

มาตรการทางกฎหมายเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองในเขตกรุงเทพมหานคร

Legal Measures for Effective Decentralization in Bangkok Metropolitan Administration

ชุตินา วิบูลย์ชาติ^{1*} และ สุรพล ศรีวิทยา²

Chutima Wiboonchat^{1*} and Suraphol Srivittaya²

¹นักศึกษาระดับปริญญาโท หลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชานิติศาสตร์ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรังสิต

²อาจารย์ประจำหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรังสิต

^{1*}Graduate student in Master of Laws Faculty Rangsit University

²Lecturer in Master of Law Faculty of Law Rangsit University

*Corresponding author, E mail: ladyz_aa@hotmail.com

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาหลักการ พัฒนาการ และปัญหาของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในกรุงเทพมหานคร ตามหลักการของกฎหมายรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยในหมวดของการปกครองท้องถิ่นซึ่งเป็นที่มาของหลักการกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เปรียบเทียบกับต่างประเทศ เพื่อนำมาสรุปผลหามาตรการในการพัฒนาปรับปรุงการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครให้มีขอบเขตที่ชัดเจนและบังคับใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยการศึกษาเป็นเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) ใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยศึกษาจากคำร่างกฎหมายปกครองท้องถิ่น พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบการศึกษาค้นคว้าตัวอย่างปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกสาร รายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ เพื่อการเก็บรวบรวมข้อมูลนำมาวิเคราะห์เป็นบทสรุปต่อท้ายเพื่อข้อเสนอแนะทางการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจในกรุงเทพมหานครต่อไป

ผลของการวิจัยพบว่าเนื่องจากกรุงเทพมหานครจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นเป็นศูนย์กลางในทุกๆด้าน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นยุทธศาสตร์อย่างหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบอบประชาธิปไตย โดยมุ่งลดบทบาทของรัฐส่วนกลางลงเหลือภารกิจหลักเท่าที่ต้องทำเท่าที่จำเป็น ปัญหาของกรุงเทพมหานคร คือการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นขาดนโยบายหลักที่ชัดเจนในมาตรการทางกฎหมายและมาตรการเชิงนโยบายที่จะวางโครงการอย่างเป็นระบบ ทำให้กรุงเทพมหานครพัฒนาอย่างไม่เป็นระบบไม่มีการนำหลักการที่บัญญัติไว้ไปดำเนินการปรับใช้ให้เกิดประสิทธิภาพ ปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองของกรุงเทพมหานครมี 3 ด้านด้วยกัน คือ ด้านภารกิจ ด้านบุคลากรและการบริหารงาน และด้านงบประมาณการคลังท้องถิ่น ซึ่งมีแนวทางในการแก้ปัญหาโดยนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีความเป็นอิสระในการบริหารงานมากขึ้นตามรูปแบบมหานครของต่างประเทศ ประการแรกในเรื่อง

ของการกระจายอำนาจด้านภารกิจควรกำหนดทิศทางการดำเนินการกระจายอำนาจให้เป็นแนวทางเดียวกัน กล่าวคือ เน้นการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ การตัดสินใจและการวินิจฉัยสั่งการอันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะของท้องถิ่นควรให้เป็นอำนาจของกรุงเทพมหานครโดยตรง ประการที่สองเรื่องการกระจายอำนาจด้านบุคลากรควรจัดการส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น โดยเสริมขีดความสามารถของเขตต่างๆ ให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีอำนาจตัดสินใจในภารกิจที่เป็นของเขตโดยตรง นอกจากนี้สมควรที่กฎหมายจะต้องเพิ่มเติมในส่วนของการกำหนดกฎเกณฑ์และกรอบในการถ่ายโอนบุคลากรจากภาครัฐไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจนตามภารกิจด้วย ประการที่สามเรื่องของการกระจายอำนาจการคลัง ควรเพิ่มสัดส่วนงบประมาณให้แก่กรุงเทพมหานครตามภารกิจหน้าที่ ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติ กัลส่วนรายได้ ควรวางอยู่บนหลักเกณฑ์ในการขยายฐานรายได้ของท้องถิ่นโดยตรง และระบุให้ชัดเจนว่ามีที่มาจากรายท้องถิ่นและรัฐเป็นเพียงผู้จัดเก็บแทน

*คำสำคัญ:*มหานคร เมืองหลวง การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น

Abstract

The objective was to study principles, improvements, and problems of locally administrative power distribution in Bangkok with respect to Constitution of Thailand (Law) in locally administrative power category rooting for local law and Bangkok power distribution at present to find measures for locally administrative power distribution improvement in Bangkok to obtain clearer and more effective limits. The research was a qualitative research using documentary research approach for data collection by studying the local legal texts such as Bangkok Metropolitan Administration Act B.E.2528, the law requires the plan and the process of decentralization of local government system determined in 1999 (B.E. 2542), law enforcement issues. Based on the decision of the Council of State regarding local administrative organizations, as well as related documents and research to collect information and analyze to propose recommendations on legal measure for effective decentralization.

The findings showed that Bangkok Metropolitan Administration was established according to Bangkok's public regulations B.E. 2528 as a special local, and identity as the center of decentralization. Hence, this is a strategy of the political administration of the democracy system used for minimizing the roles of the government. The principles and concepts of other countries can be applied to the decentralization in Bangkok. It can be concluded that the administrative decentralization was the distribution of decision making or administrative authority relating to the government's activities to the local administrative organizations according to the principle of freedom and supreme laws. There were two problems about the decentralization. First of all, there were no clear policies about legal measures and policy-based measures. Hence, Bangkok was not completely systematically or developed. Second, the stated principles were not used for improving the efficiency. It was found that there were three problems in the three aspects. The first aspect was about missions. The second aspect was about authority and management. The third

aspect was about budgets and finance. Foreign principles could be applied to the administration in order to freely support it and solve the mentioned problems. The principles and concepts of other countries can be applied to the decentralization of Bangkok.

In order to solve the mentioned problems, the author suggested that, firstly, locally administrative laws should be collected in the same paper, or compulsory laws should be specifically enforced to set power distribution direction. Secondly, local efficiency promotion must support local potentiality to deliver effective management. Moreover, local administrative law must include principle formulation measure and human power transfer from public to Department of Local Administration with clear missions. Thirdly, budget allocation to local administration must be increased. An increase in income proportion must be based on local-based expansion rather than central budget allocation-based expansion through local tax increase and source notification to guarantee that it comes from the local tax and the central is just the collector.

Keywords: metropolis, Capital, Decentralization of local government

1. บทนำ

หลังจากที่มีการปฏิรูประบบบริหารราชการแผ่นดิน ก่อนที่หลักการสำคัญเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครอง โดยได้นำเอาหลักการกระจายอำนาจการปกครองมาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งได้มีพัฒนาการมาเป็นลำดับ สิ่งที่แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงการให้ความสำคัญของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นคือ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 78 ซึ่งวางหลักการที่เรียกว่า แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐและในมาตรา 282-290 (รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย,2540) หมวดที่ 14 เรื่องการปกครองท้องถิ่นไทย มีการกำหนดหลักการว่าด้วยเรื่องของการให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นการปกครองท้องถิ่นของตนเอง ที่เห็นว่ามีนักวิชาการและผู้ทำกรวิจัยหลายกลุ่มเสนอแนวทางให้มีการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม โดยการให้รัฐบาลกำหนดมาตรการในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริงนำหลักการที่บัญญัติไว้ในกฎหมายมาใช้ในทางปฏิบัติให้เกิดผลอย่างจริงจัง (พรชัย รัตมีเพทย์,2535)

กรุงเทพมหานครจัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษและเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย โดยจัดตั้งขึ้นตามกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษแตกต่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป ด้วยเหตุที่มีความเจริญทางเศรษฐกิจมาก เป็นท้องถิ่นที่มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่นและเป็นศูนย์กลางทุกด้าน การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นจึงเป็นยุทธศาสตร์อย่างหนึ่งในการบริหารจัดการบ้านเมืองของรัฐในระบบประชาธิปไตย ปัญหาการกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานคร คือ การขาดมาตรการทางกฎหมายที่ชัดเจนทำให้กรุงเทพมหานครพัฒนาอย่างไม่สมบูรณ์ ที่ผ่านมามีได้มีการวางแผนการกระจายอำนาจที่ถูกต้องตามหลักการและเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจการปกครองเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าไม่สามารถขยายบริการหรือแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นได้อย่างทันที่ แม้รัฐบาลหลายยุคหลายสมัยมีแนวทางเพื่อ

ส่งเสริมกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่น แต่ในความเป็นจริงนั้นก็ยังไม่สามารถทำให้เห็นเป็นรูปธรรมหรือนำมาปฏิบัติจริงได้ ผู้เขียนเห็นว่ากรุงเทพมหานครมีปัญหาในการกระจายอำนาจการปกครองอยู่หลักใหญ่ๆด้วยกัน 3 ประการ กล่าวคือ

(1) ปัญหาการกำหนดมาตรการกระจายอำนาจด้านภารกิจ กรุงเทพมหานครมีอำนาจบริหารงานครอบคลุมทั้งพื้นที่เป็นไปตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 ที่ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ 27 อย่าง (สิริพร มณีทัศน์, 2538) ภารกิจทั้งหมดจึงตกเป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่จะต้องดำเนินการจัดทำแต่เพียงผู้เดียว จึงทำให้มีภารกิจที่ต้องจัดทำจำนวนมากมาย แต่กลับพบปัญหาว่ากฎหมายได้มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ไม่ชัดเจนนิยามไว้แบบกว้างๆเป็นภาพรวม ไม่มีมาตรการบังคับใช้ที่จะนำไปสู่ผลสำเร็จไปในทิศทางเดียวกัน การดำเนินงานบางภารกิจไม่มีหน่วยงานใดรับผิดชอบโดยตรงซึ่งทำให้เกิดช่องว่างเป็นเกิดสภาวะการเกะกะหน้าที่ บางภารกิจเกิดความซ้ำซ้อนกันในเชิงอำนาจทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณ (โกวิท วัฒนงาม, 2555)

(2) ปัญหาการกำหนดมาตรการกระจายอำนาจด้านบุคลากร โดยบางภารกิจมีการโอนถ่ายงานจริงแต่ไม่มีการมอบอำนาจวินิจฉัยสั่งการ และขาดมาตรการรองรับที่จะโอนถ่ายบุคลากรตามไปด้วย สืบเนื่องจากที่กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างการบริหารงานที่ใหญ่โตมาก มีข้าราชการที่มาจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำจึงเป็นลักษณะของการต่างคนต่างทำงาน การที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถมอบอำนาจให้ผู้อำนวยการเขต โดยขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ว่าราชการเป็นหลัก แต่ตามสภาพที่เป็นจริงได้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะทำการรวมอำนาจไว้ที่ศาลาว่าการกรุงเทพมหานครและที่สำนักต่างๆของกรุงเทพมหานครมากกว่าที่จะมอบอำนาจหรือประสานงานทำงานร่วมกันกับเขต เขตต่างๆซึ่งมีความใกล้ชิดและรับรู้ปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นกลับไม่ได้รับการถ่ายโอนอำนาจเพื่อตัดสินใจในการจัดการภารกิจโดยตรงของตน ทำให้ขาดการพัฒนาท้องถิ่นอย่างเป็นระบบไม่ต่อเนื่อง การทำงานไม่สอดคล้องกัน ไม่รับนโยบายซึ่งกันและกันรูปแบบโครงสร้างของบุคลากรและการปฏิบัติงานจึงไม่สอดคล้องกับความเป็นสากลและความเป็นนครหลวง ในส่วนของบุคลากรซึ่งมีความต้องการที่จะสังกัดอยู่กับราชการส่วนกลางเพราะมีความเข้าใจว่าจะมีความก้าวหน้ามากกว่า จึงทำให้ท้องถิ่นประสบปัญหาการขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้สามารถเฉพาะทางมาพัฒนาท้องถิ่นยังผลทำให้กรุงเทพมหานครเกิดพัฒนาอย่างไร้ทิศทาง

(3) ปัญหาการกำหนดมาตรการกระจายอำนาจด้านงบประมาณและการคลังท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ปัญหาด้านโครงสร้างรายได้ ประเด็นหลักของปัญหารายได้ท้องถิ่นปัจจุบัน คือ ความไม่สมดุลกันระหว่างสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการคลังท้องถิ่นของไทยมีรายได้้น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รัฐบาลกลาง แสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายเงินอยู่ในฝ่ายภาครัฐทั้งหมดสวนทางกับความจำเป็นในการใช้งานงบประมาณเพื่อนำมาบริหารงานและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เช่น การแก้ไขปัญหาขยะมูลฝอย การแก้ไขปัญหาน้ำท่วม การแก้ไขปัญหาน้ำเน่าเสีย และแก้ไขปัญหามลพิษที่ติดขัด เป็นต้น บ่อยครั้งที่ท้องถิ่นประสบปัญหาการขาดแคลนรายได้ทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังต้องทำการพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางในรูปแบบของเงินอุดหนุนและเงินงบประมาณอื่นๆอยู่เรื่อยมา ซึ่งไม่สามารถตอบโจทย์ของหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นได้

ผู้วิจัยจึงต้องการศึกษาถึงปัญหาโดยละเอียดเพื่อนำผลการศึกษาเพื่อมาหาแนวทางเพื่อพัฒนาและกำหนดมาตรการกระจายอำนาจการปกครองในกรุงเทพมหานครให้มีประสิทธิภาพผลต่อไป โดยศึกษาเปรียบเทียบมาตรการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ เพื่อนำแนวคิดและวิธีการมาจัดปรับปรุงข้อบกพร่องของการ

กระจายอำนาจการปกครองของกรุงเทพมหานครเพื่อผลประโยชน์สูงสุดของประเทศ ทั้งนี้มุ่งหวังผลของการศึกษาจะเป็นข้อมูลที่สำคัญในการนำมาเป็นแนวทางให้แก่ผู้สนใจนำไปใช้ประโยชน์ในการพัฒนากระบวนการกระจายอำนาจการปกครองของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันให้มีประสิทธิภาพและส่งผลดีต่อกรุงเทพมหานครต่อไป

2. วัตถุประสงค์

- 1 เพื่อศึกษามาตรการทางกฎหมายของการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในประเทศไทยและในกรุงเทพมหานคร
- 2 เพื่อศึกษาเปรียบเทียบมาตรการทางกฎหมายในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของต่างประเทศและประเทศไทย
- 3 เพื่อศึกษาปัญหาและแนวทางแก้ไขปรับปรุงมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการกระจายอำนาจการปกครองให้แก่กรุงเทพมหานครอย่างเหมาะสม เพื่อให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นตามบริบทของสังคมไทย
- 4 เพื่อเปรียบเทียบการกระจายอำนาจการปกครองในกรุงเทพมหานครกับในมหานครของต่างประเทศ

3. วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยฉบับนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้ระเบียบวิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) อันได้แก่ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และกฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และศึกษกรณีตัวอย่างปัญหาการบังคับใช้กฎหมายจากคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกาเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเอกสารรายงานการวิจัยวิทยานิพนธ์ เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาวิชาการ เอกสารรายงานการวิจัย วิทยานิพนธ์ รวมทั้งจากข้อมูลอินเทอร์เน็ต แล้วนำข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาวิเคราะห์ ข้อดีข้อเสียและสรุปผลการวิจัย เพื่อหามาตรการในการพัฒนาแก้ปัญหาการกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานครต่อไป สำหรับการรายงานผลการศึกษาวิจัย ผู้ศึกษาวิจัยจะใช้วิธีการเขียนรายงานแบบบรรยายความ (Descriptive Analysis) อย่างเป็นขั้นตอนตั้งแต่ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร แนวความคิดและทฤษฎีต่างๆที่เกี่ยวข้องกับประเด็นปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร พร้อมทั้งศึกษาประวัติความเป็นมาแนวความคิดและทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องการกระจายอำนาจการปกครองของมหานครของต่างประเทศเพื่อเป็นแนวทางประกอบการศึกษาเปรียบเทียบหาบทสรุป เมื่อผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ครอบคลุมถึงส่วนต่างๆ ตามเค้าโครงที่วางไว้แล้ว และได้พบคำตอบจากคำถามที่ตั้งไว้ในสมมุติฐาน จึงนำมาเป็นบทสรุปและข้อเสนอแนะในตอนท้ายเป็นผลการศึกษาวิจัยแล้วจึงทำการอภิปรายผลและข้อเสนอแนะต่อไป

4. ผลการวิจัย

ผลของการวิจัยพบว่าเนื่องจากกรุงเทพมหานครอยู่ในฐานะที่เป็นมหานครสำคัญและเมืองหลวงของประเทศไทย เป็นที่ตั้งขององค์กรหลักในการบริหารประเทศเป็นศูนย์กลางความเจริญของประเทศในทุกๆด้าน การที่โครงสร้าง

การบริหารงานของกรุงเทพมหานครมีการกระจายอำนาจแบบไม่สมบูรณ์ทำให้เกิดปัญหาการบริหารงานต่างๆมากมาย ทั้งนี้เพราะท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ยังคงติดอยู่กับอำนาจของรัฐส่วนกลาง ซึ่งหากนำหลักการของต่างประเทศมาปรับใช้ในการแก้ปัญหาดังกล่าวโดยการจำกัดมาตรการทางกฎหมายในส่วนของการกำหนดแนวทางในการกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานครที่ชัดเจนเพื่อบังคับใช้ จะทำให้เกิดการกระจายอำนาจอย่างเป็นระบบ ส่งผลให้กรุงเทพมหานครเจริญเติบโตและพัฒนาในอย่างเป็นระบบเหมือนเช่นในมหานครสำคัญของต่างประเทศ ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆอย่างกว้างขวางมีศักยภาพและความเป็นอิสระทั้งในด้านการดำเนินการ การตัดสินใจวิจิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล และด้านการคลังซึ่งเน้นจัดการบริหารที่มีลักษณะของความเป็นนักปฏิบัตินิยมสูงเพื่อมุ่งตอบสนองภารกิจและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่น ความสัมพันธ์ที่ใกล้ชิดระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น โดยอยู่บนฐานของการให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือ ทั้งในด้านคำแนะนำปรึกษา ด้านการเงินและด้านเทคนิค จากการศึกษาข้อมูลเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของกรุงเทพมหานคร พบว่ามีปัญหา 3 ด้านด้วยกัน กล่าวคือ ด้านภารกิจ ด้านบุคลากรและการบริหารงาน และด้านงบประมาณการคลังท้องถิ่นซึ่งมาตรการทางกฎหมายยังไม่เป็นที่ชัดเจนในการมอบอำนาจการบริหารงานให้แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นอิสระ ผลพวงของการพึ่งพารัฐส่วนกลางทำให้รัฐส่วนกลางมีอำนาจในการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นในเป็นไปในทิศทางเดียวกันกับนโยบายที่กำหนดมาในระดับชาติแทนที่จะเป็นความคิดริเริ่มและความต้องการของท้องถิ่นเอง งานของท้องถิ่น โดยแท้จริงนั้นกลับสำคัญในลำดับรองลงไป เหล่านี้เป็นปัญหาที่สะท้อนถึงการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารที่ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมเป็นผลให้ต้องปรับปรุงเพื่อให้สอดคล้องกับเจตนารมณ์แห่งการกระจายอำนาจการปกครองอย่างแท้จริง ซึ่งหากรัฐบาลส่วนกลางของไทยเล็งเห็นถึงความสำคัญของระบบการปกครองท้องถิ่นและปรับใช้มาตรการกระจายอำนาจอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จึงสามารถพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองเป็นไปตามเจตนารมณ์อย่างแท้จริง และแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลาง ส่งเสริมการพัฒนาของท้องถิ่นเพื่อเป็นพื้นฐานของการพัฒนาของประเทศในด้านอื่นๆต่อไป

5. การอภิปรายผล

ผลจากการวิจัยในเรื่องมาตรการทางกฎหมายเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองในเขตกรุงเทพมหานครจากการศึกษาทำให้ทราบ ผลวิจัยเกี่ยวกับการนำกฎหมายมาบังคับใช้ในเรื่องการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นกรุงเทพมหานครอยู่ในฐานะที่เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย จึงส่งผลให้เป็นศูนย์ กลางความเจริญต่างๆแทบทุกด้าน ผู้คนทุกระดับอาศัยอยู่รวมกันอย่างแออัด ทำให้เกิดปัญหาต่างๆมากมายทั้งปัญหาทางด้านสังคมตลอดจนปัญหาเกี่ยวกับการกระจายอำนาจการปกครองของกรุงเทพมหานคร ปัญหาทางด้านการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ปัญหาต่างๆเหล่านี้เป็นปัญหาที่สะท้อนถึงการจัดโครงสร้างและระบบการบริหารที่ไม่เหมาะสมกับสภาพสังคมที่เจริญขึ้นอย่างรวดเร็วต้องปรับปรุงโครงสร้างการบริหารและการดำเนินงานใหม่เพื่อให้ตอบสนองและสอดคล้องกับเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญ เรื่องที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกัน (จักรกฤษณ์ คันธานนท์, 2556) ผู้วิจัยเล็งเห็นว่าปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบันนั้นกรุงเทพมหานครพบว่ามีปัญหา 3 ด้าน

ด้วยกัน คือ ด้านภารกิจ ด้านบุคลากร และด้านการคลัง ผู้วิจัยเห็นควรมีแนวทางการกระจายอำนาจแจกเช่นในต่างประเทศ ที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ มีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจต่างๆอย่างกว้างขวางมีศักยภาพและความเป็นอิสระทั้งในด้านการดำเนินการ การตัดสินใจวินิจฉัยสั่งการ การบริหารงานบุคคล และด้านการคลังซึ่งเน้นจัดการบริหารที่มีลักษณะของความเป็นนักปฏิบัตินิยมสูงเพื่อมุ่งตอบสนองภารกิจและความจำเป็นของชุมชนท้องถิ่นความสัมพันธ์ที่เกิดขึ้นระหว่างส่วนกลางกับท้องถิ่น โดยอยู่บนฐานของการให้ความสนับสนุนและช่วยเหลือและถือตามหลักการของการบริหารนครหลวงที่ดีซึ่งต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับปัญหาต่างๆที่มีอยู่หรือปัญหาอื่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้นครหลวงที่ดีนั้นจะต้องสามารถกระจายโอกาสในการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรักษาเสถียรภาพของท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจของนครหลวง ควรให้มีการดำเนินกระบวนการไปในทิศทางเดียวกัน เพื่อให้นครหลวงมีขอบเขตความสามารถในการจัดทำภารกิจที่เหมาะสม มีบุคลากรที่มีประสิทธิภาพและมีงบประมาณเป็นของตนเองที่เพียงพอต่อการพัฒนาท้องถิ่น

เมื่อนำแนวความคิดดังกล่าวเบื้องต้นมาเป็นแนวทางของผลการศึกษาเพื่อใช้แก้ไขปัญหา ทำให้สามารถกำหนดมาตรการทางกฎหมายเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจการปกครองของกรุงเทพมหานคร ได้ดียิ่งขึ้น หากกรุงเทพมหานครมีมาตรการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นที่เป็นสากลมากขึ้น และสามารถนำไปปฏิบัติบังคับใช้ได้อย่างเคร่งครัด จักทำให้กระบวนการกระจายอำนาจของกรุงเทพมหานครมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้ให้ได้ผลจริงและเกิดประโยชน์ต่อกรุงเทพมหานครอย่างบริบูรณ์ต่อไป

6. บทสรุป

ก. ปัญหาที่เกิดขึ้นถ้าพิจารณาจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 2 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ในส่วนของกรุงเทพมหานครที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่ การบริหารจึงมีอำนาจบริหารงานครอบคลุมทั้งพื้นที่ตามมาตรา 18 และตามมาตรา 89 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นการกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกรุงเทพมหานครไว้อย่างไม่ชัดเจน เกิดลักษณะการทับซ้อนกันเชิงอำนาจหน้าที่

แนวทางการแก้ไขจึงควรกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มี 2 ระดับอยู่ร่วมกันมิใช่ลักษณะที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจครอบคลุมทั้งพื้นที่ดังปัจจุบัน กล่าวคือ การบริหารเมืองหลวงหรือกรุงเทพมหานครควรแบ่ง เป็น 2 ระดับ กล่าวคือ (Two-Tier Government) โดยระดับบนคือกรุงเทพมหานครซึ่งจะเรียกให้ถูกและชัดเจนตามรูปแบบของสากล และยังคงสอดคล้องกับระบบทั่วไปทั้งประเทศซึ่งส่งผลคือ เมื่อแยกการบริหารออกเป็น 2 ระดับ การแบ่งอำนาจหน้าที่ในการจัดทำภารกิจและขอบข่ายความรับผิดชอบนั้นก็จะเป็นการลดหลั่นไปตามลำดับขั้นของระดับการปกครองดังเช่นในมหานครต่างประเทศ

ข. ปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองของกรุงเทพมหานครด้านบุคลากร ในมาตรา 68 มาตรา 69 มาตรา 79 สังกัดว่ากรุงเทพมหานครมีโครงสร้างการบริหารงานที่ใหญ่โตมาก มีข้าราชการที่มาจากฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำทำให้เป็นลักษณะของการต่างคนต่างทำงาน หากจะสังเกตว่าในมาตรา 79 นั้นแสดงถึงการที่เขตจะต้องรายงานและขออนุญาตในการตัดสินใจขั้นสุดท้ายต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งในจุดตรงนี้เป็นารแสดง

ให้เห็นถึงการที่กฎหมายไม่ให้อำนาจเขตในการตัดสินใจหรือการบริหารกิจการของท้องถิ่นเองอย่างแท้จริง ฉะนั้นหากต้องการให้การบริหารงานบุคคลเป็นไปอย่างก้าวหน้าและส่งผลดีต่อการกระจายอำนาจต่อไปในอนาคตการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครควรให้เป็นไปในรูปแบบ 2 ชั้น โดยให้อิสระกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ในที่นี้หมายถึงเขตและผู้บริหารเขตเพิ่มมากขึ้น กล่าวคือ ควรปรับปรุงแก้ไขในทางอำนาจให้เหมาะสมกับ ขนาด ประชากร และขีดความสามารถในการพัฒนา โดยการให้อำนาจแก่ผู้อำนวยการเขตมากขึ้น เป็นอิสระมากขึ้น เพื่อให้ฝ่ายบริหารมีความมั่นคง เข้มแข็งและคล่องตัว พร้อมกันนั้นควรมีอิสระจากผู้ว่าราชการจังหวัดในการใช้อำนาจตัดสินใจในเรื่องของการบริหารจัดการงานที่เป็นไปโดยเฉพาะของเขตเองมากขึ้น

ค. ปัญหาด้าน โครงสร้างรายได้ของกรุงเทพมหานคร ใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หมวด 7 การคลังและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ในมาตรา 103 – 117 ประเด็นหลักของปัญหาคือ รายได้ของกรุงเทพมหานครปัจจุบันมีความไม่สมดุลกันระหว่างสัดส่วนรายได้ของรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ต่ำมากแสดงให้เห็นว่าการใช้จ่ายเงินอยู่ในฝ่ายภาครัฐทั้งหมดสวนทางกับความจำเป็นในการใช้งานงบประมาณเพื่อนำมาบริหารงานและแก้ไขปัญหาของท้องถิ่นทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

แนวทางการแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจการปกครองกรุงเทพมหานครด้านงบประมาณและการคลังของท้องถิ่น คือ การพัฒนาความสามารถในการหารายได้ สัดส่วนรายได้และภาษีท้องถิ่น การจัดสรรเงินงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรที่จะต้องคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นปฏิบัติได้อย่างแท้จริง และควรที่จะคำนึงถึงหลักความสามารถทางการคลังด้วย กล่าวคือ การเพิ่มสัดส่วนรายได้ตามที่กำหนดไว้ในแผนและขั้นตอนควรถือเป็นพันธกิจที่ต้องดำเนินต่อไป และอาจจะต้องเพิ่มปริมาณมากขึ้นตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นในอนาคต อีกทั้งสัดส่วนรายได้ดังกล่าวควรจะวางอยู่บนหลักเกณฑ์ในการขยายฐานรายได้โดยแท้จริงมากกว่าที่จะเป็นเพิ่มสัดส่วนจากการจัดสรรเงินงบประมาณจากรัฐบาล ควรเปลี่ยนแปลงชนิดของภาษี ให้เป็น“ภาษีท้องถิ่น”(local tax) โดยในส่วนหนึ่งจะเป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองตั้งรายการภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บอยู่ในปัจจุบันและเพิ่มชนิดภาษีต่อไปได้ในอนาคต ซึ่งหมายถึงว่าเงินส่วนนี้ควรจะได้ระบุให้ชัดเจนว่ามีที่มาจากภาษีท้องถิ่นเป็นแต่เพียงว่าส่วนกลางเป็นผู้จัดเก็บให้ เนื่องจากเหตุผลด้านความสามารถในการจัดเก็บภาษี

7. กิตติกรรมประกาศ

งานวิจัยนี้สามารถสำเร็จล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของคณะกรรมการสอบงานวิจัยประกอบด้วย ศาสตราจารย์ ดร. สมปอง สุจริตกุล ประธานกรรมการสอบงานวิจัย พ.ต.อ. ดร. คมสัน สุขมาก ดร. ศิริโรจน์ รัฐประเสริฐ กรรมการและ ผู้ทรงคุณวุฒิ และ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ดร.สุรพล ศรีวิทยา กรรมการและที่ปรึกษางานวิจัยเล่มนี้ซึ่งกรุณาให้คำปรึกษา แนะนำ แนวคิดวิเคราะห์อันเป็นประโยชน์ และตรวจแก้ไขปรับปรุงตลอดเวลาจนกระทั่งงานวิจัยฉบับนี้บรรลุผลสำเร็จสมบูรณ์ตลอดถึงท่านเจ้าของงานนิพนธ์ต่างๆที่ผู้วิจัยได้ค้นคว้าและนำมาอ้างอิงในงานวิจัยฉบับนี้ ผู้วิจัยขอกราบขอบพระคุณทุกท่านเป็นอย่างสูง ที่ายที่สุดขอขอบพระคุณ ครอบครัวอันเป็นที่รักรวมถึงเพื่อนร่วมหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิตทุกคนที่เป็นทั้งแรงบันดาลใจและกำลังใจโดยตลอด ที่ได้ให้ความช่วยเหลือเป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนที่ตีเสมอมา อนึ่ง หากงานวิจัยฉบับนี้ มีประโยชน์แก่ท่านผู้อ่านในทางใดแล้ว ขอมอบคุณความดีนี้แด่ผู้มีพระคุณทั้งหลายดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้น หากแต่มีความบกพร่องผิดพลาดประการใด ผู้วิจัยขอน้อมรับไว้เพื่อปรับปรุงต่อไป

8. เอกสารอ้างอิง

โกวิทย์ พวงงาม.(2555). การปกครองท้องถิ่นไทยหลักการและมิติใหม่ในอนาคต. (พิมพ์ครั้งที่8).กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน.
จักรกฤษณ์ คันธานนท์. (2556). การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร: ศึกษากรณี
การปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน. วิทยานิพนธ์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
พรชัย รัศมีแพทย์ .(2535). หลักกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพฯ:โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช.
รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540. ราชกิจจานุเบกษา 24 สิงหาคม 2550 เล่ม 124 ตอน 47ก.(2540)
สิริพร มณีภักดิ์.(2538). การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในประเทศไทย:ศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นในกรณีเทศบาลและ
กรุงเทพมหานคร.(Unpublished Master's thesis). กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์