หอสมุดกลาง สถาบันวิทยบริการ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทที่ ๑

บทนำ

ทุกวันนี้เป็นที่ยอมรับกันแล้วว่า การขนส่งเป็นกิจการที่มีความเจริญก้าวหน้าและขยายสาขาไปอย่างกว้างขวาง รวมทั้งมีบทบาทอันสำคัญต่อชีวิตมนุษย์ไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าอุตสาหกรรมหรือกิจการอื่นอีกหลายประเภท ความเจริญก้าวหน้าทางการขนส่งได้ทวีขึ้นตามความเจริญในทางวิทยาศาสตร์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งจากการวิวัฒนาการของเครื่องยนต์ได้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงยานพาหนะจากเรือแจว เรือพาย มาเป็นเรือกลไฟ เรือยนต์ เปลี่ยนจากการใช้ม้า เกวียน มาเป็นรถไฟ รถยนต์หรือเครื่องบิน เป็นต้น งานทุกแห่ง สิ่งของที่มนุษย์ต้องการแทบทุกประเภท ล้วนแต่อาศัยการขนส่ง ชีวิตความเป็นอยู่ของมนุษย์ขึ้นอยู่กับปัจจัยสี่ประการ ได้แก่ อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรคและที่อยู่อาศัย ถ้าหากไม่มีการขนส่งแล้ว ปัจจัยต่าง ๆ เหล่านี้ก็ไม่สำเร็จผลขึ้นได้ ฉะนั้นอาจกล่าวได้ว่าการขนส่งเป็นปัจจัยที่ห้าของชีวิตมนุษย์

การขนส่งมีความสัมพันธ์กับการประกอบการด้านอื่น ๆ อยู่ด้วยเป็นอันมาก เป็นต้นว่า การผลิต การแจกจ่ายผลผลิต การบริโภค และการบริการต่าง ๆ ดังนั้นการประกอบการขนส่งที่ดีมีประสิทธิภาพย่อมก่อให้เกิดประโยชน์อย่างใหญ่หลวงแก่ประเทศชาติ ประชาชน รัฐบาล และระบบเศรษฐกิจ

ในปัจจุบันการขนส่งด้วยรถยนต์โดยสารประจำทางเป็นสิ่งจำเป็นต่อชีวิตประจำวันของประชาชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตชุมชนใหญ่ ๆ เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร หากขาดการขนส่งประเภทนี้แล้วแทบจะกล่าวได้ว่าชุมชนนั้นไม่สามารถที่จะดำรงอยู่ได้ การ-ปฏิบัติภารกิจและธุรกิจต่าง ๆ ก็จะเกิดความไม่สะดวก ฉะนั้นการขนส่งด้วยรถยนต์โดยสารประจำทางจึงนับได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคอันจำเป็นที่จะต้องดำเนินการอย่างดี เพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกในการใช้บริการสาธารณะประเภทนี้

จากอดีตที่ผ่านมาไม่นานนัก การบริการในกิจการขนส่งสาธารณะนี้โดยเฉพาะในเขตกรุงเทพมหานคร มีปัญหาและข้อขัดแย้งอย่างมากมาย ทั้งในด้านการดำเนินงานและบทบาทของรัฐกับเอกชน รวมทั้งประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่ประชาชนพึงได้รับ กรณีดังกล่าวไม่อาจปฏิเสธได้เลยว่าผลการดำเนินงานในอดีตค่อนข้างจะล้มเหลว มีเสียงวิพากษ์วิจารณ์ทั่วไปในทางที่ไม่ดี ซึ่งผลจากข้อนี้เองจึงเกิดคำถามถึงปัญหาสำคัญข้อหนึ่งในเรื่องนี้ก็คือ กิจการขนส่งสาธารณะโดยเฉพาะอย่างยิ่งบริการรถยนต์โดยสารประจำทาง ควรปล่อยให้เอกชนดำเนินการโดยรัฐบาลไม่เข้ายุ่งเกี่ยวแต่ประการใด หรือรัฐจะเข้าไปจัดสรรและดำเนินกิจการเสียเอง อย่างไรก็ตามเนื่องจากกิจการขนส่งโดยรถยนต์โดยสารประจำทางเป็นกิจการสาธารณูปโภคและมีบทบาทต่อชีวิตประจำวันของชาวกรุงเทพมหานครไม่ยิ่งหย่อนไปกว่า การประปา หรือการไฟฟ้า รัฐจึงจำเป็นที่จะต้องเข้าไปมีบทบาทในกิจการประเภทนี้ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อม ทั้งนี้เพื่อเป็นทางออกที่สำคัญในการแก้ปัญหาการจราจรและการตอบสนองต่อความต้องการของประชากรในเขตกรุงเทพมหานครอย่างมีประสิทธิภาพ

ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ รถยนต์โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครที่ดำเนินงานโดยบริษัทเอกชนหลายบริษัทด้วยกัน ได้รวมกันจัดตั้งขึ้นเป็นบริษัทเดียวเรียกชื่อว่า "บริษัทมหานครขนส่งจำกัด" โดยถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทจำกัด แต่การดำเนินงานก็ยังไม่ได้ผลดีเท่าที่ควร ในที่สุดรัฐบาลจึงได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเป็นองค์การของรัฐชื่อว่า "องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ" โดยโอนกิจการรถยนต์โดยสารประจำทางทั้งหมดมาจากบริษัทมหานครขนส่งจำกัด ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ เป็นต้นไป เหตุผลของรัฐบาลในการใช้พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้เนื่องจากประชาชนส่วนใหญ่ในกรุงเทพฯ ต้องใช้บริการรถยนต์โดยสารประจำทาง ดังนั้นรัฐบาลจึงจำเป็นที่จะต้องจัดระบบการขนส่งโดยรถยนต์โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครให้ดำเนินไปโดยมีประสิทธิภาพและมีระเบียบ เพื่อช่วยบรรเทาปัญหาการจราจรคับคั่ง อีกทั้งเพื่อให้ประชาชนได้รับความสะดวกยิ่งขึ้น

ถ้าจะถามว่าผลจากการรวมรถยนต์โดยสารประจำทางทำให้ชาวกรุงเทพมหานครได้อะไรขึ้นมาบ้างนั้น คำตอบสำหรับภาวะในปัจจุบันก็คือ ปัญหาการจราจร และรูปแบบของ

การบริการที่ยังคงอยู่ในสภาพเดิม คือผู้โดยสารเต็มจนแน่น คนโดยสารต้องห้อยโหนล้นอยู่ที่ประตูทางเข้าของรถโดยเฉพาะในเวลาเร่งด่วน (Rush hours). รถขาดระยะหรือบางครั้งมาพร้อมกันเป็นขบวน ซึ่งสิ่งเหล่านี้ก่อให้เกิดเสียงร่ำร้องจากประชาชนอยู่เสมอ ๆ ว่าบริการไม่ดี จำนวนรถที่รับส่งประชาชนอยู่ในขณะนี้ไม่พอเพียง แต่ถ้าพิจารณาดูให้ดีว่าทำไมรถจึงแน่น คำตอบอาจเป็นว่า การที่รถแน่นนั้นมิได้เกิดจากปริมาณรถที่ไม่เพียงพอ แต่เป็นเพราะการจราจรติดขัดรถจึงไม่สามารถจะไปได้เร็วและทำเที่ยวได้มากเท่าที่ควรจะเป็น และถ้าจะเพิ่มรถยนต์โดยสารประจำทางให้มากขึ้นอีก การจราจรก็จะยิ่งติดขัดมากขึ้น

ต่อมาได้มีผู้เสนอให้ใช้รถที่มีเครื่องปรับอากาศออกวิ่งรับคนโดยสาร และกำหนดว่ารถที่มีเครื่องปรับอากาศจะรับคนโดยสารเท่าจำนวนที่นั่งเท่านั้น โดยคาดว่ารถปรับอากาศจะช่วยลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลลงได้บ้าง เพราะการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลทำให้สิ้นเปลืองมาก แต่การนั่งรถยนต์โดยสารประจำทางมีเครื่องปรับอากาศเสียค่าโดยสารเพียง ๕-๑๐ บาทเท่านั้น ดังนั้นโครงการรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศจึงถูกนำขึ้นมาใช้เป็นส่วนหนึ่งในการแก้ปัญหาการจราจร โดยการตั้งเป้าหมายเพื่อที่จะดึงรถยนต์ส่วนบุคคลบางส่วนออกไปเสียจากถนน ทั้งนี้เนื่องจากเจ้าของรถยนต์ส่วนบุคคลหันมาใช้บริการรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศแทน และเมื่อประชาชนหันมาใช้รถยนต์โดยสารประจำทางแทนรถยนต์ส่วนบุคคลกันมาก ก็อาจจะทำให้การจราจรคล่องตัวขึ้น ในขณะเดียวกันการขนส่งประจำทางซึ่งเป็นบริการสาธารณะก็จะสามารถปรับปรุงบริการเกี่ยวกับจำนวนเที่ยวของรถได้มากขึ้น

<u>ความเป็นมาของปัญหา</u>

รถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ได้เริ่มเปิดเส้นทางวิ่งครั้งแรกเมื่อวันที่ ๒๑ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๙ และดำเนินการเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน มีเส้นทางการเดินรถ ๑๓ สาย การจัดเดินรถประเภทนี้ปรากฏว่าได้รับความนิยมจากประชาชนมากพอสมควร ดังจะเห็นได้ว่าในช่วงเวลาเร่งด่วนจะมีผู้โดยสารใช้บริการเป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะในขณะนี้ได้เกิดวิกฤตการณ์น้ำมันขาดแคลนน้ำมันมีราคาสูงขึ้น ทำให้

ประชาชนที่เคยใช้รถยนต์ส่วนบุคคลหันไปใช้รถยนต์โดยสารประจำทางกันมากขึ้น ทางองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงมีนโยบายที่จะเพิ่มจำนวนรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศขึ้นอีก เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

แต่เนื่องจากการดำเนินงานรถยนต์โดยสารประจำทางซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภค จำเป็นต้องใช้เงินทุนสูง เพราะทุนส่วนใหญ่เป็นเงินทุนจม (Sunk Cost) มีรายจ่ายในการดำเนินงาน (Revenue Expenditure) มาก การตัดสินใจในการลงทุนจึงต้องกระทำด้วยความรอบคอบ โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพซึ่งเป็นองค์การของรัฐบาล ใช้เงินทุนดำเนินการบางส่วนจากการอุดหนุนของรัฐบาล จึงต้องใช้ความระมัดระวังในการตัดสินใจลงทุนให้มากเป็นพิเศษ เพราะเงินทุนนั้นเป็นเงินจากภาษีอากรของประชาชน การตัดสินใจกระทำสิ่งใดควรคำนึงถึงผลประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับให้มากที่สุด

ถึงแม้ว่าการบริการรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศในปัจจุบันจะได้รับความนิยมจากประชาชนเป็นอย่างมาก และองค์การฯ สามารถหารายได้จากการบริการได้ดีพอสมควร แต่ก็ปรากฏว่ารายได้ที่ได้นั้นยังไม่คุ้มกับต้นทุนในการให้บริการทำให้องค์การฯ ต้องประสบกับการขาดทุนตลอดมา ดังนั้นการศึกษาถึงต้นทุนในการดำเนินงานรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศโดยละเอียด อาจจะทำให้ทราบถึงสาเหตุของการขาดทุน เพื่อที่จะหาวิธีการแก้ไขและปรับปรุงให้การบริการทางด้านนี้ดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

<u>วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา</u>

วิทยานิพนธ์เรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะ

๑. ศึกษาถึงความเป็นมาและการดำเนินงานของเขตการเดินรถปรับอากาศองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

๒. ศึกษาลักษณะต้นทุนที่มีผลต่อเนื่องกับการลงทุน การหารายได้ ตลอดจนภาวะของการมีกำไรจากการดำเนินงาน ซึ่งจะแสดงให้ทราบถึงผลตอบแทนในการลงทุนและระยะเวลาของการคืนทุน

๓. ศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคต่าง ๆ ในการดำเนินงาน ตลอดจนโอกาสที่จะปรับปรุงบริการรถยนต์โดยสารประเภทนี้ในอนาคต ให้สอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ และเป็นการตอบสนองนโยบายในด้านการผ่อนคลายสภาพความแออัดทางการจราจร

ในการศึกษาเพื่อเรียบเรียงเขียนเป็นวิทยานิพนธ์เรื่องนี้ ผู้เขียนมีความมุ่งหมายที่จะทำการศึกษาถึงการดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศเท่านั้น โดยจะเน้นหนักในเรื่องของต้นทุนดำเนินงาน ดังนั้นการดำเนินงานในด้านอื่น ๆ ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจึงไม่อยู่ในข่ายการศึกษาของเรื่องนี้

<u>วิธีการค้นคว้าและวิจัย</u>

๑. ศึกษาข้อมูลที่เป็นตัวเลข เช่น ต้นทุน รายได้ รายจ่าย จากเอกสารและบัญชีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

๒. ศึกษาข้อมูลอื่น ๆ จากเอกสารขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และของส่วนราชการอื่น เช่น กรมการขนส่งทางบก ตลอดจนศึกษาตำราวิชาการในแขนงที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งวารสารต่าง ๆ ทางด้านการขนส่งด้วย

๓. สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนทำการศึกษาโดยการสังเกตการณ์ประกอบด้วย เพื่อรวบรวมข้อเท็จจริงต่าง ๆ ให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

๔. นำข้อมูลที่ได้มาวิเคราะห์เพื่อศึกษาลักษณะของต้นทุนในการดำเนินงานรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศ พร้อมทั้งสร้างรูปแบบต้นทุนที่ควรจะเป็นสำหรับการดำเนินงาน ตลอดจนวิเคราะห์ถึงผลการดำเนินงานโดยการคำนวณหาผลตอบแทนจากการลงทุน ระยะเวลาคืนทุน และเปรียบเทียบรายได้กับต้นทุนจากการเดินรถแต่ละสาย

ประโยชน์ที่จะได้รับจากการศึกษา

การศึกษาถึงต้นทุนดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศ ผู้เขียนคาดว่าจะเป็นประโยชน์แก่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ผู้ใช้บริการและผู้ที่สนใจได้บ้างดังนี้คือ

๑. ช่วยให้ได้ทราบและเข้าใจถึงการปฏิบัติงานในด้านการบริการรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศได้ดีขึ้น

๒. ได้ทราบถึงรายได้และต้นทุนในการดำเนินงานของการเดินรถยนต์โดยสารประจำทางปรับอากาศแต่ละสาย และของการดำเนินงานเป็นส่วนรวมทุกสาย รวมทั้งต้นทุนที่คาดว่าจะเกิดขึ้นสำหรับการดำเนินงานในอนาคต

๓. ได้ทราบถึงปัญหาในการดำเนินงานรวมทั้งข้อเสนอแนะต่าง ๆ

๔. เป็นแนวทางในการพิจารณาขยายการดำเนินงาน

๕. เป็นแนวทางในการปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

๖. เป็นแนวทางของการวิจัยค้นคว้าในรายละเอียดของปัญหาเฉพาะด้านในการบริการทางด้านนี้ต่อไป