

การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร : ปัญหาและอุปสรรค

ในปัจจุบันนี้การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ได้ยึดหลักการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นหลัก แต่ได้มีการแก้ไขในวิธีการรายละเอียดบางประการ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาวะการณบ้านเมือง เช่น ใ้ให้มีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารแทนการเลือกตั้งชั่วคราว แต่การบริหารงานของกรุงเทพมหานครก็จะมีอุปสรรคปัญหาต่าง ๆ อยู่มาก จนกระทั่งเกิดแนวความคิดที่จะปรับปรุงโครงสร้างทางการปกครอง และการบริหารของกรุงเทพมหานครเสียใหม่ (โปรดดูรายละเอียดในบทที่ ๔)

เป็นที่ยอมรับกันว่า การปรับปรุงหรือเปลี่ยนแปลงในทางการบริหารงานนั้น เป็นเรื่องธรรมดา เพราะหน้าที่และภารกิจขององค์กรขยายตัวมากขึ้น มีความซับซ้อนมากขึ้น แต่การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงก็ควรจะมีหลักการวิเคราะห์วิจารณ์ทางหลักวิชาการ และพิจารณาสภาพแวดล้อมของสังคมประกอบกันเป็นประการสำคัญ มิใช่กระทำไป เพื่อสนองความต้องการทางการเมืองแต่เพียงอย่างเดียว

การพัฒนาโครงสร้างทางการปกครอง และการบริหารของกรุงเทพมหานคร*

นับแต่กรุงเทพมหานครมีการบริหารราชการในรูปแบบนครกรุงเทพ เมื่อแรกตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๘๐ และมีวิวัฒนาการเรื่อยมาจนกระทั่งมีการบริหารราชการในรูปแบบพิเศษที่เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" ในปัจจุบันนี้ได้มีรูปแบบในการพัฒนาโครงสร้างทางการปกครอง และการบริหารของกรุงเทพมหานครแตกต่างกันไปโดยจะแยกพิจารณาดังนี้

* รายละเอียดของการวิวัฒนาการโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานครได้กล่าวโดยละเอียดไว้แล้วในบทที่ ๔ ในบทนี้จะเป็นการวิเคราะห์รูปแบบการพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานคร

๑. โครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานครเมื่อครั้งเป็นเทศบาล

เทศบาลนครกรุงเทพเดิมเมื่อแรกตั้งในปี พ.ศ. ๒๔๕๐ ได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ มีฐานะเป็นเทศบาลนคร มีองค์ประกอบหรือโครงสร้างเหมือนกับเทศบาลทั่วประเทศ ในปัจจุบัน คือ มีคณะเทศมนตรีเป็นฝ่ายบริหาร โดยมีปลัดเทศบาลเป็นผู้รับผิดชอบในกิจการประจำและมีสภาเทศบาลเป็นผู้ควบคุมการบริหาร ซึ่งลักษณะของราชการประจำในความควบคุมบังคับบัญชาของปลัดเทศบาลมีลักษณะงาย ๆ ไม่ซับซ้อน เนื่องจากขณะนั้นการขยายตัวของเมืองยังมีน้อย จำนวนประชากรในกรุงเทพฯ ยังมีไม่มากความจำเป็นต่าง ๆ ในด้านการคมนาคม การศึกษา สาธารณสุข ฯลฯ จึงอยู่ในขีดความสามารถของรัฐบาลกลางที่จะตอบสนองให้ได้ การจัดตั้งเทศบาลขึ้นมาในขณะนั้นก็เป็นไปเพื่อการสร้างระบบการปกครองแบบรัฐธรรมนูญในระดับชาติ เทศบาลมิได้เกิดจากเสียงเรียกร้องของประชาชน (ความต้องการของท้องถิ่น) แต่อย่างใด หากแต่เป็นความต้องการของกลุ่มผู้ปกครองที่จะหยิบบนหรือยึดยึดโครงสร้างของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในรูปเทศบาลซึ่งลอกเลียนมาจากต่างประเทศเข้าไปในชุมชนในระดับตัวเมืองมากกว่า

ส่วนราชการของเทศบาลนครกรุงเทพได้ขยายตัวขึ้นมาเรื่อย ๆ ในปี ๒๕๐๑ ได้มีส่วนราชการได้สังกัดของปลัดเทศบาลเพิ่มขึ้นถึง ๓ เท่าตัว และในทรงปี ๒๕๑๐ เป็นต้นมาหน่วยงานของเทศบาลนครกรุงเทพได้ขยายตัวออกไปอย่างมาก มีการแบ่งส่วนราชการอย่างซับซ้อนขึ้นตามหน้าที่และจุดมุ่งหมาย แต่ยังคงอยู่ใต้อการบังคับบัญชาโดยตรงของปลัดเทศบาลเช่นเดิม ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ก็ได้รวมเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวง

รูปแบบการพัฒนาการบริหารในองค์กรตั้งแต่แรกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๔๕๐ จนกระทั่งถึงปี พ.ศ. ๒๕๑๔ เป็นระยะเวลา ๓๔ ปีนั้น จะเห็นได้ว่าในระยะแรกตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๕๐ จนถึง พ.ศ. ๒๕๑๐ มิได้มีการพัฒนาการบริหารขององค์กรแต่อย่างใด แต่มีลักษณะเป็นเพียงการขยายตัวขององค์กรเท่านั้น ส่วนในระยะหลังตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๐ ได้มีการพัฒนา ปรับปรุง การบริหารขององค์กรบ้างคือ ได้มีการแบ่งส่วนราชการ หรือหน่วยงานของเทศบาลนครกรุงเทพให้ซับซ้อนขึ้นตามหน้าที่และจุดมุ่งหมาย โดยให้ฝ่ายต่าง ๆ ที่แบ่งแยกกันมีหน้าที่รับผิดชอบในสายงานของตน เช่น ฝ่ายการโยธา ฝ่ายการคลัง ฯลฯ

เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้การกระจัดต่าง ๆ ของเทศบาลนครกรุงเทพมีหน่วยงานที่มีความเชี่ยวชาญชำนาญ เฉพาะรับผิดชอบในแต่ละด้าน ซึ่งมีผลให้การดำเนินงานของเทศบาลนครกรุงเทพน่าจะประสบผลตาม ความมุ่งหมายได้มากขึ้น และดีขึ้นกว่าเดิม เป็นการแสดงถึงความพยายาม หรือการวางแผนให้มีการ เปลี่ยนแปลงภายในระบบบริหารของเทศบาลนครกรุงเทพ เพื่อความมุ่งหมายในการส่งเสริมการปฏิบัติ งานใหม่ระดับความสามารถในการบรรลุตามเป้าหมายสูงขึ้น ซึ่งเรียกได้ว่าเทศบาลนครกรุงเทพได้ มีการปฏิรูปการบริหาร (Administrative Reform)

๒. โครงสร้างทางการบริหารของเทศบาลนครหลวง

เนื่องจากได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๔ มีผลให้ เทศบาลนครกรุงเทพ และ เทศบาลนครธนบุรีถูกรวมกันเข้าเป็นเทศบาลนครหลวง ซึ่งการที่กรุงเทพ-มหานครมีรูปการบริหารราชการในช่วงนี้เปลี่ยนเป็นเทศบาลนครหลวง เป็นการเปลี่ยนแปลงเพียงชื่อของ รูปการบริหารเท่านั้น แต่โครงสร้างทางการบริหารของเทศบาลนครหลวงโดยทั่วไปก็มีลักษณะ เหมือน กับรูปแบบของเทศบาลนครกรุงเทพ หรือเทศบาลนครธนบุรีก็กล่าวได้ว่า ความแตกต่างที่มีเป็นเพียงการ รวมเทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรีให้เข้าเป็นเทศบาลเดียวกันเป็นเทศบาลใหญ่เท่านั้น และต่อมาใน พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีการเปลี่ยนรูปการปกครองการบริหารเป็นรูปกรุงเทพมหานคร โดย ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๑๕

อาจเป็นเพราะว่า รูปแบบการปกครองเทศบาลนครหลวงได้มีขึ้นในช่วงระยะเวลาอันสั้น (พ.ศ. ๒๕๑๔ - พ.ศ. ๒๕๑๕) แล้วได้มีการเปลี่ยนโครงสร้างทางการบริหารไปอีก จึงเป็นเหตุให้ การบริหารราชการในช่วงเวลานี้ได้มีการเปลี่ยนแปลง ปรับปรุง หรือพัฒนาขึ้นแต่อย่างใด

๓. โครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานครเมื่อแรกตั้งตามประกาศคณะปฏิวัติ

ฉบับที่ ๓๓๕

ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ได้กำหนดให้รวมหน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกรูปใน อาณาเขตจังหวัดพระนคร และธนบุรีเดิมกับราชการส่วนภูมิภาคบางส่วนเข้าด้วยกันแล้ว เรียกชื่อใหม่ว่า

"กรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นการปกครองรูปพิเศษที่แตกต่างจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทยที่มีอยู่แต่เดิมในขณะนั้น เพื่อให้เป็นหน่วยการปกครองเพียงหน่วยเดียวที่ทำหน้าที่รับผิดชอบแก้ไขปัญหของเขตนครหลวง โดยมุ่งหวังว่าจะสามารถแก้ปัญหาของนครหลวงได้ที่มีประสิทธิภาพกว่ารูปการปกครอง หรือโครงสร้างการบริหารราชการท้องถิ่นไทยในรูปแบบอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้จึงจำเป็นต้องจัดส่วนราชการขึ้นใหม่ให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงการบริหารราชการจากรูปเทศบาลนครหลวงมาเป็นกรุงเทพมหานคร จึงเป็นการเปลี่ยนแปลงความมุ่งหมายภารกิจ กรรมวิธี หน้าที่การงาน และความสัมพันธ์ต่าง ๆ ภายในองค์การโดยเจตนา ซึ่งมีผลให้เกิดการผันแปรอย่างใหญ่หลวงในโครงสร้าง และความสัมพันธ์ของหน่วยงานการบริหารต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่เห็นได้อย่างประจักษ์ชัดแจ้ง ลักษณะดังกล่าวนี้ ทฤษฎีทางการบริหารได้พิจารณาว่า เป็นลักษณะของการปรับปรุงองค์การ (Reorganization)

๔. โครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ (ปัจจุบัน)

การที่โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ กำหนดให้ผู้บริหารมาจากการแต่งตั้ง ทำให้เกิดปัญหาในการบริหารได้ เพราะอาจจะไม่สามารถรู้ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเท่าที่ควร และยังไม่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเอง ดังนั้นเมื่อวันที่ ๒๖ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๑๔ สภานิติบัญญัติแห่งชาติจึงมีมติประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ซึ่งได้กำหนดหลักการสำคัญที่สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นไว้มากกว่าการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ โดยเฉพาะการที่กำหนดให้ฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกับฝ่ายนิติบัญญัติ (สภากรุงเทพมหานคร) ซึ่งเป็นองค์กรที่สำคัญของกรุงเทพมหานครทั้ง ๒ องค์กร และการกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็น "ทบวงการเมือง" ทำให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครรูปแบบนี้เป็นอิสระคล่องตัวมากขึ้น เพราะไม่ต้องผูกพันกับระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น เช่น รูปแบบกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ ซึ่งถูกกำหนดให้มีฐานะเป็น "จังหวัด"

ควยเทศน์จึงน่าจะเป็นเครื่องชี้ไควา เนื่องจากรูปการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
ตามประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ นั้น ไคกอให้เกิดปัญหาทางการบริหารงานขึ้น จึงเป็นผลให้ระบบบริหาร
ไมอาจตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน หรือไม่สามารถแก้ ชัก ปัญหาในเขตนครหลวงให้ลุกลง
ไค ถึงที่คาดหวังไว้ จึงไคมีแนวความคิดที่จะพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครให้สามารถทำการ
บริหาร ไคอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลสูงสุด เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และแก้ปัญหา
ในเขตนครหลวงไคอย่างถูกต้องตามวัตถุประสงค์ เป็นการเพิ่มพูนสมรรถนะของระบบบริหารที่จะรับมือกับ
ปัญหาต่าง ๆ อันอาจเกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคม ไคโดยให้บรรลุจุดหมายปลายทางในการสร้าง
ความก้าวหน้าทั้งทางด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคมให้แก่นครหลวง ซึ่งการเปลี่ยนแปลงทางการ
บริหารในลักษณะดังกล่าวของกรุงเทพมหานครนี้ อยู่ในขอบข่ายที่บรรดานักวิชาการด้านการบริหารจัดว่า
เป็นการพัฒนาทางการบริหารที่อยู่ในรูปแบบของการปฏิรูป

๕ อย่างไรก็ดีไม่ว่า กรุงเทพมหานครจะมีโครงสร้างทางการบริหารในรูปแบบการปกครอง
ท้องถิ่นแบบใดก็ตามไคมีวิธิต่างการบริหารงานเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองตาม เจตนารมณ์ของท้องถิ่น
ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิเลือกผู้แทนผู้ปกครองท้องถิ่นตามเวลาและเงื่อนไขที่กำหนด
และผู้ปกครองต้องปกครองตามความเห็นและความต้องการอยู่เสมอไม่ว่า ไคแต่กรุงเทพมหานครกลับตกอยู่
ใคการควบคุมของรัฐบาลโดยตลอดมา ทั้งนี้ไค

๑. การบริหารเทศบาลนครกรุงเทพฯ เคยอยู่ใคการดูแลของกระทรวงมหาดไทยไคโดยตรง
๓ ครั้ง ไคเมื่อระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๖ - ๒๔๔๗ และ พ.ศ. ๒๔๕๖ - ๒๔๕๘ และ พ.ศ. ๒๕๐๒ - พ.ศ.
๒๕๑๑ ไคโดยมีเหตุผลว่า เทศบาลนครกรุงเทพฯมีความสำคัญ มีหน้าที่รับผิดชอบมาก เป็นที่ตั้งของนครหลวง

๒. การบริหารเทศบาลนครหลวง น่าจะเรียกไคว่าตกอยู่ใคการควบคุมของรัฐบาลตลอด
ระยะเวลาที่จักตั้งมา (๒๕๑๔ - ๒๕๒๕) เนื่องจากมีผู้วาราชการนครหลวงกรุงเทพฯชนบุรี ซึ่ง
เป็นข้าราชการที่แต่งตั้งมาจากกระทรวงมหาดไทยดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศบาลนครหลวงควย อีกทั้ง
สมาชิกสภานครหลวงกรุงเทพฯชนบุรี และสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวง รัฐมนตรีว่าการกระทรวง-
มหาดไทยเป็นผู้แต่งตั้งตามความเห็นสมควร

๓. การบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕ มีฐานะการถูกควบคุมดูแลจากรัฐบาลไม่แตกต่างจากเทศบาลนครหลวงเท่าไร เพราะกฎหมายกำหนดให้วุฒิสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ได้รับการแต่งตั้งและถอดถอนโดยมติคณะรัฐมนตรี และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ กฎหมายกำหนดให้ประกอบด้วยสมาชิก ๒ ประเภท คือ สมาชิกที่ประชาชนเลือกตั้ง และสมาชิกที่ได้รับการแต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และโดยเฉพาะ ๘ ปีแรกของการจัดตั้งกรุงเทพมหานครรูปนี้ รัฐมนตรีมหาดไทยจะแต่งตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแทนการเลือกตั้ง

๔. การบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ในปัจจุบัน เป็นรูปการบริหารกรุงเทพมหานครที่น่าจะเรียกได้ว่าเป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่นโดยสมบูรณ์ แต่ควยอิทธิพลทางการเมืองทำให้รัฐบาลได้เข้ามาแทรกแซงในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยที่ครั้งใดมีการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลก็มักจะกระทบกระเทือนมาถึงการเปลี่ยนตัวคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร และได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเพิ่มเติมครั้งที่ ๔ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๒ และครั้งที่ ๕ เมื่อ พ.ศ. ๒๕๒๓ ให้นายกรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งคณะผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครได้ ดังนั้น คณะผู้บริหารอาจไม่สามารถบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้สนองความตองการของท้องถิ่นเท่าที่ควร

จากการเปลี่ยนแปลงทางการบริหารของกรุงเทพมหานครในแฉะครั้งที่ผ่านมานี้ จึงได้พิสูจน์ให้เห็นแล้วว่า ขึ้นอยู่กับแนวความคิดและความพอใจของคณะผู้บริหารและรัฐบาลเป็นสำคัญ หลักการทางด้านวิชาการบริหารหรือรัฐประศาสนศาสตร์ที่จะนำมาใช้ในการบริหารมีความสำคัญรองลงไป การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะเป็นไปในทิศทางใด จึงขึ้นอยู่กับพื้นฐาน ภูมิหลัง แนวความคิด และผลประโยชน์ของคณะผู้บริหารและรัฐบาล บางยุคบางสมัยที่นักปกครอง เกามาเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงก็น้อย เป็นไปอย่างช้า เพื่อสร้างความพอใจหรือเอาใจคนทุกฝ่ายตามวิสัยของนักปกครอง บางยุคมีนักกฎหมายมาเป็นผู้บริหารการเปลี่ยนแปลงก็กระทำไดยาก เพราะยึดอยู่กับกฎเกณฑ์แบบแผนต่าง ๆ อย่างแยกตัวไม่ออก



ปัญหาและอุปสรรคในการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ นับเวลาได้เกือบ ๒๐๐ ปี ตลอดระยะเวลา
ดังกล่าวรัฐบาลได้พยายามแสวงหารูปแบบการปกครองท้องถิ่นที่จะสามารถจัดหรือแก้ไข้ปัญหาและสร้าง
เสริมความเจริญก้าวหน้าให้แก่กรุงเทพมหานคร แต่ไม่ว่าจะเป็นโครงสร้างทางบริหารของกรุงเทพมหาน
นครในรูปเทศบาลนครกรุงเทพ, เทศบาลนครหลวง หรือกรุงเทพมหานครตามประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๓๓๕
ก็มีปัญหาทางการบริหารทำให้ไม่สามารถดำเนินงานบรรลุตามความมุ่งหมายได้ การมีการเปลี่ยนแปลง
โครงสร้างทางการบริหารกรุงเทพมหานครอยู่ตลอดเวลา เพื่อแสวงหารูปแบบที่เหมาะสมในการบริหาร
ก็ยังเป็นการเพิ่มปัญหาซากการประสานงาน ซากการริเริ่ม ดัดตามผล และปัญหาคอร์รัปชั่น ให้เพิ่มมากขึ้น
อีกทั้งข้าราชการและประชาชนผู้รับบริการก็สับสน ไม่เข้าใจารูปบริหารมีลักษณะเป็นอย่างไร และ
เมื่อมีพระราชบัญญัติจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ กำหนดรูปแบบ และโครง
สร้างทางการบริหารมาเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ก็ยังคงติดคามมา โดยเฉพาะ
เมื่อได้มีการรวมเอาสมาชิกสภา และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาพร้อมกับเทศบาล ปัญหาทางคาน
ทรพยากรการบริหารทั้งหลายจึงยิ่งเพิ่มทวีขึ้น แม้จะได้มีความพยายามแก้ไข้ครั้งแล้วครั้งเล่าด้วยการ
ปรับปรุงระเบียบปฏิบัติบ้าง ด้วยการปรับปรุงส่วนราชการบาง ฯลฯ แต่ก็ไม่สามารถกระทำสำเร็จ
และระบบบริหารที่จัดขึ้นก็ไม่เหมาะสมกับปัญหาต่าง ๆ ที่ถมทวีเข้ามาในสายคาของคนทั่วไป โดยเฉพาะ
ประชาชนผู้รับบริการจึงพากันเห็นว่า ระบบบริหารราชการของกรุงเทพมหานครไม่มีประสิทธิภาพ

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครเท่าที่ผ่านมามีเป็นที่ยอมรับของท้องถิ่นว่า ยังไม่สามารถ
ปฏิบัติงานใหม่บรรลุตามวัตถุประสงค์ขององค์กรได้ เหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีปัญหา
และอุปสรรคในการบริหารงานที่สำคัญ ดังนี้

๑. ปัญหาการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครยังไม่เหมาะสม ทำให้กรุงเทพมหานครไม่
สามารถปฏิบัติงานตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างเพียงพอ ซึ่งเป็นเหตุมาจากปัญหาต่าง ๆ
ดังนี้

- ๑.๑ การจัดส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร (สำนัก)
- ๑.๒ การบริหารงานเขต

- ๑.๓ การบริหารงานบุคคล
- ๑.๔ ความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับสำนัก
- ๑.๕ การประสานงานระหว่างเขตกับสำนัก
- ๑.๖ ความขัดแย้งระหว่างเขตกับสำนัก
- ๑.๗ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
- ๑.๘ การประสานงานกับหน่วยงานสาธารณูปโภคในเขตกรุงเทพมหานคร
- ๑.๙ ปัญหาเกี่ยวกับการคลังที่ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- ๑.๑๐ อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ

๒. ปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยขาดการวางนโยบายหลักและปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้ขาดทิศทางการพัฒนาการบริหารที่แน่นอน

๓. ปัญหากรุงเทพมหานครขาดความอิสระคล่องตัวในการบริหารงาน เนื่องจากความควบคุมของรัฐบาลกลาง และกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกรุงเทพมหานครถูกควบคุมในคานต่าง ๆ ดังนี้

- ๓.๑ คานการบริหารราชการ
- ๓.๒ คานกฎหมายระเบียบแบบแผน
- ๓.๓ คานการเงินงบประมาณ และรายได้
- ๓.๔ คานการบริหารบุคคล

๑. ปัญหาการจัดองค์การของกรุงเทพมหานครยังไม่เหมาะสม

- ๑.๑ การจัดส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร (สำนัก)

การจัดส่วนราชการของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีส่วนราชการระดับสำนักถึง ๑๒ สำนัก และยังมีสำนักงานเลขานุการยวราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภา-

กรุงเทพมหานคร และยังมีหน่วยงานระดับกองถึง ๗๕ กอง เขตอีก ๒๔ เขต ซึ่งจัดว่าเป็นองค์กร
 ทางการเมืองส่วนราชการมากเกินความจำเป็น ทั้ง ๆ ที่หลายส่วนราชการมีลักษณะงานสัมพันธ์กัน
 น่าจะรวมเป็นส่วนราชการเดียวกัน แต่กลับแยกเป็นสำนักหรือกองอิสระออกจากกัน ทำให้ราชการ
 ประสานงานและสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย

โดยเฉพาะสำนักแต่ละสำนักมีผู้อำนวยการสำนัก เป็นผู้บังคับบัญชารับผิดชอบในทางปฏิบัติ
 ราชการของราชการและลูกจ้างในสำนัก ผู้อำนวยการสำนักเป็นข้าราชการระดับ ๑๐ เทียบเท่า
 ตำแหน่งอธิบดี แต่ไม่มีอำนาจเทียบเท่าอธิบดีแต่อย่างใด ดังนั้น เพื่อความคล่องตัวและถูกต้อง
 น่าจะปรับปรุงอำนาจของผู้อำนวยการสำนักและส่วนราชการให้มีฐานะเหมือนอธิบดีในกรมของ
 กระทรวงและทบวงควย

๑.๒ การบริหารงานเขต

การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมี ๓ ระดับ คือ
 การบริหารราชการกรุงเทพมหานครส่วนกลาง ซึ่งประกอบด้วยสำนักต่าง ๆ ๑๒ สำนัก การบริหาร
 ราชการเขตใดเขตหนึ่ง เขตต่าง ๆ ๒๔ เขต และการบริหารราชการแขวง ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งแขวงแล้ว
 ๒ แขวง คือ แขวงยานนาวา และแขวงคลองเตย

เขตเป็นหน่วยการปกครองระดับหนึ่งของกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นหน่วยงาน
 ฝ่ายปฏิบัติการ หรือหน่วยงานภาคสนามของกรุงเทพมหานคร ในการอำนวยความสะดวกประชาชนในเขต
 กรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครได้แบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็นเขตต่าง ๆ ๒๔ เขต
 ในจำนวน ๒๔ เขตนี้ ได้แบ่งออกเป็นเขตชั้นในและเขตชั้นนอก เขตชั้นในมี ๑๓ เขต เช่น
 เขตดุสิต เขตพระนคร เขตธนบุรี เป็นต้น เขตชั้นนอกมี ๑๑ เขต เช่น เขตหนองจอก เขตคลองตัน
 และเขตหนองแขม เป็นต้น ในเขตหนึ่ง ๆ จะมีหัวหน้าเขตคนหนึ่ง เป็นผู้บังคับบัญชาและรับผิดชอบ
 ในการปฏิบัติงานสูงสุด โดยมีผู้ช่วยหัวหน้าเขตเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ ๕ และ ๖
 จำนวน ๒ คน เป็นผู้ช่วยในการกีดกันรองงานและปฏิบัติราชการตามที่ได้รับมอบหมายจากหัวหน้าเขต

ในเขตหนึ่ง ๆ จะแบ่งส่วนราชการออกเป็น ๔ งาน เช่น งานปกครอง งานทะเบียน และงานโยธา
 เป็นคน นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานฝากของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ เช่น สรรพากร สัสดี
 เกษตรอำเภอ ปศุสัตว์อำเภอ และสหกรณ์อำเภอ ตามสภาพความจำเป็นของท้องที่ โดยเฉพาะ
 เขตชนนอกยังคงมีเกษตรอำเภอ และปศุสัตว์เช่นเดิม เหมือนอำเภอเดิม แต่เขตชั้นในไม่มี
 เขตเป็นส่วนราชการหนึ่งของกรุงเทพมหานครที่กรุงเทพมหานครกระจายอำนาจหน้าที่ อัตรากำลัง
 วัสดุอุปกรณ์และงบประมาณไปให้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสามารถอำนวยความสะดวกและบริการ
 ประชาชนได้อย่างใกล้ชิด

จึงอาจกล่าวโดยสรุปได้ว่าบริการต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่อยู่ออกนอกเขต เช่น
 การจดทะเบียนสมรส การจดทะเบียนชื่อตัว ซอสกุล การขออนุญาตปลูกสร้างอาคาร (ไม่เกิน ๔ ชั้น)
 การขอจดทะเบียนนิติกรรม การเสียภาษีบำรุงท้องที่ เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชน
 ไม่ตอมมาติดต่อราชการที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ดังเช่นที่ ดร.ชูวงศ์ ฉายะบุตร ได้กล่าวไว้ว่า

ท่าอย่างใดจึงจะผลักดันให้ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ควรจะเป็นงานของ
 เขตให้ไปอยู่ที่เขตได้อย่างมีประสิทธิภาพ กระจายอำนาจในการตัดสินใจกระจายกำลัง
 คน กระจายกำลังเงิน กระจายวัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือเครื่องใช้ไปยังเขต ให้เขตสามารถ
 ยืนหยัดนลำแข้งของตนเอง สิ่งเหล่านี้โดยหลักการแล้ว มีโซ่เป็นปัญหาแต่ในทางปฏิบัติแล้ว
 เป็นสิ่งที่ยากอย่างยิ่ง และอนาคตของกรุงเทพมหานครย่อมขึ้นอยู่กับความสำเร็จประการนี้ด้วย

แต่อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาโดยส่วนรวมแล้ว จะเห็นได้ว่า การบริหารงานของเขต
 ยังมีประสิทธิภาพไม่เท่าที่ควร เนื่องจากยังมีปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ เช่น อัตรากำลังและวัสดุ
 อุปกรณ์ในการปฏิบัติงานยังไม่สอดคล้องกับปริมาณงาน ความรับผิดชอบ ข้าราชการและลูกจ้างส่วนใหญ่
 ยังไม่ชำนาญและรอบรู้ในเรื่องระเบียบกฎหมายที่ใช้ในการปฏิบัติงานเท่าที่ควร, การบริหารงานของ
 เขตส่วนใหญ่ยังขาดการควบคุมเร่งรัด และติดตามผลการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร,

การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเขตยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร และสำนัก
 ต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครยังมีอีกทำหน้าที่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาอย่างแท้จริง ซึ่งได้
 แยกพิจารณารายละเอียด ดังนี้

ก. ด้านการบริหารงานบุคคลของเขต

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๔ ใ้บัญญัติให้
 หัวหน้าเขตเป็นผู้รับผิดชอบและบังคับบัญชาข้าราชการในเขต โดยใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นแม่บทในการ
 บริหารราชการกรุงเทพมหานคร แต่พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖
 และ พ.ศ. ๒๕๒๒ ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันกลับไม่ให้อำนาจหัวหน้าเขตในเรื่องนี้ ซึ่งถือว่าเป็นหัวใจของการ
 บังคับบัญชาข้าราชการเขตให้เหมาะสมกับอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ เท่าที่มีอยู่ แม้หัวหน้าเขต
 จะมีอำนาจในการเสนอความคิดเห็นหรือเสนอแนะในเรื่องการบริหารงานบุคคล เช่น ในเรื่องการ
 พิจารณาความดีความชอบประจำปีของข้าราชการ การบรรจุแต่งตั้ง การโยกย้าย และการเสนอแนะ
 กับการมีอำนาจสั่งการนั้น ย่อมมีความแตกต่างกันมาก เพราะหากขอเสนอแนะนั้นถูกมองข้ามไปจาก
 ผู้มีอำนาจสั่งการก็เท่ากับว่าความเดือดร้อนในการควบคุมบังคับบัญชาข้าราชการภายในเขตยอมลดลง
 การที่กรุงเทพมหานครกำหนดกฎหมายราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลสำหรับ
 ข้าราชการตั้งแต่ระดับ ๘ - ๑๑ และปลัดกรุงเทพมหานครตั้งแต่ระดับ ๑ - ๘ เป็นการมอบอำนาจ
 ไว้ส่วนกลางมากเกินไป เขตเป็นหน่วยงานที่มีความสัมพันธ์กับประชาชนอย่างใกล้ชิดที่สุดกว่าทุกหน่วยงาน
 และเป็นหน่วยงานที่ปฏิบัติหน้าที่ โดยตรงต่อวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็น
 ต้องอาศัยความคล่องตัวและความเด็ดขาดในการบริหาร เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์และเป้าหมายของเขต
 แต่ในทางปฏิบัติแล้ว เขตยังมีอำนาจหรือได้รับการกระจายอำนาจน้อยเกินไป เมื่อเทียบกับหน้าที่และ
 ความรับผิดชอบที่มีอยู่ ซึ่งควรแก่การปรับปรุงและแก้ไข ดังนี้

๑. อัตรากำลังและการบรรจุแต่งตั้ง

ในเรื่องอัตรากำลังการปฏิบัติงานของเขตในปัจจุบันบางเขตมักประสบปัญหาเรื่องอัตรากำลังไม่สมดุลกับปริมาณงานความรับผิดชอบที่เห็นได้ชัด เช่น งานทะเบียน งานโยธา เป็นต้น ทั้งนี้ -

เนื่องจากการทำงานของเจ้าหน้าที่ไม่สามารถบรรจุอัตรากำลังให้เต็มตามกรอบอัตรากำลังที่ ก.ก. อนุมัติ เนื่องจากมีการโยกย้าย สับเปลี่ยน ลาออก ฯลฯ อยู่เสมอ หรือเกิดจากปริมาณความรับผิดชอบของเขตเพิ่มขึ้นตลอดเวลา แต่ไม่ได้มีการวิเคราะห์อัตรากำลังเพิ่มให้ทันกับสถานการณ์บางเขตอัตรา-กำลังว่างอยู่เป็นปี โดยที่กองการเจ้าหน้าที่มิได้บรรจุผู้ใดไป เนื่องจากไม่มีบัญชีสอบในตำแหน่งที่ว่างนั้น หรือจะควยเหตุผลประการใดก็ตาม ซึ่งมีผลให้การบริหารงาน การปฏิบัติงานของเขตไม่บรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การลงโทษ

ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครมีไคร่ระบุอำนาจเกี่ยวกับการลงโทษทางวินัย สำหรับข้าราชการไว้ เหมือนกับระเบียบว่าด้วยลูกจ้างกรุงเทพมหานคร ในทางปฏิบัติเมื่อเทียบตำแหน่งหัวหน้าเขต ซึ่งเป็นหัวหน้าส่วนราชการ คือ เขตแล้ว หัวหน้าเขตมีอำนาจลงโทษทางวินัยแก่ข้าราชการ เทียบเท่าหัวหน้ากอง หรือผู้อำนวยการกองสูงสุด คือ ตักเงินเดือนครั้งหนึ่งไม่เกิน ๑๐% และเป็นเวลาไม่เกิน ๒ เดือน แต่มีปัญหายุ่งยาก หัวหน้างานมีอำนาจลงโทษข้าราชการในสังกัดหรือไม่ เนื่องจากพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการ มิได้กำหนดให้งานเป็นส่วนราชการ ดังนั้นงานจึงเป็นเพียงหน่วยงานหนึ่งที่สังกัดเขต เท่านั้น

๒. อำนาจการบริหารงานคลังของเขต

อำนาจการบริหารงบประมาณของเขตยังมีประสิทธิภาพไม่เต็มที่เท่าที่ควร เนื่องจากในบางปีการใช้จ่ายงบประมาณไม่บรรลุตามเป้าหมาย ทำให้มีงบประมาณเหลือจ่ายและตัดมีแนวทางการแก้ปัญหาที่ควรกำหนดมาตรการป้องกันตั้งแต่การเตรียมงบประมาณ และการตั้งงบประมาณ ตลอดจนการควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณ

๓. ความวิสัยทัศน์ เครื่องใช้ในการปฏิบัติงานของเขต

ปัจจุบันเขตประสบกับปัญหาในเรื่องเครื่องมือเครื่องใช้ในการปฏิบัติงานมาก เช่น รถยนต์ รถจักรยานยนต์ เครื่องมือทางช่าง ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ งานด้านการรักษาความสะอาด โดยเฉพาะ

อย่างยิ่งเกี่ยวกับการเก็บขยะมูลฝอย ในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ เขตต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครมีรถเก็บขยะอยู่จำนวน ๔๑๔ คัน โดยเฉลี่ยแล้วแต่ละเขตมีรถเก็บขยะอยู่ประมาณเขตละ ๑๗.๘๒ คัน และรถเก็บขยะในจำนวนดังกล่าวนี้ ก็มีโดยหมายควมว่าจะสามารถใช้งานได้ทั้งหมด ทั้งนี้เพราะส่วนใหญ่เป็นรถเก่าประสิทธิภาพการใช้งานจึงน้อย จึงจำเป็นต้องใช้เครื่องมือทางเทคนิค เช่น เครื่องวัดความยาว เครื่องวัดระยะ เป็นต้น เครื่องมือเหล่านี้จะช่วยให้เกิดความถูกต้องและรวดเร็ว ซึ่งเป็นการประหยัดทั้งเวลาและงบประมาณ ตลอดจนเพื่อเป็นการป้องกันความผิดพลาดที่อาจเกิดขึ้นได้ จึงเป็นเรื่องที่กรุงเทพมหานครไม่ควรมองข้ามในปัญหาคานี้ เพราะแต่ละปีงบประมาณส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครมักจะถูกหักไปทางด้านการก่อสร้างและบำรุงรักษา เช่น ถนน ท่อระบายน้ำ ซอย คูคลอง โรงเรียน เป็นต้น การบริหารงานจะมีประสิทธิภาพเพียงใดหรือไม่ส่วนหนึ่งจะขึ้นอยู่กับความพร้อมเพียงในด้านวัสดุอุปกรณ์เป็นสำคัญ เปรียบเสมือนอาหารที่ออกรับ หากมีขึ้นหรือ สับียงอาหารไม่เพียงพอแล้วความหวังที่จะได้รับชัยชนะนั้น น่าจะเป็นเรื่องของความเพ่งฝันมากกว่า

๖. การแบ่งพื้นที่ของเขตต่าง ๆ

ปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่การปกครองและจำนวนประชากรของแต่ละเขตไม่เท่ากัน บางเขตมีพื้นที่เล็กแต่จำนวนประชากรมาก เช่น เขตพญาไท มีพื้นที่ ๑๗.๘๓ ตารางกิโลเมตร มีประชากรถึง ๕๑๕,๕๓๖ คน บางเขตมีพื้นที่มาก แต่มีประชากรน้อย เช่น เขตหนองจอก มีพื้นที่ ๒๗.๒๖ ตารางกิโลเมตร แต่มีประชากรเพียง ๕๑,๐๑๑ คนเท่านั้น ทำให้ปริมาณงานความรับผิดชอบไม่เท่ากัน เขตที่มีประชากรมากจะต้องแบกรับมาก ทำให้ประสิทธิภาพในการบริการอาจลดลงได้ กรุงเทพมหานครควร

๑. มิ่งขวัญ ชาวประเสริฐ, "การกำจัคขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลของกรุงเทพมหานคร", วารสารกรุงเทพมหานคร, ๕ (พฤศจิกายน ๒๕๒๐), ๕.

๒. ไซสถิติจำนวนประชากรกรุงเทพมหานครประจำเดือนตุลาคม ๒๕๒๓, สำนักวิจัยกองปกครองและทะเบียน สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร.

มีการแบ่งเขตการปกครองใหม่ โดยคำนึงถึงอัตราพื้นที่และจำนวนประชากรและปริมาณงานความรับผิดชอบให้ใกล้เคียงกันที่สุด หรือแบ่งแยกตั้งเขตเพิ่มขึ้นใหม่ เพื่อลดปริมาณงานความรับผิดชอบให้เพียงพอ
กับความสามารถ

๑. การบริหารงานทั่วไปของเขต

๑. ในเรื่องการประชุมสัมพันธของเขตจะเห็นได้ว่า เขตต่าง ๆ ยังให้ความสำคัญในเรื่องน้อยมาก เท้าที่พัฒนาผลงานด้านการประชุมสัมพันธของเขตต่อประชาชนปรากฏออกมาอย่างมาก
แม้ว่าเขตจะมีหมวดประชุมสัมพันธอยู่ในงานปกครองก็ตาม แต่เจ้าหน้าที่ที่ควบคุมเป็นนักปกครองที่มีความ
รู้เพียงด้านการปกครอง มิใช่กับประชุมสัมพันธที่มีประสิทธิภาพมาโดยเฉพาะ

๒. การบริหารงานของเขตในปัจจุบันนับว่ายังขาดการควบคุมเร่งรัด และติดตามผลงาน
เท่าที่ควร

๓. การบริหารงานของเขตยังขาดการวางแผนทั้งในปัจจุบันและอนาคต ลักษณะการบริหาร
งานของเขตเท่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่มีลักษณะ เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้า

๑.๓ การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการบริหารมาก และเป็นที่ยอมรับกัน
ทั่วไปในทุก ๆ องค์การว่าระบบบริหารงานที่ดีนั้น จำเป็นจะต้องมีระบบบริหารงานบุคคลที่ดีด้วยเสมอ ใน
การพัฒนาการบริหารนั้น นอกจากจะต้องพิจารณาปรับปรุงโครงสร้างของการบริหารและกระบวนการบริหาร
ต่าง ๆ แล้ว จะต้องสนใจต่อการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลเป็นอย่างยิ่งด้วย

การบริหารงานบุคคลเป็นเรื่องที่เกี่ยวกับคนที่อยู่ในองค์การนั้น งานจะมากหรือจะ
น้อยหรือสลับซับซ้อนเพียงใด ก็ขึ้นอยู่กับจำนวนคนและความหลากหลายในหน้าที่การงานที่ประกอบกัน เป็น
ภารกิจขององค์การ ดังนั้นในเบื้องต้นจึงขอเสนออัตรากำลังของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นข้อมูลล่าสุด

ในขณะจัดทำวิทยานิพนธ์นี้

ข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ	๑๑,๖๒๑	ตำแหน่ง
ข้าราชการกรุงเทพมหานคร	๑๒,๘๐๕	ตำแหน่ง
ลูกจ้างประจำ	๑๒,๕๖๓	ตำแหน่ง
ลูกจ้างชั่วคราว	๕,๑๘๓	ตำแหน่ง
รวมทั้งสิ้น	๔๒,๐๘๐	ตำแหน่ง

(ถึงรายละเอียดจำนวนตำแหน่งข้าราชการต่าง ๆ ตามตารางประกอบการศึกษาตาราง
ที่ ๘ - ตารางที่ ๑๐)

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครบริหารงานบุคคลโดยใช้กฎหมายต่างหากจากกฎระเบียบข้าราชการพลเรือน คือ บริหารงานบุคคลตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครปี พ.ศ. ๒๕๑๖ ซึ่งตามพระราชบัญญัติดังกล่าวที่กำหนดให้ "คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร" หรือ ก.ก. ควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ทำนองเดียวกัน ก.พ. ที่ควบคุมกำกับการบริหารงานบุคคลในราชการพลเรือน และนอกจากนั้นแล้ว ก.ก. ยังมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร ทำนองเดียวกับ อ.ก.พ. กระทรวง และ อ.ก.พ. กรม ควบคุม

ผู้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานคร ส่วนผู้อำนวยการสำนักงานต่าง ๆ ไม่ได้มีอำนาจในการบริหารงานบุคคล นอกจากบางเรื่องที่ได้รับมอบหมายจากปลัดกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ ซึ่งมีน้อยมาก

• รายงานอัตรากำลังข้าราชการกรุงเทพมหานคร ประจำเดือนกันยายน ๒๕๒๓ สํารวจโดยงานวิเคราะห์อัตรากำลังและระบบงาน กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร (เอกสารโรเนียว)

หมายเหตุ ข้อมูลและตารางได้ปรับปรุงใหม่ให้เหมาะสม ในการที่จะเสนอประกอบวิทยานิพนธ์

ตารางที่ ๔

จำนวนตำแหน่งจำแนกตามระดับตำแหน่ง (ข้าราชการ)

ระดับตำแหน่ง	จำนวนตำแหน่ง	
	ข้าราชการ กทม.สามัญ	ข้าราชการครู กทม.
๑๑	๑	—
๑๐	๒๒	—
๙	๑๗	—
๘	๖	—
๗	๑๖๓	๑๑
๖	๓๒๘	๖๓
๕	๕๐๐	๘๕๖
๔	๑,๘๓๐	๒,๑๓๖
๓	๓,๒๐๐	๔,๘๓๖
๒	๕,๒๖๖	๓,๔๕๖
๑	๕,๖๗๕	๑,๓๗๕
วิสามัญ	๒๔๕	—
รวม	๑๑,๖๒๑	๑๒,๘๐๕

จัดทำตาราง โดยงานวิเคราะห์
กองการเจ้าหน้าที่

ตารางที่ ๕

จำนวนตำแหน่งจำแนกตามส่วนราชการ (ข้าราชการ)

ลำดับ	ส่วนราชการ	จำนวนตำแหน่ง
๑.	สำนักงานเลขาธิการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร	๕๖
๒.	สำนักงานเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร	๑๖
๓.	สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร	๕๔๑
๔.	สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร	๕๕
๕.	สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร	๓๓
๖.	สำนักการแพทย์	๒,๑๕๒
๗.	สำนักอนามัย	๑,๓๑๖
๘.	สำนักการศึกษา (เฉพาะข้าราชการ กทม.)	๓๓๓
๙.	สำนักการศึกษา (เฉพาะข้าราชการครู กทม.)	๑๒,๘๐๕
๑๐.	สำนักการโยธา	๘๘๓
๑๑.	สำนักการระบายน้ำ	๕๕๕
๑๒.	สำนักรักษาความสะอาด	๓๓๕
๑๓.	สำนักสวัสดิการสังคม	๕๕๓
๑๔.	สำนักการคลัง	๕๖๕
๑๕.	สำนักสำรวจเทศกิจ	๓๒
๑๖.	อัตราระจำกรุงเทพมหานคร	๒๕
๑๗.	เขต	๓,๓๓๒
	รวม	๒๕,๕๒๖

จัดทำตาราง โดยงานวิเคราะห์
กองการเจ้าหน้าที่

ตารางที่ ๑๐

จำนวนตำแหน่งจำแนกตามสายงานของมาตรฐานกำหนดตำแหน่งข้าราชการกรุงเทพมหานคร

(เรียงลำดับจากมากไปน้อย ยกเว้นตำแหน่งข้าราชการวิสามัญ)

ลำดับ	ตำแหน่งในสายงาน	จำนวนตำแหน่ง
๑.	ครู	๑๒,๘๓๕
๒.	พยาบาล	๑,๔๕๘
๓.	เจ้าหน้าที่ธุรการ	๑,๓๓๓
๔.	เจ้าหน้าที่พิมพ์ดีด	๖๐๖
๕.	นายช่างโยธา	๕๕๓
๖.	ผู้ช่วยพยาบาล	๕๓๑
๗.	เจ้าหน้าที่การเงินและบัญชี	๔๕๕
๘.	เจ้าหน้าที่ปกครอง	๔๓๓
๙.	นายแพทย์	๔๓๘
๑๐.	เจ้าหน้าที่จัดเก็บรายได้	๓๕๖
๑๑.	เจ้าหน้าที่งานปกครอง	๓๓๘
๑๒.	เจ้าหน้าที่อนามัย	๓๑๓
๑๓.	ช่างโยธา	๒๕๘
๑๔.	เจ้าหน้าที่การศึกษา	๒๑๑
๑๕.	วิศวกรโยธา	๑๗๓
๑๖.	บุคลากร	๑๖๓
๑๗.	เจ้าหน้าที่งานรักษาความสะอาด	๑๘๑
๑๘.	พนักงานปกครอง	๑๘๐
๑๙.	นักสังคมสงเคราะห์	๑๓๖

ตารางที่ ๑๐/๑

ลำดับ	ตำแหน่งในสายงาน	จำนวนตำแหน่ง
๒๐.	เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี	๑๒๗
๒๑.	นักวิชาการการเงินและบัญชี	๑๑๕
๒๒.	ช่างเครื่องกล	๑๐๘
๒๓.	นายช่างสำรวจ	๑๐๓
๒๔.	ทันตแพทย์	๑๐๒
๒๕.	เจ้าหน้าที่พัสดุ	๘๕
๒๖.	เจ้าหน้าที่ศูนย์เยาวชน	๘๔
๒๗.	นักสุขาภิบาล	๘๔
๒๘.	เภสัชกร	๗๘
๒๙.	นายช่างเครื่องกล	๗๖
๓๐.	วิทยากร	๗๖
๓๑.	ศึกษานิเทศก์	๖๕
๓๒.	สถาปนิก	๖๔
๓๓.	เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป	๖๔
๓๔.	ช่างไฟฟ้า	๕๗
๓๕.	ผู้ช่วยทันตแพทย์	๕๗
๓๖.	นักวิชาการจัดเก็บรายได้	๕๓
๓๗.	นิติกร	๕๒
๓๘.	เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์	๕๑
๓๙.	คุรียางคคีดิน	๔๘
๔๐.	วิศวกร	๔๗
๔๑.	นักวิทยาศาสตร์การแพทย์	๔๕

ตารางที่ ๑๐/๒

ลำดับ	ตำแหน่งในสายงาน	จำนวนตำแหน่ง
๔๒.	นักวิชาการเกษตร	๔๓
๔๓.	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน	๔๓
๔๔.	ช่างสำรวจ	๔๑
๔๕.	ผู้ช่วยเภสัชกร	๔๑
๔๖.	เจ้าหน้าที่ฝึกอบรม	๔๐
๔๗.	เจ้าหน้าที่วิทยาศาสตร์การแพทย์	๔๐
๔๘.	นักประชาสัมพันธ์	๔๐
๔๙.	เจ้าหน้าที่บริหารงานจัดเก็บรายได้	๓๘
๕๐.	วิศวกรเครื่องกล	๓๕
๕๑.	ช่างภาพ	๓๔
๕๒.	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งบประมาณ	๓๔
๕๓.	นักบริหาร	๓๒
๕๔.	ทันตอนามัย	๓๑
๕๕.	เจ้าหน้าที่การเกษตร	๓๐
๕๖.	ผู้ตรวจราชการ	๓๐
๕๗.	ช่างเขียนแบบ	๒๕
๕๘.	เจ้าหน้าที่วิเคราะห์งานบุคคล	๒๕
๕๙.	ช่างผังเมือง	๒๔
๖๐.	เจ้าหน้าที่วินัย	๒๓
๖๑.	ช่างเทคนิค	๒๓
๖๒.	เจ้าหน้าที่งานการเกษตร	๒๒
๖๓.	นักผังเมือง	๒๕

ตารางที่ ๑๐/๓

ลำดับ	ตำแหน่งในสายงาน	จำนวนตำแหน่ง
๒๔.	เจ้าหน้าที่บริหารงานโยธา	๒๕
๒๕.	เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงินและบัญชี	๒๕
๒๖.	นักวิชาการศึกษา	๒๓
๒๗.	นักสถิติ	๒๓
๒๘.	เจ้าหน้าที่ตรวจสอบภาษี	๒๒
๒๙.	เจ้าหน้าที่สื่อสาร	๒๑
๓๐.	เจ้าหน้าที่สถิติ	๒๐
๓๑.	นายช่างศิลป์	๒๐
๓๒.	เจ้าพนักงานจักษุแพทย์	๑๙
๓๓.	เจ้าหน้าที่พัฒนาองค์การ	๑๙
๓๔.	นายช่างไฟฟ้า	๑๘
๓๕.	นายสัตวแพทย์	๑๘
๓๖.	สถาปนิกผังเมือง	๑๘
๓๗.	เจ้าหน้าที่จักษุแพทย์	๑๗
๓๘.	นักวิจัยผังเมือง	๑๖
๓๙.	นักรังสีการแพทย์	๑๖
๔๐.	คหบดี	๑๕
๔๑.	บรรณารักษ์	๑๕
๔๒.	นักวิชาการสอน	๑๔
๔๓.	เจ้าหน้าที่ผังเมือง	๑๔
๔๔.	นักจิตวิทยา	๑๔
๔๕.	เจ้าพนักงานพัสดุ	๑๔

ตารางที่ ๑๐/๕

ลำดับ	ตำแหน่งในสายงาน	จำนวนตำแหน่ง
๘๖.	นักวิชาการตรวจสอบบัญชี	๑๔
๘๗.	นักวิจัยสังคมศาสตร์	๑๓
๘๘.	นักบัญชี	๑๓
๘๙.	เจ้าหน้าที่เวชสถิติ	๑๓
๙๐.	เจ้าหน้าที่รังสีการแพทย์	๑๓
๙๑.	เจ้าหน้าที่แผนก	๑๖
๙๒.	สัตวแพทย์	๑๒
๙๓.	เจ้าหน้าที่การคลัง	๑๑
๙๔.	วิศวกรผังเมือง	๑๐
๙๕.	นักวิชาการแผนที่	๑๐
๙๖.	เจ้าหน้าที่อนุรักษ์ชุมชน	๑๐
๙๗.	เจ้าหน้าที่ห้องสมุด	๑๐
๙๘.	วิศวกรไฟฟ้า	๑๐
๙๙.	นักวิชาการพืช	๑๐
๑๐๐.	นักวิชาการสุขศึกษา	๕
๑๐๑.	วิศวกรสุขาภิบาล	๕
๑๐๒.	เจ้าหน้าที่ตรวจสอบบัญชี	๕
๑๐๓.	เจ้าหน้าที่เทคนิคพิเศษ	๕
๑๐๔.	โภชนาการ	๕
๑๐๕.	นักวิชาการโสตทัศนศึกษา	๕
๑๐๖.	เจ้าหน้าที่โสตทัศนศึกษา	๕
๑๐๗.	เจ้าหน้าที่พลศึกษา	๕

ตารางที่ ๑๐/๕

ลำดับ	ตำแหน่งในสายงาน	จำนวนตำแหน่ง
๑๐๘.	มีผู้แทน	๓
๑๐๙.	เจ้าหน้าที่บริหารงานตรวจสอบบัญชี	๓
๑๑๐.	เจ้าหน้าที่ระบบงานคอมพิวเตอร์	๒
๑๑๑.	เจ้าหน้าที่บริหารงานพัสดุ	๒
๑๑๒.	เจ้าหน้าที่งานวิทยาศาสตร์	๒
๑๑๓.	นักโภชนาการ	๕
๑๑๔.	เจ้าหน้าที่งานตรวจสอบบัญชี	๕
๑๑๕.	เจ้าหน้าที่บริหารงานคลัง	๕
๑๑๖.	นักกายภาพบำบัด	๕
๑๑๗.	เจ้าหน้าที่งานพัฒนาชุมชน	๕
๑๑๘.	เจ้าหน้าที่บันทึกข้อมูล	๕
๑๑๙.	เจ้าหน้าที่งานโสตทัศนศึกษา	๕
๑๒๐.	เจ้าหน้าที่งานสถิติ	๕
๑๒๑.	นักวิทยาศาสตร์	๔
๑๒๒.	นักวิชาการคลัง	๔
๑๒๓.	นักวิชาการภาษี	๔
๑๒๔.	นักวิจัยการจราจร	๔
๑๒๕.	เจ้าหน้าที่บริหารงานสถิติ	๓
๑๒๖.	เจ้าหน้าที่บริหารงานปกครอง	๓
๑๒๗.	นายช่างภาพ	๒
๑๒๘.	นักอาชีพอนามัย	๒
๑๒๙.	ช่างภาพการแพทย์	๒
๑๓๐.	นายช่างเขียนแบบ	๒
๑๓๑.	เจ้าหน้าที่เวชภัณฑ์	๓
๑๓๒.	ช่างศิลป์	๑
๑๓๓.	เจ้าหน้าที่บริหารงานประชาสัมพันธ์	๑
๑๓๔.	เจ้าหน้าที่เครื่องคอมพิวเตอร์	๑

ตารางที่ ๑๐/๖

ลำดับ	ตำแหน่งในสายงาน	จำนวนตำแหน่ง
๑๓๕.	นักวิชาการ ช่างศิลป์	๑
๑๓๖.	เจ้าหน้าที่พัฒนาชุมชน	๑
๑๓๗.	ผู้รับราชการ	๑
๑๓๘.	เจ้าพนักงานการคลัง	๑
๑๓๙.	พนักงานขับรถยนต์	๒๓
๑๔๐.	ภารโรง	๖๑
๑๔๑.	คนใช้	๓๖
๑๔๒.	นักการ	๒๔
๑๔๓.	คนยาม	๑๘
๑๔๔.	คนครัว	๑๓
๑๔๕.	พนักงานขับรถ	๘
๑๔๖.	คนซักผ้า - คนซักฟอก	๗
๑๔๗.	คนงาน	๔
๑๔๘.	พนักงานโทรศัพท์	๔
๑๔๙.	พนักงานตรวจ	๒
๑๕๐.	พนักงานช่าง	๒
๑๕๑.	พนักงานขับรถแทรกเตอร์	๑
๑๕๒.	นายทนายเรื่อยนต์	๑
๑๕๓.	พนักงานตีพิมพ์	๑
๑๕๔.	พนักงานทะเบียน	๑
๑๕๕.	สารวัตรศึกษา	๑
๑๕๖.	เสมียน	๑
๑๕๗.	พนักงานพิมพ์	๑

หมายเหตุ ตั้งแต่ลำดับที่ ๑๓๕ - ๑๕๗ เป็นตำแหน่งของข้าราชการวิสามัญ

จัดทำตารางโดยงานวิเคราะห์
กองการเจ้าหน้าที่

การดำเนินการของกรุงเทพมหานครในการบริหารงานบุคคลนั้น แม้ว่าจะได้แยกออกมาใช้กฎหมายระเบียบบริหารงานบุคคลต่างหาก แต่ได้โอนไปใช้กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน มาใช้เป็นหลักสำคัญ นั้นคงแต่การกำหนดตำแหน่ง การบรรจุ แต่งตั้ง การเลื่อนชั้น เงินเดือน วินัย รวมทั้งเรื่องอื่น ๆ ด้วยเหตุนี้การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันจึงหาได้มีความสะดวกคล่องตัว กว่ากระทรวงทบวงกรมเลย และดูเหมือนว่าจะลาหลังกระทรวงทบวงกรมต่าง ๆ อยู่มาก และในบางกรณีดูเหมือนว่าการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครยังไม่มีมาตรฐานนัก เมื่อเปรียบเทียบกับในราชการพลเรือน

จากการศึกษาปัญหาในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร โดยคณะกรรมการศึกษา ระบบบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร โดยกวรวเคราะห์ข้าราชการและลูกจ้างทุก ๆ ระดับของกรุงเทพมหานคร ผลปรากฏว่า ข้าราชการกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่เห็นว่า ระบบบริหารงานบุคคลยังมีปัญหาอยู่มาก และปัญหาที่สำคัญที่ปรากฏในทัศนะของข้าราชการ คือ

๑. ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานครยังขาดระบบที่จะดำเนินการให้เป็นไปตามระบบคุณธรรมตามหลักการที่เป็นต้นมกกันในการราชการพลเรือน หากแต่ยังมีการเล่นพรรคเล่นพวกกันอยู่มาก นั้นคงแต่การสอบแข่งขันการเลื่อนตำแหน่ง รวมทั้งการเลื่อนชั้นเงินเดือน ข้าราชการ นอกจากนั้นข้าราชการเห็นว่า การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานครมักจะไม่ได้คำนึงถึงความรู้ ความสามารถ หากแต่จะขึ้นอยู่กับผู้ใหญ่ ซึ่งมักจะคำนึงถึงพรรคพวกเป็นสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งในระดับสูง ๆ

๒. ข้าราชการส่วนใหญ่เห็นว่า ในปัจจุบันนี้กรุงเทพมหานครมีข้าราชการและลูกจ้างมากเกินไป และเห็นว่าโดยส่วนรวมสามารถลดข้าราชการและลูกจ้างออกได้ ไม่น้อยกว่า ๑๐% แต่อย่างไรก็ตามในบางแห่งยังมีปัญหาขาดข้าราชการอยู่ เช่น ในท้องที่ทางไกลในเขตรอบนอก มักจะขาดแคลน

๑ คณะกรรมการศึกษา ระบบบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร, "ข้อเสนอในการปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลกรุงเทพมหานคร" (เอกสารโรเนียวไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ และปีที่พิมพ์), หน้า

โดยเฉพาะอย่างยิ่งครู ทั้งนี้เพราะข้าราชการส่วนใหญ่ไม่ยอมออกไปทำงานในเขตนอกดังกล่าวแล้ว จึงมักจะวิ่งเต้นขออยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้ข้าราชการเพิ่มจำนวนอยู่ในส่วนกลางมาก นอกจากนั้น ข้าราชการเห็นว่า ปัจจุบันยังมีข้าราชการที่ย้ายตามสามีหรือย้ายตามครอบครัวมาดำรงตำแหน่งในส่วนกลางมาก ซึ่งข้าราชการประเภทนี้มักจะมีเส้นมีสาย ซึ่งทำให้เป็นปัญหาประการหนึ่งในปัจจุบัน

๓. ข้าราชการเห็นว่า การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครยังไม่เป็นนโยบายและจะบริหารงานบุคคลในลักษณะของการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเป็นสำคัญ จึงทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติมากมาย รวมทั้งการที่ไม่เป็นนโยบายไวล่วงหน้า จึงทำให้ข้อพิพาทของฝ่ายการเมืองและการเดินพรรคเดินพวกเข้ามาครอบงำได้โดยง่าย

อย่างไรก็ตามเพื่อที่จะได้พิจารณาปัญหาต่าง ๆ อย่างเห็นชัด จึงขอเสนอแนวทางพิจารณา ๒ ประการ ดังนี้

ประการแรกปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานบุคคล

กองการเจ้าหน้าที่ สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานครมีหน้าที่และความรับผิดชอบทั้งในฐานะหน่วยงานปฏิบัติการด้านการบริหารงานบุคคลทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่ การสอบ การบรรจุ แต่งตั้ง การโอน ย้าย การพิจารณาความดีความชอบ การรักษาระเบียบประวัติด วินัย และสวัสดิการ รวมทั้งการให้พ้นจากหน้าที่การงานไป และรับผิดชอบในฐานะหน่วยงานหรือองค์การกลางในการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครอีกด้วย ซึ่งในฐานะองค์การกลางบริหารงานบุคคลนั้น ต้องรับผิดชอบในการเสนอความเห็นเกี่ยวกับนโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ และวิธีการในการบริหารงานบุคคลทั้งหมดของกรุงเทพมหานครแก่คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ส่วนราชการขนาดใหญ่ในสังกัดกรุงเทพมหานครที่มีเจ้าหน้าที่จำนวนมาก ซึ่งได้แก่ สำนักงานการแพทย์ สำนักงานนามัย หรือสำนักงานการศึกษา เป็นต้น อาจมีหน่วยงานและอัตรากำลังในด้านการบริหารงานบุคคลอยู่บ้าง ซึ่งอาจไม่เพียงพอที่จะช่วยลดภาระพิจารณาปัญหาและแนวการปฏิบัติงานด้านการบริหารงานบุคคลของสำนักหรือส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้ได้อย่างไถ่ผลดีและเกิดประสิทธิภาพเท่าที่ควร

จากสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบันดังกล่าวแล้ว เป็นสาเหตุประการสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาหลายประการในด้านการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้เพราะกองการเจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดกรุงเทพมหานครมีบทบาททั้งในด้านการเสนอความเห็นเกี่ยวกับการกำหนดนโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือคำสั่งในการบริหารงานต่อ ก.ก. และขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติจัดทำหรือดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบาย ระเบียบ กฎเกณฑ์ หรือคำสั่งของ ก.ก. ด้วย จึงก่อให้เกิดปัญหาหลายประการในการบริหารงานบุคคลด้านต่าง ๆ มากมายเป็นต้นว่า การกำหนดตำแหน่ง การสอบ การคัดเลือก การบรรจุ แต่งตั้ง การโอน ย้าย การฝึกอบรมและการพัฒนาข้าราชการและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ การรักษาวินัย การอุทธรณ์ และร้องทุกข์ รวมตลอดถึงการให้พินจากหน้าที่การงานไป ยกตัวอย่างเช่น การพิจารณาโทษทางวินัย ผู้พิจารณาเสนอความเห็นการลงโทษทางวินัยของเจ้าหน้าที่ผู้กระทำผิดเพื่อเสนอ อ.ก.ก. หรือ ก.ก. ก็เป็นหน่วยงานหรือคน ๆ เดียวกันกับผู้พิจารณาอุทธรณ์และร้องทุกข์ของเจ้าหน้าที่ผู้ถูกลงโทษทางวินัยนั้น นอกจากปัญหาดังกล่าวอาจหมายถึงรวมถึงการกำหนดตำแหน่ง การสอบ การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง โอน ย้าย และการบริหารงานบุคคลด้านอื่น ๆ ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาและความไม่เป็นธรรมหลายประการ

อย่างไรก็ตามส่วนราชการต่าง ๆ ที่มีขนาดใหญ่มิได้เจ้าหน้าที่จำนวนมากความจำเป็นต้องมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลอย่างเพียงพอที่จะชวยงานด้านนี้ จึงมีความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่งในปัจจุบัน เช่น สำนักงานมัย สำนักงานการแพทย์ หรือสำนักงานการศึกษา เป็นต้น กลับมีหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ด้านการบริหารงานบุคคลบางไม่มีบาง หรือมีแต่เพียงไม่เพียงพอกับความจำเป็นและความต้องการทางคานนี้แต่อย่างใด จึงก่อให้เกิดความลาซา สิ้นเปลือง และความไม่เป็นธรรมต่าง ๆ หลายประการเกิดขึ้นในส่วนราชการต่าง ๆ เหล่านี้

ประการที่สองปัญหาเกี่ยวกับอำนาจในการบริหารงานบุคคลในปัจจุบัน

๑ สรุปจากข้อเสนอของคณะที่ปรึกษาผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กลุ่มที่ ๑ ฉบับที่ ๑
เรื่องการปรับปรุงการบริหารงานบุคคล เสนอต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (เอกสารโรเนียว).

๑. ปัญหาในปัจจุบัน

ตามกฎหมายระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

ก. ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งการในการเลื่อนชั้นเงินเดือน การบรรจุ การแต่งตั้ง (ซึ่งรวมทั้งการย้าย) เฉพาะข้าราชการระดับ ๕ ขึ้นไป ซึ่งมีจำนวนประมาณ ๔๐ อัตรา ส่วนตั้งแต่ระดับ ๔ ลงไป ซึ่งมีจำนวนประมาณ ๒๐,๐๐๐ อัตราเศษ อยู่ในอำนาจของปลัดกรุงเทพมหานครแต่ผู้เดียว

ข. ผู้อำนวยการสำนัก (ระดับ ๑๐) ผู้อำนวยการกอง (ระดับ ๗ - ๘) หัวหน้ากอง (ระดับ ๖) และหัวหน้าเขต (ระดับ ๗) ไม่มีอำนาจในการเลื่อนชั้นเงินเดือนข้าราชการในบังคับบัญชาเลย รวมทั้งไม่มีอำนาจในการบรรจุ การแต่งตั้ง (รวมทั้งการย้าย) ข้าราชการในสังกัดด้วย

ค. เฉพาะผู้อำนวยการสำนักนั้นไม่มีอำนาจแม้แต่ในการสั่งลงโทษข้าราชการในบังคับบัญชา ไม่ว่าจะเป็นอัตราโทษหนักเบาแค่ไหน แต่หัวหน้ากอง ผู้อำนวยการกอง หัวหน้าเขต หัวหน้าแผนก และหัวหน้าส่วนราชการที่ต่ำกว่าหัวหน้าแผนกกลับมีอำนาจลงโทษได้ (แม้จะเป็นสถานเบา)

๒. เหตุผลที่ควรปรับปรุงแก้ไข

ก. ตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นตำแหน่งที่ควรรับผิดชอบสูงสุดในการบริหารราชการตามตัวบทกฎหมายต่าง ๆ บรรดาที่ให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มิใช่เป็นเพียงตำแหน่งเกียรติยศหรือเป็น Figure head แต่เป็นตำแหน่งที่จะต้องบริหารงานของกรุงเทพมหานครให้บรรลุตามเป้าหมาย จึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการบริหารงานบุคคลในด้านกาให้ความดีความชอบ การบรรจุ แต่งตั้ง โยกย้าย ข้าราชการกรุงเทพมหานครทั้งหมดทุกระดับ มิใช่มีอำนาจดำเนินการดังกล่าวได้เฉพาะที่เกี่ยวกับข้าราชการระดับ ๕ ขึ้นไปเท่านั้น เพราะมิฉะนั้นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะไม่สามารถบังคับบัญชาสั่งงานแก่ข้าราชการระดับ ๔ ลงไปให้ปฏิบัติงานให้ได้ดี เพราะไม่สามารถให้คนหรือโยกย้ายได้ จะเห็นง่าย ๆ เช่น ผู้อำนวยการกอง (ระดับ ๗ - ๘) หัวหน้ากอง (ระดับ ๖) หัวหน้าเขต (ระดับ ๗) ซึ่งล้วนเป็นตำแหน่งหัวใจในการบริหารทั้งสิ้น ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

เทศมณฑลนครราชสีมาจะมีคัมภีร์ชาไมโคได้เต็มที่

ข. เกือบอำนาจทาง ข. ดังกล่าวในข้อ ๑ เป็นของคูวาราชการกรุงเทพมหานคร แต่เพียงผู้เดียว สุดแต่คูวาราชการกรุงเทพมหานครจะมอบอำนาจให้ผู้ดำรงตำแหน่งใดสิ่งแทนหรือไม่ ภายในขอบเขต ระเบียบนี้ขอแย้งว่าไม่ถูกต้อง เพราะเป็นการรวมอำนาจไว้ที่คูวาราชการกรุงเทพมหานครแต่ผู้เดียว ครั้นในปี ๒๕๒๒ มีการแก้ไขกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครให้ ปลัดกรุงเทพมหานคร ทอนเอาอำนาจของคูวาราชการกรุงเทพมหานครไปใช้แทนตั้งแต่ระดับ ๔ ลงไป ทั้งหมด ในขณะที่ผู้บังคับบัญชาระดับอื่นที่ต่ำกว่าปลัดกรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจเหล่านั้นเลย ฉะนั้นเห็นได้ ว่าการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้มีผลเพียงแต่เปลี่ยนมือผู้ทรงอำนาจจากคูวาราชการกรุงเทพมหานคร เป็น ปลัดกรุงเทพมหานคร โดยที่คูวาราชการกรุงเทพมหานครก็ยังรับผิดชอบในการบริหารชั้นสูงสุดอยู่ จึงยังไม่เป็นผลดีแก่การบริหารราชการ

ค. สำหรับผู้อำนวยการสำนักงานเป็นตำแหน่งระดับ ๑๐ เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดของ สำนัก กรุงเทพมหานคร ใฝ่พยายามที่จะตีราคาหน้าที่ความรับผิดชอบ เทากับตำแหน่งอธิบดี ซึ่งเป็นระดับ ๑๐ เหมือนกัน แต่ผู้อำนวยการสำนักงานมีตำแหน่งที่และความรับผิดชอบ ส่วนอำนาจในการบริหารงานบุคคลกฎหมายมิได้ให้อำนาจไว้ไม่ว่าจะเป็นการให้คดีหรือให้โทษ และสิ่งที่น่าแปลกประหลาดยิ่งขึ้นไปคือ ในด้านการลงโทษนั้น บุคคลในสังกัดของสำนัก เช่น หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกมีอำนาจลงโทษขั้นตัดเงินเดือน และภาคทัณฑ์ได้ แต่ผู้อำนวยการสำนักงานไม่มี ผลจึงเป็นว่า หากผู้อำนวยการสำนักต้องการลงโทษเจ้าหน้าที่ ผู้ใดในสังกัด จะต้องไปขอให้หัวหน้ากอง หัวหน้าแผนกลงโทษให้แทน การบังคับบัญชาโดยทั่วไปของผู้ อำนวยการสำนัก จึงน่าจะไม่เป็นผลดี หรืออาจถึงกับขาดประสิทธิภาพ เพราะอำนาจในการให้โทษ ข้าราชการไม่มีอยู่ในมือ

ง. สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการกอง หัวหน้ากอง หัวหน้าเขตนั้น ก็สมควรจะได้รับการกระจายอำนาจการบริหารงานบุคคลไปตามสมควรแก่ฐานะ ตำแหน่ง และความรับผิดชอบ

จ. ตามพระราชบัญญัติกาแบ่งส่วนราชการ และกำหนดอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการ และหัวหน้าส่วนราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๐ ได้บัญญัติให้ผู้อำนวยการสำนักและหัวหน้าเขตเป็น

ผู้มีฉันทะและบังคับบัญชาข้าราชการในสำนักและเขตแล้วแต่กรณี แต่ พ.ร.บ. ข้าราชการกรุงเทพมหานครกรณีใดให้อำนาจผู้อำนวยการสำนักและหัวหน้าเขต ในเรื่องอันเป็นหัวใจของการบังคับบัญชาข้าราชการให้เหมาะสม จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะแก้ไขกฎหมายฉบับหลังนี้ให้เหมาะสม จริงอยู่ถ้าจะกล่าวว่าคุณอำนาจสำนักและเจ้าหน้าที่ระดับบังคับบัญชาที่ลดหลั่นลงไปนั้นจะขอที่จะเสนอความคิดเห็นหรือเสนอแนะในเรื่องการให้ความชอบ การแต่งตั้ง โยกย้าย ตลอดจนการลงโทษเจ้าหน้าที่ในสังกัดได้เสมอ และตามปกติก็โดยปฏิบัติอยู่เป็นประจำแต่การเสนอแนะกับการมีอำนาจในการสั่งขอมมี ความแตกต่างกันมาก

๓ ความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับสำนัก

สำนักเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาของผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานคร และในขณะเดียวกันเป็นหน่วยงานที่เปรียบเสมือนพี่เลี้ยงของเขตในการให้คำปรึกษาแนะนำทางเทคนิควิชาการและสนับสนุนการปฏิบัติงานของเขตด้วย ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร แบ่งส่วนราชการในระดับสำนักออกเป็น ๔๘ สำนัก คือ สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร สำนักงานการแพทย์ สำนักงานอนามัย สำนักงานการศึกษา สำนักงานการโยธา สำนักงานการระบายน้ำ สำนักรักษาความสะอาด สำนักสวัสดิการสังคม สำนักงานการคลัง และสำนักตำรวจเทศกิจ สำนักที่ทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการและหน่วยงานที่ปรึกษา เช่น สำนักงานโยธา สำนักงานที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ เช่น การซ่อมแซมและบูรณะ ถนน ตรอก ซอย การวางสะพาน เป็นต้น สำนักงานการระบายน้ำมีงานที่คล้ายจะเป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ เช่น การป้องกันน้ำท่วม การบำรุงรักษาท่อและทางระบายน้ำ เป็นต้น สำนักงานรักษาความสะอาดมีงานที่คล้ายจะเป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ เช่น การเก็บขยะในหน้าที่ของสำนัก เช่น การเก็บขยะ ในถนนสายใหญ่ๆ โรงงาน โรงแรม และการล้างถนน เป็นต้น สำนักที่ทำหน้าที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษาจริงๆ ก็มี เช่น สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร สำนักงานการศึกษา สำนักงานการคลัง เป็นต้น กล่าวโดยสรุปมักจะเข้าใจกันโดยทั่ว ๆ ไปว่า สำนักเป็นหน่วยงานที่ปรึกษาของกรุงเทพมหานครแต่เพียงอย่างเดียว แต่แท้ที่จริงแล้วสำนักบางสำนักยังก

ทำหน้าที่เป็นทั้งหน่วยงานที่ปรึกษา และหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการพร้อมกันไปเลย

ความสัมพันธ์ที่สำนักมีต่อเขตนั้น เป็นไปในลักษณะการให้คำแนะนำช่วยเหลือทางคามเทคนิค วิชาการและมีกิจการบริหาร เช่น อัตรากำลัง งบประมาณ และวัสดุอุปกรณ์ ตลอดจนคอยให้คำปรึกษาหารือ หรือช่วยเหลือในกรณีที่เกิดปัญหา ดังนั้นถ้าจึงเปรียบเสมือนหน่วยส่งกำลังบำรุงให้แก่เขตในอีกหน้าที่หนึ่ง การปฏิบัติงานของเขตจะมีประสิทธิภาพมากขึ้นเพียงใด ส่วนหนึ่งจึงขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ของสำนักที่มีต่อเขต ว่ามีความรวดเร็วเพียงพอและทันกับความต้องการของเขตน้อยเพียงใด โดยเฉพาะในเรื่องอัตรากำลัง งบประมาณ วัสดุอุปกรณ์ เป็นต้น บางสำนักแทบจะไม่มีความสัมพันธ์กับเขตเลยก็มี หรือมีน้อยมาก ๆ เช่น สำนักการแพทย์ สำนักอนามัย (เฉพาะศูนย์อนามัยต่าง ๆ) สำนักสวัสดิการสังคม (เฉพาะศูนย์เยาวชนต่าง ๆ และห้องสมุดประชาชน) บางสำนักก็มีความสัมพันธ์กับเขตมากเช่น สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานโยธา สำนักงานการศึกษา สำนักงานคลัง สำนักรักษาความสะอาด ซึ่งมีความสัมพันธ์ของประสานงานกันกับงานโยธา งานศึกษา งานคลัง และงานรักษาความสะอาดของเขตอย่างใกล้ชิดมาก

ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับสำนักมีข้อสังเกตพอสรุปได้คือ

๑. สำนักมักจะพยายามเข้าไปมีบทบาทเหนือเขตในเรื่องที่ไม่ใช่หน้าที่ของสำนัก หรือบางครั้งเข้าไปช่วยเหลือให้คำแนะนำแก่เขตตามหน้าที่ แต่เข้าไปมีอิทธิพลทำให้เกิดปัญหาและกระทบกระทั่งกัน จนกลายเป็นว่า สำนักไม่กล้าไปแตะต้องกับเขตอีกต่อไป เช่น การตรวจราชการของสำนักผู้ตรวจ ขอเสนอแนะของสำนักนโยบายและแผน เป็นต้น เมื่อเป็นเช่นนี้แต่ละเขตต่างก็มีใจทำงานกันถึงที่สำนักใดกำหนดไว้ เพราะเขตก็นำตนเป็นผู้รับผิดชอบมากกว่า ส่วนเขตก็นำส่วนกลางทอดทิ้งไม่เข้าไปช่วยเหลือให้คำแนะนำ เช่น การขออัตรากำลังของเขต เป็นต้น จึงทำให้บทบาทการประสานงานระหว่างเขตกับสำนักมีน้อยมาก

๒. กรุงเทพมหานครมีได้มีกฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับสำนักให้ชัดเจนลงไป จึงเกิดความสับสนในทางปฏิบัติ บางครั้งสำนักสั่งการให้เขตปฏิบัติทั้งที่สำนักไม่มีอำนาจที่จะสั่งการเขตได้ กรณีที่สำนักจะสั่งการเขตได้ จะต้องเสนอปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นผู้สั่งการ จึงจะถูกต้องตามระเบียบ ซึ่งในกรณีที่สำนักสั่งการเขตโดยผลการอาจทำให้เกิดความเสียหายขึ้นได้

๓. การปฏิบัติงานของ เขตและสำนัก บางครั้งก็เกิดการขัดแย้งกัน ทั้งนี้อาจเนื่องมาจาก
เกิดจากผลประโยชน์ซึ่งกัน แ่งกันสร้างผลงาน แ่งอำนาจกันหรือบางครั้งก็เกิดความรับผิดชอบ
เนื่องจากกรุง เทพมหานครมีใ้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบให้ชัดเจน ทำให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติ
ซึ่งเคยปรากฏมาแล้ว เช่น การตั้งงบประมาณของกันก็เคยปรากฏ

๔. เขตมักจะมองว่าสำนักไม่ไ้กำหนดหน้าที่ของตนเองอย่างสมบูรณ์ ในการกำหนดนโยบาย
การให้คำปรึกษาแก่เขต เมื่อเกิดปัญหาที่เขตสามารถแก้ปัญหาได้เอง เขตมักจะแก้ปัญหาของตนเองไป
เอง เพราะคิดว่าหากส่งเรื่องไปสำนักจะลาซาไม่ทันการ (เนื่องจากสำนักต้องรับผิดชอบทั้ง ๒๔ เขต)
หรือบางครั้งคำแนะนำของสำนัก เขตก็ให้ความสำคัญน้อย เนื่องจากคำแนะนำของสำนักคำนึงถึง
หลักวิชาการมากเกินไป จนไม่สามารถดำเนินการให้ทันกับความต้องการของประชาชนได้

๕. โดยที่สำนักไม่มีอำนาจในการบังคับบัญชาหรือสั่งการ เขตใด บางครั้งสำนักขอความ-
ร่วมมือเขต เช่น การขอขอมูลต่าง ๆ จากเขต หรือเขตขอความร่วมมือสำนักในดานวัสดุอุปกรณ์
ในกรณีอุปกรของเขตชำรุดหรือเสียหาย เช่น รถขยะ เครื่องสูบน้ำ ฯลฯ ก็อาจจะไม่ให้ความร่วมมือ
ต่อกันก็ได้ หากความสัมพันธ์ของเขตและสำนัก หรือตัวผู้อำนวยการสำนักกับหัวหน้าเขตไม่ดีพอ
เนื่องจากในตัวสำนักเองก็ไม่มีอำนาจในเรื่องการให้ความดีความชอบเขต

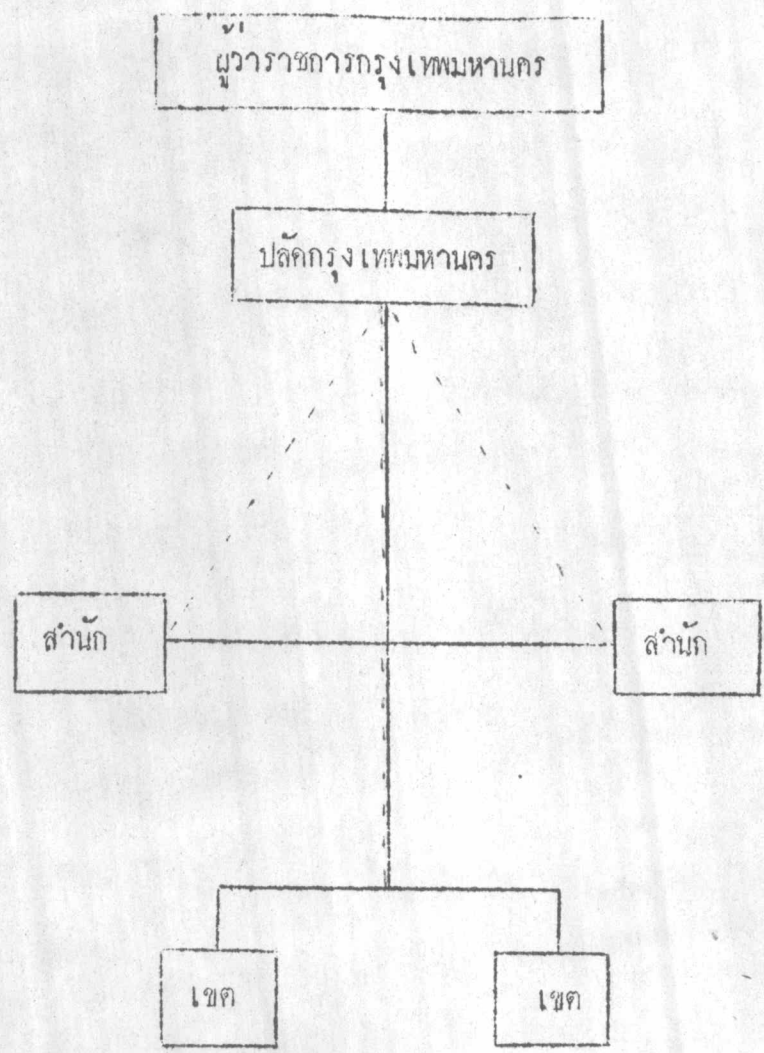
๑.๕ การประสานงานระหว่าง เขตกับสำนัก

เขตและสำนักถือว่าเป็นหน่วยงานที่ขึ้นตรงต่อปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักแม้จะ
เป็นหน่วยงานที่มีฐานะสูงกว่าเขต (ผู้อำนวยการสำนักเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครระดับ ๑๐
หัวหน้าเขตเพียงแค่ระดับ ๗) แต่ตามสายการบังคับบัญชาแล้ว สำนักไม่มีอำนาจควบคุมหรือบังคับบัญชา
เขต ดังนั้นการประสานงานหรือการติดต่อระหว่าง เขตกับสำนักจะต้องกระทำในรูปของปลัดกรุงเทพมหานคร
เป็นศูนย์กลางในการประสานงานหรือสั่งการ (โปรดศึกษาแผนภูมิที่ ๕) เช่น สำนักจะ

๑ สัมภาษณ์ นายถวิล ไพรสณฑ์, รองผู้อำนวยการสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร,
วันที่ ๒๑ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๓ อองไย สติภาพ สุรพงษ์พิทักษ์, "การบริหารงานเขตของกรุงเทพมหานคร"
(วิทยานิพนธ์ปริญญาโท คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พ.ศ. ๒๕๒๓), หน้า ๔๕.

แผนภูมิที่ ๕

ความสัมพันธ์และการประสานงานระหว่าง เขตกับสำนักงาน
โดยพิจารณาจากสายการบังคับบัญชา



----- แสดงสายการประสานงาน
 _____ แสดงสายการบังคับบัญชา

สั่งการให้เขตปฏิบัติหรือรายงานผลในเรื่องใดก็จะต้องเสนอให้ปลัด เป็นผู้สั่งการในทางกลับกัน หาก
เขตจะติดต่อหรือให้สำนักดำเนินการประการใดก็จะต้องเสนอให้ปลัด กรุงเทพมหานคร เป็นผู้สั่งการ
ตัวอย่าง เช่น การขอเงินประจำวงของเขต เขตจะต้องเสนอปลัด กรุงเทพมหานคร เป็นผู้สั่งการให้
สำนักการคลังดำเนินการ

ในเรื่องการติดต่อและประสานงานระหว่างเขตกับสำนักนั้น ที่ปฏิบัติตามก็จะปฏิบัติ
กันไม่ถูกต้องตามระเบียบแบบแผนที่มีปรากฏอยู่เสมอ เช่น เขตติดต่อกับสำนักโดยตรง โดยไม่ผ่านปลัด
กรุงเทพมหานคร เขตหรือสำนักติดต่อกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรง โดยไม่ผ่านปลัดกรุงเทพมหานคร—
กรุงเทพมหานครหรือหัวหน้างานของเขตติดต่อกับหัวหน้ากองโดยตรง โดยไม่ผ่านหัวหน้าเขตหรือผู้อำนวยการ
การสำนัก เป็นต้น ทั้งนี้โดยมิได้คำนึงถึงระเบียบแบบแผนที่กำหนดไว้ มักจะมุ่งถึงความรวดเร็วใน
การปฏิบัติงานเป็นสำคัญ ทำให้เกิดความสับสนและบางครั้งแทนที่จะทำให้เกิดความรวดเร็ว กลับทำให้
ล่าช้าได้ ในทางกลับกันหากจะถือปฏิบัติตามระเบียบแบบแผนอย่างจริงจัง คือ เรื่องทุกเรื่องที่มีการติด
ต่อระหว่างเขตกับสำนัก แม้กระทั่งเรื่องที่ไม่มีความสำคัญเท่าใดนัก เช่น การรายงาน การเก็บรวบรวม
ข้อมูล เป็นต้น แล้วจะต้องผ่านปลัดกรุงเทพมหานครทุกครั้ง จะทำให้การปฏิบัติงานล่าช้าได้ เพราะ
งานจะไปรวมอยู่ที่ปลัดกรุงเทพมหานครแต่เพียงผู้เดียว

กล่าวโดยสรุปการประสานงานระหว่างสำนักกับเขตนั้น ยังไม่รวดเร็วเท่าที่ควรไม่ว่าจะ
เป็นสำนักติดต่อกับเขตในเรื่องการรายงานการขอข้อมูล การปฏิบัติตามนโยบายที่ได้รับความเห็นชอบ
จากปลัดกรุงเทพมหานคร หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแล้วก็ตาม เขตมักดำเนินการไม่ทันกับ
ความต้องการของสำนักเท่าใดนัก ทำให้สำนักต้องเฝ้าคอยเป็นประจำในทางกลับกัน เรื่องใดที่เกิน
อำนาจของเขตอนุมัติ เช่น การขออนุญาตปลูกสร้างอาคารตึก ๔ ชั้นขึ้นไป ต้องส่งให้สำนักการโยธา
พิจารณา เป็นต้น หรือการขออนุมัติงบประมาณต่าง ๆ ตลอดจนการให้ความร่วมมือช่วยเหลือสนับสนุน
ด้านต่าง ๆ เช่น อัตรากำลัง มักไม่ค่อยทันกับความต้องการของเขตซึ่งต้องอาศัยความรวดเร็วในการ
แก้ปัญหาเพื่อให้เกิดภาพพจน์ที่ดีกับประชาชน

๑ สัมภาษณ์ นางประเทือง ทวีสิน, หัวหน้ากองนโยบายและแผน ๓ (อดีตหัวหน้ากองกลาง
สำนักงานปลัดกรุงเทพมหานคร) สำนักนโยบายและแผน, ๔ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๒๓.

๑.๖ ความขัดแย้งระหว่างเขตกับสำนัก

กล่าวโดยทั่วไปแล้ว สำนักมีความสัมพันธ์กับเขตอยู่ ๒ รูปแบบคือ รูปแบบหนึ่งในฐานะที่สำนักเป็นหน่วยงานที่ปรึกษา และอีกรูปแบบหนึ่งในฐานะที่สำนักเป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ ดังนั้นความขัดแย้งที่จะเกิดขึ้นจากการติดต่อประสานงานระหว่างเขตและสำนัก จึงอาจเกิดขึ้นได้ทั้ง ๒ รูปแบบ คือ

๑. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานที่ปรึกษา

จากทัศนคติที่เขตและสำนักมีต่อกันตามข้อสังเกตที่สรุปไว้ในเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างเขตกับสำนัก (หน้า ๑๕๘ - ๒๐๐) จะเห็นได้ว่าหากพิจารณาแล้ว ความขัดแย้งระหว่างเขตกับสำนักอาจเกิดขึ้นได้เสมอ หากฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งไม่คำนึงถึงหลักการประนีประนอม ซึ่งกันและกัน และมองข้ามผลประโยชน์ของกรุงเทพมหานคร

๒. ในฐานะที่เป็นหน่วยงานฝ่ายปฏิบัติการ

ปัญหาที่อาจก่อให้เกิดความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการที่สำนักทำหน้าที่เป็นฝ่ายปฏิบัติการ คือ

๒.๑ เนื่องจากแต่เดิมจังหวัดพระนครและธนบุรีได้แบ่งเขตการปกครองออกเป็นอำเภอ เทศบาล และสุขาภิบาล นอกจากนายอำเภอจะเป็นหัวหน้าผู้ปกครองท้องถิ่นในเขตอำเภอแต่ละอำเภอแล้ว นายอำเภอยังเป็นหัวหน้าแขวงที่เทศบาลกระจายอัตรากำลัง วัสดุอุปกรณ์งบประมาณและอำนาจหน้าที่ไปให้ในเขตอำเภอที่อยู่ในเขตเทศบาล เช่น อำเภอพระนคร อำเภอกุสุมิต อำเภอป้อมปราบศัตรูพ่าย อำเภอธนบุรี อำเภอกลองเตา และยังเป็นประธานกรรมการสุขาภิบาลในเขตอำเภอที่มีสุขาภิบาล เช่น อำเภอหนองจอก อำเภอมีนบุรี อำเภอหนองแขม อำเภอราษฎร์บูรณะ ทำให้ประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครยังคงมีความรู้สึกเก่า ๆ ว่า หัวหน้าเขตในปัจจุบันก็คือตำแหน่งนายอำเภอเดิม ยังคงเป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในเขตท้องที่ทั้งหมด แต่เมื่อเปลี่ยนแปลงมาเป็นกรุงเทพมหานครแล้ว งานบางประเภทได้แบ่งให้ไปอยู่ในความดูแลรับผิดชอบของสำนักต่าง ๆ ดังที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้นเมื่อประชาชนได้รับความเดือดร้อนอันเนื่องมาจาก ถนน ตรอก ซอย ซ้ำรูด ถนน ตรอก ซอย

สกปรก ฯลฯ ถ้า กรมจะร้องเรียนคำติเตียนยัง เขต เขตซึ่ง เป็น บุคคล หลัก สุข สุข ของ ประชาชน ใน เขต ท้อง ที่ จะ นั่ง นอน ใจ มิ ได้ หาก ไม่ อยู่ ใน ความ รับผิดชอบ ของ เขต ก็ จะ ต้อง รายงาน ให้ ปลัด กรุงเทพมหานคร เพื่อ สั่ง การ ให้ สำนัก ดำเนินการ สำนัก ซึ่ง มิ ได้ ปฏิบัติ งาน ใกล้ชิด กับ ประชาชน โดย ตรง จะ ไม่ คอย ทราบ ความ เดือด ร้อน ของ ประชาชน อย่าง แท้จริง หรือ มาก เท่า เขต หาก สำนัก ไม่ รับ คำ เนิน การ แก้ไข ตาม ราย งาน ของ เขต เขต ก็ อาจ จะ มอง สำนัก ว่า ไม่ สนใจ แก้ปัญหา ความ เดือด ร้อน ส่วน ส่วน กัน ต้อง รับผิดชอบ ทั้ง ๕ เขต บาง ครั้ง มี เจ้าหน้าที่ จำกัด ไม่ สามารถ ดำเนินการ ได้ ทัน กับ ความ ต้องการ ของ เขต ได้ หาก เกิด กรณี เช่น นี้ มา ความ ขัด แย้ง จึง เป็น สิ่ง ที่ ไม่ อาจ จะ หลีกเลี่ยง ได้

๒.๒ การ คำ เนิน งาน ของ สำนัก บาง ครั้ง ขาด การ ประสาน งาน กับ เขต เจ้า ของ ท้อง ที่ ซึ่ง เป็น ผู้ ทราบ ปัญหา และ ขอ เท็จ จริง โดย แท้จริง หาก สำนัก ประสาน งาน กับ เขต หรือ สอบถาม ขอ มูล จาก เขต ก็ อาจ จะ ช่วย ให้ การ คำ เนิน การ ของ สำนัก ถูกต้อง และ ตรง กับ ความ ต้องการ ของ ประชาชน ยิ่ง ขึ้น

๒.๓ แต่ เดิม นั้น กรม กรุงเทพมหานคร ยังมี ได้ มีการ แบ่ง งาน ระหว่าง เขต กับ สำนัก ให้ ชัดเจน ว่า ผู้ ใด เป็น ผู้ รับผิดชอบ เขต กว้าง ขวาง เพียง ใด ซึ่ง บาง ครั้ง เคย ตั้ง งบประมาณ ซ่อม ถนน ซ้อน กัน ก็ เคย ปรากฏ หรือ บาง ครั้ง มี งาน บาง ประเภท ไม่ ทราบ ว่า อยู่ ใน ความ รับผิดชอบ ของ เขต หรือ สำนัก ก่อให้เกิด ปัญหา ใน ทาง ปฏิบัติ เช่น เกาะ กลาง ถนน นอก ศรี ดิน แดง ซึ่ง เป็น เส้น แบ่ง เขต ระหว่าง เขต พญา ไท กับ เขต ห้วย ขวาง หรือ ถนน วิภาวดี รัง สิต ซึ่ง ไม่ อาจ แบ่ง ให้ แน่ ชัด ว่า อยู่ ใน ความ รับผิดชอบ ของ เขต พญา ไท หรือ เขต ห้วย ขวาง

เพื่อ มิ ให้ เกิด ปัญหา และ ความ ขัด แย้ง สืบ สน และ ซับซ้อน ใน การ ปฏิบัติ งาน ระหว่าง เขต กับ สำนัก กรุงเทพมหานคร จึง ได้ จัด แบ่ง งาน ระหว่าง เขต กับ สำนัก ทั้ง ใน กรณี สำนัก ทำหน้าที่ เป็น ทั้ง ฝ่าย ที่ ปรึกษา และ ฝ่าย ปฏิบัติ การ ทำให้ สะดวก แก่ การ ตั้ง งบประมาณ การพัฒนา และ การ ควบคุม ดูแล รักษา

กล่าว โดย สรุป แล้ว เขต เกิด จาก การ รวม อำนาจ หน้าที่ ของ หน่วย การ ปกครอง อำเภอ แขวง ของ เทศบาล และ สุขาภิบาล เขาคาย กัน เป็น หน่วย การ ปกครอง เพียง หน่วย เดียว รับผิดชอบ การ ปกครอง

๑ กรุงเทพมหานคร, รายงาน การ ประชุม ระดับ ผู้อำนวยการ สำนัก และ หัวหน้า เขต ครั้งที่ ๒/๒๕๒๓ วันที่ ๑๘ มกราคม พ.ศ. ๒๕๒๓, กอง ปกครอง และ ทะเบียน สำนักงาน ปลัด กรุงเทพมหานคร.

ภายในเขต ท้องที่ คั้งน้บริการต่าง ๆ ที่ให้แก่ประชาชนจึง เป็นบริการที่เกิดขึ้นจากเขตมิใช่อำเภอ
 แขวง หรือสมาชิกบาค เช่นสมัยก่อน ในเขตหนึ่ง ๆ จะมีหัวหน้าเขตเป็นผู้รับผิดชอบสูงสุดในการบริหาร
 และมีผู้ช่วยหัวหน้าเขตเป็นผู้ช่วยในการปฏิบัติงาน ในเขตหนึ่ง ๆ จะแบ่งออกเป็ ๙ งาน คือ งาน-
 ปกครอง งานคลัง งานทะเบียน งานโยธา งานรายได้ งานรักษาความสะอาด งานอนาญ งานศึก-
 ษาธิการ และงานตำรวจเทศกิจ นอกจากนี้ยังมีงานฝากของกระทรวงทบวงกรมอื่น เช่น งานสถิติ
 งานสรรพากร เป็นต้น การบริหารงานของเขตในปัจจุบันจะเห็นได้ว่ายังมีอุปสรรคและปัญหา
 เช่น อำนาจในการบริหารงานของหัวหน้าเขตยังไม่สมดุลกับปริมาณงานความรับผิดชอบ การแบ่งงาน
 ระหว่างเขตกับสำนักยังไม่ชัดเจนเท่าที่ควร การประสานงานระหว่าง เขตกับส่วนกลางยังมีประสิทธิ-
 ภาพไม่ดีเท่าที่ควร การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ภายในเขตยังขาดความร่วมมือและ
 ช่วยเหลือซึ่งกันและกันอย่างจริงจัง จากปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ นี้ทำให้เขตยังไม่อาจปฏิบัติหน้าที่
 ให้บริการแก่ประชาชนได้อย่าง เต็มที่และ เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์จากประชาชนอยู่เป็นประจำเสมอมา

๑.๗ การบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบัญญัติของกรุง เทพมหานคร

จากข้อเท็จจริงในปัจจุบันปัญหาการบริหารราชการของกรุง เทพมหานครโดยเฉพาะ
 อย่างยิ่งการควบคุมดูแล และบังคับการให้ประชาชนปฏิบัติตามกฎหมาย เช่น ข้อบัญญัติต่าง ๆ ของกรุง-
 เทพมหานคร พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ.
 ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. ๒๔๘๔ เป็นต้น อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตำรวจกรุง เทพมหานคร

ตำรวจกรุง เทพมหานครได้จัดตั้งขึ้นในสังกัดของสำนักตำรวจเทศกิจ ซึ่งมีฐานะ
 เท่ากับสำนักอื่น ๆ ของกรุง เทพมหานคร เริ่มปฏิบัติงานเมื่อวันที่ ๑ กรกฎาคม ๒๕๒๑ ตำรวจเหล่านี
 เป็นข้าราชการตำรวจขึ้นกับกรมตำรวจ ส่วนกรุง เทพมหานคร เป็นผู้ตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายให้
 รวมทั้งสนับสนุนทางวิชาการ

สำนักตำรวจเทศกิจมีผู้อำนวยการสำนักเป็นตำแหน่งนักบริหารระดับ ๑๐ และมี
 อัตรากำลังรวมทั้งข้าราชการและลูกจ้าง ๔๐ อัตรากำลัง สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการสำนักนั้นกรมตำรวจ
 ได้ให้ข้าราชการตำรวจตำแหน่งผู้ช่วยผู้บัญชาการตำรวจนครบาลมาดำรงตำแหน่งปฏิบัติงาน ส่วนกำลัง
 ตำรวจมีอยู่ตามสถานีตำรวจนครบาล ๓๒ สถานี อัตรากำลังแต่ละสถานีมีดังนี้คือ สรรวัตรเทศกิจ ๑ อัตรากำลัง

รองสำรวจตรีเทศกิจ ๒ อัตรา ผู้บังคับหมู่และลูกแถว ๘ อัตรา รวมเป็น ๑๑ อัตรา

อำนาจหน้าที่ของตำรวจกรุงเทพมหานคร จำแนกได้ดังนี้

- ๑) ตรวจตราจับกุมผู้ฝ่าฝืนกระทำผิดกฎหมายและข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
- ๒) ตรวจตราเพื่อบังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายและข้อบัญญัติของกรุงเทพมหานคร
- ๓) คุ้มครองรักษา จักการ จัดใหม่ส่งเสริม ป้องกัน ปรับปรุง และควบคุมกิจการต่าง ๆ ตามที่โลกกำหนดไว้ให้อยู่ในความรับผิดชอบ เช่น การรักษาความสะอาดและความเรียบร้อยของบ้านเมือง
- ๔) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุไว้

การปฏิบัติงานจะกระทำในพื้นที่ปฏิบัติการของแต่ละสถานี เว้นแต่ในกรณีพิเศษ เช่น มีคำสั่งจากกรุงเทพมหานครหรือมีการร้องเรียนตามเหตุเกิดกรณีในที่ใด ก็อาจออกปฏิบัติงานเพิ่มขึ้นอีกได้

และตามข้อเท็จจริงในขณะนี้ยังมีปัญหาในการปฏิบัติงานมาก เนื่องจากตำรวจกรุงเทพมหานครมีใคอยู่ในสายการบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานครโดยตรง ทำให้มีปัญหาในการสั่งการหรือการปฏิบัติงานตามนโยบายของคณะผู้บริหาร

๑.๘ การประสานงานกับหน่วยงานสาธารณูปโภคในเขตกรุงเทพมหานคร

การก่อสร้างและปรับปรุงถนน การวางท่อประปา สายไฟฟ้าและโทรศัพท์ในเขตกรุงเทพมหานคร ได้สร้างปัญหาการจราจรและความเดือดร้อนให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจาก การไม่ประสานงานกันระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจการสาธารณูปโภคกับกรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงสมควรที่จะได้มีการแก้ไขปัญหานี้ต่อไป

๑.๙ ปัญหาเกี่ยวกับการคลังที่ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถที่จะปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีรายรับที่จัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉลี่ยปีละ
 ประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐.- บาท ซึ่งประกอบด้วยรายได้จากภาษีอากรที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บ
 เอง และราชการบริหารส่วนกลางจัดเก็บและแบ่งสรรไว้รายได้จากค่าธรรมเนียมค่าปรับและใบอนุญาต
 รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้จากเบ็ดเตล็ด และเงิน
 อุดหนุนจากรัฐบาลแต่เมื่อพิจารณาจากขอบข่ายหน้าที่ความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานครที่น้อยอย่าง
 มากมายแล้ว รายรับประมาณ ๓,๐๐๐,๐๐๐,๐๐๐.- บาท ไม่สามารถที่จะปฏิบัติการกิจให้บรรลุวัตถุประสงค์
 ประสงค์เป็นพึงพอใจของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน ๕ ล้านกว่าคนได้

๑.๑๐ อำนาจตามกฎหมายอื่น ๆ

กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น กฎหมายสาธารณสุข กฎหมายควบคุมอาคาร
 เป็นต้น ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานคร ผู้อำนวยการ
 สำนักและหัวหน้าเขต ให้แน่ชัด ไม่ใช่เหมือนดังเช่นในปัจจุบัน ซึ่งอำนาจทางการบริหาร (ยกเว้น
 การบริหารงานบุคคล) เป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทั้งหมด ทั้ง ๆ ที่ในทางปฏิบัติผู้ว่าราชการ
 กรุงเทพมหานครไม่อาจจะกระทำใด เช่นนั้น จึงต้องมีการมอบหมายงานส่วนใหญ่ให้หัวหน้าเขต
 ปฏิบัติราชการแทน ในอดีตที่ผ่านมาเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารแต่ละครั้งจะมีการปรับปรุง-
 เปลี่ยนแปลง เรื่องอำนาจหน้าที่ที่จะมอบให้ตามเสมอจนปฏิบัติงานต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการปฏิบัติงาน
 ตามตลอดเวลาดำเนินงานจึงไม่เขารูปเขารอยหรืออยู่ในแนวเดียวกันตลอดการทำงานจึงมีปัญหา
 ทั้งนี้ เหตุที่เป็นเช่นนั้นเพราะเรื่องการมอบอำนาจจะเชื่อมโยงไปถึงการออกระเบียบคำสั่งตามไป
 คอย และถ้าเป็นไปก็กรุงเทพมหานครควรมีกฎหมายในลักษณะนั้นแต่แยกออกมาต่างหากเป็นพิเศษ
 แล้วรวมไว้ในฉบับเดียวกันใช้บังคับเฉพาะในกรุงเทพมหานคร เนื่องจากมีข้อแตกต่างกับท้องถิ่นอื่นอยู่
 มาก เท่าที่นานมากการนำมาใช้มีปัญหาโดยตลอด

๑ ข้อเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร, (เอกสารโรเนียวของ
 สำนักนโยบายและแผน ไม่ปรากฏสถานที่พิมพ์ และปีที่พิมพ์), หน้า ๗.

๒. ปัญหาในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยขาดการวางนโยบายหลักและปฏิบัติ
งานอย่างเป็นระบบต่อเนื่อง ทำให้ขาดทิศทางในการพัฒนาการบริหารที่แน่นอน

นับแต่กรุงเทพมหานครเริ่มสถาปนาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๑๘ จนถึงปัจจุบันปี พ.ศ. ๒๕๒๓ รวม
๖ ปี ซึ่งกรุงเทพมหานครมีผู้วาระราชการกรุงเทพมหานครมาแล้ว ๗ คน คือ

๑. นายจ่านาคู ยุกบุตร
๒. นายอรอด วิสูตรโยธาภิบาล
๓. นายศิริ สันตะบุตร
๔. นายสาย หุตะเจริญ
๕. นายธรรมบุญ เทียนเงิน (มาจากการเลือกตั้ง)
๖. นายชลด ธรรมศิริ
๗. นายเชาวนวัฑ์ สุกดาภา

การเปลี่ยนแปลงผู้วาระราชการกรุงเทพมหานครแต่ละครั้ง การกำหนดนโยบายการทำงาน
ก็ย่อมเปลี่ยนแปลงไป การดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ ก็ขาดความต่อเนื่อง ผู้วาระราชการกรุงเทพมหานคร
แต่ละท่านที่เข้ามารับผิดชอบ ก็ต้องใช้เวลาดำเนินงานใหม่ และมุ่งแก้ปัญหาหลักเฉพาะหน้าที่สำคัญ ๆ
เช่น เรื่องขยะ เรื่องน้ำท่วม เรื่องถนนชำรุด เป็นต้น และเมื่อเริ่มคิดจะลงมือทำงานอะไรที่เป็น
หลักเป็นฐาน ก็เกิดมีการเปลี่ยนแปลงอีกแล้ว

นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในระบอบชาติ ก็มีผลกระทบโดยตรงต่อการบริหาร
งานของกรุงเทพมหานครทุกครั้ง จึงเป็นเหตุให้การบริหารงานหรือการปฏิบัติงานในหน้าที่ของกรุงเทพ
มหานคร ซึ่งมีข้อจำกัดทางการบริหารอยู่แล้วก็เพิ่มข้อจำกัดทางการเมืองมากขึ้นไปอีก

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงเวลาเริ่มต้นเช่นปัญหาในเรื่อง กฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือ
ข้อปฏิบัติอันใดก็ยังมีสับสน ลึกถ้ำกันอยู่ เพราะกรุงเทพมหานครไ้รวมเอาการบริหารของเทศบาลของ
สุขาภิบาล ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเข้ามาด้วยกัน ข้าราชการที่มาจากสังกัดใดก็มักจะยึดถือวิธี
การที่ตนเคยทำมาก่อนเป็นหลัก

คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้ตระหนักในปัญหาการบริหารเห็นว่าเหมือนดังที่ได้มีความพยายามกำหนดแผนพัฒนากรุงเทพมหานครขึ้น เพื่อใช้เป็นแม่บทในการบริหารงานโดยทั่วไปของกรุงเทพมหานคร แผนพัฒนานี้จะช่วยให้การพัฒนา การบริหารเป็นไปอย่างมีระบบ มีทิศทางที่แน่นอน และจะช่วยให้กรุงเทพมหานครพัฒนาตัวเองไปสู่ความเป็นสถาบัน (Institutionalization) ได้ในที่สุด

จากรายละเอียดของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ซึ่งได้กล่าวถึงรายละเอียดมาแล้วในบทที่ ๕ นั้น จะเห็นได้ว่าแผนแต่ละด้านเป็นแผนที่กำหนดขึ้นโดยพิจารณาหลักการว่าจะต้องพัฒนากรุงเทพมหานครใน ๒ ความหมายคือ

๑. พัฒนากรุงเทพมหานครในความหมายที่เป็นพื้นที่ปกครอง หรืออาจกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการพัฒนาเมืองซึ่งประกอบด้วย ๓ แผนแรก คือ

- ๑.๑ แผนพัฒนาการใช้ที่ดินและระบบสาธารณูปโภค
- ๑.๒ แผนพัฒนาสภาวะสิ่งแวดล้อม
- ๑.๓ แผนพัฒนาสังคมและเศรษฐกิจ

๒. พัฒนากรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นองค์กร ซึ่งประกอบด้วยแผนพัฒนา ๒ สาขา คือ

- ๒.๑ แผนพัฒนารายได้
- ๒.๒ แผนพัฒนาการบริหาร

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครได้ประกาศใช้อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๒๑ และจนกระทั่งในขณะนี้ (พ.ศ. ๒๕๒๓) ปรากฏว่าการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครมิได้ดำเนินการไปตามแผนพัฒนาอย่างที่ควรจะเป็น ก็จะได้เห็นได้จากรายงานของสำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร^๒ ซึ่งได้รายงานข้อมูลไว้ดังนี้

๑ ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องแผนพัฒนากรุงเทพมหานครปี พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔ อ้างในแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔), หน้า ๓.

๒ บันทึกสำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร ที่ กทพ.๐๕๐๐/๕๕๔ ลงวันที่ ๑๕ มีนาคม ๒๕๒๓ เรื่องนโยบายการบริหารในบึงบระมาณ ๒๕๒๓ และ ๒๕๒๔ จากผู้อำนวยการสำนักงานนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร เสนอปลัดกรุงเทพมหานคร

- | | | |
|--|-----|---------|
| ๑. โครงการทั้งหมดที่กำหนดไว้ในแผนจำนวน | ๑๑๒ | โครงการ |
| ๒. โครงการที่ดำเนินการเสร็จแล้ว | ๒ | โครงการ |
| ๓. โครงการที่อยู่ระหว่างดำเนินการ | ๕๗ | โครงการ |
| ๔. โครงการที่ยังมิได้มีการดำเนินการ | ๑๓ | โครงการ |

สำนักนโยบายและแผนกรุง เทพมหานคร ใ้สรุปปัญหาที่ไม่สามารถปฏิบัติตามแผนได้ว่า
เนื่องมาจากการขาดปัจจัยดำเนินการ เช่น งบประมาณและบุคลากร

จากรายงานของสำนักนโยบายและแผนกรุง เทพมหานคร ทำให้มองเห็นภาพความจริงที่เกิน
ขีดคือ กรุง เทพมหานครมีค่าใช้จ่ายพัฒนาเป็นเครื่องมือในการบริหารงานอย่างจริงจัง เพราะได้ปล่อย
ปลดละเลยไม่กวดขันเอาใจใส่ ถึงความจริงที่ว่า ในช่วงเวลา ๓ ปี มีงานแล้วเสร็จเพียง ๒ โครงการ
เท่านั้น เมื่อเป็นเช่นนั้นแผนพัฒนาจึงกลายเป็นหนังสือเล่มใหญ่ ที่ใช้ประโยชน์อะไรก็อบไม่ได้ และ
สิ่งที้อาจจะไ้ผลลยอบางก็ตรงที่ว่า เป็นสัญลักษณ์แสดงความเป็นทันสมัยทางการบริหารของกรุง เทพ-
มหานครเท่านั้น

การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารบ่อย ๆ ก็คงจะเป็นอีกสาเหตุหนึ่ง เพราะการปฏิบัติงานยอม
จะขาดความต่อเนื่องและการปฏิบัติงานในช่วงสั้น ๆ ก็เป็นปัญหาในการที่จะต้องปฏิบัติงานตามโครง-
การที่กำหนดอยู่ในแผนพัฒนาเป็นอย่างมาก ทั้งนี้คณะผู้บริหารกรุง เทพมหานครจึงมักจะกำหนดนโยบาย
เฉพาะกิจของตนเองขึ้นมา ซึ่งนโยบายดังกล่าวก็จะเป็นนโยบายที่สามารถปฏิบัติได้ทันที โดยใช้ทรัพยากร
ที่มีอยู่เดิม หรือเร่งรัดการปฏิบัติงานในหน้าที่ของหน่วยงานต่าง ๆ ซึ่งมีลักษณะ เป็นงานประจำอยู่
แล้วนั่นเอง เช่น นโยบายของคณะผู้บริหารยุคปัจจุบัน (นายเชาว์นวัศ สุตลาภา) ได้กำหนดเอาไว้ว่า
เพื่อให้การบริหารราชการกรุง เทพมหานคร เป็นไปด้วยดีมีประสิทธิภาพ และประชาชนได้มีส่วนร่วมมาก
ที่สุด คณะบริหารจึงได้กำหนดแนวนโยบายในการบริหารงานไว้ดังต่อไปนี้

๑ กทม. ๒๕๒๒ - ๒๕๒๓, เอกสารเผยแพร่กิจการกรุง เทพมหานคร ไม่ปรากฏแหล่งพิมพ์
และปีที่พิมพ์ หน้า ๘ - ๑๐.

๑. นโยบาย แรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของประชาชน

นโยบายในเรื่องนี้ได้กำหนดไว้ ๔ ประการ คือ

๑.๑ การป้องกันและแก้ไขน้ำท่วม คณะบริหารจะดำเนินการป้องกันและแก้ไขน้ำท่วมซึ่งกรณีที่เกิดจากฝนตก หรือน้ำเหนือไหลมาและน้ำทะเลหนุน ให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยจะวางแผนป้องกันแก้ไขทั้งระยะสั้นและระยะยาว

๑.๒ การรักษาความสะอาดจะให้เก็บขนขยะที่ทางพิณตามตรอก ซอย ให้หมดสิ้นไปและจะเพิ่มเที่ยวเก็บขนให้มากขึ้น รวมทั้งให้มีการเก็บขนในเวลากลางคืนด้วย ส่วนในระยะยาวจะวางโครงการจัดหาถังขยะ หรือจัดให้มีโรงงานเผาขยะ สำหรับการกวาดนั้นจะขยายพื้นที่กวาดออกไปให้ทั่วถึงทุกตรอก ซอย นอกจากนั้นก็จะเร่งรัดให้เชิรกวาดถนน และรถกลางถนนปฏิบัติงานเพิ่มมากขึ้น

๑.๓ การซ่อมแซมถนน ตรอก ซอย จะเร่งรัดให้สำนักการโยธาและเขตรับดำเนินการซ่อมแซมให้คืนสภาพเดิมใช้การได้โดยเร็วที่สุด โดยสำนักการโยธาและเขตจะต้องรับผิดชอบในการตรวจสอบ คูแฉ และซ่อมแซม

๑.๔ การปลูกต้นไม้จะให้ปลูกต้นไม้ตามถนน ตรอก ซอย และพื้นที่ว่างให้เสร็จสิ้นก่อนฤดูฝนปี ๒๕๒๒ บริเวณใดที่ปลูกต้นไม้ไม่ได้ก็ให้จัดหาต้นไม้ใส่กระถางไปวางโดยคณะบริหารวางเป้าหมายไว้ว่าเมื่อถึงวันครบรอบ ๒๐๐ ปี ของกรุงรัตนโกสินทร์ กรุงเทพมหานครจะเป็นเมืองสีเขียวอย่างแน่นอน นอกจากนั้นก็ยังกำหนดให้ทุกเขตจัดถนนโชว์เป็นตัวอย่าง อย่างน้อยเขตละ ๑ สายด้วย

๒. นโยบายในการบริหาร

เพื่อให้การบริหารงานมีความคล่องตัว รวดเร็ว และสามารถบริการแก่ประชาชนได้ทันที่ คณะบริหารจึงกำหนดเป็นนโยบายในการบริหารงานในภาวะขาดแคลนไว้ดังนี้

๒.๑ จะกระจายอำนาจให้หน่วยงานต่าง ๆ รับผิดชอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้แก่เขต ซึ่งเป็นหน่วยงานปฏิบัติการสนามมากที่สุด และจะถือว่าหัวหน้าเขตคือตัวแทนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเขตนั้น ๆ

๒.๒ จะรีบสะสางแก้ไขกฎหมาย ระเบียบแบบแผน คำสั่งที่เย็นเยื่อ ซึ่งเป็นอุปสรรค
ต่อการบริหารงาน

๒.๓ จะส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่มีความตั้งใจทำงาน มีความรับผิดชอบร่วมกัน และมีความ
พร้อมที่จะทำงานได้โดยทันที

๒.๔ จะสร้างทัศนคติใหม่ให้เจ้าหน้าที่ทุกคนมีความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกันกับคณะบริหาร
และตั้งใจทำงานด้วยความสุจริตเป็นที่ตั้ง เพื่ออำนวยความสะดวกประชาชนโดยสูงสุดความสามารถ

๒.๕ จะบริหารงานโดยยึดถือการวางโครงการเป็นแนวทางปฏิบัติ ซึ่งโครงการนี้จะ
มีทั้งระยะสั้นและระยะยาว แม้แต่การแก้ไขปัญหาก็เช่นเดียวกัน คือจะมีการแก้ไขปัญหาละยะสั้น
และระยะยาว

๓. การส่งเสริมให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมในการสร้างสรรค์กรุงเทพมหานคร

คณะบริหารมีนโยบายที่จะสร้างสรรค์สังคมยุคใหม่ โดยให้มีการพอกันครั้งทางระหว่าง
ประชาชนกับทางราชการนั่นคือการให้ประชาชน เข้ามามีส่วนร่วมกับการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ของ
กรุงเทพมหานครก็คือ

๓.๑ ให้เขตทุกเขตจัดหาอาสาสมัคร เพื่อช่วยเหลือ เป็นหู เป็นตาให้เขต โดยมีลักษณะ
เป็นกรรมการถนน คือ มอบหมายให้ดูแลถนนในเรื่องของการรักษาความสะอาด แจ้งบอกจุดที่ชำรุด
แจ้งบอกขยะที่ไม่ได้เก็บ เป็นต้น

๓.๒ ใ้มอบหมายให้เขตขอความร่วมมือเอกชน ทางร้าน ทนวยงาน ช่วยดูแลรักษา
ต้นไม้ที่ปลูกอยู่หน้าอาคารหรือที่ใกล้เคียง โดยให้ถือว่าต้นไม้เหล่านั้นเป็นของประชาชนเอง

๓.๓ ให้มีหน่วยรับปัญหาและความคิดเห็นของประชาชนและสื่อมวลชนที่มีต่อกรุงเทพ-
มหานคร ณ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร ที่ว่าการเขต ตามถนน และตามหน่วยงานทั่วไปที่เห็นสมควร

๓.๔ จัดแถลงข่าวให้ประชาชนได้ทราบผลการปฏิบัติงานทุกระยะ รวมทั้งจะจัดรายการ
ทางทีวี วิทยู หนังสือพิมพ์ ให้ประชาชนตามกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ตามปัญหาหรือข้อของใจคอคณะบริหาร

๓.๕ จะจัดให้มีหนังสือหรือเอกสารคู่มือในการติดของงานตามเขตต่าง ๆ เพื่ออำนวยความสะดวกแก่ประชาชนผู้ไปติดต่อ

๓.๖ จะจัดหน่วยเคลื่อนที่ออกบริการประชาชนในบางเรื่องตามจุดต่าง ๆ เช่น เกี่ยวกับการรอนามัย การทะเบียนราษฎร เป็นต้น

๓.๗ จะจัดให้มีการฟื้นฟูประเพณีต่าง ๆ ของไทยตลอดปี

๓.๘ การจัดตั้งศาลาบริการข่าวสารแก่ประชาชนตามบริเวณชุมชนต่าง ๆ

นอกจากนโยบายดังกล่าวแล้ว คณะบริหารก็จะต้องปฏิบัติหน้าที่ให้เป็นไปตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครกำหนด

การที่คณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครต้องมุ่งแก้ปัญหาเฉพาะหน้าซึ่งมีอยู่มากมายและสะสมกันมาตลอดเวลา จึงทำให้ไม่มีเวลาที่จะพัฒนาการบริหารของกรุงเทพมหานครอย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอาจจะขึ้นอยู่กับเหตุผลที่ว่า การพัฒนาการบริหารเป็นเรื่องที่จะต้องกระทบกับตัวบุคคล ซึ่งอาจเกิดปฏิกิริยาต่อต้านหรือไม่ให้ความร่วมมือก็ได้ คณะบริหารจึงต้องเดินทางไปทำงานที่เป้าหมายอันนอกองค์การ การทำเช่นนี้เป็นการหลีกเลี่ยงหนีปัญหา ทำให้เกิดข้อบกพร่องในการพัฒนาการบริหารในระยะยาวเป็นอย่างมาก

๓. ปัญหากรุงเทพมหานครขาดความอิสระตลอดตัวในการบริหารงาน เนื่องจากความควบคุมของรัฐบาลกลาง และกระทรวงมหาดไทย

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๒๓ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เป็นผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติ ซึ่งเป็นการแสดงถึงการควบคุมการบริหารราชการกรุงเทพมหานครของรัฐบาล โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกฎหมายยังให้อำนาจรัฐบาลกลาง และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการควบคุมดูแลการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในด้านต่าง ๆ ดังนี้

๓.๑ ด้านการบริหารราชการ

ก. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจและหน้าที่ควบคุมดูแลการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร เพื่อกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งสอบสวนขอเท็จจริง หรือสั่งให้กรุงเทพมหานครชี้แจงแสดงความคิดเห็น เกี่ยวกับการปฏิบัติราชการของกรุงเทพมหานคร และรัฐมนตรีจะยับยั้งการปฏิบัติราชการใด ๆ ของกรุงเทพมหานครที่ขัดต่อกฎหมายก็ได้ เมื่อวิเคราะห์ตามทฤษฎีการให้อำนาจแก่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยดังกล่าว เพื่อมุ่งหวังจะให้มีการตรวจสอบ หรือควบคุมการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปโดยถูกต้องตามวิถีทางของกฎหมายและตามเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ในทางปฏิบัติกลับก่อให้เกิดความล่าช้าในการปฏิบัติงาน เพราะเมื่อมีปัญหาหรือข้อพิจารณาในการบริหารราชการ แทนที่จะหาหรือขอยุติได้ โดยคณะผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานคร แต่กลับต้องหาหรือในทางปฏิบัติ หรือขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสียก่อน เพื่อป้องกันข้อขัดแย้งในการปฏิบัติให้เป็นไปตามกฎหมาย

ดังนั้นปัญหาและภารกิจของกรุงเทพมหานครซึ่งมีอยู่มากมายในปัจจุบัน จึงเกินขีดความสามารถของกระทรวงมหาดไทยที่จะแก้ไขใหม่บรรลุวัตถุประสงค์อย่างมีประสิทธิภาพได้อย่างแท้จริง เรื่องต่าง ๆ ที่กรุงเทพมหานครเสนอไปให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการต้องเสียเวลาล่าช้ามาก บางเรื่องก็เลยกำหนดเวลาหรือหมดความจำเป็นไปเสียเลย เช่น ตัวอย่างที่ยกมาให้พิจารณาดังตามตารางที่ ๑๑ ๒

ข. ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันส่วนหนึ่งถูกจำกัดอยู่ด้วยระเบียบต่าง ๆ และขั้นตอนในการปฏิบัติงานที่กำหนดขึ้นโดยกระทรวงมหาดไทย เช่น ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการพัสดุ ๒๕๒๒ กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งข้อสั่งจ้าง ดังรายละเอียดตามตารางที่ ๑๒

จะเห็นได้ว่าอำนาจสั่งข้อหรือจ้างที่เป็นของผูวราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานครจะอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบันทำให้งานต้องเสนอไปถึงรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมาก และเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความล่าช้าซึ่งที่กล่าวมาแล้ว

๑ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘, มาตรา ๘๗.
 ๒ ข้อมูลนำมาจากสมุดคึกคักตามเรื่องต่างจากกระทรวงมหาดไทยของสำนักนโยบายและแผน กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ ๑๑

เรื่อง กรุงเทพมหานครเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ลำดับ	เรื่อง	เสนอรัฐมนตรี เมื่อ	รัฐมนตรี สั่งการเมื่อ	รวมเวลา ดำเนินการ
๑.	ขออนุมัติประกวดราคาจัดซื้อก่อสร้าง จำนวน ๗ รายการ	๑๑ พ.ค. ๒๒	๒๗ พ.ค. ๒๓	๗ เดือน
๒.	ขอเปลี่ยนแปลงจากเหมาก่อสร้างเป็นสัญญา แบบปรับราคา	๑๕ ก.ย. ๒๒	๓ ม.ค. ๒๓	๔ เดือน
๓.	ระเบียบवादด้วยการดำเนินกิจการพาณิชย์ ของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๒	๕ พ.ค. ๒๒	๓ ม.ค. ๒๓	๓ เดือน
๔.	ขอเงินอุดหนุนในการป้องกันและแก้ไขน้ำท่วม กทม. ปี ๒๕๒๒	๒ พ.ค. ๒๒	๔ ม.ค. ๒๓	๓ เดือน
๕.	อนุญาตให้กรุงเทพมหานครใช้ที่ดินของการ รถไฟแห่งประเทศไทย	๒๖ ธ.ค. ๒๒	๔ เม.ย. ๒๓	๓ เดือน
๖.	การแก้ไขปัญหาและขอปกครองต่าง ๆ ทาง ทะเบียนราษฎร	๒๕ ม.ค. ๒๓	๑ เม.ย. ๒๓	๒ เดือน
๗.	ขออนุมัติเบิกจ่ายเงินเคื่อนค้างข้ามปี	๑๘ มี.ค. ๒๓	๒๒ เม.ย. ๒๓	๑ เดือน
๘.	ขออนุมัติระงับเงินค้ำประกันเสียหายคดีฆบรถชน คันใหญ่กรุงเทพมหานคร	๕ พ.ค. ๒๓	๒ มิ.ย. ๒๓	๑ เดือน
๙.	ขออนุมัติจ้างเหมาก่อสร้างปรับปรุงถนนประชา ราษฎร์ (กรุงเทพฯ นนทบุรี)	๓๐ พ.ค. ๒๓	๗ ก.ค. ๒๓	๑ เดือน
๑๐.	ขออนุมัติดำเนินการก่อสร้างปรับปรุงถนน เจริญกรุงโดยวิธีพิเศษ	๔ มิ.ย. ๒๓	๗ ก.ค. ๒๓	๑ เดือน

ฯลฯ

ตารางจัดทำโดยผู้วิจัย

ตารางที่ ๑๒

อำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้าง และจ้างเหมาบริการของกรมมหาดไทย

ตำแหน่ง	การสั่งซื้อ	การจ้าง	วิธีพิเศษ	วิธีกรณีพิเศษ	สั่งจ่ายเงิน	ลงนามในสัญญา	เงินประกันของ	เงินประกันสัญญา หรือ หนังสือค้ำประกันสัญญา
ร.ว.มท.	๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ขึ้นไป	4,๐๐๐,๐๐๐ บาท ขึ้นไป	-	-	-	-	*
ร.ว.กม.	๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท		4,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด	-	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
ร.ว.กษ.	-		-	ไม่เกิน 1,๐๐๐,๐๐๐ บาท	-	ไม่จำกัด	-	-
ร.ป.กม.	2,๐๐๐,๐๐๐ บาท		1,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่เกิน 5๐๐,๐๐๐ บาท	1,๐๐๐,๐๐๐ บาท	๘,๐๐๐,๐๐๐ บาท	-	ไม่จำกัด
ร.ป.กษ.	-		-	-	1,๐๐๐,๐๐๐ บาท	-	-	-
ร.อ.สน.	5๐๐,๐๐๐ บาท		25๐,๐๐๐ บาท	ไม่เกิน 25๐,๐๐๐ บาท	5๐๐,๐๐๐ บาท	5,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
ร.อ.สน.	-		-	-	5๐๐,๐๐๐ บาท	-	-	-
ร.อ.รท.	1๐๐,๐๐๐ บาท		5๐,๐๐๐ บาท	-	25๐,๐๐๐ บาท	3,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่จำกัด	-
หัวหน้าเขต	1๐๐,๐๐๐ บาท		5๐,๐๐๐ บาท	-	25๐,๐๐๐ บาท	3,๐๐๐,๐๐๐ บาท	ไม่จำกัด	ไม่จำกัด
สว.กษ.	1๐๐,๐๐๐ บาท		5๐,๐๐๐ บาท	-	25๐,๐๐๐ บาท	-	-	-

ตารางจัดทำโดยผู้วิจัย

กรุงเทพมหานครได้พยายามขอแก้ไขอำนาจในการสั่งซื้อ สั่งจ้าง ใหญ่พระราชกฤษฎีกา
มณฑลที่มีอำนาจสูงขึ้น แต่ก็ไม่ได้ผลสำเร็จ เนื่องจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่ง
มีอำนาจควบคุมการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครไม่เห็นชอบด้วย

"จริงอยู่ ถึงแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะเป็นผู้เสนอร่างระเบียบให้กาหนดให้เพียงใดก็ตาม
แต่ถารัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่เห็นชอบด้วยระเบียบนั้นก็ไรไม่ได้ ระเบียบบางอย่าง
กรุงเทพมหานครประสงค์จะกำหนดให้สิ้นสุดแต่เพียงผู้ราชการกรุงเทพมหานคร แต่เมื่อเสนอไปก็
ไม่ได้รับความเห็นชอบ เพราะกระทรวงมหาดไทยยังมีความรู้สึกว่าจะต้องควบคุมให้มากทั้ง ๆ ที่
กรุงเทพมหานครเป็นองค์การที่ใหญ่โตเทียบเท่ากับกระทรวงใด จึงควรที่จะได้ปรับปรุงแก้ไขในเรื่องนี้
เพื่อให้การปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครคล่องตัวยิ่งขึ้น อย่างไรก็ตามทางหนึ่งที่จะแก้ได้คือ เมื่อให้
กรุงเทพมหานครขึ้นตรงต่อนายกรัฐมนตรีแล้ว ก็ควรกำหนดให้ผู้ราชการกรุงเทพมหานครมีฐานะเทียบ
เท่ารัฐมนตรีว่าการ ซึ่งถ้าทำได้เช่นนั้นก็เกิดความคล่องตัวขึ้นมาก"^๒

ค. ผู้ราชการกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ต้องปฏิบัติตามกฎหมายระเบียบแบบแผน
และตามที่รัฐบาลมอบหมาย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยมติคณะรัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ผู้
ราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่งได้เมื่อเห็นว่า ไม่มีความ
เหมาะสม ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่^๓

ง. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครตามคำ
แนะนำของผู้ราชการกรุงเทพมหานครได้ และยังมีอำนาจสั่งยุบสภากรุงเทพมหานครประชุมหรือใน
เรื่องนอก
เหนือจากอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย อีกทั้งยังมีผู้ตั้งกรุงเทพมหานครเพื่อบังคับการให้เป็นไปตาม
กฎหมายนั้น ก็จำกัดโทษ ทัมลงโทษจำคุกเกิน ๑ เดือน หรือปรับไม่เกิน ๕,๐๐๐.- บาท หรือทั้งจำทั้ง
ปรับ ทำให้อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครมีจำกัด

๑ สัมภาษณ์ นางประเทือง ทวีสิน หัวหน้ากองนโยบายและแผน ๓ สำนักนโยบายและแผน
กรุงเทพมหานคร, ๔ ธันวาคม ๒๕๒๓.

๒ ขอเสนอในการปรับปรุงโครงสร้างของกรุงเทพมหานคร, หน้า ๔.

๓ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘, มาตรา ๑๘, ๓๐, ๓๑

๔ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๔๓, ๕๖, ๖๗ และ ๗๐.

๓.๒ คานกฎหมายระเบียบแบบแผน

กรุงเทพมหานครเมจะมีฐานะเป็นทางการเมืองอิสระ แต่รัฐบาลส่วนกลางยังคงควบคุมได้ เช่น การกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ของกรุงเทพมหานคร ต้องทำเป็นพระราชบัญญัติ การตั้ง เปลี่ยนแปลง ยุบส่วนราชการให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้สถาบันราชการและรัฐบาลสามารถเข้าควบคุมกรุงเทพมหานครได้

๓.๓ คานการเงินงบประมาณและรายได้

กรุงเทพมหานครมีปัญหารายได้จำกัดตามที่กฎหมายกำหนดให้ ซึ่งไม่เพียงพอในการดำเนินงานในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครด้านต่าง ๆ ให้บรรลุเป้าหมายได้ จึงจำเป็นต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เป็นการให้รัฐบาลเข้ามาบริหาร มีอำนาจควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครได้ และนอกจากนี้รัฐบาลยังออกระเบียบต่าง ๆ เกี่ยวกับการเงินให้ท้องถิ่นถือปฏิบัติ เช่น คานการเบิกจ่ายเงิน การจัดซื้อวัสดุ ซึ่งบางครั้งทำให้ท้องถิ่นต่าง ๆ รวมทั้งกรุงเทพมหานครไม่สามารถดำเนินงานทันเวลาที่ได้

๓.๔ คานการบริหารบุคคล

พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒ ได้ให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยควบคุมในเรื่องการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร เรียกโดยย่อว่า "ก.ก." ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการพลเรือน กำหนดไว้สำหรับ ก.พ. อ.ก.พ.กระทรวง และ อ.ก.พ.กรม ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยคนหนึ่ง ตามที่รัฐมนตรีกำหนดเป็นรองประธาน ผู้อำนวยการกรุงเทพมหานครเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และผู้ทรงคุณวุฒิไม่เกินห้าคน ซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ และให้ปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นกรรมการและเลขานุการ^๒ และให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจหน้าที่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตามที่กฎหมายว่าด้วยระเบียบ

๑ พระราชบัญญัติเดียวกัน, มาตรา ๖, ๑๑ และ ๑๕.

๒ พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๖ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๒๒, มาตรา ๗.

ข้าราชการพลเรือนกำหนดไว้สำหรับนายกรัฐมนตรี

การบริหารราชการกรุงเทพมหานครถูกควบคุมอย่างเข้มงวดตลอดเวลา ทั้งในด้านการบริหารราชการ และการบริหารงานบุคคล กรุงเทพมหานครจึงไม่มีอิสระในการบริหารงานด้านต่าง ๆ เท่าที่ควร และเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองระดับรัฐบาลคราวใด การบริหารราชการกรุงเทพมหานครก็จะถูกกระทบกระเทือนไปด้วย โดยมักจะมีการเปลี่ยนตัวคณะผู้บริหารอยู่เสมอ แทนที่จะปล่อยให้การบริหารราชการกรุงเทพมหานครดำเนินไปโดยอิสระเช่นเดียวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ก็จึงเห็นได้จากผู้ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นับแต่แรกตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๐๘ จนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีถึง ๗ นายนั้น ใ้ได้รับตำแหน่งโดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนกรุงเทพมหานคร เพียงหนึ่งนายเท่านั้น คือ นายธรรมบุญ เทียนเงิน ส่วนอีก ๖ นายเป็นผู้ได้รับการแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่ง

ดังนั้น การบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่ผาณา ซึ่งถูกควบคุมโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และรัฐบาล จึงขาดความเป็นอิสระและคล่องตัวในการบริหารงานโดยตลอดมา ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาความล่าช้าในการปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานขาดความต่อเนื่องได้ และยังขัดต่อหลักการปกครองตนเอง ของการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นอีกด้วย

จากที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด ได้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและสถานการณ์ที่กรุงเทพมหานครกำลังประสบอยู่ ซึ่งมีผลทำให้การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครไม่บรรลุตามเป้าหมายอย่างที่ตั้งใจไว้ และด้วยความเชื่อที่ว่ากรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ พ.ศ. ๒๕๑๘ ยังเป็นรูปการปกครองท้องถิ่นนครหลวงที่ดี หากได้มีการปรับปรุงโครงสร้างบางประการ ผู้วิจัยจึงจะได้เสนอข้อพิจารณาในหลักการสำคัญ ๆ ทั้งในคนคน เงิน วัสดุ และการบริหารราชการไว้ในบทสรุปท้าย สำหรับที่จะเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครโดยบาง เพื่อที่กรุงเทพมหานครจะได้บริหารงานสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานครที่ขยายตัวเพิ่มขึ้นอยู่ตลอดเวลาได้อย่างทันต่อเหตุการณ์ ถูกต้อง เหมาะสม และสมบูรณ์ตามเป้าหมายขององค์การที่กำหนดไว้