

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของการศึกษา

การกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) เป็นหลักการสำคัญในการจัดระเบียบการปกครองประเทศตามอุดมการณ์ประชาธิปไตย โดยรัฐบาลจะต้องจัดให้มีและส่งเสริมการปกครองตนเองของราษฎรขึ้นในท้องถิ่นต่างๆ ให้สมบูรณ์ที่สุดเท่าที่จะทำได้ เพื่อให้องค์การปกครองท้องถิ่นเป็นสถาบันการเมืองระดับพื้นฐานที่จะฝึกฝนให้พลเมืองเกิดความรู้ความเข้าใจในกลไกและกระบวนการทางการเมืองการปกครองระบอบประชาธิปไตยอย่างแท้จริง และเพื่อให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งเบาภาระของรัฐบาลกลางมาปฏิบัติสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพและถูกเป้าหมาย (ประยัด หงษ์ทองคำ, 2526) ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 รัฐบาลจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลาย ในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

“องค์การบริหารกรุงเทพมหานคร” (Bangkok Metropolitan Administration) หรือที่เรียกว่า “กรุงเทพมหานคร” เป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งซึ่งได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลมากพอสมควร (วิรัช วิรัชนิการวรรณ, 2541) ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กรุงเทพมหานครมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร อาทิ การรักษาความสงบเรียบร้อย การดูแลรักษาความสะอาด การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การสาธารณสุข การสาธารณสุข เป็นต้น เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศ ประกอบกับการที่กรุงเทพมหานครมีลักษณะของเอกนครซึ่งเป็นศูนย์กลางทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของประเทศ มีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น รวมทั้งมีปัญหาสังคมด้านต่างๆ การบริหารราชการของกรุงเทพมหานครจึงมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่น กล่าวคือ กรุงเทพมหานครประกอบด้วยองค์การบริหาร 2 ระดับ ได้แก่ ระดับกรุงเทพมหานคร และระดับเขต ระดับกรุงเทพมหานครหมายถึงฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและฝ่ายนิติบัญญัติคือสภากรุงเทพมหานคร ซึ่งทั้งสองฝ่ายต่างมีอิสระในการบริหารราชการ ส่วนระดับเขตหมายถึงสภาเขต ทั้งนี้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครและสมาชิกสภาทั้งสองระดับต่างก็มาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง

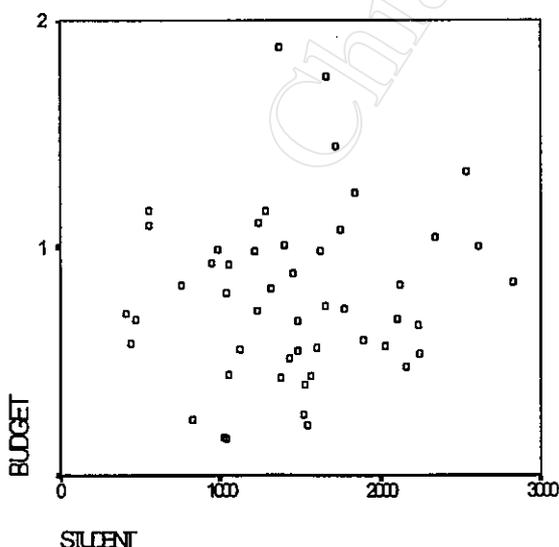
ในการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการและสมาชิกสภาทั้งสองระดับถือเป็นผู้กำหนดแนวทางการกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชน ในปีงบประมาณ พ.ศ.2542 กรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนกว่าสองหมื่นล้านบาท สำหรับบริการสาธารณะ 8 ด้าน ได้แก่ ด้านการโยธาและระบบจราจร ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ด้านการสาธารณสุข ด้านการศึกษา ด้านการพัฒนาและบริการสังคม และด้านการพาณิชย์ ทั้งนี้เป็นการจัดสรรจากรายได้ประจำซึ่งกรุงเทพมหานครจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 30 และส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้อีกประมาณร้อยละ 70 รวมทั้งรายได้พิเศษอื่นๆ (สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร, 2540) ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ.2540-2542 กรุงเทพมหานครได้กระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยเน้นความสำคัญในด้านการโยธาและระบบจราจรเป็นหลัก รวมทั้งด้านการบริหารทั่วไปและด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย อย่างไรก็ตาม ใช้จ่ายสำหรับบริการต่างๆ ดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่รายจ่ายด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ใช้จ่ายด้านการสาธารณสุข ใช้จ่ายด้านการศึกษา ใช้จ่ายด้านการพัฒนาและบริการสังคม รวมทั้งรายจ่ายด้านการพาณิชย์ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น (ตาราง 1.1)

ตาราง 1.1 สัดส่วนงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครด้านต่างๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2540-2542

บริการสาธารณะ	สัดส่วนงบประมาณรายจ่าย (%)		
	ปี 2540	ปี 2541	ปี 2542
ด้านการโยธาและระบบจราจร	31.65	21.45	20.51
ด้านการบริหารทั่วไป	15.24	18.50	18.19
ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย	17.01	15.93	13.02
ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย	12.96	14.02	14.97
ด้านการสาธารณสุข	10.52	13.40	14.89
ด้านการศึกษา	5.08	9.28	9.16
ด้านการพัฒนาและบริการสังคม	6.43	6.06	7.75
ด้านการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร	1.10	1.35	1.52
รวม	100.00	100.00	100.00

ที่มา : สำนักงานงบประมาณ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร

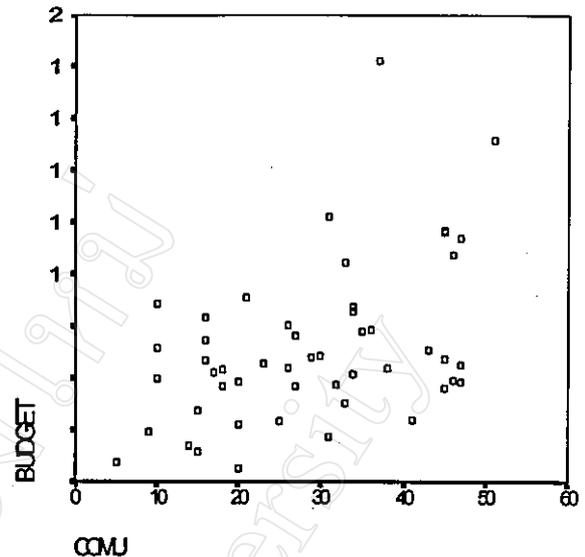
ในกระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขตต่างๆ ถือเป็นหน่วยงานที่มีบทบาทอย่างมากต่อการทำหน้าที่ส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน งบประมาณที่สำนักงานเขตแต่ละแห่งได้รับนั้น ถูกจำแนกเป็นงานหรือโครงการตามแผนงานหลัก ได้แก่ งานรักษาความสะอาด งานบริหารและบังคับการเทศกิจ งานการโยธา งานการระบายน้ำ และแก้ไขปัญหาน้ำท่วม งานปลูกและบำรุงรักษาต้นไม้ งานพัฒนาชุมชน งานควบคุมอนามัย และงานบริหารการศึกษา โดยหลักการ การที่สำนักเขตแต่ละแห่งจะได้รับการจัดสรรงบประมาณมากน้อยเพียงใดนั้น ย่อมขึ้นอยู่กับลักษณะปัญหาหรือความต้องการซึ่งครอบคลุมทั้งด้านประชากร สังคม และเศรษฐกิจของประชาชนในพื้นที่ ด้วยลักษณะการบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ที่คณะผู้บริหารมาจากการเลือกตั้ง โดยเฉพาะการที่ผู้ว่าราชการได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน โดยตรง แนวทางการกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชนควรจะสอดคล้องกับปัญหาหรือความต้องการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม จากการตรวจสอบเบื้องต้นพบว่า การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครยังไม่เป็นไปตามหลักการ หากพิจารณาการจัดสรรงบประมาณในปีงบประมาณ พ.ศ.2542¹ จะเห็นได้ถึงความไม่เหมาะสมบางประการ ตัวอย่างหนึ่งได้แก่ งานบริหารการศึกษาในเขตบางกะปิซึ่งมีจำนวนนักเรียนประมาณ 12,500 คน ได้รับการจัดสรรงบประมาณเทียบเท่ากับเขตบางนาซึ่งมีจำนวนนักเรียนเพียง 4,000 กว่าคน โดยเมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณด้านการศึกษาในภาพรวม พบว่าจำนวนนักเรียนซึ่งถือเป็นความต้องการด้านการศึกษา กับจำนวนงบประมาณของเขตต่างๆ มีความสัมพันธ์กันน้อยมาก ซึ่งหากพิจารณาตามหลักเหตุผล ตัวแปรทั้งสองน่าจะมีความสัมพันธ์กันในระดับสูง (ภาพ 1.1) หรืออีกตัวอย่างหนึ่งได้แก่ งานพัฒนาชุมชนในเขตบางซื่อซึ่งมีจำนวนชุมชน 47 ชุมชน ได้รับการจัดสรรงบประมาณน้อยกว่าเขตคลองเตยซึ่งมีจำนวนชุมชนเพียง 37 ชุมชน และเมื่อพิจารณาการจัดสรรงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนในภาพรวม ก็พบว่าจำนวนชุมชนซึ่งถือเป็นความต้องการด้านพัฒนาชุมชนกับจำนวนงบประมาณของเขตต่างๆ มีความสัมพันธ์กันน้อยเช่นเดียวกัน (ภาพ 1.2)



ภาพ 1.1 แผนภาพแสดงการกระจายงบประมาณด้านการศึกษาด้วยเกณฑ์จำนวนนักเรียนในแต่ละเขต

¹ เอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ.2542 และ สถิติกรุงเทพ ปี 2542

ภาพ 1.2 แผนภาพแสดงการกระจายงบประมาณด้านการพัฒนาชุมชนด้วยเกณฑ์จำนวนชุมชนในแต่ละเขต



ด้วยข้อสังเกตดังกล่าว แม้ว่าจำนวนนักเรียนหรือจำนวนชุมชนอาจจะไม่ใช่เกณฑ์เพียงอย่างเดียวที่จะนำไปสู่การจัดสรรงบประมาณอย่างเหมาะสม แต่ก็เป็นที่น่าสนใจว่านอกจากประเด็นปัญหาหรือความต้องการของประชาชนแล้ว ประเด็นทางการเมืองท้องถิ่น ประเด็นเรื่องชนชั้นทางสังคม-เศรษฐกิจ จะเป็นปัจจัยที่เกี่ยวข้องกับการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครหรือไม่ สำหรับประเด็นทางการเมืองท้องถิ่น อาจเป็นไปได้ว่าในเขตที่มีสมาชิกสภาเขตและสมาชิกสภากรุงเทพมหานครสังกัดกลุ่มการเมืองเดียวกัน อีกทั้งเป็นกลุ่มการเมืองที่มีเสียงข้างมากในสภา เขตนั้นมีแนวโน้มที่จะได้รับการจัดสรรงบประมาณสำหรับงานหรือโครงการสาธารณะต่างๆ เป็นจำนวนมาก ส่วนประเด็นเรื่องชนชั้นทางสังคม-เศรษฐกิจ ก็มีความเป็นไปได้ว่าเขตที่มีฐานะทางเศรษฐกิจดี เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของประชาชนที่มีรายได้สูง มีแนวโน้มที่จะได้รับงบประมาณเป็นจำนวนมากเช่นกัน สมมติฐานดังกล่าวเป็นแนวคิดตามตัวแบบอธิบายการกระจายบริการสาธารณะของเมืองซึ่งประกอบด้วย 1) ตัวแบบทางราชการ (Bureaucratic Model) พิจารณาว่าการกระจายบริการของเมืองเป็นการตัดสินใจตามหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม 2) ตัวแบบชนชั้น (Class Bias Model) พิจารณาว่าการกระจายบริการของเมืองมีความเหลื่อมล้ำระหว่างชนชั้นทางสังคม โดยชนชั้นสูงมักจะได้รับประโยชน์มากกว่าชนชั้นต่ำ 3) ตัวแบบทางการเมือง (Political Model) พิจารณาว่าการกระจายบริการของเมืองสะท้อนการพิจารณาถึงผลทางการเมือง และ 4) ตัวแบบผสมผสาน (Integrated Model) ระบุว่ารูปแบบการกระจายบริการของเมืองขึ้นอยู่กับประเภทของบริการ กล่าวคือ การกระจายบริการทางการเมืองสามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบทางราชการ ส่วนการกระจายบริการผสมและบริการทางการเมือง สามารถอธิบายได้ด้วยตัวแบบชนชั้นและตัวแบบทางการเมือง (Lee, 1994)

ด้วยเหตุที่ยังคงมีความเคลือบแคลงสงสัยเกี่ยวกับการกระจายบริการสาธารณะตามที่กล่าวมาข้างต้น ประกอบกับการคำนึงถึงบทบาทของกรุงเทพมหานครอันเป็นหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีรูปแบบพิเศษตามหลักการกระจายอำนาจ อันมีเป้าหมายเพื่อส่งมอบบริการ

สาธารณะแก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม หากปรากฏว่าปัจจัยทางการเมืองหรือปัจจัยทางชนชั้นมีอิทธิพลต่อการกำหนดแนวทางการกระจายบริการสาธารณะในระดับสูง ประชาชนบางส่วนย่อมสูญเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับ และถ้าหากพิจารณาถึงระบบการปกครองท้องถิ่นที่ให้สิทธิประชาชนในการเลือกตั้งผู้ว่าราชการโดยตรง อาจกล่าวได้ว่า ระบบดังกล่าวยังไม่อาจนำพาประชาชนไปสู่สังคมที่พึงปรารถนา ดังนั้น ผู้วิจัยจึงสนใจที่จะศึกษาว่ากรุงเทพมหานครมีกระบวนการกระจายบริการสาธารณะอย่างไร มีปัจจัยอะไรบ้างที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งเพื่อตรวจสอบว่ากรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะมากน้อยเพียงใด โดยในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยจะได้ประยุกต์ใช้ตัวแบบผสมผสานเป็นกรอบแนวความคิด เนื่องจากเห็นว่าตัวแบบผสมผสานมิได้ละทิ้งปัจจัยใดปัจจัยหนึ่งที่ผู้วิจัยสนใจ หากแต่ครอบคลุมปัจจัยทั้งทางด้านการบริหาร ชนชั้น และการเมือง

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่ออธิบายกระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร
2. เพื่อประยุกต์ใช้ตัวแบบผสมผสานในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร
3. เพื่อคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร

1.3 ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้เป็นการศึกษานโยบายสาธารณะตามแนวอธิบายนโยบาย (policy descriptive approach) มุ่งเน้นศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครตามตัวแบบผสมผสาน (integrated model approach) หน่วยวิเคราะห์ (unit of analysis) สำหรับการวิจัยได้แก่เขตการปกครองทั้งหมด 50 เขตของกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ กำหนดให้รายจ่ายสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้กับเขตต่างๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 เป็นมาตรวัดการกระจาย

1.4 ประโยชน์ของการศึกษา

1. ทำให้คณะผู้บริหารราชการกรุงเทพมหานครได้รับทราบข้อมูลที่เป็นประโยชน์ต่อการปรับปรุงแนวทางการกระจายบริการสาธารณะให้เกิดความเหมาะสมมากขึ้น

2. ทำให้ประชาชนได้รับทราบข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นธรรมในการกระจายบริการ สาธารณะของกรุงเทพมหานคร อันจะเป็นการกระตุ้นประชาชนให้เข้ามามีส่วนร่วมในการควบคุมดูแลการดำเนินกิจการต่างๆ ของกรุงเทพมหานครมากขึ้น

3. ในระดับมหภาค ผลการศึกษาสามารถใช้เป็นเอกสารอ้างอิงสำหรับการพิจารณา ประเด็นการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาล

1.5 นิยามศัพท์เฉพาะ

การกระจายบริการสาธารณะ หมายถึง การจัดสรรงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในเขตต่างๆ

บริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมของกรุงเทพมหานครที่จัดทำขึ้นเพื่อประโยชน์ สาธารณะ

กรุงเทพมหานคร หมายถึง หน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับประชาชนที่อาศัยอยู่ใน เขตพื้นที่กรุงเทพมหานคร