



บทที่ 1

บทนำ

ความเป็นมา และความสำคัญของปัญหา

อำเภอเป็นหน่วยงานการบริหารราชการส่วนภูมิภาคที่มีความสำคัญมากที่สุด (โชดก วีรธรรม พลสวัสดิ์ 2525 : 47) เพราะเป็นจุดประสานระหว่างนโยบายของรัฐบาล และความต้องการของประชาชนได้เป็นอย่างดี ในอำเภอหนึ่ง ๆ จะประกอบไปด้วยส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ มาปฏิบัติงานร่วมกัน โดยที่แต่ละส่วนราชการต่างก็มีหน้าที่แตกต่างกันไป เช่น กรมป่าไม้ ปศุสัตว์ เกษตร สรรพากร ที่ดิน ฯลฯ (วิสิทธิ์ สิ้นลือนาม 2525 : 91) โดยมีนายอำเภอเป็นผู้บังคับบัญชาหรือหัวหน้าฝ่ายบริหาร บทบาทของนายอำเภอในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารระดับอำเภอ ก็คือ การปฏิบัติงานเป็นตัวแทนของส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นไปพร้อม ๆ กัน จึงนับได้ว่านายอำเภอเป็นผู้มีบทบาทในการประสานของส่วนราชการทุกกระทรวง ทบวง กรม ในระดับอำเภอ (เอนก สิทธิประศาสน์ 2530 : 43-44) ในแง่ของการบริหาร การประสานงานจะเป็นหลักการบริหารที่มีความสำคัญที่สุดที่สามารถกำหนดความสำเร็จของหลักการบริหารอื่น ๆ และมีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานขององค์การ (พิชชา บวรวัฒนา 2528 : 38) สำหรับการบริหารราชการอำเภอก็เช่นกัน การที่จะบริหารราชการอำเภอให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและบรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐบาลตั้งไว้ก็ต้องอาศัยการประสานงานที่ดีมีประสิทธิภาพระหว่างส่วนราชการต่าง ๆ ภายในอำเภอ

แต่ตามสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน การประสานงานภายในอำเภอมักประสบปัญหา และมีข้อขัดข้องต่าง ๆ (วิบูลย์ เหลืองสะอาด 2520 : 176) ทั้งนี้เนื่องจากการจัดองค์การการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมีลักษณะหลากหลายในรูปแบบและการปฏิบัติ มีการซ้ำซ้อนในโครงสร้างอำนาจและหน้าที่ กล่าวคือ แต่ละกระทรวง ทบวง กรม มีการสร้างองค์การทางการบริหารงานของตนขึ้นมาในรูปแบบ ศูนย์ สำนักงานทั้งที่เป็นหน่วยงานเคลื่อนที่หรือประจำถาวรอยู่ในพื้นที่ และในรูปของคณะกรรมการ โดยที่องค์กรเหล่านี้มีอำนาจในการ

บริหารงานที่ได้รับมอบหมายโดยตรงจากกระทรวง ทบวง กรม จึงก่อให้เกิดปัญหาการประสานงาน ความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงานพื้นที่ (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2525-2529) ซึ่งถ้าหากไม่รับดำเนินการแก้ไขโดยเร็ว ก็จะทำให้ประเทศไทยสูญเสียงบประมาณและทรัพยากรต่าง ๆ ไปโดยเปล่าประโยชน์

วิธีการที่จะให้ข้าราชการอำเภอทุกกระทรวง ทบวง กรม ประสานงานหรือปฏิบัติงานร่วมกันอย่างมีประสิทธิภาพที่สุดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถและเทคนิคของนายอำเภอที่จะเลือกใช้ ซึ่งวรภัทร โศภณะเกษม (2520:16)กล่าวไว้ว่า ในบางครั้งนักบริหารที่บริหารงานอย่างเป็นกันเองและให้ประชาธิปไตยเกินไปก็อาจประสบความล้มเหลวได้เหมือนกัน ในขณะที่บางครั้งการบริหารงานแบบเด็ดขาดก็อาจประสบความล้มเหลวได้เช่นกัน ผู้บริหารที่ดีต้องมีแบบภาวะผู้นำทั้งด้านมุ่งสัมพันธ์และด้านมุ่งงานอยู่ในระดับมากทั้งสองด้าน (วิจิตร ชีระกุล 2518 : 19) แต่โดยสภาพการณ์แล้วนายอำเภอบางท่านแสดงแบบภาวะผู้นำโดยมุ่งงานเพียงอย่างเดียว ส่วนภาวะผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์บกพร่องไป การประสานงานก็จะเป็นไปตามสายการบังคับบัญชา ยึดถือกฎระเบียบอย่างเคร่งครัด โดยไม่สนใจและไม่ให้กำลังใจเท่าที่ควร จนทำให้ข้าราชการฯ ท้อแท้เหนื่อยหน่ายและไม่เต็มใจที่จะปฏิบัติงาน ส่วนนายอำเภอบางท่านก็แสดงภาวะผู้นำในลักษณะมุ่งสัมพันธ์เพียงอย่างเดียว จนลืมนำงานถึงงาน การประสานงานก็จะเป็นอย่างไม่เป็นทางการ ให้ความเป็นกันเองกับข้าราชการฯ มากจนเกินไปจนทำให้ข้าราชการฯ ขาดความเกรงใจ ละเลยต่อหน้าที่ ความรับผิดชอบ กฎระเบียบ หรือคำสั่งต่าง ๆ เมื่อพิจารณาแล้วจะเห็นว่าแบบภาวะผู้นำของนายอำเภอเป็นองค์ประกอบที่สำคัญประการหนึ่ง ที่มีผลต่อความสำเร็จของการประสานงานและการปฏิบัติงานระดับอำเภอ

ด้วยเหตุที่แบบภาวะผู้นำของนายอำเภอเป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อการประสานงานภายในอำเภอ และปัญหาการขาดการประสานงานภายในภาครัฐบาลเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องการแก้ไข โดยระบุไว้อย่างชัดเจนในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2530-2534) ประกอบกับงานศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการประสานงานเท่าที่ผ่านมา มักมุ่งเน้นไปยังตัวปัญหาของการประสานงานเป็นส่วนใหญ่ เช่น ผลการวิจัยของ อรุณ รักธรรม (2508) พบว่าการวางแผนปฏิบัติงานร่วมกันจะทำให้เกิดการประสานงานที่ดี ทำให้งานบรรลุเป้าหมายที่วางไว้ และปรีชา เรืองจันทร์ (2523) พบว่า การที่เจ้าหน้าที่ไม่เข้าใจเรื่อง

อำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานจะทำให้การประสานงานไม่ราบรื่น ส่วนสิทธิบัตร หลวงศรี (2523) พบว่า ถ้าหากมีความสามัคคีแล้ว จะทำให้เกิดการประสานงานที่ดี สำหรับ สันติ เกรียงไกรสุข (2512) พบว่า ปัญหาการประสานงานเกิดจากสาเหตุการจัดโครงสร้าง การปฏิบัติงานและความสัมพันธ์ของผู้ปฏิบัติงาน และนอกจากนี้มิยะรัตน์ สุวรรณจินดา (2520) ยังพบว่าปัญหาของการประสานงานเกิดจากการไม่เข้าร่วมการประชุมของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น ดังนั้นการศึกษาหาความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของนายอำเภอกับระดับการประสานงานภายในอำเภอ จึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจควรแก่การศึกษาค้นคว้าว่า แบบภาวะผู้นำของ นายอำเภอมีความสัมพันธ์กับระดับการประสานงานภายในอำเภอมากน้อยเพียงใด เพื่อที่ นายอำเภอจะได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการปรับปรุงแบบภาวะผู้นำให้เหมาะสม อันจะส่งผลต่อการปฏิบัติงานระดับอำเภอให้ดำเนิน ไปอย่างมีประสิทธิภาพ

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแบบภาวะผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ (Consideration) และแบบมุ่งงาน (Initiating Structure) ของนายอำเภอ ตามความคิดเห็นของนายอำเภอ และหัวหน้า ส่วนราชการประจำอำเภอ
2. เพื่อศึกษาระดับการประสานงานภายในอำเภอ
3. เพื่อเปรียบเทียบระดับการประสานงานภายในอำเภอของนายอำเภอที่มีภาวะ ผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ กับ ระดับการประสานงานภายในอำเภอของนายอำเภอที่มีภาวะผู้นำแบบมุ่ง งาน
4. เพื่อศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างแบบภาวะผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์และแบบมุ่งงานของ นายอำเภอ กับ ระดับการประสานงานภายในอำเภอ
5. เพื่อให้ได้มาซึ่งผลสรุปและข้อเสนอแนะสำหรับเป็นแนวทางให้นายอำเภอ ปรับปรุงแบบภาวะผู้นำของตนเองให้เหมาะสม อันจะส่งผลต่อระดับการประสานงานภายใน อำเภอ และการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ทำให้ทราบถึงแบบภาวะผู้นำของนายอำเภอว่า มีภาวะผู้นำแบบมุ่งสัมพันธหรือแบบมุ่งงาน
2. ทำให้ทราบถึงระดับการประสานงานภายในอำเภอ
3. สามารถใช้เป็นแนวทางสำหรับนายอำเภอ ในการปรับปรุงแบบภาวะผู้นำให้เหมาะสม
4. ทำให้ทราบว่าแบบภาวะผู้นำของนายอำเภอมีความสัมพันธ์เพียงใดต่อระดับการประสานงานภายในอำเภอ

ตัวแปรที่ศึกษา

1. ตัวแปรอิสระ ได้แก่ แบบภาวะผู้นำของนายอำเภอแบบมุ่งสัมพันธ และแบบมุ่งงาน

2. ตัวแปรตาม ได้แก่ ระดับการประสานงานภายในอำเภอ

3. ตัวแปรแทรกซ้อน ได้แก่ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระดับชั้น (ซี)

คุณลักษณะและประสบการณ์ของหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ตลอดจนอายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอสถานภาพของนายอำเภอ สถานภาพของอำเภอ (อำเภอ ชั้น 1. 2. 3. 4. หรือ 5.) และระบบการบริหารอำเภอ

สมมติฐานในการวิจัย

1. ภาวะผู้นำของนายอำเภอ ตามความคิดเห็นของนายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ไม่แตกต่างกัน

2. ระดับการประสานงานภายในอำเภอของนายอำเภอที่มีภาวะผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ และแบบมุ่งงาน ไม่แตกต่างกัน

3. ภาวะผู้นำของนายอำเภอ มีความสัมพันธ์กับระดับการประสานงานภายในอำเภอเมื่อควบคุมผลของตัวแปร ดังต่อไปนี้คือ เพศ อายุ ระดับการศึกษา ระดับชั้น (ซี)

คุณลักษณะและ ประสบการณ์ของหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ตลอดจน อายุ ระดับการศึกษา ประสบการณ์ที่ดำรงตำแหน่งนายอำเภอ, สถานภาพของนายอำเภอ สถานภาพของอำเภอ และระบบการบริหารอำเภอ

ข้อตกลงเบื้องต้น

1. ภาวะผู้นำของนายอำเภอ เป็นสิ่งที่ได้มาจากความคิดเห็นของนายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ โดยการสำรวจตามแบบสอบถามวัดแบบภาวะผู้นำของมหาวิทยาลัยแห่งมลรัฐ โอไฮโอที่ชื่อว่า Leader Behavior Description Questionnaire (LBDQ)

2. ระดับการประสานงานภายในอำเภอ และคุณลักษณะของหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอเป็นสิ่งที่ได้มาจากความคิดเห็นของหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ โดยการสำรวจตามแบบสอบถามที่ผู้วิจัย ได้สร้างขึ้น

ขอบเขตของการวิจัย

เนื่องจากแต่ละภาคของประเทศไทยมีสภาพแวดล้อมทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง ทนธรรมนิยมประเพณีและวัฒนธรรมที่แตกต่างกันออกไป หากการศึกษาวิจัยมีขอบเขตครอบคลุมทุกภาคแล้ว ก็อาจทำให้ประชากรและกลุ่มตัวอย่างที่จะศึกษามีลักษณะแตกต่างกันได้ ดังนั้นในการศึกษาวิจัยจึงทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างภาวะผู้นำของนายอำเภอกับระดับการประสานงานภายในอำเภอ โดยทำการศึกษาจากนายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ซึ่งมาจากกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ของทุกอำเภอในเขตจังหวัดภาคเหนือ 8 จังหวัด รวมทั้งสิ้น 75 อำเภอเท่านั้น อันได้แก่

1. จังหวัดเชียงราย จำนวน 12 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองเชียงราย อ.เวียงชัย อ.เชียงของ อ.เทิง อ.ป่าแดด อ.แม่จัน อ.เชียงแสน อ.แม่สาย อ.เวียงป่าเป้า อ.แม่สรวย อ.พญาเม็งราย อ.พาน
2. จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 19 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองเชียงใหม่ อ.จอมทอง อ.แม่แจ่ม อ.เชียงดาว อ.ดอยสะเก็ด อ.แม่แตง อ.แม่ริม อ.สะเมิง อ.ฝาง อ.แม่อาว

อ.พร้าว อ.สันป่าตอง อ.สันกำแพง อ.สันทราย อ.หางดง อ.ฮอด อ.ดอยเต่า อ.อมก๋อย
อ.สารภี

3. จังหวัดน่าน จำนวน 8 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองน่าน อ.แม่จริม
อ.น่าน้อย อ.ปัว อ.ท่าวังผา อ.เวียงสา อ.ทุ่งช้าง อ.เชียงกลาง

4. จังหวัดแพร่ จำนวน 7 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองแพร่ อ.ร้องกวาง อ.ลอง
อ.สูงเม่น อ.เด่นชัย อ.สอง อ.วังชิ้น

5. จังหวัดพะเยา จำนวน 7 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองพะเยา อ.จุน อ.เชียงคำ
อ.เชียงม่วน อ.ดอกคำใต้ อ.ปง อ.แม่ใจ

6. จังหวัดแม่ฮ่องสอน จำนวน 5 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองแม่ฮ่องสอน อ.ขุนยวม
อ.ปาย อ.แม่ลาน้อย อ.แม่สะเรียง

7. จังหวัดลำปาง จำนวน 12 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองลำปาง อ.แม่ทะ
อ.แม่เมาะ อ.เกาะคา อ.เสริมงาม อ.งาว อ.แจ้ห่ม อ.วังเหนือ อ.เถิน อ.แม่พริก
อ.สบปราบ อ.ห้างฉัตร

8. จังหวัดลำพูน จำนวน 5 อำเภอ ได้แก่ อ.เมืองลำพูน อ.แม่ทา
อ.บ้านโฮ่ง อ.ลี้ อ.ป่าซาง

นิยามศัพท์เฉพาะ

1. อำเภอ หมายถึง หน่วยราชการบริหารรองจากจังหวัด
2. นายอำเภอ หมายถึง หัวหน้าปกครองบังคับบัญชาบรรดาข้าราชการในอำเภอ
และรับผิดชอบงานบริหารราชการของอำเภอ

3. ส่วนราชการประจำอำเภอ หมายถึง ตัวแทนของกระทรวง ทบวง กรม
ต่าง ๆ ที่ไปประจำอยู่ในท้องที่อำเภอ ได้แก่

- | | |
|---------------------|----------------------------------|
| 3.1 ศึกษาธิการอำเภอ | 3.2 สรรพสามิตอำเภอ |
| 3.3 สาธารณสุขอำเภอ | 3.4 สหกรณ์อำเภอ |
| 3.5 ที่ดินอำเภอ | 3.6 ป่าไม้อำเภอ |
| 3.7 สัสดีอำเภอ | 3.8 สถานีตำรวจภูธรประจำ
อำเภอ |

- | | | | |
|------|----------------------------|------|-------------------------|
| 3.9 | โรงพยาบาลประจำอำเภอ | 3.10 | สรรพากรอำเภอ |
| 3.11 | สำนักงานการประถมศึกษาอำเภอ | 3.12 | สำนักงานพัฒนาชุมชนอำเภอ |
| 3.13 | ปลัดอำเภอ | 3.14 | เกษตรอำเภอ |
| 3.15 | โรงเรียนมัธยมประจำอำเภอ | | |

4. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ หมายถึง ผู้ปกครองบังคับบัญชารับผิดชอบเกี่ยวกับราชการของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ ที่ประจำอยู่ในท้องที่อำเภอ

5. ภาวะผู้นำ หมายถึง กระบวนการใช้อิทธิพลในความสัมพันธ์ และศิลปะของการบอกชี้แนะที่มีต่อผู้ใต้บังคับบัญชา เพื่อให้ปฏิบัติงานตามหน้าที่ด้วยความเข้าใจ และบรรลุเป้าหมายภายใต้สถานการณ์ที่กำหนดให้

6. ภาวะผู้นำแบบมุ่งสัมพันธ์ (Consideration) หมายถึง แบบภาวะผู้นำที่แสดงพฤติกรรมออกต่อ ผู้ใต้บังคับบัญชา โดยเน้นความเป็นมิตรที่ดี ความเป็นกันเอง ความไว้วางใจ เชื่อใจ ความเห็นอกเห็นใจ มีความนับถือซึ่งกันและกัน การให้เกียรติยกย่อง ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชาเป็นไปอย่างอบอุ่นและจริงใจ

7. ภาวะผู้นำแบบมุ่งงาน (Initiating Structure) หมายถึงแบบภาวะผู้นำที่แสดงพฤติกรรมออกต่อผู้ใต้บังคับบัญชา ในลักษณะการแจกแจงงาน การกำหนดระเบียบแบบแผนและวิธีปฏิบัติงาน ตลอดจนการกำหนดช่องทางการติดต่อสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกอย่างรัดกุม ความสัมพันธ์ระหว่างผู้นำกับผู้ใต้บังคับบัญชา เป็นไปตามตำแหน่ง หน้าที่ และภารกิจที่ได้รับมอบหมาย

8. การประสานงาน (Coordination) หมายถึง การที่จะทำให้เกิดความร่วมมือร่วมใจ การกำหนดวิธีการ และ ระเบียบแบบแผน การกำกับดูแลให้การปฏิบัติของเจ้าหน้าที่มีความสอดคล้องกันอย่างเป็นระบบ ทั้งนี้ เพื่อให้งานดำเนินไปด้วยความราบรื่น และบรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด

9. อายุ หมายถึง อายุจริงของนายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

10. ระดับการศึกษา หมายถึง วุฒิสองสูงทางการศึกษาที่นายอำเภอ และหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ ได้รับ คือ ต่ำกว่าปริญญาตรี ปริญญาตรี สูงกว่าปริญญาตรี

11. ระดับขั้น (ซี) หมายถึง ระบบการจำแนกตำแหน่งข้าราชการพลเรือน โดยแบ่งออกเป็น ระดับ 1 ระดับ 3 ระดับ 4 ระดับ 5 ระดับ 6 ระดับ 7 ระดับ 8

12. คุณลักษณะ หมายถึง คุณลักษณะของหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ โดยแบ่ง

ออกเป็น 2 กลุ่ม ตามแนวความคิดของ Mc Gregor คือ

ก. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่มีคุณลักษณะตามแนวความคิดทฤษฎี X ซึ่งไม่ชอบที่จะทำงานพยายามหลีกเลี่ยงงาน ชอบที่จะถูกบังคับและไม่ค่อยมีความทะเยอทะยาน แต่อยากมีความมั่นคง

ข. หัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอที่มีคุณลักษณะตามแนวความคิดทฤษฎี Y ซึ่งสามารถควบคุมตนเองให้ทำงานตามที่ได้รับมอบหมายได้ มีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์ และมีความรับผิดชอบ

13. ประสิทธิภาพ หมายถึง ประสิทธิภาพในการดำรงตำแหน่งนายอำเภอ และ ประสิทธิภาพในการรับราชการของหัวหน้าส่วนราชการประจำอำเภอ

14. สถานภาพ หมายถึง สถานภาพของนายอำเภอ โดยแบ่งสถานภาพของ นายอำเภอ เป็น 2 กลุ่ม คือ การดำรงตำแหน่งนายอำเภอโดยได้รับการคัดเลือกจากกรมการปกครอง และการดำรงตำแหน่งนายอำเภอโดยผ่านการสอบคัดเลือก

15. สถานภาพของอำเภอ หมายถึง ขนาดและความเจริญของอำเภอ แบ่งออกเป็น 5 กลุ่มคือ ชั้น 1 ชั้น 2 ชั้น 3 ชั้น 4 ชั้น 5

16. ระบบการบริหารอำเภอ หมายถึง ระบบการบริหารงานของอำเภอแห่งนั้น ๆ เป็นแบบรวมอำนาจ (Centralized) หรือแบบกระจายอำนาจ (Decentralized)