

บทนำ

ความสำคัญของเรื่อง

กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นแบบปกครองตนเอง มีรูปแบบการปกครองเป็นรูปพิเศษ มีลักษณะต่างออกไปจากรูปการปกครองท้องถิ่นของไทยที่มีอยู่เดิมเป็นอย่างมาก เช่น มีการเลือกตั้งผู้บริหารจากประชาชน ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครมีบทบาทอำนาจเข้มแข็งกว่าฝ่ายนิติบัญญัติ มีอาณาเขตความรับผิดชอบครอบคลุมทั่วเขตกรุงเทพมหานคร และขึ้นโดยตรงต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชนโดยการให้บริการด้านต่าง ๆ มากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ทุกรูป

การปกครองกรุงเทพมหานครถือกำเนิดตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ โดยมีเหตุผลของการจัดตั้งรูปการปกครองรูปนี้ว่า

โดยที่นครหลวงกรุงเทพมหานครเป็นมหานครที่ประชาชนอยู่หนาแน่น และเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดรูปการปกครองและการบริหารให้มีลักษณะพิเศษ โดยปรับปรุงระเบียบบริหารราชการส่วนราชการ และแบ่งขอบเขตพื้นที่การปกครองให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถทำงานแก้ไขปัญหาดัง ๆ ซึ่งเกิดขึ้น สามารถบริการอำนวยความสะดวกและเข้าถึงประชาชนในเขตนครหลวงกรุงเทพมหานครได้โดยแท้จริงและรวดเร็ว

ในปัจจุบันเรายังไม่อาจกล่าวได้ว่า การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครบรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าวข้างต้นอย่างมีประสิทธิภาพ โดยยังมีปัญหาอุปสรรคข้อขัดข้องต่าง ๆ อยู่เป็นอันมาก ในที่นี้จะพิจารณาถึงในด้านการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นกระบวนการบริหารอันหนึ่งที่มีความสำคัญมากต่อประสิทธิภาพของการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

เนื่องจากประชากรในเขตกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปีอย่างรวดเร็วมาก ดังนั้นกิจกรรมต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครนี้วันแต่จะเพิ่มขึ้นเป็นเงาตามตัว เพื่อสนองความต้องการของประชาชน

1. ประวีณ ฌ นคร (ผู้รวบรวม), "ประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕", ประมวลปัญหาและทางปฏิบัติ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน (พระนคร : อักษรสารการพิมพ์, ๒๕๑๕) หน้า ๑๐๒๐

จึงเป็นเหตุให้จำนวนข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นด้วยทุก ๆ ปี ดังจะเห็นได้ว่า
เดิมเมื่อเป็นเทศบาลนครหลวงในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ มีอัตรากำลังพนักงานและลูกจ้างเทศบาล ๑๓,๖๕๘ คน
รับผิดชอบบริการประชาชนในเขตเทศบาลนครหลวง ๓,๕๐๗,๐๘๑ คน คิดเป็นงบประมาณประเภทเงินเดือน
และค่าจ้างของพนักงานและลูกจ้างเทศบาลนครหลวง ๒๒๑,๘๕๓,๗๖๒ บาท และในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ มี
อัตรากำลังข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ๒๘,๘๖๘ คน รับผิดชอบบริการประชาชนในเขต
กรุงเทพมหานคร ๔,๒๘๘,๑๑๒ คน^๒ คิดเป็นงบประมาณประเภทเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการ
และลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ๔๒๘,๖๗๓,๘๑๔ บาท^๓ การเพิ่มขึ้นของข้าราชการและลูกจ้างนี้ไม่อยู่
ในลักษณะที่น่ายินดีนัก ทั้งนี้ เพราะเจ้าหน้าที่เพิ่มขึ้นไม่ได้สัดส่วนเท่ากับปริมาณงานและคุณภาพของงาน
ต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้น คือ ปรากฏว่า หน่วยงานต่าง ๆ หลายแห่งมีคนมากกว่างาน หรือคนล้นงาน บางแห่ง
มีคนน้อยกว่างาน ปัญหาข้าราชการล้นงานนี้มักถูกประชาชนและหนังสือพิมพ์วิพากษ์วิจารณ์ไปในทางไม่ดี
อยู่เสมอ ๆ เพราะเป็นการจางคนไว้มากกว่าเงินเดือนที่ต้องจ่ายไป ซึ่งทำให้ต้องเสี่ยงประมาณแผ่นดิน
ในแต่ละปีโดยเปล่าประโยชน์เป็นจำนวนมาก และขอเท็จจริงอันนี้หากดูได้ไม่ยากจากหน่วยงานต่าง ๆ
ของกรุงเทพมหานคร การปฏิบัติงานประจำวันของข้าราชการกรุงเทพมหานครตามที่ปรากฏอยู่ พอจะแบ่ง
ออกได้เป็น ๒ พวก คือ พวกหนึ่ง ต้องทำงานทั้งวัน ส่วนอีกพวกหนึ่ง ไม่ค่อยจะคิดทำอะไร เพราะมีงาน
ที่จะให้ทำน้อยหรือมีแต่ไม่อยากจะทำ บางคนนั่งอ่านหนังสือซึ่งไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานเลย เจ้าหน้าที่
พิมพ์ดีดบางวันพิมพ์ได้เพียง ๓ - ๔ หน้า บางวันก็ไม่ได้อะไรเลย ที่ยกตัวอย่างมานี้ก็เพื่อที่จะชี้ให้
เห็นว่า คนล้นงานหรือคนเกินงานนั้นมีอยู่จริงและมีอยู่โดยทั่วไปเกือบจะทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร

ในทางวิชาการรัฐประศาสนศาสตร์นั้น ได้มีการพยายามแสวงหาว่าทำอย่างไรจึงจะทำให้

การปฏิบัติราชการบังเกิดประสิทธิภาพมากที่สุด นั่นคือ การปฏิบัติงานโดยมีใจคน เงิน และเวลา
น้อยที่สุดให้บังเกิดผลงานมากที่สุด โดยในบรรดาขั้นตอนต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคล ขั้นตอนหนึ่งที่มีความ

-
2. ที่มา กองปกครองและทะเบียน สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
 3. ที่มา กองงบประมาณ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร

สำคัญมากที่สุด คือ การวิเคราะห์งานบุคคล ซึ่งหมายถึงการศึกษาพิจารณางานในตำแหน่งต่าง ๆ ของหน่วยงาน ถือเป็นกระบวนการขั้นต้นในการจัดการบุคคลและเป็นขั้นตอนที่ต่อเนื่องจากการจัดหน่วยงาน กล่าวคือ เมื่อมีการจัดหน่วยงานแล้ว ขั้นตอนไปเป็นการวิเคราะห์งานต่าง ๆ โดยละเอียด เพื่อระบุว่าจะต้องทำอะไรบ้าง และจะต้องการคนประเภทไหนมาทำงานและควรจะมีตัวปฏิบัติงานจำนวนเท่าใดเมื่อพิจารณาตามคุณภาพและปริมาณงานนั้น แต่ราชการของกรุงเทพมหานครหาเป็นเช่นนั้นไม่ กลับใช้คนมากแต่งานมีน้อย ดังนั้นการที่จะมุ่งหวังเอาประสิทธิภาพจากการปฏิบัติงานจึงหวังได้ยาก สภาพการณ์เช่นว่านหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้เรื่อย ๆ ไปแล้ว จะเป็นผลเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร และประเทศชาติมาก เพราะในป็นี่ ๆ ต้องเสียเงินไปเพื่อจ้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานทั้งข้าราชการและลูกจ้างเป็นจำนวนมาก ซึ่งอาจจะไม่คุ้มค่างบเงินที่เสียไป

กรุงเทพมหานครได้ตระหนักถึงปัญหาเช่นว่าน ซึ่งเป็นเสมือนหนึ่งกาฝากที่เกาะกินราชการของกรุงเทพมหานคร จึงได้มีการก่อตั้งหน่วยงานขึ้นหน่วยงานหนึ่งในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ เรียกว่า งานวิเคราะห์อัตราค่าจ้างและระบบงาน เพื่อทำหน้าที่ปรับปรุงแก้ไขการจัดอัตราค่าจ้างและการแบ่งส่วนราชการ โดยมีความมุ่งหมายที่จะจัดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมให้แก่หน่วยงานต่าง ๆ ให้มีการจัดระบบงานที่ถูกต้องตามหลักวิชา และแก้ปัญหาเรื่องคนงาน การดำเนินงานของงานวิเคราะห์อัตราค่าจ้างและระบบงานที่เป็นอยู่ขณะนี้ จะสามารถจัดอัตราค่าจ้างที่เหมาะสมแก่หน่วยงานต่าง ๆ ให้สำเร็จลุล่วง สมกับความมุ่งหมายที่ก่อตั้งเอาไว้หรือไม่ มีการดำเนินงานเป็นอย่างไร มีปัญหาอุปสรรคหรือข้อขัดข้องอย่างไรบ้างจึงเป็นเรื่องที่น่าสนใจมาก และควรจะได้ทำการศึกษาวิจัยในทางรัฐประศาสนศาสตร์ เป็นอย่างยิ่ง

วัตถุประสงค์และขอบเขต

ในการวิจัยเรื่องการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร : ศึกษาเฉพาะกรณีการวิเคราะห์งานนี้ ผู้เขียนได้วางวัตถุประสงค์ในการวิจัยเพื่อจะชี้ให้เห็นว่า

4. สวัสดิ์ สุคนธรังษี การวัดในการจัดงานบุคคล (พระนคร : บริษัทโรงพิมพ์ไทยวัฒนาพานิช จำกัด, ๒๕๑๗)
หน้า ๓๐
5. กรุงเทพมหานคร คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๓๒๘/๒๕๑๗ เรื่อง กำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ ๑๓ มิถุนายน ๒๕๑๗ เพิ่มปฏิบัติงาน งานวิเคราะห์อัตราค่าจ้างและระบบงาน กองการเจ้าหน้าที่



๑. หน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างและจัดวางระบบงานของกรุงเทพมหานคร มีลักษณะการดำเนินงาน มีหลักเกณฑ์ของวิธีการที่ใช้ในการวิเคราะห์งานเป็นอย่างไร และมีปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ อย่างไรบ้าง

๒. ในฐานะที่การวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างและจัดวางระบบงานมีความสำคัญต่อการบริหารงานด้านต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น คุณภาพของเจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคลจึงเป็นตัวแปรสำคัญมากอันหนึ่งที่จะทำให้การวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้าง และจัดวางระบบงานประสบความสำเร็จตามความมุ่งหมาย

๓. การวิเคราะห์งานเพื่อกำหนดอัตราค่าจ้างและจัดวางระบบงานจะประสบความสำเร็จด้วยดี ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับการยอมรับในความสำเร็จของการวิเคราะห์งานของผู้บริหาร และการได้รับความร่วมมือและการมีทัศนคติที่ดีของข้าราชการกรุงเทพมหานครต่อการวิเคราะห์งาน

๔. การวิเคราะห์งานที่ดีนั้น จะช่วยให้การบริหารงานบุคคลด้านอื่น ๆ เช่น การสอบ การบรรจุแต่งตั้ง การฝึกอบรม การประเมินผลการปฏิบัติงาน ตลอดจนการเลื่อนระดับตำแหน่งของข้าราชการดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพ และช่วยให้การบริหารงานด้านอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ประหยัดและรวดเร็ว

ผู้เขียนขอจำกัดขอบเขตการศึกษาวิจัย เฉพาะการวิเคราะห์งานของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ได้มีการจัดตั้งงานวิเคราะห์อัตราค่าจ้างและระบบงาน จนถึงวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๑๕ และเจาะจงเฉพาะการวิเคราะห์งานที่เกี่ยวกับข้าราชการกรุงเทพมหานคร เท่านั้น ทั้งนี้ ผู้เขียนเห็นว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครมีลักษณะ เป็นระบบอาชีพ (Career System) มีความมั่นคงและมีความผูกพันกับกรุงเทพมหานครอย่างจริงจังในการปฏิบัติงาน ลักษณะดังกล่าวย่อมต่างจากลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีลักษณะที่เป็นระบบอาชีพและความผูกพันกับกรุงเทพมหานครเป็นการชั่วคราว

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

นอกจากเพื่อเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาสำหรับปริญาโทแล้ว คาดว่าผลวิจัยอันนี้

๑. จะเป็นประโยชน์โดยตรงสำหรับกรุงเทพมหานคร ที่จะนำไปใช้แก้ไขปรับปรุงการวิเคราะห์งานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๒. จะเป็นการปิดช่องว่างระหว่างทฤษฎีกับทางปฏิบัติ โดยจะช่วยชี้ให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ในทางปฏิบัติจากการนำเอาทฤษฎีมาใช้ เพื่อจะเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุงเทคนิคต่าง ๆ ในด้านวิชาการให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น และเพื่อเป็นแนวทางศึกษาวิจัยในเรื่องนี้ต่อไป

๓. จะเป็นประโยชน์สำหรับหน่วยงานวิเคราะห์งานอื่น ๆ ที่จะนำไปประกอบความคิดเห็นในการวางแผนแก้ไขการวิเคราะห์งานต่อไป

๔. จะเป็นการเพิ่มเอกสารทางวิชาการบริหารงานบุคคล

วิธีดำเนินการค้นคว้าและวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้ส่วนใหญ่ได้ทำการค้นคว้าข้อมูลต่าง ๆ จากเอกสาร (Documentary Research) โดยได้ค้นคว้าจากหนังสือวารสาร เอกสารเผยแพร่ กฎหมาย ระเบียบและคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร เท่าที่ผู้เขียนหาได้จากห้องสมุดต่าง ๆ และผู้เขียนยังได้ทำการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่บางท่านที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นยังได้ทำการออกแบบสอบถามความคิดเห็นของข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ ๔ (ระดับหัวหน้างาน) ในเรื่องเกี่ยวกับการวิเคราะห์งานของกรุงเทพมหานคร ในระหว่างวันที่ ๑ - ๓๐ พฤษภาคม ๒๕๑๕ โดยมีขนาดของกลุ่มตัวอย่างจำนวน ๑๐๒ คน ซึ่งคิดเป็น ๑๐ เปอร์เซ็นต์ ของจำนวนข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ ๔ ทั้งหมด ๑,๐๑๕ คน สำหรับเหตุผลที่เลือกศึกษาเฉพาะข้าราชการระดับหัวหน้างานนี้ เพราะว่าการวิเคราะห์งานนี้เป็นระดับที่มีความสำคัญต่อการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเป็นผู้ที่รับเอานโยบายต่าง ๆ ไปปฏิบัติ และเป็นผู้ที่มีความใกล้ชิดกับข้าราชการระดับชั้นผู้น้อย ซึ่งมีโอกาสให้คำแนะนำชี้แจงเรื่องต่าง ๆ ในการปฏิบัติงานให้แก่ข้าราชการระดับต่ำเป็นประจำทุกวัน ดังนั้นการที่ทราบถึงความคิดเห็นต่าง ๆ ของหัวหน้างานที่มีต่อการวิเคราะห์งาน จะช่วยให้เห็นสภาพของปัญหาต่าง ๆ ของการวิเคราะห์งาน เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาคงกล่าวต่อไป.

เค้าโครงวิทยานิพนธ์

นอกจากบทนำที่กล่าวมาแล้ว การเสนอเรื่องในลำดับต่อไปของวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นไปดังนี้

บทที่ ๑ เป็นการเสนอเรื่องราวทั่วไปของกรุงเทพมหานคร นับตั้งแต่การจัดตั้งการขยายตัวภาระหน้าที่ และการขยายตัวของหน่วยงานการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ มุ่งหมายที่จะปูพื้นเพื่อความสะดวกในการที่จะทำความเข้าใจเนื้อหาของบทต่อไป

บทที่ ๒ เป็นเรื่องราวของแนวความคิดด้านการบริหารงานบุคคล ในการศึกษาบทนี้ได้มุ่งเน้นในเรื่องพัฒนาการของแนวความคิด ลักษณะกระบวนการต่าง ๆ ของการบริหารงานบุคคล เพื่อให้เห็นถึงขอบข่าย ความสำคัญ ของการบริหารงานบุคคล

บทที่ ๓ เป็นการพิจารณาถึงแนวความคิดทางด้านการวิเคราะห์งาน โดยแสดงให้เห็นถึงลักษณะ ขอบเขต ความสำคัญ จุดมุ่งหมาย วิธีการดำเนินการ และประโยชน์ของการวิเคราะห์งาน ทั้งนี้ เพื่อเป็นมาตรฐานความเข้าใจในการพิจารณาบทต่อไป

บทที่ ๔ เป็นถาวรเสนอถึงการวิเคราะห์งานของกรุงเทพมหานคร ในแง่ หน่วยงานที่รับผิดชอบ กรรมวิธีที่ใช้ในการวิเคราะห์งาน ขั้นตอนต่าง ๆ ในการดำเนินงาน ว่าเป็นไปในลักษณะใด

บทที่ ๕ เป็นการพิจารณาถึงปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในการดำเนินการวิเคราะห์งานของกรุงเทพมหานคร ทั้งในต้นปัญหาที่มาจากหน่วยงานที่ทำหน้าที่วิเคราะห์งาน ปัญหาที่มาจากหน่วยงานอื่น ๆ และปัญหาที่มาจากสายทาง เคนของงานวิเคราะห์หรือกำลังและระบบงาน ว่ามีลักษณะสภาพของปัญหาอย่างไร และก่อให้เกิดผลต่อการวิเคราะห์งานของกรุงเทพมหานครอย่างไรบ้าง

บทที่ ๖ เป็นการสรุปปัญหาในบทก่อนทั้งหมดมาพิจารณาและเสนอแนะสู่ทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านั้น.