

คอลัมน์ "จากท่าพระจันทร์ถึงสนามหลวง"

ผู้จัดการรายวัน ฉบับวันศุกร์ที่ 22 กุมภาพันธ์ 2534

## กรุงเทพมหานครกับบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ

รังสรรค์ ทัศนะพรพันธุ์

การแย่งชิงบทบาทระหว่างกรุงเทพมหานครกับกระทรวงคมนาคมในการจัดบริการเรือโดยสารในคลองแสนแสบ กำลังกลายเป็นประเด็นความขัดแย้งในผลประโยชน์ทั้งทางเศรษฐกิจและการเมืองระหว่างพรรคพลังธรรมกับพรรคประชากรไทย

เรื่องของเรื่องมีอยู่ว่า กรุงเทพมหานครต้องการบรรเทาความแออัดของการจราจรทางบก จึงดำริที่จะให้มีบริการเรือโดยสารในคลองแสนแสบระหว่างป้อมพระกาฬกับบางกะปิ เมื่อแรกดำริในเดือนมิถุนายน 2533 ไม่มีผู้ประกอบการเอกชนสนใจมากนัก คงมีแต่ห้างหุ้นส่วนจำกัดครอบครัวขนส่งที่เสี่ยงลงทุนโดยไม่รู้ว่าจะออกหัวหรือออกก้อย บัดนี้ ช่วงเวลาการทดลองเดินเรือโดยสารประจำคลองแสนแสบผ่านพ้นมากกว่า 3 เดือน ปรากฏว่ามีผู้นิยมใช้บริการมากพอสมควร

ในช่วงที่ห้างหุ้นส่วนจำกัดครอบครัวขนส่งเริ่มดำเนินการเกี่ยวกับบริการเรือโดยสารดังกล่าวนี้ องค์การ ร.ส.พ. แสดงความสนใจที่จะจัดบริการเรือโดยสารปรับอากาศในคลองแสนแสบบ้าง และแจ้งความจำนงต่อผู้บริหารกรุงเทพมหานคร ผ่าน ร.ท.กฤษฎา อรุณวงศ์ รองผู้ว่าการฝ่ายการโยธา ผู้บริหารกรุงเทพมหานครในชั้นแรกให้ความเห็นชอบกับข้อเสนอขององค์การ ร.ส.พ. โดยในขณะเดียวกันก็เสนอแนะให้องค์การ ร.ส.พ. พิจารณาจัดบริการเรือโดยสารในคลองสายอื่นๆด้วย แต่ต่อมา พ.ท.วินัย สมพงษ์ รองผู้ว่าการฝ่ายบริหารได้ออกมาให้สัมภาษณ์ปฏิเสธที่จะให้องค์การ ร.ส.พ. จัดบริการเรือโดยสารปรับอากาศในคลองแสนแสบ โดยอ้างว่า กรุงเทพมหานครจำเป็นต้องปกป้องผลประโยชน์และสิทธิของห้างหุ้นส่วนจำกัดครอบครัวขนส่ง ในฐานะผู้บุกเบิกการลงทุนด้านนี้ นอกจากนี้ การปล่อยให้มีการแข่งขันในการเดินเรือโดยสารในคลองแสนแสบไม่เพียงแต่จะทำให้เกิดอุบัติเหตุง่ายขึ้นเท่านั้น หากทว่ายังอาจเป็นเหตุให้ องค์การ ร.ส.พ. ประสบการขาดทุนได้อีกด้วย อย่างไรก็ตาม กรุงเทพมหานครยังคงยินดีสนับสนุนให้องค์การ ร.ส.พ. จัดบริการเรือโดยสารในคลองสายอื่น

นโยบายที่ไม่คงเส้นคงวาของกรุงเทพมหานคร ทำให้นายปองพล อติเรกสาร ผู้อำนวยการองค์การ ร.ส.พ. ออกมาวิพากษ์วิจารณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานครอย่างรุนแรง พร้อมทั้งขอให้กรุงเทพมหานครกำหนดตัวผู้รับผิดชอบนโยบายเรื่องนี้ให้แน่ชัด เพราะการเปลี่ยน

ใจของกรุงเทพมหานครก่อให้เกิดความเสียหายทางการเงินแก่องค์กร ร.ส.พ. เนื่องจากได้ลงทุนสร้างเรือปรับอากาศไปแล้ว (*The Nation* และ *Bangkok Post* ฉบับวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2534)

ในขณะที่ความขัดแย้งระหว่างองค์กร ร.ส.พ. กับกรุงเทพมหานครกำลังก่อตัวขึ้น นายสมัคร สุขทรวุฒ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคมได้กระโดดเข้ามาร่วมวงโพลุ้ยด้วย โดยชี้ว่า หากกรุงเทพมหานครไม่ให้องค์กร ร.ส.พ. จัดบริการเรือโดยสารปรับอากาศในคลองแสนแสบ กรมเจ้าท่าจะระงับการจดทะเบียนเรือหางยาวของห้างหุ้นส่วนจำกัดครอบครัวขนส่ง เพราะเรือส่งเสียงดังรบกวนชาวบ้าน ไม่เหมาะที่จะแล่นในคลองแสนแสบ ซึ่งมีชาวบ้านอาศัยอยู่ทั้งสองข้างทาง (*ผู้จัดการรายวัน* ฉบับวันที่ 4 กุมภาพันธ์ 2534)

ความขัดแย้งในกรณีนี้ได้คลี่คลายไปเป็นวิวาทะเยี่ยงทารกเมฆาของผู้ทรงอำนาจทางการเมืองทั้งสองฝ่าย ผมไม่ต้องการร่วมวงโพลุ้ยในการชี้ว่า ใครผิด ใครถูก แต่ผมต้องการชี้ประเด็นปัญหาในระดับนโยบายที่พ้นไปจากผลประโยชน์ทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจนี้

นับแต่อดีตกาลเป็นต้นมา ราชการส่วนกลางได้เข้าไปก้าวก่ายประกอบกักอันพึงเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเป็นอันมาก กระบวนการรวบอำนาจทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้าสู่ส่วนกลางได้สร้างจิตวิญญาณให้ราชการส่วนกลางครอบงำราชการส่วนท้องถิ่นมาเป็นเวลาช้านาน แต่ระบบการรวมศูนย์อำนาจดังกล่าวนี้ในวันรุ่งแต่จะเสื่อมสมรรถภาพลงไปเมื่อสังคมเศรษฐกิจเจริญเติบโตและมีความสลับซับซ้อนมากขึ้น และเมื่อประชาชนมีการศึกษาและมีความตื่นตัวทางการเมืองมากขึ้น

ในสังคมการเมืองที่มีการกระจายอำนาจ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นควรจะเป็นผู้ดูแลทุกข์สุขของประชากรราษฎรในท้องถิ่นนั้น บริการสาธารณูปโภคที่ให้ประโยชน์เฉพาะแต่ประชาชนในท้องถิ่นใด องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในท้องถิ่นนั้นควรจะเป็นผู้อำนวยความสะดวกให้มีการผลิตบริการสาธารณูปโภคนั้นๆ และประชาชนในท้องถิ่นนั้นก็ควรจะเป็นผู้รับภาระรายจ่าย จึงจะชอบด้วยหลักความเป็นธรรม ผมใคร่ขอยกตัวอย่างเป็นรูปธรรมว่า งานเก็บขยะในจังหวัดตรังควรจะเป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง และประชาชนในเขตเมืองตรังควรจะต้องเป็นผู้รับภาระรายจ่ายในการจัดขยะที่เกิดขึ้น ราชการส่วนกลางหาควรเข้าไปเจ้าก็เจ้าการในการเก็บขยะในจังหวัดตรังไม่ และประชาชนในจังหวัดอื่นก็ไม่ควรร่วมแบกรับภาระรายจ่ายในการจัดขยะในเมืองตรังด้วย

แต่ด้วยเหตุที่ชนชั้นนำทางอำนาจของไทยอาศัยอยู่ในกรุงเทพฯ การณ์จึงปรากฏว่า ราชการส่วนกลางได้เข้าไปก้าวก่ายจัดบริการสาธารณะในกรุงเทพฯ มากจนเกินไป บริการสาธารณะในกรุงเทพฯ จำนวนมากอยู่ในมือของราชการส่วนกลางมากกว่าเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร การบริหารบริการสาธารณะที่จัดให้แก่ประชาชนในกรุงเทพฯ และปริมณฑล

มักนิยมจัดในรูปรัฐวิสาหกิจ ผมลองรวบรวมรายชื่อรัฐวิสาหกิจดังกล่าวนี้ และพบว่าสามารถจำแนกออกเป็น 2 ประเภท คือ

\* รัฐวิสาหกิจประเภทแรกมุ่งจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในกรุงเทพฯ โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีจำนวน 7 แห่ง และมีสินทรัพย์มูลค่ารวมทั้งสิ้นประมาณ 60,000 ล้านบาท ได้แก่

- องค์การตลาด (ก่อตั้งปี 2496)
- องค์การสวนสัตว์ (2497)
- สำนักงานธนารักษ์ (2498)
- การไฟฟ้านครหลวง (2501)
- การประปานครหลวง (2510)
- การทางพิเศษแห่งประเทศไทย (2515)
- องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ (2519)

\* รัฐวิสาหกิจประเภทที่สองแม้จะจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนโดยทั่วไป แต่ประชาชนในกรุงเทพฯเป็นผู้มีได้ประโยชน์ส่วนใหญ่ รัฐวิสาหกิจประเภทนี้มีอยู่ 4 แห่ง และมีสินทรัพย์ประมาณ 80,000 ล้านบาท ได้แก่

- องค์การ ร.ส.พ. (2490)
- ธนาคารอาคารสงเคราะห์ (2496)
- องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย (2497)
- การเคหะแห่งชาติ (2516)

ผมมีความเห็นว่า รัฐวิสาหกิจประเภทแรกควรจะวางแผนโอนให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้บริหารการจัดตลาดสดและสวนสัตว์ในกรุงเทพฯเป็นประโยชน์โดยตรงแก่ชาวกรุงเทพฯ สาธารณูปโภคดังเช่นการไฟฟ้า การประปา ถนนหนทาง และบริการรถโดยสารประจำทางก็มีลักษณะทำนองเดียวกัน ส่วนกรุงเทพมหานครจะจัดระบบการบริหารบริการสาธารณะเหล่านี้ อย่างไร ก็ให้ประชาชนในกรุงเทพฯเป็นผู้ตัดสินใจผ่านกระบวนการเลือกตั้งผู้ว่ากรุงเทพมหานคร สำหรับรัฐวิสาหกิจประเภทที่สองนั้น ผมมีความเห็นว่า เรื่องการเคหะและอาคารสงเคราะห์ส่วนที่เป็นประโยชน์ของกรุงเทพฯ ควรจะให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้จัดการ

การบริหารการคลังของรัฐบาลในปัจจุบันก่อให้เกิดวงจรรูปบาทวิในทางเศรษฐกิจ เพราะรัฐบาลได้ทุ่มงบประมาณจำนวนมากในการพัฒนากรุงเทพฯ ยิ่งกรุงเทพฯมีปัญหา มากเพียงใด รัฐบาลก็ยิ่งทุ่มงบประมาณในการแก้ปัญหาเพิ่มขึ้นเพียงนั้น กรุงเทพฯจึงดูดซับทรัพยากรทางการเงินของภาครัฐบาลไปเป็นจำนวนมาก งบประมาณส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาส่วนภูมิภาคจึงมีน้อยลง ในขณะที่เดียวกันการเติบโตทางเศรษฐกิจของกรุงเทพฯเป็นปัจจัยที่ดึงดูดให้

แรงงานย้ายถิ่นจากชนบท เมื่อกรุงเทพฯมีประชากรมากขึ้น รัฐบาลก็ยิ่งต้องทุ่มทรัพยากรในการจัดสรรบริการสาธารณสุขไปภาค บริการสาธารณสุข และบริการการศึกษามากขึ้น ผลที่ตามมาก็คือทรัพยากรส่วนที่เหลือสำหรับการพัฒนาส่วนภูมิภาคยิ่งมีน้อยลงไปอีก

ถ้าหากเราไม่ทำलयวงจรอุบาทว์ของกระบวนการทางการคลังดังกล่าวนี้ ความพยายามที่จะกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาคย่อมยากจะเป็นไปได้ ในการทำलयวงจรอุบาทว์ดังกล่าวนี้ เราจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงแนวความคิดพื้นฐานเสียใหม่ โดยให้ประชาชนในกรุงเทพฯมีส่วนแบกรับต้นทุนของการพัฒนามากขึ้น บริการสาธารณะใดที่เป็นประโยชน์แก่ชาวกรุงเทพฯ ชาวกรุงเทพฯก็ต้องแบกรับภาระรายจ่ายในการผลิตบริการสาธารณะนั้น ๆ

ผมมีความเห็นว่า ราชการส่วนกลางจำเป็นต้องปลดปล่อยภาระการผลิตบริการสาธารณะที่เป็นประโยชน์แก่ชาวกรุงเทพฯให้ชาวกรุงเทพฯเป็นผู้ดำเนินการ ดังนั้น ผมจึงมีความเห็นว่า บริการเรือโดยสารในคลองแสนแสบควรเป็นอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร หากควรที่กระทรวงคมนาคมจะเข้าไปก้าวก่ายไม้ ยังมีงานระดับนโยบายและบริการสาธารณะระดับชาติอีกมากมายนักที่กระทรวงคมนาคมยังไม่ได้ทำ หรือที่ทำอยู่แล้ว ยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร