

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาของปัญหา

กรุงเทพมหานครเป็นนครหลวงของประเทศไทย ที่มีรูปแบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากการบริหารส่วนท้องถิ่นของจังหวัดต่าง ๆ ทั้ง 75 จังหวัดของประเทศไทย (ดังรายละเอียดในภาคผนวก ก) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีรายได้ของตนเองซึ่งหมายถึงการมีแหล่งรายได้ และมีอำนาจในการจัดสรรรายได้เพื่อใช้จ่ายในกิจการต่าง ๆ กล่าวคือ มีงบประมาณของตนเอง มีบุคลากรของตนเองเรียกว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ และข้าราชการครูกรุงเทพมหานคร การบริหารประกอบด้วยสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน (พรชัย รัชมีแพทย์, 2530)

การจัดรูปแบบการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษเพื่อให้เหมาะสมกับกระบวนการของความเจริญเติบโตและการเปลี่ยนแปลงของเมือง (Urbanization Process) ที่เกิดขึ้น เช่น จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น และความเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของระบบเศรษฐกิจสังคม อุตสาหกรรม ฯลฯ ที่ได้ก่อให้เกิดปัญหาของสังคมเมืองขึ้นอย่างมากมาย (สมพงษ์ สู้ศุภอรธ, 2534) เช่น

1. ปัญหาด้านประชากร การย้ายถิ่นของประชากรเข้าสู่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพราะความแตกต่างของรายได้ทำให้ประชากรจากจังหวัดต่าง ๆ หลั่งไหลเข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลยังคงมีอยู่อย่างต่อเนื่อง เป็นจำนวนกว่า 2 ล้านคนเกือบทุกปี เป็นการเพิ่มความแออัด ขาดความเป็นระเบียบให้กับกรุงเทพมหานครมากยิ่งขึ้น
2. ปัญหาการคมนาคมขนส่ง ปัญหาการจราจรติดขัดในกรุงเทพถึงขั้นวิกฤตอยู่ในระดับก่อให้เกิดผลเสียหายต่อเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม
3. สภาวะแวดล้อมเป็นพิษ การขยายตัวของอุตสาหกรรมและชุมชนในเมืองที่เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว โดยขาดมาตรการควบคุมที่เหมาะสม ทำให้เกิดปัญหาน้ำเน่าเสีย ชยะมูลฝอยที่

ตกค้างมีปริมาณกว่าวันละ 1,000 ตัน มลพิษทางอากาศและทางเสียง ตลอดจนปริมาณสารพิษ และฝุ่นละอองในอากาศ ซึ่งมีผลกระทบอย่างมากต่อคุณภาพชีวิตของประชาชน

4. ปัญหาสาธารณูปโภคและการให้บริการต่างๆ การขยายตัวของเมือง เนื่องจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การก่อสร้างอาคารสูงที่เป็นอาคารสำนักงานด้านธุรกิจ และที่อยู่อาศัยไม่สอดคล้องกับความสามารถ ในการให้บริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ ที่ทางราชการสามารถจัดให้ได้

5. ปัญหาเกี่ยวกับการเงินและการคลัง นับได้ว่าเป็นปัญหาที่สำคัญปัญหาหนึ่งของมหานครอย่างกรุงเทพมหานคร เพราะรายได้จากภาษีที่เก็บได้ทั้งหมดในเขตกรุงเทพมหานคร กับรายได้ส่วนที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ยังไม่เพียงพอที่จะจ่าย เป็นค่าพัฒนาบริการพื้นฐาน ในทุกด้านที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานครกับปัญหาที่ต้องแก้ไข 2537)

ท่ามกลางปัญหาดังกล่าว กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่มีหน้าที่ในการให้บริการแก้ไข ปัญหาเหล่านี้โดยตรง ดังนั้นประสิทธิภาพในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร จึงเป็น ปัจจัยสำคัญที่ส่งเสริมให้การพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างรวดเร็ว กรุงเทพมหานครมี โครงสร้างการบริหารที่สำคัญ 2 ฝ่าย คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร มี ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้ารองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน เป็นผู้ช่วย ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายและ บริหารราชการ สั่งอนุญาต อนุมัติราชการกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งและถอดถอนรองผู้ว่าราชการฯ บริหารราชการตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย มอบหมาย วางระเบียบ รักษาข้อบัญญัติ และอำนาจหน้าที่อื่น ตามที่ได้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติ ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ที่ครอบคลุมถึงเรื่องการพัฒนาสภาวะแวดล้อม การ รักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อย การวิศวกรรมจราจรและการขนส่ง การ ปกครองและการทะเบียน การควบคุมอาคาร การแพทย์และการสาธารณสุข การจัดการศึกษา การพัฒนาชุมชน ฯลฯ และตามที่กฎหมายกำหนด (กระทรวงมหาดไทย สำนักนโยบายและแผน, 2533)

สภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่ในการเสนอและพิจารณา ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร การเสนอผู้ตัด การอภิปราย การลงมติ การตั้งกระทู้ถาม การเปิดอภิปรายทั่วไปและการตั้งคณะกรรมการสามัญและวิสามัญของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีอำนาจในการลงมติขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้ แต่ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า 2 ใน 3 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภากรุงเทพมหานคร และต้องเป็นกรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำความผิดอย่างร้ายแรงเท่านั้น ในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณที่เสนอโดยฝ่ายบริหาร หากสภากรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วย ก็จะต้องตั้งสมาชิกสภาจำนวน 8 คน และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะตั้งบุคคลซึ่งมิได้เป็นสมาชิกสภาจำนวน 7 คน ประกอบเป็นคณะกรรมการร่วมเพื่อพิจารณาหาข้อยุติ ซึ่งหากสภายังไม่เห็นชอบอีกก็ให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณเป็นอันตกไป และให้ใช้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในปีที่แล้วมาไปพลางก่อน ซึ่งในกรณีเช่นนี้ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครหากมีข้อเสนอลงของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

หน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครในฐานะเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ จึงมีความสำคัญเพื่อให้ความคุ้มครองและให้หลักประกันแก่ประชาชน โดยการตรวจสอบและถ่วงดุลย์การแบ่งแยกอำนาจในการบริหาร (องอาจ คำลัม ไพบูลย์, 2537) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครในปัจจุบันนี้มีจำนวน 55 คน ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนในกรุงเทพมหานคร 38 เขตการปกครอง เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2537 จาก 4 พรรคการเมือง คือ พรรคพลังธรรม 24 คน พรรคประชาธิปัตย์ 19 คน จากพรรคประชาธิปไตย 7 คน และจากพรรคกิจสังคม 5 คน (จุลสารกรุงเทพมหานคร, 2537)

ปัจจุบันสารนิเทศได้มีบทบาทต่อการดำเนินงานของทุกสาขาวิชาชีพ จนมีคำกล่าวที่ว่า "Information is power" ดังนั้นการที่จะปฏิบัติหน้าที่ทางนิติบัญญัติให้ได้ดีในโลกปัจจุบันนี้ จะใช้การและปฏิภาณอย่างเดียวย่อมไม่เพียงพอ จะต้องใช้สารนิเทศด้วย (เกษม ศิริสัมพันธ์, 2535) ผู้ที่มีสารนิเทศจะอยู่ในฐานะที่วิเคราะห์สถานการณ์ได้ดี หากทางแก้ปัญหาในด้านบริหารและการเมืองได้ดี มีการตัดสินใจที่ดี (Guinchat and Menou, 1983)

คงศักดิ์ ลีวมโนมนต์ (2526) อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้ให้ข้อคิดไว้ว่า สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งเข้ามาตามวิถีทางประชาธิปไตย จะต้องประกอบด้วย บุคคลจากทุกระดับ ทุกอาชีพ และมีความรู้ที่แตกต่างกันมีความจำเป็นต้องศึกษา ค้นคว้า ระเบียบ ข้อกฎหมาย มติที่ประชุม มติคณะรัฐมนตรี คำสั่งต่าง ๆ ตลอดจนเอกสารความรู้เกี่ยวกับการปกครอง ฯลฯ สำหรับประกอบการตั้งกระทู้ การเสนอญัตติ หรือข้อกฎหมาย หรือกรณีต่าง ๆ ได้อย่างชัดเจนมีน้ำหนัก การที่จะสามารถวิเคราะห์สถานการณ์ เพื่อการตัดสินใจและการแก้ปัญหา ได้ดีนั้นจะต้องเลือกใช้สารนิเทศ และแหล่งสารนิเทศ ที่พิจารณาแล้วว่าดีที่สุด เพื่อประสิทธิผล และประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน (ภัทรารักษ์ ทับปารุง, 2534) สารนิเทศที่ถูกต้อง ทันสมัย เชื่อถือได้เหมาะสมแก่ความสามารถของผู้ใช้ในการนำไปใช้งาน จึงจำเป็นสำหรับผู้อยู่ในสังคมปัจจุบันที่เรียกว่าสังคมสารนิเทศ

จากแนวคิดดังกล่าว ทำให้ผู้วิจัยสนใจที่จะศึกษาถึงการใช้สารนิเทศของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นกลุ่มบุคคลกลุ่มหนึ่งที่สำคัญยิ่ง ในฐานะนักการเมืองระดับท้องถิ่นผู้มีบทบาทสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อมในกระบวนการตัดสินใจที่มีผลต่อสมาชิกของสังคม และในฐานะตัวแทนของประชาชนผู้ปฏิบัติหน้าที่ในองค์กรฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร มีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการควบคุม ดูแลการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อเสนอแนะหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อหาแนวทางในการสนองการใช้สารนิเทศของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพัฒนาการเมืองและการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร และของชาติ ในสังคมที่สารนิเทศมีบทบาทอย่างมากในการที่จะวางแผน ตัดสินใจวิเคราะห์สถานการณ์และแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร

วัตถุประสงค์ในการวิจัย

เพื่อศึกษา

1. การใช้สารนิเทศของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ทั้งในด้านวัตถุประสงค์ เนื้อหา รูปแบบ ของเขต คุณลักษณะของสารนิเทศ และแหล่งที่ใช้
2. ปัญหาและอุปสรรคในการใช้สารนิเทศของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

แนวเหตุผล

1. สมาชิกสภากรุงเทพมหานครใช้สารนิเทศในการพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
2. แหล่งสารนิเทศที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ใช้คือ แหล่งสารนิเทศบุคคล

ตัวแปรที่เกี่ยวข้อง

การใช้สารนิเทศของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้แก่

1. วัตถุประสงค์ในการใช้สารนิเทศ

- การเสนอและพิจารณาร่างข้อบัญญัติ
- การพิจารณาร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- การตั้งกระทู้
- การเสนอญัตติ
- การอภิปราย
- การพิจารณาเรื่องต่าง ๆ ในฐานะกรรมการและหรืออนุกรรมการคณะต่างๆ
- การสอดส่องดูแลปัญหาของประชาชน

2. เนื้อหา แบ่งได้ดังนี้

2.1 สิ่งแวดล้อม

- การพัฒนาสภาวะแวดล้อม
- การป้องกันน้ำท่วมและการระบายน้ำ
- การกำจัดน้ำเสีย

3. รูปแบบสามารถแบ่งได้เป็น 3 รูปแบบใหญ่ ๆ คือ

- สิ่งตีพิมพ์ เช่น ระเบียบการประชุม กฎหมาย คำสั่ง กระทู้ ญัตติ รายงานการประชุม มติคณะรัฐมนตรี หนังสือพิมพ์ วารสาร หนังสือ

โสตทัศนวัสดุ เช่น รายการทางวิทยุ รายการทางโทรทัศน์
คำพูด เช่น การอภิปราย การประชุมสัมมนา การสนทนากับผู้เชี่ยวชาญ
ในแต่ละสาขาวิชา การสนทนากับประชาชน

4. ขอบเขต แบ่งออกเป็น 2 มิติ

- กว้าง - เรื่องต่างๆ ไป
- เรื่องเฉพาะเจาะจง
- ลึก - ใ้รายละเอียดมาก
- สรุปเฉพาะประเด็น

5. คุณลักษณะ

- ครบถ้วน
- แม่นยำ
- ถูกต้อง
- ทันสมัย
- ทันการณ
- เข้าใจง่าย

6. แหล่งที่ใช้ แบ่งออกเป็น 3 แหล่งใหญ่ๆ คือ

- แหล่งสารนิเทศบุคคล
 1. สมาชิกในครอบครัว
 2. เพื่อนสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
 3. เพื่อนสมาชิกพรรค
 4. ผู้เชี่ยวชาญ
 5. ประชาชนชาวกรุงเทพมหานคร
- แหล่งสารนิเทศสถาบัน
 1. ห้องสมุดประชาชน
 2. ห้องสมุดสถาบันอุดมศึกษา
 3. พรรคการเมืองที่สังกัด
 4. หน่วยงานราชการของกรุงเทพมหานคร
 5. หน่วยงานราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

- แหล่งสารนิเทศสื่อมวลชน

1. วิทยุ - โทรทัศน์
2. หนังสือพิมพ์

ขอบเขตการวิจัย

ประชากรที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้ คือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2537 จำนวน 55 คน จากพรรคการเมือง 4 พรรค คือ

1. พรรคประชาธิปัตย์ จำนวน 7 คน
2. พรรคพลังธรรม จำนวน 24 คน
3. พรรคประชากรไทย จำนวน 19 คน
4. พรรคกิจสังคม จำนวน 5 คน

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการวิจัยครั้งนี้ จะเป็นแนวทางสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานครในการพัฒนาทรัพยากรสารนิเทศให้สอดคล้องกับการใช้สารนิเทศของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและเป็นข้อมูลพื้นฐานในการจัดสร้างฐานข้อมูลของสภากรุงเทพมหานครในอนาคต

ศูนย์วิทยุโทรพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย