

บทที่ 2

วรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

จากการศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ พอสรุพบว่าวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องได้ดังนี้

1. แนวคิดการจัดการบริการสาธารณะของรัฐ
2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. การเมืองว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ
4. แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์
5. รูปแบบการดำเนินงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารในต่างประเทศ
6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. แนวคิดการจัดการบริการสาธารณะของรัฐ

แนวคิดที่สำคัญเกี่ยวกับการจัดการบริการสาธารณะของรัฐ ประกอบด้วย ความหมาย ลักษณะและหลักเกณฑ์ ซึ่งมีให้คำอธิบายไว้ ดังนี้

1.1 ความหมายและลักษณะของการบริการสาธารณะของรัฐ

สิริพร มณีภักดิ์ (2538: 9) ได้ให้ความหมายบริการสาธารณะ หมายถึงองค์กรที่มีขึ้นเพื่อสนองความต้องการส่วนรวมของประชาชน หรือทำให้เกิดความสะดวกสบายในการอยู่ร่วมกันในชุมชน เช่น องค์การรถไฟ องค์การขนส่งสาธารณะ เป็นต้น โดยองค์กรดังกล่าวมุ่งเน้นถึงภาระของฝ่ายปกครองที่จะต้องดำเนินการในฐานะรัฐสวัสดิการ (welfare state) และมีรูปแบบในการจัดทำแตกต่างกันไปตามลักษณะของงานที่องค์กรฝ่ายปกครองนั้น ๆ รับผิดชอบ โดยมีกฎหมายรองรับเพื่อประโยชน์ของมหาชน

ประยูร กาญจนกุล (2547: 108) ได้ให้ความหมายว่าการบริการสาธารณะ หมายถึงกิจการที่อยู่ในความอำนาจการหรืออยู่ในความควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน

Gilles J.Guglidmi (1994: 23-24) มีความเห็นว่า บริการสาธารณะเป็นเสมือนหนึ่งรากฐานของทฤษฎีว่าด้วยรัฐ บริการสาธารณะถือเป็นการรับรองความมีอยู่ของรัฐ และเป็นระบบการผลิตงานในรัฐ โดยศาสตราจารย์ Duguit ได้ให้ความเห็นถึงสิ่งที่เรียกว่า “บริการสาธารณะ” ว่าเป็นกิจกรรมทุกกิจกรรมซึ่งหากจะดำเนินการให้ได้ผลสำเร็จจะต้องได้รับการจัดทำ การจัดการหรือการควบคุมโดยฝ่ายปกครอง ทั้งนี้ เพราะการจัดทำกิจกรรมต่าง ๆ เหล่านี้ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับพัฒนาสังคม

นั่นทวัฒน์ บรมานันท์ (2543: 22) สรุปลักษณะของการบริการสาธารณะในหนังสือหลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ ไว้ดังนี้

1) *บริการสาธารณะทางปกครอง* คือ กิจกรรมที่โดยสภาพแล้ว เป็นงานในหน้าที่ของรัฐที่จะต้องจัดทำเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชน โดยอาศัยอำนาจพิเศษ ตามกฎหมายปกครองในการจัดทำและประชาชนไม่ต้องเสียค่าตอบแทน อันได้แก่ การรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ การป้องกันประเทศ การอำนวยความสะดวก การคลัง การต่างประเทศ

2) *บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม* คือ บริการสาธารณะที่คล้ายคลึงกับวิสาหกิจเอกชน ทั้งในด้านวัตถุประสงค์แห่งบริการ แหล่งที่มาของเงินทุน และวิธีปฏิบัติงาน ซึ่งแตกต่างกับบริการ

บริการสาธารณะทางปกครองแบ่งได้ ดังนี้

1) *วัตถุประสงค์แห่งบริการ* บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมีวัตถุประสงค์แห่งบริการด้านเศรษฐกิจเหมือนกับวิสาหกิจเอกชน คือ เน้นทางด้านการผลิต การจำหน่าย การใช้บริการและมีการแบ่งปันผลประโยชน์ที่ได้รับดังเช่นกิจกรรมเอกชน

2) *วิธีปฏิบัติงาน* บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรมมีวิธีปฏิบัติงานที่สร้างขึ้นเอง

3) *แหล่งที่มาของเงินทุน* บริการสาธารณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม มีแหล่งที่มาของเงินทุนส่วนใหญ่จากค่าตอบแทนการบริการของผู้ใช้บริการ

1.1 องค์ประกอบและลักษณะของการจัดบริการสาธารณะ

วุฒิสาร ตันไชย (2544: 10-12) ได้สรุปองค์ประกอบของการจัดบริการสาธารณะประกอบด้วยลักษณะสำคัญ 2 ประการดังนี้คือ

1) *การดำเนินการต้องอยู่ในความอำนาจการหรือการควบคุมของฝ่ายปกครอง* ด้วยหลักการที่ว่าบริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน และรัฐจะต้องเป็นผู้จัดทำหรือดำเนินการ แต่เนื่องจากปัจจุบันภารกิจของรัฐมีจำนวนมาก จึงได้มีการแบ่งงานหรือเปลี่ยนแปลงลักษณะการดำเนินการบางอย่าง เช่น ให้องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจในการดำเนินการ และตัวรัฐเองก็จะต้องเปลี่ยนบทบาทจากผู้ดำเนินการ กลายเป็นผู้ควบคุม โดยรัฐจะเป็นผู้ควบคุมในมิติของมาตรฐานของการบริการ ควบคุมความปลอดภัยและควบคุมค่าบริการ เป็นต้น ซึ่งทั้งหมดตั้งอยู่บนฐานคิดที่ว่า เพื่อให้ประชาชนได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุดและเดือดร้อนน้อยที่สุด

2) บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์ ความต้องการของประชาชนสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท อันได้แก่ ความต้องการที่จะมีชีวิตอยู่อย่างสุขสบายและความต้องการที่จะอยู่อย่างปลอดภัย ดังนั้น การจัดบริการสาธารณะจะต้องสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนในสองประการข้างต้นได้ นอกจากนั้นแล้ว รัฐจะต้องจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้ประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคและเท่าเทียมกัน

หลักเกณฑ์การแบ่งบริการสาธารณะระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นนท์วัฒน์ บรมานนท์ (2543: 47-68) ได้แบ่งหลักออกเป็น 4 หลักสำคัญที่จะนำมาเป็นแนวทางในการพิจารณา ดังนี้

1) **หลักผลประโยชน์มหาชน (Public Interest)** ซึ่งสามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่มใหญ่ได้แก่

1.1 ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับประชาชนโดยรวมหรือเรียกว่า **ประโยชน์มหาชนของรัฐ** ได้แก่ ประโยชน์ที่เป็นส่วนได้ส่วนเสียโดยตรงของพลเมือง 2 กลุ่มใหญ่ของรัฐ ซึ่งรัฐจะต้องเป็นผู้ดำเนินการเองหรือเป็นผู้ควบคุม

1.2 **ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่น หรือเรียกว่า ประโยชน์มหาชนท้องถิ่น** ได้แก่ ประโยชน์ที่มีผู้มีส่วนได้ส่วนเสียอาศัยอยู่ในท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งโดยเฉพาะ ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรเป็นผู้ดำเนินการตอบสนองต่อประโยชน์ของมหาชนท้องถิ่น

2) **หลักประสิทธิภาพในการจัดการ (Management Efficiency)** เป็นการพิจารณาในมิติเรื่องของคุณภาพของการบริการสาธารณะว่าจะดำเนินการอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดและสะท้อนเรื่องขนาดของการลงทุน (Economy of Scale) และรูปแบบ

3) **หลักความรับผิดชอบของท้องถิ่นในการจัดบริการ (Local Accountability)** กิจกรรมใดที่ตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชน ระดับใด ควรมอบให้หน่วยการปกครองระดับนั้นเป็นเจ้าของและเป็นผู้ดำเนินการ

3.1 **กิจกรรมใดตอบสนองความต้องการของหน่วยชุมชน หรือเป็นกิจกรรมที่มุ่งตอบสนองปัญหาความต้องการของคนทั้งประเทศ ควรเป็นหน้าที่ของรัฐ**

3.2 กิจกรรมใดดำเนินการเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ในท้องถิ่นควรมอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลควบคุม

4) **หลักความสามารถของท้องถิ่น (Local Capability)** เป็นการพิจารณาถึงความพร้อมหรือศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเรื่องความสามารถทางการคลังและความพร้อมของบุคลากร อย่างไรก็ตามถ้ากิจกรรมใด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแล้ว จะเกิดปัญหาหรือเกิดผลกระทบกับท้องถิ่น หรือก่อผลเสียหายต่อประเทศก็ให้รัฐดำเนินการ

ทั้งนี้ ยังมีหลักการแบ่งบริการสาธารณะระหว่างส่วนราชการกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อีก อาทิเช่น

4.1 **หลักการกำหนดระดับของหน่วยจัดบริการที่มีความรับผิดชอบสูงสุด (Optimal Accountability)**

4.2 **หลักการกำหนดขนาดของการจัดบริการที่ดีประสิทธิภาพสูงสุด (Optimal Efficiency of scale)**

4.3 **หลักการจำแนกหน่วยกำหนดนโยบายและหน่วยจัดบริการออกจากกัน (Separation of policy Operation Units)**

4.4 **หลักการกำหนดหน้าที่จัดบริการสาธารณะตามขนาดของกิจการบริการสาธารณะ**

4.5 **หลักการแบ่งตามประเภทขององค์กรในการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ**
องค์กรผู้มีหน้าที่จัดทำบริการสาธารณะ ประกอบด้วยองค์กรของรัฐและองค์กรของเอกชน ทั้งนี้หากพิจารณาบริการของเมืองที่จัดทำโดยองค์กรของรัฐบริการของเมือง จัดเป็นบริการสาธารณะระดับท้องถิ่น หรือหมายถึงบริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจหน้าที่การดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีอยู่ 2 ประเภท ได้แก่ บริการสาธารณะระดับชาติ ซึ่งมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำถึงบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นหน้าที่โดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หากพิจารณาบริการของเมืองที่จัดทำโดยเอกชน กรณีมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการของเมือง สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 กรณี คือ การมีส่วนร่วมทางอ้อมกับการมีส่วนร่วมทางตรง

- การมีส่วนร่วมทางอ้อม หมายถึง การมีส่วนร่วมของเอกชนในการจัดทำบริการของเมือง ด้วยวิธีการลงสมัครรับเลือกตั้งหรือการร่วมให้ความคิดเห็นในกระบวนการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การมีส่วนร่วมทางตรง หมายถึง การได้รับอำนาจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นผู้จัดทำบริการของเมืองทั้งหมดหรือบางส่วน เนื่องจากรัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะ ได้อย่างดีและรวดเร็วทันความต้องการของประชาชนผู้ใช้บริการ

2. แนวคิดเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ความหมายของการกระจายอำนาจ

ก) ความหมายของการกระจายอำนาจแบบเดิม

ตามความหมายของการกระจายอำนาจแบบเดิม การกระจายอำนาจมี 2 ลักษณะได้แก่ 1) การกระจายอำนาจตามอาณาเขต (Decentralization by Territory) และ 2) การกระจายอำนาจตามกิจการ (Decentralization by Function) ชำนาญ ชูวบูรณ์ (2503 อ้างถึงในตระกูล มีชัย, 2538) กล่าวถึง การกระจายอำนาจตามอาณาเขตว่า หมายถึง การมอบอำนาจให้ท้องถิ่นใดทำ กิจการหรือบริการสาธารณะในเขตแต่ละท้องถิ่น และท้องถิ่นมีอิสระบางประการในการจัดการ ปกครองตนเอง ส่วนการกระจายอำนาจตามกิจการหมายถึงการ โอนกิจการบริการสาธารณะบาง กิจการของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนกลางให้กับหน่วยงานเฉพาะที่มีความรู้ความสามารถ ทางเทคโนโลยี เช่น การผลิตกระแสไฟฟ้า การสื่อสารและวิทยุโทรทัศน์

ข) ความหมายของการกระจายอำนาจแบบใหม่

ตามความหมายของการกระจายอำนาจแบบใหม่ การกระจายอำนาจหมายถึง การโอนอำนาจการตัดสินใจจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น กล่าวถึงประเด็นสำคัญที่ใช้ในการพิจารณา ว่า มีการกระจายอำนาจหรือไม่นั้น ควรพิจารณาที่อำนาจวินิจฉัยชี้ขาดว่า อยู่กับใคร ถ้าอำนาจ วินิจฉัยชี้ขาดรวมอยู่ในองค์กรปกครองเดียว เรียกว่าเป็น การรวมอำนาจ แต่ถ้าอำนาจการวินิจฉัยชี้ ขาดตกอยู่กับหลาย ๆ องค์กรนั้น เรียกว่า เป็นการกระจายอำนาจ

2.2 ทำไมต้องกระจาย

ประเสริฐ จิตติวัฒนวงศ์ (2536 อ้างถึงในตระกูลมีชัย 2538) เขียนบทความเรื่อง “การกระจายอำนาจ การกิจที่จะต้องทำ ถ้าจะพัฒนาประเทศไทยให้ยั่งยืน “ อธิบายถึงการใช้คำว่า “การกระจายอำนาจ” ว่า อาจมีปัญหา มีคนทักท้วงว่าน่าจะใช้คำว่า “คืนอำนาจ” เพราะแต่เดิมมา ชุมชนต่าง ๆ มีอิสระในการปกครองตนเอง เมื่อ 100 ปีเศษที่ผ่านมาเพิ่งมีการดึงและรวบอำนาจเข้า มาสู่ศูนย์กลาง คำที่เหมาะสมกว่าจึงอาจเป็น “ความเป็นอิสระของท้องถิ่น” (local autonomy) หรือ

คำว่า “การปกครองตนเอง” (Self government) จึงเลือกใช้คำว่า “การปกครองตนเองของท้องถิ่น” แทนคำว่า “การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น”

บทความของประเสริฐ จิตติวัฒนวงศ์ ซึ่งให้เห็นคุณค่าของการปกครองตนเองของท้องถิ่นต่อการพัฒนาประชาธิปไตย 2 ประการคือ

ประการแรก การประกันเสรีภาพ ซึ่งหมายถึง

1) การป้องกันไม่ให้ส่วนกลางเข้าครอบงำ พรากเอาเสรีภาพไป โดยเฉพาะเมื่อเกิดการทำรัฐประหาร

2) การส่งเสริมจิตสำนึกในสิทธิพลเมือง

ประการที่สอง ส่งเสริมการมีส่วนร่วมทางการเมือง 4 ลักษณะ คือ

1) ช่วยให้เกิดความเท่าเทียมกันในการมีส่วนร่วมทางการเมือง เพราะการปกครองท้องถิ่นไม่สลับซับซ้อนและใกล้ตัว

2) ช่วยฝึกความเป็นพลเมืองให้รู้ถึงสิทธิและหน้าที่ของตนให้รู้จักรับผิดชอบต่อชะตากรรมท้องถิ่นด้วยตนเอง

3) ช่วยฝึกผู้นำระดับชาติให้อนาคตและสร้างผู้นำท้องถิ่นป้อนให้แก่การเมืองระดับชาติ

4) ช่วยหล่อหลอมความรู้สึกแห่งภราดรภาพ ลดความแตกต่างทางเชื้อชาติ ศาสนา อาชีพ หรือชนชั้น เพราะการปกครองตนเองของท้องถิ่นจะบีบให้เกิดการยอมรับซึ่งกันและกัน

ประเสริฐ จิตติวัฒนวงศ์ ให้เหตุผลในบทความของเขาสนับสนุนการปกครองตนเองของท้องถิ่นประการหนึ่งคือ ปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นตามมากับการพัฒนาอุตสาหกรรม เช่น ปัญหาสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม การทำลายทรัพยากร และอุบัติเหตุต่าง ๆ ล้วนต้องอาศัยความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารและชุมชนท้องถิ่นเอง จะคอยให้ส่วนกลางไปแก้ไขคงจะไม่ได้ สิ่งที่ส่วนกลางจะทำให้คือการฝึกอบรมบุคลากร หน่วยงานปกครองท้องถิ่นต้องสร้างคนของตนเองในการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมและการทำลายทรัพยากรต่าง ๆ

2.3 กระจายอย่างไร

ลิจิต วีระเวทิน (2535: 3) ได้อธิบายหลักของการกระจายอำนาจ มีองค์ประกอบสำคัญ 4 ประการคือ

1) มีความเป็นนิติบุคคล (legal person)

การกระจายอำนาจปกครองนั้น จะต้องมียุทธศาสตร์การเป็นนิติบุคคลต่างหากจากองค์การของรัฐบาลกลาง การมียุทธศาสตร์การเป็นนิติบุคคลต่างหากนี้ ก็เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติ

หน้าที่ของตน องค์การเหล่านี้จะต้องมีงบประมาณทรัพย์สิน หนี้สิน และเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานเป็นของตนเอง

2) มีอำนาจอิสระในการบริหารงาน (autonomy)

ความมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่ เป็นหลักการที่สำคัญประการหนึ่งของการกระจายอำนาจปกครอง เพราะหากองค์การนั้นไม่มีอำนาจมีอิสระในการปฏิบัติหน้าที่จะต้องรอคำสั่งจากรัฐบาลกลางอยู่เสมอ องค์การเช่นนี้จะมีลักษณะไม่ผิดไปจากหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค ซึ่งมีฐานะเป็นตัวแทนของรัฐบาลกลางที่ประจำอยู่ในภูมิภาคต่าง ๆ ทั่วประเทศ องค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีอำนาจอิสระในการปฏิบัติภารกิจของตนเอง ตลอดจนมีอิสระพอสมควรในการกำหนดนโยบายหรือการตัดสินใจในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ แต่ก็มีข้อน่าสังเกตว่าอำนาจอิสระขององค์การปกครองท้องถิ่นจะต้องมีพอสมควรไม่มากจนเกินไป จนทำให้เกิดความกระทบกระเทือนต่อเอกภาพและอธิปไตย (unity and sovereignty) ของประเทศ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งองค์การปกครองท้องถิ่นมิใช่เป็นสถานบันการเมืองที่มีอำนาจอธิปไตยเป็นของตนเอง หากแต่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายกำหนดให้และให้มืองค์การที่จำเป็นสำหรับทำหน้าที่ทางด้านนิติบัญญัติ และบริหารกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ของตนเท่านั้น

3) ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการเลือกผู้บริหารและเจ้าหน้าที่นิติบัญญัติ การมีส่วนร่วมในการปกครองตนเองในท้องถิ่นของประชาชนนั้น อาจทำได้หลายระดับแล้วแต่ความสามารถและความสนใจของประชาชนในท้องถิ่นนั้นเป็นสำคัญ เช่น ประชาชนบางคนอาจจะมีส่วนร่วมในกิจกรรมของท้องถิ่น เฉพาะการไปใช้สิทธิออกเสียงเลือกตั้งตัวแทนของตนเข้าไปปฏิบัติหน้าที่ในตำแหน่งต่าง ๆ ขององค์การปกครองท้องถิ่นเท่านั้น แต่บางคนอาจมีความสนใจที่จะเข้ามามีส่วนร่วมในกิจกรรมการปกครองของท้องถิ่นมากกว่านั้น ถึงกับสมัครเข้ารับเลือกตั้งเป็นตัวแทนของประชาชนเพื่อให้ได้มีโอกาสเข้ามามีบทบาทในการดำเนินกิจกรรมอันเป็นหน้าที่ขององค์การปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองก็อาจจะทำได้

4) มีงบประมาณของตนเอง

องค์การปกครองท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองรวมไปถึงการมีอำนาจในการบริหารงบประมาณที่ได้มานั้นด้วย การให้องค์การปกครองท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและบริหารรายได้ด้วยตนเองนี้ เป็นการมอบอำนาจการตัดสินใจให้องค์การปกครองท้องถิ่นทั้งหมดตั้งแต่การวางแผนปฏิบัติงาน การจัดเก็บรายได้ การบริหาร และการบริการประชาชนในเขตพื้นที่รับผิดชอบ

จากองค์ประกอบทั้ง 4 ประการ ของหลักการกระจายอำนาจตามที่กล่าวมานี้ หากองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีองค์ประกอบครบทั้ง 4 ประการ และ

สามารถปฏิบัติงานโดยปราศจากการถูกควบคุม หรือแทรกแซงจากหน่วยงานในระดับสูงกว่าไม่ว่าจะเป็นส่วนกลางหรือส่วนภูมิภาคแล้ว ย่อมจะเป็นองค์การปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานส่วนท้องถิ่นที่มีความสมบูรณ์และพร้อมที่จะปฏิบัติงาน เพื่อท้องถิ่นของตนเองอย่างมีประสิทธิภาพ แต่ทั้งนี้ก็ย่อมขึ้นอยู่กับส่วนประกอบอื่น ๆ อีกด้วย

ชวงศ์ ฉายะบุตร (2539: 10:11) ได้อธิบายจุดแข็ง จุดอ่อนของหลักการกระจายอำนาจไว้ ดังนี้

จุดแข็ง

- 1) ทำให้มีการสนองความต้องการของแต่ละท้องถิ่น ได้ดีขึ้น เพราะรู้ปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นของตนเองดี
- 2) เป็นการแบ่งเบาภาระของหน่วยการบริหารราชการส่วนกลาง ทำให้เกิดผลดีสมกับความต้องการของราษฎรในท้องถิ่นได้
- 3) ทำให้ราษฎรมีความสนใจ รู้จักรับผิดชอบในการปกครองท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น

จุดอ่อน

- 1) อาจเป็นภัยต่อเอกภาพทางการเมืองและความมั่นคงของประเทศ เพราะหากกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นมากเกินไป อาจเป็นการทำลายเอกภาพในการปกครอง
- 2) ทำให้ราษฎรเพ่งเล็ง เห็นประโยชน์ของท้องถิ่นตนเองสำคัญมากกว่าส่วนรวม
- 3) เจ้าหน้าที่ที่ได้รับเลือกตั้ง อาจใช้อำนาจหน้าที่โดยไม่เหมาะสมด้วยการถือพรรคถือพวก
- 4) ย่อมทำให้เกิดความสิ้นเปลือง และมีต้นทุนสูง เพราะต้องมีการแยกงบประมาณเป็นส่วน ๆ

3. แนวคิดเกี่ยวกับการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หมวด 4 บัญญัติว่า แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดไว้คือ

- 1) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจทำให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

ก) การกึ่งที่ค้ำเนินการซ้้าซ้อนระหว่างรัฐและองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การกึ่งที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ค้ำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ข) การกึ่งที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบ ถึงองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ค้ำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

ค) การกึ่งที่เป็นค้ำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลให้ค้ำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายในสี่ปี

2) ก้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะ ของรัฐและ องค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจหน้าที่ ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค้กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ แห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวน ประชากรค่าใช้จ่ายในการค้ำเนินงานตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ จะต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

3) ก้กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ที่ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและ ช่วยเหลือการค้ำเนินงานขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

4) ก้กำหนดการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค้กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการค้ำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค้กรปกครองส่วน ท้องถิ่น แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 ให้องค้กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและในช่วง ระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2549 ให้องค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อ รายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่ เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถค้ำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรส่วนที่เป็นกรรมแก่องค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยค้ำเนินถึงรายได้ ขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

5) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะใน เขตขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความ ต้องการขององค้กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 ได้กำหนด กรอบแนวคิดการถ่ายโอนอำนาจให้แก่องค้กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการและ สาระสำคัญ 3 ด้าน คือ

1) **ด้านความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายและการบริหารจัดการ** โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหารจัดการ การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลังของตนเอง โดยยังคงรักษาความเป็นรัฐเดี่ยว และความเป็นเอกภาพของประเทศ การมีสถาบันพระมหากษัตริย์เป็นประมุข และความมั่นคงของชาติเอาไว้ ตลอดจนส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการเมืองการปกครองท้องถิ่นภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

2) **ด้านการบริหารราชการแผ่นดินและการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น** รัฐต้องถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเองได้มากขึ้น โดยปรับบทบาทและภารกิจของราชการบริการส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาคและเพิ่มบทบาทให้ส่วนท้องถิ่นเข้าไปดำเนินการแทน เพื่อให้ราชการบริหารส่วนกลางและราชการบริหารส่วนภูมิภาครับผิดชอบในภารกิจมหภาค และที่เกินขีดความสามารถของท้องถิ่น รวมทั้งให้การสนับสนุนด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามผล

3) **ด้านประสิทธิภาพการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** รัฐต้องกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนได้รับบริการสาธารณะที่ดีขึ้น หรือไม่ต่ำกว่าเดิม มีคุณภาพมาตรฐานการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความโปร่งใส มีประสิทธิภาพและรับผิดชอบต่อผู้ใช้บริการให้มากขึ้น

3.2 ความก้าวหน้าของการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2548: 105) ได้รายงานความก้าวหน้าผลการถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประจำปี 2548 ตามแผนปฏิบัติการถ่ายโอนอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นกรอบกำหนดภารกิจถ่ายโอน 6 ด้าน 245 ภารกิจ จาก 57 กรม ใน 15 กระทรวง 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวง ดังนี้

1) **ด้านโครงสร้างพื้นฐาน** จำนวน 87 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 15กรม ใน 5 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง หรือทบวงถ่ายโอนแล้ว 71 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 16 เรื่อง

2) **ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต** จำนวน 103 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 27 กรม ใน 9 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ถ่ายโอนแล้ว 69 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 34 เรื่อง

3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย จำนวน 17 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 9 กรม ใน 6 กระทรวง 1 ส่วนราชการไม่สังกัดนายกรัฐมนตรี กระทรวงหรือทบวง ถ่ายโอนแล้ว 9 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 8 เรื่อง

4) ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว จำนวน 19 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 7 กรม ใน 5 กระทรวง ถ่ายโอนแล้ว 14 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 5 เรื่อง

5) ด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 17 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 10 กรม ใน 4 กระทรวง ถ่ายโอนแล้ว 15 เรื่อง ยังไม่ถ่ายโอน 1 เรื่อง (ถอน 1 เรื่อง เนื่องจากไม่มีภารกิจถ่ายโอน)

6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น จำนวน 2 เรื่อง ส่วนราชการถ่ายโอน 1 กรม ถ่ายโอนแล้วทั้ง 2 เรื่อง

ตารางที่ 2.1 ผลการถ่ายโอนภารกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข้อมูล เดือน กุมภาพันธ์ พ.ศ.2548)

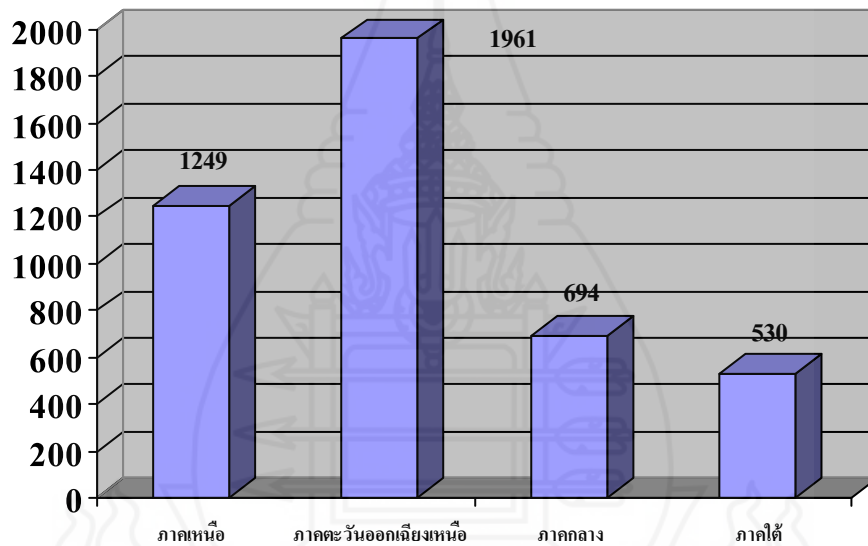
ด้าน	โครงการ	โอนแล้ว/ ทยอย	ยังไม่โอน	หมายเหตุ
1. โครงสร้างพื้นฐาน	87	71	16	บางโครงการ
2. การส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	69	34	อยู่ระหว่าง
3. การจัดระเบียบชุมชน สังคมและรักษา ความสงบเรียบร้อย	17	9	8	แก้ไขกฎหมาย บางโครงการ
4. การวางแผน การส่งเสริมลงทุน พาณิช ยกรรม และการท่องเที่ยว	19	14	5	ทยอยถ่ายโอน และบาง
5. การบริหารจัดการ และอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม	16	15	1	โครงการขอ ยกเลิก
6. ศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณี	2	2	-	
	244*	180	64	

* หมายเหตุ ได้มีการถอนภารกิจด้านการบริหารจัดการและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมออก 1 โครงการ เนื่องจากไม่มีภารกิจถ่ายโอนจึงทำให้มีภารกิจถ่ายโอนเหลือเพียง 244 ภารกิจ

ในส่วนของการถ่ายโอนบุคลากร สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2548: 154) ได้รายงานผลความก้าวหน้าการถ่ายโอนบุคลากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำการถ่ายโอนได้แล้วรวม 4,434 คน แบ่งเป็นรายภาคคือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือรวม 1,961 คน ภาคเหนือรวม 1,249 คน ภาคกลางรวม 694 และภาคใต้รวม 530 คน จากการถ่ายโอนดังนี้

1) *ระยะที่ 1* ถ่ายโอนจำนวน 4,111 คน แบ่งเป็นข้าราชการจากการเร่งรัดพัฒนาชนบท กรมพัฒนาและส่งเสริมพลังงาน กรมทรัพยากรธรณี กรมโยธาธิการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

2) *ระยะที่ 2* ดำเนินการถ่ายโอน จำนวน 323 คน จากการส่งเสริมสหกรณ์



ภาพที่ 2.1 จำนวนบุคลากรที่ได้ดำเนินการถ่ายโอนทั่วประเทศ

*หมายเหตุ ถ่ายโอนถึงปีงบประมาณ 2547

สำหรับการถ่ายโอนด้านงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2548: 32) ได้รายงานความก้าวหน้าผลการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันเป็นการถ่ายโอนพระราชบัญญัติกำหนดแผนขึ้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนรายได้ต่อรายได้รัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในช่วงระยะไม่เกิน พ.ศ. 2549 ที่ผ่านมาผลการถ่ายโอนงบประมาณมีดังนี้ ปีงบประมาณ 2544 รายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐคิดเป็นร้อยละ 20.68 ปีงบประมาณ 2545 ร้อยละ

21.88 ปีงบประมาณ 2546 ร้อยละ 22.19 ปีงบประมาณ 2547 ร้อยละ 22.75 ปีงบประมาณ 2548 ร้อยละ 23.50 ปีงบประมาณ 2549 ร้อยละ 24.05

ตารางที่ 2.2 ผลการการถ่ายโอนงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ (ล้านบาท)					
	2544	2545	2546	2547	2548	2549
อปท.จัดเก็บเอง	17,701.88	21,084.47	22,258.28	24,768.27	29,018.96	29,110.41
(% ของรายได้)	(11.08%)	(12.01%)	(12.09%)	(10.24%)	(10.29%)	(8.90%)
รัฐจัดเก็บให้	55,651.90	58,143.52	60,217.71	82,622.37	95,370.34	110,189.59
(% ของรายได้)	(34.84%)	(33.12%)	(32.72%)	(34.15%)	(33.82%)	(33.68%)
รัฐแบ่งให้	12,669.00	19,349.00	35,504.44	43,100.00	49,000.00	61,800.00
(% ของรายได้)	(7.93%)	(11.02%)	(19.29%)	(17.81%)	(17.37%)	(18.89%)
รัฐอุดหนุน	73,729.80	77,273.30	66,085.60	91,438.00	110,610.70	126,013.00
(% ของรายได้)	(41.15%)	(44.01%)	(35.90%)	(37.79%)	(39.32%)	(38.32%)
รวมรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด	159,752	175,580.19	184,066.03	241,947.64	282,000	327,113.00
	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)	(100%)
รวมรัฐบาล	772,574.00	803,651.00	829,495.56	1,063,600	1,200,000	1,360,000
อปท./รัฐ	20.68%	21.88%	22.19%	22.75%	23.50%	24.05%

3.4 หลักการทั่วไปในการพิจารณาถ่ายโอนภารกิจ (สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, คู่มือการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: 29-31)

ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รวมทั้งกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง ได้กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเองให้มีความชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ โดยยึดหลักการที่สำคัญ ๆ ในการพิจารณา สรุปได้ดังนี้

1) การถ่ายโอนภารกิจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะไม่ครอบคลุมงานหรือกิจกรรมที่เกี่ยวกับความมั่นคง การพิจารณาพิพากษาคดี การต่างประเทศและการเงิน การคลังของประเทศโดยรวม

2) การถ่ายโอนภารกิจให้คำนึงถึงผลลัพธ์และผลกระทบที่จะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใด ก็ให้ถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น แต่หากผลลัพธ์และผลกระทบเกิดขึ้นกับประชาชนพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่าหนึ่งแห่งก็อาจถ่ายโอนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมกันดำเนินการหรือถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการ

ทั้งนี้ ในระยะแรก หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่พร้อมที่จะดำเนินการตามมาตรา 30 (2) แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 หรือด้วยเหตุใดก็ตาม อาจให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการไปก่อนจนกว่าจะครบระยะเวลาตามที่กำหนดในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการ

3) ในการพิจารณาความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งให้พิจารณาจากรายได้ บุคลากร จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน คุณภาพในการให้บริการและประสิทธิภาพทางการบริหาร รวมทั้งโอกาสในการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เพื่อที่จะสามารถกำหนดระยะเวลาที่เหมาะสมในการถ่ายโอนภารกิจ

4) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมุ่งให้ประชาชนได้รับบริการที่รวดเร็ว มีคุณภาพและตรงตามความต้องการ รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

5) การถ่ายโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้พิจารณาถ่ายโอนภารกิจงบประมาณ และบุคลากร ภายในช่วงที่กำหนดโดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการถ่ายโอนไปพร้อมกัน

6) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ และกำหนดภารกิจที่จะถ่ายโอนจะไม่จำกัดเฉพาะในรอบของบทบัญญัติของกฎหมายในปัจจุบัน แต่จะพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของการจัดบริการสาธารณะตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยและกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งจะพิจารณาถึงความเหมาะสมและประสิทธิภาพของบริการสาธารณะที่ประชาชนจะได้รับเป็นสำคัญ

7) *อำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* ตามบทบัญญัติมาตรา 16,17,18 และ 19 ของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นภารกิจที่หน่วยงานของรัฐจะต้องถ่ายโอนให้ท้องถิ่นตามมาตรา 30 (1) ของพระราชบัญญัติดังกล่าว หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดยังไม่พร้อมรับถ่ายโอนเนื่องจากมีข้อจำกัดด้านขีดความสามารถหรือสาเหตุอื่นใด อาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นหรือร้องขอให้หน่วยงานของรัฐดำเนินการแทนไปพลางก่อน หรือดำเนินการร่วมกับหน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจจัดซื้อจัดจ้างจากหน่วยงานของรัฐหรือภาคเอกชนดำเนินการแทนได้ ทั้งนี้ ให้รัฐดำเนินการเพิ่มขีดความสามารถและความรู้ด้านเทคโนโลยีด้านการบริหารจัดการ ด้านบุคลากร และความพร้อมด้านการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ จนกว่าจะสามารถรับการถ่ายโอนงานหรือภารกิจได้ โดยให้มีความยืดหยุ่นในช่วงเปลี่ยนผ่าน

8) *ภารกิจหนึ่ง ๆ อาจจัดแบ่งขอบเขตของอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบ* ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันได้ โดยมีการกระจายการจัดบริการสาธารณะตามขนาดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละประเภท ตามขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความเป็นไปได้ภายในกรอบระยะเวลาที่เหมาะสม

9) *การถ่ายโอนภารกิจในแต่ละภารกิจอาจมีโครงสร้างการบริหารและการกำกับดูแลแตกต่างกันได้* รวมทั้งยังคงต้องมีระบบกำกับดูแลจากรัฐ เพื่อเป็นหลักประกันในด้านคุณภาพการให้บริการ ความยุติธรรม และความเสมอภาคระหว่างประชาชนในแต่ละเขตพื้นที่

10) *การถ่ายโอนภารกิจจำเป็นต้องปรับโครงสร้างภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับภารกิจที่ถ่ายโอน* เพื่อเตรียมความพร้อมในด้านการบริหารจัดการ การเพิ่มขีดความสามารถด้านการเงิน การคลัง และบุคลากร ก่อนการถ่ายโอนภารกิจนั้น ๆ รวมทั้งการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ

11) *การถ่ายโอนในช่วงแรก* โดยหลักการภารกิจส่วนใหญ่จะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการยกระดับและส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชน งานโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นเพื่อให้เกิดความเข้มแข็งของชุมชนก่อนเป็นลำดับแรก หากมีภารกิจอื่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความพร้อมก็สามารถถ่ายโอนไปในช่วงแรกได้ หลังจากนั้นเป็นภารกิจตามความจำเป็นในด้านอื่น ๆ เป็นลำดับต่อไป โดยส่งเสริมให้ประชาชนและภาคประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการเสนอแนะข้อคิดเห็นเพื่อการตัดสินใจร่วมดำเนินกิจกรรมและติดตาม

12) *การถ่ายโอนภารกิจโดยทั่วไป* ให้โอนทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ยกเว้นเฉพาะทรัพย์สินที่เป็นที่ดินให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์

โดยไม่โอนกรรมสิทธิ์ให้ เว้นแต่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะพิจารณาตามความเหมาะสมเป็นการเฉพาะราย ทั้งนี้ การให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้ประโยชน์ในที่ดินข้างต้น จะคิดค่าเช่าหรือค่าใช้ประโยชน์จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ต่อเมื่อส่วนราชการเดิมได้เสียค่าเช่า หรือค่าใช้ประโยชน์อยู่ก่อนที่จะโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือโดยลักษณะของการใช้ที่ดิน ก่อให้เกิดรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือมีลักษณะเป็นการจัดบริการให้แก่บุคคลเฉพาะราย

3. การเมืองว่าด้วยการนำนโยบายไปปฏิบัติ

เป็นที่ทราบกันดีแล้วว่า การเมือง หมายถึง การกระทำหรือกิจกรรมที่มีการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่า และประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม โดยการแบ่งสรรนั้นประกอบไปด้วยความขัดแย้ง และความร่วมมือ โดยฝ่ายใดจะได้รับคุณค่าและผลประโยชน์มากขึ้นอยู่กับอำนาจในการต่อรองของแต่ละฝ่าย

David Easton (1965: 37) การเมือง หมายถึง การกระทำหรือกิจกรรมที่มีการแบ่งสรรสิ่งที่มีคุณค่าและผลประโยชน์ต่าง ๆ ในสังคม โดยการแบ่งสรรนั้น ประกอบไปด้วยความขัดแย้งและความร่วมมือโดยฝ่ายใดจะได้รับคุณค่าและผลประโยชน์มากขึ้น จะขึ้นอยู่กับอำนาจในการต่อรองของฝ่ายนั้น ๆ

ตามแนวการอธิบาย ระบบการเมือง การจะพิจารณาว่าการกระทำหรือกิจกรรมใด อยู่ในข่ายของระบบการเมืองของ David Easton กล่าวว่า “กิจกรรมที่อยู่ในข่ายของระบบการเมืองก็คือ กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าเพื่อสังคม โดยอำนาจบังคับให้มีการปฏิบัติตามการจัดสรรนั้น”

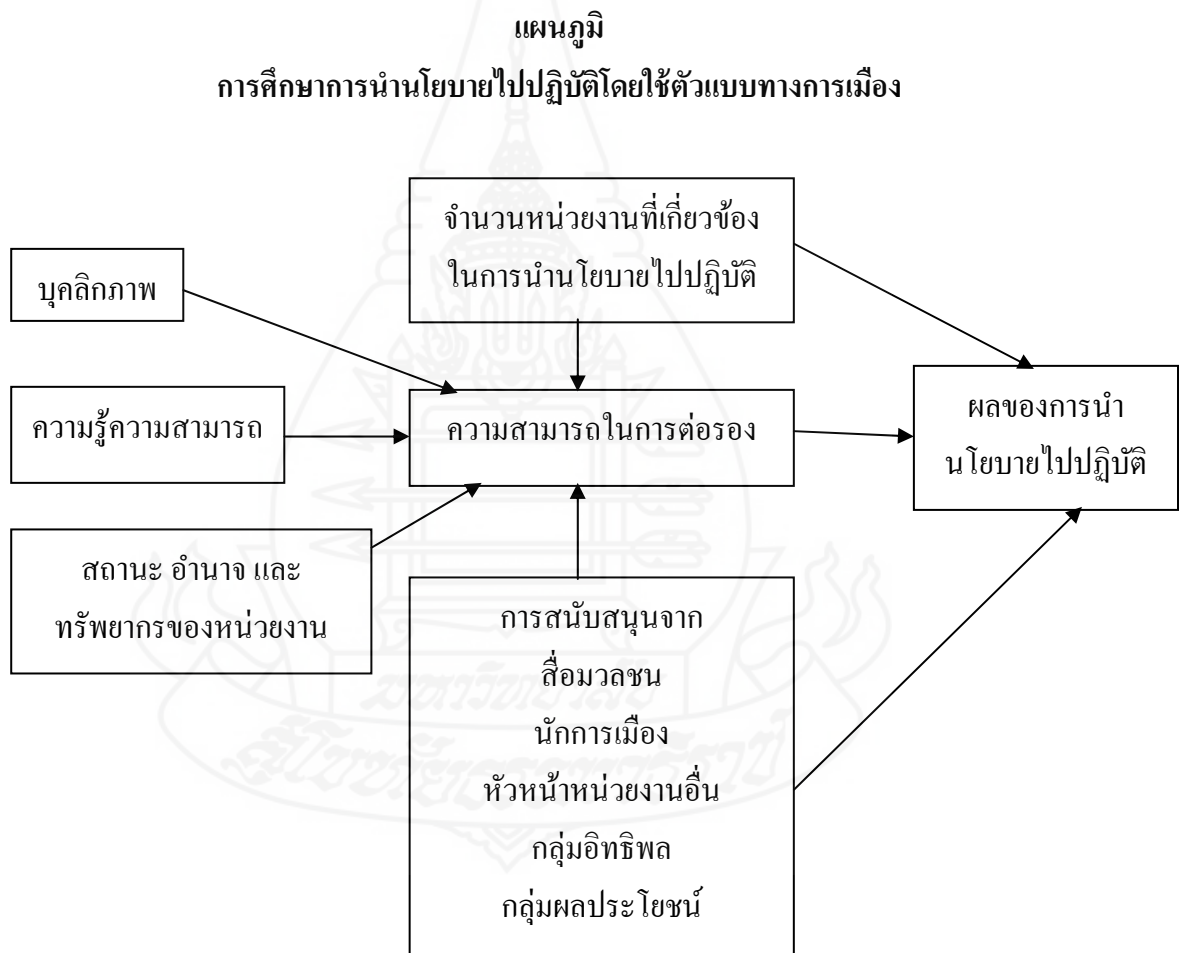
โดยนิยามของ Easton แยกแยะได้เป็น 2 ประเด็น ดังนี้คือ

1. การจัดสรรคุณค่าเพื่อสังคม หมายถึง กิจกรรมสำคัญที่เกี่ยวกับกระบวนการกำหนดและดำเนินการดำเนินนโยบายสาธารณะเพื่อสังคม

2. การจัดสรรคุณค่าดังกล่าว ต้องใช้อำนาจที่ชอบด้านกฎหมายในการจัดสรรซึ่งหมายถึง อำนาจอรัฐในบริบทของสมัยนี้ ฉะนั้น จึงมิใช่ภารกิจของใครก็ได้ แต่เป็นภารกิจของกลุ่มบุคคลที่เกี่ยวข้องการใช้อำนาจอรัฐ (วิชัย ตันศิริ 2548: 22)

วเรช จันทรศิริ (2527:30) ได้ใช้ตัวแบบทางการเมืองมาเป็นกรอบในการวิเคราะห์ ทั้งนี้เนื่องจากตัวแบบนี้มีพื้นฐานและพัฒนามาจากผลการศึกษาของ อลิสัน (Allison) เพรสแมน (Pressman) วิลด์ฟสกี (Wildavsky) บาร์แดช (Bardach) ซาบาเตียร์ (Sabatier) และแมชมาเนียน

(Mazmanian) ตามลำดับ ข้อดีของตัวแบบนี้เชื่อว่าความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติเกิดจากความสามารถของบุคคลที่เป็นตัวแทนขององค์กรและความสัมพันธ์กับปัจจัยภายนอกองค์กร แต่ข้อบกพร่องของตัวแบบนี้คือการสร้างสมานฉันท์ วิธีการของการมีส่วนร่วมเป็นสิ่งที่ยากที่จะเกิดขึ้นได้ ความขัดแย้งเป็นปรากฏการณ์ธรรมดาที่เกิดขึ้นในองค์กรและในระบบสังคมทั่วไป การหวังให้ทุกฝ่ายเห็นชอบและปฏิบัติตามนโยบายเป็นเรื่องที่เป็นไปไม่ได้ เพราะนโยบายก็คือการเมืองซึ่งเป็นเรื่องของการจัดสรรสิ่งที่มีคุณค่าให้แก่สังคม ย่อมจะมีทั้งผู้ได้ประโยชน์และเสียประโยชน์ จึงเป็นเรื่องธรรมดาที่ทุกฝ่ายจะต้องพิทักษ์ผลประโยชน์ของตนเองก่อนเป็นเบื้องแรก แผนภูมิต่อไปนี้จะแสดงถึงองค์ประกอบภายใต้ตัวแบบดังกล่าวข้างต้น



ภาพที่ 2.2 แสดงถึงองค์ประกอบภายใต้ตัวแบบ

จากแผนภูมิดังกล่าวข้างบนนี้จะเห็นได้ว่า ความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติจะต้องได้รับการสนับสนุนจากนักการเมือง สื่อมวลชน หัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ กลุ่มอิทธิพล กลุ่ม

ผลประโยชน์ บุคคลสำคัญ ความสามารถในการเจรจาต่อรอง สถานะ อำนาจและทรัพยากรที่มีอยู่ของหน่วยงาน จำนวนหน่วยงานที่จะต้องเกี่ยวข้อง ตลอดจนความแตกต่างด้านบุคลิกภาพและความรู้ความสามารถของแต่ละคนเป็นสำคัญ ตัวอย่างเช่น การแก้ไขปัญหาเรื่องยาเสพติดในอดีตที่ผ่านมาไม่ได้ดำเนินการอย่างเด็ดขาดและจริงจังต่อเนื่อง จนกระทั่งมาถึงรัฐบาลปัจจุบันที่มี พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรี วางยุทธศาสตร์ในการปราบปรามยาเสพติดอย่างจริงจัง ได้รับความร่วมมือจากทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากหน่วยทหารที่เข้ามามีส่วนร่วมในการปราบปราม ทำให้การปราบปรามยาเสพติดเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ นอกจากนี้ยังได้รับการสนับสนุนจากศาลยุติธรรมในการพิจารณาคดีให้เป็นไปอย่างรวดเร็วและเด็ดขาด พร้อมทั้งมีนโยบายที่เข้มงวดในการยื่นขอลดวากฎีกาเพื่อลดหย่อนโทษของนักโทษประหารในคดียาเสพติด ด้านสื่อมวลชนได้ให้ความร่วมมือเป็นอย่างดีในการนำเสนอข่าวสารทั้งด้านพิษภัยและความเป็นไปในด้านการปราบปรามยาเสพติดอย่างต่อเนื่อง หรือกรณีของ ปปป.(คณะกรรมการป้องกันปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ) ในสมัยก่อนที่ไม่มีกำหนดสถานะและอำนาจในการตรวจสอบนักการเมืองหรือข้าราชการที่ทุจริตหรือประพฤติมิชอบไว้อย่างชัดเจนจนได้รับสมญานามว่าเป็นเสือกระดาษ ต่อมาได้มีการแก้ไขกฎหมายให้สถานภาพของหน่วยงานนี้เป็นองค์กรอิสระ มีอำนาจในการตรวจสอบนักการเมืองหรือข้าราชการอย่างเต็มที่พร้อมกับเปลี่ยนชื่อหน่วยงานเป็น ปปช. (คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ) มีผลงานในการตรวจสอบผู้ถูกกล่าวหาว่ากระทำความผิด เสนอต่อศาลรัฐธรรมนูญเพื่อพิจารณาคัดสินชี้ขาดต่อไป เช่น คดีของ พล.ต.สนั่น ขจรประศาสน์ และคดีของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร เป็นต้น

3.1 ความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

สามารถพิจารณาได้จากสาเหตุหลัก ๆ คือ

3.1.1 จำนวนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการทางด้านนโยบายสาธารณะชี้ให้เห็นว่า จำนวนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะมีส่วนต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติจำนวนหน่วยงานยิ่งมาก ปัญหาการประสานงานและจำนวนจุดตัดสินใจก็จะมากตามไปด้วย เช่น หน่วยงานที่ตั้งขึ้นมาแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร ที่มีมากมายซ้ำซ้อน ทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการจราจรได้ นอกจากปัญหาในด้านจำนวนหน่วยงานแล้วโอกาสความสำเร็จของการนำนโยบายไปปฏิบัติยังขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ดั้งเดิมระหว่างหน่วยงานเหล่านั้น รวมทั้งมุมมองของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อนโยบายในเชิงของผลกระทบที่มีต่ออำนาจและศักดิ์ศรีของหน่วยงานอีกด้วย นอกจากนี้ยังจำนวนหน่วยงานมีมากเท่าใด โอกาสความ

ขัดแย้งระหว่างหน่วยงานก็จะเพิ่มตามไปด้วย โดย พรนพ พุกกะพันธ์ (2542: 195) ได้ระบุถึงสาเหตุของความขัดแย้งระหว่างกลุ่มในลักษณะต่าง ๆ ดังนี้

1) การขึ้นอยู่กับระหว่างกันของหน่วยงาน หมายถึง กิจกรรมของกลุ่มหนึ่งหรือหน่วยงานหนึ่งจะกระทบต่อกิจกรรมของกลุ่มอื่นมากเท่าใด ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มน่าจะเกิดขึ้นมากเท่านั้น สายงานปฏิบัติการและสายงานที่ปรึกษามักจะมีความขัดแย้งที่เกิดขึ้นจากการขึ้นอยู่กับระหว่างรูปแบบของงาน โดยทั่วไปสายงานที่ปรึกษาจะทำหน้าที่ตรวจสอบและรายงานปัญหาของสายปฏิบัติงานไปยังผู้บริหารระดับสูง

2) ความคลุมเครือของงาน กลุ่มไหนจะต้องรับผิดชอบอย่างไร ซึ่งการขาดความชัดเจนของความรับผิดชอบนี้มักจะนำไปสู่การขัดแย้งระหว่างกลุ่มได้ รวมทั้งการให้ความสำคัญของงานแต่ละแบบจะมีความแตกต่างกัน ในมุมมองของคนในแต่ละแผนก ความแตกต่างของการให้ความสำคัญกับเป้าหมาย เวลาและความสัมพันธ์ระหว่างบุคคลของแต่ละแผนกงานยิ่งมากเท่าไร ความขัดแย้งเมื่อจะต้องมีการประสานงานก็จะยิ่งมากตามไปด้วย ความแตกต่างของการให้ความสำคัญของงานจะทำให้กลุ่มเข้าใจผิดและคับข้องใจในพฤติกรรมของกลุ่มอื่นได้

3) การขึ้นอยู่กับระหว่างกันของทรัพยากร บ่อยครั้งที่กลุ่มหรือหน่วยงานจะไม่ขึ้นอยู่กับระหว่างกันภายใต้การทำงานที่มุ่งสู่ความสำเร็จ แต่จะแข่งขันระหว่างกันเพื่อแสวงหาทรัพยากร เช่น เงิน ชื่อเสียง บุคลากรและวัสดุอุปกรณ์ การจูงใจด้วยการแข่งขันระหว่างกลุ่มเป็นวิถีทางหนึ่งของกลยุทธ์มุ่งสู่ประโยชน์ต่อองค์กร แต่การแข่งขันระหว่างกลุ่มมักจะเกิดการขัดแย้งขึ้นได้เช่นกัน

4) การขัดแย้งระหว่างสายงานหลักและสายงานด้านการให้คำแนะนำ ช่วยเหลือ ความขัดแย้งประเภทนี้เป็นความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเสมอ ๆ ในความสัมพันธ์ระหว่างกลุ่มภายในองค์กร บุคคลในสายงานหลักหรือฝ่ายปฏิบัติงานอาจยอมรับหรือปฏิเสธคำแนะนำที่เห็นสมควร โดยอาจพิจารณาเห็นว่าฝ่ายให้คำแนะนำก้าวก่ายหน้าหน้าที่ของตน

5) ข้อแบ่งแยกระหว่างความรู้และอำนาจหน้าที่ ผู้บริหารจะทำตามอำนาจหน้าที่ แต่น้อยคนที่จะมีความรู้บางเรื่องพอเพียงในด้านการให้ข้อมูลที่เหมาะสมกับการปฏิบัติ นอกจากนี้ อำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการและอำนาจหน้าที่ที่เกิดขึ้นอย่างไม่เป็นทางการ มีส่วนทำให้เกิดความขัดแย้งเกิดจากหน่วยให้คำปรึกษามักจะคิดว่ามีความรู้และตำแหน่งหน้าที่สูงกว่าหน่วยปฏิบัติการ ทำให้ได้รับการวิจารณ์จากฝ่ายปฏิบัติการว่า ฝ่ายให้คำปรึกษาเป็นผู้อยู่บนหอคอยงาช้างไม่เข้าใจปัญหาที่เกิดขึ้นจริงในการทำงาน

3.1.2 บุคลิกภาพ ผู้นำนโยบายไปปฏิบัติต้องมีบุคลิกภาพที่น่าเชื่อถือศรัทธาจึงจะช่วยให้การติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นไปได้โดยราบรื่นสัมฤทธิ์ผล บุคลิกภาพ

เป็นเรื่องสำคัญต่อการเป็นผู้นำและมีส่วนในความสำเร็จหรือความล้มเหลวของการเจรจาต่อรองกับบุคคล กลุ่มและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นอย่างมาก

3.1.3 ความรู้ความสามารถ ความสามารถของผู้นำมีผลต่อความสำเร็จในการนำนโยบายไปปฏิบัติ โครงการที่จะประสบความสำเร็จพบว่าภาวะผู้นำที่เข้มแข็ง มีความสามารถในการระดมทรัพยากรและการสนับสนุนจากแหล่งต่าง ๆ กับความสามารถในการสังเคราะห์เพื่อสร้างสิ่งใหม่ ๆ ขึ้นมาเป็นองค์ประกอบที่สำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรนั้น ๆ

3.1.4 ความสามารถในการต่อรอง ความสำเร็จของนโยบายขึ้นอยู่กับระดับของการ สนับสนุนหรือคัดค้านที่กลุ่มธุรกิจหรือหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องมีต่อนโยบายนั้น ๆ นโยบายที่จำเป็นจะต้องมีการเจรจากลางกันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนอยู่เสมอเพราะมักจะประสบปัญหาเมื่อนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1.5 สถานะ อำนาจและทรัพยากรของหน่วยงาน โครงสร้างของหน่วยงานที่นำนโยบายไปปฏิบัติ โครงสร้างลำดับชั้นการบังคับบัญชา อำนาจสั่งการและการได้รับการสนับสนุนทางทรัพยากรทั้งด้านการเงินและกำลังคน จะมีผลอย่างมากต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติ

3.1.6 การสนับสนุนจากทุก ๆ ฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งจากสื่อมวลชน นักการเมือง กลุ่มอิทธิพล กลุ่มผลประโยชน์ บุคคลสำคัญและหัวหน้าหน่วยงานอื่น ๆ อย่างต่อเนื่องเพื่อจะสร้างเสียงสนับสนุนส่วนใหญ่ขึ้นมา เป็นส่วนสำคัญยิ่งในการผลักดันให้ นโยบายนั้นประสบความสำเร็จ ถ้าขาดองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่ง นโยบายนั้นอาจประสบปัญหาในทางปฏิบัติได้

ปัจจัยที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ล้วนมีผลต่อความสำเร็จหรือความล้มเหลวในการนำนโยบายไปปฏิบัติทั้งสิ้น การที่มีปัจจัยมาเกี่ยวข้องมากมายเป็นการย่ำสิ่งที่ ริปเลย์ และ แพรงกลิน อธิบายในเรื่องลักษณะพิเศษของการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดยอาจกล่าวได้ว่าเป็นหัวใจของขั้นตอนนโยบาย แต่การศึกษาเรื่องนี้ยังไม่มีข้อสรุปที่ชัดเจนและยอมรับโดยทั่วไป สิ่งที่น่าเสนอเป็นเพียงส่วนหนึ่งของความพยายามของนักวิชาการที่พยายามอธิบายเรื่องนี้ (สุกัญญา ยาวะประภา 2540: 118)

4. แนวคิดเรื่องกลุ่มผลประโยชน์ (Interest Groups)

แสวง รัตนมงคลมาศ (2532: 711-712) ในการพิจารณาความหมายของ “กลุ่มผลประโยชน์” ของแสวง รัตนมงคลมาศ สามารถแยกพิจารณาได้ 2 แนวทาง คือ แนวทางอุดมคติและแนวทางพฤติกรรม

1) *แนวทางอุดมคติ* เป็นแนวทางในด้านหลักการทั่วไปของการจัดตั้งกลุ่มที่พิจารณาถึงเป้าหมายสุดท้ายของการรวมกลุ่มว่า มีเป้าหมายหรือวัตถุประสงค์เกี่ยวกับเรื่องใดเป็นหลักเป็นรอง สำหรับกรณีกลุ่มผลประโยชน์ เป้าหมายหลักของการรวมกลุ่มย่อมขึ้นกับผลประโยชน์ร่วม (Common Interest) เป็นสำคัญ ส่วนผลประโยชน์อื่นนั้นมักจะเป็นด้านรอง

2) *แนวทางพฤติกรรม* กลุ่มผลประโยชน์มีลักษณะการแสดงออกในเชิงของการมุ่งอิทธิพลต่อนโยบายและการบริหารงานสาธารณะในขอบเขตที่ตนพึงแสดงได้ คล้ายคลึงกัน ทั้งนี้เพราะความสำเร็จของกลุ่มส่วนหนึ่ง ขึ้นอยู่กับความสามารถในการส่งอิทธิพลต่อนโยบายและการบริหารประเทศ

กลุ่มที่จัดตั้งขึ้น โดยอิงผลประโยชน์เป็นหลักหรือกลุ่มผลประโยชน์นั้นมีเงื่อนไขของการขยายและจะเสื่อมสลายขึ้นอยู่กับบทบาททั้งด้านภายในและภายนอก โดยภายนอกนั้น กลุ่มจะต้องมุ่งปกป้องหรือแสวงหาผลประโยชน์ให้กับกลุ่มและสมาชิกได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกันด้านภายในนั้นก็จะมีรักษาและกระจายผลประโยชน์ให้กับมวลสมาชิกอย่างเสมอภาคเสมอหน้า และเป็นธรรม ความล้มเหลวในการดำเนินการทั้งด้านภายในและภายนอกนี้ ย่อมเป็นเหตุให้กลุ่มเกิดการแตกแยก หดตัวหรือสลายตัวไปได้ในที่สุด

David B. Truman (1955: 14-17) เรียกกลุ่มผลประโยชน์ในหนังสือ “The Governmental Process Political Interests and Public opinion” ได้อธิบายลักษณะพื้นฐานทางธรรมชาติของมนุษย์ว่า ชีวิตมนุษย์นั้นมักจะอยู่โดดเดี่ยวตามลำพังไม่ได้ต้องรวมกันอยู่เป็นกลุ่ม โดยลักษณะการอยู่ร่วมกันของมนุษย์นี้เรียกว่า “กลุ่ม” (Group) ภายในกลุ่มจะมีกิจกรรมต่าง ๆ (Activities) ที่มนุษย์ต่างก็เข้าร่วมมีบทบาทในกิจกรรมเหล่านั้นร่วมกัน Truman กล่าวว่า มนุษย์เข้าไปรวมกิจกรรมในกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งก็เพราะว่าผลประโยชน์ของกลุ่มนั้นสอดคล้องกับผลประโยชน์ส่วนตัวของตน เนื่องจากผลประโยชน์ของมนุษย์นั้นไม่เหมือนกัน การรวมกลุ่มเพื่อกระทำการปกป้องหรือให้ได้มา ซึ่งผลประโยชน์จึงมีมากมายหลายกลุ่มแตกต่างกันไป ตามลักษณะของผลประโยชน์ และจุดมุ่งหมายเฉพาะกลุ่ม กลุ่มต่าง ๆ เหล่านี้จะมีการปะทะสังสรรค์ระหว่างกันในเชิงแข่งขันเพื่อให้ได้มาหรือเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มตนเอง การปะทะสังสรรค์ระหว่างกลุ่มต่าง ๆ นี้ ทำให้เกิดสิ่งที่เรียกว่า “สังคม” (Society) ขึ้นมา ดังนั้น สังคมจึงเป็นโครงสร้างของกลุ่มต่าง ๆ ที่มีการปะทะสังสรรค์ระหว่างกันนั่นเอง

ในส่วนของ “กลุ่มผลประโยชน์” Truman ได้อธิบายความหมายว่า คือกลุ่มที่มีลักษณะพื้นฐานเหมือนกลุ่มทั่วไป แต่มีลักษณะพิเศษตรงที่ความสัมพันธ์ระหว่างสมาชิกภายในกลุ่มเป็นการแลกเปลี่ยนทัศนคติซึ่งกัน เพื่อหา “ทัศนคติร่วม” (Shared Attitudes) หรือ “ปทัสฐาน” (Norms) ซึ่งมีบทบาทในการเชื่อมวัตถุประสงค์ของบุคคลกับวัตถุประสงค์ของกลุ่มให้เป็นอันหนึ่งอัน

เดียวกันและบทบาทในการกำหนดแนวทางของกลุ่มในการปะทะสังสรรค์กับกลุ่มอื่น ฉะนั้น กลุ่มผลประโยชน์จึงมีลักษณะของการก่อเกิดขึ้นได้ยากกว่ากลุ่มธรรมดา ๆ และเมื่อเกิดขึ้นมาเป็นกลุ่มผลประโยชน์แล้ว ก็จะมีคามมั่นคงกว่ากลุ่มธรรมดา ๆ อีกด้วย ทั้งนี้ เพราะกิจกรรมที่มนุษย์ในกลุ่มผลประโยชน์กระทำร่วมกันนั้น เกิดขึ้นจากการที่มนุษย์ในกลุ่มผลประโยชน์มีจุดมุ่งหมายผลประโยชน์กระทำร่วมกันนั้นเกิดขึ้นจากการที่มนุษย์ในกลุ่มผลประโยชน์มีจุดมุ่งหมายผลประโยชน์และทัศนคติเหมือนกัน ๆ ลักษณะของกิจกรรมดังกล่าวนี้เอง ที่ทำให้ความสัมพันธ์ของสมาชิกกลุ่มผลประโยชน์มีความแน่นแฟ้นกว่า และมั่นคงกว่าความสัมพันธ์ของสมาชิกในกลุ่มธรรมดา ๆ ซึ่งมนุษย์ได้เข้าร่วมในกิจกรรมในกลุ่มเพราะมีจุดมุ่งหมายและผลประโยชน์เหมือนกัน แต่ทัศนคติอาจไม่ตรงกันก็ได้

Gabriel A Almond and G Bingham Powell, Jr. (1966: 75) กล่าวถึง “กลุ่มผลประโยชน์” ในหนังสือเรื่อง “Comparative Politics: A Developmental Approach” ว่าคือกลุ่มของคนซึ่งเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันด้วย ความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์เฉพาะร่วมกัน โดยโครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์บางครั้งอาจมีลักษณะเป็นองค์กรที่ชัดเจน มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องโดยสมาชิกทุกคนในกลุ่ม โดย Almond และ Powell ได้แบ่งประเภทของกลุ่มผลประโยชน์ออกเป็น 4 ประเภท ดังนี้ คือ

1) *กลุ่มผลประโยชน์ที่รวมตัวกันชั่วคราว* (Anomic Interest Groups) เป็นลักษณะของกลุ่มซึ่งเกิดขึ้นอย่างกะทันหัน มีการรวมตัวของบุคคลอย่างรวดเร็วเพื่อตอบโต้ปัญหาที่เข้ามากระทบ แต่ก็สลายตัวไปอย่างรวดเร็วเช่นกัน อาทิ กลุ่มก่อความไม่สงบ กลุ่มเดินขบวน เป็นต้น มีวิธีดำเนินการโดยใช้ความรุนแรง และวิธีการนอกเหนือกฎหมาย (Unconventional) เช่น ทำร้ายตนเอง การอดอาหาร การนัดหยุดงาน การทำลายทรัพย์สินสาธารณะ เป็นต้น

2) *กลุ่มผลประโยชน์ที่ไม่ได้อยู่ในรูปสมาคม* (Non-associational Interest Groups) เป็นลักษณะของกลุ่มเครือญาติ กลุ่มชาติพันธุ์ กลุ่มภูมิภาค กลุ่มศาสนา กลุ่มชนชั้น เป็นต้น โครงสร้างของกลุ่มไม่มีการจัดอย่างชัดเจน แสดงออกซึ่งผลประโยชน์อย่างไม่เป็นทางการ และไม่มีความสม่ำเสมอโดยผ่านบุคคล กลุ่มหัวหน้าครอบครัว หัวหน้ากลุ่มศาสนา หรือผู้นำประเภทเดียวกันนี้ บางครั้งเราเรียกกลุ่มนี้ว่า กลุ่มผลประโยชน์ดั้งเดิม (Traditional Groups)

3) *กลุ่มผลประโยชน์ในรูปของสถาบัน* (Institutional Interest Groups) เป็นลักษณะของกลุ่มที่พบได้ในพรรคการเมือง สถานิติบัญญัติ กองทัพ กระทรวง ทบวง กรมและองค์กรศาสนา เป็นต้น อาทิ มีลักษณะการจัดองค์กรที่เป็นทางการ มีการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ อย่างมีรูปแบบ เป็นกลุ่มของข้าราชการหรือพนักงานของรัฐที่ปฏิบัติงานไปตามนโยบายของรัฐมากกว่าการเรียกร้องผลประโยชน์ แต่บุคคลภายในกลุ่มนี้ก็ยังเป็นตัวแทนหรือสมาชิกของกลุ่มอื่น ๆ ด้วย

โดยกลุ่มผลประโยชน์ในรูปของสถาบัน มักจะมีอิทธิพลสูงมากเพราะมีองค์กรในระบบรองรับ เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการปกครองมีความชอบธรรมในฐานะที่เป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ

4) *กลุ่มผลประโยชน์ในรูปของสมาคม* (Associational Interest Groups) เป็นกลุ่มที่มีลักษณะสำคัญคือมีโครงสร้างของกลุ่มเฉพาะ เพื่อการเรียกร้องผลประโยชน์ อาทิเช่น สหภาพแรงงาน สมาคมนักธุรกิจ อุตสาหกรรม นิเวศวิทยา และกลุ่มพลเรือนต่าง ๆ เป็นต้น ลักษณะพิเศษของการรวมเป็นสมาคมคือ การเป็นตัวแทนที่ชัดเจนของผู้ร่วมกลุ่ม มีเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานแน่นอน และมีการดำเนินการเพื่อเรียกร้องผลประโยชน์อย่างมีขั้นตอน

กลุ่มผลประโยชน์ประเภทนี้ อาจเป็นแหล่งที่มาของนโยบายของรัฐบาลได้ในหลายประเทศ เช่น ประเทศไทย การจัดตั้งกลุ่มในรูปของสมาคม ได้รับการรับรองทางกฎหมาย และบางสมาคมได้รับมอบหมายเป็นทางการให้คุมสมาชิก และเสนอนโยบาย ตลอดจนมีตัวแทนในคณะกรรมการของรัฐด้วย กลุ่มสมาคมได้รับการยอมรับในการดำเนินว่าเป็นการชอบธรรม

5. รูปแบบการดำเนินงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารในต่างประเทศ

ในการศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีการถ่ายโอนภารกิจด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารของกรมการขนส่งทางบกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ผู้ศึกษาได้ค้นคว้ารูปแบบการดำเนินงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารจากต่างประเทศเพื่อใช้เปรียบเทียบกับ การดำเนินงานของประเทศไทย โดยมีตัวอย่างการดำเนินงานของประเทศญี่ปุ่น อินเดีย และตุรกี สรุปได้ดังนี้ (เอกสารข้อมูลของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานการขนส่งและท่องเที่ยวของญี่ปุ่น)

1) **Antalya Intercity Bus Terminal** (<http://www.antalya.be.tr>) เป็นสถานีขนส่งผู้โดยสารระหว่างเมืองของประเทศตุรกี ดำเนินกิจการโดย Antalya Metropolitan Municipality (AMM) ซึ่งเป็นหน่วยงานท้องถิ่นเทียบได้กับเทศบาลขนาดใหญ่ โดยมีผู้บริหาร คือนายกเทศมนตรี (Mayor) เปิดให้บริการเมื่อวันที่ 29 ตุลาคม 2539 ตัวอาคารสถานีจะประกอบด้วยตึกอำนวยการ และสถานีสำหรับรถโดยสารเส้นทางระหว่างเมือง และเส้นทางในท้องถิ่น รวมถึงศูนย์ซ่อมบำรุง และปั้มน้ำมัน ภายในตัวอาคารสถานีจะมีบริษัท/ห้างร้าน ร้านอาหาร ร้านค้า สถานีตำรวจ ธนาคาร ที่ทำการไปรษณีย์ ร้านขายยา ร้านตัดผม จุดเช่ารถ รวมถึงที่แลกเปลี่ยนเงินตรา และสำนักงาน ด้านท่องเที่ยว ฯลฯ สถานีถูกควบคุมด้วยระบบคอมพิวเตอร์ ภายในตัวอาคารจะมีการบันทึกด้วยกล้องจำนวน 65 ตัว และแสดงบนจอมอนิเตอร์ซึ่งสามารถตรวจสอบรถโดยสารที่เข้าใช้-ออกจาก

สถานีฯ ได้ตลอดเวลา ทั้งนี้ สถานีฯมีพื้นที่สำหรับจอดรถยนต์ 300 คัน และรถโดยสารประจำทาง 200 คัน

AMM รับผิดชอบภารกิจในหลายด้าน ครอบคลุมทั้งในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคมขนส่ง สิ่งแวดล้อม การวางแผนและพัฒนา สุขภาพ วัฒนธรรม การกีฬา การจัดการภัยพิบัติ กิจกรรมด้านเศรษฐกิจการคลัง โดยในส่วนของภารกิจด้านการขนส่งนั้น ทาง AMM จะมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องการจัดตั้งศูนย์ประสานงานด้านการขนส่ง การดำเนินการด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารและสินค้า การออกใบอนุญาตสำหรับการให้บริการขนส่งสาธารณะ การจัดทำแผนแม่บทด้านการขนส่ง และการจัดการด้านจราจร โดยในภารกิจด้านการขนส่ง บริหารงานโดยหัวหน้าฝ่ายบริการด้านการขนส่ง สำหรับการให้บริการด้านรถโดยสารสาธารณะเส้นทางระหว่างเมืองนั้น ดำเนินงานโดยผู้ประกอบการขนส่งเอกชนด้วยรถโดยสารประจำทางจำนวน 167 คัน ใน 78 เส้นทาง และรถมินิบัส 633 คัน ใน 69 เส้นทาง

2) สถานีขนส่งผู้โดยสารของญี่ปุ่น โดยทั่วไปบริหารงานโดยผู้ประกอบการเอกชนเป็นหลัก แต่ก็มีบ้างที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นบริหารจัดการ สำหรับการกำหนดนโยบายการบริหารงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงที่ดิน โครงสร้างพื้นฐานการขนส่ง และท่องเที่ยวของญี่ปุ่น (Ministry of Land, Infrastructure, Transportation and Tourism หรือ MLIT) ภายใต้กรอบกฎหมาย คือ Automobile Terminal Act ซึ่งกฎหมายดังกล่าวมีสาระสำคัญ อาทิเช่น

(1) ผู้ที่ประสงค์จะดำเนินการสถานีขนส่งผู้โดยสารจะต้องขออนุญาตจากกระทรวง MLIT

(2) ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้ดำเนินการตามข้อ (1) หมายถึง ผู้ประกอบการสถานีขนส่งผู้โดยสาร ซึ่งมีหน้าที่ต้องรายงานผลการดำเนินงาน รวมถึงผลประกอบการต่อกระทรวง MLIT

(3) ผู้ประกอบการสถานีขนส่งผู้โดยสารจะต้องไม่เลือกปฏิบัติต่อผู้ประกอบการเดินรถที่เข้าใช้สถานี

(4) หากผู้ประกอบการสถานีขนส่งผู้โดยสารประสงค์จะเปลี่ยนแปลงทำเลที่ตั้ง ขนาดของสถานี รวมทั้งโครงสร้างพื้นฐานใด ๆ จะต้องขออนุญาตจากกระทรวง MLIT

(5) ผู้ประกอบการสถานีขนส่งผู้โดยสารประสงค์จะหยุด หรือยกเลิกการให้บริการจะต้องแจ้งแก่กระทรวง MLIT ก่อนล่วงหน้าภายในเวลา 30 วัน ฯลฯ

3) สถานีขนส่งผู้โดยสารของอินเดีย (<http://www.bestundertaking.com>) ดำเนินกิจการโดยผู้ประกอบการเอกชนภายใต้ชื่อ BEST (Brihanmumbai Electric Supply & Transport

Undertaking) ปัจจุบันมีรถโดยสารประจำทางให้บริการ จำนวน 3,380 คัน ใน 335 เส้นทางทั่วประเทศ การให้บริการของ BEST แบ่งออกเป็น 5 เขตพื้นที่ มีจำนวน 25 สถานี แต่ละพื้นที่จะมีผู้บริหาร เรียกว่า Traffic Manager ซึ่งมีอำนาจในการกำกับดูแลและควบคุมการบริหารงานของสถานี ประมาณ 5-6 แห่ง ตารางเดินรถของ BEST จะมีการพิจารณาทบทวนทุก ๆ 4 เดือน เส้นทางใดที่มี ผู้ใช้บริการน้อยซึ่งไม่คุ้มทุนในการดำเนินการก็จะถูกยกเลิกไป บทบาทที่สำคัญของ BEST คือการ ให้บริการเสริมจากบริการเดินรถด้วยระบบรางซึ่งเป็นระบบขนส่งสาธารณะที่เป็นที่นิยมของ ประชาชนที่อาศัยในแถบชานเมือง

6. งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

6.1 งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของกระบวนการถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่ง

นิติ เพชรคูหา (2546: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องปัญหาและอุปสรรคของ กระบวนการถ่ายโอนภารกิจ ศึกษาเฉพาะกรณีการถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่ง ซึ่งเป็นการศึกษา เกี่ยวกับกระบวนการถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่งผู้โดยสารของกรมการขนส่งทางบก กระทรวงคมนาคมในภาพรวม ซึ่งมีความล่าช้า ไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการกระจายอำนาจ ผลการศึกษา พบว่าปัจจัยสำคัญที่ทำให้การถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารไม่เป็นไปตามแผน คือ ปัญหาด้าน นโยบายซึ่งเกิดจากมติ ครม. เมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2546 ที่เห็นชอบให้สถานีขนส่งที่จะถ่ายโอน ให้ท้องถิ่น หมายถึง สถานีขนส่งที่เป็นที่จอดรถโดยสารประจำทางที่วิ่งอยู่ในท้องถิ่น หรือภายใน จังหวัดนั้น ๆ เท่านั้น ส่วนสถานีที่ให้บริการรถโดยสารระหว่างจังหวัดยังคงให้กรมการขนส่งทาง บกดำเนินการต่อไป ซึ่งมีติดขัดกล่าวไม่สอดคล้องกับแผนปฏิบัติการอย่างสิ้นเชิง เพราะหากถือ ปฏิบัติตามมตินี้เท่ากับสถานีขนส่งผู้โดยสารทั่วประเทศจะไม่สามารถถ่ายโอนให้ท้องถิ่นได้เลย เนื่องจากสถานีฯ ทุกแห่งเป็นสถานีที่จอร์บ-ส่งผู้โดยสารของรถโดยสารประจำทางทุกประเภททั้ง ภายในจังหวัดและระหว่างจังหวัด ผู้ศึกษาจึงเห็นว่าควรมีการทบทวนมติคณะรัฐมนตรีเสียใหม่ โดยยึดตามแผนกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจเป็นหลัก เพื่อให้สามารถถ่ายโอนภารกิจสถานี ขนส่งทั้งหมด จำนวน 61 แห่งของกรมการขนส่งทางบกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ โดยเร็ว อีกทั้งควรมีการทบทวนและแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจและการ ปกครองท้องถิ่นทั้งระบบ รวมทั้งปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎกระทรวง ทบวง กรม เสียใหม่ โดย ประมวลรวมเป็นฉบับเดียว และให้มีหน่วยงานเดียวกับผิดชอบกำกับ ดูแลเรื่องการกระจายอำนาจ เพื่อมิให้อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับซ้ำซ้อนกันดังเช่นที่เป็นอยู่

6.2 งานวิจัยเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น นราลักษณ์ โหมิตณรงค์ (2545:บทคัดย่อ) ศึกษาเรื่องการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีศึกษาเทศบาลตำบลแสนสุข อำเภอเมือง จังหวัดชลบุรี ผลการศึกษาด้านการนำนโยบายการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปปฏิบัติ พบว่าเทศบาลตำบลแสนสุขเริ่มมีการรับโอนภารกิจบางด้านแล้ว เช่น ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิตในโครงการถ่ายโอนงานพัฒนาเด็กเล็ก ด้านปัญหาและอุปสรรคในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าด้านโครงสร้างของเทศบาลฯ มีความชัดเจนและเหมาะสมกับอำนาจหน้าที่ในปัจจุบัน อย่างไรก็ตาม องค์กรฯ ควรเพิ่มเติมหน่วยงานภายในเพื่อให้สามารถรองรับการกระจายอำนาจ เช่น ด้านการส่งเสริมพาณิชยกรรม การลงทุน การจัดการที่อยู่อาศัย การขนส่งมวลชน และการสังคมสงเคราะห์ ด้านบุคลากร พบว่าเทศบาลฯ มีกรอบอัตรากำลังเพียงพอกับภารกิจปัจจุบัน แต่ยังไม่มีการบรรจุบุคลากร ตามกรอบอัตรากำลังอย่างครบถ้วน ทำให้การปฏิบัติงานไม่สมบูรณ์เท่าที่ควร หากมีการถ่ายโอนภารกิจให้แก่เทศบาลเพิ่มมากขึ้น จำนวนบุคลากรที่มีอยู่ย่อมไม่สามารถรองรับได้ ด้านงบประมาณ พบว่ามีรายได้จากการเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ยังไม่เพียงพอต่อภารกิจ ปัจจุบัน ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ด้านภาวะผู้นำ พบว่าผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ที่ดี ฝ่ายบริหารเป็นอันหนึ่งอันเดียวกันไม่มีความขัดแย้ง

ผลการวิจัยสรุปว่าแม้กระทรวงมหาดไทยจะพยายามพัฒนารูปแบบการปกครองระบบเทศบาลให้ก้าวหน้าเพื่อรองรับกับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมจากกระแสโลกาภิวัตน์ก็ตาม แต่เทศบาลก็ยังมีพัฒนาการค่อนข้างช้า และหยุดชะงักในบางช่วงจากปัญหาหลายประการ อาทิ การขาดอิสระในการปกครองตนเอง เพราะกฎระเบียบที่กำหนดให้การตัดสินใจอยู่ที่ส่วนกลาง การมีรายได้จำกัดทำให้เทศบาลไม่มีงบประมาณเพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งองค์กรที่สนับสนุนงานของเทศบาลมีข้อจำกัด คือ มีหน่วยงานที่รับผิดชอบงานเทศบาลโดยตรงไม่ครอบคลุมภารกิจของท้องถิ่น ผู้ศึกษาจึงเสนอให้มีการปรับปรุงการหารายได้ของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ให้มีการกระจายอำนาจทางการบริหารมากขึ้น ควรมีการปฏิรูปโครงสร้างของหน่วยงานกลางที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการปกครองท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนงานในความรับผิดชอบของเทศบาลต่าง ๆ โดยตรง ให้มีการพัฒนาวิสัยทัศน์ของผู้นำท้องถิ่น ปรับเปลี่ยนบทบาทของเทศบาลให้มีการบริหารงานแบบเปิด และมีการประชาสัมพันธ์ พร้อมรับฟังความคิดเห็นสาธารณะของประชาชนมากขึ้น

6.3 งานวิจัยเกี่ยวกับการบริหารงานของเทศบาลกับการกำกับดูแลจากส่วนกลาง

อาจหาญ ศิริพูล (2539: บทคัดย่อ) ได้ศึกษาเรื่องการบริหารงานของเทศบาลกับการกำกับดูแลจากส่วนกลาง ซึ่งเป็นการศึกษามาตรการที่ส่วนกลางใช้ในการควบคุมกำกับดูแลการบริหารงานของเทศบาล ผู้ศึกษามีความเห็นเห็นว่าเทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็น

นิติบุคคล แยกจากราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค จึงมีอิสระในการปกครองตนเอง การจัดโครงสร้างการบริหารแบ่งเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ และฝ่ายบริหาร ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับการเมืองระดับชาติ แต่เป็นการย่อส่วนลงมา อย่างไรก็ตาม แม้ว่าเทศบาลจะมีอิสระในการปกครองตนเอง แต่ยังคงอยู่ในภายใต้การกำกับดูแลจากส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค

ผลการศึกษาวิจัยสรุปว่า ปัญหาและข้อขัดข้องในการดำเนินการกิจของท้องถิ่นมาจากการรวมอำนาจไว้ที่ส่วนกลางในการกำกับดูแลตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ล่าช้า และมีขั้นตอน/มาตรการตรวจสอบมากมาย ทั้งเรื่องอำนาจหน้าที่ การบริหารงานบุคคล ด้านงบประมาณ ตลอดจนขอบเขตควบคุมที่ไม่ชัดเจน ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะว่ารัฐควรมีการกำหนดนโยบายในเรื่องการกระจายอำนาจให้เป็นไปอย่างต่อเนื่องและชัดเจน ปรับปรุงและแก้ไขกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ที่ไม่เหมาะสมกับสภาพปัจจุบันของสังคมให้สามารถปฏิบัติกรอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น ให้มีการบูรณาการเรื่องการกระจายอำนาจในด้านแผนงาน แผนเงิน แผนคน ตลอดจนให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดการทรัพยากรของตนเอง

6.4 งานวิจัยเกี่ยวกับการเปรียบเทียบความพึงพอใจของผู้ใช้บริการจากดำเนินงานสถานีขนส่งผู้โดยสารที่บริหารโดยกรมการขนส่งทางบก บริษัท ขนส่ง จำกัด โดยเทศบาล และเอกชน

สุลิสสา พิชญ์เลิศชาญ (2546:71-72) ศึกษาความพึงพอใจของผู้ใช้บริการสถานีขนส่งผู้โดยสารเปรียบเทียบการบริหารระหว่างกรมการขนส่งทางบก บริษัท ขนส่ง จำกัด เทศบาล และเอกชน โดยศึกษาจากสถานีขนส่งผู้โดยสารขอนแก่น ภูเขียว สกลนคร และอุดรธานี แห่งที่ 2 ที่บริหารโดยหน่วยงานต่าง ๆ ดังกล่าวตามลำดับ พบว่า การบริหารงานของสถานีขนส่งผู้โดยสารอุดรธานี แห่งที่ 2 ที่ดำเนินการ โดยเอกชนได้รับความพึงพอใจจากผู้บริการมากที่สุด อันเนื่องมาจากระบบการบริหารงานของเอกชนที่มีสายงานบริหารที่สั้น ทำให้เกิดความสะดวกรวดเร็ว และมีความคล่องตัว จึงสามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจของผู้บริการได้ดีกว่า ในขณะที่สถานีขนส่งผู้โดยสารสกลนครที่บริหาร โดยเทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่มีประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารเท่าที่ควรเนื่องจากเทศบาลยังไม่มีรูปแบบการบริหารงานที่ชัดเจน และยังไม่มีการกำหนดหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารโดยตรง อีกทั้งยังขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานภายใต้การบริหารของเทศบาลด้วยกันเอง ทำให้การให้บริการยังไม่สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนผู้บริการ จึงได้รับความพึงพอใจในการใช้บริการสถานีขนส่งจากประชาชนน้อยกว่าสถานีขนส่งที่บริหารโดยหน่วยงานอื่น ๆ

6.5 งานวิจัยเกี่ยวกับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่น

ภัทรชัย อยู่พะเนียด (2539: บทคัดย่อ) ผลการวิจัยพบว่า

1) ผู้ใช้บริการสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่น มีความพึงพอใจโดยรวมทุกด้าน ในระดับกลาง และมีความพึงพอใจในแต่ละด้านอยู่ในระดับปานกลาง โดยเรียงตามลำดับจากค่าเฉลี่ยมากไปหาน้อย ดังนี้ ด้านข้อมูลข่าวสาร ด้านระเบียบการเดินรถ ด้านความสะดวก ด้านเจ้าหน้าที่ขนส่ง ด้านบริการประกอบอื่น ๆ ด้านความปลอดภัย และด้านความสะอาด

2) ผู้ใช้บริการสถานีขนส่งผู้โดยสารที่มีเพศต่างกัน มีความพึงพอใจต่อบริการของสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่น โดยรวมทุกด้าน แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 โดยผู้บริการเพศชายมีความพึงพอใจการให้บริการของสถานีขนส่งผู้โดยสารมากกว่าผู้บริการเพศหญิงอย่างมีนัยสำคัญที่ระดับ .05 ในด้านต่อไปนี้คือ ด้านความปลอดภัย ด้านความสะอาด ด้านเจ้าหน้าที่ของสถานีขนส่ง และด้านบริการประกอบอื่น ๆ ส่วนในด้านความสะดวก ด้านระเบียบการเดินรถ และด้านข้อมูลข่าวสารนั้น พบว่าผู้บริการเพศชายกับเพศหญิง มีความพึงพอใจไม่แตกต่างกัน

3) ผู้ใช้บริการสถานีขนส่งผู้โดยสารที่ประกอบอาชีพต่าง กัน มีความพึงพอใจต่อบริการของสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดขอนแก่น โดยรวมทุกด้าน ไม่แตกต่างกัน

เมื่อพิจารณาเป็นรายด้าน พบว่า ผู้บริการที่มีอาชีพต่างกันมีความพึงพอใจการให้บริการของสถานีขนส่งผู้โดยสารแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติที่ระดับ .05 จำนวน 3 ด้าน ได้แก่ ด้านความปลอดภัย ด้านข้อมูลข่าวสาร และด้านบริการประกอบอื่น ๆ ส่วนอีก 4 ด้านคือ ด้านความสะอาด ด้านความสะอาด ด้านระเบียบการเดินรถ และด้านเจ้าหน้าที่ขนส่งนั้น ผู้บริการที่ประกอบอาชีพต่างกัน มีความพึงพอใจไม่แตกต่างกัน จากการวิเคราะห์ความแตกต่างเป็นรายคู่ พบว่า ผู้บริการที่ประกอบอาชีพเกษตรกร มีความพึงพอใจในด้านความปลอดภัย และด้านบริการประกอบอื่น ๆ ในระดับที่มากกว่าผู้บริการที่เป็นนักศึกษา และผู้บริการที่ประกอบอาชีพรับราชการ ส่วนระดับความพึงพอใจระหว่างผู้บริการที่ประกอบอาชีพต่างกันคู่อื่น ๆ นั้น ในการวิเคราะห์ไม่พบความแตกต่างกัน สำหรับด้านข้อมูลข่าวสารนั้น จากการวิเคราะห์ความแตกต่างเป็นรายคู่ พบว่า ผู้บริการที่เป็นนักศึกษามีความพึงพอใจในระดับที่มากกว่าผู้บริการที่ประกอบอาชีพเกษตรกร ส่วนระดับความพึงพอใจระหว่างผู้บริการที่ประกอบอาชีพต่างกันคู่อื่น ๆ นั้น ในการวิเคราะห์ไม่พบความแตกต่างกัน