



บทที่ 1

บทนำ

ความสำคัญในการศึกษา

กรุงเทพมหานคร เป็นนครหลวงของประเทศไทย ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่มดินดอนสามเหลี่ยมแม่น้ำเจ้าพระยา มีประชาชนอยู่หนาแน่นและเป็นศูนย์รวมของกิจการต่าง ๆ มากมาย มีเนื้อที่ในเขตความรับผิดชอบและประชากรค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ ในประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะ เป็นพิเศษกว่าทุกจังหวัด เพราะเป็นที่ตั้งของรัฐบาลและยังต้องรับผิดชอบกิจกรรมบางอย่างอันเป็นบริการต่อประชาชนอีกด้วย จึงเห็นได้ว่า การบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้มีการเปลี่ยนแปลงส่วนบริหารอยู่หลายครั้ง เพื่อให้การพัฒนากรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพและมีเจ้าหน้าที่ที่จะสามารถให้การบริการ อำนวยความสะดวกและเข้าถึงประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งแม้การบริหารงานจะได้ผลดีมาโดยตลอด แต่ก็ยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายที่จะให้เป็นไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพได้ จนปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการ เมืองมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นกฎหมายแม่บทให้ในการบริหาร ซึ่งนับว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองครั้งสำคัญยิ่ง และเชื่อว่าจะก่อให้เกิดความประหยัด ความมีประสิทธิภาพในการบริหารงาน ความสามารถในการให้บริการ อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครได้อย่างรวดเร็วแท้จริง โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน ซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นผู้นำที่บริหาร และมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้ทำหน้าที่ทางค่านิติบัญญัติ มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปีเท่ากัน

ในภาวะที่มีการเปลี่ยนแปลงทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองนั้น กรุงเทพมหานครก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตามสภาวะแวดล้อมด้วยเช่นกัน ซึ่งการเปลี่ยนแปลงนี้ไม่อาจ

ปล่อยให้มันเป็นไปตามยถากรรมได้ จึงควรมีการวางแผนเพื่อให้การเปลี่ยนแปลงนั้นยังคงที่จะได้รักษาเป้าหมายและวัตถุประสงค์เดิมอยู่ วิธีการที่องค์การธุรกิจและราชการให้ความสนใจคือวิธีการพัฒนาองค์การ ซึ่งการพัฒนาองค์การของกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการมาเป็นเวลาถึง 7 ปีแล้ว แต่ก็ยังหาได้ประสบความสำเร็จไม่ จึงเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะศึกษาค้นคว้าถึงอุปสรรคปัญหาและข้อบกพร่องในการดำเนินงานพัฒนาองค์การ ซึ่งยังไม่มีผู้ใดได้ทำการศึกษามาก่อน อันจะเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานและกระตุ้นให้เห็นถึงความสำคัญในการมีการพัฒนาองค์การได้

วัตถุประสงค์ในการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างของการพัฒนาองค์การของกรุงเทพมหานคร ว่าได้เป็นไปตามระบบอันเหมาะสมหรือไม่
2. เพื่อศึกษาถึงวิธีการที่ใช้ในการพัฒนาองค์การของกรุงเทพมหานคร อันเป็นหน่วยงานที่สำคัญเกี่ยวข้องกับความเป็นอยู่ของประชากรในกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อศึกษาถึงปัญหาและวิธีแก้ไขการพัฒนาองค์การของกรุงเทพมหานคร อันจะเป็นผลในการพัฒนาบุคคลให้การทำงานของหน่วยงานมีประสิทธิภาพ ผลทางอ้อมจะเกิดแก่ประชาชน
4. เพื่อต้องการทราบว่าการทำงานพัฒนาองค์การมีผลต่อการทำงานของพนักงานกรุงเทพมหานครหรือไม่ และพนักงานมีทัศนคติและค่านิยมต่อการพัฒนาองค์การอย่างไร

สมมุติฐานในการศึกษา

โลกปัจจุบันมีความก้าวหน้าอย่างรวดเร็ว ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมือง องค์การเป็นระบบย่อยของสังคมจึงย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตามไปด้วยหากแต่ต้องดำเนินการให้เป็นไปตามเป้าหมาย การพัฒนาองค์การของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานที่ใกล้ชิดกับประชาชน และมีการพัฒนาใช้เทคโนโลยีในการเปลี่ยนแปลงอยู่เสมออัน ก่อให้เกิดเป็นเรื่องน่าสนใจที่จะศึกษาว่าได้มีการดำเนินงานเป็นไปตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์หรือไม่ รวมทั้งศึกษาถึงปัญหา อุปสรรคและข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เพื่อนำข้อมูลเหล่านั้นมาใช้ในการแก้ไขปรับปรุงการพัฒนาองค์การของกรุงเทพมหานครในอนาคตให้ได้ผลดียิ่งขึ้น

ขอบเขตของการศึกษา

เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานใหญ่ มีการจัดระเบียบและแบ่งส่วนราชการ ออกเป็นสำนัก เขต และแขวง โดยมีด้วยกัน 12 สำนัก คือ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร สำนักการแพทย์ สำนักอนามัย สำนักการศึกษา สำนักการโยธา สำนักการระบายน้ำ สำนักรักษาความสะอาด สำนักสวัสดิการสังคม สำนักการคลัง และสำนักตำรวจเทศกิจ และในแต่ละสำนักก็ยังมี การแบ่งหน่วยงานย่อยออกไปเป็นกองรวมทั้งสิ้น 66 กอง ส่วนเขตนั้นมีด้วยกัน 24 เขต แบ่งตาม ลักษณะการใช้ที่ดินได้ 3 กลุ่ม คือ กลุ่มเขตชั้นใน 12 เขต ได้แก่ พระนคร ป้อมปราบ สัมพันธ วงศ์ บางรัก ปทุมวัน พญาไท กุสุมิตี ห้วยขวาง ชานนาวา คลองสาน ธนบุรี และบางกอกใหญ่ ลักษณะของกลุ่มเขตกลุ่มนี้เป็นลักษณะชุมชนในเมือง การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่ตั้งสถานที่ทำการ ของรัฐบาลและเอกชน และเป็นย่านการค้าและพาณิชยกรรม กลุ่มเขตชั้นกลาง 6 เขต ได้แก่ พระโขนง บางเขน บางกะปิ ภาษีเจริญ ราชบุรีบูรณะ และบางกอกน้อย ลักษณะของกลุ่มนี้ เป็นลักษณะชุมชนที่กำลังขยายตัว การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นที่อยู่อาศัย มีพื้นที่ที่เป็นเกษตรกรรม และอุตสาหกรรมบางส่วน สำหรับกลุ่มเขตชั้นนอกอีก 6 เขต ได้แก่ หนองจอก มีนบุรี ลาดกระบัง บางขุนเทียน หนองแขมและคลองจั่น ลักษณะของกลุ่มเขตกลุ่มนี้เป็นลักษณะชุมชนชาน เมือง การใช้ที่ดินส่วนใหญ่เป็นการเกษตรกรรม และเริ่มจะมีโรงงานอุตสาหกรรมไปตั้งอยู่ ตามแนวนโยบายของรัฐเกี่ยวกับการจัดวางผังเมือง และที่อยู่อาศัยเริ่มขยายตัวออกมา เนื่องจากที่กินในเมืองมีราคาแพงและหาที่อยู่อาศัยได้ยากขึ้น ดังนั้น ในการศึกษาโครงการพัฒนา องค์การของกรุงเทพมหานคร จึงกำหนดการศึกษาเป็นเพียงเฉพาะกรณีโดยเลือกศึกษาเพียง 1 สำนัก 1 เขต และ 1 กองคือ โครงการพัฒนาองค์การของสำนักการศึกษา โครงการ พัฒนาองค์การของเขตป้อมปราบศัตรูพ่าย และโครงการพัฒนาองค์การของกองควบคุมอาคาร สถานที่ เพื่อจะไต่หว่ามาถึงวิธีการ รูปแบบ และการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ว่าแตกต่างกันหรือคล้ายคลึงกันอย่างไร รวมทั้งสรุปและวิเคราะห์ถึงปัญหาในการดำเนินการของแต่ละกรณีตัวอย่างว่ามีอุปสรรคและข้อบกพร่องประการใด อันจะสามารถพิจารณาถึงแนวโน้ม ของการดำเนินการในอนาคตได้ว่าจะเป็นไปได้หรือไม่

วิธีการศึกษา ✓

1. ศึกษาจากบทความ เอกสาร ถึงทฤษฎีหลักการ ประวัติความเป็นมาและผลในการพัฒนาองค์การของกรุงเทพมหานคร ทั้งของราชการและเอกชน
2. เข้าร่วมส่วนร่วมในการวินิจฉัยปัญหาขององค์การตามโครงการใดโครงการหนึ่งของกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ 2523
3. สังเกตการณ์ สัมภาษณ์ความคิดเห็นของผู้มีส่วนร่วมในการดำเนินการพัฒนาองค์การและประเมินผลโครงการที่วินิจฉัยปัญหา
4. สรุปผลโครงการที่เข้าไปมีส่วนร่วม เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี
5. เปรียบเทียบผลงานทั้งหมดเปรียบเทียบกับทฤษฎีและหลักการ เพื่อชี้ให้เห็นถึงอุปสรรค ปัญหา และแนวโน้มในอนาคต

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา ✓

คงได้กล่าวแล้วว่า กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานใหญ่และซับซ้อน การพัฒนาองค์การจึงเป็นงานสำคัญในการวางแผนที่จะก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในระบบขององค์การ โดยวิธีทางพฤติกรรมศาสตร์ แต่การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเป็นเรื่องยาก จึงทำให้การพัฒนาองค์การไม่ประสบผลสำเร็จในระยะเวลาอันสั้น อนึ่ง กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานที่ให้บริการ และใกล้ชิดกับความเป็นอยู่ของประชาชนเป็นส่วนใหญ่ จึงมักได้รับการวิพากษ์วิจารณ์ถึงตัวบุคคลากรและการทำงานอย่างกว้างขวาง ดังนั้น ผลการศึกษาถึงเรื่องนี้จะสามารถช่วยเหลือผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้ได้ทราบถึงปัญหา อุปสรรค และแนวโน้มที่จะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อที่จะค้นคว้ามาแก้ไขปรับปรุงอันจะทำให้การพัฒนาองค์การเป็นที่ยอมรับ และประสบความสำเร็จกว่าที่แลดูมาได้