

**รายงานผล**  
**การศึกษารูปแบบและแนวทางการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงาน**  
**ของกรุงเทพมหานคร**

ด้วยในคราวประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมวิสามัญ สมัยที่ ๑ (ครั้งที่ ๑) ประจำปี พุทธศักราช ๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๗ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติของนายธวัชชัย ฟักอังกูร และคณะ เรื่อง ขอให้สภากรุงเทพมหานครตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแบบและแนวทางการพัฒนาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร และลงมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ โดยกำหนดระยะเวลาในการพิจารณา ๙๐ วัน ประกอบด้วย

๑. นายธวัชชัย	ฟักอังกูร
๒. นายคำรณ	โกมลศุกกิจ
๓. นางวรรณวิไล	พรหมลักขโณ
๔. นายไพฑูรย์	ชัมภรัตน์
๕. นายนิรันดร์	ประดิษฐกุล
๖. นายภาส	ภาสสัทธา
๗. พลตำรวจโท ชีระศักดิ์	ง่วนบรรจง
๘. นายฉัตรชัย	พรหมเลิศ
๙. นายวิชาญ	ธรรมสุจริต
๑๐. นายสงขลา	วิชัยชัทตะ
๑๑. เรือโท วารินทร์	เดชเจริญ
๑๒. นางสาวดวงพร	รุจิเรข
๑๓. นายกฤษฎา	กลั่นทานนท์
๑๔. นายเกรียงพล	พัฒนรัฐ
๑๕. นายกอบชัย	พงษ์เสริม
๑๖. นายสมภาคย์	สุขอนันต์
๑๗. นายธนูชัย	หุ่่นนิวัฒน์

ต่อมาสภากรุงเทพมหานคร ในการประชุมสมัยสามัญ สมัยที่ ๑ ครั้งที่ ๑ ประจำปีพุทธศักราช ๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๗ มกราคม ๒๕๕๘ เห็นชอบให้ขยายเวลาการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญฯ ออกไปอีกเป็นเวลา ๑๕ วัน นับแต่วันที่ครบกำหนด ๙๐ วัน

บัดนี้ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการพิจารณาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลดังต่อไปนี้

๑. คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เลือกให้นายคำรณ โกมลศุกกิจ ทำหน้าที่เป็นประธานกรรมการวิสามัญฯ โดยมี นายธวัชชัย ฟักอังกูร ทำหน้าที่เลขานุการ

๒. คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการรวม ๓ ชุด เพื่อศึกษาเรื่องโครงสร้างและระบบการบริหารงาน เรื่องการบริหารงานบุคคลและเรื่องการบริหารงบประมาณและการคลัง รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบรายงาน ตามผนวก ๑-๓

๓. คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ประชุมรวมทั้งสิ้น จำนวน ๗ ครั้ง และคณะอนุกรรมการทั้ง ๓ คณะ ประชุมรวม ๑๔ ครั้ง

๔. แนวคิดและกรอบการศึกษาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร เพื่อตอบสนองภารกิจของกรุงเทพมหานคร ในฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ซึ่งรับผิดชอบพื้นที่และประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ในฐานะเป็นเมืองที่สำคัญที่สุดของประเทศ และเป็นมหานครที่สำคัญในภูมิภาคของโลก โดยกำหนดประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของ กรุงเทพมหานคร ออกเป็น ๓ ด้าน คือ

- ๑) ด้านระบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเกี่ยวกับโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และความสัมพันธ์ระหว่างกลไกการบริหารงาน
- ๒) ด้านบริหารงบประมาณและการคลัง
- ๓) ด้านบริหารงานบุคคล

๕. เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้มีเวลาจำกัด เพื่อให้สอดคล้องกับช่วงเวลาแห่งการปฏิรูปประเทศไทยขณะนี้ คณะกรรมการและอนุกรรมการได้นำผลงานการศึกษา วิจัย ค้นคว้าจากสถาบันการศึกษา สถาบันทางวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้เชี่ยวชาญที่เกี่ยวข้อง ซึ่งได้เคยศึกษาวิจัย และเสนอผลงานต่อ กรุงเทพมหานคร (รายละเอียดผนวก ๔) รวมทั้งร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรุงเทพมหานครตามที่ได้เคยเสนอต่อรัฐบาล มาเป็นข้อมูลประกอบและได้เชิญผู้เกี่ยวข้องในฐานะผู้บริหารระดับสูง และผู้ปฏิบัติงานของ กรุงเทพมหานครมาให้ข้อคิดเห็น (รายละเอียดผนวก ๕) ตลอดจนได้นำเอาประสบการณ์ของกรรมการแต่ละท่านในฐานะเป็นกรรมการสามัญชุดต่าง ๆ ซึ่งได้ลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ชุมชนมาประกอบการพิจารณา และนำมาสรุปเป็นข้อเสนอแนะในเชิงประเด็นของการเพิ่มประสิทธิภาพใน ๓ ด้านดังกล่าว (รายละเอียดผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการในแต่ละด้านตามเอกสารผนวก ๖,๗,๘) สรุปรายละเอียดได้ดังนี้

#### ๕.๑ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านระบบการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร

ข้อเท็จจริง ปัญหาของกรุงเทพมหานครที่สำคัญ อันได้แก่ ปัญหาความปลอดภัย ด้านต่าง ๆ ปัญหาจราจร ความไม่เป็นระเบียบ ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีสาเหตุมาจากสภาพเศรษฐกิจ สังคม การเมือง จากการศึกษาได้ข้อมูลตรงกันในทุกระดับ รวมทั้งภาคประชาชนว่ากรุงเทพมหานครยังมีข้อจำกัดในการแก้ไขปัญหาหลายประการ อันได้แก่ โครงสร้างทางด้านอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครมีไม่เพียงพอในการแก้ไขปัญหาเหล่านี้ และการแก้ไขปัญหายังมีหลายหน่วยงาน ขาดการบูรณาการกันอย่างเป็นระบบทำให้ขาดเจ้าภาพผู้รับผิดชอบที่แท้จริง ประกอบกับกรุงเทพมหานครขาดความเป็นอิสระในการบริหารงานเนื่องจากปัจจัยการบริหารในด้านอำนาจทางกฎหมายยังรวมศูนย์ไว้กับหน่วยงานภาครัฐ และอำนาจทางการคลังยังต้องพึ่งพาและขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐ นอกจากนี้การบริหารงานภายในกรุงเทพมหานครเอง ยังมีลักษณะการรวมศูนย์ ทั้งที่โครงสร้างได้ออกแบบให้มีหน่วยบริการที่ใกล้ชิดกับประชาชน อันได้แก่ สำนักงานเขตต่าง ๆ แต่ได้รับมอบอำนาจและจัดสรรทรัพยากรการบริหารในการบริการประชาชนยังไม่เพียงพอ

#### ข้อเสนอในเชิงประเด็นที่เกี่ยวข้อง

(๑) ควรจัดโครงสร้างอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบในการพัฒนาและบริหารกรุงเทพมหานคร ในเชิงพื้นที่เสียใหม่ให้ชัดเจนว่า ภารกิจใดเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด ภารกิจใดหน่วยงานใด รับผิดชอบร่วมกัน โดยกำหนดหน่วยงานที่เป็นเจ้าภาพหลักไว้ และภารกิจใดเป็นอำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานครโดยสมบูรณ์ โดยถือหลักการว่ากิจการที่มีผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง ควรมอบให้ กรุงเทพมหานคร เป็นหน่วยงานรับผิดชอบ หรือเป็นหน่วยงานหลักในการดำเนินการโดยกำหนดหลักการที่สำคัญดังกล่าวไว้ในกฎหมายของกรุงเทพมหานครเพื่อให้เกิดความรับผิดชอบและ สภาพบังคับในการปฏิบัติ และในระหว่างยังไม่มีกฎหมายบังคับไว้ เห็นควรใช้อำนาจทางการบริหารหยิบยกปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นใน

กรุงเทพมหานครขณะนี้ขึ้นมาเป็นตัวตั้งและประสานบูรณาการร่วมกันเป็นเรื่องเฉพาะกิจกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยเลือกทำเป็นกรณี ๆ เช่น เรื่องทางจักรยานที่ประสบความสำเร็จเมื่อเร็ว ๆ นี้

(๒) เนื่องจากภารกิจที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครเป็นกฎหมายเก่าที่มีมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๒๘ มิได้แก้ไขปรับปรุงมา ๓๐ ปีแล้ว จึงสมควรแก้ไข พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ๒๕๒๘ ให้อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครสอดคล้องกับสภาพของความเป็นเมืองหลวงเมืองมหานครและเมืองสำคัญในภูมิภาคของโลก อันได้แก่ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การสาธารณสุขปศุสัตว์ สาธารณูปการ การส่งเสริมคุณภาพชีวิตสิ่งแวดล้อม ที่อยู่อาศัย การจัดระเบียบชุมชน การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมการลงทุน ด้านพานิชยกรรม การส่งเสริมศิลปะวัฒนธรรมจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น การพัฒนาความมั่นคงของมนุษย์ ทั้งนี้ เมื่อจัดแบ่งภารกิจให้กรุงเทพมหานครชัดเจนตามข้อ (๑) แล้ว จึงควรตัดข้อความในกฎหมายซึ่งบัญญัติให้กรุงเทพมหานครต้องบริหารงานภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายอื่นออก เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจบริหารงานในหน้าที่อย่างมีเอกภาพ

(๓) ด้านอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครควรปรับปรุงเพื่อให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจทางกฎหมายในการกำหนดแผนพัฒนาและบริหารราชการกรุงเทพมหานครในฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศและมีอำนาจในฐานะเป็นผู้นำหน่วยงานหลัก ในพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นที่ดำเนินกิจการในพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยรอบกรุงเทพมหานครจะต้องร่วมประสานงานกับกรุงเทพมหานครในการจัดทำโครงการที่ส่งผลกระทบต่อกิจการและประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ในกฎหมายควรกำหนดสภาพบังคับในเชิงนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารงานภายในกรุงเทพมหานครให้เกิดประสิทธิภาพ โดยการให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครบริหารงานโดยยึดหลักธรรมาภิบาลและการกระจายอำนาจการใช้จ่ายงบประมาณ และการจัดบริหารสาธารณะให้สำนักงานเขตเพื่อให้เกิดความคล่องตัว สะดวก รวดเร็วในการบริการประชาชน

(๔) อำนาจหน้าที่สภา กทม. และสมาชิกสภา กทม.

ควรปรับปรุงกฎหมายโดยกำหนดอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครไว้เป็นหมวดหมู่เป็นมาตราหลัก เช่นเดียวกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (ปัจจุบันอำนาจหน้าที่ของสภากรุงเทพมหานครแยกบัญญัติไว้ตามมาตราต่าง ๆ ) เช่น กำหนดให้มีอำนาจในทางนิติบัญญัติ การควบคุมการเป็นตัวแทนประชาชน ฯลฯ และควรกำหนดบทบัญญัติอันเป็นลักษณะต้องห้ามตามที่รัฐธรรมนูญฉบับต่าง ๆ ได้บัญญัติไว้ เช่น การไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญา การขัดกันแห่งผลประโยชน์และจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง การกำหนดข้อห้ามเกี่ยวกับการแปรญัตติเพิ่มเติมในงบประมาณรายจ่าย ฯลฯ

(๕) อำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขต และผู้อำนวยการเขต

การออกแบบกรุงเทพมหานครให้มีสำนักงานเขตเป็นหน่วยงานระดับพื้นที่ ทำหน้าที่บริการประชาชนนับว่าเป็นจุดแข็งในโครงสร้างการบริหารงาน เพราะกรุงเทพมหานครสามารถจัดบริการให้กับประชาชนได้อย่างรวดเร็ว แต่ในกฎหมายไม่ได้กำหนดให้สำนักงานเขตมีอำนาจหน้าที่แต่อย่างใด จึงควรกำหนดให้สำนักงานเขตมีอำนาจหน้าที่เสมือนเป็นกรุงเทพมหานครในระดับเขต สำหรับผู้อำนวยการเขตควรเพิ่มบทบาทอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนขึ้นโดยให้มีอำนาจหน้าที่ในการนำแผนของกรุงเทพมหานครไปปฏิบัติ และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนาเขตให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนของกรุงเทพมหานครพร้อมทั้งได้รับการสนับสนุนทรัพยากรการบริหารงานตามแผนพัฒนาเขต (เช่นเดียวกับปัจจุบันจังหวัดได้รับงบประมาณตามแผนยุทธศาสตร์จังหวัด) ขณะเดียวกันก็สมควรกำหนดบทบาทให้ผู้อำนวยการเขตต้องเข้าไปทำงานร่วมกับชุมชน และเปิดโอกาสให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานกับสำนักงานเขตให้มากขึ้น

## (๖) อำนาจหน้าที่ของสภาเขตและสมาชิกสภาเขต

เนื่องจากตาม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.๒๕๒๘ ได้กำหนดให้มีสภาเขต และให้สมาชิกสภาเขตมาจากการเลือกตั้ง แต่ให้ทำหน้าที่ให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ให้คำแนะนำปรึกษาแก่ผู้อำนวยการเขต กับมีหน้าที่ในการติดตามดูแลการทำงานของผู้อำนวยการเขต และยังมีอำนาจในการจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขตด้วย ทำให้เกิดความสับสนว่า สภาเขตมีสถานะเป็นเช่นไร เพราะมีบทบาทเป็นเสมือนฝ่ายนิติบัญญัติ ฝ่ายบริหาร และผู้ให้คำแนะนำ ปรึกษา ซึ่งโดยหลักการแล้ว ฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครมีสภากรุงเทพมหานครดำเนินการอยู่แล้ว และการจัดสรรงบประมาณก็เป็นหน้าที่ของฝ่ายบริหารโดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร ดังนั้นจึงสมควรปรับปรุงกฎหมายให้สภาเขตเป็นที่รวมของบุคคลที่มีความรู้ ความสามารถในทุกภาคส่วนรวมทั้งผู้แทนของชุมชนภายในเขตนั้น ๆ ทำหน้าที่ในการให้ข้อคิดเห็น ข้อเสนอแนะ ข้อปรึกษาแก่การปฏิบัติงานในอำนาจหน้าที่ของสำนักงานเขตและผู้อำนวยการเขต โดยมีองค์ประกอบ ได้แก่ ผู้แทนส่วนราชการ หน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีกิจการในพื้นที่ ผู้อำนวยการสถานศึกษาของรัฐและเอกชน ผู้แทนพ่อค้า นักธุรกิจ นายธนาคาร ผู้มีความรู้ทางด้านเศรษฐกิจ สังคม ศาสนา ศิลปวัฒนธรรม ผู้แทนของชุมชนตามที่มีการคัดเลือกกันเอง เป็นต้น

## (๗) การจัดทำบริการสาธารณะ

ควรปรับปรุงกฎหมายเปิดโอกาสให้กรุงเทพมหานครมีทางเลือกรูปแบบในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนได้มากกว่าปัจจุบัน เช่น องค์การมหาชนกรุงเทพมหานครหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ การร่วมมือกับนิติบุคคลอื่นในการจัดบริการสาธารณะ รวมทั้งการมอบให้ชุมชนองค์กรเอกชนหรือประชาชนจัดทำบริการสาธารณะเพื่อชุมชนของตนเองได้

## (๘) การมีส่วนร่วมของประชาชน

ในกฎหมายกรุงเทพมหานครที่ผ่านมายังไม่มีบทบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมภาคประชาชน จึงควรปรับปรุงกฎหมายให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขต ในการส่งเสริม สนับสนุนให้ชุมชนมีความเข้มแข็ง ให้ความรู้ประสบการณ์ในการเป็นพลเมือง เพื่อให้ชุมชนสามารถแก้ไขปัญหา และจัดการตนเองได้ นอกจากนี้กฎหมายควรบัญญัติเปิดโอกาสให้องค์กรภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารงานกับกรุงเทพมหานครหรือสำนักงานเขตในขั้นตอนการจัดทำแผนระดับต่าง ๆ การจัดทำงบประมาณในระดับชุมชน และการดำเนินการในโครงการที่เกิดผลกระทบต่อประชาชน ทั้งนี้ให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขตในการให้ข่าวสารข้อมูล และจัดให้มีกระบวนการรับฟังความคิดเห็นในเรื่องที่มีผลกระทบต่อชีวิตความเป็นอยู่ที่สำคัญ การรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ การเปิดเผยร่างข้อบัญญัติที่เสนอต่อสภากรุงเทพมหานครให้ประชาชนทราบ เป็นต้น สำหรับในส่วนของสภากรุงเทพมหานคร ควรกำหนดให้สามารถตั้งกรรมการวิสามัญเพื่อให้ตัวแทนชุมชนหรือประชาชนเข้าร่วมเป็นกรรมการในคณะต่าง ๆ เพิ่มเติมได้

## ๕.๒ การเพิ่มประสิทธิภาพด้านการบริหารงานบุคคล

ข้อเท็จจริง ปัญหาการบริการงานบุคคลสะสมมาตามลำดับเวลาที่ผ่านมานี้เนื่องจากสาเหตุพื้นฐานเกี่ยวกับภารกิจ อำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานครที่เพิ่มปริมาณมากขึ้น การแก้ไขปัญหาและการบริการประชาชนที่มีอัตราเพิ่มสูงขึ้นตามจำนวนประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบกับกฎหมายกำหนดให้งบประมาณรายจ่ายด้านบุคคลถูกจำกัดไม่ให้เกินร้อยละ ๔๐ ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทำให้กรุงเทพมหานครเริ่มวางแผนวางและมีมาตรการใช้กำลังคนให้เกิดประโยชน์สูงสุดภายใต้กรอบงบประมาณที่กฎหมายกำหนด ที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครใช้มาตรการปรับขนาดกำลังคนให้ลดลงควบคู่ไปกับการใช้วิธีจ้างเหมาเอกชนดำเนินการแทนบุคลากรของกรุงเทพมหานครทำให้จำนวนข้าราชการและลูกจ้างของ

กรุงเทพมหานคร ในปีงบประมาณ ๒๕๕๑ จำนวน ๑๐๐,๘๙๐ คน ลดลงเหลือจำนวน ๘๙,๙๓๙ คน ในปีงบประมาณ ๒๕๕๗ อย่างไรก็ตามปัญหาการบริหารงานบุคคลของกรุงเทพมหานครยังคงถูกกล่าวถึงความไม่พอใจของจำนวนคนในการบริการประชาชน ตลอดจนปัญหาขวัญและกำลังใจของบุคลากร กรุงเทพมหานครในการแต่งตั้งโยกย้ายและความก้าวหน้าในสายงานตลอดจนการพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากร เป็นปัญหาที่ กทม. ยังคงเผชิญอยู่ในปัจจุบัน

#### ข้อเสนอเชิงประเด็นในการแก้ไข้ปัญหา

(๑) ควรมีการทบทวนภารกิจและแนวทางการจัดบริการสาธารณะของ กทม. เสียใหม่ เพื่อเป็นฐานในการจัดโครงสร้างและอัตรากำลังให้เกิดความเหมาะสม จากรายงานการศึกษาของ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช เมื่อปี ๒๕๕๓ เสนอให้กรุงเทพมหานครควรปรับปรุงรูปแบบการบริหารงาน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวที่หลากหลาย เช่น การจ้างเหมาบริการ การดำเนินการโดยใช้บุคลากรของตนเอง การจัดตั้งองค์กรขึ้นใหม่ซึ่งไม่ใช่หน่วยราชการ เป็นหน่วยบริการรูปแบบพิเศษ (Service Delivery Unit : SDU) หรือองค์การมหาชน การให้ชุมชนเป็นหน่วยดำเนินการแทน การให้ภาคธุรกิจเอกชนร่วมดำเนินการ ซึ่งบางรูปแบบจะต้องไปแก้ไขกฎหมาย แต่บางรูปแบบสามารถดำเนินการได้เลย แล้วให้ส่วนราชการจัดทำแผน กำลังคนให้สอดคล้องกับรูปแบบการจัดบริการที่กำหนดขึ้นใหม่

(๒) กำหนดภารกิจบริการที่ปรับปรุงตามข้อ ๑ แล้ว ควรให้หน่วยงานในระหว่าง สำนักซึ่งเป็นหน่วยช่วยสนับสนุน (Auxiliary) และหน่วยอำนวยความสะดวก (Staff) กับเขตซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการ ภาคสนาม (Line) ปัจจุบันสัดส่วน Line : Support ของข้าราชการสามัญอยู่ที่ ๑.๔ : ๑ ซึ่งผลการศึกษาเสนอว่าสัดส่วนที่เหมาะสมควรเป็น ๓ : ๑ จึงควรดำเนินการจัดทำแผนอัตรากำลังให้สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ โดยจัดเกลี้ยกล่อมระหว่างการบริหารส่วนกลางกับสำนักงานเขตให้เหมาะสมต่อไป ทั้งนี้ โดยใช้วิธีการปรับโครงสร้างของระดับตำแหน่งให้เหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป

(๓) เมื่อมีการจัดทำแผนอัตรากำลังที่เหมาะสมแล้ว อาจมีปัญหาเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากรตามที่กฎหมายกำหนด จึงเห็นควรแก้ไขกฎหมายกำหนดแนวทางในทางผ่อนคลายเป็นข้อกำหนดเรื่องค่าใช้จ่ายทางด้านบุคลากรในกรณีที่เกิดเกินกว่ากฎหมายกำหนด ให้สามารถขอยกเว้นไปยังหน่วยงานที่กำกับดูแลได้

(๔) ควรปรับปรุงองค์ประกอบ ก.ก. ที่ทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์การบริหารงานบุคคลให้เข้าสู่มาตรฐานสากล เพื่อแยกและสร้างดุลการใช้อำนาจการบริหารงานบุคคลให้เกิดความเหมาะสม โดยหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานครคือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครใช้อำนาจตามหลักเกณฑ์ที่ ก.ก. กำหนดโดยปรับปรุงให้ประธาน ก.ก. มาจากผู้ทรงคุณวุฒิ และมีองค์กรพิทักษ์ระบบคุณธรรมคือ ก.พ.ค. กรุงเทพมหานคร เป็นผู้พิจารณาการใช้อำนาจให้เกิดความเป็นธรรม

(๕) เรื่องอำนาจบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการควรแก้ไข พระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๕๒ ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ตั้งแต่ระดับอำนาจการสูงขึ้นไป ปลัดกรุงเทพมหานครมีอำนาจในการบรรจุและแต่งตั้งระดับอำนาจการต้น และระดับชำนาญการพิเศษ หรือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งผู้บริหารระดับสูง ปลัดกรุงเทพมหานคร แต่งตั้งบริหารระดับต้นและผู้อำนวยการสูง โดยได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ปลัดกรุงเทพมหานครแต่งตั้งระดับอำนาจการต้น และชำนาญการพิเศษและทักษะพิเศษ ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความคล่องตัว และให้สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การบรรจุแต่งตั้งข้าราชการพลเรือน

(๖) ปัญหาเฉพาะหน้าที่สมควรแก้ไขโดยเร็ว ได้แก่ การบรรจุและแต่งตั้งข้าราชการ ในตำแหน่งที่ว่างซึ่งมีจำนวนมาก และสะสมมานาน อันเนื่องมาจากได้มีการปรับระบบตำแหน่งใหม่ ตามพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการกรุงเทพมหานครและบุคลากรกรุงเทพมหานคร พ.ศ. ๒๕๕๔ ทำให้หลักเกณฑ์ที่ต้องนำมาใช้ในการคัดเลือกเพื่อเลื่อนและแต่งตั้งข้าราชการ มีช่องว่างในการปฏิบัติ และผู้มีส่วนได้เสียนำไปร้องทุกข์ขอความเป็นธรรม เกิดภาวะชะงักงันในการแต่งตั้งปัจจุบัน

(๗) การพัฒนาประสิทธิภาพการปฏิบัติงานของบุคลากรของกรุงเทพมหานคร ปัจจุบันได้มีการพัฒนาระบบการพัฒนาบุคลากร โดยเน้นเพิ่มทักษะความรู้ ความสามารถอย่างเพียงพอ แต่ควรวางแผนการพัฒนาบุคลากรไว้ล่วงหน้าเพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่อาจมีการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวข้างต้น โดยให้ความสำคัญกับการพัฒนาพฤติกรรมและจิตสำนึกของการบริการ ให้ยึดมั่นในคุณธรรม จริยธรรม ซื่อสัตย์สุจริตต่ออาชีพและองค์กร

#### ๕.๓ การบริหารงบประมาณและการคลัง

ข้อเท็จจริง งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ถึงแม้จะมีอัตราการเพิ่มขึ้นสูงกว่าส่วนราชการในรอบ ๗ ปีที่ผ่านมา เมื่อพิจารณาจากยอดวงเงิน ๔๖,๐๐๐ ล้านบาท ในปี ๒๕๕๒ เพิ่มขึ้นเป็น ๖๕,๐๐๐ ล้านบาท ในปีปัจจุบัน (ไม่รวมเงินอุดหนุน) แต่ก็นับว่ายังไม่เพียงพอต่อการจัดบริการ และแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนในเขตกรุงเทพมหานคร แนวทางการแก้ไขปัญหาทางด้านงบประมาณและการคลัง นอกเหนือไปจากการหาวิธีการเพิ่มรายรับแล้ว การพัฒนาประสิทธิภาพ การจัดทำงบประมาณ และการบริหารงานคลังให้เกิดประโยชน์สูงสุดเป็นความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ

#### ข้อเสนอในเชิงประเด็นการเพิ่มประสิทธิภาพ

จากการศึกษาผลงานทางวิชาการ โครงการวิจัยการพัฒนางานด้านเศรษฐกิจการเงินและการคลัง โดยมูลนิธิสถาบันพัฒนาสยาม ในปี พ.ศ.๒๕๕๗ และการรับฟังข้อเท็จจริงและความเห็นของส่วนราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว เห็นสมควรปรับปรุงระบบงบประมาณและการคลัง ดังนี้

๑. ควรจัดทำแผนประมาณการรายรับและการใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้าในระยะสั้น (๓-๕ ปี) และระยะยาว ให้สอดคล้องกับวิสัยทัศน์และแผนยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานครโดยให้ทุกภาคส่วนและประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ

๒. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ต้องยึดแผนประมาณการรายรับและการใช้จ่ายงบประมาณล่วงหน้าเป็นหลัก โดยฝ่ายบริหารต้องรับผิดชอบต่อการเปลี่ยนแปลงรายการต่าง ๆ ที่ไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ล่วงหน้า ร่วมกับฝ่ายสภา กทม. ที่ให้ความเห็นชอบงบประมาณ

๓. เพื่อให้การกำหนดวงเงินรายรับ-รายจ่าย มีความใกล้เคียงกับรายรับจริง และการใช้จ่ายงบประมาณสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาของกรุงเทพมหานครควรกำหนดให้มีคณะทำงานเพื่อกำหนดนโยบายและกรอบวงเงินในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีงบประมาณ ประกอบด้วย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานครร่วมกับผู้ทรงคุณวุฒิจากหน่วยงานภายนอก เช่น สำนักงบประมาณ กรมบัญชีกลาง สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๔. กรุงเทพมหานครควรแก้ไขกฎหมาย และหรือออกข้อบัญญัติเพื่อเพิ่มรายได้ภาษี ค่าธรรมเนียม จากน้ำมัน บุหรี่ และผู้เข้าพักแรมในเขตกรุงเทพมหานครเช่นเดียวกับ องค์การบริหารส่วนจังหวัด

๕. ในขั้นตอนการจัดทำงบประมาณต้องเปิดเผย โปร่งใส และนำร่างงบประมาณรายจ่ายเปิดเผยต่อสาธารณะก่อนการพิจารณาในสภากรุงเทพมหานคร

๖. ควรมีการกระจายอำนาจให้สำนักงานเขต เป็นหน่วยจัดทำค่าของงบประมาณเพื่อพัฒนาเขต ตามแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเขต ที่ประชาชนหรือชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำ โดยให้มีวงเงินงบประมาณสำหรับแผนพัฒนาเขตเป็นการเฉพาะ

๗. ค่าของงบประมาณที่ตกไปให้จัดทำเป็นแผนสำรองการใช้จ่ายงบประมาณ ในกรณีมีการแปรญัตติตั้งรายการขึ้นใหม่ ในชั้นการพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครให้ฝ่ายบริหารแปรญัตติเพิ่มในรายการในแผนสำรอง ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาวินัย และความโปร่งใสในการจัดทำงบประมาณ

๘. กรณีการนำเงินสะสมมาจ่ายขาด ในระหว่างปีงบประมาณจะต้องปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขการจ่ายขาดเงินสะสมโดยเคร่งครัด ไม่ควรจ่ายขาดเงินสะสมโดยยึดถือเป็นเรื่องปกติ เพื่อให้มีงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในแต่ละปี และควรแก้ไขข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องวิธีการงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๒๙ เพิ่มวงเงินสำรองเงินสะสมที่ต้องเก็บรักษาไว้ให้มากขึ้น ด้วยเหตุภัยธรรมชาติ จะมีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น และควรกำหนดหลักเกณฑ์การจ่ายขาดเงินสะสม เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน ซึ่งเป็นปัญหาเฉพาะหน้าไม่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายได้ทัน หรือมีงบประมาณไม่เพียงพอ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการรักษาวินัยทางการคลัง

๙. ควรจัดทำข้อบัญญัติธรรมาภิบาลทางงบประมาณและการคลัง ให้มีเนื้อหาครอบคลุมทั้งฝ่ายบริหาร ฝ่ายสภา และฝ่ายข้าราชการในประเด็นที่จำเป็น เช่น หลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ การตัดสินใจบนพื้นฐานของความโปร่งใส ความคุ้มค่า การมีส่วนร่วม รวมทั้งการกำหนดข้อห้ามไม่พึงปฏิบัติต่าง ๆ หากผู้ใดฝ่าฝืนควรมีบทลงโทษ หรือให้ถือว่าเป็นการกระทำผิดทางจริยธรรมของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง หรือผิดวินัยกรณีเป็นข้าราชการด้วย

๑๐. การจัดซื้อจัดจ้างให้มีหน่วยงานกลางในการจัดทำราคากลางโดยเปิดเผยโดยแต่งตั้งคณะกรรมการกำหนดราคากลางจากผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้ามาร่วมพิจารณาและมีคณะกรรมการแยกเป็นแต่ละด้านของการจัดซื้อจัดจ้าง เพื่อให้ส่วนราชการได้ใช้ประโยชน์จากราคากลางที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน หากขัดกฎหมายใดให้พิจารณาแก้ไขกฎหมายนั้น ๆ ทั้งนี้ควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลจัดซื้อจัดจ้างเพื่อเป็นหน่วยงานสนับสนุนการดำเนินงานด้านพัสดุของกรุงเทพมหานคร

๑๑. ให้มีแผนการจัดซื้อจัดจ้างโดยเฉพาะโครงการที่ใช้จ่ายงบประมาณเป็นจำนวนมาก และส่งผลกระทบต่อประชาชนให้จัดการประชาสัมพันธ์เฉพาะโครงการทั้งในช่วงก่อนดำเนินการ ระหว่างดำเนินการ และภายหลังจากที่โครงการเสร็จสิ้นลง นอกเหนือไปจากการประกาศข้อมูลข่าวสารตามที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติ

๑๒. พัฒนาระบบเทคโนโลยีข้อมูลด้านการเงิน การคลัง การงบประมาณและการพัสดุให้สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตรวจสอบ ติดตามและประเมินการปฏิบัติด้านการเงินการคลังอย่างถูกต้อง สมบูรณ์

๑๓. ส่งเสริมหน่วยงานตรวจสอบ ติดตาม ผลการใช้จ่ายงบประมาณ และหน่วยงานตรวจสอบภายในให้มีบทบาทหน้าที่ ทั้งด้านการตรวจสอบ การป้องกัน การสร้างค่านิยมด้านคุณธรรม ความโปร่งใส ภายใต้อำนาจแห่งข้อบัญญัติธรรมาภิบาลทางการคลังโดยยกระดับเป็นศูนย์ส่งเสริมกรุงเทพมหานครใสสะอาด โดยมีหน่วยงานตรวจสอบภายในเป็นฝ่ายเลขานุการทั้งนี้ ควรกำหนดให้สภาท้องถิ่นอาจมีมติให้ส่งเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงิน การคลัง การพัสดุให้หน่วยงานดังกล่าว ได้ตรวจสอบตามอำนาจหน้าที่ แล้วรายงานผลให้สภากรุงเทพมหานครทราบได้ด้วย

๑๔. เรื่องเงินอุดหนุนจากรัฐบาล กรณีเป็นงาน/โครงการ ที่ไม่ได้เกิดจากการริเริ่มของ กรุงเทพมหานคร แต่มาจากนโยบายของรัฐบาลที่มอบให้กรุงเทพมหานครดำเนินการ ให้รัฐบาลจัดสรรงบประมาณให้กรุงเทพมหานครเต็มจำนวนและอยู่นอกกรอบวงเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้กรุงเทพมหานคร

กล่าวโดยสรุป การศึกษารูปแบบและแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของ กรุงเทพมหานครครั้งนี้ ได้เสนอแนวทางทั้งในส่วนที่เป็นการแก้ไขกฎหมาย บางเรื่องเป็นการแก้ไขระเบียบที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร และบางกรณีสามารถแก้ไขปัญหาโดยอาศัยอำนาจทางการบริหารของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครดำเนินการได้ คณะกรรมการวิสามัญฯ หวังเป็นอย่างยิ่งว่า รายงานฉบับนี้ จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการบริหารงานของกรุงเทพมหานครตลอดจนประชาชนที่รับบริการจาก กรุงเทพมหานครต่อไป

(นายรัชชัย ฟ้าอังกูร)  
กรรมการและเลขานุการ