน
 สืบมาทุกวันนี้ ก็ได้กำหนดให้นายอำเภอเป็นหัวหน้ารับผิดชอบในเขตอำเภอของตน
 ตามสภาพความเป็นจริงแล้ว ปรากฏว่าถูกส่วนกลาง วิจารณ์อำนาจและความรับผิดชอบ
 ไปเป็นอันมาก โดยแต่ละส่วนราชการในจังหวัด และอำเภอ พยายามแยกตัวไปขึ้นกับ
 ส่วนกลาง¹ ทั้ง ๆ ที่เมื่อเวลาที่กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ จากส่วนกลาง ต้อง
 การทราบ สถิติ ผลการดำเนินงาน หรือเรื่องราวต่าง ๆ ก็มักจะสอบถามไปยังจังหวัด
 หรืออำเภอ แต่ส่วนราชการที่ขึ้นตรงต่อส่วนกลางนั้น ไม่เคยรายงานให้จังหวัด หรือ
 อำเภอทราบเลย การติดต่อประสานงานกันจึงเป็นไปในลักษณะที่ใช้บุคคลส่วนตัว หรือ
 พิธีการนอกแบบเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาที่เกิดขึ้นนั้นนับว่าเป็นปัญหาสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง
 ในด้านการบังคับบัญชา และด้านการบริหารงานอำเภอ เพราะในการบริหารงานใน
 พื้นที่ของความรับผิดชอบแห่งหนึ่ง ๆ จะต้องมียุติรับผิดชอบเพียงคนเดียว ไม่ใช่ 4-5 คน
 อยู่ในพื้นที่เดียวกัน ซึ่งทำให้เกิดความสับสน ทั้งระบบงาน การบริหาร และการวินิจฉัย
 สั่งการ²

จากสภาพปัญหาค้างกล่าวนี้อเอง ทำให้นายอำเภอจำเป็นต้องอาศัยภาวะผู้นำ
 ของตนเป็นเครื่องมือในการประสานงานอำเภอ ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากลำบากต่อการที่จะให้
 นายอำเภอทุกคนสามารถใช้ภาวะผู้นำของตนเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้การบริหารงาน
 อำเภอ โดยเฉพาะในด้านการประสานงานให้ประสบความสำเร็จด้วยดี เพราะการที่
 จะต้องใช้บุคคลส่วนตัว หรือพิธีการนอกแบบเป็นส่วนใหญ่นั้น บางแห่งก็เข้ากันได้ แต่
 บางแห่งก็ขัดกันอย่างรุนแรง³ ซึ่งนำไปสู่ความขัดแย้งกัน ทั้งในเรื่องความรู้สึกส่วนตัว
 และการบริหารงานในที่สุดด้วย ซึ่งนับว่าเป็นสิ่งที่ทำให้เกิดความเสียหายอย่างใหญ่หลวง

¹ ทรงพล มะลิกุล, "การปฏิรูประบบการปกครองและปรับปรุงรูปแบบการ
 ปกครองในระดับภูมิภาคและท้องถิ่น". เทศาภิบาล 73 (พฤษภาคม 2521) : 364.

² คำรง สุนทรสารทูล, การประสานงานในหน้าที่ราชการของพนักงานฝ่าย
 ปกครองและนายตำรวจสัญญาบัตร, หน้า 527.

³ ทรงพล มะลิกุล, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

สำหรับสถานการณ์บ้านเมืองของประเทศไทยในปัจจุบันที่ต้องการความร่วมมือ ร่วมใจ ของบุคคลต่าง ๆ ทุกฝ่าย ในอันที่จะผนึกความสามัคคีให้บังเกิดขึ้นอย่างแน่นแฟ้น เพื่อ เป็นพลังสำคัญในการเสริมสร้างขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการทั้งปวงที่จะต้องทำงาน ร่วมกัน

จากสภาพปัญหาที่กล่าวข้างต้นนี้เอง จึงทำให้นายอำเภอจำเป็นอย่างมาก ที่จะต้องใช้ภาวะผู้นำของตนในการบริหารงาน รวมตลอดไปถึงการประสานงานกับหน่วยงานราชการอื่น ๆ ทั้งในเขตอำเภอ และนอกเขตอำเภอ การใช้ภาวะผู้นำของ นายอำเภอยิ่งทวีความจำเป็น และมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในเขตอำเภอที่เป็นเขตล่อแหลม (Sensitive area) ซึ่งตกอยู่ภายใต้การคุกคามของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ซึ่ง ตัวนายอำเภอจะต้องทำงานประสานกับทั้งฝ่ายทหาร ตำรวจ ตลอดจน อ.ส. ซึ่งอยู่ ภายใต้การบังคับบัญชาของนายอำเภอโดยตรง โดยเฉพาะในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ฝ่ายทหารในเขตล่อแหลม มักจะแยกตัวออกไปจากหน่วยงานอำเภอ และไม่เปิดโอกาส ให้ฝ่ายอำเภอได้มีส่วนร่วม หรือมีการประสานงานโดยตรง ตัวนายอำเภอจึงจำ เป็น อย่างมากที่จะต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนตลอดจนการใช้วิธีการประสานงานนอกแบบ ไม่ว่าจะ เป็นไปด้วย การอาศัยบุคลิกภาพส่วนตัวของนายอำเภอ ก็ดี หรือการอาศัยความรู้จัก สนิทสนมกันเป็นการส่วนตัว เช่น เคยดื่มสุราร่วมกันกับนายทหารระดับผู้บังคับบัญชา เป็นต้น

การอาศัยวิธีการดังกล่าวเหล่านี้ เป็นเครื่องมือในการที่จะช่วยให้นายอำเภอปฏิบัติงาน หรือประสานงานกับหน่วยงานดังกล่าวคล่องตัว จึงมิได้มีหลักเกณฑ์ที่ตายตัวแน่นอน หากแต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยเฉพาะตัวของนายอำเภอ ที่จะประยุกต์ใช้ในสถานการณ์ที่ต่าง ๆ กัน นายอำเภอบางคน สามารถประสบความสำเร็จในการอาศัยภาวะผู้นำของตนในการปฏิบัติงาน และการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ด้วยการสร้างความสัมพันธ์โดยยึดถือหลักการ ปฏิบัติงาน โดยใช้วิธีการร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมศึกษา สร้างมนุษยสัมพันธ์กับทุกหน่วยงาน รวมตลอดไปถึงประชาชนในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ อาศัยวิธีการนอกแบบให้ทุกคนยอมรับ

¹ สัมภาษณ์ ร.ต. บรรณสิทธิ์ สลับแสง, นายอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัด ปทุมธานี, (เมื่อครั้งดำรงตำแหน่งนายอำเภอทุ่งช้าง จังหวัดน่าน) 15 พฤศจิกายน 2521.

ตัวนายอำเภอเองต้องเป็นผู้ทำหน้าที่ผู้นำเสมอในการปฏิบัติงาน ซึ่งเป็นการสร้างขวัญ
กำลังใจ ให้แก่บรรดาเจ้าหน้าที่ที่ร่วมมือปฏิบัติงาน นายอำเภอจะต้องให้ความสนใจ
และเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานกับผู้ใต้บังคับบัญชาโดยตรง ซึ่งจะต้องตั้งอยู่บนรากฐาน
ของการปฏิบัติตนด้วยความจริงใจ ความไม่ถือเนื้อถือตัว ไม่ถือเขาถือเรา ผู้มี
อาวุโสกว่าแม่ตำแหน่งต่ำกว่าก็เรียกพี่ ผู้มี อ่าวุโส่น้อยกว่าก็เรียกน้อง ปฏิบัติตนต่อ
ทุกคนอย่างเสมอต้นเสมอปลาย และด้วยความเที่ยงธรรม สร้างความรู้สึกรับในในตัว
นายอำเภอให้เกิดขึ้นกับบรรดาข้าราชการทุกหน่วยงาน และประชาชนทั่วไป ปัญหาในการ
บริหารงานต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องใด ก็มักจะไม่มีอุปสรรค และได้รับความร่วมมือจาก
ทุกฝ่ายด้วยดี ¹ ซึ่งในทางปฏิบัติแล้ว นายอำเภอทุกคนไม่อาจอาศัยปัจจัยต่าง ๆ ดังกล่าว
เป็นเครื่องมือสนับสนุนให้ตนสามารถประสบความสำเร็จในการบริหารงานได้ด้วยดีเสมอ
ทั้ง ๆ ที่นายอำเภอทุกคนจำเป็นจะต้องอาศัยความเป็นผู้นำของตน เป็นเครื่องมือในการ
บริหารงาน และการประสานงานให้เป็นไปด้วยดีก็ตาม

การขยายตัวของหน่วยงานราชการ และการเพิ่มจำนวนของข้าราชการพลเรือนในส่วน ภูมิภาค

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งที่มีผลต่อการใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในการประสาน
งานอำเภอ ก็คือ การขยายตัวของหน่วยงานราชการ ตลอดจนการเพิ่มจำนวนของข้าราชการ
พลเรือนในส่วนภูมิภาค ในส่วนที่เกี่ยวกับการขยายตัวของหน่วยงานราชการในส่วน
ภูมิกษาคนั้น เมื่อพิจารณาย้อนหลังไปในช่วง 10 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 จนกระทั่ง
ถึงปี พ.ศ. 2521 จะเห็นได้จากอัตราการเพิ่มของจำนวนประชากรในประเทศ ตลอดจน
การเพิ่มจำนวนจังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้านทั้งหมดในประเทศ ดังแสดง
เปรียบเทียบตามตารางดังต่อไปนี้ คือ

¹ สัมภาษณ์, ร.ต. วิรัช รัชมีเทศ, นายอำเภอนาแก จังหวัดนครพนม,
นายอำเภอที่เค่นประจำปี พ.ศ. 2519, 16 พฤศจิกายน 2521.

ตารางที่ 4 - 1

เปรียบเทียบอัตราการเพิ่มจำนวนประชากร จังหวัด อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล หมู่บ้าน ของประเทศไทยในช่วง 10 ปี (ระหว่างปี พ.ศ. 2512 ถึง ปี พ.ศ. 2521)

พ.ศ.	จำนวนประชากร			จังหวัด	อำเภอ	กิ่งอำเภอ	ตำบล	หมู่บ้าน
	ชาย (คน)	หญิง (คน)	รวม (คน)					
2512	17,373,825	17,149,297	34,523,122	71	539	39	5,138	45,661
2521	22,673,679	22,229,036	44,902,715	71 (ไม่รวม กรุงเทพ มหานคร)	576	97	5,633	50,810
จำนวนที่ เพิ่มทั้งหมด	5,199,854	5,079,739	10,279,593	0	37	58	494	5,149

* แจกแจงตารางโดยผู้เขียน

ที่มา : คัดแปลงจากรายงานประจำปี พ.ศ. 2512 และปี พ.ศ. 2521
กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย กองอัตรากำลังและส่งเสริม
สมรรถภาพ, กองการทะเบียน.

จากตารางที่ 4 จะพบว่าในช่วงระยะเวลา 10 ปีที่ผ่านมา ระหว่างปี พ.ศ. 2512 ถึงปี พ.ศ. 2521 อัตราการขยายตัวของประชากรในประเทศไทยได้เพิ่มขึ้นอย่างมาก จากจำนวนประชากรทั้งสิ้น รวม ชาย หญิง ในปี พ.ศ. 2512 จำนวน 34,523,122 คน เพิ่มจำนวนขึ้นมีจำนวนทั้งสิ้น รวม ชาย หญิง ในปี พ.ศ. 2521 จำนวน 44,802,715 คน รวมประชากรชายหญิงของประเทศไทยที่เพิ่มขึ้นมีจำนวนทั้งสิ้นถึง 10,279,593 คน คิดเป็นอัตราที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 29.77 การขยายตัวอย่างรวดเร็วของประชากรเป็นสาเหตุประการหนึ่งของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ และสังคมในประเทศไทย ทางราชการ โดยเฉพาะในส่วนภูมิภาค ได้มีการจัดตั้ง อำเภอ กิ่งอำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน เพิ่มขึ้น เพื่อให้การบริการแก่ประชาชนเป็นไปด้วยความคล่องตัว รวดเร็ว และตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น ได้มีการจัดตั้งอำเภอจากปี พ.ศ. 2512 ซึ่งมีจำนวนอำเภอรวมทั้งสิ้น 539 อำเภอ เพิ่มขึ้นจนถึงปี พ.ศ. 2521 มีจำนวนอำเภอเพิ่มจำนวนเป็น 576 อำเภอ โดยยกฐานะกิ่งอำเภอขึ้นเป็นอำเภอ และในขณะเดียวกันก็ได้มีการจัดตั้งกิ่งอำเภอเพิ่มขึ้น จากปี พ.ศ. 2512 ซึ่งมีจำนวนกิ่งอำเภอจำนวน 39 กิ่งอำเภอ เพิ่มจำนวนกิ่งอำเภอ ในปี พ.ศ. 2521 ขึ้นเป็นจำนวน 97 กิ่งอำเภอ ส่วนตำบลและหมู่บ้านก็ได้มีการจัดตั้งเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หมู่บ้านในประเทศไทยในปี พ.ศ. 2512 มีจำนวน 45,661 หมู่บ้าน ได้เพิ่มปริมาณขึ้นเป็นจำนวน 50,810 หมู่บ้านในปี พ.ศ. 2521 คือมีจำนวนหมู่บ้านที่เพิ่มขึ้นในประเทศไทยจำนวน 5,149 หมู่บ้าน ซึ่งถ้าพิจารณาแล้วจะเห็นว่า อำเภอต่าง ๆ จำนวน 539 อำเภอในปี พ.ศ. 2512 จะมีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตการปกครองประมาณ 84 หมู่บ้าน ต่อ 1 อำเภอ โดยเฉลี่ย แต่ในปี พ.ศ. 2521 ในเขตอำเภอหนึ่ง ๆ โดยเฉลี่ย จากจำนวนอำเภอ 576 อำเภอ จะมีหมู่บ้านที่อยู่ในเขตการปกครองประมาณ 88 หมู่บ้าน โดยมีอัตราการเพิ่มของหมู่บ้านโดยเฉลี่ย 1 อำเภอ ต่อ 4 หมู่บ้าน การขยายตัวและมีการจัดตั้งอำเภอและกิ่งอำเภอต่าง ๆ เพิ่มขึ้นในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ย่อมหมายถึงการที่ทางราชการจะต้องจัดตั้งที่ว่าการอำเภอ และที่ว่าการกิ่งอำเภอเพิ่มขึ้น โดยที่บรรดากระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลางจะต้องขยายหน่วยงานของตน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานออกไปประจำอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอ และที่ว่าการกิ่งอำเภอต่าง ๆ

เพิ่มขึ้น ทั้งนี้ เพื่อให้จะให้การบริการแก่ประชาชนในท้องที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ บริการได้อย่างทั่วถึงกัน

ยิ่งไปกว่านั้น ได้มีการจัดตั้งส่วนราชการในกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาคขึ้นเป็นเขต เช่น กระทรวงศึกษาธิการ กรมสรรพากร กรมสรรพสามิต กรมป่าไม้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 218 ข้อ 34 กฎหมายให้หัวหน้าส่วนราชการประจำเขต มีหน้าที่เป็นผู้รับนโยบายและคำสั่งจากกระทรวง ทบวง กรม เหล่านี้ เท่านั้น ซึ่งเป็นผลให้เกิดการก้าวกระโดดการบริหารราชการ และการบังคับบัญชาข้าราชการ ส่วนภูมิภาคของผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งรวมไปถึงนายอำเภอด้วย เช่น การตรวจราชการตามอำเภอต่าง ๆ ได้ตรวจงานและก้าวกระโดดไปถึงการบริหารราชการและการบังคับบัญชาข้าราชการด้วย แต่ไม่เคยแจ้งหรือรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัด หรือนายอำเภอทราบ โดยเฉพาะเมื่อตรวจพบว่าข้าราชการจังหวัดหรืออำเภอกระทำผิดหรือทุจริตต่อหน้าที่ แต่กลับช่วยปกปิดหรือหาทางช่วยเหลือผู้กระทำผิด¹ และคงที่ได้กล่าวมาแล้วว่า กระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ในส่วนกลาง ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานต่าง ๆ ของตนขึ้นตรงต่อส่วนกลาง ทำหน้าที่บริการประชาชน ซึ่งโดยปกติต้องปฏิบัติงานใกล้ชิดกับจังหวัดหรืออำเภออยู่แล้ว และบางกรม มีหน่วยงานบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่แล้ว แต่ไม่ยอมให้หน่วยงานบางหน่วยขึ้นต่อหัวหน้าส่วนราชการบริหารส่วนภูมิภาคที่เป็นเจ้าของหน่วยงาน ทำให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่มีอำนาจในการบริหารและการปกครองบังคับบัญชา ทั้ง ๆ ที่ลักษณะของงานอยู่ในหน้าที่ของจังหวัดและอำเภอ เช่น นิคมสร้างตนเองและสถานสงเคราะห์ของกรมประชาสงเคราะห์ โรงเรียนในสังกัดกรมสามัญศึกษาและกรมอาชีวศึกษา สำนักงานสถิติจังหวัด ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลข แขวงทางหลวง หน่วยงานของกรมชลประทาน ที่ทำการศุลกากร ค่าน้ำป่าไม้ เป็นต้น ซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอไม่มีอำนาจในการปกครอง บังคับบัญชา เพราะหน่วยงานเหล่านั้นขึ้นตรงต่อ

¹ วิบูลย์ เหลืองสอาด, การบริหารงานอำเภอ, หน้า 124.

1
ส่วนกลาง

การขยายตัวของส่วนราชการต่าง ๆ ในส่วนภูมิภาค ดังได้กล่าวมาแล้วนี้ มีผลกระทบโดยตรงต่อการใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของนายอำเภออย่างมาก ในทางปฏิบัตินายอำเภอจึงจำต้องใช้ภาวะผู้นำของตนในการประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ เหล่านี้เป็นอย่างมาก ซึ่งจะต้องดำเนินไปด้วยการอาศัยการสร้างความสัมพันธ์กับหน่วยงานต่าง ๆ ที่เป็นไปในลักษณะที่เป็นนอกระบบ (Informal) มากกว่าที่จะดำเนินไปตามหลักการและเหตุผลตามกฎหมายที่กำหนดไว้ชัดเจนแน่นอน

ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่มาจากการขยายตัวของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ก็คือการเพิ่มจำนวนของข้าราชการพลเรือน อัตรากำลังเพิ่มจำนวนข้าราชการพลเรือนซึ่งเพิ่มขึ้นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างปี พ.ศ. 2513 - พ.ศ. 2517 ข้าราชการได้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนถึง 1 แสน 3 หมื่นคนเศษ ตามสถิติจำนวนข้าราชการ ดังนี้²

ปีงบประมาณ	จำนวนข้าราชการ*	จำนวนที่เพิ่ม
2513	365,333	
2514	388,652	23,319
2515	418,295	29,643
2516	463,409	45,114
2517	503,901	40,492

* จำนวนข้าราชการในที่นี้ ไม่รวมถึงข้าราชการทหาร และข้าราชการกรุงเทพมหานคร

¹ วิบูลย์ เหลือง สอาด, เรื่องเดียวกัน, หน้าเดียวกัน.

² ไพโรจน์ ลิตปรีชา, "ระบบข้าราชการไทย" ใน การเมืองและสังคม โครงการเสริมความรู้ด้านการเมืองและสังคมในระบอบประชาธิปไตย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2519, หน้า 253.

สำหรับจำนวนข้าราชการของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ข้าราชการกรมการปกครอง ในส่วนภูมิภาค นั้น ปริมาณการเพิ่มจำนวนข้าราชการ เปรียบเทียบในช่วงระยะเวลา 10 ปี จากปี พ.ศ. 2512 จนถึงปี พ.ศ. 2521 แล้ว จะพบว่าจำนวนข้าราชการของกรมการปกครองมีอัตราการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก โดยจะเห็นได้จากตารางดังต่อไปนี้ คือ

ตารางที่ 4-2

การแสดงผลเปรียบเทียบอัตรากำลังข้าราชการกรมการปกครองในส่วนภูมิภาค ปี พ.ศ. 2512 กับ ปี พ.ศ. 2521 (ช่วง 10 ปี)

ชั้น	จำนวนข้าราชการ ปี 2512 (รวม ชาย - หญิง)	ระดับ	จำนวนข้าราชการ ปี 2521 (รวม ชาย - หญิง)
ชั้นพิเศษ	- คน	ระดับ 7	129 คน
ชั้นเอก	481 คน	ระดับ 6	559 คน
ชั้นโท	1,145 คน	ระดับ 5	922 คน
ชั้นตรี	2,505 คน	ระดับ 3	3,929 คน
ชั้นจัตวา	3,162 คน	ระดับ 1	7,845 คน
วิสามัญ	243 คน		
รวม	7,536 คน	รวม	13,384 คน

ที่มา : โดยผู้เขียน คัดแปลงจากรายงานประจำปี 2512 และ ปี 2521
ข้อมูลกองอัตรากำลังและส่งเสริมสมรรถภาพ กรมการปกครอง.

จากตารางที่ 4.2 จะพบว่า ในช่วงระยะเวลา 10 ปี นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2512 จนถึงปี พ.ศ. 2521 จำนวนข้าราชการของกรมการปกครองในส่วนภูมิภาค มีอัตรากำลังเพิ่มขึ้นจากจำนวนทั้งสิ้น 7,536 คน เพิ่มเป็นจำนวน 13,384 คน คือมีจำนวนข้าราชการเพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 5,848 คน คิดเป็นอัตรากำลังข้าราชการที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 77.60 ทั้งนี้ เพื่อให้ได้มีจำนวนอัตราข้าราชการที่เพียงพอต่อการให้บริการประชาชนในท้องที่ส่วนภูมิภาคซึ่งทวีจำนวนเพิ่มขึ้น พร้อมกับการขยายตัว ทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว ยิ่งกว่านั้น ดังที่ได้กล่าวแล้วว่ากรมการปกครองได้พิจารณาถึงความเปลี่ยนแปลง ทั้งทางการพัฒนาทางการเมือง การปกครอง เศรษฐกิจและสังคม รวมตลอดไปถึงความสงบเรียบร้อย และความมั่นคง ทั้งนี้เพื่อให้หน้าที่ ความรับผิดชอบ ตลอดจน ปริมาณและคุณภาพของงานในส่วนที่ทำการปกครอง ซึ่งเปลี่ยนแปลงและเพิ่มจำนวนมากขึ้น จึงได้ทำการปรับปรุงและจัดแบ่งงานของที่ทำการปกครองอำเภอออกเป็น 8 งาน¹ เพื่อให้การปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบในงานต่าง ๆ เป็นไปด้วยความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องที่ทุกอำเภอ ตามนโยบาย และเป้าหมายของกระทรวงมหาดไทย ที่ได้วางไว้อย่างชัดเจน แน่นอน อย่างไรก็ตาม นอกเหนือไปจากการขยายตัว ทั้งในส่วนของปริมาณงานและเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานของที่ทำการปกครองแล้ว ยังมีส่วนราชการแผนกการต่าง ๆ ของที่ว่าการอำเภอ ได้มีการขยายตัวทั้งในด้านการเพิ่มปริมาณงาน ตลอดจนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในปัจจุบันอย่างเห็นได้ชัดเจน เช่น แผนกที่ดินอำเภอ แผนกพัฒนาการอำเภอ แผนกสรรพากร ตลอดจนหมวดการศึกษา² โดยเฉพาะอย่างยิ่ง บางอำเภอก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยงานของคนแยกออกไปจากที่ว่าการอำเภอ ด้วยเหตุผลที่ว่าเพื่อเป็นการทำให้การบริการประชาชน และอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนได้เป็นไปอย่างคล่องตัวและรวดเร็วยิ่งขึ้น ทั้งในสถานและตัวเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงาน เช่น แผนกที่ดินอำเภอมีการ

¹ กรมการปกครอง หนังสือที่ มท. 0307/ว. 35970 ลงวันที่ 8 พฤษภาคม 2521 เรื่อง การแบ่งหน้าที่การงานของที่ทำการปกครองอำเภอและกิ่งอำเภอ

² สัมภาษณ์ ร.อ. ศรีรัตน์ หริรักษ์ นายอำเภอท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี 16 พฤศจิกายน 2521.

แยกไปตั้งสำนักงานที่คินอำเภอนอกที่ว่าการอำเภอ เป็นต้น¹

จากสถานการณ์ต่าง ๆ ซึ่งเกิดจากการเปลี่ยนแปลง ขยายตัวของจำนวนประชากร ในประเทศ ความเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมของประเทศไทย ซึ่งมีผลกระทบที่ก่อให้เกิดการขยายตัว ทั้งในหน่วยงานราชการต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการขยายตัวในคานของหน่วยงาน ปริมาณงาน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน เพื่อที่จะสามารถตอบสนองความต้องการและให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างทั่วถึง และเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ในทางปฏิบัติจริง ๆ แล้ว การขยายตัวของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ตลอดจนอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ที่มีปริมาณเพิ่มมากขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง หน่วยงานต่าง ๆ ของอำเภอซึ่งมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชา ราชการทั้งปวงในเขตอำเภอที่รับผิดชอบ ได้ทวีขึ้นทั้งในคานหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในส่วนที่เกี่ยวกับคานการประสานงาน ทั้งในแผนกการเดียวกันและในแผนกการต่าง ๆ ก็เพิ่มมากขึ้น เป็นทวีคูณยิ่งในหน่วยงานของทางราชการที่นายอำเภอไม่มีอำนาจสั่งการบังคับบัญชาได้โดยตรง ปัญหาการประสานงานก็จะเห็นได้เด่นชัดมากยิ่งขึ้น ซึ่งทำให้สามารถมองเห็นได้ถึงความสำคัญอย่างมาก ที่ตัวนายอำเภอจะต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้คุณสามารถทำตัวให้เกิดการประสานงาน ทั้งในหน่วยงานเดียวกัน หรือหน่วยงานต่าง ๆ กัน ให้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี หรือต้องประสบความล้มเหลว ซึ่งจะมีผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อทางราชการ โดยส่วนรวม

ความจำเป็นที่ต้องใช้วิธีการสร้างความร่วมมือปฏิบัติงานเป็นทีม (Team Work)

ในการบริหารงานของทุกองค์การและทุกหน่วยงาน นั้น ย่อมประกอบด้วยบุคคลที่ต่างจิตใจกัน ทั้งความคิดเห็น ความต้องการที่แตกต่างกัน ทั้งคานเรือนกายและเรือนใจ การที่จะชักพาให้บุคคลหรือสมาชิกในองค์การมาร่วมมือปฏิบัติงานร่วมกันได้

1

จากประสบการณ์ของผู้เขียน ขณะดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอสองพี่น้อง

อย่างราบรื่น นั้น ผู้นำจึงจำต้องใช้ภาวะผู้นำ ตลอดจนมนุษยสัมพันธ์และศิลปะการจูงใจ
อย่างสูง ให้สมาชิกเกิดความร่วมใจ ให้เกิดความร่วมมือของกลุ่ม ซึ่งจะไปสู่พลังรวม
รวมกันของกลุ่มที่สามารถผลักดันภารกิจขององค์กร ให้ไปสู่เป้าหมายได้อย่างมีประสิทธิภาพ
ภาพ¹ อาเภอนั้น จัดได้ว่าเป็นองค์การที่ประกอบไปด้วยหน่วยงานของราชการแผนกต่างๆ
ที่มีข้าราชการต่างกระทรวง ทบวง กรม มาปฏิบัติงาน เพื่อสนองความต้องการของ
ประชาชน โดยมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุด

ดังนั้น หน้าที่สำคัญประการหนึ่งของนายอำเภอ ก็คือ การสร้างความรู้สึกร่วมกัน
เป็นอันหนึ่งอันเดียวกันในอันที่จะให้บริการราชการที่ต่างจิตใจ ต่างกระทรวง ทบวง
กรมกัน ที่มาปฏิบัติงานอยู่ร่วมกันในสถานที่เดียวกัน บังเกิดความร่วมมือกันปฏิบัติงานเพื่อ
ให้บังเกิดประโยชน์สุขแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในด้านของ
การประสานความรู้สึกร่วมกันเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ให้บังเกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการ
ที่ต่างความรู้สึกร่วมกันนี้ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด เพราะย่อม
หมายถึงการนำไปสู่การประสานงานกัน ทั้งในหน่วยงานแผนกการเดียวกัน และต่าง
แผนกการกันของอำเภอ นอกเหนือไปจากการที่จะต้องมีการประสานงานกันโดยสายการ
บังคับบัญชา หรือการปฏิบัติงานให้เป็นไปตามตัวบทกฎหมายที่ปรากฏชัดแจ้งอยู่แล้ว
สิ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะในปัจจุบันนี้ประเทศชาติได้มี
การพัฒนาตนเอง ทั้งด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมไปมาก ลำพังการใช้
อำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับแต่เพียงอย่างเดียว ย่อมไม่ได้ผลเต็มเม็ดเต็ม
หน่วย² ไม่ว่าจะเป็นการปฏิบัติงานต่อประชาชน หรือเป็นการปฏิบัติงานต่อส่วนราชการ

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, การบริหารงานบุคคลแผนใหม่, พิมพ์ครั้งที่ 2
(กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช, 2519), หน้า 263.

² ชูสง่า ฤทธิประศาสน์, "ศรัทธาหนักปกครอง" (บทความทางวิชาการเล่ม 16
กองวิชาการ กรมการปกครอง, 2517), หน้า 28.

ด้วยกันเองก็ตาม โดยเฉพาะตัวนายอำเภอเอง การใช้ภาวะผู้นำโดยอาศัยกระบวนการบริหารตลอดจนการอาศัยมนุษยสัมพันธ์ และการจูงใจ นับว่าเป็นสิ่งที่ทวีความสำคัญมากขึ้น เป็นทวีคูณ การร่วมมือกันปฏิบัติงานเป็นทีมก็เป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่เรามีส่วนเกี่ยวข้องของมากยิ่งขึ้น ยิ่งในด้านการประสานงานด้วยแล้ว นับว่ามีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ทั้งนี้เพราะการขยายตัวของประชากร การขยายตัวของหน่วยราชการต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นอย่างมากมาย ปริมาณงานตลอดจนอัตรากำลังของเจ้าหน้าที่หลาย ๆ แผนกการที่เพิ่มพูนขึ้น คงได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ย่อมเป็นเรื่องที่จำเป็นอย่างมากที่จะต้องอาศัยความร่วมมือรวมใจกัน ระหว่างส่วนราชการแผนกการต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานให้บรรลุเป้าหมายของทางราชการร่วมกันมากยิ่งขึ้น วิธีการที่จะสามารถให้การประสานงานร่วมมือกันเพื่อที่จะให้ประสบความสำเร็จได้ด้วยดี ที่นายอำเภอจำเป็นต้องใช้มากที่สุดประการหนึ่ง ก็คือ "การจัดให้มีส่วนร่วม (Participation) ในการปฏิบัติ"¹ วิธีการเช่นว่านี้นับว่าเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะการได้มีส่วนร่วมในการบริหารหรือปฏิบัติงานนั้น ย่อมก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการที่จะสร้างความสามัคคีในหมู่คณะ การที่จะสามารถทราบถึงความต้องการขององค์การทั้งหมดโดยส่วนรวม แทนที่จะเป็นการ เน้น หรือให้ความสำคัญเฉพาะหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่ง ซึ่งช่วยให้เพิ่มพูนประสิทธิภาพในการทำงานให้สูงขึ้น ช่วยลดความขัดแย้ง สร้างบรรยากาศให้ชวนใจในการทำงาน ทำให้ผลผลิตขององค์การมีปริมาณสูงและมีคุณภาพเพิ่มมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นการสร้างสรรค์ความเป็นประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในองค์การ ผู้ปฏิบัติงานยังเกิดความรู้สึกว่าตนเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ และยังเป็นภาระแทนหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาด้วย เพราะผู้รับมอบงานให้ปฏิบัติจะเกิดความรู้สึกรับผิดชอบด้วยตนเอง²

ปัญหาการปฏิบัติงานของอำเภอที่ก่อให้เกิดความยุ่งยากและล่าช้า ซึ่งกระทบต่อความเสียหายโดยส่วนรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ประชาชนผู้มาใช้บริการของทาง

¹ สมพงษ์ เกษมสิน, เรื่องเดียวกัน, หน้า 277.

² Arnold S. Tannenbaum, Social Psychology of the Work Organization. (Belmont, California : Wadsworth Co., 1976), pp. 211 - 227.

ราชการ ก็คือการขาดความร่วมมือกันของข้าราชการ ทั้งในแผนกการเดียวกันและต่าง
แผนกการกันก็ตาม ในส่วนที่เกี่ยวกับหน่วยงานของ กรมการปกครองในส่วนอำเภอ นั้น
แม้กรมการปกครอง จะสั่งการให้มีการสับเปลี่ยน ตลอดจนปรับปรุงสำนักงานตามโครงการ
ปรับปรุงที่ทำการปกครองอำเภอ ให้ปลัดอำเภอแต่ละแผนกทำหน้าที่ปลัดอำเภอแผนกอื่นได้
เมื่อปลัดอำเภอแผนกใดไม่สามารถปฏิบัติราชการ แต่ทางปฏิบัติ ปลัดอำเภอและเจ้าหน้าที่
ฝ่ายปกครองบางคนเป็นผู้เชี่ยวชาญ คือ ปฏิเสธการรับรู้งานของ แผนกอื่น โดยเฉพาะเมื่อ
ประชาชนมาติดต่อ ก็จะมีอาการว่าไม่สามารถปฏิบัติงานให้ได้ ต้องรอพบเจ้าหน้าที่ของแผนก
ที่รับผิดชอบโดยตรง จึงจะได้รับบริการ¹

ปัญหาดังกล่าว มักจะมีปรากฏอยู่เสมอในการปฏิบัติงานของข้าราชการ ซึ่งถ้า
พิจารณาแล้ว จะพบว่าการปฏิบัติงานดังกล่าวนี้ ขาดการประสานงานกัน ระหว่าง
เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงาน และขาดการร่วมมือปฏิบัติงานเป็นทีมของข้าราชการ นายอำเภอ
จึงเป็นผู้ที่จะต้องเข้ามาับบทบาทโดยตรงต่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวนี้ ในฐานะผู้บังคับ
บัญชาสูงสุด หัวหน้าอำเภอจึงถือได้ว่าเป็นแกนกลางที่จะเชื่อมโยงให้ข้าราชการแผนกต่าง ๆ
ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปฏิบัติงาน เพื่อเป็นการเสริมสร้างความสามัคคี ลดความ
ขัดแย้ง และสร้างสรรค์ความเป็นประชาธิปไตย อีกทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระรับผิดชอบ
ของนายอำเภออีกด้วย ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง นายอำเภอจะได้
มีเวลาไปปฏิบัติงานค้ำนโยบายเพื่อเสริมสร้างความอยู่ดีกินดีให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น
สมดังเจตนารมณ์ของทางราชการที่ได้วางไว้ ยิ่งกว่านั้น กรมการปกครองเองก็มีนโยบาย
ที่จะให้มีการร่วมกันปฏิบัติงานเป็นทีม ให้นายอำเภอถือเป็นแนวทางปฏิบัติ โดยเน้นทั้งใน
ด้านการให้การฝึกอบรมนักศึกษาโรงเรียนนายอำเภอ และโรงเรียนนักปกครองระดับสูง
ของวิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง อีกทั้งยังได้มีการสั่งการให้อำเภอเน้นการ
ปฏิบัติงานโดยใช้วิธีการเข้าถึงประชาชน คือทำงานโดยถือหลักการมีส่วนร่วมในทางปฏิบัติ

¹ ยุวรัตน์ กมลเวช, "การปรับปรุงองค์การ (Reorganization)
ที่ทำการปกครองอำเภอ", ใน เอกสารวิจัยส่วนบุคคล, โรงเรียนนักปกครองระดับสูง
วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง, 2519, หน้า 7.

ตัวนายอำเภอเองก็มักจะใช้วิธีการเชิญหัวหน้าส่วนราชการต่าง ๆ มาร่วมปรึกษาหารือ และยอมรับฟังความคิดเห็น รวมทั้งนำไปปฏิบัติในเมื่อเห็นว่า เป็นสิ่งที่ เป็นประโยชน์ อีกทั้งยังยกย่องชมเชยผู้ที่ออกความคิดเห็น รวมทั้งให้รางวัลเป็นการส่งเสริมกำลังใจ ซึ่งนับว่าเป็นผลดีอย่างมาก เพราะจะช่วยให้การปฏิบัติงานของข้าราชการเหล่านั้นเป็นไปด้วยดี มีประสิทธิภาพ และยังเป็น การเสริมสร้างความสามัคคี และทำให้ตัวนายอำเภอได้รับการยกย่อง และการยอมรับจากบรรดาข้าราชการแผนกต่าง ๆ ด้วยความจริงใจ ทั้งคำกล่าวที่ข้าราชการกรมการปกครองทราบกันดีว่าเป็นการทำงานที่ได้ทั้งผลงานและน้ำใจ¹

เหตุผลต่าง ๆ ดังไต่ถามมากล่าวข้างต้นนี้ ทำให้เห็นถึงความจำเป็นอย่างมากของนายอำเภอที่จะต้อง ใช้วิธีการสร้างความร่วมมือปฏิบัติงานเป็นทีม ให้เกิดขึ้นในหน่วยงานต่าง ๆ ในอำเภอ เพราะการทำงานเป็นทีมเป็นคณะ จะนำมาซึ่งผลอันยิ่งใหญ่ และไม่มั่งงายยิ่งใหญ่อะไรที่จะทำสำเร็จได้ด้วยคนเพียงคนเดียว ข้าราชการฝ่ายปกครอง ย่อมจะซึ่งกระจำงในข้อนี้คือ การได้รับความร่วมมือ ความสนับสนุนและส่งเสริมจากบุคคลอื่น จึงเป็นสิ่งที่สำคัญในการทำงาน ผลงานนั้นคือหัวใจของการทำงาน หรือความสำเร็จย่อมเป็นจุดมุ่งหมายสูงสุดของการทำงาน แต่การที่จะให้ผลงานสำเร็จลงได้นั้น จำเป็นต้องสร้างความรู้สึกร่วมกัน ความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน ให้บังเกิดขึ้นในหมู่คณะ หรือกลุ่มต่าง ๆ กันเสียก่อน นายอำเภอจะสามารถสร้างความรู้สึกร่วมกันนี้ต่อหมู่คณะข้าราชการแผนกต่าง ๆ ได้ จึงจำเป็นอย่างมากที่จะต้องอาศัยภาวะผู้นำของตนเป็นปัจจัยสำคัญในการนำไปสู่การร่วมมือปฏิบัติงานเป็นทีม ซึ่งหากปฏิบัติได้แล้ว การประสานงานต่าง ๆ ย่อมจะประสบกับความราบรื่นในการปฏิบัติงาน และยอมยังผลให้การปฏิบัติงาน การประสานงานประสบกับความสำเร็จได้ในท้ายที่สุดด้วย

¹ สัมภาษณ์ ร.ศ. บรรณสิทธิ์ สลับแสง, นายอำเภอเมืองปทุมธานี จังหวัดปทุมธานี, 15 พฤศจิกายน 2521.

² กองบรรณาธิการ, "อาสาพหุขารวาลึก" เทศบาล 7 (กรกฎาคม 2521) ไม่ปรากฏหน้า.

บทบาทความเป็นผู้นำของ นายอำเภอในการประสานงานอำเภอ

การเป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการส่วนอำเภอโดยอำนาจของ กฎหมาย ที่ได้กำหนดให้ไว้แก่นายอำเภอ ย่อมแสดงให้เห็นถึงว่านายอำเภอนั้น โดยตำแหน่งหน้าที่และความรับผิดชอบแล้ว กล่าวได้ว่าเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญเป็นอย่างมากต่อการบริหารงานอำเภอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของความเป็นผู้นำของ นายอำเภอที่ กฎหมายได้บัญญัติให้ไว้ เป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสำคัญของนายอำเภอในฐานะผู้นำของบรรดาข้าราชการส่วนภูมิภาคในส่วนอำเภอที่จะต้องปฏิบัติตนให้เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ที่ตนครองอยู่ ปฏิบัติงานต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายจากส่วนราชการเบื้องบน ให้บรรลุผลสำเร็จโดยค้ำยาคือ ตลอดจนการที่จะต้องทำตนให้เป็นผู้ประสานงาน ทั้งในหน่วยงานที่นายอำเภอเป็นผู้รับผิดชอบโดยตรง รวมทั้งหน่วยงานที่มีใ้ได้อยู่ในความรับผิดชอบของ นายอำเภอ แต่อยู่ในเขตท้องที่ที่นายอำเภอเป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ อีกทั้งยังต้องเป็นผู้ที่คอยควบคุมดูแลในการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ที่กฎหมายได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ นายอำเภอเป็นผู้ปฏิบัติ และจะต้องคอยประสานงานกับบรรดา กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน สมาชิกสภาจังหวัด ประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นกลุ่มอาชีพใดก็ตาม เพื่อที่จะสร้างสรรค์ ความเจริญ ความอยู่ดีกินดี ความมั่นคงปลอดภัย รวมตลอดไปถึงความสงบเรียบร้อยในท้องที่ที่รับผิดชอบอยู่ สิ่งต่าง ๆ ดังได้กล่าวมานี้ ย่อมแสดงถึงความสำคัญของตำแหน่ง นายอำเภอ ตลอดจนบทบาทของนายอำเภอที่มีอยู่ ว่ามีอยู่อย่างมากมายเพียงใด อย่างไรก็ตาม แม้ว่านายอำเภอจะมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ระเบียบแบบแผน (Legal Authority) ในการที่จะต้องอำนวยความสะดวกให้การปฏิบัติงานเป็นไปด้วยความ เรียบร้อยได้ตามความประสงค์ แต่ยังมีอำนาจอีกอย่างหนึ่งซึ่งนายอำเภอในฐานะเป็นผู้นำ จะต้องสามารถสร้างขึ้นให้จงได้ นั่นคืออำนาจบารมี (Power) ซึ่งอำนาจนี้ เป็นสิ่งที่สามารถคลบคลานให้นายอำเภอปฏิบัติงานบรรลุเป้าหมายอย่างแท้จริง ¹

¹ สุนทร ธีวเหลือง, "ภาวะผู้นำที่มีประสิทธิภาพ ศึกษาเฉพาะกรณี : นายอำเภอ ที่ได้รับรางวัลดีเด่นเป็นพิเศษในรอบปี" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคลของนักศึกษาโรงเรียน นายอำเภอรุ่นที่ 13 วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง, 2518), หน้า 21.

โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในสถานการณ์ปัจจุบันนี้ งานของ นายอำเภอทั้งในปัจจุบันและอนาคตข้างหน้า มีความยากลำบากมากขึ้น ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนต่อการปฏิบัติหน้าที่ราชการของนายอำเภออยู่อย่างมาก นายอำเภอเองก็จำเป็นต้องปรับปรุงตัวเองและปรับพฤติกรรมบางอย่างของตนเสียใหม่ ให้เข้ากับเหตุการณ์และความเปลี่ยนแปลงต่างๆ ที่เกิดขึ้นใหม่ ๆ เหล่านั้นให้ได¹ เพราะนายอำเภอนั้นเป็นบุคคลสำคัญที่สุดระดับอำเภอที่มีภาระหน้าที่อย่างมากในการบริหารราชการในเขตท้องที่ปกครองทุกด้าน ให้บังเกิดผลดีต่อประชาชนและต่อท้องถิ่น นายอำเภอต้องมีบทบาทในฐานะเป็นตัวแทนระหว่างรัฐบาลกับประชาชน ประชาชนจะมีความเข้าใจต่อนโยบายของรัฐบาล ถูกต้อง หรือ ผิดพลาดประการใด ขึ้นอยู่กับนายอำเภอจะเป็นผู้ถ่ายทอด ทำให้ประชาชนเข้าใจต่อนโยบายของทางราชการมากน้อยเพียงไหน ในทางกลับกัน รัฐบาลจะได้รับการสนับสนุนจากประชาชนมากน้อยเพียงใด การอาชีพของ ราษฎรจะได้รับการส่งเสริมหรือความเป็นอยู่ของราษฎรจะสูงขึ้น หรือต่ำลงหรือไม่อย่างไร ก็อยู่ที่นายอำเภอจะมีส่วนร่วมในดำเนินการมากน้อยเพียงใด² ทั้งนี้เพราะนายอำเภอจะสามารถสร้างศรัทธาความเชื่อถือและความสามารถแนะนำ ชักจูงประชาชนให้รวมแรง ร่วมใจกันพัฒนาเศรษฐกิจของตนเองและสังคมให้ไ้ผลดี ซึ่งจะสะท้อนไปถึงประเทศชาติในอนาคต จนอาจกล่าวได้ว่างานพัฒนาเศรษฐกิจ การศึกษา และสังคมของประชาชนจะสำเร็จผลสมความมุ่งหมายของรัฐบาลได้เพียงใดนั้น นายอำเภอย่อมมีส่วนสำคัญต่อการประสานงาน และประสานความรู้สึกให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน ระหว่างประชาชนกับทางราชการเป็นอย่างมาก

¹ ประยูร พรหมพันธ์, "การใช้ภาวะผู้นำของนายอำเภอในทางการบริหาร ในสถานการณ์ปัจจุบัน" (เอกสารวิจัยการปฏิบัติงาน กรมการปกครอง, 2518), หน้า 45.

² วัลลภ ภูประเสริฐ, "การพิจารณาความดีความชอบ : การให้รางวัล แก่นายอำเภอที่ปฏิบัติงานดีเด่นเป็นพิเศษในรอบปี" (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล นักศึกษา โรงเรียนนายอำเภอ รุ่นที่ 12 วิทยาลัยการปกครอง กรมการปกครอง, 2518), หน้า 9.

อย่างไร ก็คือ การที่จะสร้างสรรค์ความเจริญให้บังเกิดแก่ท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่นั้น ความร่วมมือร่วมใจในการปฏิบัติงาน ตลอดจนการติดต่อประสานงานในส่วนราชการต่างๆ ภายในอำเภอ เป็นสิ่งแรกที่จะต้องสร้างขึ้นให้เป็นที่ยอมรับกันในหมู่ข้าราชการทุกแผนกการ โดยมีหัวหน้าอำเภอเป็นศูนย์กลาง ทั้งนี้ บทบาทความเป็นผู้นำของ นายอำเภอในการประสานงานอำเภอ โดยเฉพาะในส่วนของการราชการ จึงเป็นปัจจัยสำคัญ ที่ไม่อาจจะมองข้ามไปเสียโดยง่าย เพราะถ้าข้าราชการทุกฝ่ายมีการร่วมมือประสานงานกันด้วยดี มีความสามัคคีกลมเกลียวเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกัน การที่จะสร้างความรู้สึกร่วมกันให้บังเกิดแก่ประชาชนในท้องถิ่นกับข้าราชการ มิใช่เป็นสิ่งที่ยากต่อการปฏิบัติเลย ในทางตรงกันข้าม ถ้าหากข้าราชการของอำเภอมีการแตกแยก ขาดความสามัคคี มุ่งแต่จะให้ความสำคัญแต่เพียงงานในส่วนของตนเองเพียงอย่างเดียว ขาดการประสานงานกันทั้งในแผนกการเดียวกัน และต่างแผนกการ โอกาสที่จะสร้างความรู้สึกร่วมกันที่ติดต่อประชาชน ตลอดจนความร่วมมือต่าง ๆ ที่จะได้รับจากประชาชน ก็อาจลดน้อยลง หรือแทบไม่มีเลยก็ว่าได้ ทั้งนี้ เพราะหัวหน้าอำเภอ ในฐานะผู้นำสูงสุดของอำเภอ เป็นตัวจักรที่สำคัญยิ่ง และมีบทบาทอย่างมากต่อการสร้างสถานการณ์ที่จะปรากฏออกมาให้เห็น ไม่ว่าจะเป็นด้านบวก หรือลบก็ตาม¹

กล่าวโดยสรุปแล้ว ปัจจัยที่มีความสำคัญต่อการบริหารงานอำเภอให้สามารถดำเนินไปด้วยดี และบรรลุเป้าหมายของทางราชการที่มุ่งจะสร้างประโยชน์สุขให้บังเกิดแก่ประชาชนในท้องถิ่นให้มากที่สุด ก็คือปัจจัยที่เกี่ยวกับผู้นำ นายอำเภอนั้นเป็นผู้นำที่มีบทบาทสำคัญอย่างยิ่งต่อการที่จะก่อให้เกิดการบริหารงานอำเภอ สามรถบรรลุผลสำเร็จหรือล้มเหลว บทบาทความเป็นผู้นำของ นายอำเภอจึงสะท้อนให้เห็นเด่นชัดว่า การปฏิบัติงานอำเภอ ตลอดจนการร่วมมือประสานงานในส่วนราชการต่าง ๆ ตลอดจนระหว่างราชการกับประชาชน จะเป็นสิ่งที่เสริมสร้างความมีศรัทธา หรือเสื่อมศรัทธาของประชาชนที่มีต่อทางราชการมากน้อยเพียงใด เพราะถ้านายอำเภอสามารถใช้บทบาทความเป็นผู้นำ

¹ จากการสังเกตจากประสบการณ์ของผู้เขียน เมื่อดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอ ตั้งแต่ พ.ศ. 2517 - 2521.

ของคน เป็นเครื่องมือที่จะนำไปสู่ความร่วมมือประสานงานแก่ทุกฝ่ายได้ควยดี ผลที่ตามมา
 ก็คือความผาสุกของประชาชน และความเจริญของท้องถิ่น แต่ถ้านายอำเภอไม่อาจใช้
 บทบาทความเป็นผู้นำของตนเป็นเครื่องมือนำทาง ให้การปฏิบัติงานตลอดจนการประสานงาน
 อำเภอบรรลุผลไปได้ควยดีแล้ว การบริหารงานอำเภอย่อมไม่สามารถที่จะอำนวยความสะดวก
 สุขให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้เต็มที่ ซึ่งจะนำมาซึ่งความรู้สึกในทางที่ไม่ดีของประชาชน
 ที่มีต่อทางราชการ ซึ่งนับเป็นภัยอย่างใหญ่หลวงต่อสถานการณ์บ้านเมืองในปัจจุบัน ดังนั้น
 การขจัดปัญหาต่าง ๆ ทางด้านการบริหารงาน ตลอดจนการให้อำนาจหน้าที่ ตลอดจน
 ความรับผิดชอบแก่นายอำเภอในการบริหารงานอำเภอที่วางอยู่บนหลักการ ที่เป็นเหตุ
 เป็นผลและสามารถเป็นที่ยอมรับกันทุกหน่วยงานราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ความมี
 เอกภาพในการบังคับบัญชาข้าราชการของนายอำเภอ เป็นสิ่งที่ควรจะได้นำมาพิจารณาหา
 มาตรการแก้ไขโดยเร่งด่วน มิใช่เป็นการปล่อยให้นายอำเภอแต่ละคน อาศัยภาวะ
 ความเป็นผู้นำของตนไปตามลำพังในการบริหารงาน ตลอดจนการประสานงานในแต่ละ
 อำเภอ โดยมีได้มีเครื่องมือที่มีมาตรฐานแน่นอน ที่จะสร้างความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงาน
 ให้แก่ตัวนายอำเภอ ในฐานะที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการในระดับอำเภอ
 ซึ่งนับว่าเป็นเรื่องที่นับวันจะก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานอำเภอต่อไปอย่างไม่มีที่
 สิ้นสุด และผลกระทบที่ผู้ที่จะได้รับความเดือดร้อนดังกล่าวนี้ ก็คือประชาชนทั่วไปนั่นเอง