

# บ้านพัฒนาบริหารศาสตร์

## การสัมมนาเรื่อง “กรุงเทพมหานคร”

ณ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ วันอาทิตย์ที่ 6 กรกฎาคม 2518

เนื่องจากในวันที่ 10 สิงหาคม 2518 จะมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการ รองผู้ว่าการและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของกรุงเทพมหานครที่ตำแหน่งเหล่านี้จะได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กลุ่มสัมมนาซึ่งประกอบด้วยประชาชนหลายอาชีพจึงเห็นว่าเป็นโอกาสเหมาะสมที่จะมีการแลกเปลี่ยนทัศนะเกี่ยวกับปัญหาต่าง ๆ รวมตลอดถึงแนวทางแก้ไขเพื่อให้การดำเนินงานของกรุงเทพมหานครเป็นไปโดยมีประสิทธิภาพและสนองความต้องการของประชาชนให้มากที่สุด

การสัมมนาอย่างไม่เป็นทางการและเป็นการภายในครั้งนี้ได้แยกพิจารณาเรื่อง “กรุงเทพมหานคร” ออกเป็น ๓ ประเด็นด้วยกันคือ การบริหารกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และบริการของกรุงเทพมหานคร

การสรุปผลการสัมมนาเสนอต่อประชาชนครั้งนี้ก็เพื่อที่จะช่วยให้แนวทางสำหรับประชาชนที่สนใจในการพิจารณาต่อไปเกี่ยวกับปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาเพื่อปรับปรุงการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ยิ่งกว่านั้น กลุ่มสัมมนายังหวังว่าข้อเสนอต่างๆ เหล่านี้อาจจะช่วยประกอบการวินิจฉัยของผู้มีสิทธิเลือกตั้งในการที่จะใช้สิทธิเลือกบุคคลที่เหมาะสมที่สุดเพื่อเข้ารับตำแหน่งต่างๆ ในการเลือกตั้งที่จะมีขึ้นในวันที่ 10 สิงหาคม อีกด้วย

### สรุปผลการสัมมนา

กลุ่มสัมมนามีความเห็นร่วมกันว่าการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครนั้น มีปัญหามาก และได้สะสมติดต่อกันมา ไม่ว่าในแง่การบริหาร การดำเนินงานของผู้ว่าราชการ และการให้บริการแก่ประชาชน การดำเนินงานต่างๆ ยังมีข้อบกพร่องและห่างไกลจากสภาพการณ์ที่น่าพึงปรารถนาอยู่อย่างมาก ที่สำคัญก็คือขาดเป้าหมายและแผนการที่ดีและเหมาะสม รวมตลอดถึงขาดการประสานงานที่มีผลในการที่จะทำให้การดำเนินงานต่างๆ บรรลุเป้าหมายร่วมกันและสนองต่อความต้องการของประชาชน

กลุ่มสัมมนาขอเสนอผลสรุปของการสัมมนาตามประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

### การบริหารกรุงเทพมหานคร

#### 1. การบริหารของกรุงเทพมหานคร สนองต่อแนวความคิดประชาธิปไตยเพียงใด

กรุงเทพมหานครตั้งขึ้นมาเพื่อให้เป็นองค์การบริหารงานท้องถิ่นอย่างแท้จริง แต่สภาพของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นเสมือนมรดกที่ได้รับมาจากการรวมเอาเทศบาลทั้ง 2 แห่ง และหน่วยงานราชการภูมิภาคกับหน่วยงานท้องถิ่นรูปอื่นเข้าด้วยกัน เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัด และสุขาภิบาล เป็นต้น ฉะนั้นการแบ่งโดยพื้นที่ความรับผิดชอบของเขตต่างๆ จึงเป็นไปตามรูปเดิม มิได้มีการปรับปรุงแก้ไขให้เหมาะสมกับสภาพที่ควรจะเป็น

#### ข้อเสนอแนะ

1. ควรให้มีการปรับปรุงแก้ไขอาณาเขตความรับผิดชอบของเขตต่างๆ ให้เหมาะสมกับจำนวนพื้นที่และความหนาแน่นของประชากร

2. ควรแก้ไขให้การควบคุมการบริหารของเขตที่ได้รับการปรับปรุงแล้วให้ดียิ่งขึ้นโดยจูงใจให้ประชาชนในเขตนั้นๆ เข้ามีส่วนร่วมในการควบคุมมากขึ้น เช่น ให้ประชาชนเสียภาษีโดยตรงเพื่อจะได้มีความรู้สึกว่าเขามีส่วนรับผิดชอบการบริหารท้องถิ่นมากขึ้น

3. จัดให้มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยงานท้องถิ่น คือ กรุงเทพมหานครให้แน่นอนชัดเจน

4. สภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน มีผู้แทนเขตโดยการเลือกตั้งจากประชาชนร่วมเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่คล้ายฝ่ายนิติบัญญัติควบคุมการดำเนินงานของกรุงเทพมหานครอยู่แล้ว แต่ควรส่งเสริมให้ประชาชนในแต่ละเขตได้มีส่วนร่วมในการควบคุมและติดตามผลงานของแต่ละเขตให้มากยิ่งขึ้น

5. สำหรับเขตต่างๆ ค่อยไปในอนาคตเมื่อประชาชนมีความเข้าใจการบริหารมากขึ้นก็ควรจะให้มีส่วนผู้แทนเขตแต่ละเขต และให้มีการเลือกตั้งหัวหน้าเขตโดยตรงด้วย

6. ควรส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการประชาสัมพันธ์เกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจในสิทธิหน้าที่ของประชาชนและบทบาทของกรุงเทพมหานครให้มากขึ้น

**๒. โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร**

โครงสร้างของกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ ในสภาพปัจจุบันนอกจากหน่วยงานต่างๆ ที่กรุงเทพมหานครควรได้รับการสนใจแก้ไขปรับปรุงเป็น ๖ หน่วยงาน คือ

๒.๑ หน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่มีอยู่ตามกฎหมายแต่ยังไม่ได้จัดตั้งขึ้น เช่น ตำรวจเทศกิจ ซึ่งอาจจะโอนตำรวจมาจากหน่วยงานเดิมหรือรับเข้าใหม่ก็ได้

๒.๒ หน่วยงานที่เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่กรุงเทพมหานครไม่ได้ทำ เช่น การบรรเทาสาธารณภัย การพัฒนาและการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และการปรับปรุงที่อยู่อาศัย เป็นต้น

๒.๓ งานในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร แต่ให้หน่วยงานอื่นทำ เช่น งานการติดตั้งสัญญาณไฟจราจร มอบให้กองกำกับการตำรวจจราจรจัดทำ เป็นต้น

๒.๔ หน่วยงานที่ควรตั้งใหม่ เช่น ศาลจราจร ศาลพิจารณาคความผิดเกี่ยวกับข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เพื่อให้การเปรียบเทียบคดีต่างๆ เป็นไปโดยรวดเร็ว

๒.๕ หน่วยงานที่อิงอยู่กับกรุงเทพมหานคร เช่น งานสรรพากรและงานศึกษาธิการจังหวัด

๒.๖ หน่วยงานที่เป็นกิจการสาธารณูปการแต่ไม่ได้อยู่ในความรับผิดชอบของกรุงเทพมหานคร เช่น ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การเดินรถโดยสาร ฯลฯ เป็นต้น

**ข้อเสนอแนะ**

ควรรับคำเนิการแก้ไขปรับปรุงหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวให้มีอำนาจหน้าที่เพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้ และหน่วยงานใดที่เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครก็ควรรับคำเนิการ เช่น ตำรวจเทศกิจ เป็นต้น การปรับปรุงควรคำนึงการจากหน่วยที่สมควรกระทำได้ง่ายๆ ก่อน เช่น จัดตั้งศาลจราจร เป็นต้น

**๓. ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าการกรุงเทพมหานครกับสภา และความสัมพันธ์ของกรุงเทพมหานครกับรัฐบาล**

ตามพระราชบัญญัติของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน จะเห็นได้ว่า

๓.๑ ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นผู้บริหารที่มีอำนาจมาก ทั้งนี้โดยมีความมุ่งประสงค์ที่จะให้ผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร ซึ่งประชาชนเลือกตั้งขึ้นมา มีอำนาจในการบริหารเต็มที่

๓.๒ ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับรัฐบาลมีลักษณะพิเศษดังนี้

3.2.1 กรุงเทพมหานครมีลักษณะพิเศษต่างไปจากรูปการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ เพราะเป็นศูนย์รวมของการบริหาร การค้าขาย และการอุตสาหกรรม

3.2.2. รัฐบาลยังควบคุมในทางการเงินอุดหนุนอยู่

ข้อเสนอแนะ

1. ขอให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจพิเศษที่จะไม่ต้องใช้ระเบียบเช่นเดียวกับเทศบาลอื่น ๆ
2. รัฐบาลควรควบคุมเฉพาะเงินพิเศษที่สำคัญ เช่น โครงการใหญ่ๆ แต่งานปกติไม่ควรเข้าไปยุ่งเกี่ยว

#### 4. ความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับเขตต่าง ๆ

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครอาจแยกเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานออกได้เป็น 2 ระดับ คือ งานเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและงานด้านวิชาการ ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางอยู่ที่ศาลาว่าการ กรุงเทพมหานคร กับงานด้านปฏิบัติซึ่งเป็นงานของเขตและแขวง ขณะนี้ยังมีได้มีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานกลางของกรุงเทพมหานคร กับหน่วยงานปฏิบัติให้ชัดเจน จึงทำให้เกิดปัญหาล่าช้ายุ่งยากเกิดขึ้นเสมอ

ข้อเสนอแนะ

4.1 ศึกษาระเบียบแบบแผนต่าง ๆ และแก้ไขข้อบกพร่อง เพื่อให้เกิดสัมพันธภาพอันดีในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครกับเขต

4.2 ในกรณีที่เป็นการค้าโครงการหรืองานใหม่ ๆ ควรสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วม โดยใช้กลุ่มอิทธิพลผลประโยชน์จากคนในแต่ละเขตเข้าไปมีบทบาทในการบริหารงานของเขตให้มากขึ้น

4.3 จัดให้มีแผนงานหลักในการปฏิบัติงานโดยความร่วมมือจากหน่วยวิชาการคือสำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร และสำนักต่าง ๆ หน่วยปฏิบัติงานได้แก่เขตและศูนย์ต่างๆ กับฝ่ายตัวแทนประชาชนคือสภากรุงเทพมหานคร

4.4 ควรมีการติดตามการปฏิบัติตามแผน

#### 5. การบริหาร

สภาพการบริหารงานของกรุงเทพมหานครขณะนี้อาจพิจารณาปัญหาการบริหารโดยแยกออกเป็นปัญหาสำคัญได้ 3 ประการ คือ ปัญหาการบริหารทั่วไป ปัญหาการบริหารงานบุคคล และปัญหาการบริหารงานคลัง

5.1 การบริหารทั่วไป การบริหารของกรุงเทพมหานครยังมีอิสระในการดำเนินงานน้อย ไม่คล่องตัว จึงเป็นผลทำให้การบริหารขาดประสิทธิภาพ เช่น

5.1.1 การปรับปรุงแก้ไขเปลี่ยนแปลงส่วนราชการต้องจัดทำเป็นพระราชกฤษฎีกา ทำให้งานของกรุงเทพมหานครไม่คล่องตัว

5.1.2 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยังควบคุมการบริหารงานของกรุงเทพมหานครอยู่มาก เช่น มีอำนาจตรวจสอบและยับยั้งการปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครได้

#### ข้อเสนอแนะ

1. ควรทบทวนปรับปรุงให้อำนาจในการแก้ไขปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงส่วนราชการให้กระทำได้สะดวกขึ้น เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีอิสระมากขึ้น

2. รัฐบาลควรผ่อนคลายการควบคุมกรุงเทพมหานครน้อยลง เพื่อจะให้มีความอิสระในการบริหารได้สะดวกและรวดเร็วขึ้น

5.2 การบริหารงานบุคคล แม้ว่าโดยหลักการจะให้กรุงเทพมหานครมีคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเอง เรียกว่า "ก.ภ." เพื่อให้มีความอิสระในการบริหารบุคคลมากขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังต้องใช้อัตราเงินเดือนและกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ของ ก.พ.อยู่เป็นอันมาก ทำให้ไม่สามารถหาคนดีมาปฏิบัติงานในกรุงเทพมหานครได้ ประกอบกับโอกาสในการที่ก้าวหน้าหรือโยกย้ายในที่หน่วยงานอื่นก็น้อย ทั้งยังมีความรู้สึกที่ว่าข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการท้องถิ่นทำให้มีศักดิ์ศรีน้อย คนที่มีความรู้ความสามารถจึงไม่นิยมไปรับราชการในกรุงเทพมหานคร

#### ข้อเสนอแนะ

1. ให้กรุงเทพมหานครสร้างระบบการบริหารงานบุคคลของตนเอง โดยกระจายงานบริหารงานบุคคลไปยังเขตให้มากขึ้น

2. จ้างผู้มีความรู้ความสามารถโดยให้เงินเดือนเช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจ การจ้างโดยให้เงินเดือนสูงเช่นนี้จะไม่มีผลกระทบกระเทือนต่อข้าราชการประจำ

3. กำหนดขอบเขตในการบริหารงานบุคคลไว้กว้าง ๆ เฉพาะหลักการที่สำคัญให้มีอิสระในการบริหารงานบุคคลมากขึ้น

4. ให้อำนาจในการตัดสินใจในด้านการปรับปรุงการบริหารงานบุคคลมากขึ้น รัฐบาลจะเข้าไปแทรกแซง ได้เฉพาะ กรณีที่กรุงเทพมหานครปฏิบัติเกินขอบเขตและกฎเกณฑ์ที่กำหนดไว้เท่านั้น

5.8 การบริหารงานคลัง การบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานคร เมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยงานอื่นแล้วจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีงบประมาณในวงเงินที่สูงมากนับจำนวนพันล้านบาท และรายได้ของกรุงเทพมหานครนอกเหนือจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลแล้วก็ยังมีรายได้จากการปฏิบัติงานธุรกิจอื่น ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้อีกมากมาย แต่การบริหารงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานครก็ยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ซึ่งจะเห็นได้จากการใช้จ่ายเงินที่ได้รับอนุมัติแต่ละปีแล้วไม่หมดหรือปฏิบัติงานตามโครงการไม่เสร็จสิ้น จึงต้องคืนเงินเหล่านั้นกลับไปเป็นเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร บางปีกรุงเทพมหานครมีเงินสะสมถึง 400 ล้านบาท ข้อที่น่าสังเกตเกี่ยวกับการบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานคร คือ การใช้จ่ายเงินไม่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติงานหรือในบางกรณีก็ขาดแผนการดำเนินงาน การใช้จ่ายเงินจึงล่าช้า นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีอันเป็นรายได้สำคัญก็ยังไม่รัดกุมและมีช่องโหว่รั่วไหลอีกมาก

#### ข้อเสนอแนะ

1. ควรกำหนดอัตราสูงสุดของภาษีที่จะให้กรุงเทพมหานครจัดเก็บไว้ ส่วนวิธีการจัดเก็บควรปล่อยให้เป็นที่ของกรุงเทพมหานครจะดำเนินการเอง
2. ปรับปรุงระเบียบและวิธีการคลังให้เป็นระเบียบของกรุงเทพมหานครเอง เพราะกรุงเทพมหานครรวมหน่วยงานหลายหน่วยเข้ามาทำให้ระเบียบปฏิบัติไม่เหมือนกัน
3. ปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้ได้ให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพมากขึ้น
4. การใช้จ่ายด้านการคลังโดยเฉพาะกิจการทางองค์การพิเศษของกรุงเทพมหานครควรสร้างระเบียบการคลังให้มีลักษณะประหยัดและรัดกุมกว่าเดิม
5. สร้างแผนการปฏิบัติงานโดยจัดทำเป็นงบประมาณโครงการ เพื่อให้การใช้จ่ายเงินของกรุงเทพมหานครได้ผลดียิ่งขึ้น
6. กำหนดการตรวจสอบหลังจ่ายให้รัดกุมและมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

## ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

การพิจารณาในประเด็นดังกล่าวข้างต้น กลุ่มสัมมนาฯ ได้พิจารณาถึงความจำเป็นของกรุงเทพมหานครในแง่ของความสามารถทางการผลิตและการบริหาร อันอาจนำความรับผิดชอบ ตลอดจนคุณสมบัติที่เหมาะสมของตำแหน่งผู้ว่าการฯ ทั้งนี้กลุ่มสัมมนาฯ ได้พิจารณาถึงปัจจัยสำคัญ ๆ บางประการของกรุงเทพมหานครที่จะส่งเสริม หรือเป็นอุปสรรคต่อการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่สภาพโดยทั่วไปของกรุงเทพมหานคร กลไกในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ความต้องการของประชาชน ตลอดจนภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ฯลฯ

ในแง่ของสภาพโดยทั่วไปนั้น คำนี้ถึงยังอยู่ชานามธรรม ในแง่ที่ว่าสภาพชุมชนกรุงเทพมหานครเป็นอย่างไร การพิจารณาเช่นนี้จะทำให้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร สภาพของชุมชนก็เปลี่ยนแปลงไปจะมีผลกระทบและเกี่ยวข้องกับการบริหารงานและคุณสมบัติของผู้ว่าฯ ในแง่ของความสามารถของผู้บริหาร ทั้งนี้สภาพดังกล่าวจะเกี่ยวข้องกับประชากรในกรุงเทพมหานครทั้งหมดรวมทั้งผู้ที่โยกย้ายเข้ามาอยู่ในกรุงเทพมหานครโดยมิได้มีภูมิลำเนาอาศัย มิใช่เฉพาะผู้มีสิทธิหรือออกเสียงเลือกตั้งเท่านั้น ตลอดจนเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางกับกรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยการปกครองท้องถิ่น

ปัญหาต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครในสภาพที่เป็นอยู่ในขณะนี้ มีอยู่ในลักษณะที่เรื้อรังและหมักหมมมาจากอดีต ไม่ว่าจะ เป็นปัญหาทางด้านโครงสร้าง ปัญหาเฉพาะหน้า ปัญหาอำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่ยังตกอยู่ภายใต้การครอบงำจากส่วนกลางในรูปแบบของการปกครองส่วนภูมิภาค ทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่อาจจะแยกเป็นอิสระออกจากรัฐบาลกลางได้ ในทางปฏิบัติจะถูกครอบงำและจำกัดอำนาจโดยกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้แม้ในปัจจุบันทั้งในแง่การเมือง กรุงเทพมหานครจะต้องได้รับความสนับสนุนจากประชาชน และการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง (รัฐบาลระดับชาติ) ไปพร้อม ๆ กันจึงจะสัมฤทธิ์ผลในการบริหารงาน

อนึ่ง ภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานครนั้นมีกำหนดไว้กว้างขวางมาก ทั้งนี้เนื่องจากภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเองโดยตรงทั้งกิจการสาธารณูปโภค และฐานะของกรุงเทพมหานครในแง่เป็นศูนย์กลางทั้งในทางการเมือง เศรษฐกิจ สังคม ฯลฯ ความรับผิดชอบในลักษณะงานที่กว้างขวางของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดปัญหาที่ค่อนข้างจะกว้างขวางและเรื้อรัง ประกอบกับความขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลของฝ่ายบริหาร การถูกจำกัดขอบเขตอำนาจจาก

ส่วนกลาง ฯลฯ จึงทำให้การบริหารงานของผู้ว่าการกรุงเทพมหานครจะต้องดำเนินไปโดยอาศัยยุทธวิธีอยู่ไม่น้อย เป็นต้นว่า จะต้องพยายามจำกัดขอบเขตภาระหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเอง จะต้องพยายามสร้างฐานในการปฏิบัติงานให้มีความสามารถมากขึ้น และดำเนินงานทันทีที่มีความสามารถพอ จะต้องประสานงานกับรัฐบาลกลาง ฯลฯ

ทั้งนี้ยุทธวิธีดังกล่าวนี้จะต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของการเป็นอิสระในทางการเมืองพอสมควร แม้จะมีการแบ่งงานตามโครงสร้างของหน่วยย่อย ๆ ในบางส่วน

โดยสภาพการณ์ดังกล่าว กลุ่มสัมมนา เห็นว่า การสัมมนาครั้งนี้ควรจะคำนึงถึงกระบวนการเปลี่ยนแปลงของกรุงเทพมหานครและการเลือกตั้งผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร โดยตรงจากประชาชน ในแง่ของการพัฒนาทางการเมืองโดยส่วนรวมซึ่งมีเป้าหมายอยู่ที่การปกครองตามรัฐธรรมนูญ อันเป็นปัญหาในตนเองระยะยาว ฉะนั้นผู้ว่าการกรุงเทพมหานครในลักษณะนี้จึงต้องมีคุณลักษณะที่สอดคล้องกับสภาพการณ์ที่เป็นจริงในแต่ละช่วงเวลาของการเปลี่ยนแปลงในขณะนั้น โดยที่การพัฒนาทางการเมืองของกรุงเทพมหานครควรจะสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมที่เป็นอยู่ในช่วงเวลาต่าง ๆ ก่อนจะไปสู่เป้าหมายการปกครองตนเองในท้ายที่สุด

ทั้งนี้จึงอาจพิจารณาผู้ว่าการกรุงเทพมหานครได้ 2 ประเด็น คือ กรุงเทพมหานครในชั้นที่เป็นอยู่ในขณะนี้และกรุงเทพมหานครในขั้นที่สมบูรณ์ คุณสมบัติของผู้ว่าการกรุงเทพมหานครจึงอาจพิจารณาได้ คือ

1. เป็นผู้ที่ยอมรับในสภาพการณ์ที่เป็นจริง จะต้องรู้ว่าสภาพและปัญหาบางอย่างในกรณีที่มีข้อขัดแย้งทางด้านต่าง ๆ ระหว่างผู้ว่าการกรุงเทพมหานครกับส่วนกลางนั้นน่าจะปล่อยให้ประชาชนและสื่อมวลชนเป็นผู้ตัดสิน การตอบโต้จะเป็นไปในลักษณะ "การเมือง" โดยผ่านทางพรรคการเมืองและตัวบุคคลในแง่คุณลักษณะของนักการเมืองมากกว่าที่จะมีลักษณะในอดีตที่เป็นไปในลักษณะ "การเมืองกับการบริหาร" ฉะนั้นผู้ว่าการกรุงเทพมหานครจึงควรมีลักษณะของความสามารถในการเจรจาต่อรองและชี้แจงความขัดแย้งให้สาธารณชนทราบและเป็นผู้ตัดสิน

2. ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครควรจะกำหนดภาระหน้าที่ของตน เป็นต้นว่าแยกอำนาจจากส่วนภูมิภาค รวมทั้งพยายามที่จะประสานงานกับหน่วยงานต่าง ๆ ในแง่ของการพัฒนาทางการเมือง มีความสามารถในแง่ของการวางแผนให้เหมาะสมในแต่ละช่วง และทำหน้าที่เป็นตัวแทนเชื่อมกับรัฐบาลกลาง ทั้งนี้จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องและบรรลุเป้าหมายสุดท้ายคือการปกครองตนเอง



3. มีความสามารถทั้งในด้านการเมืองและการบริหาร เป็นนักปฏิบัติงานที่แท้จริง สามารถเข้าใจสภาพปัญหาที่เป็นจริง และนำความรู้ใหม่ ๆ เข้ามาแก้ไขปัญหาลดข้อขัดข้องกับสภาพของเมืองหลวง และมีความสามารถในแง่ของการระดมกำลังทรัพยากรต่าง ๆ มาใช้ให้เป็นประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้เนื่องมาจากขีดความสามารถอันจำกัดของข้าราชการกรุงเทพมหานคร

4. เป็นผู้หน้าที่มีคุณสมบัติของการประสานประโยชน์ มีจิตใจกว้าง กระจ่างอร่ามและมีจิตใจสำนึกต่อสังคมเป็นส่วนรวม เป็นคนที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่นโดยใช้ประโยชน์จากองค์การต่าง ๆ ทางสังคมที่มีอยู่เพื่อให้ประชาชนมีความรู้สึกเป็นเจ้าของท้องถิ่นทุกคน

5. เป็นผู้ที่มีคุณธรรม มีไหวพริบ ปฏิภาณ มีบุคลิกภาพพอสมควรและมีความรับผิดชอบที่ค่อนข้างสูง

โดยสรุป แม้ว่าจะมีการเลือกตั้งในวันที่ 10 สิงหาคมนี้ก็ตาม แต่ก็ถือว่าช่วงดังกล่าวเป็นวิวัฒนาการช่วงหนึ่งเท่านั้น เนื่องจากปัญหาของกรุงเทพมหานครมีมากมายและเรื้อรัง ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครจึงต้องมีคุณสมบัติทั้งในแง่เป็นนักการเมือง นักการบริหาร นักปฏิบัติ ฯลฯ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขั้นสุดท้าย ก็คือการปกครองตนเองในที่สุด

อนึ่ง การพิจารณาถึงภารกิจของผู้ว่าการกรุงเทพมหานครนั้น น่าจะเป็นหลักใหญ่ใจความให้ทราบถึงคุณสมบัติของผู้ที่จะเป็นผู้ว่าการกรุงเทพมหานครได้พอสมควร ในกรณีของภารกิจนี้ กลุ่มได้แยกพิจารณาออกเป็นข้อ ๆ ดังนี้

1. ในแง่ปัจจัยทั้งสี่ต่อท้องถิ่นรวมทั้งการสาธารณูปโภค และการปรับปรุงกลไกการบริหารพร้อมทั้งการสร้างประสิทธิภาพของกรุงเทพมหานคร

2. กระตุ้นและมีภาระหน้าที่ที่จะสร้างให้เกิดการตื่นตัวทางการเมืองของประชาชนให้เกิดขึ้นในกรุงเทพ เกี่ยวกับภาระหน้าที่ของท้องถิ่นในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการศึกษา ความสะอาดเรียบร้อยของบ้านเมือง โดยการเปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมรับผิดชอบในปัญหาต่าง ๆ ของชุมชน

3. มีภาระที่จะต้องติดต่อกับรัฐบาลกลาง โดยรัฐบาลกลางเปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครมีความเป็นตัวของตัวเอง ทั้งทางด้านการเงินและการบริหารให้มากที่สุด รวมทั้งดำเนินนโยบายอีกด้วย

4. มีภาระที่จะต้องปรับปรุงการบริหารงานและการดำเนินงานทางด้านการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

5. ภารกิจอื่นที่เกิดจากปัญหาที่กวดขันและเรื่องร้องเรียนจากหน้าที่กรุงเทพมหานครชุดเก่า เช่น เรื่องโรงงานกำจัดขยะ ฯลฯ

6. ผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร ควรมีอำนาจมากขึ้นในการประสานงาน การวางแผนเพื่อแก้ปัญหาทางด้านต่างๆทั้งทางด้านสาธารณูปโภค และความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร

7. ผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร ควรทำตนเป็นกลางทางการเมือง แม้ว่าจะมีฐานอำนาจมาจากพรรคการเมืองก็ตาม

จากภารกิจหลายประการที่กล่าวมานี้ กลุ่มสัมมนามีความเห็นว่างทงแก้ไขจะต้องเป็นไปอย่างน้อยที่สุดพร้อมกัน 2 ประการ ทั้งทางด้านปรับปรุงโครงสร้างในการบริหารงานของกรุงเทพมหานครและในส่วนของคุณสมบัติของตัวผู้ว่าการเอง

การที่จะพิจารณาถึงคุณสมบัติเป็นข้อ ๆ ของผู้ว่าการกรุงเทพมหานครนั้น ย่อมไม่สามารถทำได้โดยชัดเจนอย่างละเอียด แต่กลุ่มพิจารณาเห็นว่าข้อที่นำวิเคราะห์ที่สุดอยู่ที่การพิจารณาถึงภารกิจของผู้ว่าการที่มีอยู่มากมาย และผู้ว่าการที่จะต้องเผชิญกับภารกิจเหล่านั้นเป็นผู้ที่ต้องมีสมรรถภาพสูงมากทั้งทางด้านการเมืองและการบริหาร ทั้งนี้กลุ่มเสนอว่า ด้วยภารกิจของผู้ว่าการซึ่งมีอยู่มากมายเหล่านั้นกลุ่มจึงขอเสนอให้ผู้สมัครผู้ว่าการกรุงเทพมหานครแสดงข้อคิดต่อประชาชนว่า จะดำเนินการเช่นใด และด้วยวิธีการใดบ้างที่เกี่ยวกับภารกิจเหล่านั้น ซึ่งอาจจะช่วยให้ประชาชนมีความเข้าใจว่าจะคาดหวังอะไรได้บ้างจากผู้ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าการกรุงเทพมหานคร และขณะเดียวกันผู้ว่าการกรุงเทพมหานครจะคาดหวังความร่วมมือประการใดบ้างจากประชาชนในกรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตาม กลุ่มมีความเห็นว่า ผู้ว่าการกรุงเทพมหานครควรมีความสามารถในการกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลังในภารกิจต่าง ๆ ตามความรู้สึกของประชาชนที่จะต้องแก้ไขด้วย และรวมทั้งผู้จะเป็นผู้ว่าการกรุงเทพมหานครควรมีทัศนะและสนใจกับความเป็นจริงของภารกิจและปัญหาต่าง ๆ ตลอดจนควรเสริมสร้างวิธีการทางการเมืองอย่างถูกต้องโดยไม่จำเป็นต้องใช้วิธีการต่อสู้ทางการเมือง โดยหวังคะแนนเสียงในกาเลือกตั้งแต่เพียงประการเดียวเป็นหลัก

## บริการของกรุงเทพมหานคร

ผลการสัมมนา สรุปได้เป็น 3 ประเด็นใหญ่ ๆ ด้วยกัน คือ

1. ความต้องการของคนเมืองหลวง
2. วิเคราะห์ปัญหาและลักษณะทั่วไปในการปฏิบัติงานให้บริการของกรุงเทพมหานครอย่างกว้าง ๆ
3. วิเคราะห์การปฏิบัติงานให้บริการของกรุงเทพมหานคร โดยยึดความต้องการของคนเมืองหลวงเป็นหลักในการพิจารณา เพื่อดูว่ากรุงเทพมหานครได้สนองความต้องการได้มากน้อยเพียงใด มีปัญหาและสิ่งควรแก้ไขอย่างไร

สำหรับรายละเอียดของแต่ละประเด็น มีดังต่อไปนี้

### ประเด็นที่ 1 ความต้องการของคนเมืองหลวง

คนเมืองหลวงมีความต้องการที่จำเป็น สรุปได้ 7 ประการดังนี้

1. สุขภาพอนามัย สุขภาพทางกายและสุขภาพจิต การป้องกันรักษาโรค
2. ที่อยู่อาศัย ที่อยู่อาศัยและอุปกรณ์ที่จำเป็น การปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม การผังเมือง การควบคุมการก่อสร้าง
3. อาหารและอาชีพ การควบคุมการผลิตและจำหน่ายอาหาร การพาณิชย์ การฝึกและส่งเสริมอาชีพ
4. ความสงบ การตำรวจ การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ระเบียบการยุติธรรม
5. สิ่งแวดล้อมและการพักผ่อนหย่อนใจ สภาพแวดล้อมทางกายภาพและทางจิตใจ การพักผ่อนหย่อนใจ
6. การศึกษา
7. การคมนาคม ขนส่ง ติดต่อกับสื่อสาร และการจราจร

### ประเด็นที่ 2 ปัญหาเกี่ยวกับลักษณะทั่วไปในการปฏิบัติงานให้บริการของกรุงเทพมหานคร

1. ปัญหาเกี่ยวกับการวางแผน
  - ขาดแผนที่ดี ไม่มีแผนงานที่ประสานกัน อาจกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานครไม่มีแผนในการปฏิบัติงาน เป็นการดำเนินงานแบบแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

- มีแค่แผนใหญ่ เช่นแผนระดับชาติ แผนระดับกระทรวง แต่ขาดแผนย่อยที่ประสานกันและสนับสนุนแผนใหญ่นั้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานกันในเรื่องเวลา
- ขาดการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงาน

## 2. ปัญหาการประสานงาน

- เนื่องจากหน่วยงานที่ให้บริการในกรุงเทพมหานครมีอยู่หลายหน่วยงาน เช่น งานไฟฟ้าของการไฟฟ้าฯ งานประปาของการประปา กิจการโทรศัพท์ขององค์การโทรศัพท์ เป็นต้น แต่ละหน่วยขาดการประสานงานกัน ทำให้การให้บริการล้าช้า ไม่เป็นที่พอใจของประชาชน

## 3. ปัญหาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน

- ยึดมั่นในกฎ ระเบียบราชการมากเกินไป ขาดการยืดหยุ่น ไม่ถือผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้ง
- ขาดความรับผิดชอบ ไม่มีการแบ่งหน้าที่ความรับผิดชอบไว้ให้ชัดเจน ประชาชนมีปัญหาบางอย่างไม่มีใครให้คำตอบได้
- ขาดความคิดริเริ่ม ส่วนใหญ่ปฏิบัติงานแบบเดิม ๆ ไม่คิดสร้างสรรค์หาทางปฏิบัติให้รวดเร็วและเกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น
- บุคลากรไม่เพียงพอ
- ไม่มีการจูงใจให้คนปฏิบัติงานอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากคนส่วนใหญ่ไม่สนใจงานองค์การส่วนท้องถิ่นอยู่แล้ว ควรหาทางจูงใจ เช่นให้สวัสดิการคนงานขณะคนกวาดถนน ให้มีเครื่องมือที่สะดวกสะอาด ฯลฯ เป็นต้น

## 4. โครงสร้างของหน่วยงาน

- กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานปกครองท้องถิ่นที่มีลักษณะรวบอำนาจ กล่าวคือประชาชนยังมีส่วนร่วมในการปกครองน้อยเกินไป การให้บริการบางอย่างอาจให้ครอบคลุมทั้งกรุงเทพมหานครได้ แต่บริการบางอย่างควรให้เขตนั้น ๆ เป็นผู้ตัดสินใจเอง ทั้งนี้เพราะลักษณะที่ยิ่งที่ของแต่ละเขตแตกต่างกัน อาจให้แต่ละเขตเป็นหน่วยการปกครองตนเอง หรือตั้งที่ปรึกษาประจำเขตต่าง ๆ และมอบอำนาจในการจัดการบางอย่างให้เขตดำเนินการได้โดยอิสระ
- ขาดการรวมกลุ่มงานที่คล้ายคลึงและเกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน และให้หน่วยงานรับผิดชอบเฉพาะกลุ่มงานนั้น ๆ ไว้

### 5. อำนาจหน้าที่

- งานบางอย่างกรุงเทพมหานครควรเป็นผู้วางแผนและควบคุมติดตามผลงานเท่านั้น เช่นงานก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภคต่าง ๆ ควรให้บริษัทเอกชนรับไปทำ และกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ควบคุมตรวจตรา (คนทำกับคนควบคุมควรเป็นคนละคน)

### ประเด็นที่ 3 ปัญหาและข้อเสนอแนะในการให้บริการของกรุงเทพมหานคร

#### 1. สุขภาพอนามัย ปัญหาและข้อเสนอแนะ

1. หน่วยงานรับผิดชอบงานป้องกันกับงานรักษาแยกกันอยู่ คือ มีสำนักอนามัยและสำนักแพทย์ในกรุงเทพมหานคร ทำให้สิ้นเปลือง และการให้บริการไม่ต่อเนื่อง เป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน
2. คุณภาพและปริมาณการให้บริการยังไม่เพียงพอ ควรจัดให้มีสถานบริการมากกว่านี้ กรุงเทพมหานครควรแบ่งเบาภาระหน้าที่จากราชการส่วนกลางให้ราชการส่วนกลางได้ปฏิบัติงานในชนบทมากยิ่งขึ้น โดยจัดตั้งหน่วยบริการของตนเองให้เพียงพอ และควบคุมการให้บริการของเอกชนให้มากกว่านี้
3. ควรจัดให้มีสถานบริการ โรงพยาบาล กระจายอยู่ทุกท้องที่ ซึ่งจะช่วยลดความหนาแน่นของประชากรลง เพราะคนจะเคลื่อนย้ายไปอยู่ในเขตที่มีโรงพยาบาลบริเวณชานเมืองมากขึ้น

#### 2. ที่อยู่อาศัยและสาธารณูปโภค

##### ปัญหา

1. ความขาดแคลน การให้บริการของบ้านสาธารณูปโภคยังไม่เพียงพอ ที่อยู่อาศัยยังขาดแคลน และการให้บริการยังไม่มีประสิทธิภาพ
2. ขาดการประสานงาน หน่วยให้บริการสาธารณูปโภค มีหลายหน่วยงาน การให้บริการและการก่อสร้างกิจการต่าง ๆ ไม่ต่อเนื่องกัน

##### ข้อเสนอแนะ

1. ควรควบคุมมาตรฐานการก่อสร้างต่าง ๆ เช่น ถ้าถนนไม่ดีก็ไม่ควรติดตั้งไฟฟ้าให้ เป็นต้น
2. เพิ่มบริการให้เพียงพอ เช่น โทรศัพท์ ปัจจุบันไม่พอและค่าติดตั้งแพง

3. ปรับปรุงการบริหารภายในให้มีประสิทธิภาพ
4. ส่งเสริมการวิจัยหาข้อเท็จจริงต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขปรับปรุง
5. ส่งเสริมการกระจายบริการตามแนวความคิด พหุชุมชน
6. ส่งเสริมให้เอกชนรับจ้างงานประเภทการควบคุมและการให้คำปรึกษาไปทำเพื่อให้ได้ผลงานที่มีคุณภาพ

### 3. อาหารและอาชีพ

#### ปัญหา

ปัจจุบันคนกรุงเทพมหานครต้องซื้ออาหารราคาถูก คุณภาพยังไม่ดีมาตรฐานและปริมาณยังไม่เพียงพอ กรุงเทพมหานครไม่ควรคุ้มครองฐานที่ตั้งคุณภาพและความสะอาดของร้านจำหน่ายอาหารอย่างทั่วถึง

#### ข้อเสนอแนะ

1. ทางการลดต้นทุนอาหาร เช่น ปรับปรุงการขนส่ง หรือจัดตลาดกลางใหม่รูปสหกรณ์ และส่งเสริมกลุ่มเกษตรกร
2. ควบคุมและรักษามาตรฐานอาหารและแหล่งผลิตอาหารต่าง ๆ โดยมุ่งเน้นด้านคุณภาพและคุณค่าทางโภชนาการให้มากขึ้น
3. จัดสถานที่จำหน่ายที่ถูกสุขลักษณะให้เป็นที่ตั้งอย่างเหมาะสมราคาอาหารในที่ตั้งตลาด
4. ร่วมมือกับกรมแรงงานเกี่ยวกับการจัดตั้งศูนย์ประชาสัมพันธ์ชี้แจงตลาดแรงงาน

### 4. ความสงบเรียบร้อย

#### ปัญหา

ไม่มีกำลังเจ้าหน้าที่ดูแลกฎหมายของกรุงเทพมหานคร เช่น ความสะอาด การจราจร การปลูกสร้าง การค้าและบริการ การอุตสาหกรรม และการสุขภาพ

#### ข้อเสนอแนะ

ควรมีกำลังตำรวจและเจ้าหน้าที่ของตนเองอย่างเพียงพอ และมีประสิทธิภาพควบคุมรักษามาตรฐานและติดตามผล

## 5. สิ่งแวดล้อมและพักผ่อนหย่อนใจ

### ปัญหา

กรุงเทพมหานครมีปัญหาสิ่งแวดล้อมต่าง ๆ มากๆ เช่น น้ำสกปรก อากาศสกปรก สิ่งก่อสร้างที่ไม่สวยงาม เสียงรบกวน ความร้อน ความชื้น น้ำท่วม ฝุ่น แมลงพาหุและนำโรคต่าง ๆ นอกจากนี้ประชาชนในกรุงเทพมหานครยังขาดสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ เช่น สวนสาธารณะ สนามเด็กเล่น สนามกีฬา ห้องสมุด ศูนย์เยาวชน ที่มีอยู่แล้วก็ไม่ได้รับการรักษาดูแลและใช้ให้ตรงตามวัตถุประสงค์

### ข้อเสนอแนะ

1. จัดตั้งแผนผังเมือง และวางระบบการควบคุมสิ่งแวดล้อมที่ดี
2. จัดตั้งหน่วยงานควบคุมสิ่งแวดล้อมขึ้นโดยตรงต่อกรุงเทพมหานคร
3. จัดทำหรือสร้างสถานที่พักผ่อนหย่อนใจให้มากขึ้น เช่น โดยการพิจารณาที่ดินของหน่วยราชการที่ไม่ใช้ประโยชน์ หรือที่ควรย้ายออกไปนอกเมือง มาใช้เป็นประโยชน์ในเรื่องนี้ เช่น สนามม้า ค่ายทหาร เรือนจำ แหล่งเสื่อมโทรม การรถไฟ การไฟฟ้า และการประปา เป็นต้น
4. ปลูกต้นไม้และไม่ตัดกตมาถนนต่าง ๆ และบริเวณสถานที่ราชการให้กว้างขวางและมากยิ่งขึ้น
5. ปรับปรุงวัดให้เป็นสถานที่ร่มรื่น และสงบโดยร่วมมือกับการศาสนา

## 6. การศึกษา

### ปัญหา

การบริการของกรุงเทพมหานครในทางการศึกษามีส่วนน้อยและคุณภาพต่ำ แม้ในการศึกษามหาวิทยาลัย

### ข้อเสนอแนะ

1. ให้บริการการศึกษามหาวิทยาลัยให้เพียงพอ และมีคุณภาพสูงขึ้น
2. ขยายอำนาจหน้าที่ให้ครอบคลุมการศึกษาระดับสูงขึ้นอีก รวมทั้งการฝึกอาชีพให้กว้างขวางยิ่งขึ้น

3. ส่งเสริมการศึกษาแก่คนงานในโรงงาน (โดยเฉพาะชาวชนบทที่อพยพเข้ามา)
4. ใช้สื่อมวลชนให้มีบทบาทในการให้การศึกษามากขึ้น

## 7. การคมนาคมขนส่ง ติดต่อกับ สื่อสาร และการจราจร

### ปัญหา

การคมนาคมขนส่ง ติดต่อกับและการสื่อสารในกรุงเทพมหานครยังไม่เพียงพอ สับสน ทำให้เกิดความแออัดยัดเยียด เกิดการสูญเปล่า และทำลายสิ่งแวดล้อม

### การแก้ไข

1. วางแผนส่งเสริมผังเมืองระบบพหุชุมชน หรือชุมชนที่มีบริการสมบูรณ์ในตัวเอง ในแง่บริการต่างๆ
2. ดำเนินการตามแผนจราจรที่ได้วางไว้ตามขั้นตอน ได้แก่ เชื่อมต่อถนน ตรอก ซอย ปรับปรุงระบบถนนที่มีอยู่ แผนงานทางด่วน ระบบขนส่งมวลชน และ สถานีจอดรถนอกถนน
3. ควบคุมให้ปฏิบัติตามกฎหมายผังเมืองอย่างจริงจัง เช่น กรณีการจัดสรรที่ดินของเอกชน เป็นต้น
4. จัดบริการโทรศัพท์ ทั้งเอกชนและสาธารณะให้กว้างขวางที่สุด (ตามถนน ตรอก ซอยและที่สาธารณะต่างๆ)