

โครงการการศึกษาวิจัย

เรื่อง

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครในอนาคต

โดย

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ

1. สภาพปัญหาและความเป็นมา

การจัดรูปแบบการปกครองราชธานีหรือเมืองหลวงแบบอารยประเทศได้ปรากฏขึ้นอย่างชัดเจนมาตั้งแต่สมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 5 และได้วิวัฒนาการมาจนกระทั่งปัจจุบัน โดยเฉพาะเมืองหลวงมีการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า กรุงเทพมหานคร การปกครองรูปแบบนี้เริ่มมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 ซึ่งได้กำหนดให้มีการเลือกตั้งคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ต่อมาในปี พ.ศ. 2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งยังคงใช้อยู่จนกระทั่งปัจจุบันได้กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจและมีความมั่นคงในการบริหารงาน ในเวลาเดียวกัน ยังเปิดโอกาสให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขตอีกด้วย

แนวคิดในการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ได้เกิดขึ้นเป็นครั้งคราว เช่น ในสมัยของพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีแนวคิดที่จะแบ่งกรุงเทพมหานครออกเป็น 7 เทศบาลย่อย พร้อมกับตั้งทบวงนครบาลขึ้น ทั้งนี้เพราะการบริหารงานของกรุงเทพมหานครยังไม่อาจนับได้ว่ามีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพ และประหยัดเท่าที่ควร สาเหตุสำคัญประการหนึ่งเนื่องมาจากความใหญ่โตของกรุงเทพมหานคร และการมีประชากรอาศัยอยู่มาก ทำให้กรุงเทพมหานครไม่อาจดูแลและให้บริการแก่ประชาชนในกรุงเทพมหานครได้อย่างใกล้ชิดและทั่วถึง ล่าสุดในเดือนมิถุนายน 2537 คณะกรรมการของกระทรวงมหาดไทย ได้มีแนวคิดที่จะแบ่งกรุงเทพมหานครซึ่งปัจจุบันมีอยู่ทั้งหมด 38 เขต ออกเป็นเขตย่อยต่าง ๆ โดยแบ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นพิเศษจำนวน 38 เขต หรือ 38 เทศบาล อันจะทำให้กรุงเทพมหานครมี "นายกเทศมนตรีเขต" จำนวน 38 คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม ส่วนตำแหน่ง "ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร" ให้ดำรงไว้อย่างเดิมแต่เปลี่ยนชื่อเป็น "นายกเทศมนตรีกรุงเทพมหานคร" เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนกับชื่อ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งใช้ในความหมายที่เป็นตัวแทนของราชการบริหารส่วนภูมิภาคในจังหวัดต่าง ๆ อย่างไรก็ตามแนวคิดของกระทรวงมหาดไทยเช่นนี้ ยังไม่เป็นที่ยุติ คงมีการปรับปรุงแก้ไข หรือเพิ่มเติมอีกหลายประการ รวมทั้งต้องผ่านกระบวนการของรัฐสภาอีกหลายขั้นตอนจนกว่าจะมีผลบังคับใช้

ดังนั้น การศึกษาเรื่อง การบริหารงานของกรุงเทพมหานครในอนาคต โดยเฉพาะในเรื่อง รูปแบบ โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล การประสานงาน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จะช่วยให้ข้อมูลและความเข้าใจแก่ทุกฝ่าย อันจะเป็นผลดีต่อการบริหารงานและประชาชนในกรุงเทพมหานคร

2. วัตถุประสงค์และขอบเขตการศึกษา

การศึกษาตามโครงการนี้มีวัตถุประสงค์หลักเพื่อศึกษาถึงการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในอนาคต โดยศึกษาถึงโครงสร้าง รูปแบบ และอำนาจหน้าที่การบริหารงานบุคคล และการประสานงาน ตลอดจนกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกลไกการบริหารงานเพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงและเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ให้บริการแก่ประชาชนในอนาคต หรือในช่วง 10 ปีข้างหน้าได้อย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และประหยัด

สำหรับขอบเขตการศึกษาคั้งนี้ เป็นการศึกษาในเขตกรุงเทพมหานคร เขตปริมณฑล และในบางจังหวัดที่เกี่ยวข้อง โดยครอบคลุมในเรื่องต่อไปนี้

2.1 ความเป็นมา รวมทั้งข้อดีและข้อเสียหรือข้อบกพร่องของกรุงเทพมหานคร

2.2 โครงสร้าง รูปแบบ และอำนาจหน้าที่ โดยเฉพาะอำนาจหน้าที่ ได้แบ่งการศึกษาเป็น

2.2.1 อำนาจหน้าที่ในท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครเองที่ไม่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นอื่น

2.2.2 อำนาจหน้าที่ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการร่วมกับจังหวัดอื่น ๆ ที่อยู่ติดต่อกัน

2.2.3 อำนาจหน้าที่ที่รัฐบาลมอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ปฏิบัติ

2.2.4 ศึกษาหรือเปรียบเทียบอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายให้ไว้กับอำนาจหน้าที่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการเขตได้นำไปปฏิบัติจริงว่าแตกต่างกันหรือไม่ เพียงใด

2.2.5 ศึกษาว่าผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มอบอำนาจให้แก่ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้อำนวยการเขตมากน้อยแค่ไหน เพียงพอต่อการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพหรือไม่ เพียงใด

2.3 การคลังและทรัพย์สิน

2.4 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานคร

2.5 สภาพเขต เน้นเรื่องอำนาจหน้าที่ และผลงาน

2.6 บทบาทของผู้ว่าราชการเขต เน้นเรื่องใกล้ชิดและการให้บริการแก่ประชาชน

- 2.7 ข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานครที่ควรปรับปรุงแก้ไข
- 2.8 ฐานะของกำนันและผู้ใหญ่บ้านหลังจากร่างพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ซึ่งกำลังอยู่ในระหว่างการพิจารณาของรัฐสภามีผลบังคับใช้
- 2.9 หากเสนอให้มีการแยกการบริหารงานของกรุงเทพมหานครเป็นเทศบาลต่าง ๆ แล้ว จะเกิดเอกภาพในการบริหารงานหรือไม่เพียงใด
- 2.10 ควรจัดตั้งหน่วยงานของรัฐบาลในส่วนกลางขึ้นมาควบคุม กำกับ ดูแล กรุงเทพมหานคร เช่น ทบวงนครบาล หรือกระทรวงการปกครองท้องถิ่น หรือไม่
- 2.11 ความสัมพันธ์ของผู้อำนวยการเขตกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและความสัมพันธ์ของผู้อำนวยการเขต กับสมาชิกสภาเขต
- 2.12 การประสานงานของรัฐบาล หน่วยงานราชการอื่น ๆ ของส่วนกลางและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 2.13 เสนอรูปแบบหรือแนวคิดที่จะนำมาใช้ในการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร
- 2.14 ภาคเอกชนควรเข้ามาดำเนินกิจการในกรุงเทพมหานครในเรื่องใดและอย่างไร
- 2.15 ความคิดเห็นของประชาชนจากกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ที่มีต่อ
- 2.15.1 การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร
- 2.15.2 ควรยกเลิกกำนันและผู้ใหญ่บ้านที่มีอยู่หรือไม่ อย่างไร
- 2.15.3 ผลที่ตามมาหากมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

3. ระเบียบวิธีวิจัยและแผนการศึกษา

- 3.1 ศึกษาค้นคว้าจากหนังสือ ตำรา และเอกสารต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับรูปแบบกรุงเทพมหานคร และการปกครองท้องถิ่นของเมืองหลวง หรือมหานคร ทั้งในและต่างประเทศ
- 3.2 รวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับโครงสร้าง และการจัดองค์การของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เป็นมหานคร หรือเมืองหลวงจากในและต่างประเทศ
- 3.3 การประชุมระดมสมองผู้เชี่ยวชาญและนักวิจัยเพื่อกำหนดประเด็นที่ศึกษา
- 3.4 รวบรวมข้อมูลด้วยการวิจัยสนาม ประมาณ 3,000 ตัวอย่าง ทั้งในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดอื่น เพื่อให้ได้ความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างที่เป็นประชาชนและบุคคลจากหลายอาชีพ
- 3.5 รวบรวมข้อมูลจากการสัมภาษณ์เฉพาะผู้เชี่ยวชาญในเดลฟี (Delphi) ประมาณ 30 คน อันเป็นการสัมภาษณ์ผู้มีความรู้ ประสบการณ์ด้านการปกครองเมืองหลวง เมืองใหญ่ และการปกครองท้องถิ่น

3.6 ประมวลและวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้รับจากเอกสาร การวิจัยสนาม และการสัมภาษณ์ เฉพาะผู้เชี่ยวชาญในแนวคิด

3.7 สัมมนาเพื่อระดมความคิดเห็น และข้อเสนอแนะ

3.8 เขียนรายงานผลการศึกษา

3.8.1 รายงานฉบับแรก (inception report) ภายใน 1 เดือน นับตั้งแต่วันเริ่มงาน (วันลงนามในสัญญา) จำนวน 10 ชุดภาษาไทย

3.8.2 รายงานฉบับกลาง (interim report) ภายใน 3 เดือน นับตั้งแต่วันเริ่มงาน จำนวน 10 ชุดภาษาไทย

3.8.3 ร่างรายงานฉบับสุดท้าย (draft final report) ภายใน 5 เดือน นับตั้งแต่วันเริ่มงาน จำนวน 20 ชุดภาษาไทย

3.8.4 รายงานฉบับสมบูรณ์ (final report) ภายใน 6 เดือน นับตั้งแต่วันเริ่มงาน เป็นภาษาไทย จำนวนอย่างละ 40 ชุด

3.8.5 รายงานสรุป (executive summary) ภาษาไทย 20 ชุด และภาษาอังกฤษ 20 ชุด

4. บุคลากรในโครงการ

บุคลากรในโครงการฯ ประกอบด้วยบุคลากรหลัก 9 คน และบุคลากรสนับสนุน 3 คน โดยบุคลากรหลัก ได้แก่

4.1 ผู้อำนวยการโครงการ

4.2 ดร. วิรัช วิรัชนิภาวรรณ เลขานุการโครงการ

4.3 คณะทำงาน จำนวน 5 คน

ส่วนบุคลากรสนับสนุนคือ ผู้ช่วยด้านวิจัยสนาม เลขานุการ และพนักงานพิมพ์ดีด

5. ระยะเวลาและตารางเวลาการศึกษา

โครงการศึกษานี้มีระยะเวลาในการดำเนินงาน 6 เดือน นับตั้งแต่วันที่อนุมัติโครงการหรือวันทำสัญญา โดยมีตารางเวลาการศึกษา ดังนี้

5.1 รวบรวมข้อมูลจากเอกสารต่าง ๆ

5.2 ประมวลข้อมูล และระดมสมองเพื่อกำหนดประเด็นที่ศึกษา

5.3 วิจัยสนาม และสัมภาษณ์แบบ Delphi

5.4 จัดทำร่างรายงาน

5.5 จัดสัมมนา

5.6 ปรับปรุงร่างรายงาน และจัดทำรายงานฉบับสุดท้าย

6. ค่าใช้จ่ายของโครงการ

ค่าใช้จ่ายของโครงการฯ จำนวน 3,000,000 บาท (สามแสนบาท) แบ่งเป็น

6.1 บุคลากรหลัก

6.1.1 ผู้อำนวยการโครงการ

6.1.2 ที่ปรึกษาโครงการ

6.1.3 เลขานุการโครงการ

6.1.4 คณะทำงาน

6.2 บุคลากรสนับสนุน

6.2.1 ผู้ช่วยด้านวิจัยสนาม รวบรวมข้อมูล

6.2.2 เลขานุการ

6.2.3 พนักงานพิมพ์ดีด

6.3 ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ (ค่าใช้จ่ายในการเดินทางในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค)

6.3.1 ค่าวิจัยสนาม

6.3.2 ค่าสัมภาระเฉพาะผู้เชี่ยวชาญในแนวลึก

6.3.3 ค่าวัสดุสำนักงานและค่าสาธารณูปโภค

6.3.4 ค่าจัดทำรายงานต่าง ๆ

6.3.5 ค่าจัดสัมมนา ประมาณ 100-150 คน

6.3.6 เบ็ดเตล็ด

6.4 สรุปค่าใช้จ่ายของโครงการ

6.4.1 บุคลากรหลัก 1,850,000 บาท

6.4.2 บุคลากรสนับสนุน 168,000 บาท

6.4.3 ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ 982,000 บาท

รวมทั้งสิ้น 3,000,000 บาท

21 พฤศจิกายน 2537

