

บทที่ ๑

บทนำ



ก. ความสำคัญของเรื่อง

อำเภอเป็นหน่วยราชการส่วนภูมิภาคที่มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด อำเภอเป็นที่รวมของหน่วยราชการต่าง ๆ มากมาย อาทิ ที่ทำการปกครองอำเภอ ที่ทำการสรรพากรอำเภอ ที่ทำการสรรพสามิตอำเภอ หน่วยสวัสดิ์อำเภอ สำนักงานที่ดินอำเภอ สำนักงานเกษตรอำเภอ ที่ทำการปศุสัตว์อำเภอ เป็นต้น หน่วยงานที่ประจำทำงานอยู่ ณ ที่ว่าการอำเภอเหล่านี้ ล้วนแต่ปฏิบัติงานในด้านให้บริการแก่ประชาชน โดยประสานความร่วมมือกับที่ทำการปกครองอำเภออย่างใกล้ชิด ฉะนั้นจึงนับได้ว่าอำเภอเป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศในต่าง ๆ เป็นอันมาก และในปัจจุบันนี้หน่วยงานของรัฐทั้งหมดต่างก็มุ่งหวังที่จะปรับปรุงงานการบริหารของหน่วยให้สามารถดำเนินงานไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและเจริญก้าวหน้ายิ่ง ๆ ขึ้นไป ดังนั้น การบริหารงานอำเภอจึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง เพราะเมื่อการบริหารงานอำเภอได้ดำเนินไปบรรลุวัตถุประสงค์ ผู้รับบริการคือประชาชนก็จะอยู่ดีมีสุข ทำให้ผู้เขียนหยิบยกการบริหารงานอำเภอเป็นเรื่องสำคัญในการศึกษา

ข. สภาพของปัญหา

เมื่อพิจารณาถึงการบริหารงานซึ่งหมายถึงการนำเอาทรัพยากรในการบริหาร (Administrative resources) ซึ่งได้แก่ คน (Man) วัสดุ อุปกรณ์ (Material)

งบประมาณ (Money) มาประกอบการตามกระบวนการบริหารงาน (Process of Management) เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ °

ในทำนองเดียวกันการบริหารงานของอำเภอปลาปากจะบรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ก็จะต้องนำเอาตัวข้าราชการอำเภอปลาปาก วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้เท่าที่อำเภอปลาปากจะมี และงบประมาณเท่าที่อำเภอปลาปากจะได้รับมาประกอบการตามกระบวนการบริหารซึ่งได้แก่ การวางแผนงาน (Planning) การจัดองค์การ (Organizing) การจัดคนเข้าทำงาน (Staffing) การสั่งงาน (Directing) และการควบคุม (Controlling) อย่างไรก็ตาม เป็นที่ทราบกันโดยทั่วไปว่าการบริหารงานอำเภอมีอุปสรรคนานัปการ ซึ่งอำเภอปลาปากก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน ทั้งนี้ ปัญหาและอุปสรรคจะต้องมาจากปัจจัยดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะของอำเภอปลาปากได้แก่

๑. ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจากความไม่พร้อมสมบูรณ์ของกระบวนการในการบริหารงาน ได้แก่ การวางแผน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ และการควบคุมงาน

๒. ปัญหาที่เกิดขึ้นเนื่องจาก ข้าราชการอำเภอปลาปากไม่พร้อมสมบูรณ์ เนื่องจากต้องปฏิบัติงานในพื้นที่ที่ไม่เจริญและไม่ทัดเทียมกับอำเภอข้างเคียง รวมทั้งมีการคุกคามของผู้ออกการร้ายคอมมิวนิสต์

๓. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากความไม่เพียงพอของวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณในการบริหารงานอำเภอ

๔. ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการจัดดำเนินการในกา^๑ให้บริการแก่ประชาชน ๗ ที่ว่าการอำเภอปลาปาก เช่น การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนที่มาติดต่อ การจัดสำนักงาน และการจัดเก็บเอกสารยังไม่ดีเพียงพอ

ค. วัตถุประสงค์ของการศึกษาและวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาและวิจัยถึงสภาพของปัญหาที่กล่าวมาแล้วว่ามีส่วนใดที่มีความไม่เหมาะสมมีจุดบกพร่องอยู่ที่ใด อย่างไรบ้าง เพื่อที่จะเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขและปรับปรุงให้ดีขึ้น เพื่อให้อำเภอปลาปากสามารถบริหารงานให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ได้อย่างเต็มที่

ง. สมมุติฐาน

๑. ความไม่พร้อมสมบูรณ์ของกระบวนการบริหารงานก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานอำเภอปลาปาก

๒. ก. สภาพแวดล้อมที่ข้าราชการต้องประสบในขณะรับราชการ และการคุกคามของผู้นอกการร้ายคอมมิวนิสต์ทำให้ข้าราชการอำเภอปลาปากมีขวัญที่ไม่พร้อมสมบูรณ์ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานอำเภอปลาปาก

๒. ข. การดำรงชีวิตส่วนตัวของข้าราชการอำเภอ ความพึงพอใจในลักษณะและตำแหน่งหน้าที่ราชการอำเภอและคุณธรรมของผู้นบังคับบัญชา ไม่มีส่วนทำให้ขวัญของข้าราชการอำเภอไม่พร้อมสมบูรณ์ ไม่ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานอำเภอปลาปาก

๓. ความไม่พร้อมสมบูรณ์ของวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานอำเภอปลาปาก

๔. ความไม่พร้อมสมบูรณ์ของการจัดดำเนินการในกา^๑ให้บริการแก่ประชาชน ๗ ที่ว่าการอำเภอ เช่น การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน การจัดสำนักงาน การจัดเก็บเอกสาร ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานอำเภอปลาปาก

จ. การค้นคว้าและการวิจัย

ผู้เขียนได้ค้นคว้าและวิจัยในรูปแบบผสมผสานกันในแบบพรรณนาและวิเคราะห์ (Discriptive and Analytical Methods) โดยทำการศึกษาจากเอกสาร (Documentary Research) ทั้งในส่วนหลักเกณฑ์และทฤษฎีแนวความคิดทางการบริหาร รวมทั้งกฎหมาย ข้อบังคับและเอกสารของทางราชการ ประกอบกับการใช้วิธีวิจัยโดยการสังเกตการณ์ของผู้เขียน และประสบการณ์ของผู้เขียนเอง สอดถามเปรียบเทียบกับผู้มีประสบการณ์คนอื่น และในแบบ Focused Interview เพื่อมุ่งความสนใจของผู้ถูกสัมภาษณ์ให้เข้าสู่จุดมุ่งหมายที่กำหนด รวมทั้งทำการศึกษาและวิจัยจากหอดแบบสอบถามให้ข้าราชการอำเภอปลาปากจำนวน ๑๕๐ คน ไม่จำกัดเพศ ทัศนความรู้ และอายุ แต่จะต้องอยู่ปฏิบัติหน้าที่ในอำเภอปลาปากมาแล้วอย่างน้อย ๑ ปี

ฉ. ขอบเขตของการศึกษาและวิจัย

วิทยานิพนธ์นี้มุ่งศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานอำเภอปลาปาก ที่สืบเนื่องมาจากกระบวนการในการบริหารงานอำเภอ ขวัญของข้าราชการอำเภอ วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ รวมตลอดถึงการจัดทำเนืองานในการให้บริการแก่ประชาชน ณ ที่ว่าการอำเภอปลาปาก แต่เนื่องจากการบริหารงานอำเภอเป็นเรื่องที่มีความกว้างขวางมาก จึงไม่สามารถที่จะศึกษาได้โดยละเอียดและทุกแง่มุมได้ ผู้เขียนจึงขอวางขอบเขตในการศึกษาและวิจัย การบริหารงานอำเภอ (ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอปลาปาก) ไว้ดังนี้

๑. ในด้านกระบวนการในการบริหารงานอำเภอ ศึกษาและวิจัยจาก แผนงาน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการและการควบคุมงาน โดยอาศัยศึกษาและวิจัยจาก กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ และเอกสารของทางราชการเป็นหลัก ประกอบกับการ Focused Interview คือการสัมภาษณ์แบบเจาะจงให้ตรงเป้าหมายกับผู้ที่มีประสบการณ์ทางด้าน เช่น นายอำเภอปลาปาก เพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติม หรือให้ได้ข้อมูลครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

๒. ในค่านขวัญของข้าราชการอำเภอปลาปาก ศึกษาและวิจัยจาก

๒.๑ การดำรงชีวิตส่วนตัว (ภูมิสำเนา สถานภาพ และสิ่งแวดล้อมครอบครัว การดำรงฐานะในทางเศรษฐกิจ)

๒.๒ สภาพแวดล้อมที่ข้าราชการอำเภอปลาปากประสบ (สภาพไฟฟ้า สภาพน้ำอุปโภคบริโภค สภาพเครื่องอุปโภคบริโภค สภาพสิ่งบันเทิง สภาพการคมนาคม)

๒.๓ การคุกคามของผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ (การใช้กำลังเข้าปะทะกับเจ้าหน้าที่ ความหวั่นเกรงต่อผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ การเสี่ยงอันตรายในการเดินทาง ไปปฏิบัติราชการ ความต้องการความปลอดภัยจากผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์)

๒.๔ ความพึงพอใจในลักษณะและตำแหน่งหน้าที่ราชการ (ความต้องการทำงาน การเปลี่ยนแปลง ความสามัคคีและความร่วมมือในการทำงาน ความก้าวหน้าของงาน การเสนอความคิดริเริ่ม)

๒.๕ คุณธรรมของผู้บังคับบัญชา (ความยุติธรรม ความเป็นกันเอง การพิจารณาบำเหน็จประจำปี)

โดยทอแบบสอบถามให้แก่ข้าราชการอำเภอปลาปากจำนวน ๑๕๐ ท่าน จากข้าราชการอำเภอปลาปากประมาณ ๒๐๐ ท่าน และได้แบบสอบถามกลับคืน ๑๑๐ ท่าน แบบสอบถามนี้ทอให้แก่ข้าราชการอำเภอปลาปาก โดยไม่จำกัด เพศ พื้นที่ความรู้ อายุ เว้นไว้แต่ข้าราชการผู้นั้นจะต้องอยู่ปฏิบัติงานราชการในเขตอำเภอปลาปากไม่น้อยกว่า ๑ ปี

๓. วัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้และงบประมาณ ศึกษาและวิจัยจาก กฎหมาย ระเบียบข้อบังคับและเอกสารของทางราชการเป็นหลัก ประกอบกับการ Focused Interview ที่ผู้มีประสบการณ์มาทำท่าน เช่น นายอำเภอปลาปาก เสมียนตราอำเภอปลาปาก กำนันตำบลปลาปากและจากประสบการณ์ของผู้เขียนเอง เพื่อให้ได้ข้อมูลเพิ่มเติมหรือให้ได้ครบถ้วนมากยิ่งขึ้น

๔. การจัดดำเนินการในการให้บริการแก่ประชาชน ณ ที่ว่าการอำเภอปลาดุก
ศึกษาและวิจัยจากการอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มาติดต่อ ณ ที่ว่าการอำเภอ
การจัดสำนักงาน และการจัดเก็บเอกสารของอำเภอ โดยศึกษาและวิจัยจากการสังเกต
ในขณะปฏิบัติราชการ ประสพการณ์ของผู้เขียน

๕. อำเภอข้างเคียงให้หมายถึง อำเภอเรณูนคร อำเภอธาตุพนม อำเภอ
นาแก จังหวัดนครพนม และอำเภอกุสุมาลย์ จังหวัดสกลนคร เพราะเป็นอำเภอที่มี
พื้นที่ติดต่อกัน

๖. ความไม่พร้อมสมบูรณ์ ให้หมายถึงความไม่ครบครัน ความไม่เพียงพอ
ความถูกจำกัด และความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย

๗. ผู้ก่อการร้ายคอมมิวนิสต์ ให้หมายถึง ประชาชนผู้หลงผิดไปฝากไว้ในลัทธิ
การเมืองฝ่ายตรงข้ามของอำเภอปลาดุกที่พยายามใช้มาตรการทุกชนิด เพื่อนำลัทธิ
การเมืองที่ตนเชื่อเข้ามาปกครองประเทศ

๘. ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาและวิจัย

จากการศึกษาและวิจัยในเรื่องการบริหารงานอำเภอ (ศึกษาเฉพาะกรณีอำเภอ
ปลาดุก) ก็เพื่อทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงานอำเภอ และเสนอแนว
ทางแก้ไขและปรับปรุงการบริหารงานให้ดีขึ้น ดังนั้น ผู้เขียนจึงคาดว่าประโยชน์ที่ควรจะ
ได้รับจากการศึกษาและวิจัยเรื่องนี้ คือ

- ๑. ผลการวิเคราะห์จะช่วยให้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคของการบริหารงาน
อำเภอปลาดุก เพื่อหาทางแก้ไขและปรับปรุงการบริหารงานอำเภอได้ในบางส่วน
- ๒. เป็นแนวทางในการศึกษาและวิจัยในเรื่องที่เกี่ยวข้องต่อไป
- ๓. ใช้เป็นเอกสารประกอบความรู้ได้พอสมควร
- ๔. เพื่อความสมบูรณ์ของปริญญาวิทยาศาสตรมหาบัณฑิตของผู้เขียน

ข. ลำดับการเสนอเรื่อง

วิทยานิพนธ์นี้ประกอบขึ้นจาก ๒ บทที่สำคัญ ๆ คือ

บทที่ ๑ บทนำ กล่าวถึงความสำคัญของเรื่อง สภาพของปัญหา วัตถุประสงค์ของการศึกษา สมมุติฐาน การค้นคว้าและวิจัย ประโยชน์ที่ได้รับจากการศึกษาและวิจัย

บทที่ ๒ แนวความคิดและทฤษฎีในการบริหาร กล่าวถึง

ก. องค์ประกอบของการบริหาร

ข. กระบวนการในการบริหาร ประกอบด้วยแผนงาน การจัดองค์การ การจัดคนเข้าทำงาน การสั่งการ การควบคุม

ค. ขั้วและแรงจูงใจ เช่น ความสำคัญของขั้ว องค์ประกอบกำลัง ขั้ว ทฤษฎีแรงจูงใจของ Maslow ทฤษฎีแรงจูงใจของ Herzberg ตำราวิชาการบริหารของ Blake & Mouton และแบบผู้นำของ Likert

บทที่ ๓ ระบบราชการในการบริหารงานอำเภอ กล่าวถึง

ก. วิวัฒนาการการปกครองส่วนภูมิภาค

ข. การจัดตั้งอำเภอในปัจจุบัน

ค. ประวัติและสภาพทั่ว ๆ ไปของอำเภอปลาปาก

ง. อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการบริหารงานอำเภอ

ก) นายอำเภอ

ข) ปลัดอำเภอ

ค) ศึกษาธิการอำเภอ

ง) สมุหบัญชีอำเภอ

จ) เกษตรอำเภอ

ฉ) พนักงานที่ดินอำเภอ

- ข) พัฒนาการอำเภอ
- ค) ป่าไม้อำเภอ
- ง) สัสดีอำเภอ
- จ) สรรพสามิตอำเภอ
- ฉ) สาธารณสุขอำเภอ
- ช) งานฝาก (แผนกปกครอง)

บทที่ ๔ การบริหารงานอำเภอปลาปาก กล่าวถึง

- ก. การบริหารงาน
- ข. การบริหารงานอำเภอปลาปาก
 - ๑. นโยบายการบริหารงานอำเภอ
 - ๒. การจัดองค์การ
 - ๓. การบริหารงานบุคคล
 - ๔. การบริหารงานคลัง

บทที่ ๕ วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานอำเภอปลาปาก

- ก. คำนวณกระบวนการในการบริหารงานอำเภอ
- ข. คำนวณต้นทุนของข้าราชการอำเภอ
- ค. คำนวณวัสดุ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องใช้ และงบประมาณในการบริหารงานอำเภอ
- ง. คำนวณการจัดทำเนื้องานในการให้บริการแก่ประชาชน ณ ที่ว่าการอำเภอปลาปาก

บทที่ ๖ สรุปและเสนอแนะ.