

# บทที่ 1

## บทนำ

### 1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

กรุงเทพมหานครได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวงของประเทศ เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2325 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ด้วยทรงมีพระราชดำริว่า กรุงเทพมหานคร เมืองหลวงเดิม ตั้งอยู่ที่คับแคบ ไม่ต้องด้วยหลักพิชัยสงคราม ทั้งนี้ ได้ทรงโปรดเกล้าให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ กรมเวียง ครั้นล่วงมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ทดลองนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้กับรูปแบบการปกครองเมืองหลวงอยู่ชั่วขณะหนึ่ง แต่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมและไม่ประสบผลสำเร็จ จึงได้โปรดเกล้าให้ยกเลิก และได้เปลี่ยนฐานะกรมเวียงมาเป็นกระทรวงเมือง และต่อมาก็เปลี่ยนจากกระทรวงเมืองมาเป็นกระทรวงนครบาลตามลำดับ

ในปี พ.ศ. 2440 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพ ขึ้นเป็นครั้งแรก ด้วยทรงดำริที่จะให้มีการ "ทดลอง" การปกครองในรูปแบบ "สุขาภิบาล" เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเองของประชาชนในอนาคต

ครั้นต่อมา ในวันที่ 20 สิงหาคม 2528 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดการบริหารท้องถิ่นรูปแบบกรุงเทพมหานคร และได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับสำนักงานเขตไว้ด้วย กล่าวคือ ให้กรุงเทพมหานครประกอบด้วยเขตหรือสำนักงานเขตต่าง ๆ และทุกวันนี้ (พ.ศ. 2549) กรุงเทพมหานครประกอบด้วย 50 สำนักงานเขต สำนักงานเขต ถือว่าเป็นหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นหน่วยงานหนึ่งของกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ สำนักงานเขตจึงมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งต้องสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) ที่บัญญัติไว้ว่า “มาตรา 70 บุคคลผู้เป็นข้าราชการ พนักงาน หรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่อื่นของรัฐ มีหน้าที่ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายเพื่อรักษาประโยชน์ส่วนรวม อำนวยความสะดวก และให้บริการแก่ประชาชน”

กล่าวได้ว่า แต่ละสำนักงานเขตมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เหมือนกัน แต่จะมีประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาแตกต่างกัน เนื่องจากแต่ละสำนักงานเขตประสบปัญหาด้านการบริหารการพัฒนาที่แตกต่างกัน

สำนักงานเขตบึงกุ่ม ได้ประสบกับปัญหาด้านการบริหารการพัฒนาหลายประการ เช่น ปัญหาด้านการบริหารบุคลากร ปัญหาด้านการบริหารงบประมาณ ปัญหาด้านการบริหารงานทั่วไป ปัญหาด้านการบริหารวัสดุอุปกรณ์ ปัญหาด้านการบริหารคุณธรรม และปัญหาด้านการให้บริการประชาชน เป็นต้น ทำให้สำนักงานเขตบึงกุ่มไม่อาจอำนวยความสะดวกและให้บริการประชาชนได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควรตามที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (พ.ศ. 2540) มาตรา 70 ดังกล่าว

ดังนั้น ด้วยเหตุผลที่แสดงถึงความสำคัญและจำเป็นของเรื่องที่ศึกษาดังกล่าว จึงทำให้ผู้ศึกษาสนใจศึกษาเรื่อง “ประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร” ประโยชน์จากการศึกษาครั้งนี้ไม่เพียงจะเกิดแก่ตัวผู้ศึกษาเองและสำนักงานเขตบึงกุ่มเท่านั้น แต่ยังเป็นประโยชน์ต่อ ประชาชน สังคม ประเทศชาติอีกด้วย สามารถนำไปประยุกต์ใช้กับหน่วยงาน องค์กรอื่น ๆ เช่น เทศบาล และสถาบันการศึกษา ได้อีกด้วย

## 2. วัตถุประสงค์การวิจัย

การศึกษานี้ มีวัตถุประสงค์ 4 ข้อ ดังนี้

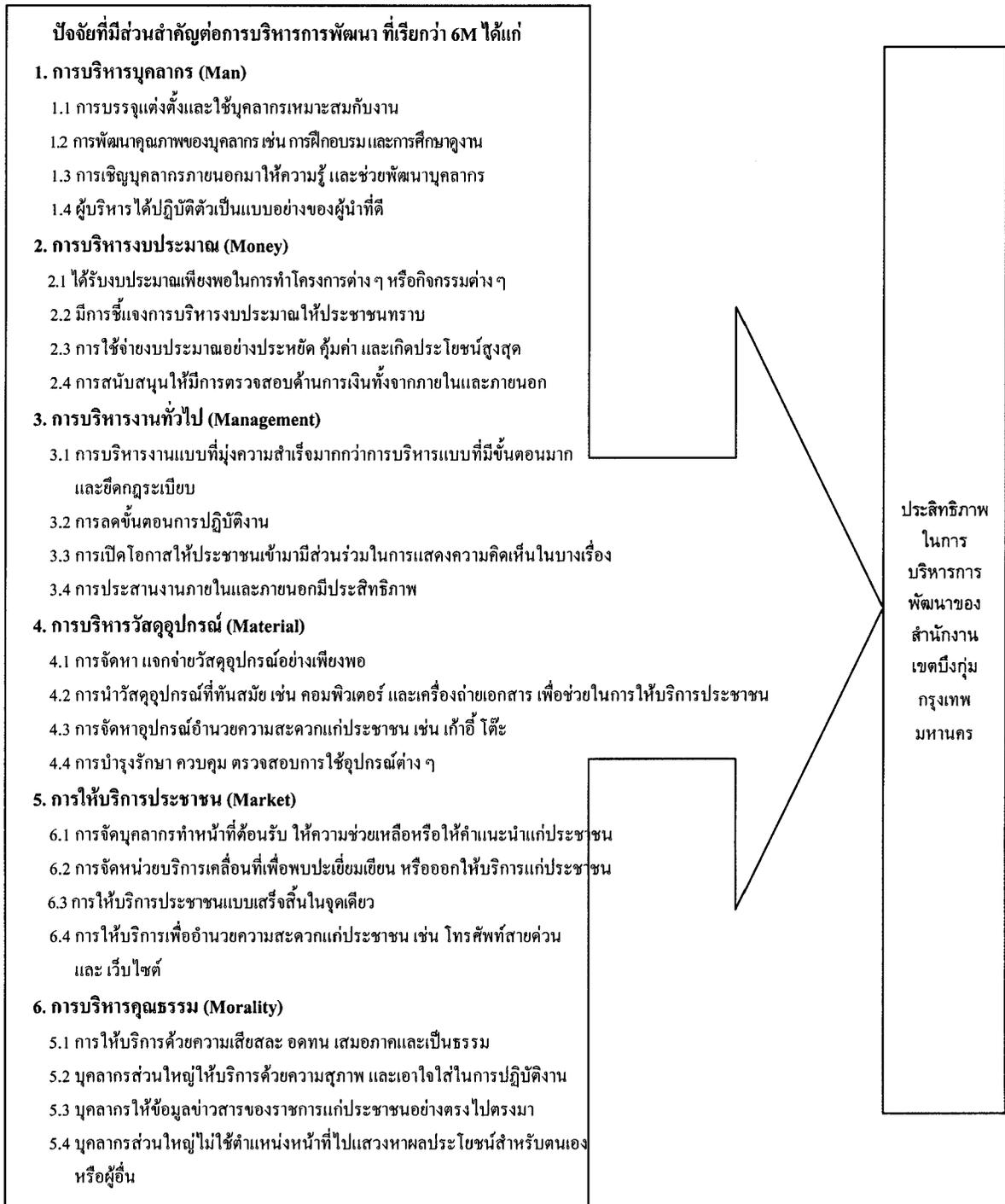
- 2.1 ศึกษาประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร
- 2.2 ศึกษาปัญหาและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร
- 2.3 ศึกษาเปรียบเทียบภาพรวมประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันกับในอดีต และกับสำนักงานเขตอื่นในพื้นที่ใกล้เคียง รวมทั้งการเปรียบเทียบความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างบางกลุ่มต่อภาพรวมประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร
- 2.4 ศึกษาภาพรวมแนวโน้มของประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร

### 3. กรอบแนวคิดการวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาวิเคราะห์ที่ประกอบด้วยตัวแปรอิสระและตัวแปรตาม โดย “ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาที่เรียกว่า 6M” เป็นตัวแปรอิสระ ขณะที่ ระดับประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่มเป็น ตัวแปรตาม สำหรับเหตุผลที่เลือกใช้ 6M เพราะเป็นกระบวนการทางวิชาการด้านการบริหารที่เข้าใจง่าย ชัดเจน คำนึง และใช้กันอย่างแพร่หลาย

ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารการพัฒนาหรือ 6M นั้น ประกอบด้วย การบริหารบุคลากร (Man) การบริหารงบประมาณ (Money) การบริหารงานทั่วไป (Management) การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material) การให้บริการประชาชน (Market) และการบริหารคุณธรรม (Morality)

ในการเลือกตัวแปรย่อยของตัวแปรอิสระผู้ศึกษาได้เลือกมา 4 ข้อย่อยในความเป็นจริงอาจจะมีตัวแปรย่อยของตัวแปรอิสระมากกว่านี้ก็ได้ และในการเลือกผู้ศึกษาไม่ได้นำสถิติมาใช้ในการเลือกซึ่งอาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนไปบ้าง แต่ผู้ศึกษาก็ได้นำสถิติของครอนบาค (Cronbach) มาตรวจสอบความเหมาะสมและความถูกต้องของแบบสอบถามด้วย



ตัวแปรอิสระ



ตัวแปรตาม

ภาพที่ 1.1 กรอบแนวคิดในการศึกษา

#### 4. ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้ ได้แบ่งขอบเขตในการวิจัยเป็น 3 ส่วน ดังนี้

##### 4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

การศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างต่อประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม โดยให้ความสำคัญหรือให้สัดส่วนการวิจัยสนามมากกว่าการวิจัยเอกสาร โดยถือว่าการวิจัยเอกสารเป็นส่วนย่อยหรือข้อมูลที่มาช่วยเสริมการวิจัยสนามเท่านั้น เพราะผู้ศึกษานั้นที่การศึกษาค้นคว้าความคิดเห็นของข้าราชการ ลูกจ้าง และประชาชนเป็นหลัก โดยครอบคลุมเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ปัญหาและแนวทางการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร เปรียบเทียบภาพรวมประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันกับในอดีต และกับหน่วยงานอื่น ภาพรวมแนวโน้มของประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร

ทั้งนี้ แบ่งการนำเสนอออกเป็น 5 บท แต่ละบทมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

บทที่ 1 บทนำ ครอบคลุมเรื่องความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา วัตถุประสงค์การวิจัย กรอบแนวคิดการวิจัย ขอบเขตการวิจัย ข้อจำกัดในการวิจัย นิยามศัพท์เฉพาะ ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

บทที่ 2 วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง เป็นการนำเสนอแนวคิด และผลการศึกษาวิจัยที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าเอกสารหลายประเภท เช่น หนังสือ บทความ งานวิจัย โดยครอบคลุมเรื่องแนวคิดเกี่ยวกับการบริหารการพัฒนา แนวคิดเกี่ยวกับกระบวนการบริหารจัดการที่เรียกว่า 6M แนวคิดเกี่ยวกับระดับประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนา แนวคิดเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขหรือแนวทางการพัฒนา แนวคิดเกี่ยวกับสำนักงานเขตบึงกุ่มในเรื่องความเป็นมา โครงสร้างและอำนาจหน้าที่

บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย กล่าวถึงประชากรและกลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย การวิเคราะห์ข้อมูล และระยะเวลาทำการวิจัย

บทที่ 4 ผลการวิเคราะห์ข้อมูล เป็นการนำเสนอการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติ และผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้วยตารางและภาพประกอบ ตามความเหมาะสม พร้อมคำอธิบายหรือเขียนบรรยายข้อมูลเชิงพรรณนา

บทที่ 5 สรุปการวิจัย อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

#### 4.2 ขอบเขตด้านพื้นที่

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่การปกครองของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร

#### 4.3 ขอบเขตด้านประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการศึกษาครั้งนี้ ทำการศึกษาเฉพาะข้าราชการ ลูกจ้างของสำนักงานเขตบึงกุ่ม และประชาชนที่อยู่อาศัยในเขตพื้นที่การปกครองของเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร จำนวนกลุ่มตัวอย่างได้มาโดยการอ้างอิงตารางกำหนดขนาดกลุ่มตัวอย่างของทาโร ยามาเน่ (Taro Yamane) ซึ่งจะมีจำนวนทั้งหมด 1,014 คน ด้วยวิธีการสุ่มอย่างง่าย (simple random sampling)

### 5. ข้อจำกัดในการวิจัย

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาเฉพาะการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่มใน 6 ด้าน ดังกล่าวเท่านั้น เหตุผลที่ไม่นำเรื่องอื่น ๆ เช่น ด้านกฎหมาย หรือด้านนโยบายของรัฐบาล มารวมศึกษาไว้ด้วยเพราะจะทำให้ขอบเขตของการศึกษานี้กว้างขวางเกินไป และข้อจำกัดในเรื่องเวลาและงบประมาณ

### 6. นิยามศัพท์เฉพาะ

มีคำที่จำเป็นต้องให้ความหมายที่ชัดเจนไว้เพื่อป้องกันความสับสนและเข้าใจผิด รวมทั้งเพื่อจำกัดขอบเขตของแต่ละคำไว้ด้วย ดังนี้

**6.1 การบริหารการพัฒนา** หมายถึง กระบวนการการบริหารจัดการ หรือการดำเนินงานตามนโยบาย แผน และโครงการต่าง ๆ หรือกิจกรรมพัฒนาต่าง ๆ ที่กำหนดขึ้นของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร และมีการนำไปปฏิบัติจริงเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดยตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และประเทศชาติ ทั้งนี้ ภายใต้กรอบแนวคิด 6M

**6.2 ประสิทธิภาพ** หมายถึง ความรู้ ความสามารถ ซึ่คความสามารถในการบริหารการพัฒนา หรือการดำเนินงานต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่คาดหมายไว้ ของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ซึ่งพิจารณาจากผลงานที่เกิดขึ้นจริง โดยต้องเป็นการปฏิบัติงานที่ทำให้เกิดความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด โดยตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนและประเทศชาติ ทั้งนี้ ได้มาจากความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างภายใต้กรอบแนวคิด 6M

**6.3 สำนักงานเขตบึงกุ่ม** หมายถึง หน่วยการปกครองระดับสำนักงานเขตหน่วยหนึ่งของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอำเภอ

**6.4 ปัจจัยที่มีส่วนสำคัญต่อการบริหารการพัฒนา หรือ 6M** หมายถึง ปัจจัยหรือองค์ประกอบที่มีส่วนสำคัญในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร โดย 6M ครอบคลุมการบริหารการพัฒนา 6 ด้าน ได้แก่

**6.4.1 การบริหารบุคลากร (Man)** หมายถึง การบริหารบุคลากรของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร เช่น การคัดเลือก การบรรจุแต่งตั้งบุคลากรให้เหมาะสมกับงาน การพัฒนา ส่งเสริมให้บุคลากรมีความรู้ความสามารถ

**6.4.2 การบริหารงบประมาณ (Money)** หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับรายรับ รายจ่าย การเงินการคลังของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร เช่น การจัดสรรงบประมาณที่เหมาะสมกับปริมาณงาน และให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงาน โครงการต่าง ๆ รวมถึงการตรวจสอบการใช้จ่ายงบประมาณ เพื่อให้เกิดความประหยัด คุ่มค่า โปร่งใส

**6.4.3 การบริหารงานทั่วไป (Management)** หมายถึง เทคนิคหรือวิธีการบริหาร การพัฒนาทั่วไปของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ที่นำมาใช้เพื่อให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพ เช่น การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ การกำหนดกรอบเวลาในการทำงาน การจัดประชุม ปรึกษาหารือเพื่อกำหนดแผนการทำงานเป็นระยะ การมีส่วนร่วมของประชาชน

**6.4.4 การบริหารวัสดุอุปกรณ์ (Material)** หมายถึง การบริหารวัสดุอุปกรณ์ของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน การให้บริการประชาชน เช่น การนำวัสดุอุปกรณ์ที่ทันสมัยมาใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการทำงาน การเลือกใช้ในการติดตั้งอุปกรณ์เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนโดยคำนึงถึงความประหยัด คุ่มค่า และ ประโยชน์ใช้สอย

**6.4.5 การให้บริการประชาชน (Market)** หมายถึง การปฏิบัติงานของข้าราชการ ลูกจ้าง ของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ในการให้บริการประชาชน การให้ความช่วยเหลือประชาชนโดยไม่หวังผลตอบแทน การให้บริการที่รวดเร็วทั่วถึง ยุติธรรมไม่เลือกปฏิบัติ

**6.4.6 การบริหารคุณธรรม (Morality)** หมายถึง การบริหารที่เกี่ยวกับข้อประพฤติปฏิบัติอันเป็นประโยชน์ ความถูกต้องดีงาม และจิตสำนึกของข้าราชการ ลูกจ้างทุกฝ่ายของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ในการปฏิบัติงาน เช่น การนำหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดีมาใช้ ไม่ใช่ตำแหน่งหน้าที่แสวงหาผลประโยชน์ การวางตัวที่เหมาะสมมีคุณธรรมที่ดีงาม ให้ข้อมูลข่าวสารที่เป็นจริง

## 7. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษาครั้งนี้แบ่งเป็น 3 ส่วน ได้แก่

7.1 องค์ความรู้ใหม่ ช่วยสร้างองค์ความรู้หรือสร้างความรู้ทางวิชาการใหม่ให้เกิดขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การได้ทราบและเข้าใจประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร ตามวัตถุประสงค์ข้างต้น โดยใช้กรอบแนวคิด 6M

### 7.2 ประโยชน์ในทางวิชาการ ได้แก่

7.2.1 ช่วยให้มีความรู้และความเข้าใจทางวิชาการในเรื่องประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร

7.2.2 ช่วยให้ได้แนวทางในการพัฒนาความรู้ในเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่ม กรุงเทพมหานคร

7.2.3 จะเป็นแนวทางในการศึกษา ค้นคว้า และวิจัยทำนองเดียวกันนี้กับกลุ่มตัวอย่างอื่น องค์กรหรือหน่วยงานอื่น

### 7.3 ประโยชน์ในทางปฏิบัติ

7.3.1 บุคคลและหน่วยงานทั้งภาครัฐและภาคเอกชน จะได้รับประโยชน์จากการศึกษาครั้งนี้ โดยอาจนำข้อมูลที่เป็นข้อเท็จจริงและข้อเสนอแนะไปใช้ประโยชน์ เช่น นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารการพัฒนา โดยเฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับการบริหารการพัฒนาทั้ง 6 ด้าน ดังกล่าว

7.3.2 ในส่วนของประชาชนหากนำไปศึกษา จะช่วยให้เกิดความรู้ความเข้าใจว่าประสิทธิภาพในการบริหารการพัฒนาของสำนักงานเขตบึงกุ่มเป็นอย่างไร และเกิดความมั่นใจว่าจะมีการพัฒนา ปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชน