

## บทที่ 5

### สรุปและข้อเสนอนะ

ค่าการศึกษาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในบทต่าง ๆ ที่ผ่านมาแล้วอาจสรุปประเด็นสำคัญ และเชื่อมโยงความต่อเนื่องของบทต่าง ๆ ได้ 3 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นแรก : อิทธิพลทางการเมืองต่อการบริหาร

สภาพแวดล้อมขององค์การฯ หรือปัจจัยภายนอกมีอิทธิพลต่อการบริหารและการดำเนินงานขององค์การฯ อยู่หลายประการ เริ่มตั้งแต่ปัญหาการรวมเอาบริษัทเดินรถของเอกชนเข้ามาเป็น องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ทำให้องค์การฯ ต้องรับเอาหนี้สินในทันทีที่ก่อตั้งถึง 40.80 ล้านบาท และต้องกู้เงินจากธนาคาร จำนวน 1,144.43 ล้านบาท มาเพื่อดำเนินการในระยะแรก ซึ่งก็หมายถึง การที่องค์การฯ จะแบกรับภาระจากดอกเบี้ยตามมาเป็นจำนวนมาก นอกจากนั้นองค์การฯ ยังต้องรับภาระด้านบุคคลากร และรถยนต์โดยสาร จากผู้ประกอบการเดิมโดยไม่ล่ามอดคัดเลือก หรือกลั่นกรองตัวเอง ซึ่งบุคคลากรและรถยนต์โดยสารที่ได้รับโอนมาเหล่านี้ บางส่วนได้ก่อปัญหาให้กับองค์การฯ เป็นอย่างมาก เช่น บุคคลากรมีขีดความสามารถจำกัด มีพื้นความรู้ต่ำ คู่กันเคยกับระบบการทำงานแบบเก่า ๆ รวมทั้งรถยนต์ที่ได้รับโอนมา เสื่อมสภาพ และสร้างภาระด้านการซ่อมบำรุงอย่างสูง ปัญหาจากการรวมบริษัทผู้ประกอบการ เดิมนี้ ในด้านหนึ่งอาจพิจารณาว่าเป็นความจำเป็นที่รัฐบาลจะต้องรวมบริษัทเดินรถเอกชนมาจัดตั้ง เป็นบริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด และองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตามลำดับ เนื่องจากความจำเป็นด้านบริการสาธารณะ หรือความจำเป็นด้านการรักษา เพดานค่าโดยสาร ฯลฯ แต่ในอีกด้านหนึ่งอาจพิจารณาได้เช่นกันว่า เจื่อนโยต่าง ๆ ที่รัฐบาลสร้างไว้ไม่ว่า เป็นด้านบุคคลากร ทรัพย์สิน หรือสัญญาข้อผูกพันต่าง ๆ เป็นการตัดสินใจที่ไม่รอบคอบ ไม่หยั่งรู้ถึงปัญหาที่จะตามมา หรืออาจหยั่งรู้ถึงปัญหาแต่กระทำไปเพื่อวัตถุประสงค์ทางการเมือง ดังนั้นการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จึงเป็นลักษณะการก่อตัวที่ "ไม่พร้อม" มาแต่แรก เป็นการละสมปัญหาหรือสร้าง "ระเบิดเวลา" ให้กับองค์การฯ และรัฐบาลในที่สุด

อิทธิพลทางการเมืองที่เด่นชัดได้แก่ การแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้บริหารระดับสูง จากกลุ่มที่มีความผูกพันทางการเมืองอย่างใกล้ชิดกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม ซึ่งแม้มีการเปลี่ยนตัวรัฐมนตรีหรือผู้อำนวยการแล้ว ก็ไม่ได้ลาออกตามไปด้วย ทำให้มีการแบ่ง เป็นกลุ่มอิทธิพลต่าง ๆ เมื่อกลุ่มหนึ่งได้เข้ามาเป็นผู้บริหารขององค์การฯ ด้วยแรงสนับสนุนจากอำนาจทางการเมือง

เมือง ก็ใช้ระบบอุปถัมภ์ในการแต่งตั้งโยกย้ายเลื่อนตำแหน่ง หรือลงโทษพฤติกรรมของพนักงานดังกล่าว เพื่อผลประโยชน์ด้านต่าง ๆ ของกลุ่ม ในขณะที่อีกกลุ่มหนึ่ง เป็นฝ่ายตรงข้ามทางการเมืองเผด็จการ กลุ่มแรกทุกวิถีทางและต้องการเห็นความหายนะขององค์กรฯ หรือในบางครั้งก็มีการแลกเปลี่ยนหรือประสานผลประโยชน์ระหว่างกลุ่ม ซึ่งจากพฤติกรรมที่แสดงออกมานี้เป็นผลเสียต่อองค์กรฯ เป็นอย่างมาก เพราะไม่มีผู้บริหารระดับสูงที่มุ่งแก้ไขปัญหาขององค์กรฯ อย่างจริงจังและจริงจัง

อิทธิพลทางการเมืองที่น่าสลดใจ เป็นพิเศษอีกประการหนึ่งได้แก่ ความกดดันทางการเมืองที่ทำให้องค์กรฯ ไม่สามารถปรับอัตราค่าบริการได้ตามค่าใช้จ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นได้ตามความต้องการ ดังจะเห็นได้จากองค์กรฯ ได้มีความพยายามในการขอปรับค่าโดยสารมาหลายครั้งแล้วแต่ก็ไม่สามารถทำได้ การที่องค์กรฯ ถูกบังคับให้เก็บค่าโดยสารในอัตราที่ต่ำตามนโยบายของรัฐบาล ก็เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ผลการขาดทุนขององค์กรฯ เพิ่มมากขึ้น และเพื่อที่จะแก้ไขปัญหาค่าขาดทุนขององค์กรฯ ทางรัฐบาลจึงอนุมัติให้มีการปรับอัตราค่าโดยสารเพิ่มขึ้นจากระยะทาง 10 กิโลเมตรแรก 1.50 บาท เป็น 2.00 บาท เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2525 ผลของการปรับค่าโดยสารดังกล่าวทำให้เกิดการประท้วงจากนักศึกษาประชาชนทั่วไป และได้มีนักศึกษาบางคนอดอาหารประท้วงด้วย ทั้งนี้เพื่อเรียกร้องให้รัฐบาลลดค่าโดยสารลงมาให้อยู่ในอัตราเดิม ดังนั้นเมื่อองค์กรฯ เก็บค่าโดยสารในอัตรา 2.00 บาทต่อ 10 กิโลเมตรแรกอยู่ได้เพียง 19 วัน รัฐบาลก็ได้สั่งให้ลดลงมาเหลือ 1.50 บาทตามเดิม จากจุดนี้แสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าการดำเนินงานขององค์กรฯ เกี่ยวข้องพัวพัน และอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมืองอย่างมาก รัฐบาลเองก็มีนโยบายที่ไม่แน่นอนต่อองค์กรฯ และไม่กล้าตัดสินใจในเรื่องนี้ว่าจะกำหนดนโยบายราคาอย่างไรคือจะให้ผู้ใช้บริการเท่านั้นเสียค่าใช้จ่ายให้คุ้มกับต้นทุนทั้งในการดำเนินงานและบริหาร หรือจะให้เป็นการสาธารณูปโภคที่รัฐจำเป็นต้องให้บริการในราคาถูก ซึ่งหมายถึงรัฐต้องให้เงินอุดหนุนตามสมควรแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้เพราะการปรับค่าโดยสารประจำทางขององค์กรฯ นี้มีผลกระทบต่อประชาชนส่วนใหญ่ในกรุงเทพมหานครในลักษณะที่เห็นได้ชัดเพราะประชาชนต้องใช้บริการรถโดยสารประจำทางทุกวัน เมื่อมีการขึ้นค่าโดยสาร ผู้ใช้บริการซึ่งส่วนใหญ่มีฐานะยากจนหรือฐานะปานกลาง ก็ต้องจ่ายเงินเพิ่มในแต่ละวันต่างจากการขึ้นราคาค่าน้ำประปาหรือไฟฟ้าที่เก็บเป็นรายเดือน โดยเหตุที่บริการรถโดยสารประจำทางเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินชีวิตของประชาชนที่อยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง ซึ่งเป็นฐานอำนาจทางการเมืองที่มีอิทธิพลต่อรัฐบาลอย่างมาก เนื่องจากประชาชนในกรุงเทพมหานครอยู่ใกล้ชิดข้อมูลข่าวสารมีส่วนร่วมทางการเมือง และมีนิสิตนักศึกษาทั้งสองมวลชนต่าง ๆ เป็นกลุ่มอิทธิพล

สนับสนุน การกำหนดนโยบายของรัฐบาลต่อองค์การฯ ซึ่งต้องฟังความคิดเห็นของประชาชนใน กรุงเทพมหานครอย่างมาก และไม่ว่ารัฐบาลได้ก็ตามจะต้องเรียกร้องความนิยมจากประชาชนให้สนับสนุนรัฐบาลให้มีเสถียรภาพดำเนินการบริหารประเทศต่อไป การตั้งคะแนนนิยมจากประชาชนที่ใช้ได้ผลวิธีหนึ่งก็คือการให้บริการประชาชนโดยผ่านทางรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคต่าง ๆ โดยเฉพาะในกรณีขององค์การฯ ถึงกับมีนักการเมืองของพรรคหนึ่งประกาศในการหาเสียงว่า ถ้าตนได้เป็นรัฐบาลจะไม่ยอมให้มีการขึ้นราคาค่าโดยสารรถประจำทางอย่างเด็ดขาด นอกจากการไม่ขึ้นราคาค่าโดยสารรถประจำทางจะเป็นการตั้งคะแนนนิยมจากประชาชนในกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงได้แล้ว รัฐบาลเองก็เกรงกลัวอำนาจของฝ่ายนักศึกษาประชาชนผู้ใช้แรงงานเมื่อเกิดการรวมตัวกันขึ้น เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา การเคลื่อนไหวของนักเรียน นิสิต นักศึกษา ประชาชน เป็นชนวนซึ่งถูกนำมาเป็นข้ออ้างในการล้มล้างรัฐบาลได้

อิทธิพลทางการเมืองต่อการบริหารที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือการที่องค์การฯ ซึ่งก็เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่ต้องบริหารงานภายใต้กฎหมายแรงงาน ซึ่งโดยแท้จริงวัตถุประสงค์ของกฎหมายแรงงานนั้นมุ่งที่จะให้ความคุ้มครองและให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างจากนายจ้างเอกชนซึ่งดำเนินกิจการโดยมุ่งหวังที่จะหาประโยชน์และผลกำไร เข้าบริษัทและผู้ถือหุ้นให้มากที่สุด แต่รัฐวิสาหกิจนั้นเนื่องจากรัฐบาลเป็นเจ้าของ และโดยหน้าที่ของรัฐบาลก็ย่อมต้องคำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนถึงพนักงานในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อยู่แล้ว ดังนั้นบทบัญญัติของกฎหมายซึ่งมุ่งเน้นหนักทางภาคเอกชนจึงไม่เหมาะสมกับรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขององค์การฯ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีพนักงานอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นกิจการประเภทสาธารณูปโภค การที่ต้องบริหารงานภายใต้กฎหมายแรงงาน และอิทธิพลของขบวนการสหภาพแรงงานที่มีอยู่ถึง 14 แห่ง ทำให้้องค์การฯ ต้องประสบปัญหายุ่งยากในการดำเนินงานและเป็นอุปสรรคต่อการบริหารค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนเป็นอย่างมาก<sup>1</sup> แม้รัฐบาลจะตระหนักว่าบทบัญญัติของกฎหมายดังกล่าวนี้ไม่เหมาะสมที่จะนำมาใช้ในรัฐวิสาหกิจ แต่รัฐบาลก็ไม่กล้าตัดสินใจแก้ไขปัญหานี้ เพราะรัฐบาลเองก็เกรงกลัวอำนาจฝ่ายผู้

<sup>1</sup>โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หน้า 92-93.



ใช้แรงงานในรัฐวิสาหกิจเมื่อรวมตัวกันขึ้นตั้งที่กรมแรงงาน ได้แสดงความเห็นในฐานะผู้แทนของกระทรวงมหาดไทยว่า พนักงานลูกจ้างรัฐวิสาหกิจในปัจจุันมีอยู่ประมาณ 100,000 คนในจำนวนเหล่านี้มีอยู่เป็นจำนวนไม่น้อยที่มีการศึกษาดี และขณะนี้มีพนักงานในรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ด้รวมตัวกันได้ หากมีการเปลี่ยนแปลงแก้ไขกฎหมายแรงงานเกรงว่าจะมีการเคลื่อนไหว<sup>1</sup> เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา การเคลื่อนไหวทางด้านแรงงานก็เป็นขบวนการที่เข้ามา เป็นข้ออ้างในการล้มล้างรัฐบาลได้มาแล้ว

นอกจากนี้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ยังมีสภาพแวดล้อมในการบริหารที่มีลักษณะของระบบราชการ หรือเป็นรัฐวิสาหกิจที่ใช้ระบบราชการในการบริหารอย่างสูง ซึ่งทั้งนี้ก็เป็นผลพวงมาจากการที่องค์การฯ อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง และได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการฯ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นข้าราชการทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือน ซึ่งมักจะนำที่คั่นคดีของข้าราชการมาใช้ในการบริหารงานองค์การฯ ซึ่งมีลักษณะกึ่งธุรกิจ ทั้งที่สาเหตุสำคัญส่วนหนึ่งที่ทำให้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแทนที่จะเป็นส่วนราชการก็เพราะต้องการหลีกเลี่ยงระบบราชการ การปฏิบัติจริง ๆ สิ่งส่วนทางกับวัตถุประสงค์ องค์การที่มีรูปแบบราชการในการประกอบธุรกิจโดยทั่วไปมักจะปรากฏว่าเป็นองค์การที่มีความยืดหยุ่นต่ำ มีลักษณะพิธีการมาก (red tape) เชื่องช้าต่อการแก้ปัญหา มีสายการบังคับบัญชาที่ยาว การเสนองานและขั้นตอนการพิจารณาตามสายงานยุ่งยาก ซึ่งเหล่านี้เป็นสิ่งที่ผู้ดำเนินธุรกิจภาคเอกชนหลีกเลี่ยง และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้้องค์การฯ ประสบความล้มเหลว ในการบริหาร นอกจากนั้นยังเป็นสิ่งสะท้อนความต้อยเชิงธุรกิจของ้องค์การฯ หรือสะท้อนประสิทธิภาพและความของผู้บริหาร การเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีลักษณะราชการของ้องค์การฯ อาจเห็นได้จากระเบียบ ศาสน์ที่ซับซ้อนไม่ยืดหยุ่น ระบบการทำงาน การเสนองาน การรายงาน มีชั้นการบังคับบัญชาที่ยาว รวมไปถึงแนวการทำงานของผู้บริหารแต่ละยุคสมัย มีลักษณะยึดระบบราชการอย่างสูง การที่้องค์การฯ เป็นที่พึ่ง เล็งจากส่วนต่าง ๆ ของรัฐ ยิ่งทำให้การบริหารงานเป็นระบบราชการมากยิ่งขึ้นและสิ่งเหล่านี้ส่งผลเสียต่อการบริหารโดยสับไวหรือความคล่องตัวอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

ดังนั้น จึงสามารถสรุปได้ว่าอิทธิพลทางการเมืองต่อการสถาปนาและการดำเนินงานของ้องค์การฯ มีผลอย่างมากต่อการขาดทุนของ้องค์การฯ เพราะ้องค์การฯ มุ่งวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากกว่าทางธุรกิจ

<sup>1</sup> จำเริญ ลวบุตรกุล, ฝ่ารัฐวิสาหกิจ, หน้า 210.

ประเด็นที่ส่ง : สำเหตุที่หาให้องค์การฯ ประสพการขาดทุนในการดำเนินงาน

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพประสบภาวะขาดทุนมาโดยตลอด จากการศึกษาพบว่า สำเหตุที่หาให้องค์การฯ ประสพการขาดทุนในการดำเนินงาน ประกอบด้วยสำเหตุใหญ่ ๆ 5 ประการคือ ความไม่พร้อมของการก่อตั้งองค์การฯ การบริหารงานอยู่ภายใต้อิทธิพลการเมือง อัตราค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุน การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารและค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนอยู่ในอัตราสูง สำเหตุสำคัญทั้ง 5 ประการนี้เป็นปัญหาที่ได้รับการสะสมมานานนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์การฯ สิ้นถึงการดำเนินงานในปัจจุบัน ทุกสภาพปัญหามีความเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน แต่ประเด็นที่น่าสนใจเป็นพิเศษน่าจะได้แก่การขาดความตระหนักในรายได้และรายจ่าย (cost consciousness) โดยการหาทางเพิ่มรายได้ และลดค่าใช้จ่ายด้านต่าง ๆ ซึ่งพิจารณาได้ดังนี้

1. การเก็บค่าโดยสารของพนักงานในปัจจุบันและอดีตที่ผ่านมามีการรวบไหล ส่วนหนึ่งเกิดจากการทุจริต เช่น การทำตัวโดยสารปลอม การเอาตัวเก่ามาใช้ การยกยอกค่าโดยสารโดยไม่จ่ายตัว และอีกส่วนหนึ่งเกิดจากความไม่กระตือรือร้นในการทำงาน เช่น การหลบเลี่ยงที่จะรับผู้โดยสาร การไม่สนใจเก็บค่าโดยสารอย่างรัดกุมของพนักงาน เป็นต้น ความเสียหายขององค์การฯ ส่วนนี้ไม่อาจประเมินได้จนกว่าจะมีการพบการทุจริตหรือข้อบกพร่องขึ้น จากการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ พบว่าการเก็บค่าโดยสาร โดยเฉลี่ยมีการรวบไหลหรือเก็บได้ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยถึงเดือนละ 31 ล้านบาท<sup>1</sup> หรือตกปีละประมาณ 372 ล้านบาท ซึ่งหมายความว่าเงินจำนวนดังกล่าว องค์การฯ อาจสูญเสียไปเพราะความบกพร่องในการบริหารงานและควบคุมการทำงานของบุคคลากร

ในขณะเดียวกัน อัตราค่าโดยสารรถประจำทางก็เป็นปัญหาที่น่าวิเคราะห์ว่ามีความเหมาะสมแล้วหรือไม่ ซึ่งองค์การฯ มักกล่าวอยู่เสมอว่าการขาดทุนขององค์การฯ ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการเก็บค่าโดยสารที่้องค์การฯ อ้างว่าต่ำกว่าต้นทุน และหากเทียบกับประเทศอื่น ๆ อัตราค่าโดยสารของไทยในปัจจุบันนับว่าต่ำมาก แต่หากพิจารณาในอีกมุมหนึ่งคือจาก

<sup>1</sup>โปรดดูรายละเอียดในบทที่ 3 หน้า 65 ประกอบ

การดำเนินการของเอกชน ในกรณีร่วมบริการในอัตราค่าโดยสาร เท่ากันและสภาพเงื่อนไขใกล้เคียงกันต้องมีการลงทุนในแต่ละด้านเหมือน ๆ กันกลับปรากฏว่าเอกชนสามารถทำได้โดยมีกำไร ซึ่งเป็นสิ่งที่ประชาชนทั่วไปสงสัยว่า เหตุใดผู้ประกอบการเอกชนจึงสามารถทำได้

ดังนั้น หากองค์กรฯ ยังไม่สามารถตัดต้นทุนการดำเนินงานจากจุดรั่วไหลต่าง ๆ และกระชับการบริหารงานให้รัดกุมหรือได้ประสิทธิภาพสูงสุดแล้ว องค์กรฯ ก็จะไม่มีความชอบธรรมหรือเหตุผลสมควรที่จะขอขึ้นค่าโดยสาร เพราะโดยข้อเท็จจริงแล้วค่าใช้จ่ายขององค์กรฯ จำนวนมากที่สูงกว่าความเป็นจริง และเกิดขึ้นเพราะความประมาทบกพร่องขององค์กรฯ เอง เช่น ค่าเช่าอู่ ค่าเช่าซ่อม ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนที่สูงเกินไป หรือการรั่วไหลต่าง ๆ เป็นต้น ค่าโดยสารแม้เป็นตัวแปรสำคัญประการหนึ่งของการขาดทุนในองค์กรฯ แต่การไม่ขึ้นค่าโดยสาร และให้้องค์กรฯ ปรับตัวเพื่อความอยู่รอดด้วยการหาจุดบกพร่อง ซึ่งเป็นสิ่งที่น่ากระทำการยอมให้ขึ้นค่าโดยสารได้ โดยไม่มีเงื่อนไขหรือการแก้ไขปรับปรุงใด ๆ ในองค์กรฯ เลย

2. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพอยู่ในอัตราที่สูงมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าเช่าซ่อม และดอกเบี้ย ปรากฏว่ารายจ่ายบางอย่าง เช่น ค่าเช่าอู่ และค่าจอดรถขององค์กรฯ สูงถึงเดือนละ 4.2 ล้านบาท หรือ 50.45 ล้านบาทต่อปี ซึ่งส่งผลให้ต้นทุนการดำเนินการเมื่อคิดเทียบเป็นค่าโดยสาร สูงถึงกิโลเมตรละ 12.29 บาท หรือกิโลเมตรละ 1.95 บาท เมื่อคิดราคาทุนจากเกณฑ์เฉลี่ยเฉพาะระยะทาง 10 กิโลเมตร ซึ่งสูงกว่าเพดานอัตราค่าโดยสารในขณะนั้นคือ 1.50 บาท แต่ประเด็นที่น่าสนใจเป็นพิเศษก็คือ ค่าใช้จ่ายในการบริหารนั้นสูงเป็นอย่างมาก เนื่องจากองค์กรฯ มีขนาดใหญ่โต มีหน่วยงานอนุกรมจำนวนมากและมีบุคคลากรสายบริหารจำนวนมากเช่นกันในขณะที่ยังได้ส่วนใหญ่ขององค์กรฯ มาจากฝ่ายปฏิบัติการเดินรถเท่านั้น ซึ่งเป็นสิ่งที่น่าสนใจที่ต้องพิจารณาว่า การมีโครงสร้างขององค์กรฯ ใหญ่โตมีฝ่ายต่าง ๆ จำนวนมาก และกำหนดตำแหน่งโดยไม่คำนึงถึงปริมาณงาน จะเป็นการลงทุนที่เหมาะสมแล้วหรือไม่ เมื่อคำนึงถึงภาวะขาดทุนที่ผิในปัจจุบัน

3. ค่าใช้จ่ายเฉพาะด้านกำลังคนสูง เมื่อพิจารณาจากอัตราเงินเดือนที่จ่ายบุคคลากรเปรียบเทียบกับคุณภาพของบุคคลที่ได้โดยพิจารณาจากวุฒิการศึกษา ประสบการณ์ทำงาน ความรับผิดชอบต่องาน ความขยันหมั่นเพียร ความซื่อสัตย์และผลงาน ที่ได้รับสอดคล้องกับองค์กรขนส่ง

มวลงนกรุง เทพลงทูนล่งต่อกรจ้งบุคคลกร โดยเลพะได้บุคคลกรที่มีความรู้ระดับประถมศึกษถึงร้อยละ 80.13 ของพนักงานทั้งหมด ในขณะที่อัตราเงินเดือนโดยเฉลี่ยที่ว่าจ้งคนระดับนี้ล่งกว่าจ้งระดับปริญญาตรี ในองค์การของราชการทุกแห่งเมื่อประเมินผลงานของบุคคลกร เหล่านี้ลกรายได้ที่ให้กับองค์การฯ ลกรประสิทธิภาพในการทำงาน และลกรเสี่ยงสะท้อนกลับลกรประจำชนผู้ให้บริการแล้วพบว่าผลลพอยู่ในเกณฑ์ต่ำ ซึ่งนับว่าค่าใช้จ่ายด้านกำลังคนยังล่งเกินกว่าความจำเป็นหรือล่งกว่าผลงานที่ได้รับ

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การฯ ทั้งปัจจุบันและอดีตเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายด้านอื่น ๆ สัดได้ว่าล่งมาก กล่าวคือในปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 คิดเป็น 31.10% เมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายทั้งหมด และเป็น 41% เมื่อเทียบกับรายได้รวมขององค์การฯ ซึ่งปรากฏว่าค่าใช้จ่ายส่วนนี้ล่งที่สุดในองค์การฯ ในขณะที่ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง การซ่อมบำรุง และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับรถยนต์โดยสารซึ่งน่าจะล่งที่สุด กลับเป็นรายจ่ายรองลงมา กล่าวคือค่าน้ำมันเชื้อเพลิงเป็นอัตราร้อยละ 17.62 ของค่าใช้จ่ายรวมค่าเช่าซ่อมรถโดยสารเป็นอัตราร้อยละ 19.85 ของค่าใช้จ่ายรวม หรือเป็นอัตราร้อยละ 23.24 และ 26.17 ของรายได้จากการดำเนินงาน ตามลำดับ การมีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนล่งกว่าทุนประกอบการด้านอื่น ๆ ของกิจการด้านรถยนต์โดยสารชี้ให้เห็นว่าองค์การฯ ในขณะที่เป็นรัฐวิสาหกิจมีข้อบกพร่องในด้านการบริหารงานบุคคล ซึ่งเชื่อว่าทุนในส่วนนี้จะไม่เป็นตัวที่ล่งที่สุดหากเป็นการดำเนินงานของเอกชน ซึ่งผู้บริหาร เป็นเจ้าของกิจการที่ต้องรับผิดชอบต่อการขาดทุนเอง

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนนอกจากจะพิจารณาในด้านปริมาณและคุณภาพของบุคคลากร และอัตราส่วนของค่าใช้จ่ายของคนกับส่วนอื่น ๆ แล้ว สิ่งหนึ่งที่น่าจะทำให้เห็นความบกพร่องเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคลก็คือ องค์การฯ ลงทุนค่อนข้างล่งต่อการว่าจ้งบุคคลกรในส่วนที่ไม่ใช่งานหลักซึ่งปรากฏว่าองค์การฯ ใช้เงินไปกับการจ้งพนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสารซึ่งถือว่าเป็นผู้ปฏิบัติสำคัญขององค์การฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 คิดเป็นเงิน 931.106 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 72.49 ของรายจ่ายด้านเงินเดือนและค่าตอบแทนทั้งหมด แต่องค์การฯ ต้องจ่ายเงินค่าจ้งให้บุคคลกรอื่น ๆ ตั้งแต่ระดับเสมียนจนถึงผู้บริหารเป็นจำนวน 353.431 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 27.51 ของรายจ่ายด้านเงินเดือนและค่าตอบแทน ซึ่งนับว่าเป็นรายจ่ายที่ค่อนข้างล่งเมื่อเปรียบเทียบกับความสำคัญระหว่างส่วนที่หารายได้และส่วนที่ทำหน้าที่เสริมงานหลัก โดยเฉพาะเมื่อองค์การฯ ประสบปัญหาขาดทุนอย่างรุนแรงเช่นปัจจุบัน



ประเด็นที่สาม : การพิสูจน์สัมมูลฐาน การปฏิบัติกฎและแนวความคิดกับข้อเท็จจริง

สัมมูลฐานของการวิจัยคือ "ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชน  
กรุงเทพฯ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้้องค์การฯ ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน"

จากการศึกษาพบว่า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การฯ เป็นค่าใช้จ่ายที่อยู่ในอัตราที่สูงมากเมื่อเปรียบเทียบกับค่าใช้จ่ายประเภทอื่น และรายได้จากการดำเนินงานขององค์การฯ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 องค์การฯ มีค่าใช้จ่ายรายการนี้สูงถึง 1,413.277 ล้านบาท ในขณะที่มีค่าใช้จ่ายรวม 4,544.282 ล้านบาท และมีรายได้จากการดำเนินงานเพียง 3,446.160 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ 31.10 ของค่าใช้จ่ายรวม และเป็นอัตราร้อยละ 41 ของรายได้จากการดำเนินงาน

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนนี้เมื่อวิเคราะห์ เปรียบเทียบกับคุณภาพของคนที่ได้วุฒิการศึกษาความสามารถ ความรับผิดชอบต่องาน ความขยันหมั่นเพียร ความซื่อสัตย์ และผลงาน (output) ที่ได้รับ สดได้ว่าองค์การฯ ลงทุนกับคนสูงมาก การที่้องค์การฯ ได้ผลงานจากคนขององค์การฯ ไม่คุ้มกับค่าใช้จ่ายนี้จึงถือได้ว่าค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ อยู่ในอัตราที่สูง และเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่ทำให้้องค์การฯ ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานจริงตามสัมมูลฐานที่ตั้งไว้ อย่างไรก็ตาม ในการศึกษาการขาดทุนของ้องค์การฯ ก็จำเป็นต้องไม่ละเลยอิทธิพลทางการเมืองต่อการบริหารและการดำเนินงานของ้องค์การฯ ด้วย เพราะ้องค์การฯ แห่งนี้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองมากกว่าทางธุรกิจตั้งแต่แรกเริ่มสถาปนา

#### ข้อเสนอแนะ

### 1. การปรับปรุงการบริหาร และดำเนินงานของ้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ

#### 1.1 การบริหาร

ก. การปรับปรุงโครงสร้างการบริหารของ้องค์การฯ โดยรัฐต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษต่อเรื่องการจัดตั้งฝ่ายบริหารระดับสูงของ้องค์การฯ ซึ่งได้แก่ประธานกรรมการ ผู้อำนวยการ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นกลไกสำคัญของการพัฒนาการบริหารและการบริการ การบาลแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้มา โดยมีได้พิจารณาคุณสมบัติที่เหมาะสมในการบริหารรัฐวิสาหกิจ แต่พิจารณาเพียงว่าเป็นพวกพ้องผู้ใกล้ชิดหรือหวังผลประโยชน์ทางการเมืองเพียงอย่างเดียวแล้ว  
ก็ผลเสียหายอย่างมากต่อ้องค์การฯ ดังนั้นรัฐบาลจึงควรพิจารณาแต่งตั้งคณะกรรมการ้องค์การฯ



โดยคำนึงถึงความรู้ความสามารถของผู้ที่จะเข้ามาดำรงตำแหน่งเป็นสำคัญ และโดยเหตุที่การดำเนินงานขององค์การธุรกิจ จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่คณะกรรมการฯ จะต้อง觅บุคคลที่มีความรู้ความสามารถทางด้านการบริหารธุรกิจภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยแทนที่จะเป็นข้าราชการทหาร ตำรวจ หรือข้าราชการพลเรือนทั้งหมด สำหรับตำแหน่งผู้อำนวยการองค์การฯ ควรพิจารณาตั้งจากผู้เป็นนักบริหารอาชีพ ซึ่งจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถทางการบริหาร และมุ่งแก้ไขปัญหาขององค์การฯ อย่างจริงจังและจริงใจ

๒ ข. เร่งรัดการกระจายอำนาจในระบบศูนย์ก้ำไร ในปัจจุบันองค์การฯ มีขนาด

ใหญ่เกินไปที่จะทำการบริหารงานให้มีประสิทธิภาพ การกระจายอำนาจการบริหารใน "ระบบศูนย์ก้ำไร" ที่องค์การฯ ได้เริ่มนำมาใช้นั้น จะเป็นหัวใจสำคัญในการแก้ไขระบบการทำงานขององค์การฯ ความสำเร็จของการดำเนินงานในระบบศูนย์ก้ำไรที่ขึ้นอยู่กับผู้บริหารระดับสูงที่จะต้องมีความเข้าใจความสำคัญของระบบและให้การสนับสนุนอย่างจริงจังและเต็มที่ ผู้สัดการของศูนย์ก้ำไรจะต้องมีความรู้ความสามารถ และสามารถประสานการทำงานกับพนักงานได้อย่างเหมาะสม

๓ ค. การสัดระบบการบริหารงานที่ทันสมัย เนื่องจากองค์การฯ เป็นหน่วยงานขนาดใหญ่

และประกอบกิจการในด้านให้บริการขนส่งผู้โดยสารวันละประมาณ 5 ล้านคน/เที่ยว มีการรับจ่ายเงินวันละประมาณ 9 ล้านบาท จึงมีความจำเป็นต้องใช้ระบบบริหารที่ทันสมัย รวมทั้งการใช้คอมพิวเตอร์ เพื่อให้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพและมีการควบคุมที่ดีผล ซึ่งเรื่องนี้ได้มีคณะที่ปรึกษาพิเศษตามโครงการแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร (บริษัท P.G. Pak-Poy & Associates Pty. Ltd.) ได้ทำการศึกษาวเคราะห์และแนะนำให้นำระบบบริหารที่ทันสมัยมาใช้รวม 3 ระบบ คือ ระบบบัญชี ระบบรายงาน ข่าวสารเพื่อการบริหาร (management intermation system - MIS) และระบบควบคุมโดยงบประมาณ ซึ่งองค์การฯ ได้สร้างระบบขึ้นมาจนเสร็จเรียบร้อยแล้ว และได้ประกาศใช้ระบบบัญชีและระบบรายงานข่าวสารเพื่อการบริหารตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2523 ส่วนระบบควบคุมโดยงบประมาณได้เริ่มใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2526 แต่ปรากฏว่าทั้ง 3 ระบบยังมีได้มีการใช้กันอย่างครบถ้วนและทั่วถึง ดังนั้นวิธีการปรับปรุงแก้ไขก็คือ ต้องเร่งรัดติดตามให้มีการนำระบบบริหารดังกล่าวมาใช้ให้ได้ผลเป็นจริงทางปฏิบัติด้วยการพยายามเปลี่ยนทัศนคติของผู้บริหารทุกระดับที่ยังไม่เห็นด้วยกับการใช้ระบบดังกล่าว และสัดให้มีการฝึกอบรมพนักงาน ผู้ปฏิบัติให้มีความรู้ความเข้าใจสามารถปฏิบัติได้อย่างถูกต้อง เพื่อให้ผู้บริหารจะได้นำข้อมูลต่าง ๆ นี้ไปใช้ประโยชน์ในการบริหารและการตัดสินใจได้เป็นอย่างดี

4 ง. เร่งรัดให้มีการใช้ระบบตารางเดินรถอย่างจริงจัง ระบบตารางเดินรถเป็นระบบงานที่ควบคุมให้การเดินรถมีวิธปฏิบัติที่เหมือน ๆ กัน มีระเบียบที่ยึดถือเหมือนกันเป็นการควบคุมจำนวนพนักงานให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ควบคุมเวลาการมาทำงานและเลิกงานของพนักงานเดินรถ ตลอดจนการกำหนดความถี่ของการปล่อยรถด้วย ทำให้สามารถที่จะประมาณการทั้งรายได้และค่าใช้จ่ายอย่างใกล้เคียงที่สุดได้เป็นการล่วงหน้า ทำให้ผู้บริหารสามารถแก้ไขปัญหาได้ถูกต้อง ระบบตารางเดินรถนี้ บริษัทที่ปรึกษา P.G.Pak-Poy ได้แนะนำ และได้ทดลองให้องค์การฯ นำมาใช้ในเขตการเดินรถที่ 2 ซึ่งปรากฏว่าได้ผลดี ในปัจจุบันหลายเขตขององค์กรฯ ได้ใช้อยู่แล้ว แต่ยังไม่สมบูรณ์และไม่ทั่วถึง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะขีดความสามารถของพนักงานที่จะรับไปบังคับใช้ให้เป็นผลคือผู้จัดการสายและนายท่าบางคนมีจำกัด เนื่องจากมีพื้นฐานความรู้ต่ำและไม่สามารถพัฒนาตัวเองให้รับกับระบบการบริหารงานใหม่ ๆ ได้ วิธีการปรับปรุงแก้ไขคือ องค์กรฯ ต้องเร่งรัดให้มีการใช้ระบบตารางเดินรถอย่างจริงจังและทั่วถึงทุกเขต ผูกอบรมพัฒนาขีดความสามารถของพนักงานผู้ที่จะรับไปบังคับใช้ให้สามารถรองรับระบบงานนี้ได้ หากไม่สามารถพัฒนาปรับปรุงได้ก็จำเป็นต้องเปลี่ยนตัวบุคคลดังกล่าว

5 จ. ปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคล ปัญหาหลักขององค์กรฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพของพนักงานเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาทั้งหลายจะไม่มีทางแก้ไขได้สำเร็จ ถ้าองค์กรฯ ไม่ทำการปรับปรุงประสิทธิภาพของพนักงานให้ดีขึ้น

องค์กรฯ ต้องเร่งรัดปรับปรุงระบบบริหารงานบุคคลให้เหมาะสมกับลักษณะของงาน โดยคำนึงถึงปริมาณและคุณภาพของงาน กับผลตอบแทนในการทำงาน โดยมีการศึกษาวิเคราะห์และวางระบบการบริหารงานบุคคลใหม่ทั้งระบบ เริ่มตั้งแต่การกำหนดนโยบายและการวางแผนกำลังคน เกณฑ์อัตรากำลัง ตลอดจนไปจนถึงการจำแนกตำแหน่งและการจัดทำบรรยายลักษณะงาน การวางแผนพัฒนานักบริหาร การฝึกอบรม การประเมินระบบ การจัดและประเมินผลการปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกำหนดอัตราค่าตอบแทนและสิ่งจูงใจ

องค์กรฯ ต้องดำเนินการหามาตรการในการลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน ซึ่งอาจจะทำได้โดยพิจารณาบทวนระบบค่าตอบแทนและการจูงใจพนักงานใหม่ทั้งระบบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งระบบการจูงใจที่องค์กรฯ ให้พนักงานในรูปของเบี้ยเลี้ยง เบี้ยขยัน ค่าพาหนะเหมาจ่าย และเปอร์เซ็นต์ เพราะระบบปัจจุบันไม่ได้จูงใจให้พนักงานอุทิศตนเพื่อองค์กรฯ อย่างเต็มที่

มีอัตราค่าจ้างและผลงานสูงมาก ทำให้ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนสูงตามไปด้วย นอกจากนี้  
องค์การฯ ต้องมีมาตรการที่เชี่ยวชาญและเหมาะสมต่อการจัดการกับพนักงานขององค์การฯ พนักงาน  
ที่ล้นงาน หรือทำงานไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่ไม่ควรปล่อยไว้ให้เป็นภาระขององค์การฯ ตลอดไป  
ส่วนพนักงานที่หาดีก็ให้กรยกย่องและให้รางวัลในการทำงาน รวมทั้งต้องนำระบบคุณธรรม (merit  
system) มาใช้ในการบริหารงานบุคคล

## 1.2 การดำเนินงาน

### ก. จัดระบบเส้นทางเดินรถใหม่

ปัจจุบันเส้นทางเดินรถที่องค์การฯ รับผิดชอบมีทั้งหมด 153 เส้นทาง  
แยกเป็นเส้นทางเดินรถธรรมดา 131 เส้นทาง องค์การฯ ดำเนินการเอง จำนวน 109 เส้นทาง  
และให้เอกชนร่วมดำเนินการ จำนวน 22 เส้นทาง เส้นทางเดินรถปรับอากาศ จำนวน 22 เส้นทาง  
องค์การฯ ดำเนินการเอง จำนวน 12 เส้นทาง และให้เอกชนร่วมดำเนินการจำนวน 5 เส้นทาง  
ยังไม่ได้เดินรถอีก 5 เส้นทาง ซึ่งในจำนวน 153 เส้นทางนี้ จะเป็นเส้นทางที่วิ่งเข้าช้อน และ  
กันเสียเป็นส่วนมาก หลังจากที่ได้รวมกิจการเดินรถยนต์โดยสารมาจากผู้ประกอบการเดิมแล้ว  
องค์การฯ ยังไม่ได้มีการปรับปรุงเส้นทางกันอย่างจริงจัง เส้นทางเหล่านี้จึงไม่เหมาะสมเท่าที่ควร  
ทั้งนี้เพราะระยะทางยาวเกินไป วกวน และเข้าช้อนกันถึง เป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้้องค์การฯ ต้องใช้จ่าย  
ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง ค่าแรงงาน และค่าจ้างเหมาะสมข้อมมากกว่าที่ควรจะเป็นรวมทั้งการใช้รถจำนวน  
มากกว่าความต้องการของผู้โดยสารในบางจุดทำให้เกิดปัญหาการจราจรติดขัดอีกด้วย ฉะนั้นการ  
ปรับปรุงเส้นทางในสภาวะปัจจุบันจึงเป็นเรื่องสำคัญที่้องค์การฯ จะต้องดำเนินการโดยรีบด่วน  
เพื่อขจัดปัญหาต่าง ๆ และเพิ่มประสิทธิภาพในด้านการบริการให้ประชาชนผู้ใช้บริการได้รับความ  
สะดวกและรวดเร็วในการเดินทาง และที่สำคัญจะเป็นลดค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นให้้องค์การฯ อีกด้วย  
เพราะในบางเส้นทางที่เข้าช้อน หากได้มีการปรับปรุงเส้นทางแล้วคาดว่าจะค่าใช้จ่ายในการเดินรถ  
โดยสารต่อคันต่อวัน (costs per bus/day) ควรจะลดลงได้อีก

### ข. เร่งรัดการลดเก็บค่าโดยสาร

การเร่งรัดการลดเก็บค่าโดยสารอาจทำได้โดยการจัดระบบอัตราเปอร์เซ็นต์  
ที่จะให้แก่พนักงานเก็บค่าโดยสารและพนักงานขับรถให้เหมาะสมและเป็นการจูงใจให้พนักงานกระตือ  
รือร้นในการทำงานมากขึ้น รวมตลอดจนถึงการรณรงค์ให้ประชาชนร่วมมือในการเสียค่าโดยสาร  
โดยสมัครใจด้วย และควรมีการนำเครื่องเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติเข้ามาใช้กับรถโดยสารของ  
้องค์การฯ ในบางสาย เพื่อประหยัดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน ป้องกันการทุจริตของพนักงาน

งานเก็บค่าโดยสารและการไม่รวมมือจ่ายค่าโดยสารของผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ควรส่งเสริมการบริการรถโดยสารประจำทางพิเศษในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อให้ผู้โดยสารเลือกใช้บริการตามความต้องการโดยเสียค่าโดยสารเพิ่มมากขึ้นกว่าปกติ เช่นการลดราคาโดยสารธรรมดาติดฟัดลม มีประตูเปิดอัตโนมัติ และใช้เครื่องเก็บค่าโดยสารอัตโนมัติ โดยคิดค่าบริการตลอดสาย 4 บาท หรือนำมาตามความเหมาะสม โดยที่องค์กรฯ ไม่จำเป็นต้องขออนุมัติการขึ้นค่าโดยสารจากรัฐบาล เพราะเป็นบริการพิเศษที่องค์กรฯ มอบให้ผู้โดยสารโดยองค์กรฯ ต้องลงทุนเพิ่มขึ้น

#### ค. ลงทุนสร้างอุโมงค์สถานีที่ทำการและลานจอดรถ

ปัจจุบันองค์กรฯ จ่ายเงินเป็นค่าเช่าอุโมงค์สถานี และลานจอดรถเดือนละประมาณ 4.2 ล้านบาท หรือปีละประมาณ 50.45 ล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่มีสภาพไม่เหมาะสม และทำให้เกิดความสิ้นเปลืองสูญเสียเปล่า องค์กรฯ ควรลงทุนสร้างอุโมงค์สถานีที่ทำการและลานจอดรถ ให้สัมพันธ์กับเส้นทางเดินรถ และเหมาะสมกับการปฏิบัติงาน

#### 2. การปรับปรุงนโยบายของรัฐโดยให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบางส่วนหรือทั้งหมด

รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่แน่นอนต่อองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ และจะต้องถือว่าการแก้ไขข้อหาขององค์กรฯ เป็นข้อหาสำคัญที่จะต้องเร่งดำเนินการ ซึ่งอาจจะแยกประเด็นการพิจารณาได้ดังนี้

2.1 ถ้าหากรัฐบาลจะยังคงมีนโยบายรักษาองค์กรฯ ไว้ในรูปรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลก็ต้องทำการแก้ไขกฎหมายและระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการขนส่งและการจัดระบบงานเป็นอุปสรรคต่อองค์กรแก้ไขข้อหาขององค์กรฯ เพื่อให้องค์กรฯ สามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานอย่างได้ผล และต้องดำเนินการมาตรการให้องค์กรฯ ปรับปรุงระบบการดำเนินงานและการบริหารภายในองค์กรฯ ด้วยดังต่อไปนี้

#### ก. แก้ไขระเบียบที่เป็นอุปสรรคต่อองค์กรฯ

ปัจจุบันการแก้ไขข้อหาการผิดระบบการเดินรถและวิธีการคิดค่าบริการโดยสารถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไข ดังนั้นกฎระเบียบต่าง ๆ ที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับปรุงการทำงานและการจัดระบบงานขององค์กรฯ ควรได้รับการแก้ไขโดยด่วน



ข. การควบคุมเรื่องช่องทางสำหรับรถประจำทาง (bus lane)

ปัจจุบันมีถนนที่มีช่องทางเดินรถประจำทางตามทิศทางจราจร (with-flow bus lane) อยู่ 19 ถนน เป็นระยะทาง 139.9 กิโลเมตร และมีถนนที่มีช่องทางเดินรถประจำทางสวนทิศทางจราจร (contra-flow bus lane) อยู่ 11 ถนน เป็นระยะทาง 11 กิโลเมตร ซึ่งปรากฏว่าการใช้ bus lane ได้อำนวยความสะดวกแก่ประชาชนที่ใช้รถโดยสารประจำทางได้มาก ดังนั้นเพื่อให้ได้ผลเต็มที่ กรุงเทพมหานคร จะต้องให้ความร่วมมือในการตีเส้น bus lane ให้เด่นชัดอยู่เสมอ และตำรวจจราจรจะต้องควบคุมให้มีการปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับ bus lane โดยเคร่งครัด และองค์การฯ เองก็ต้องกำชับให้พนักงานขับรถปฏิบัติตามระเบียบเกี่ยวกับ bus lane รวมทั้งควรมีการตัดเพิ่มช่องทางเดินรถประจำทางในถนนอื่น ๆ ต่อไปด้วย

ค. การดำเนินมาตรการให้องค์การฯ ปรับปรุงระบบการจัดการภายใน

รัฐบาลต้องรับแรงดำเนินมาตรการให้องค์การฯ ดำเนินการปรับปรุงระบบการจัดการภายใน เพื่อให้สามารถเพิ่มรายได้ ลดค่าใช้จ่ายและปรับปรุงการให้บริการ ซึ่งอาจจะทำได้อยู่แล้ว แม้ไม่มีการปรับราคาค่าบริการ รัฐบาลจะต้องเข้าควบคุมองค์การฯ ในเชิงเป้าหมายและข้อมูลการจัดการมากกว่าควบคุมในรายละเอียดซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการจัดการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยอาจเปลี่ยนแปลงบทบาทของหน่วยงานควบคุม เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกระทรวงเจ้าสังกัด ฯลฯ ให้เป็นไปในทางส่งเสริมสนับสนุนมากกว่าการกำกับควบคุม รัฐบาลจะต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจ เช่น องค์การฯ ถึงแม้ว่ากฎหมายระเบียบข้อบังคับดังกล่าวอาจใช้ได้กับระบบราชการ ทั้งนี้เพราะองค์การฯ ไม่ใช่หน่วยราชการ

ง. รัฐบาลควรให้การสนับสนุนทางการเงินที่จำเป็น

ถ้าหากรัฐบาลยังคงสนับสนุนให้องค์การฯ ดำเนินงานในรูปของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้บริการแก่ประชาชนต่อไป รัฐบาลควรเข้ามาช่วยเหลือทางด้านการเงิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการลงทุนปรับปรุงกิจการเท่าที่จำเป็น อย่างไรก็ตาม การให้ความช่วยเหลือทางด้านการเงินของรัฐบาลสักต้องทำควบคู่กันไปกับการปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานขององค์การฯ ในลักษณะที่สามารถพิสูจน์ผลการทำงานได้

## 2.2 การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบางส่วน

การให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบางส่วนนี้หมายความถึงการดำเนินงานซึ่งองค์การฯ ยังเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในกิจการ เติบโตโดยอิสระประจำทางอยู่ แต่เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การฯ จึงให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมดำเนินการด้วยในรูปของธรรมาภิบาลฯ ดังที่องค์การฯ ดำเนินการอยู่ในขณะนี้ ซึ่งจากการศึกษาปรากฏว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขสัญญาธรรมาภิบาลฯ แล้ว ทำให้องค์การฯ มีรายได้เพิ่มขึ้น ดังนั้น องค์การฯ จึงควรจะได้มีการศึกษาพิจารณาให้เอกชนได้เข้ามามีส่วนร่วมเพิ่มมากขึ้นอีกโดยมีเงื่อนไขที่ไม่ทำให้องค์การฯ เสียเปรียบ

## 2.3 การโอน กิจการ เติบโตโดยอิสระประจำทางให้เอกชนรับไปดำเนินการ

จากการศึกษาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพมา โดยตลอด จะเห็นได้ว่า การดำเนินการ เติบโตโดยอิสระประจำทางนี้ เป็นที่เชื่อได้ว่าถ้าให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเองแล้ว เอกชนจะสามารถดำเนินการได้โดยไม่ขาดทุน โดยมีอัตราค่าโดยสาร เท่ากับที่องค์การฯ กำหนดในปัจจุบันและจะสามารถให้บริการได้ดีกว่าที่องค์การฯ ทำอยู่ในขณะนี้ด้วย ทั้งนี้เพราะการดำเนินการในรูปของธุรกิจเอกชน จะมีความคล่องตัวมากกว่า ไม่ต้องผูกติดกับระบบราชการ หน่วยงานที่รับผิดชอบก็จะไม่ใหญ่โตเช่นองค์การฯ การควบคุมค่าใช้จ่ายทุกด้านรวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนจะสามารถทำได้ดีกว่าองค์การฯ เพราะปัญหาคนล้นงานจะไม่เกิดกับบริษัทเอกชนอย่างแน่นอน ฉะนั้นถ้ารัฐบาลโอนขายกิจการ เติบโตโดยอิสระประจำทางนี้ให้บริษัทเอกชนแล้ว รัฐบาลก็จะต้องรับภาระทางการคลังต่อปัญหาการขาดทุนขององค์การฯ และประชาชนก็จะได้รับบริการที่ดีขึ้นในราคาค่าโดยสารเท่าเดิม เพียงแต่รัฐบาลจะต้องมีมาตรการที่ดีในการควบคุมการดำเนินงานของ เอกชนในด้านการให้บริการและอัตราค่าโดยสาร แต่ในทางปฏิบัติคงเป็นเรื่องที่ลำบากต่อการตัดสินใจของรัฐบาล เพราะการตัดสินใจโอนขายกิจการนี้ จะกระทบกระเทือนต่อพนักงานขององค์การฯ ซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก และประกอบกับองค์การฯ ได้ก่อภาระหนี้สินไว้มากมายเสียจนเกินกว่าจะล้มกิจการได้

ปัญหาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นปัญหาที่ได้รับการละเลมมานาน การปรับปรุงแก้ไขจึงจำเป็นต้องใช้เวลาบ้างพอสมควร ความสำคัญของการแก้ปัญหานี้ขึ้นอยู่กับรัฐบาล รัฐบาลจะต้องกำหนดนโยบายที่แน่ชัดว่าจะดำเนินการอย่างไรต่อไปกับองค์การฯ โดยจะให้คงรูปเป็นรัฐวิสาหกิจที่จะต้องเสี่ยงตัวเองให้ได้ หรือจะดำเนินการในลักษณะที่เป็นสาธารณูปโภคที่จะต้องบริการต่อประชาชน หรือจะให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมบางส่วนหรือทั้งหมด ผู้เขียนเห็นว่า

แนวทางการเลือกตัดสินใจของรัฐบาล เพื่อมิให้เป็นการกระทบกระเทือนต่อผู้ใช้บริการ อันอาจนำไปสู่ปัญหาเสถียรภาพของรัฐบาล และมิเป็นการผลักระยะไปสู่ประชาชนที่ต้องรับผิดชอบต่อการเลือกตัดสินใจที่ผิดพลาดในอดีตของรัฐบาลเอง รัฐบาลอยู่ในฐานะที่จะต้องรับผิดชอบต่อองค์กรฯด้วยการกำหนดมาตรการให้องค์กรฯ ปรับปรุงประสิทธิภาพในการดำเนินงานอย่าง เร่งด่วนและจริงจัง ตามข้อเสนอแนะที่กล่าวมาแล้วข้างต้น แต่ถ้ารัฐบาลไม่สามารถดำเนินงานกิจการ เติบโตขึ้นได้โดยสำร็จสำเร็จทางในรูปของรัฐวิสาหกิจให้ได้ผลดีต่อไปได้ รัฐบาลก็ต้องยอมรับความจริงและกล้าตัดสินใจโอนขยายกิจการให้เอกชนรับไปดำเนินการต่อไป



ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย