

3 ความท้าทาย จำกัดฝืน ตีกรอบผู้ว่าฯ กทม.

เจณิตตา จันทวงษา

Highlights

- แม้กรุงเทพฯ เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ แต่อำนาจของผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ ยังมีอย่างจำกัด โครงสร้างการบริหารเมืองยังอยู่ภายใต้รัฐธรรมนูญ ทำให้ผู้ว่าฯ เป็นได้เพียง 'นักประสานงาน' ข้ามหน่วยงาน
- จากงบประมาณรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกว่า 1 แสนล้าน ผู้ว่าฯ มีอำนาจบริหารได้จริงเพียง 2 หมื่นล้านเท่านั้น เนื่องจากหลายส่วนถูกล็อกไว้ใช้ตามภารกิจที่ส่วนกลางกำหนดไว้แล้ว
- ทางออกในระยะยาวคือการ 'ยกเครื่อง' โครงสร้างอำนาจบริหาร กรุงเทพฯ ลดอำนาจส่วนกลางลง ทวงคืนอำนาจท้องถิ่น เพื่อให้การบริหารและพัฒนาเมืองเกิดขึ้นได้จริง



การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2565 ที่ผ่านมา เราได้เห็น ผู้สมัครมากหน้าหลายตาต่างแข่งขันกันนำเสนอ นโยบายเพื่อพัฒนาเมืองหลวงแห่งนี้ บรรยากาศ การหาเสียงอันคึกคักสร้างความหวังให้ชาว กทม. ว่าพวกเขาจะได้ผู้ว่าฯ ที่สามารถเข้ามาแก้ ปัญหาเรื่องใหญ่ๆ ของ กทม. และสร้างการ เปลี่ยนแปลงได้จริง

ผู้ว่าฯ กทม. จะเป็นตำแหน่งผู้บริหาร หน่วยงานท้องถิ่นที่ยิ่งใหญ่และมีอำนาจกว้างขวาง กว่าท้องถิ่นอื่น เพราะ กทม. เป็นองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (อปท.) เต็มพื้นที่ ไม่มีส่วนภูมิภาคซ้ำ ซ้อนอย่างต่างจังหวัด ผู้บริหารมาจากการเลือก ของประชาชนโดยตรง และยังดูแลประชากรเกิน 10 ล้านคนหากนับรวมประชากรแฝง

แต่โจทย์ยากของว่าที่ผู้ว่าฯ กทม. คือ โครงสร้าง การบริหารและกฎกติกาของ กทม. ซึ่งหลายส่วนยัง ผูกขาดอำนาจไว้ที่รัฐบาลและราชการส่วนกลาง ใน ขณะที่ผู้ว่าฯ กทม. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของ ประชาชนไม่มีอำนาจเต็มในการบริหารงานพื้นฐาน หลายอย่างที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตของ ประชาชน กทม. โดยตรง

101 PUB – 101 Public Policy Think Tank วิเคราะห์ข้อจำกัดของอำนาจบริหาร กทม. ใน 3 ประเด็นใหญ่ที่ผู้ว่าฯ กทม. สมัยหน้าจะต้องรับมือ และผลักดันเพื่อแก้ปัญหาเชิงโครงสร้างนี้ร่วมกับ สังคม เพื่อสร้างเมืองที่บริหารได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตอบสนองเสียงเรียกร้องของประชาชนที่เลือก เข้ามาได้อย่างเต็มที่



ท้องถิ่นรูปแบบ ‘พิเศษ’ แต่ อำนาจหน้าที่ของผู้ว่าฯ กทม. ‘ไม่พิเศษ’

อำนาจหน้าที่ในมือของผู้ว่าฯ ครอบคลุม
ชีวิตหลายด้านของชาวกรุงเทพฯ¹ ไล่เรียงตั้งแต่

• อำนาจบริหารงบประมาณ

ในปี 2565 อยู่ที่ราว 99,614 ล้านบาท แบ่งเป็นงบ
ประมาณรายจ่ายประจำปี 78,979 ล้านบาท และเงิน
อุดหนุนจากรัฐบาลอีก 20,635 ล้านบาท ซึ่งทั้งหมด
นี้จะถูกนำไปใช้ดำเนินการกิจและนโยบายของ
กรุงเทพฯ

• อำนาจบริหารบุคลากร

จำนวนทั้งสิ้น 86,415 คน เป็นข้าราชการ กทม.
38,533 คน ส่วนใหญ่สังกัดในสำนักงานแพทย์
สำนักอนามัย และสำนักป้องกันและบรรเทา
สาธารณภัย และมีบุคลากรที่เป็นลูกจ้างประจำ
32,740 คน และลูกจ้างชั่วคราวอีก 15,122 คน ซึ่ง
สังกัดส่วนกลางและเขตต่างๆ ใน กทม.

• อำนาจบริหารการศึกษา

ครอบคลุมตลอดเส้นทางพัฒนาการของเด็กและ
เยาวชนในกรุงเทพฯ ตั้งแต่การดูแลศูนย์รับเลี้ยง
เด็กกลางวันจำนวน 12 แห่ง (มีเด็กราว 700 คน)
ศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียนหรือศูนย์เด็กเล็ก
291 แห่ง (มีเด็ก 19,086 คน) โรงเรียนสังกัด กทม.
437 แห่ง มีนักเรียนรวม 261,160 คน กทม. ยัง
บริหารจัดการระบบนิเวศเพื่อการพัฒนาเด็กอีก
หลายส่วน เช่น ห้องสมุดประชาชน ศูนย์ฝึกอาชีพ
พิพิธภัณฑ์เด็กและพิพิธภัณฑ์ท้องถิ่น เป็นต้น

• อำนาจจัดการถนน ทางเท้า คลอง

บนถนนสายหลัก ถนนสายรอง และถนนโครงข่าย
จราจร กินระยะทางรวมมากกว่า 3,760 กิโลเมตร
โดยเป็นนอโมงค์ทางลอดรถยนต์และคนเดินกว่า 3.3
กิโลเมตร ทางต่างระดับ 7.5 กิโลเมตร และสะพาน
ข้ามทางแยก 37.3 กิโลเมตร ตลอดจนหน้าที่ดูแล
คลอง ลำราง ลำกระโดงคิดเป็นระยะทางรวม 2,741
กิโลเมตร

• อำนาจจัดการขยะและสวนสาธารณะ

ปริมาณขยะที่ต้องจัดการต่อวันมากถึง 10,000 ตัน
(ปี 2558-2562) มีภาระค่าใช้จ่ายรวม 7,000 ล้าน
ตลอดเส้นทางการจัดการขยะทั้งจัดเก็บ ขนย้าย
และกำจัด อีกส่วนหนึ่งคืออำนาจการดูแลสวน
สาธารณะ ซึ่งมีสวนสาธารณะภายใต้สังกัด กทม.
ที่ประชาชนสามารถใช้งานได้จริงอยู่ 40 แห่ง พื้นที่
รวม 4,012 ไร่

ทว่า อำนาจของผู้ว่าฯ กทม. อาจไม่ได้
‘พิเศษ’ อย่างที่ใครหลายคนคิด อุปสรรคสำคัญคือ
‘โครงสร้างอำนาจการบริหาร’ ของกรุงเทพฯ ยังอยู่
ภายใต้รัฐธรรมนูญ มัดมือมัดเท้าผู้ว่าฯ
ไม่ให้ถืออำนาจเต็มในการบริหารเรื่องพื้นฐาน
หลายด้านได้เอง ผู้ว่าฯ จึงต้องเล่นบทบาทเป็น ‘นัก
ประสานงาน’ ข้ามหน่วยงาน หรือผู้ทำตาม มติ
ส่วนกลางเสมอมา ไม่สามารถเปลี่ยนกรุงเทพฯ ได้
ตามนโยบายที่หาเสียงไว้ได้อย่างเต็มที่

แผนภูมิที่ 1

อำนาจสำคัญในมือผู้ว่าฯ กทม.



ที่มา รวบรวมโดย 101 PUB



บริหารงบประมาณอย่างไรเมื่อใช้งบได้จริง 2 หมื่นล้าน?

จากที่กล่าวไปข้างต้นว่า กทม. มีงบประมาณที่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลทั้งสิ้น 99,614 ล้านบาท เงินจำนวนนี้เยอะกว่างบประมาณรายจ่ายและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ทั้ง 76 แห่งของประเทศไทยรวมกัน ซึ่งมีค่าราว 56,000 ล้านบาท²

แต่ในความเป็นจริง ผู้ว่าฯ กทม. ไม่มีอำนาจจัดสรรงบประมาณแสนล้านนี้เพื่อขับเคลื่อนนโยบายในกรุงเทพฯ มากเท่าไรนัก เมืองงบประมาณกว่า 7.6 หมื่นล้านหรือ 77% ของงบทั้งหมด 'ถูกล็อก' ไว้ใช้จ่ายตามภารกิจที่ส่วนกลางกำหนด และเหลือให้ผู้ว่าฯ บริหารได้จริงแค่ 23,249 ล้านบาทเท่านั้น

“ผู้ว่าฯ กทม. ไม่มีอำนาจจัดสรร
 งบประมาณแสนล้านนี้เพื่อขับเคลื่อน
 นโยบายในกรุงเทพฯ มากเท่าไรนัก
 เมื่องบประมาณกว่า 7.6 หมื่นล้านหรือ
 77% ของงบทั้งหมด ‘ถูกล็อก’ ไว้ใช้ง่าย
 ตามภารกิจที่ส่วนกลางกำหนด”

งบประมาณก้อนใหญ่จำนวน 28,387
 ล้านบาท ที่ กทม. ตั้งไว้เป็นรายจ่ายด้านบุคลากร
 ทั้งเงินเดือน ค่าจ้าง และค่าตอบแทน 21,112 ล้าน
 บาท และงบแฝงด้านบุคลากร

เช่น เงินบำเหน็จบำนาญ และเงินช่วยข้าราชการ
 และลูกจ้าง ที่ซ่อนอยู่ในงบกลางอีก 7,275
 ล้านบาท ยิง กทม. มีบุคลากรภายใต้สังกัดมาก
 งบส่วนนี้ก็ยิ่งพอกพูน

ที่สำคัญคือ เงินจำนวนอีก 25,018 ล้าน
 บาทจากงบทั้งหมดที่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาล
 ยัง ถูกกำหนดให้ใช้ในนโยบายที่ส่วนกลางมอบ
 หมาย โดยที่ กทม. ไม่สามารถตัดสินใจได้เอง อาทิ
 เงินอุดหนุนการศึกษา อาหารกลางวัน นมโรงเรียน
 และเบี้ยผู้สูงอายุ รวมถึงงานก่อสร้างต่างๆ รวม
 20,635 ล้านบาท รวมกับงบกลางที่ตั้งเพื่อสำหรับ
 ค่าใช้จ่ายในงานฝากจากรัฐบาลอีก 4,383 ล้านบาท

แผนภูมิที่ 2

งบประมาณ กทม. ปี 2565



ที่มา กรุงเทพมหานคร เอกสารงบประมาณฉบับที่ 1 งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565

นอกจากไม่มีอิสระจัดการงบอย่างเต็มที่แล้ว กทม. ยังต้องเจอกับงบผูกพันข้ามปี ที่ใช้ไปกับการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานอย่างระบบระบายน้ำ ถนน อุโมงค์ และค่าฝังกลบขยะ มูลค่ารวม 15,458 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2565 (ก่อนที่ตัวเลขงบผูกพันจะขึ้นเป็น 29,211 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2566) นอกจากนี้ กทม. ต้องจ่ายคืนเงินสะสมที่เบิกไปก่อนหน้า 6,002 ล้านบาท และตั้งงบกลางเพื่อจ่ายเงินสำรองอีก 1,500 ล้านบาท

ดังนั้น งบประมาณที่ใช้ได้จริงจะเหลืออยู่เพียง 23,249 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2565 เนื่องจากหลายส่วนถูกล็อกไว้ล่วงหน้าแล้ว งบประมาณที่ใช้ได้จริงอย่างจำกัดจำเขี่ยนี้จึงเป็นโจทย์ท้าทายสำหรับผู้ว่าฯ คนต่อไปว่า จะสามารถปลดล็อกข้อจำกัดด้านงบประมาณนี้ได้หรือไม่อย่างไร เพื่อให้สามารถลงทุนพลิกโฉมกรุงเทพฯ ดังที่หาเสียงไว้ได้จริง



จัดบริการสาธารณะอย่างไร เมื่อไม่มีอำนาจเต็มมือ?

การจัดการบริการสาธารณะเป็นประเด็นนโยบายสำคัญที่ผู้ทำชิงตำแหน่งผู้ว่าฯ เกือบทุกคนต่างไม่พลาดที่จะเสนอตัวเข้าแก้ไขและพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณะเหล่านี้เพื่อคนกรุงเทพฯ ทั้งเรื่องพื้นฐานอย่างการปรับปรุงถนน จัดระเบียบทางเท้า คูคลอง ไปจนถึงการเชื่อมโยงระบบเดินทางขนส่งมวลชนทั้งหมด

หากว่ากันตามตรง นโยบายเหล่านี้ไม่ใช่เรื่องใหม่ ไม่ว่าจะการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เวียนมากี่ครั้ง นโยบายหาเสียงเพื่อแก้ปัญหาเรื้อรังของ กทม. อย่าง รถติด น้ำท่วม ทางเท้าไม่เรียบ หรือขนส่งมวลชนไม่ครอบคลุมทุกพื้นที่ ก็ยังคงปรากฏให้เห็นเป็นประจำ เหตุส่วนหนึ่งมาจากการที่ กทม. ไม่มีอำนาจจัดการเหนือพื้นที่อย่างเต็มที่กำลัง ช้ำยังต้องแบ่งพื้นที่ดูแลกับ ‘เจ้าภาพ’ หลายราย ทำให้การจัดการบริการสาธารณะอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปได้ยากขึ้น

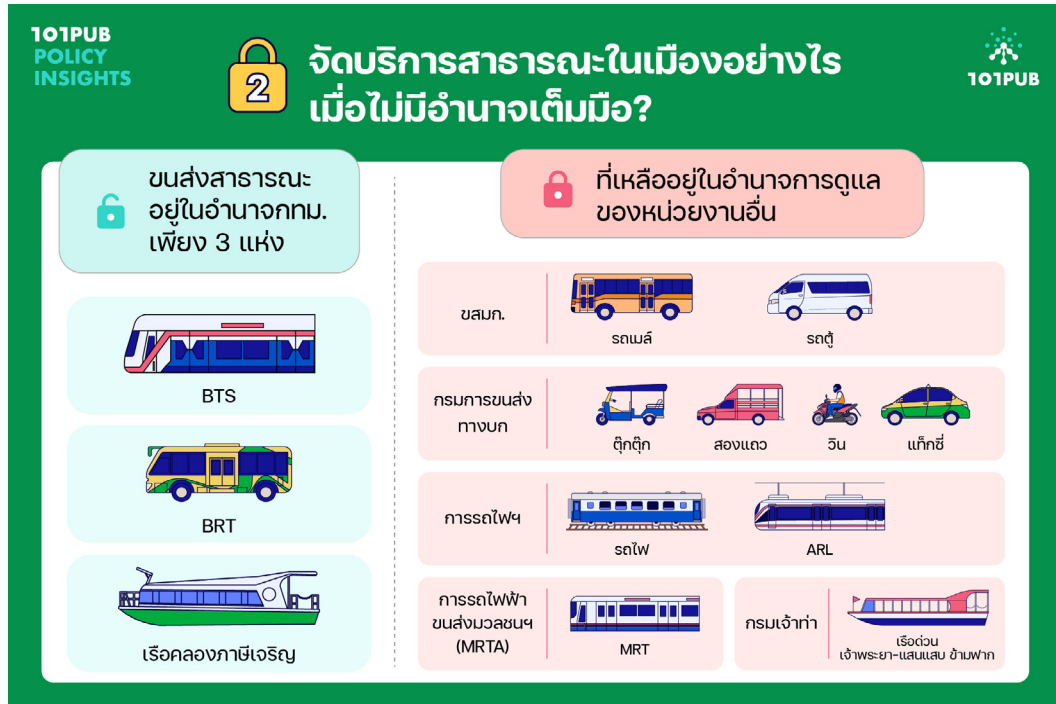
ตัวอย่างที่เห็นได้ชัดคือ อำนาจในการจัดการระบบขนส่งมวลชน ปัจจุบัน กทม. มีอำนาจดูแลแค่ 3 ประเภท ได้แก่ รถไฟฟ้า BTS (เฉพาะสายสีเขียว) รถโดยสารด่วนพิเศษ (BRT) และเรือโดยสารคลองภาษีเจริญ



สายไฟที่ไม่เป็นระเบียบเหล่านี้สามารถพบได้ทั่วไปในกรุงเทพฯ มีสายหลายประเภทปะปนกันและมีเจ้าภาพหลายฝ่าย ทั้งการไฟฟ้า กสทช. และกทม.

แผนภูมิที่ 3

หน่วยงานเจ้าภาพของขนส่งมวลชนรูปแบบต่างๆ ในกรุงเทพฯ



ที่มา รวบรวมโดย 101 PUB

ในขณะที่ขนส่งมวลชนอื่นๆ มีหน่วยงานเฉพาะเป็นผู้รับผิดชอบทั้งสิ้น (แผนภูมิที่ 3) ไม่ว่าจะเป็น 'รถเมล์' ขนส่งมวลชนหลักของคนกรุงเทพฯ ที่ดูแลโดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (ขสมก.) สังกัดกระทรวงคมนาคม ส่วนการจัดการสายรถเมล์ก็เป็นหน้าที่ของกรมการขนส่งทางบก จึงกลายเป็นว่าหน้าที่ของ กทม. เหลือเพียงการปรับปรุงและติดตั้งป้ายรถเมล์ใหม่ ส่วนเรื่องใหญ่ๆ อย่างสภาพรถเมล์ที่ทรุดโทรม จำนวนรถ และเส้นทางการเดินรถที่ตกหล่นในหลายพื้นที่ กทม. ก็ไม่สามารถทำอะไรได้มากนักเพราะไม่มีอำนาจเพียงพอ

หาก กทม. ต้องการเดินรถที่ ขสมก. ถือใบอนุญาตแต่ไม่วิ่งหรือวิ่งไม่เพียงพอ ก็จะต้องไปขอสัมปทานร่วมวิ่ง และหากต้องการเปิดรถเมล์เส้นทางใหม่ของตัวเองก็ต้องขอใบอนุญาตจากกรมการขนส่งทางบก

ความย้อนแย้งอีกประการหนึ่งคือ แม้ กทม. จะรับผิดชอบการให้บริการเรือโดยสารคลองภาษีเจริญ แต่การบริหารระบบขนส่งทางน้ำที่เหลือ ทั้งเรือด่วนเจ้าพระยา เรือโดยสารคลองแสนแสบ เรือข้ามฟาก ตลอดจนโป๊ะเทียบเรือ กลับอยู่ในความดูแลของกรมเจ้าท่า ภายใต้กระทรวงคมนาคม ซึ่งเป็นผลพวงจากความล้มเหลวของการ

ถ่ายโอนภารกิจของราชการมาให้ กทม. ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น³ ที่เริ่มตั้งแต่ปี 2542 แต่กระทั่งปัจจุบันก็ยังไม่สำเร็จเสร็จสิ้น

อีกหนึ่งเรื่องใหญ่ใกล้ตัวคนกรุงเทพฯ คือการจัดระเบียบถนน ทางเท้า และคลอง ที่ กทม. เป็นผู้รับผิดชอบรวมระยะทางกว่า 6,500 กม. ซึ่งเป็นเรื่องที่ประชาชนเรียกร้องกันมายาวนานและเสียงดังหนาหูขึ้นเรื่อยๆ ลำพังการรับผิดชอบ

งานบำรุงรักษา ซ่อมแซม และจัดการขยะบนถนน และคลองที่มีผู้ใช้บริการจำนวนมหาศาลในกรุงเทพฯ ก็เป็นงานหินที่ใช้ทรัพยากรทั้งคนงบประมาณ และเวลามากอยู่แล้ว แต่การจัดระเบียบถนน ทางเท้า อาจยากยิ่งกว่า เพราะบนถนนและทางเดินเส้นหนึ่งมี 'ของ' หลายอย่างที่กีดขวางการสัญจรอย่างสะดวกปลอดภัยของผู้คน โดยไม่ได้อยู่ในอำนาจการบริหารของ กทม. แต่มีการซ้อนทับอำนาจของหลายฝ่าย (แผนภูมิที่ 4)

แผนภูมิที่ 4

องค์กรประกอบบนถนน ทางเท้า และหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแล



ที่มา รวบรวมโดย 101 PUB

ในแผนภูมิที่ 4 หากไล่ตั้งแต่บนสุดคือ เสา และสายไฟที่พันรุงรังจนกลายเป็นภาพจำของ กรุงเทพฯ (และประเทศไทย) ประกอบด้วย เสาและสายไฟฟ้าของการไฟฟ้านครหลวง สายสื่อสารของผู้ประกอบการโทรคมนาคม รับผิดชอบโดย กสทช. และสายสื่อสาร CCTV ของ กทม. ชัยบัลลง มาด้านล่างจะเห็นว่า แม้ กทม. จะรับผิดชอบ ท่อระบายน้ำ แต่ท่อน้ำประปาซึ่งฝังอยู่ข้างๆ นั้น เป็นการดูแลของการประปานครหลวง รวมทั้ง สิ่งของสารพัดบนทางเท้า อย่างป้ายรถเมล์ ตู้ไปรษณีย์ ป้อมตำรวจ หรือป้ายโฆษณา ก็ล้วนมี เจ้าภาพของตัวเองทั้งสิ้น ดังนั้น ภายใต้โครงสร้าง

อำนาจหน้าที่ปัจจุบัน การแก้ปัญหาถนนทางเท้า จึงไม่จบที่การประสานงานภายในหน่วยงาน กทม. แต่ยังมีโจทย์ยากอย่างการประสานความร่วมมือ กับเจ้าภาพหลากหลายฝ่าย

“ภายใต้โครงสร้างอำนาจหน้าที่ปัจจุบัน การแก้ปัญหาถนนทางเท้าจึงไม่จบที่การประสานงานภายในหน่วยงาน กทม. แต่ยังมีโจทย์ยากอย่างการประสานความร่วมมือกับเจ้าภาพหลากหลายฝ่าย”



บริหารงานอย่างไร ภายใต้ร่วม เงาหมหาดไทยและกรม.?

แม้มาจากการเลือกตั้ง แต่ผู้ว่าฯ กทม. มีสายบังคับบัญชาที่ขึ้นตรงกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ที่สำคัญคือ อำนาจการตัดสินใจขั้นสุดท้ายในหลายเรื่องเกี่ยวกับ กทม. โดยตรง ยังถูกผูกขาดไว้ที่ส่วนกลางอย่างมหาดไทยและคณะรัฐมนตรี (ครม.) (แผนภูมิที่ 5)

เรื่องที่ กทม. ไม่สามารถดำเนินการเองได้ หาก รมว. มหาดไทยไม่เห็นชอบ ได้แก่ การดึงบริการสาธารณะจากส่วนกลางมาบริหารเอง จนทำให้เกิดปัญหาการบริหารแบบแยกส่วน ขาดเอกภาพดังที่ได้กล่าวไปในข้อที่แล้ว การก่อตั้งหรือถือหุ้นในบริษัทที่ทำกิจการสาธารณูปโภค การมอบกิจการในอำนาจ กทม.

ให้เอกชนดำเนินการแทน ไปจนถึงการออกข้อกำหนดเพื่อใช้บังคับในกรณีที่ไม่ได้มีสภา กทม. หรือในกรณีฉุกเฉินที่ไม่สามารถเรียกประชุมได้⁴ ทั้งหมดนี้ต้องได้รับไฟเขียวจากมหาดไทยก่อนเท่านั้นผู้ว่าฯ จึงจะทำงานต่อได้

ยิ่งไปกว่านั้น การออกพันธบัตรท้องถิ่นที่มีเป้าหมายเพื่อระดมทุน หารายได้เพิ่มเติมของ กทม. เอง และการจัดทำผังเมืองเฉพาะระดับย่าน เพื่อพัฒนาเมืองตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่ อาทิ การคุมทัศนียภาพระดับย่านอย่างที่เห็นในโตเกียว หรือปารีส ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายว่าต้องผ่านความเห็นชอบจาก ครม. ก่อนจึงจะสามารถทำได้⁵

แผนภูมิที่ 5

อำนาจการอนุมัติและสั่งการในเรื่องที่เกี่ยวกับกรุงเทพฯ ของมหาดไทยและ ครม.





บริหารงานอย่างไร ภายใต้ร่มเงามหาดไทยและครม.





ทำไม่ได้ถ้ามหาดไทยไม่เห็นชอบ

- ดึงบริการสาธารณะมาบริหารเอง
- ก่อตั้ง/ถือหุ้นในบริษัทที่ทำกิจการสาธารณูปโภค
- มอบกิจการให้เอกชนดำเนินการ
- ตราชื่อกำหนดกม.
- รับมือกับสถานการณ์ฉุกเฉิน



ทำไม่ได้ถ้าครม. ไม่เห็นชอบ

- ออกพันธบัตรท้องถิ่น เพื่อเพิ่มรายได้ของกม. เอง
- จัดทำผังเมืองระดับย่าน ตามลักษณะเฉพาะของพื้นที่



มหาดไทยมีอำนาจยุบสภา กม. + ปลดส.ก.และผู้ว่าฯ

- เมื่อผู้ว่าฯ ดำเนินนโยบายขัดต่อกฎหมาย มติครม. หรือส่งผลเสียต่อกม.
- เมื่อผู้ว่าฯ หรือส.ก. ขาดคุณสมบัติ หรือมีผลประโยชน์ทับซ้อนกับเอกชน

ที่มา: พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2562; พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2562

ที่มา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร แก้ไข พ.ศ. 2562; พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น; พ.ร.บ. ผังเมือง พ.ศ. 2562

รวม. มหาดไทยยังมีอำนาจสั่งยับยั้งการกระทำของผู้ว่าฯ หากเห็นว่าเป็นการกระทำที่ขัดต่อกฎหมาย มติ ครม. หรือทำให้เกิดผลเสียต่อ กทม. โดยไม่ต้องนำเรื่องเข้ากระบวนการยุติธรรมดังวิถีปฏิบัติของประเทศอื่น

อำนาจของมหาดไทยยิ่งกว้างขวางมากขึ้นอีก เดิมที อำนาจการตรวจสอบการบริหารกรุงเทพฯ อยู่ที่ประธานสภา กทม. ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของ ส.ก. และประชาชน โดย รวม. มหาดไทยมีบทบาทกำกับดูแลเท่านั้น แต่การ

แก้ไข พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ในปี 2562 ได้เพิ่มอำนาจมหาดไทย

ในการยุบสภา กทม. หากผู้ว่าฯ กทม. และสภา กทม. ขัดแย้งกันจนสร้างความเสียหายให้แก่ กทม. รวมทั้งมีอำนาจเต็มในการสอบสวน ตรวจสอบคุณสมบัติ วินิจฉัย และสั่งปลดทั้ง ส.ก. และผู้ว่าฯ ได้เอง หากมี 'ข้อสงสัย' ในคุณสมบัติหรือพบว่า มีผลประโยชน์ทับซ้อนกับเอกชน โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีการปรากฏดังที่เคยระบุไว้ใน พ.ร.บ. ฉบับเดิม⁶

แม้ผู้ว่าฯ กทม. จะบริหารงานได้เก่งกาจมากแค่ไหน แต่หากโครงสร้างอำนาจและกฎหมายยังเปิดช่องให้รัฐบาลส่วนกลางมีอิทธิพลและอำนาจล้นลูกการตัดสินใจเรื่องสำคัญที่ผู้ว่าฯ กทม. ควรทำได้เองอยู่เช่นนี้ เราก็ไม่อาจแน่ใจได้นักว่าผู้ว่าฯ กทม. จะสามารถเดินหน้าเปลี่ยนแปลงเมืองหลวงแห่งนี้ได้มากน้อยเพียงใด



อนุพงษ์ เผ่าจินดา รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (พ.ศ. 2557-ปัจจุบัน) มีอำนาจกำกับดูแลการบริหารงานของผู้ว่าฯ กทม. รวมถึงสามารถสั่งยับยั้งนโยบาย ตรวจสอบคุณสมบัติ และสั่งปลดผู้ว่าฯ ได้



ทางออกระยะยาวไม่ใช่ หาผู้ว่าฯ ที่ประสานงานเก่ง แต่ต้องลดอำนาจส่วนกลาง เพิ่มอำนาจบริหารท้องถิ่น

นอกเหนือจากข้อจำกัดทั้ง 3 ข้อที่กล่าวมา ยังมีโจทย์อีกสารพัดเรื่องที่ผู้ว่าฯ กทม. ต้องรับมือ ไม่ว่าจะเป็น การรับฟังเสียงและสื่อสารประชาชน ในเขตอย่างลงลึกจะเกิดขึ้นอย่างไร ในสภาวะที่ขาดสภาเขตและสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) อันเป็นผลจากการการสั่งงดเลือกตั้ง ส.ข. ไปอย่างไม่มีกำหนดโดย คสช.⁷ จากเดิมที่ ส.ข. รับหน้าที่เป็นข้อต่อสำคัญที่สะท้อนความต้องการของประชาชนในเขตไปสู่สภา กทม. และสำนักงานเขต

หรือโจทย์อีกข้อหนึ่งคือ การทำงานภายใต้แผนพัฒนากรุงเทพฯ และยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี

ซึ่งล่าสุดแผนพัฒนาเมืองระยะ 20 ปี ตั้งแต่ปี 2561-2580 ได้ถูกกำหนดไว้แล้ว ผู้ว่าฯ กทม. จะสร้างสมดุลระหว่างแผนแม่บทเหล่านี้ที่ประกอบจากความเห็นของข้าราชการ นโยบายที่ตนหาเสียงไว้ และการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไร

แน่นอนว่า ข้อจำกัดเหล่านี้ไม่ใช่ข้ออ้างให้ผู้ว่าฯ กทม. ปิดความรับผิดชอบเพียงบอกว่าตน 'ไม่มีอำนาจมากพอ' แต่ต้องผลักดันการแก้ปัญหาโครงสร้างอำนาจบริหารของกรุงเทพฯ ลดอำนาจในมือรัฐบาลและส่วนกลางลง ทวงคืนอำนาจบริหารของท้องถิ่นกลับมา และทลายข้อจำกัดเหล่านี้



ชัชชาติ สิทธิพันธุ์ ผู้ชนะการเลือกตั้งที่ผ่านมาและเป็นผู้ว่าฯ กทม. คนที่ 17

ผู้ว่าฯ กทม. ในอนาคตจึงไม่ควรเป็นเพียงคนที่ประสานงานระหว่างฝ่ายต่างๆ ได้ดี แต่ควรมีอำนาจตัดสินใจ บริหารและพัฒนาเมืองได้ด้วยตนเองอย่างแท้จริง หากวันนี้เรายังไม่สามารถปฏิรูปโครงสร้างการบริหารและกฎระเบียบต่างๆ ได้ ความฝันที่จะเห็นกรุงเทพฯ เป็นเมืองที่รถไม่ติด ทางเท้าเรียบ ขนส่งมวลชนทันสมัยและครอบคลุม ก็คงเป็นเพียงความฝันต่อไป



ผู้วิจัยหลัก

เจนิตตา จันทวงษา

ติดต่อ

jenitta.jun@gmail.com

contact.101pub@gmail.com

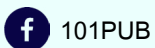
นักวิจัยนโยบายสาธารณะ 101 PUB ชอบคิด อ่าน เขียน และแลกเปลี่ยนกับผู้คนในเรื่องการเมือง สิทธิมนุษยชน และความยุติธรรมทางสังคม เชื่อว่านโยบายสาธารณะเป็นเรื่องของทุกคนและสร้างการเปลี่ยนแปลงในสังคมได้

รายการอ้างอิง

1. ดูข้อมูลเรื่องอำนาจบริหารของผู้ว่าฯ กทม. เพิ่มเติมที่ จักร คำแสง, “10 เรื่องสำคัญในอำนาจบริหารของผู้ว่าฯ กทม.,” The101.world, 7 เมษายน 2022, <https://www.the101.world/10-issues-bangkok-governor>
2. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, รายได้องค์การบริหารส่วนจังหวัด, กุมภาพันธ์ 2565, เข้าถึงเมื่อ 10 พฤษภาคม 2022, https://data.go.th/dataset/fit_d109
3. พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542, <http://www.local.moi.go.th/2009/pdf/aumnat2542.pdf>
4. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562, <https://bit.ly/3O5v9yp>
5. พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542; พ.ร.บ. การผังเมือง พ.ศ. 2562, http://subsites.dpt.go.th/edocument/images/pdf/doc_urban/11.pdf
6. ดูเพิ่มเติมที่ “เลือกตั้งท้องถิ่น : แก้กฏหมายลดจำนวน ส.ก. ให้อำนาจเต็มมหาดไทยตรวจสอบคุณสมบัติ.” โครงการอินเทอร์เน็ตเพื่อกฎหมายประชาชน (iLaw), 7 พฤศจิกายน 2562, เข้าถึงเมื่อ 11 พฤษภาคม 2022 <https://ilaw.or.th/node/5467>
7. พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2562 ระบุในบทเฉพาะกาล มาตรา 24 ระบุว่าไม่ให้นำมาตรา 71-80



101 PUB หรือ 101 Public Policy Think Tank - ศูนย์ความรู้นโยบายสาธารณะ
เพื่อการเปลี่ยนแปลง มุ่งทำงานวิจัยด้านนโยบายสาธารณะไทยในบริบทโลกใหม่
เราทำงานวิเคราะห์ ออกแบบ ขับเคลื่อน และสื่อสารนโยบายสาธารณะ บนฐาน
วิชาการ ฐานการพัฒนา และฐานประชาธิปไตย



101PUB



@101_PUB



@101_pub



contact.101pub@gmail.com