



บทที่ ๘

บทสรุป และขอเสนอแนะ

### ขอสรุป

"กรุงเทพมหานคร" ในฐานะรูปแบบการปกครองและการบริหารนครหลวงของไทย ได้รับการจัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ ๑๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ เป็นต้นไป นับเป็นการจัดรูปแบบการปกครองและการบริหารในรูปพิเศษแตกต่างไปจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศ ก่อนหน้าการปกครองและการบริหารนครหลวงอยู่ในรูป "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และ "เทศบาลนครหลวง" ซึ่งแม้การบริหารจะใกล้เคียงกันเป็นลำดับ แต่ก็ยังไม่บรรลุเป้าหมายที่จะให้เป็นไป โดยประหยัดและมีประสิทธิภาพได้ คณะปฏิวัติซึ่งในสมัยนั้นมี จอมพลถนอม กิตติขจร เป็นหัวหน้า จึงได้มีประกาศฉบับดังกล่าวจัดตั้งกรุงเทพมหานครขึ้น โดยมีเหตุผลหรือเจตนารมณ์ตามที่ปรากฏในคำกล่าวนำของประกาศนั้นว่า "...โดยที่นครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นมหานครที่ประชาชนอยู่หนาแน่นและเป็นศูนย์กลางของกิจการต่าง ๆ มีความจำเป็นที่จะต้องจัดรูปแบบการปกครอง และการบริหารใหม่ลักษณะพิเศษ เพื่อให้การพัฒนาครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีประสิทธิภาพ โดยการปรับปรุงระเบียบบริหารราชการ ส่วนราชการและแบ่งขอบเขตของที่การปกครองใหม่ให้เจ้าหน้าที่ที่สามารถทำงานแก้ไขปัญหาดัง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นสามารถบริหารอำนาจความสะดวก และเข้าถึงประชาชนในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรีได้โดยแท้จริงและรวดเร็ว"

ลำดับความเป็นมาก่อนที่ท้องถิ่นนครหลวงของประเทศไทยจะโคกกลายรูปมาเป็น การปกครองและการบริหารที่เรียกว่ากรุงเทพมหานครดังที่เห็นอยู่ในปัจจุบัน เดิมมาจากรูปการปกครองหลายรูปด้วยกัน กล่าวคือ จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนภูมิภาคตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๗๖ องค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีตามพระราชบัญญัติบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๔๘๘ เทศบาลนครกรุงเทพฯ และเทศบาลนครหลวงธนบุรี ตามพระราชบัญญัติ

จักระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๒ และสุขาภิบาลต่าง ๆ ในจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ตามพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. ๒๔๕๕ การปกครองนครหลวงในรูปกิ่งกลาวโคค่าเนินเรื่อย มาจนกระทั่งวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๑๔ รัฐบาลคณะปฏิวัติในสมัยนั้นจึงได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ ให้รวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีในฐานะเป็นราชการบริหาร ส่วนภูมิภาคเข้าด้วยกันเป็นหนึ่งจังหวัด เรียกว่า "นครหลวงกรุงเทพธนบุรี" และให้รวมเทศบาล นครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรี ในฐานะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกันและเรียกว่า "เทศบาลนครหลวง" ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนคร และองค์การบริหารส่วน จังหวัดธนบุรีก็ได้รวมกันเป็น "องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี" ส่วนสุขาภิบาลต่าง ๆ ในจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี ก็เลิกกลายเป็นสุขาภิบาลในนครหลวงกรุงเทพธนบุรี

จะเห็นได้ว่าตามประกาศของคณะปฏิวัติทั้งสองฉบับได้กำหนดให้มีการปกครองจังหวัด พระนครและจังหวัดธนบุรีในลักษณะเป็น "การปกครองนครหลวง" (Metropolitan Government) ขึ้นเป็นครั้งแรก ทั้งนี้รัฐบาลได้เล็งเห็นว่าจังหวัดทั้งสองมีความสัมพันธ์กัน อย่างใกล้ชิด และการประกอบอาชีพตลอดจนการศึกษาของประชาชนในจังหวัดทั้งสองได้ดำเนินไป ในลักษณะที่เป็นจังหวัดเดียวกัน รัฐบาลจึงได้ออกกฎหมายกำหนดการปกครองในจังหวัดทั้งสอง ในรูปพิเศษ

หลังจากที่ได้จัดการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวง ตามประกาศ ของคณะปฏิวัติกิ่งกลาวแล้ว รัฐบาลเห็นว่าการปกครองยังเป็นไปโดยไม่เหมาะสม กล่าวคือ การจั ดบริการสาธารณะยังไม่ทันกับความต้องการของประชาชนตามนโยบายที่วางไว้ การบริหารงานยังไม่ บรรลุเป้าหมายที่จะให้เป็นไปโดยประหยัดและมีประสิทธิภาพ เพราะในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี มีหน่วยงานปกครองซ้ำซ้อนกันถึงสี่หน่วยกิ่งกลาวข้างต้น เป็นการกระจายกำลังและทรัพยากรโดยไม่ จำเป็นไม่ประหยัด ระบบการบริหารงานของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ไม่อยู่ในสภาพที่จะให้การ บริหารอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนเป็นไปโดยคล่องตัว ตรงกันข้ามกลับอยู่ในลักษณะอึดอัดล่าช้า ไม่ทันกับเหตุการณ์ ปัญหาต่าง ๆ ในนครหลวงกรุงเทพธนบุรีมีมาก และทับทวีขึ้นทุกวันเกินกำลัง ที่หน่วยงานปกครองปกติจะแก้ไขได้ โดยเหตุนี้เองคณะปฏิวัติจึงได้ออกประกาศของคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๓๓๕ ซึ่งนับเป็นกฎหมายสำคัญอันเป็นที่มาของ "กรุงเทพมหานคร" ในกรณีนี้ให้รวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลต่าง ๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นกรุงเทพมหานคร ขึ้นปกครองพื้นที่นครหลวงเพียงแห่งเดียว

การปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ได้ดำเนินเรื่อยมาโดยเกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมายโดยเฉพาะปัญหาเรื่องฐานะของกรุงเทพมหานคร ซึ่งยังไม่เป็นที่เคลือบแคลงแน่นอนว่า กรุงเทพมหานครเป็นราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค หรือส่วนท้องถิ่นจนกระทั่งเกิดการเปลี่ยนแปลงทางการ เมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖ มีการตั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติขึ้นทำหน้าที่ร่างรัฐธรรมนูญที่เป็นประชาธิปไตย จนในที่สุดได้ร่างเสร็จสิ้นประกาศเป็นรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย เมื่อวันที่ ๗ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๗ และในรัฐธรรมนูญฉบับนี้เองได้กำหนดให้การจัดการปกครองนครหลวง เป็นการปกครองท้องถิ่นและให้สภาการบริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง ฉะนั้น เพื่อให้การปกครองนครหลวงสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญดังกล่าวจึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ในวันที่ ๒๐ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยให้ยกเลิกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ หลังจากที่มีการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครดำเนินไปได้เพียงสองปีเศษ

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้ออกมาแก้ไขปัญหาความเข้าใจผิดในฐานะของกรุงเทพมหานคร โดยในมาตรา ๒ ได้กำหนดไว้แน่ชัดว่า "กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะ เป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง" ตามกฎหมายใหม่นี้ได้กำหนดให้มีโครงสร้างทางการปกครองและการบริหารแยกออกเป็น ๒ ส่วน คือ ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหารประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๑ คน และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๔ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเป็นคณะ โดยมีอายุในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายใหม่นี้ได้กำหนดให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีอายุในตำแหน่งคราวละ ๔ ปี เช่นเดียวกัน จะเห็นได้ว่ากฎหมายใหม่นี้ได้ยึดถืออุดมคติของราชการบริหารส่วนท้องถิ่น ซึ่งเน้น

ถึงการกระจายอำนาจปกครองมาสู่ประชาชนเพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง (Local Self Government) สามารถจัดบริการสาธารณะบางอย่าง ที่เกี่ยวกับประโยชน์ส่วนได้เสียเฉพาะท้องถิ่นของตนให้มากที่สุด ฉะนั้น โครงสร้างทั้ง ๒ ส่วน คือ ทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายนิติบัญญัติจึงได้ถูกกำหนดใหม่จากการเลือกตั้งโดยตรง (Directed Vote) จากประชาชน เพื่อให้เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครทำการปกครองตนเอง

เพื่ออนุวัติให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๓ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ที่กำหนดให้สภากรุงเทพมหานครนนครหลวงมาจากการเลือกตั้งโดยประชาชน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้จัดให้มีการเลือกตั้งขึ้นเมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ผลการเลือกตั้งปรากฏว่าพรรคประชาธิปัตย์ได้รับชัยชนะ คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุดแรกที่มาจากการเลือกตั้งครั้งนี้ประกอบด้วย นายธรรมบุญ เทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และมีพันตำรวจตรี ประสงค์ มัชฌิมาพันธ์ เว็เอกโสภาส ธรรมวานิช ร.น. นายมงคล สิมะโรจน และนายจารุฑม จารุประกร เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

รูปการปกครองของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งกำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งผู้ว่าราชการ และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้ดำเนินไปได้เพียง ๑ ปี ๖ เดือน กับอีก ๑๙ วัน นายกรัฐมนตรีซึ่งในขณะนั้นคือ นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีคำสั่งที่ ๓/๒๕๐๖ ซึ่งตั้ง ณ วันที่ ๒๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๑๕ ให้ผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับเลือกตั้งจากประชาชนพ้นจากตำแหน่ง และให้ยุบสภากรุงเทพมหานครโดยกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งบุคคลที่เห็นสมควรเป็นผู้ว่าราชการ และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เหตุผลที่นายกรัฐมนตรีออกคำสั่งครั้งนี้เนื่องมาจากได้เกิดการแตกแยกอย่างรุนแรง ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งรัฐบาลในสมัยนั้นเกรงว่าจะทำให้ประชาชน เกิดความเบื่อหน่าย

ในการปกครองระบอบประชาธิปไตย และจะเป็นอุปสรรคอันสำคัญต่อนโยบายของรัฐบาลที่มี  
เจตจำนงจะพัฒนาการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่าง เป็นขั้นตอน

คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุดใหม่ โดยการแต่งตั้งจากรัฐบาล นายอินทรี  
กรีวิเชียร ประกอบด้วย นายชลอ ธรรมศิริ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นายช่วง  
สุขเจริญ นายชงค์ วงษ์ชน นายแพทย์ ศุภวัตร พรหมเชษฐ และนายสกลจิต พนมวัน ณ  
อยุธยา เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อยู่ในตำแหน่ง ๒ ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง  
คณะผู้บริหารชุดนี้ได้ดำเนินการปกครองและการบริหารเรื่อยมาจนจะครบสองปี จึงได้มี  
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ ซึ่งมีผลใช้  
บังคับตั้งแต่วันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นต้นไป กฎหมายฉบับนี้มีสาระสำคัญประการหนึ่ง  
คือ การที่กำหนดให้ดำเนินการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพ  
มหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้เสร็จสิ้นภายในหนึ่งปี นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้  
ใช้บังคับ และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิก  
สภากรุงเทพมหานครที่ปฏิบัติหน้าที่อยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ คงปฏิบัติหน้าที่ต่อไปจนกว่า  
ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร  
ซึ่งได้รับเลือกตั้งจะเข้ารับหน้าที่

เมื่อพิจารณาตามนัยของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร  
(ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๒๒ จะเห็นได้ว่ากฎหมายนี้โดยอัยการอยู่ในตำแหน่งของคณะผู้บริหาร  
กรุงเทพมหานคร ซึ่งมีนายชลอ ธรรมศิริ เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ออกไปอีกจนกว่า  
จะมีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้เสร็จสิ้นเสียก่อนภายในหนึ่งปี  
ซึ่งจะครบกำหนดในวันที่ ๒๕ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๓ อย่างไรก็ตามคณะผู้บริหารราชการ  
กรุงเทพมหานคร คณะนี้กลายไปในลาออกเสียก่อนเมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๒๒

ต่อมา เมื่อวันที่ ๒๔ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๒๒ คณะรัฐมนตรีภายใต้รัฐบาล ที่มีพลเอก  
เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติแต่งตั้ง นายเชาวนวัศ สุกดากา เป็นผู้ว่า  
ราชการกรุงเทพมหานคร พร้อมด้วย รอยศรี สัมพร กุลวานิช พลตรี จรัส สัมมาหัต

พลตรี นายแพทย์ สดกวิงศ์ วงศ์ถวายทอง และนายสมชัย วุฒิปรีชา เป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คณะผู้บริหารชุดนี้ได้ดำเนินการปกครองและการบริหารราชการกรุงเทพมหานครเรื่อยมา จนกระทั่งถึงปัจจุบัน และในขณะที่ นายเชาวนวิศ สุกดลภา เข้ารับตำแหน่งนั้น รัฐสภาได้ออกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ชุดปัจจุบันอยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่ากฎหมายปรับปรุงเป็นทบวงนครบาลแล้วเสร็จ หลังจากนั้นได้มีการเสนอร่างกฎหมายปรับปรุงระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ โดยฝ่ายรัฐบาลได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติทบวงนครบาลและฝ่ายกิจสังคมได้ เสนอร่างพระราชบัญญัติกระทรวงนครบาล แต่เนื่องจากการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายดังกล่าวต้องใช้เวลานาน รัฐบาลจึงเสนอร่างพระราชบัญญัติให้คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุด นายเชาวนวิศ สุกดลภา อยู่ในตำแหน่งต่อไปจนกว่าการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายจะแล้วเสร็จ

เมื่อพิจารณาทางด้านการพัฒนาโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานคร นับแต่เริ่มตั้งเป็นต้นมา จะพบว่าจุดเริ่มต้นคือ การรวมเอาโครงสร้างทางการปกครองท้องถิ่น และการปกครองภูมิภาคทุกรูปแบบมารวมไว้ด้วยกัน คือ มีทั้งสุขาภิบาล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และจังหวัด การกระทำเช่นนี้จุดมุ่งหมายจะจัดตั้งเป็นองค์การปกครองนครหลวงรูปพิเศษ เพื่อแก้ปัญหาและให้บริการแก่คนนครหลวงอย่างมีประสิทธิภาพมากที่สุด แต่ดูเหมือนว่าจะเป็นการรวมเอาปัญหาต่าง ๆ เข้ามาไว้ในที่เดียวกัน พฤติกรรมทางการบริหารของข้าราชการ ลูกจ้าง ซึ่งมาจากเหล่าหรือสังกัดที่ต่างกัน นับเป็นอุปสรรคในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในระยะเริ่มต้นอยู่มาก นอกจากมีปัญหากำหนดโครงสร้าง ปัญหาของกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และปัญหาทางด้านการบริหารอื่น ๆ นับประการก็เป็นภาระที่สลับซับซ้อน และแก้ไขได้ยากขึ้นทุกวัน

จากปัญหาเดิมที่มีอยู่ และปัญหาใหม่ที่เพิ่มเข้ามาในระยะตั้งต้นนี้ ทำให้กรุงเทพมหานครได้รับการวิพากษ์วิจารณ์มาก ว่าไม่สามารถปฏิบัติงานสนองสุขาภิบาลคนเมืองหลวงได้ จนกระทั่งทำให้เกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานครเสียใหม่ อาจจะเป็นรูปทบวงนครบาล หรือกระทรวงนครบาล หรือรูปอื่นใด ซึ่งรัฐบาลกำลังพิจารณาอยู่ ซึ่งพอจะสรุปในหลักการได้ ๒ พวกด้วยกัน คือ

๑. ให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเป็นอย่างใหม่ คือ จากรูปการปกครองระดับเดียวเช่นในปัจจุบันให้เป็นรูปการปกครอง ๒ ระดับ คือ ใหม่ส่วนกลาง และส่วนท้องถิ่น ซึ่งหมายถึงในรูปทบวงนครบาล หรือกระทรวงนครบาล

ก. ทบวงนครบาล ในระดับบนขึ้นอยู่กับสำนักนายกรัฐมนตรี การทำงานก็ยังคงไม่อิสระตลอดตัว เพียงแต่เปลี่ยนนายจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ไปเป็นรัฐมนตรีประจำสำนักนายกรัฐมนตรีเท่านั้น

รัฐมนตรีว่าการทบวงนครบาลคงจะทำงานหรือกำหนดนโยบายอะไรไม่ได้มากมายนัก นอกจากจะถูกคุมจากสำนักนายกรัฐมนตรีแล้ว ยังมีคณะกรรมการที่ปรึกษา ซึ่งประกอบด้วย ตัวแทนจากส่วนราชการที่สำคัญ ๆ ซึ่งจะทำหน้าที่จัดสรรเงินกองทุนให้แก่เทศบาลในสังกัดอีกด้วย

งานในส่วนที่ควรจะเป็นเรื่องของท้องถิ่นดำเนินการเอง ก็ยังคงให้หน่วยงานอื่นทำให้ ซึ่งเรื่องนั้นจะเป็นปัญหาเหมือนเช่นทุกวันนี้ เช่น งานจราจร งานตำรวจเทศกิจ เป็นต้น

ในระดับล่าง ให้มีเทศบาล ๓ แห่ง โดยใช้กฎหมายเทศบาลมาบังคับใช้ การทำงานก็คงจะเคร่งครัด รัดกุม และมีข้อจำกัด เพราะต้องขึ้นกับกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย เพียงแต่เปลี่ยนอำนาจของมูวาราชการจังหวัด ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายเทศบาล ไปเป็นของปลัดกระทรวงมหาดไทย

เทศบาลที่จัดตั้งขึ้นจะมีส่วนราชการ ๒ ส่วน หรือ ๒ นาย คบคุม คือ ทบวงนครบาล และกระทรวงมหาดไทย

ข. กระทรวงนครบาล การจัดการทั้งในระดับบนและระดับล่าง เป็นไปอย่างถูกต้องตามหลักการและสามารถสนองความต้องการของประชาชน ในด้านการปกครองตนเองอย่างพอเหมาะพอควร พรรคกิจสังคมได้มองปัญหาของการปกครองท้องถิ่นนครหลวงโดยโดยตรงไปตรงมา และตีแผ่อย่างชัดเจนโดยการรวมงานที่ควรจะเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น เข้ามาไว้ด้วยกันทั้งหมด ไม่ว่าจะ เป็นค่าน้ำประปาหรือการบังคับใช้กฎหมาย (ตำรวจ)

งานในท้องที่เดียวกัน และมีปัญหาเกี่ยวเนื่องสัมพันธ์กัน ควรจะมีศูนย์สั่งการ และรับผิดชอบเพียงหน่วยเดียว เพื่อป้องกันความซ้ำซ้อนและขัดความรับผิดชอบ

ในส่วนท้องถิ่นหรือระดับล่าง การจัดตั้งกรมบาลใหม่อำนาจดำเนินการ อย่างกว้างขวาง และเหมาะสม จะช่วยเป็นการสอนประชาธิปไตยในการปกครองตนเอง และรับผิดชอบท้องถิ่นเป็นอย่างดี

แนวความคิดของพรรคกิจสังคม เป็นเรื่องที่จะต้องเป็น แต่จะเป็นใครหรือไม่ คำตอบคงจะอยู่ที่เหตุผลทางการ เมืองมากกว่าทางการ บริหาร

๒. ให้คงรูปการปกครองตามโครงสร้างเดิม คือมีระดับเดียวหรือหน่วยเดียวเป็นผู้รับผิดชอบ ซึ่งแนวความคิดนี้แยกเป็น ๒ ทาง คือ

ก. ให้แยกเป็นกรุงเทพมหานครและธนบุรีมหานคร แนวความคิดนี้ยึดเหตุผลทางประวัติศาสตร์ แດคงจะละเลยเหตุผลทางการบริหาร เพราะลักษณะความสัมพันธ์ของกรุงเทพและธนบุรีนั้นแน่นแฟ้น เป็นเสมือนเมืองเดียวกัน ชีวิตความเป็นอยู่ การบริโภคทรัพยากรและการใช้สอยสาธารณูปโภค สาธารณูปโภคการต่าง ๆ ก็ร่วมกันอย่างแยกไม่ออก

คนฝั่งธนบุรี ต้องข้ามมาทำงานฝั่งกรุงเทพ คนกรุงเทพต้องไปทำงานที่ฝั่งธน ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ ก็ใช้ร่วมกัน

ลักษณะเช่นนี้ ถ้าแยกการบริหารเป็น ๒ หน่วยแล้ว ก็จะต้องเปลี่ยนแปลงมากขึ้น และจะทำให้มีปัญหาในการบริหารงานเป็นอย่างยิ่ง

อีกประการหนึ่ง รายได้ของฝั่งธนบุรีก็ไม่มากพอที่จะเลี้ยงตัวเองได้ หากแยกตัวออกไปก็จะพัฒนาลำบาก และทำให้เกิดการเปรียบเทียบและจะเป็นผลเสียทางด้านกาปกครอง และจิตวิทยาตามมา

ข. ปรับปรุงโครงสร้างภายในของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเสียใหม่ โดยปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของสำนักและเขต ให้เหมาะสมกับสภาพข้อเท็จจริงและปริมาณงาน



แนวความคิดนี้ผู้วิจัยเชื่อว่าเป็นทางที่เป็นไปได้มากที่สุด เพราะเป็นการปรับปรุงใช้  
ทรัพยากรทางการบริหารที่มีอยู่เดิม และ เกิดปัญหาน้อยที่สุด

ดังนั้น จากผลการวิจัยและการค้นคว้าที่ได้ดำเนินการมาโดยตลอดนี้ จึงสามารถแสดงให้เห็น  
ความจริงบางประการ และให้คำตอบต่อปัญหาต่าง ๆ ได้พอสมควร โดยสามารถพิสูจน์สมมุติฐาน  
ที่ตั้งไว้ ดังนี้

สมมุติฐานที่ ๑ การจัดองค์การของกรุงเทพมหานครยังไม่เหมาะสม ทำให้ไม่สามารถ  
ปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

ผลการวิจัยพบว่า ปัญหาในการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครยังไม่เหมาะสมจริงโดย  
เฉพาะปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการ  
การบริหารงานบุคคล ซึ่งปลัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจมากเกินไป โดยใช้เทียบเคียงกับพระราชบัญญัติ  
ระเบียบข้าราชการพลเรือนในส่วนที่เป็นอำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดี ทำให้ผู้อำนวยการ-  
กรุงเทพมหานครไม่อาจบริหารงานอย่างคล่องตัว ใ้พบรรลุนโยบายใด ๆ อย่างเป็นผลได้

นอกจากปัญหาทางด้านการบริหารงานบุคคลแล้ว ปัญหาของสำนักและเขต เกี่ยวกับอำนาจ  
หน้าที่ที่สับสนไม่แน่นอน และมีลักษณะที่ไม่กระจายอำนาจไปให้เขต ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการที่สำคัญของ  
กรุงเทพมหานคร เป็นเหตุให้เขตมีหน้าที่กว้างขวาง แต่มีอำนาจจำกัด การทำงานจึงไม่คล่องตัว  
นอกจากนี้ความคาบเกี่ยวของงนระหว่างสำนักและเขต ก็ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและเกี่ยงงานกัน  
โดยเฉพาะฐานะของสำนักนั้น รวมงานปฏิบัติการและงานวิชาการอยู่ด้วยกัน จึงทำให้ไม่ทราบว่  
บทบาทที่ควรจะเป็นนั้นคืออะไร

งานของกรุงเทพมหานครนั้นเกี่ยวพันกับประชาชนอย่างใกล้ชิด โดยเฉพาะงานที่เกี่ยวข้องกับ  
การบังคับใช้กฎหมายต่าง ๆ เช่น กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายการควบคุมอาคารหรือข้อบัญญัติ  
เกี่ยวกับความเป็นระเบียบเรียบร้อย และความสะอาด ในการนี้จะต้องมีกำนันใช้กฎหมาย  
อย่างเคร่งครัดและมีประสิทธิภาพ แต่ในปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่มีหน่วยงานที่จะดำเนินการเอง  
ของอัครัยกรมตำรวจ โดยจัดตั้งตำรวจกรุงเทพมหานครขึ้นมา ลักษณะการจ้จัดองค์การนั้นดูประหลาด

เป็นหน่วยงานของกรุงเทพมหานครแพทยศิริรรมการปฏิบัติงานโดยเฉพาะชั้นตอนการดำเนินงาน  
ขึ้นอยู่กับกรมตำรวจ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่เพียงสนับสนุนงบประมาณ วัสดุ ครุภัณฑ์ นกคชอณิศพลากร  
อย่างมหันตที่จะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

นี่เป็นเพียงปัญหาหลัก ๆ ของความไม่เหมาะสมของการจัดองค์การ ของกรุงเทพมหานคร  
อีกทั้งปัญหาย่อย ๆ ซึ่งไกลดวบรวมไว้โดยละเอียดในบทที่ ๒ แล้ว

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้จะต้องได้รับการเอาใจใส่จากทุกคน ไม่ว่าจะเป็นรัฐบาล ข้าราชการ  
กรุงเทพมหานคร หรือประชาชนโดยทั่วไป และเมื่อทราบปัญหาแล้ว ก็ควรที่จะไถ่ลงมือแก้ไขอย่าง  
จริงจัง

สมมติฐานที่ ๒ การบริหารงานของกรุงเทพมหานครขาดการวางนโยบายหลัก และ  
ปฏิบัติงานอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ทำให้ขาดทิศทางในการพัฒนาการบริหารที่แน่นอน

ผลการวิจัยพบว่าในอดีตที่ผ่านมานับตั้งแต่ครั้งกรุงเทพมหานคร การพัฒนาการบริหารเป็น  
ไปตามยถากรรมไม่มีระเบียบแบบแผนและทิศทางที่แน่นอนขึ้นอยู่กับทิศทางของการเมือง การเปลี่ยน  
คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ความพอใจของรัฐบาล และเสียงเรียกร้องจากประชาชนบางกลุ่ม  
การขยายตัวของระบบบริหารเทศบาลนครกรุงเทพและธนบุรี จึงเป็นไปโดยไม่สอดคล้องกัน หน่วยงาน  
บางหน่วยใหญ่โตมาก ทั้งในแง่ของขนาด ขอบเขต และหน้าที่ความรับผิดชอบ บางหน่วยเล็กนิดเดียว  
หรือแทบจะไม่มีอะไรทำเลย บางยุคบางสมัยหน่วยงานของเทศบาลนครกรุงเทพ และธนบุรีก็โตเร็ว  
เกินไป บางยุคก็หายไป กระบวนการบริหารจึงขาดความต่อเนื่องและขาดความควบคุมทั้งภายใน  
ระบบเองและจากภายนอกระบบ จึงทำให้เกิดปัญหาการขาดการประสานงาน ขาดการริเริ่ม  
การติดตามผลและในที่สุดก็เกิดการคอร์รัปชันตามมา

เมื่อได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นกรุงเทพมหานคร ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ยังคงติดตามมาอีก  
โดยเฉพาะเมื่อได้มีการรวบเอาสุขาภิบาลและองค์การบริหารส่วนจังหวัด เข้ามารวมกับเทศบาล  
ปัญหาทางด้านทรัพยากรการบริหารทั้งหลาย จึงยิ่งเพิ่มทวีขึ้น แม้จะได้มีความพยายามแก้ไขครั้งแล้ว  
ครั้งเล่า ด้วยการปรับปรุงระเบียบปฏิบัติงาน ด้วยการปรับปรุงส่วนราชการบาง ชาติ แต่ไม่สามารถ

จะกระทำใ้สำเร็จ ประสิทธิภาพของระบบบริหารของกรุงเทพมหานคร จึงเพิ่มขึ้นไม่ทันกับปัญหาต่าง ๆ ที่ถมทวีเข้ามา ในสายตาของคนทั่วไป โดยเฉพาะประชาชนผู้รับบริการจึงพากันเห็นว่าระบบบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ไม่มีประสิทธิภาพ

จากปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ทำให้ข้าราชการประจำในระดับนักบริหารได้หันมาองระบบบริหาร เพื่อหาจุดบกพร่องและแก้ไขเปลี่ยนแปลงต่อไป แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร จึงเป็นผลผลิตที่เกิดขึ้นจากความพยายามดังกล่าว ในการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครนี้ เป็นการกำหนดแผนขึ้นจากสภาพของปัญหาเพื่อการแก้ปัญหานั้น (Problem Oriented) แต่อย่างไรก็ตามแผนนี้ก็มีข้อบกพร่องและปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นมากมายทั้งจากปัจจัยภายในระบบบริหารเอง และจากปัจจัยภายนอกที่ไม่อาจจะควบคุมได้ ประกอบกับตัวแผนเองก็มิได้มีความสมบูรณ์ จึงน่าเป็นห่วงว่าจะประสบความสำเร็จเพียงใด

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครกำหนดไว้เป็นช่วงดำเนินการในระยะ ๕ ปี ตั้งแต่ ๒๕๒๐ ถึง ๒๕๒๕ (ตามแผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ ๔) ซึ่งในขณะนั้นนับได้ว่า อยู่ในช่วงปลายแผนแล้ว แต่กรุงเทพมหานครก็ยังไม่เคยประเมินผลอย่างจริงจัง เลยว่าได้มีการปฏิบัติงานตามเป้าหมายไปแล้วอย่างไร หรือได้มีการปฏิบัติงานตามแผนพัฒนาดังกล่าวหรือไม่

ในชั้นนี้จึงอาจสรุปไว้ได้ว่ากรุงเทพมหานคร มีแผนพัฒนาซึ่งถือเป็นนโยบายหลัก แต่ปรากฏว่าการปฏิบัติงานส่วนใหญ่มิได้เป็นไปตามแผนพัฒนา เพราะคณะผู้บริหารไม่ได้ควบคุมเร่งรัดความแผนพัฒนาดังกล่าวนั้น ทั้งนี้อาจจะขึ้นอยู่กับเหตุผลที่ว่า กรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนคณะผู้บริหารบ่อยครั้ง แต่ละชุดก็อยู่ในช่วงเวลาสั้น การทำงานจึงมุ่งการแก้ปัญหาเป็นครั้ง ๆ ไป ทำให้การทำงานขาดระบบต่อเนื่อง และทำให้ขาดทิศทางในการพัฒนาการบริหารที่แน่นอน

สมมุติฐานที่ ๓ กรุงเทพมหานครขาดความอิสระในการบริหารงาน เนื่องจากการควบคุมของรัฐบาลและกระทรวงมหาดไทย

ผลการวิจัยพบว่า เป็นความจริงอยู่มากที่กรุงเทพมหานครถูกควบคุมจากกระทรวงมหาดไทย ทั้งทางด้านกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ และพฤติกรรม เช่น การบริหารงานบุคคล โดยคณะกรรมการ

ข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.บ.) มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน หรือตาม  
ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๒๒ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย  
มีอำนาจการสั่งซื้อ สั่งจ้าง ตั้งแตงเงิน ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาทขึ้นไป (โดยวิธีพิเศษ ๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท  
ขึ้นไป) การถูกควบคุมโดยใกล้ชิดเช่นนี้ ทำให้งานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งลาซาอยู่แล้วกลับต้องลาซา  
ออกไปอีก เพราะปัจจุบันเป็นที่ทราบกันคืออยู่แล้วว่า กระทรวงมหาดไทยมีภาระกิจอยู่มากมาย

จากสมมุติฐานทั้ง ๓ ที่กล่าวมาแล้ว แสดงให้เห็นถึงสภาพของปัญหา และอุปสรรคในการ  
บริหารงานของกรุงเทพมหานครนั้น มีอยู่ในแง่มุมต่าง ๆ ซึ่งผู้วิจัยได้พยายามค้นหา และวิจารณ์  
โดยใช้หลักฐานขอมูล และหลักวิชาการประกอบกัน ส่วนที่สำคัญที่สุดก็คือ การสังเกตการณ์ และ  
ประสบการณ์ของผู้วิจัยที่ได้รับราชการอยู่ในกรุงเทพมหานครนับตั้งแต่งานเลขานุการปลัดกรุงเทพมหานคร  
และกองนโยบายและแผน ๓ ในปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะ

ในที่นี้ผู้วิจัยขอเสนอแนะความคิดในการมองการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร  
ในอนาคต โดยเฉพาะความพยายามในการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครจากรูปปัจจุบัน  
ไปเป็นรูปอื่น ซึ่งรัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่ในขณะนี้ โดยถือว่าเป็นความพยายามของข้าราชการ  
กรุงเทพมหานครคนหนึ่ง ที่อยากจะมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครอย่าง เบิกเผยและ  
ตรงไปตรงมา แนวความคิดนี้ผู้วิจัยนำมาจากเอกสารการวิเคราะห์ของสำนักนโยบายและแผน  
กรุงเทพมหานคร ซึ่งผู้วิจัยพิจารณาเห็นว่า เป็นเอกสารที่มีคุณค่า ทางวิชาการเป็นอย่างยิ่ง ควรจะได้  
รวบรวมไว้ในผลงานวิจัยชิ้นนี้

"การจัดระเบียบบริหารราชการในกรุงเทพมหานคร บทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบันนั้น  
เป็นไปตามหลักการที่ถูกทดลองแล้ว ซึ่งถ้าหากจะได้มีการแก้ไขปรับปรุงจุดอ่อนในบางกรณีดังกล่าวข้างต้น  
ก็จะช่วยให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยไม่จำเป็นต้องร่างกฎหมายขึ้นใหม่ใหม่โครงสร้าง  
แตกต่างไป เพราะการทำเช่นนั้นไม่มีหลักประกันว่ารูปโครงสร้างใหม่จะใช้ได้ผลหรือไม่ เพียงใด  
และจะกลายเป็นกรุงเทพมหานครถูกใช้เป็นที่ทดลองโดยไม่มีความสิ้นสุด อย่างไรก็ตาม การ  
ปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร เป็นเรื่องที่ต้องกระทำ แต่ควรจะต้องเป้าหมายเป็นหลักการ  
กว้าง ๆ ไว้ ดังต่อไปนี้

- เป็นองค์การที่สามารถอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนด้วยความสะดวก รวดเร็ว ยุติธรรมและคล่องตัว
- เป็นองค์การที่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ทันเวลาที่
- เป็นองค์การที่สามารถปฏิบัติงานสนองนโยบายของรัฐบาลได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- เป็นองค์การที่มีผู้บริหารที่มีเสถียรภาพและมั่นคงในตำแหน่ง
- เป็นองค์การที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง ตามหลักการปกครองในระบอบประชาธิปไตย คือ ทั้งผู้บริหารและสภาท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชน
- เป็นองค์การที่รับผิดชอบหรือมีส่วนร่วมรับผิดชอบในกิจการสาธารณูปโภค ที่มีอยู่ในกรุงเทพมหานคร
- เป็นองค์การที่มีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากที่สุด
- เป็นองค์การที่ใช้อำนาจเบ็ดเสร็จในตัวเอง ทั้งในด้านการบริหารทั่วไป การบริหารงานคลัง การบริหารบุคคล และการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมาย

หลักการดังกล่าวนี้จะใช้ไม่ได้ในกรณีที่จะปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครให้เป็นกระทรวงหรือทบวง ซึ่งเป็นราชการบริหารส่วนกลาง เพราะการยกฐานะขึ้นเช่นนั้นจะมีปัญหา คือ

๑. การบริหารงานจะไม่คล่องตัว เพราะงบประมาณจะต้องเป็นงบประมาณของรัฐบาลกลาง การจะไร้อำนาจทุกบาททุกสตางค์คงเป็นไปได้ยากตามกฎหมายงบประมาณ
๒. การบริหารงานบุคคลก็จะต้องไปขึ้นกับกฎหมายระเบียบข้าราชการพลเรือน ซึ่งจะทำให้ไม่คล่องตัว

๓. หากมีเทศบาลหลาย ๆ เทศบาล อยู่ภายใต้กระทรวงหรือทบวงนครบาลก็ยังคงจะก่อให้เกิดปัญหามากมาย เช่น

๓.๑ จะนำความสับสน ยุ่งเหยิงให้กับประชาชน เพราะแน่นอนว่า เทศบาลมีเขตที่ออกมาบังคับใช้ย่อมไม่เหมือนกัน ทั้ง ๆ ที่อาจจะอยู่ใกล้ชิดกันก็ได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งอัตราภาษี หรือค่าธรรมเนียมจะแตกต่างกัน

๓.๒ งานที่ต้องต่อเนื่องกันระหว่างเทศบาล หน่วยงานใดจะเป็นผู้ทำ ถ้าต่างเทศบาล  
 ทางทำจะมีปัญหา สมมุติว่าจะก่อสร้างถนนสายหนึ่งทอดเนื่องกับเทศบาลอโนดวย ซึ่งเทศบาลหนึ่ง  
 ได้จัดสรรเงินก่อสร้างไว้ไหนแล้ว เนื่องจากมีความจำเป็นเร่งด่วน แต่อีกเทศบาลไม่มีเงินงบประมาณ  
 ไว้ หึ หึ ที่เป็นถนนสายเดียวกัน ปัญหาจึงต้องเกิดขึ้น ครั้นจะให้ให้หน่วยงานพิเศษรับผิดชอบใน  
 ลักษณะงานที่มีความต่อเนื่อง เช่นนี้แล้ว ก็แน่นอนว่าจะต้องตั้งหน่วยงานพิเศษขึ้นอีกมากมาย เพราะ  
 มีงานในทำนองเดียวกันนี้อีกหลายประเภท ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสมอย่างยิ่ง

๓.๓ ประชาชนจะให้ความสนใจในการเลือกตั้งเทศบาลน้อยมาก เพราะเทศบาล  
 จะต้องได้รับมอบหมายงานให้ทำเพียงไม่กี่อย่าง มูลเหตุจูงใจประชาชนให้มาสมัครรับเลือกตั้งหรือไป  
 ใช้สิทธิเลือกตั้งก็จะน้อยมาก ซึ่งจะมีผลเสียต่อการส่งเสริมระบอบประชาธิปไตยเป็นอย่างยิ่ง

๓.๔ ถ้าแบ่งเป็นหลาย ๆ เทศบาลแล้วงานหลาย ๆ อย่างที่ต้องทำร่วมกัน เป็นระบบ  
 ก็จะมีปัญหา เช่น การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วม การทำท่อระบายน้ำ การก่อสร้างถนน เป็นต้น  
 จริงอยู่ถึงแม้ทางแกจะกระทำได้โดยกำหนดให้เป็นภารกิจของกระทรวง หรือทบวงก็ตาม แต่ถามกรณี  
 เช่นนี้มากพอแล้ว ราชการส่วนกลางไม่รองรับเป็นภาระทั้งหมดหรือแล้วเทศบาลจะมีงานอะไรทำ

๔. ข้าราชการกรุงเทพมหานครจะมีปฏิริยาต่อต้านอย่างมากที่สุด ถ้าปรับปรุงในรูปแบบนี้  
 เพราะนอกจากการปฏิบัติงานจะไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ข้าราชการส่วนหนึ่งจะต้องกลบกลายไปเป็น  
 พนักงานเทศบาลซึ่งมีทางก้าวหน้าจำกัดมากด้วย แต่ประเด็นนี้ไม่น่าจะเป็นห่วงเพราะจุดสำคัญที่ว่า  
 ถ้าเป็นกระทรวงหรือทบวงแล้วจะทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพขึ้นหรือไม่มากกว่า"

ด้วยผู้วิจัยมีความเชื่อถือว่าโครงสร้าง การจัดระเบียบราชการในกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน  
 ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งกำหนดให้กรุงเทพมหานคร  
 เป็นทบวงการ เมืองมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง มีความเหมาะสมเป็นอย่างดีแล้ว  
 (เว้นแต่รายละเอียดบางอย่างเท่านั้น ที่ควรปรับปรุงแก้ไข ซึ่งจะไดกล่าวต่อไป) ซึ่งมีหลักการที่  
 จะส่งเสริมการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพ โดยมององค์ประกอบที่สำคัญ ดังนี้

๑. การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีหลักการสำคัญสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น

๒. การจัดโครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้สะดวกต่อการติดต่อประสานงาน และการปฏิบัติราชการ เพื่อบริหารงานให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

๓. การปรับปรุง แก้ไขปัญหาในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยมีหลักการสำคัญสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น

การปกครองท้องถิ่นเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสปกครองบริหารงานในท้องถิ่นของตนเอง โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑. ประชาชนมีส่วนร่วมในการปกครอง โดยประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเลือกผู้แทน ผู้ปกครองตามเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด และผู้ปกครองต้องปกครองตามความเห็นความต้องการของประชาชนอยู่เสมอ

๒. องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอิสระทั้งการกำหนดนโยบาย การภาษีอากร และการเงินของท้องถิ่น

กรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ได้กำหนดหลักการไว้เป็นการสอดคล้องกับหลักการปกครองท้องถิ่น คือ

๑. การให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง โดยกำหนดให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

นับเป็นการสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๒๑ มาตรา ๑๘๐ ที่บัญญัติไว้ว่า "การจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักการแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น....." และมาตรา ๑๘๒, ๑๘๓ บัญญัติให้สมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งเป็นหลัก

นอกจากนี้ การกำหนดให้ผู้บริหารและสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนจะก่อให้เกิดผลดีในทางต่าง ๆ ดังนี้

๑. ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร, หน้า ๒ - ๓.

๑.๑ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประชาชนในกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารและสภาของกรุงเทพมหานครที่ได้รับการเลือกตั้งต่างก็ตระหนักในหน้าที่ความรับผิดชอบในการที่จะบริหารราชการให้บังเกิดผลดีต่อประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร และมุ่งที่จะสนองความต้องการของประชาชนโดยส่วนรวม มากกว่าที่จะสนองความต้องการของบุคคลใดบุคคลหนึ่งหรือคณะใดคณะหนึ่ง โดยเฉพาะ ซึ่งหลักการดังกล่าวนี้ไม่มีหลักประกันที่แน่นอนจากระบบการแต่งตั้งและขอเท็จจริงในอดีตที่ผ่านมา บางคนบางคณะก็มีความประสงค์เพียงเป็นมันโถงที่จะก้าวไปสู่ตำแหน่งข้าราชการประจำที่สูงขึ้น บางคนก็เข้ามาบริหารงานเพราะความจำใจ เนื่องจากมุ่งคัมภีร์ขาดแคลน บางคนก็เข้ามาเพื่อผลประโยชน์ของตนเองในบางประการ ดังนั้น การปฏิบัติงานของคณะผู้บริหารที่ได้รับการแต่งตั้งจึงเป็นธรรมดาที่มีแนวโน้มจะสนองของผู้ที่ให้คุณให้โทษแก่ตนเป็นสำคัญ

๑.๒ การเลือกตั้งระดับท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งที่จะช่วยส่งเสริมการดำเนินงานและพัฒนาการทางการเมืองตามระบอบการปกครองประชาธิปไตย ซึ่งโดยทั่วไปทางปฏิบัติที่ดีกว่าระบบการแต่งตั้ง

๑.๓ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทัศนคติและขวัญของข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ส่วนใหญ่มีความเห็นว่าผู้บริหารที่ได้รับการเลือกตั้ง จะสร้างความสัมพันธ์ และมีมนุษยสัมพันธ์กับข้าราชการและลูกจ้างของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนยอมรับในเกียรติภูมิของข้าราชการมากกว่าผู้บริหารที่มาจาก การแต่งตั้ง ควบคู่กันจึงมีผลกระทบในหาราชการและลูกจ้างส่วนใหญ่มีความตื่นตัว กระตือรือร้นและศรัทธาที่จะร่วมมือปฏิบัติงาน เพื่อสนองนโยบายตามที่คณะผู้บริหารได้แถลงไว้กับประชาชนก่อนได้รับเลือกตั้ง

๒. องค์การบริหารของกรุงเทพมหานครมีอิสระในการกำหนดนโยบาย การภาษีอากร และการเงินของกรุงเทพมหานคร

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในคานคาง ๆ ดังนี้

๒.๑ การตรากฎหมายท้องถิ่น ได้กำหนดให้องค์การเกี่ยว คือ สภากรุงเทพมหานคร เป็นผู้ให้ความเห็นชอบ และให้บังคับทั่วพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร จึงทำให้เกิดความเสมอภาค และไม่สร้างความสับสนให้เกิดขึ้นแก่ประชาชนในการที่จะปฏิบัติตามกฎหมายของท้องถิ่น

๒.๒ การคลังและทรัพย์สิน กฎหมายได้กำหนดให้กรุงเทพมหานคร มีรายรับ - รายจ่าย เป็นของตนเอง และงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครให้จัดทำเป็นขอบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยนับตั้งกล่าวจะทำการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครมีความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพสูง เพราะการจัดสรรงบประมาณตรงกับเจตจำนงของประชาชนในท้องถิ่น และการแบ่งสรรงบประมาณให้เขตต่าง ๆ ก็สามารถจัดทำด้วยความเสมอภาค อันเป็นการสร้างความเจริญให้กับท้องถิ่นต่าง ๆ ได้เท่าเทียมกัน



๒.๓ การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ได้มีกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการ กรุงเทพมหานครและระเบียบว่าด้วยลูกจ้าง เป็นของตนเองขึ้นโดยเฉพาะ ทำให้การบริหารงานได้ ดำเนินไปด้วยความคล่องตัว และสามารถที่จะแก้ไขปัญหาได้โดยฉับพลันทันกับสถานการณ์ และความ ต้องการของประชาชน

การจัดโครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้สะดวกต่อการติดต่อ ประสานงาน และ การปฏิบัติราชการ เพื่อบริหารงานให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ

กรุงเทพมหานครปัจจุบันได้จัดระเบียบการบริหารราชการออกเป็น ๓ ระดับ คือ

ระดับที่ ๑ ได้แก่การบริหารราชการกรุงเทพมหานครส่วนกลาง ประกอบด้วยสำนักงาน- เลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร และสำนักต่าง ๆ ซึ่งมีหน้าที่ความรับผิดชอบส่วนใหญ่เกี่ยวกับการให้บริการทางวิชาการ ให้คำ- แนะนำและให้การสนับสนุนการปฏิบัติงานแก่เขต ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติการ และบริการแก่ประชาชน ในท้องถิ่นต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร

ระดับที่ ๒ ได้แก่การบริหารราชการของเขต ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ให้บริการแก่ ประชาชนโดยตรงในกิจกรรมทุก ๆ ด้าน นับตั้งแต่เกิดจนกระทั่งตาย ตามบทบัญญัติแห่งกฎหมาย กฎข้อบังคับ และระเบียบ

ระดับที่ ๓ การบริหารราชการของแขวง มีความมุ่งหมายที่จะให้การบริการแก่ประชาชน เฉพาะด้านในคานหนึ่งหรือในท้องที่ใดท้องที่หนึ่งได้อย่างรวดเร็วและทั่วถึง เช่น การรักษาความสะอาด การทะเบียนราษฎร เป็นต้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่จะไม่ต้องมาติดต่อ ณ ที่ว่าการเขตนั้น ๆ เพียงแห่งเดียว

ลักษณะการจัดรูปการปกครองและการบริหารดังกล่าวข้างต้นสามารถที่จะอำนวยความสะดวกให้ประชาชนได้อย่างแท้จริงและรวดเร็วอยู่แล้ว และการจัดโครงสร้างขององค์การในลักษณะนั้น ก่อให้เกิดผลดีในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร เป็นอย่างมาก

แต่จากปัญหาและข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการจัดส่วนราชการของกรุงเทพมหานครดังกล่าวใน บทที่ ๖ กรุงเทพมหานครจึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง เรียกว่า คณะกรรมการปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยมี ดร.จุมพล สวัสดิ์วิทยากร เลขาธิการสภาวิจัยแห่งชาติเป็นประธาน- คณะกรรมการ

คณะกรรมการชุดดังกล่าวได้พิจารณาแล้วมีความเห็นว่า

๑. จัดให้สำนักมีปริมาณงาน ความรับผิดชอบที่สูงพอสมควร เพื่อเตรียมการยกฐานะเทียบเท่ากรมและเป็นนิติบุคคลในอนาคตเหมือนกรมในสังกัด กระทรวง ทบวงของรัฐบาล ในทางนี้จะต้องมีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และที่จะแก้ไขเพิ่มเติมควยทั้งนี้ เพื่อให้งานแล้วเสร็จเด็ดขาดภายในสำนักเป็นส่วนใหญ่เช่นเดียวกับกรม ซึ่งจะทำให้การปฏิบัติงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น และเพื่อให้มีผลในทางปฏิบัติโดยเร็ว เห็นควรดำเนินการเป็น ๒ ระยะ คือ

๑.๑ ในระยะสั้น เมื่อคณะผู้บริหารเห็นชอบให้มีการปรับปรุงส่วนราชการตามที่คณะกรรมการฯ เสนอแล้ว ก็เห็นควรเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณา มอบอำนาจสั่งราชการให้แก่อำนาจการสำนักในการมอบอำนาจนั้น อาจมอบให้เป็นบางเรื่องเพื่อเป็นการทดลองการปฏิบัติราชการของผู้อำนวยการสำนักในฐานะอธิบดี ก่อนที่จะมีการรับงานจริง

๑.๒ ในระยะยาว ให้เสนอแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายขรราชการกรุงเทพมหานคร และเสนอพระราชกฤษฎีกาเพื่อแบ่งส่วนราชการกรุงเทพมหานคร

๒. รวมสำนักและกองที่มีลักษณะงานสัมพันธ์ และมีเป้าหมายหลักในการปฏิบัติงานเป็นอย่างดีเข้าไว้ด้วยกัน ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ในการประสานงาน ความรวดเร็ว การสับเปลี่ยนอัตรากำลัง

๓. ในการปรับปรุงให้สำนักมีฐานะเทียบเท่ากรม จำเป็นจะต้องมีกองทุนฐาน ต่อไปนี้ คือ กองการเจ้าหน้าที่ กองคลัง และกองวางแผน (ยกเว้นสำนักหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่ดังกล่าวอยู่แล้ว) ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานสนับสนุนให้เกิดความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

๔. ให้นำการแบ่งส่วนราชการภายในระดับฝ่ายมาใช้ในการปรับปรุงกอง เพื่อให้ราชการมีโอกาสเลื่อนขั้นเป็นระดับสูงขึ้นได้ เมื่อกองมีฐานะเป็นผู้อำนวยการกอง ระดับ ๘

๕. ยึดถือแนวทางการจัดส่วนราชการ ซึ่งที่ปรึกษานายกรัฐมนตรีและสำนักงาน ก.พ. ปฏิบัติในการจัดส่วนราชการของกระทรวง ทบวง กรม

๑. บันทึกสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ที่ กทม.๐๕๐๘/๑๗๓๓ ลงวันที่ ๔ กันยายน พ.ศ. ๒๕๒๓ จาก กุรุ.จุมพล สวัสดิยากร ประธานคณะกรรมการปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

โดยหลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติให้แบ่งส่วนราชการ  
และหน่วยงานของกรุงเทพมหานครออกเป็น ดังนี้

### ส่วนกลาง

๑. สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
๒. สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
๓. สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร
  - ๓.๑ กองกลาง
  - ๓.๒ กองการเจ้าหน้าที่
  - ๓.๓ กองฝึกอบรม
  - ๓.๔ กองกฎหมายและคดี
  - ๓.๕ กองปกครองและทะเบียน
  - ๓.๖ กองงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร
  - ๓.๗ กองบริการตำรวจกรุงเทพมหานคร
  - ๓.๘ กองประชาสัมพันธ์
  - ๓.๘ ศูนย์ซ่อมเครื่องกล (เทียบเท่ากอง)
๔. สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร (มีคณะกรรมการนโยบาย และแผนเป็น  
ผู้ทำเนิมนโยบาย)
  - ๔.๑ สำนักงานเลขาธิการ
  - ๔.๒ กองงบประมาณ
  - ๔.๓ กองนโยบายและแผนงานสาธารณสุขโลกและสิ่งแวดล้อม

---

• เรื่องเดียวกัน. (สำหรับการที่ส่วนราชการและหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร  
ในัจจุบันนั้น ได้ตั้งไว้แล้วในบทที่ ๔)

๔.๔ กองนโยบายและแผนงานศึกษา บริการสังคม และสาธารณสุข

๔.๕ กองนโยบายและแผนงานบริหาร การคลัง และการพาณิชย์

๕. สำนักสาธารณสุข

๕.๑ สำนักงานเลขานุการ

๕.๒ กองการเจ้าหน้าที่

๕.๓ กองคลัง

๕.๔ กองวางแผน

๕.๕ กองพยาบาล

๕.๖ กองควบคุมโรคติดต่อทั่วไป

๕.๗ กองส่งเสริมสุขภาพ

๕.๘ กองอนามัยสิ่งแวดล้อม

๕.๙ กองทันตสาธารณสุข

๕.๑๐ กองป้องกันและบำบัดยาเสพติด

๕.๑๑ โรงพยาบาล (แต่ละโรงพยาบาลมีฐานะเทียบเท่ากองขนาดใหญ่)

๕.๑๒ ศูนย์บริการสาธารณสุข

๖. สำนักการศึกษาและบริการสังคม

๖.๑ สำนักงานเลขานุการ

๖.๒ กองการเจ้าหน้าที่

๖.๓ กองคลัง

๖.๔ กองวางแผน

๖.๕ กองนิเทศการศึกษา

๖.๖ กองบริการการศึกษา

๖.๗ สำนักงานลูกเสือและยุวกาชาด

๖.๘ กองสัมพันธ์การ

๖.๙ กองสังคมสงเคราะห์

## ๗. สำนักผังเมืองและการโยธา

๗.๑ สำนักงานเลขานุการ

๗.๒ กองการเจ้าหน้าที่

๗.๓ กองคลัง

๗.๔ กองวางแผน

๗.๕ กองผังเมือง

๗.๖ กองควบคุมอาคาร

๗.๗ กองรังวัดที่ดินและที่สาธารณะ

๗.๘ กองวิศวกรรมจราจร

๗.๙ กองวิศวกรรม

๗.๑๐ กองสถาปัตยกรรม

๗.๑๑ กองบูรณะและตกแต่ง

## ๘. สำนักสิ่งแวดลอม

๘.๑ สำนักงานเลขานุการ

๘.๒ กองการเจ้าหน้าที่

๘.๓ กองคลัง

๘.๔ กองวิชาการและวางแผน

๘.๕ กองกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล

๘.๖ กองก่อสร้างและซ่อมบำรุง

๘.๗ กองควบคุมการระบายน้ำ

๘.๘ กองโรงงานกำจัดน้ำเสีย

๘.๙ กองสวนสาธารณะ

## ๙. สำนักการคลัง

๙.๑ สำนักงานเลขานุการ

๙.๒ กองระบบการคลัง

- ๕.๓ กองรายได้
- ๕.๔ กองการเงิน
- ๕.๕ กองทะเบียนทรัพย์สินและพัสดุ
- ๕.๖ กองบัญชีและตรวจสอบ
- ๑๐. สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
  - ๑๐.๑ ฝ่ายการบริหารทั่วไป
  - ๑๐.๒ ฝ่ายตำแหน่งและอัตราเงินเดือน
  - ๑๐.๓ ฝ่ายกฎหมายและนิติกรรม
  - ๑๐.๔ ฝ่ายการสอบ
  - ๑๐.๕ ฝ่ายตรวจสอบและทะเบียนประวัติ

เขต

แบ่งหน่วยงานออกเป็น

- ๑. งานปกครอง
- ๒. งานทะเบียน
- ๓. งานโยธา
- ๔. งานรักษาความสะอาด
- ๕. งานอนามัย
- ๖. งานศึกษาธิการ
- ๗. งานคลัง
- ๘. งานรายได้
- ๙. งานตำรวจเทศกิจ
- ๑๐. งานนโยบายและแผน

และจนถึงในขณะจัดทำวิทยานิพนธ์นี้ ข้อเสนอของคณะกรรมการกำลังอยู่ในระหว่าง  
การพิจารณาของคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครอยู่

การปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครให้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

กรุงเทพมหานครแม้จะมีหลักการบริหารราชการ และโครงสร้างการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น และสะดวกในการติดต่อประสานงานดังกล่าวแล้ว แต่หากจะให้การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครตามรูปแบบที่กำหนดไว้ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพก็สามารถทำได้โดยแก้ไขและปรับปรุงระบบการทำงานในหลักการที่สำคัญ ๆ โดยจะเน้นเฉพาะจุด (micro) ซึ่งมีส่วนสำคัญต่อการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

๑. กำหนดให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง

เพื่อแก้ปัญหาคาถกเถียงของคณะบริหาร จึงควรให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่เพียงผู้เดียว และให้อำนาจผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอีกไม่เกิน ๒ คน ทั้งนี้ เพื่อป้องกันมิให้มีการแตกแยกเกิดขึ้นระหว่างผู้บริหารและการให้หัวหน้าฝ่ายบริหารเป็นผู้แต่งตั้งผู้ช่วยของตนเองนั้น ในอีกด้านหนึ่งไม่ว่าจะเป็นคณะผู้บริหารที่มาจากกาเลือกตั้งหรือคณะที่มาจากการแต่งตั้งจะเกิดปัญหาเพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่งได้ไม่ว่าจะเกิดการฉ้อโกง (เช่น สมัย นายธรรมบุญเทียนเงิน เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) จึงเป็นช่องทางให้เกิดข้อขัดแย้งได้ภายใน

ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ควรมาจากการเลือกตั้ง หรือมาจากการแต่งตั้งก็ได้ผู้ใดก็ได้แก่กันมาก จึงขอเปรียบเทียบให้เห็นถึงผลดีและผลเสียของ ๒ วิธี ดังนี้

๑. ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร, หน้า ๘.  
๒. เรืองเดียวกัน, หน้า ๗ - ๑๐.

๑.๑ ข้อดีของการแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

- คณะรัฐมนตรี (รัฐบาลสามารถเลือกบุคคลที่ไว้วางใจได้)
- ๑. การปฏิบัติงานจะไม่สวนทางกันกับรัฐบาล
- ๒. รัฐบาลจะสั่งการให้ทำอะไรตามความประสงค์ได้
- รัฐบาลจะเอาออกเมื่อใดก็ได้

๑.๒ ข้อเสียของการแต่งตั้ง แต่เป็นข้อดีของการเลือกตั้ง

- การแต่งตั้งจะได้เฉพาะของรัฐบาล เพราะการแต่งตั้งต้องคำนึงถึงผลทางการเมืองอยู่มาก และอาจจะไม่ได้คำนึงถึงความสามารถนัก ฉะนั้น เมื่อเขามาบริหารงานจึงทำได้ไม่ดี
- ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจะทำงานด้วยความอิสระไม่ได้ แต่ต้องยอมรับบัญชาจากผู้แต่งตั้งเสมอ และอาจจะสนองให้โดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง เหมาะสมก็เป็นได้ เพราะถ้าไม่ทำเช่นนั้นอาจจะถูกถอดถอนได้
- ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งมักจะ ไม่คล้อยนำพาต่อความต้องการของประชาชน เหมือนผู้เขามาจากการเลือกตั้ง เพราะถือว่าไม่ใช่เป็นคนแต่งตั้งให้เขามา แต่จะต้องคอยเอาใจผู้แต่งตั้งมากกว่า เพื่อว่าจะได้อยู่ในตำแหน่งนาน ๆ
- ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจะถูกเลื้อยขาหรือมีผู้วิ่งเต้นให้หลุดจากตำแหน่งเสมอ นับแต่วันแรกที่เข้ารับงาน ทั้งนี้เพราะตำแหน่งนี้ผู้ต้องการมาก
- ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งจะไม่มีโอกาสวางแผนทำงานในระยะยาวได้ เพราะมีพหุของทำงานแก้ไขเฉพาะหน้าให้ผู้แต่งตั้งเห็น งานวางแผนระยะยาวจึงไม่ค่อยสนใจ การแก้ปัญหากรุงเทพมหานครจึงเป็นไปเหมือนคัง เขมรปัจจุบัน คือมีแต่แผนประจำปีเท่านั้น
- ตำแหน่งที่มาจากการแต่งตั้ง ถ้าพิจารณาแค่เพียงผิวเผินจะเห็นว่าน่าจะมีคนแต่ขอเท็จจริงกลับไม่มั่นคง ทั้งนี้ เพราะเสถียรภาพของรัฐบาลเองไม่ค่อยจะมั่นคง ซึ่งมีผลกระทบกระเทือนกับกรุงเทพมหานครด้วย และตำแหน่งนี้แต่งตั้งแล้วจะสามารถวิ่งเต้นให้มีการเปลี่ยนแปลง



ไถ่กาย หรือไม่กตองสร้างชาววงให้เกิดขึ้นเสมอ จนผู้ดำรงตำแหน่งคอยพะวง แต่เรื่องเก่า  
จนไม่มีเวลาพอทำงานเพื่อประชาชนทั้งที่ปรากฏทุกยุคทุกสมัย และถึงปรากฏมาแล้ววานับตั้งแต่  
เปลี่ยนรูปมาเป็นกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ซึ่งมีการเปลี่ยนผู้บริหารถึง  
๗ ชุด

- การแต่งตั้งแต่ละครั้งที่ผ่านมา ข้าราชการกรุงเทพมหานครจะมีความรู้สึกอึดอัด  
ใจมาก เพราะบางคนที่ได้รับการแต่งตั้งมีอาวุโสหน่อยบาง บริหารงานไม่เป็นบาง บางคนเป็นเพียง  
ข้าราชการระดับ ๖ หรือ ระดับ ๗ แต่มาปกครองข้าราชการถึง ๔๐,๐๐๐ กว่าคนบางครั้งข้าราชการ  
ก็มีความรู้สึกว้าวุ่นใจเอาใครมาจากไหนมาเป็นผู้บังคับบัญชา จึงเกิดความไม่พอใจตั้งแต่เริ่มแรก  
ซึ่งจะเป็นผลเสียในโอกาสต่อมาอันเนื่องมาจากไม่ได้รับความร่วมมือ นั่นเอง แต่มาจากการ  
เลือกตั้ง ข้าราชการกรุงเทพมหานครจะไม่รู้สึกอะไร เพราะบุคคลเหล่านั้นมิได้เป็นข้าราชการจาก  
ก่อนแต่เป็นผู้ประชาชนเลือกเข้ามา

- การแต่งตั้งคณะบริหารที่ผ่านมาเกือบทุกคณะจะมีปรากฏการณ์ที่เป็นข่าว เสมอว่า  
คณะบริหารชุดนั้นข้าราชการกรุงเทพมหานครกลุ่มหนึ่งสนับสนุน เมื่อเข้ามาแล้วก็กลายเป็นพวกไป และ  
เมื่อผู้นั้นออกไปก็จะปล่อยพวกนี้ทิ้งไว้ให้กลายเป็นกลุ่ม ๆ หมุนเวียนอย่างนี้ตลอด จึงเป็นการสร้าง  
ความแตกแยกให้เกิดขึ้นในหมู่ข้าราชการโดยอัตโนมัติ

- การแต่งตั้งแต่ละครั้งจะมีแต่ข้าราชการของกระทรวงมหาดไทย เข้ามาเป็นผู้ว่า  
ราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นใครมาจากไหนผู้ว่าราชการ  
กรุงเทพมหานครในฐานะหัวหน้าฝ่ายบริหารไม่มีโอกาสทราบ และมักจะไม่เคยรู้จักมาก่อนเมื่อแต่งตั้ง  
เข้ามาแล้ว จึงทำงานร่วมกันไม่ค่อยได้ ทำให้เกิดความแตกแยกเสมอทุก ๆ คณะ ไม่ช้าก็เร็ว

การบังคับให้ทั้งคณะมาทำงานร่วมกันโดยไม่เคยปรากฏว่าใครรู้จักกันมาก่อน  
ต่างคนต่างไม่รู้ฝีมือกัน เมื่อมาร่วมกันทำงานโดยไม่เคยรู้จักซึ่งกันและกันมาก่อน งานจึงมักไม่  
ประสานกันยิ่งคณะบริหารมาจากต่างสังกัดซึ่งมีวิธีการทำงานต่างกันด้วยแล้ว ปัญหาที่ยังมีมากนับทวีคูณ

- คณะบริหารที่มาจากการแต่งตั้งจะอยู่ในตำแหน่งได้ไม่นาน เมื่อเปลี่ยนรัฐบาล  
ที่ไรก็จะมีการเปลี่ยนเสมอ (ระยะ ๓ ปี เปลี่ยนไปแล้ว ๓ คณะ) และถ้าแต่งตั้งจากราชการอื่น ๆ  
แล้วก็ยังมีปัญหาใหญ่ เพราะข้าราชการเหล่านั้นไม่ตั้งใจทำงานใหญ่กรุงเทพมหานครอย่างเต็มที่  
เนื่องมาจากมีโรงงานหลักของตนและตนมีงานประจำอื่นทำอยู่ด้วย จึงสังเกตได้ว่าทุกคณะที่ได้รับ  
แต่งตั้งมาจะมีหลายคนที่ไม่มีความพออุทิศตนเต็มวันเพื่อกรุงเทพมหานคร เพราะส่วนใหญ่จะใช้เวลา  
ทางหน่วยงานที่สังกัด แต่การเลือกตั้งจะแก้ปัญหานี้ได้ เพราะทุกคนจะอุทิศตนเพื่อกรุงเทพมหานคร  
ได้เต็มที่เนื่องจากไม่ม้งานประจำอื่นต้องทำอีก

→ การแต่งตั้งไม่ได้ช่วยในการสร้างผู้นำฝ่ายพลเรือนให้เกิดขึ้นแต่อย่างใด  
แต่การเลือกตั้งจะช่วยได้มากและเหมาะสมยิ่งในเมื่อไม่อาจหาผู้นำทางการเมืองฝ่ายพลเรือน  
ได้จึงควรจะรีบสร้างเสียบัดนี้

### ๑.๓ ข้อเสียของการเลือกตั้ง

- อาจจะไม่ค่อยบริหารที่ประสิทธิภาพทางด้านบริหารมาก่อน แต่ข้อนี้ก็ข้อแก้  
ไถ่กาย เพราะแม่แบบเป็นรัฐมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งหลายคนที่ไม่เคยมีประสบการณ์ ทางบริหารมาก่อน  
แต่ทำไมเขาทำงานได้ทั้ง ๆ ที่เป็นงานระดับชาติ ซึ่งถ้าเสียหายเกิดขึ้นแล้ว จะเสียหายมากมาย  
กว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นที่มองจำกัดเสียอีก และในข้อเท็จจริงพรรคการเมืองต่าง ๆ  
ก็พยายามเลือกบุคคลที่มีประสิทธิภาพทางการเมืองการบริหารเลือกตั้ง เขาสัมผัสอยู่แล้ว เพราะตระหนักดีใน  
ปัญหาดังกล่าวที่อาจจะเกิดขึ้น

→ ประชาชนอาจจะไปลงคะแนนเสียงน้อยเหมือนครั้งที่ผ่านมาแล้ว จะกลายเป็นว่า  
ไม่ใช่เสียงของประชาชนส่วนใหญ่ ข้อนี้ก็ข้อโต้แย้งได้ว่าถึงแม้ประชาชนไปลงคะแนนเสียงเพียง  
ร้อยละ ๑๐ กว่าก็ตาม แต่หากถือว่าประชาชนถึง ๕๐๐,๐๐๐ กว่าคนเป็นผู้เลือกเข้ามา ส่วนการ  
แต่งตั้งนั้นมีคนเพียงไม่กี่คนเป็นผู้เลือกตั้งเข้ามาเท่านั้น

- กรณีเกรงว่าคณะบริหารจะเป็นคนละพวกกับรัฐบาล ข้อนี้ในความเป็นจริง  
จะต้องเป็นเช่นนั้นแน่นอนเหมือนกับประเทศอื่น ๆ แต่ประเด็นที่ควรพิจารณาคือว่า เมื่อคนละพวก

กันแล้วจะมีอะไรเสียหายหรือไม่ในเมืองงานของกรุงเทพมหานครเป็นงานบริการแก่ประชาชน หรืองานที่อำนวยความสะดวกแก่ประชาชน การก่อสร้างถนน หนทาง ท่อระบายน้ำ เป็นต้น ถ้าจะชี้แจงเรื่องผลประโยชน์ส่วนตัวเท่านั้น ประกอบกับกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครก็ได้กำหนดไว้แน่ชัดว่าจะต้องปฏิบัติตามนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี และ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอยู่แล้ว ฉะนั้น เมื่อบุคคลหรือคณะบุคคลเหล่านั้นจะสั่งให้ กรุงเทพมหานครทำอะไรก็สามารถสั่งได้อยู่แล้ว ถ้ากรุงเทพมหานครไม่ปฏิบัติตามจะมีความผิดตามกฎหมายและจะสั่งให้ออกจากตำแหน่งก็ยังสามารถทำได้ ในทางตรงกันข้าม การที่คณะผู้บริหาร กรุงเทพมหานครอยู่คนละพวกกับรัฐบาลจะเป็นผลดีก็ควยซ้ำ เพราะจะได้แข่งขันกันทำงาน และ ระมัดระวังโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง มิฉะนั้นแล้วรัฐบาลซึ่งมีโซพวกเดียวกันจะ ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดได้ง่าย

## ๒. ปรับปรุงความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร

โดยกำหนดให้นายกรัฐมนตรีมีอำนาจกำกับและควบคุมดูแลการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร โดยตรงแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัวและสามารถ แก้ไขปัญหาข้อขัดข้องของการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้นได้โดยฉับพลันทันที เพราะภารกิจ ในการบริหารราชการของมหานครนั้นไม่ว่ามหานครของประเทศใด จะมีขอบข่ายการปฏิบัติงานที่ กว้างขวางและจะต้องสนองความต้องการของประชาชนจำนวนมาก โดยอย่างแท้จริงและรวดเร็ว และยังเป็นภาระลดข้อครหาที่ผู้มีการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้น้อยลงไปอีกประการหนึ่งด้วย

## ๓. ปรับปรุงความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน

ให้รัฐบาลคลายความควบคุมการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยมอบหมายอำนาจ ในการบริหารงานให้แก่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอย่างเต็มที่ หากจะต้องมีความผูกพันอยู่กับ กระทรวงมหาดไทยอยู่บ้างก็ให้เป็นเรื่องของนโยบายระดับสูง สำคัญจริง ๆ ที่จะเสนอให้รัฐมนตรี ว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณา เพื่อก่อให้เกิดความเป็นอิสระ และคล่องตัวในการปฏิบัติงานได้ อย่างเต็มที่ และเป็นการแก้ปัญหาการปฏิบัติงานล้าช้าของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากถูกจำกัดอยู่ด้วย ระเบียบต่าง ๆ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทยในปัจจุบัน

## ๔. การปรับปรุงการบริหารงานเขต

เขตเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ หรือหน่วยงานภาคสนามของกรุงเทพมหานคร ในการอำนวยความสะดวกประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อเขตมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารงานมากมายอย่างที่เป็นอย่างในปัจจุบัน กรุงเทพมหานครจะไม่มีโอกาสบริหารงาน เพื่อสนองความต้องการ หรือให้บริการแก่ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ตามที่ใดคงเป้าหมายไว้อย่างแน่นอน จึงควรมีการปรับปรุงการบริหารงานเขต โดยมีแนวทาง ดังนี้

### ๔.๑ ด้านการบริหารงานบุคคล

#### ก. อัตรากำลังและการบรรจุแต่งตั้ง

การแก้ปัญหาในเรื่องอัตรากำลัง การปฏิบัติงานของเขตในปัจจุบันไม่สอดคล้องกับปริมาณความรับผิดชอบที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน น่าจะเป็นการวิเคราะห์และศึกษาเพื่อพยากรณ์อัตรากำลังที่ควรจะมีในอนาคตไว้ รวมทั้งกำหนดแผนงานสำหรับการบรรจุแต่งตั้งในอนาคตไว้ ทั้งนี้ เพราะนับวันปริมาณความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครมีแต่เพิ่มขึ้น ส่วนในการบรรจุแต่งตั้งและโยกย้ายข้าราชการเขต ตำแหน่งใด ควรยึดถือเป็นหลักปฏิบัติว่าแต่ละตำแหน่งจะปลดยวงไม่ได้ เมื่อมีการย้ายไปจะต้องมีคนมาแทน โดยออกเป็นคำสั่งในคำสั่งเดียวกัน

#### ข. การเลื่อนระดับ

กรุงเทพมหานครควรมอบอำนาจให้หัวหน้าเขตมีอำนาจสั่งเลื่อนตำแหน่ง ที่เป็นระดับความ โดยวิธีคัดเลือกในกรณีที่มีคุณสมบัติครบถ้วน เช่น เงินเดือนถึงขั้นค่าของระดับที่จะเลื่อนขึ้น โดยไม่ต้องรอให้ส่วนกลางเป็นผู้ออกคำสั่งเลื่อนขึ้น ซึ่งลาชามาก โดยวิธีนี้อาจจะเป็นการช่วยเสริมสร้างขวัญของข้าราชการได้ในอีกทางหนึ่ง

#### ค. การเลื่อนขั้นเงินเดือน

ส่วนกลางควรกระจายอำนาจในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปี โดยให้หัวหน้าเขตมีอำนาจสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนประจำปีได้ ในกรณี ๑ ชั้น และงดเลื่อนขั้นเงินเดือน ส่วน

กรณี ๒ ชั้นนั้น ให้เป็นอำนาจของส่วนกลาง ทั้งนี้ เนื่องจากเขตคณะกรรมการพิจารณาความดีความชอบอยู่แล้ว จะช่วยให้ราชการได้รับเงินเดือนใหม่เร็วขึ้น เป็นการแบ่งเบาภาระของส่วนกลาง ส่วนกรณี ๒ ชั้นที่เขตเสนอให้ส่วนกลางพิจารณา ซึ่งมีคณะกรรมการอีกชั้นหนึ่ง โดยมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นประธาน และในการพิจารณานั้น คณะกรรมการระดับกรุงเทพมหานครควรยึดถือแนวการพิจารณาคำขอที่หัวหน้าเขตเสนอ ไม่ควรเปลี่ยนแปลงเจตนารมณ์ของเขต ทั้งนี้ เพราะหัวหน้าเขตเป็นผู้บังคับบัญชาในหน่วยงานนั้นโดยตรง ย่อมทราบดีซึ่งจะเป็นการเสริมสร้างขวัญแก่ข้าราชการผู้ตั้งใจปฏิบัติหน้าที่และ เป็นการเสริมสร้างประสิทธิภาพในการบังคับบัญชาของหัวหน้าเขตอีกด้วย

### ง. การลงโทษ

ในเรื่องอำนาจการลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการของหัวหน้าเขตและหัวหน้างานนั้น ควรจะมีการพิจารณาในเรื่องนี้โดยตีความให้ชัดเจนลงไปว่า หัวหน้าเขตหรือหัวหน้างานมีอำนาจหรือไม่ มากน้อยเพียงใด เพื่อให้เกิดความมั่นใจต่อผู้ปฏิบัติ และควรปรับปรุงอำนาจของหัวหน้าเขตมากขึ้น รวมทั้งหัวหน้างานก็ควรมีอำนาจลงโทษข้าราชการได้ด้วย มิใช่มีแต่หน้าที่แต่ไม่มีอำนาจในการให้คนให้โทษลูกน้องเลย

### จ. การส่งเสริมสมรรถภาพของข้าราชการ

กรุงเทพมหานครควรมีการศึกษาและวิจัยปัญหาการบริหารงานอย่างจริงจัง ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น มีโชคยแต่แก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน และเพื่อเป็นแนวทางในการหาความจำเป็นในการฝึกอบรม ทั้งนี้ เนื่องจากการฝึกอบรมเป็นวิธีการชั้นหนึ่งที่จะช่วยเสริมสร้างสมรรถภาพของผู้ปฏิบัติงาน ตัวอย่างเช่น การอบรมหลักสูตรเฉพาะตำแหน่ง เช่น เจ้าหน้าที่การเงิน เจ้าหน้าที่ธุรการ เป็นต้น

### ๔.๒ ค่านาการบริหารงานคลังของเขต

#### ก. ค่านางประมาณ

การแก้ไขปัญหาการใช้งบประมาณไม่บรรลุตามเป้าหมายของเขต ซึ่งทำให้มี  
งบประมาณเหลือจ่ายและตกปีนั้น ควรดำเนินการโดยให้มีการสำรวจและตรวจสอบข้อมูลให้ถูกต้อง  
ก่อนตั้งงบประมาณ รวมทั้งวางแผนการดำเนินการให้ละเอียด และรัดกุมทุกขั้นตอน พร้อมทั้งแนว  
ทางแก้ปัญหาซึ่งอาจจะเกิดขึ้นได้ไว้ให้พร้อม การดำเนินการเช่นนี้ควรมีคณะกรรมการดำเนินการ  
ระดับเขต เพื่อพิจารณาถกแถลงก่อนให้แล้วเสร็จเสียแต่เนิ่น ๆ ก่อนที่กรุงเทพมหานครจะสั่ง ให้เขต  
เสนองบประมาณประจำปีก่อนอย่างน้อย ๑ เดือน (ทั้งนี้เพื่อป้องกันความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้นจาก  
การดำเนินการในระยะกระชั้นชิด) และในการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ ควรทำเป็นผังควบคุมไว้  
เช่น PERT CPM เป็นต้น หากสามารถกระทำได้เช่นนี้ น่าจะทำให้การบริหารงบประมาณของ  
เขตบรรลุเป้าหมายมากยิ่งขึ้น

### ข. งานการเบิกจ่ายเงิน

การที่กรุงเทพมหานครกระจายอำนาจทางด้านการเบิกจ่ายเงินทุกหมวดรายจ่าย  
ให้แก่เขต นับว่าช่วยคลี่คลายการ ทั้งนี้ เนื่องจากประสบการณ์ที่ผ่านมา การเบิกจ่ายเงินมีความล่าช้า  
ไม่ทันกับความต้องการของเขตในการบริการประชาชน แต่อย่างไรก็ตาม เมื่อกระจายอำนาจไปให้  
เขตแล้ว กรุงเทพมหานครหรือสำนักงานการคลังควรกำหนดมาตรการในการควบคุม ติดตามผล และ  
ตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพื่อป้องกันความผิดพลาดทางหนึ่ง และในอีกทางหนึ่ง เพื่อควบคุมมิให้เขต  
ดำเนินการนอกกรอบนอกทาง ที่อาจทำให้เกิดผลเสียหายแก่กรุงเทพมหานครได้

### ๔.๓ ค่านวัตกรรม เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานของเขต

กรุงเทพมหานครควรให้ความสนใจและสนับสนุนในค่านวัตกรรม เครื่องใช้ในการ  
ปฏิบัติงานของเขตอย่างจริงจัง เพราะการบริหารงานใด ๆ ก็ตามจะมีประสิทธิภาพเพียงใด หรือไม่  
ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับความพร้อมเพียงในค่านวัตกรรม ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมองข้ามปัญหา  
ด้านนี้ไป เพราะแต่ละปีงบประมาณส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครมักจะหนักไปด้านการก่อสร้าง และ  
บำรุงรักษามากกว่า จะเป็นการเพิ่มนวัตกรรมในการปฏิบัติงานของหน่วยงานต่าง ๆ



#### ๔.๔ การแบ่งพื้นที่ของ เขตต่าง ๆ

จากปัญหาที่เขตบาง เขตของกรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรมาก ทำให้ต้องแบกรับภาระในการให้บริการมากกว่า บางเขตจึงอาจทำให้ประสิทธิภาพในการบริการลดลงได้ ดังนั้น กรุงเทพมหานครควรมีการแบ่ง เขตการปกครองใหม่ โดยคำนึงถึงอัตราพื้นที่ จำนวนประชากร และปริมาณความรับผิดชอบให้ใกล้เคียงกันที่สุด หรือแบ่งแยกตั้ง เขตเพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อลดปริมาณความรับผิดชอบให้เพียงพอกับความสามารถของ เขต จะช่วยให้การบริหารงานของ เขตและกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

#### ๔.๕ การบริหารงานทั่ว ๆ ไป

ก. ในเรื่องการประชุมสัมมนาของ เขต ควรจะมีการดำเนินการที่กว้างขวาง และจริงจังกว่าที่เป็นอยู่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านการประชุมสัมมนาสำหรับผู้นำติดต่องาน ที่เขต การประชุมสัมมนาที่ความรับผิดชอบ และบริการของ เขตให้ประชาชนทราบ การตั้งหน่วยรับเรื่องราวร้องทุกข์ การจัดตั้งหน่วยรับฟังความคิดเห็นในการบริหารงานของ เขต การประชุมสัมมนาผลงานที่ผ่านมา และรายงานการดำเนินการในต่อไป เป็นต้น เพราะนับวันเขตจะมีปริมาณความรับผิดชอบเพิ่มขึ้นทุกวัน ปัจจุบันการบริหารก็มีจำกัดมากยิ่งขึ้น การประชุมสัมมนาในเรื่องการบริหารงานของ เขต จะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยลดการวิพากษ์วิจารณ์หรือการถูกตำหนิจากประชาชน และสื่อมวลชนได้ และในการบรรจุผู้ที่จะมาดำรงตำแหน่ง ในหมวดประชุมสัมมนาของ เขตควรบรรจุจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการประชุมสัมมนา

ข. การบริหารงานของ เขต ซึ่งยังขาดการควบคุม เร่งรัด และติดตามผลงานเท่าที่ควร เพื่อให้การปฏิบัติงานของ เขตมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ควรมีคณะกรรมการควบคุมและติดตามผลการปฏิบัติงานระดับ เขต โดยเลือกจากเจ้าหน้าที่ระดับค่อนข้างสูงในแต่ละงาน คณะกรรมการชุดนี้ จะทำหน้าที่คอยควบคุมและติดตามผลการดำเนินงานในแต่ละงานใหม่บรรจุเป้าหมายตามกำหนด ตลอดจนคอยแก้ปัญหาที่เกิดขึ้น และคอยประสานงานระหว่างงานต่าง ๆ

๓. การบริหารงานของเขตในปัจจุบัน ซึ่งนับว่ายังขาดการวางแผนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ลักษณะการบริหารงานของเขตเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้มีลักษณะ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และสนองนโยบายเร่งด่วนของคณะผู้บริหารนั้น เนื่องจากขณะนี้กรุงเทพมหานครได้เริ่มนำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ มาใช้แล้ว ดังนั้น การบริหารงานของเขตจึงควรให้สอดคล้องกับแผนหลักของกรุงเทพมหานคร และเพื่อให้แผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับดังกล่าวบรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายมากยิ่งขึ้น เขตควรมีหน่วยงานนโยบายและแผนงานระดับเขต โดยเมื่ออำนาจและหน้าที่เช่นเดียวกับสำนักนโยบายและแผน แต่จำกัดขอบเขตเฉพาะเขต จะทำให้การบริหารงานของเขตมีประสิทธิภาพมากขึ้น อีกทั้งยังเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่คอยประสานกับสำนักนโยบายและแผนของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การดำเนินงานของเขตไม่ออกนอกกรอบนอกทาง และสอดคล้องกับแผนหลักของกรุงเทพมหานคร

๔. การมอบหมายให้สำนักปฏิบัติหน้าที่ในลักษณะที่เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ หรือการบริการประชาชน เช่นเดียวกับเขต ควรคำนึงถึงขีดความสามารถของสำนัก เช่น ด้านอัตรากำลัง วัสดุ อุปกรณ์ ฯลฯ หากเกินขีดความสามารถของสำนักก็ควรจะมีเขตเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ถนน ตรอก ซอยทาง ๆ คลอง การเก็บขยะ การดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ เป็นต้น เพราะเขตเป็นผู้ใกล้ชิดประชาชนมากกว่า รวมทั้งสามารถควบคุมดูแลได้ดีกว่า นอกจากนี้การปฏิบัติงานของสำนักบางสำนักที่มีหน่วยปฏิบัติการหรือออกมาปฏิบัติการในพื้นที่ของเขตใด ก็ควรจะได้มีการประสานงานกับเขต หรืออยู่ในความควบคุมดูแลของเขต เช่น ศูนย์อนามัยต่าง ๆ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานบรรลุวัตถุประสงค์มากยิ่งขึ้น มีทิศทางตรงทางทำ และควรจะมีเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจนที่สุด

#### ๕. การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล

กรุงเทพมหานครมีขอบเขตกว้างในด้านการบริหารงานบุคคลอยู่มาก ทั้งปัญหาในด้านโครงสร้างการบริหารงานบุคคล และปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานบุคคล ซึ่งควรมีการปรับปรุงแก้ไข ดังนี้



๕.๑ กานโครงสร้างการบริหารงานบุคคล

ควรมีการจัดตั้งหน่วยงานหรือองค์การกลางการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร  
ขึ้นเป็น "สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร" มีหน้าที่ในคานกำหนดมาตรฐาน  
ในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ในทำนองเดียวกันกับสำนักงานคณะกรรมการ  
ข้าราชการพลเรือนในปัจจุบัน และควรให้สำนักและเซตงานการเจ้าหน้าที่เป็นของตนเอง  
ซึ่งจะชวยแก้ไขปัญหาความลาซา สิ้นเปลือง ในการสอบ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง  
โอน ย้าย ข้าราชการ และความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เนื่องจากปัจจุบันกรุงเทพมหานครมี  
กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ทั้งเป็นองค์การกลางการบริหารงานบุคคล  
และเป็นงานการเจ้าหน้าที่ของสำนักและเซตต่าง ๆ พรอม ๆ กันได้

๕.๒ ปรับปรุงอำนาจในการบริหารงานบุคคล

ในการบริหารงานใหม่ประสิทธิภาพเพิ่ม ผู้บริหารจำเป็นต้องอาศัยอำนาจในการให้คูล  
ให้โทษปฏิบัติทำงานตามคำสั่งโก ควบเหตุนั้นจึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงอำนาจในการบริหารงานบุคคล  
ของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

- ก. ควรให้วุวราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการบริหารงานบุคคล เช่น  
การเลื่อนตำแหน่ง เลื่อนเงินเดือน บรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย และลงโทษราชการโคทุกระกับ
- ข. ผู้บริหารที่เป็นข้าราชการประจำ นับแต่ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก  
หัวหน้าเซต หัวหน้ากอง (หรือผู้อำนวยการกอง) ก็ควรได้รับอำนาจในการบริหารงานบุคคลคหลิ้น  
ลงไปตามความเหมาะสม

ในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ผู้วราชการกรุงเทพมหานครมีภาระกิจคานต่าง ๆ  
มากมาย จึงไม่สมควรที่จะให้วุวราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลแก่ขาราชการ  
ทุกระกับคังกดลาวในขอ ก. เพราะจะยิ่งเป็นการเพิ่มภาระให้แก่วุวราชการกรุงเทพมหานครให้มากขึ้น  
และไม่มีเวลาไปบริหารงานคานอื่น จึงควรมีการมอบหมายให้ผู้บริหารที่เป็นข้าราชการประจำ คือ

๑ คณะกรรมการศึกษาระบบบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร, ขอเสนอในการปรับปรุง  
ระบบบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร, หน้า ๕.

๒ ขอเสนอของคณะที่ปรึกษาวุวราชการกรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ ๑ ฉบับที่ ๑ เรื่อง  
การปรับปรุงการบริหารงานบุคคล เสนอต่อวุวราชการกรุงเทพมหานคร.

ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการสำนัก หัวหน้าเขต หัวหน้ากอง (หรือผู้อำนวยการกอง) มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลลดหลั่นลงไปตามความเหมาะสม ดังที่กล่าวในข้อ ข.

ในการปรับปรุงแก้ไขดังกล่าวจำเป็นจะต้องกระทำโดยอาศัยอำนาจนิติบัญญัติ คือ แก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ กับฉบับที่ ๒ แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. ๒๕๒๒

กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครทั้งสองฉบับนี้เป็นกฎหมายสั้น ๆ เพราะส่วนใหญ่หาความให้ไปถือปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการพลเรือน ถ้ากรุงเทพมหานครจะมีกฎหมายในเรื่องนี้ของตนเอง ประกอบด้วยตัวบทอันครบถ้วนทั้งฉบับ ก็จะเป็นการเหมาะสมกว่า และจะสามารถระบอบอำนาจความรับผิดชอบของผู้บริหารตำแหน่งต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครลงไว้ให้แน่ชัด ปัจจุบันนี้กฎหมายได้ให้อำนาจของปลัดกระทรวงและอธิบดีตามพระราชบัญญัติข้าราชการพลเรือนไปรวมเป็นอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานครแต่ผู้เดียว ผู้อำนวยการสำนัก ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าอธิบดี และควรจะมีอำนาจของอธิบดีก็เลยลอยตัวไม่มีอำนาจอะไร

แต่ถ้าเห็นว่าการยกร่างกฎหมายขึ้นใหม่ทั้งฉบับจะใช้เวลาในการดำเนินงานล่าช้า ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะเห็นสมควรให้หยิบยกปัญหาเฉพาะเรื่องนี้ขึ้นดำเนินการก่อนโดยเพียงเสนอเป็นพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครก็ควรพิจารณาแก้ไขไปประเด็นตามข้อเสนอแนะข้างตน

## ๖. ปรับปรุงความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่างสำนักกับเขต

ในการบริหารงาน สำนักและเขตของกรุงเทพมหานครมักจะเป็นความสับสน และขัดแย้งกันอยู่ตลอดเวลา เพื่อแก้ปัญหาในเรื่องนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๑๓ ได้ให้อำนาจปลัดกรุงเทพมหานคร ที่จะมอบอำนาจให้รองปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ช่วยสั่ง และปฏิบัติราชการแทนปลัดกรุงเทพมหานคร ตามสายงานที่ได้รับมอบหมาย เช่น สำนักต่าง ๆ เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของปลัดกรุงเทพมหานคร และเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องความสับสน และความไม่มีระเบียบในเรื่องการติดต่อประสานงานระหว่างเขตกับสำนัก เพื่อให้เกิดความรวดเร็ว และมีประสิทธิภาพในการติดต่อประสานงานระหว่างเขตกับสำนักกรุงเทพมหานคร

จึงได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในการติดต่อประสานงานและความสัมพันธ์ระหว่าง เขตกับสำนักไว้  
ดังนี้

๑. การติดต่อราชการ

ก. การขออนุมัติ การขออนุญาต หรืออื่นใดที่อำนาจการอนุมัติ อนุญาต เป็นของ ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ที่ไม่เกี่ยวกับข้อ ๑.๒ ให้สำนักและ เขตแล้วแต่กรณีบันทึกเสนอปลัดกรุงเทพมหานคร โดยจะบันทึกเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยตรงไม่ได้

ข. ให้สำนัก เขต ติดต่อประสานงานกรณีเพื่อขอทราบข้อมูล หรือการรายงาน เรื่องต่าง ๆ ตามที่ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้อนุมัติโครงการไว้ แล้วได้โดยตรง

ค. การติดต่อระหว่างสำนักกับเขต ให้กระทำในนามผู้อำนวยการสำนัก หรือ หัวหน้าเขต แล้วแต่กรณี ยกเว้นสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร ให้กระทำในนามของ เลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร โดยผู้อำนวยการ หรือหัวหน้ากอง จะลงนามติดต่อใดต่อเมื่อได้รับมอบหมายจากปลัดกรุงเทพมหานครเสียก่อน

ง. การบันทึกเสนอปลัดกรุงเทพมหานคร ให้กระทำในนามผู้อำนวยการสำนักหรือ หัวหน้าเขตเท่านั้น โดยผู้อำนวยการสำนักหรือหัวหน้าเขตจะลงนามบันทึกต่อท้ายบันทึกของเจ้าหน้าที่ ระดับอื่นเพื่อเสนอปลัดกรุงเทพมหานครไม่ได้ สำหรับกรณีกองในสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานครให้กระทำในนามกอง และจะต้องปฏิบัติทำนองเดียวกัน

---

๑ คำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๑๖๗/๒๕๒๒ ลงวันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๒๒ เรื่อง  
การประสานราชการ ระหว่างสำนักกับเขต

จ. การบันทึกเสนอให้สรุปเรื่องทั้งหมดพร้อมทั้งแนบเรื่องเดิม (ถ้ามี) เสนอขอ  
เท็จจริงและความเห็นประเด็นข้อสังการ และถ้ามีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับระบุว่า เป็นอำนาจ  
ของปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ให้ระบุไว้ในเรื่องให้ชัดเจน

ฉ. ให้ผู้อำนวยการสำนักลงนามในบันทึกถึงหัวหน้าเขต เพื่อนำส่งบันทึกคำสั่ง  
ระเบียบ หรืออื่นใดที่ปลัดกรุงเทพมหานครหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสั่งการได้ แต่ดำเนินการนี้  
ของในสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร ให้หัวหน้ากองหรือผู้อำนวยการแล้วแต่กรณีลงนามส่ง แต่ทั้งนี้  
จะต้อง เป็นการลงนามแทนปลัดกรุงเทพมหานคร เนื่องจากได้รับมอบหมายให้ดำเนินการได้เท่านั้น  
สำหรับสำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร  
ให้เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือเลขานุการสภากรุงเทพมหานครลงนามนำส่งได้

ช. ให้เขตทุกเขตติดต่อประสานงานเจ้าของเรื่องไว้ในช่องส่วนราชการทุกครั้ง  
พร้อมด้วยเลขหมายโทรศัพท์ ดังตัวอย่าง "งานปกครอง เขตพระนคร โทร.๒๕๒๒๕๕" ทั้งนี้  
เพื่อความสะดวกในการติดต่อสอบถามและสะดวกในการแยกเรื่องของกองกลาง

๒. ความสัมพันธ์ระหว่างสำนักกับเขต

ก. สำนักมีหน้าที่กำหนดมาตรฐานงาน เสนอแนะการปรับปรุงระบบงานให้การสนับสนุน  
ในด้านวิชาการ การพัสดุ การพัฒนาข้าราชการแก่เขต ตรวจสอบให้คำแนะนำแก่เจ้าหน้าที่ของเขต

ข. การตรวจแนะนำงานในความรับผิดชอบของเขต โดยสำนักในงานที่เกี่ยวข้องให้  
สำนักกระทำได้ และจะต้องทำเป็นประจำ เมื่อตรวจแล้วเห็นว่าเห็นสมควรให้คำแนะนำอย่างไร ก็ให้  
บันทึกในสมุดตรวจราชการหรือให้บันทึกเสนอหัวหน้าเขตพิจารณา และให้บันทึกรายงานปลัดกรุงเทพ  
มหานคร ถึงขอเสนอแนะดังกล่าวด้วย ทั้งนี้ ถ้าหัวหน้าเขตเห็นด้วยแล้ว ก็ให้ส่งการปฏิบัติต่อไป  
แต่ถ้าไม่เห็นด้วยกับขอเสนอแนะ ก็ให้บันทึกเสนอปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณา

ค. ข้าราชการของสำนักที่ออกไปตรวจแนะนำการปฏิบัติงานของเขต จะต้องเป็น  
ข้าราชการไม่ต่ำกว่าระดับหัวหน้ากอง

ง. เมื่อสำนักมีความจำเป็นจะให้เจ้าหน้าที่ของเขตในสายงานที่เกี่ยวข้อง มาประชุมปรึกษาหารือ หรือชี้แจงทำความเข้าใจ เกี่ยวกับวิธีการปฏิบัติงาน ก็ให้กระทำได้โดยผู้อำนวยการสำนักแจ้งไปยังหัวหน้าเขตในกรณีเร่งด่วน จะใช้โทรศัพท์แจ้งก็ได้ แล้วให้มีบันทึกไปทันที

จ. ในกรณีที่สำนักเห็นสมควรให้เขตปฏิบัติในเรื่องใดโดยเฉพาะ ให้สำนักเสนอปลัดกรุง เทพมหานครพิจารณาสั่งการ

ฉ. การติดต่องานในกรณีดังกล่าวข้างต้น ให้สำนักมีบันทึกถึงหัวหน้าเขต โดยปกติสำนักจะติดต่อโดยตรงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในเขตไม่ได้ เว้นแต่เรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่เกี่ยวกับงานนโยบาย หรือการสั่งการต่าง ๆ ก็ให้ติดต่อเป็นการภายในได้

### ๓. การปรับปรุงการบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครในเรื่องการควบคุมดูแลและบังคับการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมายนั้น เป็นอำนาจหน้าที่ของตำรวจกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้จัดตั้งขึ้นในสังกัดของสำนักตำรวจเทศกิจ ตำรวจเหล่านี้เป็นข้าราชการตำรวจชั้นกัปตันตำรวจ แต่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายและสนับสนุนทางวิชาการ ซึ่งเป็นเหตุให้เกิดปัญหาในการปฏิบัติงานมาก เนื่องจากตำแหน่งกรุงเทพมหานคร (ตำรวจเทศกิจ) มีได้อยู่ในสายการบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานครโดยตรง เกิดปัญหาในการสั่งการหรือการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะผู้บริหาร ซึ่งเรื่องนี้คณะที่ปรึกษาของข้าราชการกรุงเทพมหานครคนปัจจุบัน (นายเชาวนวิทย์ สุกลาภา) ได้พิจารณาเสนอความเห็นที่จะปรับปรุงตำรวจกรุงเทพมหานคร ๒ ทาง คือ

๑. ตั้งกองบัญชาการตำรวจกรุงเทพมหานคร และโอนข้าราชการตำรวจกรุงเทพมหานครมาสังกัด โดยขาดจากกรมตำรวจมาอยู่ในบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานคร หรือ

๑ บันทึกขอเสนอของคณะที่ปรึกษาดูวาราชการกรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ ๑ ฉบับที่ ๔ เรื่องตำรวจกรุงเทพมหานคร เสนอต่อดูวาราชการกรุงเทพมหานคร (เอกสารโรเนียว).

๒. กรุงเทพมหานครตั้งตำแหน่ง "พนักงานตรวจ" (หรือจะเรียกชื่อย่ออื่นใดที่เหมาะสมกว่าก็ได้) ขึ้นใหม่อำนาจหน้าที่เช่นเดียวกับตำรวจ แต่มิใช่เป็นตำรวจ

วิธีที่ ๑ จะเป็นวิธีที่บังเกิดประสิทธิภาพสูงสุดถ้าสามารถทำความเข้าใจความตกลงกับกรมตำรวจได้ แต่เนื่องจากทราบว่าโดยเคยมีการเจรจากันมาแล้วในตอนแรกที่จัดวางโครงการ และกรมตำรวจไม่เห็นด้วย จึงเห็นว่าจะเป็นผลสำเร็จโดยยาก

วิธีที่ ๒ กรุงเทพมหานครแต่งตั้งเจ้าพนักงานขึ้นเอง ทำหน้าที่ดูแล ปฏิบัติการ และบังคับการให้เป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าทีเช่นเดียวกับเจ้าพนักงานที่อยู่ในบางหน่วยราชการ เช่น ในกรมศุลกากร กรมสรรพสามิต เป็นต้น พนักงานเหล่านี้อยู่ในบังคับบัญชาของเขต ส่วนหน่วยที่เป็นเจ้าสังกัดนั้น คือสำนักตำรวจเทศกิจ ซึ่งจะเป็นหน่วยที่สนับสนุนทั้งด้านวิชาการและงบประมาณ

วิธีที่สามนำมาใช้จะเป็นเรื่องใหม่สำหรับกรุงเทพมหานคร ในขั้นแรกอาจมีความซุกซลักอยู่บ้าง เพราะประชาชนยังไม่ให้ความเชื่อถือเท่ากับตำรวจ กรุงเทพมหานครจะต้องใช้ความพยายามฝึกอบรมพนักงานเหล่านี้ในการปฏิบัติตน การรู้จักใช้กฎหมาย การรักษาระเบียบวินัยเหล่านี้เป็นอย่างดี เพื่อให้ประชาชนให้ความเชื่อถือ

การนำเอาระบบนี้มาใช้จะทำให้เกิดผลดีในแง่ของการบังคับบัญชา ซึ่งจะไม่แตกแยกสองฝักสองฝ่าย แล้วจะส่งผลต่อไปในด้านอื่นคือประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานเพิ่มขึ้น ส่วนสำนักตำรวจเทศกิจจะต้องปรับปรุงโครงสร้างใหม่ให้สอดคล้องกับการที่จะเป็นหน่วยงานสนับสนุน งานของพนักงานตรวจเหล่านี้

การเลือกสรรบุคคลที่จะมาแต่งตั้ง เป็นพนักงานตรวจ ในขั้นแรกควรจะเปิดโอกาสให้ตำรวจกรุงเทพมหานครที่สมัครใจจะโอนมารับราชการเป็นพนักงานตรวจโดยขาดจากกรมตำรวจก็ได้หากยังมีจำนวนไม่พอก็คัดเลือกจากบุคคลภายนอก ส่วนตำรวจกรุงเทพมหานครผู้ใดไม่สมัครใจจะโอนมาอยู่กับกรุงเทพมหานคร ก็ควรขอให้กรมตำรวจรับไว้โดยจัดหางบประมาณสำหรับจ่ายให้เป็นเงินเดือนเอง

ส่วนทรัพย์สินที่กรุงเทพมหานครจัดหาให้ตำรวจกรุงเทพมหานครใช้สอยอยู่ขณะนี้ เช่น รถยนต์ กังวาล ไม่มีปัญหาอันใดที่จะมอบคืนให้กรุงเทพมหานคร เพราะเป็นทรัพย์สินที่ไ้มาจากงบประมาณของกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว

ในเรื่องสถานที่ปฏิบัติงาน พนักงานตรวจเหล่านี้ควรจะให้แยกย้ายประจำอยู่ ณ ที่ว่าการเขตต่าง ๆ ซึ่งจะเป็นการสะดวกแก่การที่หัวหน้าเขตจะควบคุมดูแลโดยใกล้ชิด

#### ๔. การประสานงานกับหน่วยงานสาธารณูปโภคในเขตกรุงเทพมหานคร

จากการไม่ประสานงานของหน่วยงานสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร (เช่น การประปานครหลวง องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย ฯลฯ เป็นต้น) กับกรุงเทพมหานคร ได้ก่อให้เกิดปัญหา และสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนกรุงเทพมหานครอย่างยิ่ง จึงควรที่จะได้มีการแก้ไขปัญหานี้โดยโอนอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลกิจการสาธารณูปโภคจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงคมนาคมมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร หรืออาจจะกำหนดให้เป็นหลักการปฏิบัติว่า เมื่อหน่วยงานเหล่านั้นจะดำเนินการอะไรที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร หรือที่สาธารณะแล้วก็ต้องได้รับอนุญาตจากกรุงเทพมหานครก่อนเสมอ

#### ๕. ปรับปรุงเกี่ยวกับการคลังใช้กรุงเทพมหานครสามารถที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายได้หรือรายรับของกรุงเทพมหานคร ตามที่กฎหมายกำหนดให้ในปัจจุบันนี้ ยังไม่เพียงพอที่จะทำให้กรุงเทพมหานครสามารถปฏิบัติการภารกิจหน้าที่ที่มีอยู่อย่างมากมายให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ได้ ดังนั้น จึงสมควรปรับปรุงระบบการคลังของกรุงเทพมหานครให้เหมาะสม ดังนี้

๑. ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร, หน้า ๕.

๒. เรื่องเดียวกัน, หน้า ๕ - ๗.

๕.๑ ปรับปรุงวิธีการบริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีอากร ตามที่กฎหมายให้อำนาจไว้แล้วนั้น ให้มีประสิทธิภาพ เช่น มีการจัดทำแผนที่ภาษี การนำเอาเครื่องคอมพิวเตอร์มาใช้ ตลอดจนเพิ่มวัสดุ อุปกรณ์ ที่ใช้ในการออกติดตามผู้ค้างชำระภาษี หรือตรวจสอบผู้ที่ต้องเสียภาษีรายใหม่ เป็นต้น อันจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับกรุงเทพมหานคร

๕.๒ รัฐบาลควรพิจารณาจ่ายเงินอุดหนุนให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นจริงของท้องถิ่น หรือถ้าไม่ให้อุดหนุนก็ได้ แต่คงตราพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินให้แทน ซึ่งจะมีเงินงบประมาณเป็นการเพียงพอได้

๕.๓ การตรากฎหมายให้กรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมบางประเภท โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีได้ นอกจากนั้นก็ควรกำหนดประเภทรายได้ของกรุงเทพมหานครขึ้นโดยเฉพาะ เพื่อให้สามารถจัดเก็บภาษีบางอย่างเพิ่มขึ้น และเสริมจากภาษีของรัฐบาลที่จัดเก็บอยู่แล้ว โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีการค้า ภาษีสู่รา ภาษีการพนัน เป็นต้น

นอกจากนี้ควรมีอำนาจในการออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บและปรับปรุงภาษีอากรต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอีก ตัวอย่าง เช่น

- ค่าธรรมเนียมที่เก็บจากรถยนต์ที่เดินทางจากต่างจังหวัด เข้ามาในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ เพื่อนำเงินมาบำรุงรักษาดนต่าง ๆ ในเขตกรุงเทพมหานคร เพราะรถยนต์เหล่านั้นส่วนมากเป็นรถที่จดทะเบียนไว้ในจังหวัดต่าง ๆ แต่เงินภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนต้องจ่ายและนำไปบำรุงท้องถิ่นที่มีการจดทะเบียนรถยนต์ ส่วนกรุงเทพมหานครไม่มีรายได้จากรถยนต์เหล่านั้นทั้ง ๆ ที่เข้ามาทำลายนถนนหนทางในกรุงเทพมหานคร

- ภาษีการพนัน ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้รับรายได้จากภาษีประเภทนี้ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ. ๒๔๗๕ เพียง ๒ - ๓ % ของยอดรับก่อนหักรายจ่าย หรือประมาณปีละ ๕๕ ล้านบาท จึงสมควรที่จะได้เพิ่มภาษีประเภทนี้ให้สูงกว่าในปัจจุบัน

- ภาษีหรือค่าธรรมเนียมอื่น ๆ



๘. ควรให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างชำระภาษีอากรได้ โดยมีคองให้ศาลสั่ง เช่นเดียวกับที่กฎหมายเมืองพัตยามีอำนาจทำได้ โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการ ชลบุรี เป็นผู้สั่งขายทอดตลาดได้ ซึ่งถ้ามีบทบัญญัติจะช่วยให้การ เก็บภาษีอากรมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

หากกรุงเทพมหานครมีอำนาจตามขอเสนอแนะ เช่นนี้แล้ว อาจจะไม่จำเป็นต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลก็ได้ และรัฐบาลก็สามารถเอาเงินนั้น ๆ ไปพัฒนาในต่างจังหวัดได้อีกด้วย

### ๙. ควรถืออำนาจเพิ่มค่าปรับ

ควรให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพิ่มค่าปรับผู้กระทำความผิดตามกฎหมายต่าง ๆ ได้ไม่เกิน ๑๐ เท่าของค่าปรับ ที่กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ สาเหตุที่ต้องการให้กำหนดไว้เช่นนี้ก็เนื่องจากอัตราค่าปรับที่กำหนดไว้ในกฎหมายเหล่านั้นได้ประกาศใช้มานานเป็นสิบ ๆ ปี เช่นกฎหมายสาธารณสุข เป็นต้น ซึ่งมีอัตราค่าปรับต่ำมาก คือ บางกรณีปรับได้ไม่เกิน ๕๐ บาท ซึ่งก็สูงเมื่อคิดค่าของเงินในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ แต่ในปัจจุบันแทบไม่มีค่า ผู้กระทำความผิดจึงไม่เข็ดหลาบ

### ๑๐. ปรับปรุงการปฏิบัติงานของสำนักและเขตโดยยึดแผนหรือนโยบายเป็นหลักในการปฏิบัติงาน

ในการปฏิบัติงานของส่วนราชการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นไปในลักษณะการทำงานประจำ และการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าให้ลุล่วง มิได้มีการวางแผนหรือนโยบายในการปฏิบัติงานที่จะพัฒนาการบริหารงานของตนให้ก้าวหน้าบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้ แต่อย่างใดแม้กรุงเทพมหานครจะมีแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ บังคับใช้แล้วก็ตาม ทำให้การทำงานของส่วนราชการ เหล่านั้นหยุดนิ่งอยู่กับที่ ไม่มีความก้าวหน้า พัฒนาให้ดีขึ้น และยังขาดเป้าหมายหรือทิศทางในการดำเนินงาน เป็นเหตุให้ผลงานของหน่วยงานต่าง ๆ และกรุงเทพมหานคร ที่ผ่านมามีประสิทธิภาพ และประสิทธิผล ดังนั้น คณะผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครจึงควรให้ความสำคัญในการกำชับและ เร่งรัดให้ทุกหน่วยงานเห็นความสำคัญในการปฏิบัติงานตามแผนหรือนโยบายที่วางไว้ โดยให้สำนักนโยบายและแผนทำหน้าที่ติดตามและ ประเมินผลการปฏิบัติตามแผน

ของหน่วยงานต่าง ๆ อย่างจริงจัง และควรกำหนดให้มีการให้ทุนให้ใหม่แก่หน่วยงานที่ปฏิบัติ หรือ ไม่ปฏิบัติตามแผนดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเครื่องกระตุ้นให้หน่วยงานต่าง ๆ เห็นความสำคัญของการ ปฏิบัติงานตามแผน หรือ นโยบายที่วางไว้มากยิ่งขึ้น

จากข้อเสนอแนะในการปรับปรุงการบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่กล่าวทั้งหมด แสดงข้อเท็จจริงให้เห็นได้ว่า รูปแบบของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๔๘ ยังน่าจะสนองสุขให้คนกรุงเทพมหานครไปได้อีกต่อไป แต่หากให้มีการ เปลี่ยนแปลงใหม่ทั้งหมดและกระทันหันแล้ว คนที่รับกรรมก็คือประชาชนทั่วไปที่จะต้องตกเป็นเครื่อง ทดลองปัญหาของนักวิชาการ และความตองการอำนาจของนากการ เมือง

ปัจจุบันระบบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครได้ก้าวพ้นระยะหัวเลี้ยวหัวต่อมาแล้ว ความสับสนต่าง ๆ คอย ๆ ลดน้อยลงไป ระเบียบแบบแผนแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ เริ่มมีความคงที่ มีมาตรฐานแน่นอนขึ้น จึงเรียกได้ว่า ขณะนี้ระบบบริหารของกรุงเทพมหานครได้พัฒนาจนถึงขั้นเริ่ม จะอยู่ตัวแล้ว (Institutionalization) โดยเฉพาะในขณะนี้กรุงเทพมหานครได้จัดทำแผน พัฒนากรุงเทพมหานครขึ้น ถือว่าเป็นแผนฉบับแรก กำหนดช่วงเวลาไว้ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๘ แผนนี้คงจะช่วยในการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีทิศทาง และเป็นระบบมากขึ้น

รัฐบาลควรจะใจกว้างประคับประคองให้กรุงเทพมหานครได้พัฒนาการบริหารไปเรื่อย ๆ โดยให้ความอิสระในการบริหารงานได้อย่างเต็มที่ ซึ่งจะช่วยให้ระบบนี้เกิดเสถียรภาพ และมี ประสิทธิภาพมากขึ้น และในที่สุดก็จะส่งผลให้หน้าที่การงานลุล่วงไปอย่างไคผล และช่วยให้รัฐบาล ได้หันมาโคตาโคตลงงานไปด้วย