

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นที่ยอมรับในปัจจุบันว่าเป็นระบอบการปกครองที่ทั่วโลกนิยมใช้มากที่สุดระบอบหนึ่ง เนื่องจากการปกครองที่มีข้อเสียน้อยที่สุด เมื่อเทียบกับระบอบอื่น ในส่วนของประเทศไทย ประชาธิปไตยแบบมีส่วนร่วม (Participatory Democracy) มีบทบาทเด่นชัดขึ้นเป็นลำดับ โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ก็เกิดขึ้นจากแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองที่มุ่งหวังให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารประเทศมากขึ้น จากแนวคิดในการปฏิรูปการเมืองที่มุ่งหวังให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมือง และการบริหารประเทศมากขึ้น ลดบทบาทภาครัฐและเพิ่มอำนาจในภาคประชาชน โดยกระจายอำนาจการบริหารไปสู่การปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นปรากฏการณ์ใหม่ที่ไม่เคยเกิดขึ้นในการเมืองการปกครองของไทยมาก่อน (คะเนิงนิจ ศรีบัวเอี่ยมและคณะ 2545:1)

การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) เป็นวิธีการที่รัฐมอบอำนาจปกครองบางส่วนให้องค์กรอื่น นอกจากองค์กรส่วนกลางเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่าง โดยมีความเป็นอิสระตามสมควร ไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ในความควบคุมกำกับเท่านั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นเพื่อรับมอบอำนาจให้ดำเนินการของท้องถิ่นหรือจัดทำกิจการสาธารณะบางอย่าง เพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐบาลในการจัดทำบริการสาธารณะ (ชาญชัย แสวงศักดิ์ 2547:98)

ตามแผนการกระจายอำนาจ ฉบับที่ 1 นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ในที่นี้คือเทศบาลและอบจ.) ได้รับการถ่ายโอนเพียงภารกิจการบริหารจัดการสถานียขนส่งเท่านั้น ทำให้การดำเนินงานของ อปท. มีขอบเขตจำกัด ไม่ครอบคลุมทั้งหมด ในขณะที่ภารกิจอื่น ๆ ยังอยู่ในการดูแลของกรมการขนส่งทางบก อย่างไรก็ตาม พบว่า ในภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนส่วนใหญ่ ได้รับการปรับปรุงทางกายภาพทั้งในระยะสั้น และมีการวางแผนระยะยาวในการปรับปรุงเพิ่มบริการอื่น ๆ ที่จำเป็นในสถานียขนส่งผู้โดยสาร (สถาบันการขนส่ง จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2551:69)

การถ่ายโอนสถานียชนส่งผู้โดยสาร คือหนึ่งในการดำเนินการที่รัฐบาลจะต้องถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ซึ่งแผนการปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม ได้ถ่ายโอนสถานียชนส่งจังหวัดให้แก่เทศบาล กรณีนอกเขตเทศบาลถ่ายโอนให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด โดยให้องค์กรบริหารส่วนตำบลเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมถึงการอนุญาตให้จัดตั้งสถานียชนส่งในเขตจังหวัดและหรือการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการแก้ไขกฎหมายเพื่อให้มีผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมอยู่ในคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด เพื่อทำหน้าที่ร่วมในการพิจารณาอนุญาตดังกล่าว

สำหรับการถ่ายโอนสถานียชนส่งที่ผ่านมายังมีปัญหาหลายประการ เนื่องจากการกระจายอำนาจที่ไม่ชัดเจน ขาดเจ้าภาพในการบริหารจัดการสถานียชนส่งผู้โดยสารอย่างจริงจัง เกิดการแทรกแซงผลประโยชน์ทางการเมือง ในรูปแบบผลประโยชน์ด้านการประกอบการขนส่งและการรักษาฐานเสียงทางการเมือง

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ถือเป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการปกครองท้องถิ่นไทย โดยให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น มีการบัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจไว้ในหมวด 5 ว่าด้วยแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และหมวด 9 ว่าด้วยการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการกำหนดนโยบายและหลักการสำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและนำไปสู่มิติใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องต่าง ๆ ได้แก่ การกำหนดทิศทางการให้ความสำคัญในการปกครองตนเอง โดยกำหนดให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ (มาตรา 78) ในส่วนของการกำกับ ดูแล กำหนดให้ทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ และต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศชาติเป็นส่วนร่วม (มาตรา 283) และที่สำคัญคือ การเพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการกระจายอำนาจ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารงานบุคคลการเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ทั้งนี้ การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติโดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ และเพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง จึงบัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการ

กระจายอำนาจที่กำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง อีกทั้งให้มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะไตรภาคี 3 ฝ่าย ได้แก่ ผู้แทนหน่วยงานราชการ ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ (มาตรา 284) (โกวิทย์ พวงงาม 2549: น117-123)

ปัจจุบันการปกครองท้องถิ่นอยู่ภายใต้บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่ได้นำเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่นบรรจุไว้ในหมวด 14 มาตรา 281-290 ซึ่งเป็นการต่อขยายรัฐธรรมนูญฉบับที่ 2540 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเอง และเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะในส่วนของการกำกับดูแลให้ทำเท่าที่จำเป็น และให้สอดคล้องกับรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละระดับซึ่งต้องเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายและต้องเป็นไปเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีแผนปฏิบัติการเพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนเพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ซึ่งมีบทบัญญัติที่กำหนดเป็นนโยบายและหลักการที่สำคัญของรัฐในการกระจายอำนาจ แผนปฏิบัติการดังกล่าวกำหนดแนวทางและขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลางและส่วนภูมิภาคไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจ 6 ด้าน ได้แก่ ด้านโครงสร้างพื้นฐาน ด้านการรักษาความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต ด้านการส่งเสริมการค้าการลงทุนและการท่องเที่ยว ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น รวม 245 ภารกิจ โดยมีภารกิจที่เกี่ยวข้องกับกระทรวงคมนาคมด้านโครงสร้างพื้นฐาน และด้านการจัดระเบียบชุมชน ซึ่งรวมถึงการบริหารจัดการสถานีขนส่งของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม

ตามแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนและการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคมต้องถ่ายโอนภารกิจการดำเนินการสถานีขนส่งจังหวัดให้แก่เทศบาล กรณีนอกเขตเทศบาลเมืองถ่ายโอนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยให้องค์การบริหารส่วนตำบลมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ รวมถึงการอนุญาตให้จัดตั้งสถานีขนส่งในเขตจังหวัดและหรือการอนุญาตให้สัมปทานขนส่งในเขตจังหวัด โดยภารกิจที่ถ่ายโอนเป็นภารกิจเกี่ยวกับการดำเนินการสถานี จำนวน 15 ภารกิจ ได้แก่ 1) การบริหารช่องจอดรับ-ส่งผู้โดยสารของรถโดยสารประจำทาง 2) การบริหารพื้นที่ลานจอดรถ 3) การจัดพื้นที่จำหน่ายตั๋ว

โดยสาร 4) การจัดระบบการจราจรภายในสถานี 5) การรักษาความสะอาดภายในสถานี 6) การรักษาความปลอดภัย 7) การประชาสัมพันธ์และบริการข้อมูลการเดินทาง 8) การควบคุม ดูแลการติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณสถานี 9) การจัดให้มีบริการสุขา 10) การจัดให้มีบริการจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่ม 11) การจัดให้มีบริการรับฝากของ 12) การจัดให้มีบริการรถรับจ้าง 13) การจัดให้มีบริการรถเข็นสัมภาระ 14) การเก็บเงินค่าบริการสถานีขนส่ง 15) การจัดหา ดูแล ซ่อมแซม บำรุงรักษาอาคารสถานที่ และวัสดุอุปกรณ์ ทั้งนี้ ในการรับโอนภารกิจ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการบริหารจัดการสถานีอย่างมีคุณภาพและมีมาตรฐานไม่ต่ำกว่าที่กรมการขนส่งทางบกเคยดำเนินการมา

ในปัจจุบันกรมการขนส่งทางบกได้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารไปแล้ว 69 แห่ง จากสถานีขนส่งที่กรมการขนส่งทางบกเคยเป็นผู้ดำเนินการเองทั้งหมด 75 แห่ง และอยู่ระหว่างดำเนินการถ่ายโอน 6 แห่ง โดยกรมการขนส่งทางบกจะดำเนินการถ่ายโอนให้เสร็จสิ้นภายในปี 2551 จากผลการดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจดังกล่าว ในเบื้องต้นพบว่าการถ่ายโอนภารกิจส่งผลดีต่อการดำเนินงานของสถานีขนส่งหลายประการ แต่ขณะเดียวกัน สถานีขนส่งที่ถ่ายโอนหลายแห่งยังประสบปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงาน ทำให้ไม่ได้รับการพัฒนาและปรับปรุงให้มีมาตรฐานและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อภารกิจด้านการจัดระเบียบการขนส่งในภาพรวม

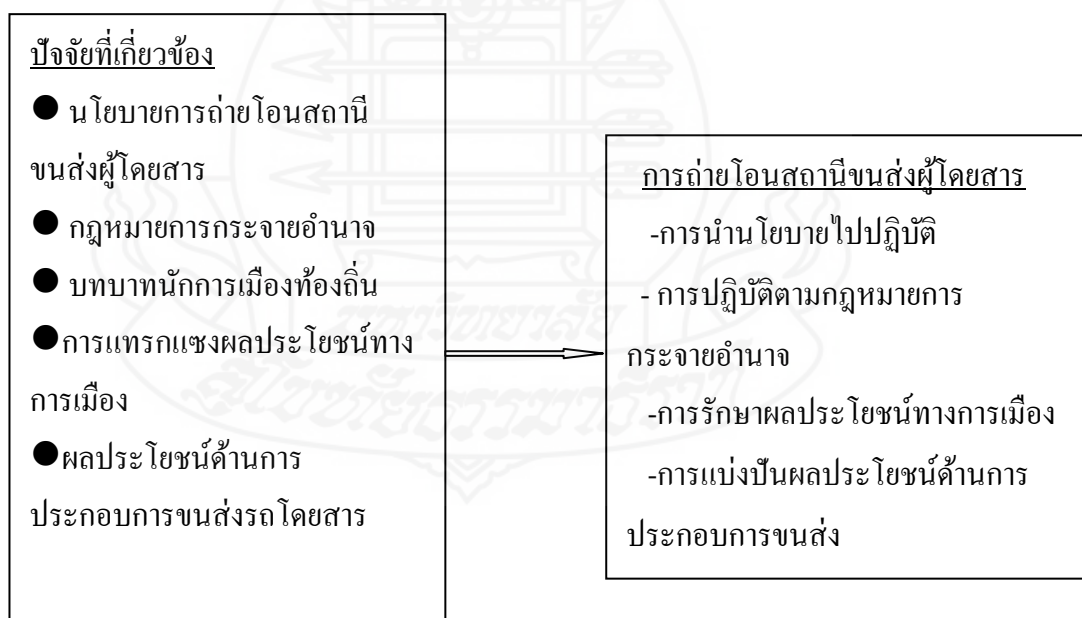
จากเหตุผลตามที่กล่าวมาข้างต้น ผู้ศึกษาจึงมีความสนใจที่จะศึกษาการถ่ายโอนภารกิจด้านการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคม โดยจะศึกษากรณีการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ ซึ่งเป็นสถานีขนส่งผู้โดยสารที่อยู่ในความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ โดยจะทำการศึกษาดำเนินงานด้านการบริหารจัดการสถานีขนส่งของเทศบาลภายหลังการถ่ายโอน รวมถึงปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานในเรื่องดังกล่าวซึ่งภารกิจด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารนี้เป็นภารกิจที่รัฐบาลมุ่งหวังจะให้ท้องถิ่นซึ่งมีความใกล้ชิดกับชุมชนสามารถดูแลและบริหารจัดการเพื่อให้บริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ปลอดภัย และสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน และเกิดความเป็นธรรมต่อผู้ประกอบการขนส่งที่เข้าใช้สถานีโดยรักษาคุณภาพ และมาตรฐานได้ไม่ต่ำกว่าการดำเนินการโดยราชการส่วนกลางเพื่อให้สถานีขนส่งผู้โดยสารยังคงเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์ต่อระบบขนส่งโดยรวมต่อไป

2. วัตถุประสงค์การวิจัย

- 2.1 เพื่อศึกษาผลการถ่ายโอนภารกิจสถานียขนส่งผู้โดยสารให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ
- 2.2 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคในการถ่ายโอนสถานียขนส่งผู้โดยสาร
- 2.3 เพื่อเสนอแนะแนวทางในการบริหารจัดการสถานียขนส่งผู้โดยสารของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

3. กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์

สำหรับการศึกษา “การเมืองในถ่ายโอนสถานียขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ ให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ” นั้น สามารถสรุปออกมาเป็นแผนภูมิกรอบแนวคิด ได้ดังนี้



4. ขอบเขตของการศึกษา

4.1 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ศึกษาเฉพาะการถ่ายโอนสถานียชนส่งผู้โดยสารของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

4.2 ขอบเขตด้านระยะเวลา

เดือนมีนาคมถึงเดือนกันยายน 2553

5. นิยามศัพท์เฉพาะ

5.1 การถ่ายโอนอำนาจ หมายถึง การที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคจะลดหรือยุติบทบาทจากผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดเปลี่ยนไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบหน้าที่ดังกล่าวแทน และจะต้องทำการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่ ภารกิจ บุคลากร งบประมาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเหมาะสมและตามกำหนดเวลา

5.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) หมายถึง องค์กรปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่น ประกอบด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา

5.3 สถานีขนส่งผู้โดยสาร หมายถึง สถานีที่ซึ่งใช้เป็นศูนย์รวมการกระจายและสับเปลี่ยนรถสำหรับการขนส่งผู้โดยสาร รวมทั้งเป็นสถานที่ให้บริการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่ง

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบถึงการถ่ายโอนสถานียชนส่งผู้โดยสารให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ เพื่อการพัฒนาการปกครองส่วนท้องถิ่น

6.2 ทำให้ทราบถึงปัญหา และอุปสรรคจากการถ่ายโอนสถานียชนส่งผู้โดยสารให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

6.3 ทำให้ทราบถึงแนวทางในการพัฒนาสถานียชนส่งผู้โดยสารต่อความต้องการของประชาชน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง

6.4 สถานีขนส่งผู้โดยสารนำข้อมูลไปใช้ปรับการทำงานให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นโดยตรงและเป็นข้อมูลพื้นฐานในการศึกษาวิจัยในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

