

บทที่ 4

ผลการวิเคราะห์ข้อมูล

การศึกษาวิจัยเรื่องการเมืองในการถ่ายโอนสถานียขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ ผู้วิจัยได้ศึกษาค้นคว้าข้อมูลเอกสาร ดำเนินการสัมภาษณ์ เพื่อให้ได้ข้อมูลเพียงพอต่อการวิเคราะห์ตามลำดับดังนี้

1. การถ่ายโอนภารกิจสถานียขนส่งผู้โดยสารให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ
2. ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนสถานียขนส่งผู้โดยสาร
3. เสนอแนะ แนวทางในการบริหารจัดการสถานียขนส่งผู้โดยสาร

1. การถ่ายโอนภารกิจสถานียขนส่งผู้โดยสารให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

เทศบาลเมืองอำนาจเจริญได้ดำเนินการบริหารจัดการสถานียขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญตามระเบียบกรมการขนส่งทางบกว่าด้วยการบริหารและดำเนินกิจการสถานียขนส่งผู้โดยสารขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 และระเบียบอื่นที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินการบริหารจัดการเป็นไปอย่างมีระเบียบเรียบร้อย มีประสิทธิภาพและได้มาตรฐานโดยมีผลการดำเนินงาน สรุปดังนี้

1.1 ด้านภารกิจ เทศบาลได้ดำเนินการครบทุกภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากกรมการขนส่งทางบก ยกเว้นภารกิจที่ 11 การจัดให้มีบริการฝากของ ภารกิจที่ 12 การจัดให้มีบริการรถรับจ้างและภารกิจที่ 13 การจัดให้มีบริการรถเข็นสัมภาระ เนื่องจากความต้องการของประชาชนในด้านการบริการดังกล่าวยังมีน้อย ประกอบกับพื้นที่สถานียขนส่งมีขนาดกว้างขวาง จึงยังไม่มีควมจำเป็นในการจัดบริการและยังมีภารกิจที่เทศบาลได้ดำเนินการแล้ว แต่ยังไม่ครบถ้วน คือภารกิจที่ 9 การจัดให้มีบริการห้องสุขาสำหรับคนพิการ อย่างไรก็ตามเทศบาลได้จัดให้มีบริการห้องสุขาฟรี ทั้งนี้ ภารกิจต่าง ๆ ที่ยังไม่ได้ดำเนินการ/ดำเนินการไม่ครบเหล่านี้ ทางกรมการขนส่งทางบกก็ยังไม่ได้ดำเนินการก่อนการถ่ายโอนเช่นกัน

ในการดำเนินภารกิจต่าง ๆ ข้างต้น เทศบาลดำเนินการเองเกือบทุกภารกิจ ยกเว้นภารกิจที่ 5 การรักษาความสะอาดภายในสถานี ภารกิจที่ 10 การจัดให้มีบริการจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่มที่เทศบาลจ้างเหมาเอกชนให้ดำเนินการแทน นอกจากนี้เทศบาลฯ ยังได้มี

การพัฒนาและปรับปรุงเพิ่มเติมในบางภารกิจซึ่งเป็นไปตามหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการบริหาร สถานีขนส่งที่กำหนดโดยกรมการขนส่งทางบก อาทิการปรับปรุงภูมิทัศน์ภายในอาคารสถานี และ บริเวณภายนอกอาคาร เพื่อให้สถานีขนส่งผู้โดยสารสะอาด สะดวก ปลอดภัย ก่อให้เกิดประโยชน์ และความพึงพอใจต่อประชาชนและผู้ประกอบการขนส่งผู้ใช้บริการ โดยการเปรียบเทียบการจัดบริการด้านสถานีขนส่งใน 15 ภารกิจก่อน-หลังการถ่ายโอน ปรากฏตามตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1 เปรียบเทียบการจัดบริการสถานีขนส่งใน 15 ภารกิจ ก่อน-หลังการถ่ายโอน

ภารกิจ	หัวข้อ	ก่อนโอน	หลังโอน	หมายเหตุ
1	การบริหารช่องจอดรถรับ-ส่ง ผู้โดยสารของรถโดยสารประจำทาง	มี	มี	การบริหารจัดการของเทศบาล ในภารกิจที่ 1,2,3, 4,5,6 เป็นไปตามมาตรฐานเดิม
2	การบริการพื้นที่ลานจอดรถ	มี	มี	ที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด
3	การจัดพื้นที่จำหน่ายตั๋วรถโดยสาร	มี	มี	
4	การจัดระบบการจราจรภายในสถานี	มี	มี	
5	การรักษาความสะอาดภายในสถานี	มี	มี	สัญญาจ้างขาดความต่อเนื่อง
6	การรักษาความปลอดภัย	มี	มี	มีในช่วงเทศกาลต่าง ๆ
7	การประชาสัมพันธ์และการบริการข้อมูลการเดินทาง	มี	มี	ยังไม่มีตัวอักษรวิ่งประชาสัมพันธ์
8	การควบคุม ดูแล การติดตั้งป้ายโฆษณาในบริเวณสถานี	มี	มี	ยังไม่มีปรับปรุง
9	การจัดให้มีบริการห้องสุขา	มี/ไม่ครบ	มี/ฟรี	มีการจัดบริการประชาชนฟรี
10	การจัดให้มีบริการจำหน่ายสินค้าเบ็ดเตล็ดและเครื่องดื่ม	มี	มี	ยังมีการจัดจำหน่ายโดยการประมูล

ตารางที่ 4.1 (ต่อ)

ภารกิจ	หัวข้อ	ก่อนโอน	หลังโอน	หมายเหตุ
11	การจัดให้มีบริการฝากของ	ไม่มี	ไม่มี	เนื่องจากความต้องการของประชาชนในบริการดังกล่าว
12	การจัดให้มีบริการรถรับจ้าง	ไม่มี	ไม่มี	มีไม่มาก ประกอบกับพื้นที่สถานีมีขนาดกว้างขวาง จึงยัง
13	การจัดให้มีบริการรถเข็นสัมภาระ	ไม่มี	ไม่มี	ไม่มีความจำเป็นในการจัดบริการ
14	การเก็บเงินค่าบริการสถานีขนส่ง	มี	มี	เป็นระบบเดิม จะไม่ใช่คอมพิวเตอร์
15	การจัดหา ดูแล ซ่อมแซม บำรุงรักษาอาคารสถานที่และวัสดุอุปกรณ์	มี	ไม่มี	เทศบาลยังไม่เห็นความสำคัญในการปรับปรุงดูแลรักษาอาคารสถานที่

ที่มา: จากผลการศึกษาวิจัยการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารฯ

1.2 ด้านงบประมาณ

เทศบาลฯ มีรายรับที่เกิดจากค่าบริการต่าง ๆ ของสถานีฯ ในปีงบประมาณ 2552 ดังนี้

ณ วันที่ 30 กันยายน 2552

รายได้

- ค่าบริการสถานีขนส่ง	จำนวน	561,364.00	บาท
- ค่าบริการห้องสุขา	จำนวน	6,000.00	บาท
- ค่าบริการสถานที่จำหน่ายสินค้า	จำนวน	-	บาท
- ค่าจำหน่ายแบบแปลน	จำนวน	800.00	บาท
- ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร	จำนวน	413.00	บาท
- รายได้เบ็ดเตล็ด	จำนวน	-	บาท
- เงินช่วยเหลือ (งบทั่วไปช่วยเหลืองบเฉพาะการฯ)	จำนวน	218,000.00	บาท

- ค่าปรับผิดสัญญา	จำนวน	-	บาท
	รวม	786,577.05	บาท

เทศบาลฯ มีรายจ่ายในการดำเนินงานสถานีฯ ในปีงบประมาณ 2552 ดังนี้

รายจ่าย

- ค่าจ้างชั่วคราว	จำนวน	492,320.00	บาท
- ค่าตอบแทน	จำนวน	55,370.00	บาท
- ค่าใช้สอย	จำนวน	152,292.00	บาท
- ค่าวัสดุ	จำนวน	38,850.00	บาท
- ค่าสาธารณูปโภค	จำนวน	47,673.49	บาท
	รวม	786,505.49	บาท

รายได้สูงหรือ (ต่ำ) กว่ารายจ่าย จำนวนเท่ากับ 71.56 บาท

ที่มา: ฝ่ายงานกิจการสถานีขนส่งผู้โดยสารเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

ผลการดำเนินงานด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งมีผลกำไรทั้งสิ้นเพียง 786,577.05 บาท นั้นถือว่าน้อยมาก โดยรายรับของสถานีขนส่งฯ ส่วนหนึ่งเป็นเงินงบประมาณที่ทางเทศบาลฯ จัดสรรมาให้เป็นเงินช่วยเหลือเฉพาะการ จำนวน 218,000.00 บาท ด้วย ทั้งนี้ เมื่อเปรียบเทียบกับรายรับ-รายจ่ายของสถานีฯ ก่อนการถ่ายโอนที่ดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางบก ประจำปี 2548 พบว่าสถานีขนส่งฯ มีรายรับ-รายจ่ายเป็นเงิน 798,660.25 บาท และ 746,184.50 บาท ตามลำดับ โดยมีผลกำไรเป็นเงิน 52,475.75 บาท อนึ่งสถิติการใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ปรากฏตามตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2 สถิติการใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ

หมวด	มาตรฐานรถ	จำนวน (เที่ยว)	ผู้โดยสาร (คน)	เงินค่าบริการ (บาท)
รถโดยสารประจำทาง	ม.1	3,535	98,508	70,720
หมวด 2	ม.2	5,938	164,293	118,500
รถโดยสารประจำทาง	ม.1	6,666	185,480	133,320
หมวด 3	ม.2	13,458	369,175	188,080
	ม.3 (ข)	40,775	839,183	134,458
รถโดยสารประจำทาง	ม.3 (ข)	11,513	158,671	20,274
หมวด 4				
รวม		81,885	1,215,310	665,352
เฉลี่ยต่อวันเดือน		6,823.75	151,275.83	55,496.00
เฉลี่ยต่อวัน		224.34	4,973.45	1,822.88

ที่มา: สำนักจัดระบบการขนส่งทางบก (ปีที่พิมพ์: เลขหน้า) กลุ่มวิชาการและงานแผน

โดยมีรายละเอียดเส้นทางเดินรถโดยสารที่เข้าใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัด
อำนาจเจริญ ปรากฏตามภาคผนวก จ

1.3 ด้านบุคลากร เทศบาลเมืองอำนาจเจริญได้แต่งตั้งบุคลากรจากเทศบาล จำนวน 4 รายไปปฏิบัติงานในตำแหน่งเจ้าหน้าที่ธุรการ 1 ราย เจ้าหน้าที่ประชาสัมพันธ์ 1 ราย และเจ้าหน้าที่ประสานงานสถานีขนส่ง 2 ราย รวมกับลูกจ้างเดิมของกรมการขนส่งทางบกที่เทศบาลรับโอนมาจำนวน 2 ราย รวมมีบุคลากรทั้งสิ้น 6 ราย โครงสร้างอัตรากำลังของฝ่ายรับโอนภารกิจสำนักปลัดเทศบาลเมืองอำนาจเจริญและฝ่ายถ่ายโอน ปรากฏตามภาคผนวก จ

1.4 ความพร้อมของหน่วยงานผู้ถ่ายโอนด้านการเมืองตามนโยบายการบริหารงานของฝ่ายรัฐ

เมื่อนำกรอบแนวคิดในเรื่องหลักการบริหารราชการแผ่นดิน หลักการกระจายอำนาจ การจัดบริการสาธารณะโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หลักการทั่วไปในการถ่ายโอนภารกิจและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับการกระจายอำนาจมาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์การถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ สามารถสรุปเป็นความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอน/รับโอน การเตรียมความ

พร้อมของ ผู้ถ่ายโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำกับดูแลการติดตามประเมินผล รวมถึงความพร้อมของผู้รับโอน ดังนี้

1.4.1 ความสัมพันธ์ระหว่างหน่วยงานผู้ถ่ายโอนและหน่วยงานผู้รับโอนตามนโยบายการบริหารงานของฝ่ายรัฐ

หลักการดังกล่าวมุ่งเน้นให้รัฐต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพึ่งตนเอง และตัดสินใจในกิจการของตนเอง เป็นการปรับบทบาทเพิ่มขึ้น และมีอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่ตนเองรับผิดชอบโดยอิสระ โดยส่วนกลางและภูมิภาคจะลดบทบาทจากผู้ปฏิบัติเป็นเพียงผู้กำกับดูแล และควบคุมดำเนินนโยบายและกฎหมายเท่าที่จำเป็น อีกทั้งต้องให้การสนับสนุนส่งเสริมด้านเทคนิควิชาการและตรวจสอบติดตามประเมินผล

เมื่อนำหลักการดังกล่าวมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างราชการส่วนกลาง/ส่วนภูมิภาคกับองค์กรส่วนท้องถิ่นในการจัดการบริหารสถานียชนสงฆ์โดยสภามณฑลอำนาจเจริญที่มีการถ่ายโอนภารกิจไปให้เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ ดำเนินการนั้น พบว่าการจัดบริการสาธารณะด้านสถานียชนสงฆ์ 15 ภารกิจของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ ซึ่งรับผิดชอบโดยผู้จัดการสถานียตามทีกล่าวมาข้างต้นเป็นไปตามกฎหมายกระจายอำนาจและแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจที่ให้กรมการขนส่งทางบกต้องถ่ายโอนสถานียชนสงฆ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่นั้น ๆ โดยในการดำเนินงานในภารกิจต่าง ๆ เหล่านี้ เทศบาลจะต้องปฏิบัติตามคู่มือปฏิบัติงานด้านการขนส่ง ซึ่งได้กำหนดหลักเกณฑ์และมาตรฐานในการดำเนินการในขณะที่ยังมีภารกิจอีก 6 ภารกิจที่สำนักงานขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญโดยนายสถานียชนสงฆ์ในฐานะราชการส่วนภูมิภาคของกรมการขนส่งทางบกจะต้องรับผิดชอบ ซึ่งเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการตรวจสอบรถโดยสารที่เข้า-ออกสถานียชนสงฆ์และผู้ประจำรถ ฯลฯ โดยอำนาจหน้าที่ดังกล่าวเป็นไปตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ที่กำหนดให้ข้าราชการในสังกัดกรมการขนส่งทางบกมีอำนาจหน้าที่ตรวจสอบรถ มีอำนาจจับกุมผู้ฝ่าฝืนกฎหมายก่อนส่งให้พนักงานฝ่ายปกครองหรือเจ้าหน้าที่ตำรวจดำเนินคดีต่อไป อีกทั้งยังมีอำนาจในการส่งระงับการใช้รถชั่วคราว หากพบว่ารถคันดังกล่าวมีสภาพชำรุดไม่เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง กล่าวได้ว่า กรมการขนส่งทางบกยังคงมีอำนาจตามกฎหมายในภารกิจด้านการกำหนดนโยบายและมาตรฐานการดำเนินงานสถานียรวมทั้งการกำกับ ดูแลและตรวจสอบการปฏิบัติงานเกี่ยวกับสถานียชนสงฆ์

การแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ที่ชัดเจนระหว่างนายสถานียชนสงฆ์กับผู้จัดการสถานียชนสงฆ์กรมเทศบาลเมืองอำนาจเจริญเป็นการแบ่งแยกการจัดบริการสาธารณะออกจากกันระหว่างรัฐกับท้องถิ่นอย่างชัดเจน โดยทั้งสองฝ่ายจะมีความรับผิดชอบต่องานของตน รวมทั้งจะมี

ความเป็นเจ้าของภารกิจหน้าที่การงานที่ให้บริการแก่ประชาชนตามที่ได้รับมอบอำนาจ ทำให้รัฐและท้องถิ่นไม่มีความสัมพันธ์กันมากนัก ซึ่งอาจไม่เหมาะสมกับการบริหารงานภาครัฐสมัยใหม่ที่มุ่งเน้นการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีเป้าหมายที่มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของงาน เน้นหลักการประหยัดงบประมาณ และยึดประโยชน์สูงสุดของประชาชน ผู้รับบริการเป็นสำคัญ รวมทั้งจะให้ความสำคัญกับมาตรฐานในการดำเนินงานด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ความประหยัดและความคุ้มค่า ประกอบด้วยที่สำคัญคือ ต้องมีผลสัมฤทธิ์ของงานที่เห็นได้อย่างชัดเจนเป็นรูปธรรม

หลักการของการจัดบริการสาธารณะร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีสถานียขนส่งผู้โดยสารเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ จัดอยู่ในรูปแบบการจัดบริการสาธารณะชนิดเดียวกัน โดยที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานร่วมกัน ต่างกันที่บทบาทหน้าที่ แนวคิดนี้ได้รับการพัฒนามาจากองค์กรภาครัฐสมัยใหม่ในประเทศสหรัฐอเมริกา และออสเตรเลียคือให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง

สำหรับการบริหารสถานียขนส่งผู้โดยสารของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญนั้นเป็นการดำเนินงานร่วมกันระหว่างภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกล่าวคือ เทศบาลเมืองอำนาจเจริญในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในเรื่องของที่ดิน สถานที่ ตัวอาคาร รวมทั้งบุคลากรและภารกิจด้านความสะอาด ความสะดวก และความปลอดภัย แต่ในกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การกำกับดูแล และการตรวจสอบรถโดยสารฯ เป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญ

จากการสัมภาษณ์นายโอภาส พิเศษสกุลวงศ์ ขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญในฐานะผู้รับผิดชอบด้านการขนส่งประจำทางในจังหวัดอำนาจเจริญ กล่าวว่า “...ภาครัฐควรที่จะปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบันโดยให้หน่วยงานท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาอนุญาตการจัดตั้งสถานียขนส่งผู้โดยสารในท้องถิ่นของตนเอง ให้หน่วยงานของรัฐที่ถ่ายโอนให้ความช่วยเหลือ สนับสนุนให้คำแนะนำและคำปรึกษาทางเทคนิควิชาการและการดำเนินงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในภารกิจที่ถ่ายโอนตามความเหมาะสมในลักษณะบูรณาการกับหน่วยงานอื่นจนกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความพร้อมที่จะรับผิดชอบภารกิจ...”

1.4.2 การกำกับดูแลของหน่วยงานผู้ถ่ายโอน

หากจะพิจารณาตามแผนการกระจายอำนาจในประเด็นด้านการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดในเรื่องดังกล่าวไว้ว่า การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้กระทำเมื่อกฎหมายกำหนดอำนาจและหน้าที่ให้กระทำไว้โดยชัดแจ้ง ทั้งนี้ กรณีที่กฎหมายกำหนดเกี่ยวกับการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้แล้ว ให้พิจารณาทบทวนและ

กำหนดอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ เพื่อให้สอดคล้องกับกฎหมาย

การกำกับ ดูแลของสำนักงานขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญจากการสัมภาษณ์ นายโอภาส พิเศษสกุลวงศ์ ขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญ กล่าวว่า “..... ภารกิจด้านสถานีขนส่งซึ่งดำเนินงานโดยเทศบาลเมืองอำนาจเจริญนั้นเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ให้อำนาจกรมการขนส่งทางบกโดยผ่านทางนายสถานีขนส่งที่ได้รับแต่งตั้งให้ทำหน้าที่กำกับ ดูแลตรวจสอบรถและผู้ประจำรถที่เข้าใช้สถานี ในขณะที่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญก็ได้แต่งตั้งเจ้าหน้าที่ของตนเป็นผู้จัดการสถานีทำหน้าที่ในการบริหารสถานีตามภารกิจทั้ง 15 ภารกิจ

1.4.3 การติดตามและการประเมินผล

ในด้านการติดตามและประเมินผลนั้น กรมการขนส่งทางบกในฐานะหน่วยงาน ผู้ถ่ายโอน และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในฐานะเป็นศูนย์กลางในการบริหารและกำกับ ดูแลการถ่ายโอนภารกิจ ต่างก็มีบทบาทหน้าที่ในการติดตามประเมินผลในภารกิจที่ถ่ายโอน เพื่อรับทราบปัญหาอุปสรรคต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นจากการถ่ายโอน แล้วนำเสนอแนวทางแก้ไขเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการพัฒนา และประชาชนได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะมากขึ้น สำหรับภารกิจด้านสถานีขนส่งผู้โดยสารนั้น กรมการขนส่งทางบกและสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ดำเนินการติดตามและประเมินผลการดำเนินการกิจดังกล่าวขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำทุกปี โดยจัดเจ้าหน้าที่ดำเนินการเก็บข้อมูลจากสถานีขนส่งผู้โดยสารทุกแห่งทั่วประเทศเพื่อให้ทราบข้อมูลการบริหารงานด้านสถานีขนส่งทุก ๆ ด้าน เพื่อให้สถานีขนส่งผู้โดยสารเป็นบริการสาธารณะที่ก่อให้เกิดประโยชน์และความพึงพอใจแก่ประชาชน ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนร่วมและความพึงพอใจแก่ประชาชน

จากการสัมภาษณ์ ค.ต.ประดิษฐ์ ดอกไม้ รักษาการนายสถานีขนส่งผู้โดยสาร จังหวัดอำนาจเจริญ กล่าวว่า กล่าวว่า “..... สถานีขนส่งผู้โดยสารเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ ปัญหาที่เกิดขึ้นไม่แตกต่างจากที่อื่นมากนัก กล่าวคือ มีปัญหาด้านบุคลากรที่ได้รับค่าตอบแทนน้อยลง ด้านข้อเรียกร้องของเทศบาลที่ต้องการให้แก้ไขกฎหมายที่ให้อำนาจแก่เทศบาลในภารกิจกำกับดูแลและจัดระเบียบรถและการหลีกเลี่ยงการไม่นำรถเข้าใช้สถานีของผู้ประกอบการรถโดยสาร รวมถึงการไม่สามารถแข่งขันได้กับสถานีขนส่งที่บริหารโดยเอกชนได้”

2. ปัญหาอุปสรรคในการถ่ายโอนสถานียขนส่งผู้โดยสาร

2.1 ปัญหานโยบายของฝ่ายบริหารในการบริหารจัดการสถานียขนส่งผู้โดยสารเทศบาลเมืองจังหวัดอำนาจเจริญ

จากการสัมภาษณ์นายสมภพ สังข์สุวรรณ ปลัดเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ กล่าวว่า “..... กลุ่มผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าระบบการจัดการสถานียขนส่งผู้โดยสารในจังหวัดอำนาจเจริญ โดยพื้นฐานแล้ว เป็นการบริการของรถโดยสารประจำทาง หมวด 3 และหมวด 4 รถหมวด 3 เป็นรถที่วิ่งขนส่งผู้โดยสารระหว่างจังหวัดกับจังหวัด ซึ่งส่วนมากจะเป็นรถของบริษัท สหมิตรอุบล จำกัด ซึ่งในตำแหน่งกรรมการผู้จัดการของบริษัทแล้ว ยังมีตำแหน่งทางการเมือง คือ เป็นสมาชิกสภาเทศบาล ซึ่งทำให้มีอำนาจต่อรองกับนายกเทศมนตรีเมืองอำนาจเจริญได้ ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการด้านอาคารสถานที่ มีการจัดสรรผลประโยชน์ให้กลุ่มเครือญาติและฐานคะแนนเสียง ขาดการพัฒนาด้านสถานียขนส่งผู้โดยสารและได้รับผิดชอบอย่างจริงจัง ทำให้คุณภาพการให้บริการของสถานียขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญลดต่ำลง

ส่วนรถหมวด 4 จำนวน 5 เส้นทาง ซึ่งเป็นรถที่วิ่งในเขตจังหวัดจากหมู่บ้านตำบล อำเภอ และวิ่งเข้าในเมือง เป็นรถโดยสารมาตรฐาน 3 (ส) โดยสารสองแถว ซึ่งได้รับสัปดาห์มีเพียงเจ้าเดียวในจังหวัดอำนาจเจริญ โดยเป็นของกลุ่มของสหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรถ จำกัด ซึ่งถือเป็นกลุ่มผู้ประกอบการรายใหญ่ที่สุดในจังหวัดอำนาจเจริญมีอำนาจต่อรองกับทางราชการและกลุ่มการเมืองท้องถิ่นในการจัดการเดินรถผ่านเข้าใช้สถานียขนส่งผู้โดยสาร.....”

จากการศึกษาวิจัยข้อมูลทางเอกสารพบว่า สำนักงานเทศบาลเมืองอำนาจเจริญไม่ได้มีแผนงานโครงการในการพัฒนาสถานียขนส่งผู้โดยสารโดยตรง แต่จะมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมความปลอดภัยในการใช้รถใช้ถนน เช่น โครงการชุมชนร่วมใจ ส่งเสริมความปลอดภัยทางถนน เป้าหมายคือการแก้ไขปัญหาการจราจรบริเวณหน้าโรงเรียนเมืองอำนาจและโรงเรียนอนุบาลเมืองอำนาจเจริญ เน้นเฉพาะการแก้ไขป้องกันและลดอุบัติเหตุบริเวณหน้าโรงเรียนให้แก่นักเรียนและผู้ปกครองในบริเวณดังกล่าวในช่วงเวลาเร่งด่วนเท่านั้น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในด้านการจัดระเบียบการจราจรเช่น ตำรวจ หรือสำนักงานขนส่งก็ไม่มีแผนงานด้านพัฒนาสถานียขนส่งผู้โดยสารโดยตรง ดังแสดงในตารางที่ 4.3

ตารางที่ 4.3 แสดงโครงการและแผนงานในการแก้ไขปัญหการขนส่งและการจราจร
ในเมืองอำนาจเจริญ

หน่วยงาน	โครงการและแผนงานในการ แก้ไขปัญหการขนส่งและ จราจร	ผลการดำเนินงานการแก้ไข ปัญหา
สำนักงานเทศบาลเมือง อำนาจเจริญ	โครงการชุมชนร่วมใจส่งเสริม ความปลอดภัยทางถนน	การแก้ไขปัญหการจราจร บริเวณหน้าโรงเรียนเมือง อำนาจเจริญและโรงเรียน อนุบาลเมืองอำนาจเจริญ
สำนักงานขนส่งจังหวัด อำนาจเจริญ	โครงการถนนสีขาวขั้วบี่ ปลอดภัยในโรงเรียนมัธยม	ส่งเสริมความรู้ความปลอดภัย ในการใช้รถใช้ถนนให้แก่ นักเรียนในระดับมัธยม
กองกำกับการตำรวจจร จังหวัดอำนาจเจริญ	ครูข้างถนน	อบรมความรู้แก่ผู้กระทำผิด ตามกฎหมายจราจร

จะเห็นได้ว่า ระบบในการพัฒนาสถานีขนส่งผู้โดยสารเทศบาลเมืองอำนาจเจริญยังไม่มีหน่วยงานใดดูแลและมีแผนงานในการพัฒนาสถานีขนส่งผู้โดยสารโดยตรง ทำให้สถานีขนส่งผู้โดยสารเมืองอำนาจเจริญขาดการพัฒนา โดยพื้นฐานแล้วการบริการประชาชนด้วยรถโดยสารประจำทางในเมืองอำนาจเจริญ จะเป็นการบริการ ขนส่งด้วยรถโดยสารขนาดกลางและรถสองแถวขนาดเล็กของสหกรณ์เทพประสิทธิ์เคินรถ ซึ่งจัดเป็นกลุ่มของผู้ประกอบการขนส่งสาธารณะหลักในจังหวัดอำนาจเจริญ

ในช่วงปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2549 เมื่อพิจารณาตามช่วงเวลา จะเห็นภาพการเคลื่อนไหวทางการเมืองและการบริหารฯ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารที่ชัดเจนขึ้นไปตามลำดับดังนี้ คือ

เริ่มจากที่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ รับโอนงานสถานีขนส่งผู้โดยสาร จากสำนักงานขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญ กรมการขนส่งทางบก เมื่อปี พ.ศ. 2548 โดยคนของพรรคชาติไทยพัฒนา ชนะการเลือกตั้งแย่งคะแนนเสียงจากคนของพรรคไทยรักไทยเดิม ซึ่งในช่วงนั้น เป็นช่วงของรัฐบาลพรรคไทยรักไทยในขณะนั้น ทำให้ประชาชนรู้สึกว่ เมื่อคนของพรรคไทยรักไทยสอบตก ทำให้งานสถานีขนส่งผู้โดยสารเทศบาลเมืองอำนาจเจริญขาดความสนใจ และขาดงบประมาณใน

การสนับสนุนพัฒนา ประกอบกับเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินที่บริจาคที่ดินในการจัดสร้างให้กับสถานียชนสงฆ์โดยสธาร กับผู้บริหารงานซึ่งเป็นนักการเมืองท้องถิ่น ไม่เอาใจใส่อย่างจริงจัง กล่าวได้ว่า ในช่วงนี้เป็นช่วงเปลี่ยนแปลงขั้นเริ่มต้น ของการขาดการพัฒนาสถานียชนสงฆ์โดยสธารเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

2.2 ปัญหาด้านการเมือง การเมืองท้องถิ่น

การศึกษา “การถ่ายโอนสถานียชนสงฆ์โดยสธารจังหวัดอำนาจเจริญให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ” นั้น ผู้ศึกษาได้กำหนดช่วงระยะเวลาในการศึกษาหลังจากมีการเลือกตั้งนายกเทศมนตรีที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงในปี พ.ศ. 2551-2552 โดยมีกลุ่มการเมืองชาติไทยเดิม (ต่อมาเปลี่ยนชื่อเป็นพรรคชาติไทยพัฒนา) ที่ลงรับสมัครรับเลือกตั้ง และได้รับการเลือกตั้งเป็นนายกเทศมนตรีเมืองอำนาจเจริญ คือนายศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์ ได้รับคัดเลือกขณะผู้สมัครเลือกตั้งที่เป็นฐานการเมืองของพรรคไทยรักไทยคือ นายวิชัย บุญเกิด ประกอบกับเป็นช่วงเวลาที่รัฐบาลนำโดย พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร ในช่วงปี 2547-2549 เน้นนโยบายการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยให้ท้องถิ่นมีการจัดเก็บภาษีและบริหารงานเอง กรมการขนส่งทางบกในช่วงแรกจึงเริ่มมีการถ่ายโอนบุคลากรและสถานียชนสงฆ์โดยสธารให้ท้องถิ่น โดยสถานียชนสงฆ์ที่อยู่ในเขตอำเภอเมืองถ่ายโอนให้เทศบาลเมือง/นคร ส่วนสถานียชนสงฆ์โดยสธารที่ตั้งอยู่นอกเขตอำเภอเมืองถ่ายโอนให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้บริหารจัดการ

ช่วงเวลาระหว่างปี พ.ศ. 2549 (ซึ่งได้มีการรัฐประหารเกิดขึ้น) เป็นช่วงที่มีการถ่ายโอนสถานียชนสงฆ์โดยสธารจังหวัดอำนาจเจริญในปี พ.ศ. 2548 เนื่องจากอิทธิพลจากกลุ่มพรรคการเมืองเดิมพรรคไทยรักไทยไม่ได้รับคัดเลือกเป็นนายกเทศมนตรี ทำให้ขาดการพัฒนาสถานียชนสงฆ์โดยสธารอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแต่ก่อนพรรคไทยรักไทยคือนายวิชัย บุญเกิด ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรี พร้อมมีการขยายพื้นที่ในการจัดสร้างสถานียชนสงฆ์โดยสธาร โดยได้รับการบริจาคพื้นที่ในการสร้างสถานียชนสงฆ์โดยสธารจากเอกชน โดยคิดว่าหากมีการจัดสร้างสถานียชนสงฆ์ในบริเวณที่ดินของตัวเอง จะทำให้มีประชาชนเข้าออกใช้บริการบริเวณสถานียชนสงฆ์โดยสธารมาก ทำให้เจ้าของที่ดินมีการดำเนินการ จัดทำร้านค้า และอาคารพาณิชย์ ในบริเวณรอบ ๆ สถานียชนสงฆ์โดยสธารซึ่งเป็นการลงทุนหลายสิบล้านบาท เพื่อหวังผลประโยชน์จากการขายอาคารพาณิชย์และค่าเช่าอาคารร้านค้า จากการสัมภาษณ์ ดร.พรเทพ ชูปวา ประธานสภาเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ กล่าวว่า “..... จากปัญหาด้านที่ตั้งตำแหน่งของสถานียชนสงฆ์โดยสธารซึ่งอยู่ห่างจากตัวเมืองและห่างจากถนนสายหลักเข้าไปอีกประมาณห้าร้อยเมตร ทำให้ประชาชนไม่นิยมเดินทางและเข้าไปใช้บริการในสถานียชนสงฆ์โดยสธารแต่จะขอลงก่อนถึงสถานียชนสงฆ์โดยสธาร โดยจะขอลงบริเวณตลาดสดของเทศบาล ซึ่งจะทำให้ประหยัดเวลาและลดค่าใช้จ่ายในการต่อรถโดยสารสองแถว หรือ

จักรยานยนต์รับจ้างที่รองรับส่งผู้โดยสารบริเวณสถานีขนส่งฯ แต่มีเพียงรถโดยสารระหว่างจังหวัด (รถหมวด 3) ซึ่งประชาชนไม่ได้ลงที่จังหวัดอำนาจเจริญ เท่านั้น ที่ส่วนมากจะได้ใช้บริการเข้าสถานีขนส่งผู้โดยสารฯ ทำให้ปริมาณผู้โดยสารที่เดินทางเข้าใช้บริการสถานีขนส่งฯ น้อย ประกอบกับจังหวัดอำนาจเจริญเป็นจังหวัดที่ตึ๊งขึ้นใหม่ประชากรยังน้อยและไม่หนาแน่น และไม่มีแหล่งท่องเที่ยวที่ดึงดูดประชาชนเข้ามาเที่ยวได้ในปริมาณที่มาก แต่กลับมีการวางแผนจุดที่ตึ๊งสถานีขนส่งฯ ไกลจากตัวเมืองมากเกินไป เพราะมองในแง่ผลประโยชน์ต่างตอบแทนเกินไป.....”

ด้านกลุ่มผลประโยชน์ที่มีบทบาทในการประกอบการขนส่งของรถโดยสารเป็นการแบ่งแยกผลประโยชน์ระหว่าง สหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรถ จำกัด กับ กลุ่มผู้ประกอบการรายอื่น โดยเฉพาะบริษัท สหมิตรอุบลจำกัด เพราะสหกรณ์ฯ ได้รับสัมปทานการประกอบการขนส่งเดินรถโดยสารประจำทางหมวด 3,4 โดยเฉพาะการประกอบการขนส่งขนส่งรถโดยสารหมวด 4 ซึ่งวิ่งรถโดยสารจากหมู่บ้านเข้าในตัวเมืองอำนาจเจริญโดยได้รับสัมปทานรายเดียวคือสหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรถ จำกัด จำนวน 5 เส้นทาง ทำให้มีอำนาจต่อรองกับภาครัฐโดยมีสมาชิกของสหกรณ์ฯ เป็นหัวคะแนนเสียงและฐานคะแนนเสียง ให้กับนักการเมืองท้องถิ่นในจังหวัด จากการสัมภาษณ์ นายสุภาพ ใจชุ่ม ประธานสหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรถ จำกัด กล่าวว่า “..... ในการจัดการเดินรถโดยสารรถหมวด 4 ซึ่งวิ่งบริการประชาชนจากหมู่บ้านเข้าในตัวเมืองโดยรถโดยสารของสหกรณ์ฯ จะเน้นบริการประชาชนเขตตลาดสดในเขตเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ โดยมีการจ่ายค่าบริการในการจอดรถโดยสารหมวด 4 ให้กับเจ้าของที่ และเจ้าหน้าที่บางคน ซึ่งเป็นที่ของเอกชน โดยมีการแบ่งผลประโยชน์ต่างตอบแทน และถ้าไม่มีการกดดันจากเจ้าหน้าที่ตำรวจหรือเจ้าหน้าที่ผู้ตรวจการจากสำนักงานขนส่งฯ พนักงานขับรถก็จะหลีกเลี่ยงไม่นำรถเข้าใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารฯ ทำให้เทศบาลเมืองอำนาจเจริญจัดเก็บค่าบริการสถานีขนส่งผู้โดยสารได้น้อยลง.....”

ตารางที่ 4.4 แสดงบทบาททางการเมืองของกลุ่มผู้ประกอบการขนส่งรถโดยสารประจำทางใน
จังหวัดอำนาจเจริญ

กลุ่มผู้ประกอบการ โดยสารประจำทาง	หมวดการเดินรถ โดยสาร	บทบาททางการเมือง	ผลประโยชน์
สหกรณ์เทพประสิทธิ์ เดินรถ จำกัด	3,4	เป็นฐานคะแนนเสียง ให้กับพรรคชาติไทย พัฒนา	มีการจ่ายผลประโยชน์ ต่างตอบแทนให้ เอกชน/รัฐ
บริษัทสหมิตรอุบล เดินรถ จำกัด	3	มีส่วนได้เสียในการทำ สัญญาด้านอาคาร ร้านค้า	การรู้สถานการณ์ภายใน ขณะดำรงตำแหน่ง ทางการเมือง
บริษัทเทพประสิทธิ์ เดินรถ จำกัด	1	มีการเรียกร้องการ สัมปทานเดินรถ ใน เขตเมือง	มีการจ่ายผลประโยชน์ ต่างตอบแทนให้ บุคคล

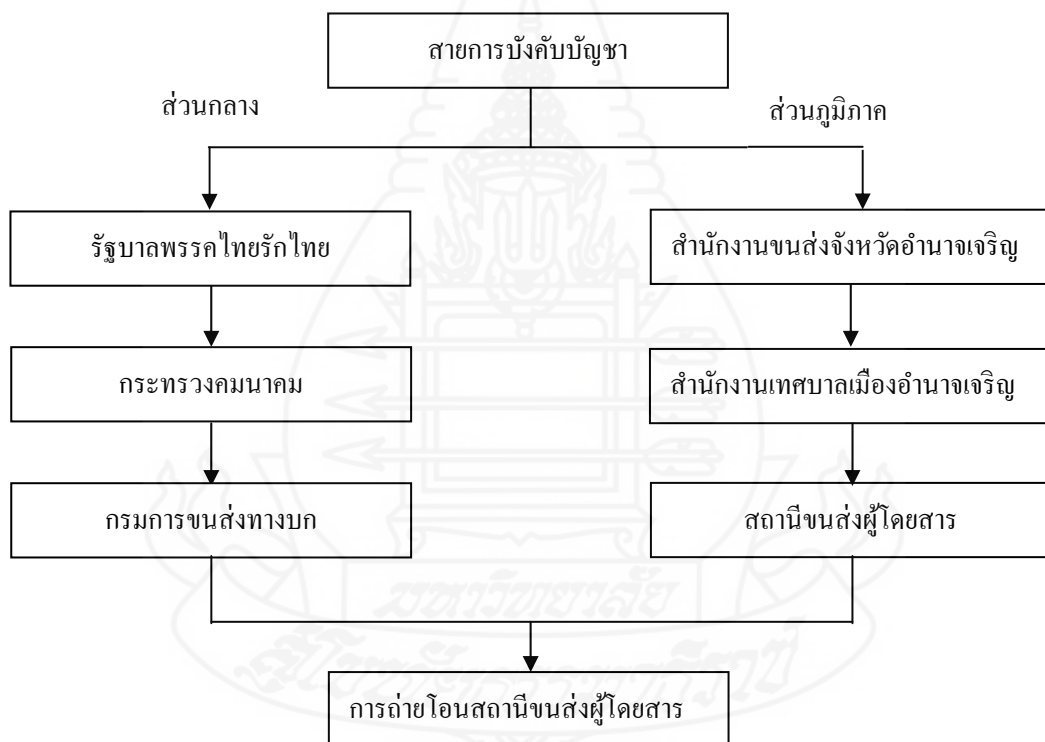
หมายเหตุ คำอธิบายหมวดการเดินรถดูในภาคผนวก จ รถหมวด 1 กฎหมายไม่ได้บังคับให้นำรถ
เข้าใช้ในสถานีขนส่ง

ตารางที่ 4.5 สรุปเหตุการณ์ทางการเมืองอันเกี่ยวกับสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ

ปี	เหตุการณ์
พ.ศ. 2548	- พรรคไทยรักไทยได้รับเลือกเข้าจัดตั้งรัฐบาล นำมาซึ่งการถ่ายโอนสถานี ขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ
พ.ศ. 2549	- เริ่มมีการประชุมเกี่ยวกับการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสาร นำมาซึ่งปัญหา การนำรถเข้าใช้สถานีขนส่งผู้โดยสาร
พ.ศ. 2550	- มีการจัดรถโดยสารเข้าใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารให้มากที่สุด เพื่อการจัดเก็บ ค่าบริการซึ่งเป็นรายได้ของแผ่นดิน
พ.ศ. 2551	- พรรคชาติไทยพัฒนาได้รับเลือกตั้งเข้าไปเป็นนายกเทศมนตรี ทำให้เกิดกลุ่ม ผลประโยชน์ทางการเมืองแบบเครือข่ายเข้ามามีการบริหารจัดการด้าน ประกอบการขนส่งและด้านอาคาร ร้านค้า

ผู้ศึกษาได้สรุปออกมาเป็นแนวทางการถ่ายโอนสถานีนขนส่งผู้โดยสารฯ ดังภาพที่ 4.1 จากภาพจะเห็นได้ว่าแนวทางการถ่ายโอนสถานีนขนส่งผู้โดยสารของรัฐบาลไทยรักไทยในขณะนั้น ก็เพื่อดำเนินการไปตามแนวทางที่ 1 คือ เพื่อรองรับการถ่ายโอนอำนาจจากรัฐบาล เพื่อรองรับการเดินทางของประชาชนและนักท่องเที่ยวซึ่งเป็นแนวทางการเชื่อมต่อการค้าแนวชายแดนโดยเป็นจังหวัดที่ติดต่อกับจังหวัดมุกดาหารซึ่งมีสะพานเชื่อม แนวทางที่ 2 คือ เพื่อพัฒนาระบบการขนส่งที่ยั่งยืน เพื่อให้ประชาชนชาวจังหวัดอำนาจเจริญได้รับบริการที่สะดวกและรวดเร็ว

ย้อนไปที่การเคลื่อนไหวทางการเมืองและการบริหารที่กล่าวมาในข้างต้น จะเห็นการกระจายอำนาจการถ่ายโอนสถานีนขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ จากราชการส่วนกลางสู่ราชการส่วนภูมิภาคสู่ราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นสายพานเดียวกันอย่างชัดเจน จากข้อมูลที่ผ่านมาผู้ศึกษาสรุปให้เห็นสายการบังคับบัญชา ดังภาพที่ 4.2



ภาพที่ 4.1 แสดงเส้นทางของการถ่ายโอนสถานีนขนส่งผู้โดยสาร จังหวัดอำนาจเจริญ

ทั้งนี้ สถานการณ์ทางการเมืองการบริหารภายในจังหวัดขณะนั้น ก็สอดคล้องกันได้อย่างเหมาะสม คือ

1) การเลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงในปี 2547 กล่าวคือ พรรคไทยรักไทยซึ่งขณะนั้นมีคะแนนเสียงข้างมากในการจัดตั้งรัฐบาล โดยคนของพรรคไทยรักไทยได้รับเลือกตั้งในตำแหน่งนายกเทศมนตรีเมืองอำนาจเจริญ ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลไทยรักไทยเน้นให้มีการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองและจัดการด้านการบริการสาธารณะได้ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ทำให้กระทรวงคมนาคม โดยกรมการขนส่งทางบกจะต้องเร่งถ่ายโอนภารกิจบางส่วนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่ท้องถิ่นยังไม่มีความพร้อม ความเข้าใจของลักษณะงานสถานีขนส่งผู้โดยสาร ซึ่งต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อทางการเมืองโดยคนของพรรคไทยรักไทยสอบตกไม่ได้รับเลือกเป็นนายกเทศมนตรีทำให้สถานีขนส่งผู้โดยสารซึ่งเป็นสถานที่บริการสาธารณะให้กับประชาชน ขาดนโยบายในการการพัฒนาดังกล่าว

2) การประกาศใช้ระบบผู้ว่าราชการจังหวัดแบบบูรณาการหรือผู้ว่าซื่อโอ ในปลายปี พ.ศ. 2546 รัฐบาลมีการประกาศใช้นโยบายการปกครองแบบบูรณาการในระดับส่วนภูมิภาค โดยหวังว่าจะเป็น การกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น โดยให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดในการปกครองส่วนราชการในจังหวัดทุกส่วนราชการ ทำให้เกิดภาพการบริการประชาชนและอำนวยความสะดวก ด้านการบริการสาธารณะและด้านอื่นๆอย่างจริงจัง โดยหวังเพียงการดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐเท่านั้น แต่กลับไม่มีโครงการพัฒนาระบบการขนส่งหรือสถานีขนส่งผู้โดยสารอย่างยั่งยืน

ต่อมาในปี 2551 มีการเลือกตั้งใหม่อีกวาระหนึ่ง คนของพรรคชาติไทยพัฒนา คือนายศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงศ์ ก็ยังได้รับการเลือกตั้งอีกสมัย ยิ่งส่งผลให้สถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญขาดการดูแลเอาใจใส่อย่างจริงจัง เพราะเทศบาลเมืองอำนาจเจริญตั้งแต่ปี 2548 ขาดแผนงานโครงการที่สำคัญในการพัฒนาสถานีขนส่งผู้โดยสาร จะมีก็แต่โครงการส่งเสริมความปลอดภัยบนท้องถนน เท่านั้น

ตารางที่ 4.6 แสดงลักษณะทางการเมืองและการไฟฟ้าของกลุ่มการเมือง

ตัวบ่งชี้	กลุ่มรักษ่อำนาจเจริญ	กลุ่มพัฒนาอำนาจเจริญ
สมาชิกกลุ่ม	สัมพันธทางสังคมและส่วนตัว	สัมพันธทางเครือญาติ
ฐานเสียง	ประชาชนทั่วไป	กลุ่มชาวบ้านคนหนุ่มสาว
พรรคการเมือง	ชาติไทยผ่านศักดิ์ชัยตั้งตระกูลวงศ์	ไทยรักไทยผ่านวิชัย บุญเกิด

2.3 ปัญหาด้านกฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับต่าง ๆ

กรมการขนส่งทางบกโดยเฉพาะพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ที่ให้อำนาจแก่เจ้าหน้าที่ของกรมฯ ในการตรวจสอบและกำกับดูแลการเดินทาง โดยยังคงถือการบังคับใช้กฎหมายนี้อย่างเคร่งครัด ถึงแม้จะมีกฎหมายการกระจายอำนาจออกมาบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2542 แล้วก็ตาม เห็นได้ว่าส่วนราชการเจ้าของเดิมไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับการกระจายอำนาจ ซึ่งไม่เป็นไปตามเจตนารมณ์ของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่ให้มีการกระจายอำนาจการปกครองลงสู่ท้องถิ่นให้สามารถปกครองตนเองได้อย่างอิสระและเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจอย่างสมบูรณ์เพื่อให้สามารถพัฒนาตนเองได้ตามความต้องการของประชาชน

ทั้งฝ่ายผู้ถ่ายโอนคือกรมการขนส่งทางบกและฝ่ายผู้รับโอนคือเทศบาลเมืองอำนาจเจริญต่างก็มีบทบาทหน้าที่ตามกฎหมายในการกำกับ ดูแลและการจัดระเบียบการเดินทาง โดยฝ่ายแรกเห็นว่าการจัดระเบียบการเดินทางควรเป็นหน้าที่ของราชการส่วนกลาง เพื่อควบคุมดูแลและจัดระบบการขนส่งทางบกให้เป็นระเบียบเรียบร้อย ในขณะที่เทศบาลต้องการให้มีการบูรณาการด้านภารกิจสถานียขนส่งทั้งหมด เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญที่ให้มีการกระจายอำนาจออกมาบังคับใช้ตั้งแต่ปี 2542 แล้วก็ตาม วิเคราะห์ได้ว่าส่วนราชการเจ้าของงานเดิมไม่ได้ให้ความสำคัญกับการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกับกฎหมายกระจายอำนาจ

2.4 ปัญหาด้านการเงิน

เมื่อเปรียบเทียบรายรับจากการบริหารสถานียขนส่งที่ดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางบกและเทศบาล พบว่าภายหลังการถ่ายโอนสถานียขนส่งผู้โดยสาร มีรายได้จากการจัดเก็บค่าบริการ การนำรถเข้าสถานียขนส่งผู้โดยสารลดลงจากเดิม เนื่องจากรถโดยสารประจำทางหมวด 2 และหมวด 4 หลีกเลี่ยงการนำรถเข้าใช้บริการให้ประชาชนในสถานียขนส่งผู้โดยสาร โดยเฉพาะรถหมวด 2 ซึ่งมีการจอดรอตามบริเวณจุดจำหน่ายตั๋วในเขตตลาดสดบริเวณริมถนน หรือบริเวณปั้มน้ำมันหน้าร้านของตนเอง จากการสัมภาษณ์นายบุญเลิศ พวงบุญ เจ้าหน้าที่สถานียขนส่งฯ กล่าวว่า “ ประชาชนไม่อยากจะเดินทางไปขึ้นรถที่สถานียขนส่งผู้โดยสารฯ เนื่องจากจะต้องเสียค่ารถโดยสารหลายต่อแล้ว ยังเสียเวลาเพราะสถานียขนส่งอยู่ห่างไกลจากตัวเมืองทำให้ไม่ได้รับความสะดวก สบาย ผู้ประกอบการร่วมสายอำนาจเจริญ – กรุงเทพฯ ขวดยโอกาสไม่นำรถเข้าใช้สถานียขนส่งฯ ทำให้เทศบาลเมืองอำนาจเจริญจัดเก็บค่าบริการการนำรถเข้าใช้สถานียขนส่งผู้โดยสารได้น้อยลง ประกอบกับกลุ่มรถร่วมบริการสาย อำนาจเจริญ – กรุงเทพฯ จะเป็นญาติของนักการเมืองในท้องถิ่นมีผลประโยชน์แบบเครือญาติ ทำให้การจัดระเบียบการนำรถเข้าใช้สถานียขนส่งผู้โดยสารไม่เป็นไปตามนโยบายการถ่ายโอนฯ ของภาครัฐ ”

จากผลการศึกษาของนิติ เพชรคูหา (พฤศจิกายน 2546) พบว่า ประเทศไทยมีสถานีส่งผู้โดยสารที่ดำเนินการโดยกรมการขนส่งทางบก จำนวน 61 แห่ง โดยแต่ละแห่งมีรายรับ-รายจ่าย จากการดำเนินงานแตกต่างกัน สรุปได้ว่า มีสถานีที่มีผลประกอบการมีกำไร 36 แห่ง และขาดทุน 25 แห่ง โดยสถานีส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญที่มีผลกำไร ทั้งนี้ในการถ่ายโอนภารกิจสถานีขนส่งในภาพรวม กรมการขนส่งทางบกได้จัดทำบัญชีรายชื่อสถานีขนส่งทั้งหมด 61 แห่ง พร้อมกำหนดหน่วยงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับโอน โดยจะโอนให้เทศบาลนคร 11 แห่ง เทศบาลเมือง 25 แห่ง และองค์กรบริหารส่วนจังหวัด 25 แห่ง

2.5 ปัญหาความไม่พร้อมของบุคลากรในการบริหารงานสถานีฯ

งานสถานีส่งผู้โดยสารซึ่งเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดระเบียบรถโดยสารเป็นงานที่ต้องใช้ความรู้ ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินการขนส่งทางบกและกฎหมายด้านการขนส่งทางบกโดยเฉพาะอย่างยิ่ง การบริหารงานด้านสถานีส่งผู้โดยสารซึ่งเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการที่เจ้าหน้าที่ของเทศบาลฯ ไม่ได้รับการถ่ายทอดความรู้ทางวิชาการในเรื่องดังกล่าวก่อนการถ่ายโอนจากกรมการขนส่งทางบก ทำให้ต้องอาศัยความรู้และประสบการณ์จากเจ้าหน้าที่เดิมของกรมการขนส่งทางบกที่เทศบาลฯ รับโอนมาพร้อมภารกิจารดำเนินงานสถานี เจ้าหน้าที่เทศบาลต้องมาเรียนรู้จากการปฏิบัติงานภายหลังการถ่ายโอน

ในส่วนของความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่สถานีขนส่งพบว่า พนักงานของเทศบาลฯ ประสงค์ที่จะกลับไปรับตำแหน่งงานเดิมก่อนรับโอนเพราะไม่ถนัดในภารกิจที่ต้องดูแลรับผิดชอบในขณะเดียวกัน ลูกจ้างเดิมของกรมการขนส่งทางบกที่เทศบาลฯ รับโอนมาก็ต้องการ จะกลับมากับสังกัดกรมการขนส่งทางบกเดิม เพราะได้รับเงินเดือน และค่าตอบแทนสูงกว่าประกอบกับการโอนย้ายเจ้าหน้าที่ภายในสังกัดเดียวกันจะสะดวกกว่า

2.6 ปัญหาการจัดบริการสาธารณะ

ผู้ศึกษาขอจำแนกการอธิบาย ดังนี้ คือ

การจัดบริการสาธารณะในเรื่องการถ่ายโอนสถานีส่งฯ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 78 (3) กำหนดว่า กระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและตัดสินใจในกิจการของท้องถิ่นได้เอง ส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ พัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ตลอดจนโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น

นอกจากนี้ ในด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ยังได้ระบุไว้ในมาตรา 87 (2) กำหนดว่า ส่งเสริมและสนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจทางการเมือง การวางแผนพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการจัดทำบริการสาธารณะ

(ประยูร กาญจนกุล 2547:108) การบริการสาธารณะ หมายถึง กิจกรรมที่อยู่ในความอำนาจหรืออยู่ในควบคุมของฝ่ายปกครองที่จัดทำขึ้น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อสนองความต้องการของส่วนรวมของประชาชน ตามหลักบริการสาธารณะ มีองค์ประกอบสำคัญอยู่ 2 ประการ คือ

1) *บริการสาธารณะส่วนใหญ่* คือจะเห็นได้ว่า รัฐเป็นผู้มีหน้าที่ในการจัดทำโดยใช้อำนาจในฝ่ายปกครองเป็นผู้จัดทำ แต่ในกิจกรรมหลายอย่าง รัฐไม่จำเป็นต้องจัดทำเองก็ได้ จึงได้เกิดการมอบหมายบริการสาธารณะบางประเภทให้เอกชนไปดำเนินการแทนรัฐ โดยรัฐเข้าไปควบคุมดูแลการจัดทำบริการสาธารณะโดยเอกชนนั้น เพื่อจุดประสงค์สำคัญ คือให้บริการสาธารณะที่เอกชนดำเนินการนั้นอยู่ในมาตรฐานเดียวกันที่รัฐเป็นผู้จัดทำ โดยได้รับประโยชน์ตอบแทนมากที่สุด และเสียค่าน้อยที่สุด

2) *บริการสาธารณะจะต้องมีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณะประโยชน์* รัฐไม่สามารถจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด หรือกลุ่มหนึ่งกลุ่มใดได้ รัฐจะต้องจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประชาชนทุกคนอย่างเสมอภาคเท่าเทียมกัน

นำมาสู่การพิจารณาการถ่ายโอนสถานียขนส่งผู้โดยสารที่ผ่านมา ว่ารัฐหมายถึงฝ่ายราชการตั้งแต่ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นไม่เคยลงทุนจัดบริการสาธารณะด้านการบริการขนส่งเพื่อบริการประชาชนเองเลย แต่มอบหมายภารกิจด้านการบริการขนส่งนี้ให้กับภาคเอกชนเป็นผู้ดำเนินการมาโดยตลอด

การเข้ามาบริหารกิจการด้านสถานียขนส่งผู้โดยสารฯ มีลักษณะเข้าข่ายเป็นการบริการสาธารณะด้วยเหตุผลเพียงประการเดียวคือ รัฐอันหมายถึง ฝ่ายปกครองหรือฝ่ายราชการ (Public Sector) คือ เทศบาลเมืองอำนาจเจริญเป็นผู้จัดทำบริการนั่นเอง คือสามารถนำงบประมาณมาลงทุน และทนต่อสภาวะการขาดทุนได้

แต่หากมองในแง่ของกิจการที่รัฐดำเนินการนั้นเป็นไปเพื่อตอบสนองประโยชน์สุขแก่สังคม ในลักษณะสาธารณะประโยชน์ (Public Interest) แล้วนั้น การดำเนินการด้านนี้ของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญก็ยังไม่เข้าข่ายเพื่อตอบสนองประโยชน์นั้นอย่างสมบูรณ์

โดยหากจะพิจารณาต่อไปในแง่หลักเกณฑ์ในการจัดทำบริการสาธารณะแล้วนั้น ที่กล่าวว่า

1) การบริการสาธารณะจะต้องปรับใช้ให้เหมาะสม

- 2) การบริการสาธารณะต้องมีการดำเนินการไปอย่างสม่ำเสมอและต่อเนื่อง
- 3) บริการสาธารณะจะต้องปรับให้เหมาะสมกับความต้องการของประชาชน

ตลอดเวลา

จะเห็นได้ว่า การดำเนินการของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญในกิจการด้านสถานียชนสงนั้นไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์การจ้ดบริการสาธารณะที่ควรจะเป็น จากการสัมภาษณ์นายกค้ชย ฐรบุญ เจ้าหนาที่ธุรการสถานียชนสงผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ ให้ความเห็นน่าสนใจว่า “..... เทศบาลอยาการบริหารจัดการด้านสถานียชนสง แต่ไม่มีอำนาจบริหารจัดการเรื่องรดโดยสาร คือมีแต่อำนาจเรื่องบริหารจัดการทั่วไปเกี่ยวกับด้านอาคาร สถานที่ และเรื่องการเงิน ซึ่งทำให้ขาดอำนาจการต่อรองกับผู้ประกอบการด้านการขนสง ตรงนี้อาจสะท้อนในเห็นว่ การจัดการบริการสาธารณะด้านการขนสงของเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการสาธารณะประโยชน์อย่างแท้จริง.....”

2.7 ปัญหาผลประโยชน์และกลุ่มผลประโยชน์กับการถ่ายโอนสถานียชนสงผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ

การประกอบการเดินรดโดยสารในเมืองอำนาจเจริญพบว่ามีกลุ่มบุคคลที่รวมตัวกันพัฒนาขึ้นมาเป็นกลุ่มผลประโยชน์และมีความสำคัญยิ่งต่อการจัดระบบการขนสงในเมืองอำนาจเจริญ นั่นคือ สหกรณ์เทพประสิทธิ์ จำกัด และบริษัท สหมิตรอุบล จำกัด

การรวมตัวกันขึ้นมาของผู้ประกอบการขนสงรดโดยสารในช่วงปี พ.ศ. 2536 ก็ด้วยเหตุผลคือ กฎหมายบังคับให้ผู้ประกอบการปฏิบัติไปตามแบบ จึงเป็นการรวมตัวแบบกลุ่มผู้ประกอบการอาชีพเดียวกัน เพื่อให้สามารถประกอบอาชีพต่อไปได้ตามกฎหมาย แต่การรวมกลุ่มแบบกลุ่มอาชีพนั้น มีลักษณะร่วมอย่างสำคัญ คือการมีผลประโยชน์อย่างเดียวกัน ซึ่งง่ายต่อการพัฒนาขึ้นไปเป็นกลุ่มผลประโยชน์ กรณีของสหกรณ์เทพประสิทธิ์ จำกัด อาจกล่าวได้ว่า กำ้ังระหว่างการเป็นกลุ่มที่จัดตั้งขึ้นเอง (Self-Organized Group) และการเป็นกลุ่มที่ถูกเคลื่อนไหวให้จัดตั้ง (Mobilized Group) ส่วนบริษัท สหมิตรอุบล จำกัด เป็นกลุ่มที่ถูกเคลื่อนไหวให้จัดตั้งเนื่องจากกรรมการผู้จัดการเป็นหนึ่งในคณะเทศมนตรีเมืองอำนาจเจริญ

ดังนั้น สหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรด จำกัด และบริษัท สหมิตรอุบล จำกัด จากการรวมกลุ่มกันตามกฎหมายกำหนดแล้ว จึงพัฒนาขึ้นมาเป็นกลุ่มผลประโยชน์ซึ่งก็สอดคล้องกับนิยามที่ Almond และ Powell กล่าวไว้คือ “กลุ่มของคนซึ่งเชื่อมโยงเกี่ยวพันกันด้วย ความมุ่งหมายหรือผลประโยชน์เฉพาะร่วมกัน โดยโครงสร้างของกลุ่มผลประโยชน์บางครั้งอาจมีลักษณะเป็นองค์กรที่ชัดเจน มีการดำเนินกิจกรรมอย่างต่อเนื่องโดยสมาชิกทุกคนในกลุ่ม หรืออาจเป็น

เพียงองค์กรที่มีการดำเนินกิจกรรมตามโอกาสไม่ต่อเนื่องสม่ำเสมอ (Intermittence) ขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ของสมาชิกแต่ละคนในกลุ่ม (Gabriel A. Almond and Group 1966:75)

แต่หากพิจารณาการจัดประเภทของสหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรถ จำกัด ประเภทของ Almond และ Powell ที่แบ่งออกเป็น 4 ประเภทแล้ว จะพบว่าไม่สามารถจัดประเภทได้ตามที่ Almond และ Powell แบ่งไว้คือ แม้สหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรถ จะมีลักษณะเป็นองค์กรที่ชัดเจน คือ มีการรวมตัวกันเป็นลักษณะ “Associational Interest Group” แต่มีการดำเนินการเรียกร้องผลประโยชน์ที่มีลักษณะไม่เป็นทางการ ไม่มีขั้นตอน ไม่มีแบบแผนแบบ “Non Associational Interest Group”

การก่อให้เกิดขึ้นของกลุ่มผลประโยชน์ ผู้ประกอบการขนส่งให้จังหวัดอำนาจเจริญ แม้จุดกำเนิดของกลุ่มจะเกิดจากพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 จึงเป็นภาพของกลุ่มผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นมาก่อนข้างเร็ว พบว่า สังคมในจังหวัดอำนาจเจริญในระยะแรกนั้นอาศัยความยึดโยงกันในความสัมพันธ์ส่วนตัว (Personal Relationship) ในขั้นแรก (เพราะก่อน พ.ร.บ.การขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ผู้ประกอบการขณะนั้น ออกมาวิ่งให้บริการได้โดยอาศัยระบบญาติมิตรเพื่อนพ้องชักชวนกันรวมตัวกันแล้ว ประสานไปยังตำรวจ ซึ่งขณะนั้นเป็นผู้รับผิดชอบดูแล) แล้วจึงขยายผลไปยังปัจจัยอื่น ๆ คือ การมีผลประโยชน์ร่วมกันและการมีความคิดหรืออุดมการณ์ร่วมกัน

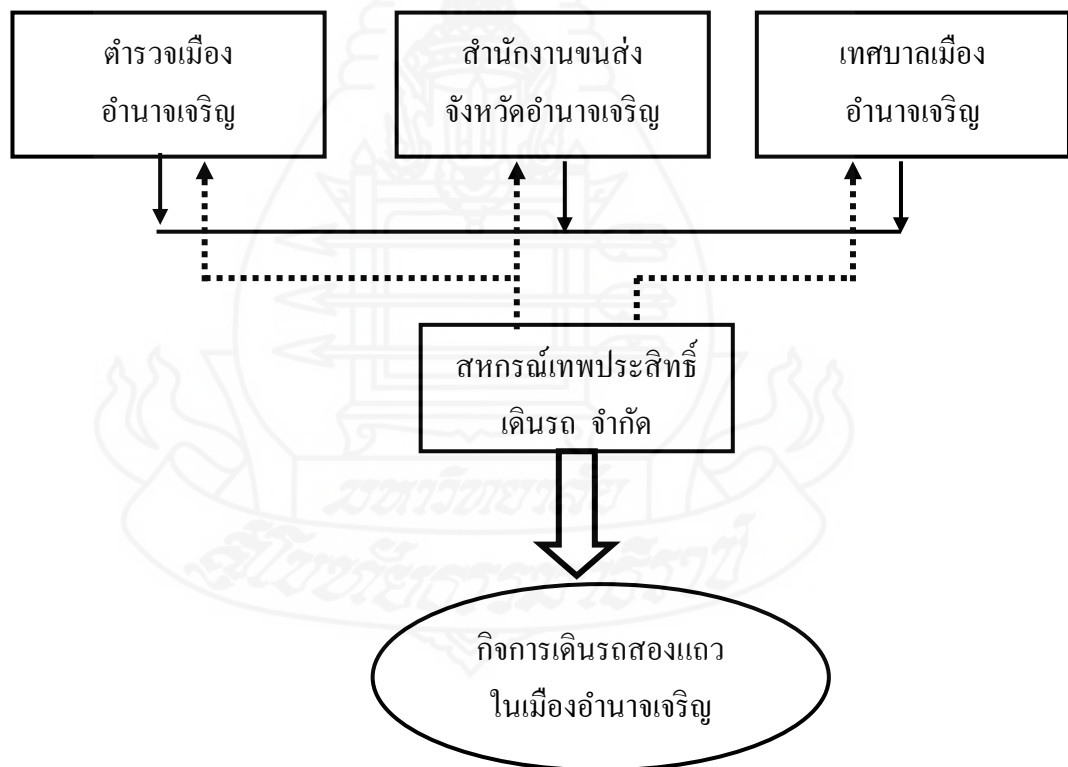
ลักษณะของกลุ่มผลประโยชน์ของสหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรถ จำกัด ตั้งแต่แรกจนถึงปัจจุบัน มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อรักษาผลประโยชน์ของสมาชิกผู้ประกอบการรายย่อยในกลุ่มเท่านั้น ไม่มีการแผ่ขยาย ขอบความร่วมมือไปสู่ผู้ประกอบการเดินรถรายอื่น แต่กลับมีความขัดแย้งกับผู้ประกอบการด้านการขนส่งรายอื่น ๆ บ้าง

จากการศึกษาข้อมูลเอกสารต่าง ๆ รวมทั้งการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้ทราบว่า สหกรณ์ในฐานะผู้ประกอบการด้านขนส่งสาธารณะในเมืองอำนาจเจริญรายหลัก มีความสัมพันธ์ในลักษณะการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ต่างตอบแทนกับหน่วยงานต่าง ๆ เช่น สำนักงานขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญ สำนักงานเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ สถานีตำรวจฯ ดังแสดงในภาพที่ 4.2

หน่วยงานราชการทั้ง 3 ส่วนคือ 1. สำนักงานขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญในฐานะผู้กำกับ ดูแลการอนุญาตผู้ประกอบการขนส่ง การกำหนดเส้นทางเดินรถในจังหวัด และการจัดเก็บภาษีล้อเลื่อนต่าง ๆ 2. ตำรวจในฐานะผู้กำกับดูแล เช่น การจราจร และการปฏิบัติตามกฎหมายจราจร และ 3. เทศบาลเมืองอำนาจเจริญในฐานะเจ้าของพื้นที่ในเขตเทศบาล

หน่วยงานทั้งสามส่วน มีหน้าที่โดยตรงในการกำกับ ดูแลการดำเนินการด้านบริการขนส่งสาธารณะของสหกรณ์เทพประสิทธิ์เดินรถ จำกัด ในเขตเมืองอำนาจเจริญให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมาย

การบริการขนส่งสาธารณะของรถโดยสารประจำทางของสหกรณ์เทพประสิทธิ์ เดินรด จำกัด เริ่มประสบกับปัญหาเรื้อรังในหลายด้านทั้งจากการบริหารจัดการองค์กร ที่มีสมาชิกหลายระดับโดยเฉพาะระดับชาวบ้านที่เป็นสมาชิก และกรรมการผู้บริหารงาน โดยสมาชิกที่มีฐานะด้านการเงินดี ก็จะซื้อรถโดยสารเข้ามาร่วมวิ่งในเส้นทางที่ได้รับอนุญาตกับสหกรณ์ โดยเฉพาะรถหมวด 4 ที่บริการประชาชนจากหมู่บ้านเข้าตัวเมือง และเสียค่าบริการสัมปทานเส้นทางเป็นรายเดือน ทำให้สภาพรถโดยสารที่ใช้บริการประชาชนอยู่ ขาดการพัฒนาปรับปรุงคุณภาพ ส่งผลต่อการพัฒนาคุณภาพด้านการบริการ ทำให้ประชาชนเสื่อมความนิยม เนื่องจากสภาพเก่าและล่าช้า อีกประการหนึ่งคือ การเป็นกลุ่มผลประโยชน์ที่มีความเข้มแข็งในการรักษาผลประโยชน์ของกลุ่มอย่างยิ่งยวด ทั้งด้านจุดจอดรถ การนำรถเข้าใช้สถานีขนส่งผู้โดยสารที่ส่งผลต่อการพัฒนาระบบขนส่งโดยภาพรวมของเมืองอำนาจเจริญ โดยเฉพาะการเป็นกลุ่มผลประโยชน์ขนาดใหญ่ ที่มีรูปแบบอย่างชัดเจน แต่มีการเรียกร้องผลประโยชน์ในลักษณะไม่เป็นทางการ ไม่มีแบบแผนขั้นตอนที่ชัดเจน



_____ การบังคับใช้กฎหมาย _____ ผลประโยชน์ต่างตอบแทน
_____ ผลประโยชน์ฝ่ายเดียว

ภาพที่ 4.2 แสดงความสัมพันธ์ของสหกรณ์เทพประสิทธิ์เด็นรด จำกัด และหน่วยงานราชการ
ทั้งด้านการบังคับใช้กฎหมายและผลประโยชน์

3. ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ

จากการศึกษาพบว่า ในเรื่องการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ ให้แก่เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ พบความซ้ำซ้อนในเรื่องการบริหารจัดการ โดยเฉพาะการจัดการด้านประกอบการขนส่งที่จัดว่าเป็นการบริการสาธารณะขนาดใหญ่ โดยทั่วไปแล้วการพิจารณาว่าผู้ใดมีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะ จะแบ่งออกเป็น 3 ลักษณะ คือ 1) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยรัฐ (รัฐบาลกลาง) 2) บริการสาธารณะที่จัดทำโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ 3. บริการสาธารณะที่รัฐร่วมจัดทำกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสาร ผ่านมา มีหน่วยงานและองค์กรที่มีอำนาจตามกฎหมายที่สามารถเข้ามาดำเนินการได้ประกอบด้วย

ส่วนกลาง

- รัฐบาลกลาง ผ่านนโยบายของฝ่ายการเมือง
- กระทรวงคมนาคม ผ่านนโยบายของข้าราชการ
- กรมการขนส่งทางบก

ส่วนภูมิภาค

- ส่วนราชการระดับจังหวัด โดยเฉพาะจังหวัดที่มีผู้ว่าราชการแบบบูรณาการ
- สำนักงานขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญ

ส่วนท้องถิ่น

- องค์การบริหารส่วนจังหวัดอำนาจเจริญ
- เทศบาลเมืองอำนาจเจริญ

ดังนั้นในเรื่องการถ่ายโอนสถานีขนส่งผู้โดยสาร หน่วยงานหรือองค์กรใด ควรเป็นผู้รับผิดชอบ เพราะแต่ละส่วนล้วนมีบทบัญญัติของกฎหมาย รองรับทั้งสิ้น ส่วนเมื่อดำเนินการแล้ว จะมอบหมายหรือถ่ายโอนให้หน่วยงานใดมารับผิดชอบหรือดูแลต่อไปย่อมทำได้ โดยพิจารณาตามหลักความสามารถและหลักประสิทธิภาพ

3.1 การขาดเจ้าภาพในการพัฒนาสถานีขนส่งผู้โดยสารจังหวัดอำนาจเจริญ

ปัญหาสำคัญประการหนึ่งของการพัฒนาการขนส่งสาธารณะ คือการขาด “เจ้าภาพ หรือผู้นำ” แม้จะมีความพยายามของหลายฝ่ายทั้งภาครัฐระดับชาติระดับท้องถิ่น และทั้งเอกชนที่จะเข้ามาพัฒนาปรับปรุงการบริหารจัดการสถานีขนส่งผู้โดยสาร จากการสัมภาษณ์นายศักดิ์ชัย ตั้งตระกูลวงษ์ นายกเทศมนตรีเมืองอำนาจเจริญ กล่าวว่า.....” ปัญหาอันเกิดขึ้นกับการจัดระบบสถานีขนส่งจังหวัดอำนาจเจริญ เป็นผลมาจากการที่ประเทศไทยมีระบอบการปกครองและการบริหารแผ่นดิน

แบบรวมศูนย์อำนาจไว้ที่ส่วนกลางอย่างมากเกินไป (over centralization) มาโดยตลอด และการรวมศูนย์ยังเป็นลักษณะแบบแยกส่วน (fragmented centralization) ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าในการตั้งการและพัฒนา.....”

ธนสวรรค์ เจริญเมือง (2540: 43) ระบบการรวมศูนย์แบบแยกส่วนของไทย ได้เปิดโอกาสให้หน่วยงานราชการส่วนกลางขยายเข้าไปในเขตการบริหารส่วนภูมิภาคเป็นจำนวนถึง 100 กว่าหน่วยงาน และภายใต้ระบบการรวมศูนย์ที่แต่ละกระทรวงมีอำนาจเป็นของตนเอง หน่วยงานราชการในต่างจังหวัดจึงดำเนินไปอย่างไม่มีเอกภาพ ขาดเป้าหมายที่ชัดเจน ท่ามกลางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ขาดอำนาจและงบประมาณ แต่มีหน้าที่มากมาย ยิ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อ่อนแออยู่แล้วมีโอกาสพัฒนาอย่างจำกัด

3.2 การบริหารงานอย่างโปร่งใส (<http://www.kpi.ac.th> (เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2551))

ปัญหาการขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนคือปัญหาการนำผลประโยชน์ส่วนตนขณะที่ตัวเองดำรงตำแหน่งอยู่มาใช้ขัดแย้งกับผลประโยชน์ส่วนรวมโดยเห็นแก่ผลประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าและไม่คำนึงถึงส่วนรวมเป็นหลัก ผู้ศึกษาเห็นด้วยกับข้อเสนอแนะของธนาคารโลกที่ว่า การบริหารประเทศอย่างโปร่งใส (Transparent) และมีธรรมาภิบาล หรือ การบริหารจัดการที่ดี (Good Government) มีส่วนช่วยลดปัญหาการเห็นแก่ประโยชน์ส่วนตัว เป็นเรื่องที่จะช่วยให้การพัฒนาในด้านต่าง ๆ เช่นการพัฒนางานสถานีนขนส่งผู้โดยสารเป็นไปได้อย่างรวดเร็ว และการที่จะแก้ปัญหาได้ก็ต้องมีหลักการดังต่อไปนี้

1. มีการเปิดเผยทรัพย์สินของผู้สมัครดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ
2. มีการออกกฎหมายป้องกันเรื่องผลประโยชน์ทับซ้อน
3. เปิดเผยแพร่รายชื่อบริษัทที่มีการคอร์รัปชัน
4. ออกกฎหมายเรื่องข้อมูลข่าวสารให้มีผลบังคับใช้อย่างจริงจัง
5. ให้สื่อมวลชนและอินเทอร์เน็ตมีเสรีภาพ
6. ด้านการเงินการคลังส่วนกลางและท้องถิ่นต้องเปิดเผย
7. การเปิดประมูลรับเหมาของทางราชการต้องเปิดเผย
8. มีการสำรวจข้อมูลทัศนคติของประชาชนต่อการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐ
9. ส่งเสริมโครงการเพิ่มความโปร่งใสในระบบบริหารจัดการระดับเมือง จังหวัด

ต่าง ๆ รวมทั้งเปิดเผยงบประมาณต่าง ๆ และจัดประชุมสาธารณะให้ประชาชนมีส่วนร่วม

จากการสัมภาษณ์นายคุณาสิน อุ่นจันท์ หัวหน้างานนิติกร สำนักงานเทศบาลเมืองอำนาจเจริญ กล่าวว่า “การขัดกันของผลประโยชน์ส่วนตนและส่วนรวม และการทุจริตคอร์รัปชันเป็นอาการภายนอกของปัญหามากกว่าเป็นตัวปัญหา ปัญหาที่แท้จริง น่าจะเป็นการที่ระบบการเลือกตั้งทำให้

นักการเมืองต้องใช้เงินจำนวนมาก การมีระบบกฎหมายที่ไม่ชัดเจน ซับซ้อน เปลี่ยนแปลงบ่อย ประชาชนเข้าใจหรือเข้าถึงได้ยาก มีกลไกบังคับใช้กฎหมายที่อ่อนแอ การมีหน่วยงานรัฐบาลที่ขาดประสิทธิภาพในการตรวจสอบ และถ่วงดุลอำนาจ เจ้าหน้าที่รัฐได้เงินเดือนน้อย การทุจริตคอร์รัปชัน จึงเป็นปัญหาด้านโครงสร้าง ไม่ใช่แค่ปัญหาของคนเลว คนมีกิเลส

