แนวทางการปกครองท้องถิ่นระดับเขตของกรุงเทพมหานคร ภายใต้แนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเอง*

District Administration Concept of Bangkok Metropolitan Administration Under The Local Self-Government Idea

ณพงศ์ มาลีหอม**

บทคัดย่อ

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวที่ไม่มีการบริหารราชราชการส่วนภูมิภาคทับซ้อนตลอดอาณาเขต ก่อตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 โดยกฎหมายได้กำหนดอำนาจของกรุงเทพมหานครไว้อย่างกว้างขว้างทั้งในส่วนของกรุงเทพมหานครเองโดยตรงและอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นที่ได้บัญญัติให้เป็นหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนความสามารถในการกำหนดนโยบาย สิทธิในการเลือกตั้งฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งเป็นรูปแบบการบริหารที่เปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมอย่างมาก แต่เมื่อเวลาผ่านไป กรุงเทพมหานครกลายเป็นมหานครที่มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรวดเร็ว นำพาผู้คนจำนวนมหาศาลจากทั่วประเทศเข้าอยู่อาศัยมหานครแห่งนี้ กรุงเทพมหานครจึงต้องรับรองความเจริญและปัญหาต่าง ๆ ไว้อย่างมากมาย จากข้อเท็จจริงดังกล่าว จึงเป็นที่มาในการศึกษาโครงสร้างการบริหารของกรุงเทพมหานครที่เหมาะสมโดยเฉพาะในระดับเขต เพื่อพิจารณาว่า มีประสิทธิภาพเพียงพอในการบริหารมหานครหรือไม่ ประกอบกับพิจารณาต่อไปว่ากรุงเทพมหานครมีกลไกและช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างไรตามแนวทางการกระจายอำนาจ ตลอดจนเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนที่ได้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

คำสำคัญ : การบริหารราชส่วนท้องถิ่น, การกระจายอำนาจ, กรุงเทพมหานคร

*** บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระเรื่อง แนวทางการปกครองท้องถิ่นระดับเขตของกรุงเทพมหานคร ภายใต้แนวคิดท้องถิ่นจัดการตนเอง**

**** นักศึกษาหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยรามคำแหง**

บทนำ

การเป็นศูนย์กลางความเจริญด้านต่าง ๆ ทำให้กรุงเทพมหานครต้องรองรับกับความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ เมื่อเปรียบเทียบกับขนาดพื้นที่ต่อจำนวนประชากรแล้ว พบว่า มีจำนวนประชากรที่หนาแน่นเกินห้าหมื่นคนจำนวน 45 เขต จากทั้งหมด 50 เขต (สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร, 2563) ซึ่งเทียบเคียงกับหลักเกณฑ์ประชากรที่สามารถจัดตั้ง “เทศบาลนคร” ได้ ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พุทธศักราช 2496 มาตรา 11 อีกทั้งยังมีจำนวนประชากรแฝงที่มากกว่าหลายเท่า จึงนับว่าเป็นความท้าทายอย่างยิ่งที่จะต้องจัดทำบริการสาธารณะให้มีคุณภาพทั่วถึง ท่ามกลางความเจริญเติบโตของสังคมระดับมหานครแห่งนี้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 253 ได้บัญญัติว่า *“...ในการดำเนินงานให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาท้องถิ่น และผู้บริหารท้องถิ่นเปิดเผยข้อมูลและรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบรวมตลอดทั้งมีกลไกให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย...”* แต่เมื่อพิจารณาแล้ว กลับพบว่าโครงสร้างการบริหารยังไม่สอดคล้องกับแนวทางที่รัฐธรรมนูญฯ กำหนดไว้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งขาดกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชน นอกจากนั้นยังพบว่าพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครฯ มีอุปสรรคเชิงโครงสร้างการบริหาร โดยสามารถพิจารณาได้ 2 ประเด็น ดังนี้

(1) กลไกระดับมหานครมีโครงสร้างรวมศูนย์อำนาจมากกว่ากระจายอำนาจ

โครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ในปัจจุบันมีลักษณะการรวมศูนย์อำนาจมากกว่าการกระจายอำนาจ ทำให้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินนโยบายต้องรอการสั่งการ อนุมัติ อนุญาต จากผู้ว่า-ราชการกรุงเทพมหานครเป็นหลัก ซึ่งการมอบอำนาจให้หัวหน้าหน่วยงาน ผู้อำนวยการสำนัก และผู้อำนวยการเขตมีค่อนข้างจำกัด การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครจึงยึดโยงกับอำนาจหน้าที่ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ อันส่งผลต่อการพัฒนาหรือการดำเนินการสานต่อนโยบายที่อาจไม่ทันต่อการเปลี่ยนแปลง ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 ได้วางหลักการบริหารราชการท้องถิ่นที่สำคัญไว้ว่า รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์ปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักการแห่งการปกครองตนเอง อย่างไรก็ตามในส่วนของกรุงเทพมหานครอาจเรียกได้ว่า เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการรวมอำนาจไว้ที่ท้องถิ่นเองอีกชั้นหนึ่ง

(2) กลไกระดับสำนักงานเขตขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

สำนักงานเขตเป็นส่วนราชการในพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน เหมาะที่จะจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้มากที่สุด แต่ยังไม่มีการการกำหนดถึงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการที่เปิดช่องทางให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการทำงานอย่างเพียงพอ เนื่องจากโครงสร้างการบริหารงานของเขตไม่มีผู้แทนจากประชาชนในพื้นที่อย่างแท้จริง มีเพียงการทำงานในรูปแบบของประชาคมเขต และคณะกรรมการชุมชน มีลักษณะคล้ายกับกฎหมายลักษณะปกครองท้องที่ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของกลไกภาครัฐมากกว่าผู้แทนประชาชน มีลักษณะเป็นตัวแทนที่ถูกจัดตั้งขึ้นจากรัฐ ทำให้การประสานงานในระยะยาวไม่รับทราบความต้องการของชุมชนหรือปัญหาของชุมชนที่เกิดขึ้นในฐานะผู้แทนของประชาชนอย่างแท้จริง อีกทั้งในส่วนโครงสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้อำนวยเขตกับผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ผู้อำนวยการเขตมีฐานะเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ มีสถานะเป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้งของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร ให้ทำหน้าที่บริหารราชการในเขต ตลอดจนบังคับบัญชาข้าราชการ และลูกจ้างภายในสำนักงานเขต เปรียบเสมือนกับโครงสร้างระดับ “อำเภอ” ของการบริหารราชการส่วนภูมิภาคมากกว่าการกระจายอำนาจ ดังนั้น การบริหาร

ราชการของผู้อำนวยการเขตจึงต้องรับผิดชอบในการบริหารงานต่อผู้บังคับบัญชามากกกว่าการรับผิดชอบต่อประชาชนในพื้นที่ตามโครงสร้างการบริหาร

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาแนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการตนเอง และการปกครองในระดับเขตของกรุงเทพมหานครตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560
2. เพื่อศึกษา ข้อดี ข้อเสีย ปัญหาอุปสรรค และโอกาส ในการสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยการปกครองระดับเขตในปัจจุบันพัฒนาไปสู่การเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่น

วิธีการดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) ประกอบด้วยกฎหมาย เอกสารวิชาการ งานวิจัย หนังสือ รายงานการประชุม เอกสารการสัมมนาที่เกี่ยวข้องกับจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการกระจายอำนาจ และเอกสารด้านรูปแบบการบริหารจัดการเขตของกรุงเทพมหานคร จากนั้นนำข้อมูลมาบรรยายหาความสอดคล้องกับแนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนสรุป และข้อเสนอแนะ

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยแบ่งออกเป็น 2 ประเด็นตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ดังนี้

ประเด็นแรก แนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการตนเอง และการปกครองในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร สอดคล้องตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 หรือไม่ อย่างไร

1) แนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการตนเอง กับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการปกครองท้องถิ่นเป็นส่วนหนึ่งของแนวคิดการกระจายอำนาจ และมีความสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากจะทำให้ฝ่ายบริหารทราบถึงความต้องการของประชาชน ให้มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย จะส่งผลดีต่อการนำนโยบายไปปฏิบัติให้บรรลุผลได้อย่างมีประสิทธิภาพ และนอกจากนี้ยังส่งผลดีในเรื่องของการใช้งบประมาณ สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้มากที่สุด โดยไม่เกิดปัญหาข้อร้องเรียนในภายหลัง ซึ่งปัญหาข้อร้องเรียนต่าง ๆ อาจนำมาซึ่งการต้องเปลี่ยนแปลงแก้ไข ในหลายครั้งต้องใช้งบประมาณในการแก้ไขจำนวนมากกว่างบประมาณลงทุนที่ใช้ลงทุนหรือดำเนินการไป กลับเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณมากขึ้น

แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในสังคมไทยมีความชัดเจนมากขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2540 นับได้ว่าเป็นฉบับแรกที่ได้มีบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้โดยตรงและให้อำนาจองค์กรปกครองท้องถิ่นอย่างแท้จริง หลักการของการบัญญัติให้ราชการส่วนกลางจำเป็นต้องมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีที่มาจากหลักธรรมาภิบาล (Good Governance) (ปธาน สุวรรณมงคล, 2558, หน้า 61) และพัฒนาไปสู่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญได้กำหนดให้รัฐต้องมีการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นสามารถที่จะพึ่งพาตนเองได้ มีอำนาจในการตัดสินใจในการดำเนินกิจการภายในท้องถิ่นของตนเองอย่างมีอิสระ ส่งผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวในการมีส่วนร่วมทางการเมืองมากขึ้น แต่ต่อมารัฐธรรมนูญฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกโดยคณะรัฐประหาร ต่อเนื่องมาสู่รัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 ก็สะดุดหยุดลงจากการทำรัฐประหารอีกเช่นกัน อย่างไรก็ตาม นับแต่ได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่ง

ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 โดยสาระสำคัญของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ฉบับที่ใช้ในปัจจุบันนั้น ก็ยังคงกำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ เช่นเดียวกับรัฐธรรมนูญฉบับที่ได้มีการยกเลิกไป

ทั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการศึกษารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย 3 ฉบับ ได้แก่ พุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 เพื่อต้องการทราบถึงแนวทางการกระจายอำนาจในการปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีความเปลี่ยนแปลงอย่างไร ซึ่งพบว่ามีประเด็นดังนี้

(1) การมีส่วนร่วมของประชาชนตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**
	ส่วนที่ 10 แนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน	
มาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบายการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ	**มาตรา 87** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชนดังต่อไปนี้ (1) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและวางแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น (2) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจ และสังคมรวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ (3) ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ในรูปแบบองค์กรทางวิชาชีพหรือตามสาขา อาชีพที่หลากหลาย หรือรูปแบบอื่น	**มาตรา 78** รัฐพึงส่งเสริมให้ประชาชนและชุมชนมีความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการปกครองระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข และมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศด้านต่าง ๆ การจัดทำบริการสาธารณะทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น การตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐ การต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ รวมตลอดทั้งการตัดสินใจทางการเมืองและการอื่นใดบรรดาที่อาจมีผลกระทบต่อประชาชนหรือชุมชน

สำหรับบทบัญญัติการมีส่วนร่วมของประชาชนตามเจตนารมณ์ในการปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทั้งสามฉบับมีความครอบคลุมในด้านต่าง ๆ ทั้งระดับชาติและท้องถิ่น แต่เมื่อพิจารณาแล้ว ปรากฏว่ารัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดรายละเอียดการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ชัดเจนสุด โดยแยกออกมาเป็น “ส่วนที่ 10 นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ” ตามมาตรา 87 บทบัญญัติได้ชี้ให้เห็นถึงทิศทางการกระจายอำนาจและการบริหารการปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

ส่วนรัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2540 ไม่ได้มีการกำหนดหัวข้อการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้เหมือนอย่างรัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2550 แต่ก็ได้มีการกำหนดบทบัญญัติไว้อย่างชัดเจน ตามมาตรา 76 รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการกำหนดนโยบาย การตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนา รวมทั้งการตรวจสอบการใช้อำนาจรัฐทุกระดับ ซึ่งเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า มีการประกันสิทธิในการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้อย่างกระฉับแต่มีความครอบคลุมในทุก ๆ ด้านเช่นกัน ซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญของระบอบประชาธิปไตยและการปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังพบว่า รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2560 ได้มีการบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนไว้ในหลายมาตรา แต่มีลักษณะที่กระจายอยู่ตามมาตราต่าง ๆ ได้แก่ รัฐจะต้องดำเนินนโยบายด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามมาตรา 78 ทั้งการกำหนดให้มีกลไกการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยประชาชนเป็นหลัก ในมาตรา 282 วรรคสอง การกำหนดให้ประชาชนในท้องถิ่นมีสิทธิมีส่วนร่วมในการบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา 287 การให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยมิได้กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องเป็นจำนวนแน่นอน มาตรา 285 และการให้ประชาชนมีสิทธิเข้าชื่อกันถอดถอนผู้บริหารและสมาชิกสภาท้องถิ่นโดยไม่กำหนดจำนวนผู้เข้าชื่อไว้

(2) กระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**
	ส่วนที่ ๓ แนวนโยบาย ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน	
มาตรา 78 รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น	**มาตรา 78** รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ดังต่อไปนี้ (๓) กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่น ให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น	**มาตรา 76 วรรคแรก** รัฐพึงพัฒนาระบบการบริหารราชการแผ่นดินทั้งราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และงานของรัฐอย่างอื่น ให้เป็นไปตามหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยหน่วยงานของรัฐต้องร่วมมือและช่วยเหลือกันในการปฏิบัติหน้าที่ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดิน การจัดทำบริการสาธารณะ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณมีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์สุขของประชาชน รวมตลอดทั้งพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐให้มีความซื่อสัตย์สุจริตและมีทัศนคติเป็นผู้ให้บริการประชาชน ให้เกิดความสะดวก รวดเร็ว ไม่เลือกปฏิบัติและปฏิบัติหน้าที่อย่างมีประสิทธิภาพ

จากตารางข้างต้นจะสังเกตได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2540 และรัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2550 ได้กำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้นอย่างชัดเจน โดยได้บัญญัติว่า ถ้าพื้นที่จังหวัดใดมีความพร้อม สามารถพัฒนาจังหวัดที่ให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ได้ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนของจังหวัดนั้น ๆ กล่าวคือ คืนอำนาจจากรัฐส่วนกลางและส่วนภูมิภาคให้ประชาชนได้ตัดสินใจในการบริหารภาษีท้องถิ่นและจัดทำกิจการสาธารณะของพื้นที่ตน ซึ่งรัฐธรรมนูญเป็นกฎหมายสูงสุดของประเทศได้วางหลักไว้ ดังที่มีการเตรียมการรองรับโครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัดไว้แล้ว คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ในทุกจังหวัดแล้ว แต่รัฐธรรมนูญฯ ฉบับพุทธศักราช 2560 มิได้บัญญัติถึงทิศทางในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร อีกทั้งยังไม่ปรากฏข้อความว่า “การกระจายอำนาจ” บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ กลับเป็นการเน้นไปที่การทำงานแบบบูรณาการระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่นมากกว่า ดังนั้น ในมุมมองของการกระจายอำนาจรัฐกลับเป็นการสร้างความไม่ชัดเจนในทิศทางการกระจายอำนาจเพิ่มมากขึ้น

(3) วิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550**	**รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560**
หมวด 9 **การปกครองส่วนท้องถิ่น**	**หมวด 14** **การปกครองส่วนท้องถิ่น**	**หมวด 14** **การปกครองส่วนท้องถิ่น** (ไม่มีการแก้ไข)
มาตรา 282 ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น **มาตรา 283** ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิได้รับจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ แต่ต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม...	**มาตรา 281** ภายใต้บังคับมาตรา 1 รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ท้องถิ่นใดมีลักษณะที่จะปกครองตนเองได้ ย่อมมีสิทธิจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ	**มาตรา 249** ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน

เมื่อพิจารณาหลักการตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันซึ่งได้กำหนดความมุ่งหมายของหมวดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า ภายใต้หลักการของการเป็นรัฐเดี่ยวตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย หมวดนี้บัญญัติขึ้นเพื่อให้สามารถจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างไม่ขัดกับหลักความมั่นคงแห่งรัฐ โดยกำหนดให้การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นไปตามหลักแห่งการปกครองตนเอง มีความโปร่งใสและเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมใน

การได้มาซึ่งสมาชิกสภาท้องถิ่นและผู้บริหารท้องถิ่น กำหนดกลไกให้ประชาชนเสนอความต้องการและตรวจสอบการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ พร้อมทั้งกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจในการให้บริการประชาชนและจัดกิจกรรมสาธารณะต่าง ๆ มีรายได้เป็นของตนเอง และมีอิสระในการบริหารงานต่าง ๆ โดยจะต้องรายงานผลการดำเนินงานให้ประชาชนทราบ พร้อมทั้งกำหนดให้การบริหารงานบุคคลในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปตาม “ระบบคุณธรรม” ซึ่งได้เพิ่มเติมรายละเอียดมากกว่ารัฐธรรมนูญ ฉบับปี 2540 และฉบับปี 2550

แต่ที่น่าสังเกตคือ ไม่ปรากฏคำว่า “การกระจายอำนาจ” ซึ่งจากเดิมเคยมีตามรัฐธรรมนูญทั้งสองฉบับ เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญ 2540 ที่ได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ในรัฐธรรมนูญ 2560 หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 249 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า *“การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”*

จึงเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2560 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งไปที่ความสามารถด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีระบบการปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งเน้นถึงหลักความสามารถในด้านรายได้ก็จะทำให้หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองขาดหายไปด้วยตามเจตนารมณ์ของประชาชนตามที่ได้มีบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับก่อน

2) การปกครองท้องถิ่นในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร กับเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

การปกครองท้องถิ่นในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร ภายหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 มาเป็นระยะเวลา 34 ปี เมื่อวันที่ 16 เมษายน 2562 ราชกิจจานุเบกษาประกาศใช้ “พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2562” หรือการแก้ไขกฎหมายระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ฉบับปีพุทธศักราช 2528 โดยการแก้ไขกฎหมายครั้งนี้ดำเนินการโดยสภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) ซึ่งมาจากการแต่งตั้งของคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ (คสช.) พระราชบัญญัติดังกล่าว ได้ผ่านมติเห็นชอบจาก สนช. (iLaw, 2561) โดยมีประเด็นสำคัญที่มีการเปลี่ยนแปลง ดังนี้

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร มาตรา 71 เดิม กำหนดไว้ว่า ให้มีสมาชิกสภาเขต (ส.ข.) จำนวนอย่างน้อยเขตละ 7 คน และหากมีประชากรจำนวนมากกว่า 100,000 คน ให้เพิ่มจำนวน ส.ข. เขตละ 1 คน และหากมีเศษ 50,000 คน ขึ้นไปให้เพิ่มจำนวน ส.ข. อีก 1 คน ซึ่งในการแก้ไขกฎหมายใหม่ยังไม่ได้มีการแก้ไขหลักเกณฑ์และระบบการเลือกตั้ง ส.ข. เดิมแต่อย่างใด แต่มีข้อเท็จจริงที่สำคัญคือ ตามมาตรา 24 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2562 ได้บัญญัติว่า *“ให้ดำเนินการปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ในระหว่างที่กฎหมายตามวรรคหนึ่งยังไม่มีผลใช้บังคับ มิให้นำมาตรา 71 - 76 และมาตรา 78 - 80 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 มาใช้บังคับ”* กล่าวคือ นับตั้งแต่ที่กฎหมายฉบับดังกล่าวประกาศใช้ยังไม่ให้มีการเลือกตั้ง ส.ข. จนกว่าจะแก้ไขกฎหมายนี้ให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติและแผนการปฏิรูปประเทศให้แล้วเสร็จ และจนกระทั่งถึงปัจจุบันยังไม่มีความชัดเจนว่า จะมีหน่วยงานหรือองค์กรใดเป็นผู้

พิจารณากำหนดว่า เมื่อใดจะมีการจัดการเลือกตั้ง ส.ข. อีกหรือไม่ อันเป็นการหยุดช่องทางให้มีผู้แทนที่มาจากอำนาจการเลือกตั้งทางตรงของประชาชนออกไป ส่งผลให้ประชาชนขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งแต่เดิมสมาชิกสภาเขตก็ค่อย ๆ ถูกทำให้ลดบทบาทมาเรื่อย ๆ ดังสังเกตได้จากอำนาจในการจัดสรรงบประมาณที่ถูกลดทอนไปในการประชุมสภาเขต ส่งผลให้ประชาชนไม่เห็นความสำคัญของผู้แทนประชาชนระดับเขต ประชาชนไม่ทราบว่าสมาชิกสภาเขตมีหน้าที่อะไร ผู้ไปใช้สิทธิเลือกตั้งจึงมีจำนวนน้อยลง เหลือเพียงช่องทางการประสานงานผ่านสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) เพียงเท่านั้น ซึ่งกลายเป็นช่องทางหลักช่องทางเดียวของประชาชนในการสื่อสารกับเขตและกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้การการประสานงานต่าง ๆ จึงเป็นไปอย่างยากลำบาก และขาดหลักการถ่วงดุลแห่งอำนาจตามหลักการปกครองระบอบประชาธิปไตย การบริหารมีแนวโน้มส่งผลกระทบให้ประชาชนในชุมชนแต่ละเขตพื้นที่อ่อนแอลง ขาดความมั่นคงในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจทางการเมือง และเกิดการรวมศูนย์อำนาจมากขึ้น ประชาชนไม่ได้รับการกระจายอำนาจตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ และอนาคตของ ส.ข. ไม่มีความแน่นอน

อีกทั้งก่อนการประกาศใช้กฎหมายฉบับดังกล่าว เคยมีการเสนอแนวทางเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2559 โดยคณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีการเสนอรายงาน เรื่อง “การบริหารราชการกรุงเทพมหานครและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่..) พ.ศ. ....” ต่อสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) โดยมีข้อสรุปว่า *“เห็นว่า ส.ข. เป็นผู้ที่ยึดโยงกับนักการเมืองเพราะสังกัดพรรคการเมือง การดูแลประชาชนก็อาจจะไม่ทั่วถึงทั้งหมด และการเลือกตั้ง ส.ข. ที่ผ่านมา ผู้มาใช้สิทธิเลือกตั้งมีน้อยมาก อีกทั้งมีความไม่ถูกต้องในหลักการขัดกันแห่งผลประโยชน์เนื่องจากกฎหมายเดิมระบุให้ ส.ข. มีอำนาจในการจัดสรรงบพัฒนาเขต ทั้งที่ ส.ข. นั้น มีความเกี่ยวข้องกับ ส.ก. ซึ่ง ส.ก. เป็นผู้พิจารณางบประมาณจึงเป็นเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน และหากไม่มี ส.ข. ก็ไม่กระทบต่อกลไกการตรวจสอบถ่วงดุล เพราะมี ส.ก. ทำหน้าที่อยู่แล้ว แต่ยังคงการมีส่วนร่วมจากประชาชนโดยให้มี “ประชาคมเขต” มาช่วยให้คำปรึกษาผู้อำนวยการเขตแทน ส.ข. โดยมาจากการเลือกกันเองของคนในกลุ่มต่าง ๆ ทั้งนี้ยังกำหนดให้เมื่อผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้รับการแต่งตั้งเข้ามาแล้วภายใน 15 วัน จะต้องแถลงนโยบายต่อสภากรุงเทพมหานครแล้วนำไปทำแผนเพื่อกำหนดแนวทางการปฏิบัติราชการในแต่ละปีหากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต้องหยุดหรือถูกพักการปฏิบัติหน้าที่ให้ข้าราชการการเมืองที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครแต่งตั้งหยุดหรือพักการปฏิบัติหน้าที่ด้วยทั้งคณะ ทั้งนี้เพื่อไม่ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเข้ามามีอิทธิพลในการบริหารงานต่อได้”* (สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559) จากแนวทางของคณะกรรมาธิการ สปท. จะเห็นได้ว่า มีความต้องการไม่ให้มี ส.ข. เพราะพิจารณาแล้วมีบทบาทซ้ำซ้อนกับ ส.ก. ซึ่งไม่สามารถนำมาเทียบบทบาทหน้าที่กันได้ เนื่องจากทั้งสองตำแหน่งมีบทบาทที่แตกต่างกัน ประการแรก ส.ก. ทำหน้าที่ตรวจสอบกรุงเทพมหานครระดับบนในภาพรวม และเป็นผู้แทนของประชาชนแต่ละเขตพื้นที่ มีอำนาจหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานครในการพิจารณากฎหมายท้องถิ่นต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายบริหารไปใช้ในการบริหารงาน และมีอำนาจในการตรวจสอบฝ่ายบริหารในการทำงาน ตลอดจนการพิจารณางบประมาณระดับมหานคร ประการที่สอง ส.ข. นั้น มีบทบาทสำคัญในระดับเขต มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด เป็นตัวแทนของประชาชนในการทำงานเสนอความคิดเห็นในการพัฒนาเขต สอดส่องดูแลการทำงานของผู้อำนวยการเขตที่เป็นข้าราชการประจำมาจากการแต่งตั้งและเห็นชอบของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและปลัดกรุงเทพมหานคร ส.ข. จึงมีความเชื่อมโยงกับชุมชนต่าง ๆ เป็นตัวแทนของประชาชนที่มีประสิทธิภาพ ถ้ามีการส่งเสริมและให้ความสำคัญอย่างจริงจัง เพราะ ส.ข. เป็นตัวแทนของแนวคิดการกระจายอำนาจที่ได้วางรากฐานไว้ให้เขตมีโอกาสได้พัฒนาไปสู่การเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดการเขตตนเองได้ แต่ที่ผ่านมากรุงเทพมหานครมีการบริหารในลักษณะการรวมอำนาจ กล่าวคือ เป็นการกระจายอำนาจการ

ปกครองส่วนท้องถิ่นตามรูปแบบ แต่ด้วยความเจริญเติบโตของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน สังคมเมืองระดับมหานครที่มีความต้องการที่สลับซับซ้อน โครงสร้างแบบรวมศูนย์การสั่งการไว้ที่ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครจึงไม่อาจตอบสนองต่อความต้องการในการแก้ไขปัญหาของประชาชนได้ และโครงสร้างของกรุงเทพมหานครนั้นมีกลไกลการบริหารราชการขนาดใหญ่ โดยกรุงเทพมหานครมีจำนวนหน่วยงานระดับสำนัก จำนวน 17 สำนัก แต่ละสำนักจัดโครงสร้างแบบเดียวกับส่วนราชการขนาดกรมของการบริหารราชการส่วนกลาง และจำนวนเขตที่มีลักษณะคล้าย “อำเภอ” ทั้งหมด 50 เขต ถ้าเปรียบเทียบกับจังหวัดและอำเภอ ก็มีอำเภอที่มากที่สุดในประเทศ มากกว่าอำเภอในจังหวัดนครราชสีมาที่มีอำเภอมากที่สุด คือ 32 อำเภอ ทั้งยังไม่นับรวมจำนวนประชากรที่มากกว่าหลายเท่า ตลอดจนความเจริญที่เป็นศูนย์กลางด้านต่าง ๆ ของประเทศ ทำให้ผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งเพียงคนเดียวและคณะผู้บริหารเพียงไม่กี่คนจะสามารถนำนโยบายและบริหารทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพได้ ดังนั้นหากมีการกระจายอำนาจให้ประชาชนในเขตอย่างทั่วถึง จึงเห็นควรมีการเลือกตั้งผู้อำนวยการเขตที่มาจากการเลือกตั้ง และสมาชิกสภาเขต จะมีผลทำให้ฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติของเขตมีความสำนึกถึงความเดือนร้อนของประชาชน เอาใจใส่ดูแลประชาชนได้มากกว่า

ประเด็นที่สอง การสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยการปกครองระดับเขตในปัจจุบันพัฒนาไปสู่การเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีข้อดี ข้อเสีย ปัญหาอุปสรรค และโอกาส หรือไม่ อย่างไร

เมื่อพิจารณาตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ที่กำหนดให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน นั้น และเมื่อพิจารณาประกอบกับพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 แล้วจะพบว่าโครงสร้างของการบริหารราชการกรุงเทพมหานครในปัจจุบันไม่สามารถเอื้ออำนวยหรือตอบสนองเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ เนื่องจากโครงสร้างของกรุงเทพมหานครเป็นการจัดโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นในระดับเดียว ช่องทางที่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่เพียงพอ หากมีการปรับปรุงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ โดยมุ่งเน้นให้โครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครสอดคล้องและตรงตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ต้องการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในองค์กรปกครองท้องถิ่นมากที่สุดก็จะทำให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่รัฐธรรมนูญได้วางหลักการไว้ ดังนั้นระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครจึงเป็นสิ่งที่ต้องนำมาพิจารณาอีกครั้ง โดยเฉพาะแนวความคิดที่จะจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับบน และระดับล่าง (นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ, 2546, หน้า 20) เพื่อแก้ไขปัญหาการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สามารถพิจารณาได้ดังต่อไปนี้

1) การจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร 2 ระดับ

แนวความคิดในการจัดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ระดับนั้นได้รับอิทธิพลจากแนวความคิดและรูปแบบการบริหารมหานครในต่างประเทศ เช่น มหานครปารีสในประเทศฝรั่งเศส มหานครโตเกียว ในประเทศญี่ปุ่น มหานครลอนดอนในประเทศอังกฤษ ฯลฯ เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครใหม่ออกเป็น 2 ระดับ มีฐานะเป็นนิติบุคคลทางมหาชน ได้แก่ โครงสร้างระดับบนให้กรุงเทพมหานครมีบริหารราชการภายในพื้นที่เขตพื้นที่กรุงเทพมหานครทั้งหมดครอบคลุมทุกเขต ส่วนระดับล่าง คือ เขต ให้ใช้อำนาจหน้าที่ในเขตพื้นที่ที่กำหนดเป็นเขตบริหารของท้องถิ่นตนมีฐานะเป็นอิสระไม่อยู่ภายใต้การควบคุมบังคับบัญชาของกรุงเทพมหานครเฉกเช่นเดียวกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ซึ่งทั้งสององค์กรมีสถานะเท่าเทียมกัน

การจัดให้เขตเป็นองค์กรบริหารราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งมีฐานะเท่าเทียมกับกรุงเทพมหานคร ส่งผลให้เขตมีลักษณะที่เป็นอิสระจากกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครจะเข้ามาควบคุมแต่เฉพาะในเรื่องของความชอบด้วยกฎหมายเท่านั้น แต่ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารต่าง ๆ เขตสามารถที่จะจัดการได้โดยลำพัง เนื่องจากเขตเป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด หากมีอิสระในการตัดสินใจหรือวางแผนงานต่าง ๆ ภายในเขตของตนเองโดยไม่ต้องรอการมอบอำนาจหรือใช้อำนาจแทนกรุงเทพมหานคร เขตก็สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

จากรูปแบบและแนวคิดข้างต้น หากนำร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... (ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) (ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และคณะ, 2558, หน้า 50 – 112) มาใช้ประกอบเป็นฐานการวิเคราะห์การจัดโครงสร้างการปกครองระดับมหานครของกรุงเทพมหานครและสำนักงานเขต โดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย เป็นองค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญฯ พุทธศักราช 2550 ได้เคยศึกษาและได้เตรียมร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวขึ้น เพื่อการพัฒนากฎหมายว่าด้วยการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง ผู้วิจัยจึงได้นำมาศึกษาต่อยอดเพื่อที่จะปรับใช้กับโครงสร้างของกรุงเทพมหานครตามแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน โดยสามารถออกแบบแนวคิดการจัดโครงสร้างของกรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ระดับได้แก่

1.1) แนวทางการปกครองท้องถิ่นระดับบน

ประกอบไปด้วยสภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภาพลเมืองพลเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งสามารถพิจารณาถึงโครงสร้างดังกล่าวได้ดังนี้ (1) สภากรุงเทพมหานคร สมาชิกสภามาจากเลือกตั้งโดยตรงและลับของประชาชน (2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร มาจากเลือกตั้งโดยตรงและลับของประชาชน และ (3) สภาพลเมืองพลเมืองกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ อย่างน้อยประกอบไปด้วยตัวแทนจากภาคประชาสังคม องค์กรภาคพลเมืองที่มีวัตถุประสงค์ด้านการพัฒนาชุมชน ด้านสิทธิเสรีภาพของประชาชน ด้านการสาธารณสุข ฯลฯ ตัวแทนสภาองค์กรชุมชนเขตตัวแทนกลุ่มอาชีพและวิชาชีพต่าง ๆ โดยหลักเกณฑ์ วิธีการการได้มาซึ่งตัวแทนนั้นให้เป็นไปตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร มีโดยวัตถุประสงค์ก็เพื่อเข้าไปมีบทบาทในการสะท้อนปัญหาหรือความคิดเห็นต่าง ๆ ให้ฝ่ายบริหารได้รับรู้ สะท้อนปัญหา และร่วมพัฒนาจัดทำนโยบายหรือแผนงานของกรุงเทพมหานคร

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร กำหนดให้กรุงเทพมหานครสนับสนุนหรือช่วยเหลือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเขต กำหนดแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร เพื่อให้แต่ละเขตนำไปเป็นแนวทางในการใช้อำนาจดำเนินการให้บริการสาธารณะของเขตและระหว่างเขต ส่วนในกรณีที่กรุงเทพมหานครเห็นว่ามีความจำเป็นเพราะเป็นกิจการขนาดใหญ่ที่กระทบต่อพื้นที่และหรือสิ่งแวดล้อมส่วนรวมของกรุงเทพมหานคร กิจการที่ต้องเป็นมาตรฐานเดียวกัน กิจการที่เกี่ยวข้องกับหลายเขต กิจการที่เขตไม่อาจจัดทำขึ้นหรือไม่สามารถให้บริการทั่วถึง หรือกิจการที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนในเขตทั่วทั้งกรุงเทพมหานคร เช่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การแพทย์ การสาธารณสุข การศึกษาตั้งแต่ระดับมัธยมศึกษาตอนปลายจนถึงระดับอุดมศึกษา กิจการตำรวจและรักษาความสงบเรียบร้อย งานโยธางานคมนาคมขนาดใหญ่หรือที่เกี่ยวเนื่องกับหลายเขตพื้นที่ ฯลฯ (สถาบันพระปกเกล้า, 2551, หน้า 7) ทั้งนี้ก่อนการจัดทำบริการสาธารณะดังกล่าว ให้กรุงเทพมหานครแจ้งต่อเขตเพื่อทราบด้วย บรรดาการใช้อำนาจและหน้าที่ของกรุงเทพมหานครตามกฎหมาย ถ้าเป็นเรื่องที่อยู่ในอำนาจ และหน้าที่ของเขตเป็นผู้ดำเนินกิจการแทนกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานครมอบอำนาจให้เขตเป็นผู้ใช้อำนาจและหน้าที่ตามกฎหมายนั้น โดยจัดทำเป็นประกาศกรุงเทพมหานครและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา

1.2) แนวทางการปกครองท้องถิ่นระดับล่าง

โครงสร้างสามารถแยกพิจารณาออกเป็นสองส่วนคือ เขตและสภาเขต ดังนี้

ส่วนแรกที่เกี่ยวข้องกับเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ได้กำหนดให้สำนักงานเขตมีผู้อำนวยเขตทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบการปฏิบัติราชการภายในเขต โดยอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขตได้กำหนดให้มีหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นอำนาจหน้าที่ของนายอำเภอ เว้นแต่พระราชบัญญัตินี้จะบัญญัติไว้เป็นอย่างอื่น หน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของผู้อำนวยการเขต หน้าที่ซึ่งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือปลัดกรุงเทพมหานครมอบหมาย จะเห็นได้ว่าโครงสร้างการจัดระเบียบบริหารราชการของสำนักงานเขต จะมีผู้อำนวยการเขตทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาสูงสุดภายในเขต โดยหากเทียบเคียงการบริหารราชการส่วนภูมิภาคแล้วก็คืออำเภอในจังหวัด แต่เขตตามแนวคิดการบริหารราชการกรุงเทพมหานครสองระดับ เขตจึงมีฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคล แต่จากอำเภอที่ไม่ได้เป็นนิติบุคคล ส่วนที่สองเกี่ยวข้องกับสภาเขต พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชกรุงเทพมหานครฯ มาตรา 71 ได้กำหนดให้ในเขตหนึ่ง ๆ ให้มีสภาเขต โดยสภาเขตประกอบด้วย สมาชิกซึ่งมาจากการเลือกตั้งมีจำนวนอย่างน้อยเขตละเจ็ดคน

ความสัมพันธ์กันระหว่างสำนักงานเขตและสมาชิกสภาเขต เมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชกรุงเทพมหานครฯ กำหนดให้มีการประสานร่วมมือกันระหว่างผู้อำนวยการเขตและสมาชิกสภาเขต ให้สภาเขตทำหน้าที่เป็นผู้สะท้อนสภาพปัญหาต่าง ๆ ให้กับผู้อำนวยการเขตรับรู้ เพื่อใช้เป็นฐานในการวางแผนหรือสร้างกรอบนโยบายต่าง ๆ ที่จะพัฒนาพื้นที่เขตในอนาคต เช่น ให้สภาเขตทำหน้าที่ในการให้ความคิดเห็นหรือข้อสังเกตต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครต่อผู้อำนวยการเขตหรือการให้คำแนะนำต่าง ๆ แก่ผู้อำนวยการเขตในส่วนที่เกี่ยวข้องการบริหารงานภายในสำนักงานเขตเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนก็ดี การทำหน้าที่ของสภาเขตที่ผ่านมาซึ่งมีที่มาจากการเลือกตั้งของประชาชนและสมาชิกสภาเขตก็เป็นบุคคลในพื้นที่ที่ลงรับสมัครเลือกตั้ง อาจจะสะท้อนปัญหาต่าง ๆ ภายในเขตที่ตนเองรับผิดชอบได้อย่างทั่วถึง แต่เมื่อมีการเสนอแนะปัญหาต่าง ๆ ต่อผู้อำนวยการเขตไปแล้วผู้อำนวยการเขตอาจดำเนินการหรือไม่ดำเนินการก็ได้

ผู้วิจัยเห็นว่าการที่พื้นที่เขตเป็นพื้นที่ที่มีความใกล้ชิดกับประชาชน ผู้อำนวยการเขตมีหน้าที่บริหารราชการภายในพื้นที่เขต และมีฐานะเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานคร ไม่มีการหมดวาระเหมือนสมาชิกสภาเขต ผู้อำนวยการเขตจึงไม่ต้องรับผิดชอบต่อตำแหน่งกับประชาชนโดยตรง แต่กลับผิดชอบต่อผู้บังคับบัญชา คือ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นสำคัญ

ดังนั้น หากมีการจัดโครงสร้างของเขตและสภาเขต ให้มีความสัมพันธ์กับพื้นที่โดยมีโครงสร้างให้ประชาชนได้มีช่องทางที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการบริหารกิจการต่าง ๆ ภายในเขต หรือร่วมคิดร่วมสร้างนโยบายที่สามารถนำไปใช้พัฒนาพื้นที่ให้มีความเจริญก็จะส่งผลดี ตอบสนองความต้องการของประชาชน และให้มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งทำหน้าที่เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญและทำหน้าที่บริหารงานบริการประชาชนโดยเฉพาะแล้ว ก็จะลดภาระงานของผู้อำนวยการเขตให้ทำหน้าที่เป็นผู้บริหารงานของเขตพื้นที่ได้อย่างเหมาะสมยิ่งขึ้น ประกอบด้วยโครงสร้าง 3 ส่วน ดังนี้

(1) สมาชิกสภาเขต มาจากการเลือกตั้งของราษฎรผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตนั้น โดยวิธีการออกเสียงลงคะแนนโดยตรงและลับ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการเลือกตั้ง การควบคุมการเลือกตั้ง และการร้องคัดค้านการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขตปกครองท้องถิ่น ให้เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต และนายกเขต

(2) นายกเขต โดยมีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและลับจากประชาชนในพื้นที่เขตนั้น ๆ และ

(3) สภาพลเมืองเขต กำหนดให้มีที่มาเช่นเดียวกันกับสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร โดยให้มีอำนาจหน้าที่เฉพาะในเขตนั้น ๆ โดยมีลักษณะคล้ายกับประชาคมเขตในปัจจุบัน แต่จะมีที่มาและบทบาทหน้าที่ที่มากขึ้น

สรุปและอภิปรายผล

จากผลการวิจัยมีประเด็นที่นำมาอภิปรายดังนี้

ประเด็นแรก แนวทางการกระจายอำนาจในการจัดการตนเอง และการปกครองในระดับเขตของกรุงเทพมหานคร สอดคล้องตามเจตนารมณ์และความต้องการของประชาชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2540, 2550 และ 2560 หรือไม่ อย่างไร

รัฐธรรมนูญฯ 2540 และรัฐธรรมนูญฯ 2550 ได้กำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น แต่รัฐธรรมนูญฯ 2560 มิได้บัญญัติถึงทิศทางในการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่าจะต้องดำเนินการอย่างไร อีกทั้งยังไม่ปรากฏถ้อยคำว่า “การกระจายอำนาจ” บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ 2560 เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับหลักการที่บัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ 2540 ที่ได้บัญญัติให้รัฐต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการปกครองตนเองโดยเป็นไปตามเจตนารมณ์ของประชาชน แต่ในรัฐธรรมนูญฯ 2560 หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกระทำได้ภายใต้เงื่อนไขที่กำหนดไว้ในมาตรา 249 วรรคสอง ที่บัญญัติว่า *“การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”*

จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญฯ 2560 ได้ให้ความสำคัญในเรื่องของการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยมุ่งไปที่ความสามารถด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากรเป็นสำคัญ ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีระบบการปฏิรูปรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสร้างความมั่นคงทางจัดเก็บรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด การจัดสรรรายได้ยังคงต้องยึดโยงกับการบริหารราชการส่วนกลางและการบริหารราชการส่วนภูมิภาค ดังนั้น การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มุ่งเน้นถึงหลักความสามารถในด้านรายได้ก็จะทำให้หลักความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองขาดหายไปด้วย

นอกจากนี้ มาตรา 250 วรรคหนึ่ง ของรัฐธรรมนูญฯ 2560 ที่บัญญัติว่า *“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ”* ซึ่งการบัญญัติถ้อยคำในลักษณะดังกล่าวย่อมแสดงให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะได้นั้น รัฐจะต้องเป็นผู้กำหนดหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสียก่อน จึงเป็นการจำกัดขอบเขตอำนาจและความเป็นอิสระในการบริหารจัดการตนเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการบริหารจัดการภายในท้องถิ่น รวมทั้งการแก้ไขปัญหาในแต่ละท้องถิ่นย่อมมีความแตกต่างกัน ดังนั้น หากกำหนดให้รัฐเป็นผู้กำหนดหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการ จึงควรบัญญัติกลับหลักเสียใหม่ว่า บริการการสาธารณะรูปแบบไหนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำไม่ได้ เช่น การทหาร การต่างประเทศ การเงินการคลังระดับชาติ ศาล ฯลฯ นอกจากนั้นสามารถดำเนินการได้หมด อันเป็นรูปแบบของประเทศประชาธิปไตยหลายประเทศที่พัฒนาแล้ว

ทั้งนี้ ในส่วนของการมีส่วนร่วมของประชาชนในกรุงเทพมหานครตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญนั้น หากพิจารณาตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 จะพบว่าเป็นลักษณะของหลักประชาธิปไตยทางอ้อมเท่านั้น เช่น การเลือกตั้งผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร การเลือกตั้ง

สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร การเลือกตั้งสมาชิกสภาเขต การเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น ฯลฯ ผู้วิจัยเห็นว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนมีอยู่แต่เฉพาะเรื่องหน้าที่พลเมือง ช่องทางที่จะให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมในกิจการภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 253 ที่ได้กำหนดไว้จึงยังมีไม่เพียงพอต่อการมีส่วนร่วมของประชาชน อีกทั้งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พุทธศักราช 2528 ฉบับที่ 6 พุทธศักราช2562 ก็มิได้มีการแก้ไข หรือปรับปรุงให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 แต่ประการใด

ดังนั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ 2560 ในหมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เห็นว่ารัฐธรรมนูญได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักการเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างไปจากที่เคยบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญฯ 2540 และรัฐธรรมนูญฯ 2550 โดยรัฐธรรมนูญฯ 2560 ได้เปลี่ยนแปลงเรื่องการกำหนดทิศทางของการกระจายอำนาจไปจากเดิมมาก

ประเด็นที่สอง การสนับสนุนและส่งเสริมให้หน่วยการปกครองระดับเขตในปัจจุบันพัฒนาไปสู่การเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นมีข้อดี ข้อเสีย ปัญหาอุปสรรค และโอกาส หรือไม่ อย่างไร

การเสนอโครงสร้างการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร โดยการแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือระดับบนและระดับล่าง สามารถทำให้การบริหารราชการต่าง ๆ เป็นไปอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ โดยที่โครงสร้างระดับบนจะทำหน้าที่ในการวางแผนและการให้บริการหลักในภาพรวมของกรุงเทพมหานคร หน้าที่ในการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร การให้บริการสาธารณะเรื่องใหญ่ที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนทั่วทั้งพื้นที่กรุงเทพมหานคร เช่น ในเรื่องของการขนส่งมวลชน การจราจร สิ่งแวดล้อม สาธารณสุข การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย มีลักษณะคล้ายกับองค์การบริหารส่วนจังหวัดในปัจจุบัน ในส่วนโครงสร้างระดับล่างมีเขตทำหน้าที่เป็นหน่วยบริหารท้องถิ่น โดยให้บริการแก่ประชาชน และปฏิบัติงานประจำท้องถิ่น โดยทั้งโครงสร้างทั้งระดับบนและโครงสร้างระดับล่างมีความสัมพันธ์กันตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย

ดังนั้น แนวความคิดในการปรับปรุงโครงสร้างระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ระดับ เพื่อให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมมากที่สุด โดยโครงสร้างระดับบนจะประกอบไปด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร ส่วนโครงสร้างในระดับล่างประกอบไปด้วย สภาเขต นายกเขต และสภาพลเมืองเขต โดยประยุกต์ใช้แนวคิดโครงสร้างการบริหารมหานครจากต่างประเทศ ประกอบกับร่างพระราชบัญญัติการบริหารจังหวัดปกครองตนเอง พ.ศ. .... (ฉบับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย) ที่มีแนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจในระดับจังหวัด เมื่อนำมาวิเคราะห์รวมกันแล้วจึงสามารถจัดโครงสร้างดังกล่าวเป็นแผนภูมิได้ ดังนี้

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับบนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานคร		
สภากรุงเทพมหานคร (เลือกตั้งโดยตรงและลับ)	ผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานคร (เลือกตั้งตรงและลับ)	สภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร (ตัวแทนประชาชนจากภาคส่วนต่าง ๆ)

โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างพื้นที่กรุงเทพมหานคร

เขต จำนวน 50 เขต		
สภาเขต (เลือกตั้งตรงและลับ)	นายกเขต (เลือกตั้งตรงและลับ)	สภาพลเมืองเขต (ตัวแทนประชาชนจากภาคส่วนต่าง ๆ)

การกำหนดให้กรุงเทพมหานครมีการจัดโครงสร้างแบบข้างต้น เป็นข้อดีของการจัดระเบียบบริหารราชการเนื่องจากจะทำให้การบริหารงานต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครสามารถที่จะจัดทำบริการสาธารณะได้อย่างเต็มที่ มีอิสระ รวดเร็ว ผลประโยชน์ตกแก่ประชาชนในท้องถิ่นและส่วนร่วม โดยเปลี่ยนจาก “เขต” เป็น “เขตปกครองท้องถิ่น” ให้มีการแบ่งหน่วยการปกครองออกเป็นหลาย ๆ เขต กล่าวคือจะมีทั้งหมด 50 เขต เช่นในปัจจุบันหรือมากกว่าน้อยกว่าก็ย่อมได้ขึ้นอยู่กับบทบัญญัติแห่งกฎหมาย โดยในแต่ละเขตให้มีผู้อำนวยการเขตที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนเรียกว่า “นายกเขต” และมีสภาเขต มี “สมาชิกสภาเขต” มาจากการเลือกตั้งของประชาชน เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ในโครงสร้างระดับล่างก็จะมีสภาพลเมืองเขต (ประชาคมเขต) โดยให้มีที่มาเช่นเดียวกันกับสภาพลเมืองกรุงเทพมหานคร ทำหน้าที่บูรณาการร่วมกันระหว่างนายกเขตและสมาชิกสภาเขต

ข้อเสนอแนะ

สภาพลเมืองเขตเป็นตัวแทนของการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยเป็นโครงสร้างการบริหารราชการระดับเขตที่เปิดช่องประชาธิปไตยทางตรงให้ประชาชนสามารถที่จะเข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารพื้นที่หรือชุมชนของตนเองได้ เมื่อโครงสร้างกำหนดให้มีช่องทางของประชาชนซึ่งเป็นตัวแทนจากภาคส่วนต่าง ๆ ให้เข้ามาทำหน้าที่สะท้อนปัญหาที่เกิดขึ้นภายในเขต และเสนอความต้องการของชุมชนในพื้นที่ได้ อย่างไรก็ตามแนวทางการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่ได้เสนอ โดยมีการแบ่งโครงสร้างออกเป็น 2 ระดับ ดังที่ได้กล่าวมานั้น ต้องอาศัยขั้นตอนตามกฎหมายที่อาจใช้ระยะเวลานานในการปฏิรูปโครงสร้างระดับชาติผ่านกระบวนการนิติบัญญัติ แต่ในปัจจุบันผู้วิจัยมีความเห็นว่า สามารถดำเนินการในเบื้องต้นก่อนได้ โดยออกเป็นกฎหมายระดับ “ข้อบัญญัติท้องถิ่น” ของกรุงเทพมหานครเกี่ยวกับการทำหน้าที่สภาพลเมืองได้ เพื่อให้เกิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น ตลอดจนเป็นการศึกษาผลดี ผลเสีย และแนวทางอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้

เอกสารอ้างอิง

กรุงเทพมหานคร,สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลกรุงเทพมหานคร. (2563). *จำนวนประชากร และความหนาแน่น ในเขตกรุงเทพมหานคร เดือนธันวาคม พ.ศ. 2563* ค้นเมื่อ 1 มิถุนายน 2564, จาก http://www.bangkok.go.th/pipd/page/sub/21303/สถิติกรุงเทพมหานคร-2563.

ธนิษฐา สุขะวัฒนะ. (2551). แนวทางพัฒนาความเข้มแข็งของสภาท้องถิ่น. นนทบุรี: วิทยาลัยพัฒนาการ-ปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์และคณะ. (2546). ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ (พิมพ์ครั้งที่ 3). กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์วิญญูชน.

ปธาน สุวรรณมงคล. (2558).การบริหารงานภาครัฐกับการสร้างธรรมาภิบาล. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542. (2542, พฤศจิกายน 17). ราชกิจจานุเบกษา, 116(114ก), 48- 69.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. (2528, สิงหาคม 31). ราชกิจจานุเบกษา, 102(115), 1- 64.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่ 6) พ.ศ. 2562. (2562, เมษายน 16). ราชกิจจานุเบกษา, 136(50ก), 142- 150.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534. (2534, กันยายน 4). ราชกิจจานุเบกษา, 108(156), 1-39.

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496. (2496, กุมภาพันธ์ 17). ราชกิจจานุเบกษา, 70(14), 222-257.

พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 14) พ.ศ. 2562. (2562, เมษายน 16). ราชกิจจานุเบกษา, 136(50ก), 142- 175.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 (2540, ตุลาคม 11). ราชกิจจานุเบกษา, 114(55ก), 1- 99.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 (2550, สิงหาคม 24).ราชกิจจานุเบกษา, 124 (47ก), 1-127.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 (2560, เมษายน 6). ราชกิจจานุเบกษา, 134(40ก), 1- 90.

ลัดดาวัลย์ ตันติวิทยาพิทักษ์ และคณะ. (2558), ทำไม.... จังหวัดต้องจัดกำรตนเอง. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

สำนักกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). การบริหารราชการกรุงเทพมหานครและร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่..) พ.ศ. ..... กรุงเทพฯ. สำนักงานเลขาธิการสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

iLaw, (2561). NLA weekly (1-7 ต.ค. 2561): สนช. รับหลักการ และผ่านร่างกฎหมาย รวมทั้งหมด 13 ฉบับ. ค้นเมื่อ 5 กรกฎาคม 2564 จาก, https://ilaw.or.th/node/4969