

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

การบริการรถโดยสารประจำทางมีความสำคัญต่อชีวิตประจำวันของประชาชนในกรุงเทพมหานคร จำนวนนับล้านคน จนเปรียบได้ว่าเป็นปัจจัยที่ห้าของชาวเมืองหลวง นับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504) จนถึงปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงของการใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 รัฐบาลได้ระดมทุนและทุ่มเททรัพยากรกำลังเงินเพื่อปรับปรุงขยายบริการพื้นฐานด้านการขนส่ง และการแก้ปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครไปแล้วเป็นจำนวนเงินมหาศาล ในแผนพัฒนาด้านสาธารณสุขปกศ สาธารณูปการของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 6 พ.ศ. 2530-2534 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ : 267-272) ระบุว่า "เมื่อสิ้นสุดแผนพัฒนาฉบับที่ 5 ปรากฏผลโดยสรุปว่า... การวางแผนและแก้ไขปัญหาการจราจรและขนส่ง โดยเฉพาะในเขต กทม. รัฐบาลได้ทุ่มเทเงินลงทุนเป็นจำนวนมากถึง 11,630 ล้านบาท สามารถบรรเทาปัญหาลงไปได้บ้าง แต่... ปริมาณและคุณภาพของบริการขนส่งสาธารณะยังอยู่ในมาตรฐานต่ำ ประสิทธิภาพการขาดทุนสะสมไว้อย่างมากด้วยข้อจำกัดหลายประการ รวมทั้งประสิทธิภาพการบริหารภายใน ขสมก. ด้วย "นอกจากนี้ ยังปรากฏในรายงาน ข้อเสนอการพัฒนารุงเทพมหานครและปริมณฑล : แนวทางการพัฒนาหลักและแผนงานการลงทุนในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 (2530-2534) (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2529 : 29) ว่าปัญหาสำคัญ ๆ ของการจราจรและขนส่งในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลส่วนใหญ่จะปรากฏในพื้นที่กรุงเทพมหานคร โดยมีประเด็นปัญหาหลักคือ การจราจรติดขัดและคับคั่ง การขนส่งสาธารณะ โครงข่ายของระบบถนน นอกจากนี้ยังมีปัญหาด้านองค์กรซึ่งมีผลกระทบต่อกรุงเทพมหานครและปริมณฑลทั้งหมด สำหรับปัญหาการขนส่งสาธารณะนั้นมีสภาพข้อเท็จจริงที่ปรากฏคือ (2529 - 33-34) "ปริมาณการเดินทางของผู้โดยสารทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร กว่าสองในสามได้ใช้บริการขนส่งสาธารณะ รถประจำทาง รถโดยสารขนาดเล็กหรือรถแท็กซี่... ในปี พ.ศ. 2527 มีประชากรประมาณ 6.3 ล้านคน ได้ใช้บริการของขนส่งสาธารณะ สัดส่วนการใช้บริการประเภทรถโดยสารประจำทางขนาดใหญ่ (ดำเนินงานโดย ขสมก.) มีประมาณร้อยละ 68 รถโดยสารขนาดเล็กของเอกชน ร้อยละ 22 รถแท็กซี่ และ



รถสามล้อเครื่องอีกร้อยละ 10... ในช่วงปี พ.ศ.2523-2527 ประมาณหนึ่งในสามของรายจ่าย การขนส่งสาธารณะ เป็นเงินอุดหนุนให้แก่ ขสมก. และการรถไฟแห่งประเทศไทย" และจากรายงานการคาดประมาณประชากร ของคณะกรรมการประมาณประชากร คณะอนุกรรมการนโยบาย และแผนประชากรกองวางแผนทรัพยากรมนุษย์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติ ยังทำการคาดประมาณประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑลสำหรับช่วงปี พ.ศ. 2530-2534 (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2529 : อ้างถึงในแผนวิสาหกิจ 2530-2534 องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ : 42) iva ว่า จำนวนประชากรทั้งสิ้น จากปี พ.ศ. 2529 ซึ่งมีจำนวนทั้งสิ้น 7.856 ล้านคน จะเพิ่มขึ้นเป็น 8.103 ล้านคนในปี พ.ศ.2530 8.347 ล้านคนในปี พ.ศ. 2531 8.590 ล้านคนในปี พ.ศ. 2523 8.833 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2534 อันเป็นปีสุดท้ายของแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 จำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้นทุกปีโดยตลอดนี้ จะมีผลกระทบโดยตรงต่อจำนวนประชากรที่ต้องเดินทางออกจากบ้านเป็นประจำทุกวัน ซึ่งนับจากปี พ.ศ. 2529 มีจำนวนประมาณวันละ 4.361 ล้านคน และจะเพิ่มขึ้นเป็น 4.497 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2530 4.630 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2531 4.765 ล้านคน ในปี พ.ศ.2532 4.900 ล้านคนในปี พ.ศ. 2533 และเป็น 5.033 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2534 จำนวนประชากรที่ต้องเดินทางออกจากบ้านเป็นประจำทุกวัน ที่เพิ่มขึ้นนี้จะทำให้เกิดปัญหาการจราจรและการจัดบริการรถโดยสารประจำทางมีความสำคัญเพิ่มมากขึ้นอย่างมาก เมื่อรวมปัญหาเดิมที่สะสมมา ฉะนั้น หากไม่มีการวางแผนแก้ไขปัญหากันอย่างดีและถูกต้องโดยรีบด่วนแล้ว ปัญหาการจราจรและการจัดบริการขนส่งสาธารณะจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล อันส่งผลกระทบต่อ การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทยอย่างรุนแรงได้ในที่สุด

คณบดีวิทยาลัยทรัพยากร

ต่อปัญหา เรื่องคุณภาพของบริการขนส่งสาธารณะด้วยรถโดยสารประจำทางที่ถูกกล่าวถึง ในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ทั้งในแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐาน แผนพัฒนาด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ แผนพัฒนาด้านการขนส่งตลอดจนแผนพัฒนากรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีข้อสรุป แนวทางการแก้ปัญหาและการพัฒนาว่า จำเป็นต้องปรับปรุงยกระดับคุณภาพบริการขนส่งสาธารณะ เปิดโอกาส ให้มีการแข่งขันและยึดถือหลักของกลไกตลาดมาใช้มากขึ้น ซึ่งจะทำให้บริการมี ประสิทธิภาพมากกว่าที่รัฐจะผูกขาดทำเองทั้งหมด อันจะเป็นการสอดคล้องกับการแปรสภาพกิจการ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ ให้เข้าสู่เชิงธุรกิจ และจะดำเนินการปรับปรุงองค์การดำเนินงานภายในของกิจการ กับทั้งจะจัดตั้งองค์กรกลางเพื่อประสานแผนการลงทุนบางกิจกรรม เพื่อให้การแก้ไขปัญหากการจราจร และการขนส่งในเขตกรุงเทพมหานครมีเอกภาพดีขึ้นด้วย



อย่างไรก็ดี ปัญหาเรื่องคุณภาพของบริการขนส่งสาธารณะด้วยรถโดยสารประจำทางที่ ถูกกล่าวถึงนั้นในความจริงแล้วยังไม่เคยมีการกำหนดองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพอันเป็นที่ ยอมรับและเห็นพ้องต้องกันในทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายผู้ปฏิบัติงานจัด บริการและฝ่ายผู้ใช้บริการ ว่าคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร ครอบคลุมถึงอะไรบ้าง และมีเกณฑ์วัดอย่างไรว่าบริการที่มีอยู่มีคุณภาพหรือไม่ใน เรื่องใด ระดับใด คงมีเพียงการประเมินด้วยสำนึกของผู้ประเมินตามทัศนคติและค่านิยมของแต่ละบุคคล ทำให้ขาด เหตุผลอย่าง เป็นวิทยาศาสตร์ที่มีน้ำหนักเพียงพอ และทำให้ไม่สามารถมองเห็นทิศทางและ วิธีการในการแก้ปัญหาได้อย่างถูกต้องแท้จริง

ดังนั้น เพื่อให้ได้ข้อสรุปที่มีเหตุผลและสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ปัญหาได้ จึงควรมีการศึกษาเพื่อกำหนดองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดที่เป็นรูปธรรมสำหรับการวัดคุณภาพของ บริการรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร เพื่อนำผลของการศึกษาไปทดสอบหาความเห็น พ้องต้องกันจนเป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง และสามารถที่จะนำ เกณฑ์วัดอันเป็นที่ยอมรับ ของทุกฝ่ายแล้วไปใช้ เป็น เครื่องมือในการตรวจสอบวัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทาง ทุกประเภทในกรุงเทพมหานคร ที่มีอยู่ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการแก้ไข ปรับปรุง และพัฒนา คุณภาพ ของบริการอันเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงกับความเป็นต้องการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในที่สุด

### วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เพื่อศึกษาองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางใน กรุงเทพมหานครที่ยอมรับแก่ทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง คือ ฝ่ายผู้กำหนดนโยบาย ฝ่ายผู้ปฏิบัติงานนโยบาย (ผู้จัดบริการ) และฝ่ายผู้ใช้บริการ โดย

1. รวบรวมข้อมูลพื้นฐานทั้งด้านปรมณูมิและหุตยภุมิ เพื่อการวิเคราะห์หาข้อยุติ เรื่อง นิยาม รูปแบบและคุณลักษณะขององค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทาง ในกรุงเทพมหานคร
2. วิเคราะห์เงื่อนไข หรือปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อการสร้างหรือการบั่นทอนคุณภาพ ของบริการรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร



3. กำหนดองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางใน กรุงเทพมหานคร

4. ประเมินผลองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางใน กรุงเทพมหานคร

#### ขอบเขตการวิจัย

1. การศึกษาวิจัยครั้งนี้มุ่งหาข้อยุติเกี่ยวกับนิยาม รูปแบบและคุณลักษณะขององค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานครที่อยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการและควบคุมโดยองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เท่านั้น มิได้ศึกษาเกี่ยวกับปัจจัยอัตราค่าโดยสาร โดยมีการกำหนดค่าให้ปัจจัย เรื่องอัตราค่าโดยสาร เป็นปัจจัยคงที่

2. การสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญจะใช้ เทคนิค เดลฟาย (Delphi Technique) จำนวน 3 รอบ เพื่อกำหนดองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานครขึ้นมา จากนั้นจะได้นำองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพดังกล่าวมาสร้าง เป็น เครื่องมือในการสอบถามความคิดเห็นจากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้ใช้บริการ เพื่อประเมินผลความสอดคล้องต่องันให้ได้ข้อยุติ เป็นองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพที่สมบูรณ์

3. กลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้เชี่ยวชาญได้แก่ ผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้กำหนดนโยบาย ผู้ปฏิบัติ การจัดการบริการ และผู้ใช้บริการ ซึ่งเป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถและมีประสบการณ์ทั้งในด้านที่เคยเกี่ยวข้องกับการกำหนดนโยบาย การวางแผน การควบคุม การแก้ปัญหาการจราจรและการขนส่งในกรุงเทพมหานคร และด้านการดำเนินงานการจัดการบริการรถโดยสารประจำทางใน กรุงเทพมหานคร ตลอดจนด้านที่เคยเป็นผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

#### ข้อตกลงเบื้องต้น

1. กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถาม ตอบด้วยความจริงใจ

2. การแสดงความคิดเห็น เรื่ององค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร เป็นทัศนะส่วนบุคคลของผู้เชี่ยวชาญ ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยครั้งนี้

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. ได้องค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางในกรุงเทพมหานคร
2. สามารถนำองค์ประกอบและ เกณฑ์วัดคุณภาพที่กำหนดได้นี้ไปตรวจสอบ ควบคุมการจัดบริการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และผู้ร่วมประกอบการได้
3. ทำให้ทราบถึงแนวทางการรักษาและพัฒนาคุณภาพของบริการรถโดยสารประจำทางอื่น เป็นประโยชน์ต่อทุกฝ่ายทั้งในการกำหนดนโยบาย การวางแผน การปฏิบัติ และการควบคุมงานในอนาคตและเป็นประโยชน์ต่อผู้ใช้บริการที่จะได้รับบริการที่มีคุณภาพยิ่งขึ้น ตลอดจนเป็นประโยชน์ต่อผู้ปฏิบัติงานที่จะได้ทราบถึง เกณฑ์การวัดและนำ เกณฑ์การวัดไป เป็นองค์ประกอบในการประเมินผลการทำงานต่อไป

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย