

บทที่ 5

สรุป อภิปราย และข้อเสนอแนะ

องค์การบริหารกรุงเทพมหานครหรือที่เรียกว่า "กรุงเทพมหานคร" เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการสาธารณะต่างๆ เพื่อประโยชน์ของประชาชนที่อาศัยอยู่ในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศ ในการบริหารงานตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สมาชิกสภากรุงเทพมหานคร และสมาชิกสภาเขต ซึ่งได้รับเลือกตั้งจากประชาชนโดยตรง ถือเป็นผู้กำหนดแนวทางการกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชน บริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครโดยทั่วไปได้แก่ การโยธาและระบบจราจร การบริหารทั่วไป การระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย การสาธารณสุข การศึกษา การพัฒนาและบริการสังคม และการพาณิชย์ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้จัดสรรงบประมาณเป็นจำนวนกว่าสองหมื่นล้านบาทให้แก่สำนักงานเขตต่างๆ สำนัก และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อดำเนินการส่งมอบบริการสาธารณะแก่ประชาชน

การศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร: การประยุกต์ใช้ตัวแบบผสมผสาน มีวัตถุประสงค์ 3 ประการ ได้แก่ 1) เพื่ออธิบายกระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร 2) เพื่อประยุกต์ใช้ตัวแบบผสมผสานในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร และ 3) เพื่อคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ตัวแบบผสมผสานที่นำมาประยุกต์ใช้ในการศึกษานี้เป็นผลงานของ Seung Jong Lee (1994) สำคัญของตัวแบบได้พิจารณาถึงปัจจัยทางการบริหาร ปัจจัยทางชนชั้น และปัจจัยทางการเมือง ที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ได้แก่ บริการทางการบริหาร บริการผสม และบริการทางการเมือง ทั้งนี้หน่วยวิเคราะห์ได้แก่เขตการปกครองทั้งหมด 50 เขตของกรุงเทพมหานคร โดยกำหนดให้รายจ่ายสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดสรรให้กับเขตต่างๆ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2542 เป็นมาตรวัดการกระจาย

จากการศึกษาสามารถสรุปผลการศึกษา อภิปรายผลการศึกษา และกำหนดข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

5.1 สรุปผลการศึกษา

จากการศึกษากระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยวิธีวิเคราะห์เอกสารและสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง อธิบายได้ว่า กระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย ขั้นตอนทางด้านงบประมาณที่สำคัญได้แก่ 1) การจัดทำงบประมาณ 2) การอนุมัติงบประมาณ 3) การบริหารงบประมาณ และ 4) การติดตามการรายงานและการประเมินผลการปฏิบัติงาน ด้วยกระบวนการดังกล่าวจะทำให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะจากกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ ผู้บริหารระดับสูงมีความเห็นว่ากระบวนการกระจายบริการสาธารณะในปัจจุบัน ได้ก่อให้เกิดการกระจายบริการสาธารณะที่เหมาะสมและเป็นธรรมต่อประชาชน โดยมีได้เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางชนชั้นหรือปัจจัยทางการเมืองแต่อย่างใด

การประยุกต์ใช้ตัวแบบผสมผสานในการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยวิธีวิเคราะห์การถดถอยพหุแบบเชิงชั้น ภายใต้สมมติฐานคือ "ปัจจัยทางการบริหาร ปัจจัยทางชนชั้น ปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ตามประเภทของบริการ" เมื่อกำหนดให้บริการเทศกิจและบริการกำจัดขยะเป็นบริการทางการบริหาร บริการการศึกษาเป็นบริการผสม และบริการพัฒนาชุมชนเป็นบริการทางการเมือง พบว่า ปัจจัยทางการบริหารเป็นปัจจัยเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะประเภทต่างๆ ทั้งนี้ ปัจจัยทางการเมืองอาจได้แก่ ปัญหาหรือความต้องการของประชาชน รายจ่ายในงบประมาณที่ผ่านมา หรือจำนวนประชากร

จากการคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยวิธีการใช้สูตรคำนวณ เมื่อกำหนดให้ความจำเป็นต่อบริการของประชาชนเป็นมาตรฐาน ปรากฏว่า ค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการเทศกิจ บริการกำจัดขยะ บริการการศึกษา และบริการพัฒนาชุมชน มีค่าเท่ากับ 73.4%, 84.0%, 78.3% และ 82.8% ตามลำดับ แสดงว่า การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมระดับปานกลาง

5.2 อภิปรายผลการศึกษา

จากผลการศึกษาในข้อ 5.1 สามารถอภิปรายผลการศึกษาในประเด็นต่างๆ ได้ดังต่อไปนี้

5.2.1 ประเด็นการศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครตามตัวแบบผสมผสาน

จากผลการศึกษาที่สรุปว่า ปัจจัยทางการบริหารเป็นปัจจัยเพียงอย่างเดียวที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ผลการศึกษาดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับผลการศึกษาของ Lee (1994) ที่นำเสนอตัวแบบผสมผสาน (Integrated Model) ในการ

ศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของมหานครนิวยอร์ก และพบว่า ปัจจัยทางการบริหาร ปัจจัยทางชนชั้น ปัจจัยทางการเมือง มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของเมือง ตามประเภทของบริการ กล่าวอีกนัยหนึ่ง ตัวแบบผสมผสานไม่สัมฤทธิ์ผลในการศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ในทางตรงข้าม ผลการศึกษาครั้งนี้สอดคล้องกับผลการศึกษาของนักวิชาการท่านอื่น อาทิ Nivola (1978), Mladenka & Hill (1978), Mladenka (1980) เป็นต้น โดยผลการศึกษาชี้ให้เห็นว่า การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครสอดคล้องกับสมมติฐานของตัวแบบทางราชการ (Bureaucratic Model) หรือตัวแบบทางการบริหาร (Administrative Model) ซึ่งระบุว่า การกระจายบริการสาธารณะเป็นการตัดสินใจโดยหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมของทางราชการ (bureaucratic decision rule) ตัวอย่างเช่นกรณีของการบริการการศึกษา เกณฑ์ในการกระจายบริการการศึกษาตามหลักความต้องการ (demand) ได้แก่ จำนวนนักเรียนในแต่ละเขต เป็นต้น ทั้งนี้ผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่านอกจากปัญหาหรือความต้องการของประชาชนแล้ว เกณฑ์การตัดสินใจของทางราชการอาจได้แก่ จำนวนประชากร หรือรายจ่ายในงบประมาณที่ผ่านมา

เกณฑ์จำนวนประชากรถือเป็นเกณฑ์อย่างง่ายตามหลักเหตุผล (rational) ซึ่งทางราชการมักจะนำมาใช้เสมอ เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ชัดเจนที่สุด โดยมีฐานคติกว้างๆ ว่าพื้นที่ใดมีประชากรมาก พื้นที่นั้นย่อมมีปัญหาหรือความต้องการในระดับสูง และสมควรได้รับการจัดสรรงบประมาณในระดับสูงตามไปด้วย ส่วนเกณฑ์รายจ่ายในงบประมาณที่ผ่านมา เป็นเกณฑ์ตามหลักส่วนเพิ่ม (incrementalism) ตามแนวคิดของ Lindblom อธิบายได้ว่า การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครเป็นการต่อเนื่องกิจกรรมในอดีต การตัดสินใจของผู้กำหนดนโยบายมิได้ทบทวนนโยบายที่มีอยู่ เนื่องจากข้อจำกัดด้านเวลา ความสามารถ และต้นทุน ได้เป็นอุปสรรคต่อการให้ความสำคัญกับทางเลือกและผลลัพธ์ของนโยบาย อีกทั้งข้อจำกัดทางการเมืองซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการตั้งเป้าหมายทางสังคมที่ชัดเจน จากผลการศึกษากระบวนการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ปรากฏว่า การวิเคราะห์เพื่อกำหนดวงเงินงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครนั้นมีการพิจารณาถึงงานโครงการเดิม โดยหากเป้าหมายและปริมาณงานไม่เพิ่มขึ้น วงเงินงบประมาณก็อาจกำหนดใกล้เคียงกับปีก่อน

การที่ผลการศึกษาปรากฏว่าตัวแบบผสมผสานไม่สามารถอธิบายการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครได้นั้น อาจเป็นเพราะบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครมีคุณลักษณะที่คล้ายคลึงกัน เกณฑ์การแบ่งประเภทบริการตามตัวแบบผสมผสานจึงไม่สามารถนำมาใช้ได้ เมื่อย้อนกลับไปพิจารณาถึงบริการสาธารณะในงานวิจัย ได้แก่ บริการเทศกิจ บริการกำจัดขยะ บริการการศึกษา และบริการพัฒนาชุมชน ตามทฤษฎีสินค้าสาธารณะ จะเห็นได้ว่าบริการเหล่านี้มีคุณสมบัติเป็นบริการสาธารณะอย่างชัดเจน กล่าวคือ มีลักษณะของการบริโภคร่วมกัน (joint consumption) และเป็นบริการที่มีคุณประโยชน์ต่อสังคม (merit goods) ดังนั้นจึงเป็นการยากที่จะแบ่งแยกบริการดังกล่าวออกเป็นประเภทอย่างอื่นได้อีก อย่างไรก็ตาม ด้วยแนวคิดของ ประจักษ์ สุกุลตลักษณ์ (2531) อาจจำแนกบริการเทศกิจเป็นกิจการให้ความคุ้มครองและป้องกัน

(protection) บริการกำจัดขยะเป็นกิจการสาธารณูปโภค (utilities) บริการการศึกษาเป็นกิจการพัฒนาทรัพยากรมนุษย์ (human resource development) และบริการพัฒนาชุมชนเป็นกิจการบริการทั่วไป (general services)

แม้ว่าผลการศึกษาจะไม่สอดคล้องกับสมมติฐานของตัวแบบผสมผสานโดยตรง แต่ก็ มีข้อสังเกตบางประการที่แสดงให้เห็นว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยกับผลการกระจายบริการ ประเภทต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ดังต่อไปนี้

1. ปัจจัยทางการบริหารได้แก่ ปัญหาหรือความต้องการของประชาชน จำนวน ประชากร รายจ่ายในปีที่ผ่านมา สามารถอธิบายการผันแปรของรายจ่ายด้านเทศกิจ, รายจ่าย ด้านการกำจัดขยะ, รายจ่ายด้านการศึกษา และรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชน ได้ร้อยละ 72.5, 74.7, 22.8 และ 43.8 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางการบริหารมีอิทธิพลต่อการกระจาย บริการทางการบริหารมากกว่าบริการผสมและบริการทางการเมือง

บริการเทศกิจและบริการกำจัดขยะ เป็นบริการที่สังคมต้องการ ตามแนวคิดของ Lee บริการประเภทนี้เป็นบริการทางการบริหาร ซึ่งมีความสำคัญ (service priority) และความเป็น สาธารณะ (public coverage) ในระดับสูง รวมทั้งมีขอบเขตผลประโยชน์ (scope of beneficiaries) และผลการบริการ (service impact) ในระดับสูงเช่นกัน หากประชาชนไม่ได้รับ บริการประเภทนี้อย่างเหมาะสม ประชาชนส่วนมากจะแสดงการตำหนิอย่างรุนแรงและกว้าง ขวาง ซึ่งย่อมจะส่งผลกระทบต่อสังคมโดยรวม ด้วยเหตุนี้หน่วยราชการจึงต้องทำหน้าที่กระจาย บริการเหล่านี้ตามหลักเหตุผล ดังนั้นปัจจัยทางการบริหารหรือเกณฑ์การตัดสินใจทางราชการ จึงมีอิทธิพลต่อการกระจายบริการประเภทนี้มากกว่าบริการประเภทอื่นๆ แนวความคิดดังกล่าว ได้รับการสนับสนุนค่อนข้างมากในการศึกษาครั้งนี้

2. ปัจจัยทางชนชั้นได้แก่ จำนวนภาษีที่จัดเก็บได้ สามารถอธิบายการผันแปรของ รายจ่ายด้านเทศกิจ, รายจ่ายด้านการกำจัดขยะ, รายจ่ายด้านการศึกษา และรายจ่ายด้าน การพัฒนาชุมชน ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.5, 0.4, 1.4 และ 0.4 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางชน ชั้นมีอิทธิพลต่อการกระจายบริการผสมมากกว่าบริการทางการบริหารและบริการทางการเมือง

บริการการศึกษา เป็นบริการซึ่งทางราชการเป็นผู้ชักนำให้เกิดขึ้นเพื่อประโยชน์ของ สังคม ตามแนวคิดของ Lee บริการประเภทนี้เป็นบริการผสม ซึ่งมีความสำคัญและความเป็น สาธารณะในระดับสูงหรือต่ำก็ได้ เช่นเดียวกับขอบเขตผลประโยชน์และผลการบริการ หาก ประชาชนไม่ได้รับบริการประเภทนี้อย่างเหมาะสม ประชาชนส่วนหนึ่งอาจจะแสดงการตำหนิ อย่างรุนแรงแต่ไม่กว้างขวาง หรืออาจจะแสดงการตำหนิที่ไม่รุนแรงแต่กว้างขวาง ด้วยเหตุที่ บริการประเภทนี้เกี่ยวข้องกับกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มในสังคม หน่วยราชการจึงมักจะไม่เคร่งครัด ต่อการทำหน้าที่กระจายบริการเหล่านี้ตามหลักเหตุผล ดังนั้นปัจจัยทางการบริหารหรือเกณฑ์ การตัดสินใจทางราชการ จึงมีอิทธิพลต่อการกระจายบริการประเภทนี้น้อยลง และทำให้ปัจจัย

ทางชนชั้นซึ่งในที่นี้หมายถึงความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเข้ามามีอิทธิพลแทน ส่วนปัจจัยทางการเมืองซึ่งเป็นเรื่องการหวังผลทางการเมือง ไม่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการประเภทนี้ ทั้งนี้ เนื่องจากบริการผสมเป็นบริการที่หน่วยราชการต้องชักนำให้เกิดขึ้นอยู่แล้ว อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาครั้งนี้ แนวความคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนน้อยมาก

3. ปัจจัยทางการเมืองได้แก่ เปอร์เซนต์ผู้ใช้สิทธิเลือกตั้งสก. การสังกัดกลุ่มการเมืองเสียงข้างของสก. สามารถอธิบายการผันแปรของรายจ่ายด้านเทศกิจ, รายจ่ายด้านการกำจัดขยะ, รายจ่ายด้านการศึกษา และรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชน ได้เพิ่มขึ้นร้อยละ 0.2, 0, 1.1 และ 2 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่า ปัจจัยทางการเมืองมีอิทธิพลต่อการกระจายบริการทางการเมืองมากกว่าบริการทางการบริหารและบริการผสม

บริการพัฒนาชุมชน เป็นบริการที่คูปองประโยชน์จะตกแก่ผู้บริโภคกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งเป็นสำคัญ ชุมชนที่ได้รับการพัฒนาย่อมได้รับประโยชน์มากกว่าชุมชนอื่น ตามแนวคิดของ Lee บริการประเภทนี้เป็นบริการทางการเมือง ซึ่งมีความสำคัญและความเป็นสาธารณะในระดับต่ำ รวมทั้งมีขอบเขตผลประโยชน์และผลการบริการในระดับต่ำเช่นกัน แม้ว่าประชาชนจะไม่ได้รับบริการประเภทนี้อย่างเหมาะสม ประชาชนก็จะไม่แสดงการตำหนิอย่างรุนแรงและกว้างขวาง หน่วยราชการจึงไม่เคร่งครัดต่อการกระจายบริการเหล่านี้ตามหลักเหตุผล เป็นเหตุให้ปัจจัยทางการเมืองสามารถบิดเบือนการทำหน้าที่ของระบบราชการ และมีอิทธิพลต่อการกระจายบริการประเภทนี้ ในกรณีของบริการพัฒนาชุมชน กลุ่มการเมืองใดก็ตามที่สามารถสร้างผลงานให้เป็นที่ยอมรับของชุมชนได้ กลุ่มการเมืองนั้นย่อมจะมีโอกาสสูงสำหรับการเลือกตั้งครั้งต่อไป อย่างไรก็ตาม แนวความคิดดังกล่าวได้รับการสนับสนุนน้อยมากในการศึกษาครั้งนี้

4. ปัจจัยทางการบริหาร และปัจจัยทางชนชั้น และปัจจัยทางการเมือง สามารถอธิบายการผันแปรของรายจ่ายด้านเทศกิจ, รายจ่ายด้านการกำจัดขยะ, รายจ่ายด้านการศึกษา และรายจ่ายด้านการพัฒนาชุมชน ได้ร้อยละ 73.2, 75.1, 24.5 และ 46.2 ตามลำดับ แสดงว่า นอกจากปัจจัยทางการบริหาร ปัจจัยทางชนชั้น และปัจจัยทางการเมืองแล้ว ยังมีปัจจัยอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับบริการผสมและบริการทางการเมือง ทั้งนี้ จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง ทำให้ทราบว่า ปัจจัยเหล่านั้นอาจได้แก่ นโยบายของผู้นำราชการกรุงเทพมหานคร, ผลการประเมินประนีประนอมของสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร, การเรียกร้องและสนับสนุนของประชาชน เป็นต้น

5.2.2 ประเด็นความเป็นธรรมและการทำหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในการกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชน

จากการคำนวณค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของ กรุงเทพมหานคร ปรากฏว่า ค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการเทศกิจ บริการกำจัดขยะ บริการการศึกษา และบริการพัฒนาชุมชน เมื่อกำหนดให้ความจำเป็นต่อบริการของประชาชนเป็นมาตรฐาน มีค่าเท่ากับ 73.4%, 84.0%, 78.3% และ 82.8% ตามลำดับ นอกจากนี้จะอธิบายได้ว่า การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมในระดับปานกลางแล้ว ค่าดัชนีซึ่งมีค่าอยู่ระหว่าง 73%-84% แสดงให้เห็นว่าการกระจายบริการสาธารณะด้านต่างๆ ของกรุงเทพมหานครยังมีความเป็นธรรมใกล้เคียงกันอีกด้วย ผลการศึกษาที่ได้นี้ได้รับการสนับสนุนต่อไปแม้ว่าจะกำหนดให้จำนวนประชากรเป็นมาตรฐาน โดยค่าดัชนีความเป็นธรรมที่คำนวณได้มีค่าเท่ากับ 86.3%, 84.6%, 76.8%, และ 83.9% ตามลำดับ ทั้งนี้ข้อสังเกตว่า ค่าดัชนีของแต่ละบริการมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกับบริการเทศกิจ ส่วนบริการอื่นๆ ค่าดัชนีไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก ข้อสังเกตนี้สอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ซึ่งพบว่าจำนวนประชากรเป็นปัจจัยทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการเทศกิจ นอกจากนี้ ค่าดัชนีที่ไม่เปลี่ยนแปลงมากนัก แสดงให้เห็นว่าจำนวนประชากรเป็นเกณฑ์ทั่วไปที่กรุงเทพมหานครใช้กำหนดแนวทางการกระจายบริการสาธารณะ

ด้วยผลการศึกษาที่ปรากฏว่าปัจจัยทางการบริหารเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร โดยมีได้เกี่ยวข้องกับปัจจัยทางชนชั้นหรือปัจจัยทางการเมืองแต่อย่างใด รวมทั้งผลการศึกษาที่ชี้ว่ากรุงเทพมหานครมีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชนในระดับปานกลาง ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่า การทำหน้าที่ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันมีความเหมาะสมและเป็นธรรมพอสมควร สอดคล้องกับความเห็นของผู้บริหารระดับสูงที่ระบุว่า กรุงเทพมหานครมีความพยายามที่จะทำให้ประชาชนได้รับประโยชน์และพึงพอใจต่อบริการสาธารณะด้านต่างๆ อย่างเสมอภาคกัน โดยปัจจุบันกรุงเทพมหานครได้มุ่งเน้นการจัดการข้อมูลข่าวสารที่ถูกต้องและทันสมัย การมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการประสานความร่วมมือกับหน่วยงานต่างๆ ทั้งภายในและภายนอก เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรม ประสิทธิภาพ และประสิทธิผลสูงสุด ในการกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชน

การที่ผลการศึกษาระบุว่ารายจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์อย่างหนึ่งในการพิจารณาแนวทางการกระจายบริการสาธารณะนั้น กล่าวได้ว่า การทำหน้าที่ของกรุงเทพมหานครอยู่บนพื้นฐานของหลักส่วนเพิ่ม ซึ่งอาจทำให้การตัดสินใจของทุกฝ่ายเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่ในขณะเดียวกัน หลักการดังกล่าวก็อาจทำให้การทำหน้าที่ของกรุงเทพมหานครขาดความถูกต้องได้ เนื่องจากสถานการณ์ต่างๆ ย่อมมีการเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา อย่างไรก็ตาม จากผลการศึกษาที่ระบุว่ารายจ่ายในปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นปัจจัยทางการบริหารที่มีอิทธิพลต่อการกระจายบริการกำจัดขยะและบริการพัฒนาชุมชนนั้น สามารถอธิบายได้ว่า ปัญหา

ชยะกับปัญหาชุมชนเป็นปัญหาที่ไม่เปลี่ยนแปลงสภาพมากนักแม้เวลาจะผ่านไป ดังนั้นเกณฑ์รายจ่ายในบึงบประมาณที่ผ่านมาจึงเป็นเกณฑ์ที่มีเหตุผลและยอมรับได้ในกรณีนี้

นอกจากนี้ การที่ผลการศึกษาไม่ปรากฏความสัมพันธ์ระหว่างปัจจัยทางการเมืองกับการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ไม่อาจกล่าวได้ว่า การทำหน้าที่ของกรุงเทพมหานครจะปลอดจากการเมือง เนื่องจากปัจจัยทางการเมืองเป็นตัวแปรที่วัดได้ยากและไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ในเชิงปริมาณได้ทั้งหมด ทั้งนี้จากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูงยอมรับว่าในขั้นตอนการอนุมัติงบประมาณ มักจะมีการประนีประนอมกันของนักการเมือง ซึ่งจะต้องพิจารณาต่อไปว่า การประนีประนอมที่เกิดขึ้นนั้นได้ส่งผลกระทบต่อการทำงานของกรุงเทพมหานคร ในการกระจายบริการสาธารณะแก่ประชาชนอย่างเหมาะสมและเป็นธรรมหรือไม่ อย่างไร

5.2.3 ประเด็นการบริหารราชการของกรุงเทพมหานครที่ผู้ว่าราชการมาจากการเลือกตั้งโดยตรง

จากผลการศึกษาที่ชี้ว่าการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครอยู่บนพื้นฐานของความจำเป็นและเป็นธรรมนั้น ส่วนหนึ่งเป็นเพราะกรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรง ทั้งนี้ด้วยเหตุผลอย่างน้อย 3 ประการคือ 1) ผู้ว่าฯ เป็นตัวแทนของประชาชนทุกระดับ 2) ผู้ว่าฯ ดำเนินนโยบายตามที่ประกาศไว้ในช่วงหาเสียง ซึ่งถือเป็นแนวทางที่ประชาชนส่วนใหญ่เห็นชอบ และ 3) ผู้ว่าฯ ไม่ได้มาจากการแต่งตั้งของกลุ่มการเมืองใด จึงทำให้ผู้ว่าฯ สามารถบริหารราชการได้อย่างอิสระและอยู่ภายใต้การตรวจสอบของประชาชนอย่างแท้จริง ส่งผลให้การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและเสมอภาคกัน เมื่อพิจารณาถึงเทศบาลซึ่งทำหน้าที่คล้ายกับกรุงเทพมหานครในแง่การปกครองท้องถิ่น (เมือง) ผลการศึกษาคำครั้งนี้จึงสนับสนุนแนวความคิดการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรง เพื่อนำเทศบาลไปสู่ระบบการบริหารราชการรูปแบบผู้บริหารเข้มแข็ง (strong executive form) ดังเช่นกรุงเทพมหานคร รวมทั้งเป็นความหวังในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ของเทศบาลในปัจจุบัน

5.3 ข้อเสนอแนะ

5.3.1 ข้อเสนอแนะทางวิชาการ

1) การศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครในครั้งนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญคือ การใช้ข้อมูลเชิงปริมาณเป็นตัวชี้วัดปัจจัยทางการเมือง รวมทั้งการไม่ได้สัมภาษณ์ผู้บริหารที่เป็นนักการเมืองท้องถิ่น จึงทำให้ผลการศึกษาบางส่วนยังเป็นข้อถกเถียงทางวิชาการ ดังนั้นหากจะมีการพัฒนางานวิจัยต่อไป ผู้วิจัยท่านอื่นควรคำนึงถึงข้อจำกัดดังกล่าว

2) ในการศึกษาครั้งนี้ ตัวแบบผสมผสานไม่สัมฤทธิ์ผลในการอธิบายการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ในทางตรงข้าม การศึกษานี้ได้สนับสนุนตัวแบบทางราชการ (Bureaucratic Model) หรือตัวแบบทางการบริหาร (Administration Model) ทั้งนี้เมื่อย้อนกลับไปทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องจะพบว่าตัวแบบทางราชการเป็นตัวแบบที่สัมฤทธิ์ผลมากที่สุดในการศึกษาการกระจายบริการสาธารณะของเมือง อย่างไรก็ตาม ควรมีการสร้างความเข้าใจเพิ่มเติมว่า ตัวแบบทางราชการมิได้จำกัดขอบเขตเพียงกฎเกณฑ์การตัดสินใจของระบบราชการ (bureaucratic decision rule) แต่ยังคงครอบคลุมหลักการบริหารแบบค่อยเป็นค่อยไป (incrementalism) ด้วย

3) ควรมีการศึกษาในรายละเอียดว่า นโยบายหรือคำมั่นสัญญา (commitment) ของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งในตอนแรกมีลักษณะเป็นสมบัติส่วนตัว (private property) ได้กลายเป็นสมบัติของสาธารณะ (public property) แล้วกลายเป็นประเด็นนโยบาย (policy issue) และเป็นเรื่องเร่งด่วนของเมือง (priorities) ได้อย่างไร มีความสอดคล้องหรือขัดแย้งกับแนวนโยบายของข้าราชการประจำหรือไม่ อย่างไร

4) ควรมีการศึกษาค่าดัชนีความเป็นธรรมในการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครในช่วงเวลาประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา เพื่อตรวจสอบว่ามีความเป็นธรรมมากน้อยเพียงใด มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงอย่างไร รวมทั้งเกี่ยวข้องกับปัจจัยอะไรบ้าง

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครควรเสนอให้มีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ทำให้ข้าราชการมีอิสระในการดำเนินงานตามกระบวนการ รวมทั้งมีอำนาจในการเสนอแนะนโยบายมากขึ้น ทั้งนี้เพื่อเป็นการสนับสนุนการบริหารตามตัวแบบทางราชการ อันจะส่งผลให้การกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครมีความเหมาะสมและเป็นธรรมมากขึ้น

2) กรุงเทพมหานครควรมีการพัฒนาฐานข้อมูลเพื่อการตัดสินใจ (Decision Support System: DSS) สำหรับผู้บริหารหรือผู้กำหนดนโยบาย เพื่อปรับปรุงแนวทางการกระจายบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานครให้มีความถูกต้องและเป็นธรรมมากขึ้น