

บทที่ 1

บทนำ

1. ที่มาและความสำคัญของปัญหา

สภาพปัจจุบันสังคมมีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมากจากอิทธิพลของเทคโนโลยีที่ก้าวหน้า ระบบการสื่อสารที่รวดเร็วและหลากหลาย เช่น หนังสือพิมพ์ วิทยุ โทรทัศน์ ไซเบอร์ดาเวียมและคอมพิวเตอร์ สามารถทำให้คนในสังคม ไม่ว่าจะอาศัยอยู่ ณ แห่งหน หรือมุมใดของโลกก็สามารถได้ทราบข่าวคราว เหตุการณ์ที่เกิดขึ้นได้ในเวลาอันรวดเร็ว คนในสังคมปัจจุบัน จึงสามารถที่จะเรียนรู้สิ่งต่าง ๆ ได้อย่างรวดเร็วระบบการศึกษาได้พัฒนาขึ้นการศึกษาระบบเปิด ทำให้การศึกษาเป็นไปอย่างกว้างขวางและทั่วถึง เช่น ระบบการศึกษานอกโรงเรียนมีมหาวิทยาลัย เปิดเช่น มสธ. และรามคำแหง สังคมปัจจุบันจึงอุดมไปด้วยผู้มีความรู้ ความสามารถในด้านและสาขา ต่าง ๆ มีศักยภาพพร้อมที่จะพัฒนาสังคมให้ก้าวหน้าต่อไปอย่างไม่หยุดยั้ง

เช่นเดียวกัน การปกครองและการบริหารถือเป็นศาสตร์ที่มีความสำคัญแขนงหนึ่ง ควบคู่กับสังคมมาตั้งแต่โบราณ จึงต้องมีการพัฒนาปรับตัวเองให้เข้ากับภาวะการณ์สังคม และสิ่งแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไม่อาจหยุดนิ่งอยู่กับที่ได้ สถาบันทางการเมืองที่สำคัญ เช่น กระทรวงมหาดไทยนั้น เคยถูกนักการเมืองบางคนในยุคนี้ และสื่อมวลชนตั้งคำถามว่า ยังมีความคิดที่ล้าหลัง เป็นพวกไดโนเสาร์เนื่องจากไม่มีการเปลี่ยนแปลงให้เข้ากับ แนวคิดของสังคมสมัยใหม่ จึงทำให้เกิดความสงสัยว่าเหตุใดจึงเป็นเช่นนั้น ซึ่งกระทรวงมหาดไทยเองก็ประกอบด้วยบุคลากรซึ่งเป็นข้าราชการที่มีความรู้ความสามารถมากมาย ข้าราชการในแต่ละรุ่นก็ได้ถ่ายทอดแนวความคิดและประสบการณ์วัฒนธรรมทางการเมืองไปสู่ ข้าราชการรุ่นหลังอยู่ตลอดเวลา ตำแหน่งสำคัญของข้าราชการ ประจำสังกัดกระทรวงมหาดไทย เช่น ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือแม่แต่นายอำเภอ กำลังจะถูกประชาชนตั้งข้อสังเกตว่าควรจะมาจากข้าราชการประจำหรือมาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง นายอำเภอ คือข้าราชการกลุ่มที่จะก้าวขึ้นเป็นผู้ว่าราชการจังหวัดในรุ่นต่อ ๆ ไป

ซึ่งจะได้รับผลกระทบมากต่อกระแสการเปลี่ยนแปลงนี้ ขณะเดียวกันปลัดอำเภอ เป็นข้าราชการบริหารระดับต้น ที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งนายอำเภอต่อไปซึ่งถือว่าส่วนมาก ยังเป็นคนรุ่นใหม่ ที่ได้รับการศึกษาจากสถาบันของสังคมยุคใหม่นี้ จึงน่าสนใจว่า ปลัดอำเภอ จะมีทัศนคติต่อนายอำเภอในปัจจุบันนี้อย่างไร ซึ่งอาจจะบอกถึงการปรับตัวของ ข้าราชการสายปกครองในอนาคตว่าจะไปในทิศทางใด จะมีความสอดคล้องกับ ความต้องการของสังคมหรือไม่ บทบาทและหน้าที่ปัจจุบันของนายอำเภอ ในสังคมที่มี กระแสการเรียกร้องเพื่อให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นมีความรุนแรงมากขึ้นตามลำดับ นายอำเภอและปลัดอำเภอซึ่งเป็นข้าราชการปกครองที่มีความสำคัญและ อยู่ในพื้นที่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง จึงเป็นตัวแปรตัวหนึ่งที่จะชี้ถึงความจำเป็นที่จะต้อง เปลี่ยนแปลงในการบริหารงานปกครองในอนาคต ที่ให้สอดคล้องกับความต้องการของ สังคมที่มนุษย์ต้องการเสรีภาพ ในการกำหนดวิถีชีวิตของตนเอง มีเสรีภาพและเกียรติ ของมนุษย์จะพึงมีได้นี้ก็โดยการเข้ามามีส่วนร่วม ในการปกครองและการบริหาร (Rauf P.de Guzman and Ma.Aurora A. Carbonell,1980:2) ในขณะที่การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่น อาจจะมีผลกระทบต่อสถานภาพและบทบาทของข้าราชการปกครอง ซึ่งถูกมองว่าเป็นการ สูญเสียอำนาจและไม่ยอมรับการเปลี่ยนแปลง จากเหตุผลดังกล่าวจึงสรุปได้ว่าความสำคัญ ที่ทำให้ผู้วิจัยต้องการศึกษาเรื่องนี้ คือต้องการทราบถึงทัศนคติของปลัดอำเภอที่มีต่อ ตำแหน่งนายอำเภอ โดยพิจารณาจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น เพศ อายุ การศึกษา ฯลฯ เพื่อที่ จะได้ทราบถึงปัญหาและแนวทางปรับปรุงแก้ไข นอกจากนี้เพื่อจะได้ทราบถึงทัศนคติของ ปลัดอำเภอในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับในอดีต และเพื่อทราบถึงขวัญกำลังใจของปลัดอำเภอ ที่ปฏิบัติงานในปัจจุบัน ในขณะที่สังคมกำลังมีความเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

วิวัฒนาการด้านบทบาทความสำคัญของปลัดอำเภอและนายอำเภอ

ปณิธานประการสำคัญที่สุดของการปกครอง คือ "การบำบัดทุกข์ บำรุงสุข" นายอำเภอและปลัดอำเภอ ซึ่งเป็นตำแหน่งที่สำคัญทางการปกครองและการบริหาร ในส่วนภูมิภาคและท้องถิ่น มีบทบาทและภารกิจสำคัญร่วมกันที่จะต้องปฏิบัติ เพื่อความ ผาสุกและความสงบเรียบร้อยของสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งชุมชนในชนบทมาตั้งแต่ในอดีต ซึ่งยังมีลักษณะการบริหารงานไม่ ซับซ้อนเหมือน ปัจจุบันนี้ นายอำเภอจึงต้องสามารถ

ทำงานได้ทุกเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความทุกข์สุขของราษฎร ซึ่งเป็นหน้าที่ของนายอำเภอและ ปลัดอำเภอจะต้องปฏิบัติ ดังนั้นนายอำเภอและปลัด อำเภอจะต้องเป็นผู้ที่มีใจเมตตากรุณา มีความยุติธรรมและเสียสละ ซึ่งนายอำเภอและปลัดอำเภอแต่ละท่านได้ผ่านประสบการณ์ ในการทำงานมายาวนาน จึงสามารถเข้าใจปัญหาและวิธีการแก้ไข ซึ่งส่วนใหญ่ได้จาก ประสบการณ์มากกว่าการใช้ความรู้ความสามารถในเชิงวิชาการ สังคมก็ให้การยอมรับ นับถือ แต่ว่าในสภาพปัจจุบันสภาพของสังคมมีความเจริญก้าวหน้าและสลับซับซ้อนกว่า ในอดีตมาก ระบบราชการก็เช่นเดียวกัน ได้เปลี่ยนแปลงเพื่อให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงของสังคม จากที่เคยมีหน่วยงานเพียงไม่กี่หน่วยงาน มีขั้นตอนการปฏิบัติราชการ ไม่ยุ่งยากเช่น งานด้านต่าง ๆ จะตกอยู่ในความรับผิดชอบของนายอำเภอและปลัดอำเภอ เกือบทุกเรื่อง ก็มีการแยกหน่วยงาน รับผิดชอบโดยเฉพาะเพิ่มมากยิ่งขึ้น ซึ่งงานเหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องใช้เทคนิคเฉพาะในการปฏิบัติ ยากที่จะเข้าใจหรือเรียนรู้ได้ง่าย ๆ อีกต่อไป

นายอำเภอและปลัดอำเภอในปัจจุบันจึงต้องเปลี่ยนแปลงลักษณะการปฏิบัติงานไป จากเดิมที่เคยต้องทำงานเองและรับผิดชอบงานโดยตรง มาเป็นการทำหน้าที่ดูแลประสาน งานเพื่อให้ส่วนราชการต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเฉพาะด้านได้ปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตาม แบบแผนของราชการและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน โดยเป็นผู้ประสาน งานในขณะเดียวกันนายอำเภอและปลัดอำเภอรุ่นใหม่ ๆ ก็มีความรู้ความสามารถทางด้าน วิชาการบริหารมากยิ่งขึ้นโดยส่วนใหญ่จะจบการศึกษาระดับอุดมศึกษา และได้นำความรู้ เทคนิคการบริหารสมัยใหม่มาใช้ในการปฏิบัติงาน เพราะในสภาพปัจจุบันนั้น ภารกิจที่จะต้องปฏิบัติมีมากขึ้น ในขณะที่สังคมได้คาดหวังว่าการปฏิบัติงาน จะต้องดีขึ้น ถูกต้อง รวดเร็ว เช่น การช่วยเหลือผู้ประสบภัย การประกาศผลการเลือกตั้งที่รวดเร็ว การใช้ระบบ คอมพิวเตอร์ควบคุมการทะเบียนราษฎร และการจัดทำบัตรประจำตัวประชาชน เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันประชาชนก็คิดว่าไม่ควรจะให้อำนาจของข้าราชการมีมากเช่นในอดีต ซึ่งแม้ว่าสภาพของสังคมและการบริหารการปกครองจะเปลี่ยนไป ปลัดอำเภอกับนายอำเภอ ก็ยังมีความสัมพันธ์ต่อกันอย่างใกล้ชิด ปลัดอำเภออยู่ในฐานะผู้ช่วยเหลือการปฏิบัติราชการ ของนายอำเภอ ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่ระเบียบ กฎหมายต่าง ๆ บัญญัติไว้การที่ นายอำเภอและปลัดอำเภอจะปฏิบัติภารกิจได้มีประสิทธิภาพมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับ ความสัมพันธ์ และวิธีการปฏิบัติที่ดีต่อกันระหว่างนายอำเภอกับปลัดอำเภอ หากนายอำเภอ

สามารถที่จะทำให้ปลัดอำเภอมีทัศนคติที่ดี คอยให้การช่วยเหลือแก้ไขปัญหาที่มีความ
ยุ่งยากต่าง ๆ รวมทั้งการคอยให้กำลังใจในการปฏิบัติหน้าที่ก็จะทำให้การปฏิบัติงานของ
ปลัดอำเภอ กระทำด้วยความตั้งใจงานที่ได้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลซึ่งก็หมายถึงผล
งานของนายอำเภอนั่นเอง ประโยชน์ก็จะเกิดกับประชาชนในทางตรงข้าม หากนายอำเภอ
มีแต่สั่งการในฐานะของผู้บังคับบัญชาอย่างเดียว โดยไม่คิดว่าปลัดอำเภอซึ่งเป็นผู้ใต้บังคับ
บัญชา จะมีความรู้สึกเช่นไร อาจจะทำให้การปฏิบัติงาน ไม่บรรลุจุดมุ่งหมาย เนื่องจากการ
ขาดขวัญและกำลังใจหรืออาจจะเกิดความขัดแย้ง ทำให้เป็นอุปสรรคในการปฏิบัติงานได้ผล
เสียโดยส่วนรวมก็จะเกิดกับราชการและประชาชนอาจจะเสื่อมศรัทธาต่อสถาบันการ
ปกครองในขณะที่ความเป็นจริงทั้งปลัดอำเภอและนายอำเภอจะต้องร่วมกันผลักดันรูปแบบ
วิธีการบริหาร การวางตนในสังคม ให้เป็นไปตามความเจริญก้าวหน้าทางสังคมในยุคที่มีการ
เปลี่ยนแปลง เพื่อให้ประชาชนได้เห็นคุณค่าและความจำเป็นของตำแหน่งเหล่านี้ปลัดอำเภอ
ส่วนมากได้เรียนรู้การปฏิบัติงานจากนายอำเภอนั่นเอง ซึ่งต่อไปเมื่อมีโอกาส ก้าวหน้าเป็น
นายอำเภอก็จะมีส่วนซึ่มาบในรูปแบบของนายอำเภอที่ตนเองเคยใกล้ชิดมาก่อน จึงนำ
สนใจว่าในปัจจุบันทัศนคติของปลัดอำเภอที่มีต่อนายอำเภอมีลักษณะอย่างไร

ปัญหาและอุปสรรคในการปฏิบัติงานของปลัดอำเภอ

(1) ปลัดอำเภอไม่มีความรู้ความสามารถตามตำแหน่งที่ได้รับการแต่งตั้ง ขึ้นตอนใน
การคัดเลือกและบริหารงานบุคคลอาจจะยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร แม้ว่าในปัจจุบัน
ผู้ที่ดำรงตำแหน่งปลัดอำเภอส่วนใหญ่จะต้องผ่านหลักสูตรโรงเรียนปลัดอำเภอ ซึ่งใช้วิธี
คัดเลือกเข้าโรงเรียนแต่หลักสูตรนี้ ใช้ระยะเวลาเพียงสั้น ๆ เท่านั้น

(2) ภารกิจของนายอำเภอมีมาก ดังที่กล่าวมาแล้วว่า มีกฎหมายหลายฉบับ
ที่กำหนดอำนาจหน้าที่นายอำเภอต้องถือปฏิบัติ ทำให้นายอำเภอไม่มีเวลาเพียงพอในการ
บริหารงานจะพบเสมอว่านายอำเภอมีหน้าที่ต้องประชุมเพื่อรับนโยบายบ่อยมากจนไม่มี
เวลาที่จะบริหารราชการและ ติดตามผลการดำเนินงาน แม้นายอำเภอจะมีปลัดอำเภอ
เป็นผู้ช่วย แต่นายอำเภอก็ไม่ค่อยมีเวลา ซึ่แจงและติดตามผลงาน จึงทำให้การดำเนินงาน
ของปลัดอำเภอมีข้อผิดพลาดไม่เป็นไปตามเป้าหมายได้

(3) นายอำเภอยังมีพฤติกรรมติดอยู่กับการบริหารงานแบบเดิม นายอำเภอหลายท่านมักจะยึดถือวิธีการบริหารที่เคยใช้กันมาในอดีต คือ ไม่มีการปรับปรุงแก้ไขให้เป็นไปในทางการเปลี่ยนแปลงของยุคโลกาภิวัตน์ ปลัดอำเภอซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานเป็นจำนวนมาก อึดอัดใจกับการที่ จะต้องปฏิบัติหน้าที่ตามคำสั่งของนายอำเภอเหล่านี้

(4) ทักษะที่ไม่ดีระหว่างปลัดอำเภอที่มีต่อนายอำเภอ ทั้งในเรื่องส่วนตัวและการปฏิบัติงาน มีผลทำให้การปฏิบัติงานของปลัดอำเภอเต็มไปด้วยความขัดแย้ง ลำช้า และมีอุปสรรคมากมาย

(5) การขาดแคลนทรัพยากรทางการบริหาร ในสมัยก่อนเชื่อกันว่านักปกครองที่ดีมีความสามารถที่จะทำงานได้ โดยไม่จำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินงบประมาณ แต่ในปัจจุบันความคิดเช่นนั้นคงจะใช้ไม่ได้ผล หากไม่ได้รับการสนับสนุนทางด้านงบประมาณและทรัพยากร ปัจจุบันอำเภอต่าง ๆ ประสบการขาดแคลนเครื่องมือเครื่องใช้เป็นอันมาก

(6) พื้นที่อำเภอที่ปฏิบัติงานในแต่ละอำเภอ มีปัญหาไม่เหมือนกัน บางแห่งมีปัญหาเรื่องการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า บางอำเภอมีปัญหาเรื่องบริการ หรือปัญหาการท่องเที่ยว เป็นต้น จึงต้องการนายอำเภอที่มีความสามารถเน้นเฉพาะด้านเหล่านี้ ซึ่งระบบราชการยังไม่สามารถที่จะจัดบุคคล ไปลงตามตำแหน่งที่มีความสามารถเฉพาะตามความเหมาะสม เนื่องจากติดขัดเรื่องระเบียบการบริหารงานบุคคล

2. วัตถุประสงค์ของการวิจัย

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

2.1 เพื่อศึกษาถึงทัศนคติของปลัดอำเภอต่อตำแหน่งนายอำเภอ

2.2 เพื่อศึกษาปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติของปลัดอำเภอที่มีต่อตำแหน่งนายอำเภอ

2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหา แนวทางแก้ไข ข้อเสนอแนะต่าง ๆ จากปลัดอำเภอในการบริหารงานของนายอำเภอ

2.4 เพื่อทราบถึงขวัญและกำลังใจของปลัดอำเภอที่ปฏิบัติงานในปัจจุบัน

2.5 เพื่อทราบถึงความเปลี่ยนแปลงของทัศนคติของปลัดอำเภอ เมื่อเปรียบเทียบกับในอดีต

3. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

3.1 ทำให้ทราบถึงทัศนคติของปลัดอำเภอ ที่มีต่อตำแหน่งนายอำเภอในด้านต่าง ๆ ในภาพรวม ซึ่งจะช่วยให้ คาดคะเนต่อไปได้ว่า เมื่อปลัดอำเภอมีความเจริญก้าวหน้าในราชการได้เป็นนายอำเภอ จะบริหารงานสอดคล้อง กับความคาดหวังของสังคมหรือไม่

3.2 ทำให้ทราบถึง รูปแบบของนายอำเภอ ในอุดมคติของปลัดอำเภอว่ามีลักษณะ เช่นใด

3.3 ทำให้ทราบถึงปัจจัยที่ทำให้ทัศนคติของปลัดอำเภอ ต่อตำแหน่งนายอำเภอ แตกต่างหรือไม่แตกต่างกัน ซึ่งจะมีประโยชน์ในการวางแผนพัฒนากำลังคน และการให้ การศึกษา

3.4 เพื่อเป็นข้อมูลสำหรับผู้สนใจ ศึกษาค้นคว้า และปรับปรุงการบริหารงานต่อไป

4. นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

ในการวิจัยได้กำหนดนิยามศัพท์ที่จะใช้การวิจัยดังนี้

4.1 ทัศนคติ (Attitude) หมายถึง สภาวะความพร้อมของจิตใจ ที่มีอิทธิพลต่อความรู้สึก นึกคิด ความเชื่อ หรือความคิดเห็น หรือทัศนคติในการมองปัญหาของบุคคลซึ่งเกิดจาก ประสบการณ์ โดยสภาวะความพร้อมนี้ จะเป็นแรงกำหนดทิศทางของปฏิกิริยาของบุคคล ที่จะมีต่อบุคคล สิ่งของ หรือสภาวะการณ์ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนโครงการต่าง ๆ ที่บุคคล สัมพันธ์ด้วย(พ.ต.อ.บำรุง เกิดดี,2535:5)

ในที่นี้จะหมายถึงแนวโน้มที่ปลัดอำเภอ มีความเห็น ความรู้สึก หรือมองและแสดง พฤติกรรมที่เกี่ยวข้องกับนายอำเภอ

4.2 นายอำเภอ หมายถึง ข้าราชการปกครองสังกัดกระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ในการ บริหารราชการส่วนภูมิภาคตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัติกฎหมายลักษณะปกครอง ท้องที่ พ.ศ.2457 และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

4.3 ปลัดอำเภอ หมายถึง ข้าราชการฝ่ายปกครอง ที่มีหน้าที่เป็นผู้ช่วยเหลืองาน ของนายอำเภอ อยู่ในบังคับของนายอำเภอ

4.4 ลักษณะส่วนบุคคล หมายถึง เพศ อายุราชการ สถานที่เกิด อาชีพของ บิดา-มารดา

4.5 ประสบการณ์ หมายถึง งานที่รับผิดชอบปัจจุบัน จำนวนนายอำเภอซึ่งเคยเป็นผู้บังคับบัญชา จำนวนการฝึกอบรมหลักสูตรต่าง ๆ

4.6 ภาคเหนือตอนบน หมายถึง พื้นที่ 8 จังหวัด คือ เชียงใหม่ เชียงราย ลำปาง ลำพูน แม่ฮ่องสอน แพร่ พะเยา และน่าน

4.7 อาชีพหลักของบิดา - มารดา หมายถึงอาชีพที่ครอบครัวของบิดา-มารดาของ ปลัดอำเภอยึดถือเป็นอาชีพหลัก

4.8 ปัจจัยองค์ประกอบ หมายถึง ทักษะคติของปลัดอำเภอต่อตำแหน่งนายอำเภอ ด้านความรู้ความสามารถ ด้านการเป็นผู้นำ ด้านความสามารถในการปฏิบัติงาน ด้านการได้รับการยอมรับจากสังคม ด้านสถานภาพของตำแหน่งนายอำเภอในอนาคตและด้านความสามารถในการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับ เทคโนโลยีสมัยใหม่ในอนาคต