

รายงานผลการศึกษา
ของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปรับปรุงโครงสร้างการโอนภารกิจด้านการควบคุมอาคาร
จากสำนักงานโยธาให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง

ด้วยในคราวประชุมสภากรุงเทพมหานคร สมัยประชุมสามัญ สมัยที่ ๑ (ครั้งที่ ๕) ประจำปี พุทธศักราช ๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๙ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติของ นายนิรันดร์ ประดิษฐ์กุล และนายอภิรัตน์ ศิวพรพิทักษ์ เรื่อง ขอให้สภากรุงเทพมหานครตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปรับปรุงโครงสร้างการโอนภารกิจด้านการควบคุมอาคารจากสำนักงานโยธาให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง และที่ประชุมลงมติเห็นชอบให้ตั้งคณะกรรมการวิสามัญฯ โดยกำหนดระยะเวลาในการศึกษา ๙๐ วัน ประกอบด้วย

๑.	นายนิรันดร์	ประดิษฐ์กุล
๒.	นายอภิรัตน์	ศิวพรพิทักษ์
๓.	พลตำรวจโท พลบูรณ์	ชำนาญกุล
๔.	นางสาวเฟื่องฟ้า	เทียนประภาสทธิ์
๕.	นายภาส	ภาสสัทธา
๖.	เรือโท วารินทร์	เดชเจริญ
๗.	นายสมศักดิ์	เศรษฐนันท์
๘.	นายภัทรุตม์	ทรรทรานนท์
๙.	นายเกรียงพล	พัฒนรัฐ
๑๐.	นายวันชัย	ถนอมศักดิ์
๑๑.	นายประสาร	พิทักษ์วรรัตน์

คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้เลือกนายนิรันดร์ ประดิษฐ์กุล เป็นประธานกรรมการ นายอภิรัตน์ ศิวพรพิทักษ์ เป็นรองประธานกรรมการ คนที่หนึ่ง นายภัทรุตม์ ทรรทรานนท์ เป็นรองประธานกรรมการ คนที่สอง และนายเกรียงพล พัฒนรัฐ เป็นกรรมการและเลขานุการ มีการประชุมทั้งสิ้น ๕ ครั้ง คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้ดำเนินการศึกษาเรื่องดังกล่าวเสร็จเรียบร้อยแล้ว จึงขอรายงานผลการศึกษาดังต่อไปนี้

ความเป็นมา

นายนิรันดร์ ประดิษฐ์กุล และนายอภิรัตน์ ศิวพรพิทักษ์ สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร ได้เสนอญัตติขอให้สภากรุงเทพมหานครตั้งคณะกรรมการวิสามัญศึกษาปรับปรุงโครงสร้างการโอนภารกิจด้านการควบคุมอาคารจากสำนักงานโยธาให้ไปอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักผังเมือง เนื่องจากเห็นว่าภารกิจด้านควบคุมอาคารจำเป็นต้องดำเนินการให้สอดคล้องและอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์และเงื่อนไขของกฎกระทรวงผังเมืองรวม ซึ่งเป็นกฎหมายแม่บทโดยเคร่งครัด หากมีการปรับปรุงโครงสร้างดังกล่าวโดยโอนกองควบคุมอาคารมาอยู่ในสำนักผังเมืองจะทำให้การปฏิบัติงานมีเอกภาพและสามารถบูรณาการการจัดการเมืองและกำหนดทิศทางการเจริญเติบโตของเมืองได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อีกทั้งยังสอดคล้องกับโครงสร้างงานด้านผังเมืองของรัฐบาลด้วย

กรอบการศึกษา

๑. ผลการศึกษาวิจัยของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ปี ๒๕๕๓

กรุงเทพมหานครได้มอบหมายให้สาขาวิชารัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ทำการวิจัยเรื่อง “โครงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร” ระหว่างเดือนกันยายน ๒๕๕๒ ถึงเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๓ โดยมีผลการศึกษาโดยสรุปว่า กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับบทบาท ภารกิจ หน้าที่ เพื่อให้เป็นองค์กรที่มีสมรรถนะสูง และเป็นองค์กรที่มีธรรมาภิบาล โดยการศึกษา “สำนักผังเมืองและการโยธา” รวมสำนักผังเมืองและสำนักการโยธาเข้าด้วยกัน เนื่องจากภารกิจของทั้งสองสำนักมีความเกี่ยวข้องกันอย่างใกล้ชิดในเชิงของความต่อเนื่องของภารกิจ โดยการวางผังเมืองเป็นเรื่องของการคาดการณ์อนาคตและมีการวางแผนเพื่อให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างเหมาะสมกับการขยายตัวของเมืองมหานคร ในขณะที่งานด้านโยธาธิการ เป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกฎเกณฑ์มาตรฐานการก่อสร้างอาคารให้เหมาะสม ปลอดภัยและเป็นไปตามผังเมืองที่กำหนดได้ ดังนั้น การให้งานด้านผังเมืองและโยธาธิการมารวมอยู่ด้วยกันจะก่อให้เกิดเอกภาพการบริหารมากกว่าแยกกันอยู่

๒. การปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ของสำนักการโยธาและสำนักผังเมือง

๒.๑ การปรับปรุงอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกรุงเทพมหานครในปี ๒๕๕๕ เป็นการดำเนินการตามแผนการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังของหน่วยงาน ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างการบริหารราชการและอัตรากำลังที่เหมาะสม สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่และภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป โดยมีคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลัง ๓ ปี ของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่พิจารณาทบทวนและปรับปรุงภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกรุงเทพมหานครให้เกิดความชัดเจนไม่ซ้ำซ้อนกัน

แผนการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลังของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร กำหนดรูปแบบการดำเนินการ ขอบเขตและวิธีการศึกษา และระยะเวลาดำเนินการ โดยรูปแบบการดำเนินการเป็นการพิจารณาทบทวนเฉพาะภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ที่ความรับผิดชอบของหน่วยงาน โดยพิจารณาจากภารกิจตามกฎหมาย ภารกิจตามยุทธศาสตร์หรือนโยบายของผู้บริหาร ภารกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และภารกิจที่เพิ่มขึ้น และรวมงานที่มีลักษณะที่คล้ายคลึงกันรวมไว้ด้วย โดยจำแนกลักษณะของกลุ่มภารกิจเป็นจำนวน ๗ กลุ่มภารกิจ ได้แก่

๑. กลุ่มภารกิจด้านยุทธศาสตร์บริหารจัดการ
๒. กลุ่มภารกิจด้านสังคม การศึกษาและวัฒนธรรม
๓. กลุ่มภารกิจด้านการปกครองและรักษาความสงบเรียบร้อย
๔. กลุ่มภารกิจด้านเศรษฐกิจ การคลังและงบประมาณ
๕. กลุ่มภารกิจด้านการบริหารทรัพยากรบุคคล
๖. กลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค
๗. กลุ่มภารกิจด้านสาธารณสุข และสิ่งแวดล้อม

โดยกลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค ประกอบด้วย สำนักการระบายน้ำ สำนักการจราจร และขนส่ง สำนักการโยธา สำนักผังเมือง และฝ่ายโยธา สำนักงานเขต

๒.๒ คณะทำงานทบทวนและปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกลุ่มภารกิจ ด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค มีมติในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๕๕ ดังนี้

๒.๒.๑ การพิจารณาภารกิจหลัก

สำนักผังเมือง มีภารกิจหลักดังนี้

- ด้านการวางผังเมือง
- ด้านการควบคุมอาคาร
- ด้านการวางผังเมืองและฟื้นฟูเมือง
- ด้านนโยบายและบริหารจัดการ

สำนักการโยธา มีภารกิจหลักดังนี้

- ด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน
- ด้านการบำรุงรักษาโครงข่ายถนน
- ด้านบำรุงรักษาอาคาร สถานที่ และยานพาหนะ
- ด้านนโยบายและบริหารจัดการ

๒.๒.๒ การพิจารณาภารกิจที่เปลี่ยนแปลง

คณะทำงานฯ มีความเห็นในประเด็นภารกิจด้านการควบคุมอาคาร ดังนี้

“งานด้านการควบคุมอาคารของสำนักการโยธา เห็นควรมอบให้สำนักผังเมืองดำเนินการ เนื่องจากผังเมืองเป็นกรอบชี้แนะในการพัฒนาเมือง เป็นกฎหมายที่ควบคุมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน และกำหนดมาตรการการควบคุม เพื่อควบคุมการขยายตัวของเมืองให้เป็นไปตามแผนผังและข้อกำหนดของผังเมืองรวม ว่าพื้นที่ใดอนุญาตให้ดำเนินการอนุญาต หากนำภารกิจการควบคุมอาคารมาไว้ที่สำนักผังเมือง จะทำให้ผังเมืองมีประสิทธิภาพในการควบคุมและบังคับใช้ให้เป็นรูปธรรม โดยเป็นทั้งหน่วยงานในการวางกรอบการพัฒนา หน่วยงานควบคุมกำกับ ดูแล ในการอนุญาตให้ดำเนินการในพื้นที่ และเป็นหน่วยงานที่ออกมาตรการในการอนุญาตให้กฎหมายมีผลบังคับใช้ โดยอาศัยกฎกระทรวงให้ใช้บังคับผังเมืองรวม และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เป็นเครื่องมือให้ผังเมืองเกิดประสิทธิภาพ

๒.๓ การพิจารณาของคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างและอัตรากำลัง ๓ ปี ของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร มีประเด็นที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๒.๓.๑ การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๕

มีมติเห็นชอบการพิจารณากรอบภารกิจที่เปลี่ยนแปลงของกลุ่มภารกิจด้านโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภค

สำนักการโยธา ภารกิจด้านการควบคุมอาคาร ควรกำหนดให้เป็นหน้าที่ของสำนักผังเมือง เพื่อให้การควบคุมและบังคับใช้พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒ เกิดประโยชน์สูงสุด ประชาชนและหน่วยงานต่างๆ ได้รับความสะดวกและสามารถติดต่อขอรับบริการหรือประสานงานได้ภายในหน่วยงานเดียวกัน รวมทั้งสามารถปรับปรุงแผนที่ทางภูมิศาสตร์ให้เป็นปัจจุบัน

จากมติที่ประชุมดังกล่าว สำนักการโยธาได้มีหนังสือที่ กท ๐๙๐๑/๒๘๐๑ ลงวันที่ ๖ มิถุนายน ๒๕๕๕ ขอทบทวนการปรับปรุงภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนัก โดยให้เหตุผลโดยสรุปว่า

การปฏิบัติงานด้านการควบคุมอาคารที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายผังเมือง กองควบคุมอาคารได้นำข้อกำหนดต่างๆ ตามกฎหมายผังเมืองเป็นกรอบในการพิจารณาตามกฎหมายควบคุมอาคารอยู่แล้ว และนอกจากนี้ การตรวจสอบด้านควบคุมอาคารยังมีกฎหมายหลายฉบับที่ต้องพิจารณาตรวจสอบและประสานงานกับหน่วยงานภายนอกสำนักงานโยธาอีก เช่น สำนักงานระบายน้ำ สำนักงานจราจรและขนส่ง สำนักงานเขตต่างๆ สำนักผังเมืองจึงเป็นเพียงหน่วยงานที่สำนักงานโยธาประสานหน่วยงานหนึ่งเท่านั้น นอกจากนี้ยังต้องมีการประสานงานกับองค์กรวิชาชีพวิศวกรรม สถาปัตยกรรม การที่กองควบคุมอาคาร สังกัดสำนักงานโยธา จะทำให้ปฏิบัติหน้าที่เกี่ยวข้องเชื่อมโยงกับหน่วยงานอื่นๆ ได้รับความสะดวกและความร่วมมืออย่างดี

๒.๓.๒ การประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๔ พฤษภาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้พิจารณาทบทวนมติที่ประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๕ และมีมติ ดังนี้

๑. เห็นชอบให้ภารกิจด้านการควบคุมอาคารเป็นหน้าที่ของสำนักงานโยธา เช่นเดิม
๒. มอบให้สำนักงานกฎหมายและคดียกร่างคำสั่งเสนอผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครลงนาม เพื่อมอบให้
 - ๒.๑ ผู้อำนวยการเขตมีอำนาจกระทำการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกับอาคารทุกประเภทที่ตั้งอยู่ในพื้นที่รับผิดชอบ (ยกเว้นอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ)
 - ๒.๒ ผู้อำนวยการสำนักงานโยธารับผิดชอบกระทำการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคารกับอาคารประเภทอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พิเศษ

ผลการศึกษา

จากการศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์ปัจจุบันในการดำเนินการ บทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักงานโยธาและสำนักผังเมือง ตลอดจนศึกษาข้อมูลการพิจารณาปรับปรุงภารกิจ อำนาจหน้าที่ของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร ผลการศึกษาวิจัยโครงการปรับปรุงโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานครของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช ตลอดจนเปรียบเทียบข้อดีข้อเสียและประสิทธิภาพการให้บริการประชาชนกรณีการโอนภารกิจด้านการควบคุมอาคารจากสำนักงานโยธาให้ไปอยู่กับสำนักผังเมืองแล้ว ที่ประชุมมีฉันทามติว่า หากพิจารณาในเชิงด้านวิชาการเห็นควรให้กองควบคุมอาคารอยู่ในสังกัดสำนักผังเมือง แต่เมื่อพิจารณาในทางปฏิบัติ ซึ่งสำนักงานโยธามีภารกิจบทบาท อำนาจหน้าที่ที่ต้องดำเนินการซึ่งอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์เงื่อนไขของกฎกระทรวง และการตรวจสอบด้านควบคุมอาคารยังมีกฎหมายหลายฉบับที่ต้องพิจารณาตรวจสอบและประสานงานกับหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานระบายน้ำ สำนักงานจราจรและขนส่ง และสำนักงานเขต นอกจากนี้ยังต้องมีการประสานงานกับองค์กรวิชาชีพวิศวกรรม สถาปัตยกรรม ซึ่งมีความเชื่อมโยงกัน รวมทั้งภารกิจด้านการควบคุมอาคารซึ่งประกอบด้วย งานอนุญาตอาคาร งานควบคุมการใช้อาคาร งานตรวจสอบการก่อสร้าง ดัดแปลง รื้อถอน หรือเคลื่อนย้ายอาคาร และการตรวจสอบอาคาร หากพิจารณาถึงความคล่องตัวในการปฏิบัติงานในปัจจุบันควรอยู่ที่สำนักงานโยธา หากนำภารกิจด้านการควบคุมอาคารให้สำนักผังเมืองรับผิดชอบ อาจกระทบกับการทำงานด้านผังเมือง และกระทบการควบคุมอาคารในภาพรวมของกรุงเทพมหานครได้ จึงเห็นว่า กองควบคุมอาคารยังควรอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานโยธา

ข้อเสนอแนะ

๑. เห็นควรให้สำนักการโยธาและสำนักผังเมืองมีการทำงานเชิงบูรณาการมากขึ้น โดยควรมีการหารือร่วมกันในการกำหนดขั้นตอนวิธีการเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร พร้อมทำความเข้าใจกับสำนักงานเขต เพื่อให้ภารกิจด้านการควบคุมอาคารมีทิศทางเดียวกัน เกิดประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และประโยชน์ต่อประชาชนให้ได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็วยิ่งขึ้น

๒. เห็นควรให้มีการติดตามการปฏิบัติและประเมินผล ตามมติคณะกรรมการปรับปรุงโครงสร้างและอัตราค่าสิ่ง ๓ ปี ของหน่วยงานกรุงเทพมหานคร ครั้งที่ ๓/๒๕๕๕ เมื่อวันที่ ๑๔ มิถุนายน ๒๕๕๕ กรณีมอบให้สำนักงานกฎหมายและคดีร่างคำสั่งเสนอผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามข้อ ๒.๑ และ ๒.๒ ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ดำเนินการออกคำสั่งกรุงเทพมหานคร ที่ ๓๖๙/๒๕๕๖ ลงวันที่ ๒๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๖ เรื่อง มอบอำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร ซึ่งประกาศราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๖ ว่าสมควรปรับปรุงส่วนใดหรือไม่ เพียงใด

๓. เห็นควรให้มีการปรับปรุงภารกิจ บทบาท อำนาจหน้าที่ของสำนักผังเมืองให้สอดคล้องกับทิศทางการเจริญเติบโตของเมืองในอนาคตต่อไป

(นายนิรันดร์ ประดิษฐกุล)
ประธานคณะกรรมการกวิสามัญฯ