

ความสัมพันธ์ระหว่างเซตกับกรุงเทพมหานคร



ในองค์การหนึ่ง ๆ มักประกอบด้วยหน่วยงานใหญ่ ๆ 3 หน่วยงานด้วยกันคือ หน่วยงานที่เป็นงานหลัก หรืองานปฏิบัติการ (Line or Operation Agencies) หน่วยงานนี้จะปฏิบัติภารกิจตามวัตถุประสงค์ขององค์การอย่างแท้จริง หน่วยงานที่ปรึกษา (staff agencies) หน่วยงานนี้มีภารกิจคือ การให้คำแนะนำ ปรึกษา วางแผน แต่ไม่ใช่เป็นผู้สั่งการ และไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหน่วยงานนี้มักจะอยู่ใกล้ชิดกับหัวหน้าหรือนักบริหารที่สำคัญ และอีกหน่วยงานหนึ่งเรียกว่า หน่วยงานช่วยเหลือ (auxilliary agencies) เป็นหน่วยงานที่คอยให้ความช่วยเหลือ เพื่อให้หน่วยงานหลักเป็นไปด้วยความเรียบร้อย ไม่ว่าจะเป็นการช่วยเหลือในด้านวัสดุอุปกรณ์ งบประมาณ หรืออัตราค่าจ้าง ดังนั้น หน่วยงานนี้จึงมีชื่อเรียกอีกอย่างหนึ่งว่า หน่วยงานแม่บ้าน (house keeping services) เป็นหน่วยงานที่ไม่ได้ติดต่อกับประชาชน แต่เพื่อช่วยเหลือหน่วยงานหลักให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

ความสัมพันธ์ของทั้งสามหน่วยงานที่มีลักษณะเป็นการสนับสนุนเกื้อกูลซึ่งกันและกัน กล่าวคือ ฝ่ายปฏิบัติการ หรือหน่วยงานหลัก ปฏิบัติภารกิจตามวัตถุประสงค์ขององค์การ ฝ่ายปรึกษา ให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ เช่น การแนะนำ การวางแผน ให้คำปรึกษา เมื่อมีปัญหาเกิดขึ้นแก่ฝ่ายปฏิบัติการ หรือหน่วยงานหลัก และฝ่ายช่วยเหลือ ก็ให้ความช่วยเหลือฝ่ายปฏิบัติการในด้านอัตราค่าจ้าง เครื่องมือเครื่องใช้ ตลอดจนงบประมาณต่าง ๆ ไม่ให้ฝ่ายปฏิบัติการหรือหน่วยงานหลักพะวักพะวงกับเรื่องเหล่านี้ เพื่อให้การปฏิบัติงานขององค์การเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยที่เซตเป็นหน่วยงานหลัก หรือหน่วยปฏิบัติการของกรุงเทพมหานคร ฉะนั้น เซตจะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับว่ากรุงเทพมหานครจะมอบหมาย (delegate authority) ให้กับเซตมากำเนินการมากน้อยเพียงใด

<sup>1</sup> White, Leonard D. Introduction to study of public administration. (New York: The Macmillan, 1950), pp. 30-31.

แต่โดยหลักการแล้ว เขตในกรุงเทพมหานครจะมีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนในต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอย่างแท้จริง เพื่อเป็นการจำกัดเป้าปัญหาอันกระทบกับชีวิตประจำวันของประชาชน เช่น การทะเบียน การปลูกสร้างอาคาร การรักษาความสะอาด การอนามัย การศึกษา เป็นต้น

ส่วนกรุงเทพมหานคร ซึ่งตั้งอยู่ ณ บริเวณเสาชิงช้า และประกอบด้วยหลายราชการอื่น ๆ นั้น จะมีหน้าที่คอยให้ความช่วยเหลือ แนะนำ วางแผน เพื่อให้การปฏิบัติงานของเขตเป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น

แต่ขอให้อาจจริง ปรากฏว่า งานเล็ก ๆ น้อย ๆ ไม่ต้องใช้งบประมาณมาก เขตเป็นผู้ดำเนินการเอง เช่น การแก้ไขเหตุเดือดร้อนรำคาญ แก้ไขปัญหาน้ำท่วม ทอระบายน้ำทิ้ง การเก็บขนมูลฝอยสิ่งปฏิกูล การซ่อมแซมถนน ตรอก ซอย เล็ก ๆ น้อย ๆ เป็นหน้าที่ของเขตที่จะต้องดำเนินการแก้ไข ส่วนกรุงเทพมหานครยังคงมีอำนาจหน้าที่อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเช่นเดียวกัน แต่เป็นเรื่องใหญ่ ๆ ใช้งบประมาณมาก ๆ เช่น การสร้างถนนสายใหญ่ ๆ ยาว ๆ ผ่านหลายเขต การอนุญาตปลูกสร้างอาคารที่สูงเกินกว่า 4 ชั้น เป็นต้น

เขต เป็นหน่วยงานที่มีความสำคัญของกรุงเทพมหานคร เพราะเป็นหน่วยงานที่ติดต่อกับประชาชนโดยตรง ทั้งอยู่ใกล้ชิดกับประชาชน จึงยอมรับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี การจัดตั้งเขตต่าง ๆ ขึ้น ก็เพื่อแก้ไขปัญหาคือ "เทศบาลเดิมมีลักษณะใหญ่โตเกินไป อู้อาย ไม่สามารถสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้โดยฉับพลัน" <sup>1</sup> ก็จะเห็นได้ว่า เดิมเมื่อประชาชนมีเรื่องเดือดร้อน แม้เพียงเล็กน้อยเพียงใดก็จะต้องร้องเรียนไปยังศาลาเทศบาลที่เสาชิงช้า หรือข้างวัดพระยูรีฯ กว่าผู้มีอำนาจจะสั่งการผ่านหน่วยงานต่าง ๆ ของเทศบาลเดิม อันได้แก่ ฝ่ายกอง แผนกแขวง (ของเทศบาลเดิม) ความเดือดร้อนต่าง ๆ ก็หมดไป จนมีผู้กล่าวกันว่า กว่าจะมีการสั่งการอนุญาตหรืออนุมัติ จะต้องผ่านประมาณ 40-50 โต๊ะก็มี <sup>2</sup> เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

<sup>1</sup> สันทร ศรีเพ็ญ. บทบาทและอำนาจหน้าที่ในการบริการประชาชนของเขตในกรุงเทพมหานคร. (เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, 2519), หน้า 31.

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน.

อันได้เกิดขึ้นในระบบเทศบาลเดิม เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปการปกครองแบบ "กรุงเทพมหานคร" คณะผู้บริหารจึงได้พิจารณาถึงเรื่องการมอบอำนาจให้เขตมากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้<sup>1</sup> แต่นั่นก็ยังน้อยอยู่นั่นเอง เพราะการมอบอำนาจของกรุงเทพมหานครส่วนมากแล้ว เป็นการมอบอำนาจในเรื่องเล็ก ๆ น้อย ๆ เท่านั้น ถึงจะได้พิจารณาให้รายละเอียดต่อไป

### วิเคราะห์

ปัญหาความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับกรุงเทพมหานคร และปัญหาในการบริหารงานของเขต เมื่อพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเขตในกรุงเทพมหานครทั้งที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นว่าอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบของเขตมีมากมาย และนับว่าเป็นภาระกิจที่มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตของประชาชนเป็นอย่างมาก ซึ่งหากจะพิจารณาแยกแยะให้เห็นเด่นชัดแล้วพอสรุปได้ว่า อำนาจหน้าที่ของเขต ซึ่งนั่นหมายถึงอำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขตนั้นมี ๓ ประการใหญ่ ๆ ควบกัน ได้แก่

1. อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หัวหน้าส่วนอำเภอ และประธานกรรมการสุขาภิบาล หรือเรียกให้ง่ายเข้าก็คือ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอนั่นเอง ซึ่งดูตามลักษณะงานที่เขตจัดและแบ่งออกเป็นงานนั้นได้แก่ งานที่อยู่ในความรับผิดชอบของงานปกครอง เช่น การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การทำพินัยกรรมประเภทต่าง ๆ การรับรองบุคคล เป็นต้น งานทะเบียน เช่น ทะเบียนราษฎร ทะเบียนบัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนครอบครัว และทะเบียนปกครองอื่น ๆ งานศึกษาธิการ เช่น การรับแจ้งเด็กเข้าเรียน การยกเว้นเด็กเข้าเรียน เป็นต้น ซึ่งงานในลักษณะเหล่านี้เป็นงานที่เขตสามารถดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในเขตได้เองในระยะเวลาไม่นานนัก ประชาชนผู้มาติดต่อขอรับบริการสามารถรับผลการปฏิบัติงานของเขตภายในสำนักงานได้เลย ไม่ต้องเสนอให้หน่วยงานอื่น เช่น สำนักต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครเป็นผู้พิจารณา ดังนั้นงานเหล่านี้จึงเป็นงานซึ่งมีลักษณะของงานประจำ ปัญหาในการให้บริการของงานเหล่านี้จึงไม่เกี่ยวข้องกับหน่วยงานกลางของกรุงเทพมหานครในแง่ของการตัดสินใจมากนัก หัวหน้าเขตเป็นผู้มีอำนาจในการตัดสินใจครั้งสุดท้ายได้เลย แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาของงานเหล่านี้ส่วนใหญ่ตกอยู่ที่ตัวเจ้าหน้าที่ปฏิบัติว่าจะมี

<sup>1</sup> วิญญู อังคณาภิรักษ์ และคณะ, เรื่องเดิม.



อธิบายไม่ตรีให้การต้อนรับและให้การบริการแก่ประชาชนใดก็เพียงใดมากกว่า แบบสอบถาม  
ที่ใดวิเคราะห์ในบทที่ 5 เป็นการประเมินผลการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ใดเป็นอย่างดีว่า  
ประชาชนมีทัศนคติต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่หรือไม่ เพียงใด

2. อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อำนาจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย  
จากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนี้ ไม่ได้เป็นอำนาจของหัวหน้าตนเอง แต่เป็นอำนาจที่  
ได้รับมอบหมาย (delegated) มา ซึ่งส่วนใหญ่แล้วเป็นกิจกรรมของท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งเก็บในสมัยที่  
เป็นเทศบาลนครกรุงเทพและหรือเทศบาลนครธนบุรี กฎหมายใดกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของ  
นายกเทศมนตรี ซึ่งได้แก่อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติควบคุมการก  
สร้างอาคาร พ.ศ. 2479<sup>2</sup> เช่น สั่งระงับการก่อสร้าง แก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือถอนอาคาร การ  
อนุญาตและคำสั่งแก้ไขเปลี่ยนแปลงผังแบบก่อสร้าง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น  
ตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484<sup>3</sup> เช่น การออกคำสั่งระงับการค้า การอนุญาตหรือ  
ระงับให้ตั้งร้านแต่งผม สถานขายอาหาร โรงน้ำแข็ง เป็นต้น อำนาจหน้าที่เจ้าพนักงานท้องถิ่น<sup>4</sup>  
ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2503  
เช่น ห้ามมิให้อาบน้ำ หรือซักผ้าบนถนนหรือสถานสาธารณะ อนุญาตหรือระงับการคิดไถ่โฆษณา  
นลา เป็นต้น อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการศึกษาตามพระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478<sup>1</sup> เช่น

<sup>1</sup> ทรายละเอียดในบทที่ 5.

<sup>2</sup> กฎ พระราชบัญญัติควบคุมการก่อสร้างอาคาร พ.ศ. 2479 และกรุงเทพมหานคร, เรื่อง มอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการ  
แทน, คำสั่งที่ 174/2519 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2519, กรุงเทพกิจจานุเบกษา เล่ม 2 ตอน  
2 (16 กุมภาพันธ์ 2519), หน้า 9-10

<sup>3</sup> กฎ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2484 และกรุงเทพมหานคร, เรื่อง มอบอำนาจ  
ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครปฏิบัติราชการแทน, คำสั่งที่ 2439/  
2518 ลงวันที่ 19 สิงหาคม 2518, กรุงเทพกิจจานุเบกษา เล่ม 1 ตอน 11 (5 กันยายน 2518),  
หน้า 30.

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน, หน้า 36-38



การยกเว้นเด็กเข้าโรงเรียน การผ่อนผันการเรียนชั่วคราว การประกาศแจ้งรายการ  
สำรวจเด็ก การส่งเด็กไปเรียนทางทองที่เป็นคน อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษี  
โรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475<sup>2</sup> โดยให้เขตดำเนินการควบคุมดูแลและรับผิดชอบทุกกรณี  
เว้นแต่บางกรณีที่จะต้องเสนอฝ่ายการคลังกรุงเทพมหานคร ตามกำหนดระยะเวลาที่กรุง  
เทพมหานครให้ไว้

ทุกความที่หมกขางคนนี้เป็นอำนาจหน้าที่ผู้ว่าการการกรุงเทพมหานคร  
ไม่มอบหมายให้เขต เป็นผู้ดำเนินการและสามารถตัดสินใจเองได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าอำนาจ  
หน้าที่ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวนี้ เป็นการนำเอาบริการออกสู่ประชาชน ให้ประชาชนได้  
รับงานสะดวกมากที่สุด ซึ่งจัดได้ว่าเป็นบริการสาธารณะ (public service) ในส่วนที่เกี่ยวข้อง  
กับอำนาจในการบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานครยังไม่ได้มอบอำนาจการตัดสินใจให้กับ  
เขตเลย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการพิจารณาความดีความชอบของข้าราชการภายในเขต  
แก่การลงนามในคำสั่งเลื่อนขั้นเงินเดือนนั้น ปลัดกรุงเทพมหานครยังเป็นผู้ลงนามในคำสั่งนั้น  
อยู่ ซึ่งเท่ากับว่าเขตยังไม่มีอำนาจเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลเลย ยกเว้นการลงนาม  
ในบัตรประจำตัวข้าราชการ เขตสามารถดำเนินการเองได้ โดยได้รับมอบอำนาจจากผู้  
ราชการกรุงเทพมหานคร

<sup>1</sup> กฎ พระราชบัญญัติประถมศึกษา พ.ศ. 2478 และ กรุงเทพมหานคร, เรื่อง  
การมอบอำนาจของผู้ว่าการการกรุงเทพมหานคร ให้หัวหน้าเขตปฏิบัติราชการแทน, หนังสือ  
มอบอำนาจ ลงวันที่ 23 มกราคม 2516 เทศกิจงานเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 1 ตอน 2  
(23 มกราคม 2516), หน้า 10-11

<sup>2</sup> กฎ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และ กรุงเทพมหานคร,  
เรื่อง มอบอำนาจและหน้าที่ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ให้เขตรับ  
ไปดำเนินการและรับผิดชอบ, คำสั่งที่ 314/2516 ลงวันที่ 6 มีนาคม 2516 กรุงเทพกิจจา  
นเบกษา เล่ม 1 ตอน 6 (6 มีนาคม 2516), หน้า 8-9.

<sup>3</sup> กรุงเทพมหานคร, มติคณะผู้บริหารเกี่ยวกับการพิจารณาเลื่อนขั้นเงินเดือนข้าราชการ  
กรุงเทพมหานคร ลงวันที่ 8 สิงหาคม 2521. (เอกสารราชการ).

จะเห็นได้ว่าอำนาจของเขตเมื่ออยู่วาระราชการกรุงเทพมหานครมอบอำนาจหน้าที่  
 มาแล้วดังกล่าว เขตก็สามารถตัดสินใจเองได้ ซึ่งส่วนใหญ่แล้วสามารถให้บริการได้ทัน  
 ตามความต้องการของประชาชน ประชาชนสามารถรับบริการได้เสร็จ ภายในระยะเวลา  
 ไม่นานนัก เช่น การติดต่อเกี่ยวกับงานปกครอง งานทะเบียน งานอนามัย งานศึกษาธิการ  
 เขต เช่น การติดต่อเกี่ยวกับงานปกครอง งานทะเบียน งานอนามัย งานศึกษาธิการ เขต  
 เช่น การยื่นคำร้องให้เขตดำเนินการเกี่ยวกับการทะเบียนต่าง ๆ เป็นต้น ส่วนงานที่มีปัญหา  
 และนับว่ามีผลกระทบต่อชีวิตชาวกรุงเทพมหานคร เห็นจะใกล้เคียงงานด้านโยธาโดยเฉพาะ  
 อย่างยิ่ง เกี่ยวกับการสร้างซ่อม และบูรณะถนน ตรอก ซอย ต่าง ๆ ซึ่งนับว่าเป็นงานที่  
 เขตไม่สามารถดำเนินการเองได้ ในกรณีที่อำนาจอนุมัติให้ดำเนินการต่าง ๆ เกินอำนาจ  
 หน้าที่ของเขต เขตจะต้องมีความสัมพันธ์กับกรุงเทพมหานคร เพื่อรับอนุมัติจากกรุงเทพ  
 มหานคร เพื่อรับอนุมัติจากกรุงเทพมหานคร งานเหล่านี้ได้แก่ งานประเภทการก่อสร้าง  
 และบูรณะต่าง ๆ ซึ่งเรื่องนี้ได้มีการศึกษาถึงความล่าช้าในการปฏิบัติงานเกี่ยวกับเรื่องนี้  
 อยู่แล้ว คือ สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ดังจะกล่าวถึงผลการศึกษา อัน  
 เกี่ยวกับความล่าช้าในการปฏิบัติงาน ด้านการก่อสร้างต่อไป จากการศึกษาพบว่า การติด  
 ตามและประเมินผลงานพัฒนาสิ่งก่อสร้างของสำนักและเขต ตั้งแต่ประมาณ 2518 จนถึง  
 ปัจจุบัน ปรากฏว่า ผลสัมฤทธิ์ของงานส่วนรวมยังอยู่ในขั้นไม่น่าพอใจนัก ทั้งนี้เพราะการ  
 ปฏิบัติงานมีปัญหา และอุปสรรคนานาประการ และทางสำนักนโยบาย และแผน กรุงเทพ  
 มหานคร ได้ส่งแบบสอบถามไปยังเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบงานพัฒนาสิ่งก่อสร้างของทุกหน่วย  
 งาน เพื่อขอทราบข้อเท็จจริงในการปฏิบัติงาน ซึ่งปรากฏว่า

<sup>1</sup> สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, เอกสารการติดตามผลการพัฒนาสิ่ง  
 ก่อสร้าง ปีงบประมาณ 2521. หน้า 8-13. (เอกสารราชการ).



1. หน่วยงานที่มีโครงการตัดฝกมาดำเนินการ ปี 2521	
หน่วยงานที่มีโครงการตัดฝก	61%
หน่วยงานที่ไม่มีโครงการตัดฝก	39%
รวม	100%
2. จำแนกโครงการที่ค้างตัดฝก	
1-4 โครงการ	64%
5-9 โครงการ	9%
10-14 โครงการ	9%
15-19 โครงการ	18%
รวม	100%

จากการวิจัยดังกล่าว แสดงให้เห็นว่า โครงการพัฒนาสิ่งก่อสร้างของสำนักและเขตที่ตัดฝกไว้ในปีงบประมาณ 2521 หน่วยงานที่มีงานค้างสูงร้อยละ 61 ของจำนวนโครงการทั้งหมด และโครงการที่ค้างไว้โดยเฉลี่ยของแต่ละหน่วยงานมีมากที่สุดระหว่าง 1-4 โครงการ หรือคิดเป็นอัตราส่วนร้อยละ 64 แต่ไม่น่าจะเป็นสาเหตุสำคัญทำให้การปฏิบัติงานในปีต่อมาล่าช้าไป ทั้งนี้เพราะโครงการนี้ถ้ามีจำนวนไม่มากนัก โดยเฉลี่ยในแต่ละสำนักหรือเขตมีจำนวนโครงการตัดฝกไว้ไม่เกิน 5 โครงการ

3. การทำงานมีแผนหรือไม่ ผู้ตอบส่วนใหญ่ตอบว่ามีแผนถึง 83.3% ไม่มีแผน 11.1% ไม่ตอบ 5.6% จะเห็นว่าการปฏิบัติงานเกี่ยวกับการก่อสร้างนั้นส่วนใหญ่มีแผนที่อยู่แล้ว

4. งานหรือโครงการเป็นไปตามแผนที่วางเอาไว้หรือไม่ จากการวิจัยพบว่างานเป็นไปตามแผน 44.4% ไม่เป็นตามแผน 55.6% ทั้งนี้เนื่องจากอุปสรรคในการทำงานมีมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับการประสานงาน งบประมาณไม่พอ และขั้นตอนในการดำเนินงาน

5. ขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ในการดำเนินงานก่อสร้าง ซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของเขตนั้น มีอุปสรรคข้อขัดข้องในการปฏิบัติงานในส่วนที่เกี่ยวกับขั้นตอนในการปฏิบัติงานนี้มาก และไม่เพียงแต่เฉพาะของเขตเท่านั้น แม้แต่สำนักของกรุงเทพมหานครเองก็ประสบ

ปัญหาในเรื่องเหล่านี้อยู่มาก เพราะการดำเนินการเกี่ยวกับการก่อสร้างมีอยู่ทั้งหมด 8 ขั้นตอน ซึ่งหมายถึงเริ่มตั้งแต่การสำรวจออกแบบ ไปจนถึงการเซ็นสัญญา ซึ่งประกอบด้วยขั้นตอนในการปฏิบัติงาน ได้แก่ การสำรวจออกแบบ การขออนุมัติค่าเงินการ การประกวดราคา การขออนุมัติจ้าง การตรวจร่างสัญญาและการเซ็นสัญญา จากการวิจัยครั้งนี้พบว่า การดำเนินงานที่ล่าช้าในแต่ละขั้นตอน ดังนี้

สำรวจออกแบบ	ร้อยละ	55.7
ขออนุมัติค่าเงินการ	ร้อยละ	11.1
ประกวดราคา	ร้อยละ	5.5
ขออนุมัติจ้าง	ร้อยละ	11.1
ตรวจร่างสัญญา	ร้อยละ	5.5

สาเหตุที่ทำให้แต่ละขั้นตอนล่าช้า ที่มีสาเหตุแตกต่างกันไป แต่โดยส่วนรวมแล้วจะเห็นว่าขึ้นอยู่กับ การขาค้อัรราคาล้างเจ้าหน้าที่ และขั้นตอนในการดำเนินงาน ต้องผ่านหลายขั้นตอน เกี่ยวกับ อัครากาล้างเจ้าหน้าที่ จากการสอบถามพบว่า ปัจจุบันนี้ อัครากาล้างเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับการก่อสร้างไม่เพียงพอถึง 89% และที่ตอบว่ามีเพียงพออยู่แล้ว เพียง 5.4% ไม่ตอบ 5.5% จะเห็นว่า ปัจจุบันการพัฒนาการก่อสร้างของเขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับสูง แต่กลับปรากฏว่ายังขาดเจ้าหน้าที่อยู่เป็นจำนวนมาก แม้ว่าในแต่ละปีจะมีการเปิดรับสมัครเจ้าหน้าที่ทางช่าง วิศวกร สถาปนิก อยู่เป็นจำนวนมากก็ตาม แต่กลับปรากฏว่าพอทำงานไปได้สักระยะหนึ่ง เจ้าหน้าที่เหล่านั้นก็ทยอยลาออกไปประกอบอาชีพส่วนตัวเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาค้อัรราคาล้างเจ้าหน้าที่น้อยอยู่เสมอมา

จำนวนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบโครงการ<sup>2</sup>

1-4 คน	44%
5-9 คน	22%
10-14 คน	28%
ไม่ตอบ	6%
รวม	100%

1 เรื่องเดียวกัน, หน้า 11.

2 เรื่องเดียวกัน.



สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการนั้น ดังได้กล่าวมาแล้วว่า มีอยู่หลายขั้นตอน ในแต่ละขั้นตอนก็มักจะมีปัญหาในการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะเกี่ยวกับการขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น อย่างไรก็ตาม ปัญหาที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติหน้าที่โดยตรงที่อำนาจในการอนุมัติต่าง ๆ ยังอยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งก่อนที่จะเสนอแผนกองปกครองและทะเบียนสำนักงานปัดฝุ่นกรุงเทพมหานคร ซึ่งทำให้ขั้นตอนต่าง ๆ ล่าช้า จะขอยกตัวอย่างสัก 2 กรณี ผู้เขียนขอสมัครชื่อ แกกกรณต์ เกิดขึ้นเป็นเรื่องจริง

ก. การสร้างปรับปรุงถนนสาย เอ. ซึ่งมีความยาว 1.00 กิโลเมตร กว้าง 11 เมตร งบประมาณ 1,031,000.00 บาท ซึ่งมีขั้นตอนดำเนินการดังนี้

- ดำเนินการออกแบบก่อสร้างเสร็จ วันที่ 3 มกราคม 2521
- เสนอขออนุมัติดำเนินการแจ้งความจากเขต วันที่ 18 มกราคม 2521
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติ วันที่ 1 มีนาคม 2521
- เปิดซองประกวดราคา วันที่ 15 มีนาคม 2521
- เขตเสนอขออนุมัติจ้าง วันที่ 22 มีนาคม 2521
- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติ วันที่ 29 มีนาคม 2521
- เชื้อตสัญญา วันที่ 8 พฤษภาคม 2521
- เริ่มดำเนินการก่อสร้าง วันที่ 8 พฤษภาคม 2521
- รวมระยะเวลาดำเนินการประมาณ 3 เดือนเศษ

ข. งานที่มีปัญหาในแง่ของงบประมาณไม่เพียงพอ และในวงเงินที่เกินอำนาจของหัวหน้าเขต เป็นงานที่มีปัญหา ซึ่งจะต้องดำเนินการใหม่ ต้องมีการสำรวจและออกแบบถึง 2 ครั้ง เพื่อให้สอดคล้องกับงบประมาณที่มีอยู่ เป็นการสร้างถนนยาว 600 เมตร กว้าง 9.00 เมตร งบประมาณ 1,612,400.00 บาท

- ครั้งแรก - ดำเนินการออกแบบก่อสร้างเสร็จ วันที่ 20 มกราคม 2520
- เสนอขออนุมัติแจ้งความประกวดราคา วันที่ 20 มกราคม 2520
- ผู้ว่าฯ อนุมัติให้ดำเนินการ วันที่ 7 เมษายน 2520
- เปิดซองประกวดราคา วันที่ 7 มิถุนายน 2520

เนื่องจากเป็นงานที่มีปัญหาในเรื่องงบประมาณไม่เพียงพอ มีผู้เสนอราคาเกินกว้างประมาณ  
ที่ต้งเอาไว้ ทางเขตจึงรายงานให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทราบ ผู้ว่าสั่งการให้ดำเนินการ  
การสำรวจใหม่ และให้ลดเงื่อนไขเพื่อให้พอกับงบประมาณที่ต้งเอาไว้

<u>ครั้งที่สอง</u>	- เสนอขออนุมัติดำเนินการ	วันที่ 9 มิถุนายน 2520
	- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติ	วันที่ 14 กรกฎาคม 2520
	- ออกแบบใหม่	วันที่ 7 ธันวาคม 2520
	- เสนอประกวดราคา	วันที่ 14 ธันวาคม 2520
	- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติ	วันที่ 25 มกราคม 2521
	- เปิดซองประกวดราคา	วันที่ 14 เมษายน 2521
	- เสนออนุมัติการจ้าง	วันที่ 19 เมษายน 2521
	- ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอนุมัติ	วันที่ 2 มิถุนายน 2521
	- เซ็นสัญญา	วันที่ 31 สิงหาคม 2521
	- เริ่มดำเนินการ	วันที่ 28 สิงหาคม 2521

รวมระยะเวลาดำเนินการทั้งหมดประมาณ 1  $\frac{2}{2}$  ปีเศษ

ความล่าช้าในการดำเนินงาน จะเห็นว่าการเริ่มดำเนินการของหน่วยงานต่าง ๆ ส่วนใหญ่  
เริ่มลงมือดำเนินการล่าช้า กล่าวคือ ในจำนวนงานทั้งหมด 1,571 งานสำนักและเขตต่าง ๆ  
เริ่มขออนุมัติดำเนินการในช่วงระยะ 6 เดือนแรก ของปีงบประมาณ (ตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2520-  
31 มีนาคม 2521) ได้เพียง 770 งาน หรือร้อยละ 45.19 เหลือที่ยังไม่ได้ขออนุมัติดำเนิน  
การถึง 861 งาน หรือร้อยละ 54.81 จะเห็นว่าเริ่มขออนุมัติดำเนินการได้ไม่ถึง 50% ของ  
งานทั้งหมดที่ต้งไว้ตามเป้าหมาย นับว่าเป็นผลเสียประการหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการไม่เสร็จ  
ในปีงบประมาณ<sup>1</sup> และขั้นตอนในการดำเนินงานล่าช้า นั้น งานก่อสร้างส่วนใหญ่จะเสนอเข้ามา

<sup>1</sup> สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, เอกสารการติดตามผลการพัฒนาสิ่งก่อสร้าง  
(งวดที่ 1-3 ตุลาคม-กันยายน 21) เอกสารราชการ, (31 ตุลาคม 2521), หน้า 12.





หน่วยงาน	งบ ทั้งหมด	จำนวนงานที่ วิธีการ				รวม	งบ ที่ ใช้ ไป
		ประเภท ราคา	สัญญา	ประเภทราคา	สัญญา		
		1 ต.ค. 20-31	ม.ค. 21	1 เม.ย. 21-30	ก.ย. 21		

หนองจอก	109	69	20	40	34	74	37	6	13	22
ทวีปต่าง	19	9	10	5	4	9	3	6	9	1
คลองสาม	28	10	18	5	14	19	5	1	6	3
คลังสิน	97	31	66	16	24	40	15	27	42	15
สามวี	35	18	17	5	6	11	9	11	20	4
บางกอกน้อย	46	23	23	12	10	22	11	13	24	-
บางกอกใหญ่	14	9	5	8	4	12	1	1	2	-
บางขุนเทียน	67	32	35	28	33	61	1	4	5	1
ภาษีเจริญ	90	35	55	24	13	37	11	23	34	19
ราษฎร์บูรณะ	98	39	59	26	24	50	9	29	38	10
หนองแขม	37	28	9	18	5	23	8	4	12	2
รวม	1,571	931	640	475	275	710	408	270	678	183

ที่มา: สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร, 2521. หน้า 20.



ขออนุมัติการจ้าง โดยเฉพาะงานที่ใช้วิธีประกวดราคา ซึ่งต้องเสนอเรื่องเข้ามายังกอง  
ปกครอง เพื่อทำหน้าที่กลั่นกรองเสนอผู้บริหารต่อไป

จะเห็นได้ว่างานทุกงานเกี่ยวกับการก่อสร้างต้องเสนอขออนุมัติดำเนินการต่อกรุงเทพมหานครทุกครั้งไป ซึ่งมีขั้นตอนต่าง ๆ กว่าที่ผู้บริหารจะอนุมัติให้ดำเนินการลาซา เรื่อง  
นี้สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานครได้วิเคราะห์ไว้ว่า กว่าที่ผู้มีอำนาจจะเห็นชอบใดทวย  
และส่งเรื่องกลับไปให้เขตดำเนินการ ใช้เวลาอย่างน้อย 2 สัปดาห์

3. อำนาจของหัวหน้าเขต อำนาจหน้าที่ของหัวหน้าเขต ส่วนใหญ่แล้วมีอำนาจ  
หน้าที่ซึ่งไกลดามาแล้วข้างต้น คือ อำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ หัวหน้าส่วนราชการอำเภอ  
และประธานสภาภิบาล และอำนาจที่ได้รับมอบหมายจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และหรือ  
ปลัดกรุงเทพมหานคร ส่วนที่เป็นอำนาจของหัวหน้าเขตจริง ๆ นั้น ส่วนใหญ่แล้วเป็นอำนาจที่  
เกี่ยวข้องกับการคลัง เช่น อำนาจในการอนุมัติการสั่งซื้อ การส่งจ่ายเงิน ลงนามในสัญญา  
ค้ำเงินประกันของ ค้ำเงินประกันสัญญา หรือหนังสือค้ำประกันสัญญา และอำนาจในการตีราคา  
กลางเกี่ยวกับการดำเนินการก่อสร้างต่าง ๆ เท่านั้น ซึ่งตารางต่อไปนี้จะแสดงให้เห็นทราบว่า  
ตำแหน่งต่าง ๆ มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการเงินอย่างไร

**ตารางที่ 19** **อำนาจการสั่งซื้อ** จ่ายเงิน **ค่านามสัญญา** **คืนเงินประกันของ** **เงินประกันสัญญา**  
และ **หนังสือคำประกันสัญญา**

ตำแหน่ง	การสั่งซื้อ วัสดุอุปกรณ์การตรวจ	วัสดุพิเศษ	ส่งจ่ายเงิน	ค่านามสัญญา	คืนเงินประกันของ	คืนเงินประกันสัญญา หรือหนังสือคำประกันสัญญา
รณท. มท.	2,000,000.-	ยังไม่ไป	-	-	-	-
รณท. กทม.	2,000,000.-	3,000,000.-	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
รณท. กทม.	-	-	-	10,000,000.-	10,000,000.-	10,000,000.-
ป. กทม.	500,000.-	500,000.-	1,000,000.-	5,000,000.-	-	5,000,000.-
ป. กทม.	500,000.-	250,000.-	-	-	-	-
รณท. กทม.	200,000.-	200,000.-	500,000.-	1,000,000.-	ไม่จำกัด	1,000,000.-
รณท. กทม.	100,000.-	100,000.-	250,000.-	500,000.-	ไม่จำกัด	500,000.-
รณท. เขต	100,000.-	50,000.-	250,000.-	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
รณท. กทม.	20,000.-	20,000.-	100,000.-	100,000.-	ไม่จำกัด	100,000.-
รณท. กทม.	20,000.-	20,000.-	100,000.-	100,000.-	-	100,000.-

**หมายเหตุ** รายการจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. 2498 และคำสั่ง กทม.ที่ 2439/18 ตว. 19 ส.ค. 18, ที่ 2438/19 ตว. 19 ส.ค. 18, ที่ 2440/18 ตว. 19 ส.ค. 18 และที่ 3219/18 ตว. 7 ส.ค. 18 และระเบียบกรมแพนทานครว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน ฯลฯ พ.ศ. 2519 (เอกสารในแฟ้มของงานคลัง เขตปทุมธานี) และ ระเบียบกรมแพนทานครว่าด้วยการจ้าง (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2521 ตว. 15 มี.ค. 21.

สำหรับอำนาจในการที่ราคากลางเกี่ยวกับการก่อสร้างนั้น<sup>1</sup> กรุงเทพมหานครได้มีหนังสือสั่งการให้ทุกเขตถือปฏิบัติว่า<sup>2</sup>

ก. เขตหรือส่วนราชการที่มีวิศวกรมาประจำให้ตั้งคณะกรรมการขึ้นที่ราคาปานกลางได้ สำหรับงานก่อสร้างที่มีวงเงินค่าก่อสร้างไม่เกิน 250,000.- บาท

ข. การที่ราคาปานกลาง สำหรับงานก่อสร้างที่มีวงเงินค่าก่อสร้าง เกินกว่า 250,000.- บาท แต่ไม่เกิน 500,000.- บาท ให้มอบให้สำนักการโยธา ตั้งคณะกรรมการขึ้นที่ราคาปานกลาง

ค. การที่ราคาปานกลางสำหรับงานก่อสร้างที่มีวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 500,000.- บาท ให้เสนอให้ปลัดกรุงเทพมหานครพิจารณาตั้งคณะกรรมการขึ้นที่ราคาปานกลาง

ง. เขตหรือส่วนราชการใดไม่มีวิศวกรประจำ แต่มีช่างก่อสร้างซึ่งมีวุฒิไม่ต่ำกว่าประกาศนียบัตรอาชีวศึกษาชั้นสูง ให้ที่ราคาปานกลางค่าก่อสร้างสำหรับงานที่มีวงเงินค่าก่อสร้างไม่เกิน 100,000.- บาท

จ. ในกรณีเขตหรือส่วนราชการใดไม่มีช่าง หรือวิศวกรประจำ หรือมีช่างแต่ไม่มีวิศวกร ตามข้อ ง. แลวงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 100,000.- บาท ให้ถือปฏิบัติดังนี้คือ

1. วงเงินค่าก่อสร้างไม่เกิน 500,000.- บาท ให้ส่งให้สำนักการโยธาคำเนินการตั้งคณะกรรมการที่ราคาปานกลาง
2. วงเงินค่าก่อสร้างเกินกว่า 500,000.- บาท ขึ้นไป ให้เสนอให้ปลัดกรุงเทพมหานคร พิจารณาตั้งคณะกรรมการที่ราคาปานกลาง

ฉ. งานก่อสร้างรายใด ซึ่งมีลักษณะการก่อสร้างพิเศษ งานก่อสร้างนั้นจะมีวงเงินค่าก่อสร้างเท่าใดก็ตาม กรุงเทพมหานครอาจส่งมอบหมายให้สำนักการโยธาที่ราคาปานกลางให้เฉพาะเรื่องเฉพาะรายก็ได้

<sup>1</sup> งานที่ราคาปานกลาง หมายถึง งานการประมาณราคาค่าก่อสร้าง ที่จะก่อสร้างจริงตามสภาพท้องที่จริง ในเวลาที่จะก่อสร้างจริง ราคานี้เป็นราคาปานกลาง มีไว้ราคาต่ำสุดหรือราคาสูงสุด

<sup>2</sup> กรุงเทพมหานคร, เรื่อง การพิจารณาวางแผนดำเนินการก่อสร้างตามบึงประมาณ 2517, หนังสือ กทม.0304/142 ลงวันที่ 9 เมษายน 2517, หน้า 2. (เอกสารราชการ)



จะเห็นว่ากรมอบอำนาจของกรุงเทพมหานครให้แก่เขตนั้น เป็นการมอบอำนาจให้  
 รับผิดชอบในกิจการเล็ก ๆ น้อย ๆ ซึ่งไม่มีส่วนกระทบต่อสาธารณะมากนัก เช่น การอนุญาต  
 เล็ก ๆ น้อย ๆ ส่วนกิจการใหญ่ ๆ ที่น่าจะให้เขตเป็นผู้รับผิดชอบ แต่กรุงเทพมหานครกลับ  
 เป็นผู้ดำเนินการเสียเอง เช่น การอนุญาตให้ปลูกสร้างอาคารที่เกิน 4 ชั้น หรือแม่แต่การ  
 สร้างถนนหนทางนั้นมีส่วนสำคัญต่อประชาชนในท้องที่รับผิดชอบ ซึ่งเขตน่าจะรู้ปัญหาได้ดีกว่า  
 กรุงเทพมหานคร และโดยหลักการแล้ว การจัดส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร ที่ให้สำนั  
 กต่าง ๆ เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาหรือหน่วยงานช่วยเหลือของกรุงเทพมหานคร แต่ในทางปฏิบัติ  
 กลับเป็นว่ามีภาระงานกันทำ งานที่ใหญ่และมีผลประโยชน์มาก กรุงเทพมหานครเป็นผู้  
 ดำเนินการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งงานด้านโยธา ซึ่งมีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนในนคร  
 หลวงเป็นอย่างมาก งานโยธาของเขต ดำเนินการเฉพาะกรณี การซ่อมแซมเล็ก ๆ น้อย ๆ  
 เช่น การซ่อมแซมรั้วเกาะกลางถนน ซึ่งไม่มีผลกระทบต่อชีวิตของประชาชนมากนัก แต่การ  
 ซ่อมถนนแม้จะอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบของเขต กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการเสียเองหมด  
 เมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนก็มักจะร้องเรียนมายังเขตมากกว่าที่ร้องเรียนไปยัง  
 กรุงเทพมหานคร และกว่าจะดำเนินการแก้ไขความเดือดร้อนของประชาชนได้ ก็ต้องใช้  
 เวลานาน เพราะต้องเสนอเรื่องไปยังกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ดำเนินการแก้ไข แต่ในกรณี  
 บางเรื่องซึ่งเขตเป็นผู้ดำเนินการเอง ก็ต้องเสนอให้กรุงเทพมหานครพิจารณาปัญหาการบริหาร  
 งานของเขตในปัจจุบันนี้ จึงเป็นปัญหาเกี่ยวกับการมอบหมายอำนาจหน้าที่ กรุงเทพมหานคร  
 น่าจะยอมรับในหลักที่ว่า เมื่อจุดมุ่งหมายของการจัดส่วนราชการของกรุงเทพมหานครให้  
 เขตเป็นหน่วยปฏิบัติการ หรือหน่วยงานสนามของกรุงเทพมหานครแล้ว ก็สมควรที่จะปฏิบัติ  
 การตามหลักการนั้นให้ได้อย่างจริงจัง ให้เขตมีอิสระและอำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติหน้าที่  
 ให้มากกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เมื่อความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน  
 ในแต่ละเขตท้องที่ ซึ่งมีลักษณะทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และภูมิศาสตร์แตกต่างกัน และเพื่อ  
 เป็นการขจัดความอู้อายของกรุงเทพมหานครที่ประสบเมื่อจัดรูปการบริหารในรูปแบบเทศบาล หรือ  
 ในรูปของนครหลวงกรุงเทพมหานครมาแล้ว<sup>1</sup>

<sup>1</sup> สุนทร ศรีเพ็ญ, เรื่องเดียวกัน, หน้า 32.

เมื่อกรุงเทพมหานครได้มอบอำนาจหน้าที่ให้เขตรับผิดชอบ โดยอิสระพอสมควรแล้ว ปัญหา  
ด้านการบริหารอื่น ๆ เช่น อัตราค่าจ้าง วัสดุเครื่องมือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ก็ควรที่จะโอนมาให้เขต  
มาสมคูลย์กับอำนาจหน้าที่ที่ได้รับผิดชอบด้วย แมว่ากรุงเทพมหานครจะให้เหตุผลว่า หากมอบอำนาจ  
หน้าที่ให้เขตกำเนินกิจการใหญ่ ๆ มากกว่านี้จะเป็นอันตรายต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร  
เพราะความสามารถของเขตในปัจจุบันนี้ มีอยู่อย่างจำกัด ไม่วาจะเป็นอัตราค่าจ้าง งบประมาณ เครื่อง  
มือ เครื่องใช้ต่าง ๆ ซึ่งเท่ากับว่าเป็นการยอมรับข้อเท็จจริงว่า ปัจจุบันนี้เขายังขาดปัจจัยในการ  
บริหารงานอยู่นั่นเอง