

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครมีความสำคัญในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งเป็นศูนย์บริหารราชการของประเทศ มีพื้นที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร มีประชากรตามสำมะโนประชากรของสำนักสถิติแห่งชาติเมื่อ พ.ศ. 2537 ประมาณ 6.5 ล้านคน ทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่นติดอันดับ 1 ใน 15 ของโลก ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประมาณว่ากรุงเทพมหานครจะเป็นมหานครที่มีประชากรถึง 10 ล้านคน แม้ว่าความเป็นเมืองเอกของกรุงเทพมหานครจะเริ่มลดลงและขยายตัวในเขตปริมณฑลเร็วขึ้นก็ตาม ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและมีผลกระทบต่อการขยายตัวของชุมชนอย่างไม่เป็นระบบ โดยมีผลไปสู่ภาวะต่าง ๆ เช่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมและปัญหาบริการพื้นฐาน เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล รวมทั้งสวัสดิการในด้านต่าง ๆ ไม่เพียงพอ เป็นต้น เหล่านี้เป็นภาระของกรุงเทพมหานครที่เพิ่มขึ้นทุกวัน ซึ่งมีไว้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีบทบาทที่สำคัญเฉพาะในการพัฒนาการให้บริการ หรือการจัดระบบโครงสร้างของสังคมให้รับกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นสำหรับประชากรกรุงเทพมหานครเพียงอย่างเดียว แต่โครงสร้างระบบบริหารงานบุคคลภายในหน่วยงานนั้นเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการปรับปรุงให้สัมพันธ์กับภาวะดังกล่าว

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีแนวคิดที่จะขยายอัตรากำลังขององค์กรเพิ่มขึ้นจากเดิม ซึ่งจากการสำรวจกรอบอัตรากำลังในปี พ.ศ. 2539 มีจำนวนข้าราชการกรุงเทพมหานคร จำนวน 26,340 อัตรากำลัง ข้าราชการครูจำนวน 14,828 อัตรากำลัง ลูกจ้างประจำจำนวน 19,444 อัตรากำลัง ลูกจ้างชั่วคราว จำนวน 16,490 อัตรากำลัง โดยในส่วนที่ได้ดำเนินการไปแล้ว ได้แก่ การเพิ่มสำนักงานเขตจาก 24 เขต เป็น 38 เขต และอีกสำนักงานเขตสาขา เพื่อให้การบริการประชาชนมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนการเพิ่มหน่วยงานระดับกองและฝ่ายเพื่อรองรับความต้องการหรือแก้ไขปัญหาใหม่ที่จะตามมา จึงต้องมีการขยายอัตรากำลังให้สอดคล้องกับการขยายตัวของงาน และความจำเป็นขององค์กร โดยให้เน้นการพัฒนาคุณภาพบุคลากรเป็นสำคัญ ตลอดจนปรับปรุงสวัสดิการเพื่อเพิ่มขวัญและกำลังใจแก่ข้าราชการและลูกจ้างรวมทั้งปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น แต่ถึงอย่างไรการเพิ่มหน่วยงานต่างๆ ที่ผ่านมาแล้วนั้นก็มีผลรวมทั้งปรับปรุงระบบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่เดิมเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีความซับซ้อนและใหญ่โตมากเกินไป จึงทำให้เกิดปัญหาตามมา

หลายประการ อาทิเช่น การขาดสวัสดิการที่เหมาะสมและเพียงพอ โดยเฉพาะความต้องการ บ้านพักอาศัยของข้าราชการและลูกจ้างผู้มีรายได้น้อย

เนื่องจากในปัจจุบันราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครมีราคาสูงมาก โดยเฉพาะเขต กรุงเทพมหานครชั้นในส่งผลให้ราคาที่อยู่อาศัยทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นบ้านเดี่ยว ทาวน์เฮ้าส์ อาคารพาณิชย์ คอนโดมิเนียม หรือแม้กระทั่งบ้านเช่าก็มีราคาสูงตามไปด้วย ทำให้ข้าราชการ และลูกจ้างที่มีรายได้น้อยประสบปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยอย่างมาก มีรายได้น้อยเพียงพที่จะซื้อ บ้านเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเองหรือแม้แต่ค่าเช่าบ้านก็ยังมีราคาสูง ข้าราชการและลูกจ้างของ กรุงเทพมหานครก็ประสบปัญหาที่อยู่อาศัยเช่นกัน กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยงานการ ปกครองแบบท้องถิ่น ได้ตระหนักถึงความสามารถในการรองรับเรื่องที่อยู่อาศัยของการเคหะ แห่งชาติ ว่ามีข้อจำกัดในการตอบสนองความต้องการแก่ประชาชนที่ต้องการที่พักอาศัยเป็น จำนวนมากซึ่งรวมทั้งข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร จากสภาพปัญหาการขาด แคลนที่อยู่อาศัยและความต้องการด้านที่อยู่อาศัยซึ่งเพิ่มมากขึ้นทุกปี กรุงเทพมหานครจึงมี นโยบาย เพื่อช่วยแบ่งเบาภาระในเรื่องที่อยู่อาศัยแก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพ มหานครดังปรากฏในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2530 - 2534) และแผน พัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2535 - 2539) แผนที่ 5 : สาขาการบริหารและการ ปกครองได้กำหนดนโยบายให้สอดคล้องกับนโยบายการกระจายการถือครองทรัพย์สินในด้าน ที่อยู่อาศัย โดยการสนับสนุนการจัดที่อยู่อาศัยแก่ข้าราชการและลูกจ้างผู้มีรายได้น้อยตาม นโยบายรัฐบาล จึงได้มีนโยบายให้ดำเนินการจัดสร้างอาคารสงเคราะห์แก่ข้าราชการและลูกจ้าง กรุงเทพมหานครในลักษณะให้เช่าราคาถูก เพื่อเป็นสวัสดิการและสร้างขวัญกำลังใจแก่ข้าราชการ และลูกจ้างประจำผู้มีรายได้น้อย ส่วนลูกจ้างชั่วคราวจะไม่ได้รับสิทธิการเช่าพักในอาคาร สงเคราะห์ แต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการของข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพ มหานคร อีกทั้งการเช่าอยู่อาศัยในอาคารสงเคราะห์เป็นลักษณะการช่วยเหลือบรรเทาในระยะ สั้น กล่าวคือ ผู้มีสิทธิเช่าพักในอาคารสงเคราะห์จะต้องเป็นข้าราชการที่มีตำแหน่งไม่เกินระดับ 5 และลูกจ้างประจำต้องมีอัตราเงินเดือนไม่เกินขั้นต่ำของข้าราชการระดับ 6 หากพ้นจากเกณฑ์ นี้แล้วก็ต้องออกจากอาคารสงเคราะห์เพื่อไปหาที่พักอาศัยใหม่ ซึ่งขัดแย้งกับความต้องการ ของข้าราชการและลูกจ้างประจำ หน่วยงานที่รับผิดชอบด้านนี้ ได้แก่ สำนักการโยธา : ดำเนินการสร้างที่อยู่อาศัยตาม โครงการส่งเสริมสวัสดิการด้านที่พักอาศัยของกรุงเทพมหานคร สำนักสวัสดิการสังคม : รับผิดชอบในการจัดสวัสดิการเพื่อความอยู่ดีมีสุขแก่ราชการและลูก จ้างประจำ ลักษณะการดำเนินการมีดังนี้

1. จัดให้มีอาคารบ้านพักสำหรับข้าราชการ และลูกจ้างประจำกรุงเทพมหานครที่มี รายได้น้อยและมีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยเพียงพอต่อความต้องการ
2. กำหนดคุณสมบัติหลักเกณฑ์ สัมภาษณ์ และพิจารณาผู้มีสิทธิเข้าพักอาศัยใน อาคารสงเคราะห์ของกรุงเทพมหานครรวมทั้งการทำสัญญา ทำทะเบียนผู้พัก

อาศัย ฯลฯ

3. บริหารงานอาคารสงเคราะห์ อาทิเช่น การจัดจ้างยาม ภารโรง การดูแลซ่อมแซมอาคาร ฯลฯ
4. จัดตั้งคณะกรรมการในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การอาคารสงเคราะห์ คณะกรรมการอาคารแฟลต ฯลฯ เพื่อมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบปรับปรุงพัฒนาอาคารสงเคราะห์ ดังนั้นการวางแนวทางและแผนงานสำหรับอนาคตจึงเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อช่วยในการกำหนดนโยบาย ด้านการจัดสวัสดิการแก่ข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร ในอนาคต

วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษาถึงปริมาณความต้องการด้านที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะอาคารสงเคราะห์ของกรุงเทพมหานคร สำหรับข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร โดยพิจารณาจากจำนวนผู้ยื่นขอแสดงความจำนงขอเช่าพักและพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้มีสิทธิเช่าพักตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเช่าพักอาศัยในอาคารสงเคราะห์ข้าราชการและลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อศึกษาถึงความสามารถในการตอบสนองความต้องการเช่าพักในอาคารสงเคราะห์ในปัจจุบัน
3. เพื่อศึกษาถึงการประมาณการความต้องการเช่าพักอาศัยในอาคารสงเคราะห์และการประมาณการจำนวนยูนิตของอาคารสงเคราะห์ที่ควรจะสร้างในอนาคต 5 ปีข้างหน้า คือ ปี พ.ศ. 2540 - 2544

ขอบเขตของการศึกษา

1. การศึกษาครั้งนี้ เป็นการศึกษาเชิงปริมาณถึงความต้องการและสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยของข้าราชการและลูกจ้างที่มีรายได้น้อยของกรุงเทพมหานคร และจะมุ่งเน้นการจัดสวัสดิการในรูปแบบอาคารสงเคราะห์
2. ศึกษาการจัดสวัสดิการเคหะสงเคราะห์ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน
3. ข้อมูลที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร และมีได้มีการทศแบบสอบถามจึงเป็นข้อมูลตัวเลขรวมทั้งหมดของข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร

คำจำกัดความในการศึกษา

1. อาคารสงเคราะห์ หมายถึง อาคารที่กรุงเทพมหานครจัดให้ข้าราชการ และ ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานครพักอาศัย เพื่อวัตถุประสงค์ในการสงเคราะห์ เรื่องที่อยู่อาศัยและอยู่ในความดูแลของสำนักสวัสดิการสังคม
2. ข้าราชการ หมายถึง ข้าราชการกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ ข้าราชการกรุงเทพมหานคร
3. ลูกจ้างประจำ หมายถึง ลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งพนักงาน และลูกจ้างประจำของการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
4. คณะกรรมการ หมายถึง คณะกรรมการอาคารสงเคราะห์ข้าราชการ และลูกจ้าง ประจำของกรุงเทพมหานคร
5. ผู้มีรายได้น้อย หมายถึง ข้าราชการที่มีระดับงานไม่เกินระดับ 5 และลูกจ้าง ประจำที่มีอัตราเงินเดือนไม่เกินขั้นต่ำของข้าราชการระดับ 6

ข้อจำกัดในการศึกษา

ในการศึกษาเรื่องความต้องการและสวัสดิการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและ ลูกจ้างของกรุงเทพมหานครนั้น มีข้อจำกัดในการศึกษาดังนี้

1. ข้อจำกัดทางด้านทฤษฎี เนื่องจากในเรื่องของสวัสดิการที่อยู่อาศัยนั้น ยังไม่มี นักวิชาการท่านใดเรียบเรียง และเขียนไว้เป็นทฤษฎี หรือตำราทางวิชาการใน เรื่องนี้อย่างชัดเจน จะมีก็เพียงแต่ในเรื่องของการจัดสวัสดิการทั่ว ๆ ไปของ องค์กร ซึ่งไม่ได้เน้นในส่วนของสวัสดิการที่อยู่อาศัย แต่ก็ได้ทำการศึกษาถึง แนวทางการจัดสวัสดิการที่อยู่อาศัยขององค์กรในรูปแบบต่าง ๆ
2. ข้อจำกัดทางด้านข้อมูลและตัวเลข เนื่องจากการเก็บรวบรวมข้อมูลจากเอกสาร และเครื่องคอมพิวเตอร์ซึ่งเป็นข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ แต่ในความเป็นจริงข้อมูลและตัวเลขมีความเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะตัวเลข แสดงจำนวนรวมทั้งหมดของข้าราชการและลูกจ้าง และจำนวนผู้เข้าพักใน อาคารสงเคราะห์ เป็นต้น

ผลประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อเป็นแนวทางให้กับเจ้าหน้าที่ผู้มีหน้าที่โดยตรงของกรุงเทพมหานคร ได้ตระหนักถึงความสำคัญในการจัดสวัสดิการให้เพียงพอกับจำนวนของข้าราชการและลูกจ้างประจำ
2. เพื่อตอบสนองความต้องการด้านที่อยู่อาศัยสำหรับข้าราชการและลูกจ้างประจำที่มีรายได้น้อยของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อเป็นขวัญและกำลังใจในการทำงานของข้าราชการและลูกจ้างประจำ



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย