



บทสรุป

การบริหารราชการนครหลวงของประเทศไทยมีประวัติความเป็นมาที่ยาวนาน และสลับซับซ้อนนับตั้งแต่ได้มีการก่อตั้งรวมตัวกันเป็นชาติ นครหลวงของประเทศไทยนับตั้งแต่เริ่มต้นเมื่อครั้งกรุงสุโขทัย กรุงศรีอยุธยา กรุงธนบุรี และกรุงเทพมหานครจะมีลักษณะและรูปแบบการบริหารเป็นพิเศษแตกต่างจากการปกครองและการบริหารเมืองอื่น ๆ ที่เป็นเช่นนี้เพราะเมืองหลวงเป็นศูนย์กลางของการปกครองในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางทางการเมืองพระราชอำนาจของพระมหากษัตริย์ ศูนย์เศรษฐกิจ ศูนย์สังคม ตลอดจนการเป็นศูนย์กลางในการติดต่อและความสัมพันธ์กับประเทศต่าง ๆ

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นนครหลวงของประเทศไทยในปัจจุบันนี้ ได้รับการจัดตั้งเมื่อมีการสถาปนาราชอาณาจักรกรุงรัตนโกสินทร์ เมื่อ พ.ศ. ๒๓๒๕ ในระยะแรกรูปแบบการปกครองและการบริหารในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครมีลักษณะเช่นเดียวกับนครหลวงของประเทศไทยในอดีตคืออยู่ในความดูแลโดยใกล้ชิดของพระมหากษัตริย์ และต่อมาจึงเริ่มมีการจัดตั้งหน่วยงานเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองดูแลในเขตนครหลวงเป็นการเฉพาะคือ "กรมเวียง" เหตุผลก็จะเป็นการแบ่งเบาพระราชภาระของพระมหากษัตริย์นั่นเอง

รูปแบบการปกครองและการบริหารดังกล่าวย่อมเหมาะสม และใช้ได้ผลในสมัยหนึ่ง และช่วงเวลาหนึ่ง เมื่อสภาพแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไป ความเจริญเติบโตของบ้านเมืองมีมากขึ้น จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้น ปัญหาทางด้านการเมืองที่เพิ่มมากขึ้น ฯลฯ สิ่งต่าง ๆ เหล่านี้ก็จะเป็นตัวแปรที่มีอิทธิพลให้มีการปรับปรุงหรือปฏิรูปเพื่อความอยู่รอด กรุงเทพมหานครก็อยู่ในเงื่อนไขและสภาพการเช่นว่านี้ เมื่ออิทธิพลของประเทศมหาอำนาจตะวันตกเริ่มแผ่ขยายเข้ามาในภูมิภาคนี้ ในช่วงสมัยของพระบาทสมเด็จพระจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวและพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ความจำเป็นในการปฏิรูปประเทศ โดยเฉพาะในด้านการเมืองและการปกครองก็เริ่มขึ้นขึ้น ซึ่งรายละเอียดต่าง ๆ นั้นผู้วิจัยได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ไว้โดยละเอียดแล้วในบทที่ ๘

ผลจากการปฏิรูปทำให้กรุงเทพฯมีลักษณะเป็นเมืองที่เป็นศูนย์กลางของทุกสิ่งทุกอย่าง ผลที่เห็นกันอยู่ในเวลานั้นก็คือ ความมั่นคง และความเจริญก้าวหน้าทางคมนาคม อย่างไม่อาจแยกขาดซึ่งกันและกันและเกิดปัญหาศึกษามาจนทุกวันนี้ก็คือ การเจริญเติบโตอย่างรวมศูนย์ของกรุงเทพฯทำให้เมืองต่าง ๆ หรือชุมชนต่าง ๆ ของประเทศมีลักษณะเป็นเพียงเมืองบริวารของกรุงเทพฯทุกอย่างถูกผูกเข้ามากรวมกันอยู่ในกรุงเทพฯ จนมีคำกล่าวกันว่า "กรุงเทพฯมหานครคือ ประเทศไทย"

การเจริญเติบโตอย่างฉับพลัน และฉับครมชาติของกรุงเทพฯทำให้เกิดปัญหาศึกษามากมายนานับประการ ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ปัญหาที่อยู่อาศัย ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำท่วม และปัญหาที่สำคัญอื่น ๆ อีก ซึ่งมีการจำแนกเอาไว้ถึง ๑๑ ปัญหาด้วยกัน ในขณะที่ปัญหาต่าง ๆ เกิดขึ้นอย่างทวีคูณก็มีความพยายามที่จะแสวงหารูปแบบการปกครอง และการบริหารที่เหมาะสมสำหรับกรุงเทพฯมาโดยตลอดเช่นกัน มีผู้ทำการสำรวจและศึกษาเอาไว้ ซึ่งปรากฏว่าจนถึงขณะนี้กรุงเทพฯได้มีรูปแบบการปกครองและการบริหารมาแล้ว ๖ รูปแบบ แต่ละรูปแบบมีความแตกต่างกันออกไป ซึ่งก็เป็นไปตามสภาพความเหมาะสมในแต่ละยุคแต่ละสมัย

ผลการศึกษา

ในขณะนี้กรุงเทพฯได้จัดรูปการปกครองและการบริหาร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพฯ พ.ศ. ๒๕๒๔ โดยมีองค์การบริหารที่เรียกว่า "กรุงเทพฯ" เป็นหน่วยรับผิดชอบ แต่ผลจากการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า "กรุงเทพฯ" มีปัญหาในการบริหารงานอยู่มากมาย และมีเหตุผลพอจะสรุปให้เห็นถึงการพิสูจน์สมมุติฐานได้ว่า

๑. การจัดโครงสร้างและการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ "กรุงเทพฯ" ยังไม่เหมาะสม เนื่องจากการซ้ำซ้อนและไม่ประสานสัมพันธ์กันระหว่าง "สำนัก" และ "เขต" ซึ่งเป็นหน่วยงานภายในของ "กรุงเทพฯ" เอง นอกจากนี้กรุงเทพฯยังไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ของตนได้อย่างครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งเป็นผลมาจากข้อจำกัดในเรื่องอำนาจตามกฎหมายและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ และที่สำคัญก็คือ อำนาจหน้าที่ในการปฏิบัติงานในเขตนครหลวงบางอย่าง "กรุงเทพฯ" ควรจะรับผิดชอบปฏิบัติ แต่กฎหมายไม่ได้ให้อำนาจไว้ หรือกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานอื่น หรือในบางกรณีกฎหมายกำหนดให้กรุงเทพฯ

มีอำนาจหน้าที่บางประการ แต่หน่วยงานอื่น ๆ ก็มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนั้น ๆ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานครด้วย เช่น การก่อสร้างถนน หรือการป้องกันน้ำท่วม เป็นต้น

การจักโครงสร้างของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นผลมาจากวิวัฒนาการ หรือการพัฒนาโครงสร้างมาจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่น ที่โซมาแต่เดิม และยังคงอยู่ในระบบการปกครองท้องถิ่น ในพื้นที่ชุมชนทั่ว ๆ ไปของประเทศ คือ สุขาภิบาล และเทศบาล และได้มีการผสมผสานกับแนวความคิดในเรื่องการปกครองนครหลวง คือให้มีการเลือกตั้งผู้บริหารโดยตรง เพื่อรับผิดชอบในการปกครองตนเองของชุมชนนครหลวง แต่เนื่องจากความสับสนในเรื่องฐานะและบทบาทของกรุงเทพมหานคร ทำให้โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ทั้งในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดองค์การภายใน และความสัมพันธ์กับองค์การภายนอกมีความยุ่งยากเป็นอย่างมาก

นอกจากนั้น แม้ว่าตามกฎหมายจะได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครไว้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครไม่อาจที่จะดำเนินงานได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ เช่นในเรื่องของการบังคับใช้หรือปฏิบัติการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ซึ่งมักจะเกิดปัญหาในทางปฏิบัติระหว่างกรุงเทพมหานครและกรมตำรวจอยู่เสมอ

ปัญหาต่าง ๆ เหล่านี้ผู้วิจัยมีความเห็นว่า เป็นผลเชื่อมโยงกับหลักการปกครองท้องถิ่นที่สำคัญประการหนึ่ง คือ การกระจายอำนาจจากรัฐบาลให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีความจริงจัง และจริงจังมากน้อยแค่ไหน และองค์ของความมีอิสระในการดำเนินงานขององค์การปกครองท้องถิ่น ซึ่งไม่เพียงแต่กรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่พิจารณา รวมไปถึงองค์การปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ ในประเทศไทยด้วย

๒. "กรุงเทพมหานคร" ไม่มีการวางนโยบายหลักและไม่มีการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง ทำให้ขาดเอกภาพในการบริหารงานทั้งภายในหน่วยงานของ "กรุงเทพมหานคร" เอง และกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่นครหลวง จากผลการศึกษาเราจะพบว่า ข้อเท็จจริง "กรุงเทพมหานคร" มีการวางนโยบายหลักเอาไว้ ซึ่งเรียกว่า แผนพัฒนากรุงเทพ ฉบับที่ ๑ และฉบับที่ ๒ ซึ่งมีช่วงเวลาที่สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แต่การปฏิบัติตามแผนดังกล่าวมีข้อจำกัดอยู่หลายประการที่สำคัญ ๆ ก็คือ คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานครขาดความสนใจหรือเอาใจใส่ในการปฏิบัติตามแผน เพราะคณะผู้บริหารบางชุดได้รับการแต่งตั้ง บางชุดได้รับการเลือกตั้ง การปฏิบัติงานจึงต้องสนองตอบต่อกลุ่มหรือบุคคลที่ผลักดันให้ตนเองได้รับหน้าที่ให้เข้ามาบริหารงาน

และเหตุผลอีกประการหนึ่งก็คือ ช่วงระยะเวลาในการดำรงตำแหน่งของคณะผู้บริหารแต่ละชุดมีระยะเวลาสั้นมาก ฉะนั้นแล้วจะมีเวลาประมาณปีเศษต่อหนึ่งชุด "กรุงเทพมหานคร" ใ้รับการจัดตั้งเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึงขณะนี้ พ.ศ. ๒๕๒๘ มีคณะผู้บริหารมาแล้ว ๑๐ ชุด

คณะผู้บริหารของกรุงเทพมหานครส่วนใหญ่ (๘ ชุด) ใ้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาล โดยเป็นบุคคลจากกระทรวงมหาดไทย หรือข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ที่เกษียณอายุแล้ว บทบาทของผู้บริหารจึงมีลักษณะ เป็นตัวแทนของรัฐบาลที่จะคอยควบคุมดูแลการบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลมากกว่าที่จะเป็นตัวแทนของประชาชนในนครหลวงอย่างแท้จริง

ความสัมพันธ์ระหว่างผู้บริหารซึ่งถือว่าเป็นฝ่ายการเมือง กับข้าราชการประจำนั้น ดูเหมือนว่ากรุงเทพมหานครก็เป็นภาพจำลองของระบบการเมืองในระดับชาติ หรือระบบการเมืองในระดับท้องถิ่นอื่น ๆ ได้เช่นเดียวกัน กล่าวคือ ข้าราชการประจำก็จะมีความรู้สึกไม่เชื่อถือ หรือไม่ยอมรับความรู้ความสามารถของฝ่ายการเมือง และโดยเฉพาะตำแหน่งของฝ่ายการเมืองมีช่วงระยะเวลาการดำรงตำแหน่งที่สั้นและเปลี่ยนแปลงกันบ่อย ๆ ก็เป็นจุดอ่อนของฝ่ายการเมืองเอง ที่ทำให้ขาดความรู้ความเข้าใจในเนื้อหา หรือเทคนิควิธีการที่สัมพันธ์กันอย่างแท้จริง ทำให้การตัดสินใจสั่งการในเรื่องต่าง ๆ ไม่สู้จะถูกต้อง เป็นเหตุให้เกิดความไม่เข้าใจระหว่างฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำมากยิ่งขึ้น และในขณะเดียวกันฝ่ายการเมืองก็มักจะมองว่าข้าราชการประจำมีการทุจริต หรือหาผลประโยชน์จากตำแหน่งหน้าที่กันทุกระดับชั้น หรือมีการปิดบังข่าวสาร ข้อมูล เพื่อใ้ฝ่ายการเมืองเป็น เครื่องมือในการแสวงหา. และที่สำคัญคือฝ่ายการเมืองมีความรู้สึก ว่า ข้าราชการประจำมีการรวมกลุ่ม รวมหมู่ ในลักษณะที่เป็น "มาเฟีย" เพื่อคอดาน หรือไม่ร่วมมือกับฝ่ายการเมือง

นอกจากนั้น การประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่ปฏิบัติงานในเขตพื้นที่นครหลวง ดูเหมือนจะเป็นข้อค้อยที่เด่นที่สุดของกรุงเทพมหานคร นับตั้งแต่ปัญหาแรกคือ ความสับสนในเรื่อง โครงสร้างและฐานะของ "กรุงเทพมหานคร" ว่าคืออะไรกันแน่? จะเป็นกระทรวงก็ไม่ใช่ จะเป็นทบวงก็ไม่ใช่ จะเป็นกรมก็ไม่ใช่ จะเป็นเทศบาลก็ไม่ใช่ ปัญหาที่ว่าแต่ประชาชนโดยทั่วไปจะเกิดความสับสนเลย แม้แต่ข้าราชการกรุงเทพมหานครในระดับสูงก็ยังมีความสับสนกันอยู่มาก ดังนั้น แม้ตามกฎหมายจะกำหนดใ้ "กรุงเทพมหานคร" เป็นองค์กรรับผิดชอบการปกครองและการบริหารในเขตนครหลวง แต่โดยสภาพข้อเท็จจริงก็กล่าว "กรุงเทพมหานคร" ไม่อาจจะมีเอกภาพในการนำ

อย่างเพียงพอที่จะได้รับการยอมรับ หรือการประสานงานที่ดีจากหน่วยงานอื่น ๆ เลย หน่วยงานอื่นมอง "กรุงเทพมหานคร" ว่านอกจากจะไม่มีประสิทธิภาพแล้ว ยังไม่มี "น้ำยา" ที่จะต้องยอมรับนับถือ หรือให้ความเกรงใจอะไร เราจะเห็นได้ว่า หน่วยงานอื่นที่มีหน้าที่รับผิดชอบหรือมีขอบเขตการปฏิบัติงานในเขตนครหลวง สามารถดำเนินการอะไรได้ทุกอย่างในเขตพื้นที่นี้ แต่ละหน่วยจะมีแผนของตัวเองงบประมาณของตัวเอง และเจ้าหน้าที่ของตัวเอง บัญหาซุกแล้วกลบ กลบแล้วซุก "ประเคี้ยวเจาะที่นั่น ประเคี้ยวร่อนที่นี่" ซึ่งประชาชนต้องได้รับความลำบาก และมีข้อวิพากษ์วิจารณ์อยู่เป็นประจำทุกวัน และดูเหมือนว่า "กรุงเทพมหานคร" จะต้องรับคำวิพากษ์วิจารณ์เหล่านี้โดยตรง สิ่งที่ "กรุงเทพมหานคร" จะทำได้และต้องทำมาโดยตลอดก็คือ การขอร้องหรือขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานเหล่านั้นให้พิจารณาหาทางบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนจากการกระทำดังกล่าว เท่านั้นเอง

กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยนี้ เป็นแผ่นดินที่มีเจ้าของหลายเจ้าของ นอกจากจะมีหน่วยงานของกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ แล้ว ยังเป็นที่ตั้งของ รัฐวิสาหกิจอีก ๒๕ แห่ง ซึ่งแยกเป็นรัฐวิสาหกิจที่บริการคนในนครหลวงโดยตรง ๕ แห่ง และเป็นรัฐวิสาหกิจที่มุ่งบริการคนในนครหลวงเป็นส่วนใหญ่อีก ๑๒ แห่ง ผู้วิจัยอยากจะยกตัวอย่างให้เห็นถึงการปฏิบัติงานบางอย่าง ซึ่งมีหน่วยงานต่าง ๆ สามารถปฏิบัติงานสนาม และมีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

การชุกถนน

- กรมทางหลวง
- การประปานครหลวง
- การไฟฟ้านครหลวง
- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย
- กรุงเทพมหานคร
- กองตำรวจจราจร

พิบูลย์ ลิมปประภัทร, "ใครเป็นผู้ให้บริการของรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค" ในประเทศไทย คือกรุงเทพ, หน้า ๗ (๑) - ๒ ถึง ๗ (๑) - ๘.

และที่แปลกจนไม่น่าเชื่อก็คือ กรณีถนนลาดพร้าวมีผู้รับผิดชอบอยู่ ๓ ราย คือ บิวรรจารย์
 เป็นของกรมทางหลวง ทางเท้าเป็นของกรุงเทพมหานคร และเกาะกลางถนนเป็นของการประปา
 นครหลวง

นำทวม

- กรมชลประทาน
- กรมทางหลวง
- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
- การรถไฟ
- กรุงเทพมหานคร

การจราจร

- สำนักงานคณะกรรมการจัดการจราจรทางบก
- กองตำรวจจราจร
- กรุงเทพมหานคร

๓๑. "กรุงเทพมหานครมีปัญหาในเรื่องระบบความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลางเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะในเรื่องนโยบายการควบคุมและงบประมาณ ในปัจจุบันนี้ตามกฎหมายกำหนดให้ "กรุงเทพมหานคร" มีระบบความสัมพันธ์กับรัฐบาลโดยมีช่องทางผ่าน "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย" ซึ่งจุดนี้เป็นประเด็นสำคัญ และมีความเข้าใจสับสน หรือความเข้าใจผิดในระบบความสัมพันธ์ตรงจุดนี้เป็นอย่างมาก ทั้งฝ่าย "กรุงเทพมหานคร" และฝ่าย "รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย" กล่าวคือ ตามกฎหมายนั้นมีความสำคัญและเจตนารมณ์ที่ต้องการให้ "กรุงเทพมหานคร" เป็นองค์การที่มีความอิสระ ความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างพอสมควร แต่ก็ได้เปิดประตูความสัมพันธ์กับรัฐบาลเอาไว้ เพื่อให้ "กรุงเทพมหานคร" กลายเป็นรัฐอิสระที่จะทำอะไรก็ตามที่ตามชอบใจ ครอบคลุมเกี่ยวระหว่างรัฐบาลกับ "กรุงเทพมหานคร" คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อให้มีช่องทางสื่อสารสัมพันธ์ถึงกันและกันได้

แต่ความเข้าใจผิดหรือความสับสนได้เกิดขึ้นในสภาพการปฏิบัติงานในปัจจุบัน เนื่องจากเกิดความเข้าใจกันว่า "กรุงเทพมหานคร" นั้นขึ้นกับ "กระทรวงมหาดไทย" ดังนั้น ในทางปฏิบัติ

จึงเกิดการยอมรับกันว่า "กรุงเทพมหานคร" นั้นเป็นหน่วยงานหนึ่งของกระทรวงมหาดไทย แม้จะไม่มีกฎหมายใดกำหนดไว้เลยแม้แต่นิดเดียว ทุกวันนี้งานของ "กรุงเทพมหานคร" ที่กฎหมายกำหนดว่าเป็นอำนาจในการพิจารณาของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ก็จะไปเข้า "คณะกรรมการประสานงานกรุงเทพมหานคร" ซึ่งประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการของกระทรวงมหาดไทยที่สำคัญ ๆ ก็คือ สำนักปลัดกระทรวงมหาดไทย และกรมการปกครอง โดยจะทำหน้าที่พิจารณาถ้อยแถลงก่อนนำเสนอเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาสั่งการ ในทางปฏิบัติกรรมการแต่ละท่านก็จะรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับสายงานของตนนำไปพิจารณา โดยจะให้หน่วยงานของตนเป็นผู้พิจารณาเสนอแนะเอง

ปัญหาความล่าช้า ความไม่เข้าใจในนโยบายหรือความไม่เข้าใจในรายละเอียดวิธีการปฏิบัติ ตลอดจนระเบียบปฏิบัติระหว่างเจ้าหน้าที่ผู้พิจารณาเรื่องของหน่วยงานของกระทรวงมหาดไทยกับ "กรุงเทพมหานคร" จึงเกิดขึ้นเป็นประจำ บางเรื่องใช้เวลาในการพิจารณาถึง ๗ เดือน จึงจะเสร็จ

นอกจากปัญหาในเรื่องงานดังกล่าวมาแล้วนี้ ยังมีประเด็นสำคัญที่เกี่ยวข้องกับปัญหาในการควบคุมของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยในเรื่องการบริหารงานบุคคลของ "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งมีผลกระทบและก่อให้เกิดปัญหาอยู่มาก เช่น ในการแต่งตั้งข้าราชการกระทรวงมหาดไทยใหม่มาดำรงตำแหน่งสำคัญ ๆ ของ "กรุงเทพมหานคร" อยู่เสมอ เช่น ตำแหน่งปลัดกรุงเทพมหานคร (ระดับ ๑๑) รองปลัดกรุงเทพมหานคร (ระดับ ๑๐) ผู้อำนวยการเขต (ระดับ ๘) การกระทำเช่นนี้ทำให้เกิดปัญหาและผลกระทบในทางลบต่อขวัญ และกำลังใจในการปฏิบัติงานของข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นอย่างยิ่ง การคัดค้านการโจมตี การแบ่งพวกแบ่งกลุ่ม ตลอดจนการแตกความสามัคคีและการไม่ร่วมมือซึ่งกันและกัน จึงเป็นสภาพและบรรยากาศโดยทั่วไปที่ข้าราชการกรุงเทพมหานครต้องประสบเห็นอยู่ตลอดเวลา

เราต้องยอมรับความจริงว่า ภารกิจของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงมหาดไทยนั้นมีอยู่มากมาย และมีขอบเขตกว้างขวาง ยิ่งกำลังความสามารถที่จะปฏิบัติงานให้เป็น

ผลคืออยู่แล้ว และกลับต้องมาเพิ่มผู้พันในการควบคุมดูแล "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งได้ชื่อว่าเป็น "นครแห่งปัญหา" เขาไปอีก จึงเป็นเรื่องยากที่จะปฏิบัติงานให้เรียบร้อยสามารถสนองประโยชน์สุขของคนเมืองหลวงได้

"กรุงเทพมหานคร" มีลักษณะของภารกิจ และชนิดของปัญหาที่แตกต่างจากจังหวัดหรือเมืองอื่น ๆ ในประเทศไทย ตามที่ผู้วิจัยได้วิเคราะห์ให้เห็นว่าโดยตลอด การแก้ไขปัญหานครหลวงจำเป็นต้องอาศัยเทคนิค วิธีการ ที่เป็นพิเศษ และจะต้องถือว่าเป็นปัญหาระดับชาติ และต้องทำเป็นระบบโดยได้รับการสนับสนุนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและรัฐบาลอย่างใกล้ชิด และจากความสำคัญของ "กรุงเทพมหานคร" ในฐานะที่เป็นองค์การปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ ซึ่งเป็นที่ตั้งของนครหลวงของประเทศไทย ซึ่งเป็นจุดรวมความสำคัญของทุกสิ่งทุกอย่างเอาไว้ โดยเฉพาะการเป็นศูนย์กลางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง จึงเป็นเหตุให้ "กรุงเทพมหานคร" ไม่อาจหลีกเลี่ยงผลกระทบ หรือการแทรกซ้อนจากอิทธิพลของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองในระดับชาติไปได้ ผู้วิจัยขอให้ความสำคัญเน้นเฉพาะไปที่กระแสความกดดัน หรืออิทธิพลทางการเมือง ไม่ว่าจะมาจากรัฐบาล พรรคการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ สื่อมวลชน ฯลฯ ซึ่งมีผลกระทบโดยตรง และมีอิทธิพลอย่างยิ่งต่อการบริหารของ "กรุงเทพมหานคร" การเปลี่ยนแปลงคณะผู้บริหารที่ดี หรือการกำหนดนโยบายที่สำคัญ และที่ไม่สำคัญก็ดี เป็นอิทธิพลทางการเมืองจากภายนอกองค์การ "กรุงเทพมหานคร" เกือบทั้งหมด

ในเมื่อ "กรุงเทพมหานคร" ซึ่งเป็นองค์การปกครองท้องถิ่นนครหลวงต้องประสบปัญหาทั้งในด้านการโครงสร้างและระบบการจัดองค์กรภายใน ปัญหาในเรื่องฐานะ บทบาท และการบริหารงานของผู้บริหาร (ฝ่ายการเมือง) และข้าราชการประจำ ปัญหาในเรื่องระบบความสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และอิทธิพลของระบบการเมืองในระดับชาติซึ่งได้วิเคราะห์มาแล้วโดยลำดับแล้วนั้น ย่อมเป็นผลกระทบอย่างสำคัญต่อประสิทธิภาพในการบริหารงาน เพื่อแก้ไขปัญหาลงและสนองตอบความต้องการของประชาชนในเขตนครหลวงเป็นอย่างยิ่ง

ข้อเสนอแนะ

จากปัญหาอันหลากหลายที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่า ความจำเป็นที่จะต้องแก้ปัญหของ กรุงเทพมหานคร เป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ความจำเป็นที่ผู้วิจัยมีความเห็นว่าจะต้องริบคำ เนินการ เป็นอันดับแรกคือ การปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง โดยเฉพาะการปฏิรูปโครงสร้างองค์กร การบริหารราชการนครหลวง เสียใหม่ เพื่อให้มีขีดความสามารถและมีประสิทธิภาพในการแก้ไข ปัญหาที่มีอยู่ในปัจจุบันและที่จะเพิ่มขึ้นมาในอนาคต จากผลการศึกษาได้แสดงให้เห็นว่า ใ้มีผู้พยายาม เสนอรูปแบบการปฏิรูปโครงสร้างการบริหารราชการนครหลวงถึง ๘ รูปแบบด้วยกัน แต่ละรูปแบบ มีข้อดี ข้อเสีย ที่แตกต่างกันออกไป ผู้วิจัยได้พยายามวิเคราะห์หารูปแบบที่เหมาะสมที่สุด โดยประยุกต์ เอาจากข้อดีของรูปแบบต่าง ๆ ที่มีผู้เสนอไว้ และจากประสบการณ์ที่ผู้วิจัยได้ปฏิบัติงานเป็นข้าราชการ กรุงเทพมหานครมาประมาณ ๑๑ ปี จากการวิเคราะห์ที่ไ้มีหลักการสำคัญ ๆ ที่ต้องให้ความระมัดระวัง เป็นพิเศษสำหรับองค์กรที่จะจัดตั้งขึ้นใหม่นี้คือ

๑. ต้อง เป็นองค์กรนำที่มีเอกภาพในการปฏิบัติงานในเขตพื้นที่นครหลวงอย่าง เด็ดขาด โดยสามารถปฏิบัติงานและรับผิดชอบต่อการแก้ไขปัญหาด่าง ๆ ได้ อย่างเต็มที่
๒. ต้อง เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพ ความคล่องตัวและการปรับตัวในการปฏิบัติงาน ทั้งในสภาพปัจจุบันและปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และสามารถประสานการปฏิบัติงานกับหน่วย ข้าง เคียง ได้ อย่าง เป็นผลดี
๓. ต้อง เป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับรัฐบาลและรัฐสภา โดยจะต้องมีฐานะและเกียรติภูมิ ที่เหมาะสมกับการ เป็นองค์กรที่รับผิดชอบการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น นครหลวง และเป็นเมืองที่สำคัญที่สุดในประเทศไทย
๔. ต้อง เป็นองค์กรที่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตพื้นที่มีส่วนร่วมในการปกครอง ตนเองได้ควย

ซึ่งจากหลักการที่สำคัญ ๆ ดังกล่าวนี้ ผู้วิจัยจึงได้เสนอกฎหมายจัดตั้ง "กระทรวงนครหลวง" เป็นองค์กรที่รับผิดชอบในการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานคร โดยมี "นครบาล" เป็นองค์กร ปกครองท้องถิ่นชั้นตรง ต่อกกระทรวงนครหลวง

ขอเสนอในการจัดตั้งกระทรวงนครหลวงนี้คือเป็นหลักการ หรือหัวใจของวิธานิพนธ์ฉบับนี้ ซึ่งผู้วิจัยได้พยายามอย่างเต็มที่กำลังความสามารถในการเสนอแนวคิด หลักการ และการพิจารณาอย่าง เป็นเหตุเป็นผล เพื่อให้ได้รูปแบบโครงสร้างที่สมบูรณ์ที่สุด เหมาะสมที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในยุคสมัยนี้ และในอนาคตอันไกลและเพื่อให้ข้อเสนอมีความเป็นจริงเป็นจัง และสามารถนำไปปฏิบัติได้ทันที หากมีเงื่อนไขทางการเมืองที่สอดคล้องต่อกัน ผู้วิจัยจึงได้กร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องขึ้นมา ๓ ฉบับ ซึ่งมีรายละเอียดปรากฏอยู่ในบทที่ ๖ แล้วนั้น

เงื่อนไขของความสำเร้จ

การจัดตั้งกระทรวงนครหลวง เป็นความพยายามของผู้วิจัยที่ตองการ เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไข้ปัญหาของกรุงเทพมหานคร แต่การแก้ไข้ปัญหาของกรุงเทพมหานคร ไม่อาจจะดำเนินการให้สำเร็จลุล่วงไปก้วยการจัดตั้งกระทรวงนครหลวงขึ้นมาเพียงอย่างเดียว ปัญหาของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นปัญหาของชาติบ้านเมือง เป็นปัญหาของระบบซึ่งมีความผูกพันเกี่ยวโยงไปทั้งหมด แต่การที่จะพูดถึงมาตรการอื่น ๆ ในการแก้ไข้ปัญหาของกรุงเทพมหานครอย่างละเอียดนั้น คงจะเป็นเรื่องเกินกำลัง และเกินขอบเขตของการจัดทำวิธานิพนธ์ฉบับนี้ไปเสียแล้ว แต่เพื่อให้การมองปัญหาเป็นไปอย่างรอบคอบ และเพื่อเป็นเชื้อของแนวทางที่จะได้มีการศึกษาถึงปัญหาของกรุงเทพมหานครในโอกาสต่อไป ผู้วิจัยใคร่จะเสนอหลักการที่สำคัญ ๒ ประการ ซึ่งถือเป็นเงื่อนไขที่สำคัญของความสำเร้จในการจัดตั้งกระทรวงนครหลวงคือ

๑. ให้มีการดำเนินการตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ซึ่งกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๕ อย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑.๑ เร่งโยกย้ายและกระจายกิจการบางประเภทให้ออกไปอยู่ในส่วนภูมิภาค

และจำกัดการขยายกิจกรรมทาง เศรษฐกิจและอุตสาหกรรมหลัก ตลอดจนการลงทุนในโครงการพัฒนาขนาดใหญ่ของรัฐ อาทิเช่น การลงทุนเพื่อการขยายสถาบันการศึกษาระดับมหาวิทยาลัยในกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล เป็นต้น

๑.๒ สนับสนุนการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลภาคตะวันออก เพื่อให้เป็นแหล่งอุตสาหกรรม

หลักแหล่งใหม่ของประเทศ และเป็นฐานรองรับทางคานแรงงาน ตลอดจนการกระจายการพัฒนาออกจากกรุงเทพมหานครได้อย่าง เป็นระบบสอดคล้องกัน เพราะการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกจะมีส่วนสัมพันธ์กับการพัฒนากรุงเทพมหานครมาก และจะเป็นการกระจายแหล่งสร้างงานออกไปจาก



กรุงเทพมหานคร ที่สามารถช่วยเบี่ยงเบนการอพยพของประชากรเข้ากรุงเทพมหานครได้เป็น
อย่างคึก

๓.๓ สนับสนุนให้มีการวางผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะให้แก่กรุงเทพมหานคร
และชุมชนหลักในเขตปริมณฑล โดยยึดผังเค้าโครงกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑลเป็นแนวทาง
วางผังเมืองทั้งกล่าวต่อไป และกำหนดให้มีมาตรการประกอบผังเค้าโครงฯ โดยแบ่งออกเป็น
๒ ระดับ ดังนี้

ก. ผังเค้าโครงระดับภาค ซึ่งครอบคลุมพื้นที่ ๖ จังหวัดของกรุงเทพมหานคร
และปริมณฑล กำหนดให้มีพื้นที่เกษตรกรรมล้อมรอบพื้นที่ชุมชนหลักในเขตปริมณฑล และมีพื้นที่สีเขียว
ซึ่งต่อเนื่องกับพื้นที่เกษตรกรรมล้อมรอบเมืองศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร เพื่อควบคุมการขยายตัว
ไปในพื้นที่เกษตรกรรมที่มีความอุดมสมบูรณ์ นอกจากนี้จะพัฒนาชุมชนหลักในเขตปริมณฑลให้เป็นศูนย์
สมบูรณ์ในตัวเอง ซึ่งเป็นศูนย์ชุมชนที่มีแหล่งสร้างงานอยู่ในบริเวณเดียวกันเพื่อรองรับการกระจาย
ตัวของประชากรจากกรุงเทพมหานคร ขณะเดียวกันจะจัดโครงข่ายบริการขั้นพื้นฐานทางเศรษฐกิจ
ที่จำเป็นให้เชื่อมโยงศูนย์กลางเมืองต่าง ๆ ในเขตปริมณฑล เพื่อลดปริมาณการจราจรให้ผ่าน
กรุงเทพมหานครน้อยที่สุด

ข. ผังเค้าโครงระดับเมืองศูนย์กลางกรุงเทพมหานคร ซึ่งคลุมถึงบริเวณ
พื้นที่บางส่วนของจังหวัดสมุทรปราการ นนทบุรี และปทุมธานี กำหนดให้มีพื้นที่สีเขียวซึ่งจะประกาศ
ให้เป็นเขตเกษตรและปลูกป้องกันน้ำท่วมล้อมรอบ และจัดระบบการระบายน้ำเป็น ๒ บริเวณ คือ
เพื่อเป็นแนวทางในการดำเนินการจัดบริการด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้เป็นไปตามความ
ต้องการของชุมชนและสอดคล้องกับการควบคุมการระบายน้ำ ตลอดจนกำหนดโครงข่ายระบบการระบาย-
น้ำรอบเมืองเพื่อป้องกันน้ำท่วมและจัดระบบการจราจรสายหลักให้มีระบบขนส่งมวลชน ระบบถนน
วงแหวนรอบเมือง ระบบเส้นทางรถไฟคอนกรีต และสถานีขนส่งสินค้าขานเมือง เพื่อแก้ไขปัญหา
การจราจรที่แออัดคับคั่ง

๓.๔ จัดระบบขนส่งมวลชนในบริเวณศูนย์กลางชุมชนหนาแน่น เพื่อให้มีการจราจร
คล่องตัวและประหยัดพลังงาน โดยพิจารณาถึงระบบขนส่งมวลชนระหว่างเมืองรอบนอกอื่น ๆ ที่
สัมพันธ์กับกรุงเทพมหานครและปริมณฑลด้วย โดยเฉพาะในภาคกลางและบริเวณชายฝั่งทะเลภาค-
ตะวันออกที่จะเป็นแหล่งอุตสาหกรรมหลักแห่งใหม่

๑.๑๑ ปรับปรุงระเบียบข้อบังคับและกฎหมายที่ล่าช้า ให้สามารถสนับสนุน การปรับปรุงกรุงเทพมหานคร เช่น กฎหมายผังเมือง การควบคุมการจัดสรรที่ดิน การควบคุม อาคาร ฯลฯ กฎหมาย ปรับปรุงบูรณะท้องถนน ปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากร รวมทั้ง ระเบียบข้อบังคับทางการเงินควย

๑.๑๒ จัดให้มีการรณรงค์เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือกับทางราชการ ในการบำรุงรักษาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ สาธารณสมบัติ และสิ่งแวดล้อมที่ดีของกรุงเทพ-มหานครควบคู่ไปกับการแก้ไขกฎหมายระเบียบข้อบังคับ

๒. ควรมีการกำหนดเป้าหมายและทิศทางในการพัฒนาให้ชัดเจน โดยจัดทำแผนพัฒนา ที่มีความสัมพันธ์สอดคล้องกับแผนพัฒนาในระดับชาติ และในขณะเดียวกันจะต้อง เป็นแผนที่ระบุสภาพ ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นอย่างรอบคอบ และสามารถถอดความออกมาเป็นแผนปฏิบัติได้อย่าง เป็นจริง

แนวทางและขอบเขตของแผนพัฒนานั้น ควรจะครอบคลุมสาระสำคัญ ๆ ดังต่อไปนี้

แผนพัฒนาสิ่งแวดล้อม

๑. การรักษาความสะอาด

เป้าหมายของการพัฒนาด้านการรักษาความสะอาดนั้นนอกเหนือจากการกำจัด สิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอย ซึ่งมีปริมาณมากขึ้นเรื่อย ๆ ตามจำนวนประชากรและระดับการพัฒนาของ เมืองแล้ว ยังน่าจะต้องคำนึงถึงมาตรการในการรักษาความสะอาดจากฝ่ายประชาชนเอง การนำวัสดุเหลือใช้และสูญเสียกลับมาใช้ประโยชน์อย่างอื่นด้วยเทคโนโลยีที่เหมาะสม และดูทาง ในการขยายขีดความสามารถในการกำจัดสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยซึ่ง เป็นทางเลือกอื่น เช่น ความร่วมมือกับภาคเอกชน เป็นต้น

*โปรดดูรายละเอียดในข้อเสนอบื้องต้นเรื่องโครงการศึกษาวิเคราะห์และจัดทำแผน พัฒนากรุงเทพมหานคร ฉบับที่ ๓ (๒๕๓๐ - ๒๕๓๔) โดยสถาบันวิจัยสภาวะแวดล้อมจุฬาลงกรณ์ มหาวิทยาลัย (อัคราเนนาไม่ปรากฏวัน เดือน ปี และแหล่งพิมพ์)

๑.๕ ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งทางรถไฟและทางน้ำให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด
 โดยการสร้างทางรถไฟเชื่อมต่อกับทางรถไฟภาคตะวันออกของกรุงเทพมหานครบริเวณเขตลากระบัง
 อ้อมลงทางใต้เลียบไปตามถนนแนววงแหวนรอบนอก มาเชื่อมกับทางรถไฟสายตะวันตก บริเวณเขต
 บางขุนเทียนและคลองจั่น เพื่อให้ระบบขนส่งทางรถไฟที่ไม่จำเป็นต้องผ่านใจกลางเมืองสามารถอ้อม
 ผ่านบริเวณจรัลจรคัมภีร์ได้ อันเป็นการช่วยแก้ปัญหาจราจรใต้ทางหนึ่งด้วย ส่วนการขนส่งทางน้ำ
 ควรส่งเสริมที่สมุทรปราการ สมุทรสาคร และบริเวณแม่น้ำบางปะกงที่ติดต่อกับเขตปริมณฑลระยองภาค

๑.๖ จัดตั้งสถานีขนส่งรถบรรทุกสินค้าและตลาดกลางในบริเวณชานเมือง-
กรุงเทพมหานคร เพื่อมิให้รถบรรทุกสินค้าเข้าสู่เขตจรัลจรคัมภีร์ภายในบริเวณศูนย์กลางชุมชนกรุงเทพ-
 มหานคร โดยส่งเสริมให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดสร้างสถานีขนส่งรถบรรทุกสินค้าดังกล่าวตาม
 บริเวณชานเมือง

๑.๗ ให้มีการศึกษาลักษณะของการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร เนื่องจาก
การพัฒนาสนามบินแห่งที่สอง พร้อมทั้งวางมาตรการป้องกันปัญหาต่าง ๆ ที่จะเกิดขึ้นอย่างเหมาะสม
 โดยคำนึงถึงความสอดคล้องตอนนโยบายการกระจายความเจริญออกไปสู่ส่วนภูมิภาค และการชลอ
 การขยายตัวของกรุงเทพมหานคร

๑.๘ เร่งรัดปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การกำจัดขยะมูลฝอย สิ่งปฏิกูลและน้ำเสีย
การป้องกันอากาศเสีย และเสียงรบกวน

๑.๙ เน้นการปรับปรุงกิจการสาธารณูปโภคในกรุงเทพมหานครให้สามารถเลี้ยงตน
เองได้ โดยกำหนดการจัดเก็บอัตราค่าบริการสาธารณะต่าง ๆ ตลอดจนมาตรการการเก็บภาษีใน
 บริเวณพื้นที่ที่ควบคุมการขยายตัวของชุมชนให้เหมาะสม เพื่อชักนำให้การลงทุนก่อสร้างได้ออกไปนอก
 บริเวณศูนย์กลางชุมชนกรุงเทพมหานคร

๑.๑๐ จัดตั้งองค์กรกลางที่จะทำหน้าที่รับผิดชอบ ให้รูปแบบการพัฒนากรุงเทพมหานคร
 สามารถดำเนินการได้อย่างแท้จริง องค์กรนี้ควรจะมีอำนาจในการกำหนดนโยบายมาตรการแผนงาน
 และจัดสรรงบประมาณในการดำเนินการ ตลอดจนการประสานการดำเนินการพัฒนาของหน่วยงาน
 ต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องทั้งในส่วนกลาง หน่วยงานท้องถิ่นและหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนองค์กรอิสระ
 ของเอกชน

- ก. มาตรการระยะสั้นและระยะยาวในการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเนื่องจากน้ำฝน น้ำเหนือและน้ำทะเลหนุน
- ข. แนวทาง ค่าใช้จ่าย และผลกระทบเชิงเศรษฐกิจของมาตรการต่าง ๆ ในข้อ ก.
- ค. การดำเนินการ จักระบบ และปรับปรุงแก้ไขระบบระบายน้ำ ทั้งระบบท่อระบายน้ำ และคลองธรรมชาติ ให้สามารถแก้ปัญหาปัจจุบัน และรับภาระให้พอเพียงต่อการขยายตัวของกรุงเทพมหานครในระยะยาว
- ง. มาตรการระยะสั้นและระยะยาวในการควบคุมปัญหาน้ำเสียจากการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ รวมทั้งค่าใช้จ่ายและผลกระทบเชิงเศรษฐกิจของมาตรการอื่น ๆ ด้วย

๓. การควบคุมและป้องกันสภาวะอากาศเป็นพิษ

ควรกำหนดเป้าหมายในเรื่องนี้อย่างเด่นชัด โดยเน้นถึงการควบคุมและป้องกันสภาวะอากาศเป็นพิษ เมื่อคำนึงถึงคุณภาพของอากาศจากผลของการจราจร โรงงานอุตสาหกรรม และอื่น ๆ

การศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนการควบคุมและป้องกันสภาวะอากาศเป็นพิษ จึงครอบคลุมถึงประเด็นต่อไปนี้

- ก. คุณภาพอากาศในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต
- ข. มาตรการที่ควรกำหนดเพื่อควบคุม ป้องกันและแก้ไขปัญหอากาศเป็นพิษ
- ค. มาตรการในการติดตาม ตรวจสอบ และประชาสัมพันธ์ให้บรรลุผลตามข้อ ข.

๔. การควบคุมและป้องกันปัญหาจากเสียง

ปัญหาจากเสียง เป็นอีกปัญหาหนึ่งที่มีแนวโน้มว่าทวีความรุนแรงมากขึ้น และอาจเป็นอันตรายต่อการดำรงชีพของชาวกรุงเทพมหานครได้ การดำเนินการควบคุมและป้องกันปัญหาจากเสียงจึงน่าจะเป็นเป้าหมายสำคัญอีกเป้าหมายหนึ่ง

ประเด็นสำคัญที่ต้องศึกษาวิเคราะห์ในการจัดทำแผนพัฒนาส่วนนี้คือ

- ก. มาตรฐานเสียงที่เกิดจากการจราจร โรงงานอุตสาหกรรม โรงมหรสพ สถานเริงรมย์ แหล่งชุมชน และอื่น ๆ

การศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ได้ผลมาประกอบการจัดทำแผนพัฒนาส่วนนี้จึงรวมถึง

- ก. การให้บริการค้ำเค็มชยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เพื่อขยายขีดความสามารถและขอบเขตพื้นที่ของการให้บริการ
 - ข. แนวทางและวิธีการที่เหมาะสมและมีประสิทธิภาพสูงในการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
 - ค. แนวทางการใช้เทคโนโลยีที่เหมาะสมเพื่อนำวัสดุที่เหลือใช้และสูญเสียแล้วกลับมาใช้ประโยชน์
 - ง. ความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการใช้มาตรการต่าง ๆ ในการรักษาความสะอาด รวมทั้งการติดตามและตรวจสอบให้บรรลุผล
 - จ. ลู่ทางและความเป็นไปได้ในการร่วมมือกับภาคเอกชนเพื่อการนี้ รวมถึงความเป็นไปได้ในการให้ภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการทั้งหมดหรือบางส่วน
๒. การป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ และการกำจัดน้ำเสีย

จะต้องมีการพิจารณาปัญหาน้ำท่วมในระยะยาวทั้งที่มีสาเหตุจากน้ำฝน น้ำเหนือและน้ำทะเลหนุน รวมถึงมาตรการทั้งระยะสั้นและระยะยาวเพื่อแก้ปัญหาน้ำท่วม ค่าใช้จ่ายสำหรับมาตรการต่าง ๆ ควรจะต่อนำมาเปรียบเทียบในเชิงวิชาการกับความสูญเสียเชิงเศรษฐกิจที่สามารถจะป้องกันไว้ได้จากมาตรการต่าง ๆ เหล่านี้ เพื่อให้สามารถวินิจฉัยได้ถึงประสิทธิผลของการลงทุนทางสังคมของกรุงเทพมหานคร นอกจากนั้นยังควรครอบคลุมถึงมาตรการและแผนดำเนินการระยะสั้นและระยะยาวสำหรับการจัดระบบระบายน้ำ โดยคำนึงถึงความคุ้มค่าเชิงเศรษฐกิจของการปรับปรุงและแก้ไขระบบระบายน้ำนั้น ๆ เพื่อให้สามารถรับภาระของเมืองที่ขยายตัวเติบโตขึ้นตามเวลา ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องแก้ไขปัญหาน้ำเสียและป้องกันมิให้ปัญหาน้ำเสียทวีความรุนแรงขึ้นจนเป็นผลเสียแก่สภาวะทาง เศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานครด้วย

ประเด็นที่ควรครอบคลุมไว้ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนการป้องกันน้ำท่วม การระบายน้ำ และการกำจัดน้ำเสียนี้จึงประกอบด้วย

- ข. มาตรการที่ควรกำหนดเพื่อควบคุม ป้องกัน และแก้ไขปัญหามลพิษอันตรายจากเสียง
- ค. มาตรการในการติดตาม ตรวจสอบ และประชาสัมพันธ์ ให้บรรลุผลตามข้อ ข.

๕. การสุขภาพอาหาร สารเคมี และยา

การดำเนินการอย่างจริงจังในค่านี้นับเป็นภารกิจที่สำคัญ ซึ่งจะต้องอาศัยการศึกษาวิเคราะห์ใน ๔ ประเด็นต่อไปนี้เป็นหลัก

- ก. มาตรฐานอาหาร สารเคมี และยา ที่มีจำหน่ายโดยทั่วไป
- ข. มาตรการเพื่อการควบคุมคุณภาพอาหาร ร้านอาหาร ส่วนประกอบอาหาร ตลาด และอื่น ๆ
- ค. มาตรการเพื่อการควบคุมคุณภาพยา สารเคมี รวมทั้งการจำหน่าย
- ง. มาตรการในการติดตาม ตรวจสอบ และประชาสัมพันธ์ให้บรรลุผลตามข้อ ข. และ ค.

๖. การจัดหาน้ำสำหรับอุปโภคและบริโภค

แม้ว่าภารกิจในการผลิตและจำหน่ายน้ำสำหรับอุปโภคและบริโภคจะอยู่ในความรับผิดชอบของกรมประปานครหลวง แต่ปัญหาความไม่ทั่วถึงของบริการนั้นยังมีอยู่โดยทั่วไปในกรุงเทพมหานคร และเป็นปัญหาพื้นฐานที่มีความรุนแรงอยู่ไม่น้อย เมื่อคำนึงถึงความสูญเสียเชิงเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการที่ประชาชนอุปโภคและบริโภคน้ำที่ไม่สะอาดพอเพียง ภารกิจในการบรรเทาปัญหานี้แม้ว่าจะจัดเป็นสิ่งที่กรุงเทพมหานครจัดให้เสริมขึ้นจากบริการของกรมประปานครหลวงก็ตาม แต่พื้นที่และปริมาณของบริการเสริมนี้มีมากและนับว่าสำคัญยิ่งประการหนึ่ง ทั้งนี้จึงควรกำหนดเป้าหมายในแผนพัฒนาส่วนนี้ไว้ด้วย โดยเฉพาะการให้บริการจัดหาน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภคในพื้นที่ที่ม่น้ำไม่เพียงพอ การจัดหาน้ำ และมาตรการในการควบคุมคุณภาพน้ำ

ประเด็นสำคัญ ๆ จะนำการศึกษาวิเคราะห์ประกอบแผนการจัดหาน้ำสำหรับอุปโภคและบริโภคจึงประกอบด้วย

- ก. การจัดหาและการให้บริการน้ำสะอาดเพื่อการอุปโภคและบริโภค โดยเฉพาะในพื้นที่ที่น้ำไม่เพียงพอและชุมชนแออัด
- ข. โครงการระยะสั้นและระยะยาวเพื่อการจัดหาน้ำ
- ค. มาตรการเพื่อการควบคุมคุณภาพน้ำเพื่อใช้ในการอุปโภคและบริโภค

แผนพัฒนาระบบการไร้ที่คืน จราจร และสาธารณูปโภค

๑. ระบบการไร้ที่คืนและการจราจร

ควรเน้นหนักที่จะดำเนินการ เรื่องนี้อย่างจริงจังและเร่งด่วน รวมถึงมาตรการที่ควรกำหนดเพื่อควบคุมและป้องกันปัญหาที่จะรุนแรงขึ้นในอนาคตตามอัตราการขยายตัวของเมือง ซึ่งยังคงมีอัตราสูงมาก เป้าหมายในส่วนนี้ครอบคลุมถึงระบบการขนส่งและการจราจรอย่างมีประสิทธิภาพ และสามารถรับมือกับสภาวะการขนส่ง และการจราจรในระยะยาวได้

ประเด็นที่สำคัญ ๆ ในการศึกษาวิเคราะห์เพื่อจัดทำแผนระบบการไร้ที่คืนและการจราจรนี้จึงรวมถึง

- ก. เป้าหมายการไร้ที่คืน เมื่อพิจารณาจากผังเมืองรวมและผังเมือง เฉพาะร่วมกับแบบจำลองการไร้ที่คืนในอนาคต
- ข. นโยบายโครงการขนาดใหญ่ของรัฐและการดำเนินการ เกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง
- ค. แนวทางการแก้ปัญหาที่อาศัยชุมชนแออัด การปรับปรุงระบบภาษีที่ดินให้สอดคล้องกับราคาที่ดินและการพัฒนาในภาคเอกชน
- ง. แนวทางการใช้ประโยชน์จากที่ดินเขตชั้นนอกและพื้นที่สีเขียว
- จ. แนวทางการพัฒนาการไร้ที่คืนเฉพาะที่ โดยเฉพาะเกาะรัตนโกสินทร์ และเขตพาณิชย์กรรมหลักต่าง ๆ
- ฉ. แนวทางการจัดระบบการขนส่งสินค้าทั้งทางบกและทางน้ำ และความเป็นไปได้ของการพัฒนาระบบการขนส่งทางน้ำ
- ช. แนวทางการจัดระบบการขนส่งผู้โดยสาร ระบบขนส่งมวลชน และโครงการขุดการคมนาคม
- ฉ. แนวทางการจัดระบบการขนส่งเฉพาะที่ โดยเฉพาะสถานีขนส่ง รถโดยสารประจำทางขนาดเล็กและรถรับจ้างสาธารณะ

๒. การจัดการสาธารณสุขโลกและสาธารณสุขการ

การจัดการด้านสาธารณสุขโลกเกือบทั้งหมดเป็นความรับผิดชอบโดยตรงของรัฐวิสาหกิจเฉพาะกรณี อย่างไรก็ตาม ภายใต้พื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นจะต้องมีส่วนในการวางแผนและประสานงานเพื่อให้การให้บริการสาธารณสุขโลกเหล่านี้เป็นไปโดยสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับกวางขยายตัวของเมือง ส่วนการจัดการด้านสาธารณสุขการนั้นก็ยังมีได้รับความสำคัญเท่าที่ควร

ประเด็นที่ตองศึกษาวิเคราะห์ประกอบารจัดทำแผนพัฒนาส่วนนี้ประกอบด้วย

- ก. การฉายภาพและประเมินความต้องการในอนาคตต่อบริการด้านไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์
- ข. ประเมินความต้องการและแนวทางดำเนินการที่เหมาะสมเกี่ยวกับ ตลาด โรงเรียน โรงพยาบาล สถานีอนามัย สถานีตำรวจ ไปรษณีย์ ตลอดจนที่เป็คโล่งและสวนสาธารณะ

แผนพัฒนาคุณภาพชีวิตและบริการสังคม

๑. การสาธารณสุข โภชนาการ และสุขภาพอนามัย

ตองมีการศึกษาวิเคราะห์ที่ครอบคลุมประเด็นต่าง ๆ ต่อไปนี้ด้วย

- ก. การวิเคราะห์โครงสร้างและกลไกการบริหารและการประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่ให้บริการด้านนี้ และกับหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ทราบถึงสาเหตุของอุปสรรคที่แท้จริงในการดำเนินงานที่ผ่านมา และเพื่อหาคำตอบที่เป็นช่องทางสำหรับการปรับปรุงประสิทธิภาพและขอบข่ายของการให้บริการสาธารณสุขแก่ชาวกรุงเทพมหานครด้วย
- ข. การวิเคราะห์สภาพปัญหาของชาวกรุงเทพมหานครด้านสุขภาพอนามัยทั้งในเชิงของการป้องกัน การรักษา และการส่งเสริมการสาธารณสุข เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายของการให้บริการได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับ

ความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งการแสวงหาแหล่งและมาตรการ
ที่เหมาะสมกับการขยายขอบข่ายและเพิ่มประสิทธิภาพของบริการสาธารณสุข-
มูลฐาน โดยการให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาสาธารณสุข
การควบคุมป้องกันโรค การส่งเสริมสุขภาพอนามัย โภชนาการและอาหาร
และการพัฒนาคุณภาพชีวิต

- ค.) การศึกษาสภาพปัญหาอาชญากรรม สิ่งเสพติด อุบัติภัย และภาวะสุขภาพจิต
ของชาวกรุงเทพมหานคร เพื่อหามาตรการที่เหมาะสมในการควบคุมและป้องกัน
อุบัติเหตุ สิ่งเสพติด และอาชญากรรม รวมทั้งมาตรการส่งเสริมความสมบูรณ์
แห่งสุขภาพจิตของประชากรในเมืองอันเป็นต้นเหตุหนึ่งของปัญหาสังคมอื่น ๆ
ด้วย

๒. การพัฒนาการศึกษา

ปัญหาการศึกษากับการมีงานทำ และปัญหาการว่างงานของประชากร ยังคงเป็นปัญหา
ใหญ่ที่มีความสำคัญมาก และเป็นเป้าหมายหลักเป้าหมายหนึ่งของการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ
ประเทศในแผนที่ ๒ โดยเฉพาะการวางแผนการศึกษาที่ให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงในโครง-
สร้างทางอายุของประชากรที่กำลังเปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็ว การขยายโอกาสทางการศึกษา
แก่ผู้ด้อยโอกาสกลุ่มต่าง ๆ และการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาให้สนอง เป้าหมายทางเศรษฐกิจ
ยิ่งขึ้น

แผนพัฒนาการศึกษาในส่วนนี้จึงต้องอาศัยการศึกษาวิจัยในหลายประเด็นด้วยกัน

- ก. การวิเคราะห์โครงสร้างการบริหารและการประสานงานของหน่วยงานใน
กรุงเทพมหานครกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะในเรื่องการรับเข้า
ศึกษาหลักสูตร การเพิ่มวุฒิครู และการปรับปรุงคุณภาพของการศึกษา
เพื่อให้สามารถวางมาตรการที่เหมาะสมที่สุดกับภาวะการให้บริการ
ทางการศึกษาในพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นดำเนินการโดยหลายหน่วยงาน
และการประสานงานในช่วงหัวเลี้ยวหัวต่อนั้นมีความสำคัญยิ่ง

- ข. การวิเคราะห์รูปแบบและการประสานระหว่างการศึกษาในระบบโรงเรียนกับการศึกษานอกระบบโรงเรียน และการศึกษาตามอัธยาศัย เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของการให้บริการและสามารถขยายโอกาสทางการศึกษาให้กว้างขวางขึ้นอย่างเหมาะสม นอกจากนั้นก็ต้องอาศัยการวิเคราะห์ถึงการจัดการศึกษาพิเศษแก่ผู้ด้อยโอกาสทางร่างกาย จิตใจ สติปัญญา และเศรษฐกิจสังคม และแก่เด็กเล็กก่อนวัยเรียน เพื่อให้สามารถหาช่องทางในการใช้ทรัพยากรเพื่อจัดการศึกษาได้อย่างเกิดประโยชน์สูงสุด ในการให้ความเสมอภาคทางการศึกษา
- ค. การศึกษาหามาตรการและวิธีการต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงคุณภาพของการศึกษาทั้งในแง่ของการขาดแคลนทรัพยากร และการคอบุคคลจากสาขาที่อื่น
- ง. ศึกษาถึงสภาวะการมีงานทำและการว่างงานในกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่แท้จริงและสามารถหาช่องทางพัฒนาการศึกษาให้สนองวัตถุประสงค์ในการแก้ปัญหาเรื้องานนั้นอีกทางหนึ่ง

๓. บริการด้านสวัสดิการสังคม

การวางแผนในส่วนนี้เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชากรในท้องถิ่นอย่างแท้จริงและลดความสูญเปล่าของการใช้ทรัพยากรอันจำกัด จำเป็นต้องศึกษาเตรียมการในประเด็นต่าง ๆ รวมถึง การศึกษาเพื่อหารูปแบบ วิธีการของการให้บริการด้านสวัสดิการสังคม ซึ่งมีขอบข่ายครอบคลุมกว้างขวางมากนับตั้งแต่กิจกรรมนันทนาการรูปแบบต่าง ๆ อาทิ คนตรี กีฬา การออกกำลังกาย ไปจนถึงสวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น พิพิธภัณฑ์ หอสมุดประชาชน ศาลาและวัฒนธรรม และสวัสดิภาพและความปลอดภัย การศึกษาเพื่อหาแนวทางที่จะพัฒนาประชากรกรุงเทพมหานครให้มีระเบียบวินัยดีและสุขภาพที่ดีวนหนา และการศึกษาเพื่อกำหนดแนวทางการเพิ่มคุณภาพชีวิตของชาวกรุงเทพมหานครโดยทั่วไปด้วย การศึกษาในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้จะต้อง เน้นหนักและมุ่ง ไปสู่กลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดสวัสดิการสังคมแต่ละประเภทเป็นการ เฉพาะ นอกเหนือไปจากการสังคมสงเคราะห์ทั่ว ๆ ไป และจะต้อง เน้นถึงวิธีการที่จะปรับปรุงคุณภาพของการให้บริการด้านสวัสดิการสังคมประเภทนั้น ๆ ด้วย

๔. การพัฒนาชุมชนแออัด

ความรู้เกี่ยวกับชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานครในปัจจุบันแม้ว่าจะมีอยู่พอสมควร ในแง่ที่ว่าชุมชนแออัดมีการขยายตัว เคลื่อนที่ และมีสภาพปัญหาเศรษฐกิจสังคมค่อนข้างมาก แต่การแก้ไขปัญหามหาชุมชนแออัดก็ยังไม่สามารถดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพมากนัก ซึ่งอาจเนื่องมาจากธรรมชาติของชุมชนแออัดที่มีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วมาก การพัฒนาชุมชนแออัดจึงยังเป็นเป้าหมายหลักอีกเป้าหมายหนึ่ง และในการวางแผนพัฒนาส่วนนั้นนอกเหนือไปจากข้อสนเทศที่มีอยู่จากการศึกษาวิจัยอื่น ๆ แล้ว ยังจำเป็นต้องศึกษาเพิ่มเติมในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับปัญหาและสภาพชุมชนแออัดในปัจจุบันและแนวโน้มที่จะเป็นไปในอนาคต การขยายตัวของชุมชนแออัด และเฉพาะอย่างยิ่งคุณภาพชีวิตของชุมชนแออัด เพื่อให้สามารถกำหนดเป้าหมายและมาตรการที่เหมาะสมกับภาวะการณ์ในการลดการขยายตัวของชุมชนแออัด และแก้ปัญหาของชุมชนแออัดที่มีอยู่ การวิเคราะห์ถึงแผน นโยบายและมาตรการต่าง ๆ ของหน่วยงานต่าง ๆ ที่ปฏิบัติงานเกี่ยวกับชุมชนแออัดในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอยู่ากหน่วยงาน ก็มีความจำเป็นอย่างยิ่ง ทั้งนี้เพื่อการประสานงานให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและลดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน และการวิเคราะห์ถึงโครงสร้างการบริหารงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องก็เป็นประเด็นที่จำเป็นในการหาช่องทางในการพัฒนาองค์กรที่เกี่ยวข้องให้สามารถดำเนินงานด้านการปรับปรุงชุมชนแออัดได้อย่างเหมาะสม ตลอดจนสามารถวางแผนทาง ระดมทรัพยากรจากภาคเอกชนเข้ามาเสริมการพัฒนาชุมชนแออัดนี้ด้วย

๕. การพัฒนาคุณภาพชีวิต

การพัฒนาคุณภาพชีวิตนั้นยังมีอีกหลายส่วนที่นอกเหนือไปจากการสาธารณสุขและการศึกษา และในหลายส่วนที่นอกเหนือไปนี้ยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง แนวทางและมาตรการในการพัฒนาคุณภาพชีวิตของชาวกรุงเทพมหานครนี้อาจต้องเริ่มต้นจากการศึกษาอย่างกว้าง ๆ ถึงลักษณะและความต้องการของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ รวมทั้งศึกษาถึงลักษณะสังคมเมือง และการเปลี่ยนแปลงในสังคมของความเป็นเมือง ขณะเดียวกันก็ต้องพิจารณาถึงดัชนีชี้คุณภาพชีวิตของชาวกรุงเทพมหานครที่เหมาะสม เพื่อที่จะนำข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้มาใช้เป็นแนวทางในการกำหนดมาตรการต่าง ๆ ในแผนพัฒนาคุณภาพชีวิตอย่างเหมาะสมต่อไป



แผนพัฒนารายจ่าย

๑. การปรับปรุงค่านายใจจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม

ภารกิจในความรับผิดชอบในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครนั้นมีขอบข่ายกว้างขวางมาก และนอกจากจะให้บริการพื้นฐานแก่ประชากรในปัจจุบันแล้ว ยังต้องเตรียมการสำหรับบริการแก่ประชากรในอนาคตที่เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ ด้วย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการให้บริการอย่างเพียงพอ ทั้งปัจจุบันและอนาคต จึงมีภาระต้องใช้เงินงบประมาณเป็นจำนวนมากในแต่ละปี ทั้งนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการวางแผนพัฒนาเพื่อปรับปรุงค่านายใจ โดยเฉพะอย่างยิ่ง รายใจจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียมให้เพียงพอที่จะสนับสนุนรายจ่าย

จำเป็นต้องศึกษาและทำแผนการปรับปรุงค่านายใจจากภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ในประเด็นต่าง ๆ ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์ความเป็นธรรมและประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจของระบบภาษีที่จัดเก็บอยู่ในอดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งครอบคลุมถึงประเภทหรือชนิดของภาษีอากร อัตราภาษี ฐานภาษี ปริมาณเงินภาษีอากรและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ เพื่อให้สามารถประเมินสถานการณ์และความเหมาะสมของระบบภาษีท้องถิ่นที่ใช้ในปัจจุบัน นอกจากนี้ยังจะต้องวิเคราะห์ถึงความสามารถและต้นทุนในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ประกอบการพิจารณาด้วย การวิเคราะห์ถึงการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษี ฐานภาษี หรือเพิ่มภาษีชนิดใหม่ รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับอย่างยิ่ง ในการกำหนดนโยบาย และมาตรการสร้างระบบภาษีท้องถิ่นให้เป็นธรรมและมีประสิทธิภาพเชิงเศรษฐกิจยิ่งขึ้น

๒. การปรับปรุงค่านายจ่าย

เพื่อให้การใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงต้องศึกษาและทำแผนพัฒนาการปรับปรุงค่านายจ่ายในประเด็นต่าง ๆ เหล่านี้

ก. วิเคราะห์กระบวนการงบประมาณแบบแผนงานและโครงการ เพื่อประเมินประสิทธิภาพของระบบงบประมาณดังกล่าว ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงานและโครงการ ทั้งนี้เพื่อหากระบวนการและวิธีการปรับปรุงระบบงบประมาณให้มีประสิทธิภาพสูงสุด

ข. วิเคราะห์ระบบการศึกษาระเบียบผล เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ประเมินผล การใช้จ่ายตามงบประมาณของ โครงการต่าง ๆ ตลอดจนถึงการตรวจสอบ ทั้งการตรวจสอบโดย ผู้ตรวจสอบภายใน และผู้ตรวจสอบภายนอก หาข้อบกพร่องและวิธีแก้ไข เพื่อให้สอดคล้องและเพิ่ม ความสมบูรณ์ให้ทั้งงบประมาณในระบบแผนงานและโครงการยิ่งขึ้น

ค. วิเคราะห์ระบบจัดซื้อและพัสดุที่ใช้ในปัจจุบัน หาข้อที่ข้อเสียเพื่อเปรียบเทียบกับระบบการจัดซื้อกลางและคลังพัสดุ เพื่อเสนอวิธีที่เหมาะสมในแง่ของความคล่องตัวในการปฏิบัติงาน ประหยัดค่าใช้จ่ายและปรับปรุงประสิทธิภาพของการบริหารราชการในขณะเดียวกันควย และท้ายที่สุด เพื่อให้การวางแผนพัฒนาสมบูรณ์ครบวงจร การศึกษาเพื่อประมาณการรายจ่ายจำแนกตามแผนงาน และหน่วยงานเป็นรายปีตลอดระยะ ๕ ปีข้างหน้า ในส่วนที่เป็นงานประจำนั้นจะเป็นกรอบของแนวทาง ที่สำคัญยิ่ง เมื่อนำไปประกอบกับรายจ่ายลงทุนภายใต้การตัดสินใจของกรุงเทพมหานครแล้ว

๓. การพัฒนาการพาณิชย์

จำเป็นต้องเตรียมการโดยศึกษาในประเด็นต่าง ๆ เริ่มต้นจาก การวิเคราะห์ การบริหารการพาณิชย์ของกิจกรรมทาง ธุรกิจและการบริหารทรัพย์สินในรูปแบบต่าง ๆ ที่ดำเนินการ อยู่ในปัจจุบัน ปริมาณรายรับที่ได้จากกิจกรรมแต่ละประเภท การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการลงทุน ในแต่ละกิจกรรมในปัจจุบัน และที่สำคัญที่สุดคือ การศึกษาลู่ทางและความเป็นไปได้ของการลงทุน ในรูปแบบใหม่ เพื่อปรับปรุงประสิทธิภาพของกิจกรรมเดิม หรือถอนตัวจากการดำเนินการนั้น เพื่อให้เอกชนดำเนินการแทน หรือเริ่มลงทุนในกิจกรรมพาณิชย์ใหม่ หรือศึกษาลู่ทางความเป็นไปได้ ในการร่วมลงทุนกับภาคเอกชน ทั้งนี้โดยให้สอดคล้องกับทิศทางที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖

แผนพัฒนาการบริหารและการปกครอง

๑. การพัฒนาองค์การและการจัดการ

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นองค์กรการบริหารราชการขนาดใหญ่มาก และเนื่องจาก ลักษณะงาน และชนิดของภารกิจมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างมากและเร็ว การปฏิรูปโครงสร้างจึงเป็น ประเด็นสำคัญมากประเด็นหนึ่งในการวางแผนพัฒนาโดยทั่วไปเพื่อให้องค์กรสามารถปรับตัวและแสวงหา

กลวิธีในการปรับปรุงประสิทธิภาพของระบบ และการให้บริการไ้รวดเร็วและกว้างขวางอยู่
เสมอ

การปฏิรูปโครงสร้างของกรุงเทพมหานครนี้จะต้องอาศัยการศึกษาวิเคราะห์
ในหลายประเด็น กล่าวคือ

ก. วิเคราะห์โครงสร้างการจัดองค์การ การกำหนดภารกิจความรับผิดชอบ
อำนาจหน้าที่การกระจายอำนาจความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการ
ประจำ รวมทั้งรูปแบบและแนวทางเลือกเพื่อการพัฒนา

ข. วิเคราะห์กระบวนการเสนอต่อกรให้บริการประชาชน การกระจายบริการ
สู่ระดับท้องถิ่น ชันตอนและระเบียบปฏิบัติ เทคโนโลยีการวัดประสิทธิภาพในการให้บริการ และทางเลือก
เพื่อการพัฒนา

ค. วิเคราะห์ระบบกระบวนการและองค์กรในการวางแผนพัฒนาและแผนปฏิบัติ-
การระบบข้อมูลเพื่อการบริหาร รวมทั้งการใช้คอมพิวเตอร์ การติดตามการวัดและประเมินผล
เสนอแนะทางเลือกเพื่อสร้างความแข็งแกร่งให้กับหน่วยงานนโยบายและแผน ศูนย์ข้อมูลและกลไก
ในการติดตามวัดผลการประเมินผลเพื่อให้เป็นเครื่องมือของผู้บริหารระดับสูง

ง. วิเคราะห์เครื่องมือ อุปกรณ์ สถานที่ทำงาน ตลอดจนสิ่งอำนวยความสะดวก
ในการปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ

๒. การพัฒนาการบริหารงานบุคคล

บุคลากรขององค์กรมีบทบาทสำคัญมากต่อการพัฒนาและการเพิ่มประสิทธิภาพของ
องค์กรนั้น ๆ องค์กรขนาดใหญ่ จึงมีบุคลากรจำนวนมาก จำเป็นอย่างยิ่งที่คงจะมีการจัดวางระบบ
และวิธีการบริหารงานบุคคลอย่างเหมาะสมและให้ประสิทธิภาพสูง และจำเป็นเช่นกันที่จะต้องมี
การพัฒนาบุคลากรอยู่เสมอ แผนการพัฒนาการบริหารงานบุคคลในส่วนนี้จึงรวมถึงประเด็นสำคัญ ๆ
๕ ประเด็นคือ การพัฒนาระบบบริหารงานบุคคล การวางแผนกำลังคน การพัฒนาบุคลากร สวัสดิการ
และระบบข้อมูล

การวางแผนส่วนนี้จึงต้องอาศัยการศึกษาวิเคราะห์เฉพาะเจาะจงเป็นราย
ประเด็นดังนี้

ก. วิเคราะห์ระบบ กระบวนการและองค์กร การบริหารงานบุคคล ทบทวน-
นโยบายและกลยุทธ์ การบริหารงานบุคคล การสรรหาบรรจุแต่งตั้ง โยกย้าย การให้ความศึกษาอบรม
การเลื่อนตำแหน่ง และลงโทษ วินัย การร้องทุกข์และอุทธรณ์

ข. การวางแผนกำลังคน โดยคาดการณ์ความต้องการกำลังคนในอนาคตทั้งเชิง
ปริมาณและคุณภาพ การวางแผนทดแทน การวางแผนพัฒนาอาชีพ ตลอดจนการวางแผนลดกำลังคน
ในบางจุด

ค. การวางแผนและแนวทางพัฒนาบุคลากรทั้งด้านคุณภาพ ทักษะ จริยธรรมหรือ
จรรยาบรรณ และปรับปรุงทัศนคติเพื่อรับใช้ประชาชน

ง. วิเคราะห์การให้สวัสดิการและผลประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่น เพื่อการสร้าง
ขวัญและกำลังใจ

จ. การสร้างระบบข้อมูลเพื่อการบริหารงานบุคคล

๓. การพัฒนากฎหมาย ข้อปฏิบัติ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง และการบังคับใช้

การวางแผนพัฒนาองค์การในส่วนนี้จึงเป็นการสังคายนาและหาจุดทางแก้ไข
ปรับปรุงและ หรือยกเลิกกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องให้เกิดความเป็นธรรมและสร้างเสริม
ประสิทธิภาพในการบริหารราชการ และกระบวนการกับมาตรการในการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่
ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด

การศึกษาเพื่อเตรียมการจัดทำแผนในส่วนนี้จะครอบคลุมถึงการศึกษาวิเคราะห์
กฎหมาย ข้อปฏิบัติ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่ง เพื่อเสนอแนวทางเพื่อการแก้ไขปรับปรุง และการ-
รวบรวมเข้าเล่มและจัดหมวดหมู่ เพื่อความสะดวกในการใช้ การศึกษากระบวนการบริหาร เพื่อ-
เสนอแนะแนวทางการจัดทำคู่มือปฏิบัติการ (manuals) ด้านต่าง ๆ และการศึกษาวิเคราะห์
การบังคับใช้กฎหมาย ข้อปฏิบัติ ระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่ง เพื่อหาแนวทางให้เกิดการบังคับใช้
อย่างมีประสิทธิภาพ

๔. การพัฒนาการเมืองและการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคเอกชนในการพัฒนา
กรุงเทพมหานคร

การพัฒนาทางการเมือง และบทบาทกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เป็นจุดแจะสำคัญยิ่งของการปกครองท้องถิ่นในระบบประชาธิปไตย ซึ่งจะต้องเร่งรัดพัฒนาในส่วนนี้ให้กว้างขวางมากที่สุด เพื่อให้การพัฒนากรุงเทพมหานครประสบความสำเร็จด้วยดีได้

ในการวางแผนส่วนนี้จำเป็นต้องอาศัยการวิเคราะห์ถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหาร บทบาทของผู้นำท้องถิ่น การประชาสัมพันธ์ (public affairs) ประชาสัมพันธ์ และการสร้างภาพพจน์ที่ดี การวิเคราะห์การพัฒนาการเมือง บทบาทขององค์กรในการพัฒนา พฤติกรรมการใช้สิทธิเลือกตั้ง การส่งเสริมประชาธิปไตย และการวิเคราะห์บทบาทของภาคเอกชนและประชาชนในการมีส่วนร่วมบริหารพัฒนาการ และการแสวงหาช่องทางเพื่อการพัฒนา

แนวทางทั้งหมดที่กล่าวมานี้ถือเป็นมาตรการข้างเคียงที่สำคัญที่จะต้องมีดำเนินการอย่างจริงจัง และต่อเนื่อง เพราะจะเป็นเงื่อนไขที่จะทำให้ข้อเสนอในการปฏิรูประบบบริหารราชการนครหลวง โดยการจัดตั้งกระทรวงนครหลวง ซึ่งผู้วิจัยเสนอมานั้นประสบความสำเร็จสมความมุ่งหมายทุกประการ.

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย