

บทที่ 1

บทนำ



อาณาบริเวณสองฝากฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยาตอนใต้ ซึ่งในปัจจุบันเรียกกันว่า "กรุงเทพมหานคร" เป็นแหล่งที่มีประชาชนหนาแน่นที่สุดแห่งหนึ่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ พลเมืองกว่าร้อยละสิบของประเทศไทยได้อาศัยอยู่อย่างแออัดในบริเวณนี้ และนับวันได้ทวีขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อเทียบกับอัตราการเพิ่มของพลเมืองในแหล่งชุมชนอื่น ๆ ทั่วประเทศ ทั้งนี้เนื่องจากเป็นอาณาบริเวณ "นครหลวง" ของประเทศไทย

กรุงเทพมหานคร เป็นศูนย์กลางคมนาคมทั้งทางบก เรือ อากาศ เป็นศูนย์กลางศึกษาภายในประเทศทุกระดับ เป็นศูนย์กลางพัฒนาและวัฒนธรรม เป็นศูนย์กลางธุรกิจ อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมทุกประเภท และประเภทสำคัญที่สุดเป็นศูนย์กลางการปกครองและการบริหารประเทศ กระทรวง หน่วยงาน กรม ทั้งหมดขึ้นเป็นราชการบริหารส่วนกลาง และมีอำนาจวินิจฉัยสั่งการต่าง ๆ ทั่วราชอาณาจักรตั้งอยู่ในอาณาบริเวณนี้ ความสำคัญของกรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดคำกล่าวที่ว่า "กรุงเทพมหานครก็คือประเทศไทย"

เมื่อจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นทางราชการก็จำเป็นต้องขยายกิจการด้านบริการและสวัสดิการให้ทันต่อความต้องการของประชาชน แต่ไม่อาจกระทำได้อันเนื่องจากอุปสรรคที่สำคัญ คือ มีหน่วยราชการบริหารมากเกินไป กล่าวคือ

1. หน่วยราชการบริหารส่วนภูมิภาค 2 หน่วย ใ้แก่ จังหวัดพระนครและธนบุรี ซึ่งแบ่งเขตปกครองออกเป็น 23 อำเภอ
2. หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบเทศบาล 2 หน่วย คือ เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี
3. หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในรูปแบบสุขาภิบาล 9 หน่วย รับผิดชอบบริเวณพื้นที่รอบ ๆ ทั่วอำเภอ ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล

4. หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 2 หน่วย คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรี รับผิดชอบบริเวณพื้นที่ซึ่งมีอยู่ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล

หน่วยราชการบริหารส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอยู่อย่างกระจัดกระจาย และซับซ้อนอยู่กับราชการบริหารส่วนภูมิภาค ก่อให้เกิดปัญหาการประสานงาน ขาดความประหยัด ขาดประสิทธิภาพในการบริหาร และเป็นอุปสรรคอย่างยิ่งต่อการให้บริการและสวัสดิการแก่ประชาชน ฉะนั้นเพื่อเอกภาพและบูรณภาพในการบริหาร รัฐบาลจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม 2515 ให้รวมหน่วยราชการบริหารทั้งส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งรับผิดชอบการบริหารระหว่างในอาณาบริเวณนี้ เข้าเป็นหน่วยเดียวกัน เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" มีรูปแบบการปกครองและการบริหาร เป็นพิเศษแตกต่างกับระเบียบบริหารราชการแบบอื่น ๆ ของประเทศไทย

เมื่อมีการรวมหน่วยงาน จัดรูปองค์การใหม่ ตลอดจนบรรจุบุคคลเข้าทำงานใหม่ ความจำเป็นในการฝึกอบรมก็มีความสำคัญมากขึ้น จึงได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ฉบับลงวันที่ 12 มกราคม 2516 จัดตั้งกองฝึกอบรมขึ้นในฝ่ายบริหารของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

บรรดาข้าราชการทั้งเก่าและใหม่จึงเป็นต้องได้รับการพัฒนาเป็นรายบุคคล เพื่อให้มีความรู้ ทักษะและทัศนคติตรงตามตำแหน่งหน้าที่ซึ่งความรับผิดชอบ ซึ่งในระยะแรกกองฝึกอบรมได้ดำเนินงานพัฒนาบุคคล 2 แนวทางคือ

1. การฝึกอบรมภายในองค์การ (In - service training) โดยจัดการฝึกอบรมเองในงานเฉพาะตำแหน่ง และในหลักสูตรทั่วไปที่มีความจำเป็นสำหรับทุกตำแหน่ง

2. การฝึกอบรมภายนอกองค์การ (Ex - service training) ได้แก่ ส่งบุคคลไปรับการฝึกอบรมในสถาบันอื่นในวิชาที่ตรงกับตำแหน่งหน้าที่ รวมตลอดทั้งการส่งหรือให้ลาไปศึกษาเพิ่มเติม ประชุม สัมมนา และดูงานทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ

การดำเนินงานทั้ง 2 แนวทางนี้ เป็นการพัฒนาบุคคล (Individual development) ไม่สามารถแก้ไขปัญหาขององค์กรเนื่องจากนี้การรวมหน่วยงานใหญ่ได้ อนึ่งข้าราชการผู้ที่ได้รับการฝึกอบรมอย่างดีแล้ว เมื่อส่งกลับไปปฏิบัติงาน ไม่สามารถนำวิชาการและเทคนิคใหม่ ๆ ที่ได้รับความรู้ไปปฏิบัติได้เนื่องจากตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของสิ่งแวดล้อมในหน่วยงานนั้น ๆ

หลังจากการดำเนินงานฝึกอบรมและติดตามผลประเมินผลระยะหนึ่ง กองฝึกอบรมก็จำเป็นต้องใช้วิธีการบางประการของการพัฒนาองค์กร คือ จัดการฝึกอบรมข้าราชการทั้งหน่วยงานทุกระดับร่วมกันเพื่อพิจารณาปัญหา กำหนดเป้าหมาย และอาจแลกเปลี่ยนปัญหาร่วมกัน

จนกระทั่ง พ.ศ. 2521 กรุงเทพมหานครจึงได้จัดตั้ง "งานพัฒนาองค์กร" ขึ้นในการฝึกอบรม สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร และกำหนดอัตรากำลัง "เจ้าหน้าที่พัฒนาองค์กร" ขึ้นจำนวน 15 อัตรา เพื่อให้ดำเนินการพัฒนาองค์กรของกรุงเทพมหานครอย่างเป็นระบบ

ในแต่ละปีกองฝึกอบรม สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการพัฒนาองค์กรของหน่วยงานต่าง ๆ หลายหน่วยงาน คิดต่อสืบเนื่องกันมาโดยลำดับ ในจำนวนนี้มีหน่วยงาน 2 หน่วยที่น่าสนใจ เนื่องจากได้ดำเนินการสัมมนาเพื่อพัฒนาองค์กรมาหลายครั้ง หน่วยงานดังกล่าวนี้ได้แก่

1. กองผังเมือง สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
2. กองสวนสาธารณะ สำนักสวัสดิการสังคม

สภาพปัญหา

ในการดำเนินงานพัฒนาองค์กร กองฝึกอบรมดำเนินการเป็นรอบ (circles) แต่ละรอบมี 5 ขั้นตอน คือ

1. ชั้นแนะนำและให้ความรู้เกี่ยวกับการพัฒนาองค์กร
2. ชั้นสำรวจวินิจฉัยเพื่อระบุสภาพปัญหา
3. ชั้นวางแผนยุทธศาสตร์เพื่อพัฒนา
4. ชั้นดำเนินการเพื่อการพัฒนา
5. ชั้นติดตามผลและประเมินผล

สำหรับกองผังเมืองและกongsวนสาธารณะ ซึ่งได้ดำเนินการพัฒนาองค์กรผ่านมาแล้ว 4 ขั้นตอน ยังมีได้มีการติดตามประเมินผลการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นระบบ เนื่องจากงานพัฒนาองค์กรมีอัตรากำลังเจ้าหน้าที่จำกัด และมีหน่วยงานที่ยังขอให้ดำเนินการอยู่ในแผนดำเนินงานอีกหลายหน่วยงาน ฉะนั้นจึงเป็นโอกาสอันดีที่จะได้ศึกษาผลการดำเนินการพัฒนาองค์กรทั้งสอง

อนึ่ง ในชั้นวินิจฉัยองค์กร วิธีการวินิจฉัย ซึ่งได้กระทำแก่องค์กรทั้งสองนี้แตกต่างกัน การศึกษาจึงมีประโยชน์ในด้านการเปรียบเทียบ

วัตถุประสงค์

1. เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์แก่การดำเนินงานพัฒนาองค์กร
2. เพื่อพิจารณาศึกษาข้อบกพร่องในการประเมินผลการเปลี่ยนแปลงที่ได้ตั้ง

เป้าหมายไว้

สมมติฐาน

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ได้ตั้งสมมติฐานไว้ว่า

1. การดำเนินการพัฒนาองค์กรของการฝึกอบรม สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ยังมีอุปสรรคปัญหาบางประการที่ต้องแก้ไขเพื่อการบรรลุวัตถุประสงค์
2. การติดตามและประเมินผล ยังไม่ได้รับความสนใจและวิธีประเมินยังไม่สมบูรณ์พอที่จะจัดความเปลี่ยนแปลงให้ถูกต้อง

3. วัตถุประสงค์ของการพัฒนาองค์กร กองสวนสาธารณะ และกองผังเมือง
ยังบรรลุเป้าหมายไม่ถึงร้อยละ 50

ขั้นตอนและวิธีดำเนินการวิจัย

1. ศึกษาและเสนอประวัติ วิวัฒนาการและโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร
โครงสร้างของกองฝึกอบรมซึ่งทำหน้าที่พัฒนาองค์กร ตลอดจนทฤษฎีหลักการ และวิธี
ดำเนินการของการพัฒนาองค์กร

2. ประเมินผลการเปลี่ยนแปลงจาก

2.1 การวัดผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงขององค์กร
(Organizational process) คือ วัดประสิทธิผลของทีมงาน ว่าได้นำเอากระบวนการ
ต่าง ๆ ของทีมที่ได้จากการสัมมนาไปใช้ได้จริงแค่ไหนเพียงใด

การวัดดังกล่าวกระทำโดยตรวจการเปลี่ยนแปลงด้านมนุษยสัมพันธ์ การปรับ
ปรุงงาน การบริหารงาน การประสานงาน และบรรยากาศทั่วไปในการทำงาน

2.2 การวัดสาระสำคัญขององค์กร (Organizational content)
คือการวัดเป้าหมายของการเปลี่ยนในเนื้อหาสาระสำคัญขององค์กรว่าได้มีการเปลี่ยน
แปลงในระบบไปแล้วเพียงใด

การวัดดังกล่าวกระทำโดยการสำรวจความเปลี่ยนแปลงของภาวะการนำ
การจูงใจให้ปฏิบัติงาน กระบวนการสื่อความหมาย ลักษณะการเล็งหาค่ากัน กระบวน
การวินิจฉัยสั่งการ ลักษณะการกำหนดวัตถุประสงค์หน่วยงานและการสั่งการ ลักษณะการ
ควบคุมการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ และการฝึกอบรมงาน

3. ศึกษาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของกองผังเมือง และกองสวน
สาธารณะ

4. ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร แบบสอบถาม และการสัมภาษณ์ จากแบบสอบถาม (Structured interview) ตลอดจนการสังเกตการณ์และ ประสพการณ์ในปัญหา เป็นเจ้าหน้าที่พัฒนาองค์การในโครงการด้วย

ประโยชน์ที่จะได้รับ

ประโยชน์จากการศึกษาวิจัยเรื่องนี้นอกจากเพื่อความสมบูรณ์ตามหลักสูตร การศึกษา และยังใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขอุปสรรคปัญหา และปรับปรุงวิธีการในการ ดำเนินการพัฒนาองค์การของกรุงเทพมหานคร และหน่วยราชการอื่น ๆ ที่ต้องการดำเนินการพัฒนาองค์การต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย