



รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง โครงสร้าง
กรุงเทพมหานคร
ตามแนวทาง
การกระจายอำนาจ

โดย คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา



รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ

โดย
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
วุฒิสภา

สำนักกรรมการ ๒
สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

(สำเนา)



บันทึกข้อความ

ส่วนราชการ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา โทร. ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๙

ที่ สว ๐๐๑๑.๑๐/ร๕๐ วันที่ ๑๘ ธันวาคม ๒๕๖๖

เรื่อง รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา

กราบเรียน ประธานวุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๙) ซึ่งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา เป็นคณะกรรมการสามัญประจำวุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาขอหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยรวม รวมถึงการปกครองรูปแบบพิเศษ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและแผนแม่บทภายใต้ยุทธศาสตร์ชาติ ที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งปัจจุบันกรรมการคณะนี้ประกอบด้วย

- | | |
|---------------------------------------|--------------------------------|
| (๑) พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช | ประธานคณะกรรมการ |
| (๒) นายสุรสิทธิ์ ศรีทอง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| (๓) นางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สอง |
| (๔) นายเกี้ยว แก้วสุทอ | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สาม |
| (๕) พลอากาศเอก สุจินต์ แซ่มซ้าย | รองประธานคณะกรรมการ คนที่สี่ |
| (๖) พลเอก สราวุฒิชัย ชลออยู่ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| (๗) นางเบญจรัตน์ จรรย์ธาราสีหิ | รองเลขานุการคณะกรรมการ |
| (๘) นายกษิตศ อชาวคุณ | โฆษกคณะกรรมการ |
| (๙) นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา | โฆษกคณะกรรมการ |
| (๑๐) พลเอก วสันต์ สุริยมงคล | ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๑) ว่าที่ร้อยตรี เชิดศักดิ์ จำปาเทศ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๒) พลตำรวจตรี ปรัชญ์ชัย ใจชาญสุขกิจ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๓) นางประยูร เหล่าสายเชื้อ | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๔) พันตำรวจเอก ยุทธกร วงเวียน | ที่ปรึกษาคณะกรรมการ |
| (๑๕) นายณรงค์ อ่อนสอาด | ารรมธิการ |
| (๑๖) นายถาวร เทพวิมลเพชรกุล | กรรมการ |
| (๑๗) นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน | กรรมการ |
| (๑๘) นายสุชัย บุตรสาระ | กรรมการ |

บัดนี้ ...

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานคร
ตามแนวทางการกระจายอำนาจ เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่องดังกล่าวต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ ประกอบข้อ ๙๙

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดทราบและนำเสนอรายงานของคณะกรรมการต่อ
ที่ประชุมวุฒิสภาต่อไป

(ลงชื่อ) พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช

(เลิศรัตน์ รัตนวานิช)

ประธานคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
วุฒิสภา

สำเนาถูกต้อง



(นางสาวศิริวรรณ ฤกษ์วิสาห์)

ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น



(นายชิตี ป. สุวรรณศาสตร์)

นิติกรชำนาญการ ปฏิบัติหน้าที่ผู้ช่วยเลขานุการ
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา
โทรศัพท์ ๐ ๒๘๓๑ ๙๑๘๙

ตาณณ์ พิมพ์
จุฬามาศ/เกษตรกรรม ทาน

**รายนาม
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา**



พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช
ประธานคณะกรรมการ



นายสุรสิทธิ์ ศรีทอง
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่หนึ่ง



นางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สอง



นายเกี้ยว แก้วสุทอ
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สาม



พลอากาศเอก สุจินต์ เข้มข้อย
รองประธานคณะกรรมการ
คนที่สี่



พลเอก สราวุธ ชลออยู่
เลขานุการคณะกรรมการ



นางเบญจรัตน์ จรรย์ธาราสีหิ
รองเลขานุการคณะกรรมการ



นายกษิต อาชวคุณ
โฆษกคณะกรรมการ



นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา
โฆษกคณะกรรมการ



พลเอก วสันต์ สุริยมงคล
ประธานที่ปรึกษาคณะกรรมการ



ว่าที่ร้อยตรี เชิดศักดิ์ จำปาเทศ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นางประยูร เหล่าสายเชื้อ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พลตำรวจตรี ปรัชญชัย ใจชาญสุขกิจ
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



พันตำรวจเอก ยุทธกร วงเวียน
ที่ปรึกษาคณะกรรมการ



นายณรงค์ อ่อนสอาด
กรรมการ



นายถาวร เทพวิมลเพชรกุล
กรรมการ



นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน
กรรมการ



นายสุชัย บุตรสาระ
กรรมการ

**รายนาม
คณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
ในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา**



นายวีระศักดิ์ ฐกรองหิน
ประธานคณะอนุกรรมการ



พันตำรวจเอก ยุทธกร วงเวียน
รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่หนึ่ง



นางเพ็ญพัทธ์ ศรีทอง
รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่สอง



พลเอก สราวุฒิ ชลออยู่
รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่สาม



นางประยูร เหล่าสายเชื้อ
รองประธานคณะอนุกรรมการ
คนที่สี่



นายเกษิณีเดชชนทัต เสกขุนทด
อนุกรรมการและเลขานุการ



นายชัยโรจน์ เจริญชัยกรณ์
อนุกรรมการ



นายนิคม มากรุ่งแจ้ง ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษสุรชัย พรหมพันธุ์
อนุกรรมการ



อนุกรรมการ



นายสัญญา สกาญจนชัย
อนุกรรมการ



นายอภิวัฒน์ พลสยาม
อนุกรรมการ



นายเอกชัย เรืองรัตน์
อนุกรรมการ

รายนามคณะทำงานจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ



ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษสุรชัย พรหมพันธุ์
ประธานคณะทำงาน



นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



พลเอก สราวุธ ชลออยู่
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นางประยูร เหล่าสายเชื้อ
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นายกษิต์เดชนทต เสกขุนทด
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



ศาสตราจารย์อูดม ทุมไธสิต
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นางจิตราภา สุนทรพิพิธ
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นางสาวธวัลพร บุญครอบ
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นายสัญญา จันทรรัตน์
ที่ปรึกษาคณะทำงาน



นายกิตติภณ ทุ่งกลาง
คณะทำงาน



พันตำรวจเอก ตฤณ ติฐวิญญู
คณะทำงาน



นายถนัด บุญชัย
คณะทำงาน



นายนิคม มากรุ่งแจ้ง
คณะทำงาน



นางสาวปรวนันท์ รัทมัญญูดานันท์
คณะทำงาน



รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย
คณะทำงาน



นายรังสรรค์ มัชฌิมชาติลก
คณะทำงาน



นางวานิศาเอกหญิง วันทิศา คงสมพงษ์
คณะทำงาน



นายวิวัฒน์ชัย สิทธิศักดิ์
คณะทำงาน



นายสมชาติ เจศรีชัย
คณะทำงาน



นายเอกชัย เรืองรัตน์
คณะทำงาน

รายงานการพิจารณาศึกษา
เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ
โดย คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น
วุฒิสภา

ด้วยในคราวประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ ๑๗/๒๕๖๒ (สมัยสามัญประจำปีครั้งที่หนึ่ง) วันอังคารที่ ๑๐ กันยายน ๒๕๖๒ ที่ประชุมวุฒิสภาได้ลงมติตั้งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๗๘ วรรคสอง (๙) ซึ่งคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา มีหน้าที่และอำนาจพิจารณาร่างพระราชบัญญัติ กระทำกิจการ พิจารณาขอหาข้อเท็จจริงหรือศึกษา เรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น การพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาจังหวัดและประเทศโดยส่วนรวม รวมถึงการปกครองรูปแบบพิเศษ พิจารณาศึกษา ติดตาม เสนอแนะ และเร่งรัดการปฏิรูปประเทศและแผนแม่บทภายใต้ ยุทธศาสตร์ชาติที่อยู่ในหน้าที่และอำนาจ และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

บัดนี้ คณะกรรมการได้ดำเนินการพิจารณาศึกษา เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานคร ตามแนวทางการกระจายอำนาจ เสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าว ต่อวุฒิสภา ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๙๘ ประกอบข้อ ๙๙ ดังนี้

๑. การดำเนินการ

๑.๑ คณะกรรมการได้มีมติแต่งตั้ง นางสาวศิริวรรณ ฤกษ์วิสาข์ ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน คณะกรรมการกิจการองค์กรตามรัฐธรรมนูญและติดตามการบริหารงบประมาณ และนายนิติ ป.สุวรรณศาสตร์ นิติกรชำนาญการ สำนักกรรมการ ๒ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา ปฏิบัติหน้าที่ ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๒ ข้อ ๘๗ วรรคสี่

๑.๒ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อทำหน้าที่กระทำกิจการ พิจารณาขอหาข้อเท็จจริงหรือศึกษาเรื่องใด ๆ ที่เกี่ยวกับรูปแบบโครงสร้าง การบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล หน้าที่และอำนาจ และการมีส่วนร่วมของประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ พิจารณาศึกษาเกี่ยวกับการพัฒนาและส่งเสริมประสิทธิภาพในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจ และการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ รวบรวมข้อมูลเบื้องต้นเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการ ก่อนการขอหาข้อเท็จจริง รวมทั้งกิจการอื่นที่คณะกรรมการมอบหมาย ทั้งนี้ ตามข้อบังคับการประชุมวุฒิสภา พ.ศ. ๒๕๖๐ ข้อ ๘๙ ประกอบระเบียบวุฒิสภาว่าด้วยหลักเกณฑ์การตั้ง อนุกรรมการซึ่งไม่ใช่ กรรมการในคณะ พ.ศ. ๒๕๕๑ ซึ่งอนุกรรมการและที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการคณะนี้ ประกอบด้วย

- | | |
|----------------------------------|-----------------------------------|
| ๑.๒.๑ นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน | ประธานคณะอนุกรรมการ |
| ๑.๒.๒ พันตำรวจเอก ยุทธกร วงเวียน | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่หนึ่ง |
| ๑.๒.๓ นางเพ็ญพักตร์ ศรีทอง | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สอง |
| ๑.๒.๔ พลเอก สราวุฒิ ชลออยู่ | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สาม |
| ๑.๒.๕ นางประยูร เหล่าสายเชื้อ | รองประธานคณะอนุกรรมการ คนที่สี่ |

๑.๒.๖ นายกษิติเดชชนทัต ...

๑.๒.๖	นายกษิต์เดชชนทัต เสกขุนทด	อนุกรรมการและเลขานุการ
๑.๒.๗	นายชัยโรจน์ เจริญชัยภรณ์	อนุกรรมการ
๑.๒.๘	นายนิคม มากรุ่งแจ้ง	อนุกรรมการ
๑.๒.๙	ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษสุรชัย พรหมพันธุ์	อนุกรรมการ
๑.๒.๑๐	นายสัญญาชน สภาญจนชัย	อนุกรรมการ
๑.๒.๑๑	นายอภิวัฒน์ พลสยาม	อนุกรรมการ
๑.๒.๑๒	นายเอกชัย เรืองรัตน์	อนุกรรมการ
๑.๒.๑๓	นายกิตติภณ พุ่งกลาง	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๑๔	นางจิตราภา สุนทรพิพิธ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๑๕	นายจิรศักดิ์ พรหมทอง	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๑๖	นายโชคปัทวี อันถาวร	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๑๗	นายถนัด บุญชัย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๑๘	นายธนภฤต แก้วเจริญโรจน์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๑๙	นางสาวธวัลพร บุญครอบ	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๒๐	นายสรณะ เทพเนาว์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๒๑	นายสมชาติ เจศรีชัย	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๒๒	นายสัญญา จันทรัตน์	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๒๓	นางสุทธินี เมธีประภา	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ
๑.๒.๒๔	นายอำนาจ ศรีพูนสุข	ที่ปรึกษาคณะอนุกรรมการ

๒. วิธีการพิจารณาศึกษา

๒.๑ คณะกรรมการมีการประชุมเพื่อพิจารณารายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ จำนวน ๖๓ ครั้ง

๒.๒ คณะอนุกรรมการมีการประชุมเพื่อพิจารณาศึกษา เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ จำนวน ๖๓ ครั้ง

๒.๓ คณะกรรมการได้มีมติตั้งคณะทำงาน ในคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เพื่อจัดทำรายงานการพิจารณาศึกษาการบริหารงานกรุงเทพมหานครเป็นแบบสองชั้นประกอบด้วย

๒.๓.๑	ผู้ช่วยศาสตราจารย์พิเศษสุรชัย พรหมพันธุ์	ประธานคณะทำงาน
๒.๓.๒	นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒.๓.๓	พลเอก สราวุฒิ ชลออยู่	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒.๓.๔	นางประยูร เหล่าสายเชื้อ	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒.๓.๕	นายกษิต์เดชชนทัต เสกขุนทด	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒.๓.๖	ศาสตราจารย์อุดม ทุมไธสิต	ที่ปรึกษาคณะทำงาน

๒.๓.๗ นางจิตราภา ...

๒.๓.๗	นางจิตราภา สุนทรพิพิธ	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒.๓.๘	นางสาวธวัลพร บุญครอบ	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒.๓.๙	นายสัญญา จันทรัตน์	ที่ปรึกษาคณะทำงาน
๒.๓.๑๐	นายกิตติภณ พุ่งกลาง	คณะทำงาน
๒.๓.๑๑	พันตำรวจเอก ตฤณ ดิฐวิญญู	คณะทำงาน
๒.๓.๑๒	นายณัฐ บุญชัย	คณะทำงาน
๒.๓.๑๓	นายนิคม มากรุ่งแจ้ง	คณะทำงาน
๒.๓.๑๔	นางสาวปวรนนท์ ธรรมัญญุตานันท์	คณะทำงาน
๒.๓.๑๕	รองศาสตราจารย์ยุทธพร อิศรชัย	คณะทำงาน
๒.๓.๑๖	นายรังสรรค์ มัชฌิมาทิลก	คณะทำงาน
๒.๓.๑๗	นาวาอากาศเอกหญิง วันทิศา คงสมพงษ์	คณะทำงาน
๒.๓.๑๘	นายวิวัฒน์ชัย สิทธิศักดิ์	คณะทำงาน
๒.๓.๑๙	นายสมชาติ เจศรีชัย	คณะทำงาน
๒.๓.๒๐	นายเอกชัย เรืองรัตน์	คณะทำงาน

๒.๔ การเชิญบุคคล หน่วยงาน และองค์กรที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลข้อเท็จจริงประกอบการพิจารณา ดังนี้

๒.๔.๑	พลเอก ไพบยนต์ คำทันเจริญ	สมาชิกวุฒิสภา อดีตรองประธานคณะอนุกรรมการ ด้านการมีส่วนร่วมและการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบ พิเศษ ในคณะกรรมการการปกครอง ท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
๒.๔.๒	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	
	- นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส	ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น
	- นางสาวพิมพ์นารา บัวเกิด	ผู้อำนวยการส่วนกระจายอำนาจการเงิน การคลัง

๒.๕ การสัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ โดย คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา วันพฤหัสบดีที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ เวลา ๑๒.๓๐ - ๑๖.๓๐ นาฬิกา ณ ห้องประชุม ๔๐๒ - ๔๐๓ อาคารรัฐสภา (ฝั่งวุฒิสภา) จำนวน ๑ ครั้ง

๒.๖ คณะกรรมการได้เดินทางไปศึกษาดูงานและรับฟังความคิดเห็น จำนวน ๑ ครั้ง คือ

- การเดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อหารือข้อราชการและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น ห้องประชุมนพรัตน์ ชั้น ๕ ศาลากลางกรุงเทพมหานคร ถนนดินสอ แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖

๓. ผลการพิจารณาศึกษา

คณะกรรมการธิการขอรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ โดยคณะกรรมการได้มอบหมายให้คณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีดังกล่าว ซึ่งคณะกรรมการได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการด้วยความละเอียดรอบคอบแล้ว และได้มีมติให้ความเห็นชอบกับรายงานดังกล่าว โดยถือเป็นรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ

จากการพิจารณาศึกษาเรื่องดังกล่าวข้างต้น คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ โดยมีรายละเอียดตามรายงานท้ายนี้ เพื่อให้วุฒิสภาได้พิจารณาหากวุฒิสภาให้ความเห็นชอบด้วยกับผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการ ขอให้โปรดแจ้งไปยังคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาและดำเนินการตามแต่จะเห็นสมควร ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ของประเทศชาติและประชาชนสืบไป

พลเอก



(สราวุฒิ ชลออยู่)

เลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น

วุฒิสภา

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร (EXECUTIVE SUMMARY)

ด้วยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ได้ให้ความสำคัญ เรื่องการกระจายอำนาจในรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น ซึ่งการปกครองท้องถิ่น แบ่งเป็น ๒ ประเภท ได้แก่ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา สำหรับกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงและเป็นศูนย์กลางของประเทศนั้น ประกอบด้วย บุคลากร องค์การทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคประชาสังคมที่มีศักยภาพมีความเหมาะสมที่สามารถบริหารจัดการเมืองได้ด้วยตนเอง แต่พบว่ากรุงเทพมหานคร ไม่ได้มีโครงสร้างที่ส่งเสริมให้เข้าไปในรูปแบบการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง ซึ่งพิจารณาจาก โครงสร้างกรุงเทพมหานครที่มีการเลือกตั้งฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง มีข้าราชการประจำเป็นผู้บังคับบัญชาประจำในแต่ละเขต และฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง โดยมีตัวแทนจาก ๕๐ เขต เขตละ ๑ คน

จากข้อจำกัดดังกล่าว จึงทำให้ศักยภาพของบุคคล ชุมชน องค์กร และสังคม เสียโอกาสที่จะบริหารจัดการโดยตนเอง คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จึงได้ดำเนินการ ศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจว่าควรเป็นรูปแบบใด โดยได้ เก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ศึกษาวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูลและวิธีการต่าง ๆ เป็นเวลาประมาณ ๒ ปี ดังนี้

๑) การประชุมของคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา

๒) การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓) การรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

๔) การจัดการเสวนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง **“โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ”**

จากผลการศึกษาพบว่า โครงสร้างกรุงเทพมหานครไม่ได้เป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจอย่างแท้จริง โดยมีประเด็นสำคัญ ดังนี้

๑. โครงสร้างกรุงเทพมหานครไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

กรุงเทพมหานครเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบของการกระจายอำนาจ แต่เมื่อพิจารณาปัจจัยด้านโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานครแล้ว จะพบว่า ไม่เป็นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ โดยเฉพาะฐานเมืองของกรุงเทพมหานครที่ประกอบด้วย ๕๐ เขต ที่โครงสร้างไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตเข้ามาบริหารจัดการภายในเขตโดยตรง จึงเรียกได้ว่ารูปแบบโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครไม่ตอบสนองต่อหลักการกระจายอำนาจให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น

๒. ขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองในระดับเขต

การมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ยังไม่เป็นไปตามหลักการของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ เพราะมีโครงสร้างในการเลือกผู้บริหารกรุงเทพมหานครชั้นเดียว สำหรับในเขตต่าง ๆ ที่เป็นฐานเมืองของกรุงเทพมหานคร ยังเป็นภารกิจของข้าราชการประจำที่เป็นผู้บริหาร ดังนั้น จึงทำให้ประชาชนในแต่ละเขตขาดการมีส่วนร่วมทางการเมืองที่จะเข้ามาเป็นผู้บริหารของเขตโดยตรง

๓. การมีส่วนร่วมในการบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะของประชาชนมีข้อจำกัด

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการสนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษนั้น ถือเป็นหัวใจของการปกครองแบบประชาธิปไตย สำหรับการเปิดช่องทางให้ประชาชนในกรุงเทพมหานครได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมมากขึ้น ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ ให้ประชาชนได้ร่วมคิด ร่วมวางแผน ร่วมตัดสินใจ ร่วมดำเนินกิจกรรม และร่วมติดตาม ตรวจสอบ ซึ่งมีลักษณะการดำเนินงานทั้งในรูปแบบบุคคล กลุ่มคน ชมรม สมาคมและองค์การอาสาสมัครในรูปแบบต่าง ๆ ได้มีส่วนร่วมในการดำเนินการเรื่องใดเรื่องหนึ่ง หรือหลายเรื่องรวมกันให้บรรลุวัตถุประสงค์และนโยบายการพัฒนาที่กำหนดไว้ นั้น เรียกได้ว่าปัจจัยเหล่านี้ยังเป็นข้อจำกัด เพราะโครงสร้างการบริหารงานเขตยังเป็นภารกิจหลักของข้าราชการประจำเขต จึงทำให้เกิดช่องว่างไม่มีพื้นที่อย่างเพียงพอที่เปิดโอกาสให้ประชาชนในเขตนั้น ๆ มีส่วนร่วมโดยเฉพาะกิจกรรมสาธารณะซึ่งประชาชนในเขตนั้น ๆ ต้องมีส่วนร่วมได้รับโดยตรง

๔. ความไม่สมดุลในระบบการบริการสาธารณะที่ภาระงานหลักอยู่ที่การตอบโจทย์ต่อโครงการมหภาคมากกว่าการบริการสาธารณะในโครงการระดับเขตที่ถูกมองเป็นภาระงานรอง

กรุงเทพมหานครมีรูปแบบเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และมีสถานะเป็นเมืองหลวงของประเทศด้วย นั้นหมายถึงภาระงานของกรุงเทพมหานครมีภารกิจงานที่มากกว่าหรือแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และด้วยความเป็นเมืองหลวงของประเทศทำให้งานบริการสาธารณะจึงมุ่งเน้นไปในโครงการมหภาคในมิติต่าง ๆ เป็นสำคัญ

ทำให้สัดส่วนงานและงบประมาณที่ต้องบริการสาธารณะต่อชุมชนภายในเขตต่าง ๆ กลายเป็นปัจจัยรองและมีข้อจำกัด

จากประเด็นปัญหาสำคัญ ๔ ประการของกรุงเทพมหานครที่กล่าวถึงข้างต้น เป็นปัญหาเชิงโครงสร้างและระบบ แนวทางในการปรับโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร จึงต้องให้ความสำคัญต่อโครงสร้างการกระจายอำนาจเป็นสำคัญ นั้นหมายถึงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครที่จะต้องกำหนดเป็น ๒ ชั้น ซึ่งเป็นไปตามแนวทางเดียวกับเมืองมหานครของโลกที่ได้เปรียบเทียบ ได้แก่ มหานครนิวยอร์ก มหานครลอนดอน มหานครปารีส และมหานครโตเกียว ซึ่งทั้ง ๔ มหานครของโลกนั้นมีโครงสร้างเป็นแบบสองชั้น (Two - Tier System) ตามแนวทางการกระจายอำนาจ หรือรัฐธรรมนูญของประเทศเหล่านั้น ดังนั้น ควรมีการกำหนดโครงสร้างกรุงเทพมหานครเป็นแบบสองชั้น (Two - Tier System) โดยโครงสร้างชั้นบน (Upper - Tier) จะเป็นโครงการระดับมหภาค ซึ่งผู้บริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง และด้านนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้ง ๕๐ เขต เขตละ ๑ คน และโครงสร้างชั้นล่าง (Lower - Tier) ซึ่งเทียบเท่าเทศบาลนครนั้น ประกอบด้วย ด้านบริหาร คือ นายกนครมาจากการเลือกตั้ง โดยโครงสร้างการบริหารในระดับนครได้เพิ่มพื้นที่พัฒนานครเป็น ๔ พื้นที่พัฒนานคร เพื่อให้การบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานโดยตรงต่อประชาชน การพัฒนาชุมชนภายในพื้นที่ที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และด้านนิติบัญญัติ มีสภานครมาจากการเลือกตั้ง โดยสภานครประกอบด้วยสมาชิก ๒๔ คน มาจากพื้นที่พัฒนานครละ ๖ คน และที่สำคัญคือในแต่ละนครเปิดโอกาสให้ประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมมากที่สุด และเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ จึงได้กำหนดให้มีสภาพลเมืองเป็นที่ปรึกษาเพื่อมาสนับสนุนการบริการในนครให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

จากการศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจนั้น คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา เห็นว่าการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งโครงสร้างกรุงเทพมหานครเป็นแบบสองชั้น (Two - Tier System) เป็นทางเลือกที่เหมาะสมที่สุด เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจ และตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ถือประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ สำคัญที่สุด การเปลี่ยนแปลงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตามข้อเสนอแนะนอกจากจะทำให้ประชาชนกรุงเทพมหานครทั้งหมดได้รับประโยชน์เพิ่มขึ้นจากการมีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ และเพื่อให้ได้รับบริการที่พึงพอใจสูงสุดแล้วยังเป็นการตอบสนองยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศให้มีความเข้มแข็งบนหลักประชาธิปไตยอีกด้วย

คำนำ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น แต่ด้วยบริบททางภูมิสังคมของกรุงเทพมหานครได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็ว ทำให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศต้องเผชิญกับปัญหามากมาย อาทิ โครงสร้างกรุงเทพมหานครถูกออกแบบโดยเน้นที่การบริการสาธารณะเชิงมหภาค เพื่อแก้ปัญหาความเป็นเมืองศูนย์กลางของประเทศ โครงสร้างจึงถูกออกแบบเป็นโครงสร้างชั้นเดียวบริหารโดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากเลือกตั้ง แต่ในขณะเดียวกันประสิทธิภาพการให้บริการสาธารณะระดับเขตกลับเป็นข้อจำกัด รวมทั้งการจัดการที่ต้องเน้นการแก้ปัญหาและการพัฒนาเชิงระบบในภาพใหญ่ของเมือง จึงเป็นประเด็นที่ต้องศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อจัดการปกครองที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนให้มีความสำคัญกับท้องถิ่นระดับล่าง ยึดหลักความเป็นปึกแผ่นและเกื้อกูลกันระหว่างหน่วยปกครองท้องถิ่นที่แบ่งออกเป็นหน่วยย่อยและเป็นอิสระต่อกัน

ดังนั้น คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จึงเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าว จึงกำหนดให้มีการพิจารณาศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อนำข้อมูลจากผลการศึกษาไปใช้ในการออกแบบโครงสร้างการปกครองและการบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่ตอบโจทย์ต่อแนวทางการกระจายอำนาจ ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการบริการและการมีส่วนร่วมของประชาชน ผ่านกลไกการดำเนินการของ “นคร” ๕๐ นคร อันจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติต่อไป

คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา

สารบัญ

	หน้า
รายงานการพิจารณาศึกษา	ก
บทสรุปผู้บริหาร	จ
คำนำ	ฉ
สารบัญ	ฎ
บทที่ ๑ ความเป็นมา กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา	๑
๑.๑ ความเป็นมา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๕
๑.๓ กรอบแนวคิดในการศึกษา	๕
๑.๔ วิธีการศึกษา	๖
๑.๕ การเก็บและรวบรวมข้อมูล	๗
๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับ	๗
บทที่ ๒ การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๙
๒.๑ ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ	๙
๒.๒ หลักการแบ่งประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ	๑๕
๒.๓ หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๑๖
๒.๔ ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค	๒๒
๒.๕ บทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค	๒๙
๒.๖ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยปัจจุบัน	๓๐
๒.๗ รูปแบบการดำเนินการให้บริการสาธารณะ	๓๑
๒.๘ ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย	๓๒
บทที่ ๓ แนวคิดและสภาพข้อเท็จจริงการบริหารกรุงเทพมหานคร	๓๙
๓.๑ การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานคร	๓๙
๓.๒ ธรรมชาติของมหานคร	๔๗
๓.๓ แนวทางการจัดการมหานคร	๔๘

สารบัญ (ต่อ)

๓.๔	การบริหารกรุงเทพมหานคร	๕๐
๓.๕	โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร	๖๑
๓.๖	การศึกษาแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.	๘๓
บทที่ ๔	การศึกษาโดยการเปรียบเทียบลักษณะของ ๕ มหานคร	๙๕
๔.๑	ข้อมูลพื้นฐานของ ๔ มหานคร	๙๕
๔.๒	เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างในมิติต่าง ๆ ของ ๕ มหานคร	๑๒๐
๔.๓	สรุปการเปรียบเทียบลักษณะต่าง ๆ ของ ๕ มหานคร	๑๓๖
บทที่ ๕	ผลการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ ๑๓๙	
๕.๑	ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะของนักวิชาการ วิทยานิพนธ์ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ	๑๓๙
๕.๒	ผลการศึกษา	๑๖๓
บทที่ ๖	บทสรุปและข้อเสนอแนะ	๑๗๗
๖.๑	บทสรุป	๑๗๗
๖.๒	ข้อเสนอแนะ	๑๗๘
บรรณานุกรม		๑๘๓
ภาคผนวก		๑๘๗
	ภาคผนวก ก สรุปผลการเดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อหารือข้อราชการและแลกเปลี่ยน ความคิดเห็น ณ ห้องประชุมพรัตน์ ชั้น ๕ ศาลากลางกรุงเทพมหานคร ถนนดินสอ แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖	๑๘๙
	ภาคผนวก ข ภาพกิจกรรม	๒๐๕

สารบัญภาพ

	หน้า	
ภาพที่ ๑	โครงสร้างฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)/ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภากรุงเทพมหานคร)/ฝ่ายที่ปรึกษา (สภาเขต)	๔
ภาพที่ ๒	สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓	๕๔
ภาพที่ ๓	การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร)	๘๖
ภาพที่ ๔	การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน)	๙๐
ภาพที่ ๕	การจัดโครงสร้างการบริหารมหานครลอนดอน ประเทศอังกฤษ	๑๐๗
ภาพที่ ๖	การจัดโครงสร้างการบริหารมหานครปารีส ประเทศฝรั่งเศส	๑๑๓
ภาพที่ ๗	การจัดโครงสร้างการบริหารมหานครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น	๑๒๐
ภาพที่ ๘	เปรียบเทียบลักษณะสำคัญของ ๕ มหานคร	๑๓๕
ภาพที่ ๙	ทิศทางการใช้อำนาจการบริหารของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน	๑๓๘
ภาพที่ ๑๐	วงจรเลวร้ายที่เกิดจากรูปแบบการปกครองไม่ดี (Cycle of Poor Local Governance)	๑๓๙
ภาพที่ ๑๑	วงจรดีที่เกิดจากรูปแบบการปกครองดี (Cycle of Good Local Governance)	๑๔๐
ภาพที่ ๑๒	สาระสำคัญในการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร	๑๔๑
ภาพที่ ๑๓	โครงสร้างกรุงเทพมหานคร (ปัจจุบัน)	๑๕๒
ภาพที่ ๑๔	การปรับโครงสร้างกรุงเทพมหานครเป็นแบบสองชั้น : กรุงเทพมหานครและนครบาล	๑๕๓
ภาพที่ ๑๕	คณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนานครหลวง	๑๕๔
ภาพที่ ๑๖	การปรับปรุงโครงสร้างสมาชิกสภาชั้นบนและสมาชิกสภาชั้นล่าง	๑๕๔
ภาพที่ ๑๗	การปฏิรูปโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามข้อเสนอแนะ	๑๖๒
ภาพที่ ๑๘	โครงสร้างกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาของคณะกรรมการการ	

การปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา	๑๗๑
ภาพที่ ๑๙ โครงสร้างกรุงเทพมหานครชั้นบน	๑๘๐
ภาพที่ ๒๐ โครงสร้างกรุงเทพมหานครชั้นล่าง	๑๘๑
ภาพที่ ๒๑ รายละเอียดประกอบภาพโครงสร้างชั้นล่าง	๑๘๒

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๑ ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two - Tier System) ของประเทศไทย	๖
ตารางที่ ๒ ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two – Tier System) ของประเทศไทย	๓๑
ตารางที่ ๓ จำนวนประชากรทั่วประเทศ ประชากรกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๕ - พ.ศ. ๒๕๖๕	๕๒
ตารางที่ ๔ จำนวนประชากรกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๕	๕๓
ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ.	๙๓
ตารางที่ ๖ ลักษณะทางกายภาพ	๑๒๑
ตารางที่ ๗ ลักษณะทางการคลัง	๑๒๒
ตารางที่ ๘ สถานภาพทางกฎหมาย	๑๒๖
ตารางที่ ๙ การจัดโครงสร้างการปกครองของมหานคร	๑๒๗
ตารางที่ ๑๐ ลักษณะสำคัญของมหานครชั้นบน	๑๒๙
ตารางที่ ๑๑ ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง	๑๓๒
ตารางที่ ๑๒ ตารางสถิติข้อมูลชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๑	๑๗๓
ตารางที่ ๑๓ เปรียบเทียบการศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทาง ๒ ชั้น	๑๗๕

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ ๑ จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - พ.ศ. ๒๕๖๑	๕๔

บทที่ ๑

ความเป็นมา กรอบแนวคิดและวิธีการศึกษา

๑.๑ ความเป็นมา

กรุงเทพมหานครมีความสำคัญในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย ได้รับการสถาปนาเป็นเมืองหลวง เมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๓๒๕ และในปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีบทบาทที่สำคัญกล่าวคือ เป็นศูนย์กลางการปกครอง การศึกษา การคมนาคมขนส่ง การเงิน การธนาคาร การพาณิชย์ การสื่อสาร จึงทำให้มีการพัฒนาและเจริญเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในแต่ละช่วงเวลา กรุงเทพมหานครมีกรอบของการพัฒนา ซึ่งได้มีการปรับปรุงให้ทันสมัยอยู่เสมอ วิวัฒนาการของกรุงเทพมหานคร^๑ เริ่มจากการจัดตั้งสุขาภิบาล ซึ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง คล้ายเทศบาลขึ้นในมณฑลกรุงเทพ เป็นครั้งแรกของประเทศ เมื่อ พ.ศ. ๒๔๔๐ ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. ๒๔๗๕ ได้มีการยกเลิกการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแบบมณฑลมาเป็นจังหวัด ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรสยาม พ.ศ. ๒๔๗๖ ซึ่งจัดระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นจังหวัดและอำเภอโดยยังคงมีสุขาภิบาลอยู่ จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี จึงถือกำเนิดขึ้นโดยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติดังกล่าว ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ พ.ศ. ๒๔๗๙ พระราชบัญญัติจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี พ.ศ. ๒๔๗๙ และมีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพและเทศบาลนครธนบุรีขึ้นเมื่อวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๐ เทศบาลนครกรุงเทพ และเทศบาลนครธนบุรี มีพื้นที่รับผิดชอบเฉพาะพื้นที่ที่มีความเจริญสูงสุด พื้นที่ส่วนที่เหลืออยู่ในความรับผิดชอบของอำเภอจังหวัด ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และสุขาภิบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งเป็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต่อมาการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในเขตนครหลวงได้รับการปรับเปลี่ยนครั้งสำคัญ เมื่อประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ ลงวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ให้รวมจังหวัดพระนครกับจังหวัดธนบุรีเป็นนครหลวงกรุงเทพธนบุรี รวมองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครกับองค์การบริหารจังหวัดธนบุรีเป็นเทศบาลนครหลวง การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรีและเทศบาลนครหลวงดำเนินมาได้ ๑ ปีก็สิ้นสุดลง เมื่อได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ จัดรูปแบบการปกครองใหม่ โดยรวมกิจการของนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวง และสุขาภิบาลในเขตนครหลวง เข้าเป็นองค์กรเดียวกันเรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” และจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ เป็นลักษณะผสมระหว่างราชการบริหารส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน มีฐานะเป็นจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการการเมือง ซึ่งแต่งตั้งโดยรัฐบาลขึ้นตรงต่อรัฐมนตรีว่าการ

^๑ หนังสืออนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ว่าที่ร้อยตรี เสมอใจ พุ่มพวง ๒๕๔๓ หน้า ๑๐๙ - ๑๒๐

กระทรวงมหาดไทย ถือได้ว่าเป็นการสิ้นสุดของยุคการปกครองท้องถิ่นนครหลวงในระบบที่เรียกว่า “เทศบาล” ตั้งแต่นั้นมา

ต่อมาได้มีการยกเลิกประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ และประกาศให้ใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และให้แบ่งพื้นที่การปกครองกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวง มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร และสภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน หลังจากนั้นมีการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และยังมีการปรับปรุงแก้ไขต่อมาอีก ๔ ครั้ง (พ.ศ. ๒๕๓๔ พ.ศ. ๒๕๓๙ พ.ศ. ๒๕๔๒ และ พ.ศ. ๒๕๕๐) ซึ่งเป็นการแก้ไขย่อยในระดับรายละเอียดของบางมาตรา แต่หลักการรูปแบบและโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครยังคงเดิม

ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองนั้น แต่การบริหารงานของกรุงเทพมหานครยังไม่เป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ซึ่งพิจารณาได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จะเห็นได้ว่าจากมาตรา ๖๙ (๑) กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอที่เป็นอำนาจตามการบริหารราชการส่วนภูมิภาค และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง และยิ่งปัจจุบันบริบททางภูมิสังคม (Geosocial Context) ของกรุงเทพมหานครได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและรวดเร็ว ทำให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศต้องเผชิญกับปัญหาและความท้าทายต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นมากมาย ทำให้เกิดการผลักดันการทำงานของกรุงเทพมหานครให้มุ่งเน้นไปที่การทำงานที่ดูแลงานระดับมหภาคมากยิ่งขึ้น เน้นการทำงานจัดทำเป็นระบบขนาดใหญ่ให้มีมาตรฐาน เพื่อรองรับการให้บริการทั้งประชากรที่อาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานคร ทั้งประชาชนทุกภูมิภาคที่ต้องเข้ามาติดต่อประสานงานในภารกิจที่หลากหลาย รวมทั้งชาวต่างชาติที่เข้ามาเยี่ยมเยือนในภารกิจทางด้านเศรษฐกิจ สังคม การท่องเที่ยว เป็นต้น แต่ขณะเดียวกันการให้ความสำคัญกับงานบริการในระดับพื้นที่ก็ปล่อยให้ป็นภาระของหน่วยงานระดับเขต ซึ่งเป็นข้าราชการที่มาจากการแต่งตั้งที่ต้องสนองตอบโจทย์นโยบายการทำงานให้กับส่วนกลางของกรุงเทพมหานคร การมีส่วนร่วมในการเข้ามาบริหารของประชาชนในระดับพื้นที่ไม่เป็นไปตามโครงสร้างการกระจายอำนาจผลที่ตามมาประชาชนในระดับพื้นที่ในแต่ละเขตไม่ได้รับการบริการอย่างเต็มที่ตามสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นอย่างเพียงพอ

ประเด็นที่น่าจะเป็นปัญหา ได้แก่ โครงสร้างความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่ถูกออกแบบเป็นโครงสร้างถูกเน้นไปทำงานบริการสาธารณะเชิงมหภาคเสียมากกว่า หรือเรียกได้ว่าเป็นการออกแบบโครงสร้างระดับเดียว โดยอำนาจนั้นไปรวมศูนย์จะอยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่เป็นข้าราชการการเมืองมาจากการเลือกตั้ง จึงทำให้กรุงเทพมหานครกลายเป็นองค์กรนิติบุคคลเดี่ยวที่มีขนาดใหญ่เกินไป มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมพื้นที่ (Greater Coverage of Territory Sovereignty) มากเกินไป และช่วงการควบคุมนั้นกว้างเกินไป ทำให้ขาดความคล่องตัว จึงเป็นผลทำให้การบริหารในระดับพื้นที่ขาดประสิทธิภาพ การให้บริการจึงไม่สามารถตอบสนองและส่งผลกระทบต่อการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะให้แก่ประชาชน ดังนั้น การปฏิบัติงานของกรุงเทพมหานครในรูปแบบโครงสร้างศูนย์รวมอำนาจดังกล่าว จึงไม่ส่งเสริมและสนับสนุนภารกิจในระดับพื้นที่ เพราะขาดการกระจายบริการไปยังชุมชน ไม่เปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะในเชิงบริหารที่แตกต่างกันได้ ซึ่งการมีส่วนร่วมทางการเมืองของท้องถิ่นนั้นถือเป็นโจทย์ที่สำคัญ เป็นเจตนารมณ์ที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยหลายฉบับ ซึ่งต้องทำให้เกิดการปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

ปัจจุบันการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในกรุงเทพมหานครที่เกิดจากปัญหาเชิงโครงสร้างเน้นการรวมศูนย์ โดยพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และกฎหมายบางฉบับ จะเห็นได้จากตัวแทน ๓ กลุ่ม คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภาเขต ได้แก่

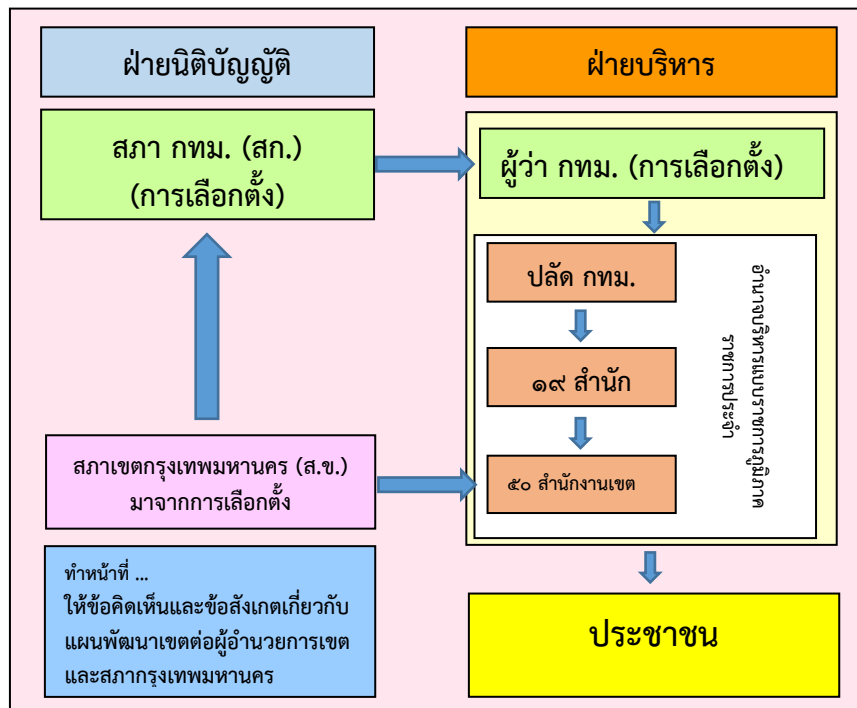
๑.๑.๑ ฝ่ายบริหาร ซึ่งมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามมาตรา ๑๐ และมาตรา ๔๔ ตามลำดับ แต่ความเป็นตัวแทนของประชาชน (Representativeness) แทบจะเป็นไปไม่ได้เลย เพราะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ๑ คน ต้องทำหน้าที่เป็นตัวแทนของประชาชนในกรุงเทพมหานคร จำนวน ๕,๔๙๔,๙๓๖ คน (พ.ศ. ๒๕๖๕)^๒ โครงสร้างการบริหารราชการตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จึงยังคงอยู่ในรูปแบบของการรวมศูนย์อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

๑.๑.๒ ฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวน ๕๐ คน แต่ละคนจะต้องเป็นตัวแทนของประชาชนในแต่ละเขต สภากรุงเทพมหานครซึ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติมีอำนาจในการควบคุมดูแลฝ่ายบริหารที่มาจากจากการเลือกตั้ง ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคณะทำงาน ไม่มีอำนาจควบคุมการทำงานของผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการประจำที่ต้องทำงานระดับพื้นที่ในแต่ละเขต

๑.๑.๓ ฝ่ายให้ข้อคิดเห็นและเสนอแนะ ซึ่งมีสมาชิกสภาเขตจำนวนเขตละไม่น้อยกว่า ๗ คน รวม ๕๐ เขต มีจำนวนไม่น้อยกว่า ๓๕๐ คน แต่สมาชิกสภาเขตไม่มีอำนาจหน้าที่เป็น

^๒ สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕

ตัวแทนของประชาชน และเช่นเดียวกันก็ไม่ได้ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติระดับเขต เพราะไม่มีฝ่ายบริหารระดับเขตที่มาจากการเลือกตั้ง ดังจะเห็นได้จาก มาตรา ๗๙ กำหนดให้สมาชิกสภาเขตทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาเพียงเท่านั้น



ภาพที่ ๑ โครงสร้างฝ่ายบริหาร (ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร)/ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภากรุงเทพมหานคร)/ฝ่ายที่ปรึกษา (สภาเขต)

สำหรับในแต่ละเขตนั้น จะมีสำนักงานเขตซึ่งเป็นหน่วยงานที่ต้องสัมผัสกับประชาชนในระดับพื้นที่โดยตรง การปฏิบัติภารกิจจะเป็นรูปแบบราชการส่วนภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ จะเห็นได้จากมาตรา ๖๙ (๑) กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ ถือว่ากรุงเทพมหานครนั้นดำรงสถานภาพการทำงานแบบเดิม (Status Quo) แต่ในบทบาทเป็นชื่อของราชการส่วนท้องถิ่น งานของสำนักงานเขตจึงไม่ได้เน้นการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยตรง การปฏิบัติงานนั้นต้องทำงานให้เป็นไปตามนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาและควบคุมโดยตรง

ดังนั้น เพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ ที่ให้ความสำคัญในเรื่องการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น และให้มีการจัดการปกครองท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง รวมทั้งการพัฒนาที่สมดุลและน่าอยู่อาศัยทั้งในปัจจุบันและอนาคต จึงจำเป็นต้องได้รับการปฏิรูปให้ทัดเทียมกับเมืองหลวงของประเทศที่พัฒนาแล้วเช่นเดียวกัน ซึ่งปัจจุบันรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครไม่ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารงานตามแนวทางการกระจายอำนาจ และมีความไม่เหมาะสม

กับสภาพการณ์ปัจจุบันและอนาคตที่เปลี่ยนแปลงไป คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา พบว่าจากประเด็นปัญหาหลากหลายที่เกิดขึ้นจากการให้บริการประชาชน จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไขทั้งระบบ จึงได้ดำเนินการศึกษา “โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ” โดยเฉพาะโครงสร้างตามภารกิจของหน้าที่ทั้งเชิงมหภาคและเชิงพื้นที่ หรือเรียกว่าโครงสร้าง ระดับ ๒ ชั้น โดยเก็บรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ศึกษาวิเคราะห์จากการศึกษาดูงานและรับฟัง ความคิดเห็นเกี่ยวกับประเด็นปัญหาและข้อเสนอแนะจากผู้แทนของหน่วยงานผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และภาคประชาสังคม จากการเข้าร่วมประชุม การจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็นระหว่าง ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ กรุงเทพมหานครได้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษอย่างแท้จริง

๑.๒ วัตถุประสงค์

๑.๒.๑ เพื่อศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ

๑.๒.๒ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบรูปแบบโครงสร้างของมหานครต่าง ๆ ของโลก

๑.๒.๓ เพื่อสามารถนำข้อมูลจากการศึกษานี้ ไปศึกษาและออกแบบโครงสร้าง กรุงเทพมหานครที่ตอบโจทย์ต่อแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติต่อไป

๑.๓ กรอบแนวคิดในการศึกษา ได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาเป็น ๓ ส่วน คือ

๑.๓.๑ กรอบแนวคิดด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

เน้นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่เกิดจาก พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และที่แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยอ้างอิงถึงหลักการที่กำหนดไว้ตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐

๑.๓.๒ กรอบแนวคิดด้านภารกิจที่รับผิดชอบและประเด็นปัญหา

ประเด็นปัญหาของกรุงเทพมหานคร โดยนำเสนอรายละเอียดที่ปรากฏจาก ข้อร้องเรียนของประชาชน การนำเสนอของสื่อมวลชนและการศึกษาข้อเท็จจริงเชิงวิชาการ

๑.๓.๓ กรอบแนวคิดด้านการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ประกอบด้วย แนวคิดด้านการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานและการปรับปรุง การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ที่มีรูปแบบมาจากการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทย พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ และที่แก้ไขเพิ่มเติม ที่กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุม ทั้งจังหวัด เรียกว่าเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper - Tier) องค์การระดับ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower - Tier) การปกครองท้องถิ่นโดยองค์รวมจึงเป็นแบบสองชั้น

ตารางที่ ๑ ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two - Tier System) ของประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รูปแบบทั่วไป	
ชั้นบน (Upper - Tier)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด	
ชั้นล่าง (Lower - Tier)	เทศบาล (ตำบล , เมือง , นคร)	องค์การบริหารส่วนตำบล

รูปแบบที่ศึกษาและค้นคว้า เพื่อเสนอแนวคิดด้านการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยการเปลี่ยนแปลงรูปแบบตามโครงสร้างกรุงเทพมหานครใหม่เป็นแบบ ๒ ชั้น^๓

๑.๓.๓.๑ โครงสร้างชั้นบน (Upper - Tier) มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบงานอำนวยการในระดับมหภาค (Macro Level) ครอบคลุมพื้นที่กรุงเทพมหานครในปัจจุบันเพื่อดำรงไว้ซึ่งคุณค่าการบริหารงานด้านประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เกิดจากการจัดทำโครงการขนาดใหญ่ (Economy of Scale) เชื่อมโยงระหว่างรัฐกับท้องถิ่นชั้นล่าง ทำให้ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งไม่ขาดตอน

๑.๓.๓.๒ โครงสร้างชั้นล่าง (Lower - Tier) มีขอบเขตหน้าที่ความรับผิดชอบอำนวยการในระดับจุลภาค (Micro Level) ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่ โดยจัดทำบริการที่มีขอบเขตอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ของตนเองเป็นหลัก หากบริการใดครอบคลุมหลายเขตพื้นที่ก็มอบหมายความรับผิดชอบในบริการนั้นให้แก่ท้องถิ่นระดับบน โดยปรับโครงสร้างรูปแบบสำนักงานเขตใหม่ กำหนดให้มีฝ่ายบริหารมาจากเลือกตั้ง ฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตนั้น ๆ ทำหน้าที่ถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร

๑.๔ วิธีการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจเชิงประจักษ์ (Empiricism) โดยศึกษาปัญหาของกรุงเทพมหานครจากข้อมูลรอบด้าน แล้วจึงสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษาเพื่อหาคำอธิบายโดย

๑.๔.๑ สร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา (Conceptual Framework) ดำเนินการเก็บรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับปัญหาของกรุงเทพมหานครจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ เพื่อสร้างกรอบแนวคิดในการศึกษา

๑.๔.๒ กำหนดแนวทางการแก้ปัญหา (Strategic Intent) ในขั้นตอนนี้เป็นการนำข้อเท็จจริงซึ่งประกอบด้วยข้อมูลมาวิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่รวบรวมได้จากความเห็นขององค์กร หน่วยงาน หรือภาคประชาชน รวมทั้งการนำเสนอของสื่อมวลชนมาวิเคราะห์แล้วจัดทำเป็นข้อเสนอการปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานครเพื่อให้เป็นไปตามแนวทาง

^๓ วุฒิสสาร ต้นไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗.

การกระจายอำนาจ เพื่อให้ได้แนวทางการแก้ปัญหาที่สามารถนำไปสังเคราะห์ในขั้นต่อไปได้
อย่างเป็นระบบ

๑.๕ การเก็บและรวบรวมข้อมูล

ศึกษาข้อมูลจากผู้ให้ข้อมูลที่มีประสบการณ์ตรง หรือแหล่งข้อมูลโดยตรงและบริบท
ในการเก็บรวบรวมข้อมูลที่มีความเหมาะสมจาก

๑.๕.๑ การประชุมของคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ
ในคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา

๑.๕.๒ การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๑.๕.๓ การรับฟังความเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทุกกลุ่ม

๑.๕.๔ การจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “โครงสร้างกรุงเทพมหานคร
ตามแนวทางการกระจายอำนาจ”

๑.๖ ประโยชน์ที่ได้รับ

๑.๖.๑ ได้แนวคิดโครงสร้างกรุงเทพมหานครที่เป็นไปตามแนวทางการกระจายอำนาจ

๑.๖.๒ ได้เห็นถึงรูปแบบมหานครต่าง ๆ ของโลก เชิงโครงสร้างการกระจายอำนาจ
มีความแตกต่างกับกรุงเทพมหานคร

๑.๖.๓ สามารถนำข้อมูลจากการศึกษานี้ ไปศึกษาและออกแบบโครงสร้าง
กรุงเทพมหานครที่ตอบโจทย์ต่อแนวทางการกระจายอำนาจ เพื่อเป็นแนวทางในการแก้ไขกฎหมาย
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร และนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงในทางปฏิบัติต่อไป

บทที่ ๒

การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวคิดพื้นฐานที่เปรียบเสมือนกับกรอบความคิดใหญ่ในการจัดระบบการปกครองท้องถิ่นนั้น ก็คือ แนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) อย่างไรก็ตาม แนวคิดและความหมายของการกระจายอำนาจนี้ แม้อาจดูเหมือนจะเป็นแนวคิดที่รับรู้และเข้าใจกันอยู่แล้ว แต่หากสำรวจถึงคำอธิบายและการให้นิยามความหมายต่อคำดังกล่าว กลับมิได้มีความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันหากแต่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่ค่อนข้างมาก อีกทั้งยังถูกใช้หรือกล่าวถึงในหลากหลายบริบท หรือแม้กระทั่งการใช้ภายใต้บริบทเดียวกันก็ยังคงมีความแตกต่างกันอยู่บ้าง ดังนั้น ในเบื้องต้นนี้จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสำรวจถึงคำอธิบายและการให้ความหมายของคำดังกล่าว ตลอดจนกำหนดกรอบแนวคิดเพื่อลดความสับสนที่อาจจะเกิดขึ้นได้

๒.๑ ความหมายและรูปแบบของการกระจายอำนาจ

คำว่า Decentralization นั้น มาจากคำว่า de คือ ยุติหรือเลิก รวมกับคำว่า Centralization คือ การรวมศูนย์ ฉะนั้น คำว่า Decentralization ในความหมายที่ถูกต้องคือ คำว่า “ยุติการรวมศูนย์” ซึ่งหากใช้ในศัพท์ทางการบริหารราชการแผ่นดิน ก็คือ ยุติรัฐรวมศูนย์ แต่ที่ผ่านมามีการใช้คำว่า “การกระจายอำนาจ” ซึ่งไม่ตรงกับความหมายที่แท้จริง เพราะถ้าใช้คำว่า “กระจาย” ก็จะหมายถึง “การให้” หรือ “หยิบยื่นให้” หรือ “แล้วแต่จะให้” ซึ่งตรงข้ามกับคำว่า “คืน” หรือ “ยุติ” และยังมีคำว่า “อำนาจ” เข้าด้วยแล้ว ยิ่งคลาดเคลื่อน เพราะบางประเภทของ Decentralization ไม่เกี่ยวข้องกันกับอำนาจ การกระจายอำนาจหรือการยุติรัฐรวมศูนย์ (Decentralization) คือ การถ่ายโอนอำนาจหน้าที่หรือความรับผิดชอบ ทางการบริหารในภารกิจสาธารณะจากรัฐบาลกลางสู่ระดับล่างหรือองค์กรอิสระที่เสมือนรัฐบาลและ/หรือองค์กรเอกชน^๔ (The Transfer of Authority and Responsibility for Public Functions from the Central Government to Subordinate or Quasi - Independent Government Organizations and/or the Private Sector)

แม้ว่าแนวคิดการกระจายอำนาจ (Decentralization) จะเป็นที่แพร่หลาย แต่เป็นแนวคิดที่มีพลวัตสูงทำให้แนวคิดมีสาระที่หลากหลายทั้งในระดับกรอบมโนทัศน์ (Concepts) คำจำกัดความ (Definition) และจุดเน้น (Main Point) เนื่องจากมาตรการการกระจายอำนาจจะสัมพันธ์กับเป้าหมาย และประเด็นที่หลากหลายจนกล่าวได้ว่าการพยายามหาคำจำกัดความที่เชื่อมโยงกันกลายเป็นสิ่งที่ติดกับคำว่า “ฝันร้าย”^๕ แต่โดยหลักแล้วแนวคิดการกระจายอำนาจจะย่ำถึงการจัดระบบการปกครองท้องถิ่น ที่มุ่งกระจายอำนาจลงไปสู่พื้นที่ในระดับย่อย (Subregion) และลดบทบาทการควบคุมสั่งการโดยตรงจากส่วนกลางในมิติต่าง ๆ หรือ

^๔ ชำนาญ จันทร์เรือง. การกระจายอำนาจที่แท้จริงเป็นอย่างไร, ประชาไทย/บทความ. ๒๒.๐๗.๐๖

^๕ Saito, Fumihiko. (๒๐๑๑). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), The SAGE handbook of governance (pp. ๔๘๔-๕๐๐). London: SAGE Publications, p. ๔๙๐.

ถ้าพิจารณาในทางบริหารจะเกี่ยวข้องกับการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ (Authority) การดำเนินการกิจของตัวแทน (Agency) รัฐบาลกลางไปสู่ตัวแทนที่ “ใกล้ชิด” กับสาธารณะ^๖ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การกระจายอำนาจถูกนิยามในฐานะกระบวนการที่รัฐบาลกลาง (Central Government) ได้ถ่ายโอนอำนาจและกลไกในรูปแบบต่าง ๆ สู่รัฐบาลในระดับต่ำกว่าระดับชาติ (Subnational Government) เพื่อให้ทันกับการปรับตัวตามสภาพเงื่อนไขเฉพาะของท้องถิ่น^๗ อย่างไรก็ตาม คำนิยามของแต่ละฝ่ายก็ยังคงมีความแตกต่างในรายละเอียดอยู่ อาทิ ธเนศวร์ เจริญเมือง (๒๕๔๔) มองว่าการกระจายอำนาจเป็นคำที่มีความหมายเฉพาะและมีความหมายตรงกันข้ามกับการรวมศูนย์อำนาจ (Centralization) ที่รัฐบาลกลางกุมอำนาจการตัดสินใจในการบริหารกิจการทั่วประเทศ แต่การกระจายอำนาจเป็นระบบการบริหารที่รัฐบาลกลางหรือรัฐบาลแห่งชาติ กระจายอำนาจบางส่วนแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอำนาจดำเนินกิจการภายในอาณาเขตของตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงในรูปของการโอนอำนาจให้ หรือยกอำนาจให้ (Devolution) แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบอย่างเด็ดขาด ส่วนกลางจะแก้ไขเปลี่ยนแปลงหรือยกเลิกมิได้ เพราะสัมพันธ์ภาพระหว่างส่วนกลางกับส่วนท้องถิ่นไม่ใช่เป็นแบบสายการบังคับบัญชาเพราะมีสถานะเป็นนิติบุคคลที่แยกออกจากส่วนกลาง ซึ่งแตกต่างจากการแบ่งงานออกไปให้หน่วยงานส่วนภูมิภาคตามหลักการแบ่งแยกอำนาจ (Deconcentration)^๘

ปธาน สุวรรณมงคล (๒๕๕๔) อธิบายความหมายของการกระจายอำนาจว่าเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นให้เหมาะสมและสอดคล้องกับบริบท โดยอาจมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นหรือรวมศูนย์อำนาจกลับสู่ศูนย์กลางได้ตามสถานการณ์หรือทิศทางของผู้มีอำนาจ ทำให้การกระจายอำนาจมีความเป็นพลวัตบริบททางสังคม^๙ ทำให้การกระจายอำนาจคือ “การจัดความสัมพันธ์ทางอำนาจระหว่างรัฐกับภาคส่วนอื่นในสังคมในทิศทางที่รัฐให้ภาคส่วนอื่นมีส่วนร่วมในการใช้อำนาจรัฐและมีหน้าที่ให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินการในกิจการอื่นใดที่จำเป็นตามที่รัฐเห็นสมควร”^{๑๐} อภิชาติ สถิตินิรามัย (๒๕๕๕) ได้อาศัยคำนิยามของ Dani Rodrik ในงาน ชื่อ “Institutions for High - Quality Growth” โดยมองว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนและการกระจายอำนาจภายใต้ระบอบประชาธิปไตย เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลของการสร้างสถาบันอันเป็น กฎ - กติกาที่ดี กล่าวคือ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และประชาธิปไตย เป็นกรอบแม่บทของการสร้างกฎ

^๖ Turner, Mark. (๑๙๙๙). Central-Local Relations: Themes and Issues. In Turner, mark (Ed.), Central - local relations in Asia-Pacific : Convergence or divergence? (pp. ๑ - ๑๘). Hampshire: Palgrave, p. ๔.

^๗ Saito, Fumihiko. (๒๐๑๑). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), The SAGE handbook of governance (pp. ๔๘๔-๕๐๐), ibrd, p. ๔๙๑.

^๘ ธเนศวร์ เจริญเมือง. (๒๕๔๔). ๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐-๒๕๔๐. กรุงเทพมหานคร : โครงการ จัดพิมพ์คบไฟ, น. ๒๙๐ - ๒๙๑.

^๙ ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๕๔). การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย , หน้า ๖.

^{๑๐} เรื่องเดียวกัน , น. ๘. เน้นโดยผู้เขียน

ที่ดี เนื่องจากการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชนจะเป็นกลไกหลักของการรวบรวมความรู้ท้องถิ่น (Local Knowledge) ซึ่งสำคัญต่อการสร้างสถาบันทางสังคมหนึ่ง^{๑๑}

Anne Mette Kjaer (๒๐๐๔) เสนอว่าการกระจายอำนาจคือ การที่รัฐบาลเริ่มพิจารณากระจายอำนาจการจัดการจัดบริการเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพแทนที่จะรวมศูนย์การจัดการจัดบริการสาธารณะเอาไว้ และเมื่อกลไกและอำนาจได้ถูกถ่ายโอนไปสู่ระดับท้องถิ่น การตัดสินใจต่าง ๆ จะสามารถนำไปสู่การเพิ่มการตอบสนองต่อความต้องการของท้องถิ่น โดยรัฐบาลกลางจะเป็นเพียงผู้ประสานงานเพื่อทำหน้าที่จัดลำดับความสำคัญก่อนหลังในภาพรวม แต่อำนาจการจัดการจัดบริการสาธารณะส่วนใหญ่ควรที่จะถูกกระจายไปสู่ระดับท้องถิ่นที่ต่ำที่สุดเท่าที่จะทำได้ อาทิ การจัดการจัดบริการดูแลเด็กหรือการศึกษาในระดับประถมศึกษา ควรให้รัฐบาลระดับท้องถิ่นทำหน้าที่ดังกล่าวจึงเหมาะสมที่สุด^{๑๒} ส่วน Mark Bervia (๒๐๐๙) เสนอว่าการกระจายอำนาจควรพิจารณาถึงกระบวนการการกระจายทรัพยากร/อำนาจจากระดับที่สูง หรือส่วนกลางมาสู่ส่วนล่าง ทั้งการกระจายอำนาจในการบริหาร (Administrative Decentralization) ที่มุ่งกระจายและจัดสรรภาระงานและหน้าที่ในระบบราชการส่วนบนมาสู่ระดับล่างอย่างหน่วยการบริหารปกครองท้องถิ่น ตัวแทนพิเศษ หรือรัฐบาลท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เพื่อมอบหมายอำนาจ และการตอบสนองสู่ระดับที่ต่ำกว่าทั้งในรูปแบบของการโอนอำนาจ (Devolution) หรือการทำให้เป็นภูมิภาค (Regionalization) เพื่อนำอำนาจและสิทธิในการถือครองอำนาจมาสู่พลเมืองแบบการเมืองในระบอบประชาธิปไตย และการกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจ (Economic Decentralization) เพื่อกระจายการตอบสนองด้านเศรษฐกิจสู่ภูมิภาคหรือภาคเอกชน อาทิ ให้รัฐบาลท้องถิ่นทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางในบางกิจกรรม การวางแผนและการออกกฎระเบียบข้อบังคับ หรือการอาศัยกลไกการตลาดเข้ามาทำหน้าที่กำหนดทิศทางด้านเศรษฐกิจแทนรัฐบาลกลางก็ได้^{๑๓} องค์การพัฒนาระหว่างประเทศของสหรัฐอเมริกา (๒๐๐๐) เห็นว่าการกระจายอำนาจเป็นกระบวนการของการถ่ายโอนอำนาจผ่านการเลือกตั้งในรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อเปลี่ยนแปลงการปฏิบัติงานของสถาบันที่มักเกิดขึ้นอย่างสม่ำเสมอ โดยการกระจายอำนาจขึ้นอยู่กับความคงเส้นคงวาในการเลือกตั้งรัฐบาลท้องถิ่น เพราะเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นไม่ได้มีอิสระในการทำอะไรก็ได้ นอกเสียจากพวกเขาจะตอบสนองต่อผู้ที่มาจากเลือกตั้ง แต่ถ้าเจ้าหน้าที่ของท้องถิ่นปฏิบัติงานตามความต้องการของส่วนกลาง ซึ่งเป็นผู้แต่งตั้งและมอบหมายงานให้แก่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง

^{๑๑} อภิชาติ สถิตินิรามย์. (๒๕๕๕). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน. กรุงเทพมหานคร : แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดีสถาบันศึกษานโยบายสาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่, น. ๑๒.

^{๑๒} Kjaer, Anne Mette. (๒๐๐๔). Governance. Cambridge : Polity Press, p. ๒๙.

^{๑๓} Bervia, Mark. (๒๐๐๙). Key Concepts in Governance. London : SAGE Publications, p. ๖๔.

ในที่นี้ไม่ถือว่าระบบรัฐบาลกลางของท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจแต่เป็นระบบการรวมศูนย์อำนาจมากกว่า^{๑๔}

Derick W. Brinkerhoff และ Omar Azfar (๒๐๐๖) มองว่าการกระจายอำนาจสัมพันธ์กับการแบ่งสรรอำนาจ เขตการปกครอง การตอบสนองทางการเมือง การคลัง และระบบการบริหารระหว่างส่วนกลาง (Center) และส่วนรอบนอก (Periphery) ซึ่งเมื่อพิจารณาจากในเชิงพื้นที่ (Spatial) การกระจายอำนาจคือ การถ่ายโอนเขตการปกครองและการตอบสนองขององค์การและเขตอำนาจในสถานที่ที่แตกต่างกันในเชิงกายภาพ หรือก็คือจากส่วนกลางไปสู่ระดับท้องถิ่น แต่ถ้าพิจารณาในเชิงสถาบันจะหมายถึง การถ่ายโอนที่เกี่ยวข้องกับหน้าที่และบทบาทจากตัวแทนระดับของรัฐบาลส่วนกลางมาสู่ตัวแทนและเขตอำนาจ (Jurisdiction) ที่หลากหลาย หรือก็คือเปลี่ยนจากการผูกขาดบทบาทและหน้าที่มาสู่ความเป็นพหุนิยม (Pluralism) และสหพันธรัฐ (Federalism)^{๑๕} International IDEA (๒๐๐๑) มองว่าการกระจายอำนาจ (Decentralization) คือการอนุญาตให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government Unit) มีอำนาจในการริเริ่ม (Initiate) เงินทุน (Fund) และการปฏิบัติโครงการ (Implement Programmes) ที่มีความหมายต่อการพัฒนาท้องถิ่น โดยการกระจายอำนาจเกี่ยวข้องกับความต้องการขยายการปฏิรูปความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาล (Intergovernmental Relation) แต่มักถูกท้าทายโดยการยึดมั่นธรรมเนียมปฏิบัติ (Entrenched Practices) การได้เสียผลประโยชน์ (Vested Interest) ตัวแสดงที่มีอำนาจ (Powerful Actors) และความเฉื่อยของสถาบันที่ดำรงอยู่ (The Inertia of Existing Institution)^{๑๖}

แนวคิดที่ว่าด้วย “การกระจายอำนาจ” (Decentralization) ในความหมายกว้าง ๆ ก็คือการจัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจการตัดสินใจ (หรือในภาษากฎหมายของไทยเรียกว่า การวินิจฉัยสั่งการ) อันเกี่ยวข้องกับกิจการสาธารณะ (Public Affairs) ของรัฐส่วนกลางไปยังหน่วยงานหรือองค์กรอื่น ๆ หรือเป็นเรื่องของ “สภาวะ” บางอย่างเพื่อใช้อธิบายถึงลักษณะของการกระจายตัว/จัดสรร/แบ่งปันอำนาจรัฐในทางที่หมายถึงอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการสาธารณะ

โกลิน พลกุล (๒๕๒๘ : ๔, ๗) และอิสสระ นิติทัณฑ์ประภาศ (๒๕๓๓ : ๑) ได้ให้ข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวถือเป็นหลักการและคำในภาษาฝรั่งเศสเป็นการเฉพาะ โดยมีความหมายตามหลักภาษาคือ “การเอาอำนาจออกไปจากศูนย์กลาง” ปัญหาที่ตามมาต่อไปก็คือ “อำนาจ” ที่กล่าวถึงนี้หมายถึงอำนาจอะไร ในอดีตนั้นการกล่าวถึงอำนาจดังกล่าวโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาใช้ในบริบททางการเมืองการปกครองของไทยยังคงเป็นไปอย่างสับสน

^{๑๔} Technical Publication Series (๒๐๐๐). Decentralization and democratic local governance programming handbook. Washington: USAID, p. ๖.

^{๑๕} Brinkerhoff, Derick W. and Azfar, Omar. (๒๐๐๖). Decentralization and Community Empowerment Does community empowerment deepen democracy and improve service delivery. Paper prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance.

^{๑๖} Sisk, Timothy D. (๒๐๐๑). Democracy at the local level: the international IDEA handbook on participation, representation, conflict management, and governance. Stockholm : International Institute for democracy and electoral assistance, p. ๔๕-๔๖.

จรัส สุวรรณมาลา (๒๕๓๘ : ๙ - ๑๐) ได้ตั้งข้อสังเกตว่า คำดังกล่าวซึ่งเป็นแนวคิดของตะวันตกที่นักวิชาการไทยหยิบยืมมาใช้อธิบายสภาวะทางการเมืองและการบริหารปกครองในประเทศไทย และแปลเป็นภาษาไทยว่า “การกระจายอำนาจ” นั้น ผู้คนส่วนใหญ่มักตีความคำว่า “อำนาจ” ในคำกระจายอำนาจที่ได้แปลมา หมายถึง “อำนาจอธิปไตย” ซึ่งมักจะกล่าวกันว่าไม่สามารถแบ่งแยกได้ หรือถ้าตีความตามแบบนักสังคมวิทยาที่มองอำนาจว่าเป็นสภาวะที่บุคคลหรือองค์กรหนึ่งมีอิทธิพล (Influence)เหนือความคิดหรือพฤติกรรมของบุคคลหรือองค์กรอื่น ๆ ซึ่งแบ่งปันหรือกระจายอำนาจไปให้ใครมิได้เช่นเดียวกัน จึงทำให้เกิดความสับสนในความหมายของการกระจายอำนาจ อันที่จริงความหมายดั้งเดิมของคำดังกล่าวนี้มีได้เน้นเรื่อง อำนาจ (Power) หากแต่เป็นเรื่องของสภาวะศูนย์กลาง (Central) และสภาวะกระจายอำนาจ (Decentral) เป็นสำคัญ หากมีเรื่องอำนาจเข้ามาเกี่ยวข้องก็หมายถึง “อำนาจการตัดสินใจ” ในการดำเนินกิจกรรม ดังนั้น จรัส จึงได้เสนอว่า “คำว่า Decentralization จึงควรจะหมายถึงการกระจายอำนาจในการตัดสินใจ มิใช่การแบ่งอำนาจอธิปไตยของชาติ การกระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่นมิใช่การสร้างอธิปไตย หากแต่เป็นการให้ (ยอมรับ) สิทธิในการปกครองตนเองของชุมชนและภูมิภาคภายใต้อธิปไตยของชาติหนึ่ง ๆ ร่วมกัน”

ดังนั้น การกระจายอำนาจจึงมีลักษณะดังที่ Samuel Humes IV (๑๙๙๑ : ๓) เสนอว่า มันควรจะเป็นเรื่องของ “การจัดสรรแบ่งปันอำนาจ” (Distribution of Power) กล่าวคือ เมื่อเราพูดถึงการกระจายอำนาจภายใต้บริบทของการบริหารปกครองในพื้นที่ที่เรียกว่าท้องถิ่น (Local Governance) มันควรจะเป็นเรื่องของ “จัดสรรหรือแบ่งปันอำนาจ” (Distribution) มิใช่การ “แบ่งแยกอำนาจ” (Division) กล่าวคือ แม้คำว่า “แบ่งแยกอำนาจ” จะมีการนำไปใช้อธิบายแนวคิดในเรื่องการกระจายตัวของอำนาจทางการบริหารปกครองไปสู่ท้องถิ่นก็ตาม แต่โดยลักษณะทางประวัติศาสตร์แล้ว คำดังกล่าวมักจะนำไปสู่ความสับสนหรือปะปนกับการใช้ในแนวคิดเรื่อง รัฐธรรมนูญกับการแบ่งแยกอำนาจ (Constitutional Division of Power Between Nation and State) ขณะที่คำว่า “จัดสรร/แบ่งปันอำนาจ” จะมีความสอดคล้องและอยู่ในขอบวงของแนวคิดต่าง ๆ ในเรื่องการกระจายอำนาจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นมากกว่า ดังเช่นแนวคิดในเรื่อง (De) Centralization, (De) Concentration, Devolution และ Delegation

๒.๑.๑ รูปแบบการกระจายอำนาจ แบ่งได้เป็น ๖ รูปแบบ คือ

๒.๑.๑.๑ การกระจายอำนาจทางการเมือง (Political Decentralization) เป้าหมายอยู่ที่การให้ประชาชนหรือผู้แทนที่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามามีอำนาจในการตัดสินใจในนโยบายสาธารณะ ซึ่งทำให้เกิดพัฒนาการทางประชาธิปไตย การกระจายอำนาจแบบนี้จะต้องมีการปฏิรูปรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย/พัฒนาการทางพรรคการเมืองที่หลากหลาย/ความเข้มแข็งของสภานิติบัญญัติ/การก่อตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นและการสร้างแรงจูงใจแก่กลุ่มผลประโยชน์ต่าง ๆ

๒.๑.๑.๒ การกระจายอำนาจทางการบริหาร (Administrative Decentralization) ได้แก่

๑) การแบ่งอำนาจ (Deconcentration) เป็นการถ่ายโอนอำนาจบางส่วนให้กับหน่วยงานภายในกระทรวง ทบวง กรม มีลักษณะที่ส่วนกลางถ่ายโอนอำนาจให้กับเจ้าหน้าที่หรือสำนักงานที่เป็นสาขา โดยเป็นเพียงการถ่ายโอนหน้าที่ด้านบริหารจัดการเท่านั้น ทั้งนี้ ยังอยู่ภายในหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยกระทรวงหรือสำนักงานใหญ่ การกระจายอำนาจแบบนี้พบอย่างกว้างขวางในประเทศที่กำลังพัฒนา ซึ่งการมอบอำนาจต่อองค์กรใต้บังคับบัญชาจะได้รับการสนับสนุนทางการเงินผ่านเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางไปสู่จังหวัด อำเภอ หรือหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะใช้กับประเทศที่มีการจัดระเบียบการบริหารราชการแผ่นดินที่มีราชการส่วนภูมิภาค ที่ไม่มีเฉพาะราชการส่วนกลางกับราชการส่วนท้องถิ่นเท่านั้น โดยถือว่าการแบ่งอำนาจ (Deconcentration) นี้เป็นจุดเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ แต่ก็ถือว่าเป็นการกระจายอำนาจอย่างอ่อน (Weak) ที่สุด

๒) การมอบอำนาจ (Delegation) เป็นการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการบริหารจัดการ สำหรับหน้าที่บางอย่างให้กับองค์กรที่ถูกควบคุมทางอ้อมโดยรัฐบาลกลาง การมอบอำนาจต่อองค์กรภายใต้กำกับด้วยวิธีการทางกฎหมาย เป็นการแสดงให้เห็นว่าผู้มีอำนาจถ่ายโอนความรับผิดชอบไปยังตัวแทน โดยตัวแทนมีดุลพินิจอย่างกว้างขวางที่จะดำเนินการแต่อย่างไรก็ตามความรับผิดชอบยังคงอยู่กับผู้มอบอำนาจ

๓) การโอนอำนาจ (Devolution) เป็นการสร้างความเข้มแข็งทางการคลังหรือความชอบธรรมทางกฎหมายให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารนอกการควบคุมจากรัฐบาลส่วนกลาง ภายใต้การถ่ายโอนนี้ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและมีสถานะทางกฎหมายแยกออกจากรัฐบาลกลาง เพียงแต่ถูกกำกับดูแลโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น ซึ่งถือว่าการกระจายอำนาจทางการเมืองอย่างมากที่สุด (That Underlies Most Political Decentralization)

๒.๑.๑.๓ การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) เป็นองค์ประกอบสำคัญ (Core Component) ของการกระจายอำนาจ ซึ่งทำได้หลายรูปแบบ อาทิ ทำเอง (Self - Financing) ร่วมกันทำ (Co - Financing or Co - Production) ขยายรายได้ส่วนท้องถิ่น อาทิ ภาษีทรัพย์สิน (Property) หรือภาษีการขาย (Sale Taxes) ภาษีทางอ้อม (Indirect Taxes) การได้ส่วนแบ่งภาษีจากรัฐบาลกลาง การอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินได้ เป็นต้น

๒.๑.๑.๔ การกระจายอำนาจทางเศรษฐกิจหรือการตลาด (Economic or Market Decentralization) โดยการอนุญาตให้มีการดำเนินการที่เป็นงานหลักหรือที่เป็นงานเฉพาะความรับผิดชอบของรัฐบาลให้ดำเนินการโดยกลุ่มธุรกิจ กลุ่มชุมชน สหกรณ์ สมาคมอาสาสมัครเอกชน (Private Voluntary Associations) หรือองค์กรที่ไม่ใช่ภาครัฐ (NGOs) ได้

๒.๑.๑.๕ การแปรรูปกิจการของรัฐไปยังภาคเอกชน (Privatization) เป็นเรื่องที่รัฐโอนความรับผิดชอบให้กับองค์กรที่สมัครใจ หรือเป็นการอนุญาตให้ดำเนินการโดยองค์กรเอกชน อาทิ องค์กรเอกชนที่แสวงหากำไร กลุ่มวิชาชีพ องค์กรทางศาสนา พรรคการเมือง หรือ สหกรณ์ ซึ่งองค์กรเหล่านี้ได้รับการโอนความรับผิดชอบจากรัฐในเรื่องการออกใบอนุญาต

การควบคุมหรือกำกับดูแล ในบางกรณีรัฐอาจจะโอนความรับผิดชอบในส่วนการผลิตสินค้า และการจัดหาบริการให้กับบริษัทร่วมเอกชน ซึ่งอาจทำได้โดยการอนุญาตให้ภาคเอกชนสามารถ ดำเนินการกิจการต่าง ๆ ที่ถูกผูกขาดโดยรัฐได้ หรือทำสัญญาผูกพัน หรือมีการจัดการในบริการ สาธารณะหรือวิสาหกิจต่าง ๆ

๒.๑.๑.๖ การยกเลิกหรือลดกฎระเบียบ (Deregulation) เป็นแนวคิดในการพัฒนา กฎหมายที่ต้องการให้รัฐลดบทบาทจากการเป็นผู้ควบคุมในการอนุมัติ อนุญาตเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับเรื่องการค้าและธุรกิจเอกชน โดยให้รัฐคอยกำกับดูแลเท่านั้น เนื่องจากการที่จะต้อง ได้รับการอนุมัติ อนุญาตจากรัฐก่อน ทำให้เกิดความล่าช้า ขัดต่อการประกอบธุรกิจของเอกชน และยังส่งผลให้เกิดการทุจริต เรียกร้องผลประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้ได้รับการอนุมัติ อนุญาต แต่การยกเลิกหรือลดกฎระเบียบ จะต้องคำนึงถึงความเหมาะสมกับเรื่องนั้น ๆ ด้วย เพราะกิจการ บางอย่างต้องดำเนินการในลักษณะการถูกควบคุมมิใช่เพียงการถูกกำกับดูแลเท่านั้น

๒.๒ หลักการแบ่งประเภทขององค์การในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ

๒.๒.๑ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของรัฐ เป็นบริการที่มีความสำคัญต่อความเป็น เอกภาพของรัฐซึ่งต้องพิจารณาถึงลักษณะสำคัญ ๒ ประการ ได้แก่

๒.๒.๑.๑ ภารกิจที่ประชาชนทั้งประเทศมีส่วนได้ส่วนเสียเหมือน ๆ กัน จึงต้อง อาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ให้สอดคล้องกันทั่วประเทศ

๒.๒.๑.๒ ภารกิจที่รัฐสามารถจัดทำได้อย่างมีประสิทธิภาพมากกว่าดังได้กล่าว ไปแล้ว จึงพอที่จะสรุปภารกิจขั้นพื้นฐานของรัฐได้เป็น ๔ ประเภท คือ

- ๑) หน้าที่ด้านการป้องกันประเทศ
- ๒) หน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน
- ๓) หน้าที่ในการรักษาความมั่นคง หรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- ๔) หน้าที่ของรัฐในการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่าง

ประเทศ

๒.๒.๒ บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกิจการที่เกี่ยวกับ ท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ

๒.๒.๒.๑ กิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถ แยกออก หรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้

๒.๒.๒.๒ กิจการที่ใกล้ชิดกับคนในท้องถิ่นเกี่ยวกับชีวิตประจำวันของคนในท้องถิ่น การจำแนกประเภทของบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจของท้องถิ่น

๑) เรื่องที่เกี่ยวกับสวัสดิการของคนในท้องถิ่นโดยตรง

๒) เรื่องที่เกี่ยวข้องกับสภาพแวดล้อม และการอำนวยความสะดวก

ในการดำรงชีวิตของคนในท้องถิ่น

การจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นในรูปแบบองค์กรร่วม ในการจัดทำบริการ สาธารณะท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นอาจโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างของตนให้แก่องค์กรร่วมดำเนินการได้

อาทิ การจัดให้มีสหภาพหรือการจัดตั้งบริษัทจำกัดของท้องถิ่นต่าง ๆ เป็นต้น การโอนอำนาจหน้าที่บางอย่างเช่นนี้ ทำให้ท้องถิ่นที่เข้าร่วมในองค์การร่วมนั้นสามารถตัดทอนภาระหน้าที่ที่โอนไปให้แก่องค์กรร่วมรับผิดชอบได้

บริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแล เนื่องจากมีบริการสาธารณะบางประเภทเป็นเรื่องที่กระทบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยไม่อาจแยกประโยชน์ของมหาชนทั้งสองให้ออกจากกันได้เด็ดขาด การจัดทำบริการสาธารณะที่รัฐและท้องถิ่นร่วมกันดูแลนี้อาจแบ่งแยกได้เป็นลำดับขั้นของกิจการ โดยอาศัยหลักเกณฑ์เช่นเดียวกันกับการแบ่งแยกการจัดทำบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับท้องถิ่น โดยอาศัยหลักทั่วไป คือ หลักประโยชน์มหาชนและหลักประสิทธิภาพ ซึ่งบริการเหล่านี้เป็นภารกิจลำดับรองที่ทั้งรัฐและท้องถิ่นต้องแบ่งหน้าที่กันรับผิดชอบดำเนินการ อาทิ การจัดการศึกษา ความต้องการบริการทางด้านการศึกษาขั้นพื้นฐานเป็นความต้องการของส่วนรวมของคนทั้งประเทศ โดยกำหนดนโยบายและวางแผนการศึกษาไว้เป็นหลักเกณฑ์ทั่วไป ซึ่งเป็นสิ่งที่จำเป็นสำหรับการศึกษาขั้นต่อไป และการวัดมาตรฐานการศึกษาซึ่งต้องเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันทั้งระบบ ในขณะเดียวกัน การศึกษาในชั้นประถมศึกษา ซึ่งเป็นความต้องการของคนในท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปด้วย อาทิ การสร้างโรงเรียน การจัดการศึกษาเสริมที่สอดคล้องกับสภาพของชุมชนในแต่ละท้องถิ่น จึงเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นที่จะจัดทำในส่วนนี้ ส่วนการจัดการศึกษาระดับสูงจึงเป็นหน้าที่ของรัฐในการจัดทำ และสำหรับการจัดการศึกษานอกโรงเรียน เป็นการจัดการศึกษาเพื่อส่งเสริมทักษะและฝึกฝนฝีมือเพื่อส่งเสริมการประกอบอาชีพของคนในท้องถิ่น ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องผลประโยชน์มหาชนท้องถิ่นจึงเป็นหน้าที่ในการดำเนินกิจการ หรือหน้าที่ในการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมซึ่งรัฐและท้องถิ่นในการดูแลร่วมกัน

๒.๓ หลักสำคัญในการจัดบริการสาธารณะตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการสากลดังกล่าวข้างต้นพบว่าภายใต้แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีสาระสำคัญเกี่ยวกับการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ที่รัฐดำเนินการอยู่ในปัจจุบันให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นหลักการสำคัญในการประกอบการพิจารณาเพื่อการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ประกอบด้วย ๕ หลักการสำคัญ ได้แก่

๒.๓.๑ หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest) สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะ ดังนี้

๒.๓.๑.๑ ประโยชน์มหาชนของรัฐ ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองกลุ่มใหญ่ที่สุดของรัฐ เป็นความต้องการของประชาชนส่วนรวมทั่วทั้งประเทศ ที่มีลักษณะเหมือน ๆ กันและมีความสำคัญต่อความเป็นเอกภาพของรัฐ ดังนั้น จึงต้องอาศัยองค์กรกลางเป็นผู้ปฏิบัติหน้าที่ หรือหากรัฐมอบให้ท้องถิ่นดำเนินการ รัฐจะต้องเป็นผู้ควบคุมนโยบายให้ท้องถิ่นดำเนินการตามนโยบายเพื่อผลประโยชน์ของรัฐหรือความเป็นเอกภาพของรัฐ

อาทิ การป้องกันประเทศ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของประเทศ และความสัมพันธ์กับต่างประเทศ เป็นต้น

๒.๓.๑.๒ ประโยชน์มหาชนของท้องถิ่น ได้แก่ ประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมืองที่อาศัยอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ

โดยหลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นแต่ละระดับกับรัฐบาลกลางนี้จะสะท้อนให้เห็นว่ามีภารกิจบางประเภทหรือบางอย่างที่รัฐยังคงต้องสงวนไว้สำหรับดูแลรับผิดชอบและปฏิบัติเอง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์แก่คนส่วนรวม และเพื่อเสถียรภาพและความมั่นคงของประเทศ อาทิ

- ๑) ภารกิจด้านการป้องกันประเทศ อาทิ กิจการทหาร
- ๒) ภาระหน้าที่ในการรักษาความสงบเรียบร้อยภายใน อาทิ กิจการตำรวจ
- ๓) ภารกิจด้านการรักษาความมั่นคงหรือเสถียรภาพในทางเศรษฐกิจ
- ๔) ภารกิจด้านการเป็นตัวแทนในด้านความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ

อาทิ กิจการทางการทูต

ภารกิจดังกล่าวข้างต้นถือเป็นภารกิจรวมของชาติ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางยังคงต้องดำเนินการต่อไป ส่วนภารกิจที่ถือว่าเป็นความรับผิดชอบโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล ควรจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ และเป็นไปเพื่อสนองตอบความต้องการของคนในท้องถิ่น โดยมีลักษณะ คือ เป็นกิจการที่เป็นไปเพื่อสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นนั้น ที่สามารถแยกออกหรือมีลักษณะที่แตกต่างจากท้องถิ่นอื่นได้ อาทิ การจัดการขยะมูลฝอย การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ ทางระบายน้ำ และการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน เป็นต้น

๒.๓.๒ หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)

หลักการทั่วไปที่จะทำให้สามารถแบ่งภารกิจระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีความรับผิดชอบแตกต่างกันอย่างไร หลักการทั่วไปประการหนึ่งที่จะชี้ให้เห็นว่าภารกิจใดจะส่งมอบให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใด จะต้องพิจารณาหลักสำคัญซึ่งได้แก่ผลที่เกิดขึ้นหรือผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะนั้นตั้งอยู่ในถิ่นฐานอยู่ในเขตพื้นที่ใด อาทิ ถ้าบริการสาธารณะใดส่งผลกระทบต่อคนในเขตพื้นที่ท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ ก็ควรจะมีการถ่ายโอนการให้บริการสาธารณะดังกล่าวให้โดยตรง โอนไปให้เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แต่ภารกิจใดที่เป็นภารกิจที่ต้องมีผลกระทบต่อคนจำนวนมากกว่าเขตพื้นที่ท้องถิ่น ก็ควรส่งมอบภารกิจนั้น ๆ ให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นต้น

๒.๓.๓ หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)

หลักความสามารถของท้องถิ่น เป็นหลักการที่กล่าวถึงเรื่องความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าการจัดสรรกิจกรรม หรือภารกิจใดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทนั้น ต้องคำนึงถึงความพร้อมของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

และแม้ว่าความพร้อมของท้องถิ่นไม่ได้เป็นเงื่อนไขของการมอบภารกิจนั้น ๆ ไปให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากแต่เป็นเงื่อนไขในการกำหนดเงื่อนไขเวลาและความพยายามที่จะเพิ่มขีดความสามารถให้กับท้องถิ่นในการจัดการ ฉะนั้น ถ้าบอกว่าท้องถิ่นยังไม่พร้อมในการจัดการ ก็มีความจำเป็นที่ส่วนราชการจะต้องมีแผนพัฒนาความพร้อมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อรองรับบริการสาธารณะ ให้สามารถจัดการบริการสาธารณะเหล่านั้นได้ ฉะนั้น ความพร้อมจะไม่ใช่มูลเหตุของการที่บอกว่ากิจการนั้น ๆ จะไม่สามารถถ่ายโอนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ นอกจากนั้นในเรื่องของหลักความสามารถแล้ว การจัดโครงสร้างเพื่อรองรับการบริหารงานใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทิศทางในอนาคตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โครงสร้างต่าง ๆ หรือการจัดองค์กรต่าง ๆ ของท้องถิ่นต้องเปลี่ยนแปลงไป เพราะภารกิจจำนวนหนึ่งได้ส่งมอบเพื่อรองรับการกระจายอำนาจและภารกิจใหม่ไปด้วย อย่างไรก็ตาม โครงสร้างที่จะรองรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรองรับภารกิจอันใหม่นั้น จะต้องจัดโครงสร้างเท่าที่จำเป็น อาจไม่จำเป็นที่จะต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างขนาดใหญ่มากเกินไปทำให้การทำงานเกิดความทับซ้อน หรือกลายเป็นปัญหาภาระค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ฉะนั้นโครงสร้างที่จะเกิดขึ้นใหม่จะเป็นโครงสร้างเท่าที่จำเป็น ที่ถือว่าเป็นงานหลักหรือเป็นงานพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่หากท้องถิ่นใดมีความต้องการที่จะจัดงานบางเรื่องที่อาจเป็นงานเฉพาะ อาทิ งานท่องเที่ยว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้เอง ซึ่งอาจไม่อยู่ในโครงสร้างหลักที่ต้องเหมือนกันทั่วประเทศ ขึ้นอยู่กับความต้องการหรือความจำเป็นในแต่ละพื้นที่เป็นหลัก ฉะนั้นในเรื่องหลักความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องการสร้างความพร้อม การเตรียมความพร้อม และการจัดโครงสร้างเพื่อการรองรับ

๒.๓.๔ หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency)

หลักประสิทธิภาพในการจัดบริการ (Management Efficiency) เป็นหลักที่ให้ความสำคัญกับการประหยัดขนาดของการลงทุน หรือการคำนึงถึงต้นทุนในการให้บริการ การจัดบริการสาธารณะ เมื่อถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแทนรัฐบาลหรือหน่วยงานราชการแล้วนั้น ต้องคำนึงและพิจารณาด้วยว่าจะทำให้ต้นทุนแพงขึ้นมากน้อยขนาดไหน หากเป็นต้นทุนที่แพงขึ้น แนวทางก็คือ จำเป็นต้องมีการร่วมกันมากขึ้นระหว่างท้องถิ่นอื่น ไม่ว่าจะป็นท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน หรือรูปแบบอื่น ๆ กิจกรรมบางอย่างหรืองานบางอย่างที่มีการถ่ายโอน หรือมีการส่งมอบให้กับท้องถิ่นแล้ว ท้องถิ่นอาจมีความจำเป็นที่ต้องหายุทธศาสตร์ในการทำงานร่วมกันให้มากขึ้น เพื่อให้ขนาดของการลงทุนถูกลง

นอกจากนั้น ในเรื่องของหลักประสิทธิภาพเพื่อประโยชน์ของประชาชนโดยรวม ยังคงต้องพิจารณาถึงการสร้างหลักประกันด้านคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ กล่าวคือ เมื่อราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคยุติการให้บริการสาธารณะบางอย่างลง และส่งมอบบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นเพื่อดำเนินการ สิ่งสำคัญที่เป็นหลักการทั่วไปคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการจัดบริการสาธารณะนั้นให้มีคุณภาพ ไม่น้อยกว่าสิ่งที่ราชการส่วนกลางเคยทำ หลักประกันด้านคุณภาพการบริการจึงเป็นเรื่องจำเป็นที่องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นจะต้องยึดถือไว้ หลักเกณฑ์มาตรฐานซึ่งถือว่าเป็นมาตรฐานในส่วนของราชการ หรือเป็นมาตรฐานทางวิชาการก็ยังมีความสำคัญในการที่จะไปกำหนดว่าท้องถิ่นจำเป็นต้องทำให้ถึงขั้นต่ำของมาตรฐานนั้นอย่างไร

การกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีผลบังคับใช้ จะเห็นว่ามีควมจำเป็นอย่างยิ่งที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะต้องปรับปรุง เปลี่ยนแปลง บทบาทและภารกิจของตน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ จะต้องดำเนินการกิจเพิ่มขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากมีภารกิจจำนวนหนึ่งซึ่งราชการ ส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคได้ถ่ายโอนหรือมอบหมายให้ดำเนินการ ถ้าพิจารณาจากกฎหมาย จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ ๑๑) พ.ศ. ๒๕๔๓ พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๒๑ และพระราชบัญญัติระเบียบ บริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ พบว่าการกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ มักจะกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ในลักษณะ ที่กว้าง อาทิ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และฉบับแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๔๒ กำหนดว่า อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามมาตรา ๔๕ ได้แก่

- (๑) ตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย
- (๒) จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำ แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (๓) สนับสนุนตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๔) ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ของสภาตำบลและ ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๕) แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการ ส่วนท้องถิ่นอื่น
- (๖) อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ ส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ เฉพาะภายในเขตสภาตำบล
- (๗) คุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๘) จัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ใน เขตองค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจกรรมนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง
- (๙) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่น กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

นอกจากนี้ ถ้าพิจารณาอำนาจหน้าที่ของเทศบาลตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๙๖ และที่แก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๔๓ กำหนดว่าเทศบาลแต่ละประเภท มีอำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการแตกต่างกัน โดยเทศบาลนครจะมีอำนาจหน้าที่มากที่สุด และกำหนดว่ามีบางภารกิจหน้าที่ที่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนครจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ดังตัวอย่างที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเกี่ยวกับบทบาทและอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเห็นว่าด้วยลักษณะของการกำหนดข้อกฎหมายเกี่ยวกับ อำนาจหน้าที่เป็นการกำหนดไว้กว้าง ๆ และเป็นการกำหนดในลักษณะที่ท้องถิ่นอาจจะดำเนินการ หรือไม่ดำเนินการก็ได้ ทั้งนี้ จึงส่งผลให้ประชาชนในท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นได้รับการบริการสาธารณะ ที่แตกต่างกัน ซึ่งขึ้นอยู่กับความพร้อม ความสามารถ และแผนการปฏิบัติงานของแต่ละองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะดำเนินการหรือไม่

ภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบ การบริการสาธารณะ มาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ ได้กำหนดหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ทั้งองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล เมืองพัทยา องค์การ บริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานครไว้ โดยกำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ของตนเองและกำหนดไว้โดยละเอียด ทั้งนี้ อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบต่าง ๆ จะมีผลอย่างสมบูรณ์ต่อเมื่อแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ และประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการดำเนินการ ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมด้านการปกครอง การบริหาร การเงิน การตัดสินใจ อย่างอิสระ และการกำหนดนโยบายของท้องถิ่นตนเองโดยปราศจากการแทรกแซงและ อยู่ภายใต้การควบคุม กำกับ ดูแลของรัฐบาลเท่าที่จำเป็น

๒.๓.๕ หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) หน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุดในที่นี้ หมายถึง หน่วยจัดบริการ ในระดับใด ๆ ก็ตามที่มีคุณสมบัติ ๒ ประการ ดังต่อไปนี้ ประกอบกันมากที่สุด

๒.๓.๕.๑ เป็นหน่วยจัดบริการระดับล่างสุด มีความใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการ มากที่สุด ที่มีความสามารถในการวางแผน จัดการผลิต และหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการ ได้อย่างสมบูรณ์

๒.๓.๕.๒ เป็นหน่วยจัดบริการที่มีพื้นที่การให้บริการครอบคลุมประชากร หรือ พื้นที่ที่ได้รับประโยชน์และผลกระทบจากการให้บริการโดยสมบูรณ์ ประชาชนผู้มีส่วนได้รับ ผลประโยชน์ ผลกระทบจากการจัดบริการสาธารณะทั้งหมดสามารถเข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน การผลิต และควบคุมตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยจัดบริการนั้น ๆ ได้โดยตรงมากที่สุด

หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) ขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดในที่นี้หมายถึงขนาด

ของชุมชน (จำนวนประชากรในชุมชน) ในระดับใด ๆ ก็ตาม ที่เอื้ออำนวยให้สามารถจัดบริการประเภทนั้น ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด หรืออีกนัยหนึ่งเป็นจำนวนประชากรที่เอื้ออำนวยให้มีต้นทุนการจัดบริการที่ต่ำที่สุดนั่นเอง โดยการกำหนดหน่วยจัดบริการโดยคำนึงถึงขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุดนี้มาจากหลักประสิทธิภาพ (The Principle of Management Efficiency) ในการจัดบริการสาธารณะที่ว่า การจัดบริการสาธารณะใด ๆ ควรต้องประหยัด ถ้าสามารถใช้เงินจำนวนน้อยที่สุดเพื่อให้เกิดประโยชน์แก่ผู้คนจำนวนมากได้ก็นับว่าเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of Policy Operation Units) เป็นการนำหลักเกณฑ์การกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability) และหลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of Scale) มาพิจารณาร่วมกันวิเคราะห์บริการสาธารณะแต่ละประเภทและจัดสรรบริการลงไปในชุมชนระดับต่าง ๆ ซึ่งอาจเกิดกรณีที่หน่วยจัดบริการที่น่าจะมีความสามารถและมีความรับผิดชอบต่อผู้ที่ได้รับประโยชน์สูงสุด ไม่สามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุด หรือมีประสิทธิภาพที่สุด ทั้งนี้ เนื่องจากหน่วยจัดบริการหรือหน่วยการปกครองที่ใกล้ชิดกับผู้ใช้บริการมากที่สุด และสามารถหารายได้มาใช้จ่ายในการจัดบริการได้นั้น มักจะมีจำนวนประชากรน้อยเกินไป โดยจำนวนที่จะสามารถจัดบริการให้มีต้นทุนต่ำที่สุดก็อาจเป็นประชากรของหลาย ๆ ตำบลหรือหลาย ๆ อำเภอประกอบกัน ซึ่งทางเลือกที่น่าจะเหมาะสมคือ การให้มีหน่วยกำหนดนโยบายและจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด และให้หน่วยจัดบริการที่มีต้นทุนต่ำที่สุดโดยหน่วยงานทั้ง ๒ อาจเป็นหน่วยงานเดียวกัน หรือคนละหน่วยงานก็ได้

หลักการกำหนดหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ สามารถแบ่งได้เป็น ๒ ประเภท คือ

๑) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการขนาดใหญ่ หมายถึงกิจการที่ต้องใช้เทคโนโลยี เงินทุน และบุคลากรที่มีความสามารถระดับสูง ดังนั้น ผู้จะมีอำนาจตัดสินใจจัดทำกิจการดังกล่าวจึงต้องเป็นองค์กรขนาดใหญ่ที่มีขีดความสามารถพร้อมที่จะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ การศึกษาระดับสูง การคมนาคมทางอากาศ การชลประทานหลวง การขุดเจาะน้ำมันเชื้อเพลิง ทรัพยากรธรรมชาติ การศึกษาวิจัย และการวิเคราะห์ประเมินผล เป็นต้น

๒) บริการสาธารณะที่เป็นกิจการและกิจกรรมที่ไม่สลบซับซ้อน หรือมีเทคนิคมากนัก และมักเป็นกิจการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของประชาชน ซึ่งหากได้พนักงานท้องถิ่นที่รู้ถึงสภาพท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นผู้จัดทำ จึงจะมีประสิทธิภาพมากกว่าให้รัฐซึ่งเป็นผู้วางนโยบายดำเนินการในวงกว้างเป็นผู้จัดทำ นอกจากนี้ การจัดทำบริการประเภทนี้ยังเป็นการดำเนินการที่ใช้งบประมาณไม่มากนัก อาทิ การให้มีสุสานและฌาปนสถาน การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัด การขนส่งสาธารณะในเขตท้องถิ่น การให้มีสถานสินเชื่อท้องถิ่น การดูแลชายหาดในเขตท้องถิ่น การจัดให้มีโคมไฟตามถนนหนทาง เป็นต้น

๒.๔ การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

๒.๔.๑ ความหมายและหลักการของการถ่ายโอนภารกิจ

การถ่ายโอนภารกิจ หมายถึง การถ่ายโอนภารกิจการจัดบริการสาธารณะจากรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นภารกิจที่มีการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐจะต้องถ่ายโอนภารกิจต่อไปนี้ให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี^{๑๗} ได้แก่

๒.๔.๑.๑ ภารกิจที่ซ้ำซ้อนเป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่เรื่องเดียวกัน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีการดำเนินการตามภารกิจนั้นด้วยแล้ว

๒.๔.๑.๒ ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภารกิจให้บริการสาธารณะที่กฎหมายกำหนดให้รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ดำเนินการ หรือไม่เคยดำเนินการตามภารกิจนั้น

๒.๔.๑.๓ ภารกิจที่รัฐจัดทำในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เป็นภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการในเขตพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง และมีผลกระทบเกิดขึ้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นด้วย

ทั้งนี้ ภารกิจการให้บริการสาธารณะดังกล่าว ภารกิจใดที่หลายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำได้ ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมให้ขยายเวลาเตรียมความพร้อมได้ภายใน ๑๐ ปี โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำแผนเตรียมความพร้อม และราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคให้การสนับสนุนแนะนำด้านการบริหารจัดการ และเทคนิควิชาการ

หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ^{๑๘} ยึดหลัก ๑๘ ประการ คือ

(๑) การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศและการเงินการคลังของประเทศโดยรวม

(๒) ภารกิจที่กำหนดให้ถ่ายโอน พิจารณาภารกิจของส่วนราชการเป็นหลัก สำหรับภารกิจของรัฐวิสาหกิจ และองค์การมหาชน ให้ถ่ายโอนในกรณีเป็นนโยบายของรัฐบาล หรือเมื่อพิจารณาความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับ

^{๑๗} ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓

^{๑๘} เรื่องเดียวกัน

(๓) การถ่ายโอนภารกิจค้ำึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่เกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก

หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่ง ก็อาจถ่ายโอนให้ร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา ๓๐ (๒) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

(๔) งานหรือกิจกรรมที่มีเป้าหมายดำเนินการครอบคลุมหลายจังหวัดหรือมีผลกระทบเกิดขึ้นนอกเขตพื้นที่จังหวัดด้วย ให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้ดำเนินการ เว้นแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดทำความตกลงดำเนินการร่วมกันได้ และคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นชอบด้วย

(๕) ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทและแต่ละแห่งพิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการ และประสิทธิภาพทางการบริหาร และโอกาสในการพัฒนาศักยภาพเหล่านั้น ซึ่งจะช่วยให้กำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

(๖) การถ่ายโอนภารกิจต้องค้ำึงถึงความคุ้มค่าและการประหยัดจากขนาดการลงทุนที่เหมาะสม ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดไม่สามารถดำเนินการได้โดยลำพังก็สามารถร่วมกันจัดตั้งสหการ หรืออาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่พร้อมมากกว่าดำเนินการไปก่อนได้

(๗) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มุ่งให้ประชาชนพึงได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพ และตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) ในภาพรวมการถ่ายโอนภารกิจของรัฐให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนทั้งภารกิจ งบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงเวลาที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

(๙) การกำหนดอำนาจหน้าที่จัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนมิได้จำกัดเฉพาะในกรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน หากแต่พิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดให้อำนาจ

หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการ สาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

กรณีที่อำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะใด กฎหมายว่าด้วยการ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมิได้กำหนดให้ เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด หากแต่เมื่อคำนึงถึงความเหมาะสมและ ประสิทธิภาพของการบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับแล้ว สมควรกำหนดให้เป็นอำนาจ หน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาออกประกาศกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นต่อไป

(๑๐) อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ มาตรา ๑๘ และมาตรา ๑๙ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอน รับถ่ายโอนเนื่องจากข้อจำกัดด้านขีดความสามารถและสาเหตุอื่นใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้าง จากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้

(๑๑) ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบ ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความเป็นไปได้ในกรอบระยะเวลา ที่เหมาะสม

(๑๒) การถ่ายโอนภารกิจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละแห่ง ควรให้ถ่ายโอนไปพร้อม ๆ กัน เพื่อให้สามารถวางแผนกำลังคนและงบประมาณล่วงหน้าได้อย่าง มีประสิทธิภาพ

(๑๓) การจัดรูปแบบ โครงสร้าง วิธีการ เพื่อรองรับการถ่ายโอนของแต่ละภารกิจ คำนึงถึงความสอดคล้องของรูปแบบ โครงสร้าง และวิธีการ ให้เป็นไปในลักษณะเดียวกันให้มากที่สุด โดยไม่เลือกปฏิบัติ เพื่อไม่ให้เกิดความแตกต่างในรูปแบบ โครงสร้าง วิธีการ และวิธีการ ถ่ายโอนระหว่างภารกิจที่มีลักษณะเหมือนกัน

(๑๔) การถ่ายโอนแต่ละภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหาร และการกำกับดูแลที่แตกต่างกันได้ รวมทั้งยังต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกัน ในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

(๑๕) การถ่ายโอนภารกิจ จำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่รับถ่ายโอน เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ

การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

(๑๖) การถ่ายโอนภารกิจช่วงแรก โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคม เข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะ ข้อคิดเห็น เพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตามตรวจสอบให้มากที่สุด

(๑๗) การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ได้ โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย

การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดินก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

(๑๘) การจัดการกองทุนต่าง ๆ ของหน่วยงานของรัฐที่ดำเนินการอยู่เขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการไปตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งกองทุนนั้น เว้นแต่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือพิจารณาเป็นประการอื่นตามที่เห็นสมควร

ทั้งนี้ หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ ส่วนใหญ่ยึดตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ มีส่วนที่เพิ่มเติม คือ

(๑) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเมื่อรับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงานของรัฐ และการบริการสาธารณะดังกล่าวจะต้องดำเนินการทั้งในและนอกเขตพื้นที่จังหวัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับโอนจะต้องดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่ได้รับและต้องไม่น้อยไปกว่าเดิม

(๒) เรื่องที่เป็นนโยบายของรัฐบาล ในหลักการรัฐควรเป็นผู้สนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ หรือกรณีที่โครงการดังกล่าวเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น อาจให้มีระบบสมทบระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในอัตราที่เหมาะสม

(๓) หากภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าธรรมเนียมเกิดขึ้นจากการปฏิบัติหน้าที่ ให้ค่าธรรมเนียมดังกล่าวตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประกาศคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง การบังคับใช้แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(ฉบับที่ ๑) พ.ศ. ๒๕๔๕ มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น ๒๔๕ ภารกิจ จากหน่วยราชการ ๕๗ กรม ใน ๑๕ กระทรวง และ ๑ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง โดยได้มีการถ่ายโอนไปแล้วทั้งสิ้น ๑๘๖ ภารกิจ คิดเป็นร้อยละ ๗๕.๙๒ คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนทั้งสิ้น ๕๙ ภารกิจ

แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๑ มีภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น ๔๔ ภารกิจ รวม ๑๑๔ งาน/โครงการ/กิจกรรม จาก ๓๗ กรม/สำนัก ใน ๑๕ กระทรวง ๑ ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง และ ๑ รัฐวิสาหกิจ ซึ่งมีการถ่ายโอนไปแล้วหรือทยอยถ่ายโอน รวม ๗๖ งาน/โครงการ/กิจกรรม คิดเป็นร้อยละ ๖๖.๖๗ คงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนทั้งสิ้น ๓๘ ภารกิจ ได้กำหนดสาระสำคัญเกี่ยวกับลักษณะของภารกิจที่จะถ่ายโอนไว้ ๖ ด้าน ดังนี้

(๑) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน

(๑.๑) การคมนาคมและการขนส่ง

(๑.๑.๑) กลุ่มภารกิจทางบก

(๑.๑.๑.๑) การก่อสร้างและบำรุงรักษาถนนและสะพาน

(๑.๑.๑.๒) สถานีขนส่ง

(๑.๑.๑.๓) วิศวกรรมจราจรทางบก

(๑.๑.๒) กลุ่มภารกิจทางน้ำ

(๑.๑.๒.๑) การดูแลรักษาทางน้ำ

(๑.๑.๒.๒) การก่อสร้างและดูแลสถานีขนส่งทางน้ำ

(๑.๑.๒.๓) การคมนาคมและการสัญจรทางน้ำ

(๑.๒) แผนภารกิจด้านสาธารณสุขปโภค และสาธารณสุขอุปการ

- กลุ่มภารกิจแหล่งน้ำ/ประปาชนบท แหล่งน้ำอุปโภค/บริโภค และแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

(๑.๓) แผนภารกิจด้านการผังเมือง และการควบคุมอาคาร

(๑.๓.๑) กลุ่มภารกิจการจัดทำผังเมือง

- ผังเมืองรวมจังหวัด และผังเมืองรวมในเขตองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑.๓.๒) กลุ่มภารกิจการควบคุมอาคาร

- การควบคุมอาคาร

(๑.๓.๓) กลุ่มภารกิจการขุดดินและการถมดิน

- การขุดดิน และถมดิน

(๒) ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต

(๒.๑) แผนภารกิจด้านการส่งเสริมอาชีพ

- (๒.๑.๑) กลุ่มภารกิจส่งเสริมอาชีพ
 - การส่งเสริมอาชีพเลี้ยงสัตว์
- (๒.๒) แผนภารกิจด้านสวัสดิการสังคม
 - (๒.๒.๑) กลุ่มภารกิจด้านการสังคมสงเคราะห์ พัฒนาคุณภาพชีวิต ส่งเสริมคุณภาพชีวิต
 - (๒.๒.๒) กลุ่มภารกิจด้านการส่งเสริมสวัสดิภาพและพิทักษ์เด็ก เยาวชน ผู้ด้อยโอกาส คนพิการ และผู้สูงอายุ ควบคุมหอพักเอกชน
- (๒.๓) แผนภารกิจด้านการศึกษา
 - (๒.๓.๑) กลุ่มภารกิจจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาในระบบที่เป็นการจัดการขั้นพื้นฐาน การจัดการศึกษาอาชีวศึกษา
 - (๒.๓.๒) กลุ่มภารกิจจัดการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย ห้องสมุด การให้บริการการศึกษานอกระบบและการศึกษาตามอัธยาศัย
- (๒.๔) แผนภารกิจด้านการสาธารณสุข
 - (๒.๔.๑) กลุ่มภารกิจการสร้างเสริมสุขภาพและการป้องกันโรค และการรักษาพยาบาลเบื้องต้น
 - (๒.๔.๑.๒) การสร้างเสริมสุขภาพและป้องกันโรคและการรักษาพยาบาลเบื้องต้น
 - (๒.๔.๑.๓) การรักษาพยาบาล
- (๓) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย
 - (๓.๑) แผนภารกิจด้านการส่งเสริมประชาธิปไตยความเสมอภาค สิทธิเสรีภาพ
 - (๓.๑.๑) กลุ่มภารกิจการคุ้มครองผู้บริโภค
 - (๓.๑.๑.๑) ช่างตวงวัด
 - (๓.๑.๑.๒) คุ้มครองผู้บริโภค
 - (๓.๒) แผนภารกิจด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 - (๓.๒.๑) กลุ่มภารกิจด้านการป้องกันภัยและบรรเทาสาธารณภัย
 - การช่วยเหลือผู้ประสบภัย
 - (๓.๓) แผนภารกิจด้านการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 - (๓.๓.๑.) กลุ่มภารกิจที่ต้องจดทะเบียน
 - (๓.๓.๑.๑) การจัดทำทะเบียนสัตว์พาหนะ
 - (๓.๓.๑.๒) ทะเบียนราษฎร และบัตรประจำตัวประชาชน
 - (๓.๓.๑.๓) ทะเบียนครอบครัวและทะเบียนชื่อบุคคล
 - (๓.๓.๑.๔) การรับจดทะเบียนรถยนต์
 - (๓.๓.๒) กลุ่มภารกิจด้านการอนุมัติอนุญาต

- (๓.๓.๒.๑) สถานบริการ
- (๓.๓.๒.๒) โรงแรม
- (๓.๓.๒.๓) การพนัน
- (๓.๓.๒.๔) การเรียไร
- (๓.๓.๒.๕) การขายทอดตลาดและการค้าของเก่า
- (๓.๓.๒.๖) สถานประกอบกิจการสถานีน้ำมันเชื้อเพลิง
- (๓.๓.๒.๗) สุราและยาสูบ
- (๓.๓.๓) กลุ่มภารกิจด้านการเปรียบเทียบปรับ
 - (๓.๓.๓.๑) การออกไปสั่งการกระทำผิดตามกฎหมายจราจร
 - (๓.๓.๓.๒) อำนาจเปรียบเทียบปรับ
- (๓.๓.๔) กลุ่มภารกิจด้านแรงงานต่างด้าว
 - ภารกิจการควบคุมแรงงานต่างด้าว
- (๔) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พณิชยกรรม และการท่องเที่ยว
 - (๔.๑) แผนภารกิจส่งเสริมการลงทุน
 - (๔.๑.๑) กลุ่มภารกิจส่งเสริมการลงทุน
 - ส่งเสริมการลงทุน
 - (๔.๒) แผนภารกิจด้านการพัฒนาอุตสาหกรรม
 - (๔.๒.๑) กลุ่มภารกิจการดูแลโรงงาน
 - การดูแลโรงงาน
 - (๔.๓) แผนภารกิจด้านการวางแผนและจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม
 - (๔.๓.๑) กลุ่มภารกิจด้านการจัดทำมาตรฐานอุตสาหกรรม
 - การกำหนดมาตรฐานอุตสาหกรรมและเผยแพร่มาตรฐานอุตสาหกรรม
 - (๔.๔) แผนภารกิจด้านการท่องเที่ยว
 - (๔.๔.๑) กลุ่มภารกิจด้านการส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 - (๔.๕) แผนภารกิจด้านการพาณิชย์
 - (๔.๕.๑) กลุ่มภารกิจด้านการพาณิชย์
 - งานทะเบียนพาณิชย์
- (๕) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และบำรุงรักษาป่า
 - (๕.๑) แผนภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า
 - (๕.๑.๑) กลุ่มภารกิจด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า

- การคุ้มครองดูแลและบำรุงรักษาป่า
- (๕.๑.๒) กลุ่มภารกิจการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ
 - การอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติ
- (๖) ด้านศิลปะ วัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น
 - (๖.๑) การป้องกัน คุ้มครอง ควบคุม ดูแลรักษาโบราณสถาน โบราณวัตถุ พิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ
 - (๖.๑.๑) กลุ่มภารกิจการดูแลบำรุงรักษาโบราณสถาน
 - (๖.๑.๑.๑) กลุ่มภารกิจการดูแลรักษาโบราณสถาน

๒.๕ บทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค

เมื่อจะต้องมีการปรับเปลี่ยนการถ่ายโอนงานการบริการสาธารณะจากราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลางให้กับท้องถิ่น ดังนั้น จึงต้องเข้าใจบทบาทราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนกลาง ซึ่งพบว่าภารกิจของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคสามารถแบ่งได้เป็น ๒ ลักษณะได้แก่

ภารกิจในฐานะผู้ปฏิบัติ ซึ่งหมายถึงภูมิภาคยังคงปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนในการปฏิบัติงานดำเนินการบางอย่างในฐานะตัวแทนของราชการส่วนกลาง

ภารกิจที่ภูมิภาคจะต้องดำเนินการเมื่อมีการถ่ายโอน หรือการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นในการดำเนินการบริการสาธารณะ ในกรณีนี้ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคควรจะมิบทบาท ดังต่อไปนี้ (วุฒิสสาร ต้นไชย : ๒๕๔๔)

๒.๕.๑ การส่งเสริมสนับสนุนทางวิชาการ เป็นการดำเนินการส่งเสริม สนับสนุนทางวิชาการ โดยการหาความรู้ เทคนิค วิธีการพัฒนา ดำเนินการใหม่ ๆ และถ่ายทอดให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การถ่ายทอดองค์ความรู้ (Know - How) การวิจัยและพัฒนา (Research & Development) ทั้งนี้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๕.๒ งานอำนวยการ อาทิ ระบบทะเบียน ระบบการใช้ที่ดิน ระบบการจดทะเบียนรถ การจดทะเบียนสัตว์ ทั้งนี้ แม้ว่าจะมีการมอบอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการแล้ว แต่ระบบอำนวยการใหญ่ต้องมีศูนย์กลาง ต้องมีจุดรวมที่จะบริหารและเห็นภาพรวม และเป็นกลไกสำคัญของรัฐบาลในการมองเห็นภาพเหล่านี้ เพราะฉะนั้นลักษณะของการอำนวยการที่จะมีฐานข้อมูลเห็นภาพรวมของประเทศในแต่ละเรื่อง แต่ละด้านก็ยังคงมีความจำเป็นอยู่

๒.๕.๓ งานพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ เป็นการให้ความรู้กับเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากการสร้างความรู้ ความเข้าใจ แก่กลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ จะทำให้เกิดการเคลื่อนตัวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการให้ความรู้แก่ประชาชนในท้องถิ่นเพื่อให้ภาคประชาสังคมมีความเข้มแข็ง ซึ่งจะทำให้เกิดการคานอำนาจกันระหว่างท้องถิ่นกับผู้รับผลประโยชน์ในท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ ประชาชน

๒.๕.๔ งานกำกับ ตรวจสอบการใช้อำนาจของท้องถิ่น ในการกำกับ ดูแล ตรวจสอบ เป็นการตรวจสอบในเชิงมาตรฐาน ซึ่งจะต้องมีมาตรฐานกลาง อันเป็นมาตรฐานพื้นฐานที่มีความจำเป็น เพื่อให้ท้องถิ่นปฏิบัติให้ได้อย่างน้อยให้ถึงมาตรฐานขั้นต่ำ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงาน ดำเนินการให้สูงกว่ามาตรฐานของรัฐได้ และการกำกับดูแล ตรวจสอบอีกลักษณะหนึ่ง เป็นการตรวจสอบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการใช้อำนาจ ซึ่งราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะต้องทำหน้าที่ในการตรวจสอบ กำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม

๒.๕.๕ การสร้างระบบสนับสนุน (Back up) ให้กับท้องถิ่น เป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเป็นการสร้างระบบประกันให้กับผู้รับบริการ หรือประชาชนว่าประชาชนจะได้รับบริการที่ดี

๒.๕.๖ การส่งเสริมประสิทธิภาพท้องถิ่น เป็นบทบาทของราชการส่วนภูมิภาคในช่วงเปลี่ยนผ่าน ซึ่งจะต้องสร้างความเข้มข้นในการส่งเสริมขีดความสามารถของท้องถิ่นให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

๒.๖ รูปแบบการปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยปัจจุบัน

การเกิดขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two - Tier System) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งหลัง พ.ศ. ๒๕๔๐ ทั้งหมดจะมีสถานภาพเป็นองค์กรนิติบุคคล มีพื้นที่และขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบายและออกข้อบังคับเพื่อให้มีการปฏิบัติตามนโยบายได้ รวมทั้งมีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากกรเลือกตั้งของประชาชน ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีอำนาจหน้าที่ที่ได้รับจากการกระจายอำนาจการบริหารงานภาครัฐจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค มีรายได้ที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และมีอิสระในการปกครองตนเองที่จะสามารถใช้ดุลพินิจภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่ยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของรัฐบาล ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๐ เป็นต้นมา สอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจและการปกครองตนเองเป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์การปกครองท้องถิ่นไทย^{๑๙} โดยปัจจุบันมีรูปแบบโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นอยู่ ๕ ลักษณะ คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล (แบ่งเป็นเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล) กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งในปัจจุบันมีจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งสิ้น ๗,๘๕๐ แห่ง อย่างไรก็ตาม พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ที่กำหนดให้มีองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีพื้นที่ครอบคลุมทั่วจังหวัด และกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper - Tier) ซึ่งทับซ้อนกับพื้นที่ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

^{๑๙} เฉลิมพงษ์ มีสมนัย. (๒๕๔๘). “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หนวยที่ ๑๑ เอกสารการสอนชุดวิชาการบริหารราชการไทย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ ๑ นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ชั้นล่าง (Lower - Tier) จนกลายเป็นระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้นเพื่อแทนที่ระบบการปกครองแบบชั้นเดียวตลอด (One - Tier System) ซึ่งเคยเป็นโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นไทยก่อน พ.ศ. ๒๕๔๐ ทำให้ปัจจุบันระบบการปกครองท้องถิ่นของไทยสามารถแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ คือ

๒.๖.๑ รูปแบบทั่วไป คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีพื้นที่ความสัมพันธ์และอำนาจหน้าที่ตามแบบสองชั้น ทำให้ในปัจจุบันในอาณาบริเวณหนึ่งจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อย ๒ องค์กรที่รับผิดชอบการจัดทำบริการสาธารณะในเขตอาณาบริเวณนั้น

๒.๖.๒ รูปแบบพิเศษ คือ กรุงเทพมหานครที่มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นขนาดใหญ่ ซึ่งมีอำนาจเทียบเท่าองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาที่มีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแต่มีอำนาจหน้าที่เทียบเท่ากับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ ๒ ระบบการปกครองท้องถิ่นแบบสองชั้น (Two - Tier System) ของประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รูปแบบทั่วไป		รูปแบบพิเศษ
ชั้นบน (Upper - Tier)	องค์การบริหารส่วนจังหวัด		กรุงเทพมหานคร
ชั้นล่าง (Lower - Tier)	เทศบาล (ตำบล , เมือง , นคร)	องค์การบริหารส่วนตำบล	เมืองพัทยา

๒.๗ รูปแบบการดำเนินการให้บริการสาธารณะ

ตามที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ในมาตรา ๑๖ มาตรา ๑๗ และมาตรา ๑๘ นั้น จะเห็นได้ว่าเป็นอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่มีขอบเขตกว้างขวางกว่าเดิม และในมาตรา ๓๐ กำหนดให้มีการถ่ายโอนงานบริการสาธารณะที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือภารกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น หรือภารกิจที่เป็นการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล ซึ่งรูปแบบการมอบหมายภารกิจหรือบริการสาธารณะในอนาคตที่จะเกิดขึ้นตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๔๕ และ พ.ศ. ๒๕๔๖ เป็นต้นไป มีรูปแบบอยู่ ๓ รูปแบบ ได้แก่

๒.๗.๑ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง

เมื่อรัฐบาลหรือส่วนราชการยุติบทบาทการให้บริการสาธารณะ ซึ่งเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและการจัดโครงสร้างพื้นฐาน และถ่ายโอนหรือส่งมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเอง ซึ่งสามารถดำเนินการได้ใน ๓ รูปแบบ

ได้แก่ ๑) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับมอบแล้ว ไม่ว่าจะองค์กรบริหารส่วนตำบล หรือเทศบาล เมื่อรับโอนภารกิจต่าง ๆ แล้ว สามารถบริหารจัดการด้วยตนเองภายใต้ความสามารถของตนเอง ๒) การกิจที่ต้องร่วมกันดำเนินการระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากมีภารกิจบางประการอาจต้องคำนึงถึงความร่วมมือ ดังนั้น ภารกิจบางอย่างต้องมีลักษณะการทำงานร่วมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทเดียวกัน หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างประเภทกัน และ ๓) การกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการเอง แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถซื้อบริการมอบหมายหรือจัดซื้อจัดจ้างให้เอกชนดำเนินการแทนได้

๒.๗.๒ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานราชการร่วมกันดำเนินการ

ในการดำเนินการบริการสาธารณะบางภารกิจต้องมีการปรับเปลี่ยน อาทิ การปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยท้องถิ่นอาจจะเป็นผู้ดำเนินการหลักในการดำเนินกิจการสาธารณะบางภารกิจ แต่อีกหลายภารกิจยังคงอยู่ภายใต้การกำกับหรือการบริหารจัดการหรือการดำเนินงานของส่วนราชการ

๒.๗.๓ ภารกิจที่รัฐไม่ได้ถ่ายโอนไปแต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้

ภารกิจบางประการไม่ได้มีการถ่ายโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ การจัดการศึกษาสูงกว่าการศึกษาขั้นพื้นฐาน แต่ถ้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดต้องการจัดการศึกษาดังกล่าวก็สามารถดำเนินการได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการจัดการศึกษาอยู่แล้ว แต่ทั้งนี้จะต้องอยู่ภายใต้การพิจารณามาตรฐานตามที่กระทรวงศึกษาธิการเป็นผู้กำหนด

๒.๘ ความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาตรา ๗๘ บัญญัติว่า “รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น และระบบสาธารณสุขปึก และสาธารณสุขการ ตลอดจนทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น” นอกจากนี้ ในการด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ ยังได้ระบุไว้ในหมวด ๙ รวมทั้งหมด ๙ มาตรา เริ่มตั้งแต่มาตราที่ ๒๘๒ ถึงมาตรา ๒๙๐ ซึ่งโดยรวมแล้วพบว่ามาตราทั้งหมดกล่าวถึงการที่รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจ

หน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยรัฐบาลเป็นเพียงผู้ทำหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่าที่จำเป็นภายในกรอบของกฎหมายเท่านั้น^{๒๐}

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๒) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐ กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๓) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (๑) และ (๒) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (๑) และ (๒) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (๓) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากรแล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดหน้าที่และอำนาจ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับใช้ได้

ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดินของประเทศไทย ได้แบ่งโครงสร้างการบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ส่วน ได้แก่ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยการบริหารราชการส่วนกลางเป็นการรวมอำนาจ (Centralization of Power) การบริหารราชการส่วนภูมิภาคเป็นการแบ่งอำนาจ (Deconcentration of Power) และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization of Power) การพัฒนาประเทศที่ผ่านมามีลักษณะการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลาง

^{๒๐} วุฒิสภา ดันไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย.-- กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗.

เพื่อความมั่นคงและความสะดวกในการบริหารงาน และด้วยเงื่อนไขและข้อจำกัด อันเนื่องมาจาก ระบบโครงสร้าง ระบบงบประมาณ บุคลากร และศักยภาพในการดำเนินงานของการบริหารงาน แบบรวมศูนย์ ทำให้การดำเนินการต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่อาจตอบสนองความต้องการที่หลากหลาย ของประชาชนในด้านการบริการได้

ดังนั้น จึงเกิดแนวความคิดในเรื่องการกระจายอำนาจการบริหารการปกครองให้ประชาชน ในท้องถิ่น เพื่อแบ่งเบาภาระหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาล และเพื่อให้การดำเนินการ ให้บริการและอำนวยความสะดวกต่าง ๆ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริง ทัวถึง และรวดเร็ว สามารถส่งเสริมให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามระบอบประชาธิปไตย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๘๑ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๒ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจนสอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม และจะกระทบถึงสาระสำคัญ แห่งหลักการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น หรือนอกเหนือจากที่กฎหมาย บัญญัติไว้มิได้

ในการกำกับดูแลตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดมาตรฐานกลางเพื่อเป็นแนวทางให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่าง ในระดับของการพัฒนาและประสิทธิภาพในการบริหารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละ รูปแบบโดยไม่กระทบต่อความสามารถในการตัดสินใจดำเนินงานตามความต้องการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งจัดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานโดยประชาชนเป็นหลัก

มาตรา ๒๘๓ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและ จัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีอำนาจในการกำหนด นโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมี อำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัด และประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็ง ในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมี

ประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้จัดบริการสาธารณะได้โดยครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์การเพื่อการจัดทำบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่ เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์ และให้บริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบและประเมินผล โดยมีคณะกรรมการ ประกอบด้วยผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว คณะกรรมการตามวรรคสามจะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจหน้าที่ และการจัดสรรรายได้ที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคห้า เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้วให้มีผลบังคับได้

มาตรา ๒๘๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น

การเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ให้ใช้วิธีออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ

สมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่น มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี

คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นจะเป็นข้าราชการซึ่งมีตำแหน่งหรือเงินเดือนประจำ พนักงานหรือลูกจ้างของหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือรัฐวิสาหกิจ หรือของราชการส่วนท้องถิ่น และจะมีผลประโยชน์ขัดกันกับการดำรงตำแหน่งตามที่กฎหมายบัญญัติมิได้

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

ในกรณีที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นต้องพ้นจากตำแหน่งทั้งคณะ หรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งและจำเป็นต้องมีการแต่งตั้งคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นเป็นการชั่วคราว มีให้นำบทบัญญัติวรรคสาม และวรรคหก มาใช้บังคับ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีโครงสร้างการบริหารที่แตกต่างจากที่บัญญัติไว้ในมาตรานี้ ให้กระทำได้ตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๒๖๕ มาตรา ๒๖๖ มาตรา ๒๖๗ และมาตรา ๒๖๘ มาใช้บังคับกับสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น แล้วแต่กรณี โดยอนุโลม

มาตรา ๒๘๕ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้ใดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ไม่สมควรดำรงตำแหน่งต่อไป ให้มีสิทธิลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นผู้นั้นพ้นจากตำแหน่ง ทั้งนี้ จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ การตรวจสอบรายชื่อ และการลงคะแนนเสียง ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๖ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานสภาท้องถิ่นเพื่อให้สภาท้องถิ่นพิจารณาออกข้อบัญญัติท้องถิ่นได้

จำนวนผู้มีสิทธิเข้าชื่อ หลักเกณฑ์และวิธีการเข้าชื่อ รวมทั้งการตรวจสอบรายชื่อ ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๘๗ ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดให้มีวิธีการที่ทำให้ประชาชนมีส่วนร่วมดังกล่าวได้ด้วย

ในกรณีที่การกระทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นในสาระสำคัญ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแจ้งข้อมูลรายละเอียดให้ประชาชนทราบก่อนกระทำการเป็นเวลาพอสมควร และในกรณีที่เห็นสมควรหรือได้รับการร้องขอจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นก่อนการกระทำนั้น หรืออาจจัดให้ประชาชนออกเสียงประชามติเพื่อตัดสินใจก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานการดำเนินงานต่อประชาชนในเรื่องการจัดทำงบประมาณ การใช้จ่าย และผลการดำเนินงานในรอบปี เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสาม ให้นำบทบัญญัติมาตรา ๑๖๘ วรรคหก มาใช้บังคับโดยอนุโลม

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๖๐ หมวด ๑๔ การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา ๒๔๙ ภายใต้บังคับมาตรา ๑ ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

มาตรา ๒๕๐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจ โดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้อีก

รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่ง และกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกันการก้าวร้าว การปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย

มาตรา ๒๕๑ การบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องใช้ระบบคุณธรรมและต้องคำนึงถึงความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่นและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ การจัดให้มีมาตรฐานที่สอดคล้องกัน เพื่อให้สามารถพัฒนาร่วมกัน หรือการสับเปลี่ยน บุคลากรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้

มาตรา ๒๕๒ สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้ง

ผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นหรือในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจะให้มาโดยวิธีอื่นก็ได้ แต่ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

คุณสมบัติของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง และหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ในการป้องกันและปราบปรามการทุจริตตามแนวทางที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญด้วย

มาตรา ๒๕๓ ในการดำเนินงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ รวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายบัญญัติ

มาตรา ๒๕๔ ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสิทธิเข้าชื่อกันเพื่อเสนอข้อบัญญัติ หรือเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น หรือผู้บริหารท้องถิ่นได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการ และเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

จะเห็นได้ว่าจะต้องมีการจัดทำกฎหมายรองรับเกิดขึ้น ซึ่งแตกต่างกว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ที่กำหนดรายละเอียดอย่างชัดเจนว่าจะต้องทำกฎหมายท้องถิ่นใด แต่ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้จะเน้นให้ทำกฎหมายรองรับตามที่รัฐธรรมนูญกำหนด ดังนั้น ในการจัดทำกฎหมายรองรับดังกล่าวจะต้องได้รับข้อเสนอจากประชาคมท้องถิ่นทั้งหลายในการร่วมกันจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งความร่วมมือของหลาย ๆ ฝ่าย เพื่อรณรงค์ให้มีการขับเคลื่อนกฎหมายท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญนี้โดยให้เป็นไปตามหลักการและเป้าหมายของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นตามเจตนารมณ์ของการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวน และความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบประกอบกันด้วย (โชคสุข กรกิตติชัย, ๒๕๖๐)

บทที่ ๓

แนวคิดและสภาพข้อเท็จจริงการบริหารกรุงเทพมหานคร

๓.๑ การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานคร

คำว่า Metropolis เป็นรากศัพท์เดิมของกรีก มีความหมายว่า Mother หรือ Parent City เดิมจึงหมายถึงชั้นของเมืองต่าง ๆ ในระยะต่อมาจึงได้ถูกนำไปใช้กับเขตชุมชนใหญ่และเขตชุมชนที่มีความเจริญ อาทิ Paris, London, New York^{๒๑} ลักษณะของมหานครเป็นปรากฏการณ์หลายแง่หลายมุม อาจมองเป็นระบบการปกครองหรือองค์กรทางสังคม หน่วยทางเศรษฐกิจ แหล่งรวมของผู้คน หรืออาจเป็นเพียงพื้นที่ทางภูมิศาสตร์เขตหนึ่งเท่านั้น ซึ่งมุมมองต่าง ๆ ก็จะขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ ความสนใจ และวัตถุประสงค์ของแต่ละบุคคล

๓.๑.๑ ความหมายของนครหลวง “นครหลวง” หมายถึง ชุมชนใหญ่ชุมชนหนึ่ง ประกอบไปด้วยเมืองหลายเมือง แต่มีเมืองหนึ่ง (หรือหลายเมือง) ซึ่งเป็นศูนย์กลางของความเจริญทางเศรษฐกิจ สังคม เป็นเมืองที่ดำเนินธุรกิจทางด้านอุตสาหกรรม พาณิชยกรรม เป็นเมืองที่เต็มไปด้วยความสนุกสนานบันเทิงรื่นรมย์ มีประชากรอย่างน้อย ๕,๐๐๐ คนขึ้นไป การอยู่อาศัยของประชากรในชุมชนมีลักษณะหนาแน่น และประชาชนที่อาศัยอยู่ตามเมืองข้างเคียงหรือชานเมืองเข้ามาปฏิบัติภารกิจในเมืองที่เป็นศูนย์กลางจำนวนมากและอย่างสม่ำเสมอ^{๒๒}

คำว่า “นครหลวง” ไม่จำเป็นว่าต้องเป็นที่ตั้งของเมืองหลวง (Capital City) เสมอไป อาจจะไม่ประกอบเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงก็ได้ แต่อย่างไรก็ตามบางครั้งอาจเป็นที่ตั้งของเมืองหลวงด้วยก็ได้ อาทิ มหานครโตเกียว กรุงเทพมหานคร เป็นต้น^{๒๓}

“เมืองหลวง” หมายถึง เมืองอันเป็นที่ตั้งของรัฐบาล โดยรัฐบาล หมายถึง องค์กรปกครองประเทศ หรือคณะบุคคลที่ใช้อำนาจบริหารในการปกครองประเทศ จะเห็นได้ว่า คำว่ารัฐบาลนั้นมีหลายระดับ อาทิ รัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น ดังนั้นแล้วลักษณะของเมืองหลวงจึงหมายถึงเมืองที่เป็นที่ตั้งของรัฐบาลซึ่งมีอำนาจหน้าที่บริหารงานในระดับประเทศ^{๒๔}

ความแตกต่างของนครหลวงและเมืองหลวง คือ ลักษณะของนครหลวงนั้น อาจเป็นเมืองที่มีศูนย์กลางของความเจริญ แต่ลักษณะของเมืองหลวงนั้นเป็นเมืองที่สำคัญ โดยเป็นที่ตั้งของรัฐบาลที่ทำหน้าที่ในการบริหารประเทศ ดังนั้นแล้วแต่ละประเทศอาจจะมีนครหลวงหลายแห่งก็ได้ ขึ้นอยู่กับว่าพื้นที่ใดมีความเจริญมาก มีประชากรในพื้นที่มากก็จะส่งผลให้พื้นที่ดังกล่าว ได้กลายเป็นนครหลวงก็เป็นไปได้ แต่ในขณะเดียวกันบางประเทศเมืองใดเมืองหนึ่งอาจจะมี

^{๒๑} ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร : เปรียบเทียบระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท., ๒๕๒๒), หน้า ๑๙.

^{๒๒} อชิรวินัย สุพรรณเภสัช, เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบและปัญหาการบริหาร (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖), หน้า ๕.

^{๒๓} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๔), หน้า ๓๘.

^{๒๔} วิรัช วิรัชนิการวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โฟร์เพช, ๒๕๔๕), หน้า ๔๐ - ๔๑.

สองสถานะคือเป็นทั้งนครหลวง และเป็นทั้งเมืองหลวงในเวลาเดียวกันก็ย่อมเป็นไปได้ เช่นเดียวกัน อาทิ ประเทศไทยมีกรุงเทพมหานครเป็นนครหลวงและเป็นเมืองหลวงในเวลาเดียวกัน

๓.๑.๒ ลักษณะของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานครโดยทั่วไป

๓.๑.๒.๑ ลักษณะทางการปกครอง พื้นที่ และประชากร^{๒๕}

ลักษณะของนครหลวงมีอาณาเขตที่เป็นเมืองมารวมกัน โดยมีการขยายตัวจากเมือง ๆ หนึ่งไปสู่ชานเมืองและขยายตัวออกไปอีก เกิดเป็นเทศบาลทั้งขนาดเล็กและขนาดใหญ่เป็นบริเวณติดต่อกันไปจนดูไม่ออกว่าตำแหน่งไหนเป็นเขตเมือง เขตนคร เขตเทศบาล หากพิจารณาในการปกครองท้องถิ่นเขตชุมชนเหล่านี้ประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ทั้ซับซ้อนมากมายหลายสิบหน่วย การบริหารมีความยุ่งยากซับซ้อนเหลือมล้ำ มีข้อพิพาททะเลาะเบาะแว้งกันอยู่เป็นปกติ จำนวนประชากรในเขตนครหลวงจึงย่อมจะต้องมีมากกว่าเขตอื่น การประกอบอาชีพส่วนใหญ่จะเป็นการค้า การอุตสาหกรรม ช่างฝีมือ และลูกจ้าง กล่าวกันว่าประชากรในเขตนครหลวงมีการศึกษาดีกว่าประชากรที่อาศัยอยู่ในภูมิภาคอื่น ๆ ทั้งมักจะเป็นประชากรที่ร่ำรวยมั่งคั่งกว่าประชากรในชุมชนอื่นด้วย ลักษณะของนครหลวงในด้านเขตพื้นที่นี้ไม่มีการกำหนดแน่นอนว่าจะมีจำนวนเท่าใด แต่บ่งถึงลักษณะที่มีเมืองเป็นศูนย์กลางเมืองหนึ่ง และมีเมืองอื่น ๆ ประกอบกัน โดยลักษณะของเมืองคล้ายคลึงกัน และด้านประชากรก็เน้นที่สภาพความเป็นอยู่ การประกอบอาชีพที่เหมือน ๆ กัน และอยู่อาศัยอย่างหนาแน่นมีจำนวนมากกว่าเขตอื่น ๆ เมื่อเปรียบเทียบกับอาณาเขตของที่อยู่อาศัยส่วนในด้านารปกครองนั้น นอกจากจะครอบคลุมหน่วยการปกครองหลายหน่วยและหลายประเภทแล้ว นครหลวงเป็นศูนย์กลางทางการเมือง เป็นศูนย์รวมอำนาจทางการเมือง เนื่องจากเป็นสถานที่ตั้งทำการของรัฐบาลแห่งชาติ เป็นสถานที่ตั้งสำนักงานใหญ่ของพรรคการเมือง นอกจากนี้ บางนครหลวงยังเป็นสถานที่ตั้งขององค์การระหว่างประเทศที่สำคัญ ๆ อีกด้วย

กล่าวโดยสรุป ลักษณะสำคัญของนครหลวงนั้นจะต้องมีขนาดใหญ่ โดยตามปกติแล้วในเขตนครหลวงจะประกอบด้วยเมืองหลายเมือง และมีศูนย์กลางอย่างน้อยหนึ่งเมือง เพราะฉะนั้นจำนวนประชากรในนครหลวงก็จะต้องมีจำนวนมาก เนื่องจากมีการอพยพเข้ามาหาแหล่งทำงานหรืออพยพเข้ามาอยู่อาศัยกันอย่างหนาแน่น นอกจากนครหลวง จะมีขนาดใหญ่แล้ว ลักษณะที่สำคัญของนครหลวงอีกประการหนึ่งคือจะต้องเป็นศูนย์กลางในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ คำว่าศูนย์กลางจึงหมายถึงจุดรวมทางสังคม การเมืองและทางเศรษฐกิจ^{๒๖}

๓.๑.๒.๒ การกำเนิดของนครหลวง

ลักษณะสำคัญของนครหลวงอีกประการหนึ่งคือ การที่ประชากรอาศัยกันอยู่หนาแน่นในเขตที่มีความเจริญทางด้านการค้า อุตสาหกรรม ดังนั้น การก่อตัว

^{๒๕} ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร, (กรุงเทพฯ : ไทยวัฒนาพานิชย์, ๒๕๑๖), หน้า ๔๙ - ๕๐.

^{๒๖} สมจิต สุคนธสวัสดิ์, "นครหลวง" วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ ๕, ๓ (มกราคม ๒๕๑๓) : ๓๐ - ๓๑, อ้างถึงใน อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๘, หน้า ๗ - ๘.

ของนครหลวงจึงเกิดจากการอพยพของประชากรเป็นสำคัญ แต่การก่อตัวของนครหลวงแต่ละแห่งก็แตกต่างกันตามลักษณะเฉพาะตัว อย่างไรก็ตามเมื่อรวบรวมถึงองค์ประกอบต่าง ๆ ของการก่อกำเนิดนครหลวง โดยทั่วไปแล้วสามารถจำแนกได้ดังนี้

๑) การอพยพของประชากร

การอพยพของประชากรเกิดขึ้นจากความต้องการของประชากรเนื่องจากการเพิ่มของประชากรในแต่ละประเทศมีอัตราสูงขึ้นอยู่ตลอดเวลา ส่งผลให้มีการอพยพเพื่อหาแหล่งทำกิน โดยการอพยพของประชากรมีอิทธิพลต่อการแปรสภาพเมืองให้กลายเป็นนครหลวงได้ กล่าวคือ การอพยพของประชากรมี ๒ ลักษณะ ลักษณะแรก ได้แก่ การอพยพของประชากรจากประเทศหนึ่งไปสู่อีกประเทศหนึ่ง ลักษณะที่สอง ได้แก่ การอพยพของประชากรจากชนบทมาสู่เมือง การอพยพในลักษณะนี้อาจเกิดจากแรงดึงดูดจากตัวเมือง เช่น ต้องการความสะดวกสบายในการครองชีพ การทำกินไม่ราบรื่นเพราะมีประชากรเพิ่มมากขึ้นมีคนว่างงานมากขึ้น จึงมุ่งเข้าสู่เมืองเพื่อหางานทำหรืองานที่ดีกว่า เพื่อที่จะได้รับการบริการที่สะดวกรวดเร็วในเมือง เมื่อประชากรมาอยู่รวมกันมากขึ้นและมีความเจริญทางอุตสาหกรรมก็ต้องมีขึ้นในย่านนั้นจึงเกิดเป็นนครหลวงขึ้น

๒) ความเจริญก้าวหน้าทางการคมนาคม

การจัดการบริการด้านคมนาคมให้เจริญก้าวหน้าสะดวกสบายก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เมืองแปรสภาพเป็นนครหลวงได้ การจัดการบริการสาธารณะของรัฐบาลหรือนโยบายต่าง ๆ ที่สร้างความสะดวกสบายให้แก่ประชากร ทั้งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศย่อมทำให้ประชากรมีการเคลื่อนย้ายไปมาได้สะดวกรวดเร็ว ทั้งยังเป็นการช่วยขยายตลาดให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมให้กว้างขวางออกไปอีกด้วย อุตสาหกรรมรถยนต์ได้เจริญก้าวหน้าออกไปมากและได้รับความนิยมจากประชาชนอย่างกว้างขวาง ก็จะทำให้เมืองกลายเป็นนครหลวงได้ไม่ยาก

๓) สภาพทางภูมิศาสตร์ของเมือง

สถานที่ตั้งของเมืองนับว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญอีกประการหนึ่งที่จะทำให้เมืองแปรสภาพเป็นนครหลวงได้ อาทิ เมืองที่ตั้งอยู่บนแม่น้ำสายสำคัญของประเทศย่อมมีโอกาสแปรสภาพเป็นเมืองหลวงได้มากกว่าเมืองที่ตั้งอยู่ในที่ดอนหรือในที่อับ ทั้งนี้เพราะเหตุว่าเมืองที่ตั้งอยู่ริมแม่น้ำเจริญรวดเร็วกว่า คงเป็นเพราะแต่เดิมมนุษย์ใช้ทางน้ำสัญจรไปมากันมากนั่นเอง สำหรับประเทศไทยจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครมีสภาพทางภูมิศาสตร์ที่ตั้งติดอยู่กับแม่น้ำเจ้าพระยา ซึ่งแม่น้ำเจ้าพระยานั้นถือว่าเป็นแม่น้ำสายสำคัญและเป็นแม่น้ำสายหลักของประชากรชาวกรุงเทพมหานครก็ว่าได้ เนื่องจากการขนส่งสินค้าผ่านเรือบรรทุกสินค้าสร้างความสะดวกให้กับประชากรในกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก อาทิ การขนส่งสินค้าข้ามประเทศผ่านเรือบรรทุก เป็นต้น

๓.๑.๓ การจักระบบการปกครองท้องถิ่นในระดับมหานคร^{๒๗}

นครหลวงมีการก่อตัวขึ้นมากมายทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ทั้งในด้านการปกครองด้านการบริหาร จึงมีแนวความคิดในการแก้ไขปัญหานั้นแตกต่างกันออกไป ปัญหาที่ถกเถียงกันอยู่มากก็คือควรจัดให้มีองค์การปกครองนครหลวงขึ้นใหม่หรือไม่ เพียงใด ปัญหานี้เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความเชื่อในอุดมการณ์ของการปกครอง ซึ่งรวมถึงระบบวิธีการปกครองในทัศนะที่ต่าง ๆ กัน นอกจากนั้นการถึงผลที่พึงจะได้รับจากระบบและองค์การปกครองที่ทำหน้าที่ในการปกครองและบริหารอยู่แล้วในปัจจุบัน แม้จะมุ่งผลในทางประชาธิปไตยและความผาสุกของประชาชนเช่นเดียวกัน อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับกันในทางวิชาการว่าการจัดรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับมหานคร ยังมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาศึกษาหาความรู้และทำความเข้าใจเรื่องราวต่าง ๆ เกี่ยวกับสถาบันทางการเมือง ขนบธรรมเนียมประเพณี และอุดมการณ์ที่หวังผลในการปกครองของแต่ละประเทศทำหน้าที่รับผิดชอบได้โดยอิสระเพียงใด มีความจำเป็นที่จะต้องเสริมสร้างให้องค์การปกครองท้องถิ่นในแต่ละประเทศทำหน้าที่รับผิดชอบได้โดยอิสระเพียงใด เพราะองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสำคัญในการปกครองและบริหารนครหลวงอย่างมาก

ลักษณะทั่วไปของนครหลวงที่ดีนั้น จะต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับปัญหาต่าง ๆ ที่มีอยู่หรือปัญหาอื่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคตได้ การเปลี่ยนแปลงองค์การต่าง ๆ ในสังคม ศิลปวิทยา และทัศนคติของสาธารณชน ต้องมีการวางแผนระยะยาวสำหรับท้องถิ่น ตลอดจนการดำเนินการตามนโยบายของท้องถิ่น และจะต้องรักษาระบบการปกครองท้องถิ่นที่เข้มแข็งเอาไว้ และหากจะพิจารณาในแง่ของลักษณะของนครหลวงที่ส่งผลในทางเศรษฐกิจและสังคม นครหลวงจะต้องสามารถกระจายโอกาสในการประกอบอาชีพให้แก่ประชาชนในชุมชนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถรักษาเสถียรภาพของท้องถิ่นในเวลาที่ท้องถิ่นต้องประสบกับปัญหาความผันผวนทางเศรษฐกิจและสามารถรักษาระดับความสนใจในกิจการของท้องถิ่นจากกลุ่มต่าง ๆ

จากปัญหาดังกล่าวส่วนใหญ่เห็นว่า การแบ่งสรรอำนาจหน้าที่ให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นจำนวนมากมายังนั้น เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหายุ่ยากในการบริหารนครหลวงขนาดใหญ่ โดยเฉพาะแนวความคิดที่ว่าเขตนครหลวงหนึ่ง ๆ ควรจะมีหน่วยการปกครองเพียงหน่วยเดียวนั้น เริ่มจะได้รับความสนใจอย่างกว้างขวาง การที่องค์การปกครองมหานครได้รับมอบให้มีอำนาจหน้าที่ และความรับผิดชอบกว้างขวางและมีอิสระนั้น จะเป็นหนทางช่วยส่งเสริมให้การทำงานขององค์การปกครองมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น หากจัดให้องค์การมหานครแต่เพียงองค์การเดียว ทำหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมทั่วทั้งเขตมหานครแล้ว ย่อมที่จะได้รับผลดีกว่าให้ต่างคนต่างทำ การปกครองนครหลวงในแต่ละประเทศนั้นมีรูปแบบการปกครองที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่าง ๆ ภายในของแต่ละประเทศ บางประเทศก็มีการจัดวางรูปแบบและโครงสร้างขององค์การปกครองไว้เป็นพิเศษ แต่บางประเทศก็มีรูปแบบ

^{๒๗} ไพบูลย์ ช่างเรียน, อ้างแล้ว เชียงอรธที่ ๑๑, หน้า ๕๕ - ๕๙.

และโครงสร้างแบบเดียวกันทั้งประเทศ^{๒๘} ระบบการจัดการปกครองนครหลวงที่ใช้กันอยู่ในประเทศต่าง ๆ ในปัจจุบันมีดังต่อไปนี้

๓.๑.๓.๑ ระบบการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น (The Cooperative Approach)^{๒๙}

ระบบการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น หมายถึง การร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อกระทำกิจกรรมใดกิจกรรมหนึ่งร่วมกัน โดยในแต่ละหน่วยการปกครองยังคงมีอำนาจภายในหน่วยการปกครองของตนเองอยู่^{๓๐} เป็นการตกลงร่วมมือกันในลักษณะต่าง ๆ ตั้งแต่การติดต่อกันอย่างไม่เป็นทางการด้วยวาจา ไปจนถึงการตกลงกันอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรระหว่างหลายหน่วย ซึ่งตั้งใจจะเข้าร่วมดำเนินกิจการสำคัญร่วมกัน และการตกลงต่าง ๆ เหล่านี้มีใช้เป็นการตกลงกันอย่างถาวร ฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งมีสิทธิที่จะบอกเลิกได้การร่วมมือกันดังกล่าว มีดังนี้

๑) Interlocal Agreement คือ เป็นการร่วมมือระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ตั้งแต่ ๒ หน่วยขึ้นไปว่าจะเข้าร่วมในการดำเนินกิจการสำคัญต่าง ๆ ไม่ใช่เฉพาะแต่การอำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนเท่านั้น แต่ยังรวมไปถึงการสร้างตึก อาคารต่าง ๆ การเข้าร่วมลักษณะดังกล่าว มี ๓ ลักษณะด้วยกัน คือ

๑.๑) Contract for Service หมายถึง การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่น หนึ่งหน่วยจัดการบริการสาธารณะให้แก่หน่วยอื่น ๆ อีกหลายหน่วยหรือหน่วยเดียวกันได้

๑.๒) Joint Function คือ การที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากกว่า ๒ หน่วยขึ้นไปร่วมมือกันในการจัดการเกี่ยวกับการบริการสาธารณะหรือหน้าที่อื่น ๆ ให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่นนั้น

๑.๓) Emergency Assistant เป็นการร่วมมือกันโดยการทำสัญญาช่วยเหลือกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ ๒ หน่วยขึ้นไปเพื่อให้ช่วยเหลือซึ่งกันและกันในกรณีที่เกิดสถานการณ์ฉุกเฉิน

๒) Metropolitan Council of Governments สถาบันดังกล่าวเริ่มก่อตั้งขึ้นครั้งแรกในปี ค.ศ. ๑๙๕๐ ในขณะที่นั้นปรากฏว่ามีเพียง ๒ - ๓ เขต เท่านั้นที่ใช้รูปแบบการปกครองดังกล่าว แต่เมื่อได้มีการทดลองใช้รูปแบบการปกครองปรากฏว่าได้รับผลดีเกินความคาดหมาย กล่าวคือ สามารถทำให้การบริหารงานภายในเขตมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น หน่วยการปกครองท้องถิ่นแต่ละหน่วยเข้ามาร่วมกระทำกิจกรรมกันโดยสมัครใจและตั้งขึ้นเป็นหน่วยของสมาคมการปกครองภายในนครหลวงขึ้น เพื่อที่จะทำการวิจัยและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

^{๒๘} ปฐม มณีโรจน์, “ปัญหาการปกครองมหานคร” ท้องถิ่น ๙, ๗ (กรกฎาคม ๒๕๑๒) : ๑ - ๒ อ้างถึงใน อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๘, หน้า ๙ - ๑๐.

^{๒๙} ไพบูลย์ ช่างเรียน, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๑๑, หน้า ๕๙ - ๖๐.

^{๓๐} พรชัย เทพปัญญา, สุจิตรา ธนานันท์ และประดิษฐ์ คุณสนอง, การบริหารนครหลวง, (กรุงเทพฯ : สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๘), หน้า ๙

ภายในเขตนครหลวงทั้งหมด ลักษณะของการร่วมมือรูปแบบดังกล่าวจะมีลักษณะของการเป็นหน่วยงานมากกว่าเป็นรูปแบบของการปกครองท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบดังกล่าวยังขาดอำนาจในการใช้จ่ายงบประมาณ และอำนาจในเรื่องอื่น ๆ เหมือนเช่นอย่างหน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้น การร่วมมือรูปแบบดังกล่าวส่วนใหญ่ก็จะร่วมมือกันในการวางแผน การออกความคิดเห็น การแนะนำ เป็นต้น

๓.๑.๓.๒ ระบบที่มีหน่วยการปกครองแห่งเดียว (One - Governmental Approach)^{๓๑}

ระบบที่มีหน่วยการปกครองเดียว มีวัตถุประสงค์หลักก็เพื่อที่จะให้การบริหารงานมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และสามารถใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ภายในท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และคุ้มค่าที่สุด^{๓๒} ผลดีของการมีหน่วยการปกครองเดียวช่วยอำนวยความสะดวกในการวางแผนและประสานงานของบริการต่าง ๆ ในท้องที่ ขจัดการปฏิบัติงานที่เหลื่อมล้ำซ้ำซ้อนกัน ช่วยให้การดำเนินการบริการสาธารณะแก่ประชาชนเป็นไปอย่างประหยัดยิ่งขึ้น เป็นระบบเดียวที่ทำให้ประชาชนแถบชานเมือง (Suburbanites) ได้มีส่วนในการเสียค่าใช้จ่ายสำหรับบริการต่าง ๆ ของมหานครได้อย่างเต็มที่ แต่ก็ได้มีผู้แย้งว่าระบบดังกล่าวนี้จะทำให้ท้องถิ่นสูญเสียอำนาจควบคุมฝ่ายปกครอง ประชาชนในท้องถิ่นจะติดต่อกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองได้น้อยลง และจะเป็นการลดความสนใจของมหาชนที่มีต่อบริการต่าง ๆ ของท้องถิ่นอีกด้วย สำหรับผลเสียของการที่มีหน่วยการปกครองท้องถิ่นหลายหน่วยงานแล้วย่อมส่งผลให้เกิดความยุ่งยากในการประสานงาน เกิดความซ้ำซ้อนในการปฏิบัติงาน แนวความคิดในการจัดตั้งระบบการปกครองหน่วยเดียวนี้จะมีวิธีการอยู่มากมาย และประสบความสำเร็จแตกต่างกัน ถ้าพิจารณาเน้นหนักไปในส่วนที่เกี่ยวกับเทศบาลจะมีอยู่ ๓ วิธีคือ

๑) Annexation เป็นการผนวกหน่วยการปกครองที่มีขนาดเล็กซึ่งไม่มีสภาพเป็นนิติบุคคลเข้าร่วมกันกับหน่วยการปกครองที่มีขนาดใหญ่ซึ่งอยู่ใกล้เคียงกัน อย่างไรก็ตาม การผนวกหน่วยการปกครองโดยวิธีดังกล่าวได้รับความนิยมน้อยมาก เพราะเหตุที่ว่าหน่วยการปกครองที่ถูกผนวกเข้าไปในนั้นต้องสูญเสียอำนาจการปกครองของตนเองไป นอกจากนี้กฎเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการผนวกเข้าด้วยกันก็มีความยุ่งยาก จึงส่งผลให้การรวมตัวไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร^{๓๓}

๒) Municipal Consolidation การผนวกและผนึกเทศบาล ๒ แห่งเข้าด้วยกัน การรวมตัวในลักษณะดังกล่าวเป็นไปตามรูปแบบของ Functional Consolidation หมายถึง เป็นการร่วมมือกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นตั้งแต่ ๒ หน่วยขึ้นไป เพื่อร่วมมือกัน

^{๓๑} ไพบูลย์ ช่างเรียน, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๑, หน้า ๖๐ - ๖๑.

^{๓๒} พรชัย เทพปัญญา, สุจิตรา ธนันทน์ และประดิษฐ์ คุณสนอง, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๖, หน้า ๗ - ๘.

^{๓๓} เพ็งอ้อ, หน้า ๗ - ๘.

ในการทำกิจกรรมอย่างหนึ่งอย่างใด โดยในแต่ละเทศบาลยังคงมีอำนาจในการบริหารอยู่ เพียงแต่มีการมอบอำนาจเรื่องที่จะร่วมมือกันกระทำไป^{๓๔}

๓) City - County Consolidation^{๓๕} การรวมตัวลักษณะดังกล่าว เป็นการรวมตัวที่กว้างขวาง โดยจะร่วมกันขยายฐานของภาษีให้สูงขึ้นเพื่อที่จะใช้จ่ายในการบริการ สาธารณะ ถึงแม้ว่าระบบการจัดหน่วยการปกครองหน่วยเดียวจะดูมีผลดีและเห็นผลได้ชัด เพราะข้อได้เปรียบมีน้ำหนักน้อยกว่า แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การดำเนินงานนี้ก็กลับทำได้ยาก โดยเฉพาะวิธี Consolidation นั้น ถึงกับมีผู้กล่าวว่าเป็นวิธีการที่เป็นไปไม่ได้เลยในทางปฏิบัติ กฎหมายที่ออกมาเพื่อรวมการนี้จะต้องได้รับความเห็นชอบจากประชาชนในท้องถิ่นเสียก่อน การจัดระบบหน่วยการปกครองเดี่ยวดังกล่าวนี้ อาทิ ระบบการปกครองกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบัน เป็นต้น การจัดแบบนี้เป็นการยุบและรวมหน่วยการปกครองต่าง ๆ เข้าด้วยกัน อาทิ การยุบองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลในกรุงเทพมหานครที่มีอยู่เดิม ตลอดจน ระดับการปกครองของจังหวัด และของอำเภอที่มีอยู่เดิมเข้าด้วยกันเป็นกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็น หน่วยการปกครองท้องถิ่นอันเดียวหรือหน่วยเดียว^{๓๖}

๓.๑.๓.๓ ระบบที่มีการปกครองสองระดับ (The Two Governmental Approach)^{๓๗}

วิธีการตามระบบการปกครองสองระดับนี้ได้รับความนิยมน้อยกว่ากว้างขวาง โดยเฉพาะในกลุ่มที่เชื่อว่าวิธีการสองระบบแรกไม่อาจช่วยแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างจริงจัง เพราะในระบบแรกนั้น เป็นการสมัครใจร่วมมือกันปฏิบัติงานหรือโอนงานให้กันทำชั่วคราวนั้น มีข้อได้เปรียบว่าขาดการดำเนินงานที่ให้ผลกลุ่มก้อนและพร้อมเพรียงกัน ส่วนข้อได้เปรียบระบบ การปกครองแห่งเดียวที่สำคัญ ก็คือหน้าที่และกิจกรรมต่าง ๆ ส่วนท้องถิ่นหน่วยการปกครอง เล็ก ๆ ที่ใกล้ชิดสามารถดำเนินการสนองความต้องการประชาชนได้ดีกว่าหน่วยการปกครอง นครหลวงขนาดใหญ่ ซึ่งอาจจะมีควมจำเป็น และอาจมีผลประโยชน์ขัดแย้งกัน เพราะฉะนั้น ระบบการปกครองสองระดับนี้ จึงเป็นระบบที่สามารถจะเชื่อว่าสามารถแก้ไขข้อบกพร่องของ ๒ ระบบ แรกได้ ระบบเช่นว่านี้ในทางปฏิบัติมีหลายวิธีคือ

(๑) Metropolitan Districts หมายถึง การที่หน่วยการปกครอง ในเขตนครหลวงอย่างต่ำที่สุด ๒ หน่วย ได้ร่วมมือกันทำกิจกรรมบางอย่างเกี่ยวกับการบริการ สาธารณะ โดยการเข้าร่วมในการทำกิจกรรมดังกล่าวนี้ แต่ละหน่วยการปกครองยังมีขอบเขต เป็นของตนเอง มีอำนาจในการบริหารงานอยู่ เพียงแต่มอบอำนาจเฉพาะเรื่องที่จะจัดการไป^{๓๘}

(๒) The Comprehensive Urban County Plan เป็นการโอนอำนาจ หน้าที่ในการดำเนินการบางอย่างของเทศบาลให้แก่เคาน์ตีเพิ่มขึ้น เคาน์ตีจะมีฐานะเป็น

^{๓๔} เพิ่งอ้าง, หน้า ๗-๘.

^{๓๕} ไพบูลย์ ช่างเรียน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๑, หน้า ๖๐.

^{๓๖} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๙, หน้า ๔๑.

^{๓๗} ไพบูลย์ ช่างเรียน, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๑, หน้า ๖๑-๖๒.

^{๓๘} พรชัย เทพปัญญา, สุจิตรา ธนานันท์ และประดิษฐ์ คุณสนอง, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๑๖, หน้า ๘-๙.

การปกครองนครหลวงด้วย (Metropolitan Government) มีอำนาจกำหนดนโยบาย วางแผน และปฏิบัติกิจการบางอย่างที่เกี่ยวข้องกับเทศบาล วิธีการนี้ไม่เป็นการเปลี่ยนแปลงจำนวนของหน่วยการปกครองหรือขอบเขตท้องที่ของรัฐบาลที่เกี่ยวข้อง จึงมักมีการยอมรับกันในทางการเมือง อย่างไรก็ตาม อุปสรรคสำคัญของการดำเนินการแบบนี้ก็คือ เขตการปกครองเคาน์ตีอาจไม่สอดคล้องกับเขตชุมชนนครหลวง การประกาศยกเลิกเคาน์ตีขึ้นเป็นเขตการปกครองนครหลวงจึงไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเสมอไป อีกประการหนึ่ง การที่เคาน์ตีรับโอนกิจการใด ๆ จากเทศบาล พนักงานเทศบาลและลูกจ้างจะรู้สึกว่าการสูญเสียอำนาจและสถานะดั้งเดิม อย่างไรก็ตามการเพิ่มอำนาจให้เคาน์ตีโดยยกเป็นหน่วยการปกครองนครหลวงมีผลดีในการปฏิบัติมาก^{๓๙}

(๓) Federation การจัดตั้งหน่วยการปกครองขึ้นอีกระดับหนึ่ง มีอาณาเขตครอบคลุมพื้นที่นครหลวงทั้งหมด และได้รับมอบหมายให้มีหน้าที่ความรับผิดชอบต่าง ๆ หลายประการ (ถ้าพื้นที่นครหลวงมีเท่ากับเขตเคาน์ตีหน่วยการปกครองที่ตั้งขึ้นใหม่นี้ก็เท่ากับเข้าแทนหน่วยการปกครองเคาน์ตีซึ่งมีอยู่เดิม) การปกครองรูปแบบนี้มีผลดีคือเป็นวิธีการสะดวกทางการเมือง และสามารถจะรวมอำนาจการปกครองไว้บางส่วน และได้ประโยชน์จากการกระจายอำนาจ ในขณะที่เดียวกันที่คนผู้ออกเสียงเลือกตั้ง (Voter) ในท้องถิ่น มักจะเห็นภาพแผนงานต่าง ๆ ที่ปรากฏออกมา มักจะมีความยุ่งยากสลับซับซ้อนเกินกว่าจะเข้าใจ และมักจะไม่มีความรู้สึกไม่ชอบการปกครองระบบนี้ ระบบสหพันธ์เป็นปรปักษ์ต่อฝ่ายที่คัดค้านเอกภาพของนครหลวง แต่ในขณะเดียวกันก็ไม่อาจจะสร้างความพึงพอใจให้แก่ฝ่ายสนับสนุนได้ก็เป็นผลเสียต่อการกระจายอำนาจ ในขณะที่มีผลดีคือความเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันของนครหลวงเพียงเล็กน้อย ระบบสหพันธ์จึงขาดการสนับสนุนจากประชาชนอย่างจริงจัง และไม่ใคร่จะได้รับความนิยมในระยะหลัง^{๔๐}

ระบบที่มีการปกครองสองระดับ โดยสรุปแล้วจัดทำได้หลายแบบ เป็นวิธีแก้ปัญหานครหลวงที่ไม่รุนแรงนัก โดยนำเอาระบบการปกครองนครหลวงต่าง ๆ ที่จำเป็น และจะได้ผลในทางปฏิบัติในการแก้ปัญหาและขจัดความยุ่งยากเกี่ยวกับการครอบคลุมพื้นที่หน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ ของนครหลวง อาทิ กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองใหญ่หรือหน่วยการปกครองหลัก และจัดให้มีหน่วยการปกครองระดับเทศบาล (Municipalities) ตามเขตเมืองต่าง ๆ อีก ๓ - ๗ แห่ง ก็อาจจะเป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการปกครองหลัก และเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครอง (Participation) มากยิ่งขึ้นในระดับย่อย ๆ อีก^{๔๑}

^{๓๙} ไพบูลย์ ช่างเรียน, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๑๑, หน้า ๖๑ - ๖๒

^{๔๐} เพิ่งอ้าง, หน้า ๖๒ - ๖๓.

^{๔๑} ประทาน คงฤทธิศึกษากร, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๒, หน้า ๔๑.

ที่กล่าวข้างต้นนั้น เป็นแนวความคิดทางทฤษฎีในการจัดการปกครองนครหลวงของประเทศที่พัฒนา มีแนวโน้มที่จะได้รับความสนใจมากขึ้น เพราะองค์การบริหารนครหลวงเป็นองค์การอีกระดับหนึ่ง มีความจำเป็นเรื่องงานประสานงาน ทั้งเป็นการไม่เหมาะสมที่มอบให้เทศบาลหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นใด หรือแม้แต่หน่วยงานของรัฐบาลกลาง ต่างคนต่างทำไปตามลำพัง เพราะเป็นงานที่มีขอบเขตกว้างขวางเกี่ยวข้องกับหลายหน่วย เพื่ออำนวยความสะดวกเกี่ยวข้องและประหยัดในการปฏิบัติกิจการต่าง ๆ ของนครหลวง เพราะการจัดตั้งหน่วยการปกครองนครหลวงขึ้น จะทำให้เกิดผลหลายประการ อาทิ เพื่อให้การจัดบริการต่าง ๆ เป็นประโยชน์ของประชาชนในเขตชุมชนนครหลวงอย่างทั่วถึง หน่วยวางแผนของนครหลวงจะอยู่ในฐานะที่ดีกว่า เพราะจะไม่ต้องคำนึงถึงปัญหานอกเขต ในเขตหน่วยการปกครองใด ๆ ถือว่าเป็นเขตชุมชนเดียว การพิจารณาในการกำหนดเป้าหมายในเรื่องโครงการพัฒนาต่าง ๆ จะประกอบด้วยทุกหน่วยมีส่วนร่วมทั้งรัฐและเอกชน อาจจะมีข้อคิดเห็นว่าการจัดตั้งหน่วยการปกครองนครหลวงขึ้นนี้ เป็นไปในลักษณะรวบอำนาจกลับคืนมาจากหน่วยการปกครองท้องถิ่น ภายหลังจากที่ได้รับมอบอำนาจให้ไปในรูปการกระจายอำนาจ (Decentralization) ไปชั่วระยะหนึ่ง ดังนั้น ในสหรัฐอเมริกา รัฐบาลกลางและรัฐบาลมลรัฐกลับมามีบทบาทในด้านการปกครองท้องถิ่นอีกในรูปการให้เงินอุดหนุน การให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ การกำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการวางแผนดำเนินงาน การศึกษาการปรับปรุงแหล่งชุมชน อาคารสงเคราะห์ ถ้าพิจารณาในแง่ของรัฐประศาสนศาสตร์ก็เป็นการทำงานร่วมกัน (Co - Worker) เพื่อประสิทธิภาพของงาน เพื่อให้งานดำเนินไปตามแผนพัฒนา เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการจัดบริการ (Equalization) เพราะฉะนั้น การจัดบริการให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ควรจะแตกต่างกันมาก เพราะการที่ชุมชนเจริญเติบโตขึ้นมานั้น เกิดจากวิวัฒนาการตามธรรมชาติภาวะทางเศรษฐกิจ สังคม ทำเลที่ตั้ง มิได้คำนึงถึงเส้นแบ่งเขตการปกครอง การจัดบริการจึงควรมีถือการเจริญเติบโตของชุมชนเป็นหลักสำคัญ

๓.๒ ธรรมชาติของมหานคร

การจะพัฒนาเปลี่ยนแปลงให้มหานครเปลี่ยนโฉมหน้าไปทางใดได้นั้น จำเป็นจะต้องเข้าใจคุณลักษณะตามธรรมชาติของมหานครเสียก่อน จึงจะสามารถกำหนดยุทธศาสตร์ที่เหมาะสมในการปฏิรูปขึ้นได้ เนื้อหาต่อไปนี้จะนำเสนอเพื่อทบทวนความเข้าใจทางวิชาการร่วมกันว่า ธรรมชาติเบื้องต้นของมหานครนั้น มีองค์ประกอบอันเป็นประเด็นสำคัญอะไรบ้าง

โดยทั่วไปมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งมหานครที่เป็นเมืองหลวงของประเทศด้วยแล้ว จะมีคุณลักษณะตามธรรมชาติที่โดดเด่นสำคัญหลายประการ คือ

๓.๒.๑ มีสถานะเป็นศูนย์กลางของกิจกรรมสำคัญของประเทศ อาทิ ศูนย์กลางทางการเมือง การปกครอง ศูนย์กลางทางธุรกิจ ศูนย์กลางความมั่งคั่ง ศูนย์กลางการจ้างงาน ศูนย์กลางสารสนเทศ และศูนย์กลางผลประโยชน์และโอกาสต่าง ๆ ความเป็นศูนย์กลางดังกล่าวรวมไปถึงปัญหาทั้งหลายของประเทศจะไหลมารวมศูนย์กันที่มหานครด้วย

๓.๒.๒ เป็นประตูของประเทศที่เปิดไปสู่นานาชาติประเทศที่มีสัมพันธ์ไมตรีต่อกัน ทำให้มหานครมีฐานะเป็นจุดศูนย์กลางของนานาชาติประเทศด้วยในที่สุด

๓.๒.๓ มหานครเป็นศูนย์กลางของผลประโยชน์ มีความหนาแน่นคับคั่ง และมีความรวดเร็วในการเปลี่ยนแปลงมากเป็นพิเศษในทุกมิติของเมือง การเปลี่ยนแปลงที่รีบเร่งและความหนาแน่นคับคั่งนี้เกิดจากการแข่งขันแย่งชิงและนำไปสู่ความขัดแย้งเสื่อมโทรมตามมามากมาย ซึ่งหากแก้ไขไม่ทันการก็จะเหนียวรั้งให้เกิดความเสื่อมโทรมในที่สุด

๓.๒.๔ มหานครเป็นศูนย์รวมแห่งปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาทิ ปัญหาจราจร ปัญหามลพิษ ปัญหาอาชญากรรม ปัญหาส้วม ปัญหาคนเร่ร่อนจรจัด โสเภณี และปัญหาอันเนื่องมาจากการเรียกร้องชุมนุมที่ละเมียด กฎหมายต่าง ๆ ตลอดจนปัญหาความเสื่อมโทรมทางศีลธรรมจรรยา เป็นต้น

โดยเหตุดังกล่าว แนวคิดในการบริหารมหานครจึงต้องเน้นให้มีสมรรถนะในการแก้ปัญหาของตัวเองได้สูงเป็นพิเศษ การแก้ปัญหาจึงต้องคำนึงถึงปัญหาในอนาคต และปัญหาเฉพาะหน้า การเตรียมเมืองให้มีความพร้อมในทุกทาง จึงเป็นการจัดการเมืองที่ดี เพราะจะทำให้การแก้ปัญหามีประสิทธิภาพสูง ในทางตรงข้ามหากมหานครใดมีประสิทธิภาพในการแก้ปัญหาต่ำ ในที่สุดมหานครนั้นก็ถึงกาลอับจนด้วยปัญหามากมายมารุมเร้า กลายเป็นศูนย์กลางแห่งปัญหาของประเทศ ทำลายทั้งตนเอง ประชาชนที่อยู่อาศัย และประเทศชาติโดยรวมในที่สุด

๓.๓ แนวทางการจัดการมหานคร

เนื่องจากมหานครมีลักษณะเป็นเมืองพิเศษโดยธรรมชาติดังกล่าวแล้ว ดังนั้น การจัดการภายในมหานคร จึงจำเป็นต้องมีกลไกพิเศษรองรับอย่างเพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อให้มหานครไม่เพียงแต่แก้ไขปัญหาของตนเองได้เท่านั้น แต่ยังต้องมีศักยภาพเพื่อปฏิบัติหน้าที่ด้านต่าง ๆ ให้สามารถแข่งขันกับมหานครอื่น ๆ ของโลกได้อีกด้วย

การตรวจสอบแนวคิดการ จัดกลไกการจัดการมหานคร พบว่ามหานครที่จำเป็นต้องมีลักษณะที่พึงประสงค์หลายประการ ดังนี้^{๔๒}

ประการแรก หลักการสำคัญที่สุดของมหานคร คือเป็นนครศูนย์กลางของรัฐที่มีลักษณะและวัตถุประสงค์แตกต่างไปจากเมืองอื่นทั่วไป ดังนั้น การปกครองมหานครจึงต้องกำหนดให้เป็นท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีกลไกพิเศษแตกต่างไปจากท้องถิ่นอื่นที่ต้องยึดหลักการจัดการปกครองให้บรรลุตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นของตน รวมทั้งต้องเป็นศูนย์กลางในการขับเคลื่อนชาติให้บรรลุภารกิจต่าง ๆ ที่ชาติต้องการอีกด้วย กลไกต่าง ๆ ในการบริหารจึงต้องมุ่งมั่นเพื่อสนองประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น และสนองตอบความต้องการของชาติเป็นสำคัญ กลไกใดที่เป็นอุปสรรคต่อการบริการประชาชนและการพัฒนาชาติควรถูกขจัดทิ้งไป และนำกลไกที่เอื้ออำนวยต่อการบริการของประชาชนมาใช้แทน

หลักความสัมพันธ์ระหว่างมหานครหลวงกับรัฐ หลักการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปคือท้องถิ่นดูแลความเป็นอยู่ของประชาชนในเขตพื้นที่ ส่วนรัฐดูแลกิจการที่ท้องถิ่นทำแล้วไม่ได้

^{๔๒} อุดม ทุมไธสิต ๒๕๕๓ : น. ๔๗๑ - ๕๐๑ : Wagener, ๑๙๘๕, Berg Kink, and Meer, ๑๙๙๑.

ผลดี รวมทั้งดูแลความมั่นคงของประเทศ โดยเหตุนี้ ปัญหาในการดำรงชีพประจำวันของประชาชนต้องอยู่ในความดูแลของมหานคร (ในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง) มหานครจึงต้องจัดบริการเพื่อสนองความต้องการในการดำรงชีพของประชาชนให้ครบถ้วน การจัดบริการเพื่อสนองความต้องการของประชาชนนี้ ต้องยึดถือหลักการความเป็นอิสระในการบริหาร

ประการที่สอง การมีส่วนร่วมของประชาชนในแง่การปกครองในระบอบประชาธิปไตย ถือว่าประชาชนเป็นเจ้าของอำนาจอธิปไตย ดังนั้น การจัดกลไกการปกครองที่เน้นการมีส่วนร่วมโดยตรงของประชาชนจึงมีความสำคัญมาก ทั้งในขั้นตอนการเข้าสู่อำนาจ การใช้อำนาจ และการตรวจสอบควบคุมการใช้อำนาจรัฐ ดังนั้น ประชาธิปไตยที่ดีจึงควรออกแบบให้ประชาชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนของการปกครอง หากประชาชนไม่สามารถเข้าไปมีส่วนร่วมทางปกครองได้ ไม่ว่าจะสาเหตุใด ๆ ก็ตามก็จะทำให้เกิดผลเสียในการปกครองแบบประชาธิปไตย นั่นคือในที่สุดประชาชนเพิกเฉย เฉื่อยชา ต่อการใช้สิทธิและหน้าที่ในระบอบประชาธิปไตย ทำให้การปกครองในระบอบประชาธิปไตยล้มเหลวได้

ดังนั้น การยึดหลักการมีส่วนร่วมทางปกครองของประชาชนจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก การออกแบบกลไกการปกครองจึงต้องออกแบบให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างใกล้ชิดทั่วถึง ทั้งในระดับการใช้สิทธิในการเลือกตั้ง การกำหนดปัญหาและนโยบายการพัฒนา การร่วมปฏิบัติงานในโครงการต่าง ๆ ของท้องถิ่น การควบคุมตรวจสอบการใช้อำนาจและการปฏิบัติงานของท้องถิ่น เป็นต้น

ประการที่สาม โดยหลักการปกครองท้องถิ่นยอมรับกันว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนเกิดขึ้นได้ง่ายและสะดวกที่สุด คือ การมีส่วนร่วมในระดับหน่วยปกครองท้องถิ่นพื้นฐาน เพราะหน่วยปกครองท้องถิ่นในระดับนี้อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ประชาชนมีส่วนได้เสียโดยตรง รวมทั้งสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมต่าง ๆ ได้อย่างกว้างขวางกว่าท้องถิ่นระดับบน ดังนั้น ระบบการปกครองท้องถิ่นที่ดีจึงต้องให้ความสำคัญต่อกลไกการปกครองในระดับล่างสุดให้มากที่สุด

ประการที่สี่ รูปแบบการปกครองที่ดีจะต้องยึดหลักประสิทธิภาพในการให้บริการแก่ประชาชน ซึ่งหลักประสิทธิภาพนี้ขึ้นกับปัจจัยเชิงขนาด (Economy of Scale) ของหน่วยปกครอง ดังนั้น จัดการปกครองมหานครจึงต้องออกแบบให้มีความสัมพันธ์โดยตรงกับขนาดขององค์กรปกครองท้องถิ่นต้องเหมาะสม ขนาดที่เหมาะสมคือ ขนาดที่ไม่เล็กจนเกินไปจนทำให้เกิดปัญหาในประสิทธิภาพเชิงขนาด และหากมีขนาดใหญ่เกินไป ทำให้ปัญหาเรื่องความคล่องตัวในการบริหารตามมา รวมทั้งการมีส่วนร่วมของประชาชนจะทำได้ยากกว่าท้องถิ่นขนาดเล็ก

ประการที่ห้า การปกครองท้องถิ่นต้องยึดหลักความเป็นปึกแผ่นและเกื้อกูลกันระหว่างหน่วยงานปกครองท้องถิ่น (Principle of Solidarity and Subsidiarity of Local Governance Unit) ที่แบ่งหน่วยปกครองท้องถิ่นออกเป็นหน่วยย่อย ๆ หลายหน่วยที่เป็นอิสระต่อกัน ก็จะทำให้เกิดหน่วยปกครองขนาดเล็กที่ไม่ประสานต่อเนื่อง (Fragmentation) อันจะทำให้การจัดบริการต่าง ๆ ไม่มีประสิทธิภาพ มีสภาพเป็นเบี้ยหัวแตก ดังนั้นการจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ให้บูรณาการ

ทั้งแนวคิดและแนวราบจึงเป็นเรื่องสำคัญมาก การออกแบบอำนาจหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นจึงต้องยึดหลักการนี้สำคัญ

ตัวบ่งชี้ที่สามารถบ่งบอกขนาดที่เหมาะสม ขณะนี้ยังไม่มีความชัดเจนตายตัว ขึ้นกับดุลยพินิจของแต่ละสังคมเป็นสำคัญ อาทิ ในประเทศฝรั่งเศสและประเทศแถบยุโรปตะวันตกถือเอาลักษณะความเป็นชุมชนมาเป็นตัวบ่งชี้สำคัญในการกำหนดขนาดของท้องถิ่นชนบทและถือเอาประสิทธิภาพในจัดบริการสาธารณะเป็นเกณฑ์สำคัญในการบ่งชี้ขนาดของเทศบาลในเขตเมืองส่วนในประเทศญี่ปุ่นลักษณะของชุมชนส่วนใหญ่เป็นชุมชนเมือง และวัฒนธรรมของประเทศญี่ปุ่นยึดหลักประสิทธิภาพเป็นอย่างมาก ดังนั้น ท้องถิ่นพื้นฐานของประเทศญี่ปุ่นจึงถูกนำมารวมกันเพื่อให้มีขนาดที่ใหญ่ขึ้นตามหลักความประหยัดเชิงขนาด

๓.๔ การบริหารกรุงเทพมหานคร

๓.๔.๑ สภาพทั่วไปของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีวิวัฒนาการมาควบคู่กับรูปแบบการปกครองของประเทศหรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครมีพัฒนาการมาพร้อมกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองการปกครองของประเทศ และเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ เป็นเมืองศูนย์กลางการบริหารและการปกครองเป็นเมืองศูนย์กลางความเจริญและเป็นเมืองขนาดใหญ่ที่มีอัตราความเจริญเติบโตขยายตัวอย่างรวดเร็ว เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศในภูมิภาคเดียวกัน รัฐบาลทุกรัฐบาลทั้งก่อนและหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองพยายามปรับปรุงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครให้เหมาะสมและสามารถสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างทั่วถึง รวมทั้งสามารถแก้ปัญหาต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพมาตลอด

กรุงเทพมหานคร มีพื้นที่ ๑,๕๖๘,๗๓๗ ตารางกิโลเมตร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น ๕๐ เขตจัดเป็น ๖ กลุ่ม เพื่อการบริหารและการพัฒนาให้สอดคล้องกับสภาพทางกายภาพ พัฒนาการทางเศรษฐกิจและสังคมในแต่ละกลุ่ม **กลุ่มรัตนโกสินทร์** ประกอบด้วย เขตบางซื่อ ดุสิต พญาไท ราชเทวี ปทุมวัน พระนคร ป้อมปราบศัตรูพ่าย สัมพันธวงศ์ บางรัก **กลุ่มบูรพา** ประกอบด้วย เขตดอนเมือง หลักสี่ สายไหม บางเขน จตุจักร ลาดพร้าว บึงกุ่ม บางกะปิ วังทองหลาง **กลุ่มศรีนครินทร์** ประกอบด้วย เขตสะพานสูง มีนบุรี คลองสามวา หนองจอก ลาดกระบัง ประเวศ สวนหลวง คันนายาว **กลุ่มเจ้าพระยา** ประกอบด้วย เขตดินแดง ห้วยขวาง วัฒนา คลองเตย บางนา พระโขนง สาทร บางคอแหลม ยานนาวา **กลุ่มกรุงธนใต้** ประกอบด้วย เขตบางขุนเทียน บางบอน จอมทอง ราษฎร์บูรณะ ทุ่งครุ ธนบุรี คลองสาน บางแค และ **กลุ่มกรุงธนเหนือ** ประกอบด้วย เขตบางพลัด ตลิ่งชัน บางกอกน้อย บางกอกใหญ่ ภาษีเจริญ หนองแขม เขตทวีวัฒนา

ปัจจุบันคาดว่า มีประชากรอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครประมาณ ๑๐ ล้านคน ใน ๑,๕๐๐,๐๐๐ หลังคาเรือน โดยเป็นประชากรที่มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน จำนวน ๕,๖๐๔,๗๗๒ คน และที่เหลือเข้ามาอาศัยอยู่ชั่วคราวเพื่อรับจ้างใช้แรงงาน เพื่อการศึกษา การประกอบอาชีพและการค้า เป็นต้น โดยไม่แจ้งย้ายทะเบียนบ้าน จำนวนประชากรที่มีอยู่ในทะเบียนบ้านมากกว่า

เมื่อครั้งสถาปนากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวง ในปี พ.ศ. ๒๓๒๕ ถึงกว่า ๓๐ เท่า ซึ่งในขณะนั้น คาดว่ามีประชากรประมาณ ๑ - ๒ แสนคน^{๔๓} นอกจากนี้ยังมีนักท่องเที่ยวต่างประเทศที่เดินทาง เข้ามายังกรุงเทพมหานครตลอดทั้งปี ประมาณปีละ ๖,๑๖๖,๔๙๖ คน

ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับปัญหาด้านการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีประชากรเพิ่มขึ้นมากและบางประเภทไม่ถูกรวมเข้าไปใน ฐานข้อมูล เพื่อใช้คำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ กล่าวคือ กรุงเทพมหานคร มีประชากรเพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ ๑๐.๖๑ ตลอดระยะเวลา ๓๐ ปี จากจำนวน ๕,๓๖๓,๓๗๘ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็น ๕,๖๘๒,๔๑๕ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ แม้จะไม่สูงนัก แต่ต้องประสบปัญหาประชากรในจังหวัดปริมณฑล บางส่วนมีการเคลื่อนย้าย เข้ามาทำงานในกรุงเทพมหานครเป็นประจำ และประชากรแฝงประมาณ ๓,๐๕๐,๔๐๐ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ที่เข้ามาทำงานและเรียนหนังสือในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งนักท่องเที่ยว ชาวต่างชาติที่เข้ามาในประเทศไทยและต้องผ่านหรือพักอาศัยอยู่ในกรุงเทพมหานครมีจำนวน ประมาณปีละ ๑๕,๘๖๒,๙๔๕ คน หรือเฉลี่ยวันละ ๔๓,๕๖๐ คน (พ.ศ. ๒๕๕๓) ประชากร ทั้ง ๓ กลุ่มนี้ไม่ถูกรวมเข้าไปในฐานข้อมูลเพื่อใช้คำนวณค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะ ทำให้กรุงเทพมหานครเป็นนครหลวงที่มีขนาดใหญ่มาก แต่ไม่สามารถ แก้ไขปัญหาต่าง ๆ ซึ่งเกิดขึ้นได้อย่างแท้จริงและรวดเร็ว กล่าวคือ

(๑) จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทำให้สภาพการณ์ของกรุงเทพมหานคร เปลี่ยนไปอย่างมาก

ตามตารางที่ ๓ จะเห็นได้ว่าเมื่อจัดตั้งกรุงเทพมหานครในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ มีประชากรเพียง ๓,๔๐๑,๓๐๓ คน เมื่อประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประชากรเพิ่มขึ้นเป็น ๕,๓๖๓,๓๗๘ คน (รวมปริมณฑล ๘,๓๕๕,๘๗๗ คน) ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ มีประชากร ๕,๖๘๒,๔๑๕ คน (รวมปริมณฑล ๑๐,๘๓๑,๘๘๘ คน) โดยประชากรในจังหวัดปริมณฑลจากในปี พ.ศ. ๒๕๒๘ จำนวน ๒,๘๒๓,๑๖๕ คน เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ เป็นจำนวน ๔,๕๘๑,๑๐๘ คน และเป็นจำนวน ๔,๗๗๙,๕๕๗ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๕

^{๔๓} มติชนออนไลน์ ศิลปะและวัฒนธรรม เผยแพร่วันที่ ๒๑ เมษายน ๒๕๕๙

ตารางที่ ๓ จำนวนประชากรทั่วประเทศ ประชากรกรุงเทพมหานครและปริมณฑล
ระหว่าง พ.ศ. ๒๕๑๕ - พ.ศ. ๒๕๖๕^{๔๔}

ปี	ประชากร ทั่วประเทศ (คน)	ประชากรกรุงเทพมหานครและปริมณฑล (คน)			หมายเหตุ
		กรุงเทพฯ	ปริมณฑล	รวม	
๒๕๑๕ (๑๙๗๒)	๓๘,๕๙๒,๐๐๐	๓,๔๐๑,๓๐๓	-	๓,๔๐๑,๓๐๓	
๒๕๒๘ (๑๙๘๕)	๕๑,๗๙๕,๖๕๑	๕,๓๖๓,๓๗๘	๒,๘๒๓,๑๖๕	๘,๓๙๕,๘๗๗	
๒๕๕๕ (๒๐๑๒)	๖๔,๔๕๖,๖๙๕	๕,๖๗๓,๕๖๐	๔,๗๘๒,๒๔๐	๑๐,๔๕๕,๘๐๐	
๒๕๕๗ (๒๐๑๔)	๖๕,๑๒๔,๗๑๖	๕,๖๘๖,๒๕๒	๔,๕๘๑,๑๐๘	๑๐,๕๕๐,๙๑๒	
๒๕๖๐ (๒๐๑๗)	๖๖,๑๘๘,๕๐๓	๕,๖๘๒,๔๑๕	๔,๕๘๑,๑๐๘	๑๐,๘๓๑,๙๘๘	
๒๕๖๕ (๒๐๒๒)	๖๖,๐๙๐,๔๗๕	๕,๔๙๔,๙๓๒	๔,๗๗๙,๕๕๗	๑๐,๒๗๔,๔๘๙	

(๒) การเคลื่อนย้ายชั่วคราวของประชากรเข้ามาในกรุงเทพมหานคร ทำให้ต้องรับภาระเพิ่มขึ้น นอกจากประชากรของกรุงเทพมหานคร จะมีจำนวนเพิ่มขึ้นแล้ว ประชากรในเขตปริมณฑลของกรุงเทพมหานครยังมีการเคลื่อนย้าย เข้าในเขตกรุงเทพมหานครเป็นการชั่วคราว โดยส่วนใหญ่เคลื่อนย้ายเข้ามาเพื่อทำงาน เห็นได้จากในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ กรุงเทพมหานครมีประชากร ๕,๖๘๖,๒๕๒ คน ส่วนประชากร ในเขตปริมณฑลมีจำนวน ๔,๘๖๔,๖๖๐ คน เมื่อรวมทั้งสองส่วนแล้วจะมีประชากร รวม ๑๐,๕๕๐,๙๑๒ คน และเพิ่มเป็น ๑๐,๘๓๑,๙๘๘ คน ในปี พ.ศ. ๒๕๖๐ ตามตารางที่ ๔

^{๔๔} สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕

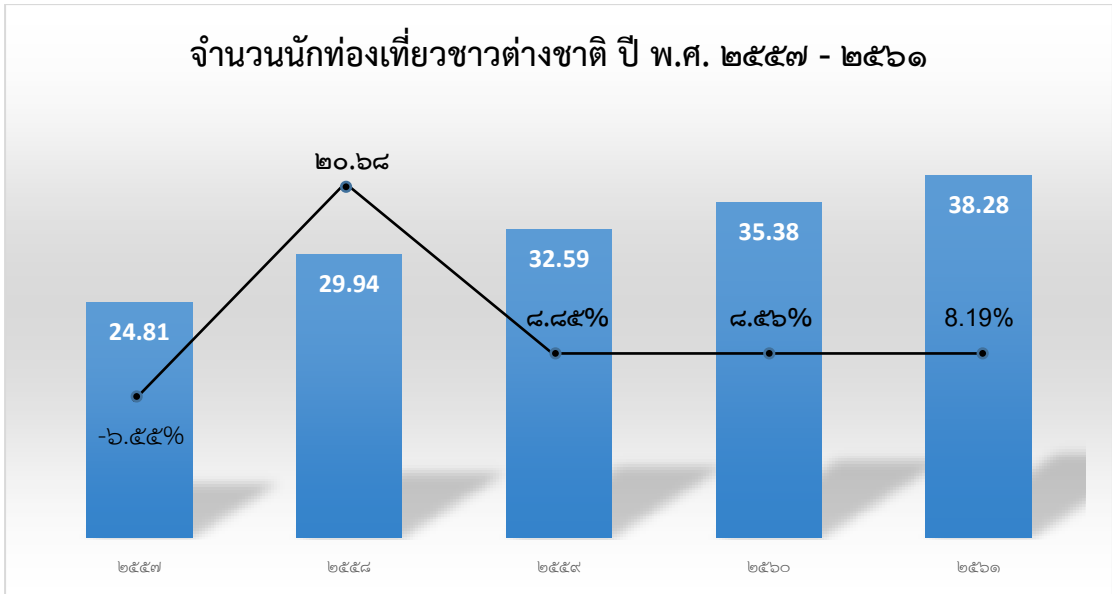
ตารางที่ ๔ จำนวนประชากรกรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๖๕^{๔๕}

จังหวัด	ประชากร (คน)			
	๒๕๕๕	๒๕๕๗	๒๕๖๐	๒๕๖๕
กรุงเทพมหานคร	๕,๖๗๓,๕๖๐	๕,๖๘๖,๒๕๒	๕,๖๘๒,๔๑๕	๕,๔๙๔,๙๓๒
นครปฐม	๘๗๔,๖๑๖	๘๘๒,๑๘๔	๙๑๑,๔๙๒	๙๒๑,๘๘๒
นนทบุรี	๑,๑๔๑,๖๗๓	๑,๑๕๖,๒๗๑	๑,๒๒๙,๗๓๕	๑,๒๙๕,๙๑๖
ปทุมธานี	๑,๐๓๓,๘๓๗	๑,๐๕๓,๑๕๘	๑,๑๒๙,๑๑๕	๑,๒๐๑,๕๓๒
สมุทรปราการ	๑,๒๒๓,๓๐๒	๑,๒๔๑,๑๖๐	๑,๓๑๐,๗๖๖	๑,๓๖๐,๒๒๗
สมุทรสาคร	๕๐๘,๘๑๒	๕๓๑,๘๘๗	๕๖๘,๔๖๕	๕๘๙,๔๒๘
รวมเขต ปริมณฑล	๔,๗๘๒,๒๔๐	๔,๘๖๔,๖๖๐	๕,๑๔๙,๕๗๓	๕,๓๖๘,๙๘๕
กรุงเทพมหานคร และเขต ปริมณฑล	๑๐,๔๕๕,๘๐๐	๑๐,๕๕๐,๙๑๒	๑๐,๘๓๑,๙๘๘	๑๐,๒๗๔,๔๘๙

(๓) จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติที่เพิ่มขึ้นเป็นภาระของกรุงเทพมหานคร

สถานการณ์ท่องเที่ยวระหว่างประเทศของไทย ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - ๒๕๖๑ มีอัตราการเพิ่มขึ้นของนักท่องเที่ยวต่างชาติเฉลี่ย (CAGR) ร้อยละ ๑๑.๔๕ ต่อปี สำหรับปี พ.ศ. ๒๕๖๑ มีจำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติเดินทางมาท่องเที่ยวในประเทศไทยรวมทั้งสิ้น ๓๘,๒๗๗,๓๐๐ คน เพิ่มขึ้นร้อยละ ๘.๑๙ เมื่อเทียบกับปี พ.ศ. ๒๕๖๐

^{๔๕} เรื่องเดียวกัน

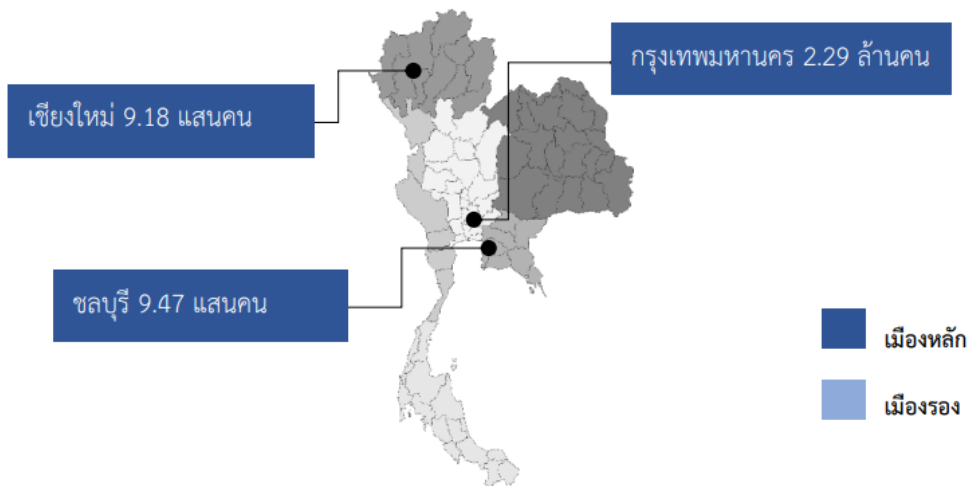


■ จำนวนนักท่องเที่ยว (ล้านคน) ●— อัตราการเปลี่ยนแปลงจากปีที่ผ่านมา

แผนภูมิที่ ๑ จำนวนนักท่องเที่ยวต่างชาติ ปี พ.ศ. ๒๕๕๗ - พ.ศ. ๒๕๖๑^{๔๖}

จำนวนและรายได้สะสมของนักท่องเที่ยวไทยเที่ยวไทยตั้งแต่เดือนมกราคม - พฤศจิกายน ๒๕๖๓ มีจำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทย เดินทางท่องเที่ยวภายในประเทศสะสมจำนวน ๗๘.๓๒ ล้านคน หดตัวร้อยละ ๔๙.๑๗ มีรายได้สะสมจากการท่องเที่ยว ๐.๔๓ ล้านล้านบาท หดตัวร้อยละ ๕๖.๓๓ จากช่วงเวลาเดียวกันของปีที่ผ่านมา

จังหวัดที่มีจำนวนนักท่องเที่ยวชาวไทยสูงสุด 3 อันดับแรก เดือนพฤศจิกายน 2563^{๔๗}



ภาพที่ ๒ สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓^{๔๗}

^{๔๖} กรมการท่องเที่ยว ๒๕๖๑

^{๔๗} สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา พ.ย. ๒๕๖๓

๓.๔.๒ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีบทบาทและความสำคัญทั้งในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่แตกต่างจากพื้นที่อื่น ๆ ของประเทศ ความเป็นรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานครตั้งเห็นได้จากการมีพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ นอกจากนี้รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครยังเป็นระบบชั้นเดียว หมายถึง กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรเดียวที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมด ในขณะที่พื้นที่จังหวัดอื่น ๆ มีระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นสองชั้น คือ องค์กรบริหารส่วนจังหวัดในระดับบน ส่วนเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในระดับล่าง

กรุงเทพมหานครได้รับการสถาปนาเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๓๒๕ และมีการเปลี่ยนแปลงจากชุมชนขนาดเล็กริมฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยามาเป็นมหานครที่ครอบคลุมพื้นที่ ๑,๕๖๘.๗๔ ตารางกิโลเมตร มีประชากรตามทะเบียนราษฎร ๕,๗๑๐,๘๘๓ คน (พ.ศ. ๒๕๕๑) และมีลักษณะเป็นเมืองเอกนคร หรือเมืองโตเดี่ยว (Primate City) ซึ่งหมายถึงเมืองที่เป็นศูนย์กลางการพัฒนาจนทำให้มีการเติบโตเหนือเมืองอื่น ๆ คาดการณ์ว่ารวมประชากรแฝงของกรุงเทพมหานครมีประชากรราว ๑๐ ล้านคน การขยายตัวอย่างรวดเร็วและความสำคัญของกรุงเทพมหานครในฐานะเมืองหลวงส่งผลให้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครอยู่ตลอดเวลา จากเดิมการบริหารกรุงเทพมหานครอยู่ในความรับผิดชอบของกรมเวียง ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นกระทรวงเมืองและกระทรวงนครบาลตามลำดับ และต่อมา มีการจัดตั้งสุขาภิบาลกรุงเทพในสมัยรัชกาลที่ ๕ ในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพขึ้น และได้พัฒนาเป็นเทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และสุดท้ายจัดตั้งเป็นกรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ประวัติพัฒนาการของกรุงเทพมหานคร

๓.๔.๒.๑ กรุงเทพมหานครช่วง พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๕๑๔

กรุงเทพมหานครเดิมเรียกว่า “เมืองบางกอก” ต่อมาได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวงเมื่อวันที่ ๒๑ เมษายน พ.ศ. ๒๓๒๕ ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลกมหาราช ซึ่งปราบดาภิเษกเป็นปฐมกษัตริย์แห่งราชวงศ์จักรี และพระองค์ท่านได้ทรงมีพระราชดำริว่ากรุงธนบุรีตั้งอยู่ในที่คับแคบไม่ถูกต้องตามหลักพิชัยสงคราม ต่างกับกรุงเทพมหานครที่มีลักษณะพื้นที่อันเป็นที่เหมาะสมด้วยจตุรทิศศาสตร์ จึงทรงตัดสินพระทัยโปรดเกล้าฯ สถาปนากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ พระราชทานนามว่า “กรุงเทพมหานคร บวรรัตนโกสินทร์ มหินทรายุธยา มหาดิลกภพ นพรัตนราชธานีบุรีรมย์ อุดมราชนิเวศน์ มหาสถาน อมรพิมานอวตารสถิต สักกะทัตติยวิษณุกรรมประสิทธิ์” เพื่อเป็นมงคลนามนับแต่นั้นเป็นต้นมา ซึ่งแต่เดิมนั้น ใช้คำว่า “บวรรัตนโกสินทร์” แต่มาเปลี่ยนนามพระนครในสมัยรัชกาลที่ ๔ เป็น “อมรรัตนโกสินทร์” แทน

๓.๔.๒.๒ กรุงเทพมหานครช่วงประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ (พ.ศ. ๒๕๑๔ - ๒๕๑๕)

เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๔ ในระหว่างที่คณะปฏิวัติทำหน้าที่บริหารประเทศ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ ๒๔ และฉบับที่ ๒๕ ให้ปรับปรุงระบบการปกครองจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี โดยสาระสำคัญประกาศของคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าวคือ มีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าเป็นจังหวัดเดียวกัน เรียกว่า “จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และเมื่อรวมกันแล้วสภาพของนครหลวงกรุงเทพธนบุรียังคงมีรูปแบบการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคอยู่เช่นเดิม มีผู้ว่าราชการจังหวัด เรียกว่า “ผู้ว่าราชการจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีรองผู้ว่าราชการจังหวัด ๒ คน และรวมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ๒ องค์การเข้าด้วยกันเป็น “องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี” มีสภาจังหวัดเรียกว่า “สภานครหลวงกรุงเทพธนบุรี” และรวมเทศบาลทั้งสองเข้าด้วยกันเป็น “เทศบาลนครหลวง” ประกอบด้วย “สภาเทศบาลนครหลวง” และ “เทศมนตรี” ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลนครหลวงไม่เกิน ๓๖ คน และมีเทศมนตรีอื่นอีกไม่เกิน ๘ คน โดยมีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นนายกเทศมนตรีนครหลวงโดยตำแหน่งและเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน

อีก ๑ ปีต่อมา คือปี พ.ศ. ๒๕๑๕ ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๑๕ ปรับปรุงการบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และเทศบาลนครหลวงใหม่กลายเป็นรูปแบบการบริหารและการปกครองที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ ของประเทศไทย จากเทศบาลเป็นองค์การบริหารใหม่เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” โดยให้เป็นชื่อเดียวกันกับนครหลวง และให้สามารถบริหารจัดการภายในพื้นที่ทั้งจังหวัดได้ด้วยตนเอง มีผู้ว่าราชการจังหวัดที่มาจากการแต่งตั้ง อีกทั้งให้มีสภากรุงเทพมหานคร สภาเขต มาจากการแต่งตั้งเช่นเดียวกัน เพื่อให้เกิดการถ่วงดุลอำนาจระหว่างกัน

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวถือเป็นการรวมราชการบริหารส่วนภูมิภาคคือ จังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี และราชการบริหารส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาลนครหลวง องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี สุขาภิบาลในเขตนครหลวง กรุงเทพธนบุรี รวมเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเดียวกัน

ดังนั้น ตามผลของประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ จึงมีผลให้กรุงเทพมหานครมีความชัดเจนของการเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะเป็นสากลมากยิ่งขึ้นในการบริหารเมืองหลวง และมีการกระจายอำนาจการบริหารออกไปยังระดับต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานคร อย่างกรณีของสำนักงานเขต รวมทั้งการมีสภากรุงเทพมหานคร เป็นฝ่ายนิติบัญญัติทำหน้าที่ตรวจสอบการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพร้อมกันไปด้วย อย่างไรก็ตามก็ต้องปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การควบคุมดูแลของราชการส่วนกลาง

รูปแบบการปกครองในสมัยแรกนั้น กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวง ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของกรมเวียง มีเสนาบดี

กรมเวียงเป็นหัวหน้า ดูแลรับผิดชอบ พอมาถึงรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว อารยธรรมตะวันตกเริ่มแพร่เข้ามาในราชอาณาจักรมากขึ้น พระองค์ทรงมีพระราชดำริที่จะให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการปกครอง จึงทรงให้ทดลองนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้กับรูปแบบการปกครองเมืองหลวงอยู่ชั่วขณะหนึ่ง แต่ขณะนั้นประชาชนของพระองค์ยังไม่พร้อมและสุดท้ายไม่ประสบความสำเร็จ จึงโปรดให้ยกเลิกและเปลี่ยนฐานะของกรมเวียงมาเป็นกระทรวงเมืองแทน ต่อมาได้เปลี่ยนจากกระทรวงเมืองมาเป็นกระทรวงนครบาล

ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงนครบาลมารวมกับกระทรวงมหาดไทย และมีการแต่งตั้งตำแหน่งสมุหพระนครบาล^{๔๘} โดยมีหน้าที่ปกครองดูแลรับผิดชอบมณฑลกรุงเทพฯ โดยเฉพาะ และมณฑลกรุงเทพฯ ขณะนั้น ประกอบด้วย จังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ ซึ่งต่อมาพระองค์ได้ทรงให้มีการรวมมณฑลหลาย ๆ มณฑลเข้าเป็นภาค มีอุปราชทำหน้าที่ตรวจตราเหนือสมุหเทศาภิบาล เป็นตำแหน่งที่ขึ้นตรงกับกษัตริย์ ในสมัยพระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัวโปรดเกล้าฯ ให้ประกาศยกเลิกตำแหน่งอุปราช เมื่อปี พ.ศ. ๒๔๖๘ ทำให้มีผลยกเลิกการแบ่งภาคไปโดยอัตโนมัติ และได้ทรงประกาศยุบและรวมการปกครองมณฑลต่าง ๆ

ระบบการปกครองของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค นับตั้งแต่ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ และการจัดรูปแบบการปกครองภายในจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี ได้จัดขึ้นตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๖ กล่าวคือ มีอำเภอเป็นหน่วยการปกครองย่อยของจังหวัด

หลังมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดระเบียบเทศบาล พ.ศ. ๒๔๗๖ ต่อมาได้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพมหานครในวันที่ ๑ เมษายน พ.ศ. ๒๔๘๐ และเปิดดำเนินงานในวันที่ ๒๗ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๔๘๐ เช่นเดียวกับจังหวัดธนบุรีก็มีการจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรี เทศบาลนครกรุงเทพฯ ขณะนั้นมีฐานะเป็นนิติบุคคล หลังจากมีการขยายพื้นที่ในปี พ.ศ. ๒๔๘๗ และในปี พ.ศ. ๒๕๑๔ ก่อนที่จะมีการรวมจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกัน

สิ่งที่เป็นลักษณะเด่นให้จังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ คือ เป็นที่ตั้งของราชการส่วนกลาง และประชาชนทั้งสองจังหวัดมีความผูกพันต่อกันในการใช้ชีวิตประจำวันเหมือนอยู่ในจังหวัดเดียวกันตลอดมา จึงทำให้มีผลต่อการรวมทั้งสองจังหวัดในเวลาต่อมา

^{๔๘} ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล, ประวัติและความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร (๑๓ ก.ย. ๒๕๕๓), สถาบันพระปกเกล้า.

๓.๔.๒.๓ กรุงเทพมหานครช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘

หลังจากที่มีการรวมเป็นเขตการบริหารราชการรูปแบบเดียว คือ
กรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๕ รูปแบบการบริหารกรุงเทพมหานครยังมีการปรับเปลี่ยนอีกครั้ง

ด้วยเหตุการณ์อันไม่สงบเมื่อวันที่ ๑๔ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๖
ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ส่งผลให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติ
ได้ร่างรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๑๗ ประกาศขึ้นใช้โดยมี มาตรา ๒๑๖ บัญญัติว่า
การปกครองท้องถิ่นทุกระดับ รวมทั้งนครหลวง ให้มีสภาท้องถิ่นและผู้บริหารหรือคณะผู้บริหาร
ปกครองท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นนั้น นั่นคือ ทำให้กรุงเทพมหานคร
จะต้องเปลี่ยนแปลงตามคำสั่งดังกล่าวด้วย

การตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
ขึ้นมาครั้งแรก เมื่อวันที่ ๑๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้ได้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจาก
การเลือกตั้งคนแรก คือ นายธรรมบุญ เทียนเงิน แต่การเลือกตั้งครั้งนั้น ผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครและคณะไม่ได้อยู่ในตำแหน่งจนครบวาระ ๔ ปี ทั้งนี้ เพราะเกิดการขัดแย้งกัน
อย่างรุนแรง จึงทำให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานคร ต้องพ้นจาก
ตำแหน่ง และต่อมาได้มีการแบ่งส่วนราชการตามพื้นที่ออกเป็น ๒๔ เขต

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๑๘ ฉบับนี้ ได้กำหนดฐานะและรูปการปกครองการบริหารของกรุงเทพมหานคร
แตกต่างไปจากประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ หลายประการ กล่าวคือ กฎหมายฉบับนี้
กำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นทบวงการเมือง มีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง
ฉะนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น

๓.๔.๒.๔ กรุงเทพมหานครช่วงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

หลังจากกรุงเทพมหานครมีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยตรงจากประชาชน ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ และบริหารงานได้เพียงปีเศษ ได้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรง
ทั้งในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งก่อให้เกิดผลเสียหายแก่ราชการกรุงเทพมหานคร
นายกรัฐมนตรี นายธานินทร์ กรัยวิเชียร ได้มีคำสั่งตามมาตรา ๒๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พุทธศักราช ๒๕๑๙ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง
และให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งบุคคลภายนอกเข้ามาดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการ
กรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครแทนเรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. ๒๕๒๘

เมื่อวันที่ ๒๐ สิงหาคม พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้มีการประกาศใช้
พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ โดยยกเลิกพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งทำให้กรุงเทพมหานครมีอิสระในการบริหารมากขึ้น และสาระสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลงตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่ที่แตกต่างไปจากฉบับเดิมในบางประการมีดังต่อไปนี้

(๑) ให้มีการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ไปพิจารณาแต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ ๔ คน แทนการเลือกตั้ง

(๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคณะเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งในคณะผู้บริหารดังเช่นที่เคยเกิดขึ้นมาแล้ว

(๓) ไม่มีการลงประชามติให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

(๔) การยุบสภากรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภากรุงเทพมหานครได้ เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยื่นข้อเสนอพร้อมเหตุผลให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยยุบสภา

(๕) ถ้ามีการยุบสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องพ้นจากตำแหน่งด้วย

(๖) มีสภาเขตทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขต

(๗) กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเกี่ยวกับการคลังและการรักษาทรัพย์สินของกรุงเทพมหานครแทนการใช้ระเบียบของกระทรวงมหาดไทย รวมถึงการมีอำนาจสั่งยึดและสั่งขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ที่ค้างชำระภาษีไม่ต้องขอให้ศาลออกหมายยึดหรือสั่ง เป็นต้น

(๘) ให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครบางตำแหน่ง และข้าราชการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่สำหรับปฏิบัติหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองหรือตำรวจตามความหมายของประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความอาญา

(๙) มีกิจการในอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น อาทิ การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด การผังเมือง การขนส่ง การควบคุมอาคาร การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อยและอนามัยในสาธารณสถานอื่น ๆ เป็นต้น

(๑๐) สามารถตั้งสหการ เพื่อดำเนินกิจการในอำนาจหน้าที่ได้

ในเนื้อหาสาระของพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๑๘ กับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีส่วนที่คล้ายคลึงกัน แต่ได้ปรับปรุงถ้อยคำและเพิ่มแนวความคิดใหม่ ๆ ในสาระสำคัญหลายประการ เพื่อให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสากลมากยิ่งขึ้น รวมทั้งเพื่อแก้ไขอุปสรรคข้อขัดข้องในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในขณะนั้น

พระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นพระราชบัญญัติที่กรุงเทพมหานคร
ยังคงยึดเป็นแนวทางในการปฏิบัติงาน ณ ปัจจุบัน ซึ่งได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมรวมทั้งสิ้น ๕ ฉบับ
ด้วยกัน คือ

(๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘

(๒) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๓๔

(๓) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๙

(๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๔) พ.ศ. ๒๕๔๒ และ

(๕) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
พ.ศ. ๒๕๒๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๕) พ.ศ. ๒๕๕๐

เนื่องด้วย สภาพการณ์ในแต่ละช่วงเวลานั้นได้มีการเปลี่ยนแปลง
จึงทำให้ต้องปรับเปลี่ยนข้อกำหนดบางประการให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงของเหตุการณ์
ณ ช่วงเวลานั้น ๆ ด้วยสภาพการณ์เป็นศูนย์กลางและศูนย์รวมของความเจริญในด้านต่าง ๆ
ทำให้การมองภาพของประเทศไทย นั่นคือ กรุงเทพมหานคร เกิดการหลั่งไหลความเจริญ
ต่าง ๆ ให้เข้ามาสู่กรุงเทพมหานคร รวมถึงทางด้านการเมืองที่ให้ความสำคัญกับพื้นที่การเลือกตั้ง
ในกรุงเทพมหานครกับระดับประเทศ รวมถึงการบริหารงานของรัฐบาลเป็นอย่างมาก จึงทำให้
กรุงเทพมหานครมีลักษณะโดดเด่นกว่าการบริหารงานในรูปแบบอื่นของประเทศ

๓.๔.๒.๕ กรุงเทพมหานครช่วงรัฐประหาร พ.ศ. ๒๕๕๗

มีประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๘๖/๒๕๕๗ ให้งดการจัด
ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบ
บริหารราชการกรุงเทพมหานครไปก่อนจนกว่าจะมีประกาศเปลี่ยนแปลง และจัดให้มีสมาชิก
สภากรุงเทพมหานครมาจากวิธีการคัดเลือกบุคคลจำนวน ๓๐ คนไปก่อน

สำหรับสมาชิกสภาเขต สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เห็นชอบร่างพระราชบัญญัติ
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. งดเว้นการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตจนกว่าจะมี
กฎหมายใหม่ โดยมาตรา ๒๓ ที่กำหนดว่า ในระหว่างที่การดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วย
ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูป
ประเทศยังไม่มีผลใช้บังคับ มิให้นำมาตรา ๗๑ ถึงมาตรา ๘๐ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาใช้บังคับ ซึ่งหมายความว่า ไม่ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต
เป็นการชั่วคราว "จนกว่าจะมีการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศ"

๓.๔.๒.๖ ช่วงการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๕

การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๕ เป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ ๑๑ จัดขึ้นเมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ การเลือกตั้งครั้งนี้เป็นการเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครครั้งแรกในรอบ ๙ ปี นับตั้งแต่การเลือกตั้งครั้งล่าสุดเมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๖ และหลังจากเกิดการรัฐประหารปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีการเปลี่ยนแปลงและแต่งตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครคนใหม่โดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้แก่ พลตำรวจเอก อัศวิน ขวัญเมือง จนกระทั่งประเทศไทยมีรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เกิดขึ้นอีกครั้งในรอบ ๙ ปี เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครนั้น คณะกรรมการการเลือกตั้งได้มีประกาศแบ่งเขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม พ.ศ. ๒๕๖๕ โดยแบ่งออกเป็น ๕๐ เขตเลือกตั้ง ซึ่งแต่ละเขตจะมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้เขตละ ๑ คน

๓.๕ โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีฐานะเป็นนิติบุคคล ดำเนินงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น ๕๐ เขต มีสำนักงานใหญ่เรียกว่า ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น ๒ ส่วน ได้แก่ สภากรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร ซึ่งทั้งสองส่วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีอำนาจหน้าที่แยกกันโดยเด็ดขาด และมีความสัมพันธ์กันในลักษณะของการถ่วงดุลอำนาจซึ่งกันและกัน คือ ต่างมีสิทธิที่จะเสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย สั่งการยุบสภาและถอดถอนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้เท่ากัน

ความสัมพันธ์ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครมีในเรื่องการปฏิบัติราชการอื่น ๆ อีก อาทิ

(๑) มีสิทธิ อาทิ เสนอร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครได้เหมือนกัน ยกเว้นร่างข้อบัญญัติงบประมาณ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องเป็นผู้เสนอ และร่างข้อบัญญัติเกี่ยวกับการเงินที่สมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอจะต้องได้คำรับรองของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

(๒) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีสิทธิตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครก็มีสิทธิที่จะไม่ตอบกระทู้ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเมื่อเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่สมควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

(๓) สมาชิกสภากรุงเทพมหานครจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริงในปัญหาการบริหารราชการภายใน ๑๕ วัน โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไม่มีสิทธิยับยั้งการอภิปราย

(๔) สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจในการแต่งตั้งคณะกรรมการสามัญของสภากรุงเทพมหานคร ให้เลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญของสภากรุงเทพมหานคร โดยเลือกจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือผู้มิได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(๕) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อสมาชิกสภากรุงเทพมหานครหรือบุคคลที่ไม่ได้เป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานครให้สภากรุงเทพมหานครตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการวิสามัญได้ตามจำนวนที่สภากำหนด

(๖) สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจให้ความเห็นชอบในการดำเนินการของกรุงเทพมหานครในเรื่องต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

กรุงเทพมหานคร มีโครงสร้างการบริหารในปัจจุบันดังนี้

๓.๕.๑ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระ ๔ ปี

๓.๕.๑.๑ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

ในปัจจุบันมาจาก ๒ ส่วน ได้แก่ อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และอำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

(๑) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ตามมาตรา ๘๘ มีภายใต้บังคับแห่งกฎหมายอื่น ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการในเขตกรุงเทพมหานครในเรื่องดังต่อไปนี้

(๑.๑) การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ทั้งนี้ ตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และตามกฎหมายอื่นที่กำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๑.๒) การทะเบียนตามที่กฎหมายกำหนด

(๑.๓) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๑.๔) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย

ของบ้านเมือง

(๑.๕) การผังเมือง

(๑.๖) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบกหรือทางน้ำ และทางระบายน้ำ

(๑.๗) การวิศวกรรมจราจร

(๑.๘) การขนส่ง

- และที่จอดรถ
- (๑.๙) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม
- (๑.๑๐) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (๑.๑๑) การควบคุมอาคาร
- (๑.๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (๑.๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑.๑๔) การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- (๑.๑๔ ทวิ) บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (๑.๑๕) การสาธารณสุข
- (๑.๑๖) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๑.๑๗) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๑.๑๘) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๑.๑๙) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (๑.๒๐) การควบคุมความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัยในโรงมหรสพ และสถานสาธารณสถานอื่น ๆ
- (๑.๒๑) การจัดการศึกษา
- (๑.๒๒) การสาธารณสุข
- (๑.๒๓) การสังคมสงเคราะห์
- (๑.๒๔) การส่งเสริมการกีฬา
- (๑.๒๕) การส่งเสริมการประกอบอาชีพ
- (๑.๒๖) การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร
- (๑.๒๗) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายระบุให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการจังหวัด อำเภอ เทศบาลนคร หรือตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรีหรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมายหรือที่กฎหมายระบุให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

บรรดาอำนาจหน้าที่ใดซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาค จะมอบให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติก็ได้ โดยให้ทำเป็นพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง ข้อบังคับ หรือประกาศแล้วแต่กรณี ในกรณีที่ทำเป็นข้อบังคับหรือประกาศต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๒) อำนาจหน้าที่ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หมวด ๒ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

ในมาตรา ๑๖ ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหาร ส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (๒) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (๓) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (๔) การสาธารณสุขูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (๕) การสาธารณสุข
- (๖) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (๗) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (๘) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (๙) การจัดการศึกษา
- (๑๐) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี

คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น

- (๑๑) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น
- (๑๒) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่
- (๑๓) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (๑๔) การส่งเสริมกีฬา
- (๑๕) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาคและสิทธิ

เสรีภาพของประชาชน

- (๑๖) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (๑๗) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของ

บ้านเมือง

- (๑๘) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (๑๙) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (๒๐) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (๒๑) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (๒๒) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (๒๓) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และ

การอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสุขสถานอื่น ๆ

ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (๒๔) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้
- (๒๕) การผังเมือง

- (๒๖) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร
 (๒๗) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
 (๒๘) การควบคุมอาคาร
 (๒๙) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
 (๓๐) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุน
 การป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
 (๓๑) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
 ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- มาตรา ๑๗ ภายใต้บังคับมาตรา ๑๖ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด
 มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น
 ของตนเอง ดังนี้
- (๑) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเองและประสานการจัดทำ
 แผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
 (๒) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนา
 ท้องถิ่น
 (๓) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่น
 (๔) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้องค์กร
 ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
 (๕) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ
 และสิ่งแวดล้อม
 (๖) การจัดการศึกษา
 (๗) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิ
 เสรีภาพของประชาชน
 (๘) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
 (๙) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
 (๑๐) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
 (๑๑) การกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
 (๑๒) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
 (๑๓) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
 (๑๔) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
 (๑๕) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการ
 ไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๑๖) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๗) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง

(๑๘) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น

(๑๙) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ

(๒๐) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

(๒๑) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร

(๒๒) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

(๒๓) การจัดให้มีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด

(๒๔) จัดทำกิจกรรมใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒๕) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น

(๒๖) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

(๒๗) การส่งเสริมสงเคราะห์การพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส

(๒๘) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(๒๙) กิจการอื่นใดที่เป็นประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๓.๕.๑.๒ การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร

ที่มาและองค์ประกอบของคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒

หมวด ๔ การบริหารงานบุคคลในกรุงเทพมหานคร มาตรา ๒๗ การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งได้ระบุงค์กรที่รับผิดชอบการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร (ก.ก.) อนุกรรมการสามัญ (อ.ก.ก.สามัญ) และอนุกรรมการวิสามัญ (อ.ก.ก.วิสามัญ)

คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรกลาง
ของการบริหารงานบุคคล มีองค์ประกอบ ดังนี้

๑) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นประธาน
๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนห้าคน ได้แก่ ปลัดกระทรวง
มหาดไทย เลขาธิการ ก.พ. เลขาธิการ ก.พ.ร. เลขาธิการ ก.ค.ศ. และเลขาธิการคณะกรรมการ
การอุดมศึกษา

๓) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนกรุงเทพมหานคร จำนวนสี่คน ได้แก่
รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย ปลัดกรุงเทพมหานคร
ผู้แทนบุคลากรกรุงเทพมหานครซึ่งคัดเลือกกันเองจำนวนหนึ่งคน และหัวหน้าสำนักงาน
คณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

๔) กรรมการซึ่งเป็นผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครโดยข้าราชการ
กรุงเทพมหานครแต่ละประเภทคัดเลือกกันเอง จำนวนห้าคน ได้แก่

(ก) ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ จำนวนสองคน

(ข) ผู้แทนข้าราชการครูและบุคลากรทางการศึกษากรุงเทพมหานคร
จำนวนสองคน

(ค) ผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครในสถาบันอุดมศึกษา
จำนวนหนึ่งคน

๕) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งกรรมการตาม ๑) ๒) ๓) และ ๔)
ประชุมร่วมกัน คัดเลือกจากบุคคลซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีผลงานเป็นที่ประจักษ์
ในด้านการบริหารงานส่วนท้องถิ่น ด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล ด้านระบบราชการ ด้านการบริหาร
และการจัดการด้านกฎหมาย ด้านการศึกษา หรือด้านอื่นที่เป็นประโยชน์แก่การบริหาร
ทรัพยากรบุคคลของกรุงเทพมหานคร จำนวนห้าคน

ให้รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นรองประธานกรรมการ
และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครเป็นเลขานุการ ก.ก.
ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำเนินการให้ข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากร
กรุงเทพมหานครคัดเลือกกันเองเป็นผู้แทนข้าราชการกรุงเทพมหานครหรือผู้แทน
กรุงเทพมหานคร ในส่วนของผู้แทนบุคลากรกรุงเทพมหานคร แล้วแต่กรณีหลักเกณฑ์ วิธีการ
และเงื่อนไขการคัดเลือกกรรมการตาม (๓) ในส่วนของผู้แทนบุคลากรกรุงเทพมหานคร รวมทั้ง
กรรมการตาม (๔) และ (๕) ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎ ก.ก.

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรที่มีข้าราชการกรุงเทพมหานคร
เป็นข้าราชการประจำ มีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาซึ่งอยู่ภายใต้การบังคับบัญชา
ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายกำหนดให้กรุงเทพมหานครบรรจุแต่งตั้งข้าราชการ
ประจำดังกล่าว โดยได้รับเงินเดือนจากเงินงบประมาณหมวดเงินเดือนของกรุงเทพมหานคร
หรือจากเงินประมาณหมวดเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่ให้แก่กรุงเทพมหานคร

๓.๕.๑.๓ รายได้ของกรุงเทพมหานคร

(๑) แหล่งรายได้ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘

ในส่วนของรายได้ของกรุงเทพมหานคร มีทั้งประเภทรายได้ประจำและรายได้พิเศษซึ่งในรายได้ประจำ คือ รายได้จากภาษีอากร รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากเงินกู้ ทั้งกรุงเทพมหานครจัดเก็บเองและส่วนราชการอื่นเก็บให้

มาตรา ๑๗๗ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (๑) รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร
- (๒) รายได้จากสาธารณูปโภคของกรุงเทพมหานคร
- (๓) รายได้จากการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร การทำกิจการ

ร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ

(๔) ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ให้เป็นของเทศบาลหรือมีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานครโดยเฉพาะ

(๕) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับตามที่จะมีกฎหมายบัญญัติไว้

(๖) ค่าบริการเอกชน ตามมาตรา ๙๒

(๗) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี และตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(๘) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

(๙) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ส่วนราชการ หรือราชการส่วนท้องถิ่นอื่นและเงินสมทบจากรัฐบาล

(๑๐) เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ

(๑๑) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

(๑๒) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้

(๑๓) เงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทน

(๑๔) รายได้จากทรัพย์สินของแผ่นดิน หรือรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการเพื่อมุ่งแสวงหากำไรในกรุงเทพมหานครตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(๑๕) รายได้จากการเก็บภาษีทรัพย์สินหรือค่าธรรมเนียมพิเศษตามที่จะมีกฎหมายกำหนด

(๑๖) รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

(๒) แหล่งรายได้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ มาตรา ๒๕

(๑) ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(๒) ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

(๓) ภาษีป้ายตามกฎหมายว่าด้วยภาษีป้าย

(๔) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน ก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานครโดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินลิตรละสิบสตางค์สำหรับน้ำมัน และไม่เกินกิโลกรัมละสิบสตางค์สำหรับก๊าซปิโตรเลียม

(๕) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มเติมไม่เกินมวลละสิบสตางค์

(๖) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตรา ตามมาตรา ๒๓ (๔) และมาตรา ๒๔ (๓) แล้วไม่เกินร้อยละสามสิบของภาษี มูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๗) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(๘) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(๙) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(๑๐) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(๑๑) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(๑๒) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงแร่ที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(๑๓) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตของกรุงเทพมหานคร ในอัตราร้อยละสี่สิบของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(๑๔) อาการการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(๑๕) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติ เรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(๑๖) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๗) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับ อสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(๑๘) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บ เพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(๑๘.๑) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมาย ว่าด้วยสุรา

(๑๘.๒) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมาย ว่าด้วยการพนัน

(๑๙) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมาย มอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานคร และให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(๒๐) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์ จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(๒๑) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

๓.๕.๑.๔ การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร

การกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร ถือเป็นความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น เป็นความสัมพันธ์ในลักษณะการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร หรือเรียกว่า ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรภายในกรุงเทพมหานครและระหว่างกรุงเทพมหานคร กับส่วนกลางมี ๒ ลักษณะ ได้แก่ การกำกับดูแลการกระทำของกรุงเทพมหานคร และการกำกับ ดูแลองค์กรและบุคคล

(๑) การกำกับดูแลการกระทำของกรุงเทพมหานครกระทำใน ๒ ลักษณะ คือ

(๑.๑) การกำกับดูแลภายในกรุงเทพมหานคร เป็นการกำกับ ดูแลผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครโดยสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ได้กำหนดมาตรการต่าง ๆ ดังนี้

(๑.๑.๑) การตั้งกระทู้ถาม เพื่อกำกับดูแลให้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำการใด ๆ ด้วยเหตุผล และอยู่ในกรอบของกฎหมาย กฎ หรือ ระเบียบข้อบังคับซึ่งออกภายใต้บังคับของกฎหมาย โดยให้สิทธิสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

ตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในเรื่องที่เกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แต่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิที่จะไม่ตอบ เมื่อเห็นว่าเรื่องนั้น ๆ ยังไม่ควรเปิดเผย เพราะเกี่ยวกับประโยชน์สำคัญของกรุงเทพมหานคร

(๑.๑.๒) การเปิดอภิปรายทั่วไป เพื่อกำกับดูแลให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร การเปิดอภิปรายทั่วไปกระทำโดยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร จำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดมีสิทธิเข้าชื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไป ซึ่งเป็นการเปิดอภิปรายโดยไม่มีการลงมติความไว้วางใจ

(๑.๑.๓) การให้ความเห็นชอบ เป็นกรณีกฎหมาย กำหนดให้สภากรุงเทพมหานครให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติ เพื่อกำกับดูแล การดำเนินการพาณิชย์ การคลัง การงบประมาณ การเงิน การทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์ จากทรัพย์สิน การจ้าง และการพัสดุ โดยไม่ต้องใช้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยดังเช่นท้องถิ่นรูปแบบอื่น

(๑.๒) การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกกรุงเทพมหานคร เป็นการกำกับดูแลกรุงเทพมหานครโดยองค์กรส่วนกลาง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย คณะรัฐมนตรี และองค์กรส่วนกลางอื่น ๆ อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน เป็นต้น ซึ่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ กำหนดให้ใช้มาตรการกำกับดูแลกรุงเทพมหานคร ดังนี้

(๑.๒.๑) มาตรการทั่วไป

(๑.๒.๑.๑) เรื่องที่กรุงเทพมหานครต้องขอความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยก่อนกระทำการ หรือมีผลใช้บังคับ

(ก) การร่วมกับบุคคลอื่นก่อตั้งบริษัทหรือถือหุ้นในบริษัท หรือเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่ถืออยู่

(ข) การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมใด ๆ จากผู้ซึ่งใช้ หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดขึ้น

(ค) การมอบกิจการในอำนาจหน้าที่ให้เอกชนดำเนินการ โดยผู้รับมอบอำนาจมีอำนาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้อง

(ง) ออกระเบียบว่าด้วยการมอบให้เอกชนกระทำการ

(จ) การออกข้อบังคับเพื่อให้ราชการส่วนกลางหรือราชการส่วนภูมิภาคมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติ

(ฉ) การทำประกาศเพื่อให้ ส่วนราชการส่วนกลางหรือส่วนราชการส่วนภูมิภาคมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้กรุงเทพมหานคร ปฏิบัติ

(๑.๒.๑.๒) การอนุมัติ เป็นเรื่องที่ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร ต้องขออนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้แก่ การตราข้อกำหนด กรุงเทพมหานครใช้บังคับเช่นเดียวกับข้อบัญญัติ ในกรณีที่ไม่มีสภากรุงเทพมหานครหรือในกรณีฉุกเฉิน ซึ่งมีความจำเป็นรีบด่วนในอันที่จะรักษาความปลอดภัยสาธารณะ หรือป้องกันภัยพิบัติ สาธารณะ และจะเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครไม่ได้ทันที่

(๑.๒.๑.๓) การยับยั้งการกระทำ รัฐมนตรีว่าการ กระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยับยั้งการกระทำของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หากเห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมายมติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่อาจทำให้เสียประโยชน์ ของกรุงเทพมหานคร

(๑.๒.๑.๔) การสั่งการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง มหาดไทยมีอำนาจสั่งการตามความเห็นสมควรต่อการกระทำที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกระทำ ไปโดยขัดต่อกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือเป็นไปในทางที่จะทำให้เสียประโยชน์แก่ กรุงเทพมหานคร

(๑.๒.๒) มาตรการด้านกฎหมาย กฎ ระเบียบ และประกาศ

(๑.๒.๒.๑) มาตรการด้านกฤษฎีกา เรื่องที่ กรุงเทพมหานคร ต้องเสนอให้คณะรัฐมนตรีตราพระราชกฤษฎีกาก่อนการกระทำ ได้แก่

(ก) การให้ข้าราชการการเมืองและ คณะกรรมการที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง ได้รับเงินเดือน เงินเพิ่ม เงินค่าเบี่ยประชุม และเงินตอบแทนอื่น ๆ

(ข) การให้ประธานสภาเขตและ สมาชิกสภาเขตได้รับเงินประจำตำแหน่งเงินค่าเบี่ยประชุม และเงินค่าตอบแทนอื่น ๆ

(ค) การมอบอำนาจหน้าที่ใด ซึ่งเป็นของราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคให้กรุงเทพมหานครปฏิบัติในบางกรณี

(ง) การตั้งและยุบเลิกสหการ

(๑.๒.๒.๒) มาตรการด้านกฎกระทรวง ได้แก่ กรณีที่ราชการส่วนกลาง หรือราชการส่วนภูมิภาคจะมอบอำนาจหน้าที่ของตนให้กรุงเทพมหานคร ปฏิบัติ ต้องออกเป็นกฎกระทรวง

(๑.๒.๒.๓) มาตรการด้านระเบียบ ได้แก่ กรณี ที่กฎหมายกำหนดให้อำนาจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกระเบียบกำหนดการใช้จ่ายเงิน อุดหนุนที่รัฐบาลจัดให้แก่กรุงเทพมหานคร

(๑.๒.๒.๔) มาตรการด้านประกาศ

(๑.๒.๒.๕) มาตรการตรวจสอบการเงินและทรัพย์สิน สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินมีอำนาจตรวจสอบการรับเงิน การจ่ายเงิน การบัญชี การเงินและทรัพย์สินอื่นของกรุงเทพมหานคร สำหรับการรับเงินและการจ่ายเงินนั้น เมื่อสิ้นปีงบประมาณผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้ประกาศรายการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุดลงในราชกิจจานุเบกษา และเมื่อสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว จะทำรายงานผลการตรวจสอบเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อเสนอสภากรุงเทพมหานครต่อไป

(๒) การกำกับดูแลองค์กรและบุคคล

เพื่อแก้ไขความขัดแย้งระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับสภากรุงเทพมหานคร และกำกับดูแลความประพฤติและคุณสมบัติของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร กระทำใน ๒ ลักษณะ คือ

(๒.๑) การกำกับดูแลภายในองค์กรกรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่สภากรุงเทพมหานครวินิจฉัยให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง เพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่งโดยมีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดเข้าชื่อเสนอเป็นญัตติ หรือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยขอให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณา และสภากรุงเทพมหานครลงมติด้วยคะแนนเสียง ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ให้สมาชิกผู้นั้นออกจากตำแหน่ง ซึ่งจะมีผลตั้งแต่วันที่สภากรุงเทพมหานครลงมติ

(๒.๒) การกำกับดูแลโดยองค์กรภายนอกกรุงเทพมหานคร เป็นกรณีที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรส่วนกลางมีอำนาจใช้มาตรการกำกับดูแล ได้แก่

(๒.๒.๑) การยุบสภากรุงเทพมหานคร องค์กรส่วนกลางมีอำนาจกระทำได้ในกรณีต่าง ๆ ดังนี้

(๒.๒.๑.๑) การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน จนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจยุบสภาตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเสนอ

(๒.๒.๑.๒) การดำเนินงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครขัดแย้งกัน หรือเป็นไปในทางที่ไม่ถูกต้องจนอาจก่อให้เกิดความเสียหายแก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการ และไม่อาจแก้ไขด้วยวิธีการอื่น รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยโดยอนุมัติคณะรัฐมนตรีอาจให้ยุบสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครใหม่ได้

(๒.๒.๑.๓) กรณีที่สภากรุงเทพมหานครไม่เห็นด้วยกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายและผลการพิจารณาของคณะกรรมการร่วม

ด้วยคะแนนเสียงไม่ต่ำกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ซึ่งทำให้ร่างข้อบัญญัติงบประมาณนั้นตกไป

(๒.๒.๒) การให้สมาชิกสภาออกจากตำแหน่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งการสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งดำเนินการสอบสวนแล้วพบว่า (๒.๒.๒.๑) ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

(๒.๒.๒.๒) เป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงานของภาครัฐหรือภาคเอกชนที่มีกฎหมายห้าม

(๒.๒.๒.๓) ขาดการประชุมสภากรุงเทพมหานคร ตลอดสมัยประชุมที่มีกำหนดเวลาไม่น้อยกว่า ๓๐ วัน โดยไม่ได้รับอนุญาตจากประธานสภา

(๒.๒.๓) การให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครออกจากตำแหน่ง องค์การส่วนกลางมีอำนาจกระทำได้ในกรณีดังนี้

(๒.๒.๓.๑) กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร แสดงให้เห็นว่าได้กระทำการอันเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง หรือปฏิบัติการ หรือละเลย ไม่ปฏิบัติการ อันควรปฏิบัติ ในลักษณะที่เห็นได้ว่าจะจะเป็นเหตุให้เสียหายอย่างร้ายแรง แก่กรุงเทพมหานคร หรือแก่ราชการโดยส่วนรวม หรือแก่การรักษาความสงบเรียบร้อย หรือสวัสดิภาพของราษฎร สภากรุงเทพมหานครมีอำนาจลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมดของสภา ขอให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาลงมติให้ออกจากตำแหน่ง ซึ่งรัฐมนตรีก็จะสั่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ออกจากตำแหน่งต่อไป

(๒.๒.๓.๒) กรณีที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้ขาดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้ง หรือมีลักษณะต้องห้ามมิให้สมัครรับเลือกตั้ง เป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือเป็นผู้ดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่อื่นใดในหน่วยงาน ภาครัฐหรือภาคเอกชนที่มีกฎหมายห้าม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจสั่งให้ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครพ้นจากตำแหน่ง

(๒.๒.๔) การลงคะแนนเสียงถอดถอน โดยประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร ลงคะแนนเสียงให้พ้นจากตำแหน่งตามกฎหมายว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น และถ้าสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสิ้นสุดลงพร้อมกันทั้งหมดเพราะเหตุดังกล่าว ให้ถือว่าเป็นการยุบสภากรุงเทพมหานคร

๓.๕.๒ สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร

๓.๕.๒.๑ การเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร มีสภากรุงเทพมหานครที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี

๓.๕.๒.๒ ประธานสภากรุงเทพมหานคร และรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เลือกประธานสภากรุงเทพมหานคร ได้ไม่เกิน ๑ คน และเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นรองประธานสภากรุงเทพมหานครได้ไม่เกิน ๒ คน ซึ่งประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครดำรงตำแหน่งทันทีที่ได้รับเลือก และมีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ ๒ ปี

ทั้งประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครอาจพ้นตำแหน่งก่อนคราวละ ๒ ปี ได้ในกรณี ขาดจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ลาออก หรือ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด เข้าชื่อเสนอญัตติให้สภากรุงเทพมหานคร เลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภากรุงเทพมหานครใหม่ และสภากรุงเทพมหานครมีมติตามนั้น ต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด โดยให้พ้นจากตำแหน่งเมื่อได้มีการเลือกตั้งประธานสภาหรือรองประธานสภากรุงเทพมหานครคนใหม่แล้วแต่กรณี และให้ผู้ที่ได้รับเลือกตั้งนั้นอยู่ในตำแหน่งตามวาระของผู้ซึ่งตนแทน

๓.๕.๒.๓ อำนาจหน้าที่ของประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานคร ประธานสภากรุงเทพมหานคร มีอำนาจหน้าที่กระทำการกิจการของสภากรุงเทพมหานคร ตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานคร ในขณะที่รองประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจทำการแทนประธานสภากรุงเทพมหานคร เมื่อประธานสภากรุงเทพมหานครไม่อยู่ หรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือตามที่ประธานสภากรุงเทพมหานครมอบหมาย ถ้าประธานสภาและรองประธานสภากรุงเทพมหานครไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้สภากรุงเทพมหานครเลือกสมาชิกสภากรุงเทพมหานครคนหนึ่งทำหน้าที่แทนเฉพาะคราวประชุมครั้งนั้น

๓.๕.๒.๔ การประชุมสภากรุงเทพมหานคร

(๑) การประชุมครั้งแรกของสภากรุงเทพมหานคร นับแต่วันเลือกตั้งทั่วไปสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้เรียกประชุมภายใน ๑๕ วัน และในการประชุมครั้งต่อไป ประธานสภากรุงเทพมหานครเป็นผู้เรียกประชุม

(๒) ในปีหนึ่งให้มีสมัยประชุมสามัญไม่น้อยกว่า ๒ สมัย แต่ไม่เกิน ๔ สมัย โดยสภากรุงเทพมหานครจะเป็นผู้กำหนดจำนวนสมัยและวันประชุมสภากรุงเทพมหานครในแต่ละสมัย โดยกำหนดสมัยละ ๓๐ วัน แต่ในกรณีจำเป็นประธานสภากรุงเทพมหานครอาจมีคำสั่งให้ขยายเวลาการประชุมออกไปได้ตามความจำเป็น ครั้งละไม่เกิน ๑๕ วัน

(๓) การปิดสมัยประชุมก่อนกำหนด ทำได้ต่อเมื่อสภากรุงเทพมหานคร เห็นชอบ

(๔) ในกรณีมีความจำเป็นเร่งด่วนเพื่อประโยชน์กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า ๑ ใน ๓ ของจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครทั้งหมด อาจทำคำร้องยื่นต่อประธานสภากรุงเทพมหานคร ขอให้เรียกประชุมวิสามัญได้ ในกรณีนี้ประธานสภากรุงเทพมหานครต้องกำหนดสมัยประชุม และเรียกประชุมภายใน ๑๕ วันนับแต่วันได้รับคำร้อง โดยในสมัยประชุมวิสามัญจะมีกำหนดสามสิบวัน และประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจสั่งขยายเวลาการประชุมออกไปได้อีกครั้งละไม่เกิน ๑๕ วันตามความจำเป็น เช่นเดียวกับการประชุมสภาสามัญและการปิดสมัยประชุมก่อน ๓๐ วัน จะทำได้ต่อเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

๓.๕.๒.๕ อำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.)

สภากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับกิจการในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ซึ่งกฎหมายกำหนดให้ได้รับความเห็นชอบจากกรุงเทพมหานคร ให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) เสนอและพิจารณาให้ความเห็นชอบในการตราข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(๒) พิจารณาและให้ความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งเป็นการพิจารณางบประมาณทุกหน่วยงานของกรุงเทพมหานครที่ฝ่ายบริหารตั้งมาว่ามีเหตุผลเหมาะสมอย่างไร และจะเพิ่มหรือลดให้เป็นไปตามกระบวนการของการออกข้อบัญญัติ

(๓) ควบคุมการบริหารงานของฝ่ายบริหาร ซึ่งมีวิธีการควบคุมได้

๔ ประการ คือ

(๓.๑) โดยการตั้งกระทู้ถามผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในเรื่องใด ๆ อันเกี่ยวกับงานในหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ถือได้ว่าเป็นมาตรการที่ใช้ในการควบคุมได้ทางหนึ่ง

(๓.๒) โดยการเสนอญัตติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากที่ประชุมสภาเห็นชอบในญัตติของสมาชิกสภา จะส่งญัตติในเรื่องนั้น ๆ ให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการต่อไป

(๓.๓) โดยการเปิดอภิปรายทั่วไป จะกระทำได้โดยสมาชิกสภาจำนวนไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๕ ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด เข้าชื่อเพื่อเสนอญัตติขอให้เปิดอภิปรายทั่วไปให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแถลงข้อเท็จจริง หรือแสดงความคิดเห็นในปัญหาอันเกี่ยวกับการบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้

(๓.๔) โดยการเป็นกรรมการสภา ซึ่งถือได้ว่าเป็นบทบาทอันสำคัญของสมาชิกที่จะควบคุมติดตามผลการบริหารงานของฝ่ายบริหารได้ เพราะ

คณะกรรมการของสภามีอำนาจกระทำการหรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครได้ แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ถ้าสภากรุงเทพมหานครเห็นชอบกับรายงานของคณะกรรมการฯ ดังกล่าว ประธานสภาก็จะส่งเรื่องให้ฝ่ายบริหารพิจารณาดำเนินการตามมติของสภาต่อไป

(๔) อำนาจในการพิจารณาให้ความเห็นชอบในกิจการที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขอความเห็นชอบจากสภา หรือต้องรายงานให้สภาทราบ ในกรณีดังต่อไปนี้

(๔.๑) การดำเนินกิจการนอกเขตกรุงเทพมหานคร

(๔.๒) การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นโดยก่อตั้งบริษัท หรือการถือหุ้นในบริษัท รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่กรุงเทพมหานครถืออยู่ต้องได้รับความอนุมัติจากสภากรุงเทพมหานคร

(๔.๓) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจ หรือราชการส่วนท้องถิ่น ด้วยการเรียกเก็บค่าบริการซึ่งกรุงเทพมหานครจะดำเนินการได้โดยการตราเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งเท่ากับเป็นการให้ความเห็นชอบของสภาไปโดยปริยาย หากได้รับความเห็นชอบในร่างข้อบัญญัติดังกล่าว

(๔.๔) การมอบให้เอกชนดำเนินกิจการอันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบริการ หรือค่าตอบแทนที่เกี่ยวข้องแทนกรุงเทพมหานคร หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้กระทำการดังกล่าวข้างต้นให้เป็นไปตามกฎระเบียบกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากสภา และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๔.๕) การยืมเงินสะสมเกินกว่า ๑๐ ล้านบาท และการขอใช้เงินสะสมจ่ายขาด

(๔.๖) การขอขยายเวลาเบิกจ่ายเงินเหลือมปีงบประมาณเกินปีงบประมาณถัดไป

(๔.๗) การก่องหนผู้กักพันธงบประมาณข้ามปี (ยกเว้นโครงการซึ่งได้ระบุไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมหรือโครงการที่ใช้เงินยืมสะสม ซึ่งผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานครแล้ว)

(๔.๘) การกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

(๔.๙) การกู้เงินจากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศ

(๔.๑๐) รับทราบรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณซึ่งสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้ตรวจสอบแล้ว

(๕) อำนาจในการอนุมัติ มีดังนี้

(๕.๑) การอนุมัติข้อกำหนดกรุงเทพมหานคร

(๕.๒) การอนุมัติให้ขยายเวลาในการพิจารณาของคณะกรรมการ
ที่สภาแต่งตั้งออกไป ในกรณีที่ดำเนินการไม่แล้วเสร็จภายในกำหนด

(๖) อำนาจในการวินิจฉัย มีดังนี้

(๖.๑) ให้ออกจากการเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร
เพราะเห็นว่าได้กระทำการอันเป็นการเสื่อมเสียแก่เกียรติศักดิ์ของตำแหน่ง มติของสภาต้องมีคะแนนเสียงไม่น้อยกว่า ๒ ใน ๓ ของจำนวนของสมาชิกทั้งหมดของสภา

(๖.๒) ให้สมาชิกสภาลาประชุมในสมัยประชุมหนึ่งเกินกว่า ๓ วัน
ที่มีการประชุม

(๖.๓) กรณีมีปัญหาที่ต้องตีความข้อบังคับ ให้เป็นอำนาจ
ของสภาที่จะวินิจฉัย

(๗) ร่วมกับฝ่ายบริหารในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อน
ของประชาชน

(๘) คณะกรรมการสามัญและวิสามัญประจำสภากรุงเทพมหานคร

(๘.๑) คณะกรรมการสามัญ คือ คณะกรรมการที่สภา
กรุงเทพมหานครแต่งตั้งจากสมาชิกสภาคนหนึ่ง มีจำนวนอย่างน้อย ๕ คน อย่างมากไม่เกิน ๙ คน
คณะกรรมการสามัญมีอำนาจหน้าที่ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติงานของฝ่ายบริหาร
ในแต่ละด้านมีทั้งหมด ๑๑ คณะ ได้แก่

(๘.๑.๑) คณะกรรมการตรวจรายงานการประชุมและ
พิจารณาเปิดเผยรายงานการประชุมลับ

(๘.๑.๒) คณะกรรมการการศึกษาและวัฒนธรรม

(๘.๑.๓) คณะกรรมการการโยธาและผังเมือง

(๘.๑.๔) คณะกรรมการการสาธารณสุข

(๘.๑.๕) คณะกรรมการการรักษาความสะอาดและ
สิ่งแวดล้อม

(๘.๑.๖) คณะกรรมการการเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง

และติดตามงบประมาณ

(๘.๑.๗) คณะกรรมการการปกครองและรักษาความ

สงบเรียบร้อย

(๘.๑.๘) คณะกรรมการพัฒนาชุมชนและสวัสดิการ

สังคม

(๘.๑.๙) คณะกรรมการการท่องเที่ยวและการกีฬา

(๘.๑.๑๐) คณะกรรมการการจราจรขนส่งและ การระบายน้ำ

(๘.๑.๑๑) คณะกรรมการกิจการสภากรุงเทพมหานคร

(๘.๒) คณะกรรมการวิสามัญ สภากรุงเทพมหานคร คือ กรรมการที่สภากรุงเทพมหานครเลือกจากผู้ที่ เป็นสมาชิกสภา หรือผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภา และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีสิทธิเสนอชื่อผู้เป็นสมาชิกสภาหรือผู้ที่มีได้เป็นสมาชิกสภา เพื่อให้สภากรุงเทพมหานครแต่งตั้งเป็นคณะกรรมการวิสามัญ ส่วนจำนวนกรรมการให้เป็นไปตามที่สภากรุงเทพมหานครกำหนด คณะกรรมการวิสามัญ มีอำนาจหน้าที่กระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวน หรือศึกษาเรื่องใด ๆ อันอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร แล้วรายงานต่อสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งจะมีการตั้งขึ้นได้ใน ๒ กรณี คือ กรณีที่ ๑ เมื่อสภาพิจารณาลงมติรับหลักการร่างข้อบัญญัติที่สมาชิกสภาหรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้เสนอสภาต้องแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาร่างข้อบัญญัติ แล้วจึงรายงานผลการพิจารณาต่อสภา ถ้าสภาเห็นชอบก็จะส่งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครลงนามเพื่อประกาศใช้เป็นกฎหมายต่อไป กรณีที่ ๒ ตั้งขึ้นเพื่อพิจารณาศึกษารายละเอียดก่อนรับหลักการหรือก่อนให้ความเห็นชอบในญัตติใด ๆ ซึ่งที่ประชุมเห็นว่ายังไม่ชัดเจนเพียงพอแล้วให้นำผลการพิจารณาเสนอต่อสภาว่าสมควรจะรับหลักการหรือให้ความเห็นชอบในญัตตินั้น ๆ หรือไม่ ประการใด

๓.๕.๓ สภาเขต

การกำหนดให้มี “สภาเขต” เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ทำหน้าที่เสมือนที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตที่สภาเขตนั้นได้รับการเลือกตั้ง

การกำหนดให้มี “สภาเขต” เกิดขึ้นเป็นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ทำหน้าที่เสมือนที่ปรึกษาผู้อำนวยการเขตในแต่ละเขตที่สภาเขตนั้นได้รับการเลือกตั้งขึ้นมา เนื่องจากอำนาจที่แท้จริงยังอยู่ที่ผู้อำนวยการเขตเป็นผู้บังคับบัญชาในระดับเขต จึงทำให้สภาเขตมีบทบาทไม่มากเท่าที่ควร โดยมีสาระสำคัญที่เกี่ยวข้อง มีดังนี้

๓.๕.๓.๑ ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขต ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้ง มีจำนวนอย่างน้อย เขตละ ๗ คน ถ้าเขตใดมีราษฎรเกิน ๑๐๐,๐๐๐ คน ให้มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตในเขตนั้นเพิ่มขึ้นอีก ๑ คนต่อจำนวนราษฎรทุก ๑๐๐,๐๐๐ คนเศษ ของ ๑๐๐,๐๐๐ คน ถ้าถึง ๕๐,๐๐๐ คน หรือกว่านั้นให้นับเป็น ๑๐๐,๐๐๐ คน โดยกำหนดอายุของสภาเขตคราวละ ๔ ปี นับแต่วันเลือกตั้ง

๓.๕.๓.๒ กำหนดคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิเลือกตั้งและผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเขต เช่นเดียวกับการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร

๓.๕.๓.๓ หลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตให้ตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

อำนาจหน้าที่ของ “สภาเขต” มีดังนี้

(๑) ให้ข้อคิดเห็นและข้อสังเกตเกี่ยวกับแผนพัฒนาเขตต่อผู้อำนวยการเขตและสภากรุงเทพมหานคร และเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการพัฒนาเขต

- (๒) สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต
- (๓) ให้คำแนะนำหรือข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขตเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขการบริการประชาชนภายในเขต หากผู้อำนวยการเขตไม่ดำเนินการใด ๆ โดยไม่แจ้งเหตุผลให้ทราบ ให้สภาเขตแจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพิจารณาดำเนินการต่อไป
- (๔) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้อำนวยการเขตร้องขอ
- (๕) แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกระทำกิจการ หรือพิจารณาสอบสวนหรือศึกษาเรื่องใด ๆ เกี่ยวกับการงานของสภาเขต ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการนั้น
- (๖) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดในกฎหมายหรือที่สภากรุงเทพมหานครมอบหมาย

(๗) สภาเขตต้องมีการประชุมอย่างน้อยเดือนละ ๑ ครั้ง ตามวันเวลาที่สภาเขตกำหนด สมาชิกสภาเขตมาประชุมกันเป็นครั้งแรก ในการประชุมสภาเขตต้องมีสมาชิกมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนสมาชิกทั้งหมด จึงจะถือเป็นองค์ประชุม และในการประชุมสภาเขตจะพิจารณาเรื่องอื่นที่อยู่นอกเหนืออำนาจหน้าที่ไม่ได้

สมาชิกสภาเขตไม่ได้มีอำนาจในการให้ผู้อำนวยการเขตออก ไม่มีอำนาจในการตรวจสอบอย่างที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจ ตรวจสอบผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และไม่มีอำนาจอนุมัติงบประมาณในระดับเขต และทำได้แค่สอดส่องติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต ให้ข้อคิดเห็น ให้ข้อสังเกตต่อผู้อำนวยการเขต และถ้าผู้อำนวยการเขตไม่ฟัง ก็ให้แจ้งให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร พิจารณาดำเนินการต่อไป อำนาจของสภาเขตจึงไม่สามารถเทียบได้กับอำนาจของสภาในท้องถิ่นรูปแบบอื่น ๆ อาทิ สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด สภาเทศบาล และสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งน่าจะเทียบเท่ากับสภากรุงเทพมหานครเสียมากกว่า

ถึงแม้ว่าสภาเขตจะไม่มีอำนาจมากนัก แต่ความคาดหวังของชุมชนต่อสมาชิกสภาเขต (รวมถึงสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร) นั้นก็มีมาก สมาชิกสภาเขตมักจะเป็นคนในชุมชนที่ย่อมจะต้องลงพื้นที่เพื่อรับฟังปัญหาและข้อเรียกร้องจากชุมชน นอกจากนี้ สภาเขทยังเป็นฐานคะแนนเสียงของพรรคการเมืองด้วย อีกทั้งการลงเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตนั่น ผู้สมัครแทบจะทั้งหมดลงสมัครในนามพรรคการเมืองหรือกลุ่มการเมือง นับตั้งแต่ที่มีการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตครั้งแรกในปี พ.ศ. ๒๕๒๘

สภาเขตชุดสุดท้าย ซึ่งมาจากการเลือกตั้งในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ทำหน้าที่เรื่อยมาจนหมดวาระลงในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ ไม่นานภายหลังจากที่คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้เข้ายึดอำนาจการปกครองประเทศ หลังจากนั้น คณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้ประกาศงดการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตเช่นเดียวกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และไม่ได้มีการแต่งตั้งสมาชิกสภาเขตมาทำหน้าที่แทนสภาเขตชุดเดิมที่หมดวาระลง ต่อมาพระราชบัญญัติ

ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ ได้บัญญัติให้มีให้นำบทบัญญัติว่าด้วยสภาเขต (มาตรา ๗๑ - ๘๐) มาบังคับใช้ และให้รอปรับปรุงกฎหมายก่อน

นอกจากนี้ ในช่วงระหว่างที่คณะกรรมการรักษาความสงบแห่งชาติปกครองประเทศได้ปรากฏข้อเสนอของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่น สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง การยกเลิกสภาเขตและให้แทนที่ด้วย “คณะกรรมการประชาคมเขต” โดยมีผู้อำนวยการเขตเป็นประธาน และมีองค์ประกอบจากตัวแทนของภาคประชาชนในด้านต่าง ๆ ที่มีภูมิลำเนาในพื้นที่เขต จำนวนอย่างน้อย ๑๐ คน แต่ไม่เกิน ๒๐ คน ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ อาทิ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญสาขาต่าง ๆ นักวิชาการ ประชาชน ชาวบ้าน และกลุ่มอาชีพ เป็นต้น ทั้งนี้ ให้รองปลัดกรุงเทพมหานครที่ได้รับมอบหมายให้กำกับดูแลสำนักงานเขต ผู้ตรวจราชการประจำเขตและผู้อำนวยการเขตมีหน้าที่พิจารณาคัดเลือกกรรมการประชาคมเขตแล้วให้ผู้อำนวยการเขตนำเสนอปลัดกรุงเทพมหานครลงนามแต่งตั้ง ส่วนข้ออ้างในการยกเลิกสภาเขตนั้นประมวลได้ว่าเพราะสมาชิกสภาเขตเป็นผู้ที่ยึดโยงกับนักการเมืองเพราะสังกัดพรรคการเมือง การดูแลประชาชนก็อาจจะไม่ทั่วถึงทั้งหมด และการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตที่ผ่านมาผู้มีมาใช้ สิทธิเลือกตั้งน้อยมาก (โชคชัย กรกิตติชัย, ๒๕๖๐)

๓.๕.๔ สำนัก และสำนักงานเขต (ข้าราชการประจำ)

การบริหารของกรุงเทพมหานครมีการแบ่งโครงสร้างการบริหารประกอบด้วย สำนักและสำนักงานเขต สำนักเป็นการแบ่งการบริหารงานกรุงเทพมหานครตามหน้าที่ ความรับผิดชอบ ปัจจุบันประกอบด้วย ๑๖ สำนัก ส่วนสำนักงานเขตเป็นการแบ่งการบริหารงานตามพื้นที่และมีบทบาทความรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนโดยตรง ผู้บังคับบัญชาหรือผู้บริหารของสำนักงานเขต คือ ผู้อำนวยการเขต ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร การจัดการบริหารงานภายในกรุงเทพมหานครมีองค์ประกอบสำคัญ คือ สำนัก สำนักงานเขต และสภาเขต

๓.๕.๔.๑ กรุงเทพมหานครแบ่งงานตามอำนาจหน้าที่ออกเป็น ๑๗ สำนัก สำนักนี้ถือเป็นหน่วยงานดูแลระดับยุทธศาสตร์ ได้แก่ สำนักคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานการศึกษา สำนักการโยธา สำนักระบายน้ำ สำนักยุทธศาสตร์และการประเมินผล สำนักการแพทย์ สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักวัฒนธรรม กีฬา และการท่องเที่ยว สำนักเทศกิจ สำนักอนามัย สำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย สำนักการคลัง สำนักพัฒนาสังคม สำนักจราจรและขนส่ง สำนักผังเมือง และสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ กรุงเทพมหานครยังมีหน่วยงานการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร อันประกอบด้วย สำนักงานการตลาด สถานธนานุบาลกรุงเทพมหานคร บริษัท กรุงเทพมหานคร จำกัด และตลาดกรุงเทพมหานคร

๓.๕.๔.๒ สำนักงานเขต มีบทบาทสำคัญในการบริการแก่ประชาชนในเขตต่าง ๆ ปัจจุบันมี ๕๐ เขต อยู่ภายใต้การบริหารงานผู้อำนวยการเขต โดยมีสภาเขตที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนเป็นที่ปรึกษา สำนักงานเขต ประกอบด้วย

- | | | |
|-----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| ๑. สำนักงานเขตคลองสาน | ๒. สำนักงานเขตคลองเตย | ๓. สำนักงานเขตคลองสามวา |
| ๔. สำนักงานเขตคันนายาว | ๕. สำนักงานเขตจตุจักร | ๖. สำนักงานเขตจอมทอง |
| ๗. สำนักงานเขตดอนเมือง | ๘. สำนักงานเขตดินแดง | ๙. สำนักงานเขตดุสิต |
| ๑๐. สำนักงานเขตตลิ่งชัน | ๑๑. สำนักงานเขตทวีวัฒนา | ๑๒. สำนักงานเขตทุ่งครุ |
| ๑๓. สำนักงานเขตธนบุรี | ๑๔. สำนักงานเขตบางกะปิ | ๑๕. สำนักงานเขตบางกอกน้อย |
| ๑๖. สำนักงานเขตบางกอกใหญ่ | ๑๗. สำนักงานเขตบางขุนเทียน | ๑๘. สำนักงานเขตบางเขน |
| ๑๙. สำนักงานเขตบางคอแหลม | ๒๐. สำนักงานเขตบางแค | ๒๑. สำนักงานเขตบางซื่อ |
| ๒๒. สำนักงานเขตบางนา | ๒๓. สำนักงานเขตบางบอน | ๒๔. สำนักงานเขตบางพลัด |
| ๒๕. สำนักงานเขตบางรัก | ๒๖. สำนักงานเขตบึงกุ่ม | ๒๗. สำนักงานเขตปทุมวัน |
| ๒๘. สำนักงานเขตประเวศ | ๒๙. สำนักงานเขตป้อมปราบฯ | ๓๐. สำนักงานเขตพญาไท |
| ๓๑. สำนักงานเขตพระนคร | ๓๒. สำนักงานเขตพระโขนง | ๓๓. สำนักงานเขตภาษีเจริญ |
| ๓๔. สำนักงานเขตมีนบุรี | ๓๕. สำนักงานเขตยานนาวา | ๓๖. สำนักงานเขตราชเทวี |
| ๓๗. สำนักงานเขตราชบุรีบูรณะ | ๓๘. สำนักงานเขตลาดกระบัง | ๓๙. สำนักงานเขตลาดพร้าว |
| ๔๐. สำนักงานเขตวังทองหลาง | ๔๑. สำนักงานเขตวัฒนา | ๔๒. สำนักงานเขตสะพานสูง |
| ๔๓. สำนักงานเขตสาทร | ๔๔. สำนักงานเขตสายไหม | ๔๕. สำนักงานเขตสัมพันธวงศ์ |
| ๔๖. สำนักงานเขตสวนหลวง | ๔๗. สำนักงานเขตหนองจอก | ๔๘. สำนักงานเขตหนองแขม |
| ๔๙. สำนักงานเขตหลักสี่ | ๕๐. สำนักงานเขตห้วยขวาง | |

ทั้งนี้ ได้มีการจัดกลุ่มเขตของกรุงเทพมหานครออกเป็น ๔ ลักษณะตามวัตถุประสงค์เพื่อการปฏิบัติงาน ดังนี้

(๑) การแบ่งเขตตามการบริหารงาน ๖ กลุ่มโซน คือ กลุ่มรัตนโกสินทร์ กลุ่มบูรพา กลุ่มศรีนครินทร์ กลุ่มเจ้าพระยา กลุ่มกรุงธนเหนือ กลุ่มกรุงธนใต้

(๒) การแบ่งเขตตามที่ตั้งของพื้นที่ ๓ เขต คือ เขตชั้นใน เขตชั้นกลาง เขตชั้นนอก

(๓) การแบ่งเขตตามการตั้งถิ่นฐานชุมชน ๕ โซน คือ เขตเมืองชั้นใน (Inner City) เขตชั้นกลางหรือเขตต่อเมือง (Urban Fringe) และเขตชั้นนอกหรือเขตชานเมือง (Suburb)

(๔) การแบ่งเขตตามการลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน (ผังเมือง) ๑๓ บริเวณ
การแบ่งส่วนราชการของสำนักงานเขต

สำนักงานเขตเป็นองค์การบริหารของเขต มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับงานการปกครองท้องที่ การพัฒนาชุมชน การส่งเสริมอาชีพ การทะเบียน การโยธา การรักษาที่สาธารณะ การพัฒนาผังเมืองเขต การระบายน้ำ การสาธารณสุข การจัดเก็บรายได้ การรักษาความสะอาด การดูแลบำรุงรักษาต้นไม้ การดำเนินการเกี่ยวกับการศึกษา การควบคุมดูแลโรงเรียนประถมศึกษา การดูแลและรักษาการให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครหรือที่กฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตามที่ได้รับมอบหมาย โดยแบ่งส่วนราชการ ประกอบด้วย

ฝ่ายปกครอง ฝ่ายทะเบียน ฝ่ายโยธา ฝ่ายสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ ฝ่ายรายได้ ฝ่ายรักษาความสะอาด และสวนสาธารณะ ฝ่ายการศึกษา ฝ่ายการคลัง ฝ่ายเทศกิจ ฝ่ายพัฒนาชุมชนและสวัสดิการสังคม

ผู้อำนวยการเขต

สำนักงานเขตมีผู้อำนวยการเขตซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานครรับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต และจะให้มีผู้ช่วยผู้อำนวยการเขตคนหนึ่งหรือหลายคนสำหรับช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทน ผู้อำนวยการเขตก็ได้

ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(ก) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น

(ข) อำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต

(ค) อำนาจหน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย

ในกรณีที่เป็นการสมควร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจสั่งให้สำนักงานเขตใดปฏิบัติหน้าที่แทนสำนักงานเขตอื่นทั้งหมดหรือบางส่วนก็ได้ และจะให้ผู้อำนวยการเขตใดเป็นผู้รับผิดชอบในการปฏิบัติหน้าที่นั้นก็ได้ แต่ต้องประกาศสั่งการดังกล่าวในราชกิจจานุเบกษา

๓.๖ การศึกษาแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

เนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มีการบังคับใช้มาแล้วกว่า ๒๘ ปี การบริหาร การจัดการ การแก้ไขปัญหาล่าช้า ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจสังคม จึงได้มีแนวคิดที่จะมีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือมีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ขึ้นใหม่ทั้งฉบับ ซึ่งมีแนวความคิดของทั้งภาครัฐและภาคประชาชนที่ต้องการนำเสนอรูปแบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานครในรูปแบบที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่ประกาศใช้อยู่ในปัจจุบัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางกรอบโครงสร้างด้านการปกครอง การบริหารงาน การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด และในขณะเดียวกันก็สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้มีการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ขึ้น จำนวน ๓ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร) ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) และร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับกรุงเทพมหานคร)

โดยแต่ละฉบับมีหลักการและเหตุผลในการจัดโครงสร้างกรุงเทพมหานครที่แตกต่าง โดยสามารถอธิบายในสาระสำคัญ ได้ดังนี้

๓.๖.๑ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร)^{๔๔}

การจัดระเบียบการปกครองกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ส่งผลให้การจัดการทางด้านภารกิจทั้งในด้านนโยบาย การบริหารจัดการ ตลอดจนการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในกรุงเทพมหานครไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้การพัฒนากรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างล่าช้า ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับนี้) จึงมีแนวคิดที่จะปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครขึ้นใหม่ โดยให้มีการกระจายอำนาจลงสู่พื้นที่อย่างแท้จริง เพื่อให้สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนและสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของพื้นที่กรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นมหานครได้อย่างมีประสิทธิภาพ มีแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ออกเป็น ๒ ระดับ โครงสร้างระดับบน ประกอบไปด้วยสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โครงสร้างระดับล่าง ประกอบไปด้วยสภานครบาลและนายกนครบาล นอกจากนี้ ยังมีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาการบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร เพื่อทำหน้าที่เป็นผู้ช่วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยรายละเอียดให้การจัดทำโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มีดังนี้

๓.๖.๑.๑ การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

๑) แนวความคิดในการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ได้กำหนดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ ออกเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ โครงสร้างระดับบน ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น โครงสร้างระดับล่าง ให้แบ่งพื้นที่การบริหารออกเป็นนครบาล โดยในแต่ละนครบาลให้จัดตั้งเป็นองค์กรบริหารราชการที่ใช้อำนาจหน้าที่แทนกรุงเทพมหานครในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตบริหารของนครบาลนั้น

๒) การบริหารกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภานครบาล และนายกนครบาล

ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเพิ่มเติมจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ประการสำคัญ ได้แก่ หน้าที่ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมติให้ถ่ายโอนให้แก่กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ การบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้เป็นไปในลักษณะของการกำหนดแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร นโยบาย หรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการให้บริการ

^{๔๔} จักกฤษณ์ คันธานนท์, การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖ ภาคผนวก ก.

สาธารณสุข เพื่อให้นครบาลนำไปเป็นแนวทางในการใช้อำนาจและหน้าที่ในเขตนครบาลช่วยเหลือ สนับสนุนและประสานการดำเนินการในการให้บริการสาธารณสุขของนครบาล และระหว่าง นครบาลจัดทำบริการสาธารณสุขในพื้นที่ของนครบาล ในกรณีที่กรุงเทพมหานครเห็นว่ามีความจำเป็น เพราะเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่กระทบต่อพื้นที่หรือสิ่งแวดล้อมส่วนรวมของกรุงเทพมหานคร กิจการ ที่ต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน กิจการที่เกี่ยวข้องกับหลายนครบาล กิจการที่นครบาลไม่อาจจัดทำ ขึ้นหรือไม่สามารถให้บริการทั่วถึง หรือกิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชน ในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ก่อนการจัดทำบริการสาธารณสุขดังกล่าว ให้กรุงเทพมหานคร แจ้งต่อนครบาลเพื่อทราบด้วย บรรดาการใช้อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจและหน้าที่ของนครบาลเป็นผู้ดำเนิน กิจการแทนกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานครมอบอำนาจให้นครบาลเป็นผู้ใช้อำนาจ และหน้าที่ตามกฎหมายนั้นแทนด้วย โดยจัดทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานครและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การบริหารนครบาล ประกอบด้วย สภานครบาล และนายกนครบาล ในนครบาลหนึ่งให้มีสมาชิกนครบาล จำนวน ๑๒ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนครบาลนั้น โดยวิธีการออกเสียงโดยตรงและลับ และในแต่ละนครบาล ให้มีนายกนครบาลคนหนึ่ง โดยมาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

อำนาจหน้าที่ของนคร ได้กำหนดให้มีอำนาจหน้าที่เช่นเดียวกัน กับอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้กรุงเทพมหานครอาจมอบหมายหน้าที่อื่นมาให้ นครบาลเป็นผู้จัดทำก็ได้ โดยในการปฏิบัติหน้าที่ของนครบาล ให้นครบาลมีอิสระในการดำเนินการ ให้เป็นไปตามเจตนารมณ์และประโยชน์ของประชาชนในเขตนครบาลนั้น

๓) การจัดส่วนราชการของนครบาล

มีการกำหนดให้มีสำนักงานปลัดนครบาล กอง หรือส่วนราชการ ที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกอง โดยสำนักงานปลัดนครบาลมีอำนาจ และหน้าที่เกี่ยวกับ ราชการประจำทั่วไปของนครบาล ให้มีปลัดนครบาลซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร

๓.๖.๑.๒ การจัดตั้งสภาที่ปรึกษาการบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร มีแนวคิดในการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาในโครงสร้างระดับบนเพื่อทำหน้าที่ เป็นที่ปรึกษาให้กับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในการวางแผนหรือดำเนินนโยบายต่าง ๆ ให้กับ กรุงเทพมหานครในภาพรวม ซึ่งลักษณะของที่มาและอำนาจหน้าที่ต่าง ๆ ของสภาที่ปรึกษา ได้กำหนดไว้ดังนี้

มาตรา ๑๘๘ ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีสภาที่ปรึกษาการบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย จำนวนสมาชิกสี่สิบเก้าคน ซึ่งได้รับการ คัดเลือกจากบุคคลที่เป็นตัวแทนของกลุ่มบริหารหกคน กลุ่มเศรษฐกิจสิบหกคน กลุ่มสังคม สิบเจ็ดคน และผู้ทรงคุณวุฒิทั่วไปสิบคน

ร่างมาตรา ๑๙๙ ได้กำหนดให้หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาสมาชิกให้เป็นไปตามประกาศที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกำหนดและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาสมาชิกตามวรรคหนึ่ง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครอาจให้นำหลักเกณฑ์และวิธีการได้มาซึ่งสมาชิกสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตามกฎหมายว่าด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มาใช้เป็นแนวทางการกำหนดก็ได้

ร่างมาตรา ๒๐๓ กำหนดให้สภาที่ปรึกษามีอำนาจและหน้าที่ ดังนี้

(๑) ให้คำปรึกษาและข้อเสนอแนะต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เกี่ยวกับการบริหาร การเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร

(๒) ให้ความเห็นแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ตามร่างมาตรา ๕๑ ก่อนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครประกาศใช้

(๓) ให้คำแนะนำต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการปรับปรุง หรือแก้ไขในการให้บริการแก่ประชาชนตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๔) ให้คำปรึกษาตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครร้องขอ

(๕) แต่งตั้งคณะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานที่ประกอบด้วยสมาชิกหรือบุคคลใด ๆ เพื่อทำการศึกษา หรือดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งของสภาที่ปรึกษา

(๖) หน้าที่อื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด หรือข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

กำหนด

กรุงเทพมหานคร		
สภากรุงเทพมหานคร (เลือกตั้ง - ตรง)	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (เลือกตั้ง - ตรง)	สภาที่ปรึกษา (สรรหาจากผู้เชี่ยวชาญ)
นครบาล		
สภานครบาล (เลือกตั้ง - ตรง)		นายกนครบาล (เลือกตั้ง - ตรง)

ภาพที่ ๓ การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

(ฉบับคณะกรรมการการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร)

๓.๖.๒ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน)^{๕๐}

มีแนวความคิดที่ต้องการให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมและมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจที่

^{๕๐} จักกฤษณ์ คันธานนท์, การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน, ศึกษานิเทศศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖ ภาคผนวก ข.

มุ่งหวังให้ประชาชนซึ่งเป็นเจ้าของพื้นที่มีช่องทางเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่ของตนเอง ให้มีความเจริญและมีความเข้มแข็งไปพร้อม ๆ กัน การมีส่วนร่วมของประชาชนที่มุ่งหวังให้เกิดขึ้นนั้น คือการมีส่วนร่วมของประชาชนที่กฎหมายให้กำหนดโครงสร้างไว้ให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมอย่างชัดเจน มิใช่แต่เป็นเพียงกลไกเท่านั้น

โดยมีแนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ออกเป็น ๒ ระดับด้วยกัน รายละเอียดในการจัดโครงสร้างมีดังนี้

๓.๖.๒.๑ การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

๑) การจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น ๒ ระดับคือ กรุงเทพมหานครและนครบาล โดยให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล และเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นในการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้แบ่งพื้นที่ การบริหารออกเป็นนครบาล ในแต่ละนครบาลให้มีองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้อำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตบริหารของนครบาลนั้น

๒) การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สภามunicipality กรุงเทพมหานคร สภานครบาล นายกมนครบาล สภามunicipality นครบาล

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีการเพิ่มเติม อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครสนับสนุนหรือช่วยเหลือ ส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้ กรุงเทพมหานครมีหน้าที่ตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น มีมติให้ถ่ายโอนให้แก่กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ การบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปในลักษณะของการกำหนดแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร นโยบายหรือหลักเกณฑ์ เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ เพื่อให้นครบาลนำไปเป็นแนวทางในการใช้อำนาจและหน้าที่ ในเขตนครบาล ช่วยเหลือ สนับสนุน และประสานการดำเนินการในการให้บริการสาธารณะ ของนครบาล และระหว่างนครบาลจัดทำบริการสาธารณะในพื้นที่ของนครบาล ในกรณี ที่กรุงเทพมหานครเห็นว่าจะมีความจำเป็นเพราะเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่กระทบต่อพื้นที่และหรือ สิ่งแวดล้อมส่วนรวมของกรุงเทพมหานคร กิจการที่ต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน กิจการ ที่เกี่ยวข้องกับหลายนครบาล กิจการที่นครบาลไม่อาจจัดทำขึ้นหรือไม่สามารถให้บริการทั่วถึง หรือกิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ก่อนการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ให้กรุงเทพมหานครแจ้งต่อนครบาลเพื่อทราบด้วย บรรดาการใช้อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของนครบาลเป็นผู้ดำเนินกิจการแทนกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานคร มอบอำนาจให้นครบาลเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายนั้นแทนด้วย โดยจัดทำเป็น ประกาศกรุงเทพมหานครและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

การบริหารนครบาล ประกอบด้วย สภานครบาล นายกมนครบาล และสภาพลเมืองนครบาล สมาชิกสภานครบาล มาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนครบาลนั้น นายกมนครบาลมีที่มาจาก การเลือกตั้งจากประชาชน นอกจากนี้ ในนครบาลหนึ่ง ๆ ให้มีสภาพลเมืองนครบาลประกอบด้วยตัวแทนในเขตนครบาลนั้น

อำนาจหน้าที่ของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานครและสภาพลเมืองนครบาลมีหน้าที่ดูแลนโยบายการพัฒนา ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อทิศทางการนโยบายและเป็นที่ปรึกษาของกรุงเทพมหานคร เสนอแนะปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา กรุงเทพมหานครต่อกรุงเทพมหานครและนครบาล เสนอแนะปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร นครบาล หน่วยงานของรัฐ

๓) การจัดส่วนราชการของนครบาล กำหนดให้มีสำนักงานปลัดนครบาล กอง หรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นที่มีฐานะเป็นกอง การตั้ง ยุบ หรือเปลี่ยนแปลงกอง หรือการแบ่งส่วนราชการภายในหน่วยงานตามวรรคหนึ่ง จะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร โดยทำเป็นประกาศของกรุงเทพมหานคร โดยสำนักงานปลัดนครบาล มีอำนาจและหน้าที่เกี่ยวกับราชการประจำทั่วไปของนครบาล และราชการที่มีได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการใดโดยเฉพาะ มีปลัดนครบาล ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และบุคลากรกรุงเทพมหานคร และจะให้ มีรองปลัดนครบาล ซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญคนหนึ่งหรือหลายคน เป็นผู้ช่วยสั่งหรือปฏิบัติราชการแทนปลัดนครบาลก็ได้

๓.๖.๒.๒ การจัดตั้งสภาพลเมืองกรุงเทพมหานครและสภาพลเมืองนครบาล

ได้มีการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ โดยมีจัดตั้งสภาพลเมืองกรุงเทพมหานครให้มีส่วนร่วมในการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในระดับบนและจัดตั้งสภาพลเมืองนครบาลอยู่ในโครงสร้างระดับล่าง โดยลักษณะขององค์ประกอบทางด้านที่มาและอำนาจหน้าที่ ได้กำหนดไว้ดังต่อไปนี้

ร่างมาตรา ๖๑ กำหนดให้สภาพลเมืองกรุงเทพมหานครประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ จำนวน ๙๙ คน อย่างน้อยต้องประกอบด้วย^{๕๑}

๑) ภาคประชาสังคม ประกอบด้วย องค์กรภาคพลเมืองที่มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑.๑) ด้านการพัฒนาชุมชน การพัฒนาชุมชนเมือง การจัดการทรัพยากรธรรมชาติการจัดการสิ่งแวดล้อม การจัดการเกษตรทางเลือก หรือการจัดการเทคโนโลยีที่เหมาะสม

^{๕๑} จักกฤษณ์ คันธานนท์, การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน, คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖ ภาคผนวก ข.

๑.๒) ด้านการพัฒนาชีวิตเด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ คนพิการ ผู้ติดเชื่อเอดส์หรือผู้ป่วย

๑.๓) ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน สิทธิของผู้บริโภค การส่งเสริมประชาธิปไตยหรือการพัฒนาแรงงาน

๑.๔) ด้านการสาธารณสุข การศึกษา หรือศิลปวัฒนธรรม ประเพณี

๒) ตัวแทนสภาองค์กรชุมชนเขต

๓) ตัวแทนกลุ่มอาชีพและวิชาชีพต่าง ๆ

๔) ผู้ทรงคุณวุฒิ

หลักเกณฑ์ วิธีการการได้มาซึ่งตัวแทนสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ร่างมาตรา ๖๒ กำหนดให้สภาพลเมืองกรุงเทพมหานครมีหน้าที่ ดังนี้

(๑) ดูแลนโยบายการพัฒนา ทำหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะต่อทิศทาง นโยบายและเป็นที่ปรึกษาของของกรุงเทพมหานคร

(๒) เสนอแนะปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือการพัฒนา กรุงเทพมหานครต่อกรุงเทพมหานครและนครบาล เพื่อนำไปประกอบการพิจารณาในการจัดทำ แผนพัฒนากรุงเทพมหานครและนครบาล

(๓) เสนอแนะปัญหาและแนวทางในการแก้ไขปัญหาหรือความต้องการ ของประชาชนอันเกี่ยวกับการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร นครบาล หน่วยงานของรัฐ

(๔) จัดให้มีเวทีการปรึกษาหารือกันของประชาชนเพื่อส่งเสริม การมีส่วนร่วมของประชาชนในการให้ความคิดเห็นต่อการดำเนินโครงการหรือกิจกรรม ของกรุงเทพมหานครหรือนครบาล หรือหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนที่มีผลหรืออาจก่อให้เกิด ผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือทรัพยากรธรรมชาติ สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต ของประชาชน ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครนครบาล หรือหน่วยงานของรัฐซึ่งเป็นผู้ดำเนินการหรือ เป็นผู้อนุญาตให้ภาคเอกชนดำเนินการต้องนำความเห็นดังกล่าวมาประกอบการพิจารณาด้วย

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรพลเมืองกรุงเทพมหานคร อนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของชุมชนและของชาติ

(๖) ส่งเสริมและสนับสนุนให้สมาชิกองค์กรพลเมืองกรุงเทพมหานคร ร่วมมือกับกรุงเทพมหานคร นครบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐและหน่วยงาน ภาคเอกชน ในการจัดการ การบำรุงรักษา สภาพแวดล้อมและธรรมชาติที่จะเป็นประโยชน์ต่อชุมชน และประเทศชาติอย่างยั่งยืน

(๗) ประสานความร่วมมือกับสภาพลเมืองนครบาล สภาพลเมืองอื่น หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการทำภารกิจของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร

(๘) เผยแพร่และให้ความรู้ความเข้าใจแก่สมาชิกองค์กรพลเมือง รวมตลอดทั้งการร่วมมือกันในการคุ้มครองคุณภาพแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน

(๙) รายงานปัญหาและผลที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร อันเนื่องจากการดำเนินการใด ๆ ของกรุงเทพมหานคร โดยรายงานต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้องหรือต่อสาธารณชน

(๑๐) จัดทำรายงานประจำปีของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร รวมถึงสถานการณ์ด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในกรุงเทพมหานคร เพื่อเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ

ในการดำเนินการตามภารกิจของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร สภาพลเมืองกรุงเทพมหานครอาจจัดให้มีแนวทาง หลักเกณฑ์ หรือวิธีการในการดำเนินการกิจของสภากรุงเทพมหานครก็ได้

๓.๖.๒.๓ การมีส่วนร่วมของพลเมืองกรุงเทพมหานคร พลเมืองของกรุงเทพมหานคร มีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการของกรุงเทพมหานครและนครบาล โดยกรุงเทพมหานคร มีหน้าที่ต้องจัดให้พลเมืองกรุงเทพมหานครหรือนครบาลมีส่วนร่วมเมื่อจะดำเนินการในเรื่องของการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครหรือนครบาล การจัดทำงบประมาณ การประชุมสภากรุงเทพมหานครหรือสภานครบาล การกำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับการประเมินภาษี โดยรูปแบบหรือวิธีการที่จะเปิดช่องให้พลเมืองเข้ามามีส่วนร่วมอาจกระทำได้ด้วยหลายวิธีด้วยกัน ได้แก่ การเปิดเผยข้อมูลให้พลเมืองทราบ การแสดงความคิดเห็นและเสนอแนะ การสอบถามความคิดเห็นของพลเมือง การเข้ามามีส่วนร่วมในฐานะกรรมการ อนุกรรมการ หรือคณะทำงานการจัดให้มีการลงประชามติ การเข้าฟังการประชุมสภากรุงเทพมหานครหรือสภานครบาล

กรุงเทพมหานคร		
สภากรุงเทพมหานคร (เลือกตั้ง - ตรง)	ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (เลือกตั้ง - ตรง)	สภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร (ตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ)
นครบาล		
สภานครบาล (เลือกตั้ง - ตรง)	นายกนครบาล (เลือกตั้ง - ตรง)	สภาพลเมืองนครบาล (ตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ)

ภาพที่ ๔ การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร
ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน)

๓.๖.๓ ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.
(ฉบับกรุงเทพมหานคร)

การจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับกรุงเทพมหานคร) เป็นร่างพระราชบัญญัติที่กรุงเทพมหานครร่วมจัดทำขึ้นกับสถาบันพระปกเกล้า โดยเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว ผ่านเว็บไซต์ (www.bangkok.co.th/pollkk) ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้มีการจัดสัมมนาเกี่ยวกับการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. โดยในการสัมมนาได้เปิดโอกาสให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็น แต่ปรากฏว่ากลับไม่ได้รับความร่วมมือจากสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาเขตตามที่คาดหวังไว้ สาระสำคัญเป็นการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายในส่วนต่าง ๆ ให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น แต่มิได้ปรับปรุงไปถึงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยจุดเด่นที่สำคัญอันอาจจะเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชนคือ ได้กำหนดกลไกการทำหน้าที่ของเขต ให้เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและให้สภาเขตมีหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเขต

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ของกรุงเทพมหานคร ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบตามร่างของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ โดยถือเอาร่างของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเป็นร่างของกรุงเทพมหานคร และได้เสนอต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย เพื่อพิจารณาอนุมัติในหลักการ โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้ให้ความเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และมอบให้คณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทยตรวจพิจารณา ซึ่งคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายของกระทรวงมหาดไทย คณะที่ ๑ ได้พิจารณาแล้วมีมติให้กรุงเทพมหานครรับความเห็นของคณะกรรมการพิจารณาร่างกฎหมายไปพิจารณาดำเนินการ พร้อมทั้งปรับแก้ไขตามที่กรุงเทพมหานครยืนยัน แล้วดำเนินการเสนอร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวต่อไปได้

ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ..) พ.ศ. มีสาระสำคัญในการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ดังนี้

(๑) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์และวิธีการเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น

(๒) แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ และคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น

(๓) แก้ไขเพิ่มเติมข้อห้ามกระทำการของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับข้อห้ามกระทำการของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรและสมาชิกวุฒิสภา และการสิ้นสุดสมาชิกภาพของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรตามที่กำหนดในรัฐธรรมนูญ

(๔) แก้ไขเพิ่มเติมให้สมาชิกสภากรุงเทพมหานครอาจมีผู้ช่วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานได้

(๕) แก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การเรียกประชุมสภากรุงเทพมหานครเพื่อให้สมาชิกได้มาประชุมเป็นครั้งแรก และกำหนดกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยไม่อาจดำเนินการให้มีการประชุมครั้งแรกภายในเวลาสิบห้าวันนับแต่วันที่มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครได้รับเลือกตั้งถึงร้อยละเก้าสิบของจำนวนสมาชิกทั้งหมด หรือมีการประชุมแต่ไม่อาจเลือกประธานสภากรุงเทพมหานครได้เนื่องจากเหตุอันเกิดจากการกระทำหรืองดเว้นการกระทำของสมาชิกโดยไม่มีเหตุอันควร รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจมีคำสั่งให้ยุบสภากรุงเทพมหานครหรือสั่งให้สมาชิกบางคนพ้นจากตำแหน่งได้

(๖) แก้ไขเพิ่มเติมคุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้มีสิทธิสมัครรับเลือกตั้งเป็นผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นและรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกำหนดคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับการแต่งตั้งเป็นรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครด้วย

(๗) แก้ไขเพิ่มเติมวาระการดำรงตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจะดำรงตำแหน่งรวมกันแล้วเกินสองสมัยมิได้ ทั้งนี้ไม่ว่าจะเป็นการดำรงตำแหน่งติดต่อกันหรือไม่ และกำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องแถลงนโยบายต่อสภากรุงเทพมหานครด้วย

(๘) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติเกี่ยวกับข้อห้ามกระทำการ และการพ้นจากตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

(๙) แก้ไขเพิ่มเติมบทบัญญัติในหมวด ๓ การจัดระเบียบราชการกรุงเทพมหานคร ส่วนที่ ๒ โดยยกเลิกบทบัญญัติเกี่ยวกับสภาเขต และให้สำนักงานเขตเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่เขต

(๑๐) แก้ไขเพิ่มเติมการมอบอำนาจในการปฏิบัติราชการแทนของเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร เลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และหัวหน้าสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ตลอดจนกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขการมอบหมายหรือมอบอำนาจ

(๑๑) แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๒) แก้ไขเพิ่มเติมหน้าที่และอำนาจของเจ้าหน้าที่กรุงเทพมหานครในการสอบสวนคดีอาญา

(๑๓) แก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับวิธีการในการดำเนินกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

(๑๔) เพิ่มเติมหลักเกณฑ์การดำเนินการด้านการเงินการคลัง กรุงเทพมหานคร ต้องให้ความสำคัญในการรักษาวินัยทางการเงินการคลังอย่างเคร่งครัด รวมทั้งแก้ไขเพิ่มเติมวิธีการใช้จ่ายเงินอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร

(๑๕) เพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดให้มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์แก้ไข ปัญหาเมืองหลวงและปริมณฑล ทั้งนี้ เพื่อให้กรุงเทพมหานคร ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดปริมณฑลสามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ที่เกิดจากการจัดทำ บริการสาธารณะในความรับผิดชอบได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑๖) เพิ่มเติมบทบัญญัติกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการดำเนินงาน ของกรุงเทพมหานคร โดยมีการคัดเลือกตัวแทนของประชาชนในด้านต่าง ๆ ทั้งกลุ่มอาชีพและ กลุ่มอาสาสมัครร่วมกับกลุ่มผู้ทรงคุณวุฒิภาคประชาชนที่ผู้อำนวยการเขตคัดเลือกเพื่อร่วมกัน ดำเนินการในรูปแบบของคณะกรรมการประชาคมเขต

ตารางที่ ๕ เปรียบเทียบร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.

การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร		
ฉบับคณะกรรมการธิการ การกระจายอำนาจ การปกครอง ส่วนท้องถิ่น และการบริหาร ราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร	ฉบับประชาชน	ฉบับกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร ร่วมกับสถาบันพระปกเกล้า)
แบ่งเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ ๑. โครงสร้างระดับบน (ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็น นิติบุคคลและเป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น) ประกอบด้วย - สภากรุงเทพมหานคร - ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร - สภาที่ปรึกษาการบริหาร การเศรษฐกิจและสังคม ของกรุงเทพมหานคร ๒. โครงสร้างระดับล่าง (ให้แบ่งพื้นที่ การบริหารออกเป็นนครบาลในเขต พื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตบริหาร ของนครบาล) ประกอบด้วย - สภานครบาล - นายกมนครบาล	แบ่งเป็น ๒ ระดับ ได้แก่ ๑. โครงสร้างระดับบน (ให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็น นิติบุคคลและเป็นราชการบริหาร ส่วนท้องถิ่น) ประกอบด้วย - สภากรุงเทพมหานคร - ผู้ว่าราชการกรุงเทพ - สภาพลเมือง ๒. โครงสร้างระดับล่าง ประกอบด้วย - สภานครบาล - นายกมนครบาล - สภาพลเมืองนครบาล	ไม่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้าง ระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร เป็นการปรับปรุง กฎหมายในส่วนต่าง ๆ ให้มี ความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น

สรุป จากแนวคิดในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ส่วนใหญ่แล้วจะมุ่งเน้นไปในเรื่องของการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการ

กรุงเทพมหานครในรูปแบบใหม่ที่แตกต่างจากโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ที่บังคับใช้ใน ปัจจุบันอย่างสิ้นเชิงเว้นแต่ร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับกรุงเทพมหานคร) ที่มุ่งเน้นจะปรับปรุงแก้ไขในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกลไกการทำงานที่ต่าง ๆ ของฝ่ายบริหารให้มีความสมบูรณ์มากยิ่งขึ้น แต่ยังคงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานครเอาไว้ ในส่วนของร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ฉบับของคณะกรรมการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหารราชการ รูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร และฉบับประชาชน มีแนวความคิดในการแก้ไขโครงสร้าง ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นการจัดโครงสร้างออกเป็น ๒ ระดับ ด้วยกัน เพื่อให้การบริหารราชการเป็นไปอย่างคล่องตัวและสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ ที่มุ่งหวังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถ่ายโอนอำนาจต่าง ๆ ให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามี ส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มากที่สุด

บทที่ ๔

การศึกษาโดยการเปรียบเทียบลักษณะของ ๕ มหานคร

๔.๑ ข้อมูลพื้นฐานของ ๔ มหานคร

การบริหารจัดการโครงสร้างมหานครที่จะนำมาเสนอเปรียบเทียบ โดยทั้ง ๔ มหานคร มีข้อมูลพื้นฐานของมหานคร ดังต่อไปนี้

๔.๑.๑ มหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา^{๕๒}

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐรวม (Compound State) ประกอบด้วย ๕๐ มลรัฐ มารวมตัวเป็นประเทศเดียวกันในรูปแบบของสหพันธรัฐ (Federation) แตกต่างจากฝรั่งเศสและอังกฤษ ซึ่งมีรูปแบบของรัฐเป็นรัฐเดี่ยว แม้ว่าสหรัฐอเมริกาได้นำพื้นฐานของการปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบของแองโกล - แซกซอน ของอังกฤษมาใช้ อันเป็นไปตามหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Self Government) ที่ทำให้แต่ละท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีความเป็นอิสระ มีลักษณะเฉพาะของตนเอง และมีความเป็นตัวของตัวเอง แต่ก็มีลักษณะและรายละเอียดต่าง ๆ ที่มีความแตกต่างกับอังกฤษค่อนข้างมาก การจัดระบบการปกครองหรือระบบบริหารราชการแผ่นดินของสหรัฐอเมริกาจำแนกได้เป็น ๓ ระดับ หรือแบ่งโครงสร้างออกเป็น ๓ ส่วน (Three - Tier System) คือ ระดับชาติหรือระดับสหพันธรัฐ หรือระบบบริหารราชการส่วนกลาง ระดับมลรัฐ ซึ่งอยู่กึ่งกลางระหว่างระดับชาติกับระดับท้องถิ่น แต่ไม่ใช่ระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคอย่างที่ใช้อยู่ในรัฐเดียวกันแบบฝรั่งเศส

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

การบริหารราชการส่วนท้องถิ่นหรือการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกามีรูปแบบที่แตกต่างหลากหลายมากเมื่อเทียบกับการปกครองท้องถิ่นในประเทศแถบยุโรป ปัจจัยสำคัญประการหนึ่งมาจากการที่สหรัฐอเมริกานี้เป็นรัฐรวมหรือสหพันธรัฐที่รัฐต่าง ๆ ทั้งหมด ๕๐ รัฐ มารวมตัวกัน

การมารวมตัวกันนั้น แต่ละรัฐยังคงมีความเป็นอิสระ มีความเป็นตัวของตัวเองของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมของตน มีผลทำให้ในแต่ละรัฐมีรูปแบบของการปกครองท้องถิ่นที่แตกต่างจากรัฐอื่น ๆ กล่าวได้ว่า การปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกานี้เป็นผลผลิตของรัฐบาลมลรัฐ กฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นขึ้นอยู่กับแต่ละมลรัฐว่าเป็นอย่างไร ทำให้มลรัฐมีอำนาจในการกำหนดรูปแบบขอบเขตของอำนาจหน้าที่ตลอดจนการยุบเลิกองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รายละเอียดของการปกครองท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกา ดังนี้

^{๕๒}<https://kai๑๒๕๑๒๗.blogspot.com/search/label/สภาพเศรษฐกิจและการบริหารของสหรัฐอเมริกา>. สืบค้นเมื่อวันที่ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๕.

๔.๑.๑.๑ เคาน์ตี (County)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับเคาน์ตี มีเกือบทุกมลรัฐ ยกเว้น หลุยส์เซียนา (Louisiana) ที่เรียกว่า แพริช (Parish) และอลาสก้า (Alaska) ที่ใช้คำว่า โบโร (Borough) เดิมทีเคาน์ตีถูกจัดตั้งขึ้นเป็นแขน ขา หรือหน่วยงานที่สนับสนุนการทำงานของมลรัฐ

แต่ในเวลาต่อมาได้เปลี่ยนบทบาทกลายเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้บริการด้านต่าง ๆ แก่ท้องถิ่นการจัดตั้งเคาน์ตีจึงมาจากการริเริ่มและความต้องการของมลรัฐมากกว่าการเรียกร้องหรือความต้องการของประชาชน ขอบเขตอำนาจหน้าที่และการดำรงอยู่ หรือยุบเลิกจึงขึ้นอยู่กับความต้องการของมลรัฐ

อย่างไรก็ตาม ด้วยภารกิจที่มีเพิ่มมากขึ้นจากการถ่ายโอนมาจากมิวนิซิพอล (Municipal) ซึ่งมีขนาดพื้นที่เล็กกว่า ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ อย่างเคาน์ตีรับผิดชอบงานที่มีขอบเขตกว้างขวาง จึงมีผลทำให้เคาน์ตีมีความสำคัญมาก ๆ ยิ่งขึ้น

ปัจจุบัน สหรัฐอเมริกามีจำนวนเคาน์ตีทั้งหมด ๓,๐๗๗ แห่ง โดยเฉลี่ยมีเคาน์ตีในแต่ละมลรัฐ ๖๖ แห่ง รัฐที่มีเคาน์ตีน้อยที่สุด คือ เดลาแวร์ (Delaware) มีเพียง ๓ แห่ง ส่วนรัฐที่มีเคาน์ตีมากที่สุด คือ เท็กซัส (Texas) มีทั้งหมด ๒๕๔ แห่ง ในแต่ละเคาน์ตีจะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับรองลงมาคือ มิวนิซิพอล (Municipal) ทาวน์และทาวน์ชิพ (Town and Township)

ขนาดของแต่ละเคาน์ตีมีความแตกต่างกันมาก เคาน์ตีที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ที่สุดมีเนื้อที่กว่า ๒๔๕,๐๐๐ ตารางกิโลเมตร นอร์ท สโลป โบโร (North Slope Borough) มลรัฐอลาสก้า ส่วนเคาน์ตีที่มีพื้นที่ที่เล็กที่สุดมีเนื้อที่เพียง ๓๔ ตารางกิโลเมตร คาลาวาว เคาน์ตี (Kalawao County) ในมลรัฐฮาวาย (Hawaii)

อำนาจหน้าที่ของแต่ละเคาน์ตีแตกต่างกันไปในแต่ละมลรัฐ ขึ้นอยู่กับกฎหมายของแต่ละมลรัฐว่าเป็นอย่างไร แต่โดยหลักแล้วหน้าที่ของเคาน์ตีได้แก่ งานด้านตุลาการ การรักษาความปลอดภัย การจัดการเลือกตั้ง การกำจัดขยะมูลฝอย การสาธารณสุข ห้องสมุด การจัดวิทยาลัยชุมชน การปกป้องคุ้มครองสภาวะแวดล้อม

การจัดการองค์กรหรือรูปแบบการบริหารของเคาน์ตีนั้น ปัจจุบันเกือบร้อยละ ๘๐ ของเคาน์ตีทั้งหมดใช้รูปแบบคณะกรรมการ (Board of Commission) ซึ่งใช้กันมาอย่างยาวนาน รูปแบบนี้ประชาชนจะเลือกตั้งคณะกรรมการ ซึ่งมีตั้งแต่ ๒ คนจนถึง ๑๐๐ คน ขึ้นอยู่กับขนาดของเคาน์ตี คณะกรรมการนี้ทำหน้าที่ทั้งฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร เป็นผู้พิจารณาออกกฎหมายอนุมัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี บริหารงานภายในเขตเคาน์ตี ตรวจสอบและควบคุมการทำงานของแผนกต่าง ๆ ตลอดจนมีอำนาจในการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อประจำแผนกต่าง ๆ ของเคาน์ตี

ส่วนเคาน์ตีที่เหลือใช้รูปแบบการบริหารหลายรูปแบบ ซึ่งมาจากการพัฒนาปรับปรุงรูปแบบดั้งเดิม ดังนี้

๑) รูปแบบเคาน์ตี - ผู้จัดการ (County - Manager Model)

รูปแบบนี้คณะกรรมการคัดเลือกและแต่งตั้งผู้จัดการมืออาชีพให้ปฏิบัติงานตามข้อกำหนดที่คณะกรรมการระบุไว้ ผู้จัดการมีหน้าที่เตรียมร่างงบประมาณ แต่งตั้งหัวหน้าแผนกเตรียมและนำเสนอนโยบายและโครงการ และบริหารงานประจำวัน รูปแบบนี้ใช้เคาน์ตีที่มีประชากรสูงถึง ๑.๗ ล้านคน อาทิ แดด เคาน์ตี (Dad County) มลรัฐฟลอริดา (Florida)

๒) รูปแบบเคาน์ตี - ผู้บริหาร (County - Administrator Model)

รูปแบบนี้ใช้ในเคาน์ตีหลายแห่งมากกว่ารูปแบบแรก และมีความคล้ายคลึงรูปแบบแรก เว้นแต่ผู้บริหารไม่มีอำนาจแต่งตั้งและตรวจสอบหัวหน้าแผนก

๓) รูปแบบสภา - ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้ง (Council - Elected Executive Model) รูปแบบนี้ประชาชนเลือกตั้งทั้งสมาชิกสภาเคาน์ตีและผู้บริหารของเคาน์ตีแยกออกจากกัน ทำให้มีการแยกอำนาจระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับอำนาจบริหารออกจากกันเหมือนกับโครงสร้างของรัฐบาล และรัฐบาลกลาง

๔.๑.๑.๒ มิวนิซิพอล (Municipal)

มิวนิซิพอลในแต่ละแห่งมีโครงสร้างหรือรูปแบบที่แตกต่างกัน สามารถแบ่งออกเป็น ๕ รูปแบบ รายละเอียดมีดังนี้

๑) รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็ง (The Strong Mayor Form)

รูปแบบนี้จัดโครงสร้างเหมือนกับรัฐบาลกลาง โดยแบ่งแยกอำนาจชัดเจนระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติกับฝ่ายบริหาร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้ง ๒ ฝ่าย ผู้นำฝ่ายบริหารคือ นายกเทศมนตรี (Mayor) มีอำนาจมากทั้งในการแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกต่าง ๆ เสนอแผนงบประมาณ นโยบายและแผนงาน ตลอดจนการตัดสินใจดำเนินงานต่าง ๆ โดยฝ่ายสภามีหน้าที่ในการพิจารณากฎหมาย ตรวจสอบ และสอบสวนการทำงานของแผนกต่าง ๆ ตลอดจนการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร

๒) รูปแบบนายกเทศมนตรีเข้มแข็งร่วมกับประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (The Strong Mayor with Chief Administrative or Chief Executive Office)

รูปแบบนี้นายกเทศมนตรีได้รับความสนับสนุนและช่วยเหลือจากประธานเจ้าหน้าที่บริหาร (Chief Executive Office : CEO) ซึ่งมีอำนาจในการตรวจสอบการทำงานของหัวหน้าแผนกต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเตรียมร่างงบประมาณการบริหารงานบุคคล

๓) รูปแบบนายกเทศมนตรีอ่อนแอ (The Weak Mayor Form) รูปแบบนี้ประชาชนไม่เพียงเลือกตั้งสมาชิกสภาและนายกเทศมนตรีเท่านั้น แต่ยังเลือกตั้ง

เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในตำแหน่ง หรือแผนกต่าง ๆ อีกด้วย ด้วยเหตุนี้ ทำให้นายกเทศมนตรีชาวอำนาจในการบริหารงานสั่งการและควบคุมการทำงานของเจ้าหน้าที่ฝ่ายต่าง ๆ เนื่องจากถือว่ามีศักดิ์ศรีไม่แตกต่างกัน เพราะมาจากการเลือกตั้งเหมือนกัน รูปแบบนี้คิดค้นขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาการคอร์รัปชันและปัญหาประสิทธิภาพในการทำงาน โดยให้อำนาจแก่สมาชิกสภา มีบทบาทหน้าที่ในการบริหารงาน การจัดการและการกำหนดนโยบายมากกว่ารูปแบบอื่น ๆ เมื่อเทียบกับ ๒ รูปแบบ ที่กล่าวมาข้างต้น

๔) รูปแบบคณะกรรมการ (The Commission Form) รูปแบบนี้เกิดขึ้นราว ปี ค.ศ. ๑๙๐๐ ประชาชนเลือกตั้งคณะกรรมการจำนวนตั้งแต่ ๓ - ๗ คน แล้วแต่ขนาดของมunicipality โดยหนึ่งในนั้นจะได้รับการคัดเลือกจากสมาชิกให้ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี (Mayor) คณะกรรมการจะทำหน้าที่ทั้งด้านนิติบัญญัติและบริหาร โดยกรรมการแต่ละคนจะแบ่งหน้าที่รับผิดชอบไปดูแลแผนกหรือฝ่ายต่าง ๆ อย่างไรก็ตามรูปแบบนี้เสื่อมความนิยมลงนับตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๓๐ เมื่อถึงช่วงทศวรรษ ปี ค.ศ. ๑๙๘๐ มีmunicipalityที่มีประชากร ๒,๕๐๐ คนขึ้นไปเพียง ๓% เท่านั้น ที่ใช้รูปแบบนี้

๕) รูปแบบสภา - ผู้จัดการ (The Council - Manager Form) รูปแบบนี้ สภาซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนตั้งแต่ ๕ - ๙ คน เป็นผู้คัดเลือก และแต่งตั้งผู้จัดการให้ปฏิบัติงานตามข้อกำหนดและความประสงค์ของสภาที่ได้วางไว้ ผู้จัดการมีอำนาจเต็มในการบริหารงานของเมือง ทั้งทรัพยากร การแต่งตั้งและถอดถอนหัวหน้าแผนกและเจ้าหน้าที่ตำแหน่งสำคัญอื่น ๆ

นอกจากนี้ ผู้จัดการยังเป็นคนเตรียมและนำเสนอร่างงบประมาณนโยบายและโครงการในการบริหารเมืองแก่สภา ตลอดจนรับผิดชอบในการบังคับใช้กฎหมายที่ออกโดยสภาภายในเขตmunicipality ทั้งนี้ เป็นที่คาดหวังว่าผู้จัดการจะมีความเป็นกลางทางการเมือง ไม่ฝักใฝ่ฝ่ายใด (Non - Partisan) มีความรู้ความเชี่ยวชาญ เป็นมืออาชีพในการบริหารงาน ไม่ต่างจากนักบริหารในวงธุรกิจ

๔.๑.๑.๓ ทาวน์ และทาวน์ชิพ (Town and Township)

ทาวน์ คือ บางแห่งเรียกว่า ทาวน์ชิพ เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นส่วนย่อยในเขตเคาน์ตี ใช้ในมลรัฐ ๖ แห่ง แถบนิวอิงแลนด์ New England โดยทั่วไปมีประชากรต่ำกว่า ๑๐๐,๐๐๐ คน แม้ว่าจะมีบางแห่งที่มีประชากรสูงถึง ๒๕๐,๐๐๐ คน

หน่วยการปกครองท้องถิ่นนี้มีรูปแบบการบริหารจัดการในรูปของการประชุมเมือง (Town Meeting) ซึ่งเป็นลักษณะของประชาธิปไตยโดยตรง (Direct Democracy) ที่เปิดโอกาสให้ประชาชนทุกคนเข้าร่วมประชุมประจำปีเพื่อเลือกทำความตกลงในเรื่องต่าง ๆ และเพื่อเลือกตั้งผู้บริหารและเจ้าหน้าที่บางตำแหน่ง

ส่วนในทาว์น หรือทาว์นชิพที่ไม่มีทาว์นมีที่ตั้ง ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่นแทน การบริหารงานของทาว์น หรือทาว์นชิพ ดำเนินการโดยคณะกรรมการทาว์นชิพ (Township Board) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ๓ - ๗ คน โดยทั่วไปจะมีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบการจัดบริการสาธารณะพื้นที่ด้านต่าง ๆ ดูแลถนน สะพาน การดับเพลิง การกู้ภัย

๔.๑.๑.๔ สคูล ดิสทริคท์ (School District)

สคูล ดิสทริคท์ เป็นรูปแบบหนึ่งของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มี วัตถุประสงค์เฉพาะ (Special Purpose) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดบริการด้านการศึกษาในระดับประถม ศึกษาและมัธยมศึกษาในโรงเรียนที่เป็นของรัฐ โดยมีคณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน หรือมาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อมด้วยการเสนอชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

บางแห่งเรียกชื่อว่า คณะกรรมการโรงเรียน (School Board หรือ School Committee) บางแห่งเรียกชื่อว่า คณะกรรมการจัดการทรัพย์สิน (Board of Trustees) ทำหน้าที่ กำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ เพื่อใช้ในเขตโรงเรียน อาทิ การกำหนดค่าเล่าเรียนหลักสูตร ตำรา จำนวนครู อัตราเงินเดือนของครู

คณะกรรมการโรงเรียนนี้จะแต่งตั้งผู้อำนวยการ (Superintendent) จากมืออาชีพที่เคยมีประสบการณ์ ในการบริหารงานโรงเรียนมาก่อนเพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้า ฝ่ายบริหาร (Chief Executive of District) ในการบริหารงานประจำวันและน่านโยบายที่ได้รับจาก คณะกรรมการโรงเรียนไปปฏิบัติ อย่างไรก็ตามโรงเรียนในบางมลรัฐไม่มีคณะกรรมการโรงเรียน ดังที่กล่าวมา แต่อยู่ภายใต้การดำเนินงานของเคาน์ตีหรือมิวนิซิพอล

๔.๑.๑.๕ เขตพิเศษ (Special District)

เขตพิเศษนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ (Special Purpose) อีกหน่วยงาน นอกเหนือจากสคูล ดิสทริคท์ ถูกจัดตั้งขึ้นมาให้ทำหน้าที่ อย่างใดอย่างหนึ่งหรือเพียง ๒ - ๓ หน้าที่ โดยเฉพาะเขตพิเศษบริหารงานโดยคณะกรรมการ (District Board) ซึ่งมีที่มาจากหลายทาง อาทิ มาจากการแต่งตั้งของเคาน์ตี มิวนิซิพอล หรือมลรัฐ แต่โดยส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน มีขนาดประมาณ ๓ - ๗ คน เขตพิเศษมีบทบาท หน้าที่ การป้องกันอัคคีภัย การกำจัดสิ่งปฏิกูล การจัดการทรัพยากรน้ำ

สำหรับการปกครองท้องถิ่นมหานครนิวยอร์ก รัฐธรรมนูญแห่งรัฐนิวยอร์ก กำหนดให้เมืองครีนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย สำหรับมณฑลเมือง และหมู่บ้านต่าง ๆ องค์กรนิติบัญญัติเหล่านี้ได้รับอำนาจในการออกกฎหมายท้องถิ่นตามความจำเป็น เพื่อให้บริการแก่พลเมืองของตน และปฏิบัติตามพันธกรณีต่าง ๆ เขตการปกครองของรัฐนิวยอร์ก จึงเป็นหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลที่ให้บริการในท้องถิ่นในรัฐนิวยอร์ก รัฐแบ่งออกเป็น เมืองมณฑล เรียกว่า "เมือง" และหมู่บ้าน (เขตเลือกตั้งเดียวห้าเขตของนครนิวยอร์กมีเขตแดน

เดียวกับมณฑล) รูปแบบเป็นองค์กรเทศบาล โดยสภานิติบัญญัติแห่งรัฐนิวยอร์กภายใต้รัฐธรรมนูญแห่งรัฐนิวยอร์กเป็นหน่วยงานเดียวที่สามารถสร้างหน่วยงานของรัฐในรัฐ มีรัฐบาลของตัวเองบางครั้งไม่มีพนักงานที่ได้รับค่าจ้างที่ให้บริการในท้องถิ่น ศูนย์ของประชากรที่ไม่ได้จัดตั้งและมีรัฐบาลท้องถิ่นหรือไม่มีบริการจะกำหนดให้ชุมชนไม่ว่าจะเป็นเทศบาล ถูกกำหนดให้เป็นเมือง หรือหมู่บ้าน ไม่ได้กำหนดโดยประชากรหรือพื้นที่ แต่ในรูปแบบของรัฐบาลที่เลือกโดยผู้อยู่อาศัยและได้รับอนุมัติจากรัฐนิวยอร์กสภานิติบัญญัติ การที่มณฑลและเทศบาลที่รวมเข้าด้วยกันในรัฐนิวยอร์ก ทำให้การบริการแก่ผู้อยู่อาศัย และควบคุมคุณภาพได้ดี

- **นครนิวยอร์ก** หรือที่นิยมเรียกกันว่า **นิวยอร์กซิตี** (New York City ; NYC) เป็นเมืองใหญ่ที่สุดในสหรัฐอเมริกา เป็นเมืองที่เจริญที่สุดในโลก เป็นมหานครเอกของโลก จัดได้ว่าเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ การเงิน วัฒนธรรม บันเทิง ที่สำคัญที่สุดของโลกนิวยอร์กประกอบด้วย ๕ โบโรห์ (Borough) โดยในแต่ละโบโรห์ก็จะแบ่งแยกย่อยออกเป็นอีกหลายเขตชุมชนย่อย (Neighborhoods) โดยที่โบโรห์จะขึ้นอยู่กับเทศมณฑล หรือ เคาน์ตี (County) โดยเป็นเขตการปกครองของรัฐนิวยอร์ก ศูนย์กลางของมหานครนิวยอร์กคือ แมนแฮตตัน ซึ่งเป็นศูนย์กลางความเจริญของทั้งเมือง และถูกล้อมรอบด้วยโบโรห์อื่น

- **เดอะบรองซ์** โบโรห์ที่อยู่ทางตอนเหนือสุดของมหานครนิวยอร์ก เป็นที่ตั้งของสนามแยงกี้ สเตเดียม ถิ่นของทีมเบสบอล นิวยอร์ก แยงกี้ เดอะบรองซ์เป็นส่วนเดียวของมหานครนิวยอร์กที่ไม่ได้เป็นเกาะ (เป็นส่วนที่อยู่ติดกับแผ่นดินสหรัฐอเมริกา) และที่นี้ก็ยังเป็นต้นกำเนิดของวัฒนธรรมดนตรี แร็ป และ ฮิปฮอป ด้วย

- **บรูคลิน** เป็นโบโรห์ที่มีประชากรมากที่สุด มีทั้งเขตธุรกิจและเขตที่อยู่อาศัย (นอกจากแมนแฮตตันแล้ว บรูคลินเป็นโบโรห์เดียวที่มีการแบ่งย่านดาวน์ทาวน์ที่ชัดเจน และเป็นเขตธุรกิจที่ใหญ่เป็นอันดับ ๓ ของเมืองนิวยอร์ก) ในอดีตบรูคลินมีสถานะเป็นเมืองอิสระไม่ขึ้นอยู่กับการดูแลของเมืองใด จนกระทั่ง ค.ศ. ๑๘๙๘ ได้ถูกรวมเข้าเป็นส่วนหนึ่งของมหานครนิวยอร์ก

- **แมนแฮตตัน** มีลักษณะเป็นเกาะ ตั้งอยู่ในเทศมณฑลนิวยอร์ก มีประชากร ๑,๕๖๔,๓๙๘ คน เป็นศูนย์กลางความเจริญในทุกด้าน มีตึกระฟ้าจำนวนมาก เช่นทรัลพาร์ก พิพิธภัณฑ์ต่าง ๆ รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวตั้งอยู่ แมนแฮตตันเป็นบริเวณที่มีประชากรหนาแน่นที่สุด และค่าครองชีพสูงสุดในสหรัฐอเมริกา ในแมนแฮตตันจะมีแบ่งย่อยออกเป็นเขตชุมชนย่อยอีกหลายเขต เช่น ดาวน์ทาวน์ มิดทาวน์ อัปทาวน์ เฮลคิทเชน โซโห ฮาเล็ม ไชน่าทาวน์ ลิตเติลอิตาลี ไทเปกา เซลซี

- **ควีนส์** ตั้งอยู่ในเทศมณฑลควีนมีประชากร ๒,๒๒๕,๔๘๖ คน เป็นเขตที่มีประชากรหลากหลายเชื้อชาติมากที่สุดในสหรัฐอเมริกา มีพื้นที่มากที่สุดในบรรดา ๕ เขต

- **สแตตัน ไอส์แลนด์** ตั้งอยู่ในเทศมณฑลริชมอนด์ มีประชากร ๔๕๙,๗๓๗ คน เป็นเกาะที่อยู่แยกออกไปแตกต่างจากเขตอื่น

สรุป การจัดโครงสร้างการปกครองชั้นบน เรียกว่า มหานครนิวยอร์ก

การจัดหน่วยปกครองชั้นล่าง เรียกว่า เขตการปกครอง (Borough) มหานครนิวยอร์ก ฐานะเสมือนจังหวัดท้องถิ่นของมลรัฐ Borough ฐานะเสมือนเทศบาล ภายใต้จังหวัด ท้องถิ่นแต่ละ Borough จะประกอบด้วยเขต ชุมชนที่เรียกว่า (Community District) รองรับว่าเป็นหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับชุมชน และประธานชุมชน ที่มาจากการเลือกตั้ง

๔.๑.๒ มหานครลอนดอน ประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่อยู่ในทวีปยุโรป มีรูปแบบเป็นรัฐเดี่ยว (Unitary State) เช่นเดียวกับฝรั่งเศส แต่มีความแตกต่างจากฝรั่งเศส ในขณะที่ฝรั่งเศสมีการจัดระบบบริหารราชการแผ่นดินออกเป็น ๓ ระดับ คือ การบริหารราชการส่วนกลาง การบริหารราชการส่วนภูมิภาค และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น แต่สำหรับประเทศอังกฤษได้มีการจัดระบบบริหารราชการเพียง ๒ ระดับเท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยไม่มีการบริหารราชการส่วนภูมิภาค^{๕๓} สามารถอธิบายได้ดังนี้

๔.๑.๒.๑ ประวัติความเป็นมาการปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ

ระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษในปัจจุบัน ได้ผ่านการปรับโครงสร้างและรูปแบบมาหลายครั้ง ทั้งในเขตมหานคร เมืองใหญ่ และส่วนอื่น ๆ ของประเทศ ส่งผลให้การปกครองท้องถิ่นของอังกฤษค่อนข้างมีความสลับซับซ้อน ทั้งในเชิงของโครงสร้างภายนอก และโครงสร้างภายใน โดยที่แต่ละส่วนก็มีการจัดโครงสร้างและรูปแบบที่แตกต่างกันออกไป จนราวกันว่าระบบการปกครองท้องถิ่นของอังกฤษจะมีความสับสนวุ่นวายมากที่สุดประเทศหนึ่ง^{๕๔}

ก่อนการปฏิรูปใหญ่ในยุคทศวรรษที่ ๑๙๙๐ ระบบการปกครองท้องถิ่นในอังกฤษจะใช้โครงสร้างแบบสองชั้นครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ โดยมีโครงสร้างชั้นบนคือ สภาเขตและโครงสร้างชั้นล่างคือ สภาแขวง ซึ่งมีการปรับใช้ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบท

ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างนั้นเกิดขึ้นมานานแล้วโดยเฉพาะกลางยุค ๑๙๘๐ มีความต้องการที่จะปรับโครงสร้างใหม่โดยใช้ระบบชั้นเดียวทั่วประเทศ ซึ่งประสบความสำเร็จแต่เพียงบางส่วน เนื่องจากมีการคัดค้านจากประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นในหลาย ๆ พื้นที่ โดยเฉพาะในเขตนอกเมืองใหญ่ สำหรับโครงสร้างที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนั้นเกิดจากการศึกษาของคณะทำงานที่เรียกว่า คณะกรรมการปกครองท้องถิ่นที่รัฐบาลได้ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. ๑๙๙๒^{๕๕} เพื่อทำการศึกษา ทบทวนโครงสร้างและเขตพื้นที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่น จัดทำข้อเสนอและสำรวจประชามติของประชาชนเพื่อหาข้อสรุปสุดท้ายเสนอต่อรัฐบาล เนื่องจากรัฐบาลในขณะนั้นเห็นว่าการปกครองท้องถิ่นภายใต้โครงสร้างสองชั้นนั้นทำให้การบริการประชาชนในเขตพื้นที่ไม่มีประสิทธิภาพ และสร้างความซ้ำซ้อนและความสับสน โดยเฉพาะโครงสร้างส่วนบนนั้น ไม่ได้อยู่

^{๕๓} Forman F.N. and Baldwin N.D. J., *Mastering British Politic*, (London : Macmillan, ๑๙๖๖), p. ๓๓๘.

^{๕๔} Wilson David and Game Chris, *Local Government in the United Kingdom*, ๔th ed, (Hampshire : PALGRAVE MACMILLAN, ๒๐๐๖), p. ๑๕๕. อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์และคณะ, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๖๗, หน้า ๑๒๕.

^{๕๕} ปรีชญา เวสารัชช์, *การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ*, (กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑-๑๔.

ใกล้ชิดกับประชาชนผู้รับบริการทำให้การตอบสนองต่อความต้องการ และการรับการตรวจสอบจากประชาชนเป็นไปอย่างจำกัด ต่างจากโครงสร้างส่วนล่างที่มีความใกล้ชิดและมีความผูกพันกับประชาชนมากกว่า ดังนั้น การปรับโครงสร้างครั้งนี้จึงมุ่งที่จะยุบเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนบน ถ่ายโอนอำนาจไปสู่หน่วยการปกครองท้องถิ่นในโครงสร้างส่วนล่างที่มีขนาดเล็กก็จะเน้นการบูรณาการตัวเข้าด้วยกันเพื่อเพิ่มศักยภาพในการบริการ^{๕๖}

๔.๑.๒.๒ โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศอังกฤษ^{๕๗}

โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในปัจจุบัน มีลักษณะโครงสร้างแบบผสมผสาน ตามลักษณะของพื้นที่ดังต่อไปนี้

๑) ในเขตเมืองใหญ่ที่มีความเจริญและความหนาแน่นของประชากรสูง จะใช้โครงสร้างแบบชั้นเดียวในรูปแบบที่เรียกว่า สภามหานคร

๒) ในเขตพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยกว่าจะมีลักษณะผสมผสานคือพื้นที่บางส่วนของประชาชนและหน่วยการปกครองท้องถิ่นยอมรับการปรับโครงสร้างแบบชั้นเดียวโดยมีการบูรณาการหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีอยู่เดิมมาใช้หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบใหม่ที่เรียกว่า สภาเอกรูป ขณะที่ในพื้นที่อีกส่วนหนึ่งพึงพอใจที่จะใช้โครงสร้างแบบเดิมต่อไปคือระบบสองชั้น

๓) ในเขตมหานครลอนดอน การจัดโครงสร้างในส่วนนี้จะเป็นแบบสองชั้น ในส่วนโครงสร้างชั้นล่างจะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอนจำนวน ๓๒ แห่งรวมกับสหการนครลอนดอนอีกแห่งหนึ่ง รวมทั้งสิ้น ๓๓ แห่ง ในขณะที่ส่วนของโครงสร้างชั้นบนจะมีสำนักบริหารมหานครลอนดอนซึ่งจะมีพื้นที่การบริหารครอบคลุมมหานครลอนดอนทั้งหมด

๔.๑.๒.๓ การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น^{๕๘}

๑) ระดับภาค (Regional Level)

ภาคไม่ถือว่าเป็นเขตการปกครองหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในอดีตอันยาวนานที่ผ่านมา ไม่ปรากฏเขตการปกครองหรือองค์กรการปกครองนี้แต่เพียงถูกจัดตั้งขึ้นในยุคอดีตนายกรัฐมนตรีจอห์น เมเจอร์ ผู้นำพรรคอนุรักษนิยม เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๔ เพื่อจัดตั้งสำนักงานส่วนภูมิภาคของรัฐบาล หรือการบริหารราชการส่วนกลาง เพื่อทำหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจวางแผนและประสานงานภายในพื้นที่ระดับนี้ โดยแบ่งอังกฤษทั้งหมดออกเป็น ๙ ภาค อย่างไรก็ตามเขตการปกครองหรือองค์กรปกครองที่เรียกว่า ภาคนี้ ก็ไม่ถือว่าเป็นของหน่วยงานของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคเช่นเดียวกัน เพราะโครงสร้างการบริหารราชการของอังกฤษมีเพียง ๒ ระดับเท่านั้น คือ การบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

^{๕๖} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ ๔๙, หน้า ๑๔๗-๑๔๘.

^{๕๗} ปรัชญา เวสารัชช, การปกครองท้องถิ่นประเทศไทย, (กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๓), หน้า ๑๑ - ๑๔.

^{๕๘} บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๒๒), หน้า ๒๒ - ๒๕.

ส่วนกลางจัดตั้งสำนักงานในระดับภาคขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่ประสานงานซึ่งกันและกันระหว่างหน่วยงานของกระทรวงต่าง ๆ ที่กระจายตัวอยู่ในพื้นที่ต่าง ๆ อีกทั้งวัตถุประสงค์อีกประการหนึ่งของการกำหนดเขตการปกครองระดับนี้ขึ้นมาก็เพื่อใช้สำหรับคัดเลือกตัวแทนของคณะกรรมการภาคแห่งสหภาพยุโรป ภายในสนธิสัญญา มาสทริชต์

จุดเริ่มต้นของการจัดตั้งภาคมีการแบ่งพื้นที่ของอังกฤษออกเป็นทั้งหมด ๑๐ ภาค ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๙๘ มีการจัดแบ่งพื้นที่ใหม่ให้เหลือเพียง ๙ ภาค และมีองค์กร ที่เรียกว่า สภาภาค (Regional Assembly) ซึ่งสมาชิกสภาภาค มาจากการคัดเลือกของรัฐบาลกลาง โดยคัดเลือกจากสมาชิกในระดับท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนภายในภาค สมาชิกสภาภาคจึงไม่ได้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน แต่มาจากการเลือกตั้งโดยทางอ้อม

อย่างไรก็ตาม เมื่อมาถึงปี ค.ศ. ๒๐๐๗ นายกรัฐมนตรีคนใหม่ ที่มาจากพรรคแรงงาน คือ กอร์ดอน บราวน์ ได้เน้นให้ความสำคัญต่อการมีอำนาจที่เพิ่มมากขึ้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงประกาศให้สภาภาคจะต้องยุติบทุกพื้นที่ทั้งหมดและถอนตัวออกไปภายในปี ค.ศ. ๒๐๑๐

๒) ระดับเขต (County Level)^{๕๙} เขตหรือเคาน์ตี

นับเป็นพื้นที่ของการปกครองท้องถิ่นอยู่ในระดับบน (Upper Tier) โดยแบ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น ๔ ประเภท คือ เขตมหานคร (Metropolitan County) เขตนอกมหานคร (Non - Metropolitan County) หรือ ไชร์เคาน์ตี (Shire County) องค์กรเอกเทศ (Unitary Authority) และมหานครลอนดอน รายละเอียดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีดังนี้

ก. เขตมหานคร (Metropolitan Country)

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทนี้จัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. ๑๙๗๒ (The Local Government Act ๑๙๗๒) เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๗๔ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อรองรับการขยายตัวของความเป็นเมืองที่มีมาอย่างต่อเนื่อง ตั้งอยู่ในเขตพื้นที่มหานครที่มีประชากรอยู่ระหว่าง ๑.๒ - ๒.๘ ล้านคน ในพื้นที่ที่เป็นจุดศูนย์กลางด้านอุตสาหกรรม และการพาณิชย์โดยไม่นับรวมพื้นที่ทั้งหมดของอังกฤษ

ปัจจุบันมีประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตมหานคร ร้อยละ ๒๒ ของจำนวนประชากรทั้งหมดของอังกฤษ เขตมหานครมีจำนวนทั้งหมด ๖ แห่ง ได้แก่ มหานครแมนเชสเตอร์ (Greater Manchester) เมอร์ซีย์ไซด์ (Merseyside) เซ้าท์ยอร์กไชร์ (South Yorkshire) ไทน์ แอนด์แวย์ (Tyne and Wear) เวสต์มิดแลนด์ (West Midlands) และเวสต์ยอร์กไชร์ (West Yorkshire)

เขตมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มี ๒ ระดับ (Two - Tier Structure) โดยเขตมหานคร

^{๕๙} ชำนาญ จันทร์เรือง, การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.), หน้า ๕๖ - ๕๙.

จัดอยู่ในโครงสร้างระดับบน (Upper - Tier) ส่วนโครงสร้างระดับล่าง (Lower - Tier) แบ่งเขตมหานครออกเป็นแขวงมหานคร^{๖๐}

ในช่วงเริ่มแรกของการจัดตั้งเขตมหานครบริหารงานโดยสภาเขตมหานคร (Metropolitan County Council) ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ อยู่ในตำแหน่งวาระละ ๔ ปี แต่ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ ได้มีกฎหมายยกเลิกสภาเขตมหานคร เป็นผลทำให้การดำเนินงานในพื้นที่ปรากฏออกมาในรูปของการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม (Joint Board) กับพื้นที่ หรือหน่วยการปกครองในระดับล่าง อาทิ ด้านการป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ตำรวจ การขนส่งมวลชน

ข. เขตนอกมหานคร (Non - Metropolitan County)

เป็นเขตพื้นที่ที่มีชื่อลงท้ายด้วย Shire ทั้งหมด เช่น เบดฟอร์ดไชร์ (Bedfordshire) บักกิงแฮมไชร์ (Buckinghamshire) ถึงแม้ว่า มีหลายแห่งที่ไม่มีคำว่า Shire ลงท้ายก็ตาม แต่ในอดีตเคยมีแล้วถูกตัดออกไปภายหลัง อาทิ เดวอน (Devon) ในอดีต คือ เดวอนไชร์ (Devonshire)

เขตนอกมหานครเป็นพื้นที่ที่มีประชากรอยู่ระหว่าง ๓๐๐,๐๐๐ คน จนถึง ๑.๔ ล้านคน เป็นองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกจัดตั้งขึ้นภายใต้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นที่มี ๒ ระดับ (Two - Tier Structure) เช่นเดียวกับเขตมหานคร โดยเขตนอกมหานครจัดอยู่ในโครงสร้าง ระดับบน (Upper -Tier) ส่วนโครงสร้างระดับล่าง (Lower - Tier) แบ่งเขตนอกมหานครออกเป็นแขวง นอกมหานคร (Non - Metropolitan District)

อำนาจหน้าที่ของเขตนอกมหานครรับผิดชอบด้านการศึกษาด้าน การบริการสังคม การขนส่งและถนนไฮเวย์ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย งานกำจัดขยะมูลฝอย และการร่วมมือกับองค์ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในรูปของคณะกรรมการร่วมในด้านการบริหารงานตำรวจ

ค. องค์การเอกเทศ (Unitary Authority)

องค์การเอกเทศเป็นรูปแบบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีเพียงระดับเดียว (Single Tier) จึงครอบคลุมพื้นที่ทั้งในส่วนของระดับเขตและระดับแขวง มีอำนาจหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมพื้นที่ในเขตเมืองที่มีขนาดใหญ่ในทุก ๆ ด้าน ที่ไม่มีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับล่าง โดยจัดตั้งขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติการปกครองท้องถิ่น ค.ศ. ๑๙๙๒ (The Local Government Act ๑๙๙๒) องค์การเอกเทศปัจจุบันมีทั้งหมด ๔๑ แห่ง

ประวัติความเป็นมาขององค์การเอกเทศนั้น ในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ เมื่อมีการจัดตั้งสภาเขต (County Council) เป็นครั้งแรก ก็ได้มีการจัดตั้งองค์การเอกเทศด้วย โดยเรียกว่า เคาน์ตี้โบโร (County Borough) ซึ่งบริหารงานโดยอิสระแยกออกจากสภาเขต

^{๖๐} Andrew Steves, History and Many Post-war Reforms Shape Local Government in the UK, Retrieved ๒๘ September, ๒๐๑๓ from http://www.citymayors.com/government/uk_government.html

โดยเคาน์ตี้เบอโรครอบคลุมพื้นที่เขตเมืองและเมืองขนาดใหญ่ต่อมา ในปี ค.ศ. ๑๙๗๔ มีการยุบเลิกเคาน์ตี้เบอโรแล้วแทนที่ด้วยระบบการปกครองท้องถิ่น ๒ ระดับ (Two - Tier System)

อย่างไรก็ตาม ในช่วงทศวรรษ ปี ๑๙๙๐ เป็นที่ปรากฏอย่างชัดเจนว่าระบบการปกครองท้องถิ่น ๒ ระดับ ในหลายพื้นที่ที่มีปัญหาเรื่องความทับซ้อนยุ่งเหยิง และขาดประสิทธิภาพ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งหันกลับมาใช้รูปแบบเดิมอีกครั้งหนึ่ง แต่เปลี่ยนจากชื่อเดิม คือ เคาน์ตี้เบอโร มาเป็น “องค์การเอกเทศ” ในปี ค.ศ. ๑๙๙๒

ง.มหานครลอนดอน (Greater London)

มหานครลอนดอนเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนหรือ ระดับเขตของกรุงลอนดอน จัดตั้งขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๖๕ และถูกแบ่งย่อยไปยังพื้นที่ระดับแขวง ออกเป็นลอนดอน เบอโร ๓๒ แห่ง และสหการนครลอนดอนแต่ละแห่งมีสภาพรับผิดชอบในการให้บริการท้องถิ่นในเขตพื้นที่ของตนเอง^{๖๑}

มหานครลอนดอนบริหารงานโดยสำนักบริหารมหานครลอนดอน ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี หรือแมร์แห่งลอนดอน และสมาชิกสภาลอนดอนจำนวน ๒๕ คน

สำนักบริหารมหานครลอนดอนถูกจัดขึ้นภายใต้พระราชบัญญัติสำนักบริหารมหานครลอนดอน ค.ศ. ๑๙๙๙ (The Greater London Authority Act ๑๙๙๙) แทนที่สภามหานครลอนดอนที่ถูกยกเลิกไปเมื่อปี ค.ศ. ๑๙๙๖ เนื่องจากสภาลอนดอน เบอโร ซึ่งกระจายตัวอยู่รอบนอกของมหานครลอนดอน เห็นว่าภารกิจของสภามหานครลอนดอน เป็นสิ่งที่สภาลอนดอน เบอโร ก็สามารถทำได้ไม่แพ้กัน

การจัดตั้งสำนักบริหารมหานครลอนดอนขึ้นแทนที่จะถูกกำหนดให้สำนักงานแห่งนี้ทำงานในลักษณะของการประสานงานระหว่างลอนดอน เบอโร ทั้ง ๓๒ แห่งกับแมร์แห่งลอนดอน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง โดยให้บทบาทที่สำคัญในการเป็นตัวแทนเพียงหนึ่งเดียวของมหานครลอนดอน เป็นแมร์ (Mayor) แห่งลอนดอนโดยมีสภาลอนดอน ทำหน้าที่ในการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของแมร์แห่งลอนดอน

สำนักบริหารมหานครลอนดอนมีหน้าที่รับผิดชอบในด้านการขนส่ง กิจการตำรวจ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย การวางแผนยุทธศาสตร์และการพัฒนา อย่างไรก็ตาม สำนักบริหารมหานครลอนดอนไม่ได้ทำหน้าที่ดังกล่าวด้วยตนเองโดยตรง แต่มีหน่วยงานในสังกัดรับผิดชอบในด้านต่าง ๆ ๔ แห่งด้วยกัน

ภายใต้นโยบายที่รับมาจากแมร์ แห่งลอนดอนและการรับรองของสภาลอนดอน คือ การขนส่งแห่งลอนดอน สำนักบริหารกิจการตำรวจแห่งมหานคร สำนักบริหารแผนอัคคีภัยและภาวะฉุกเฉิน และสำนักพัฒนาลอนดอน

^{๖๑} ปรินซ์ญา เวสาร์ซซ์, อังแล้ว เชียงอรธที่ ๙๒, หน้า ๑๑.

๓) ระดับแขวง (District)

แขวงนับเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับล่าง (Lower - Tier) โดยแบ่งออกเป็นแขวงมหานคร (Metropolitan District) แขวงนอกมหานคร (Non - Metropolitan District) หรือ ไชร์ดิสทริคท์ (Shire District) ลอนดอนบอโร (London Borough) และนครลอนดอน (City of London) รายละเอียดแต่ประเภทมีดังนี้

ก. แขวงมหานคร (Metropolitan District)

แขวงมหานครเป็นเขตพื้นที่ที่มีประชากรราว ๑๕๐,๐๐๐ คน ขึ้นไป จนถึง ๑ ล้านคน ปัจจุบันมีแขวงมหานครรวมทั้งสิ้น ๓๖ แห่ง เมื่อสภาเขตมหานคร ถูกยุบเลิกในปี ค.ศ. ๑๙๘๖ อำนาจหน้าที่ทั้งหมดที่สภาเขตมหานครเคยรับผิดชอบก็ถูกโอนไปยัง สภาแขวงมหานคร เว้นแต่บางอย่างที่ว่าอำนาจหน้าที่ถูกดำเนินการโดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม อาทิ การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย ตำรวจ การจัดเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น

ข. แขวงนอกมหานคร (Non - Metropolitan District)

แขวงนอกมหานคร หรือที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่า ไชร์ดิสทริคท์ (Shire District) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างหรือระดับย่อยของเขตนอกมหานคร (Non - Metropolitan county) หรือ (Shire County) เป็นเขตพื้นที่ที่มีประชากรราว ๒๕,๐๐๐ คน จนถึง ๒๐๐,๐๐๐ คน ปัจจุบันมีแขวงนอกมหานครรวมทั้งสิ้น ๒๘๔ แห่ง แขวงนอกมหานคร มีสภาแขวง (District Council) เป็นองค์กรรับผิดชอบในการให้บริการประชาชนและท้องถิ่น ในด้านต่าง ๆ ได้แก่ การวางแผนงานท้องถิ่น การควบคุมการก่อสร้าง การเคหะ การดูแลและบำรุงรักษาถนน สภาพแวดล้อม ตลาด การจัดเก็บขยะ สุสานและฌาปนกิจสถาน สวนสาธารณะ การพักผ่อน การท่องเที่ยว

ค. ลอนดอน บอโร (London Borough)

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า มหานครลอนดอนเป็นเขต การปกครองท้องถิ่นในระดับบนหรือเขต ประกอบด้วย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระดับแขวง คือ ลอนดอน บอโร ๓๒ แห่ง และนครลอนดอน ๑ แห่ง โดยลอนดอน บอโร ๑๒ แห่ง อยู่ในใจกลางของมหานครลอนดอน ส่วนที่เหลืออยู่ในพื้นที่รอบนอกของมหานคร

ลอนดอน บอโร แต่ละแห่งบริหารงานโดยสภาลอนดอน บอโร (London Borough Council) ซึ่งสมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน อยู่ในตำแหน่งวาระละ ๔ ปี รับผิดชอบภารกิจในการให้บริการท้องถิ่นในด้านต่าง ๆ อาทิ โรงเรียน การบริการสังคม การจัดเก็บขยะมูลฝอย การดูแลรักษาถนน

ง. นครลอนดอน (City of London)

นครลอนดอนตั้งอยู่ในพื้นที่มหานครลอนดอน (Greater London) ถือเป็นพื้นที่ที่อยู่ใจกลางลอนดอนมาตั้งแต่อดีต เนื้อที่มีขนาดเล็กเพียง ๑ ตารางไมล์ เท่านั้น และมีความคงที่ไม่เคยเปลี่ยนแปลงนับตั้งแต่ยุคกลางเป็นต้นมา นครลอนดอนเป็นศูนย์กลาง ทางธุรกิจการค้า และเป็นศูนย์กลางทางการเงินชั้นนำของโลกเทียบเคียงได้กับนครนิวยอร์ก

ของสหรัฐอเมริกา เพราะมีหน่วยงานที่สำคัญ ๆ ตั้งอยู่ อาทิ ตลาดหลักทรัพย์ลอนดอน ธนาคารกลางแห่งอังกฤษ ธนาคารพาณิชย์ชั้นนำของโลกหลายแห่ง อาทิ ธนาคารบาร์เคลย์ ธนาคารเอสบีซีซี มีประชากรอาศัยอยู่ไม่ถึง ๑๐,๐๐๐ คน แต่ในช่วงเวลาทำงานตอนกลางวันมีประชาชนเข้ามาในนครลอนดอนสูงถึง ๔๕๐,๐๐๐ คน

นครลอนดอนบริหารงานโดยสหการแห่งนครลอนดอนของอังกฤษ จะมี ๒ ระดับ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งต่างก็มีสถานะทางกฎหมายเท่าเทียมกัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับแขวงไม่ถูกควบคุมและตรวจสอบจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเขต แต่มีกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งหรือต่างระดับสามารถร่วมมือกันโดยการจัดตั้งคณะกรรมการร่วม Joint Board เพื่อแก้ไขปัญหาหรือบริหารงานร่วมกัน อาทิ งานตำรวจ งานป้องกันและบรรเทาอัคคีภัย งานป้องกันฝ่ายพลเรือน เป็นต้น

สรุป โครงสร้างระดับบนเป็นการบริหารของเทศบาลกรุงลอนดอน มีนายกเทศมนตรีเทศบาลกรุงลอนดอนทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในกรุงลอนดอน ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลกรุงลอนดอนมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในกรุงลอนดอน

โครงสร้างในระดับล่างจะประกอบไปด้วยเทศบาลนครลอนดอน และเทศบาลต่าง ๆ (London Boroughs) เฉพาะเทศบาลนครลอนดอน เรียกว่า นายกเทศมนตรีเทศบาลนครลอนดอน ส่วนเทศบาลต่าง ๆ เรียกว่า นายกเทศมนตรี หรือประธานสภาเทศบาล



ภาพที่ ๕ การจัดโครงสร้างการบริหารมหานครลอนดอน ประเทศอังกฤษ

๔.๑.๓ มหานครปารีส ประเทศฝรั่งเศส^{๒๒}

ปัจจุบันระบบการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส มีการจัดโครงสร้างในแบบสามชั้น (Tree - Tier System) ซึ่งประกอบไปด้วย ภาค (Région) จังหวัด (Département) และเทศบาล (Commune) ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ นอกจากนี้จะมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งประกอบไปด้วย การบริหารงานในเขตมหานครปารีสและเขตเมืองใหญ่

^{๒๒} สมาน รังสิโยภิญช์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย : สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๔๓), หน้า ๑๕ - ๒๐.

(เมือง Lyon และเมือง Marseille) และการปกครองนอกแผ่นดินใหญ่ (Mainland) ประกอบด้วย เกาะ Cosica, จังหวัดโพ้นทะเล (DOM), และดินแดนโพ้นทะเล (TOM)

๔.๑.๓.๑ โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส^{๖๓}

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศฝรั่งเศสมีอยู่ ๒ รูปแบบ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปที่ใช้กันอยู่ทั่วประเทศ อันได้แก่ เทศบาล (Commune) จังหวัด (Département) และแคว้น (Région) กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ที่ใช้อยู่ในบางพื้นที่ที่ต้องมีสถานะ และการดำเนินงานเป็นพิเศษแตกต่างจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

๑) เทศบาล (Commune)

คอมมูนหรือเทศบาล ถือได้ว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในระดับรากฐานที่มีความเก่าแก่และมีขนาดเล็กที่สุดเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ มีจำนวนทั้งสิ้นประมาณ ๓๖,๖๘๑ แห่ง

โดยทั่วไปเทศบาลหรือคอมมูนจะถูกมองว่าเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กและขาดศักยภาพทางการบริหาร แต่ในอีกด้านหนึ่งประชาชนชาวฝรั่งเศสกลับมีความผูกพันและระบุดตนเอง เข้ากับคอมมูนที่ตนอาศัยอยู่อย่างแนบแน่น เนื่องจากคอมมูนนั้นเปรียบเสมือนกับสัญลักษณ์ของการแสดงตนเองในฐานะพลเมืองด้วยจำนวนที่มาก และความหลากหลายที่มีอยู่ ทำให้เป็นการยากที่จะอธิบายถึงลักษณะร่วมของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในระดับนี้

๑.๑) สภาเทศบาล (Conseil Municipal)

สภาเทศบาล ประกอบด้วย สมาชิกที่ได้รับการเลือกตั้งโดยตรงจากราษฎรในเขตเทศบาลนั้นให้เข้ามาดำรงตำแหน่ง สมาชิกสภาเทศบาลจะมีจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในเขตเทศบาลนั้น สมาชิกสภาเทศบาลมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี อาจจะได้รับเลือกตั้งอีกได้

ผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งสมาชิกสภาเทศบาล ได้แก่ ผู้มีสัญชาติฝรั่งเศส ที่มีอายุไม่ต่ำกว่า ๑๘ ปีบริบูรณ์ และมีความสามารถตามกฎหมาย นอกจากนี้ยังจะต้องเป็นผู้มีภูมิลำเนาอยู่ในเขตเทศบาลนั้นไม่น้อยกว่า ๖ เดือน หรือเป็นผู้เสียภาษีให้แก่เทศบาลนั้นไม่ต่ำกว่า ๔ ปี หรือเป็นข้าราชการที่ถูกส่งมาประจำและมีภูมิลำเนาในเขตเทศบาลนั้น ส่วนผู้สมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาเทศบาลก็ต้องเป็นผู้มีคุณสมบัติเช่นเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้งแต่มีข้อยกเว้นบางประการ อาทิ ห้ามอดีตสมาชิกสภาเทศบาลที่ถูกศาลปกครองสั่งให้พ้นจากตำแหน่งเนื่องจากปฏิเสธไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดสมัครเข้ารับเลือกตั้งภายในระยะเวลา ๑ ปีนับแต่วันที่ถูกลงโทษให้พ้นจากตำแหน่ง

^{๖๓} นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, ๒๕๔๔), หน้า ๔๕.

๑.๒) นายกเทศมนตรี (Maire)

นายกเทศมนตรีและเทศมนตรีมีวาระการดำรงตำแหน่ง เท่ากับวาระการดำรงตำแหน่งของตนในฐานะสมาชิกสภาเทศบาล คือ ๖ ปี

นายกเทศมนตรีมี ๒ ฐานะคือ ฐานะที่เป็นตัวแทน ของส่วนกลางและฝ่ายบริหารของเทศบาล

กฎหมายลงวันที่ ๑๙ พฤศจิกายน ค.ศ. ๑๙๘๒ บัญญัติให้ สภาเทศบาลแต่ละแห่งกำหนดจำนวนเทศมนตรีของตนได้เองโดยมีหลักเกณฑ์ว่าอย่างน้อยในแต่ละ เทศบาลจะต้องมีเทศมนตรี ๑ คน และอย่างมากต้องไม่เกินร้อยละ ๓๐ ของจำนวนสมาชิก สภาเทศบาล เทศมนตรี ได้รับการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขเดียวกันกับการเลือกตั้ง นายกเทศมนตรีคือ ต้องเป็นสมาชิกสภาเทศบาลและได้รับการเลือกตั้งจากเทศบาลภายหลัง จากการที่ได้มีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีเสร็จเรียบร้อยแล้ว นายกเทศมนตรีไม่สามารถถูกเพิก ถอนโดยสภาเทศบาลได้ การเพิกถอนจะทำได้โดยรัฐ กฎศีกษาของคณะรัฐมนตรี

๒) จังหวัด (Département)

จังหวัดเกิดขึ้นอย่างเป็นทางการภายหลังการปฏิวัติครั้งใหญ่ ในปี ค.ศ. ๑๗๘๙ โดยกฎหมายลงวันที่ ๘ มกราคม ค.ศ. ๑๗๙๐ ต่อมาได้มีกฎหมายลงวันที่ ๑๐ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๘๓๘ จัดระบบจังหวัดใหม่โดยให้มีฐานะเป็นนิติบุคคล อำนาจหน้าที่ ของจังหวัดถูกกำหนดในกฎหมายลง วันที่ ๑๐ สิงหาคม ค.ศ. ๑๘๗๑ ซึ่งกำหนดให้มีผู้ว่าการจังหวัด ซึ่งเป็นข้าราชการจากส่วนกลางทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด แต่อย่างไรก็ตาม ต่อมาได้มี กฎหมายลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ โอนอำนาจดังกล่าวไปเป็นของประธานสภาจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชน

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบจังหวัดมีจำนวนทั้งสิ้น ๙๕ แห่ง (และอีก ๕ แห่งในจังหวัดโพ้นทะเล) มีอำนาจหน้าที่ในการให้ความสนับสนุนการทำงานของหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล จัดทำบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถ ของเทศบาลหรือกิจการที่ครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ รวมถึงบทบาทในฐานะผู้ประสานงาน ระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นหรือองค์กรความร่วมมือเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ ประเทศ ฝรั่งเศสมีจังหวัดอยู่ ๑๐๐ จังหวัด โครงสร้างของจังหวัดประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาจังหวัด ประธานสภาจังหวัด ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารและสำนักงานจังหวัด

๒.๑) สภาจังหวัด (Conseil général)^{๖๔}

สภาจังหวัด ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้ง จากประชากรในเขตจังหวัดนั้น โดยในเขตจังหวัดจะแบ่งเป็น Canton จำนวน Canton ในเขต จังหวัดขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรของจังหวัดนั้น แต่ละ Canton มีสิทธิเลือกสมาชิกสภา

^{๖๔} ไกรวิทย์ พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมิติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๕, (กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๕), หน้า ๑๐๗.

จังหวัด ๑ คน การเลือกตั้งสมาชิกสภาจังหวัดในแต่ละ Canton จะเป็นการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในแต่ละ Canton

สำหรับการปฏิบัติงานของสภาจังหวัดนั้น สภาจังหวัดจะต้องมีการประชุมอย่างน้อย ๑ ครั้งต่อ ๓ เดือน การประชุมวาระพิเศษสามารถมีได้โดยการร้องขอของสมาชิกสภาจังหวัดจำนวนอย่างน้อย ๑ ใน ๓ หรือโดยคณะกรรมการสามัญ ประชาชนสามารถเข้าฟังการประชุมได้ ตัวแทนของรัฐประจำจังหวัดไม่สามารถเข้าร่วมฟังการประชุมได้เว้นแต่จะได้รับความเห็นชอบจากประธานสภาจังหวัดหรือตามคำขอของนายกรัฐมนตรี การยุบสภาจังหวัดสามารถทำได้โดยรัฐกฤษฎีกาของคณะรัฐมนตรีเฉพาะในกรณีที่การปฏิบัติงานของสภาจังหวัดไม่สามารถดำเนินงานต่อไปได้^{๖๕}

๒.๒) ประธานสภาจังหวัด (Président du conseil général) ประธานสภาจังหวัดได้รับการเลือกตั้งจากสมาชิกสภาจังหวัด มีระยะเวลาในการดำรงตำแหน่ง ๓ ปี ทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด

ประธานสภาจังหวัดมีหน้าที่เตรียมและนำมติของสภาจังหวัดไปปฏิบัติบริหารงบประมาณของจังหวัดเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการในจังหวัด รวมทั้งดูแลทรัพย์สินต่าง ๆ ของจังหวัด

๒.๓) คณะทำงาน (Bureau)

คณะทำงาน ประกอบด้วย ประธานสภาจังหวัด รองประธานสภาจังหวัด จำนวนอย่างน้อย ๔ คน แต่ไม่เกิน ๑๐ คน และสมาชิกสภาจังหวัดอื่น ๆ อีกจำนวนหนึ่งตามที่สภาจังหวัดกำหนด โดยสมาชิกสภาจังหวัดเป็นผู้เลือกคณะทำงานภายหลังที่ได้มีการเลือกประธานสภาจังหวัดไปแล้ว

คณะทำงานทำตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากสภาจังหวัด ให้กระทำการแทนในเรื่องใดเรื่องหนึ่งได้ยกเว้นเรื่องการอนุมัติงบประมาณ และการรับรองบัญชีจังหวัด คณะทำงานไม่ถือว่าเป็นฝ่ายบริหารของจังหวัด แต่ถือว่าเป็นทีมงานของประธานสภาจังหวัด

๓) แคว้น (Région)^{๖๖}

ตั้งแต่ปี ค.ศ. ๑๙๖๐ เป็นต้นมา ฝ่ายบริหารของประเทศฝรั่งเศสพยายามที่จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่กว่าจังหวัดขึ้นมา เพื่อแบ่งเบาภาระของส่วนกลางในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยในปี ค.ศ. ๑๙๖๙ นายพลเดอโกลล์ได้ขอให้ประชาชนออกเสียงแสดงลงประชามติเกี่ยวกับการจัดตั้ง “แคว้น” ขึ้นมาเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ปรากฏว่าประชาชนส่วนใหญ่ออกเสียงไม่เห็นด้วย ต่อมาในปี ค.ศ. ๑๙๗๒ รัฐบัญญัติลงวันที่ ๕ กรกฎาคม ได้จัดตั้ง “แคว้น” ขึ้นมาโดยไม่ให้มีสถานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ให้มีสถานะเป็นองค์กรมหาชนอิสระ มีหน้าที่ด้านการพัฒนา

^{๖๖} นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว เชียงอรุณที่ ๕๑, หน้า ๕๘.

เศรษฐกิจและสังคมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ในเขต แคว้น ดังนั้น จึงทำให้เกิดความสัมพันธ์ระหว่างแคว้นกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จนในกระทั่ง เมื่อปี ค.ศ. ๑๙๘๒ รัฐบัญญัติลงวันที่ ๒ มีนาคม จึงได้จัดตั้งแคว้นให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเนื่องจากรัฐธรรมนูญของประเทศฝรั่งเศสบัญญัติไว้ในมาตรา ๗๒ ว่า “... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายมีอำนาจที่จะบริหารงานของตนเองได้อย่างอิสระ โดยมีสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งภายใต้เงื่อนไขที่บัญญัติโดยกฎหมาย” ดังนั้น แคว้นจึงต้องมีสภาแคว้นที่มาจากการเลือกตั้ง

ปัจจุบันประเทศฝรั่งเศสประกอบด้วย ๒๖ แคว้น แต่ละแคว้นประกอบด้วย องค์กร ๓ องค์กร คือ สภาแคว้นทำหน้าที่ฝ่ายสภา ประธานสภาแคว้นทำหน้าที่ฝ่ายบริหาร และคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมทำหน้าที่เป็นองค์กรที่ปรึกษา

๓.๑) สภาแคว้น (Conseil régional)

สภาแคว้น ประกอบด้วย สมาชิกสภาภาคที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยมีจำนวนที่แน่นอนตามที่กำหนดไว้ในรัฐบัญญัติลงวันที่ ๑๐ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๕ สมาชิกสภาแคว้นต้องมีคุณสมบัติเดียวกับผู้มีสิทธิออกเสียงเลือกตั้ง และจะต้องมีอายุไม่ต่ำกว่า ๒๑ ปี บริบูรณ์ พร้อมทั้งต้องมีความผูกพันกับแคว้น สำหรับการเลือกตั้งสมาชิกสภาแคว้นนั้น แต่ละจังหวัดที่อยู่ในเขตภาคจะเลือกตั้งสมาชิกสภาตามจำนวนที่กฎหมายกำหนดไว้สำหรับแต่ละจังหวัด สมาชิกสภาแคว้นมีวาระการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี

๓.๒) ประธานสภาแคว้นและคณะทำงาน (Président du conseil regional et le bureau)

ประธานสภาแคว้นได้รับการเลือกตั้งโดยสภาแคว้นจากบรรดาสมาชิกด้วยตนเอง มีวาระการดำรงตำแหน่งเท่ากับการดำรงตำแหน่งของสมาชิกสภาแคว้น ส่วนกรณีของคณะทำงาน (bureau) ของสภาแคว้น ประกอบด้วย สมาชิกซึ่งได้รับการเลือกตั้งโดยสภาแคว้นจากบรรดาสมาชิกภาคเช่นกัน ตามจำนวนที่แต่ละสภาภาคจะเป็นผู้กำหนดเองตามความต้องการ โดยจะต้องประกอบด้วย รองประธานสภาแคว้นจำนวนไม่น้อยกว่า ๔ คน และไม่เกิน ๑๐ คน

๓.๓) คณะกรรมการเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (Comité économique social et environnement)

คณะกรรมการเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของแต่ละแคว้น ประกอบด้วย กรรมการจำนวนระหว่าง ๔๐ - ๑๑๐ คน ซึ่งกำหนดโดยกฤษฎีกาลงวันที่ ๑๑ ตุลาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ ได้กำหนดถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม ในแต่ละแคว้นไว้ว่าจะต้องประกอบด้วยกรรมการ ๔ ประเภท คือ ตัวแทนของวิสาหกิจและผู้ประกอบวิชาชีพอิสระ ตัวแทนของสหภาพแรงงาน ตัวแทนขององค์กรที่มีส่วนร่วมในการดำเนินกิจกรรมของแคว้น และผู้ทรงคุณวุฒิต่าง ๆ ตามที่กำหนดไว้ในรัฐกฤษฎีกา กรรมการเศรษฐกิจและสังคม มีวาระในการดำรงตำแหน่ง ๖ ปี คณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคม

ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของสภาแคว้น และประธานสภาแคว้นในเรื่องเศรษฐกิจและสังคมต่าง ๆ อาทิ การให้ความเห็นเกี่ยวกับร่างข้อบัญญัติงบประมาณของภาค แผนพัฒนาภาค แผนพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรมของภาค เป็นต้น

๔) การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

นอกเหนือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นทั้ง ๓ รูปแบบข้างต้นแล้ว ในฝรั่งเศสยังได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเพื่อทำหน้าที่ในเขตเมืองใหญ่ ที่มีจำนวนประชากรหนาแน่นและมีสภาพความเป็นเมืองสูง ซึ่งประกอบไปด้วย การปกครองท้องถิ่นใน Paris และการปกครองท้องถิ่นในเขตเมืองใหญ่อีก ๒ แห่ง คือ Lyon และ Marseille

รัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐฝรั่งเศส ค.ศ. ๑๙๕๘ ได้บัญญัติถึงเรื่องการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไว้ในมาตรา ๗๓ และมาตรา ๗๔ คือ การวางระบบกฎหมายและการจัดระเบียบการปกครองจังหวัดโพ้นทะเลอาจปรับเปลี่ยนได้ตามความจำเป็นเพื่อให้เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น ดินแดนโพ้นทะเลของสาธารณรัฐ จะมีการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษ โดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนโดยสอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของรัฐ สภาพของดินแดนโพ้นทะเลกำหนดโดยกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ซึ่งจะต้องกำหนดเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ของสถาบันต่าง ๆ ของดินแดนโพ้นทะเล การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเหล่านี้จะทำได้ในรูปแบบอย่างเดียวกัน ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้น ๆ แล้ว การกำหนดหลักเกณฑ์อื่น ๆ เกี่ยวกับการจัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษของดินแดนโพ้นทะเล ให้กำหนดและแก้ไขเพิ่มเติมโดยรัฐบัญญัติและจะกระทำได้ภายหลังจากที่ได้ปรึกษาหารือกับสภาท้องถิ่นของดินแดนนั้น ๆ แล้ว

จะเห็นได้ว่า บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญทั้งสองมาตราเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษประเภทจังหวัดโพ้นทะเลที่จะจัดวางระเบียบกฎหมายและจัดระเบียบการปกครอง “ให้เหมาะสมกับสภาพแห่งท้องถิ่น” ได้ ในขณะที่ดินแดนโพ้นทะเลก็สามารถ “จัดองค์กรบริหารเป็นพิเศษโดยคำนึงถึงผลประโยชน์เฉพาะของดินแดนให้สอดคล้องกับผลประโยชน์ทั่วไปของสาธารณรัฐ” และนอกจากนี้บทบัญญัติในมาตรา ๗๒ แห่งรัฐธรรมนูญเองก็ยังสามารถกล่าวไว้ในตอนท้ายของวรรคแรกว่า “... องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นอาจจัดตั้งขึ้นได้โดยกฎหมาย” ดังนั้น เมืองใหญ่ ๆ อย่างเช่น เมือง Paris เมือง Lyon เมือง Marseille และเกาะ Corse จึงมีระบบการปกครองที่แตกต่างไปจากภาค จังหวัด และเทศบาลที่กำหนดไว้ในกฎหมายกลางเกี่ยวกับการกระจายอำนาจ ลงวันที่ ๒ มีนาคม ค.ศ. ๑๙๘๒

สำหรับโครงสร้างในระดับบนของมหานครปารีส จะประกอบด้วย ฝ่ายบริหาร คือ ผู้ว่าราชการจังหวัดปารีส หรืออาจจะเรียกว่าผู้ว่าราชการกรุงปารีส ซึ่งมาจากการแต่งตั้งและเป็นตัวแทนของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และฝ่ายนิติบัญญัติคือ สภาจังหวัดหรือสภาจังหวัดปารีส

โครงสร้างในระดับล่างของประเทศฝรั่งเศสจะประกอบด้วย นายกเทศมนตรีกับสภาเทศบาล โดยนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยอ้อม กล่าวคือ

มาจากสมาชิกสภาเทศบาลเลือกตั้งกันเองว่าจะให้ใครดำรงตำแหน่งเป็นนายกเทศมนตรี เพื่อทำหน้าที่เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหาร นอกจากนี้ จะมีฝ่ายนิติบัญญัติเรียกว่า สภาเทศบาล ประกอบด้วยสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตเทศบาล ซึ่งจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลจะมากน้อยเพียงใด ก็เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายของการบริหารท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส



ภาพที่ ๖ การจัดโครงสร้างการบริหารมหานครปารีส ประเทศฝรั่งเศส

๔.๑.๔ มหานครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น

๔.๑.๔.๑ ประวัติความเป็นมาการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น^{๖๗}

รัฐธรรมนูญ ค.ศ. ๑๙๔๖ ของญี่ปุ่นซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๓ พฤษภาคม ค.ศ. ๑๙๔๗ มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นไว้ในหมวดที่ ๘ ตามมาตราสำคัญดังต่อไปนี้

มาตรา ๙๒ มาตรา ๙๓ มาตรา ๙๔ และมาตรา ๙๕ ความว่า ระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับองค์การและการดำเนินการของหน่วยปกครองท้องถิ่นต้องกำหนดเป็นกฎหมาย โดยกฎหมายดังกล่าวจะต้องสอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของญี่ปุ่น นอกจากนี้ หน่วยการปกครองท้องถิ่นต้องมีสภาทำหน้าที่เป็นองค์กรให้ความคิดเห็นต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ ผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองท้องถิ่น สมาชิกสภา และพนักงานท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด ต้องได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนภายในเขตชุมชนของตนเอง องค์กรปกครองท้องถิ่นจะมีสิทธิในการจัดการทรัพย์สิน ดำเนินกิจการ และบริหารและออกกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ตามที่กฎหมายบัญญัติ รัฐสภาไม่อาจตรากฎหมายพิเศษ ซึ่งใช้กับหน่วยการปกครองท้องถิ่นหน่วยใดหน่วยหนึ่ง โดยเฉพาะหากไม่ได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่ของผู้ลงคะแนนเสียงในพื้นที่การปกครองท้องถิ่นนั้น ทั้งนี้ตามที่กฎหมายกำหนดไว้

นอกจากรัฐธรรมนูญแล้วยังมีกฎหมายสำคัญในการปกครองท้องถิ่น คือกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law) ค.ศ. ๑๙๔๗ ซึ่งระบุในมาตรา ๑ ว่า “วัตถุประสงค์ของกฎหมายฉบับนี้ คือ การแบ่งประเภทขององค์กรปกครองท้องถิ่น กำหนดกรอบองค์การและดำเนินงานกำหนดกฎเกณฑ์ความสัมพันธ์พื้นฐาน

^{๖๗} ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น, (กรุงเทพฯ : แอล เอส เพรส, ๒๕๔๒), หน้า ๖ - ๘.

ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่น ตามหลักการว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อประกันการบริหารงานอย่างเป็นประชาธิปไตยและมีประสิทธิภาพรวมทั้งการพัฒนาที่เหมาะสม” หลักการปกครองตนเองของท้องถิ่น มีความหมายสองนัย ดังนี้

นัยแรก ความสัมพันธ์กับรัฐ องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมมีอิสระ และสามารถดำเนินการในเรื่องเกี่ยวกับท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้มีการกระจายอำนาจบริหารแก่ท้องถิ่น ส่วนกลางควบคุมให้น้อยที่สุดและมีฐานะการเงินเพียงพอ

นัยที่สอง ความสัมพันธ์กับประชาชน องค์กรปกครองท้องถิ่นย่อมดำเนินการให้ตรงกับเจตนารมณ์ของประชาชน ทั้งนี้ องค์กรท้องถิ่นจะเป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่ และประชาชน ต้องสามารถควบคุมการดำเนินการขององค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างได้ผล กฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปกครองท้องถิ่นได้แก่

- ๑) กฎหมายว่าด้วยการบริหารบุคคล (Local Public Personnel Law)
- ๒) กฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งตำแหน่งสาธารณะ (Public Office Election Law)
- ๓) กฎหมายว่าด้วยการคลังสาธารณะของท้องถิ่น (Local Public Finance Law)
- ๔) กฎหมายว่าด้วยภาษีท้องถิ่น (Local Tax Law)
- ๕) กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรภาษีให้กับท้องถิ่น (Local Allocation Tax Law)

๖) กฎหมายว่าด้วยวิสาหกิจของท้องถิ่น (Local Public Enterprise Law) โดยทั่วไปการปกครองของแต่ละประเทศอาจมีสี่ระดับ (ระบบสหพันธรัฐ) หรือสามระดับ (ระบบเอกรัฐ) ญี่ปุ่นเป็นระบบเอกรัฐ จึงมีการปกครองระดับชาติ โดยรัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบครอบคลุมการปกครองท้องถิ่นที่ให้บริการพื้นฐาน หลักการปกครองท้องถิ่นในญี่ปุ่นปัจจุบันอยู่ที่การเป็นหน่วยการปกครองของรัฐบาลซึ่งเน้นชุมชนท้องถิ่น มิใช่เป็นหน่วยปกครองซึ่งทำหน้าที่เฉพาะด้าน ดังนั้น ท้องถิ่นจึงอยู่ใกล้ชิดกับชุมชน ผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี และสมาชิกสภาท้องถิ่น ได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากชุมชนที่ตนให้บริการ จังหวัดและเทศบาลจึงมีอำนาจครอบคลุมในเขตพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ

ถึงแม้ราชการส่วนกลางจะมีสำนักงานในพื้นที่ แต่ก็ทำงานอย่างเอกเทศ โดยไม่มีการประสานกับส่วนราชการอื่น กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ ไม่มีหน่วยงานใดที่เป็นตัวแทนของทั้งรัฐบาลกลางในพื้นที่ใด (ญี่ปุ่นไม่มีราชการภูมิภาคซึ่งเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางเช่นประเทศไทย)

กฎหมายปกครองตนเองของท้องถิ่นระบุให้มีจังหวัดและเทศบาล ดังที่เคยเป็นมาก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะออกมาบังคับใช้ในปี ค.ศ. ๑๙๔๗ กฎหมายกำหนดให้มีการเปลี่ยนแปลงเขตภูมิศาสตร์ของท้องถิ่นได้แต่ไม่ยอมให้มีการตั้งหน่วยการปกครอง

ท้องถิ่นใหม่ รวมทั้งไม่ยอมให้มีการยกเลิกหน่วยการปกครองท้องถิ่นเดิมจนเป็นผลให้หน่วยย่อยไม่ต้องขึ้นกับใคร

๔.๑.๔.๒ โครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

ญี่ปุ่นนับว่าเป็นประเทศที่เป็นรัฐเดี่ยว (Single State) โดยมองว่าระบบของเขาจะประกอบด้วยส่วนหนึ่งคือ รัฐบาลกลาง (Central Government) และอีกส่วนหนึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น (Local Government)

สำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นแยกได้เป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ คือ “รูปแบบทั่วไป” (Ordinary) และ “รูปแบบพิเศษ” (Special)

โครงสร้างของรูปแบบทั่วไปสามารถแบ่งออกเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับบนได้แก่ จังหวัด (Prefectures) และระดับล่าง ได้แก่ เทศบาล (Municipal) ซึ่งการปกครองในระดับจังหวัดนี้ จะมีพื้นที่การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด และลักษณะเช่นนี้ก็ไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้น จังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้ จะมีก็เฉพาะอำนาจสั่งการให้คำแนะนำ และแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้น ทั้งเทศบาลและจังหวัดจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันเฉพาะด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการบริการแก่ประชาชน^{๖๘}

๑) จังหวัด (Prefecture)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบจังหวัดมีด้วยกัน ๔๗ แห่ง เรียกชื่อต่างกันเป็น โต (To) โด (Do) ฟุ (Fu) และเคน (Ken)^{๖๙}

กรุงโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ ถือเป็นจังหวัดหนึ่ง เนื่องจากกรุงโตเกียวเป็นมหานคร (โต) จึงเรียกกันว่า โตเกียวโต (Tokyo - to) หรือมหานครโตเกียว แตกต่างจากจังหวัดอื่น และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นตรงที่มีการปกครองรูปแบบ Special Wards ภายในเขตพื้นที่

หน่วยการปกครองจังหวัดที่เรียกว่า โต หรือ ภาค (Region) มีฮอกไกโด เพียงแห่งเดียว ฟุมี ๒ หน่วย คือ เกียวโต และโอซาก้า นอกนั้นเป็นเคน

การเรียกชื่อต่างกันนี้สืบเนื่องมาจากเหตุผลทางประวัติศาสตร์เท่านั้น ไม่ใช่เพราะมีความแตกต่างกันทางด้านต่าง ๆ ทั้งนี้ ยกเว้นการเรียกชื่อกรุงโตเกียวเป็นเกียวโต เพราะกรุงโตเกียวแตกต่างกับจังหวัดอื่น ๆ อย่างเด่นชัด

ความรับผิดชอบของจังหวัดครอบคลุมภารกิจ ดังต่อไปนี้

^{๖๘} นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๔๙, หน้า ๑๙๒.

^{๖๙} Yokomichi, The Basic Structure of Local Government, (เอกสารประกอบการบรรยายให้แก่เจ้าหน้าที่กลุ่มงานกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น), หน้า ๗ อ้างถึงใน สมคิด เลิศไพฑูรย์ และคณะ, อ้างแล้ว เชียงธรรมที่ ๖๗, หน้า ๑๙๖.

๑.๑) งานที่ต้องดำเนินการครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ อาทิ การร่างแผนแม่บทเพื่อพัฒนาท้องถิ่น (Comprehensive Local Development Plan) การอนุรักษ์ป่าไม้ และการปรับปรุงแม่น้ำ

๑.๒) งานที่จำเป็นต้องดำเนินการรูปแบบเดียวกันทั่วทั้งจังหวัด หรือทั่วพื้นที่ประเทศ เช่น การรักษามาตรฐานการศึกษาภาคบังคับ และการบริหารงานกิจการตำรวจ

๑.๓) งานติดต่อสื่อสารระหว่างรัฐบาลกลางและเทศบาล หรือการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาล อาทิ ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงาน และการจัดองค์การ

๑.๔) งานที่ขอบเขตดำเนินการซึ่งไม่เหมาะสมที่จะอยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาล อาทิ การจัดตั้งและการบริหารงานโรงพยาบาลและโรงเรียนมัธยมปลาย

๒) เทศบาล (Municipality)

เทศบาลเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับล่างสุดที่ให้บริการขั้นพื้นฐานทั่วไปแก่ประชาชน ในปัจจุบันมีเทศบาลทั้งสิ้น จำนวน ๓,๒๑๘ แห่ง แบ่งออกเป็น ๓ ประเภท คือ เทศบาลนคร (Cities/Shi) เทศบาลเมือง (Town/Cho or Machi) และเทศบาลหมู่บ้าน (Villages/Son or Mura) ซึ่งในส่วนของเทศบาลก็ยังมีเทศบาลมหานคร (Designate Cities) ซึ่งเป็นเทศบาลนครที่มีขนาดใหญ่คือ มีประชากรตั้งแต่ ๕๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ตามมติของรัฐมนตรีซึ่งเทศบาลนครพิเศษนี้มีอยู่ด้วยกัน ๑๒ แห่ง ได้แก่ Osaka Kyoto Nagoya Yokohama Kobe Kitakyusyu Sapporo Kawasaki Fukuoka Hiroshima Sendai และ Chiba โดยเทศบาลนครพิเศษเหล่านี้จะมีสถานะที่พิเศษกว่าเทศบาลนครทั่วไป คือ จะได้รับอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง เทาเทียมกับในระดับจังหวัด

๔.๑.๔.๓ หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (Special Local Authorities)

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจัดตั้งขึ้นเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมและลักษณะพิเศษดังนี้^{๗๐}

๑) Special Wards หรือเรียกว่า คุ (Ku)

การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีในเขตนครกรุงโตเกียว (City of Tokyo) เท่านั้น ประกอบด้วย ๒๓ เทศบาลนครด้วยกัน

หน้าที่ของ Special Wards คล้ายกับหน้าที่ของเทศบาล โดยมีข้อยกเว้นบางอย่าง อาทิ ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิงเหมือนอย่างเทศบาล การดับเพลิงในเขตโตเกียวเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่นมหานครโตเกียว

การจัดรูปแบบการปกครองของ Special Wards ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี (Mayor) ซึ่งได้รับเลือกโดยตรงจากประชาชน และสมาชิกสภา (Councilors) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกัน

^{๗๐} สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานสรุปผลการสัมมนาแนวทางการขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ “นครแม่สอด”, (กรุงเทพฯ: จรัสสินทวงศ์การพิมพ์, ๒๕๕๔), หน้า ๓๒ - ๓๖.

๒) Municipal Cooperatives

หน่วยการปกครองท้องถิ่นประเภทนี้เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างเทศบาลตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไป เพื่อร่วมกันดำเนินภารกิจบางประการ ซึ่งถ้าปล่อยให้เทศบาลแต่ละแห่งดำเนินงานโดยลำพังจะไม่มีประสิทธิภาพ และได้รับผลสำเร็จต่ำกว่าการรวมตัวกันดำเนินงาน

ปัจจุบันมีการรวมตัวกันเพื่อให้บริการด้านต่าง ๆ เป็นการเฉพาะด้าน (Partial cooperative) อาทิ เพื่อจัดตั้งและบริหารงานโรงเรียนและโรงพยาบาลร่วมกัน

๓) Property Wards Property Wards

เป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นตามเขต หรือพื้นที่ซึ่งมีทรัพย์สินบางประเภทภายในอาณาเขตของเทศบาล ทั้งนี้เพื่อบริหารงานทรัพย์สินเหล่านั้น ทรัพย์สินดังกล่าวนี้ได้แก่คลองชลประทาน หนองหรือบึง สุสาน พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่เกษตรและสถานที่ที่มีบ่อน้ำแร่ เป็นต้น ส่วนใหญ่การปกครองท้องถิ่นประเภทนี้จัดตั้งขึ้นมาเพื่อควบคุมดูแล พื้นที่ป่าและเขามักจัดตั้งตามหมู่บ้านในพื้นที่เกษตรหรือภูเขา

๔) Local Development Corporations

หน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้จัดตั้งขึ้นจากการรวมตัวกันระหว่างหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป (จังหวัดและเทศบาล) ตั้งแต่ ๒ แห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้แก่ประชากรตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาแม่บท

๔.๑.๔.๔ การปกครองท้องถิ่นของมหานครโตเกียว

มหานครโตเกียวเป็นตัวอย่างหนึ่งของการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น การปกครองของโตเกียวในเชิงรูปแบบไม่แตกต่างจากการปกครองของจังหวัดอื่น แต่มีลักษณะพิเศษตรงที่เป็นจังหวัดในพื้นที่ชุมชนมหานครซึ่งมีประชากรหนาแน่น และมีกิจกรรมแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ มาก

๑) มหานครโตเกียว

มหานครโตเกียวเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นซึ่งจัดอยู่ในประเภทจังหวัด (Prefecture) แต่มีลักษณะแตกต่างจากจังหวัดอื่น ๆ บางประการที่สำคัญคือมีการแบ่งหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่ภายในจังหวัดเป็น ชิโวะ และ ซอน โดยแต่ละหน่วยการปกครองดังกล่าวมีองค์กรทำหน้าที่ปกครองตนเอง โดยเฉพาะเป็นหลักสำหรับการจัดระบบการปกครองของมหานครโตเกียวซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศญี่ปุ่นด้วยนั้น จะมีลักษณะพิเศษที่แตกต่างจากการปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไป โดยได้แบ่งพื้นที่ออกเป็น ๒ ประเภท คือเขตชั้นในและเขตชั้นนอก เขตชั้นในแบ่งออกเป็น ๓ แต่เพียงอย่างเดียว ส่วนเขตชั้นนอกแบ่งออกเป็น ชิโวะ ซอน เหมือนอย่างจังหวัดอื่น ๆ^{๑๑}

^{๑๑} นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา และชาญชัย ลวดีรังสิมา, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๐), หน้า ๒๐๐.

สำหรับเขตชั้นในเป็นใจกลางเมืองของมหานครโตเกียว เป็นรูปแบบการผสมผสานกันระหว่างรูปแบบจังหวัดและรูปแบบเทศบาล ทั้งนี้ เพื่อให้การปกครองในเขตใจกลางมหานครโตเกียวทุก ๆ เขตดำเนินการไปอย่างประสานสอดคล้องต่อกัน ส่วนเขตชั้นนอกให้เทศบาลในแต่ละหน่วยดำเนินการปกครองเช่นเดียวกับจังหวัดทั่ว ๆ ไป^{๗๒}

๒) การปกครองมหานครโตเกียว

การปกครองของมหานครโตเกียวมีลักษณะเช่นเดียวกับจังหวัดอื่น มหานครโตเกียวมีองค์กรปกครองสองส่วน คือ สภา (Metropolitan Assembly) ซึ่งเป็นองค์กรตัดสินใจกับฝ่ายบริหาร โดยผู้ว่าราชการกรุงโตเกียว (Governor of Tokyo) ซึ่งนำผลการตัดสินใจของสภาไปปฏิบัติ สมาชิกฝ่ายสภาและฝ่ายบริหารล้วนมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนทั้งสิ้น บทบาทและอำนาจหน้าที่ของสภาและผู้ว่าราชการจังหวัดมีการแบ่งไว้ชัดเจนทั้งสองฝ่าย มีสถานภาพเท่าเทียมกันและเป็นอิสระจากกัน และมีระบบการทำงานร่วมกันโดยมีการตรวจสอบและถ่วงดุลระหว่างกัน

๓) สภามหานครโตเกียว^{๗๓}

ทำหน้าที่เป็นองค์กรนิติบัญญัติของมหานคร หน้าที่หลักพื้นฐานคือ ทำความเข้าใจการเรียกร้องและความคิดเห็นของผู้อยู่อาศัยในกรุงโตเกียว สภามหานครได้รับการจัดตั้งขึ้นใน ปี ค.ศ. ๑๙๔๓ จากการรวมตัวของจังหวัดโตเกียวกับเมืองโตเกียว ในเดือนพฤษภาคม ปี ค.ศ. ๑๙๔๗ เมื่อกฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองท้องถิ่นมีผลบังคับใช้ สภามหานครโตเกียวก็ได้รับฐานะเป็นองค์กรนิติบัญญัติของหน่วยการปกครองท้องถิ่น ในช่วงเวลานั้นได้มีการกำหนดระบบที่มุ่งส่งเสริมประชาธิปไตยระดับท้องถิ่นหลายประการ เป็นต้นว่า การตั้งคณะกรรมการประจำ คณะกรรมการพิเศษ และคณะกรรมการระเบียบและการบริหารสภา การให้สมาชิกมีสิทธิในการเสนอร่างกฎหมายและตรวจสอบการดำเนินธุรกิจของรัฐบาลมหานคร จากนั้นก็มีการปรับแต่งระบบสภามหานครตามการปรับปรุงกฎหมายการปกครองตนเองของท้องถิ่นอีกหลายครั้ง

๑.๑) องค์ประกอบของสภามหานคร^{๗๔}

สภาประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในมหานคร สมาชิกสภาต้องไม่เป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในเวลาเดียวกัน รวมทั้งไม่เป็นสมาชิกสภาท้องถิ่นอื่น ไม่เป็นผู้ว่าราชการจังหวัด นายกเทศมนตรี รองผู้ว่าราชการจังหวัด รองนายกเทศมนตรี เจ้าหน้าที่รายได้หรือพนักงานส่วนท้องถิ่น

^{๗๒} William A. Robinson, Tokyo-A Tale of Two Cities in Irwin Isenberg, (New York : The H.W. Wilson) อ้างถึงใน นิยม รัฐอมฤต, พรชัย เทพปัญญา และชาญชัย ลวิตรังสิมา, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗๖, หน้า ๒๐๐.

^{๗๓} ปรัชญา เวสารัชช, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ ๗๑, หน้า ๓๘.

^{๗๔} เพิ่งอ้าง, หน้า ๓๘.

๑.๒) การเลือกตั้งสมาชิกสภามหานคร ๘๐ มหานครโตเกียว มี ๔๒ เขตเลือกตั้ง แต่ละเขตมีสมาชิกได้ ๑ ถึง ๘ คน ขึ้นกับจำนวนประชากรในแต่ละเขต ผู้สมัครรับเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติดังต่อไปนี้

๑.๑.๑) เป็นผู้มีสัญชาติญี่ปุ่น

๑.๑.๒) มีอายุ ๒๕ ปีขึ้นไป

๑.๑.๓) มีถิ่นพำนักต่อเนื่องในมหานครโตเกียว มากกว่าสามเดือน สิทธิผู้สมัครรับเลือกตั้งอาจถูกเพิกถอนในกรณีต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

๑.๑.๓.๑) เป็นผู้ที่ศาลตัดสินว่าเป็นบุคคล ที่ไร้ความสามารถ

๑.๑.๓.๒) ถูกจำคุก หรือยังไม่พ้นการรอลงอาญา ในกรณีที่กระทำอาชญากรรมร้ายแรง

๑.๑.๓.๓) ผู้ที่กระทำผิดในการละเมิดกฎหมาย เลือกตั้ง อาจถูกจำกัดระยะเวลาในการรับสมัครเลือกตั้งด้วยเช่นกัน

๑.๓) ประธานสภาและรองประธานสภา^{๗๕}

ประธานสภาและรองประธานสภาได้รับเลือกมาจาก สมาชิกสภามหานคร ประธานสภามหานครเป็นผู้แทนของสภามหานคร และรับผิดชอบ ในการกำกับดูแลการประชุม การรักษาระเบียบที่ประชุมในฐานะประธานการประชุม รับผิดชอบในการดูแลกิจการของสภามหานคร เช่น การบริหารทั่วไป การวางกำหนดการประชุม การกำกับดูแลผู้อำนวยการสำนักงาน เลขาธิการสภามหานครโตเกียว

ส่วนรองประธานทำหน้าที่แทนประธานในกรณีที่ประธาน ไม่สามารถปฏิบัติงานได้ หรือตำแหน่งประธานสภามหานครว่างลง ระยะเวลาการดำรงตำแหน่ง ของประธานและรองประธานสภาเท่ากับสมาชิกสภา แต่อาจลาออกได้ด้วยความเห็นชอบสภา

๑.๔) อำนาจในการสอบสวน

สภามหานครอาจให้มีการสอบสวนการดำเนินธุรกิจ ของรัฐบาลมหานคร และสามารถเชิญผู้มีสิทธิลงคะแนนเสียงหรือผู้อื่นที่เกี่ยวข้องมาให้ปากคำ หรือส่งเอกสารให้ในการใช้อำนาจสอบสวนนั้น สภามหานครมีอำนาจบังคับด้วย อาทิ หากสภา ขอให้ผู้ใดมาปรากฏ ตัวหรือให้การตามวัตถุประสงค์ของการสอบสวน บุคคลนั้นย่อมไม่อาจ ปฏิเสธได้โดยปราศจากเหตุผลที่สมควร หากปฏิเสธก็อาจต้องโทษจำคุก (โดยไม่ต้องถูกให้ ทำงานหนัก) หรือถูกปรับหากสภาฟ้องร้องอย่างเป็นทางการ

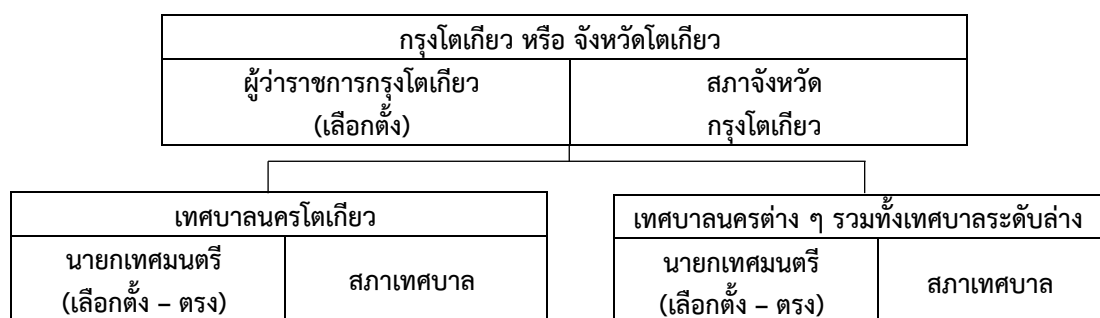
๑.๕) อำนาจในการลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการ มหานคร

^{๗๕} เพิ่งอ้าง, หน้า ๔๐.

ในกรณีที่ไม่สามารถทำงานร่วมกันได้แล้ว สภาอาจลงคะแนนเสียงไม่ไว้วางใจผู้ว่าราชการมานคร โดยในการลงคะแนนเสียงเช่นนี้ต้องมีสมาชิกไม่ต่ำกว่า ๒ ใน ๓ มาร่วมประชุม และต้องได้เสียง ๓ ใน ๔ ของผู้เข้าร่วมประชุม จึงจะสามารถให้ผู้ว่าราชการมานครพ้นตำแหน่งได้เมื่อทราบผล ผู้ว่าราชการมานครอาจยุบสภาภายใน ๓๐ วัน หากไม่ยุบสภาถือว่าผู้ว่าราชการมานครพ้นตำแหน่งไปโดยอัตโนมัติ

สรุป สำหรับโครงสร้างในระดับบนเป็นการบริหารของจังหวัด โตเกียวหรือกรุงโตเกียว โดยแบ่งเป็นฝ่ายบริหารกับฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาจังหวัด หัวหน้าฝ่ายบริหารของจังหวัดโตเกียว คือ ผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในท้องถิ่น ส่วนฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สภาเทศบาลจังหวัดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เช่นเดียวกัน โดยจำนวนสมาชิกสภาเทศบาลขึ้นอยู่กับจำนวนประชากรในจังหวัดดังกล่าว

โครงสร้างในระดับล่างจะแบ่งพื้นที่ออกเป็น ๒ ส่วน คือ พื้นที่ชั้นในและพื้นที่ชั้นนอก ซึ่งพื้นที่ชั้นในก็จะประกอบด้วย เทศบาล นครโตเกียว และเทศบาลนครต่าง ๆ มีการแบ่งโครงสร้างออกเป็นฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เช่นเดียวกับกับโครงสร้างระดับบน ซึ่งหัวหน้าฝ่ายบริหาร คือ นายกเทศมนตรีนครโตเกียวมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง และสภาเทศบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรงเช่นเดียวกัน สำหรับพื้นที่ชั้นนอกจะมีการเลือกตั้งแต่เฉพาะสภาเทศบาลเท่านั้น ส่วนการบริหารงานของพื้นที่ชั้นนอกจะยังคงอยู่ภายใต้การควบคุมของกรุงโตเกียว



ภาพที่ ๗ การจัดโครงสร้างการบริหารมหานครโตเกียว ประเทศญี่ปุ่น

๔.๒ เปรียบเทียบการจัดโครงสร้างในมิติต่าง ๆ ของ ๕ มหานคร

แนวความคิดในการจัดโครงสร้างมหานครซึ่งมี ๒ ระดับ เพื่อให้เห็นถึงการจัดโครงสร้างการปกครองในระดับมหานครด้วยกันว่ามีความแตกต่างอย่างไร โดยสามารถพิจารณาการจัดโครงสร้างการบริหารราชการในมิติต่าง ๆ ได้ดังต่อไปนี้

๔.๒.๑ ลักษณะทางกายภาพ

โดยทั่วไปแล้วมหานครต่าง ๆ จะมีประชากรอาศัยอยู่เป็นจำนวนมาก และมีความหนาแน่นสูง มีเขตพื้นที่ขนาดใหญ่ และตำแหน่งที่ตั้งอยู่ในศูนย์กลางการคมนาคมของรัฐ ดังนั้น มหานครจึงต้องเผชิญหน้ากับปัญหาต่าง ๆ มากมาย ในบรรดาปัญหาเหล่านี้

ปัญหาที่พื้นฐานที่สุด (The Most Fundamental Problems) คือปัญหาความไม่สมดุลระหว่างขนาดของพื้นที่ จำนวนประชากร และบริการต่าง ๆ ซึ่งมักจะจัดเอาไว้ไม่เพียงพอและไม่ทันท่วงทีกับความต้องการ

ตารางที่ ๖ ลักษณะทางกายภาพ

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพมหานคร
ประชากร(ปี ๒๐๐๙)	๘,๑๗๕,๑๓๓ คน ^{๗๖}	๗,๗๕๓,๖๐๐ คน ^{๗๗}	๑๑,๙๔๙,๘๒๔ คน ^{๗๘}	๑๒,๙๘๙,๐๐๐ คน ^{๗๙}	๕,๗๐๒,๕๙๕ คน ^{๘๐}
พื้นที่ ๑.พื้นที่ทั้งหมด ๒.ความหนาแน่นของจำนวนประชากรต่อพื้นที่ (ตร.กม.)	๗๘๖ ตร.กม. ๑๐,๔๐๐ คน/ตร.กม.	๑,๕๗๙ ตร.กม. ๔,๙๑๐ คน/ตร.กม.	๑๔,๕๑๘ ตร.กม. ๘๒๓ คน/ตร.กม.	๒,๑๘๘ ตร.กม. ๕,๙๖๓ คน/ตร.กม.	๑,๕๖๘ ตร.กม. ๓,๖๓๖ คน/ตร.กม.

จากตารางที่ ๖ สรุปได้ว่ามหานครที่ศึกษาทั้งหมดเป็นมหานครขนาดใหญ่ มีประชากรที่อาศัยอยู่ตามทะเบียนราษฎร ตั้งแต่ ๘ - ๑๓ ล้านคน (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) และมีความหนาแน่นของประชากรโดยเฉลี่ยประมาณ ๓,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ คน/ตารางกิโลเมตร สำหรับกรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร (ปี ๒๐๐๙) เพียง ๕,๗๐๒,๕๙๕ คน แต่คาดว่าจะมีจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริงไม่น้อยกว่า ๑๐ ล้านคน

๔.๒.๒ ลักษณะทางการคลัง

การศึกษาเปรียบเทียบลักษณะการคลังของมหานครทั้ง ๕ โดยทำการศึกษาในด้านรายได้และรายจ่ายของมหานคร รวมถึงแหล่งที่มาของรายได้และกิจกรรมที่ใช้จ่าย

^{๗๖} ที่มา Department of City Planning. Available from <http://www.nyc.gov/html/dcp/pdf/census/census๒๐๑๐/pgrhc.pdf>

^{๗๗} ที่มา Office for National Statistic. Available from <http://www.neighbourhood.statistics.gov.uk/dissemination/LeadTrendView.do?a=๗&b=๒๗๖๗๔๓&c=london&d=๑๓&e=๑๓&f=๒๗๖๕๕&g=๓๒๕๒๖๔&i=๑๐๐๑x๑๐๐๓x๑๐๐๔x๑๐๐๕&l=๑๘๑๒&o=๓๒๒&m=๐&r=๑&s=๑ ๓๐๖๒๐๗๗๕๐๕๓&enc=๑&adminCompld=๒๗๖๕๕&variableFamilyids=๖๓๖๑&W=๑๐๙๔>

^{๗๘} ที่มา world gazetteer. Available from <http://www.world-gazetteer.com/wg.php?x=&men=gpro&lng=en&des-wg&sr-pran&col=adhq &msz=๑๕๐๐๖pt=๓&va=&geo=-๑๐๔๘๘๘๔>

^{๗๙} ที่มา Tokyo Metropolitan Government. Available from

^{๘๐} ที่มา สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สถิติ ๒๕๕๒ กรุงเทพมหานคร, ค้นจาก http://๒๐๓.๑๕๕.๒๒๐.๒๗/pipd/๐๗Stat%๒๘Th%๒๙/Stat%๒๘th%๒๙๕๒/๐๐_index/index_๒๕๕๒.pdf

ตารางที่ ๗ ลักษณะทางการคลัง

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กทม.
งบประมาณ (ปีงบประมาณ)	(๒๐๒๑) ^{๘๑}	(๒๐๑๙/๒๐) ^{๘๓}	(๒๐๒๑) ^{๘๔}	(๒๐๐๘) ^{๘๕}	(๒๐๒๑) ^{๘๖}
๑. รายได้					
๑.๑ งบประมาณ	๘๙,๓๓๑,๖๙๒,๓๔๘	๑๑,๙๖๒ ล้านปอนด์	๘,๕๖๔ ล้านยูโร	๗,๐๗๗,๔๒๘ ล้านเยน	๗๕,๕๐๐ ล้านบาท
รายได้	ล้าน (US Dollar) (๒,๖๗๙,๙๕๐ ล้านบาท)	(๕๓๘,๘๘๘ ล้านบาท)	(๓๒๕,๐๐๓ ล้านบาท)	(๒,๖๘๙,๔๒๒ ล้านบาท)	(แบ่งเป็นเงิน อุดหนุนของ รัฐบาล ๑๔,๔๒๐ ล้านบาท)
- เปรียบเทียบ	๓๑.๑ เท่า	๗.๓ เท่า	๕.๒ เท่า	๔๓.๙ เท่า	-
งบประมาณ					
รายได้กับ					
กรุงเทพมหานคร					
๑.๒ รายได้ของ	๒,๔๐๓,๙๕๖	๒,๒๐๐,๐๐๐	๑,๓๖๒,๕๘๙	๑,๖๕๕,๑๔๒	๓๗,๗๕๑
ประชากร	บาท/คน ^{๘๒}	บาท/คน	บาท/คน	บาท/คน	บาท/คน
(ต่อคนต่อปี)					
- เปรียบเทียบ	๖๓.๖ เท่า	๕๘.๒ เท่า	๓๖ เท่า	๔๓.๘ เท่า	
รายได้ต่อหัวกับ					
กรุงเทพมหานคร					
๑.๓ แหล่งที่มา	๑) การจัดเก็บรายได้	๑) รายได้จาก	๑) การจัดเก็บ	๑) การจัดเก็บ	รายได้ของ
ของรายได้	ของท้องถิ่นเอง (ภาษี,	จัดเก็บของท้องถิ่น	รายได้ของท้องถิ่น	รายได้ของท้องถิ่น	กรุงเทพมหานคร
(ไม่รวมรายได้ของ	กองทุน รายได้อื่นๆ)	เอง คิดรวมกันเป็น	โดยทั่วไป (ภาษี	โดยทั่วไป (ภาษี	แบ่งได้เป็น ๒
ท้องถิ่นระดับล่าง)	คิดเป็นร้อยละ ๗๐	ร้อยละ ๖๙	ค่าธรรมเนียม	ค่าธรรมเนียม	ส่วนคือ
	๒) เงินสนับสนุนจาก	(ประกอบด้วยภาษี	รายได้พิเศษอื่น ๆ)	รายได้พิเศษอื่น ๆ)	๑) รายได้ประจำ
	มลรัฐเพื่อปฏิบัติ	ท้องถิ่นสำหรับ	จำนวน ๕,๐๒๔	จำนวน ๕,๐๒๔	ได้แก่ ภาษีที่
	ภารกิจที่มลรัฐ	การแข่งขันกีฬา	ล้านยูโร คิดเป็น	ล้านยูโร คิดเป็น	กรุงเทพมหานคร
	ต้องการให้ปฏิบัติ	โอลิมปิก ร้อยละ	ร้อยละ ๖๘	ร้อยละ ๖๘	จัดเก็บเองและ
	คิดเป็นร้อยละ ๑๙	๓๖, ภาษีท้องถิ่น	๒) รายได้จาก	๒) รายได้จาก	ส่วนราชการการ
	๓) เงินสนับสนุนจาก	ทั่วไปร้อยละ ๑๗,	ลงทุน จำนวน	ลงทุน จำนวน	อื่นเก็บให้,
	รัฐบาลกลางเพื่อ	รายได้อื่น ๆ	๒,๓๗๑ ล้านยูโร	๒,๓๗๑ ล้านยูโร	ค่าธรรมเนียม
	ปฏิบัติภารกิจแทน	ร้อยละ ๑๐, เงินจาก	คิดเป็นร้อยละ ๓๒	คิดเป็นร้อยละ ๓๒	รายได้จาก
	รัฐบาลกลางคิดเป็น	การบริจาค ร้อยละ	๓) ไม่มีรายได้ที่	๓) ไม่มีรายได้ที่	ทรัพย์สิน รายได้
	ร้อยละ ๑๑	๕ ที่เหลือเป็นเงินที่	แน่นอนจากรัฐบาล	แน่นอนจากรัฐบาล	ที่มาจากการ
		ได้รับมาจาก	กลาง	กลาง	พาณิชย์ รวมถึง
		ผลประโยชน์อื่น ๆ			สาธารณูปโภค
		ของท้องถิ่น)			และกิจกรรมอื่น,
					รายได้เบ็ดเตล็ด

^{๘๑} ที่มา New York City. Five Year Financial Plan Revenues and Expenditures. Available from http://www.nyc.gov/html/omb/downloads/pdf/fp๖_๐๗.pdf

^{๘๒} Thai business information center in USA ๒๐๒๑

^{๘๓} ที่มา The Greater London Authority's Consolidate Budget and Component Budget for ๒๐๐๙-๑๐. Available from <http://legacy.london.gov.uk/gla/budget/docs/๐๙๑๐-consolidated-budget.pdf>

^{๘๔} ที่มา Budget Primitif de l'exercice Available from http://labs.paris.fr/commun/budget_primitif_๒๐๑๐/pdf/ville/doc_principaux_ville/budgetprincipal_ville.pdf

^{๘๕} ที่มา Tokyo Metropolitan Government. Tokyo's Financial System. Available from http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/overview_๑๐.htm

^{๘๖} สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร, ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒, งบประมาณโดยสังเขป, ต้นจาก <http://office.bangkok.go.th/budd/system/uploadfile/๔๐/BBG๔๐๕๒๕.pdf>

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กทม.
๑.๔ ร้อยละเงิน อุดหนุนจากรัฐ		๒) เงินอุดหนุนทั่วไป จาก GLA (Greater London Authority) ร้อยละ ๓๐ ๓) เงินอุดหนุนจาก รัฐบาลกลาง ร้อยละ ๑			จำนวน ๔๖,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ ๗๕ ของงบประมาณ รายรับ ๒) รายได้ที่มา จากการพาณิชย์ กรุงเทพมหานคร จำนวน ประมาณ ๘๔๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑ ของงบประมาณ รายรับ ๓) เงินอุดหนุน จากรัฐบาล จำนวน ๑๔,๔๒๐ ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ ๒๔ ของ งบประมาณ รายรับ ร้อยละ ๒๔
๒.๑ รายจ่าย ๒.๑ รายจ่ายของเมือง	ร้อยละ ๑๑	ร้อยละ ๑	ไม่มี	ร้อยละ ๕.๒	๖๐,๙๖๙ บาท
๒.๒ คุลรายได้รายจ่าย	๖๙,๒๘๕ ล้าน (USDollar) (๒,๐๗๘,๕๕๐ ล้านบาท)	๑๒,๒๔๒ ล้านปอนด์ (๖๑๒,๑๐๐ ล้านบาท)	๗,๓๙๕ ล้านยูโร (๓๑๗,๙๘๕ ล้านบาท) ตั้งงบประมาณ แบบสมดุล	๖๘๑๑,๒๖๔ ล้านเยน (๒,๖๒๖,๕๘๐ ล้านบาท)	เกินดุลจำนวน ๑๖,๑๔๒ ล้านบาท (๒.๕% ของรายจ่าย)
๒.๓ กิจกรรมที่ใช้จ่าย	ขาดดุลจำนวน ๑๗๒,๐๒๐ ล้านบาท (-๘.๓% ของรายจ่าย) ๑) รายจ่ายประจำ (เงินเดือน, ค่าตอบแทน พนักงาน) จำนวน ๓๘,๒๕๐ ล้าน (US Dollar) คิดเป็น ร้อยละ ๕.๕ ๒) รายจ่ายเพื่อการ พัฒนามหานคร และ ให้บริการดูแลประชาชน จำนวน ๒๕,๖๘๒ ล้าน (US Dollar) คิดเป็น ร้อยละ ๓.๗ ๓) รายจ่ายอื่น ๆ (ทั่วไปหนี้สิน) จำนวน ๕,๐๕๓ ล้าน (US Dollar) คิดเป็น ร้อยละ ๘	ขาดดุลจำนวน ๑๖๐,๒๐๐ ล้านบาท (๓.๕% ของรายจ่าย) ๑) รายจ่ายประจำ (เงินเดือนตอบแทน พนักงาน) ร้อยละ ๒๖ ๒) รายจ่ายอื่น ๆ (ค่าใช้จ่ายด้าน การจัดกีฬาโอลิมปิก และพาราลิมปิก ๒๐๑๐ ร้อยละ ๓๖ ๓) ใช้สำหรับตัวแทน และการให้บริการ ร้อยละ ๒๐ ๔) เงินสมทบ กองทุน ร้อยละ ๑๐ ๕) ค่าที่ดินและสิ่ง ปลูกสร้าง ร้อยละ ๗ ๖) ค่าใช้จ่ายที่ เกิดขึ้นในโครงสร้าง พื้นฐานด้านไอซีที และการพัฒนา ร้อยละ ๑	๑) รายจ่ายของ ท้องถิ่นโดยทั่วไป แบ่งเป็นค่าใช้จ่าย สำหรับพนักงาน และค่าใช้จ่ายในการ ดำเนินงานทั่วไป รวม ๕,๐๒๔ ล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๖๘ ๒) รายจ่ายสำหรับ การลงทุน ในโครงการต่าง ๆ (ซึ่งมีผลประโยชน์ ตอบแทนคืนมา ภายหลัง) จำนวน ๒,๓๗๑ ล้านยูโร คิดเป็นร้อยละ ๓๒	๑) กรณี รายจ่าย แยกตามวัตถุประสงค์ ปรากฏว่ารายจ่าย เพื่อการจัดสรรเงิน เพื่อปรับฐานะ การเงินของเขต ปกครองพิเศษต่าง ๆ ของกรุงโตเกียว ได้นำไปใช้จ่ายมาก ที่สุด คิดเป็น ร้อยละ ๑๔.๕ รองลงมาคือรายจ่าย ที่ใช้ในด้านวิศวกรรม ในการปรับปรุงเมือง คิดเป็น ร้อยละ ๑๔ ส่วนรายจ่ายที่ นำไปใช้ในที่สุด ต่อรายจ่ายสำหรับ กิจกรรมกีฬา คิดเป็นเงิน ๕๒๙ ล้านเยน ๒) กรณีรายจ่าย แยกตามประเภท การใช้จ่าย ปรากฏ	เกินดุลจำนวน ๒๙๑ ล้านบาท (๐.๕% ของรายจ่าย) ๑) โดยจำแนก ตามแผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร ในด้านต่าง ๆ คือ ๑) ด้านการโยธา และระบบจราจร ๒) ด้านการบริหาร ทั่วไป ๓) ด้านการรักษา ความสะอาดและ ความเป็นระเบียบ เรียบร้อย ๔) ด้านการ สาธารณสุข ๕) ด้านการศึกษา ๖) ด้านการพัฒนา และบริการสังคม ๗) ด้านการ ระบายน้ำและ บำบัดน้ำเสีย โดย ๗ ด้าน จำนวน ๔๖,๐๐๐ ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ ๗๘

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กทม.
				การสนับสนุนช่วยเหลือกิจกรรมของชุมชนในด้านต่าง ๆ มีจำนวนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ ๓๔.๖ ส่วนรายจ่ายที่น้อยที่สุดคือ รายจ่ายเกี่ยวกับการปรับปรุงซ่อมแซมเหตุภัยพิบัติ คิดเป็นร้อยละ ๐.๑ ของรายจ่ายทั้งหมด	๒) รายจ่ายการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร จำนวน ๕๔๙ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๑.๓) โดยจำแนกตามด้านเป้าหมาย ๖ ผลิติดผล ๙ โครงการ จำนวน ๕ ด้าน คือ ๑) ด้านการจราจรและความปลอดภัย ๒) ด้านการศึกษา ๓) ด้านเศรษฐกิจ ๔) ด้านสิ่งแวดล้อม ๕) ด้านส่งเสริมคุณภาพชีวิต โดยใช้เงินอุดหนุนจากรัฐ จำนวน ๑๔๘๒๐ ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๒๔

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะสำคัญของท้องถิ่นชั้นล่าง ดังตารางที่ ๗ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ ดังนี้

อุดม ทุมโฆสิต (๒๕๕๗ : ๑๑ - ๑๒) มีข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบ

๑) ด้านรายได้โดยรวมพบว่า รายได้ของกรุงเทพมหานครโดยเฉลี่ย ๘๑,๒๖๐ ล้านบาท ซึ่งต่ำกว่ารายได้ของนิวยอร์ก ๓๑.๑ เท่า ต่ำกว่าโตเกียว ๔๓.๙ เท่า ต่ำกว่าของลอนดอน ๗.๓ เท่า และต่ำกว่าของปารีส ๕.๒ เท่า ดังนั้น จึงถือว่ารายได้ของกรุงเทพมหานครอยู่ในเกณฑ์ต่ำ รายได้ที่อยู่ในเกณฑ์ต่ำมากเช่นนี้ย่อมแสดงนัยได้บางประการ อาทิ

๑.๑) แสดงว่ากรุงเทพมหานคร มีบทบาทในการจัดทำบริการให้แก่ประชาชนน้อยเช่น ไม่ได้จัดบริการเรื่องตำรวจ ขนส่งมวลชน สาธารณูปการ เป็นต้น

๑.๒) การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางกรุงเทพมหานครยังน้อยมาก ทำให้กรุงเทพมหานคร มีรายได้น้อยกว่ามหานครอื่น ๆ

๑.๓) จำนวนประชากรของกรุงเทพมหานครน้อยกว่ามหานครอื่น ๆ ที่นำมาเปรียบเทียบ จึงทำให้ความจำเป็นในด้านงบประมาณน้อย กรณีนี้จึงควรพิจารณารายได้ต่อหัวควบคู่กันไปด้วย

๒) ด้านรายได้ต่อหัวประชากรพบว่ากรุงเทพมหานครมีรายได้คิดเฉลี่ยต่อหัวประชากรเพียง ๑๐,๗๔๒ บาท ซึ่งน้อยกว่านิวยอร์ก ๒๑.๗ เท่า น้อยกว่าโตเกียว ๑๙.๓ เท่า

น้อยกว่าลอนดอน ๕.๔ เท่า และน้อยกว่าปารีส ๒.๕ เท่า รายได้ต่อหัวที่น้อยกว่าดังกล่าว อาจแสดงนัยได้บางประการ อาทิ

๒.๑) คุณภาพชีวิตของชาวกรุงเทพมหานครด้อยกว่า เพราะได้รับบริการ สาธารณะน้อยกว่า

๒.๒) คนกรุงเทพมหานครจ่ายภาษีให้ท้องถิ่นน้อยกว่าทำให้กรุงเทพมหานคร ไม่มีรายได้มาจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

๓) แหล่งที่มาของรายได้จะมีลักษณะคล้าย ๆ กัน โดยมีแหล่งที่มาของรายได้จากสองส่วน คือ ส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองและส่วนที่รัฐสนับสนุน สำหรับส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองส่วนมาก มาจากภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บและรายได้อื่น ๆ (รายได้จากค่าธรรมเนียมการจัดบริการ)

๔) เมื่อเปรียบเทียบกับแหล่งที่มาของรายได้ พบว่ากรุงเทพมหานครมีรายได้จากเงิน อุดหนุนจากรัฐบาลถึงร้อยละ ๒๔ ขณะที่นิวยอร์กมีเงินอุดหนุนจากรัฐและรัฐบาลกลาง รวมกันถึงร้อยละ ๓๐ โตเกียวเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเพียงร้อยละ ๕.๒ โดยลอนดอน มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางน้อยที่สุดเพียงร้อยละ ๑ และปารีสไม่มีเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กลางเลย นั่นแสดงว่ามหานครส่วนใหญ่สามารถพึ่งพาตนเองทางด้านรายได้มากกว่า กรุงเทพมหานคร

๕) ในด้านดุลรายได้รายจ่ายพบว่าทุกมหานครใช้งบประมาณแตกต่างกันไป สามารถ แยกได้เป็น ๓ กลุ่ม คือ

๕.๑) ใช้งบประมาณแบบขาดดุล ได้แก่ มหานครนิวยอร์ก และมหานครลอนดอน ซึ่งเป็นงบประมาณขาดดุลถึงร้อยละ ๘.๓ และร้อยละ ๓.๕ ตามลำดับ

๕.๒) ใช้งบประมาณแบบเกินดุล ได้แก่ มหานครโตเกียว และกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นงบประมาณเกินดุลร้อยละ ๒.๔ และร้อยละ ๐.๕ ตามลำดับ

๕.๓) ใช้งบประมาณแบบสมดุล ได้แก่ มหานครปารีส

๖) ประเภทของรายจ่าย พบว่าโดยภาพรวมประเภทของการใช้จ่ายของมหานคร ที่ทำการศึกษามีรายจ่าย ๒ ประเภท คือ

๖.๑) รายจ่ายประจำ ได้แก่ เงินเดือน หรือค่าตอบแทนสำหรับ ข้าราชการ พนักงาน และลูกจ้าง

๖.๒) รายจ่ายสำหรับการดำเนินงานเพื่อพัฒนามหานครในด้านต่าง ๆ ซึ่งมี ชื่อน่าสังเกตเป็นพิเศษคือ แต่ละมหานครมีลักษณะรายจ่ายที่สำคัญแตกต่างกัน อาทิ มหานคร นิวยอร์กมีค่าใช้จ่ายด้านเงินเดือนและค่าตอบแทนสูง มหานครลอนดอนมีค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียม การแข่งขันกีฬาโอลิมปิก ๒๐๑๒ สูง มหานครปารีสมีค่าใช้จ่ายในด้านลงทุนสูง มหานครโตเกียว ใช้จ่ายไปเพื่อช่วยเหลือท้องถิ่นระดับล่างสูง และกรุงเทพมหานครใช้จ่ายไปเพื่อการจัดทำ บริการตามภารกิจต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่

๔.๒.๓ สถานภาพทางกฎหมาย

สถานภาพทางกฎหมายที่รองรับการจัดตั้งองค์กรส่วนท้องถิ่น แสดงให้เห็นถึงความสำคัญและความมั่นคงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ถ้าระดับกฎหมายมีศักดิ์ฐานะสูงเพียงใดแสดงว่าการยอมรับในฐานะเป็นกลไกหนึ่งของรัฐมีความมั่นคงเพียงนั้น

ตารางที่ ๘ สถานภาพทางกฎหมาย

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพมหานคร
สถานะทางกฎหมาย	มีกฎหมายรองรับได้แก่ ๑) รัฐธรรมนูญของมลรัฐนิวยอร์ก ๒) ประมวลกฎหมายของมหานครนิวยอร์ก ๓) กฎบัตรแห่งมหานครนิวยอร์ก	มีกฎหมายรองรับได้แก่ ๑) Local The Government Act ๒๐๐๐ ๒) Greater London Authority Act ๑๙๙๙ ๓) Greater London Authority Act ๒๐๐๗ ๔) Code of Conduct of the Greater London Authority ๕) Code of Ethics and Standards for staff ๖) London City Charter	กฎหมายรองรับได้แก่ ๑) กฎหมายลงวันที่ ๑๐ สิงหาคม ค.ศ. ๑๘๗๑ ๒) กฎหมายลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๗๕ ๓) กฎหมายลงวันที่ ๒๒ กรกฎาคม ค.ศ. ๑๙๘๒ ๔) กฎหมายลงวันที่ ๓๑ ธันวาคม ค.ศ. ๑๙๘๒	มีกฎหมายรองรับได้แก่ ๑) รัฐธรรมนูญฉบับ ค.ศ. ๑๙๔๗ ๒) กฎหมายว่าด้วยการปกครองตนเองของท้องถิ่น (Local Autonomy Law)	มีกฎหมายรองรับได้แก่ ๑) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องคือ ๑) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๕๕๐ หมวด ๑๔ การปกครอง ท้องถิ่น ๒) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ๓) พระราชบัญญัติการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น พ.ศ.๒๕๔๕ ๔) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ๕) ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะสำคัญของท้องถิ่นชั้นล่าง ดังตารางที่ ๘ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ ดังนี้

อุดม ทุมโฆสิต (๒๕๕๗ : ๑๓) มีข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบ

ทุกมหานครมีสถานภาพทางกฎหมายที่มั่นคง ทั้งนี้เพราะมีรัฐธรรมนูญของรัฐรองรับ นอกจากนี้ยังมีกฎหมายจัดตั้งของตัวเองเป็นพิเศษอีกด้วย แสดงว่าประเทศนั้น ๆ ให้ความสำคัญและรองรับสถานภาพของมหานครนั้นเอาไว้ในระดับสูงเหมือนกันทุกมหานคร ดังนั้น ประเด็นสถานภาพทางกฎหมายจึงไม่ใช่ประเด็นสำคัญในการศึกษาเปรียบเทียบครั้งนี้

๔.๒.๔ รูปแบบทางปกครอง

เนื่องจากมหานครเป็นท้องถิ่นขนาดใหญ่ ส่วนใหญ่จะทำหน้าที่ในฐานะเป็นจังหวัดของรัฐ และเป็นหน่วยงานให้บริการประชาชนในระดับปลายควบคู่กันไปด้วย ดังนั้นการจัดโครงสร้างทางปกครองจึงต้องมีความเหมาะสมคือต้องทำหน้าที่เป็น

๔.๒.๔.๑ หน่วยปกครองในฐานะตัวแทนของรัฐ

๔.๒.๔.๒ จัดทำบริการแก่ประชาชนที่สอดคล้องกับความจำเป็นของประชาชนในท้องถิ่นให้ทั่วถึง

๔.๒.๔.๓ ต้องสามารถร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและให้ประชาชนของตนได้รับประโยชน์อย่างเต็มที่ด้วย

๔.๒.๔.๔ ต้องมีความสามารถในการแข่งขันกับมหานครอื่น ๆ เพื่อเป็นประตูในการดึงดูดทรัพยากรของโลกเข้ามาภายในประเทศ

ด้วยเหตุผลดังกล่าว การจัดโครงสร้างการปกครองของแต่ละมหานครจึงมีลักษณะแตกต่างกันออกไปบ้างตามลักษณะเฉพาะของแต่ละท้องถิ่น แต่ส่วนใหญ่แล้วจะยึดหลักการปกครองท้องถิ่นเป็นพื้นฐานคือ

๑) จัดให้มีจำนวนชั้นที่เหมาะสม

๒) จัดความสัมพันธ์ระหว่างชั้น และระหว่างท้องถิ่นให้บูรณาการเพื่อเกิดพลังร่วม (Synergy) ในการทำงานร่วมกัน

ตารางที่ ๙ การจัดโครงสร้างการปกครองของมหานคร

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพมหานคร
	← เน้นรูปแบบการกระจายอำนาจทางปกครอง →				
รูปแบบ ทางการ ปกครอง	จัดโครงสร้าง ภายใน เป็น ๒ ชั้น ประกอบด้วย หน่วยปกครองชั้นบน เรียกว่า มหานคร นิวยอร์ก และหน่วย ปกครองชั้นล่าง เรียกว่า เขตการ ปกครอง (borough) มหานครนิวยอร์ก ฐานะเสมือนจังหวัด ท้องถิ่นของมลรัฐ borough ฐานะ เสมือน เทศบาล ภายใต้จังหวัดท้องถิ่น แต่ละ borough จะประกอบด้วยเขต ชุมชนที่เรียกว่า (community - district) รองรับว่า เป็นหน่วยปกครอง	จัดโครงสร้าง ประกอบด้วยชั้นบน คือ มหานคร ลอนดอน (Greater London) มีฐานะ เสมือนจังหวัด ท้องถิ่น และชั้นล่าง คือ เทศบาลนคร ลอนดอน (City of London) จำนวน ๑ แห่ง รวมกับ borough อีกจำนวน ๓๒ แห่ง รวมเป็น ๓๓ แห่ง มีฐานะ เสมือนเทศบาลนคร แต่ละ borough จะแบ่งย่อยเป็นเขต (district) และ หมู่บ้าน (neighborhoods) ตามลำดับ ทั้งเขต	จัดโครงสร้าง ภายใน เป็น ๒ ชั้น ประกอบด้วย มหานครปารีส มีฐานะเสมือน จังหวัดภูมิภาค และเขต การปกครอง (districts) ๒๐ เขต มีคุณสมบัติ เป็นเทศบาล ขนาดใหญ่	จัดโครงสร้าง ภายในเป็น ๒ ชั้น ประกอบด้วย มหานครโตเกียว และเขตปกครอง พิเศษ มหานครโตเกียว มีฐานะเป็นทั้ง จังหวัด ท้องถิ่น (prefecture) โดยเป็นท้องถิ่น ระดับบน ส่วนเขต ปกครองพิเศษ (designated ward) เป็นท้องถิ่น ระดับล่างที่ได้รับ การออกแบบเป็น พิเศษ ให้เหมาะสม กับมหานคร โตเกียวและ ความจำเป็นของ	จัดโครงสร้างภายใน เป็นแบบชั้นเดียว คือ กรุงเทพมหานคร มีฐานะเป็นจังหวัด ท้องถิ่นที่ไม่เมืองค์กร ปกครองท้องถิ่น ในระดับล่างรองรับ หน่วยงานสาขา ของกรุงเทพมหานคร คือเขตภายในเขต จะแยกย่อยเป็นแขวง และย่านถนน และ หรือหมู่บ้าน

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพมหานคร
	ท้องถิ่นระดับชุมชนและประธานชุมชนที่มาจากการเลือกตั้ง แต่อาจมี หรือไม่มี สภาชุมชนด้วยก็ได้ ทั้งนี้ ขึ้นกับความสมัครใจของแต่ละชุมชนเขต ชุมชนมีบทบาท สำคัญ ในการมีส่วนร่วมทางปกครองมีฐานะทางกฎหมาย แต่ละชุมชนจะมีหมู่บ้าน เรียกว่า (neighborhoods) ย่อย ๆ ลงไป เป็นสมาชิกของชุมชน	และหมู่บ้านมีฐานะทางกฎหมาย แต่ไม่มีหน้าที่ทางปกครอง อย่างชัดเจนเหมือนมหานครนิวยอร์ก		แต่ละเขตปกครอง (ward) แต่ละเขตปกครองมีชุมชน เมือง (towns) แยกย่อยลงไปอีกถึงระดับหมู่บ้าน (villages) หรือย่านถนน (lane) อีกก็ได้ ท้องถิ่นที่ต่ำกว่าเขตการปกครอง พิเศษ กฎหมายให้สิทธิ์ในการมีส่วนร่วมทางการปกครอง แต่ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหาร	

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะสำคัญของท้องถิ่นชั้นล่าง ดังตารางที่ ๙ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ ดังนี้

อุดม ทุมโฆสิต (๒๕๕๗ : ๑๕) มีข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบ

จากตารางที่ ๙ เป็นการนำเสนอเชิงเปรียบเทียบ ด้านโครงสร้างมหานครที่ทำการศึกษ ผลการศึกษามีข้อสังเกตที่สำคัญ คือ หลักการจัดโครงสร้างทางปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยทั่วไปประกอบด้วย

๑) การจัดโครงสร้างทางปกครองของมหานครส่วนใหญ่จะจัดเป็นแบบ ๒ ชั้น ประกอบด้วย ชั้นบน ทำหน้าที่เป็นหน่วยปกครองสูงสุดของมหานคร และทำหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐควบคู่ไปด้วย (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร จัดโครงสร้างทางปกครองเพียงชั้นเดียว) ทั้งนี้ เพื่อ

๑.๑) เป็นการกระจายอำนาจลงไปให้ถึงระดับปลาย เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางปกครองให้มากที่สุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงสร้างแบบมหานครนิวยอร์กการกระจายอำนาจลงไปถึงชุมชน ซึ่งเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางปกครองได้อย่างสะดวกและกว้างขวาง

๑.๒) เชื่อว่าการที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางปกครองได้ยิ่งมากเท่าไร การแก้ปัญหา ก็จะมีโอกาสสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนได้มากเท่านั้น การมีส่วนร่วมและความตรงประเด็นในการแก้ปัญหา ก็จะสูงตามไปด้วย ดังนั้น ประสิทธิภาพจะเริ่มจากจุดนี้

๑.๓) โครงสร้างที่เอื้ออำนวยให้เกิดการมีส่วนร่วมทางตรงของประชาชนจะทำให้เกิดการเรียนรู้และตระหนักถึงความสำคัญในการปกครองระบอบประชาธิปไตย ดังนั้นถือว่าเป็นการพัฒนา ประชาธิปไตยไปในตัวด้วย

๒) โครงสร้างชั้นบนทำหน้าที่เป็นทั้งตัวแทนของรัฐ และตัวแทนของท้องถิ่นภายในเขตทั้งหมด เพื่อประสานการปฏิบัติต่าง ๆ ให้บรรลุทั้งเป็นเป้าหมายของรัฐและเป้าหมาย

ของประชาชน ดังนั้น โครงสร้างชั้นบนจึงเป็นเสมือนหมุดเรื่องเชื่อมโยงระหว่างรัฐกับท้องถิ่น
ชั้นล่าง ทำให้ความสัมพันธ์ในแนวดิ่งไม่ขาดตอน

๓) สำหรับโครงสร้างชั้นล่างจะทำหน้าที่ดูแลทุกข์สุขของประชาชนในเขตพื้นที่
โดยจัดทำบริการที่มีขอบเขตอยู่เฉพาะในเขตพื้นที่ของตนเองเป็นหลัก หากบริการใดครอบคลุม
หลายเขตพื้นที่ก็มอบหมายความรับผิดชอบในบริการนั้นให้แก่ท้องถิ่นระดับบน

๔) จากโครงสร้างความรับผิดชอบดังกล่าว จะนำไปสู่กระบวนการจัดสรรอำนาจ
หน้าที่ ทั้งด้านการจัดทำบริการและทางด้านการคลัง การจัดหาและจัดสรรเงินเพื่อให้ได้
งบประมาณมาปฏิบัติงานตามความจำเป็นของท้องถิ่น

๕) การจัดความสัมพันธ์ระหว่างท้องถิ่นทั้งในแนวดิ่งและแนวนอน จึงเป็นเรื่องสำคัญ
และจำเป็นต้องทำให้ชัดเจนร่วมกันระหว่างท้องถิ่นต่าง ๆ และควรกำหนดไว้ในกรอบกฎหมาย
ให้ชัดเจน เพื่อให้เกิดความเข้าใจตรงกัน ร่วมประสานเป็นวงดนตรีวงเดียวกันได้

๖) โดยเหตุดังกล่าว หลายมหานครจึงต้องมีคณะกรรมการ (boards) ขึ้นในรูปแบบ
ต่าง ๆ เพื่อสร้างการมีส่วนร่วม และระดมผู้มีความสามารถเข้ามาแก้ปัญหา รวมทั้งเป็นการรวม
เอาผู้มีส่วนได้เสียมาพิจารณาร่วมกัน

ลักษณะสำคัญของมหานครชั้นบน (Core Characteristics of Upper Tier)

ตัวแปรด้านลักษณะสำคัญของมหานครชั้นบนที่จะนำมาอธิบายประกอบด้วย (๑) ชื่อ
และจำนวน (๒) ลักษณะของฝ่ายบริหาร (๓) ลักษณะของฝ่ายนิติบัญญัติ (๔) อำนาจหน้าที่
ซึ่งคุณสมบัติทั้ง ๔ ประการนี้แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของความรับผิดชอบ ลักษณะสำคัญ
ของโครงสร้างทางปกครอง และการปฏิบัติงานด้านบริการเพื่อให้บริการแก่ประชาชน

ตารางที่ ๑๐ ลักษณะสำคัญของมหานครชั้นบน

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพมหานคร
๑.ชื่อและจำนวน	มหานครนิวยอร์ก (New York City) มีจำนวน ๑ แห่ง	มหานครลอนดอน (Greater London) มีจำนวน ๑ แห่ง	มหานครปารีส (Ville-de-Paris) จำนวน ๑ แห่ง	มหานครโตเกียว (Tokyo Metropolitan) จำนวน ๑ แห่ง	กรุงเทพมหานคร จำนวน ๑ แห่ง
๒.ฝ่ายบริหาร	ประกอบด้วย ๑) นายกเทศมนตรี (mayor) เป็น ผู้บริหารสูงสุด ซึ่งมาจากการ เลือกตั้งโดยตรง จากประชาชน ในเขตมหานคร นิวยอร์ก ทั้งหมด คือ ครอบคลุม เขตปกครองทั้ง ๕ Borough ๒) รองนายก เทศมนตรี มีหน้าที่ ช่วยเหลือกิจการ ของมหานคร	ประกอบด้วย ๑) นายกเทศมนตรี มหานครลอนดอน (Mayor of London) ซึ่งมา จากการเลือกตั้ง โดยตรงของ ประชาชน มีวาระ การดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี ๒) รองนายก เทศมนตรี มหานครลอนดอน (deputy mayor) จำนวน ๑ คน ซึ่งมาจากแต่งตั้ง	ประกอบด้วย ๑) นายกเทศมนตรี มหานครปารีส จำนวน ๑ คน มาจากการเลือกตั้ง ของสมาชิกสภา เมืองปารีส มีวาระ การดำรงตำแหน่ง ๖ ปี ๒) รองนายก เทศมนตรีมหานคร ปารีส จำนวน ๓๗ คน ซึ่งมีจำนวนไม่เกิน ร้อยละ ๓๐ ของ จำนวนสมาชิกสภา ตามภารกิจต่าง ๆ ที่เมืองมีวาระ	ประกอบด้วย ๑) ผู้ว่าราชการ โตเกียว (Governor of Tokyo) ซึ่งมา จากการเลือกตั้ง โดยตรง มีวาระ การดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี ๒) มีรองผู้ว่าการ มหานครโตเกียว ซึ่งมาจากการแต่งตั้ง ของผู้ว่าการ มหานครโตเกียว ๓) คณะกรรมการ ตามภารกิจต่าง ๆ ที่มีกฎหมายรองรับ	ประกอบด้วย ๑) ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้ง โดยตรงของ ประชาชน มีวาระการ ดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี ๒) รองผู้ว่าราชการ ซึ่งกรุงเทพมหานคร มาจากการแต่งตั้ง ของผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร จำนวนไม่เกิน ๔ คน

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพมหานคร
๓.ฝ่ายนิติบัญญัติ	ในด้านต่าง ๆ จำนวน ๗ คน	โดยนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอน มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี ๓) คณะเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกโดยนายกเทศมนตรีมหานครลอนดอน ซึ่งคณะเทศมนตรีจะมาจากสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งประกอบด้วยสมาชิกสภามหานครลอนดอน (the London assembly members) จำนวน ๒๕ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรง มีวาระในการดำรงตำแหน่งคราวละ ๔ ปี	การดำรงตำแหน่ง ๖ ปี	ประกอบด้วยสภามหานครโตเกียว (Tokyo metropolitan assembly) ซึ่งประกอบด้วยสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน จำนวนไม่เกิน ๑๓๐ คน มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี	ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระในการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี
๔.อำนาจหน้าที่	ประกอบด้วย ๑) มีฐานะเป็นจังหวัดท้องถิ่น (county) ของมลรัฐ ควบคุมไปด้วย ๒) มีฐานะเป็นรับผิดชอบในกิจการขนาดใหญ่ที่ควบคุมหลาย Borough และแยกออกเป็นราย Borough ไม่ได้ เช่น การพัฒนาเศรษฐกิจ การพัฒนาการศึกษา และชุมชน การบริการประชาชน	๑) มีอำนาจหน้าที่ในฐานะจังหวัด ในท้องถิ่น (County) ๒) รับผิดชอบกิจกรรมที่ Borough ที่แบ่งออกเป็นราย Borough ไม่ได้ อาทิ เศรษฐกิจและการด้านสังคม และการปรับปรุงสิ่งแวดล้อม โดยคำนึงถึงประเด็นต่าง ๆ ได้แก่	๑) มีอำนาจหน้าที่ในฐานะจังหวัด (prefecture) ๒) รับผิดชอบกิจกรรมขนาดใหญ่ที่เป็นองค์รวมครอบคลุมหลายเขตเทศบาล เช่น การให้การศึกษาในระดับประถมศึกษา, การดำเนินการเกี่ยวกับสวัสดิการสังคมและคุณภาพ, จัดให้มีท่าเทียบเรือขนาดเล็ก, การรักษาความสะอาด	๑) มีอำนาจหน้าที่ในฐานะจังหวัด (prefecture) ๒) รับผิดชอบกิจกรรมส่วนรวมที่ครอบคลุมหลายเขตท้องถิ่นย่อย เช่น วางแผนพัฒนาจังหวัดในภาพรวมประสานงานกับรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ สนับสนุนการให้บริการที่เกินความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มี	๑) มีอำนาจหน้าที่ในฐานะจังหวัดในฐานะจังหวัดหนึ่งของประเทศไทย ๒) รับผิดชอบในการให้บริการทั้งหมดโดยไม่มีท้องถิ่นขนาดย่อยลงไปรองรับ

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพมหานคร
	และสุขภาพ รวมถึงกิจการ ด้านการปกครอง และกฎหมาย เป็นต้น	ความเสมอภาค ทางโอกาส, การพัฒนาอย่าง ยั่งยืน, สาธารณสุข ความไม่เท่า เทียมกัน ด้านสุขภาพ, การเปลี่ยนแปลง สภาพอากาศ รวมถึง การปรับตัว ให้เข้ากับ สิ่งแวดล้อมและ ความปลอดภัย ในชุมชน	ของถนน, การรักษา ความเป็นระเบียบ ของตลาดและ การดูแลการจราจร เป็นต้น	การบริการตำรวจ เพื่อรักษา ความปลอดภัย ให้กับข้าราชการ ในระดับสูง และ ดูแลรักษา บรรยากาศของ การเป็นเมืองหลวง เป็นต้น	

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะสำคัญของท้องถิ่นชั้นล่าง ดังตารางที่ ๑๐ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ ดังนี้

อุดม ทุมไธสิต (๒๕๕๗ : ๑๘ - ๑๙) มีข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบ เป็นการศึกษา เปรียบเทียบลักษณะทั่วไปของโครงสร้างชั้นบนของมหานคร ซึ่งโดยหลักการแล้วจะมีหน้าที่ เป็นองค์กรที่เป็นตัวแทนของรัฐในแง่การปกครองประเทศ ในขณะที่เดียวกันยังเป็นตัวแทน ของประชาชนในพื้นที่ในแง่การดูแลทุกข์สุข ดังนั้น องค์กรชั้นบนของมหานครจึงต้องบริหาร การปกครองให้บรรลุภารกิจทั้งสองด้านไปพร้อม ๆ กัน โดยการบริหารภารกิจดังกล่าวต้องอยู่ภายใต้ กรอบกฎหมายของรัฐ ในขณะที่เดียวกันก็ต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนควบคู่กันไป จากผลการเปรียบเทียบตารางที่ ๕ มีข้อสังเกตที่สำคัญ ดังนี้

๑) องค์กรชั้นบนจะเป็นองค์กรขนาดใหญ่ มีอำนาจหน้าที่ครอบคลุมพื้นที่ (Greater Coverage of Territory Sovereignty) และเป็นกลไกหลักในการบริหารการปกครองให้สอดคล้อง กับเป้าหมายของรัฐและประชาชนในพื้นที่ทั้งหมด แต่สำหรับอำนาจหน้าที่ด้านภารกิจต้องมีน้อย เท่าที่จำเป็น (Lesser Coverage of Functional Sovereignty) เพราะหน้าที่ใด ท้องถิ่นชั้นล่าง สามารถทำได้ ควรมอบให้ท้องถิ่นชั้นล่างเป็นผู้รับผิดชอบ

๒) การบริหารมหานครจะบริหารโดยมีองค์คณะ (Executive Board or City Beard) หรือไม่กี่ได้ แต่ทีมบริหารจะประกอบด้วยผู้บริหารสูงสุด ๑ คน (Mayor or Governor) เป็นหัวหน้าทีม นอกจากนั้นจะมีระดับรองลงไปตามจำนวนที่เหมาะสม (๔ - ๔๐ คน) การจัดอำนาจ หน้าที่ของผู้บริหาร แต่ละคนมีลักษณะยึดหยุ่นขึ้นกับความเหมาะสม สำหรับที่มาของผู้บริหาร อาจมาจากการเลือกตั้งทางตรงหรือทางอ้อมก็ได้ และมีวาระตามวาระการเลือกตั้ง (๔ - ๖ ปี)

๓) ทุคมมหานครมีฝ่ายนิติบัญญัติ มีหน้าที่ในการออกข้อบังคับของท้องถิ่น กลั่นกรอง ตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหาร สมาชิกสภาไม่แน่นอนขึ้นอยู่กับรูปแบบ ความเหมาะสมของแต่ละประเทศ ที่มาของสมาชิกส่วนใหญ่มาจากการเลือกตั้งของประชาชน บางแห่งมาโดยตำแหน่ง อาทิ จากท้องถิ่นระดับรองลงไป และบางแห่งมาจากผู้ทรงคุณวุฒิด้วย

(๔) อำนาจหน้าที่ขององค์กรระดับบนของมหานคร จะมีฐานะเป็นทั้งจังหวัด ภูมิภาค (เป็นตัวแทนของรัฐ) และเป็นของท้องถิ่นควบคู่กันไป ดังนั้น การจัดโครงสร้างระหว่างรัฐ กับมหานครและการจัดโครงสร้างระหว่างมหานครระดับบนและระดับล่าง จึงมีความสำคัญ

สำหรับกรุงเทพมหานคร นอกจากมีข้อสังเกตข้างต้นแล้ว กรุงเทพมหานคร ยังมีข้อสังเกตว่าเป็นมหานครขนาดใหญ่มาก มีขอบเขตความรับผิดชอบมากกว่ามหานครอื่น ๆ เพราะไม่มีท้องถิ่นระดับล่างมาช่วยแบ่งเบาภาระ กลไกความสำเร็จทางการปกครองของกรุงเทพมหานคร จึงน่าจะขึ้นกับข้าราชการประจำมากกว่าข้าราชการการเมืองที่มาจากประชาชน ซึ่งเชื่อว่า ยังมีได้เป็นไปตามเจตนารมณ์การปกครองท้องถิ่นโดยสมบูรณ์

๔.๒.๖ ลักษณะสำคัญขององค์กรชั้นล่างของมหานคร

องค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นล่าง ถือว่าเป็นองค์กรที่ใกล้ชิดกับชีวิตประจำวัน ของประชาชนมากที่สุด ดังนั้น ตามหลักการปกครองท้องถิ่นจึงถือว่าสำคัญที่สุด ความสำเร็จ หรือล้มเหลวขององค์กรปกครองท้องถิ่นชั้นล่างมีอิทธิพลอย่างสูงต่อทุกข์สุขของประชาชน และมีอิทธิพลต่อความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวม

ตารางที่ ๑๑ ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพ มหานคร
๑. ลักษณะทั่วไป ๑.๑ ชื่อและ จำนวนเขต ปกครอง	เรียกว่า Borough ขนาดใหญ่มีฐานะ เหมือนเทศบาลนคร จำนวน ๕ แห่ง	เป็นเขตการปกครอง ที่มีลักษณะเหมือน เทศบาลนคร มีชื่อ เรียกแตกต่างกัน ได้แก่ City of London จำนวน ๑ แห่ง และเทศบาล London Borough จำนวน ๓๒ แห่ง	ลักษณะเหมือน เทศบาลนคร เรียกว่า เขตการปกครอง (districts) จำนวน ๒๐ เขต	เขตปกครองพิเศษ ซึ่งมีลักษณะเหมือน เทศบาลนคร ๒๓ (ku) เขต tama ซึ่ง เป็นเขตที่เจริญ มีหน่วยการปกครอง คล้ายเทศบาลเมือง จำนวน ๓๙ เขต มีชื่อ เรียกแตกต่างกันไป ตามลักษณะความเจริญ (๒๖ shi ๕ mashi และ ๘ mura)	-
๑.๒ ขนาดพื้นที่ เฉลี่ยต่อเขต	๑๕๗.๒ ตร.กม.	๑๔๔.๒ ตร.กม.	๗๒๖ ตร.กม.	๙๙ ตร.กม.	
๑.๓ ขนาดประชากร เฉลี่ยต่อเขตปกครอง	๑.๗ ล้านคน	๒๒๗,๖๓๖ คน	๕๙๑,๘๔๕ คน	๒๑๖,๔๘๓ คน	
๒. ฝ่ายบริหาร	ประกอบด้วย ๑) ประธานบอร์เรอะ (Borough President) มาจากการเลือกตั้ง ของประชาชน ดำรง ตำแหน่งคราวละ ๔ ปี ๒) รองประธานบอร์เรอะ (ผู้ช่วยฝ่ายบริหาร) มาจากการแต่งตั้ง ของประธาน บอร์เรอะ	ประกอบด้วย ๑) นายกเทศมนตรี เทศบาลนคร ลอนดอน (Lord Mayor) สภาเทศบาล (Chairman) หรือ นายกเทศมนตรี (Mayor) ซึ่งมาจาก การเลือกตั้งทางอ้อม มีวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละ ๑ ปี	ประกอบด้วย ๑) นายกเทศมนตรี จำนวนเขตละ ๑ คน มาจากการเลือกตั้ง ของสมาชิกสภาเขต ที่เป็นสมาชิกสภาเมือง มีวาระการดำรง ตำแหน่งคราวละ ๖ ปี ๒) รองนายก เทศมนตรี จำนวน ไม่เป็นร้อยละ ๓๐ ของสมาชิกสภาเขต	ประกอบด้วย ๑) นายกเทศมนตรี (Mayor) มาจาก การเลือกตั้งโดยตรง ของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๔ ปี	

ตัวแปร	นิวยอร์ก	ลอนดอน	ปารีส	โตเกียว	กรุงเทพมหานคร
๓.ฝ่ายนิติบัญญัติ	ประกอบด้วยคณะกรรมการบอร์โระ (Borough board) เป็นแบบไตรภาค คือ ๑) มาจากการการแต่งตั้ง (Borough president, ๒) มาจากการเลือกตั้งของประชาชน ๓) ประธานคณะกรรมการชุมชน (chairperson of the community Board) ๒ สมาชิกสภา	ประกอบด้วย ๑) ประธานสภาเทศบาล (Chairman) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกสภาเทศบาล มีวาระดำรงตำแหน่ง คราวละ ๑ ปี ๒) รองประธานสภาเทศบาล (Vice-chairman) จำนวน ๑ คน ซึ่งมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม โดยสมาชิกสภาเทศบาล มีวาระดำรงตำแหน่ง	(districts) มีวาระการดำรงตำแหน่ง คราวละ ๖ ปี ประกอบด้วย districts ทั้งหมด ๓๕๔ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตนั้น ๆ	ประกอบด้วยสมาชิกสภาท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี	
๔.อำนาจหน้าที่	ภายในเขตมีBorough โดยมีหน้าที่หลักในการประสานงานกับคณะกรรมการชุมชน (Community board) เกี่ยวกับการจัดทำบริการ และจัดสวัสดิการ ความเป็นอยู่ให้กับพลเมืองใน Borough รวมถึงเตรียมแผนเป้าหมายเฉพาะ ในเรื่องการเติบโตทางกายภาพและโครงสร้างพื้นฐานใน Borough และประเมินความก้าวหน้าของการพัฒนาทุนในBorough ทั้งเชิงปริมาณและคุณภาพในการให้บริการแต่ละ Borough จะมี community board นี้ จะมีกฎหมายรองรับ และ community board นี้ จะเป็นหมุดเชื่อมโยง (linking pin) ที่สำคัญกับประชาชนในเขตปกครอง	คราวละ ๑ ปี มีหน้าที่หลักในการให้บริการแก่ประชาชน และการปฏิบัติงานประจำในท้องถิ่น เช่น การให้บริการทางด้านสังคมแก่ประชาชนซึ่งรวมทั้งการจัดสวัสดิการให้แก่เด็กคนชรา คนพิการ หรือคนทุพพลภาพ การขนส่งสาธารณะ, การคุ้มครองผู้บริโภค, การควบคุมมลพิษ, การวางแผนของท้องถิ่น เป็นต้น การใช้อำนาจหน้าที่ให้มีความสำคัญสูงต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบกรรมการต่าง ๆ ที่หลากหลาย	นอกจากจะให้บริการแก่ประชาชนแล้ว โดยทั่วไปจะทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับสมาชิกสภาเมืองปารีสในเรื่องสำคัญ ๆ อีกด้วยเช่น การวางผังเมือง การวางผังการใช้ที่ดิน เป็นต้น และทำหน้าที่ในการวางกฎเกณฑ์การใช้จ่ายงบประมาณในเรื่องกิจการด้านสถานดูแลเด็กก่อนวัยเรียน สวนสาธารณะ, สนามกีฬา, เป็นต้น และเกี่ยวกับ การทะเบียนราษฎร์, การเกณฑ์ทหาร, การจัดทำบัญชีผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ซึ่งเขตจะมีงบประมาณเพื่อใช้ในการบริหารเป็นของตนเอง และการมีส่วนร่วมของชุมชนในรูปแบบต่าง ๆ มีความสำคัญมากต่อการตัดสินใจและการปฏิบัติงานของท้องถิ่นในระดับล่าง	ภายในเขตท้องถิ่นมีกฎหมายกำหนดให้ เช่น จัดบริการด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้กับประชาชน, การประปา, งานบำบัดของเสียจากท่อระบายน้ำ, การจัดการขยะ, งานดับเพลิง เป็นต้น ซึ่งงานเหล่านี้กฎหมายได้จัดแบ่งอย่างชัดเจน	

จากผลการศึกษาเปรียบเทียบลักษณะสำคัญของท้องถิ่นชั้นล่าง ดังตารางที่ ๑๑ มีข้อสังเกตที่น่าสนใจ ดังนี้

อุดม ทุมโฆสิต (๒๕๕๗ : ๒๒) มีข้อสังเกตจากการศึกษาเปรียบเทียบ

๑) ลักษณะทั่วไปของท้องถิ่นชั้นล่างมีประเด็นน่าสนใจดังนี้

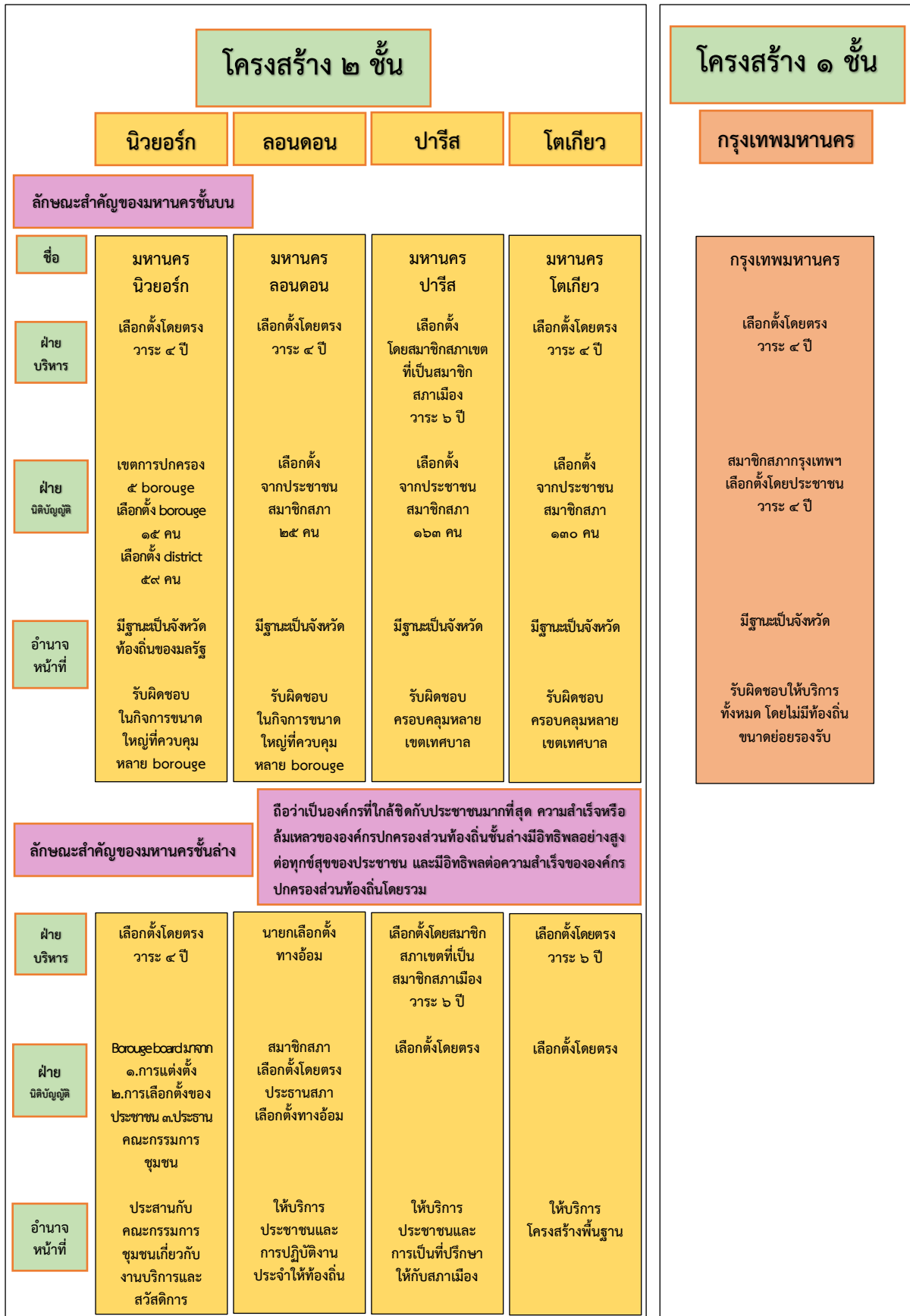
๑.๑) มีชื่อเรียกแตกต่างกันไปตามประวัติความเป็นมาของท้องถิ่น แต่อนุমানได้ว่า มีฐานะเป็นเทศบาลนคร (Cities or Grand Municipalities) มีขนาดพื้นที่และจำนวนประชากรแตกต่างกันใหญ่บ้างเล็กบ้าง อาทิ Borough ของมหานครนิวยอร์ก จัดให้เป็นท้องถิ่นระดับล่างขนาดใหญ่โดยให้มีขนาดพื้นที่ถึง ๑๕๗.๒ ตารางกิโลเมตร และมีประชากรโดยเฉลี่ยถึง ๑.๗ ล้านคน ซึ่งขนาดประชากร ๑.๗ ล้านคนนี้ถือว่าใหญ่มาก ดังนั้น Borough ของนิวยอร์กจึงมีหน่วยการปกครองถึงท้องถิ่นกิ่งชุมชนระดับล่างลงไปอีก เรียกว่า Community District ซึ่งชุมชนท้องถิ่นดังกล่าวนี้ มีกฎหมายรองรับว่าเป็นส่วนหนึ่งของ Borough ส่วน London Borough มีพื้นที่ใกล้เคียงกัน (คือ ๑๔๔.๒ ตารางกิโลเมตร) แต่มีประชากรเฉลี่ยเพียง ๒๒๗,๖๓๖ คน และภายในเขต London Borough ก็มีเขตย่อย ๆ ลงไปคือ Districts และ Neighborhoods เช่นกัน สรุปได้โดยรวมแล้ว ขนาดของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่างของมหานครควรมีขนาดพื้นที่อย่างน้อย ๑๐๐ ตารางกิโลเมตร และมีประชากรอย่างน้อย ๒๐๐,๐๐๐ คนขึ้นไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของแต่ละประเทศเป็นสำคัญ

๑.๒) ลักษณะของฝ่ายบริหาร อาจมาจากการเลือกตั้งทางตรง (อาทิ Borough President ของมหานครนิวยอร์ก และเขตการปกครองพิเศษ (Special Wards) ของมหานครโตเกียว) หรือมาจากการเลือกตั้งทางอ้อม (อาทิ Lord Mayor ของ City of London) ก็ได้ ขึ้นกับวัฒนธรรมและความเหมาะสมของแต่ละประเทศ

มีข้อสังเกตที่สำคัญว่า ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นชั้นล่างมีลักษณะเป็นทีมประกอบด้วย ผู้บริหารสูงสุด และมีรองผู้บริหารสูงสุดตามจำนวนที่เหมาะสมของประเศวาระของฝ่ายบริหารมีระยะเวลา ๔ - ๖ ปี

๑.๓) ลักษณะของฝ่ายนิติบัญญัติ มีลักษณะแตกต่างกันไป อาทิ มหานครนิวยอร์กทำหน้าที่ เป็น Borough Board ด้วย โดยมีกรรมการเป็นแบบไตรภาคี คือ (ก) มาจากการเลือกตั้ง (ข) มาจากการแต่งตั้งของ Borough President (ค) มาโดยตำแหน่ง คือ ประธานคณะกรรมการชุมชน (Chairperson of Community Boards) ส่วนของมหานครโตเกียว สมาชิกสภาทั้งหมดมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

๑.๔) อำนาจหน้าที่ของหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่าง ส่วนใหญ่มีภารกิจสำคัญในการให้บริการแก่ประชาชนในเขตพื้นที่ โดยได้จัดแบ่งความรับผิดชอบและความร่วมมือกับท้องถิ่นระดับบนและท้องถิ่นใกล้เคียงเอาไว้ชัดเจน นอกจากนี้ การดำเนินงานในระดับพื้นที่จะให้ความสำคัญสูงแก่การมีส่วนร่วมของประชาชนในรูปแบบต่าง ๆ ที่หลากหลาย แต่ละท้องถิ่นมีลักษณะโดยเด่นแตกต่างกัน



ภาพที่ ๘ เปรียบเทียบลักษณะสำคัญของ ๕ มหานคร

จากตารางที่ ๑๐ และตารางที่ ๑๑ สรุปเป็นภาพองค์รวมเชิงโครงสร้างของ ๕ มหานคร จะมีความแตกต่างใน ๒ ลักษณะ ดังนี้

(๑) เมืองมหานคร ๔ แห่ง ได้แก่ มหานครนิวยอร์ก มหานครลอนดอน มหานครปารีส และมหานครโตเกียว จะมีรูปแบบเน้นไปในด้านการกระจายอำนาจทางปกครอง มีโครงสร้าง ๒ ชั้น ได้แก่

โครงสร้างชั้นบน ที่มีฝ่ายบริหารมีอำนาจดูแลในภาพใหญ่ทั้งจังหวัด มีฝ่ายนิติบัญญัติหรือสภาทำหน้าที่ในการควบคุมการทำงานของฝ่ายบริหาร

โครงสร้างชั้นล่าง มีการกระจายอำนาจให้ระดับล่าง โดยโครงสร้างชั้นล่าง มีลักษณะเป็นหน่วยปกครองย่อยที่สมาชิกทั้งฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ เกี่ยวข้องกับประชาชนโดยตรง มีที่มาของตำแหน่งทั้งทางตรงและทางอ้อม โดยเน้นงานบริการประชาชนที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประชาชนเป็นหลักสำคัญ และมีกิจกรรมของการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยประชาชนสามารถที่จะเข้าถึงและสะท้อนถึงปัญหาได้ตลอดเวลา

(๒) กรุงเทพมหานครจะมีรูปแบบเน้นไปในด้านลักษณะผสมผสานระหว่างรูปแบบการกระจายอำนาจที่เป็นการปกครองส่วนท้องถิ่นและการปกครองส่วนภูมิภาค เป็นโครงสร้าง ๑ ชั้น

โดยฝ่ายบริหาร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้งเช่นเดียวกัน แต่ในเขตการปกครองของกรุงเทพมหานครนั้น ประกอบด้วย ๕๐ เขต ในแต่ละเขตประกอบด้วย ข้าราชการประจำ จะเห็นได้จากมาตรา ๖๙ (๑) กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เรียกว่า กรุงเทพมหานครนั้น ดำรงสถานะภาพการทำงานแบบเดิม (Status Quo) ประชาชนในแต่ละเขตไม่มีส่วนร่วมทางการเมืองโดยตรง

๔.๓ สรุปการเปรียบเทียบลักษณะต่าง ๆ ของ ๕ มหานคร

อุดม ทุมโฆสิต (๒๕๕๗ : ๒๒) ได้สรุปการศึกษาเปรียบเทียบดังนี้

๔.๓.๑ ลักษณะทางกายภาพของกรุงเทพมหานคร

ลักษณะทางกายภาพของกรุงเทพมหานคร เป็นลักษณะของมหานครขนาดใหญ่ที่ชัดเจนกล่าวคือ ไม่ว่าจะพิจารณาจากที่ตั้ง จำนวนประชากร ขนาดพื้นที่ ความหนาแน่นของประชากรและรายได้ สรุปได้ว่า กรุงเทพมหานครเป็นมหานครขนาดใหญ่ที่มีศักยภาพที่จะเป็นศูนย์กลางของโลกได้แห่งหนึ่งในอนาคต ทั้งนี้ เพราะไม่ว่ากิจกรรมทางธุรกิจ สังคม การเมือง ได้เจริญเติบโตอย่างรวดเร็วในกรุงเทพมหานคร ความเจริญเติบโตดังกล่าวได้ดึงดูดทรัพยากรและประชากรให้หลั่งไหลเข้ามาสู่กรุงเทพมหานครอย่างรวดเร็ว ทำให้ สาธารณูปการต่าง ๆ ไม่เพียงพอต่อความจำเป็นก่อให้เกิดปัญหาความคับคั่งแออัดจนเมืองต้องขยายล้นไปยังปริมณฑลทำให้เขตปกครองของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลจะเชื่อมต่อกันอย่างหนาแน่นยังผลให้การบริหารกรุงเทพมหานครและเมืองปริมณฑลมีความซับซ้อนมากขึ้น ปัญหาและ

ความต้องการที่จะรุนแรง หลากหลาย ส่งผลให้การแก้ปัญหาต่าง ๆ ยุ่งยากรุนแรงมากขึ้น ดังนั้น กรุงเทพมหานครและปริมณฑลจึงควรร่วมกันศึกษาวางแผนอนาคตให้รัดกุมเพื่อปรับปรุงให้กรุงเทพมหานครมีสมรรถนะในการแก้ปัญหา และการแข่งขันที่สูงส่งขึ้นในทุกด้าน มิฉะนั้นแล้วกรุงเทพมหานครจะกลายเป็นศูนย์กลางแห่งปัญหาของประเทศและของโลกได้

๔.๓.๒ ลักษณะทางการคลัง

ลักษณะทางการคลังเป็นหัวใจสำคัญของการแก้ปัญหาของเมืองการคลังที่ดีไม่เพียงแต่ทำให้กรุงเทพมหานครมีเงินอย่างเพียงพอในการใช้จ่ายเท่านั้น แต่การคลังที่ดีจะเหนี่ยวนำให้เกิดการมีส่วนร่วมที่ดีของประชาชน และทำให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้จ่ายเงินจากภาษีของประชาชนอีกด้วย และกรุงเทพมหานครยังมีระบบการเงินการคลังที่อ่อนแอจนรายได้ต่ำต้องพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมาก จุดอ่อนทางด้านรายได้สะท้อนให้เห็นถึงศักยภาพในการพึ่งพาตนเองในเกณฑ์ที่ต่ำมาก นอกจากนั้นรายได้ของกรุงเทพมหานครยังน้อยเกินไปเมื่อเปรียบเทียบกับมหานครอื่น ๆ ดังนั้น ศักยภาพในการจัดทำบริการและแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครจึงยังไม่เพียงพอ ลักษณะเช่นนี้มีแนวโน้มว่าปัญหาของกรุงเทพมหานครจะสะสมมากขึ้นทุกวัน ประกอบกับกรุงเทพมหานครยังเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อ่อนแอเพราะต้องอาศัยรัฐบาลในการแก้ปัญหาของกรุงเทพมหานครเป็นอย่างมาก การแก้ปัญหานี้ทำได้โดยกรุงเทพมหานครต้องหารายได้ให้มากขึ้นโดยวิธีการต่าง ๆ ที่ทำได้ รวมทั้งรัฐบาลกลางต้องกระจายอำนาจทางการคลังให้กรุงเทพมหานครให้มากขึ้น กรุงเทพมหานครต้องเรียกร้องและแสดงเจตจำนงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครต้องการแก้ไขปัญหาระบบของกรุงเทพมหานครด้วยลำแข้งของตนเอง ไม่จำเป็นต้องเป็นภาระของรัฐบาลกลาง ซึ่งมีปัญหาของประเทศที่จะต้องดูแลมหาศาลอยู่แล้ว

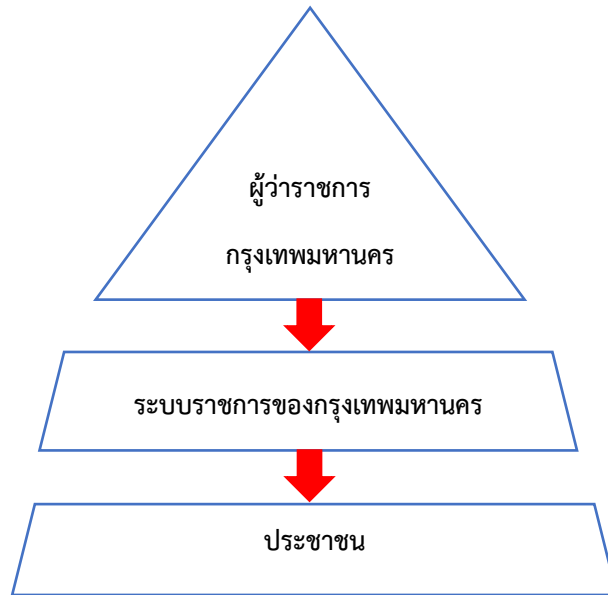
๔.๓.๓ สถานภาพทางกฎหมาย

มหานครทุกแห่งต่างมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นเป็นการเฉพาะรองรับ ดังนั้น จึงเชื่อว่ามหานครเหล่านี้มีความมั่นคงทางกฎหมาย อนึ่ง การมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติรองรับ เชื่อได้ว่าเป็นการเปิดโอกาสให้มหานครเลือกที่จะกำหนดข้อกฎหมายที่สอดคล้องกับความจำเป็นของตนเองได้สะดวกขึ้น นอกจากนั้นกฎหมายของกรุงเทพมหานคร ควรเปิดโอกาสให้สภากรุงเทพมหานครบัญญัติกฎหมายขึ้นใช้เอง (Home Rule Principal) และมีอำนาจใช้ ยกเว้นกฎหมายของส่วนกลางที่ขัดกับหลักปกครองของมหานคร ในส่วนของกรุงเทพมหานคร ควรปรับปรุงกฎหมายของกรุงเทพมหานคร เพื่อเปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ที่เหมาะสมยิ่งขึ้น การปรับปรุงนี้ต้องเป็นการให้อำนาจหน้าที่ที่ก่อให้เกิดความสะดวกในการดูแลประชาชน และยกเว้นข้อบังคับแห่งกฎหมายอื่นที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารงาน

๔.๓.๔ รูปแบบการปกครอง

มหานครทุกแห่งที่ศึกษามีรูปแบบการปกครองแบบกระจายอำนาจ (กล่าวคือ จัดให้มีการปกครองหลายชั้น เพื่อให้ประชาชนมีความสะดวกในการเข้าร่วมกิจกรรมทางปกครองให้มากที่สุด) ส่วนกรุงเทพมหานคร มีรูปแบบที่แตกต่างจากมหานครอื่น คือมีรูปแบบการรวม

ศูนย์อำนาจทางปกครอง โดยอำนาจทางปกครองทั้งหมดรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จะใช้อำนาจผ่านระบบราชการขนาดใหญ่ในการนำนโยบายของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปสู่การปฏิบัติอีกทอดหนึ่ง ดังภาพที่ ๙



ภาพที่ ๙ ทิศทางการใช้อำนาจการบริหารของกรุงเทพมหานครปัจจุบัน

การออกแบบให้หน่วยปกครองมีโครงสร้างแบบรวมศูนย์เช่นนี้ ทำให้กรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องมีระบบราชการขนาดใหญ่รองรับเพื่อจัดทำบริการต่าง ๆ ให้แก่ประชาชน รูปแบบระบบงานเช่นนี้ประสิทธิภาพของงานจะต่ำ เนื่องจากระบบราชการมีกฎระเบียบกฎเกณฑ์มาก และข้าราชการย่อมจะต้องยึดถือระเบียบเป็นเป้าหมายของการปฏิบัติมากกว่าการยึดถือการสนองตอบความต้องการของประชาชนเป็นสำคัญ ผลก็คือในที่สุดข้าราชการจะยึดถือระเบียบกฎเกณฑ์เป็นเป้าหมายสูงสุดในการปฏิบัติ ทำให้ผลสัมฤทธิ์ของงานจะตกต่ำ ความพึงพอใจของประชาชนก็จะตกต่ำตามไปด้วย เมื่อเป็นเช่นนี้ความคาดหวังของประชาชนต่อกระบวนการปกครองท้องถิ่นจะลดลงเรื่อย ๆ นั่นหมายความว่าประชาชนจะไม่ให้ความสำคัญต่อกระบวนการปกครองของกรุงเทพมหานคร ทำให้เกิดความเฉื่อยชาทางการเมืองการปกครอง อันจะนำไปสู่ความไม่ศรัทธาในการปกครองตามระบอบประชาธิปไตยโดยรวมด้วย

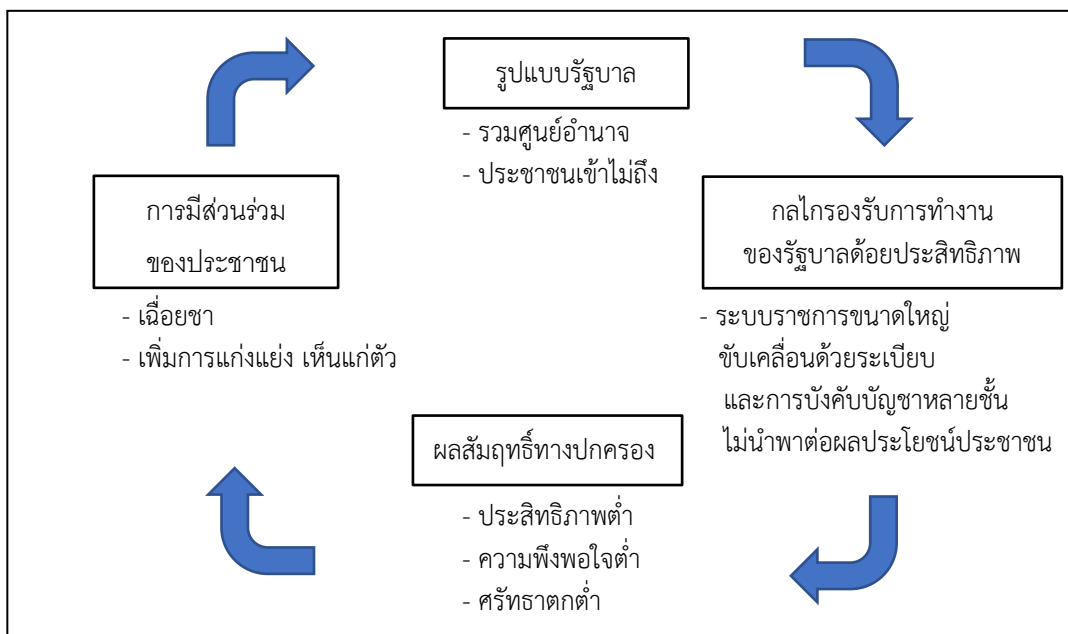
บทที่ ๕

ผลการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ

การศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจมีที่มาจากผลลัพธ์การศึกษา ๒ แนวทาง ได้แก่ แนวทางแรกมาจากผลลัพธ์ของการศึกษาจากนักวิชาการ วิทยานิพนธ์ และสภานิติบัญญัติแห่งชาติ แนวทางที่สอง มาจากผลของการศึกษาการปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา ดังนี้

๕.๑ ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะของนักวิชาการ และวิทยานิพนธ์ รวมทั้งสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

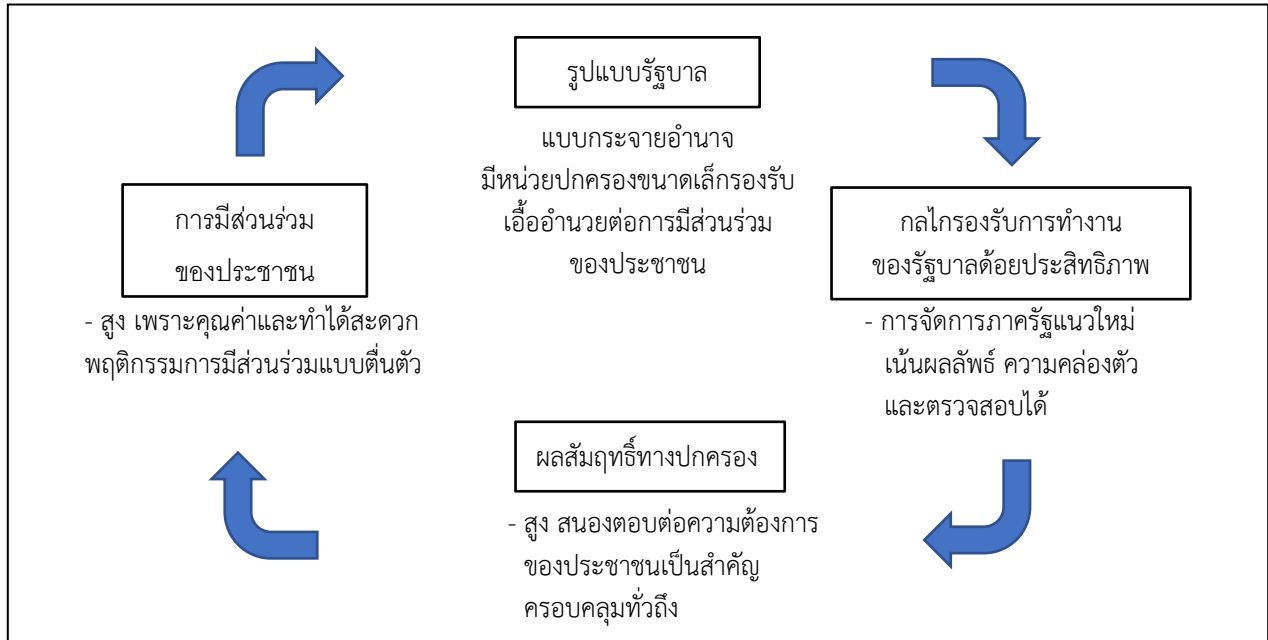
๕.๑.๑ อุดม ทุ้มไผ่สิต (๒๕๕๗ : ๒๒) กล่าวว่ากรุงเทพมหานครต้องรีบเร่งปฏิรูประบบการปกครองเสียใหม่โดยเร็ว ดังข้อเสนอแนะที่จะกล่าวต่อไปนี้



ภาพที่ ๑๐ วงจรเลวร้ายที่เกิดจากรูปแบบการปกครองไม่ดี (Cycle of Poor Local Governance)

๕.๑.๑.๑ ข้อเสนอแนะการปรับปรุงรูปแบบทางปกครองของกรุงเทพมหานคร

ปัญหาทางปกครองที่เกิดจากรูปแบบดังกล่าว เป็นปัญหาสำคัญยิ่งที่จำเป็นต้องปรับปรุงโดยด่วน แนวทางการปรับปรุงทำได้โดยปฏิรูปโครงสร้างการปกครองเสียใหม่ โดยนำรูปแบบการกระจายอำนาจมาใช้แทน เพื่อให้เอื้ออำนวยต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน และมีระบบการจัดการสมัยใหม่ เข้ามาแทนที่ระบบราชการแบบดั้งเดิม หลักการดังกล่าวนี้ จะทำให้เกิดวงจรการปกครองที่ดีมาแทนที่วงจรแบบเก่า



ภาพที่ ๑๑ วงจรดีที่เกิดจากรูปแบบการปกครองดี (Cycle of Good Local Governance)

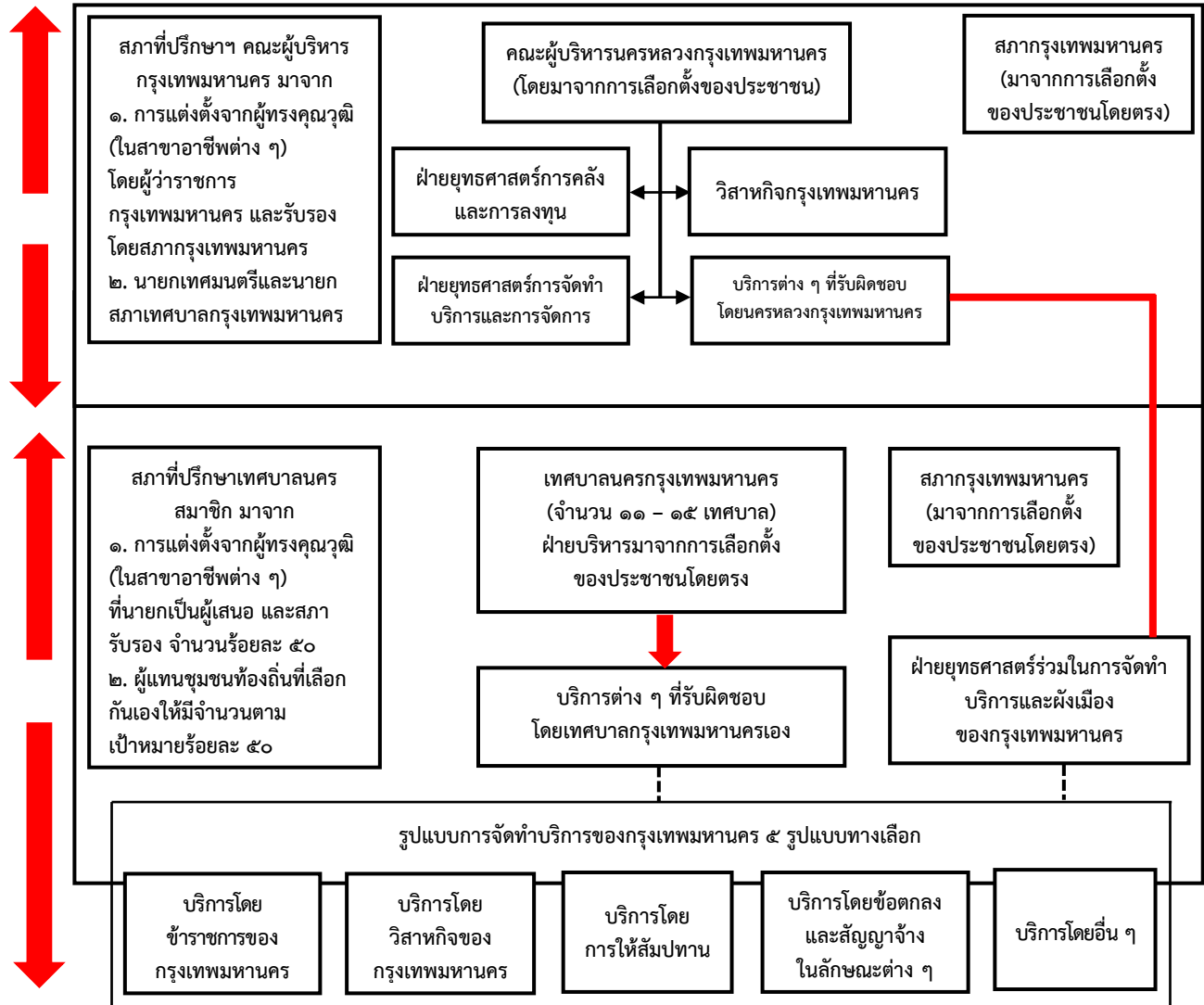
หลักการปรับปรุงเพื่อให้เกิดกระบวนการปกครองท้องถิ่นที่ดี สาระสำคัญ
ควรประกอบด้วย

๑) จัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเสียใหม่เป็นรูปแบบกระจายอำนาจ โดยมี
ชั้นการปกครอง ๒ ชั้น ซึ่งทั้งสองระดับจะประกอบไปด้วยฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติที่มาจากการเลือกตั้ง
ของประชาชนโดยตรง รูปแบบเช่นนี้จะเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงมากขึ้น อันจะส่งผลให้
การจัดทำบริการของท้องถิ่นมีความสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนมากขึ้นโดยอัตโนมัติ

๒) ปรับปรุงระบบราชการกรุงเทพมหานครให้เล็กลง (หากเปลี่ยนเป็นระบบ
พนักงานท้องถิ่นเสียได้จะดีมาก) นำการจัดการภาครัฐแนวใหม่เข้ามาใช้อย่างจริงจัง เปลี่ยนหน่วยราชการ
บางส่วนให้เป็นองค์การมหาชน การบริหารงานทุกประเภทนั้นต้องมุ่งเน้นยุทธศาสตร์และมุ่งหมายผลสัมฤทธิ์
จัดให้มีวิสาหกิจกรุงเทพมหานครที่เน้นความคล่องตัวและแข่งขันได้มาตรฐานบริการต้องอยู่ในระดับมีอาชีพ
เพื่อให้เกิดความมั่นใจในบริการแบบมีอาชีพจึงควรจัดให้มีสภาที่ปรึกษาผู้บริหารกรุงเทพมหานคร
ที่ประกอบไปด้วย ผู้ทรงคุณวุฒิด้านต่าง ๆ มารองรับการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร เนื่องจาก
การแข่งขันกับมหานครอื่นเป็นเรื่องใหญ่ การจัดทำยุทธศาสตร์จึงมีความสำคัญ ดังนั้น จึงควรมีหน่วยงาน
ทางยุทธศาสตร์มารองรับการบริหารการแข่งขันด้วย สำหรับวิธีการจัดทำบริการควรเน้นการให้สัมปทาน
และ/หรือการทำสัญญา (Contract Out) เข้ามาแทนที่การทำงานแบบราชการดั้งเดิม

ส่วนความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยการปกครองต่าง ๆ ต้องมีความชัดเจนทั้งสองมิติ คือ ทั้งมิติในแนวดิ่งและมิติในแนวราบ การนำ “ระบบสหการ” (สหการ^{๙๒} หมายถึง “การร่วมมือกัน” สหการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความหมายว่า “องค์การที่จัดตั้งขึ้นจากการร่วมมือกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่สองหน่วยปกครองขึ้นไป หรือหน่วยงานของรัฐอื่น โดยมีสภาพเป็นนิติบุคคลในการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะ เพื่อตอบสนองความต้องการหรือแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในท้องถิ่น) และ “ระบบวิสาหกิจท้องถิ่น” จะทำให้ความสัมพันธ์ในการจัดทำบริการมีโครงสร้างรองรับและมีความเป็นรูปธรรมมากขึ้น ดังภาพที่ ๑๒ เป็นการแสดงสาระสำคัญของรูปแบบกรุงเทพมหานครที่ปรับปรุงใหม่

ปรัชญาระยะยาวของกรุงเทพมหานคร



ภาพที่ ๑๒ สาระสำคัญในการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร

^{๙๒} คณะกรรมการจัดการปกครองท้องถิ่น สภาบันติบัญญัติแห่งชาติ รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง สหการกับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ๒๗/๐๓/๒๕๖๒

๕.๑.๑.๒ สารสำคัญในการปรับปรุงกรุงเทพมหานคร

๑) ลักษณะสำคัญของโครงสร้างชั้นบน

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างแบบชั้นเดียว แต่มหานครชั้นนำอื่นแทบทั้งโลกมีโครงสร้างแบบสองชั้น ดังนั้น จึงมีคำถามที่ตามมาก็คือ

๑.๑) โครงสร้างชั้นบนควรมีลักษณะอย่างไร

๑.๒) โครงสร้างชั้นบนควรมีความสัมพันธ์กับโครงสร้างชั้นล่างอย่างไร

ตามหลักการปกครองท้องถิ่น ต้องพยายามให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมทางปกครองให้มากที่สุด รูปแบบที่ถือปฏิบัติอยู่ทั่วไปมีหลากหลาย แต่ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับปัจจุบัน กำหนดให้มีฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ดังนั้น ผู้ศึกษาเห็นว่ารูปแบบของฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติในปัจจุบันน่าจะเป็นรูปแบบที่ยังคงใช้การได้ดี เพราะเป็นไปตามรัฐธรรมนูญ อนึ่ง เขตเลือกตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครชั้นบนไม่จำเป็นต้องยึดเขตปกครองชั้นล่างก็ได้

โครงสร้างส่วนบนที่น่าจะเติมเข้ามาเพื่อความเข้มแข็งในการบริหารและการจัดทำบริการของกรุงเทพมหานครที่น่าสนใจมีดังนี้

๑.๒.๑) หน่วยยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครซึ่งควรครอบคลุมทั้งทางด้านยุทธศาสตร์การจัดรายได้รายจ่าย (อาจเรียกว่าหน่วยยุทธศาสตร์ทางการคลัง) ยุทธศาสตร์การจัดทำบริการ และยุทธศาสตร์มหานครนานาชาติ โดยหน่วยนี้จะเน้นการจัดทำยุทธศาสตร์ การบริหารยุทธศาสตร์ และกำกับดูแลให้เป็นไปตามยุทธศาสตร์

๑.๒.๒) วิชากิจต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครที่เป็นหน่วยบริการ ควรใช้หลักการการจัดการภาครัฐและเอกชนผสมผสานกัน เน้นบริการที่มีคุณภาพ แข่งขันได้ เลี้ยงตัวเองได้ โดยบริการนี้ กรุงเทพมหานครอาจเป็นผู้ซื้อบริการด้วยก็ได้

๑.๒.๓) สภาที่ปรึกษาการจัดทำบริการของกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นสภาที่มุ่งให้ข้อหารือแก่ฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านจัดทำบริการที่มีคุณภาพ ครอบคลุม และมีประสิทธิภาพสูง มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธาน รองผู้ว่าราชการแต่ละด้านเป็นรองประธาน สมาชิกมาจาก ๒ ส่วน ส่วนที่หนึ่งมาจากผู้บริหารและประธานสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่างทุกคน ซึ่งถือเป็นกรรมกรโดยตำแหน่ง ส่วนที่สองมาจากผู้เชี่ยวชาญด้านบริหารในแขนงต่าง ๆ ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้ง และผ่านการตรวจสอบคุณสมบัติ รับรองโดยสภากรุงเทพมหานคร มีจำนวนเท่ากับกรรมกรโดยตำแหน่ง สภาที่ปรึกษานี้ไม่มีอำนาจทางบริหาร แต่มีอำนาจในการศึกษา วิจัย ประเมินผล รับฟังความเห็นจากประชาชนเพื่อประมวลเสนอฝ่ายบริหาร มีอำนาจในการประสานบริการเพื่อให้เกิดบูรณาการ โฆษณาประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบ โดยทั้งนี้จะต้องมีงบประมาณเป็นของตนเองตามความจำเป็น กรรมกรที่มาจากการแต่งตั้งจะไม่มีเงินเดือนประจำแต่จะมีเงินประจำตำแหน่ง และมีเบี้ยประชุม

๒) ลักษณะสำคัญของโครงสร้างชั้นล่าง
โครงสร้างชั้นล่าง จัดตั้งขึ้นมาเพื่อ

- ๒.๑) จัดทำบริการในระดับล่างที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ และใกล้ชิดกับความต้องการของประชาชนโดยตรง
- ๒.๒) จัดช่องทางให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมได้ในทุกประเภทของบริการของกรุงเทพมหานคร
- ๒.๓) สนับสนุนร่วมมือกับระดับบนในการจัดทำบริการเพื่อให้เกิดบูรณาการระหว่างกัน
- ๒.๔) เป็นผู้แทนระดับบนในการจัดทำบริการที่ระดับบนกำหนด ทั้งนี้ โดยได้รับเงินสนับสนุนจากระดับบนด้วย

โครงสร้างชั้นล่าง ควรครอบคลุมประชากรที่มีอยู่จริง (รวมประชากรแฝงด้วย) ประมาณ ๕๐๐,๐๐๐ - ๘๐๐,๐๐๐ คนต่อหน่วยปกครอง มีสถานะนิติบัญญัติเป็นของตนเอง มีสภาพที่ปรึกษาในการจัดทำบริการที่มาจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มาจาก การแต่งตั้ง และมีกรรมการจากผู้แทนชุมชนท้องถิ่นโดยตำแหน่ง บทบาทและแนวทางการจัดการแบบเดียวกับสภาพที่ปรึกษาชั้นบน ส่วนฝ่ายยุทธศาสตร์ และฝ่ายวิสาหกิจของระดับล่างอาจจะมีหรือไม่มีก็ได้

๓) ความสัมพันธ์ระหว่างระดับบนและระดับล่าง

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ของระดับบนและระดับล่างให้ชัดเจน เป็นความสำคัญอย่างยิ่ง (มิฉะนั้นแล้วจะก่อให้เกิดปัญหาเนื่องจากการซ้อนทับของพื้นที่ และภารกิจซึ่งจะก่อให้เกิดความไร้ประสิทธิภาพตามมา) หลักการสำคัญของการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ก็คือ

๓.๑) บริการใดที่สามารถกระทำให้เสร็จสิ้นสมบูรณ์ภายในพื้นที่ได้ บริการนั้นควรมอบให้หน่วยปกครองระดับล่างรับผิดชอบ ถ้าทำไม่ได้จึงค่อยพิจารณาให้หน่วยปกครองระดับบนเข้ามาทำการชั่วคราวจนกว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นระดับล่างจะสามารถรับผิดชอบได้

๓.๒) กิจกรรมบางประเภทที่ควรร่วมมือกันทำควรกำหนดประเภทกิจกรรมดังกล่าวให้ชัดเจน ต้องกำหนดรูปแบบในการร่วมมือกันทำงานเชิงบูรณาการ และกำหนดบทบาทแต่ละฝ่ายให้ชัดเจนเป็นรายกิจกรรม

๓.๓) หลักการสำคัญในการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ ต้องกำหนดไว้เป็นกฎหมายให้สภากรุงเทพมหานคร (ชั้นบน) เป็นผู้ออกข้อบัญญัติรองรับในการปฏิบัติ และมีอำนาจชี้ขาดข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการจัดทำบริการร่วมกัน และเปิดโอกาสให้ฝ่ายที่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม อุทธรณ์ได้โดยใช้กระบวนการศาลปกครอง

๓.๔) การจัดสรรงบประมาณรายได้ และรายจ่ายระหว่างชั้นบนและชั้นล่าง ยึดหลักความจำเป็นในการใช้จ่าย และยึดหลักแหล่งกำเนิดของงบประมาณประกอบกัน

๓.๕) การดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ต้องจัดช่องทางให้ประชาชนมีส่วนร่วมได้ ทั้งในด้านการประเมิน ตรวจสอบ เข้าร่วมสมทบทรัพยากร เสนอข้อคิดเห็น จนกระทั่งวิพากษ์วิจารณ์ บริการต่าง ๆ ที่จัดขึ้นโดยสุจริตได้

๔) การบริการควรลดความเป็นราชการของกรุงเทพมหานครให้เหลือน้อยที่สุด เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่า องค์การแบบราชการเป็นองค์การด้อยประสิทธิภาพ ดังนั้น กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริการเสียใหม่ โดย

๔.๑) พยายามนำระบบพนักงานท้องถิ่นเข้ามาแทนที่ โดยพนักงานท้องถิ่นนี้ต้องอาศัยรูปแบบคล้ายภาคเอกชน คือให้ความสำคัญต่อผลงาน ค่าตอบแทนสูงกว่าอัตราข้าราชการโดยทั่วไป ความเป็นกลางทางการเมือง (ต้องได้รับการประเมินผลการปฏิบัติงานทุกสองปี ผลการประเมินจะต้องสัมพันธ์กับโบนัสและค่าตอบแทนปกติ)

๔.๒) ลดขนาดองค์การให้เล็กลง โดยการนำเอาแนวคิดองค์การมหาชน วิสาหกิจท้องถิ่น การทำสัญญาจ้าง (Contract out) มาใช้แทนระบบราชการ

๔.๓) นำระบบมืออาชีพมาใช้ในทุกระดับชั้นของกรุงเทพมหานคร

๕) นำหลักการจัดการเชิงยุทธศาสตร์ และการจัดการภาครัฐแนวใหม่มาใช้แทนการบริหารแบบประจำของระบบราชการ

เนื่องจากการจัดการของท้องถิ่นต้องจัดการให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในระดับล่าง นโยบายฝ่ายการเมืองที่เปลี่ยนรวดเร็ว และสถานการณ์ของโลกซึ่งมีความไม่แน่นอนสูง แต่การบริหารงานแบบราชการมุ่งสนองความต้องการผู้บังคับบัญชาในระดับบน เชื่องช้าไม่ทันสถานการณ์ ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องปรับปรุงหลักการจัดการเสียใหม่

หลักการจัดการเชิงยุทธศาสตร์จะมีความคล่องตัวในการรับรู้สถานการณ์ และปรับยุทธศาสตร์ให้เหมาะสมกับสถานการณ์อยู่เสมอ ส่วนหลักการจัดการภาครัฐแนวใหม่เป็นหลักการที่สร้างขึ้นใหม่ เพื่อมุ่งแก้ไขจุดอ่อนของระบบราชการดั้งเดิม ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงควรทำการศึกษาวิจัยเพื่อหาทางเอาหลักการดังกล่าวมาใช้ให้เหมาะสม

๖) กรุงเทพมหานครควรมีปรัชญาสูงสุดของตัวเอง

ท้องถิ่นชั้นนำส่วนมากจะสร้างคำขวัญจากปรัชญาสูงสุดของตัวเอง ปรัชญาสูงสุดนี้จะทำให้เกิดความมั่นคงเชิงอุดมการณ์ที่รัฐและประชาชนมีส่วนร่วมกัน จึงถือว่ามีประโยชน์ที่กรุงเทพมหานครและประชาชนควรร่วมกันสร้างขึ้น ปรัชญาสูงสุดของกรุงเทพมหานครต้องยึดมั่นใน

๖.๑) ประโยชน์ในการดำรงชีพของประชาชน

๖.๒) อุดมการณ์ที่ใฝ่ฝันในอนาคตร่วมกัน

๖.๓) ช่วยส่งเสริมให้มีความตื่นตัวในการพัฒนา ปรับปรุงกรุงเทพมหานคร

ไปสู่เป้าหมายที่วางไว้

๕.๑.๒ ดร.อรรถัย ก๊กผล กล่าวถึงปัญหา โอกาส และข้อเสนอแนะระบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

ด้วยสภาพการบริหารที่ครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง และในฐานะเป็นแหล่งศูนย์รวมความเจริญ หรือเป็นเมืองเอกนคร ทำให้กรุงเทพมหานครถูกรุมเร้าด้วยปัญหาต่าง ๆ มากมาย อาทิ ปัญหาจราจร ปัญหามลพิษ ปัญหาการจัดการขยะ ปัญหาผังเมือง และอื่น ๆ ปัญหาเหล่านี้ส่วนหนึ่งสะท้อนจุดอ่อนหรือข้อจำกัดของรูปแบบกรุงเทพมหานครในการบริหารงาน ดังนี้^{๙๓}

๕.๑.๒.๑ ปัญหาการรวมศูนย์อำนาจ

กรุงเทพมหานครมีพื้นที่กว้างใหญ่กว่า ๑,๕๐๐ ตารางกิโลเมตร หากแต่โครงสร้างการบริหารที่เป็นอยู่มีลักษณะรวมศูนย์อยู่ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร การขาดการมอบอำนาจอย่างเหมาะสมและพอเพียงในระดับเขต ส่งผลให้การบริการและการแก้ปัญหาแก่ประชาชนในระดับพื้นที่ไม่ทันต่อเหตุการณ์

๕.๑.๒.๒ ปัญหาความไม่เพียงพอของอำนาจหน้าที่

ถึงแม้กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจำนวนมาก หากแต่ให้อำนาจไว้น้อยไม่เพียงพอให้สามารถแก้ไขปัญหา ประกอบกับกรุงเทพมหานครมีลักษณะความเป็นเมืองสูง ขยายตัวอย่างรวดเร็ว ซึ่งประชาชนมีมาตรฐานและความต้องการบริการสาธารณะที่ซับซ้อนขึ้น ส่งผลให้อำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ไม่เพียงพอในการจัดบริการสนองความต้องการแก่ประชาชน อาทิ บริการสาธารณสุขโรค ไฟฟ้า น้ำประปา หรือขนส่งมวลชนที่อยู่นอกขอบเขตอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนั้น ความสามารถในการจัดการปัญหาของกรุงเทพมหานครยังมีข้อจำกัดจากการขาดบูรณาการของอำนาจหน้าที่ ด้วยเหตุที่กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจเบ็ดเสร็จในการจัดการอำนาจในการจัดการปัญหาหนึ่ง ๆ ถูกแบ่งไว้หลายหน่วยงาน (Functional Fragmentation) จนทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดการปัญหาได้เพียงลำพัง อาทิ การจราจร มีหน่วยงานรับผิดชอบจำนวนมาก ได้แก่ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและระบบขนส่งมวลชน สำนักงานตำรวจแห่งชาติดูแลระบบจราจร กรมการขนส่งดูแลการจดทะเบียนรถ กรุงเทพมหานครทำหน้าที่เพียงด้านวิศวกรรมจราจร ชีตเส้นป้ายและสัญญาณต่าง ๆ

๕.๑.๒.๓ ปัญหาความสัมพันธ์กับประชาชน

เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีพื้นที่รับผิดชอบกว้างขวางมาก องค์กรมีขนาดใหญ่ ประกอบกับสภาพความเป็นสังคมเมือง ส่งผลให้ขาดความใกล้ชิดระหว่างผู้บริหารกับประชาชน โดยเฉพาะผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การบริหารกรุงเทพมหานครในรูปแบบปัจจุบัน ยังให้ความสำคัญกับการเลือกตั้ง ยังขาดกลไกอย่างเป็นระบบที่เปิดโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานโดยตรง ซึ่งส่งผลให้เกิดความขัดแย้งระหว่างกรุงเทพมหานคร และประชาชนในการตัดสินใจที่มีผลกระทบต่อประชาชน

^{๙๓} ดร.อรรถัย ก๊กผล, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ ๓ พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ ๕ เรื่อง กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า (กันยายน ๒๕๕๗), หน้า ๗๔-๗๗.

๕.๑.๒.๔ ปัญหาทางด้านการเมือง

ด้วยเหตุผลและความจำเป็นที่กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย และการที่รัฐบาลมีศูนย์กลางอยู่ที่กรุงเทพมหานคร ทำให้การทำงานของกรุงเทพมหานครและรัฐบาลเกี่ยวพันอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ รวมทั้งการเมืองในระดับท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานคร มีความสัมพันธ์ใกล้ชิดกับการเมืองระดับชาติ การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเป็นสนามแข่งขันที่ได้รับความสนใจ มีพรรคการเมืองและกลุ่มการเมืองต่าง ๆ ร่วมในการเลือกตั้ง ลักษณะดังกล่าวส่งผลให้เกิดการก้าวก้าวการทำงานระหว่างกรุงเทพมหานครและรัฐบาล ดังจะเห็นว่าในพื้นที่กรุงเทพมหานครมีโครงการจำนวนมากซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครดำเนินการโดยรัฐบาล การบริหารงานของกรุงเทพมหานครขาดความอิสระ โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาที่ต้องใช้งบประมาณจำนวนมากต้องได้รับความสนับสนุนจากรัฐบาล ซึ่งหากผู้บริหารกรุงเทพมหานครและรัฐบาลมาจากต่างพรรคการเมืองอาจมีปัญหาในการสนับสนุนและประสานงาน

๕.๑.๒.๕ ปัญหาโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร

ถือเป็นปัญหาใหญ่สำหรับโครงสร้างการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีพื้นที่การบริหารงานครอบคลุมทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ทำให้สะท้อนภาพปัญหาในอีกหลายด้านด้วยกัน อาทิ ปัญหาโครงสร้างของระบบราชการที่มีข้าราชการและลูกจ้างเป็นจำนวนมาก แต่อัตราค่าตอบแทนและสวัสดิการไม่ได้เทียบเท่ากับภาคเอกชน ในขณะที่ความเจริญและค่าครองชีพในกรุงเทพมหานครมีอัตราที่สูง เนื่องจากเป็นศูนย์รวมความเจริญและทันสมัยต่าง ๆ จึงทำให้การทำงานไม่เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลเท่าที่ควร แต่ค่าตอบแทนยังคงอิงระบบราชการอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้ ปัญหาทางด้านโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเอง กล่าวคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสภากรุงเทพมหานครที่ดูเหมือนจะมีการคานอำนาจซึ่งกันและกัน แต่ในทางปฏิบัติแล้วมีอาจสามารถทำได้อย่างแท้จริง อาทิ ประธานสภากรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการของสภากรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามข้อบังคับของสภากรุงเทพมหานครเท่านั้น ไม่มีสิทธิให้คุณให้โทษแก่ข้าราชการประจำเหมือนผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ในขณะที่เลขาธิการสภากรุงเทพมหานครเองก็เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ดังนั้น โครงสร้างของสภากรุงเทพมหานคร จึงมีแต่รูปแบบตามกฎหมายเข้ามาคานอำนาจฝ่ายบริหารของสภากรุงเทพมหานคร เพื่อพิจารณาอนุมัติข้อบัญญัติและการตั้งกระทู้เพื่อถามฝ่ายบริหารและเสนอญัตติต่อสภากรุงเทพมหานคร เพื่อลงมติให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติเท่านั้น แม้แต่กระทู้ที่ให้ฝ่ายบริหารตอบ ฝ่ายบริหารอาจจะไม่ตอบตามที่มีการตั้งกระทู้ถามก็ได้ หรือญัตติของสภากรุงเทพมหานครที่ให้ฝ่ายบริหารปฏิบัติ ฝ่ายบริหารอาจไม่ปฏิบัติก็ได้ โครงสร้างของสภากรุงเทพมหานครจึงไม่มีอำนาจเด็ดขาด ในการคานอำนาจกับฝ่ายบริหาร เพื่อตรวจสอบการบริหารได้อย่างแท้จริง

พร้อมกันนี้กฎหมายยังจำกัดอำนาจการบริหารงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อาทิ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๔๙ (๔) ระบุให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบริหารงานตามที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย

อาทิ มีมติคณะรัฐมนตรีหรือมีคำสั่งจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ดำเนินการทำให้ระบบน้ำเสียเป็นระบบรวมทั่วกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ก็ต้องสนองนโยบายมติของคณะรัฐมนตรีหรือคำสั่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยที่มอบมาให้ เป็นต้น เมื่อโครงสร้างของกฎหมายโดยรัฐบาลมิได้มอบกิจการให้กรุงเทพมหานครดูแลรับผิดชอบให้ครบวงจร ในเขตกรุงเทพมหานครย่อมก่อปัญหาการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร อีกทั้งการมีศูนย์รวมหน่วยงานราชการต่าง ๆ ในระดับ กระทรวง ทบวง กรม อยู่ในกรุงเทพมหานครจำนวนมาก จึงยิ่งทำให้โครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร มิได้กระทำได้อย่างเต็มที่เท่าที่ควร ถึงแม้ว่าจะมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นที่มีอิสระในการบริหารราชการของตนเองก็ตาม แต่ในความเป็นจริงมิได้กระทำได้มากเท่าใดนัก

๕.๑.๒.๖ โอกาสและข้อเสนอแนะ

อย่างไรก็ตาม ถึงแม้กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความก้าวหน้าและมีการพัฒนาองค์กรให้มีความเข้มแข็งในระดับหนึ่ง หากแต่ด้วยสภาพของกรุงเทพมหานครที่เป็นนครหลวงของประเทศและมีความเป็นเอกนคร ทำให้ความเจริญกระจุกตัวอยู่ในกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เกิดการย้ายถิ่นของประชาชนทั้งชั่วคราวและถาวร การที่กรุงเทพมหานครขยายตัวอย่างรวดเร็วเกิดความท้าทายของกรุงเทพมหานครนอกจากจัดการกับการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็วแล้ว ยังต้องปรับตัวให้สอดคล้องกับระบบโลกาภิวัตน์ที่มีการแข่งขันระหว่างประเทศเป็นอย่างมาก ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงต้องเร่งสร้างศักยภาพการแข่งขันเพื่อดึงดูดการลงทุนจากต่างประเทศ นอกเหนือจากภารกิจในระดับท้องถิ่น

สำหรับทิศทางการปรับปรุงรูปโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครมีเสนอเป็น ๒

ลักษณะ คือ

๑) การบริหารกรุงเทพมหานครในระบบ ๒ ชั้น

รูปแบบนี้เกิดจากความเห็นว่ากรุงเทพมหานครปัจจุบันมีพื้นที่กว้างขวางขอบเขตความรับผิดชอบมากมาย การมีเพียงผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานครจึงไม่เพียงพอในการจัดบริการและตอบสนองความต้องการของประชาชน

ดังนั้น จึงเสนอให้มีการแบ่งกรุงเทพมหานครเป็น ๒ ระดับ คือ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับนคร หรือเขต ซึ่งทั้ง ๒ ระดับ มีผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งทางตรง สภากรุงเทพมหานคร และนคร มีฐานะเป็นนิติบุคคล มีแหล่งรายได้และหน้าที่ชัดเจน ทิศทางดังกล่าวนี้จะทำให้การบริหารกรุงเทพมหานครมีลักษณะคล้ายคลึงกับการปกครองท้องถิ่นในพื้นที่อื่น ๆ

๒) การบริหารกรุงเทพมหานครในระบบชั้นเดียว

ทิศทางนี้เกิดจากการพิจารณาข้อจำกัดของทิศทางแรก ในกรณีที่ผู้บริหารกรุงเทพมหานครและนครมาจากคนละกลุ่มหรือพรรคการเมืองอาจมีความขัดแย้ง นอกจากนั้นการแบ่งกรุงเทพมหานครเป็นนครเล็กมีปัญหาในการร่วมมือกันทำงาน จึงเสนอให้กรุงเทพมหานครเป็นระบบชั้นเดียว หากแต่มีการแบ่งภายในด้วยการให้แบ่งพื้นที่เป็นนคร โดยให้กรุงเทพมหานครดูแลงานภาพรวมของกรุงเทพมหานคร ในขณะที่นครดูแลทางด้านบริการแก่ประชาชนในพื้นที่ การบริหารงานอยู่ใน

ความรับผิดชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งผู้บริหารงานนครตามความเห็นชอบของสภานคร การถกเถียงเกี่ยวกับการปรับปรุงรูปแบบกรุงเทพมหานครยังคงดำเนินอยู่ และมีแนวโน้มว่าจะเห็นการเปลี่ยนแปลงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครในไม่ช้า อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครถือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีลักษณะเด่นชัดในการบริหารงานที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัดอย่างชัดเจน และมีฐานะรวมศูนย์ความเจริญและการพัฒนาต่าง ๆ สะท้อนผลในระดับประเทศมากกว่าการมองกรุงเทพมหานครในระดับท้องถิ่นหนึ่ง

๕.๑.๓ คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ศึกษา เรื่อง ทิศทางการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร กล่าวถึงข้อเสนอแนะระบบการบริหารของกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

๕.๑.๓.๑ มิติด้านต่าง ๆ ที่เป็นประโยชน์ของโครงสร้างกรุงเทพมหานครใหม่ (แบบสองชั้น)^{๙๔}

(๑) ด้านนโยบายการจัดตั้งกรุงเทพมหานคร

ตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องจะเป็นการกระจายอำนาจ (Decentralization) เพราะตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ เป็นต้นมา ได้แสดงเจตนารมณ์ในการกระจายอำนาจไว้ชัดเจน โดยรัฐมอบอำนาจให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้

(๑.๑) ท้องถิ่นสามารถตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชุมชนโดยตรง

(๑.๒) ท้องถิ่นรับผิดชอบในการดำเนินงานการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ ซึ่งจะสามารถตอบสนองความต้องการของชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๑.๓) ชุมชนมีสิทธิมีส่วนในการกำหนดนโยบาย แผน และงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้ได้รับบริการตามความต้องการที่ดีที่สุด

(๒) ด้านประชากร ปี พ.ศ. ๒๕๕๗

กรุงเทพมหานคร มีประชากร ๕,๖๘๖,๖๔๖ คน และประชากรปริมณฑล ๕,๐๗๘,๕๘๐ คน รวม ๑๐,๕๕๕,๙๗๐ คน (พ.ศ. ๒๕๖๐) และมีปัญหาต่าง ๆ มากมาย จำเป็นต้องปรับโครงสร้างให้มีการกระจายอำนาจมากขึ้น อาทิ

(๒.๑) ด้านประชากร (ประชากรแฝง นักท่องเที่ยวต่างชาติ การเคลื่อนย้ายของประชากรจากจังหวัด ปริมณฑล)

(๒.๒) ด้านสิ่งแวดล้อม (ขยะ มลภาวะ)

(๒.๓) ด้านการขนส่งและจราจร (รถติด ถนนไม่พอกับปริมาณรถ การบรรทุกน้ำหนักเกิน)

(๒.๔) ด้านความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน (ยาเสพติด อาชญากรรม)

^{๙๔} คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ทิศทางการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร ๒๕๕๗ หน้า ๖๑ - ๖๘.

(๒.๕) ด้านคุณภาพชีวิต (ชุมชนแออัด สุขอนามัย)

(๓) ด้านโครงสร้างองค์กร

โครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานคร แบบ ๒ ชั้น จะมีช่วงการควบคุม (Span of Control) ลดลงจากเดิมมาก กล่าวคือ

(๓.๑) ระดับบนขึ้นตรงต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเหลือหน่วยงานระดับสำนัก ๒๐ หน่วยงาน

(๓.๒) ระดับล่างแยกเป็น ๖ นครบาล ซึ่งเป็นนิติบุคคล โดยมี ๕๐ สำนักงานเขตเดิมเป็นหน่วยงานในสังกัด

การแยกภารกิจมหภาคและภารกิจเชิงพื้นที่ออกเป็น ๒ ส่วนชัดเจน เป็นการใช้ประโยชน์จากจุดแข็งเพื่อเติมเต็มจุดด้อยของกันและกัน คือ โครงสร้างองค์กรของกรุงเทพมหานคร แบบ ๒ ชั้น จะมีช่วงการควบคุม (Span of Control) ลดลงจากเดิมมาก คือ กรุงเทพมหานครรับผิดชอบภารกิจระดับมหภาค จะมีจุดแข็งด้าน Economy of Scale และนครบาลรับผิดชอบภารกิจเฉพาะพื้นที่ จะมีจุดแข็งด้าน Economy of Speed

(๔) ด้านการเมือง

(๔.๑) การเลือกตั้งนายกและสมาชิกสภานครบาลจะลดทอนความเป็นการเมืองสูงในกรุงเทพมหานคร

(๔.๒) นายกและสมาชิกสภานครบาลจะมีความใกล้ชิดประชาชนมากขึ้น สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นได้อย่างแท้จริง รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(๔.๓) ผลการปฏิบัติงานของนายกและสมาชิกสภานครบาลจะไปถึงประชาชนได้ง่าย รวดเร็ว และทั่วถึงทำให้นครบาลต้องแข่งขันยกระดับการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี

(๔.๔) การปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติที่มีผลต่อความไม่เท่าเทียมกันของการให้บริการประชาชน และถูกขูดค้ำและตีแผ่เพื่อเรียกร้องความเป็นธรรมได้ง่าย

(๔.๕) การมีนครบาลเป็นการดึงการเมืองเข้าไปใกล้ชิดประชาชน จะทำให้เกิดความตื่นตัวทางการเมืองคอยทำหน้าที่ตรวจสอบความโปร่งใสและความชอบธรรมของนักการเมืองมากขึ้น

(๔.๖) การปกครองนครหลวงที่สำคัญของโลกส่วนใหญ่ จัดให้เป็นการปกครองท้องถิ่นที่ใช้รูปแบบ ๒ ชั้น เพราะต้องการให้มีความใกล้ชิดกับประชาชน และสามารถบริหารโครงการขนาดใหญ่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ อาทิ มหานครลอนดอน มหานครปารีส และมหานครโตเกียว เป็นต้น

(๔.๗) สำหรับลอนดอนเคยถูกเปลี่ยนจาก ๒ ชั้น ไปเป็นชั้นเดียว แต่ปัจจุบันเปลี่ยนกลับไปเป็น ๒ ชั้น

(๕) ด้านอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบ และการบริหารจัดการ

โครงสร้างกรุงเทพมหานครแบบ ๒ ชั้น จะแบ่งแยกอำนาจและหน้าที่ความรับผิดชอบตามภารกิจและตามพื้นที่ชัดเจน โดย

(๕.๑) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบโครงสร้างระดับบน ซึ่งเป็นงานด้านยุทธศาสตร์อำนาจการ และการประสานกับรัฐบาลและหน่วยงานอื่น ๆ ที่ดำเนินบริการ ในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดข้างเคียง รวมทั้งกำกับดูแลโครงสร้างระดับล่าง

(๕.๒) นายกรัฐมนตรีรับผิดชอบโครงสร้างระดับล่าง ซึ่งเน้นงานอำนาจบริการ ให้แก่ประชาชน และการมีส่วนร่วมของประชาชน

มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนานครหลวง เพื่อช่วยถ่ายทอด นโยบายและบูรณาการภารกิจ ระหว่างรัฐบาลกับกรุงเทพมหานครและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง

การมีนครบาลเพิ่มขึ้น ๖ แห่ง จะทำให้มีตัวแทนที่เป็นสมาชิกสภานครบาล ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ไม่ต่างจากสมาชิกสภาเทศบาลในต่างจังหวัดเพิ่มขึ้น ทำให้อัตราการเข้าถึง ประชาชน (Penetration Rate) สูง

(๖) ด้านงบประมาณ

(๖.๑) กรุงเทพมหานครจะเป็นหน่วยงานอำนาจการและ Profit Center แสวงหางบประมาณจากแหล่งต่าง ๆ จากรัฐบาลมาดำเนินโครงการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรม สาธารณะขนาดใหญ่ ในขณะที่เดียวกันหารายได้จากการขายบริการให้แก่นครบาลหรือจังหวัดข้างเคียง หรือขายตรงให้ประชาชน

(๖.๒) นครบาลจะทำหน้าที่เป็น Service Center ในการให้บริการ สาธารณะแก่ประชาชนในเขตพื้นที่นครบาล โดยซื้อบริการหรือร่วมลงทุนจัดทำบริการกับกรุงเทพมหานคร และนครบาลอื่น

(๖.๓) นครบาลยังทำหน้าที่หารายได้จากการเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ ตามที่กฎหมายกำหนดในทำนองเดียวกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป

(๖.๔) กรุงเทพมหานครและนครบาล รับผิดชอบจัดสรรงบประมาณโดยตรง จากรัฐบาล

(๖.๕) คณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนานครหลวง จะทำหน้าที่ กลั่นกรองงบประมาณที่จะจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและนครบาล ในทำนองเดียวกันกับกรมส่งเสริม การปกครองท้องถิ่นดำเนินการให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วไป

(๗) ด้านบริการประชาชน

(๗.๑) ภารกิจเฉพาะพื้นที่ซึ่งเป็นงานการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรม สาธารณะให้แก่ชุมชน และอยู่ในความรับผิดชอบของนครบาล ได้แก่ งานซึ่งเป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ และงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย รวมทั้งงานซึ่งจำลองภารกิจของสำนักต่าง ๆ ในระดับบนของกรุงเทพมหานคร มาไว้เพื่อให้บริการประชาชนภายในนครบาล อาทิ งานปกครอง งานโยธา งานการศึกษา งานเทศกิจ งานทะเบียน งานสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ งานรักษาความสะอาด และงานพัฒนาชุมชน เป็นต้น

(๗.๒) การให้ประชาชนจำนวนมาก ๖ ล้านคน รับประทานบริการสาธารณะ จากกรุงเทพมหานครบนมาตรฐานเดียวกัน (One Size Fits All) อาจเป็นสิ่งที่ดีในระดับหนึ่ง แต่น่าจะดีกว่า

เมื่อมีการแยกนครบาลออกจากกรุงเทพมหานคร แต่ละนครบาลอาจมีศักยภาพและข้อจำกัดต่างกัน กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยกำกับดูแล อาจกำหนดมาตรฐานบริการขั้นต่ำใช้บังคับสำหรับทุกนครบาล (Service Level Agreement)

(๗.๓) กรุงเทพมหานครในฐานะหน่วยกำกับดูแลสามารถกระตุ้นให้เกิดการแข่งขันและการเปรียบเทียบเพื่อพัฒนาไปสู่จุดสูงสุด อาทิ การรับรางวัล คุณภาพ (Thailand Quality Awards) ซึ่งจะทำให้ประชาชนได้รับสิ่งที่ดีที่สุด

(๗.๔) เมื่อเกิดปัญหาสามารถเจาะจงผู้รับผิดชอบได้ง่าย

(๘) ด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๘.๑) มีผู้แทนภาคประชาชนอยู่ในคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒน

นครหลวง

(๘.๒) การจัดตั้งนครบาลแยกต่างหากจากกรุงเทพมหานครจะทำให้ประชากรในแต่ละนครบาลมีตัวแทนเพื่อตัดสินใจในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชุมชนได้ดียิ่งขึ้น และเทียบเคียงได้กับตัวแทนของประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างจังหวัด

(๘.๓) นครบาลจะเป็นหน่วยงานที่ลงรายละเอียดและเข้าถึงประชาชนสามารถสร้างการรับรู้ ชักจูงจนถึงขั้นบังคับเพื่อเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของประชาชนได้

(๘.๔) การมีนครบาลจะทำให้มีตัวแทนของชุมชนที่มีอำนาจเต็มในระดับพื้นที่สามารถเข้าถึงประชาชนในระดับปัจเจกและร่วมกับประชาชนเพื่อแก้ปัญหาเชิงบูรณาการ ซึ่งเป็นการเติมเต็มช่องว่างของห่วงโซ่คุณค่าได้

(๘.๕) นครบาลจะทำหน้าที่เติมเต็มภารกิจการเข้าถึงประชาชน และสร้างความร่วมมือตั้งแต่ระดับฐานรากขึ้นไปจนถึงเขต แล้วรวมกันเป็นกรุงเทพมหานคร โดยใช้เครื่องมือที่มีอยู่คือสำนักงานเขตซึ่งทำหน้าที่เป็นจุดติดต่อประชาชน (Citizen Contact/Touch Point)

(๘.๖) สมาชิกสภานครบาลจะมีอำนาจและหน้าที่ในการเข้าไปสื่อสารในพื้นที่และรับฟังความต้องการของชุมชน

(๙) ด้านการพัฒนาให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ และบูรณาการภารกิจของส่วนราชการ

การปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานครซึ่งใช้มา ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๒๘ จะสามารถลดการทับซ้อนและความขัดแย้งได้อย่างมาก กล่าวคือ

(๙.๑) การแบ่งภารกิจที่รับผิดชอบเป็นระดับบน (มหภาค) และระดับล่าง (เฉพาะพื้นที่)

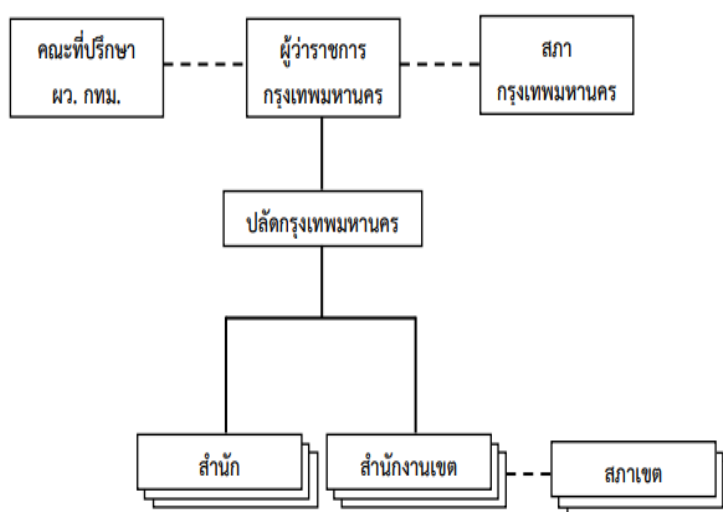
(๙.๒) ทบทวนอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ให้เป็นไปตามแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างกรุงเทพมหานคร

(๙.๓) มีคณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนานครหลวง เป็นผู้กำกับดูแล ปัญหาบูรณาการในการทำหน้าที่ให้บริการประชาชนระหว่างกรุงเทพมหานครกับนครบาล ระหว่าง กรุงเทพมหานครหรือนครบาลกับจังหวัดข้างเคียง รัฐวิสาหกิจ หน่วยราชการ และภาคเอกชนที่มีพื้นที่ปฏิบัติการ ในกรุงเทพมหานคร อาทิ ขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานคร การประปานครหลวง การไฟฟ้านครหลวง เป็นต้น

๕.๑.๓.๒ หลักการสำคัญในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร เป็นแบบสองชั้น^{๙๕}

หลักการสำคัญ ๕ ประการ ในการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร เป็นแบบสองชั้น ดังนี้

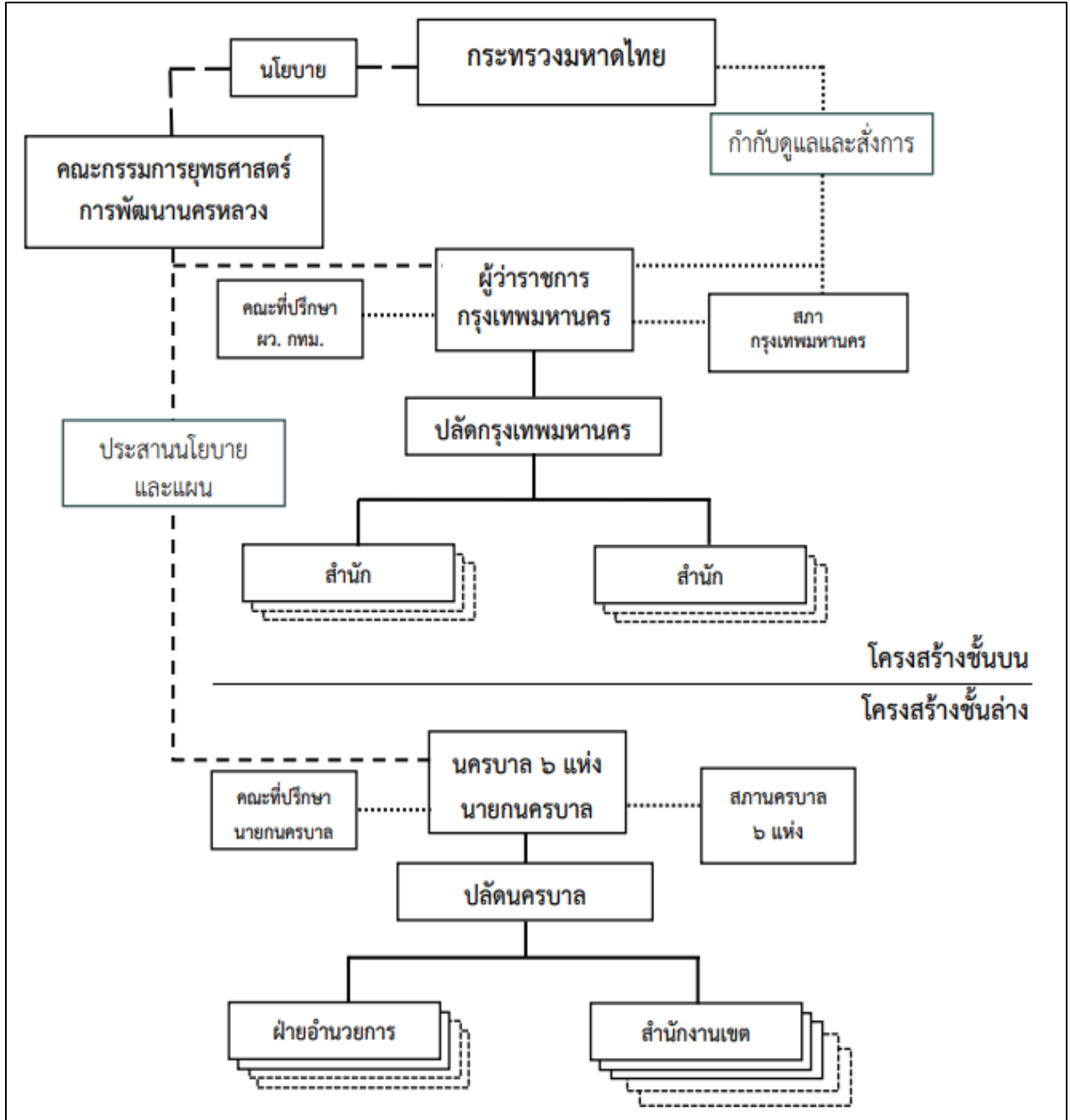
(๑) หลักการปรับนโยบาย โครงสร้าง อำนาจหน้าที่ และงบประมาณ



ภาพที่ ๑๓ โครงสร้างกรุงเทพมหานคร (ปัจจุบัน)

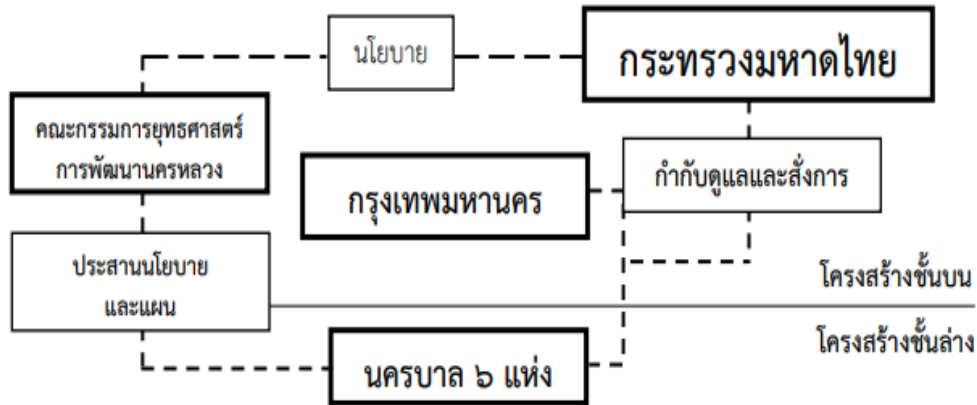
(๒) หลักการปรับโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานครเป็นแบบสองชั้น (Two - Tier System) โดยแยกภารกิจที่มีลักษณะเป็นงานอำนาจการ หรือโครงการระดับมหาคออกจาก ภารกิจที่เป็นงานการจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะ

^{๙๕} คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง ทิศทางการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงาน กรุงเทพมหานคร ๒๕๕๗ หน้า ๖๙.



ภาพที่ ๑๔ การปรับโครงสร้างกรุงเทพมหานครเป็นแบบสองชั้น : กรุงเทพมหานครและนครบาล

(๓) จัดตั้ง “คณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนานครหลวง” และเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ภาพที่ ๑๕ คณะกรรมการยุทธศาสตร์การพัฒนานครหลวง

(๔) การปรับปรุงโครงสร้างสมาชิกสภา การตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชน

(๔.๑) การปรับปรุงสมาชิกสภาชั้นบนและสภาชั้นล่าง

กรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการ กทม.	สภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภา กทม.
<ul style="list-style-type: none"> ● เลือกตั้งทางตรงพร้อมกับสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ● กรุงเทพมหานครเป็นเขตเลือกตั้ง ● อยู่ในวาระ ๔ ปี ติดต่อกันไม่เกิน ๒ วาระ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เลือกตั้งทางตรงนครบาลละ ๑๐ คน รวม ๖๐ คน ● นครบาลเป็นเขตเลือกตั้ง ● อยู่ในวาระ ๔ ปี ติดต่อกันไม่เกิน ๒ วาระ
<p>โครงสร้างชั้นบน</p> <hr/> <p>โครงสร้างชั้นล่าง</p>	
นครบาล ๖ แห่ง นายกนครบาล	สภานครบาล สมาชิกสภานครบาล
<ul style="list-style-type: none"> ● เลือกตั้งทางตรงพร้อมกับสมาชิกสภานครบาล ● นครบาลเป็นเขตเลือกตั้ง ● อยู่ในวาระ ๔ ปี ติดต่อกันไม่เกิน ๒ วาระ 	<ul style="list-style-type: none"> ● เลือกตั้งทางตรงนครบาลละ ๒๔ - ๔๘ คน ตามจำนวนประชากร ● แบ่งนครบาลออกเป็น ๒ - ๓ เขตเลือกตั้ง ● อยู่ในวาระ ๔ ปี ติดต่อกันไม่เกิน ๒ วาระ

ภาพที่ ๑๖ การปรับปรุงโครงสร้างสมาชิกสภาชั้นบนและสมาชิกสภาชั้นล่าง

- (๔.๒) การมีส่วนร่วมของประชาชนผ่านตัวแทน
 (๔.๒.๑) ให้สภากรุงเทพมหานครและสภานครบาลมีอำนาจ
 ตรวจสอบการบริหาร
- (๔.๒.๒) คณะกรรมการตรวจสอบ (Audit Committee)
- (๔.๓) การมีส่วนร่วมของประชาชนโดยตรง
 (๔.๓.๑) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาชุมชน
 (๔.๓.๒) การส่งเสริมสภาองค์กรชุมชนให้มีความเข้มแข็ง
- (๔.๔) การสื่อสารในพื้นที่สาธารณะ (Communicative Action in Public Sphere)
- (๔.๔.๑) การเปิดเผยข้อมูลโดยสมัครใจ
 (๔.๔.๒) การประชุมทั่วไป (Town Hall Meeting)
 (๔.๔.๓) การเชิดชูเกียรติและการลงโทษทางสังคม (Recognition and Social Sanction)

- (๕) การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
 (๕.๑) ปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘
- (๕.๒) กำหนดเป้าหมายในการปรับโครงสร้างรายได้ให้เหมาะสม
 (๕.๓) ดำเนินมาตรการทางกฎหมายการคลังและงบประมาณเพื่อเพิ่มรายได้
 (๕.๔) ควบคุมรายจ่ายโดยการเพิ่มประสิทธิภาพการดำเนินงาน
 (๕.๕) ต้องสร้างความเชื่อมั่นว่าภาษีที่เสียไปทั้งหมดเกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น
 และประชาชน

๕.๑.๔ จักรกฤษณ์ คันธานนท์ ได้กล่าวถึงข้อเสนอในวิทยานิพนธ์การศึกษาตามหลักสูตร
 นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ เรื่อง การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 ในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร : ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน

ได้ศึกษาถึงสภาพปัญหาของกรุงเทพมหานคร พบว่ากรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงที่ใหญ่
 รวมทั้งเป็นศูนย์กลางความเจริญในทุก ๆ ด้าน ในขณะที่เดียวกันก็มีปัญหาสังคมมากมาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหา
 ด้านสาธารณสุขโรค ปัญหาด้านการจราจร มลพิษทางอากาศ เป็นต้น นอกจากนี้ปัญหาทางสังคมที่กรุงเทพมหานคร
 จะต้องแก้ไขเฉพาะหน้าแล้ว ปัญหาเรื่องข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ
 กรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ก็ถือว่าเป็นปัญหาที่สำคัญเช่นเดียวกัน เนื่องจากการจัดระเบียบบริหาร
 ราชการกรุงเทพมหานครเป็นโครงสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียว ทำให้การบริหารงานหรือการทำหน้าที่
 ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีมากมายเกินที่จะทำได้ กล่าวคือตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
 ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ นอกจากจะกำหนดหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไว้
 โดยเฉพาะในมาตรา ๔๙ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ มาตรา ๘๙

ก็ยังได้กำหนดหน้าที่ของกรุงเทพมหานครกว่า ๒๐ ประการอีกด้วย ทำให้การทำหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ เป็นไปอย่างยากลำบาก เพราะเหตุผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารจะต้องบริหารนโยบายต่าง ๆ ทั้งพื้นที่ ทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างล่าช้า การสั่งการในกรณีที่มีเหตุการณ์ต่าง ๆ ไม่ได้ผลเท่าที่ควร นอกจากนี้นโยบายที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้แถลงต่อสภากรุงเทพมหานครในขณะที่เข้าทำหน้าที่เป็นการกำหนดนโยบายในการทำงาน หรืออาจจะเป็นนโยบายประชานิยม หากพิจารณาจากความต้องการของคนในชุมชน หรือชุมชนในเขตพื้นที่อย่างแท้จริงแล้ว นโยบายดังกล่าวอาจจะไม่ตอบสนองความต้องการอย่างเท่าเทียมกัน นอกจากนี้นโยบายที่เกิดขึ้น ประชาชนซึ่งเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบไม่ได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการวางแผน ในการนำเสนอปัญหา ในการแก้ไขปัญหาละเลย เหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ไม่มีบทบัญญัติที่ให้ประชาชนเข้าไปทำหน้าที่ในการบริหารกิจการใด ๆ เนื่องจากเดิมโครงสร้างระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร มาตรา ๙ ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวประกอบด้วยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษชั้นเดียว และพบว่าหากมีการแก้ไขโครงสร้างระเบียบบริหารราชการออกเป็น ๒ ชั้น โดยโครงสร้างชั้นบนจะเป็นโครงสร้างที่ทำหน้าที่ในเรื่องการบริหารเป็นหลัก คือ “กรุงเทพมหานคร” ส่วนโครงสร้างระดับล่าง ทำหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะเป็นหลัก คือ “นครบาล” จะทำให้การบริหารงานของกรุงเทพมหานคร สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนมากขึ้น โดยรูปแบบโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร สามารถอธิบายได้ดังนี้

๕.๑.๔.๑ โครงสร้างระดับบน (Upper Level)

การจัดโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครในระดับบนนั้น ควรกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระที่จะดำเนินการ และจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างเต็มความสามารถ ไม่ตกอยู่ภายใต้การควบคุมของราชการส่วนกลาง โดยราชการส่วนกลางจะสามารถเข้ามากำกับดูแลการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับหลักความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น

โครงสร้างระดับบนของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภาที่ปรึกษาทางด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

(๑) สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานครมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน ตามกฎหมายว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น โดยลักษณะของการกำหนดเขตเลือกตั้งก็ให้ถือเขตนครบาลเป็นหนึ่งเขตการเลือกตั้งโดยถือเกณฑ์จำนวนราษฎร

(๒) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนโดยใช้วิธีการออกเสียงโดยตรงและลับ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งอยู่ในโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครในระดับบน จะทำหน้าที่เรื่องการดำเนินนโยบายต่าง ๆ ที่ถือว่าเป็นการจัดบริการสาธารณะทั่วทั้งกรุงเทพมหานคร อาทิ หน้าที่ในเรื่องของการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็นผู้บริหารเฉพาะแต่ในเรื่องที่สำคัญ ส่วนข้อเท็จจริงหรือสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในพื้นที่เขตหรือนครบาล ซึ่งเป็นรายละเอียดย่อยนั้นก็จะถ่ายโอนอำนาจไปยังนครบาลซึ่งเป็นโครงสร้างระดับล่าง ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมายให้นครบาลตัดสินใจทำให้การบริหารงานเป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

(๓) คณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร

ควรให้มีคณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร มาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยให้มีที่มาจากการสรรหาผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญในเรื่องหนึ่งเรื่องใดโดยเฉพาะ และนอกจากนี้ให้ประชาชนในท้องถิ่นได้เข้าไปส่วนหนึ่งของคณะกรรมการในแต่ละชุดด้วย เนื่องจากการทำงานของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครทำหน้าที่ในการวางแผน การพัฒนากรุงเทพมหานครในภาพรวม ดังนั้น การขับเคลื่อนนโยบายต่าง ๆ ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หากมีคณะกรรมการแต่ละด้านทำหน้าที่เป็นผู้ให้คำปรึกษาชี้แนะแนวทางการวางแผนดำเนินงานของกรุงเทพมหานครรอบด้านแล้ว แผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่กำหนดให้นครบาลใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา ก็จะบรรลุผลได้มากยิ่งขึ้น โดยประเด็นในส่วนของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร คณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร ควรให้มีที่มาจากการสรรหาเพราะเหตุว่าคณะกรรมการที่มาจากการสรรหาย่อมสามารถที่จะทำงานด้านต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านการบริหาร ด้านการเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างอิสระ เนื่องจากหน้าที่หลักหรือหน้าที่ประการสำคัญของคณะกรรมการด้านการบริหารเศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร คือ ทำหน้าที่ให้ความเห็นต่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการประกาศใช้แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ดังนั้น หากมีที่มาจากการสรรหาที่ให้ความอิสระในการทำหน้าที่ต่าง ๆ ย่อมที่จะแสดงความคิดเห็นต่อฝ่ายบริหารได้อย่างเสรี และนอกจากนี้ยังส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากการสรรหาบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถจากด้านต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการวางแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่จะต้องให้เป็นแม่แบบหรือแบบอย่างให้กับนครบาลไปปรับใช้ในการพัฒนาพื้นที่โครงสร้างระดับล่างของตนเอง จึงเห็นได้ถึงความสัมพันธ์ระหว่างโครงสร้างระดับบนที่มีคณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานครคอยทำหน้าที่ให้ความช่วยเหลือในการวิเคราะห์ หรือให้ความเห็นหรือแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ให้กับประชาชนกรุงเทพมหานครในภาพรวม ๆ หรือภาพกว้างของกรุงเทพมหานครกับโครงสร้างระดับล่างที่จะต้องจัดการบริหารพื้นที่ที่มีความสอดคล้องกับแผนพัฒนาที่โครงสร้างระดับบนได้วางไว้

นอกจากนี้ ในส่วนของวิธีการสรรหาต่าง ๆ ของคณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจและสังคมของกรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครทำหน้าที่เป็น ฝ่ายนิติบัญญัติตั้งนั้นกรุงเทพมหานคร โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครสามารถที่จะออกเป็นข้อบัญญัติ ท้องถิ่นว่าด้วยคณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร โดยให้ผ่านความเห็นชอบ จากสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งในข้อบัญญัติท้องถิ่นว่าด้วยคณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม ของกรุงเทพมหานคร อาจจะกำหนดถึงรายละเอียดเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการขึ้นมาทำหน้าที่ในการสรรหา บุคคลต่าง ๆ เข้ามาทำหน้าที่ในสภาที่ปรึกษา นอกจากนี้ ข้อบัญญัติท้องถิ่นอาจจะกำหนดถึงรายละเอียดต่าง ๆ เกี่ยวกับอำนาจและหน้าที่ของสภาที่ปรึกษาทางด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร ให้มีความชัดเจนว่าให้มีการทำหน้าที่ในเรื่องใด

จากโครงสร้างระดับบนจะเห็นได้ว่าแนวคิดของโครงสร้างระดับบน ตามร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับประชาชน) มีการนำเอาสภาพลเมือง กรุงเทพมหานครให้อยู่ในโครงสร้างระดับบน ซึ่งจะประกอบไปด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร และสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร ต่างจากร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับคณะกรรมการสิทธิการกระจายอำนาจ การปกครองส่วนท้องถิ่น และการบริหาร ราชการรูปแบบพิเศษ สภาผู้แทนราษฎร) เนื่องจากโครงสร้างในระดับบนจะทำหน้าที่ในการวางแผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร จัดทำบริการสาธารณะ ประสานงานเชิงนโยบายต่าง ๆ ในภาพรวมของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ดังนั้น หากให้สภาพลเมืองกรุงเทพมหานครเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินงานดังกล่าวด้วย เกรงว่าจะส่งผลให้ การทำงานหรือการบริหารงานต่างของฝ่ายบริหารเป็นไปอย่างล่าช้า เนื่องจากต้องผ่านการให้ความเห็นจาก สภาพลเมืองกรุงเทพมหานครทุกกระบวนการ

ดังนั้น หากนำสภาพลเมืองกรุงเทพมหานครออกจากโครงสร้างการบริหาร ราชการกรุงเทพมหานครในระดับบนและนำคณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม ของกรุงเทพมหานครมาแทนที่นั้น การนำสภาพลเมืองกรุงเทพมหานครออกจากโครงสร้างการบริหาร ราชการกรุงเทพมหานครระดับบนไม่ส่งผลให้โครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในระดับบนขาด การมีส่วนร่วมของประชาชนแต่อย่างใด เนื่องจากประชาชนสามารถใช้สิทธิการมีส่วนร่วมผ่านกฎหมาย ต่าง ๆ อาจจะเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครที่ฝ่ายบริหารจัดให้มีขึ้น อาทิ เมื่อฝ่ายบริหาร ต้องการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครที่ส่งผลกระทบต่อภาพโดยรวมของพื้นที่กรุงเทพมหานคร ฝ่ายบริหารอาจจะตราข้อบัญญัติท้องถิ่นกรุงเทพมหานคร อันว่าด้วยการทำประชาพิจารณ์เพื่อให้ประชาชน หรือพลเมืองกรุงเทพมหานครเข้ามาร่วมแสดงความคิดเห็นถึงแผนงานการดำเนินการดังกล่าวได้ซึ่งเห็นได้ว่า ประชาชนสามารถที่จะมีช่องทางอื่น ๆ ที่จะเข้ามามีส่วนร่วมเช่นเดียวกัน ไม่จำเป็นเฉพาะการมีส่วนร่วม ผ่านโครงสร้างการบริหารราชการเท่านั้น ซึ่งหากเปรียบเทียบกับโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ของต่างประเทศแล้ว จะเห็นได้ว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนนั้นไม่ได้ถูกกำหนดไว้ในโครงสร้าง การบริหารราชการแต่อย่างใด แต่ประชาชนในท้องถิ่นของต่างประเทศสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารกิจการของท้องถิ่นผ่านกฎหมายต่าง ๆ ที่กฎหมายท้องถิ่นได้กำหนดรับรองสิทธิไว้

สำหรับในส่วนของประเทศไทย โดยเฉพาะการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานครก็เช่นเดียวกัน ประชาชนในกรุงเทพมหานครก็ยังมีช่องทางการมีส่วนร่วม ผ่านกระบวนการหรือขั้นตอนต่าง ๆ ตามที่กฎหมายรับรองสิทธิไว้เช่นเดียวกัน ดังนั้น การที่กำหนดให้มี คณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร เข้ามาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษา ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครในแต่ละเรื่องที่มีความสำคัญต่อการพัฒนากรุงเทพมหานครในภาพรวม จึงน่าจะเหมาะสมมากกว่าการเพิ่มสภาพการเมืองกรุงเทพมหานครเข้าไปอยู่ในโครงสร้างระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร เนื่องจากคณะกรรมการที่มาจากการสรรหาย่อมที่จะมีความอิสระในการดำเนินงานต่าง ๆ ตามที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมอบหมาย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการจัดทำโครงการ ในภาพรวมของกรุงเทพมหานคร หากได้มีการสรรหาบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญทางด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะ เข้ามาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านแผนงานต่าง ๆ ย่อมที่จะส่งผลให้การดำเนินงานของฝ่ายบริหารต่อประชาชน กรุงเทพมหานครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนมากที่สุด โดยคณะกรรมการ ด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร ก็มีที่มาจากภาคประชาชนร่วมด้วยเช่นเดียวกัน โดยมีที่มาจากประชาชนหลากหลายด้านที่ผ่านการสรรหาเข้ามาทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาด้านการวางแผน พัฒนากรุงเทพมหานครในด้านต่าง ๆ โดยคณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคม ของกรุงเทพมหานครสามารถที่จะวิเคราะห์ถึงแผนพัฒนากรุงเทพมหานครก่อนที่จะมีการประกาศใช้ว่ามีความเหมาะสม ต่อพื้นที่กรุงเทพมหานครมากน้อยเพียงใด หรือส่งผลกระทบอย่างไรบ้างต่อพื้นที่กรุงเทพมหานคร ซึ่งแผนพัฒนากรุงเทพมหานครดังกล่าวถือว่ามีความสำคัญมาก เนื่องจากจะต้องเป็นฐานให้พื้นที่นครบาล นำไปปรับใช้พัฒนาภายในพื้นที่นครบาลอีกด้วย จึงเห็นได้ว่าการจัดตั้งคณะกรรมการด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานครล้วนแล้วแต่เป็นช่องทางให้ประชาชน สามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ในการบริหารท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น

๕.๑.๔.๒ โครงสร้างระดับล่าง (Lower Level)

โครงสร้างในส่วนระดับล่างนั้น กำหนดให้มีชื่อใหม่จากเดิมสำนักงานเขตเป็นนครบาล โดยการกำหนดให้แต่ละนครบาลมีฐานะเป็นนิติบุคคล ให้มีฐานะเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ทำหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่เขตนครบาล เนื่องจากนครบาลควรที่จะเป็นหน่วยงานที่มีความอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะ เมื่อมีการจัดโครงสร้างให้นครบาลทำหน้าที่ในการขับเคลื่อน แผนการดำเนินงานหรือสามารถคิดริเริ่มโครงการต่าง ๆ ได้ภายในนครบาลของตนเอง และเป็นหน่วยงานหลักในการจัดบริการสาธารณะภายในเขตนครบาล ดังนั้น กรุงเทพมหานครซึ่งอยู่ในโครงสร้างระดับบน ทำหน้าที่เป็นเพียงเสมือนกำกับดูแล ความชอบด้วยกฎหมายของการดำเนินงานของนครบาลก็ย่อมที่จะเพียงพอ หากมีการกำหนดให้นครบาลใช้อำนาจตามที่กรุงเทพมหานครมอบหมาย หรือใช้อำนาจหน้าที่แทนกรุงเทพมหานคร การดำเนินการต่าง ๆ ของนครบาลก็ย่อมที่จะขาดอิสระ

การจัดโครงสร้างภายในของนครบาลจะประกอบไปด้วยสภานครบาล นายกนครบาล และสภาพลเมืองนครบาล โดยมีลักษณะโครงสร้าง ดังต่อไปนี้

(๑) สภานครบาล

สภานครบาลให้มีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนครบาลนั้น โดยใช้วิธีการออกเสียงและลงคะแนนลับ ทำหน้าที่ในการบริหารงานร่วมกับนายกนครบาล

(๒) นายกนครบาล

นครบาล หรือสำนักงานเขตเดิมจะมีนายกนครบาลซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่โดยตรง ผลสะท้อนของนายกนครบาลที่ให้มีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนก็เพื่อให้ นายกนครบาลสามารถที่จะแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ได้มากขึ้น เนื่องจากนครบาลเป็นโครงสร้างชั้นล่างที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ย่อมที่จะรู้ถึงความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ย่อมรู้ถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากพื้นที่นครบาลของกรุงเทพฯ แบ่งย่อย ๆ เป็นหลายนครบาลด้วยกัน ความต้องการหรือการแก้ไขปัญหาในแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้น หากให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารต้องคอยแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในแต่ละพื้นที่แล้ว ทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างล่าช้า หรือบางครั้งปัญหาดังกล่าวก็กลายเป็นปัญหาใหญ่ในระดับพื้นที่ไปแล้ว โดยแต่เดิมสำนักงานเขตจะมีผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครในแต่ละเขต โดยที่มาของผู้อำนวยการเขตมาจากการแต่งตั้งของปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร เมื่อได้ปรับปรุงโครงสร้างใหม่จากเขตเป็นนครบาล โดยมีนายกนครบาลทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการภายในสำนักงานนครบาล และนายกนครบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตพื้นที่นครบาล

ข้อดีของการเลือกตั้งนายกนครบาลก็เพื่อให้ที่มาของนายกนครบาลและสมาชิกนครบาลมีการเข้าสู่ตำแหน่งเหมือนกัน และเป็นบุคคลที่อาศัยในพื้นที่นครบาลนั้น ส่งผลให้รับทราบถึงสภาพปัญหาหรือรู้ถึงความต้องการของพื้นที่นครบาลอย่างชัดเจนว่า นครบาลที่ตนเองทำหน้าที่เป็นผู้บริหารอยู่มีความจำเป็นที่ต้องแก้ไข หรือมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินนโยบายหรือเสนองบประมาณมาพัฒนาในส่วนใดภายในเขตพื้นที่นครบาล นอกจากนี้ การที่นายกนครบาลมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่นั้น ก็จะสร้างความเชื่อมั่นให้กับคนในชุมชนว่าบุคคลซึ่งได้รับเข้ามาเลือกตั้งหรือทำหน้าที่เป็นตัวแทนของชุมชนนั้น มีความตั้งใจที่จะพัฒนานครบาลอย่างจริงจัง เนื่องจากหากปรากฏว่านายกเทศบาลที่ประชาชนเลือกตั้งเข้าไปทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหารไม่แก้ไขปัญหาพื้นที่นครบาลอย่างจริงจัง ก็ส่งผลให้เมื่อหมดวาระนายกนครบาลก็จะไม่ได้รับการเลือกตั้งเข้ามาทำหน้าที่ต่อไป

เมื่อโครงสร้างในส่วนของนครบาลให้มีนายกนครบาลหนึ่งคนซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน เข้ามาทำหน้าที่เป็นฝ่ายบริหาร ดังนั้น จึงควรกำหนดให้มีสำนักงานปลัดนครบาล ซึ่งสามารถที่จะทำหน้าที่บริหารราชการประจำของกรุงเทพมหานคร และทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญภายในนครบาล

(๓) สภาพลเมืองนครบาล

สภาพลเมืองในระดับนครบาล ให้มีที่มาจากตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ตัวแทนจากภาคประชาสังคม ตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ ซึ่งจากที่มาดังกล่าว จะเห็นได้ว่าที่มาของสภาพลเมืองจะประกอบไปด้วยประชาชนในทุกภาคส่วน ได้มีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาพื้นที่นครบาลของตนเองได้อย่างแท้จริง และทำหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาภายในนครบาล เสนอแนะปัญหาหรือแนวทางในการพัฒนานครบาล โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการเชื่อมความสัมพันธ์ให้สภาองค์กรชุมชนที่รวมตัวกันในแต่ละเขตพื้นที่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาภายในนครบาล ซึ่งลักษณะของการทำหน้าที่ของสภาพลเมืองนครบาล จะมีลักษณะคล้ายกันกับการทำหน้าที่ของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร ลักษณะที่แตกต่างกัน คือ การทำหน้าที่ของสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร จะเป็นการทำหน้าที่ให้ภาพรวมระดับทั่วทั้งพื้นที่กรุงเทพมหานคร แต่สำหรับการทำหน้าที่ของสภาพลเมืองนครบาล จะทำหน้าที่เฉพาะเขตนครบาล แก๊ซหรือสะท้อนปัญหาเฉพาะนครบาลนั้น ๆ

สภาพลเมืองนครบาลถือว่าเป็นแกนหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเป็นโครงสร้างการบริหารราชการของนครบาลที่เปิดช่อง ประชาชนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารพื้นที่หรือชุมชนของตนเอง เนื่องจากนครบาลเป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เมื่อโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครสามารถที่จะกำหนดให้มีช่องทางของประชาชน ซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้มีหลากหลายแนวความคิดที่เป็นเสียงสะท้อนความต้องการ และปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในนครบาล โดยมีส่วนร่วมในการบริหารนครบาลของตนเอง โดยการเข้ามาทำหน้าที่ในการเสนอแนะแนวทางหรือความต้องการของชุมชนในพื้นที่นครบาล เมื่อมีการจัดทำแผนดำเนินการภายในนครบาล ก็ย่อมต้องนำเอาความต้องการของประชาชนหรือสภาพปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในนครบาลนั้น มากำหนดเป็นแผนงานหรือยุทธศาสตร์ในการดำเนินงานภายในพื้นที่ที่ย่อมที่จะส่งผลให้การดำเนินงานต่าง ๆ ภายในนครบาลนั้นตอบสนองพื้นที่นครบาลได้อย่างตรงเป้าหมายและเกิดประสิทธิผลมากที่สุด การทำหน้าที่ของสภาพลเมืองนครบาลนั้น ควรที่จะออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นกรุงเทพมหานครเพื่อกำหนดโครงสร้างภายใน และการทำหน้าที่ของสภาพลเมืองนครบาล โดยหน้าที่ประการสำคัญที่จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของสภาพลเมืองนครบาลเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ อาจจะแบ่งออกเป็น ๓ ประการ อันได้แก่

ประการแรก หน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาภายในพื้นที่นครบาลของตนเอง ซึ่งการวางแผนพัฒนาดังกล่าวจะสามารถที่จะสอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่โครงสร้างระดับบนได้วางไว้ และนอกจากนี้ภายในเขตพื้นที่นครบาลอาจจะมีการปรับแผนพัฒนาต่าง ๆ โดยการคิดริเริ่มโครงการเพื่อพัฒนาพื้นที่ของตนเองให้มีความเข้มแข็งและมีความเจริญมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ทำหน้าที่ในการติดตาม ตรวจสอบ และประเมินผลการดำเนินงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการทำโครงการของฝ่ายบริหารนั้นสภาพลเมืองนครบาลได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่วินิจฉัยการคิดริเริ่มจนถึงขั้นตอนการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่พื้นที่อย่างแท้จริง ดังนั้น หน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานจึงเป็นหน้าที่ของสภาพลเมืองที่จะต้องนำผลการดำเนินงานมาวิเคราะห์

ถึงปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคส่งผลทำให้การขับเคลื่อนนโยบายลงสู่พื้นที่ชุมชน ไม่เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้

ประการสุดท้าย เนื่องจากพื้นที่นครบาลเป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ดังนั้น สภาพลเมืองนครบาลจึงจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวกลาง หรือตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างนครบาลกับประชาชนในชุมชนเพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองที่นครบาลจัดให้มีขึ้น ให้ประชาชนในเขตพื้นที่นครบาลสามารถที่จะรับทราบ หรือเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นภายในชุมชน

จากที่มาและอำนาจหน้าที่ของสภาพลเมืองนครบาล จะเห็นได้ว่าหน้าที่ของสภาพลเมืองนครบาลซึ่งเป็นสภาที่มีที่มาจากตัวแทนมาจากภาคประชาชนอย่างแท้จริง ย่อมสามารถที่จะสร้างความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกับนครบาลได้อย่างสมบูรณ์ ส่งผลให้การจัดทำนโยบายต่าง ๆ ต่อชุมชนเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพื่อให้เห็นถึงโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ได้จัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ออกเป็น ๒ ระดับ คือ

โครงสร้างชั้นบน ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภาที่ปรึกษาทางด้านการบริหาร เศรษฐกิจ และสังคมของกรุงเทพมหานคร

โครงสร้างชั้นล่าง ประกอบด้วย สภานครบาล นายกมนครบาลและสภาพลเมืองนครบาล ดังนี้



ภาพที่ ๑๗ การปฏิรูปโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตามข้อเสนอแนะ

จากข้อเสนอแนะดังกล่าวการปฏิรูปทางด้านโครงสร้างของกรุงเทพมหานครที่แตกต่างไปอย่างสิ้นเชิงกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งอาจจะต้องใช้ระยะเวลาอย่างยาวนานในการปฏิรูปด้านโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

กล่าวโดยสรุป จากข้อเสนอแนะโดยมองจากสภาพปัญหาของสังคมที่เกิดขึ้นในปัจจุบันแล้ว จึงวิเคราะห์ถึงสภาพของปัญหาข้อกฎหมายที่เกิดขึ้น และนำสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นมาสังเคราะห์เพื่อหาแนวทางในการปฏิรูปโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเพื่อให้ประชาชนซึ่งเป็นรากฐานสำคัญที่จะส่งผลทำให้การดำเนินงานหรือแผนงานบรรลุเป้าหมายตามแนวทางที่ฝ่ายบริหารวางไว้เป็นแนวทางการแก้ไขรูปแบบโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน และแนวทางการแก้ไขการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในอนาคต อย่างไรก็ตาม เมื่อบริบทของกรุงเทพมหานครเปลี่ยนแปลงไปตามกาลเวลา ข้อเสนอแนะอาจจะต้องมีการปรับเปลี่ยนตามไปด้วย โดยอาจจะมีการปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างหรือการปรับปรุงโดยการเพิ่มเติมในส่วนของกลไกการทำงานให้มีความหลากหลายขึ้น ซึ่งล้วนแล้วแต่เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครทั้งสิ้น

๕.๒ ผลการศึกษา

จากผลการศึกษา และจากการจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งผลการประชุมของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา มีดังนี้

๕.๒.๑ มุมมองและข้อเสนอแนะจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการจัดการสัมมนา และรับฟังความคิดเห็น โดยคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา เมื่อวันที่พฤหัสบดีที่ ๓ พฤศจิกายน ๒๕๖๕ ณ ห้องประชุม ๔๐๒ - ๔๐๓ อาคารรัฐสภา (ฝั่งวุฒิสภา) เรื่อง “โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ” และมีผู้มีส่วนเกี่ยวข้องที่เข้าร่วม จากการแบ่งกลุ่มย่อย จำนวน ๓ กลุ่ม จำนวน ๙๓ คน ประกอบด้วย

- ๑) กรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จำนวน ๒ คน
- ๒) อนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ และคณะทำงาน จำนวน ๑๒ คน
- ๓) เจ้าหน้าที่ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จำนวน ๑๑ คน
- ๔) ผู้แทนสถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ จำนวน ๒ คน
- ๕) ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จำนวน ๔ คน

- ๖) ผู้แทนกรุงเทพมหานคร จำนวน ๔ คน
- ๗) ผู้แทนสำนักงานเขตยานนาวา เขตบึงกุ่ม เขตพญาไท เขตราชบุรีบูรณะ เขตบางซื่อ

และเขตคลองสาน จำนวน ๙ คน

- (๘) สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร หรือผู้แทน จำนวน ๕ คน
- (๙) อดีตสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และอดีตสมาชิกสภาเขต หรือผู้แทน จำนวน ๑๑ คน
- (๑๐) ผู้แทนสถาบันพระปกเกล้า จำนวน ๒ คน
- (๑๑) ผู้แทนภาคประชาสังคม จำนวน ๑๐ คน
- (๑๒) ผู้สนใจ จำนวน ๒๑ คน

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา ได้สรุปผลการสัมมนาและรับฟังความคิดเห็น เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางกระจายอำนาจ ตามมุมมองและข้อเสนอแนะของกลุ่มย่อย ทั้ง ๓ กลุ่ม ดังนี้

**กลุ่มที่ ๑ หัวข้อ แนวทางการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครตามโครงสร้างการกระจายอำนาจ
สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย**

ควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานครจากระบบชั้นเดียว (Single - Tier) ในปัจจุบันเป็นระบบสองชั้น (Two - Tier) โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครเป็นโครงสร้างชั้นบน (Upper - Tier) และกำหนดให้ปรับเปลี่ยนเขตของกรุงเทพมหานคร จำนวน ๕๐ เขต เป็นโครงสร้างชั้นล่าง (Lower - Tier) เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กรุงเทพมหานคร และมีฐานะเทียบเท่าเทศบาลนคร อันเป็นการปฏิรูปเชิงโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเพื่อเสริมสร้างให้การดำเนินภารกิจด้านการพัฒนา และการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครทั้ง ๒ ระดับถูกขับเคลื่อนไปในทิศทางเดียวกัน และมีความเชื่อมโยงระหว่างกรุงเทพมหานครในฐานะที่เป็นมหานคร (Metropolitant) และปกครองนคร (City) ทั้ง ๕๐ นคร ซึ่งอยู่ในเขตมหานคร (Metropolitant) โดยเสนอให้พิจารณาตั้งชื่อนครทั้ง ๕๐ นคร โดยใช้ชื่อเขต ในปัจจุบันเป็นชื่อของนคร อาทิ “นครบางเขน” เป็นต้น ทั้งนี้ โดยมีเหตุผลและความจำเป็นของข้อเสนอ ดังกล่าว ๖ ข้อ ดังนี้

โดยการนำเสนอรูปแบบระบบสองชั้น (Two - Tier System)

- ๑) เพื่อให้เป็นไปตามอุดมการณ์การปกครองระบอบประชาธิปไตย คือ การปกครองของประชาชน โดยประชาชนและเพื่อประชาชน
- ๒) เพื่อให้เป็นไปตามหลักการปกครองท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นกับสภาท้องถิ่น และเป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๔๙ มาตรา ๒๕๐ มาตรา ๒๕๓ และมาตรา ๒๕๔
- ๓) เพื่อให้มีผู้บริหารท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ตามวาระการเลือกตั้งเพื่อบริหารท้องถิ่น แก้ไขปัญหาของประชาชนและท้องถิ่นตามสภาพปัญหาและอัตลักษณ์ของถิ่น
- ๔) เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสมาชิกสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตการเลือกตั้งของแขวง และเป็นตัวแทนที่มีความใกล้ชิดของประชาชนในเขตท้องถิ่นที่เล็กที่สุดของกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับประชาชนในต่างจังหวัดทุกจังหวัดในระดับอำเภอที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็ก คือ เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ดูแลพัฒนาพื้นที่ขนาดเล็กและมีสมาชิกสภาเทศบาลและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นตัวแทนประชาชนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กแล้วยังมีส่วนราชการระดับจังหวัด และองค์การบริหารส่วนจังหวัดพัฒนาและดูแลประชาชนอีกชั้นหนึ่ง
- ๕) เพื่อให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร เป็นตัวแทนของประชาชนในเขตการปกครองนคร และเขตการปกครองแขวง
- ๖) เพื่อให้กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรพัฒนาโครงการสำคัญ หรือภารกิจสำคัญเกินศักยภาพของ “นคร”

กลุ่มที่ ๒ หัวข้อ ปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพงานบริการสาธารณะในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ๕ ด้าน คือ ด้านการให้บริการอย่างเสมอภาค ด้านการให้บริการตรงต่อเวลา ด้านการให้บริการอย่างเพียงพอ ด้านการให้บริการอย่างต่อเนื่อง และด้านการให้บริการอย่างก้าวหน้า

สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย

๑) ด้านความเสมอภาค ควรมีช่องทางด่วนพิเศษให้ผู้พิการ ผู้สูงอายุในการทำธุรกรรมต่าง ๆ อาทิ การทำบัตรประชาชน บัตรคิวด้านการบริการ เป็นต้น

๒) ด้านประชาสัมพันธ์ ขาดการประชาสัมพันธ์ ควรเพิ่มช่องทางใหม่มากขึ้น อาทิ Application สื่อต่าง ๆ เพื่อให้ชาวบ้านได้เข้าถึงสวัสดิการ เป็นต้น

๓) ด้านการบริการ มีปัญหาการบริการที่ไม่ได้ยึดประชาชนเป็นตัวตั้ง ทำให้ประชาชนได้รับบริการไม่เพียงพอ ควรแก้ไขปัญหา อาทิ เพิ่มบริการในช่วงพักเที่ยงเวลาพักเพื่อที่ประชาชนจะไม่ต้องนั่งรอนาน ๑ ชั่วโมง รวมทั้งงานบริการในวันหยุดราชการ เป็นต้น

๔) ด้านนโยบาย กรุงเทพมหานครควรแบ่งการบริหารเป็นหน่วยย่อย เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมการบริหารท้องถิ่นในระดับล่าง จะได้เป็นการกระจายอำนาจที่แท้จริง เป็นการเข้าถึงการเป็นคนของประชาชน และออกนโยบายใหม่ ๆ ที่สอดคล้องกับงานบริการ

๕) ด้านการกระจายอำนาจ ระบบการกระจายอำนาจประชาชนยังไม่ได้การมีส่วนร่วมอย่างแท้จริงเพราะไม่มีสภาระดับล่างเชิงพื้นที่ ทำให้ไม่สามารถแก้ไขปัญหาต่างได้รวดเร็ว และทันต่อเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น อาทิ น้ำท่วม โรคระบาด เป็นต้น

กลุ่มที่ ๓ หัวข้อ การมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร ผ่านตัวแทน โดยการเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหารระดับเขต และฝ่ายนิติบัญญัติระดับเขต

สรุปผลการประชุมกลุ่มย่อย

๑) ต้องการตัวแทนที่มาจาก การเลือกตั้งมาจากประชาชนในระดับพื้นที่

๒) ต้องการให้ประชาชนมีบทบาทในการเป็นตัวแทนภาคประชาชนเพื่อไปนำเสนอรูปแบบสภาองค์กรชุมชน ให้คำปรึกษาและตรวจสอบการทำงานของฝ่ายนิติบัญญัติระดับเขต

สำหรับแบบสอบถามจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย เรื่อง โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ภาคประชาสังคม ภาคเอกชน ภาครัฐ ส่วนท้องถิ่น และกรุงเทพมหานคร โดยมีประเด็นคำถามและความคิดเห็น สรุปได้ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครที่ตอบสนองเจตนารมณ์ของประชาชนในกรุงเทพมหานคร

การบริหารจัดการกรุงเทพมหานครควรเป็นดังนี้

๑) ด้านเจ้าหน้าที่รัฐ ข้าราชการประจำมีการแต่งตั้งตามวาระผ่านสายการบังคับบัญชา มักจะปฏิบัติตามนโยบายผู้บังคับบัญชาเป็นหลัก มากกว่าการฟังเสียงของประชาชน โดยเฉพาะประชาชนระดับเขตหรือพื้นที่ที่มีช่องว่างระหว่างเจ้าหน้าที่ที่เป็นราชการกับประชาชน

๒) ด้านการมีส่วนร่วม ไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่มากเท่าที่ควร โดยเฉพาะการเข้าไปมีส่วนร่วมทางการบริหารในระดับพื้นที่ที่ผ่านการเลือกตั้งจากประชาชนในพื้นที่

๓) ด้านงานบริการ ขาดการบริการที่ดีต่อภาคประชาชนโดยเฉพาะระดับรากหญ้า ยังมีความคิดว่าตัวเองยังเป็นเจ้านายอยู่ ซึ่งความเป็นจริงต้องเป็นผู้ให้บริการแก่พี่น้องประชาชน อย่าใช้อำนาจ ใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียว ควรจะใช้หลักรัฐศาสตร์ในการบริหารด้วย

๔) กรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ การบริหารจัดการกรุงเทพมหานครทำให้บริการได้ไม่ทั่วถึง โดยเฉพาะประชาชนระดับเขตหรือพื้นที่ และมีช่องว่างระหว่างผู้อำนวยการเขตที่เป็นราชการกับประชาชน หรือเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเขตซึ่งน่าจะมีความเข้าใจ เมื่อประชาชนมาติดต่อให้ข้อมูล ควรต้องมีการยาทที่ดีต่อประชาชนรากหญ้า ดังนั้น งานบริการของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงไปไม่ทั่วถึง ในบางชุมชน ซึ่งจะมีปรากฏการณ์ของปัญหาให้ได้รับทราบอยู่บ่อย ๆ และประเด็นสำคัญคือ ไม่มีกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับพื้นที่มากเท่าที่ควร

๕) สำหรับผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง ขอให้ทำจริงตามที่ได้หาเสียงไว้

ประเด็นที่สอง ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อประสิทธิภาพงานบริการสาธารณะปัจจุบันในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร และอะไรเป็นปัจจัยที่มีผลต่อประสิทธิภาพงานบริการที่ได้รับ

๑) ด้านงานบริการระดับเขต ๕๐ เขต ยังเป็นบริการของส่วนราชการที่ทำตามหน้าที่ที่ต้องตอบโจทย์ต่อผู้บังคับบัญชาเป็นหลักความรับผิดชอบต่อประชาชนจึงยังไม่ดีพอ ต้องเพิ่มความตั้งใจมากกว่านี้

๒) การได้รับบริการด้านสาธารณะจากสำนักงานเขตนั้น เห็นได้ชัดจากการเก็บขยะรายวัน การบริการด้านสาธารณสุขนั้นแทบจะไม่เห็นเลย ยิ่งในช่วงเริ่มต้นโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา 2019 (COVID - 19) ระบาด ระบบการให้บริการ อาทิ แยกผู้ติดเชื้อ ทำความสะอาดพื้นน้ำยา ไม่พบการดำเนินการ การให้บริการด้านเทคนิค จะดำเนินการในช่วงที่ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครมาร่วมงานหรือตรวจเยี่ยม จึงจะออกมาให้บริการ ถือว่าภาพรวมยังไม่ประทับใจ และยังพบความเหลื่อมล้ำระหว่างคนมีเงินและคนรากหญ้า สรุปได้ว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากอำนาจหน้าที่ในแต่ละเขตของกรุงเทพมหานคร ยังไม่มีผู้นำเขตที่มาจาก การเลือกตั้งที่ยึดโยงงานบริการให้กับประชาชนจริง ๆ

ประเด็นที่สาม ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการเข้าไปมีส่วนร่วมของประชาชนในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร ผ่านตัวแทนโดยการเลือกตั้งเป็นฝ่ายบริหารระดับเขต และฝ่ายนิติบัญญัติระดับเขต

๑) สาระสำคัญของการพัฒนากรุงเทพมหานครคือ การมีส่วนร่วมของประชาชน ประเด็นคำถามที่สำคัญมากในช่วงนี้คือ กรุงเทพมหานครและเขตจะบริหารจัดการอย่างไรเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในขณะที่ไม่มีสมาชิกสภาเขต และสมาชิกสภาเขตดำเนินงานไม่ได้จริง จึงต้องสร้างการมีส่วนร่วมอีกหลายประการ

๒) มีความจำเป็นมากที่ต้องมีตัวแทนของประชาชน เข้าไปทำหน้าที่แทนพี่น้องประชาชนในระดับเขต เพื่อสะท้อนถึงปัญหาและสามารถแจ้งสิ่งจำเป็นในพื้นที่ รวมถึงความจำเป็นที่เร่งด่วน ดังนั้น ควรให้มีภาคประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมด้วย

ประเด็นที่สี่ ท่านมีความเห็นอย่างไรต่อการตั้งสภาองค์กรชุมชนหรือสภาพลเมืองระดับเขต ซึ่งเป็นตัวแทนจากวิชาชีพและประชาคมในเขต เพื่อทำหน้าที่เป็นสภาที่ปรึกษาให้กับฝ่ายบริหาร โดยผ่านการเลือกตั้งทางอ้อมจากกลุ่มวิชาชีพและประชาคมภายในเขต หรือมาจากการแต่งตั้ง

- เห็นด้วยว่าควรมีพื้นที่ หรือเวที หรือสภาทั้งสาม คือ มีเวทีที่สำหรับให้นำเสนอ หมายถึง กรุงเทพมหานครต้องมีสภาพลเมืองระดับเขต เพื่อให้เป็นเวทีการมีส่วนร่วมของประชาชน และผู้อำนวยการเขตควรมาจากการเลือกตั้ง รวมทั้งมีความจำเป็นมากในการรวมตัวขององค์กรย่อยเพื่อจะได้พัฒนาในส่วนที่ตัวเองถนัดเรียกว่าเป็นการเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชาชน

๕.๒.๒ ผลการศึกษาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา

๕.๒.๒.๑ รูปแบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ จากผลการศึกษาได้ข้อสรุปแนวทางการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเป็นแบบสองชั้น หรือระบบสองชั้น (Two - tier System) ดังนี้

๑) ชั้นล่าง (Lower - Tier) กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan) เสนอให้ปรับเปลี่ยนเขตทั้ง ๕๐ เขต เป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล เรียกว่า “นคร” (City) ตามด้วยชื่อเขตในปัจจุบัน อาทิ “นครหลักสี่” เป็นต้น

๑.๑) โครงสร้างของ “นคร” หรือ “City” แบ่งเป็น ๓ ส่วน คือ “นายกนคร” “สภานคร” และ “สภาพลเมือง”

๑) นายกนคร (Lord Mayor) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ในเขตการปกครองของ “นคร” หัวหน้าผู้บริหารราชการประจำของ “นคร” อาจพิจารณาเป็นอย่างไรอย่างหนึ่ง คือ ปลัดนคร (Permanent Secretary) เป็นข้าราชการและผู้บังคับบัญชาสูงสุดของข้าราชการ อาทิ ผู้อำนวยการเขตของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน (ให้ “นคร” มีอำนาจหน้าที่ในเขตของนคร) และผู้อำนวยการเขตพื้นที่ พัฒนานครเป็นข้าราชการและผู้บังคับบัญชาของข้าราชการในเขตพื้นที่พัฒนานคร โดยผู้อำนวยการเขตพื้นที่ พัฒนานครอยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของปลัดนคร

๒) สภานคร (City Council) ประกอบด้วย สมาชิกสภานคร (City Council Members หรือ City courier) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขตการปกครอง “เขตพื้นที่ พัฒนานคร”

เขตการเลือกตั้งของนคร (City) แบ่งออกเป็น ๔ เขตพื้นที่ พัฒนานคร หรือ ๔ Districts มีสมาชิกสภานคร ซึ่งมาจากเขตพื้นที่พัฒนานครเขตละ ๖ คน (๔ เขต) รวมเป็น สมาชิกสภานคร ทั้งหมด ๒๔ คน (๒๔ City councilors)

๓) สภาพลเมืองนคร (City Citizen Council) สภาพลเมืองในระดับ นครเป็นสภาที่ปรึกษาการพัฒนา โดยให้ข้อเสนอแนะและความคิดเห็นในด้านการพัฒนาและชุมชน ให้มีที่มาจากตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ได้แก่ ตัวแทนจากภาคประชาสังคม ตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ

สภาพเมืองนครถือว่าเป็นแกนหลักของการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างแท้จริง โดยเป็นโครงสร้างการบริหารราชการของนครที่เปิดช่องทางประชาชนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารพื้นที่หรือชุมชนของตนเอง เนื่องจากนครเป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เมื่อโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครสามารถที่จะกำหนดให้มีช่องทางของประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ทำให้มีหลากหลายแนวความคิดที่เป็นเสียงสะท้อนความต้องการและปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในนคร โดยมีส่วนร่วมในการบริหารนครของตนเอง ได้เข้ามาทำหน้าที่ในการเสนอแนะแนวทางหรือความต้องการของชุมชนในพื้นที่นคร

สภาพเมืองนคร ทำหน้าที่สำคัญที่จะส่งผลให้การมีส่วนร่วมของสภาพเมืองนครเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งออกเป็น ๓ ประการ อันได้แก่

ประการแรก หน้าที่ในการมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาภายในพื้นที่นครของตนเอง ซึ่งการวางแผนพัฒนาดังกล่าวจะสามารถที่จะสอดคล้องกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่โครงสร้างระดับบนได้วางไว้ นอกจากนี้ภายในเขตพื้นที่นครอาจจะมีการปรับแผนพัฒนาต่าง ๆ โดยการคิดริเริ่มโครงการต่าง ๆ เพื่อพัฒนาพื้นที่ของตนเองให้มีความเข้มแข็งและมีความเจริญมากยิ่งขึ้น

ประการที่สอง ทำหน้าที่ในการติดตามตรวจสอบ และประเมินผลการทำงานของฝ่ายบริหาร เนื่องจากการทำโครงการของฝ่ายบริหารนั้น สภาพเมืองนครได้เข้าไปมีส่วนร่วมตั้งแต่ขั้นตอนการคิดริเริ่มจนถึงขั้นตอนการขับเคลื่อนนโยบายลงสู่พื้นที่อย่างแท้จริง ดังนั้น หน้าที่ในการติดตามและประเมินผลการดำเนินงานจึงเป็นหน้าที่ของสภาพเมืองที่จะต้องนำผลการดำเนินงานมาวิเคราะห์ถึงปัจจัยต่างที่ส่งผลกระทบต่อการทำงาน และวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่เป็นอุปสรรคส่งผลทำให้การขับเคลื่อนนโยบายลงสู่พื้นที่ชุมชน ไม่เกิดผลสำเร็จตามเป้าหมายที่คาดการณ์ไว้

ประการที่สาม เนื่องจากพื้นที่นครเป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับชุมชนมากที่สุด ดังนั้น สภาพเมืองนครจึงจะต้องทำหน้าที่เป็นตัวกลาง หรือตัวเชื่อมความสัมพันธ์ระหว่างนครกับประชาชนในชุมชนเพื่อให้ประชาชนสามารถที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมทางการเมืองต่าง ๆ ที่นครจัดให้มีขึ้น ให้ประชาชนในเขตพื้นที่นครสามารถที่จะรับทราบ หรือเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในชุมชน

๒) ชั้นบน (Upper – Tier) กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan)

๒.๑) โครงสร้างของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร สภากรุงเทพมหานคร และเขตการปกครองของนคร ๕๐ นคร

๒.๑.๑) นายกรัฐมนตรี (Governor of Bangkok)

๒.๑.๒.๑) เป็นผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร

๒.๑.๒.๒) มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน

ในเขตกรุงเทพมหานคร

๒.๑.๒) สภากรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Council)

ประกอบด้วย สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (Member of Bangkok Metropolitan Council) จำนวน ๕๐ คน มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในเขต “นคร” จำนวนนครละ ๑ คน

๒.๑.๓) เขตการปกครองนคร จำนวน ๕๐ นคร

อยู่ภายใต้การปกครองของกรุงเทพมหานคร

๒.๒) อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร และอำนาจหน้าที่ของเขตการปกครอง และความสัมพันธ์ระหว่างกรุงเทพมหานครกับเขตการปกครองนคร ๕๐ นคร ให้เป็นไปตามกฎหมาย (พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. (ฉบับใหม่))

๕.๒.๒.๒ ข้อเสนอการเปลี่ยนแปลงชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา ได้เสนอให้มีการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งของ “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (Governor of Bangkok Metropolitan)” เป็น “นายกกรุงเทพมหานคร (Mayor of Bangkok Metropolitan)” โดยให้เหตุผลดังนี้

การเข้าสู่ตำแหน่งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครกับผู้ว่าราชการจังหวัดแตกต่างกัน กล่าวคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากการเลือกตั้งและมีสถานะเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ซึ่งแตกต่างจากผู้ว่าราชการจังหวัดต่าง ๆ ที่มาจากการแต่งตั้งของกระทรวงมหาดไทย โดยการใช้ชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เริ่มจากประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๕ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ กำหนดให้มีการจัดรูปแบบการปกครองของ “นครหลวงกรุงเทพธนบุรี” ใหม่ เป็น “กรุงเทพมหานคร” โดยมี “ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร” เป็นข้าราชการการเมืองที่แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี จึงกำหนดให้ใช้ชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครไปพลางก่อน แต่เนื่องจากกรุงเทพมหานครนั้นเป็นราชการส่วนท้องถิ่น การเรียกชื่อดังกล่าวส่งผลให้เกิดความสับสนมาโดยตลอดระหว่างราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น การเปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครนั้นแม้จะมีผลกระทบบางประการ แต่อย่างไรก็ตาม เห็นว่าควรให้เปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อให้ถูกต้องตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน

สำหรับเหตุผลประกอบการเปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็น “นายกกรุงเทพมหานคร” นั้น ได้นำผลการพิจารณาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ในการพิจารณาข้อเสนอของสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย เรื่อง “ให้เปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นนายกเทศมนตรีกรุงเทพมหานคร” มาใช้เป็นแนวทางการพิจารณา ๕ แนวทาง ดังนี้

แนวทางที่หนึ่ง แนวทางกฎหมาย (Legal Approach) เป็นการพิจารณาจากกฎหมายการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน และการจัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เห็นว่าการใช้แนวทางกฎหมายมาวิเคราะห์ความเหมาะสมว่าควรเปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครหรือไม่ พบว่าโครงสร้างและรูปแบบการบริหารของกรุงเทพมหานครมีการเปลี่ยนแปลงหลายครั้ง ในปัจจุบันมีความเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประการ คงเหลือเฉพาะชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่คงเดิมเหมือนช่วงที่เป็นจังหวัด (ราชการส่วนภูมิภาค)

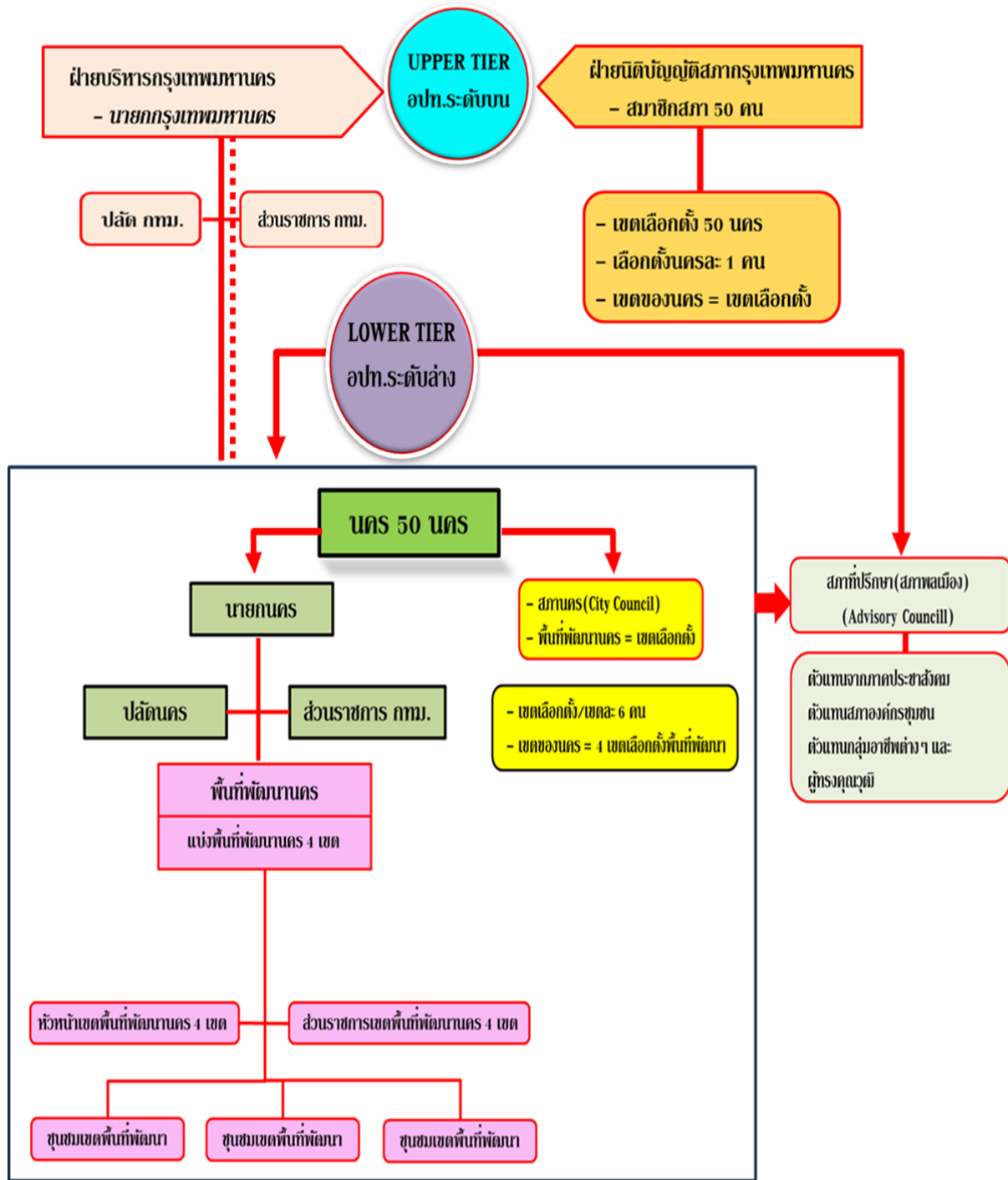
ดังนั้น จึงควรปฏิบัติตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ และที่แก้ไขเพิ่มเติม อย่างเคร่งครัด โดยเปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานคร ให้เป็นไปตามหลักการเรียกชื่อตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้กรุงเทพมหานครเป็นราชการส่วนท้องถิ่นเต็มรูป

แนวทางที่สอง แนวทางประวัติศาสตร์ (Historical Approach) เป็นการพิจารณาจากข้อมูลทางประวัติศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร เห็นว่า การใช้แนวทางประวัติศาสตร์มาเป็นเหตุผลสนับสนุนว่าไม่เห็นควรให้เปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร จึงไม่มีน้ำหนักเพียงพอ

แนวทางที่สาม แนวทางผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholder Approach) เป็นการพิจารณาจากมุมมองหรือจุดยืนของผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กรุงเทพมหานคร และสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย เห็นว่า การใช้แนวทางผู้มีส่วนได้เสีย พิจารณาความเหมาะสมในการเปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครพบว่า กระทรวงมหาดไทยมีความเห็นและเหตุผลสนับสนุนให้เปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับสมาคมนักปกครองแห่งประเทศไทย

แนวทางที่สี่ แนวทางสากล (International Practice Approach) เป็นการพิจารณาจากแบบอย่างการปฏิบัติในการเรียกชื่อตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองหลวงประเทศต่าง ๆ เห็นว่าชื่อตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนครหลวง (Capital City) ของประเทศต่าง ๆ ส่วนใหญ่ เรียกชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “Mayor” สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในนครหลวง ที่เรียกชื่อตำแหน่งว่า “Governor” คือ นครโตเกียว เพราะฉะนั้นการเปลี่ยนชื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครยังทำให้เกิดความเป็นสากล สอดคล้องกับทิศทางของต่างประเทศ (International Practice Approach)

แนวทางที่ห้า แนวทางประโยชน์ต่อส่วนรวม (Beneficiary Approach) เป็นการพิจารณาจากประโยชน์ที่ประชาชนและประเทศจะได้รับจากการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเห็นว่าการเปลี่ยนชื่อตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของกรุงเทพมหานครให้แตกต่างจากชื่อตำแหน่งผู้บริหารสูงสุดของจังหวัด จะช่วยให้ประชาชนเข้าใจถึงความแตกต่างระหว่างกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นและจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนภูมิภาคได้ง่ายขึ้น และเป็นการรองรับแนวคิดเรื่องจังหวัดปกครองตนเองซึ่งอาจเกิดขึ้นในอนาคต



ภาพที่ ๑๘ โครงสร้างกรุงเทพมหานคร จากการศึกษาของคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา

คำอธิบายโครงสร้างท้องถิ่นระบบ ๒ ชั้น (Two - Tier System)

- (๑) กรุงเทพมหานคร เป็นโครงสร้างชั้นบน (Upper - Tier) (นายกกรุงเทพมหานคร/ผู้บริหาร)
- (๒) นครเป็นโครงสร้างชั้นล่าง (Lower - Tier) เทียบเท่าเทศบาลนคร ประกอบด้วย
 - (๒.๑) นายกนคร/ผู้บริหาร
 - (๒.๒) สภานคร/สมาชิกสภานคร
 - (๒.๓) สภาพลเมือง/สมาชิกสภาพลเมือง
- (๓) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร/สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และนายกนคร/สมาชิกสภา

นคร = เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน

- (๔) หน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานคร และนคร ๕๐ เขต เป็นไปตามกฎหมาย
- (๕) ความสัมพันธ์ระหว่างผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กับนายกนคร เป็นไปตามกฎหมาย
- (๖) รายได้และงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เป็นไปตามกฎหมาย
- (๗) การบริหารราชการ/การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานคร และนคร เป็นไปตามกฎหมาย
- (๘) ชื่อนครเป็นไปตามกฎหมาย
- (๙) เขตพื้นที่พัฒนานคร โดยมีความหมายและหน้าที่ ๒ ประการ คือ
 - (๙.๑) เขตพื้นที่พัฒนานคร เป็นส่วนราชการขึ้นตรงต่อ “นคร” มีหน่วยงานและข้าราชการของเขตพื้นที่พัฒนานคร ที่เน้นการให้บริการสาธารณะขั้นพื้นฐานโดยตรงต่อประชาชน และการพัฒนาชุมชนภายในพื้นที่เขตพื้นที่พัฒนานคร โดยข้าราชการ/พนักงาน จะมีตำแหน่งสายงานตามภารกิจที่ให้บริการประชาชนและพัฒนาชุมชน

ดังนั้น แต่ละนครจึงต้องแบ่งพื้นที่บริการออกเป็นเขตพื้นที่พัฒนานคร จำนวน ๔ แห่งด้วยกัน โดยเขตพื้นที่พัฒนานครใช้จำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ในการแบ่ง และแต่ละเขตพื้นที่พัฒนานครต้องมีประชากรต่างกันไม่เกินร้อยละสิบ

(๙.๒) เขตพื้นที่พัฒนานคร เป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภานคร กำหนดจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งที่มีภูมิลำเนาอยู่เขตพื้นที่พัฒนานครละ ๖ คน (เป็นตัวแทนประชาชนในเขตพื้นที่พัฒนานคร) รวมสมาชิกสภานครจาก ๔ เขตพื้นที่พัฒนานคร จำนวน ๒๔ คน

คำอธิบายชุมชน และสถิติของกรุงเทพมหานคร

นิยามชุมชนตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๕ ได้จำแนกประเภทของชุมชนเพื่อเป็นแนวทางในการวางแผนพัฒนาและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ออกเป็น ๖ ประเภท^{๙๖} ดังต่อไปนี้

- (๑) “ชุมชนแออัด” หมายความว่า ชุมชนที่มีลักษณะบ้านเรือนหนาแน่น ประชากรอยู่อย่างแออัด

^{๙๖} สถิติข้อมูลชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๑, กองนโยบายและแผนงาน สำนักการวางผังและพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร, กันยายน ๒๕๖๑.

(๒) “ชุมชนเมือง” หมายความว่า ชุมชนที่มีลักษณะของบ้านเรือนอยู่รวมกันค่อนข้างหนาแน่น แต่ไม่แออัด มีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และการคมนาคมสะดวก

(๓) “ชุมชนชานเมือง” หมายความว่า ชุมชนที่มีพื้นที่ด้านเกษตรกรรม มีบ้านเรือนไม่แออัด

(๔) “เคหะชุมชน” หมายความว่า ชุมชนที่เคยอยู่ในความดูแลของการเคหะแห่งชาติ รวมทั้ง ชุมชนที่การเคหะแห่งชาติยังคงดูแลอยู่ แต่ได้ให้ความยินยอมในการจัดตั้งเป็นชุมชนได้

(๕) “ชุมชนอาคารสูง” หมายความว่า ชุมชนที่มีสภาพเป็นแฟลต คอนโดมิเนียม อพาร์ทเมนท์ หรืออาคารอย่างอื่นที่มีลักษณะเดียวกัน ยกเว้นแฟลตของการเคหะแห่งชาติที่เป็นนิติบุคคล

(๖) “ชุมชนหมู่บ้านจัดสรร” หมายความว่า ชุมชนที่มีการจัดสร้างขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ยกเว้นที่เป็นนิติบุคคล

ตารางที่ ๑๒ ตารางสถิติข้อมูลชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๑

ลำดับ	สำนักงานเขต	รูปแบบพิเศษ	ชานเมือง	เมือง	อาคารสูง	แออัด	รวม
๑	หนองจอก	-	๘๒	๑๗	-	-	๙๙
๒	ดอนเมือง	-	๑	๗๘	-	๑๗	๙๖
๓	คลองสามวา	-	๕๖	๒๘	-	-	๘๔
๔	สายไหม	-	๖	๖๘	๑	๔	๗๙
๕	หลักสี่	-	๑	๕๐	๑๑	๑๕	๗๗
๖	บางเขน	-	๒	๕๖	๘	๗	๗๓
๗	หนองแขม	-	๔๒	๒๖	๑	๒	๗๑
๘	ลาดกระบัง	-	๓๐	๓๓	๑	๑	๖๕
๙	มีนบุรี	-	๓๑	๓๐	๑	๑	๖๓
๑๐	บางขุนเทียน	-	๑๗	๓๑	-	๓	๕๑
๑๑	ภาษีเจริญ	-	๒	๓๗	-	๑๒	๕๑
๑๒	บางซื่อ	-	-	๒	๑	๔๗	๕๐
๑๓	จอมทอง	-	๖	๓๘	๑	๓	๔๘
๑๔	บางแค	-	-	๗	-	๔๑	๔๘
๑๕	บางพลัด	-	๕	๑๙	-	๒๓	๔๗
๑๖	สวนหลวง	-	๑	๓๘	๓	๓	๔๕
๑๗	ดุสิต	-	-	๔๓	-	๒	๔๕
๑๘	ประเวศ	-	-	๑๙	-	๒๕	๔๔
๑๙	พระโขนง	-	-	๒๖	๘	๙	๔๓
๒๐	ตลิ่งชัน	-	๒๗	๘	-	๘	๔๓
๒๑	ธนบุรี	-	-	-	-	๔๓	๔๓
๒๒	คันนายาว	-	๓	๒๓	๒	๑๔	๔๒

ลำดับ	สำนักงานเขต	รูปแบบพิเศษ	ชานเมือง	เมือง	อาคารสูง	แออัด	รวม
๒๓	จตุจักร	-	๑	๑๓	๖	๒๑	๔๑
๒๔	คลองเตย	-	-	๑๑	๖	๒๒	๓๙
๒๕	บางกอกน้อย	-	-	๕	๑	๓๑	๓๗
๒๖	บึงกุ่ม	-	๑	๒๑	-	๑๕	๓๗
๒๗	ลาดพร้าว	-	๒	๒๘	๒	๔	๓๖
๒๘	บางนา	-	-	๕	-	๒๙	๓๔
๒๙	คลองสาน	-	๑	๒๔	๒	๗	๓๔
๓๐	บางกอกใหญ่	-	-	๒	-	๒๘	๓๐
๓๑	ทุ่งครุ	-	๓	๒๓	๒	๑	๒๙
๓๒	สะพานสูง	-	๒๑	๔	-	๔	๒๙
๓๓	บางคอแหลม	-	-	๒	-	๒๖	๒๘
๓๔	ราชบุรีบูรณะ	-	-	๑	๑	๒๖	๒๘
๓๕	บางกะปิ	-	๑	๑๘	-	๘	๒๗
๓๖	ราชเทวี	-	-	-	๗	๑๘	๒๕
๓๗	สาทร	-	-	๑๕	๑	๘	๒๔
๓๘	ดินแดง	-	-	๑๐	๕	๘	๒๓
๓๙	พญาไท	-	-	-	๙	๑๓	๒๒
๔๐	ห้วยขวาง	-	-	๔	๑	๑๗	๒๒
๔๑	พระนคร	-	-	๑๕	-	๕	๒๐
๔๒	วังทองหลาง	-	-	๓	-	๑๖	๑๙
๔๓	ปทุมวัน	-	๖	๑๑	-	-	๑๗
๔๔	ยานนาวา	-	-	๒	๓	๑๒	๑๗
๔๕	สัมพันธวงศ์	-	-	๕	-	๑๒	๑๗
๔๖	ทวีวัฒนา	-	-	๑๗	-	-	๑๗
๔๗	วัฒนา	-	-	๒	-	๑๔	๑๖
๔๘	บางรัก	-	-	๑๑	๑	๓	๑๕
๔๙	ป้อมปราบศัตรูพ่าย	-	-	๔	-	๑๐	๑๔
๕๐	บางบอน	-	๓	๗	-	๒	๑๒
รวม		๐	๓๕๑	๙๔๐	๘๕	๖๔๐	๒,๐๑๖

แหล่งข้อมูล : สำนักงานการพัฒนาชุมชน สำนักพัฒนาสังคม กรุงเทพมหานคร (ข้อมูล ณ วันที่ ๒๕ เมษายน ๒๕๖๕)

หมายเหตุ : ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยชุมชนและกรรมการชุมชน พ.ศ. ๒๕๖๔ ชุมชน
แบ่งออกเป็น ๕ ประเภท ได้แก่ ชุมชนแออัด/ชุมชนเมือง/ชุมชนชานเมือง/ชุมชนอาคารสูง/ชุมชนรูปแบบพิเศษ
ตารางที่ ๑๓ เปรียบเทียบการศึกษาโครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทาง ๒ ชั้น

รูปแบบโครงสร้าง	ส่วนที่ ๑				ส่วนที่ ๒
	นักวิชาการ ศ.ดร.อุดม ทุมไธสิต	ดร.อรทัย ก๊กผล	คณะกรรมการ การปกครองท้องถิ่น สถานิติบัญญัติ แห่งชาติ	จักรกฤษณ์ คันธานนท์	คณะกรรมการ การปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา
๑. โครงสร้างชั้นบน					
บริหาร	ผู้ว่า กทม. (มาจากการเลือกตั้ง)	ผู้ว่า กทม. (มาจากการเลือกตั้ง)	ผู้ว่า กทม. (มาจากการเลือกตั้ง)	ผู้ว่า กทม. (มาจากการเลือกตั้ง)	ผู้ว่า กทม. (มาจากการเลือกตั้ง)
สภาที่ปรึกษา คณะผู้บริหาร กรุงเทพมหานคร	สมาชิกมาจาก ๒ ส่วน ส่วนที่หนึ่งมาจากผู้บริหาร และประธาน สภาองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง ทุกคน ซึ่งถือเป็นกรรมการ โดยตำแหน่ง ส่วนที่สองมาจาก ผู้เชี่ยวชาญด้านบริหาร ในแขนงต่าง ๆ ที่ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครแต่งตั้ง	ไม่มี	มีเฉพาะ คณะที่ปรึกษา ของผู้ว่าราชการ กทม. (มาจากการสรรหา)	ไม่มี	ไม่มี
คณะกรรมการ ด้านการบริหาร เศรษฐกิจและสังคม ของกรุงเทพมหานคร	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	มาจากการสรรหา ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ ในเรื่องเฉพาะ	ไม่มี
นิติบัญญัติ	ยุบรวมเขตให้มีจำนวน ๑๑ - ๑๕ โชน (มาจากการเลือกตั้ง)	สมาชิกสภา กทม. (มาจากการ เลือกตั้ง)	สมาชิกสภากรุงเทพ มาจากการเลือกตั้ง นครบาลละ ๑๐ คน (มีจำนวน ๖ นครบาล)	มาจากการเลือกตั้ง เขตนครบาล (เขตเดิมเรียกว่า นครบาล)	สมาชิกสภา กทม. ๕๐ คน (มาจากการ เลือกตั้งละ ๑ คน)
๒. โครงสร้างชั้นล่าง					
บริหาร	นายกเทศบาลนคร กทม. (มาจากการเลือกตั้ง) ยุบรวมเขตให้มีจำนวน ๑๑ - ๑๕ เทศบาลนคร	นายกนคร (มาจากการ เลือกตั้ง)	นายกนครบาล ๖ แห่ง (มาจากการ เลือกตั้ง) ข้าราชการประจำ ประกอบด้วย - ปลัดนครบาล - ฝ่ายอำนวยการ - ฝ่ายสำนักงานเขต	นายกนครบาล (มาจากการ เลือกตั้ง)	นายกนคร ๑ คน (มาจากการเลือกตั้ง) ฝ่ายข้าราชการ ประกอบด้วย ๑. ปลัดนคร ๒. ผอ.เขตพื้นที่พัฒนา นคร

รูปแบบโครงสร้าง	ส่วนที่ ๑				ส่วนที่ ๒
	นักวิชาการ ศ.ดร.อุดม ทุมโฆสิต	ดร.อรทัย ก๊กผล	คณะกรรมการ การปกครองท้องถิ่น สถานิติบัญญัติ แห่งชาติ	จักรกฤษณ์ คันธานนท์	คณะกรรมการ การปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา
สภาที่ปรึกษา คณะผู้บริหาร เทศบาลนคร กรุงเทพมหานคร	สมาชิกมาจาก ๒ ส่วน ส่วนที่หนึ่งมาจากแต่งตั้ง ผู้คุณวุฒินิติวิชาชีพ เสนอโดยนายก ๕๐ % ส่วนที่สองมาจากผู้แทน ท้องถิ่นเลือกตนเอง ๕๐ %	ไม่มี	คณะที่ปรึกษา นายกนครบาล	ไม่มี	ไม่มี
นิติบัญญัติ	สมาชิกสภาเทศบาลนคร กรุงเทพมหานคร (มาจากการเลือกตั้ง) ยุบรวมเขตให้มีจำนวน ๑๑ - ๑๕ เทศบาลนคร	สมาชิกสภา เทศบาลนคร (มาจาก การเลือกตั้ง)	สมาชิกสภา นครบาล ๖ แห่ง มาจากการเลือกตั้ง นครบาลละ ๒๔ - ๔๘ คน ตามจำนวนประชากร ๑ นครบาล มี ๒ - ๓ เขตเลือกตั้ง	สมาชิก สภานครบาล มาจากการเลือกตั้ง	สมาชิกสภานคร ๒๔ คน (มาจากการเลือกตั้ง เขตพื้นที่ที่พัฒนานครละ ๖ คน)
สภาพลเมือง	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มี	ประชาชนซึ่งเป็น ตัวแทนจาก ภาคส่วนต่าง ๆ (มาจากการสรรหา)	ประชาชนซึ่งเป็น ตัวแทนจากภาค ส่วนต่าง ๆ (มาจากการสรรหา)

บทที่ ๖ บทสรุปและข้อเสนอ

๖.๑ บทสรุป

การศึกษาเรื่อง “โครงสร้างกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ” ได้ดำเนินการตามแนวทางอย่างเป็นระบบ โดยเก็บรวบรวมข้อมูลและความคิดเห็นจากหลายแหล่งและหลายวิธี ได้แก่ การศึกษาดูงานกรุงเทพมหานคร การจัดสัมมนาและรับฟังความคิดเห็นในประเด็นปัญหาที่เกี่ยวข้อง ข้อเสนอแนะของผู้แทนหน่วยงานต่าง ๆ ผู้มีส่วนได้เสียรวมถึงภาคประชาสังคมในเขตกรุงเทพมหานคร การศึกษาข้อมูลด้านวิชาการของนักวิชาการ เอกสารที่เกี่ยวข้องของหน่วยงานและบุคคลที่ได้นำเสนอในรายงานฉบับนี้แล้ว

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา พิจารณาเห็นว่าระบบการปกครองท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ทั้งประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว และประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ (Federal State) ให้ความสำคัญและใช้โครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบสองชั้น (Two - Tier System) รวมทั้งโครงสร้างการปกครองของมหานครซึ่งเป็นมหานครขนาดใหญ่ที่เป็นศูนย์กลางสำคัญทางเศรษฐกิจ การเมืองและวัฒนธรรมของประเทศหรือภูมิภาค และเป็นศูนย์กลางที่สำคัญด้านการเชื่อมต่อการค้าและการสื่อสารในระดับภูมิภาคหรือระหว่างประเทศ ซึ่งนับว่าเป็นเมืองใหญ่ที่สำคัญของประเทศ โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ซึ่งนอกจากเป็นเมืองใหญ่ของประเทศแล้ว ยังเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย (Capital City) จึงควรปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานครเป็นระบบสองชั้นเช่นเดียวกับประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยว ได้แก่ ประเทศฝรั่งเศส ซึ่งจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบสามชั้น (Three - Tier System) ประเทศอังกฤษ ประเทศญี่ปุ่น และประเทศเกาหลีใต้ ซึ่งจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบสองชั้น ประกอบกับการจัดระบบการปกครองของประเทศไทยในทุกจังหวัดในปัจจุบันเป็นระบบสองชั้น โดยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper - Tier) และเทศบาลกึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง คงมีเพียงกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองมหานคร (Metropolis) และเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยที่ยังจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบชั้นเดียว (Single - Tier) คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จึงมีความเห็นสนับสนุนให้ปฏิรูประบบโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเป็นระบบสองชั้นดังกล่าว

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐรวมหรือสหพันธรัฐ (Federal State) ได้แก่ ประเทศเยอรมันและประเทศสหรัฐอเมริกา ต่างก็จัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบสองชั้น (Two - Tier System) เช่นกัน จึงอนุมานได้ว่าการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของประเทศที่ปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตย ทั้งประเทศที่ใช้รูปแบบรัฐเดี่ยวและรูปแบบสหพันธรัฐ ต่างก็จัดระบบการปกครองท้องถิ่นเป็นระบบสองชั้น (Two - Tier System) รวมทั้งการจัดโครงสร้าง

การปกครองท้องถิ่นของประเทศไทยทุกจังหวัดก็ได้จัดเป็นระบบสองชั้นแล้ว จึงเห็นเป็นเหตุผลสนับสนุนเชิงประจักษ์ประกอบการเสนอให้กรุงเทพมหานครปรับเปลี่ยนการจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานครเป็นระบบสองชั้น

๖.๒ ข้อเสนอแนะ

๖.๒.๑ คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา เห็นควรเสนอให้จัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารกรุงเทพมหานครชั้นใหม่ การปรับเปลี่ยนโครงสร้างการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานครเป็นระบบสองชั้น จะก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารและการจัดทำบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะการบริการและการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยใช้กลไกการดำเนินการของ “นคร” ๕๐ นคร ซึ่งเป็นโครงสร้างชั้นกลางที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและชุมชน และนำไปสู่ความสำเร็จและความพึงพอใจของประชาชน โดยจัดเป็นระบบสองชั้น ซึ่งจะเห็นตัวอย่างได้จากรัฐบาลอังกฤษ ได้จัดตั้งคณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น ใน ค.ศ. ๑๙๙๒ เพื่อศึกษาทบทวนโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นและพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นล่าง (Lower - Tier) เรียกว่า สภาเขตแห่งลอนดอนของมหานครลอนดอน จำนวน ๓๒ สภาเขต มีความสำคัญและมีความจำเป็นต้องได้รับการถ่ายโอนอำนาจมากขึ้น เนื่องจากการบริการประชาชนในระดับล่างในขณะนั้นไม่มีประสิทธิภาพ สร้างความซ้ำซ้อนและสับสน โดยเห็นว่าการดำเนินการของการปกครองส่วนท้องถิ่นชั้นบน (Upper - Tier) ไม่มีความใกล้ชิดประชาชน ทำให้การจัดทำบริการต่าง ๆ ไม่ตอบสนองความต้องการของประชาชนและประชาชนตรวจสอบได้อย่างจำกัด จึงเสนอรัฐบาลให้ถ่ายโอนอำนาจไปให้การปกครองท้องถิ่นระดับล่างเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการประชาชน คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จึงเชื่อมั่นว่าการจัดโครงสร้างการปกครองและการบริหารของกรุงเทพมหานครเป็นระบบสองชั้น โดยมี “นคร” (City) จำนวน ๕๐ นคร เป็นหน่วยปกครองและบริหารระดับล่าง ซึ่งจะเป็นกลไกที่มีประสิทธิภาพในการจัดทำบริการสาธารณะและการบริการประชาชนโดยมีรายละเอียดเหตุผล ดังนี้

๖.๒.๑) โครงสร้างชั้นบน

โครงสร้างชั้นบน (Upper - Tier) คือ กรุงเทพมหานคร (Bangkok Metropolitan Administration : BMA) หรือศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับ “Greater London Authority” (GLA) หรือ City Hall ของมหานครลอนดอน ประเทศอังกฤษ โดยโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ ได้แก่ สภากรุงเทพมหานครและฝ่ายบริหาร ได้แก่ นายกรัฐมนตรี กรุงเทพมหานคร สำหรับส่วนราชการหรือบุคลากรสนับสนุนช่วยเหลือ สภากรุงเทพมหานครกับนายกรุงเทพมหานครและภารกิจตามอำนาจหน้าที่กรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครและส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรในสังกัดกรุงเทพมหานคร ตามที่ปรากฏในปัจจุบันหรือตามที่จะกำหนดขึ้นในอนาคต

๖.๒.๒) โครงสร้างชั้นล่าง

๖.๒.๒.๑) โครงสร้างชั้นล่าง (Lower - Tier) คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเดียวกับเทศบาลนคร เรียกว่า “นคร” (City) โดยปรับให้ “เขต” ทั้ง ๕๐ เขตของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน เป็น ๕๐ นคร และใช้ชื่อเขตในปัจจุบันเป็นชื่อ นคร อาทิ นครดอนเมือง นครหลักสี่ เป็นต้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจง่าย และความสะดวกในการบริหารจัดการและการบริการประชาชน สำหรับโครงสร้างการบริหารของนครต่าง ๆ ทั้ง ๕๐ นคร ประกอบด้วย สภาานครกับนายกนคร ส่วนราชการหรือบุคลากรสนับสนุนช่วยเหลือสภาานครกับนายกนครและภารกิจตามอำนาจหน้าที่ของนครปลัดนครและส่วนราชการ หน่วยงานหรือองค์กรในสังกัดนคร โดยปรับปรุงจากการปกครองและการบริหารของเขตในปัจจุบันให้เกิดประโยชน์และประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและการบริการประชาชน

๖.๒.๒.๒) พื้นที่เขตนครและเขตการเลือกตั้งสมาชิกสภาานครกับนายกนคร หมายถึง เขตพื้นที่ปกครองของเขตต่าง ๆ ทั้ง ๕๐ เขต ในปัจจุบันและเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามโครงสร้างการบริหารของนคร จึงกำหนดให้แบ่งพื้นที่ของเขตนครแต่ละนครเป็น ๔ ส่วน หรือ พื้นที่ (Zone) เพื่อจัดแบ่งเป็นพื้นที่ย่อยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารเชิงพื้นที่และการบริการประชาชนระดับปทุมภูมิหรือระดับชุมชน ซึ่งในการปฏิบัติเรียกว่าพื้นที่แขวง (District) แต่ปรากฏข้อเท็จจริงว่า กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน มีความคุ้นชินกับแขวง ในความหมายของตำบล เมื่อครั้งที่กรุงเทพมหานครและธนบุรีเป็นจังหวัด ในระบบบริหารราชการส่วนภูมิภาคและเขต ในปัจจุบันมีฐานะเป็นอำเภอในอดีต ดังนั้น เพื่อป้องกันความสับสนกับแขวงในปัจจุบัน คณะกรรมาธิการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา จึงกำหนดให้เรียกพื้นที่ ๔ ส่วนนี้ว่า “เขตพื้นที่พัฒนานคร ... เขต ๑” เขต ๒ เขต ๓ และเขต ๔ ตามลำดับ นอกจากนี้ ยังได้กำหนดให้เขตพื้นที่พัฒนานคร ทั้ง ๔ เขต เป็นเขตเลือกตั้งสมาชิกสภาานคร เขตละ ๖ คน รวมสมาชิกสภาานคร จำนวน ๒๔ คน ดังนั้น การแบ่งพื้นที่เป็น ๔ เขต จึงต้องให้มีจำนวนราษฎรต่างกันไม่เกินร้อยละ ๑๐ ส่วนเขตเลือกตั้งนายกนครคือพื้นที่เขตนครหมายถึงเขตพื้นที่ที่พัฒนานครทั้งสี่เขตเป็นเขตเลือกตั้งนายกนคร

๖.๒.๒.๓) การบริหารเขตพื้นที่พัฒนานคร

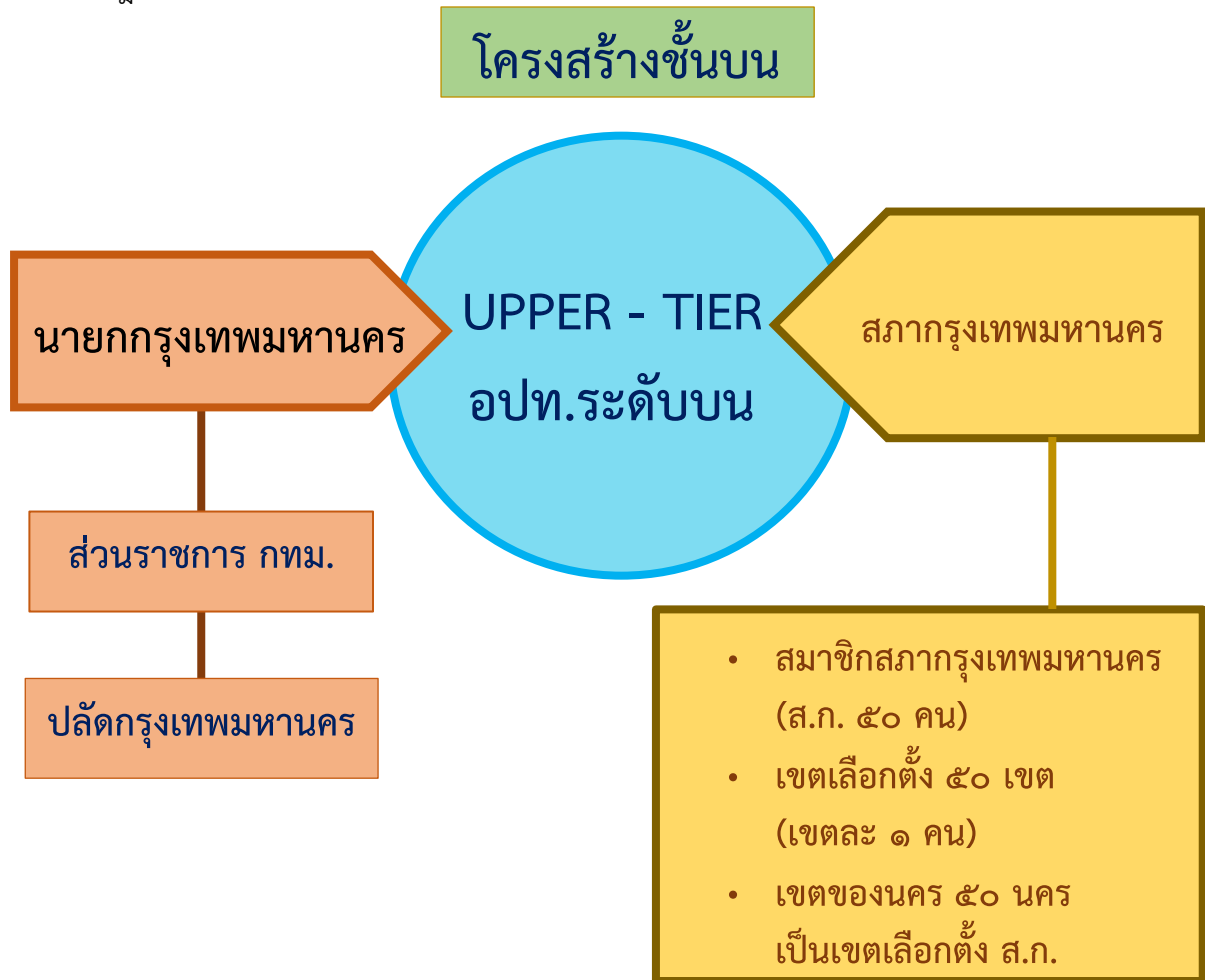
(๑) การบริหารเขตพื้นที่พัฒนานคร ประกอบด้วย หัวหน้าเขตพื้นที่พัฒนานครและส่วนราชการหรือหน่วยงานของเขตพื้นที่พัฒนานคร โดยหัวหน้าเขตพื้นที่พัฒนานครขึ้นตรงต่อปลัดนคร

(๒) การพัฒนาชุมชน การพัฒนาชุมชนเพื่อพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชน การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนและการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของชุมชน เป็นหน้าที่สำคัญของเขตพื้นที่พัฒนานคร โดยนายกนครต้องจัดให้มีระเบียบหรือแนวทางการปฏิบัติหน้าที่ของคณะกรรมการชุมชนและการมีส่วนร่วมของประชาชนในพัฒนาชุมชน

๖.๒.๓ สภากลเมืองนคร

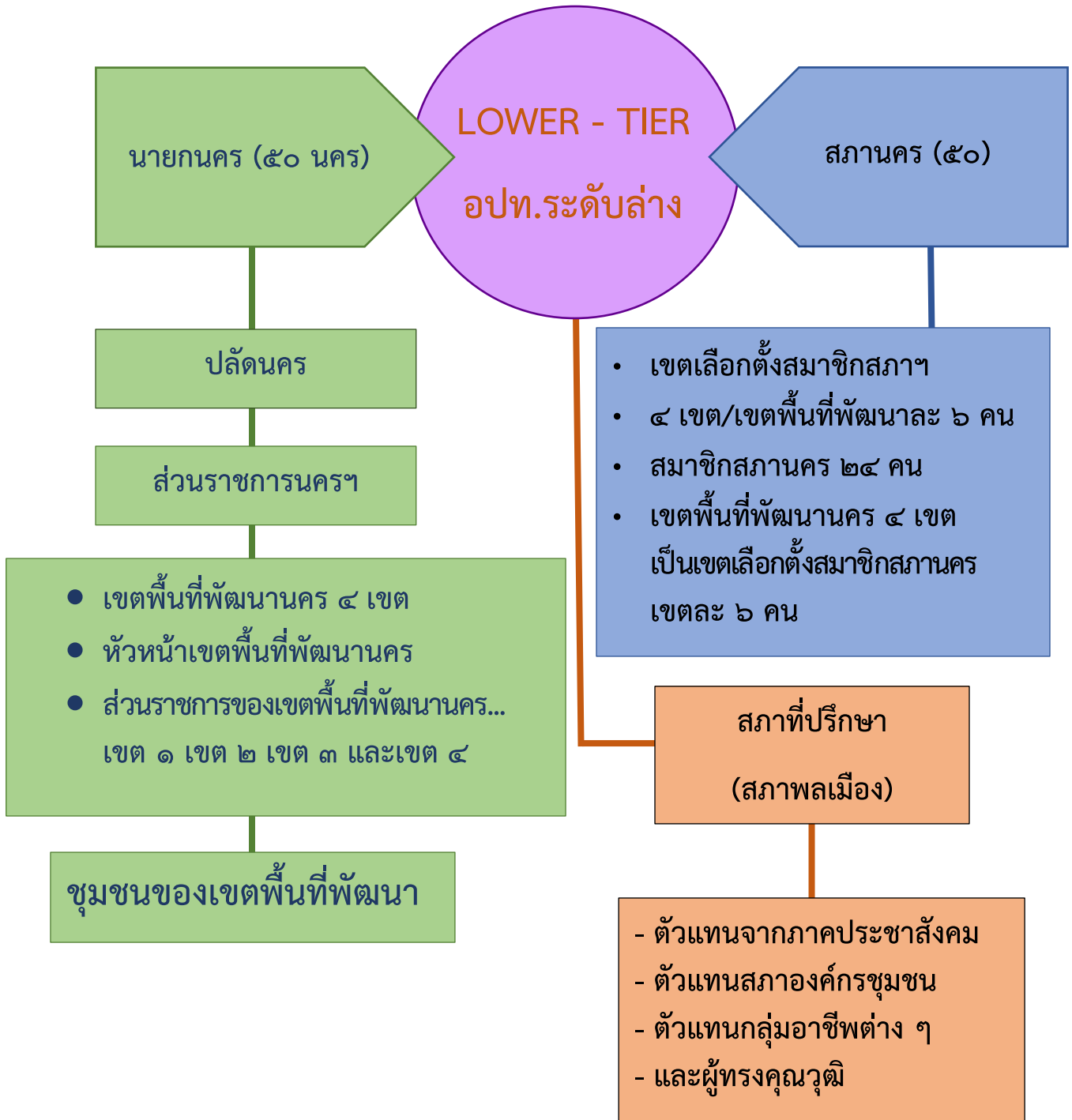
สภากลเมืองนคร เป็นสภาที่ปรึกษาของนายกนคร มีหน้าที่ให้ข้อเสนอแนะและความเห็นในการพัฒนานครด้านต่าง ๆ โดยสมาชิกสภากลเมืองนครมีที่มาจากตัวแทนภาคประชาสังคม ตัวแทนสภาองค์กรชุมชน ตัวแทนกลุ่มอาชีพต่าง ๆ และผู้ทรงคุณวุฒิ โดยให้นายกนครเป็นผู้กำหนดระเบียบ และแนวทางปฏิบัติของสภากลเมือง

สำหรับการกำหนดอำนาจหน้าที่ การกำกับดูแล การตรวจสอบการงบประมาณ การบริหารงานบุคคลและระบบความสัมพันธ์ของกรุงเทพมหานครทั้ง ๕๐ นครที่จะจัดตั้งขึ้น ให้เป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด และคณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภาขอเสนอให้รัฐบาล หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง หรือกรุงเทพมหานคร ทำการศึกษาเพื่อจัดทำรายละเอียดและกฎหมายเพื่อการนี้ต่อไป



ภาพที่ ๑๙ โครงสร้างกรุงเทพมหานครชั้นบน

โครงสร้างชั้นล่าง



ภาพที่ ๒๐ โครงสร้างกรุงเทพมหานครชั้นล่าง

โครงสร้างตามกฎหมาย

๑. นายกรัฐมนตรี/เลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน
เขตเลือกตั้ง/เขตกรุงเทพมหานคร
๒. สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร/เลือกตั้งโดยตรง
๓. นายกนกร/เลือกตั้งโดยตรง
๔. สมาชิกสภานคร/เลือกตั้งโดยตรง
๕. หน้าที่และอำนาจของกรุงเทพมหานครและนครเป็นไปตามกฎหมาย
๖. ความสัมพันธ์ระหว่างนายกรัฐมนตรี และนายกนกร
เป็นไปตามกฎหมาย
๗. รายได้ของกรุงเทพมหานคร และนคร เป็นไปตามกฎหมายกำหนด
๘. การบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครและนคร เป็นไปตามกฎหมายกำหนด

ภาพที่ ๒๑ รายละเอียดประกอบภาพโครงสร้างชั้นล่าง

บรรณานุกรม

บรรณานุกรมภาษาไทย

หนังสือ

อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ว่าที่ร้อยตรี เสมอใจ พุ่มพวง ๒๕๔๓.

สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร
ตามหลักฐานการทะเบียนราษฎร ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม ๒๕๖๕.

วุฒิสาร ตันไชย. การกระจายอำนาจและประชาธิปไตยในประเทศไทย. กรุงเทพฯ
: สถาบันพระปกเกล้า, ๒๕๕๗.

ชำนาญ จันทร์เรือง. การกระจายอำนาจที่แท้จริงเป็นอย่างไร, ประชาไทย/บทความ ๒๒.๐๗.๐๖.
ธเนศวร์ เจริญเมือง. (๒๕๔๔). ๑๐๐ ปี การปกครองท้องถิ่นไทย พ.ศ. ๒๔๔๐ - ๒๕๔๐.
กรุงเทพมหานคร : โครงการจัดพิมพ์คบไฟ.

ปธาน สุวรรณมงคล. (๒๕๕๔). การกระจายอำนาจ : แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย
กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

อภิชาติ สถิตนิรามัย. (๒๕๕๕). รัฐธรรมนูญ การกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน
กรุงเทพมหานคร : แผนงานการเสริมสร้างนโยบายสาธารณะที่ดีสถาบันศึกษานโยบาย
สาธารณะ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

เฉลิมพงศ์ มีสมนัย. (๒๕๔๘). “การบริหารราชการส่วนท้องถิ่น” หน่วยที่ ๑๑ เอกสารการสอนชุด
วิชาการบริหารราชการไทย สาขาวิชาวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช
พิมพ์ครั้งที่ ๑ นนทบุรี : สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช.

ไพบูลย์ ช่างเรียน, การปกครองมหานคร : เปรียบเทียบระหว่างไทยกับสหรัฐอเมริกา, (กรุงเทพฯ :
ม.ป.ท., ๒๕๒๒).

ประทาน คงฤทธิศึกษากร, การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โครงการส่งเสริมเอกสารวิชาการ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๓๔).

วิรัช วิรัชนิภาวรรณ, การบริหารเมืองหลวงและการบริหารท้องถิ่น, (กรุงเทพฯ : โฟร์เพช, ๒๕๔๕).

สมจิต สุคนธสวัสดิ์, “นครหลวง” วารสารรัฐศาสตร์นิเทศ ๕, ๓ (มกราคม ๒๕๑๓).

ปฐม มณีโรจน, “ปัญหาการปกครองมหานคร” ท้องถิ่น ๙, ๗ (กรกฎาคม ๒๕๑๒) : ๑ - ๒ อ้างถึงใน
อชิรวิทย์ สุพรรณเภสัช.

พรชัย เทพปัญญา, สุจิตรา ธนานันท์ และประดิษฐ์ คุณสนอง, การบริหารนครหลวง, (กรุงเทพฯ :
สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง, ๒๕๒๘).

อุดม ทুমไชสิต ๒๕๕๓ : Wagener, ๑๙๘๕, Berg Kink, and Meer, ๑๙๙๑.
กรมการท่องเที่ยว ๒๕๖๑.

สถานการณ์ด้านการท่องเที่ยวเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๖๓ กองเศรษฐกิจการท่องเที่ยวและกีฬา
พ.ย. ๒๕๖๓.

ผศ.ดร.อรทัย ก๊กผล, ประวัติและความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร (๑๓ ก.ย. ๒๕๕๓), สถาบัน
พระปกเกล้า.

จักกฤษณ์ คันธานนท์, การปฏิรูปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบพิเศษของกรุงเทพมหานคร :
ศึกษากรณีการปฏิรูปโครงสร้างเพื่อการมีส่วนร่วมของประชาชน, คณะนิติศาสตร์ สถาบัน
บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๕๖.

ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นประเทศอังกฤษ, (กรุงเทพฯ : พิมพ์อักษร, ๒๕๔๓).

บุญรงค์ นิลวงศ์, การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ, (กรุงเทพฯ : เจริญวิทย์การพิมพ์, ๒๕๒๒).

ชำนาญ จันทร์เรือง, การปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ, (กรุงเทพฯ : ม.ป.ท.).

สมาน รังสิโยกฤษณ์, การปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ : สหราชอาณาจักร สวีเดน ฝรั่งเศส
ญี่ปุ่น สาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ไทย, (กรุงเทพฯ: วิญญูชน, ๒๕๔๓).

นันทวัฒน์ บรมานันท์, การปกครองท้องถิ่นฝรั่งเศส, (กรุงเทพฯ : สถาบันนโยบายการศึกษา, ๒๕๔๔).

โกวิท พวงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต, พิมพ์ครั้งที่ ๕,
(กรุงเทพฯ : วิญญูชน, ๒๕๕๕).

ปรัชญา เวสารัชช์, การปกครองท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น, (กรุงเทพฯ : แอล เอส เพรส, ๒๕๔๒).

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง สหการ
กับการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ๒๗/๐๓/๒๕๖๒.

ดร.อรทัย ก๊กผล, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวดที่ ๓ พัฒนาการและรูปแบบ
การปกครองท้องถิ่นไทย ลำดับที่ ๕ เรื่อง กรุงเทพมหานคร. สถาบันพระปกเกล้า (กันยายน
๒๕๕๗).

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เรื่อง ทิศทางการปรับปรุงรูปแบบ
โครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร ๑๘/๐๑/๒๕๖๑.

สถิติข้อมูลชุมชนในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๑, กองนโยบายและแผนงาน สำนักการวางผัง
และพัฒนาเมือง กรุงเทพมหานคร, กันยายน ๒๕๖๑.

วิทยานิพนธ์

อชิรวิทย์ สุพรรณเกษสัช, เทศบาลนครหลวง : การศึกษามูลเหตุของการจัดตั้ง รูปแบบ และปัญหา
การบริหาร (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศาสตรบัณฑิต สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, ๒๕๑๖),

ออนไลน์

สภาพเศรษฐกิจและการบริหารของสหรัฐอเมริกา. <https://kai๑๒๒๕๑๒๗.blogspot.com/>

เข้าถึงเมื่อ ๑๓ มีนาคม ๒๕๖๕

เอกสารทางราชการ

ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓.

เอกสารอ้างอิงภาษาอังกฤษ

Saito, Fumihiko. (๒๐๑๑). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), The SAGE handbook of governance. London: SAGE Publications.

Turner, Mark. (๑๙๙๙). Central - Local Relations: Themes and Issues. In Turner, mark (Ed.), Central-local relations in Asia-Pacific: Convergence or divergence? Hampshire: Palgrave.

Saito, Fumihiko. (๒๐๑๑). Decentralization. In Mark Bevir (Ed.), The SAGE handbook of governance, ibrd.

Kjaer, Anne Mette. (๒๐๐๔). Governance. Cambridge : Polity Press.

Bervia, Mark. (๒๐๐๙). Key Concepts in Governance. London : SAGE Publications.

Technical Publication Series .(๒๐๐๐). Decentralization and democratic local governance programming handbook. Washington: USAID.

Brinkerhoff, Derick W. and Azfar, Omar. (๒๐๐๖). Decentralization and Community Empowerment Does community empowerment deepen democracy and improve service delivery. Paper prepared for U.S. Agency for International Development Office of Democracy and Governance.

Sisk, Timothy D. (๒๐๐๑). Democracy at the local level: the international IDEA Handbook on participation, representation, conflict management, and governance. Stockholm : International Institute for democracy and electoral assistance.

Forman F.N. and Baldwin N.D. J., Mastering British Politic, (London : Macmillan, ๑๙๖๖).

Wilson David and Game Chris, Local Government in the United Kingdom, ๔th ed, (Hampshire : PALGRAVE MACMILLAN, ๒๐๐๖)

Andrew Stevevs, History and Many Post-war Reforms Shape Local Government in the UK, Retrieved ๒๘ September, ๒๐๑๓ from

http://www.citymayors.com/government/uk_government.html

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

สรุปผลการเดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อหารือข้อราชการและแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
ณ ห้องประชุมพรัตน์ ชั้น ๕ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร
ถนนดินสอ แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร
วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖

สรุปผลการเดินทางไปศึกษาดูงาน
คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา
ณ ห้องนพรัตน์ ชั้น ๕ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร
วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖

กรรมการผู้ร่วมเดินทาง คือ

- | | |
|-------------------------------|--------------------------------------|
| ๑. พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช | ประธานคณะกรรมการ (หัวหน้าคณะเดินทาง) |
| ๒. พลเอก สราวุฒิ ชลออยู่ | เลขานุการคณะกรรมการ |
| ๓. นางเบญจรัตน์ จรรย์ธาราสิริ | รองเลขานุการคณะกรรมการ |
| ๔. นายไพฑูรย์ หลิมวัฒนา | โฆษกคณะกรรมการ |
| ๕. นายณรงค์ อ่อนสอาด | กรรมการ |
| ๖. นายวีระศักดิ์ ฎุครองหิน | กรรมการ |

สมาชิกวุฒิสภาผู้ร่วมเดินทาง คือ

- | | |
|----------------------------|-----------------------------------------|
| ๑. นายศรีศักดิ์ วัฒนพรมงคล | สมาชิกวุฒิสภา และที่ปรึกษากิตติมศักดิ์ฯ |
| ๒. นายสุรเดช จิรฐิติเจริญ | สมาชิกวุฒิสภา |

ที่ปรึกษาและผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการผู้ร่วมเดินทาง คือ

- | | |
|------------------------|----------------------------|
| ๑. นายวีระชัย ศรีขจร | ที่ปรึกษาประจำคณะกรรมการ |
| ๒. นางสิริพร จังตระกูล | ผู้ชำนาญการประจำคณะกรรมการ |

อนุกรรมการและคณะทำงานในคณะอนุกรรมการผู้ร่วมเดินทาง คือ

คณะอนุกรรมการโครงสร้าง หน้าที่และอำนาจสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

- นายสุวิชา เพ็งไพบูลย์ อนุกรรมการและเลขานุการ
คณะอนุกรรมการการบริหารงานบุคคล การกำกับดูแล ตรวจสอบ และการมีส่วนร่วม
ของประชาชนสำหรับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป

- นายวีระ กณาพันธ์ อนุกรรมการและเลขานุการ
คณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

- | | |
|------------------------------|------------------------|
| ๑. นายชิต์เดชชนทัต เสกขุนทด | อนุกรรมการและเลขานุการ |
| ๒. นายสุรชัย พรหมพันธ์ | อนุกรรมการ |
| ๓. นายอภิวัฒน์ พลสมยม | อนุกรรมการ |
| ๔. นายวิวัฒน์ชัย สิทธิศักดิ์ | คณะทำงาน |

คณะอนุกรรมการติดตามและเร่งรัดการปฏิรูปด้านการปกครองท้องถิ่น

- นางสาวคณิธรส หาญไชยพิบูลย์กุล อนุกรรมการ

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการผู้ร่วมเดินทาง คือ

- | | |
|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------|
| ๑. นางสาวศิริวรรณ ฤกษ์วิสาข์ | ผู้บังคับบัญชากลุ่มงาน ปฏิบัติหน้าที่
ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
(เลขานุการคณะเดินทาง) |
| ๒. นายธีติ ป. สุวรรณศาสตร์ | นิติกรชำนาญการ |
| ๓. นางจุฑามาศ มาสนันท์ | วิทยากรปฏิบัติการ |
| ๔. นายตาณณ์ ตินณธ์อาษา | เจ้าพนักงานธุรการปฏิบัติงาน |

คณะผู้บริหารและบุคลากรของกรุงเทพมหานครผู้ให้การต้อนรับและบรรยายสรุป คือ

- | | |
|-----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| ๑. นายจักกพันธุ์ ผิวงาม | รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร |
| ๒. นางวันทนีย์ วัฒนชะ | รองปลัดกรุงเทพมหานคร |
| ๓. นายชาติรี วัฒนเขจร | รองปลัดกรุงเทพมหานคร |
| ๔. นายประพาส เหลืองศิริินภา | ผู้อำนวยการสำนักสิ่งแวดล้อม |
| ๕. นางกนกวรรณ เอี่ยมลิ้ม | รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ
กรุงเทพมหานคร รักษาการผู้อำนวยการสำนัก
งบประมาณกรุงเทพมหานคร |
| ๖. นางสาวอำภา นรนาถตระกูล | ผู้อำนวยการสำนักการคลัง |
| ๗. นายประสพสุข พิมพโกวิท | รองผู้อำนวยการสำนักยุทธศาสตร์และ
ประเมินผล |

วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖

เวลา ๑๒.๔๕ นาฬิกา คณะกรรมการออกเดินทางจากอาคารรัฐสภา (ฝั่ง สว.) ไปศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร โดยรถยนต์ตู้ปรับอากาศของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา เดินทางถึงศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร เวลา ๑๓.๓๐ นาฬิกา โดยมีนายจักกพันธุ์ ผิวงาม รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร นางวันทนีย์ วัฒนชะ รองปลัดกรุงเทพมหานคร นายชาติรี วัฒนเขจร รองปลัดกรุงเทพมหานคร และคณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ฝ่ายข้าราชการประจำ รอให้การต้อนรับและบรรยายสรุป ณ ห้องนพรัตน์ ชั้น ๕ ดังนี้

๑. ข้อมูลทั่วไปและภาพรวมการบริหารงบประมาณของกรุงเทพมหานคร**๑.๑ การดำเนินงานของสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร**

- (๑) บริหารจัดการงบประมาณ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า
- (๒) จัดทำงบประมาณรายจ่ายที่สนองต่อนโยบายและเป้าหมายของกรุงเทพมหานคร
- (๓) ติดตามประเมินผลและรายงานผลความสำเร็จของการใช้จ่ายงบประมาณ
- (๔) เสนอแนะและให้คำปรึกษาในด้านงบประมาณแก่หน่วยงานของกรุงเทพมหานคร

๑.๒ สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น ๒ สำนักและ ๖ กอง ได้แก่ สำนักเลขานุการ สำนักงานระบบงบประมาณ และกองวิเคราะห์งบประมาณ ๑ - ๖ โดยมี อัตรากำลังทั้งสิ้น ๑๓๖ อัตรา รับผิดชอบดูแลเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ทั้ง ๑๙ สำนัก ๕๐ เขต ๑ หน่วยงานกำกับ และ ๓ หน่วยงานพาณิชย์

๑.๓ สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครได้พัฒนาระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร จากแบบแสดงรายการ (Line - item Budgeting) สู่แบบแสดงผลงาน (Performance Budgeting) แบบแผนงาน (Program Budgeting) และแบบมุ่งเน้นผลงาน (Performance Based Budgeting) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ และจะเริ่มใช้หลักการจัดทำงบประมาณแบบเริ่มจากศูนย์ (Zero - Based Budgeting) ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๗ โดยการวางแผนงบประมาณจะเริ่มจากการที่ คณะกรรมการพิจารณาค่าของงบประมาณรายจ่าย พิจารณายุทธศาสตร์และนโยบายการจัดทำ งบประมาณรายจ่าย งบประมาณการรายรับและวงเงินงบประมาณรายจ่าย และกำหนดสัดส่วนวงเงิน งบประมาณรายจ่าย จากนั้นสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครจะจัดทำปฏิทินงบประมาณรายจ่าย ออกหลักเกณฑ์ทั่วไปในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย จัดทำแบบประเมินความเป็นไปได้ และทบทวนตัวชี้วัดและค่าเป้าหมายตามหลักแนวคิด OKRs (Objectives Key Results)

๑.๔ กรุงเทพมหานครจะจัดทำงบประมาณแบบสมดุล โดยกำหนดกรอบวงเงิน งบประมาณรายจ่ายประจำปีตามที่สำนักการคลังประมาณการรายรับ ซึ่งเป็นงบลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ ๒๐ งบบุคลากร ไม่เกินร้อยละ ๔๐ และงบดำเนินงานร้อยละ ๔๐ ซึ่งในงบดำเนินงานจะมีงบกลาง และการสำรองจ่ายทั่วไป จำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๑.๕ รวมทั้งโครงการใหม่จะกำหนดจำนวนปี ให้ผูกพันไม่เกิน ๕ ปี เมื่อแล้วเสร็จก็จะเสนอให้สภากรุงเทพมหานครพิจารณาอนุมัติต่อไป

๑.๕ งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ ของกรุงเทพมหานคร มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๐๐,๕๙๙.๓๖๙๒ ล้านบาท แบ่งเป็น รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และจัดสรรให้ ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท และรายได้จากเงินอุดหนุน ๒๑,๕๙๙.๓๖๙๒ ล้านบาท

๒. ข้อมูลการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค

๒.๑ ผลการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ - ๒๕๖๖

ปีงบประมาณ	ประมาณการรายรับ	รายรับจริง	ร้อยละ
พ.ศ. ๒๕๖๓	๑๔,๐๐๐ ล้านบาท	๑,๒๕๕ ล้านบาทเศษ	๘.๙๗
พ.ศ. ๒๕๖๔	๕,๑๑๕ ล้านบาท	๑,๘๐๒ ล้านบาทเศษ	๓๕.๒๔
พ.ศ. ๒๕๖๕	๗,๕๐๐ ล้านบาท	๑๓,๒๓๑ ล้านบาทเศษ	๑๗๖.๔๓
พ.ศ. ๒๕๖๖*	๗,๗๑๐ ล้านบาท	๐.๑๒๑๓ ล้านบาทเศษ	๑.๕๗

* ข้อมูลถึงวันที่ ๙ มกราคม ๒๕๖๖

๒.๒ ปัญหา อุปสรรค และแนวทางแก้ไข

(๑) ปัญหาและอุปสรรค : ฐานข้อมูลที่สำนักงานเขตได้รับจากกรมที่ดินเกี่ยวกับเจ้าของกรรมสิทธิ์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่เป็นปัจจุบัน

แนวทางแก้ไข : ได้ประสานกับกรมที่ดินเพื่อขอให้จัดส่งข้อมูลที่เป็นปัจจุบันให้กรุงเทพมหานครอีกครั้ง

(๒) ปัญหาและอุปสรรค : ระบบจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในปัจจุบันซับซ้อนและยุ่งยาก อันเนื่องมาจากระบบ LTax ๓๐๐๐ V.๔ ของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

แนวทางแก้ไข : กรุงเทพมหานครอยู่ระหว่างการจัดทำระบบสารสนเทศภาษีท้องถิ่นขึ้นมาใช้เอง เพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการประเมินภาษีประเภทต่าง ๆ เพื่อให้ทันใช้งานได้ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖

(๓) ปัญหาและอุปสรรค : อัตราค่าจ้างของบุคลากรผู้ปฏิบัติงานด้านการจัดเก็บภาษี ไม่สอดคล้องกับปริมาณแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

แนวทางแก้ไข : ควรมีการประชุมหารือร่วมกับระหว่างสำนักงานเขตกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงเพื่อแก้ไขปัญหาระดับอัตราค่าจ้างให้เหมาะสมกับปริมาณงานในแต่ละเขต โดยปัจจุบันสำนักการคลังได้จัดทำโครงการจ้างเหมารายบุคคล พร้อมขอจัดสรรและโอนเงินให้สำนักงานเขตดำเนินการจ้างเหมารายบุคคลตามโครงการดังกล่าว

(๔) ปัญหาและอุปสรรค : ขาดนิติกรที่มีความเชี่ยวชาญด้านกฎหมายภาษีโดยตรง

แนวทางแก้ไข : ต้องหารือกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเรื่องโครงสร้างอัตราค่าจ้างของเจ้าหน้าที่ของสำนักงานเขตเพื่อให้พิจารณาเพิ่มอัตราตำแหน่งนิติกรประจำฝ่ายรายได้

(๕) ปัญหาและอุปสรรค : ฐานข้อมูลผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินที่สำนักงานเขตได้รับจากกรมที่ดินบางรายไม่มีเลขประจำตัวประชาชน ส่งผลให้ไม่สามารถระบุตัวผู้เสียภาษีได้ถูกต้อง และโปรแกรมไม่เชื่อมกับระบบทะเบียนราษฎร จึงทำให้ข้อมูลของผู้เสียภาษีไม่ปัจจุบัน การจัดส่งหนังสือแจ้งทางไปรษณีย์ถูกตีกลับจำนวนมาก

แนวทางแก้ไข : สำนักงานเขตควรขอตั้งงบประมาณสำหรับลงประกาศทางสื่อหนังสือพิมพ์เป็นประจำทุกปี โดยกำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณ และรวบรวมจดหมายตีกลับประกาศลงหนังสือพิมพ์ในคราวเดียวกัน ใช้วิธีพิเศษดำเนินการในการจัดจ้างเพื่อให้ทันเวลาในการจัดเก็บภาษี

(๖) ปัญหาและอุปสรรค : ปัญหาการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ ส่งผลให้ประชาชนมาติดต่อล่าช้าหรือไม่มาติดต่อเลย เป็นผลให้เกิดการค้างชำระภาษี

แนวทางแก้ไข : อยู่ระหว่างการจัดทำระบบให้ประชาชนสามารถมาติดต่อราชการผ่าน Application เพื่อช่วยให้ประชาชนไม่ต้องเดินทางมายังสำนักงานเขตด้วยตนเอง

(๗) ปัญหาและอุปสรรค : การแบ่งแยกโฉนดที่ดินใหม่จากแปลงเดิมไม่มีราคาประเมิน สำนักงานเขตต้องทำหนังสือขอทราบราคาประเมินไปยังกรมธนารักษ์ซึ่งต้องใช้เวลา

แนวทางแก้ไข : การจัดทำระบบสารสนเทศภาษีท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร จะมีการเชื่อมโยงข้อมูลจากกรมธนารักษ์โดยอัตโนมัติ

(๘) ปัญหาและอุปสรรค : การขอคัดโฉนดที่ดินและหนังสือสัญญาซื้อขายที่ดิน จากกรมที่ดิน มีค่าใช้จ่ายแผ่นละ ๕๐ บาท ซึ่งกรุงเทพมหานครไม่มีงบประมาณให้กับเจ้าหน้าที่ ทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่ายในการดำเนินการกับเจ้าหน้าที่

แนวทางแก้ไข : ค่าใช้จ่ายในการขอคัดโฉนดที่ดิน สำนักงานเขตสามารถขอตั้งงบประมาณในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ ไว้เพื่อเบิกจ่ายในส่วนนี้ได้

๓. แนวคิดการขับเคลื่อนการพัฒนากรุงเทพมหานครให้เป็น “Smart City”

การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของกรุงเทพมหานครอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติ ๒๐ ปี ยุทธศาสตร์ที่ ๔ การสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม และเป็นไปตามวิสัยทัศน์ แผนพัฒนากรุงเทพ มหานคร ระยะ ๒๐ ปี “มหานครแห่งเอเชีย” ดังนี้

(๑) การสร้างเมืองปลอดภัยและยั่งยืนต่อวิกฤตการณ์ เกี่ยวข้องกับ Smart Environment, Smart Living และ Smart Mobility

(๒) การพัฒนาสิ่งแวดล้อมยั่งยืนและการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิศาสตร์ เกี่ยวข้องกับ Smart Energy, Smart Living และ Smart Mobility

(๓) การลดความเหลื่อมล้ำด้วยการบริหารเมืองรูปแบบอารยะสำหรับทุกคน เกี่ยวข้องกับ Smart People

(๔) การเชื่อมโยงเมืองที่มีความคล่องตัวและระบบบริการสาธารณะแบบบูรณาการ เกี่ยวข้องกับ Smart Environment

(๕) ส่งเสริมการสร้างเมืองประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม เกี่ยวข้องกับ Smart Governance

(๖) การต่อยอดความเป็นเมืองศูนย์กลางเศรษฐกิจสร้างสรรค์การเรียนรู้ เกี่ยวข้องกับ Smart Economy

(๗) การสร้างความเป็นมืออาชีพในการบริหารจัดการมหานคร เกี่ยวข้องกับ Smart Economy

การพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ตามแนวทางการพัฒนาเมืองเชิงพื้นที่ (Area – Based Development) ของกรุงเทพมหานคร จำนวน ๑๔ โครงการ ดังนี้

(๑) ย่านนวัตกรรมคลองสาน : เขตคลองสาน

(๒) ย่านนวัตกรรมรัตนโกสินทร์ และกมูบัตร์รัตนโกสินทร์ : เขตพระนคร

(๓) ย่านนวัตกรรมโยธี : เขตราชเทวี

(๔) Future Cities และกมูบัตร์บางหว้า : เขตบางหว้า

- (๕) กล้วย์ตรเตาปูน – บางโพ : เขตบางซื่อ
- (๖) ศูนย์คมนาคมพหลโยธิน : เขตจตุจักร
- (๗) ย่านนวัตกรรมปทุมวัน – สยาม : เขตปทุมวัน
- (๘) ย่านนวัตกรรมลาดกระบัง : เขตลาดกระบัง
- (๙) ย่านนวัตกรรมกล้วยน้ำไท : เขตคลองเตย และเขตวัฒนา
- (๑๐) ย่านนวัตกรรมปทุมวิถี : เขตบางนา เขตพระโขนง
- (๑๑) กล้วย์ตรโศก – พระราม ๙ : เขตดินแดง เขตห้วยขวาง และเขตวัฒนา
- (๑๒) พระราม ๔ City Lab Silom : เขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย
- (๑๓) ย่านนวัตกรรมเจริญกรุง : เขตบางรัก
- (๑๔) กล้วย์ตรบางขุนเทียน : เขตบางขุนเทียน

การขับเคลื่อนและพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ของกรุงเทพมหานครได้เริ่มดำเนินการเมื่อวันที่ ๑๖ สิงหาคม ๒๕๖๔ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการขับเคลื่อนการพัฒนาเมืองอัจฉริยะกรุงเทพมหานคร (Bangkok Smart City) แล้วนำเสนอพื้นที่เมืองอัจฉริยะ ๒ พื้นที่ คือ พื้นที่โดยรอบคลองผดุงกรุงเกษม และโครงการเมืองอัจฉริยะมักกะสัน เมื่อวันที่ ๒๐ กันยายน ๒๕๖๔ และได้รับมอบตราสัญลักษณ์พื้นที่พัฒนาเมืองอัจฉริยะจากสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) จำนวน ๓ พื้นที่ คือ รอบคลองผดุงกรุงเกษม ย่านพระราม ๔ และสามย่าน (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย) และย่านมักกะสัน (บริษัทเอเชีย เอรา วัน จำกัด) เมื่อวันที่ ๒๔ ธันวาคม ๒๕๖๔ จากนั้นในเดือนมกราคม ๒๕๖๕ กรุงเทพมหานครได้ประชุมหารือร่วมกับภาคี/เครือข่ายเพื่อการขับเคลื่อนพัฒนาพื้นที่ ได้แก่ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ผู้แทนจากศูนย์วิจัยชุมชนเมือง welpark และกลุ่มปิ่นเมือง และล่าสุดเมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๖๕ กรุงเทพมหานคร โดยสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ได้ร่วมกับ DEPA พัฒนาแพลตฟอร์มข้อมูลเมือง

โครงการพัฒนาเมืองอัจฉริยะเพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบคลองผดุงกรุงเกษม โดยมีวิสัยทัศน์ว่า “เชื่อมคน เชื่อมคลอง” เชื่อมโยงวิถีชีวิตคนกรุงเทพ กลับสู่คลองภายใต้สิ่งแวดล้อมที่ดีและโครงสร้างพื้นฐานสำหรับทุกคน และนำเสนอเป้าหมายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะใน ๔ เป้าหมายหลัก ดังนี้

(๑) Smart ENVIRONMENT โดยเพิ่มคุณภาพการจัดการน้ำ อากาศ ชยะ และพื้นที่สีเขียว ให้เป็นไปตามค่ามาตรฐาน และลดการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ลงมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ ๑ ต่อปี

(๒) Smart MOBILITY โดยสร้างความพึงพอใจต่อระบบขนส่งสาธารณะหรือระบบขนส่งจราจรที่สะดวกให้ได้มากกว่าร้อยละ ๖๐ และมีผู้เสียชีวิตจากการเดินทางบนถนนให้น้อยกว่า ๑๒ คนต่อประชากร ๑ แสนคน หรือลดลงไม่น้อยกว่าร้อยละ ๕๐ ต่อปี

(๓) Smart ENERGY โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้พลังงาน และเพิ่มพลังงานทดแทนในพื้นที่ให้มากกว่าร้อยละ ๑ ต่อปี

(๔) Smart LIVING โดยเพิ่มดัชนีสุขภาวะ (มิติสุขภาพหรือความปลอดภัยในชีวิต และทรัพย์สิน) มากกว่าร้อยละ ๘๐ ต่อปี

จากนั้นจะได้ผลักดันเป้าหมายการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ๓ เป้าหมาย ในระยะต่อไป ดังนี้

(๕) Smart GOVERNANCE โดยสัดส่วนของประชาชนเข้าถึงบริการข้อมูลข่าวสาร ผ่านช่องทางดิจิทัลมากกว่าร้อยละ ๖๐ และสัดส่วนของประชาชนในการมีส่วนร่วมในการพัฒนา บริการสาธารณะมากกว่าร้อยละ ๖๐

(๖) Smart PEOPLE โดยทำให้สัดส่วนของประชาชนในพื้นที่มี Digital Literacy (ความรู้ด้านดิจิทัล) มากกว่าร้อยละ ๗๐

(๗) Smart ECONOMY โดยเพิ่มรายได้ประชากรต่อหัวต่อปีให้เป็นไม่น้อยกว่า ๒๕๐,๐๐๐ บาท

โครงการเมืองอัจฉริยะมักกะสัน เพื่อสนับสนุนบริการรถไฟของโครงการรถไฟความเร็วสูงเชื่อมสามสนามบิน พื้นที่โครงการ ๑๔๐ ไร่ติดกับสถานีแอร์พอร์ตลิงค์ มักกะสัน เขตราชเทวี ที่มีบริษัทเอเชีย เอรา วัน จำกัด (Asia Era One Co.,LTD.) เป็นเจ้าของโครงการ ประกอบไปด้วย ๔ แผนยุทธศาสตร์ คือ โครงสร้างพื้นฐานดิจิทัล (Digital Backbone) การเชื่อมโยงไร้รอยต่อ (Seamless Connection) นวัตกรรมการออกแบบและสร้างความร่วมมือ (Innovative Design & Collaboration Management) และความหลากหลายทางชีวภาพและการพัฒนาคุณภาพชีวิต (Biodiversity & Well Being) ซึ่งตอบสนองต่อ ๗ เป้าหมายหลักของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ได้แก่ Smart Environment, Smart Economy, Smart Energy, Smart Governance, Smart Living, Smart Mobility, และ Smart People

โครงการเมืองอัจฉริยะย่านพระราม ๔ เป็นโครงการที่จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้จัดทำข้อเสนอต่อคณะกรรมการขับเคลื่อนเมืองอัจฉริยะแห่งชาติ ผ่านสำนักงานส่งเสริมเศรษฐกิจดิจิทัล (DEPA) เมื่อวันที่ ๒๗ ธันวาคม ๒๕๖๒ และขอรับการส่งเสริมการลงทุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) โดยโครงการมีพื้นที่ในเขตปทุมวัน เขตบางรัก เขตสาทร และเขตคลองเตย ตอบสนองต่อ ๗ เป้าหมายหลักของการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ ได้แก่ Smart Environment, Smart Economy, Smart Energy, Smart Governance, Smart Living, Smart Mobility, และ Smart People

ปัญหาและอุปสรรคในการพัฒนาเมืองอัจฉริยะของโครงการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่รอบคลองผดุงกรุงเกษม

(๑) กรุงเทพมหานครไม่มีอำนาจเต็มทั้งพื้นที่

๑) เชิงภารกิจ (Function Based) เช่น

- กองบัญชาการตำรวจนครบาล : การบริหารจัดการจราจร และความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) : การจัดการเดินรถสาธารณะ

- การไฟฟ้านครหลวง (กฟน.) และสำนักงาน กสทช. : การนำสายไฟฟ้า และสายสื่อสารลงดิน

๒) เชิงพื้นที่ (Area Based) เช่น พื้นที่ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ณ บริเวณ โดยรอบสถานีรถไฟกรุงเทพ (หัวลำโพง) และพื้นที่ทำเนียบรัฐบาล

(๒) ความท้าทายจากความหลากหลายในการใช้ประโยชน์พื้นที่ของประชาชนริมคลอง

๑) ปัญหาคนเร่ร่อน

๒) พื้นที่จอดรถของบริษัทขนส่งสินค้า (ช่วงหัวลำโพง)

๓) พื้นที่ค้าขายริมคลอง

๔. การบริหารจัดการขยะมูลฝอย

สำนักสิ่งแวดล้อม กรุงเทพมหานคร มีหน้าที่บริหารจัดการขยะมูลฝอย ของกรุงเทพมหานคร โดยช่วงก่อนการแพร่ระบาดของโรคติดเชื้อไวรัสโคโรนา ๒๐๑๙ มีปริมาณ ขยะมูลฝอยประมาณ ๑.๐๕ หมื่นตัน/วัน และลดลงมาเหลือ ๙.๕ พันตัน/วัน ๘.๖ พันตัน/วัน และ ๘.๙ พันตัน/วัน ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๓ ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๔ และปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ตามลำดับ ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครมีภาระค่าใช้จ่ายในการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยสูงมาก เมื่อเทียบกับค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ โดยมีค่าใช้จ่าย ในการในการเก็บขนต่อปี จำนวน ๔,๖๒๔ ล้านบาท ค่ากำจัด จำนวน ๔,๐๒๕ ล้านบาท รวมเป็นค่าใช้จ่ายทั้งสิ้น จำนวน ๘,๖๔๙ ล้านบาท แต่กรุงเทพมหานครจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้เพียง จำนวน ๕๑๒ ล้านบาทเท่านั้น

ระบบบริหารจัดการขยะมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

(๑) ขยะรีไซเคิล ส่งเสริมให้ประชาชนคัดแยกแล้วขายให้รถซาเล้งหรือร้านรับซื้อ เพื่อส่งขายให้โรงงานรีไซเคิลในและต่างประเทศ

(๒) ขยะอินทรีย์ ส่งเสริมให้ประชาชนนำไปหมักเป็นปุ๋ย นำหมักชีวภาพ ไบโอดีท หรือเลี้ยงสัตว์ที่ต้นทุนต่ำ ส่วนกิ่งไม้ ใบไม้ และเศษผักผลไม้ ให้สำนักงานเขตจัดเก็บแล้วนำไปหมัก เป็นปุ๋ย ณ สำนักงานเขต หรือส่งโรงงานหมักปุ๋ย

(๓) ขยะอันตราย หากไม่สามารถรีไซเคิลได้ให้กำจัดทิ้งโดยจ้างเอกชนดำเนินการ หากเป็นขยะอันตรายที่สามารถนำมารีไซเคิลได้ส่งขายร้านรับซื้อของเก่า เพื่อส่งขายให้โรงงาน รีไซเคิลในและต่างประเทศ

(๔) ขยะทั่วไป (รวมขยะรีไซเคิลและเศษอาหารที่ไม่ได้คัดแยก)

๑) ส่งโรงงานหมักปุ๋ย และใช้เทคโนโลยีการบำบัดขยะด้วยวิธีการแบบเชิงกล - ชีวภาพ (Mechanical and Biological Waste Treatment: MBT) เพื่อนำปุ๋ยหรือก๊าซชีวภาพ ที่ได้มาใช้งานหรือผลิตเป็นพลังงานไฟฟ้าต่อไป

๒) ส่งเตาเผาเพื่อผลิตไฟฟ้า แล้วนำเถ้าไปฝังกลบ

๓) ส่งสถานขนถ่ายย่อยเพื่อฝังกลบ

กรุงเทพมหานครมีรถเก็บขนขยะมูลฝอย จำนวน ๑,๙๗๗ คัน เป็นรถของ กรุงเทพมหานคร จำนวน ๔๑๔ คัน (ร้อยละ ๒๑) และรถเช่า จำนวน ๑,๕๖๓ คัน (ร้อยละ ๗๙) นอกจากนี้ยังมีเรือเก็บขนขยะมูลฝอย จำนวน ๑๑๓ ลำ แบ่งเป็นเรือของสำนักสิ่งแวดล้อม จำนวน ๕๖ ลำ และของสำนักงานเขตต่าง ๆ จำนวน ๕๗ ลำ รวมทั้งเจ้าหน้าที่เก็บขนมูลฝอย จำนวน ๑๐,๗๗๑ คน ทั้งนี้ ได้กำหนดเวลาให้ประชาชนทิ้งมูลฝอยตั้งแต่เวลา ๑๘.๐๐ - ๐๓.๐๐ นาฬิกา และรถหรือเรือเก็บขนจะต้องดำเนินการเก็บขนให้แล้วเสร็จภายในเวลา ๐๕.๓๐ นาฬิกา แต่หากเป็นในชุมชนตรอก หรือซอย จะพิจารณาวันและเวลาจัดเก็บตามความเหมาะสม รวมทั้งความถี่ในการจัดเก็บจะขึ้นอยู่กับประเภทของมูลฝอย

ศูนย์กำจัดมูลฝอยมีจำนวน ๓ แห่ง ดังนี้

(๑) สถานีขนถ่ายมูลฝอยสายไหม รองรับปริมาณขยะมูลฝอยได้ ๒,๐๐๐ ตัน/วัน กำจัดด้วยวิธีหมักปุ๋ยวันละ ๑,๐๐๐ ตัน และกำจัดด้วยวิธีฝังกลบ ณ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ๑,๐๐๐ ตัน

(๒) สถานีขนถ่ายมูลฝอยหนองแขม รองรับปริมาณขยะมูลฝอยได้ ๓,๕๐๐ ตันต่อวัน กำจัดด้วยวิธีฝังกลบ ณ อำเภอกำแพงแสน จังหวัดนครปฐม ๓,๐๐๐ ตันต่อวัน และเตาเผา ๕๐๐ ตันต่อวัน

(๓) สถานีขนถ่ายมูลฝอยอ่อนนุช รองรับปริมาณขยะมูลฝอยได้ ๓,๕๐๐ ตันต่อวัน กำจัดด้วยวิธีการนำไปหมักเป็นปุ๋ย ๑,๖๐๐ ตันต่อวัน วิธี MBT ๘๐๐ ตันต่อวัน และฝังกลบ ณ อำเภอพนมสารคาม จังหวัดฉะเชิงเทรา ๑,๑๐๐ ตันต่อวัน

ทั้งนี้ ในปี ๒๕๖๘ - ๒๕๖๙ จะเพิ่มปริมาณการกำจัดขยะมูลฝอยด้วยวิธีเผาทำลายได้ ณ สถานีขนถ่ายมูลฝอยหนองแขมเป็นวันละ ๑,๕๐๐ ตัน และสถานีขนถ่ายมูลฝอยอ่อนนุชเป็นวันละ ๑,๐๐๐ ตัน เพิ่มการกำจัดด้วยวิธีเผาทำลาย หมักปุ๋ย และ MBT จากเดิมร้อยละ ๔๔ เป็นร้อยละ ๙๑ ซึ่งจะช่วยลดการกำจัดขยะด้วยวิธีฝังกลบจากเดิมร้อยละ ๕๖ เหลือเพียงร้อยละ ๙ เท่านั้น

จากนั้น คณะกรรมาธิการได้เสนอความเห็นและซักถาม ดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง งบลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ ของงบประมาณทั้งหมดหรือเฉพาะในส่วนใด

คำชี้แจง งบลงทุนมีสัดส่วนจำนวนไม่น้อยกว่าร้อยละ ๒๐ คำนวณจากรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง จำนวน ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และจัดสรรให้จำนวน ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท (รวม ๗๙,๐๐๐ ล้านบาท) โดยไม่รวมรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลจำนวน ๒๑,๕๙๙.๓๖๒๙ ล้านบาท

ประเด็นที่สอง กรุงเทพมหานครมีโรงเรียนในสังกัดจำนวนเท่าใด และงบประมาณสนับสนุนการศึกษาเพียงพอหรือไม่

คำชี้แจง กรุงเทพมหานครมีโรงเรียนในสังกัด จำนวน ๔๓๗ โรงเรียน แต่งบสนับสนุนการศึกษาได้รับจริงมาไม่ครบตามเกณฑ์ที่กำหนด

ประเด็นที่สาม การจัดทำงานงบประมาณแบบเริ่มจากศูนย์ (Zero - Based Budgeting) เป็นการ จัดทำงานงบประมาณตามความจำเป็นและคุ้มค่าใช่หรือไม่ ส่งผลให้ต้องมีการตัดหรือปรับลดงบประมาณโครงการที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องหรือไม่ อย่างไร

คำชี้แจง การจัดทำงานงบประมาณของกรุงเทพมหานครแต่เดิมจะใช้งบประมาณของปีก่อนหน้าเป็นฐาน และปรับเพิ่มสำหรับปีงบประมาณใหม่ การทำงานงบประมาณลักษณะนี้อาจไม่สะท้อนสถานการณ์จริง กรุงเทพมหานครจึงได้จัดทำงานงบประมาณแบบเริ่มจากศูนย์ โดยจะพิจารณา งบประมาณใหม่ทุกรายการ ไม่ใช่เพียงงบประมาณของปีที่แล้วเป็นฐานเพื่อปรับความเหมาะสมของการจัดสรรงบประมาณในจุดต่าง ๆ เพื่อประสิทธิภาพและความต้องการสูงสุด รวมถึงการทบทวน และปรับลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นในการปฏิบัติงาน ซึ่งในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ มีงบประมาณโครงการเล็ก ๆ เพียง ๒ โครงการซึ่งไม่ใช่โครงการต่อเนื่องถูกตัดออกไป

ประเด็นที่สี่ ก่อนเปลี่ยนมาใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีอื่น ๆ เป็นจำนวนเท่าใด

คำชี้แจง ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท

ประเด็นที่ห้า กรุงเทพมหานครยังคงจัดทำฐานข้อมูลผู้เสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เพียงร้อยละ ๗๐ จากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกว่า ๓ ล้านหลัง/แปลง รวมทั้งกรมธนารักษ์ได้ประกาศใช้บัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ๒๕๖๒ ตั้งแต่วันที่ ๑ มกราคม ๒๕๖๒ ทำให้กรุงเทพมหานครจะต้องประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามราคาประเมินใหม่ ประกอบกับกระทรวงมหาดไทยประกาศขยายเวลาชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี ๒๕๖๖ ออกไปอีก ๒ เดือนเนื่องจากเหตุน้ำท่วมหนักในหลายพื้นที่ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้ลดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปี ๒๕๖๖ ลงในอัตราร้อยละ ๑๕ ของอัตราภาษีที่คำนวณได้ จะส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของกรุงเทพมหานครมากน้อยเพียงใด

คำชี้แจง กรุงเทพมหานครอยู่ระหว่างดำเนินการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และเนื่องจากกรุงเทพมหานครจะตั้งงบประมาณแบบสมดุล รัฐบาลควรจะมีการชดเชยงบประมาณที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บได้ลดลงอันเนื่องมาจากมาตรการลดอัตราภาษีของรัฐบาล

ประเด็นที่หก กรุงเทพมหานครควรมีวิธีการอื่นที่ใช้ในการติดต่อสื่อสารกับประชาชน เพื่อให้มาชำระภาษี การลงประกาศในหนังสือพิมพ์กรณีหนังสือประเมินภาษีถูกตีกลับเนื่องจากไม่มีผู้รับหรือที่อยู่ไม่ถูกต้องน่าจะไม่สอดคล้องกับยุคสมัยที่เปลี่ยนแปลงไปแล้ว

คำชี้แจง กรุงเทพมหานครอยู่ระหว่างการพัฒนาโปรแกรมประยุกต์ (Application) ให้ประชาชนสามารถสแกน (Scan) จ่ายภาษีได้โดยไม่ต้องไปชำระด้วยตนเองที่สำนักงานเขตหรืออาจมอบหมายให้บุคคลอื่นชำระหรือกระทำการแทนได้

ประเด็นที่เจ็ด กรุงเทพมหานครมีระเบียบที่บังคับให้ต้องดำเนินการจัดเก็บภาษีที่ตกหล่นหรือยังจัดเก็บไม่ได้หรือไม่

คำชี้แจง การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดำเนินการโดยสำนักงานเขต ซึ่งจะมีการจัดทีมสำรวจและตรวจสอบ แล้วรวบรวมเสนอต่อกรุงเทพมหานครเพื่อช่วยติดตามต่อไป นอกจากนี้กรุงเทพมหานครมีแนวคิดที่จะแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๖๘ ให้สามารถจัดเก็บภาษียาสูบและภาษีโรงแรมได้เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมทั้งขอขยายเขตการจัดเก็บภาษีน้ำมันจากเดิมไม่เกินร้อยละ ๕ เป็นร้อยละ ๑๐ เพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานคร

ประเด็นที่แปด กรุงเทพมหานครได้ยกเลิกการเดินทางเรือพลังงานไฟฟ้าในคลองผดุงกรุงเกษมหรือไม่ และเพราะเหตุใด

คำชี้แจง กรุงเทพมหานครไม่ได้มีการยกเลิกการเดินทางเรือพลังงานไฟฟ้าในคลองผดุงกรุงเกษมแต่อย่างใด เป็นแต่เพียงการปรับรูปแบบการให้บริการให้มีความคุ้มค่ามากขึ้น รวมทั้ง ได้มีการตั้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในโครงการดังกล่าวของปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๖ แล้ว

ประเด็นที่เก้า แผนงานการพัฒนาเมืองอัจฉริยะ (Smart City) ในกรุงเทพมหานคร มีโครงการที่ได้รับตราสัญลักษณ์เมืองอัจฉริยะจาก DEPA ที่เป็นของกรุงเทพมหานครเพียงโครงการเดียวอีก ๒ โครงการเป็นโครงการของเอกชน ขอทราบว่าอีก ๑๑ โครงการที่เหลือจะสามารถดำเนินการแล้วเสร็จได้เมื่อใด

คำชี้แจง กรุงเทพมหานครมีแผนที่จะผลักดันทั้ง ๑๑ โครงการที่เหลือ โดยหาพันธมิตรที่จะเข้ามา ร่วมดำเนินการ ซึ่งได้รับการตอบรับแล้วใน ๑ พื้นที่ คือ กรมศุลกากร ส่วนโครงการอื่นที่เหลืออยู่ระหว่างการแสวงหาความร่วมมือเพิ่มเติม

ประเด็นที่สิบ Smart Governance คือ ส่วนที่สำคัญที่สุด สำหรับการนำระบบดิจิทัลไปใช้ในหน่วยงานภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อได้มีการประกาศใช้บังคับพระราชบัญญัติการปฏิบัติราชการทางอิเล็กทรอนิกส์ พ.ศ. ๒๕๖๕ แล้ว กรุงเทพมหานครควรนำมาใช้บังคับเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชนผู้มาติดต่อราชการ

คำชี้แจง ได้มีการนำมาใช้แล้วบางส่วน เช่น สำนักงานเขตสามารถพิจารณาและแจ้งผลการพิจารณาใบอนุญาตก่อสร้างอาคารขนาดพื้นที่ไม่เกิน ๓๐๐ ตารางเมตรที่ยื่นมาทางอิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยมีการเก็บข้อมูลและประเมินผล เพื่อนำมาปรับปรุงต่อไป และภายในเดือนสิงหาคม ๒๕๖๖ จะต้องเปิดบริการ ๑๐๙ กระบวนการทางอิเล็กทรอนิกส์ได้

ประเด็นที่สิบเอ็ด การดำเนินการรับเรื่องร้องทุกข์ผ่านโปรแกรมประยุกต์ Traffy* Fondue ยังดำเนินการอยู่หรือไม่ และการดำเนินการที่ผ่านมาประสบผลสำเร็จมากน้อยเพียงใด

คำชี้แจง Traffy* Fondue Application ช่วยขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาให้ประชาชนได้เป็นอย่างดี ที่ผ่านมามีเรื่องร้องทุกข์เข้ามาประมาณ ๒ แสนเรื่อง และได้รับการแก้ไขไปแล้วร้อยละ ๖๘ หรือ ราว ๑.๓๘ แสนเรื่อง ส่งต่อไปให้หน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรงร้อยละ ๒๕ หรือ ๕ หมื่นเรื่องเศษ แม้สถิติการร้องทุกข์จะไม่ได้เพิ่มขึ้นเหมือนการใช้ในช่วงแรก แต่ก็ยังมีการดำเนินการอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยปัญหาส่วนใหญ่คงเป็นเรื่องเกี่ยวกับงานโยธา เช่น ทางเท้า หรือสะพานลอย เป็นต้น

ประเด็นที่สิบสอง สำนักงานพัฒนารัฐบาลดิจิทัล (DGA) ร่วมกับเทศบาลเมืองแม่เหียะ จังหวัดเชียงใหม่ ได้เปิดตัวแม่เหียะโมเดลเพื่อนำร่องระบบบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เกิดการพัฒนาท้องถิ่นดิจิทัล โดยมีระบบงานที่ให้บริการประชาชนออนไลน์ เช่น ระบบ One Stop Service การขออนุมัติก่อสร้างออนไลน์ (พื้นที่ไม่เกิน ๑๕๐ ตารางเมตร) การชำระค่าธรรมเนียมออนไลน์ ระบบออกหนังสือรับรองการขยายอาคารออนไลน์ และระบบสารบรรณทางอิเล็กทรอนิกส์

ประเด็นที่สิบสาม การพัฒนา Application ขึ้นใช้เองของกรุงเทพมหานครมีการเชื่อมโยงฐานข้อมูลกับ DGA หรือไม่ อย่างไร

คำชี้แจง มีการเชื่อมโยงเป็น Web Service แต่ข้อมูล (Data) จะอยู่ในเครื่องบริการ (Server) ของกรุงเทพมหานคร สามารถเชื่อมโยงข้อมูลกันได้ รวมทั้งสามารถ Link ข้อมูลผ่าน Link Gate Center ของกระทรวงมหาดไทยได้

ประเด็นที่สิบสี่ ขยะชิ้นใหญ่มีวิธีการจัดเก็บอย่างไร

คำชี้แจง มีการกำหนดวันในการจัดเก็บ

ประเด็นที่สิบห้า ขยะติดเชื่อดำเนินการกำจัดอย่างไร

คำชี้แจง ขยะติดเชื่อมีปริมาณประมาณ ๘๐ ตันต่อวัน ทั้งจากโรงพยาบาลและคลินิก เอกชน รวมทั้งสิ้นกว่า ๓ พันแห่ง ซึ่งจะดำเนินการกำจัดด้วยการเผาทำลายโดยเตาเผาขยะติดเชื่อ โดยเฉพาะ

ประเด็นที่สิบหก เตาเผาขยะแห่งใหม่ทั้ง ๒ แห่งอยู่ระหว่างดำเนินการในขั้นตอนใด

คำชี้แจง เตาเผาขยะแห่งใหม่ตั้งอยู่ที่สถานีขนถ่ายมูลฝอยหนองแขม ๑ แห่ง และที่สถานีขนถ่ายมูลฝอยอ่อนนุชอีก ๑ แห่ง ซึ่งอยู่ระหว่างขออนุญาตจำหน่ายไฟฟ้า ทั้งนี้ เตาเผาทั้ง ๒ แห่ง เป็นสัญญาแบบ BOT (Build, Operate, and Transfer) ที่กรรมสิทธิ์จะตกเป็นของกรุงเทพมหานคร เมื่อครบสัญญา ๒๐ ปี

ประเด็นที่สิบเจ็ด พนักงานเก็บขยะมีสวัสดิการอย่างไร กรุงเทพมหานครได้ดูแลเพิ่มเติมจากสิทธิพึงมีหรือไม่ อย่างไร

คำชี้แจง นอกจากสิทธิที่พึงมีแล้ว ยังมีการแจกชุด/เครื่องแบบปีละ ๒ ชุด รวมทั้งสำนักงานเขตก็ได้จัดทำประกันชีวิตเพิ่มเติมให้ โดยเป็นเงินที่ได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชน

จากนั้น นายวีระศักดิ์ ภูครองหิน กรรมการ และนายสุรชัย พรหมพันธุ์ อนุกรรมการ ในคณะอนุกรรมการการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้นำเสนอผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง โครงสร้าง กรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจ สรุปได้ ดังนี้

กรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีโครงการสร้างการบริหารงานแบบชั้นเดียว ต่างจากมหานครที่สำคัญของต่างประเทศ เช่น กรุงโตเกียว กรุงลอนดอน กรุงปารีส และมหานครนิวยอร์ก ที่มีโครงสร้างการบริหารงานเป็นแบบ ๒ ชั้น (Two - Tier System) ส่งผลให้เกิดอุปสรรคเชิงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการจากการไม่มีโครงสร้างชั้นล่าง (Lower Tier) การสนองตอบต่อการบริหารจัดการสาธารณะในภาพรวมเป็นไปด้วยความล่าช้า อีกทั้งยังเป็นการปิดกั้นศักยภาพผู้อยู่อาศัย

อยู่ในพื้นที่ในการเข้าร่วมบริหารในพื้นที่ของตนเองโดยตรง และด้วยโครงสร้างเป็นกระดุมเม็ดแรกของการกระจายอำนาจตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ มาตรา ๒๕๒ ได้กำหนดให้ต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนด้วย โครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมในทุกระดับชั้น แนวทางสู่การกระจายอำนาจสำหรับกรุงเทพมหานครที่คงรูปแบบกรุงเทพมหานครไว้เป็นโครงสร้างชั้นบน (Upper Tier) เพื่อดูแลงานระดับมหภาค มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งเป็นผู้บริหารท้องถิ่น มีสภากรุงเทพมหานครซึ่งมาจากการเลือกตั้งเช่นกันทำหน้าที่เป็นสภาท้องถิ่น และมีปลัดกรุงเทพมหานครเป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายประจำ ส่วนโครงสร้างชั้นล่าง (Lower Tier) มีนายกที่มีมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่น มีสภาเช่นเดียวกับสภากรุงเทพมหานครในพื้นที่ของตนทำหน้าที่เป็นสภาท้องถิ่น และมีปลัดทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาของฝ่ายประจำ อันจะเพิ่มการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ที่สามารถตอบโจทย์ต่อปัญหาพื้นที่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ได้มีการพิจารณาศึกษาเรื่อง ทิศทางการปรับปรุงรูปแบบโครงสร้างการบริหารงานกรุงเทพมหานคร และเสนอให้จัดแบ่งโครงสร้างของกรุงเทพมหานครออกเป็น ๒ ชั้นเช่นเดียวกัน โดยโครงสร้างชั้นล่างประกอบไปด้วย ๖ นครบาลที่มีนายกนครบาลและสภานครบาลทำหน้าที่เป็นผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น ตามลำดับ

นายจ๊กกพันธ์ ฝิวงาม รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ได้เสนอความเห็นว่าการกรุงเทพมหานครได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครตั้งแต่ สมัยที่พลตำรวจเอก อิศวิน ขวัญเมือง ดำรงตำแหน่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร โดยอยู่ระหว่างการยกร่างที่สำนักงาน กกถ. (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) มีการแก้ไขเพิ่มเติม จำนวน ๓๓ มาตรา แต่ไม่ได้มีเรื่องเกี่ยวกับโครงสร้างการบริหารงานแบบ ๒ ชั้น รวมทั้งจะได้พิจารณากรณีที่ได้มีการตราพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๕๖๒ แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๒๘ ให้ยกเลิกการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต (สช.) และนำรายงานการพิจารณาศึกษาอีก ๒ - ๓ ฉบับมาใช้ประกอบการพิจารณาคาดว่าจะแล้วเสร็จภายใน ๑ ปี

เมื่อได้เวลาพอสมควรแล้ว พลเอก เลิศรัตน์ รัตนวานิช ประธานคณะกรรมการ ได้ขอบคุณนายจ๊กกพันธ์ ฝิวงาม รองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และคณะ ที่ได้ให้การต้อนรับ บรรยายสรุป และสนทนาแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเดินทางกลับอาคารรัฐสภาในเวลา ๑๖.๐๐ นาฬิกา

นายธีติ ป. สุวรรณศาสตร์
 นิติกรชำนาญการ
 ผู้จัดสรุปผลการประชุม

ภาคผนวก ข

ภาพกิจกรรม

การเดินทางไปศึกษาดูงานเพื่อหารือข้อราชการ
และแลกเปลี่ยนความคิดเห็น
ณ ห้องประชุมพรรัตน์ ชั้น ๕ ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร
ถนนดินสอ แขวงเสาชิงช้า เขตพระนคร กรุงเทพมหานคร
วันพฤหัสบดีที่ ๑๒ มกราคม ๒๕๖๖







საერთაშორისო სტანდარტი
#მენეჯმენტი
ს სისტემების, ს სისტემების
ს სისტემების, ს სისტემების

