การประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน และข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่าฯ กทม. คนใหม่

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และ ศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านยุทธศาสตร์เมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (UddC-CEUS)

1. บทนำ

กรุงเทพฯ เป็นเมืองหลวงของประเทศไทย โดยมีลักษณะเป็น “เอกนคร” (primate city) หรือ “เมืองโตเดี่ยว” ซึ่งหมายถึงการเป็นเมืองใหญ่ที่สุดของประเทศที่มีขนาดของประชากรมากกว่าเมืองอันดับรองอย่างมาก โดยกรุงเทพฯ มีประชากรประมาณ 9 ล้านคนในปี 2563[1] และมีสัดส่วนของเศรษฐกิจร้อยละ 36.3 ของ GDP ทั้งประเทศ กรุงเทพฯ จึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อประเทศไทยทั้งในทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร (กทม.) ไว้อย่างกว้างขวางทั้งการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การรักษาความสะอาด การผังเมือง การจัดการจราจรและขนส่ง การควบคุมอาคาร การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย การพัฒนาและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม การสาธารณสุข การจัดการศึกษา และการส่งเสริมการประกอบอาชีพ เป็นต้น

ความเป็นมหานครของกรุงเทพฯ ก่อให้เกิดความท้าทายในการพัฒนาหลายประการ ในแง่ของความน่าอยู่ (liveability) กรุงเทพฯ อยู่ในอันดับที่ 98 จาก 140 เมืองทั่วโลกจากการจัดอันดับของ The Economist Intelligence Unit (EIU) เมื่อปี 2561 นอกจากนี้ ในปี 2564 EIU ยังจัดให้กรุงเทพฯ อยู่ในอันดับที่ 43 จาก 60 เมืองทั่วโลกในด้านความปลอดภัยตาม Safe Cities Index 2021 โดยนอกเหนือจากความปลอดภัยด้านสุขภาพ (อันดับที่ 22) แล้ว กรุงเทพฯ มีระดับความปลอดภัยที่ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยทั้งหมด ทั้งในด้านความปลอดภัยส่วนบุคคล ซึ่งรวมถึงอาชญากรรมและความเสี่ยงด้านเศรษฐกิจ (อันดับที่ 55) ความปลอดภัยด้านไซเบอร์ (อันดับที่ 44) ความปลอดภัยด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการมีพื้นที่สีเขียว คุณภาพอากาศและการจัดการขยะมูลฝอย (อันดับที่ 43) และความปลอดภัยของโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งรวมถึงอุบัติเหตุบนท้องถนนและสาธารณภัยต่าง ๆ (อันดับที่ 39)

แม้การกระจายอำนาจจากรัฐบาลกลางยังไม่ได้เกิดขึ้นโดยสมบูรณ์ในหลายด้าน ทำให้ กทม. ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาหลายอย่างได้อย่างมีประสิทธิผลด้วยตนเองก็ตาม กทม. ก็เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความพร้อมในการบริหารจัดการสูงสุดในประเทศ ทั้งในด้านกำลังคนและงบประมาณ โดยมีงบประมาณเกือบ 8 หมื่นล้านบาทในแต่ละปี ดังนั้น กทม. จึงน่าจะมีศักยภาพในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ และให้บริการแก่ประชาชนในพื้นที่

[1] หากรวมจังหวัดปริมณฑลเข้าด้วย กรุงเทพฯ และปริมณฑลจะมีประชากรมากกว่าเมืองขนาดรองลงมามากกว่า 10 เท่าจากการศึกษาของอภิวัฒน์ รัตนวราหะ (ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์เรื่องคนเมืองภูมิภาค 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในภูมิภาคของประเทศไทย, มีนาคม 2565)

ได้มากพอสมควร และหาก กทม. สามารถบริหารจัดการได้ดี ก็จะช่วยสร้างความเชื่อมั่นต่อการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ทั้งหลายให้เดินหน้าต่อไป จากการถดถอยลงอย่างมากในช่วง 8 ปีที่ผ่านมา

ในโอกาสที่ พล.ต.อ.อัศวิน ขวัญเมือง ซึ่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) แต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งผู้ว่า กทม. มานานกว่า 5 ปี (18 ตุลาคม 2559-25 มีนาคม 2565) ได้พ้นจากตำแหน่งและจะมีการเลือกตั้งผู้ว่า กทม. คนใหม่ในวันที่ 22 พฤษภาคม 2565[2] สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) และศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านยุทธศาสตร์เมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (UddC-CEUS) ซึ่งเป็นหน่วยงานวิชาการด้านการพัฒนาประเทศและการพัฒนาเมือง จึงร่วมกันจัดทำรายงาน “การประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวินและข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่า กทม. คนใหม่” ขึ้นมา

รายงานฉบับนี้มุ่งที่จะระบุโจทย์สำคัญในการพัฒนากรุงเทพฯ ประเมินและถอดบทเรียนการดำเนินงานที่ผ่านมาของ ผู้ว่าฯ อัศวิน และจัดทำข้อเสนอแนะสำหรับผู้ว่า กทม. คนใหม่ ในด้านที่สำคัญ 9 ด้าน ซึ่งหน่วยงานทั้งสองมีความเชี่ยวชาญ คือ การวางผังเมือง การจราจรและความปลอดภัย การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย การจัดการขยะมูลฝอย การเพิ่มพื้นที่สีเขียว การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย การส่งเสริมทักษะเพื่อการประกอบอาชีพ การศึกษา และการรักษาพยาบาล

2. การวางผังเมือง

เกือบทศวรรษมาแล้วที่โลกมีประชากรอาศัยในเขตเมืองมากกว่าเขตชนบท เมืองได้กลายเป็นจุดหมายปลายทางของกลุ่มคนที่แตกต่างหลากหลาย ส่งผลให้พื้นที่เมืองขยายตัวและกระบวนการเป็นเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว การบริหารจัดการเมืองเป็นกิจกรรมที่มีความซับซ้อนสูง ซึ่งไม่สามารถทำได้โดยผู้ว่า กทม. และทีมงานเท่านั้น แต่ต้องอาศัยการมีส่วนร่วมกับภาคส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

เครื่องมือสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมคือ ผังเมือง ซึ่งมีหน้าที่สำคัญในการกำหนดและชี้นำการพัฒนา ในขณะเดียวกันก็ทำหน้าที่ควบคุมให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้การทำระบบผังเมืองของมหานครชั้นนำทั่วโลกถูกดำเนินการใน 2 ระดับคือ

1) การจัดทำผังเมืองรวมในระดับเมือง ซึ่งสะท้อนวิสัยทัศน์ เป้าหมาย นโยบายการพัฒนาของเมืองในระยะยาวอย่างบูรณาการ ทั้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมขนส่ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ที่อยู่อาศัย และสิ่งแวดล้อมในระดับภาพรวมของเมือง

[2] ก่อนหน้านั้น พล.ต.อ.อัศวิน เป็นรองผู้ว่า กทม. ดูแลงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยและเทศกิจ ในทีมงานของ ม.ร.ว. สุขุมพันธุ์ บริพัตร

2) การจัดทำผังพัฒนาระดับย่าน ซึ่งสะท้อนวิสัยทัศน์ เป้าหมาย นโยบายและแนวทางดำเนินการที่จัดทำขึ้นจากการมีส่วนร่วมในระดับสูงของประชาชนในพื้นที่ โดยถ่ายทอดวิสัยทัศน์จากผังเมืองรวมสู่บริบทพื้นที่ และมีรายละเอียดเพิ่มเติมในเชิงคุณภาพและสุนทรียภาพ อาทิ การใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร ขนาดและรูปแบบของถนน ทางเท้า ทางจักรยาน สวนสาธารณะระดับย่าน และรูปแบบทางสถาปัตยกรรม เป็นต้น

ผังพัฒนาระดับย่านอาจมีรายละเอียดของการปรับปรุงฟื้นฟูย่านที่อยู่อาศัย การฟื้นฟูย่านพาณิชยกรรม ไปจนถึงการอนุรักษ์พื้นที่ทางประวัติศาสตร์ โดยจะถูกใช้เป็นกรอบการพัฒนาโครงการพัฒนาเมืองย่อย ๆ ตามลำดับการพัฒนา (phasing) ที่วางไว้ และสามารถใช้อ้างอิงเป็น “ธรรมนูญของท้องถิ่น” หรือข้อตกลงร่วมกันในการพัฒนาและบริหารจัดการย่าน

ในกรณีของมหานครชั้นนำของโลก ทั้งการจัดทำผังเมืองรวมและผังพัฒนาระดับย่านเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ โดยดำเนินการอย่างมีส่วนร่วมกับประชาชน ภาคเอกชน และหน่วยงานอื่น ๆ รวมทั้งมีอำนาจในการบังคับใช้ตามกรอบกฎหมาย ตารางต่อไปนี้แสดงตัวอย่างระบบผังเมืองสองระดับของมหานครชั้นนำของโลก และมีสภาพพื้นฐานที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ

ตัวอย่างระบบผังเมืองสองระดับของมหานครชั้นนำของโลก และมีสภาพพื้นฐานที่ใกล้เคียงกับกรุงเทพฯ

มหานคร	ระดับเมือง	ระดับย่าน
แวนคูเวอร์	ผังนครแวนคูเวอร์	ผังชุมชน 22 เขต
เมลเบิร์น	ผังนครเมลเบิร์น 2010	ผังพัฒนาพื้นที่ 14 เขต
สิงคโปร์	ผังแม่บทเมือง	ผังอนุรักษ์และออกแบบเมือง 94 แห่ง
ฟุกุโอกะ	ผังเมืองฟุกุโอกะ	ผังพัฒนาย่าน 90 แห่ง
ไทเป	ผังเมือง	ผังพัฒนาย่าน *เช่น ย่านพาณิชยกรรม Nangang, ย่านชุมชน Dahdaocheng*

ที่มา: นพนันท์ ตาปนานนท์ และคณะ, การจัดทำมาตรฐานด้านผังเมืองกรุงเทพมหานคร (2553)

ประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน:

กทม. ได้จัดทำผังเมืองรวมและบังคับใช้ไปแล้วหลายฉบับ ซึ่งสะท้อนความพยายามในการพัฒนากรุงเทพฯ ในหลายด้าน เช่น การเพิ่มสัดส่วนพื้นที่สีเขียวต่อพื้นที่อาคาร การส่งเสริมให้มีการพัฒนาที่อยู่อาศัยราคาเข้าถึงได้

และพื้นที่กักเก็บน้ำ (แก้มลิง) ในโครงการเอกชนผ่านมาตรการส่งเสริม อย่างไรก็ตาม กทม. ยังไม่เคยบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะ ซึ่งได้จัดจ้างให้สถาบันการศึกษาหรือบริษัทที่ปรึกษาจัดทำสำหรับบางย่านไปแล้ว สาเหตุหนึ่งอาจเนื่องมาจากกฎหมายผังเมืองฉบับเดิม กำหนดให้การบังคับใช้ผังเมืองเฉพาะจำเป็นต้องมีการตราเป็นพระราชบัญญัติซึ่งมีขั้นตอนที่ยาวนาน

ผลก็คือผังพัฒนาในระดับย่านที่ กทม. จัดทำขึ้นนั้นถูกใช้เพียงเป็นกรอบการดำเนินงานให้หน่วยงานของ กทม.ของบประมาณในการพัฒนาโครงการต่างๆ เท่านั้น เช่น โครงการสวนลอยฟ้าเจ้าพระยาและโครงการปรับปรุงทางเดินริมน้ำย่านกะดีจีน ซึ่งมีที่มาจากผังอนุรักษ์ฟื้นฟูย่านกะดีจีน-คลองสาน 2575 หรือโครงการสะพานเขียว ซึ่งมีที่มาจากผังแนวคิดพัฒนาฟื้นฟูย่านพาณิชยกรรมใจกลางเมืองปทุมวัน ดังนั้น ผังพัฒนาระดับย่านของ กทม. จึงยังไม่ใช่ “ธรรมนูญของท้องถิ่น” เหมือนมหานครอื่น ๆ ที่เป็นเสมือนข้อตกลงร่วมกันในการพัฒนาในย่านนั้น ๆ และเป็นเครื่องมือในการต่อรอง ควบคุม หรือลดข้อขัดแย้งอันอาจเกิดจากการพัฒนา

การขาดผังพัฒนาระดับย่านที่มีผลเป็น “ธรรมนูญของท้องถิ่น” ยังส่งผลให้ประชาชน นักพัฒนา สถาบัน และหน่วยงานต่าง ๆ ภายในย่าน สูญเสียโอกาสในการร่วมหารือเพื่อสร้างภาพอนาคตที่พึงปรารถนาของย่านของตน ซึ่งทำให้ชุมชนเมืองอ่อนแอและดำรงชีวิตแบบต่างคนต่างอยู่ นอกจากนี้ การพัฒนาที่ดินที่เกิดขึ้นก็เป็นไปอย่างกระจัดกระจายขาดทิศทาง เนื่องจากไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากตัวแทนของชุมชนในสภาเขตและสภาย่านอย่างเช่นมหานครอื่น ๆ

นอกจากนี้ โครงการพัฒนาขนาดใหญ่หลายโครงการยังเกิดขึ้นจากการริเริ่มโดยรัฐบาลกลาง โดยขาดการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่ เช่น โครงการสวนคลองช่องนนทรี ซึ่งก่อให้เกิดคำถามถึงการตอบโจทย์ความต้องการของคนในพื้นที่ ความคุ้มค่าของงบประมาณ รวมทั้งการจัดลำดับความสำคัญในการพัฒนา เนื่องจากขาดกรอบอ้างอิงจากผังพัฒนาระดับย่าน และยังทำให้เกิดคำถามต่อแนวคิดในการพัฒนาเมืองของ กทม. ในยุคของผู้ว่า ฯ อัศวิน

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

ผู้ว่า กทม. คนใหม่ควรใช้โอกาสจากการมีกฎหมายผังเมืองฉบับใหม่ (พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2562) ซึ่งเปิดช่องให้การจัดทำผังเมืองเฉพาะที่ไม่ได้มีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์สามารถตราเป็นพระราชกฤษฎีกาได้ ซึ่งจะยกระดับให้ผังเมืองเฉพาะดังกล่าวเป็น “ธรรมนูญของท้องถิ่น” ที่มีผลบังคับทางกฎหมาย และสามารถเป็นจุดเริ่มต้นในการขับเคลื่อนการพัฒนาเมือง โดยเปิดส่วนร่วมให้ประชาชนในพื้นที่มีบทบาทในการกำหนดทิศทางการพัฒนาพื้นที่ของตน และใช้ผังเมืองเฉพาะดังกล่าวในการจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ ภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากร ตลอดจนใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขข้อขัดแย้งต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาเมือง

3. การคมนาคมและขนส่ง

กรุงเทพฯ ซึ่งเป็นเมืองเอกนครยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่องไปสู่พื้นที่รอบนอกและจังหวัดปริมณฑล เช่นเดียวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจของเมืองที่เพิ่มสูงขึ้นตามการขยายตัว ซึ่งส่งผลให้เกิดการเดินทางข้ามพื้นที่ระหว่างเขตเมืองชั้นใน เขตเมืองชั้นนอกและจังหวัดปริมณฑลมากขึ้น การจัดการด้านการคมนาคมและขนส่งที่ดีจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อกรุงเทพฯ โดยมีโจทย์สำคัญคือ การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะให้มีความครอบคลุมและเชื่อมโยงกัน ควบคู่ไปกับการพัฒนาพื้นที่การคมนาคมและขนส่งให้มีความปลอดภัย และสามารถแก้ไขปัญหาการจราจรติดขัดได้

ในสภาพเศรษฐกิจปกติ กรุงเทพฯ มีปัญหารถติดอย่างรุนแรง ดังเห็นได้จากข้อมูลอัตราเร็วเฉลี่ยในการเดินทางในพื้นที่กรุงเทพฯ ชั้นในซึ่งไม่เคยเกิน 20 กิโลเมตรต่อชั่วโมงมาเป็นเวลานาน[3] จำนวนรถยนต์บนถนนทางหลวงและทางพิเศษใน กทม. ต่อวันก็มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น[3] (หากไม่นับปี 2563 ที่การเดินทางได้รับผลกระทบจากสถานการณ์โควิด-19) และปริมาณรถจดทะเบียนสะสมในพื้นที่กรุงเทพฯ ยังคงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง[4]

แม้ว่ากรุงเทพฯ จะมีสัดส่วนพื้นที่ถนนค่อนข้างต่ำเมื่อเทียบกับเมืองใหญ่อื่นๆ ของโลก แต่การตัดถนนเพิ่มขึ้นน่าจะไม่ใช่คำตอบสุดท้าย เนื่องจากโจทย์ใหญ่ของกรุงเทพฯ คือการเพิ่มศักยภาพการเดินทางของประชาชนทุกกลุ่มมากกว่าผู้ใช้รถยนต์ส่วนบุคคลเพียงกลุ่มเดียว นอกจากนี้ ถนนในกรุงเทพฯ กว่าร้อยละ 84 หรือกว่า 3,760 กิโลเมตรจากถนนทั้งหมด 4,450 กิโลเมตรเป็นของกรุงเทพฯ ดังนั้นกรุงเทพฯ จึงมีบทบาทสำคัญในการบริหารจัดการถนน รวมทั้งทางเท้า อุปกรณ์ความปลอดภัย และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

ประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน

ผลงานของผู้ว่าฯ อัศวินที่ผ่านมานั้นมีทั้งส่วนที่ ‘เกาถูกที่คัน’ และ ‘เกาไม่ถูกจุด’ โดยจะแบ่งการวิเคราะห์ออกเป็น 2 ส่วน คือ หนึ่ง การเพิ่มทางเลือกในการเดินทางของประชาชน และ สอง ความปลอดภัยในการเดินทาง

ในด้านการเพิ่มทางเลือกในการเดินทางของประชาชนกรุงเทพฯ ในสมัยผู้ว่าฯ อัศวินได้พัฒนาเส้นทางการเดินทางใหม่ ๆ เช่น โครงการรถไฟฟ้าสายสีทอง โครงการเดินเรือในเส้นทางคลองผดุงกรุงเกษม และส่วนต่อขยายคลองแสนแสบ และการพัฒนาป้ายรถประจำทางโดยกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน เป็นต้น นอกจากนี้ยังมีการปรับปรุงภูมิทัศน์เมืองหลายโครงการซึ่งช่วยกระตุ้นการเดินเท้า ทั้งการปรับปรุงทางเท้า และการนำเสาไฟฟ้าลงดินในหลายพื้นที่ และการเริ่มใช้มาตรการเพิ่มค่าธรรมเนียมการจอดรถบนถนนกว่า 66 เส้นทางในปี 2564 ซึ่งช่วยเพิ่มต้นทุนการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลและจูงใจให้เกิดการเดินทางในรูปแบบอื่น

[3] สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม และสถิติจราจร กรุงเทพมหานคร

[4] กรมขนส่งทางบก

อย่างไรก็ตาม การดำเนินการเหล่านี้ยังไม่ครอบคลุมเพียงพอ เช่น หากพิจารณาตำแหน่งของสถานีขนส่งหลักอย่างรถไฟฟ้าและรถโดยสารประจำทางจะพบว่า ยังมีหลายพื้นที่ของกรุงเทพฯ ที่มีระยะทางในการเข้าถึงสถานีขนส่งมากกว่า 1 กิโลเมตร โดยเฉพาะในพื้นที่ปิดล้อมขนาดใหญ่จากถนนสายหลัก (super block) ซึ่งทำให้ระบบขนส่งสาธารณะที่เปิดให้บริการทั้งในช่วงของผู้ว่าฯ อัศวินและช่วงก่อนหน้านั้นยังไม่สามารถดึงดูดผู้ใช้บริการได้ตามเป้าหมาย ดังตัวอย่างของระบบรถโดยสารประจำทางด่วนพิเศษ (BRT) ซึ่งจำเป็นต้องพัฒนาการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะอื่น ๆ อย่างไร้รอยต่อมากขึ้น นอกจากนี้การเข้าถึงสถานีขนส่งด้วยการเดินเท้าและการใช้จักรยานก็ยังเป็นไปได้ยากสำหรับประชาชนส่วนใหญ่ ในขณะที่การปรับปรุงป้ายรถประจำทาง ทางเท้าและการเพิ่มค่าธรรมเนียมการจอดรถบนถนน ก็ยังดำเนินการอย่างจำกัดเฉพาะในเขตเมืองชั้นในเท่านั้น

ในด้านความปลอดภัยนั้น ผลงานของกรุงเทพฯ ในสมัยผู้ว่าฯ อัศวินคือ การติดตั้งกล้องโทรทัศน์วงจรปิดแบบเชื่อมต่อศูนย์ควบคุมเพิ่มขึ้น 4,834 ตัว และเชื่อมโยงกล้องเข้าสู่ศูนย์ควบคุมทั้งหมด 42,000 ตัว รวมทั้งหมด 46,834 ตัว[5] อย่างไรก็ตาม แม้มาตรการดังกล่าวมุ่งเน้นให้เกิดความรู้สึกปลอดภัย แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จในการสร้างความปลอดภัยในการเดินทางอย่างแท้จริง ดังเห็นได้จากสถิติผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนนในพื้นที่กรุงเทพฯ ที่ยังอยู่ในระดับทรงตัวที่ราว 800 คนต่อปี[6] นอกจากนี้ หากพิจารณาจำนวนอุบัติเหตุของคนเดินเท้าในช่วงปี 2559–2563 ก็พบว่ามีแนวโน้มที่สูงขึ้น[6] โดยผู้เสียชีวิตที่เป็นผู้สูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเกือบ 2 เท่าระหว่างปี 2558-2563[6]

ที่สำคัญ กรุงเทพฯ กำลังกลายเป็นมหานครที่เอื้อต่อรถยนต์มากกว่าประชาชนกลุ่มอื่นมากขึ้นทุกที เนื่องจากประชาชนที่เดินเท้าและผู้ใช้จักรยานยังคงถูกละเลย ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนของงบประมาณทางเท้าและทางจักรยานในแต่ละปีคิดเป็นเพียงร้อยละ 5 ของงบประมาณทั้งหมดของสำนักการโยธา กรุงเทพฯ การถูกละเลยด้านความปลอดภัยนี้มีผลทำให้เกิดอุบัติเหตุต่าง ๆ จำนวนมาก รวมทั้งกรณีที่สะเทือนใจของ “หมอกระต่าย”

งบประมาณในการสร้างความปลอดภัยแก่ประชาชนที่เดินเท้าและผู้ใช้จักรยานในสัดส่วนที่ต่ำยังสะท้อนให้เห็นจากความคืบหน้าในการติดตั้งสัญญาณไฟแบบกดปุ่มบริเวณทางข้าม ซึ่งเพิ่มขึ้นเพียง 12 แห่งในระยะเวลา 5 ปี (จาก 214 แห่งในปี 2558 เป็น 226 แห่งในปี 2563) หรือมีการเพิ่มสัญญาณไฟแบบกดปุ่มบริเวณทางข้ามเพียงร้อยละ 0.37 ของจำนวนทางข้ามทั้งสิ้น 3,280 จุด ในขณะที่การติดตั้งไฟกระพริบเตือนคนข้ามถนนกลับมีจำนวนลดลงจาก 1,344 แห่งในปี 2561 เหลือเพียง 846 แห่งในปี 2563 นอกจากนี้ ยังมีการยกเลิกทั้งเลนจักรยานและการรายงานข้อมูลในเรื่องดังกล่าวไปตั้งแต่ปี 2560

[5] https://voicetv.co.th/read/xCJOn3WEt

[6] ข้อมูลการบูรณาการจำนวนผู้เสียชีวิตจากอุบัติเหตุทางถนน 3 ฐาน รายงานโดยกรมควบคุมโรค กระทรวงสาธารณสุข

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

ผู้ว่า กทม. คนใหม่ควรเร่งแก้ปัญหาการเดินทางด้วยระบบขนส่งสาธารณะให้ครอบคลุม และเพิ่มความปลอดภัยในการใช้ถนนของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ดังนี้

1. สร้างความปลอดภัยแก่คนเดินเท้าและผู้ใช้จักรยาน โดยปรับปรุงทางเท้าที่ได้มาตรฐานให้ครอบคลุมทุกพื้นที่ เพิ่มอุปกรณ์ความปลอดภัยบริเวณทางข้าม เพิ่มเส้นทางที่เอื้อต่อการใช้จักรยานที่ต่อเนื่องกัน และทำงานร่วมกับกองบังคับการตำรวจจราจรเพื่อกำหนดเขตควบคุมความเร็วในพื้นที่เมืองไม่ให้เกิน 50 กิโลเมตรต่อชั่วโมงและ 30 กิโลเมตรต่อชั่วโมงสำหรับพื้นที่ชุมชนและบริเวณสถานศึกษา โรงพยาบาล สวนสาธารณะและสถานที่ราชการ
2. ลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะให้รองรับการเดินทางทั้งบนถนนสายหลัก การเดินทางในซอยและพื้นที่ super block โดยมุ่งให้เกิดการเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนขนาดใหญ่บนถนนสายหลัก กทม.อาจพิจารณาอุดหนุนการเดินรถประจำทาง โดยมีเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการพัฒนาคุณภาพบริการและความปลอดภัย นอกจากนี้ควรสานต่อการพัฒนาป้ายรถประจำทางให้ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด
3. จัดการการจอดรถบนถนนสาธารณะโดยใช้มาตรการระยะสั้นคือ การเพิ่มพื้นที่ซึ่งมีการเก็บค่าธรรมเนียมจอดรถบนถนนสาธารณะ (on-street parking) และปรับเพิ่มค่าธรรมเนียมตามความเหมาะสม โดยเริ่มต้นจากพื้นที่กรุงเทพฯ ชั้นใน และการเพิ่มอาคารจอดรถ (off-street parking) ในพื้นที่ชั้นนอกเพื่อส่งเสริมการเดินทางแบบจอดและจร (park and ride) และควรเริ่มศึกษาเพื่อเตรียมการใช้มาตรการระยะยาวที่ประสบความสำเร็จมาแล้วในต่างประเทศคือ การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้ถนนสำหรับรถยนต์ที่เดินทางเข้าสู่เขตเมืองชั้นใน และการกำหนดพื้นที่ห้ามใช้รถยนต์อย่างถาวร โดยรับฟังผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอย่างรอบด้าน

แม้ว่าการคมนาคมและขนส่งจะไม่สามารถดำเนินการได้โดย กทม. ฝ่ายเดียวทั้งหมด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับหน่วยงานรัฐและหน่วยงานเจ้าของพื้นที่ต่าง ๆ แต่หาก กทม. ใช้อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายและทรัพยากรของตนที่มีอยู่อย่างมีประสิทธิภาพ ตลอดจนสามารถประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ก็จะสามารถแก้ปัญหาและตอบสนองความต้องการในการเดินทางของประชาชนได้

4. การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นปัญหาใหญ่สำหรับมหานคร เช่น กรุงเทพฯ และจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้นในอนาคตจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะทำให้เกิดภัยพิบัติต่างๆ มากขึ้นจากสภาพภูมิอากาศแปรปรวน

จากสถิติการเกิดสาธารณภัยในกรุงเทพฯ (ไม่รวมอุบัติเหตุจากการคมนาคมและขนส่ง) ระหว่างปี 2560–2564 โดยสำนักป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พบว่า เกิดอัคคีภัยขึ้นถึง 2,622 ครั้งโดยทำให้มีผู้เสียชีวิต 75 คน ในขณะที่ความถี่ในการเกิดอุทกภัยในกรุงเทพฯ ไม่สูงนัก แต่อาจสร้างความเสียหายขนาดใหญ่ดังตัวอย่างเหตุการณ์ “มหาอุทกภัย” เมื่อปี 2554 ที่บางส่วนของกรุงเทพฯ ได้รับผลกระทบ นอกจากนี้ ยังมีสาธารณภัยจากฝุ่น PM 2.5 ในช่วงธันวาคม–มีนาคมของทุกปี เนื่องจากฝุ่น PM 2.5 มักมีค่าเกินมาตรฐาน เช่น ระหว่าง 27 กันยายน 2562 ถึง 9 มกราคม 2563 มีผู้ป่วยที่ได้รับผลกระทบจากฝุ่นในกรุงเทพฯ จำนวน 38,803 ราย ซึ่งก่อให้เกิดความเสียหายมหาศาลต่อสุขภาพของประชาชนและเศรษฐกิจของประเทศ

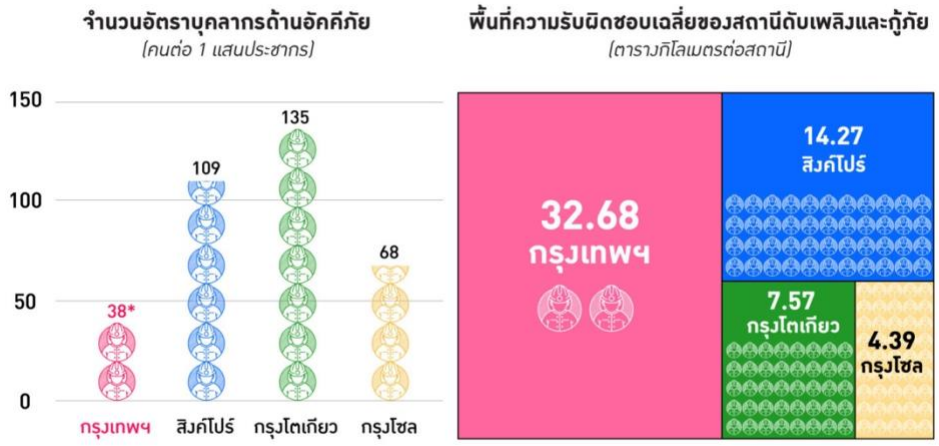
การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัยเป็นหน้าที่หนึ่งของผู้ว่า กทม. ตาม พ.ร.บ. ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย พ.ศ. 2550 ในปีงบประมาณ 2560-2564 มีการใช้จ่ายงบประมาณด้านบรรเทาและป้องกันสาธารณภัยของกรุงเทพฯ เฉลี่ย 325.31 ล้านบาทต่อปี หรือร้อยละ 0.49 ของงบประมาณทั้งหมด โดยในช่วงของผู้ว่าฯ อัศวิน กทม. ได้ใช้งบประมาณในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์และยานพาหนะร้อยละ 66 ของงบประมาณดังกล่าว ซึ่งประกอบด้วยการจัดหารถปฏิบัติการกู้ภัยสารเคมีและวัตถุอันตราย การจัดหารถยนต์ปฏิบัติการกู้ภัยและช่วยชีวิตจากอาคารถล่ม และการจัดหารถจักรยานยนต์ดับเพลิง

อัคคีภัย

การป้องกันและบรรเทาอัคคีภัยมีปัญหาและอุปสรรคใน 3 ประการคือ (1) อุปกรณ์และยานพาหนะมีสภาพชำรุดทรุดโทรม ไม่พร้อมใช้งาน และขาดการซ่อมบำรุงอย่างต่อเนื่อง (2) ขาดบุคลากรปฏิบัติงานด้านอัคคีภัย โดยกรุงเทพฯ มีบุคลากรปฏิบัติงานเพียง 38 คนต่อ 1 แสนประชากร (3) พื้นที่ความรับผิดชอบเฉลี่ยของสถานีดับเพลิงในเขตกรุงเทพฯ แต่ละแห่งกว้างมากถึง 32.68 ตารางกิโลเมตร ทำให้การเข้าถึงที่เกิดเหตุใช้เวลานาน ดังตารางที่ 1

TDRI Thailand Development Research Institute

ตารางที่ 1: เปรียบเทียบจำนวนอัตราบุคลากรและพื้นที่ความรับผิดชอบเฉลี่ยของสถานีดับเพลิง



*หมายเหตุ: *อัตราบุคลากรสำนักงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และ อาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัย จากสมาคมอาสาสมัครบรรเทาสาธารณภัยแห่งประเทศไทย*

ที่มา: รายงานผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญศึกษาแนวทางป้องกันอัคคีภัยและการอพยพหนีไฟในอาคารสูงและอาคารขนาดใหญ่พื้นที่กรุงเทพฯ (2562) และ หนังสือพิมพ์แนวหน้า (ออนไลน์) (2565)

อุทกภัย

หลังจากเหตุการณ์ “มหาอุทกภัย” เมื่อปี 2554 ได้มีโครงการต่าง ๆ เพื่อป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมในระดับหนึ่ง โดยในช่วงของผู้ว่าฯ อัศวิน ได้มีการใช้งบประมาณเพื่อจัดการปัญหาน้ำท่วมไปแล้วกว่า 2.2 หมื่นล้านบาท หรือร้อยละ 5.7 ของงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพฯ ในช่วงปี 2560-2564 ตัวอย่างโครงการที่สำคัญ คือ โครงการแก้มลิง อุโมงค์ระบายน้ำ บ่อหน่วงน้ำใต้ดิน (water bank) และท่อเร่งระบายน้ำ (pipe jacking) ทำให้โดยภาพรวมแล้ว ปัญหาน้ำท่วมลดความรุนแรงลง โดยจากข้อมูลของ กทม. จุดที่มีความเสี่ยงจะเกิดน้ำท่วมหรือน้ำท่วมสูงหากมีฝนตกปานกลางถึงหนัก ลดลงเหลือเพียง 12 จุด รวมถึงจุดเฝ้าระวังน้ำท่วมลดลงเหลือเพียง 51 จุด ในปี 2564 จากเดิมที่มีจุดเสี่ยง 17 จุดและจุดเฝ้าระวัง 53 จุดในปี 2561

อย่างไรก็ตาม ในบริเวณชุมชน “ฟันหลอ” ริมน้ำที่ยังคงไม่ได้สร้างคันกั้นน้ำถาวร เช่น บริเวณสะพานซังฮี้ ยังคงมีปัญหาน้ำท่วมอยู่ ซึ่งสร้างความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน โดยเฉพาะกรณีน้ำท่วมฉับพลันเมื่อมีน้ำทะเลหนุนเกินกว่าที่กรุงเทพฯคาดการณ์ไว้ 50-60 เซนติเมตร ดังเช่นในปี 2564 ซึ่งแม้จะมีการจัดทำแผนรับมือแล้ว แต่ประชาชนที่ได้รับผลกระทบกลับไม่ได้รับการแจ้งเตือนน้ำท่วมฉับพลันจาก กทม.

ฝุ่น PM 2.5

นอกจากเกิดจากลมพัดพามาจากพื้นที่อื่นแล้ว สาเหตุหลักของการเกิดฝุ่น PM 2.5 ในกรุงเทพฯ มาจากยานยนต์บนถนน แต่ กทม. มีอำนาจหน้าที่เพียงการรับเรื่องร้องเรียนและตรวจสอบเท่านั้น โดยไม่ได้มีอำนาจหน้าที่ในการจับกุมหรือลงโทษผู้ก่อมลพิษ ที่ผ่านมา กทม. ได้ใช้งบประมาณเพื่อป้องกันและลดผลกระทบจากปัญหาฝุ่น PM 2.5 ประมาณ 327 ล้านบาท (ปีงบประมาณ 2561-2564) โดยใช้ 2 วิธีการหลัก คือ (1) การฉีดน้ำที่ต้นไม้และฉีดน้ำล้างถนนเพื่อป้องกันปัญหาฝุ่น PM 2.5 ซึ่งเป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุดและสิ้นเปลืองทั้งทรัพยากร เนื่องจากสามารถจัดการได้เฉพาะฝุ่นขนาดใหญ่ หรือ PM 10 เท่านั้น และ (2) การแจกหน้ากากชนิด N95 ให้แก่ประชาชนเพื่อป้องกันการสูดดมฝุ่น PM 2.5 ที่ยังขาดความทั่วถึงและต่อเนื่อง

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

ผู้ว่าฯ กทม. คนใหม่จึงควรเนินการในด้านการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ดังต่อไปนี้

1. เพิ่มจำนวนสถานีดับเพลิงเพื่อให้พื้นที่รับผิดชอบของแต่ละสถานีไม่เกิน 14.27 ตารางกิโลเมตรต่อสถานี หรือเพิ่มขึ้นเป็น 110 สถานี โดยกำหนดที่ตั้งตามความหนาแน่นของประชากร
2. จัดหาอุปกรณ์และเครื่องมือ รวมถึงตรวจเช็คสภาพอุปกรณ์และเครื่องมืออย่างต่อเนื่อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการรับมือกับอัคคีภัย อีกทั้งควรเพิ่มจำนวนบุคลากร โดยเฉพาะพนักงานดับเพลิงที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะ และเพิ่มแรงจูงใจในการทำงานเนื่องจากเป็นอาชีพที่มีความเสี่ยงสูง
3. จัดให้มีแนวคันกั้นน้ำถาวรอย่างครอบคลุมเพียงพอ ในพื้นที่ “ฟันหลอ” ริมแม่น้ำ
4. จัดให้มีระบบเตือนภัยอย่างทันการณ์ เพื่อให้ประชาชนสามารถรับมือกับน้ำท่วมฉับพลันได้ ซึ่งจะลดความเสียหาย โดยต้องสื่อสารไปให้ถึงประชาชนกลุ่มเสี่ยง
5. วางแผนและเตรียมการอพยพผู้ได้รับผลกระทบจากน้ำท่วมฉับพลันอย่างเป็นระบบ ตลอดจนวางแนวทางเยียวยาผู้ประสบภัยที่เหมาะสม โดยต้องสามารถให้คำแนะนำในการอพยพอย่างทันท่วงทีหลังเกิดเหตุ และจัดเตรียมที่พักพิงไว้รองรับ
6. ร่วมมือกับ กรมการขนส่งทางบก (ขบ.) และกองบังคับการตำรวจจราจร (บก.จร.) ในการตรวจจับและสั่งห้ามยานยนต์ที่ปล่อยควันดำในพื้นที่เพื่อลด PM 2.5
7. ส่งเสริมการใช้ระบบขนส่งมวลชนเพื่อให้ประชาชนลดการเดินทางด้วยรถยนต์ส่วนตัว และผลักดันให้รถโดยสารสาธารณะปรับเปลี่ยนไปเป็นรถยนต์ไฟฟ้า ควบคู่ไปกับการปรับปรุงคุณภาพของทางเท้าเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่คนเดินเท้า และส่งเสริมการจักรยาน

8. วางรากฐานระยะยาวในการรับมือกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ ซึ่งจะทำให้เกิดความเสี่ยงจากภัยพิบัติต่าง ๆ ในเมืองขนาดใหญ่มากขึ้น โดยดำเนินการสำรวจพื้นที่เพื่อระบุจุดเสี่ยง

5. การจัดการขยะมูลฝอย

ประชากรในพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นส่งผลให้ปริมาณขยะมูลฝอยเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 9 พันตันต่อวันในปี พ.ศ. 2554 เป็นสูงกว่า 1 หมื่นตันต่อวันในปี พ.ศ. 2562 ถึงแม้ในปี พ.ศ. 2563 เป็นต้นมา ปริมาณขยะมูลฝอยต่อวันจะลดลงเล็กน้อยเนื่องมาจากการแพร่ระบาดของโควิด-19 และมาตรการล็อคดาวน์ แต่สัดส่วนของขยะพลาสติกโดยเฉพาะบรรจุภัณฑ์อาหารจากการสั่งอาหารแบบเดลิเวอรี่ก็เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2562 เป็นร้อยละ 36.9 ในปี พ.ศ. 2563 นอกจากนี้ปริมาณขยะติดเชื้อยังเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดดอีกด้วย

ขยะมูลฝอยในกรุงเทพฯ ส่วนใหญ่ถูกนำไปกำจัดแทนที่จะถูกนำกลับมาใช้ประโยชน์ ถึงแม้ในระยะเวลาไม่กี่ปีที่ผ่านมา สัดส่วนการนำขยะกลับมาใช้ประโยชน์จะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นก็ตาม แต่ก็ยังอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำที่ร้อยละ 30 ในปี พ.ศ. 2564 ในปัจจุบัน ศูนย์กำจัดขยะทั้ง 3 แห่งของกทม. มีศักยภาพในการรองรับขยะมูลฝอยรวมอยู่ที่ 8,700 ตันต่อวัน โดยแบ่งเป็นศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยอ่อนนุช 3,100 ตันต่อวัน ศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยหนองแขม 3,600 ตันต่อวัน และศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยสายไหม 2,000 ตันต่อวัน[7]

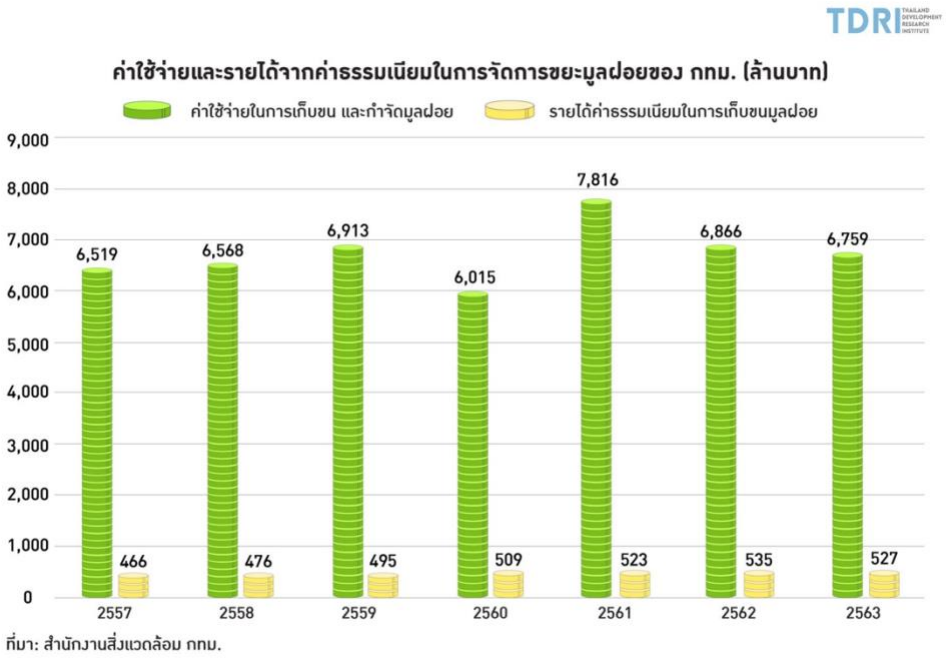
ในทางปฏิบัติ ขยะประมาณ 500 ตันต่อวันถูกนำเข้าเตาเผาขยะที่ศูนย์กำจัดขยะหนองแขม และขยะประมาณ 1,600 ตันต่อวันถูกนำไปเข้าโรงงานหมักปุ๋ย อย่างไรก็ตาม กว่าร้อยละ 80 ของขยะมูลฝอยที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพฯ ถูกนำไปฝังกลบที่จังหวัดอื่นทั้งนครปฐมและฉะเชิงเทรา[8] ซึ่งก่อให้เกิดผลกระทบเชิงลบต่อคนในพื้นที่เหล่านั้น ทั้งปัญหากลิ่นและผลกระทบต่อสุขภาพอนามัย นอกจากนี้ แนวทางการจัดการขยะมูลฝอยโดยใช้วิธีการฝังกลบไม่ใช่วิธีการที่ยั่งยืน เนื่องจากในอนาคตหลุมฝังกลบทั้งสองแห่งก็จะถูกใช้เต็มศักยภาพ ไม่สามารถรองรับขยะมูลฝอยเพิ่มเติมได้

ปัญหาขยะมูลฝอยยังก่อให้เกิดภาระด้านงบประมาณในการจัดการต่อ กทม. สูงมาก (ดูภาพประกอบ) โดยค่าใช้จ่ายในการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยระหว่างปี 2557-2563 อยู่ประมาณ 6-7 พันล้านบาทต่อปี หรือประมาณร้อยละ 8 ของงบประมาณของ กทม. ในขณะที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมการให้บริการในการจัดการสิ่งปฏิกูล

[7] https://www.bangkokbiznews.com/news/detail/944120

[8] ขยะจากศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยอ่อนนุชจะถูกนำไปฝังกลบที่ฉะเชิงเทรา ส่วนขยะจากศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยสายไหมและศูนย์กำจัดขยะมูลฝอยหนองแขมจะถูกนำไปฝังกลบที่นครปฐม

หรือมูลฝอยได้เพียงประมาณ 500 ล้านบาทต่อปี ส่วนต่างดังกล่าวสะท้อนให้เห็นว่าค่าใช้จ่ายในการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอยสูงมากตามปริมาณขยะมูลฝอย ในขณะที่ค่าธรรมเนียมต่ำเกินไปและไม่สะท้อนต้นทุน



ถึงแม้ว่ากทม. จะมีมาตรการการจัดการขยะมูลฝอยมาอย่างต่อเนื่อง และมีแผนจะเพิ่มสัดส่วนขยะที่ถูกนำกลับมาใช้ใหม่ให้สูงขึ้น แต่ขยะที่ถูกนำกลับมาใช้ใหม่ในปัจจุบันก็ยังมีสัดส่วนที่ต่ำมาก โดยมีปัญหาหลักคือ การขาดการคัดแยกขยะที่ต้นทางและปัญหาการทิ้งขยะไม่ถูกที่ นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื้อรังอื่น ๆ เช่น ถังขยะในพื้นที่สาธารณะมีไม่เพียงพอ ระบบรีไซเคิลที่ใช้ได้ยากมาก การเก็บขนขยะไม่มีการแยกประเภทขยะที่ชัดเจน และการขาดงบประมาณที่เพียงพอในการบริหารจัดการขยะ ที่สำคัญศูนย์กำจัดมูลฝอยบางแห่งยังใช้เตาเผาขยะที่ไม่ใช่ระบบปิดซึ่งสามารถป้องกันกลิ่นได้ 100% และตั้งอยู่ใกล้ชุมชน ทำให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนรอบข้าง

ประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน

แม้การจัดการขยะมูลฝอยเป็นปัญหาที่เรื้อรังมานานในกรุงเทพฯ และมหานครทั่วโลก ซึ่งไม่สามารถแก้ไขได้โดยง่าย การดำเนินการในช่วงของผู้ว่าฯ อัศวิน ก็น่าจะยังไม่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาอย่างมีประสิทธิผลในระยะยาว เนื่องจากยังขาดการสร้างส่วนร่วมของทุกภาคส่วนอย่างเพียงพอ และขาดความเข้าใจอย่างแท้จริงต่อพฤติกรรมของคนในแต่ละชุมชน การจัดการปัญหาขยะจึงไม่ได้เปลี่ยนแปลงไปนัก แม้จะมีการชูประเด็น #กรุงเทพเปลี่ยนไปแล้ว

ในการจัดการขยะที่ “ต้นทาง” ที่ผ่านมา กทม. ใช้หลัก 3Rs (Reduce, Reuse และ Recycle) ในการสื่อสารกับกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ให้คัดแยกขยะเพิ่มขึ้น แต่ก็ยังไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนในการคัดแยกขยะที่ต้นทางมากพอ เนื่องจากการสื่อสารยังไม่ทั่วถึง ไม่เข้าใจพฤติกรรมของประชาชน และระบบการจัดเก็บขยะครัวเรือนยังไม่รองรับขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้วอย่างชัดเจน ทั้งในด้านการกำหนดวันและเวลาในการเก็บขยะประเภทต่าง ๆ เป็นการเฉพาะ และการใช้ถังสำหรับรองรับขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้ว

ในส่วนของการจัดการขยะ “กลางทาง” ถึงแม้ กทม.จะพยายามในการจัดการกับปัญหาลักลอบทิ้งขยะและการจัดการขยะนอกตารางเวลาเก็บแล้ว แต่การลักลอบทิ้งขยะริมทางเท้าและการทิ้งขยะลงสู่แม่น้ำลำคลองยังเกิดขึ้นอยู่ทั่วไป

สำหรับการกำจัดขยะที่ “ปลายทาง” การกำจัดขยะมูลฝอยที่สถานีขนถ่ายขยะมูลฝอยทั้ง 3 แห่งใน กทม. ยังเน้นการฝังกลบ และมีปัญหากลิ่นรบกวนจากโรงไฟฟ้าขยะชุมชนของศูนย์กำจัดมูลฝอยอ่อนนุชซึ่งเป็นปัญหามากว่า 2 ปีแล้ว แต่ไม่ถูกแก้ไขอย่างได้ผล

กทม. มีแผนการลดการฝังกลบขยะจากปัจจุบันที่มีสัดส่วนร้อยละ 80 ให้เหลือร้อยละ 30 เมื่อ “โรงกำจัดขยะผลิตไฟฟ้าเพื่อสิ่งแวดล้อม” ของศูนย์กำจัดมูลฝอยอ่อนนุชและหนองแขมขนาดแห่งละ 1,000 ตันต่อวันแล้วเสร็จในปี พ.ศ. 2566 ซึ่งเป็นวิธีการจัดการที่ดีขึ้นกว่าปัจจุบัน เพราะจะช่วยเปลี่ยนการการฝังกลบขยะมาเป็นการแปลงขยะให้เป็นพลังงานไฟฟ้าแทน อย่างไรก็ตาม กทม. ไม่ควรจะลืมว่าการบริหารจัดการขยะตั้งแต่ต้นทางเป็นแนวทางที่ดีที่สุด เนื่องจากสร้างผลกระทบต่อประชาชนและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

ในภาพรวม จะเห็นว่าแม้ว่าผู้ว่าฯ อัศวินจะมีนโยบายและโครงการจำนวนมากที่มุ่งแก้ปัญหาการจัดการขยะทั้งต้นทาง กลางทางและปลายทาง แต่การดำเนินการยังไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร เนื่องจากขาดโครงสร้างพื้นฐานรองรับ และไม่สามารถสื่อสารกับประชาชนได้อย่างเข้าถึงและเข้าใจ

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

กทม. ควรมีแนวทางในการจัดการขยะมูลฝอยในพื้นที่ดังต่อไปนี้

1. ใช้ข้อมูลอย่างเป็นระบบ ซึ่งนอกจากข้อมูลประเภทหรือปริมาณขยะในภาพรวมแล้ว จะต้องมีข้อมูลลักษณะและพฤติกรรมในการทิ้งขยะในแต่ละชุมชน เพื่อให้สามารถวางแผน จัดสรรทรัพยากรและสื่อสารในระดับชุมชนได้อย่างมีประสิทธิภาพ
2. พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและระบบการจัดการขยะตั้งแต่ต้นทาง กลางทางและปลายทาง ให้เอื้อต่อการแยกขยะในทิศทางเดียวกัน เช่น จัดให้มีอุปกรณ์เก็บขยะโดยแยกประเภทในระดับชุมชนอย่างทั่วถึง และมี

รถและอุปกรณ์เก็บขยะที่แบ่งตามประเภทของขยะ ซึ่งจะช่วยลดภาพจำว่า “แยกขยะไป ก็ถูกนำไปรวมกันอยู่ดี” และจะช่วยกระตุ้นให้เกิดการแยกขยะที่ต้นทางมากขึ้น

3. เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชน สถานประกอบการหรืออาคารที่อยู่อาศัยขนาดใหญ่ในการแก้ไขปัญหา โดยทำงานร่วมกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย และสร้างความรู้สึกรับผิดชอบร่วมกัน
4. ใช้เทคโนโลยีและแรงจูงใจที่เหมาะสมในการจัดการขยะ ทั้งต้นทาง กลางทาง และปลายทาง เช่น ในส่วนต้นทาง อาจทำระบบการแยกขยะต้นทางเพื่อแลกแต้ม สร้างจุดไดร์ฟทรูเพื่อทิ้งขยะที่คัดแยกแล้วในแต่ละเขต และร่วมมือกับแพลตฟอร์มสำหรับเรียกซาเล้งให้มารับขยะที่ผ่านการคัดแยกแล้ว ในส่วนกลางทาง ควรดำเนินการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัดกับผู้ลักลอบทิ้งขยะ โดยอาจลงทุนเพิ่มในเทคโนโลยีที่สามารถตรวจจับการลักลอบทิ้งขยะแบบเรียลไทม์ เช่น CCTV หรือแอพลิเคชั่นรายงานการลักลอบทิ้งขยะ โดยสร้างแรงจูงใจให้เกิดการแจ้งเบาะแสจากประชาชนทั่วไป ในส่วนปลายทาง ควรใช้เทคโนโลยีอื่นในการจัดการขยะแทนการฝังกลบ เช่น ใช้ขยะผลิตไฟฟ้าโดยมีการจัดการที่ได้มาตรฐาน ไม่สร้างผลกระทบต่อชุมชนรอบข้าง

6. การเพิ่มพื้นที่สีเขียว

พื้นที่สีเขียวในเมืองมีส่วนสำคัญในการสร้างสุขภาวะแก่คนเมือง ความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความสามารถในการรับมือกับวิกฤติต่าง ๆ ได้ เมืองต่าง ๆ จึงให้ความสำคัญในการพัฒนาพื้นที่สีเขียวให้เพียงพอ มีคุณภาพที่ดีและสามารถเข้าถึงได้ง่ายโดยคนทุกกลุ่มจากพื้นที่ส่วนต่าง ๆ ของเมือง การพัฒนาพื้นที่สีเขียวของเมืองยังเกี่ยวข้องกับความเป็นธรรมด้านสิ่งแวดล้อม (environmental justice) ซึ่งหมายถึงการที่ประชาชนควรได้รับการปกป้องด้านสิ่งแวดล้อมและสามารถเข้าถึงบริการพื้นที่สีเขียวของเมืองอย่างเท่าเทียมกัน

พื้นที่สีเขียวของเมืองยิ่งทวีความสำคัญมากขึ้นภายใต้สถานการณ์โรคระบาดที่การปิด-เปิดเมืองและการทำงาน-เรียนจากบ้านได้กลายเป็นความปกติใหม่ พื้นที่สีเขียวคุณภาพดีใกล้บ้านที่สามารถเข้าถึงได้ด้วยการเดินเท้าจะช่วยให้ประชาชนมีสุขภาพที่แข็งแรงและทนต่อความเครียดได้มากขึ้น ดังนั้น การขาดแคลนและความไม่เท่าเทียมในการเข้าถึงพื้นที่สีเขียวของเมืองจึงเป็นหนึ่งในปัญหาเร่งด่วน

องค์การอนามัยโลกกำหนดให้มีมาตรฐานพื้นที่สีเขียวของเมืองขั้นต่ำ 9 ตารางเมตรต่อคน และมาตรฐานอุดมคติอยู่ที่ 50 ตารางเมตรต่อคน โดยพื้นที่สีเขียวของเมืองที่นำมาคำนวณนั้น ต้องเป็นพื้นที่ที่ผู้คนสามารถเข้าไปพักผ่อนหย่อนใจได้ และเสนอว่าในระดับย่าน ควรมีพื้นที่สีเขียวกระจายตัวอยู่ในระยะการเดินเท้า 300–500 เมตร

ในขณะที่กรุงเทพฯ ขยายตัวอย่างรวดเร็ว การขาดแคลนพื้นที่สีเขียวได้กลายเป็นปัญหาเรื้อรังและความเจ็บปวดอันดับต้นจากความเห็นของประชาชน[9] จากเว็บไซต์ของ กทม. กรุงเทพฯ มีพื้นที่สีเขียว ซึ่งใช้คำว่า “พื้นที่สวนสาธารณะ” ทั้งสิ้น 8,922 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ประมาณ 26,329 ไร่ โดยพื้นที่สีเขียวที่นำมาคำนวณนั้นประกอบด้วยพื้นที่สวนสาธารณะ 7 ประเภทคือ สวนระดับเมือง สวนระดับย่าน สวนชุมชน สวนหมู่บ้าน สวนหย่อมขนาดเล็ก สวนเฉพาะทางและสวนถนน เมื่อนำมาเฉลี่ยต่อจำนวนประชากรแล้ว คิดเป็นพื้นที่สีเขียว 7.6 ตารางเมตรต่อคน ซึ่งยังต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำขององค์การอนามัยโลก

นอกจากนี้ การศึกษาของ UDDC ยังพบว่าการคำนวณพื้นที่สีเขียวของ กทม. น่าจะสูงเกินกว่าความเป็นจริงด้วยเหตุผล 4 ประการ ดังนี้

1. พื้นที่สีเขียวบางประเภทตามนิยามของ กทม. น่าจะไม่สอดคล้องตามมาตรฐานขององค์การอนามัยโลก เช่น พื้นที่สีเขียวประเภทสวนถนนที่ กทม. นับรวมไว้ อาทิ เกาะกลางถนนวิภาวดีรังสิต เกาะกลางถนนแยกพระราม 9 ถึงคลองน้ำแก้ว เกาะกลางถนนศรีอยุธยา เกาะกลางถนนอรุณอมรินทร์ ฯลฯ รวมทั้งพื้นที่สีเขียวประเภทสวนหย่อมที่ตั้งอยู่ตามทางแยกหรือหัวถนน ล้วนเป็นพื้นที่ที่ผู้คนข้ามถนนไปใช้ได้ยาก มีขนาดเล็ก รวมมีฝุ่นควันจากการจราจร ทำให้ไม่สามารถใช้เพื่อการพักผ่อนได้จริง ดังนั้น หากนับตามมาตรฐานเชิงคุณภาพขององค์การอนามัยโลก พื้นที่สีเขียวในกรุงเทพฯ จะเหลือเพียง 121 แห่ง คิดเป็นพื้นที่ 10,338 ไร่ หรือเพียง 3 ตารางเมตรต่อคน
2. การคำนวณพื้นที่สีเขียวเฉลี่ยต่อประชากรของ กทม. ใช้เฉพาะประชากรตามทะเบียนราษฎร์ โดยไม่ได้นับรวมประชากรในเวลากลางวันและกลางคืนที่มีความจำเป็นในการเข้าถึงพื้นที่สวนสาธารณะเช่นกัน[10] โดยหากนับรวมประชากรกลุ่มดังกล่าวแล้ว พื้นที่สีเขียวต่อประชากรที่ได้มาตรฐานองค์การอนามัยโลกอาจเหลือเพียง 2.3 ตารางเมตรต่อคนเท่านั้น
3. จากการศึกษาของ UDDC ระยะทางเฉลี่ยที่คนกรุงเทพฯ สามารถเข้าถึงพื้นที่สีเขียวที่ใกล้ที่สุดคือ 4.5 กิโลเมตร ซึ่งสูงกว่ามาตรฐานขององค์การอนามัยโลกที่กำหนดไว้ถึง 9 เท่า
4. ความสามารถในการเข้าถึงพื้นที่สีเขียวของประชาชนในแต่ละเขตมีความเหลื่อมล้ำสูงมาก โดยในย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง เช่น เขตปทุมวัน ซึ่งมีสวนสาธารณะขนาดใหญ่อยู่หลายแห่ง มีค่าเฉลี่ยพื้นที่สีเขียว 13.8 ตารางเมตรต่อคน โดยมีระยะทางเฉลี่ยในการเข้าถึง 1.5 กิโลเมตร ในขณะที่ 36 เขตมีพื้นที่สีเขียวเฉลี่ยต่ำกว่า 3 ตารางเมตรต่อคน เช่น เขตพระโขนง เขตบางกะปิ เขตบางเขน เขตลาดกระบัง เขต

[9] นิรมล เสรีสกุล และคณะ (2020). รายงานฉบับสมบูรณ์ คนเมือง 4.0: อนาคตชีวิตเมืองในประเทศไทย โครงการย่อยที่ 8 - งานสังเกตการณ์และขับเคลื่อนเมือง

[10] เช่น บ้านอยู่ปริมณฑลแต่เดินทางเข้ามาทำงานหรือเรียนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร คิดเป็นประมาณ 30% ของจำนวนประชากรตามทะเบียนราษฎร์

ลาดพร้าว เป็นต้น ยิ่งไปกว่านั้นยังมี 23 เขตที่ไม่มีพื้นที่สีเขียวที่ได้มาตรฐานที่สามารถเข้าไปใช้งานได้จริงเลย เช่น เขตบางนา เขตวังทองหลาง เขตวัฒนา เป็นต้น โดยค่าเฉลี่ยของระยะทางในการเข้าถึงพื้นที่สีเขียวที่ใกล้ที่สุดของกลุ่มย่านเหล่านี้อยู่ที่ประมาณ 2.5–5 กิโลเมตร

ประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน

ผู้บริหาร กทม. หลายสมัยตระหนักถึงปัญหาที่กรุงเทพฯ มีพื้นที่สีเขียวต่ำกว่ามาตรฐานขั้นต่ำ กทม. ในสมัยผู้ว่าฯ อัศวินเองก็มีเป้าหมายจะเพิ่มพื้นที่สีเขียวให้ได้อย่างน้อย 9 ตารางเมตรต่อคนให้ได้ภายในปี พ.ศ 2575 ซึ่งเป็นเป้าหมายที่น่าชื่นชม อย่างไรก็ตาม หากพิจารณานโยบายการพัฒนาพื้นที่สีเขียวของ กทม. ในปัจจุบัน จะพบว่ายัง**เป็นการแก้ไขปัญหาที่ไม่ตรงจุดและขยายความเหลื่อมล้ำที่มีอยู่ให้มากขึ้น**

นโยบายสำคัญในการพัฒนาเมืองในมิติใหม่ทั้งระบบของกทม. คือ “ฟื้นเมือง เชื่อมย่าน สานอนาคต” โดย กทม. ร่วมกับภาครัฐ ภาคเอกชนและภาคประชาชน ในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านสิ่งแวดล้อม โดยใช้หลักการฟื้นฟูโครงข่ายคลอง ถนน ทางเท้าและพื้นที่สีเขียว ให้เป็นตัวเชื่อมโยงย่านต่าง ๆ อย่างบูรณาการ เพื่อฟื้นความสัมพันธ์ระหว่างเมืองกับสิ่งแวดล้อมและเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

ในส่วนของการเพิ่มพื้นที่สีเขียวตามนโยบายดังกล่าว กทม. ได้ทุ่มงบประมาณไปกับโครงการขนาดใหญ่และเมกะโปรเจกต์ 5 โครงการตั้งอยู่ใน 4 เขตของย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมือง ซึ่งประกอบด้วยโครงการพัฒนาสวนสาธารณะ 2 โครงการ ได้แก่ โครงการปรับปรุงสวนลุมพินี เขตปทุมวัน ซึ่งมีงบประมาณสูงถึง 3,800 ล้านบาท[11] และโครงการสวนสาธารณะคลองช่องนนทรี เขตสาทร ซึ่งมีงบประมาณสูงถึง 1,556 ล้านบาท[12] งบประมาณของโครงการทั้งสองสูงเกินกว่าโครงการสวนสาธารณะที่ผ่านมาของ กทม. อย่างมาก ทั้งที่เขตปทุมวัน

---

[11] สำนักข่าวอิศรารายงานในปี 2565 ว่า ในการปรับปรุงสวนลุมพินีฯ กทม. ได้ทำหนังสือที่ กท 0910/3855 ลงวันที่ 12 ต.ค.2564 แจ้งงบประมาณค่าใช้จ่ายในการดำเนินการโครงการฯ ไปให้อธิบดีกรมบัญชีกลางรับทราบ เพื่อดำเนินการของบอุดหนุนจากรัฐบาล โดยระบุว่า ในส่วนของงบโครงการปรับปรุงสวนลุมพินีในวาระครบรอบ 100 ปี มีวงเงินค่าใช้จ่าย 1,700 ล้านบาท จากเดิมที่ กทม.ประเมินว่าค่าใช้จ่ายจะอยู่ที่ 1,000 ล้านบาท ขณะเดียวกัน ภายใต้โครงการปรับปรุงสวนลุมพินีฯ กทม. ได้เสนอขอรับการอุดหนุนงบจากรัฐบาลอีก 2 โครงการ ประกอบด้วย 1.โครงการก่อสร้างอาคารจอดรถสวนลุมพินีบนดิน 2 ชั้น ใต้ดิน 4 ชั้น ซึ่งจอดรถได้ 800 คัน วงเงิน 1,600 ล้านบาท และ 2.โครงการปรับปรุงเร่งด่วนในการเชื่อมสวนเบญจกิติและสวนลุมพินี วงเงิน 500 ล้านบาท ซึ่งโครงการนี้จะมีการสร้างหอชมเมืองสูง 5 ชั้น ทางลาดรูปหอยโข่ง และทางเชื่อมไปยังสวนเบญจกิติ

[12] สำนักข่าวอิศรารายงานเพิ่มเติมว่า นอกจากงานก่อสร้างโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองช่องนนทรี วงเงิน 980 ล้านบาทแล้ว กทม.ได้มีหนังสือที่ กท 0910/3855 ลงวันที่ 12 ต.ค.2564 ไปยังอธิบดีกรมธนารักษ์ เพื่อของบอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อดำเนินการโครงการของสำนักการระบายน้ำ ในโครงการก่อสร้างระบบไหลเวียนน้ำและปรับปรุงภูมิทัศน์บริเวณคลองช่องนนทรี วงเงิน 576.69 ล้านบาท ส่งผลให้งบในโครงการปรับปรุงภูมิทัศน์คลองช่องนนทรีเพิ่มเป็น 1,556 ล้านบาทแล้ว

และเขตสาทรจัดเป็นเขตใจกลางเมืองที่มีมาตรฐานพื้นที่สีเขียวสูงกว่าทั้งค่าเฉลี่ยของกรุงเทพฯ และมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การอนามัยโลก

ข้อมูลของสำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กทม. ชี้ว่า การที่ กทม. กำหนดงบประมาณเพื่อปรับปรุงของสวนลุมพินีและสวนคลองช่องนนทรีไว้ถึง 5,356 ล้านบาท ทำให้ กทม. มีงบประมาณเหลือเพื่อเพิ่มพื้นที่สีเขียวสำหรับเขตอื่น ๆ ที่เหลือทั้งหมดเพียง 20 ล้านบาท โครงการทั้งสองจึงไม่ช่วยลดแต่กลับจะขยายความเหลื่อมล้ำระหว่างเขตต่าง ๆ และทำให้ประชาชนในเขตอื่นต้องเดินทางเข้ามาใจกลางเมืองเพื่อใช้บริการสวนสาธารณะเช่นเดิม

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

ผู้ว่า กทม. คนใหม่ ควรมุ่งเพิ่มพื้นที่สีเขียวในกรุงเทพฯ โดยชะลอการเพิ่มในเขตย่านพาณิชยกรรมศูนย์กลางเมืองที่มีพื้นที่สีเขียวสูงกว่ามาตรฐานขั้นต่ำอยู่แล้ว และเร่งกระจายงบประมาณไปยัง 23 เขตที่ไม่มีพื้นที่สีเขียวที่ได้มาตรฐานที่สามารถเข้าไปใช้งานได้จริงเลย เช่น เขตบางนา เขตวังทองหลาง เขตวัฒนา เป็นต้น ตลอดจนอีก 13 เขตที่มีพื้นที่สีเขียวต่ำกว่า 3 ตารางเมตรต่อคน เช่น เขตพระโขนง เขตบางกะปิ เขตบางเขน เขตลาดกระบัง เขตลาดพร้าว เป็นต้น ทั้งนี้หากนำงบประมาณ 5,356 ล้านบาทเพื่อปรับปรุงของสวนลุมพินีและสวนคลองช่องนนทรีไปจัดสรรใหม่ให้เขตที่ยังขาดแคลน แต่ละเขตก็จะได้งบประมาณกว่า 150 ล้านบาท

หัวใจสำคัญในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวคือการได้มาซึ่งที่ดิน ในประเด็นนี้ UDDC ได้เคยเสนอยุทธศาสตร์ในการเพิ่มพื้นที่สีเขียวโดยแบ่งออกเป็น 2 ระดับคือ ระดับเมืองและระดับเขต ดังนี้

1. **ยุทธศาสตร์ระดับเมือง**

กรุงเทพฯ มีที่ดินรกร้างหรือยังมีการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ต่ำกว่าศักยภาพจริงมากมาย นอกจากนี้การเปลี่ยนจากการใช้รถยนต์มาสู่ระบบรางทำให้ที่ดินบางแห่งมีโอกาสในการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ได้ จากการวิเคราะห์เชิงพื้นที่พบว่า กทม. มีโอกาสในการเพิ่มค่าเฉลี่ยพื้นที่สีเขียวต่อประชากรให้สูงขึ้นได้ใน 3 แนวทาง เริ่มจากมาตรฐานขั้นต่ำองค์การอนามัยโลกสู่เมืองน่าอยู่ของโลก ดังนี้

1) แนวทางที่ 1 เพื่อบรรลุมาตรฐานขั้นต่ำขององค์การอนามัยโลก 9 ตารางเมตรต่อคน: ที่ดินที่สามารถนำมาพัฒนาฟื้นฟูเพิ่มเติมจากพื้นที่สีเขียวเดิมของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พื้นที่ใต้ทางด่วน และ พื้นที่โล่งตามผังเมืองรวม[13]
2) แนวทางที่ 2 มาตรฐานของกรุงปารีส ที่มีพื้นที่สีเขียวที่ 13 ตารางเมตรต่อคน: ที่ดินที่สามารถนำมาพัฒนาฟื้นฟูเพิ่มเติมจากพื้นที่สีเขียวเดิมของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พื้นที่ตามแนวทางที่ 1 เสริมด้วยพื้นที่ศาสนสถาน พื้นที่สถานที่ราชการ และพื้นที่สนามกอล์ฟ
3) แนวทางที่ 3 มาตรฐานของกรุงลอนดอน ที่มีพื้นที่สวนสาธารณะและพื้นที่สีเขียวที่ 19 ตารางเมตรต่อคน: ที่ดินที่สามารถนำมาพัฒนาฟื้นฟูเพิ่มเติมจากพื้นที่สวนสาธารณะเดิมของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ พื้นที่ตามแนวทางที่ 2 เสริมด้วยพื้นที่ริมถนนสายประธานและสายรอง และพื้นที่สวนหลังคาอาคารขนาดใหญ่

กทม. ควรพัฒนาพื้นที่สีเขียวตามแนวทางดังกล่าวในรูปแบบภาคีพัฒนา (partnership) กับเจ้าของที่ดิน เช่น หน่วยงานภาครัฐ รัฐวิสาหกิจ และศาสนสถานต่าง ๆ โดยไม่จำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ที่ดิน ที่ผ่านมามีการดำเนินการที่ประสบความสำเร็จหลายตัวอย่างเช่น โครงการสวนลอยฟ้าเจ้าพระยา ลานกีฬาพัฒน์ หรือวัดบันดาลใจ เป็นต้น นอกจากนี้ กทม. สามารถส่งเสริมให้เอกชนรายใหญ่ที่เป็นเจ้าของอาคารมีส่วนร่วมในการสร้างพื้นที่สีเขียวเช่น พื้นที่สีเขียวบนหลังคาอาคาร โดยการออกข้อบัญญัติตามตัวอย่างของหลายมหาคร เช่น สิงคโปร์ ปารีสหรือหลายเมืองในสวิตเซอร์แลนด์

2. ยุทธศาสตร์ระดับเขต

กทม.ยังมีโอกาสที่จะเพิ่มคุณภาพพื้นที่สีเขียวในด้านการเข้าถึงจากย่านละแวกบ้าน จากการศึกษาของ UDDC พบว่า กทม. มีกลไกในการสร้างจูงใจให้เอกชนนำที่ดินมาพัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะ เช่น สวนสาธารณะ ได้แก่ ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพย์สินที่ประชาชนทั่วไปใช้สอยร่วมกัน พ.ศ.2558 ซึ่งกำหนดให้ กทม.สามารถจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนการพัฒนาทรัพย์สินประชาชนที่อนุญาตให้ใช้สอยร่วมกันตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไปได้ นอกจากนี้ยังมีระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยค่าตอบแทนบุคคลภายนอกที่ช่วยปฏิบัติการราชการด้านการพัฒนาชุมชน พ.ศ.2564 ซึ่งทำให้ กทม.สามารถจัดสรรงบประมาณมาสนับสนุนการบำรุงรักษาสวนนั้นๆ รวมทั้งยังมีแรงผลักจากพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2564 ที่สามารถยกเว้นการเก็บภาษีทรัพย์สินของเอกชนเฉพาะ

[13] ที่โล่งตามผังเมืองรวม ได้แก่ พื้นที่ระยะถอยร่นตามแนวถนนและแนวคลอง พื้นที่สวนซึ่งได้เพิ่มเติมจากการพัฒนาโครงข่ายโครงสร้างพื้นฐานทางถนน รวมถึงข้อเสนอการสร้างพื้นที่สวนสาธารณะที่อยู่ในข้อเสนอตามผังเมืองรวม

ส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการจัดเพื่อสาธารณประโยชน์ ซึ่งอาจช่วยสร้างแรงจูงใจให้เอกชนนำที่ดินในครอบครองมาใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะชั่วคราว

พื้นที่ในเขตพระโขนงและเขตบางนาแสดงถึงตัวอย่างของโอกาสดังกล่าว ทั้งสองเขตเป็นพื้นที่ซึ่งประชาชนนิยมย้ายเข้าไปอยู่อาศัย แต่ประสบปัญหาขาดแคลนพื้นที่สีเขียวที่ได้มาตรฐานที่เข้าถึงได้ในย่านละแวกบ้าน การศึกษาของ UDDC พบว่า ในเขตทั้งสองมีเอกชนที่ดินเอกชนที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์อยู่จำนวนมาก หากคัดเลือกเฉพาะที่ดินขนาด 2 ไร่ขึ้นไป ซึ่งเป็นขนาดที่เล็กที่สุดในการให้บริการเป็นสวนชุมชนตามโครงการจัดทำมาตรฐานด้านผังเมืองของกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2553 จะมีที่ดินที่มีศักยภาพในการพัฒนาถึง 260 แปลง โดยมีเอกชนบางส่วนแสดงเจตจำนงยินยอมให้ใช้ที่ดินของตนเพื่อพัฒนาเป็นพื้นที่สวนสาธารณะเป็นการชั่วคราวแล้ว อย่างไรก็ตาม ความคืบหน้าในการดำเนินการยังเป็นไปอย่างล่าช้าเนื่องจากการรอความชัดเจนและการสนับสนุนด้านงบประมาณในการก่อสร้างจาก กทม. ซึ่งน่าจะสามารถเร่งรัดได้หากมีการจัดสรรงบประมาณใหม่ดังที่ กล่าวมาแล้วข้างต้น

7. การจัดระเบียบหาบเร่แผงลอย

การค้าผ่านหาบเร่แผงลอยเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่อยู่คู่กรุงเทพฯ มาเป็นเวลานาน เนื่องจากเป็นทั้งช่องทางเข้าถึงสินค้าและบริการราคาถูกของประชาชน และสร้างโอกาสในการประกอบอาชีพของกลุ่มผู้มีรายได้น้อย นอกจากนี้ “สตรีทฟู้ด” ของกรุงเทพฯ ยังเป็นเสน่ห์ดึงดูดนักท่องเที่ยวต่างชาติ อย่างไรก็ตาม การค้าหาบเร่แผงลอยที่ไร้ระเบียบก็ส่งผลกระทบด้านลบต่อเมืองด้วยเช่นกัน โดยทำให้เกิดปัญหาขยะมูลฝอย ปัญหาสุขอนามัย ความไม่สะดวกต่อการสัญจรของทั้งคนเดินเท้าและผู้ใช้ถนน ไปจนถึงความเป็นระเบียบเรียบร้อยของเมืองในภาพรวม

มหานครต่าง ๆ ในโลกล้วนเผชิญกับปัญหาลักษณะดังกล่าวมาก่อนแทบทั้งสิ้น ซึ่งนำไปสู่การจัดระเบียบการทำมาหากินริมทางสาธารณะ โดยหลายเมืองยังคงเลือกแนวทางการจัดระเบียบอย่างเข้มงวดจนหาบเร่แผงลอยลดน้อยลงกระทั่งหายไปจากทางเท้า แต่ก็มีหลายเมือง เช่น สิงคโปร์ ที่สามารถสร้างสมดุลระหว่างผู้ใช้ทางเท้ากลุ่มต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสร้างโอกาสทางเศรษฐกิจไปพร้อมกันได้

แนวทางการกำกับดูแลการค้าหาบเร่แผงลอยในกรุงเทพฯ ตั้งแต่ปี 2535 จนถึงก่อนสมัยของผู้ว่าฯ อัศวิน ค่อนข้างผ่อนปรนให้โอกาสผู้ค้าที่มีรายได้น้อย โดยมีจุดผ่อนผันให้ค้าหาบเร่แผงลอยมากมาย จนกระทั่ง

กองบัญชาการตำรวจนครบาลในฐานะเจ้าพนักงานจราจรมีคำสั่งยกเลิกจุดผ่อนผันพื้นที่ทำการค้าบนทางเท้าทุกประเภทในปี 2554[14]

ประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน

ในภาพรวม ผู้ว่าฯ อัศวิน ได้สานต่อนโยบายการจัดระเบียบทางเท้าและการลดจำนวนจุดผ่อนผันลง ในขณะที่เปิดพื้นที่ทำการค้าซึ่งได้รับความเห็นชอบจากเจ้าพนักงานจราจรเพิ่มเพียงไม่กี่แห่ง เช่น ย่านถนนข้าวสาร เยาวราช พระราม 2 อารีย์และอ่อนนุช ทำให้จุดผ่อนผันทยอยลดลงจาก 773 จุดในปี 2554 เหลืออยู่ 171 จุดในปัจจุบัน

ปัญหาก็คือ เมื่อลดจำนวนจุดผ่อนผันลงแล้ว มาตรการเยียวยาผลกระทบที่ตามมาของ กทม. ยังไม่ตอบโจทย์ผู้ค้าส่วนใหญ่ที่ถูกยกเลิกพื้นที่ ซึ่งมีอยู่ประมาณ 1 หมื่นราย ที่ผ่านมา กทม. ได้จัดหาสถานที่ถาวรเพื่อทำการค้าจำนวน 112 แห่ง รองรับผู้ค้าได้ 10,809 ราย แต่มีผู้ค้าสนใจเข้าร่วมเพียง 985 รายเท่านั้น โดยผู้ค้าส่วนใหญ่เห็นว่า พื้นที่ที่จัดหาให้อยู่ในทำเลที่ไม่เหมาะสมทำการค้าหรือไม่สามารถเข้าถึงโดยลูกค้าเดิม

ในขณะเดียวกัน การขออนุญาตเปิดพื้นที่ทำการค้าใหม่ของ กทม. ยังเผชิญอุปสรรคจากกฎระเบียบอยู่มาก โดยหลักเกณฑ์ในการพิจารณาเปิดพื้นที่ทำการค้าใหม่กำหนดเงื่อนไขต่างๆ ไว้อย่างเข้มงวด เช่น ทางเท้าที่จะได้รับอนุญาตจะต้องติดกับถนนที่มี 4 ช่องจราจรขึ้นไป พื้นที่ทำการค้ามีขนาดไม่เกิน 2 ตารางเมตร ลึกไม่เกิน 1 เมตร และเมื่อจัดแผงค้าแล้วต้องเว้นให้มีทางเท้า 2 เมตร และมีระยะห่างจากผิวจราจร 0.5 เมตร[15] อย่างไรก็ดี ในทางปฏิบัติ พื้นที่ซึ่งเคยถูกใช้ทำการค้ามีความหลากหลายในเชิงกายภาพ เช่น ขนาดทางเท้าและช่องจราจร นอกจากนี้ ขนาดพื้นที่แผง 2 ตารางเมตรอาจเป็นไปได้สำหรับการจำหน่ายสินค้าบางอย่าง เช่น ดอกไม้ แต่ไม่เพียงพอสำหรับการจำหน่ายอาหาร ซึ่งเป็นสินค้าหลักของหลายพื้นที่

หากพื้นที่ทำการค้าไม่เป็นไปตามกฎระเบียบและหลักเกณฑ์ดังกล่าว การอนุญาตให้ค้าก็จะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของสำนักงานเขตในการพิจารณาความเหมาะสมและความเห็นชอบของคณะกรรมการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของกรุงเทพมหานคร ดังนั้น ถนนหลายสายที่มีศักยภาพอาจสอบตกตั้งแต่ด่านแรกตามหลักเกณฑ์ดังกล่าว

---

[14] การกำกับดูแลการค้าหาบเร่แผงลอยของกรุงเทพมหานคร อาศัยอำนาจจากพระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535 ให้อำนาจเจ้าพนักงานท้องถิ่นร่วมกับเจ้าพนักงานจราจรกำหนดจุดผ่อนผันให้ทำการค้าในที่สาธารณะได้ หากเจ้าพนักงานจราจรไม่ให้ความเห็นชอบ เจ้าพนักงานท้องถิ่นเช่น กทม. ก็ไม่สามารถเปิดพื้นที่ได้

[15] ประกาศกรุงเทพมหานครเรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการกำหนดพื้นที่ทำการค้าและการขายหรือจำหน่ายสินค้าในที่สาธารณะ ลงวันที่ 28 มกราคม 2563

แม้จะมีปัญหาในการจัดระเบียบหาบเร่แผงลอยดังที่กล่าวมาแล้วก็ตาม กทม. ในสมัย ผู้ว่าฯ อัศวินก็ได้ดำเนินการอย่างเหมาะสมประการหนึ่งคือ การเปิดโอกาสให้ผู้ใช้ทางเท้าไม่ว่าจะเป็นเจ้าของอาคาร ผู้พักอาศัย ผู้สัญจรและใช้ทางเท้าและผู้ที่ทำงานในบริเวณใกล้เคียงมีส่วนร่วมในการพิจารณาเปิดพื้นที่ทำการค้าผ่านกระบวนการรับฟังความคิดเห็น

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

กทม. ควรมองโจทย์ในเรื่องหาบเร่แผงลอยโดยมุ่งสร้างสมดุลระหว่างผู้ใช้พื้นที่ทางเท้ากลุ่มต่าง ๆ มากกว่าการห้ามใช้พื้นที่ทางเท้าโดยสิ้นเชิง และควรดำเนินการดังต่อไปนี้

- พิจารณาเปิดพื้นที่ทำการค้าแบบชั่วคราวให้ผู้ค้าที่สนใจได้ทดลองทำการค้าก่อนการรับฟังความคิดเห็น ที่ผ่านมา กทม. ได้สำรวจความคิดเห็นไปแล้วจำนวน 10 จุด แต่มีผู้ใช้ทางเท้าอื่น ๆ เห็นด้วยเกินร้อยละ 50 เพียง 3 จุด ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะยังติดภาพกับการค้าหาบเร่แผงลอยแบบเดิม การเปิดให้ทดลองทำการค้าชั่วคราวจะกระตุ้นให้กลุ่มผู้ค้าปรับเปลี่ยนพฤติกรรมและวิถีปฏิบัติของตนเพื่อตอบสนองต่อผู้ใช้ทางเท้าอื่น ๆ รวมถึงเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานจราจรได้ประเมินผลกระทบต่อการจราจรและสามารถย่นระยะเวลาในการพิจารณาให้ความเห็นชอบ ซึ่งที่ผ่านมามักใช้ระยะเวลานานหลายเดือน
- บริหารจัดการหาบเร่แผงลอยแบบรายพื้นที่ โดยขยายโมเดลพื้นที่อัตลักษณ์ ซึ่งให้ผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ เช่น ประชาคมในพื้นที่และกลุ่มผู้ค้าผ่านคณะกรรมการหาบเร่แผงลอยระดับเขต ตลอดจนเจ้าพนักงานจราจรร่วมกันกำหนดหลักเกณฑ์ในการทำการค้าในแต่ละพื้นที่แทนการกำหนดเกณฑ์มาตรฐานเกณฑ์เดียว ดังตัวอย่างของแผงค้าในถนนข้าวสารมีพื้นที่ 3 ตารางเมตร ซึ่งเหมาะสมกับขนาดรถเข็นและการจำหน่ายสินค้าของผู้ค้าในพื้นที่ดังกล่าว[16]
- พิจารณาแนวทาง “การกำกับดูแลร่วมกับผู้ค้า” (co-regulation) โดยให้กลุ่มผู้ค้าดูแลและควบคุมพฤติกรรมกันเอง ทั้งการร้องเรียนและตรวจสอบโดยอิงกับหลักฐาน เช่น ภาพถ่าย และเสนอต่อคณะกรรมการหาบเร่แผงลอยระดับเขตเป็นผู้พิจารณาและบันทึกข้อมูลพฤติกรรม เพื่อลดภาระของเจ้าหน้าที่เทศกิจซึ่งมีจำนวนจำกัด

[16] พื้นที่อัตลักษณ์ถนนข้าวสารและเยาวราช ไม่ได้ใช้หลักเกณฑ์ตามประกาศกรุงเทพมหานครฯ แต่มีหลักเกณฑ์เฉพาะของตน ได้แก่ ประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขายหรือจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ทำการค้ามีอัตลักษณ์ วิถีชุมชน ย่านพื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว บริเวณย่านถนนข้าวสาร (21 สิงหาคม 2563) และประกาศกรุงเทพมหานคร เรื่องหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการขายหรือจำหน่ายสินค้าในพื้นที่ทำการค้ามีอัตลักษณ์ วิถีชุมชน ย่านพื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว บริเวณย่านถนนเยาวราช (21 สิงหาคม 2563)

- เชื่อมโยงพฤติกรรมของผู้ค้าทั้งในด้านการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยและสุขอนามัยเข้ากับการต่ออายุสิทธิทำการค้า แทนการใช้โทษปรับเพียงอย่างเดียว เพื่อสร้างแรงจูงใจของผู้ค้าในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ โดย กทม. ควรจัดทำฐานข้อมูลผู้ค้าในพื้นที่กรุงเทพฯ ทั้งหมดเพื่อป้องกันมิให้ผู้ค้าที่เคยฝ่าฝืนหรือถูกเพิกถอนสิทธิไปทำการค้าในเขตอื่นๆ รวมทั้งนำข้อมูลมากำหนดนโยบายต่อไป เช่น การสนับสนุนผู้ค้าปรับปรุงด้านสุขอนามัยอาหารและการให้รางวัลแก่ผู้ค้าที่มีพฤติกรรมดี
- จัดหาพื้นที่ถาวรเพิ่มเติมในทำเลที่เหมาะสมมากขึ้น ดังตัวอย่างของสิงคโปร์ที่จัดพื้นที่ทำการค้าในจุดที่มีปริมาณคนเดินเท้ามาก โดยอาจพิจารณาอุดหนุนค่าเช่าสำหรับผู้ค้าหาบเร่แผงลอยเดิมที่ย้ายไปที่ใหม่ในช่วงเริ่มต้น และค่อยปรับเพิ่มขึ้นจนเท่ากับอัตราปกติในอนาคต ทั้งนี้ กระบวนการพิจารณาคัดเลือกผู้ค้าที่จะสนับสนุนค่าเช่าควรโปร่งใสและมีหลักฐานรองรับ เช่น เป็นผู้มีรายได้น้อยและมีรายได้หลักจากหาบเร่แผงลอยเท่านั้น ไม่เคยมีประวัติการปล่อยเช่าช่วงให้ผู้ค้าอื่นมาสวมสิทธิแทนหรือมีพฤติกรรมฝ่าฝืนกฎระเบียบ รวมถึงเคยมีประวัติการค้าบนทางเท้าในพื้นที่ดังกล่าวมาเป็นระยะเวลานาน

8. การฝึกทักษะอาชีพ

การฝึกทักษะอาชีพเพื่อให้มีงานทำและมีรายได้สูงขึ้นเป็นโจทย์ที่ท้าทายของผู้ว่าฯ กทม. โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในช่วงหลังการแพร่ระบาดของโควิด-19 ในไตรมาส 4 ปี 2564 มีจำนวนคนว่างงานใน กทม. ถึงประมาณ 1.2 แสนคน โดยในจำนวนนี้เกือบครึ่งหนึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า และส่วนใหญ่อยู่ในวัยหนุ่มสาวที่มีอายุน้อยกว่า 30 ปี ขณะที่ในไตรมาส 4 ปี 2562 ซึ่งเป็นช่วงก่อนเกิดโควิด-19 กทม. มีจำนวนคนว่างงาน 3.2 หมื่นคน นอกจากนี้ รายได้เฉลี่ยของคน กทม. ลดลงเหลือประมาณ 1.9 หมื่นบาทต่อเดือนในปี 2564 จากเดิมเกือบ 2.1 หมื่นบาทต่อเดือนในปี 2562

ประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน

แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี (2556-2575) ได้กำหนดยุทธศาสตร์หนึ่งให้กรุงเทพฯ เป็น “เมืองแห่งโอกาสทางเศรษฐกิจ” โดยมีโครงการอบรม สนับสนุนและพัฒนาศูนย์ฝึกและพัฒนาอาชีพอย่างครบวงจร ซึ่งมุ่งให้ผู้เข้าฝึกอบรมได้รับเข้าทำงานตรงกับความต้องการหรือผ่านมาตรฐานวิชาชีพ โครงการนี้จะใช้งบประมาณรวม 527 ล้านบาท หรือประมาณ 26 ล้านบาทต่อปี

ในปัจจุบัน กทม. มีโรงเรียนฝึกอาชีพ 10 แห่งและศูนย์ฝึกทักษะอาชีพมากกว่า 15 แห่ง ซึ่งใช้งบประมาณรายจ่ายประจำปีประมาณ 174 ล้านบาทต่อปี และเปิดสอนหลักสูตรมากกว่า 100 หลักสูตรต่อปี โดยใช้วิทยากร

ทั้งจากภายในและภายนอก กทม. จากการสัมภาษณ์ผู้เรียนและเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องพบว่า ประชาชนมาเข้ารับการฝึกอบรมด้วยเหตุผลเพื่อใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ พบปะสังสรรค์กับผู้คน หาอาชีพเสริม หรือหางานทำ คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า โครงการฝึกทักษะดังกล่าวอาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการช่วยให้ผู้เรียนใช้เวลาว่างให้เป็นประโยชน์ ได้พบปะสังสรรค์กับผู้คนหรือมีอาชีพเสริม แต่ยังไม่ตอบโจทย์ผู้ว่างงานที่ต้องการหางานทำที่มีรายได้ดี เนื่องจาก

ประการแรก ผู้ว่างงานเกือบครึ่งหนึ่งจบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือสูงกว่า ในขณะที่หลักสูตรส่วนใหญ่ที่เปิดสอนในปัจจุบันน่าจะตอบโจทย์กลุ่มเป้าหมายที่ต้องการมีอาชีพเสริม หรือมีงานทำซึ่งไม่ต้องใช้วุฒิการศึกษาในการสมัครงาน เนื่องจาก หลักสูตรส่วนใหญ่มีเนื้อหาด้านคหกรรมศาสตร์ (เช่น การทำอาหาร อาหารว่าง เบเกอรี่และขนมไทย งานบาริสต้า ตัดผม ตัดเสื้อผ้า แต่งหน้า ทำเล็บ) ด้านช่างอิเล็กทรอนิกส์ (เช่น การซ่อมโทรศัพท์มือถือ ซ่อมคอมพิวเตอร์ ซ่อมอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ ติดตั้งจานดาวเทียมและกล้องวงจรปิด) และอื่น ๆ (เช่น นวดฝ่าเท้า นวดไทย โหราศาสตร์)

ประการที่สอง หลักสูตรที่เปิดสอนทักษะที่เป็นที่ต้องการของตลาด เช่น ทักษะภาษาอังกฤษ และทักษะดิจิทัล ยังมีอยู่น้อยมาก ในขณะที่ผลการวิเคราะห์ข้อมูลขนาดใหญ่ (big data) จากประกาศรับสมัครตำแหน่งงานวุฒิปริญญาตรีขึ้นไป มากกว่า 4 แสนตำแหน่งใน กทม. ในปี 2562-2563 โดยทีดีอาร์ไอพบว่า นอกจากทักษะวิชาชีพเฉพาะแล้ว ทักษะที่นายจ้างต้องการมากขึ้นอย่างชัดเจนนับตั้งแต่เกิดการระบาดของโควิด-19 คือทักษะภาษาอังกฤษ และทักษะดิจิทัล

ประการที่สาม การจัดการฝึกอบรมของ กทม. ในปัจจุบันยังขาดการติดตามประเมินผลลัพธ์ของผู้ผ่านหลักสูตรอย่างจริงจังและเป็นระบบว่า มีงานทำหรือมีรายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ โดยเฉพาะหลักสูตรที่เน้นการประกอบวิชาชีพ เช่น ช่างซ่อมอิเล็กทรอนิกส์ และช่างตัดผม ทั้งที่ยุทธศาสตร์ย่อย “เมืองแห่งโอกาสทางเศรษฐกิจ” ระบุชัดเจนว่า จะวัดสัดส่วนของผู้เข้าฝึกอบรมพัฒนาอาชีพที่ได้รับการเข้าทำงานตรงกับความต้องการ หรือการผ่านมาตรฐานวิชาชีพ

ทั้งนี้ ในปี 2563 สำนักพัฒนาสังคม โดยโรงเรียนฝึกอาชีพกรุงเทพมหานครได้จัดทดสอบมาตรฐานฝีมือแรงงานตามเกณฑ์กำหนดของมาตรฐานฝีมือแรงงานให้กับผู้ที่จบการฝึกอบรมวิชาชีพจากโรงเรียนฝึกอาชีพ แต่ยังมีจำนวนจำกัดมาก ยกตัวอย่างเช่น หลักสูตรมาตรฐานช่างซ่อมรถยนต์ ระดับ 1 มีผู้สำเร็จการศึกษา 185 คน มีผู้เข้ารับการทดสอบ 13 คนและผ่านการทดสอบ 10 คน

ประการที่สี่ ข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตรที่มีอยู่ในปัจจุบันไม่ครบถ้วนและกระจัดกระจาย ซึ่งทำให้ผู้สนใจสามารถเข้าถึงข้อมูลได้ยากและมีข้อมูลไม่เพียงพอในการตัดสินใจเลือกเรียน โดยในทางปฏิบัติผู้สนใจต้องเข้าไป

หาข้อมูลของโรงเรียนและศูนย์ฝึกอาชีพแต่ละแห่งเอง นอกจากนี้ ข้อมูลรายละเอียดเนื้อหาของบางหลักสูตรมีอยู่น้อยมากและล้าสมัย ซึ่งทำให้ผู้เรียนมีข้อมูลไม่เพียงพอในการตัดสินใจ

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

เพื่อช่วยแก้ปัญหาการว่างงานหรือมีรายได้ไม่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้น ผู้ว่าฯ กทม. คนใหม่ควรปรับปรุงการดำเนินงานของโรงเรียนและศูนย์ฝึกอาชีพของ กทม. ดังนี้

ประการแรก พัฒนาหลักสูตรการฝึกทักษะอาชีพบนพื้นฐานของการมีข้อมูลความต้องการของตลาดหรือนายจ้าง โดยจัดให้มีการสำรวจทักษะที่ตลาดหรือนายจ้างต้องการเป็นประจำทุกปี และร่วมออกแบบหลักสูตรร่วมกับนายจ้าง แยกตามกลุ่มเป้าหมายของประชาชนกลุ่มต่าง ๆ ทั้งระดับอายุและพื้นฐานการศึกษา ให้สอดคล้องกับความต้องการของธุรกิจใหม่ๆ เช่น ธุรกิจสร้างสรรค์ ธุรกิจดิจิทัล ธุรกิจสีเขียว ธุรกิจโรงแรมและบริการ เป็นต้น

ประการที่สอง กำหนดเป้าหมายและมีกลไกติดตามประเมินผลการฝึกอาชีพอย่างจริงจัง โดยวัดจาก อัตราการจ้างงานของผู้เรียนที่ได้งานภายใน 3 เดือนหลังจากจบโครงการ ความพึงพอใจของนายจ้างต่อการทำงานของผู้จบจากโครงการ และการมีรายได้ที่เพิ่มขึ้นของผู้เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้ ควรพิจารณาเพิ่มทรัพยากรเพื่อขยายผลสำหรับหลักสูตรที่ประสบความสำเร็จ และยกเลิกหลักสูตรที่ไม่ประสบความสำเร็จ

ประการที่สาม เน้นควบคุมคุณภาพของหลักสูตรการฝึกอบรม เริ่มตั้งแต่การออกแบบและปรับปรุงหลักสูตรร่วมกับนายจ้าง คัดเลือกผู้เรียนที่พร้อมและมีความมุ่งมั่น ฝึกสอนเข้มข้นทั้งทักษะงานและทัศนคติ ช่วยจับคู่หางานเมื่อเรียนจบ ให้การสนับสนุนหลังเข้าทำงาน และติดตามประเมินผล ดังกรณีตัวอย่างที่ดีของ Generation ซึ่งจัดการฝึกอบรมทักษะในหลักสูตรระยะสั้น ซึ่งประสบความสำเร็จในหลายประเทศทั่วโลก

ประการที่สี่ จัดทำและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับหลักสูตรที่เปิดสอน เช่น เนื้อหาหลักสูตร และระยะเวลาในการเรียนอย่างเป็นระบบ สามารถสืบค้นได้ง่าย

ประการสุดท้าย จัดทำโครงการนำร่อง (pilot project) ในการฝึกทักษะกลุ่มเป้าหมายที่ด้อยโอกาสพิเศษที่ไม่สามารถมารับการฝึกอบรมได้เนื่องจากต้องหารายได้ โดยให้เงินช่วยเหลือในระหว่างเรียน โดยอาจร่วมกับกองทุนเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)

9. การศึกษา

กรุงเทพฯ เป็นจังหวัดที่มีทรัพยากรพร้อมมากที่สุดในประเทศไทย และยังมีโรงเรียนคุณภาพสูงจำนวนมาก แม้ส่วนใหญ่จะไม่ใช่โรงเรียนในสังกัด กทม. ในขณะที่มีเด็กนักเรียนจำนวนมากที่ขาดโอกาสในการได้รับการศึกษาที่มีคุณภาพสูง

ในปัจจุบัน กทม. มีโรงเรียนในสังกัดถึง 437 แห่ง นักเรียนในโรงเรียนสังกัด กทม. ส่วนใหญ่เรียนอยู่ระดับประถมศึกษา (ป.1-ป.6) มีภูมิหลังมาจากครอบครัวฐานะยากจน ผู้ปกครองไม่มีเวลาช่วยดูแลเรื่องการเรียนมากนัก และมักประสบปัญหาการย้ายหรือออกกลางคัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการเรียน และน่าจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้นักเรียนในโรงเรียนในสังกัด กทม. มีผลการประเมินจากการสอบต่างๆ ต่ำกว่าค่าเฉลี่ยประเทศ

ตัวอย่างเช่น ในการสอบนานาชาติ PISA ซึ่งจัดสอบนักเรียนระดับมัธยมพบว่า นักเรียนในโรงเรียนสังกัด กทม. มีคะแนนเฉลี่ยต่ำกว่าค่าเฉลี่ยประเทศในทุกวิชามาตลอดทุกปีที่มีข้อมูล นับตั้งแต่ปี ค.ศ. 2003 เป็นต้นมา และเมื่อเปรียบเทียบเฉพาะนักเรียนในกรุงเทพฯ ก็พบว่า คะแนนเฉลี่ยของวิชาการอ่านของนักเรียนในโรงเรียนสังกัด กทม. ต่ำกว่าคะแนนเฉลี่ยของโรงเรียนรวมทุกสังกัดในกรุงเทพฯ ส่วนคะแนนวิชาวิทยาศาสตร์และคณิตศาสตร์จากการสอบ TIMSS ในปี 2015 ของนักเรียนระดับ ม.2 ของโรงเรียนสังกัด กทม. ก็ต่ำที่สุดเป็นอันดับที่ 2 รองมาจากโรงเรียน สพฐ. ขยายโอกาส

ดังนั้น โจทย์สำคัญของ กทม. ในด้านการศึกษาคือ การยกคุณภาพการศึกษาและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างนักเรียนกลุ่มต่าง ๆ อย่างไรก็ตาม โจทย์ด้านการศึกษาดังกล่าวมักไม่ถูกบรรจุเป็นนโยบายสำคัญในการหาเสียงของผู้ว่า กทม. ที่ผ่านมามากนัก เมื่อเทียบกับนโยบายอื่นๆ เช่น การแก้ปัญหาน้ำท่วม การแก้ปัญหาจราจร การแก้ปัญหาหาบเร่แผงลอยและการเพิ่มพื้นที่สีเขียว นอกจากนี้ ในทางปฏิบัติที่ผ่านมา ผู้ว่า กทม. ส่วนใหญ่ก็ไม่ได้ดูแลงานด้านการศึกษาเอง แต่มักมอบหมายรองผู้ว่าฯ คนหนึ่งดูแลแทน

ประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน

แนวทางในการพัฒนาการศึกษาของ กทม. ปรากฏอยู่ในแผนพัฒนากรุงเทพฯ ระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2556-2575) ซึ่งกำหนดเป้าหมายด้านการศึกษา 3 ประการคือ หนึ่ง การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีให้ครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ สอง การเพิ่มคุณภาพการศึกษา ซึ่งสะท้อนจากการยกระดับคะแนนสอบ O-NET และ สาม การรองรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษให้ได้มากขึ้น การประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวินจะยึดตามเป้าหมาย 3 ประการดังกล่าว[17]

1) ในส่วนของการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีให้ครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ พบว่า มีการเปิดโรงเรียนในสังกัด กทม. ที่เปิดสอนระดับมัธยมเพิ่มขึ้น 2 แห่งในช่วง 5 ปีที่ผ่านมารวมเป็น 110 แห่ง ซึ่งในจำนวนนี้เปิดสอนระดับมัธยมปลายเพียง 9 แห่งเท่านั้น และยังมีอีก 11 เขตจาก 50 เขตที่ไม่มีโรงเรียนระดับมัธยม

[17] นอกจากนี้ กทม. ยังมีแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2560-2563 ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ให้นักเรียนเป็นพลเมืองดี มีองค์ความรู้และทักษะในการดำรงชีวิต รู้เท่าทันการเปลี่ยนแปลงของสังคมโลกในศตวรรษที่ 21 และแผนพัฒนาการศึกษาขั้นพื้นฐาน พ.ศ. 2564–2569 ซึ่งกำหนดวิสัยทัศน์ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานอย่างมีคุณภาพ เพื่อพัฒนาสู่อัตลักษณ์ผู้เรียนแห่งมหานครที่พร้อมด้วยคุณธรรม อย่างไรก็ตามวิสัยทัศน์ของแผนทั้ง 2 ระยะดังกล่าวค่อนข้างเป็นนามธรรม จึงยากที่จะประเมินผล

การขาดโรงเรียนมัธยมในสังกัด กทม. อาจมีผลทำให้จำนวนนักเรียนในแต่ละช่วงชั้นลดลง โดยในปี 2563 มีนักเรียนชั้น ป.6 ในสังกัด กทม. 31,793 คน แต่ปี 2564 มีนักเรียน ม.1 ในสังกัด กทม. เพียง 12,378 คน และจากนักเรียน ม.3 ในสังกัด กทม. 10,779 คน เหลือนักเรียน ม.4 ในสังกัด กทม. เพียง 1,636 คนในช่วงเวลาเดียวกัน ยังไม่มีข้อมูลว่านักเรียนที่ลดลงไปอย่างมากในแต่ละช่วงชั้นนั้นไปเรียนต่อในสังกัดอื่นหรือออกจากระบบการศึกษาไปเลย เพราะไม่มีข้อมูลประชากรวัยเรียนที่ไม่ได้อยู่ในระบบการศึกษาและข้อมูลการให้ความช่วยเหลือแก่นักเรียนยากจนในกรุงเทพฯ

จากข้อมูลดังกล่าว จะเห็นว่า เป้าหมายของ กทม. ในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน 12 ปีให้ครอบคลุมทุกเขตพื้นที่ยังดำเนินการไปได้ค่อนข้างน้อย แม้ผ่านมาเกือบครึ่งทางของแผนดังกล่าวแล้ว อย่างไรก็ตาม การจัดการศึกษาขั้นพื้นฐานให้ครบ 12 ปีดังกล่าวไม่ได้หมายความว่า กทม. ควรจะตั้งโรงเรียนมัธยมในสังกัดของตนเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีโรงเรียนมัธยมในสังกัดต่างๆ กว่า 270 แห่งในกรุงเทพฯ อยู่แล้ว และประชากรในวัยเรียนของประเทศไทยกำลังลดลง ทำให้กระทรวงศึกษาธิการต้องทยอยปิดโรงเรียนขนาดเล็ก

2) ในส่วนของการรองรับเด็กพิเศษ กทม. ค่อนข้างมีความก้าวหน้า โดยมีโรงเรียนที่เปิดการจัดการศึกษาพิเศษเพิ่มขึ้นจาก 128 ในปี 2560 เป็น 155 โรงเรียนในปัจจุบัน โดยสามารถรองรับเด็กได้มากกว่า 4,300 คน และมีการกำหนดอัตรากำลังครูให้ดูแลเด็กพิเศษ

3) ในส่วนของการเพิ่มคุณภาพการศึกษา ผลการสอบ O-NET ระดับชั้น ป.6 ของนักเรียนสังกัด กทม. ในช่วง 3 ปีที่ผ่านมามีคะแนนใกล้เคียงค่าเฉลี่ยประเทศในทุกวิชา แต่สำหรับระดับชั้น ม.3 กลับมีคะแนนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยประเทศทุกวิชา ซึ่งสะท้อนว่า เป้าหมายในการยกระดับคุณภาพการศึกษาของโรงเรียนในสังกัด กทม. น่าจะยังไม่บรรลุผลอย่างเต็มที่

ดังที่กล่าวมาแล้วว่า กรุงเทพฯ เป็นจังหวัดที่มีทรัพยากรมากที่สุดในประเทศไทย และ กทม. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่น่าจะมีความพร้อมมากที่สุด จึงเป็นเรื่องน่าเสียดายว่า กทม. ไม่สามารถจัดการศึกษาได้อย่างมีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่า การบริหารงานการศึกษา กทม. ในช่วงผู้ว่าฯ อัศวินและในช่วงก่อนหน้านั้นไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างชัดเจนและไม่ได้ใช้ประโยชน์จากความเป็นอิสระที่มีอยู่อย่างที่ควรจะเป็น ดังนี้

- กทม. มักดำเนินนโยบายด้านการศึกษาคล้ายกับกระทรวงศึกษาธิการคือ การจัดทำโครงการชั่วคราวโดยไม่มีการประเมินผลอย่างเป็นรูปธรรม และมักสั่งการจากเบื้องบน (top-down) ลงไปทุกเขตและทุกโรงเรียนให้ทำโครงการเดียวกัน โดยไม่ได้พิจารณาความต้องการของโรงเรียนที่แตกต่างกัน ซึ่งทำให้โรงเรียนต้องรับภาระการทำโครงการจำนวนมาก โดยในปี 2564 มีโครงการต่าง ๆ มากถึง 77 โครงการ โดยหลายโครงการไม่ได้นำไปสู่การเรียนรู้ที่ดีขึ้น และมีผลในการดึงเวลาของครูและนักเรียนออกจากห้องเรียน

- กทม. ยังไม่สามารถแก้ปัญหาการกระจายตัวของครู โดยมีโรงเรียนที่ขาดแคลนครูอยู่ 187 แห่ง ขาดแคลนครูรวมกัน 715 ตำแหน่ง ในขณะที่มีโรงเรียนที่มีครูเกินอยู่ถึง 172 แห่ง รวม 810 ตำแหน่ง ซึ่งสะท้อนปัญหาในการจัดสรรครูระหว่างโรงเรียนในสังกัด
- งบประมาณในการจัดการศึกษาของ กทม. เพิ่มขึ้นตลอด 5 ปีที่ผ่านมา แต่เกินกว่าร้อยละ 50 เป็นงบบุคลากร เช่น เงินเดือนและค่าจ้างประจำ โดยไม่พบการจัดสรรงบประมาณเพื่อรองรับเด็กที่มีความต้องการพิเศษ หรือการส่งเสริมการพัฒนาหลักสูตรเพื่อการเรียนรู้ในรูปแบบใหม่

จากการดำเนินงานด้านศึกษาของ กทม. ที่กล่าวมาแล้ว เราอาจกล่าวได้ว่า กทม. ในสมัยผู้ว่าฯ อัศวินยังคง “ลอกการบ้านเก่า” (ไม่มีนวัตกรรมเพื่อยกระดับคุณภาพการศึกษา) “ทำการบ้านผิดข้อ” (มุ่งขยายโรงเรียนมัธยมในสังกัด กทม. ทั้งที่มีโรงเรียนมัธยมในสังกัดอื่นจำนวนมาก) และ “ไม่รู้คะแนนการบ้านตนเอง” (ขาดระบบข้อมูลของนักเรียนรายบุคคลและข้อมูลสถานภาพโรงเรียน)

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

ผู้ว่า กทม. คนใหม่ควรดำเนินการยกระดับคุณภาพและลดความเหลื่อมล้ำทางการศึกษาโดยใช้แนวทางดังต่อไปนี้

1. แต่งตั้งรองผู้ว่าฯ ที่ดูแลด้านการศึกษาและการพัฒนาเยาวชน โดยคัดเลือกผู้ที่มีวิสัยทัศน์ ความเข้าใจและประสบการณ์ในการแก้ปัญหาด้านการศึกษาและการพัฒนาเยาวชน
2. ปรับกระบวนทัศน์การจัดการศึกษา โดยลดบทบาทการเป็น “ผู้ให้บริการ” (service provider) ไปสู่การทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ และพิจารณาเพิ่มบทบาทในการเป็น “ผู้ซื้อบริการ” (service purchaser) จากการอุดหนุนทางการเงินผ่านการให้ “คูปองการศึกษา” แก่นักเรียนยากจนในพื้นที่ให้สามารถเลือกเรียนในโรงเรียนที่ต้องการ โดยอาจทำงานร่วมกับกองทุนเพื่อความเสมอภาคทางการศึกษา (กสศ.)
3. สนับสนุนการมีอิสระของโรงเรียนในสังกัด กทม. และโรงเรียนอื่น ๆ ที่ให้การสนับสนุนด้านการเงิน โดยจัดสรรเงินอุดหนุนแบบ block grant ปลดล็อคกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นปัญหาและลดภาระการทำโครงการต่าง ๆ เพื่อให้โรงเรียนมีเวลาในการพัฒนาการสอนมากขึ้น โดยอาจพิจารณาสมัครเข้าร่วมในพื้นที่นวัตกรรมการศึกษา ตามพ.ร.บ.พื้นที่นวัตกรรมการศึกษา พ.ศ. 2562
4. สร้างพื้นที่เรียนรู้สำหรับเด็กทุกช่วงวัย ทั้งศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน ศูนย์เยาวชน พิพิธภัณฑ์และห้องสมุดและศูนย์การเรียนรู้ในพื้นที่ต่าง ๆ โดยการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ
5. พัฒนาระบบข้อมูลของนักเรียนรายคนเพื่อให้ทราบสภาพปัญหาและสามารถออกแบบนโยบายเพื่อสนับสนุนการศึกษาและการเรียนรู้ได้อย่างตรงจุด

10. การรักษาพยาบาล

กรุงเทพฯ เป็นมหานครที่มีทั้งคนและสถานพยาบาลอยู่จำนวนมาก รวมทั้งโรงพยาบาลเอกชนขนาดใหญ่ที่มีชื่อเสียงระดับนานาชาติ โรงพยาบาลมหาวิทยาลัยที่เป็นโรงเรียนแพทย์หลายแห่ง โรงพยาบาลเฉพาะทางในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข ตลอดจนโรงพยาบาลในสังกัด กทม. เองอีก 11 แห่ง และยังมีศูนย์บริการสาธารณสุขอีก 69 ศูนย์ 73 สาขา ใน 50 เขต (รับตรวจเฉพาะผู้ป่วยนอก โดยเขตส่วนใหญ่มีเพียงศูนย์เดียวและมักตั้งอยู่ในทำการเขต) ส่วนคลินิกเอกชนที่เคยมีอยู่มากในกรุงเทพฯ ก็ได้ปิดตัวไปเป็นส่วนใหญ่ เหลือแต่ร้านขายยาซึ่งมีมากขึ้น รวมทั้งร้านขายยาในลักษณะเครือข่ายจำนวนมาก

สำหรับคนที่มีกำลังจ่ายหรือมีประกันสุขภาพ การเข้าถึงโรงพยาบาลเอกชนจะทำให้ได้รับบริการที่สะดวกสบายและรวดเร็วกว่าในประเทศพัฒนาแล้วหลายประเทศ แต่ค่าบริการที่เพิ่มขึ้นเร็วมากในระยะหลังที่มีชาวต่างชาติมาใช้บริการมากขึ้น ก็ทำให้โรงพยาบาลเอกชนชั้นนำ ไกลเกินเอื้อมสำหรับคนจนและคนชั้นกลางจำนวนมากและสำหรับคนจำนวนมาก โรงเรียนแพทย์ขนาดใหญ่ต่างก็มีบุคลากรคุณภาพสูงที่เป็นที่น่าเชื่อถือ ทำให้มีผู้ป่วยมารับบริการจำนวนมากในแต่ละวัน แต่ผู้ป่วยมักต้องมาจองคิวกันตั้งแต่เช้ามืด และบุคลากรทางการแพทย์ก็มักมีเวลาให้ผู้ป่วยค่อนข้างน้อย

สำหรับผู้มีสิทธิประกันสังคม โรงพยาบาลที่ผู้มีสิทธิประกันสังคมเลือกส่วนใหญ่จะเป็นโรงพยาบาลเอกชน (แม้จะไม่ใช่โรงพยาบาลเอกชนชั้นนำ ซึ่งมักไม่รับประกันสังคม) และมีผู้มีสิทธิประกันสังคมจำนวนมากพอสมควรที่เลือกโรงพยาบาลของ กทม. ซึ่งมีโรงพยาบาลในสังกัดประมาณ 11 แห่ง[18]

ผู้ที่มีสิทธิบัตรทอง (30 บาทรักษาทุกโรค) อาจมีผู้ที่ลงทะเบียนกับโรงพยาบาลของ กทม. มากกว่าโรงพยาบาลกลุ่มอื่น โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย แต่ในส่วนของผู้ป่วยนอก คนจำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ใกล้โรงพยาบาล กทม. หรือศูนย์บริการสาธารณสุขที่มีไม่มากนัก อาจมีปัญหาในการเข้าถึงบริการ

ที่ผ่านมา สปสช. ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ดูแลบัตรทองก็ตระหนักถึงปัญหานี้และได้พยายามผลักดันให้เกิดคลินิกชุมชนอบอุ่นขึ้นมา แต่ก็ประสบปัญหาจนต้องส่งผู้ป่วยจำนวนหนึ่งกลับไปรับการรักษาจากโรงพยาบาล กทม. เพิ่มขึ้นในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา

[18] 9 แห่งรับทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยในคือ โรงพยาบาลกลาง โรงพยาบาลเจริญกรุงประชารักษ์ โรงพยาบาลตากสิน โรงพยาบาลราชพิพัฒน์ โรงพยาบาลเวชการุณย์รัศมิ์ โรงพยาบาลสิรินธร โรงพยาบาลหลวงพ่อทวีศักดิ์ ชุตินุธโร อุทิศ โรงพยาบาลลาดกระบังกรุงเทพมหานคร และโรงพยาบาลผู้สูงอายุบางขุนเทียน อีก 2 แห่งเป็นโรงพยาบาลใหม่ขนาดใหญ่ที่ระยะแรกรับแต่ผู้ป่วยนอกคือ โรงพยาบาลคลองสามวา (สำหรับ 6 เขต เปิดรับผู้ป่วยนอกปี 2560 และมีคลินิกนอกเวลาราชการด้วย) และโรงพยาบาลบางนากรุงเทพมหานคร (เปิดรับผู้ป่วยนอกปี 2561)

ในส่วนของผู้ป่วยในนั้น โรงพยาบาล กทม. ก็มีไม่เพียงพอที่จะรองรับประชากรหลายล้านคนได้ (เทียบกับในต่างจังหวัด ซึ่งนอกจากมีโรงพยาบาลขนาดใหญ่ในตัวจังหวัดแล้ว ยังมีโรงพยาบาลที่รับผู้ป่วยในในแทบทุกอำเภอ รวมทั้งสิ้นเกือบ 1 พันแห่งรองรับประชากร 60 ล้านคน) ดังนั้น กลุ่มผู้มีรายได้น้อยใน กทม. จึงมีปัญหาในการเข้าถึงบริการทั้งผู้ป่วยนอกและผู้ป่วยใน (ที่ไม่ซับซ้อนมาก) มากกว่าในต่างจังหวัด นอกจากนี้ ยังมีคนอีกหลายล้านคนที่เดินทางมาทำงานในเขตกรุงเทพฯ ในแต่ละวัน ซึ่งมีจำนวนไม่น้อยที่มาใช้บริการรักษาพยาบาลในพื้นที่ด้วย

ประเมินผลงานผู้ว่าฯ อัศวิน: การรับมือกับโควิด

ความยากลำบากประการหนึ่งในการ “ตรวจการบ้าน” ผู้ว่าฯ อัศวินด้านการรักษาพยาบาลคือ หน้าที่ด้านรักษาพยาบาลสำหรับ กทม. ไม่ชัดเจนนัก การที่ในกรุงเทพฯ มีสถานพยาบาลหลายประเภทและหลายสังกัด ทุกฝ่ายจึงไม่ได้คาดหวังว่า กทม. จะทำหน้าที่ดูแลด้านรักษาพยาบาลสำหรับชาวกรุงเทพฯ ทุกคน ผู้สมัครผู้ว่า กทม. ในอดีตก็มักไม่ได้ชูนโยบายด้านนี้เป็นนโยบายหลักในการหาเสียง โดยเฉพาะผู้ว่าฯ จากการแต่งตั้งที่ไม่ได้มีนโยบายพรรค ก็ยิ่งไม่ได้ประกาศนโยบายที่ชัดเจน แม้ว่าผู้ว่าฯ ที่อยู่นานมักพยายามสร้างโรงพยาบาลใหม่ ๆ แต่การสร้างโรงพยาบาลใหม่ปกติก็มักใช้เวลาหลายปี การ “ตรวจการบ้าน” ผู้ว่าฯ อัศวินในด้านรักษาพยาบาลจึงมีปัญหาว่าจะวัดเทียบกับอะไร

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาจากงบประมาณของ กทม. แล้ว งานด้านรักษาพยาบาลและด้านสาธารณสุขโดยรวมก็น่าจะเป็นงานสำคัญลำดับต้น ๆ ของ กทม. โดยงบประมาณของสำนักการแพทย์ซึ่งเป็นต้นสังกัดของโรงพยาบาล กทม. และของสำนักอนามัยซึ่งเป็นต้นสังกัดของศูนย์บริการสาธารณสุข อยู่ที่อันดับ 4 และ 7 ในปีงบประมาณ 2564 และ 2565 โดยสองสำนักนี้ได้งบรวมกันปีละประมาณ 6,500 ล้านบาท ใกล้เคียงกับ 3 สำนักหลักของ กทม. อย่างสำนักสิ่งแวดล้อม สำนักการโยธา และสำนักการระบายน้ำ

ในช่วงสองปีเศษที่ผ่านมา ทั้งโลก ประเทศไทย และ กทม. ก็เผชิญกับปัญหาการระบาดของโควิด-19 และในปี 2564 ตั้งแต่ปลายเดือนมีนาคม กทม. ก็กลายเป็นศูนย์กลางของการระบาดในระลอกที่ 3 (เชื้ออัลฟ่า) ก่อนที่มีระลอก 4 จากเชื้อเดลต้า และระลอกปัจจุบันจากเชื้อโอมิครอน การรับมือกับกับการระบาดโควิดของ กทม. จึงควรนำมาพิจารณาเป็นส่วนหนึ่งของการ “ตรวจการบ้าน” ผู้ว่าฯ อัศวิน

เมื่อดูการระบาดในระลอก 2 ที่สมุทรสาคร จะพบว่าทั้งกระทรวงสาธารณสุข และจังหวัดสมุทรสาครรับทราบปัญหาการระบาดของโควิดค่อนข้างช้า ดังจะเห็นได้จากการตรวจพบผู้ติดเชื้อถึงร้อยละ 40 ของการตรวจในวันแรก ๆ แต่การรับมือกับโควิดก็ทำได้อย่างรวดเร็วพอสมควร

ส่วนหนึ่งเกิดจากความร่วมมือจากหน่วยงานของกระทรวงสาธารณสุขและอีกหลายจังหวัดด้วย การระบาดระลอก 3 ในกรุงเทพฯ ก็ทราบการระบาดในชุมชนต่าง ๆ ช้าเช่นกัน แต่เมื่อ กทม. ได้รับทราบปัญหาแล้ว การรับมือก็ยังมีปัญหามาก ซึ่งชี้ให้เห็นถึงจุดอ่อนของการควบคุมโรคของ กทม. ทั้งในด้านศักยภาพในการตรวจเชิงรุกและในการสืบค้นและติดตามผู้ติดเชื้อหรือกลุ่มเสี่ยง ซึ่งในหลายกรณีทำได้ไม่ดีเท่าในเขตชนบทที่ใช้เครือข่ายอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) ซึ่งมีจำนวนต่อประชากรมากกว่าอาสาสมัครสาธารณสุขกรุงเทพมหานคร (อสส.) มาก นอกจากนี้ ยังมีปัญหาความร่วมมือระหว่าง กทม. กับกระทรวงสาธารณสุข ที่ทำให้การควบคุมโรคไม่มีประสิทธิผลเท่าที่ควร ถึงแม้ว่ากรณีนี้อาจเป็นปัญหาที่เกิดจากทั้งสองฝ่าย

แม้ว่าการมีประชากรจำนวนมากจะเป็นข้อจำกัดในการควบคุมโรคของ กทม. แต่ในทางกลับกัน กทม. ก็มีทรัพยากรมากกว่าจังหวัดอื่นมาก จึงน่าจะอยู่ในวิสัยที่จะมีมาตรการเยียวยาหรือให้ความช่วยเหลือผู้กักตัวที่ช่วยเสริมมาตรการควบคุมโรค ซึ่งน่าจะช่วยให้การรับมือกับโควิดในชุมชนผู้มีรายได้น้อยได้ดีกว่าที่ผ่านมา โดยบางมาตรการ กทม. สามารถดำเนินการเองได้ ไม่ต้องรอให้รัฐบาลริเริ่มขึ้นก่อน

การระบาดของโควิดตั้งแต่ระลอก 3 เป็นต้นมา ชี้ให้เห็นถึงปัญหาการรับมือและช่องว่างด้านการรักษาพยาบาลใน กทม. ที่ยังคงมีปัญหาอยู่มาก ทำให้ประชาชนจำนวนมากต้องรอคิวตรวจ รอเข้าศูนย์พักคอยและสถานพยาบาลเป็นเวลานาน และมีคนไม่น้อยที่ต้องไปหาโรงพยาบาลในเขตปริมณฑลแทน และต่อมาก็มีมาตรการส่งผู้ติดเชื้อไปรักษาในต่างจังหวัด และการระบาดในระลอกปัจจุบันนั้น กทม. และ สปสช. ก็ไม่สามารถรับมือได้อย่างเพียงพอ จนมีผู้ติดเชื้อจำนวนมากที่ลงทะเบียนได้แต่ไม่ได้รับการติดต่อกลับจนกระทั่งเวลาผ่านไปอีก 5-6 วัน

ข้อเสนอแนะต่อผู้ว่า กทม. คนใหม่

ถึงแม้ กทม. จะมีทรัพยากรและสถานพยาบาลอยู่ไม่น้อย แต่ก็ยังน้อยมากเมื่อเทียบกับจำนวนคนในพื้นที่ อีกทั้งคนกรุงเทพจำนวนมากก็มีสิทธิการรักษาพยาบาลที่มีหน่วยงานอื่นรองรับด้วย โดยเฉพาะประกันสังคมและ สปสช. อย่างไรก็ตาม ยังมีช่องว่างที่สำคัญคือกลุ่มผู้มีรายได้น้อย ซึ่งในระยะหลังมีปัญหาในการเข้าถึงสถานพยาบาลเอกชนยากขึ้นมาก จากการที่คลินิกเอกชนปิดไปจำนวนมากและค่ารักษาพยาบาลในโรงพยาบาลเอกชนก็เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ซึ่ง กทม. ควรให้ความสำคัญกับการเข้าถึงบริการของคนกลุ่มนี้เป็นพิเศษ

ในด้านหนึ่ง กทม. ควรเร่งขยายศูนย์บริการสาธารณสุข โดยเฉพาะสาขาหรือสาขาย่อย เพื่อให้ทำหน้าที่ทั้งการเป็นศูนย์รักษาพยาบาลของชุมชน โดยเน้นบทบาทส่งเสริมสุขภาพ ป้องกันโรค หาข้อมูลและเฝ้าระวังเชิงรุกในชุมชน โดยในระยะแรกอาจเน้นการเปิดศูนย์บริการสาธารณสุขสาขาย่อยจำนวนมาก ที่มีพยาบาลเวชปฏิบัติ และบุคลากรด้านการแพทย์อื่น ๆ และเจ้าหน้าที่สาธารณสุข มาแทน อสส. ซึ่งมีศักยภาพจำกัด วิธีนี้จะทำให้ศูนย์ กทม. มีศักยภาพในการรักษาเบื้องต้น และที่สำคัญไม่ยิ่งหย่อนไปกว่ากันก็คือ กทม. ควรวางระบบการคัดกรองและส่งต่อผู้ป่วยจากศูนย์เหล่านี้ที่จำเป็นต้องได้รับการรักษาเพิ่มเติม ไปยังโรงพยาบาลต่าง ๆ รวมทั้งโรงพยาบาลเอกชนที่รับ

ผู้ป่วยประกันสังคม ซึ่งมีจำนวนมากกว่าโรงพยาบาลของ กทม. เองด้วย ซึ่งการที่จะดำเนินการเช่นนั้นได้ กทม. จะต้องมีระบบข้อมูลและระบบในการประสานงานที่ดีกับทั้งโรงเรียนแพทย์ โรงพยาบาลในสังกัดกระทรวงสาธารณสุข และโรงพยาบาลเอกชน

ในการรับมือกับโรคระบาดที่อาจเกิดขึ้นอีกในอนาคต กทม. ควรวางกลไกในการประสานงานกับหน่วยงานอื่น ๆ โดยเฉพาะกระทรวงสาธารณสุขในการขอกำลังคนมาช่วยในกรณีจำเป็น ทั้งทีมสืบสวนโรคและบุคลากรสำหรับโรงพยาบาลสนาม รวมทั้งประสานงานกับ สปสช. ในการตรวจกลุ่มเสี่ยงและรับผู้ติดเชื้อมาเข้ารับการรักษาตามช่องทางที่เหมาะสม

นอกจากนี้ กทม. ควรเตรียมพร้อมกับการดำเนินการเชิงรุกและจัดทำระบบเฝ้าระวังในชุมชนที่มีประสิทธิภาพสูง และควรทบทวนว่าโมเดลการใช้ อสส. อย่างที่เป็นอยู่ยังเหมาะกับมหานครอย่าง กทม. หรือไม่ และถ้าพิจารณาแล้วยังเห็นว่าเหมาะสม ก็ควรเพิ่มจำนวน อสส. จากปัจจุบันที่มีเพียงหมื่นกว่าคน หรือเฉลี่ยแล้วมี อสส. 1 คนต่อประชากรถึง 5,000 คน ในขณะที่ต่างจังหวัดจะมี อสม. มากกว่า 1.5 ล้านคน หรือเกือบ 1 คนต่อประชากร 40 คน

11. สรุปและข้อเสนอแนะในการบริหาร

กรุงเทพฯ ในฐานะเมืองหลวงและเอกนครของไทย มีปัญหาต่าง ๆ ที่มีความท้าทายมากมาย รอให้ผู้ว่า กทม. คนใหม่และทีมงานเข้ามาแก้ไข ปัญหาต่างๆ เหล่านี้จะยิ่งมีความท้าทายมากขึ้นในอนาคตจากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง เทคโนโลยี เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศในระดับโลก (global climate change) ซึ่งก่อให้เกิดความเสี่ยงใหม่ ๆ แก่กรุงเทพฯ

แม้ กทม. จะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่มีความพร้อมและศักยภาพในการบริหารจัดการสูงสุดในประเทศไทย การแก้ไขปัญหาที่ซับซ้อนและมีความท้าทายเหล่านี้ก็ไม่ใช่เรื่องง่าย และจะไม่สามารถทำได้หากปราศจากการปรึกษาหารือและการสร้างส่วนร่วมในการทำงานกับภาคีต่าง ๆ ดังตัวอย่างทั้งหลายที่กล่าวมาในรายงานฉบับนี้

ผู้ว่า กทม. คนใหม่ที่มาจากการเลือกตั้ง ควรแสวงหาโอกาสในการทำงานร่วมกับภาคส่วนต่าง ๆ ตามโมเดล “การบริหารจัดการแบบเครือข่าย” (network governance) ทั้งการทำงานอย่างบูรณาการร่วมกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ๆ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งบังคับใช้กฎหมายต่างๆ ซึ่งจำเป็นในการแก้ไขปัญหาของ กทม. ตลอดจนประสานงานกับธุรกิจเอกชน ทั้งธุรกิจขนาดใหญ่ SMEs สตาร์ทอัพและวิสาหกิจเพื่อสังคม ภาควิชาการ อาสาสมัครและภาคประชาสังคมต่างๆ ที่มีอยู่จำนวนมากและสนใจปัญหาที่

หลากหลาย ไม่ว่าจะเป็นปัญหาสิ่งแวดล้อม ความปลอดภัยบนท้องถนน การบรรเทาสาธารณภัย ชุมชนแออัดและที่อยู่อาศัย การศึกษาและการฝึกอาชีพ สุขภาพ เป็นต้น

ในการทำงานกับเครือข่ายดังกล่าว กทม. จะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากความพยายามเป็นผู้ให้บริการ (service provider) ส่วนใหญ่หรือทั้งหมด มาสู่บทบาทที่หลากหลาย โดยคงบทบาทเป็นผู้กำหนดนโยบาย (policymaker) และผู้กำกับดูแล (regulator) ที่จำเป็นไว้ แต่เพิ่มการปรึกษาหารือกับสาธารณะมากยิ่งขึ้น ในขณะที่เพิ่มบทบาทการเป็นผู้ซื้อบริการ (service purchaser) ผู้เชิญหารือ (convenor) ผู้อำนวยความสะดวก (facilitator) และผู้ให้ความชอบธรรม (legitimizer) แก่ภาคีภาคสังคมให้มากขึ้น ทั้งนี้ การจะเลือกเล่นบทบาทไหน ก็จะขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาที่ต้องแก้ไข ทรัพยากรและความพร้อมของแต่ละภาคีที่เกี่ยวข้อง

ในระยะยาว ผู้ว่า กทม. ควรขับเคลื่อนให้เกิดการปรับโครงการสร้างการกระจายอำนาจ โดยหารือและต่อรองกับรัฐบาลกลางอย่างเหมาะสม เพื่อให้ กทม. และ อปท. ทั้งหลายสามารถแก้ไขปัญหาและให้บริการประชาชนอย่างมีประสิทธิผล

คณะผู้เขียน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI)

สุเมธ องกิตติกุล ณิชมน ทองพัฒน์ ณัชชา โอเจริญ นันทชาติ รัตนบุรี ภวิกา กล้าหาญ และมินทราพรรณ แจ้งหล้า (การจัดการจราจรและขนส่ง) สลิลธร ทองมีนสุข อติพร ฉิมน้อย กนกวรรณ จันทร์ตรี และรัศมีจันทร์ เสาวคนธ์ (การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย) ชาริกา ชาญนันทพิพัฒน์ กรรณิการ์ ธรรมพานิชวงค์ และปริญญารัตน์ เลี้ยงเจริญ (การจัดการขยะมูลฝอย) สุนทร ตันมันทอง และศิวกร อนันตศานต์ (การจัดระเบียบหาบแร่แผงลอย) เสาวรัจ รัตนคำฟู วรากร อาวุธปัญญากุล เมธิส โลหเตปานนท์ ปิยาภัสร์ ปันฉิม ธีรภัทร กัมมาระบุตร วินิทร เธียรวณิชพันธุ์ และนภฤทธิ์ ฉันทวศินกุล (การฝึกทักษะอาชีพ) ทัฬหวิชญ์ ฐิติรัตน์สกุล (การศึกษา) วิโรจน์ ณ ระนอง สมชัย จิตสุชน และต่อพงศ์ อัศวิษณุ (การรักษาพยาบาล)

ศูนย์ออกแบบและพัฒนาเมือง ศูนย์เชี่ยวชาญเฉพาะทางด้านยุทธศาสตร์เมือง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (UddC-CEUS)

ขอเชิญผู้สนใจร่วมรับ ชม Live เสวนา "ตรวจการบ้านผู้ว่าฯ เดิม เติมโจทย์ให้ผู้ว่าฯ ใหม่"

วันที่ 21 เม.ย. 2565 เวลา 19.30 - 21.30 น. ทาง [Facebook TDRI]