บทที่ 1

บทนำ

การขนส่ง[1] ตามมาตรา 4 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่ง พ.ศ. 2497 หมายความถึง "การลำเลียงหรือเคลื่อนย้ายบุคคลหรือของด้วยอุปกรณ์การขนส่ง" ซึ่งเป็นคำจำกัดความที่มีความหมายตรงกับลักษณะการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพที่จะกล่าวไว้ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

อย่างไรก็ตาม การเคลื่อนย้ายโดยไม่ใช้พาหะ เช่น การเดิน ก็ถือได้ว่าเป็นการขนส่งอย่างหนึ่ง และคำว่าการขนส่งนี้ยังครอบคลุมไปถึงกระบวนการนำข่าวสารเพื่อการติดต่อที่เรียกว่าการสื่อสารอีกด้วย

การขนส่งเป็นสื่อกลางเชื่อมการผลิตและการบริโภคให้เข้าหากัน มีผลทำให้เกิดการแลกเปลี่ยนสินค้าและบริการ การขนส่งช่วยให้มนุษย์ได้มีโอกาสท่องเที่ยวและติดต่อถึงกันได้ ทำให้เกิดความเข้าใจอันดีต่อกัน มีการแลกเปลี่ยนวัฒนธรรมซึ่งกันและกัน ดังนั้น การขนส่งจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างมาก

กล่าวโดยทั่วไปแล้วการขนส่งแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. <u>การขนส่งทางบก</u> คือ การขนส่งโดยใช้ทางถนน ได้แก่ การขนส่งทางรถยนต์ รถไฟ รถราง รถไฟฟ้า รถไฟใต้ดิน ฯลฯ ซึ่งเป็นการขนส่งประเภทที่มีผู้นิยมใช้กันอย่างกว้างขวาง

2. <u>การขนส่งทางน้ำ</u> คือ การขนส่งโดยใช้ทางน้ำ เช่น แม่น้ำ ลำคลอง ทะเล ได้แก่ การขนส่งทางเรือยนต์ เรือพาย การล่องแพ ฯลฯ การขนส่งประเภทนี้ยังนิยมใช้กันอยู่

---

[1]ประยุต ไกรเนตร, บุญเลิศ จิตตั้งวัฒนา, การขนส่งเบื้องต้น (กรุงเทพฯ : โรงพิมพ์บำรุงบูลกิจ, 2521), หน้า 4.

3. <u>การขนส่งทางอากาศ</u> คือ การขนส่งโดยใช้อากาศยานเป็นพาหนะ ได้แก่ การขนส่งโดยเครื่องบิน เรือเหาะ จรวด เป็นต้น อย่างไรก็ตามการเดินทางทางอากาศในชีวิตประจำวันมักจะใช้เครื่องบิน ซึ่งให้ความสะดวกสบายและช่วยให้การเดินทางรวดเร็วมาก แต่ค่าใช้จ่ายก็ค่อนข้างสูง เมื่อเปรียบเทียบกับการขนส่งทางบกและทางน้ำ จึงยังไม่เป็นที่นิยมใช้ในการเดินทางทั่ว ๆ ไปมากนัก

ดังที่กล่าวแล้วว่า การขนส่งส่วนใหญ่จะเป็นการขนส่งทางบกและทางน้ำ เพราะไม่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากนัก แต่เมื่อเปรียบเทียบกันแล้วการขนส่งทางบกจะสะดวกสบาย รวดเร็ว และปลอดภัยมากกว่าการขนส่งทางน้ำ ประกอบกับความเจริญก้าวหน้าของสังคม มีการก่อสร้างถนนขึ้น ทำให้การขนส่งทางบกกลายเป็นปัจจัยสำคัญของการคมนาคมในปัจจุบัน

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการรถยนต์โดยสารประจำทางให้แก่ประชาชนในกรุงเทพมหานคร และจังหวัดใกล้เคียง ทั้งนี้เพราะกรุงเทพมหานครมีประชาชนมากถึงประมาณ 5 ล้านคน จึงนับได้ว่าเป็นเมืองที่มีประชากรหนาแน่นแห่งหนึ่งในเอเชียอาคเนย์ แต่มีระบบการขนส่งที่ถือได้ว่าเป็นสาธารณูปโภคด้านการคมนาคมอยู่เพียงประเภทเดียว คือ การขนส่งโดยรถยนต์โดยสารประจำทาง ในขณะที่เมืองใหญ่อื่น ๆ ในภูมิภาคนี้หรือในทวีปต่าง ๆ เป็นต้นว่า โตเกียว ฮ่องกง นิวยอร์ค หรือลอนดอน ต่างก็มีการจัดระบบการขนส่งทั้งทางรถยนต์ รถไฟฟ้า รถไฟใต้ดิน และรถราง

รัฐบาลมีนโยบายที่จะให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพดำเนินงานในรูปขององค์การวิสาหกิจที่ไม่ได้มุ่งหากำไร มีความรับผิดชอบในการจัดบริการรถยนต์โดยสารประจำทางให้แก่ประชาชนทั่วไป โดยองค์การฯ จะต้องคิดค่าตอบแทนจากการให้บริการในอัตราที่พอสมควรเพื่อไม่ก่อให้เกิดภาระกับผู้ใช้บริการมากเกินไป และรัฐบาลยังเล็งเห็นว่าการจัดหน่วยงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางในลักษณะของกิจการสาธารณูปโภคนี้จะมีผลทำให้การบริการดีขึ้น จึงอาจจะเป็นการจูงใจให้ประชาชนลดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลให้น้อยลง ซึ่งจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมถึง 2 ประการ คือ เป็นการช่วยลดปัญหาการจราจรติดขัด และเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิงของประเทศอีกทางหนึ่งด้วย

จากเหตุผลในการจัดตั้งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพตามที่กล่าวไว้ข้างต้น และจากการพิจารณาถึงลักษณะการดำเนินกิจการขององค์การฯ แล้ว จึงเห็นสมควรว่าการศึกษาถึงต้นทุนดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางขององค์การฯ อย่างละเอียดจะสามารถนำมาใช้เป็น

พื้นฐานในการคำนวณต้นทุนโดยประมาณในการดำเนินงานบริการได้อย่างเหมาะสมและต้นทุนโดยประมาณที่จะได้กำหนดขึ้นนี้น่าจะเป็นประโยชน์อย่างยิ่งในการวัดประสิทธิภาพการดำเนินงานของธุรกิจตลอดจนการใช้เป็นแนวทางในการวางแผนการปรับปรุงการบริการในอนาคตได้อีกด้วย

ความเป็นมาของปัญหา

แต่เดิมการให้บริการรถยนต์โดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครดำเนินงานโดยธุรกิจเอกชนประมาณ 24 บริษัท ภายใต้การควบคุมดูแลของกรมการขนส่งทางบก ซึ่งมีหน้าที่ดำเนินการให้มีการกำหนดเส้นทางการเดินรถ ตรวจสอบสภาพรถโดยสารที่ออกวิ่งบริการ กำหนดอัตราค่าโดยสาร ควบคุมกริยามรรยาทของพนักงาน ตลอดจนการปักป้ายสำหรับจอดรับส่งผู้โดยสาร และกรมการขนส่งทางบกจะทำสัญญากับผู้ประกอบการเอกชนเป็นงวด ๆ ละประมาณ 5 ปี ซึ่งในช่วงเวลาดังกล่าวนั้นมีรถโดยสารออกวิ่งบริการประจำอยู่ประมาณ 3,000 คัน และระดับของการจัดบริการก็ขึ้นอยู่กับความสามารถในการทำกำไรของธุรกิจ

ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2516 - 2518 ปรากฏว่าต้นทุนการดำเนินงานได้สูงขึ้นมากพอสมควร อันเนื่องมาจากภาวะเศรษฐกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มขึ้นของราคาน้ำมันเชื้อเพลิง จึงทำให้ผู้ประกอบการเอกชนเรียกร้องให้รัฐบาลปรับอัตราค่าโดยสารให้สูงขึ้นอยู่บ่อยครั้ง แต่เนื่องจากรัฐบาลได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการขนส่งโดยรถโดยสารประจำทางนี้เป็นการให้บริการแก่ผู้มีรายได้น้อย ย่อมไม่เป็นการเหมาะสมที่จะขึ้นอัตราค่าโดยสารอยู่เนือง ๆ การที่รัฐบาลไม่ยินยอมให้ผู้ประกอบการเอกชนปรับอัตราค่าโดยสารให้สูงขึ้นนี้เอง จึงมีผลกระทบต่อฐานะการเงินของธุรกิจเอกชนเหล่านั้น ทำให้เกิดการขาดแคลนเงินลงทุนในสินทรัพย์และอุปกรณ์ดำเนินงานที่เป็นปัจจัยสำคัญของธุรกิจ ดังนั้นมาตรฐานการบริการของเอกชนจึงต่ำลง

นอกจากปัญหาที่รัฐบาลไม่เห็นชอบด้วยกับการที่ผู้ประกอบการเอกชนได้เรียกร้องให้มีการปรับอัตราค่าโดยสารให้สูงขึ้นแล้ว รัฐบาลยังเห็นว่าการให้บริการรถโดยสารประจำทางแก่ประชาชนนี้ถือเป็นสาธารณูปโภคอย่างหนึ่ง จึงควรที่จะอยู่ภายใต้การดำเนินงานของรัฐบาลเช่นเดียวกับสาธารณูปโภคอื่น ๆ เช่น การไฟฟ้า การประปา และการโทรศัพท์ เป็นต้น

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2518 รัฐบาลจึงได้ตัดสินใจรวมการดำเนินงานบริการรถโดยสารประจำทางของธุรกิจเอกชนทุกแห่งเข้าด้วยกัน และใช้ชื่อว่า บริษัทมหานครขนส่ง จำกัด เพื่อรับช่วงการดำเนินงานบริการขนส่งทั้งหมดมาจากบริษัทเอกชน ในการจัดตั้งบริษัทมหานครขนส่ง จำกัด

ขึ้นนั้นรัฐบาลได้กำหนดให้บริษัทมหานครยนต์ จำกัด รับซื้อรถยนต์โดยสารของเอกชนที่ยินยอมขาย ให้มาทั้งหมด ซึ่งในจำนวนรถยนต์โดยสารเหล่านั้นมีสภาพเก่ามากน้อยปะปนกัน กล่าวคือ รถ-โดยสารบางส่วนมีอายุการใช้งานมาแล้วนานถึง 20 ปี หรืออย่างน้อยที่สุดก็เป็นรถโดยสารที่ผ่าน การใช้งานมาแล้วเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่า 5 ปี ดังนั้นบริษัทมหานครยนต์ จำกัด จึงต้องสั่ง ซื้อรถยนต์โดยสารใหม่อีก 2,500 คัน[1] เพื่อให้เพียงพอกับความต้องการของผู้ใช้บริการ

นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรีในสมัยนั้นยังได้มีมติให้บริษัทมหานครยนต์ จำกัด รับช่วงพนักงาน และลูกจ้างทั้งหมดมาจากผู้ประกอบการเดิม โดยที่บริษัทมหานครยนต์ จำกัด ต้องรับผิดชอบในการ จ่ายเงินชดเชยให้แก่บุคคลเหล่านั้นด้วย รัฐบาลได้จัดหาเงินทุนให้แก่บริษัทมหานครยนต์ จำกัด เพื่อการนี้เป็นจำนวน 100 ล้านบาท และจัดหาเพิ่มเติมให้อีก 230 ล้านบาท ในระหว่างการรวม-บริษัท ถึงกระนั้นเงินจำนวนดังกล่าวก็ยังไม่เพียงพอ และไม่ได้สัดส่วนกับสินทรัพย์และค่าใช้จ่ายที่ เกิดขึ้น จึงเป็นผลทำให้เกิดภาระหนี้สินกับบริษัทมหานครยนต์ จำกัด เป็นจำนวนมาก

หลังจากที่บริษัทมหานครยนต์ จำกัด ดำเนินงานผ่านไปได้เพียง 12 เดือนเท่านั้น ก็ ต้องประสบกับปัญหาต่าง ๆ มากมาย รัฐบาลจึงได้จัดตั้งองค์การยนต์ขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก) ขึ้นในรูปของรัฐวิสาหกิจเมื่อวันที่ 1 ตุลาคม พ.ศ. 2519 เพื่อรับงานบริการรถโดยสารประจำ-ทางต่อจากบริษัทมหานครยนต์ จำกัด ทั้งนี้เพราะรัฐบาลมีความเชื่อมั่นว่า การจัดตั้งหน่วยงาน ในลักษณะนี้จะทำให้การควบคุมการดำเนินงานเป็นไปได้ละดวกขึ้น

ในปัจจุบันนี้ องค์การยนต์ขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นหน่วยงานเพียงแห่งเดียวที่รับผิดชอบใน การจัดบริการรถยนต์โดยสารประจำทางให้แก่ประชาชนถึงวันละประมาณ 4 ล้านคนในกรุงเทพ-มหานครและจังหวัดใกล้เคียง องค์การฯ มีรถโดยสารออกวิ่งบริการเป็นจำนวนประมาณ 4,000 คัน และมีพนักงานลูกจ้างทั้งหมดเป็นจำนวนประมาณ 23,000 คน ซึ่งทำให้เกิดภาระค่าใช้จ่าย ต่าง ๆ มากมาย เป็นต้นว่า ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง เงินเดือนและค่าแรงงาน ตลอดจนค่าใช้จ่าย ทางการเงินอันเนื่องมาจากภาระหนี้สินผูกพัน เนื่องจากปัญหาการเพิ่มสูงขึ้นตลอดเวลาของค่า-ใช้จ่ายเหล่านี้ ประกอบกับปัญหาความไม่เพียงพอของเงินทุน ปัญหาเรื่องแรงงาน และปัญหา โครงสร้างขององค์การซึ่งได้รวมเอาระบบการบริหารหลายแบบของผู้ประกอบการเดิมเข้าด้วยกัน

---

[1]รถยนต์โดยสารธรรมดา 2,300 คัน รถยนต์โดยสารปรับอากาศ 200 คัน

สืบเนื่องมาตั้งแต่ครั้งที่เริ่มจัดตั้งองค์การฯ ตลอดจนปัญหาการให้บริการโดยได้รับค่าโดยสารตอบแทนในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุน ปัญหาการติดขัดของการจราจรในกรุงเทพมหานคร รวมทั้งปัญหาการแย่งขันของรถเมล์เล็ก มีผลทำให้การดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพต้องเป็นไปด้วยความยากลำบาก และจากผลการดำเนินงานที่ผ่านมายังปรากฏว่าองค์การฯ ประสบกับผลขาดทุนประมาณวันละ 1 - 2 ล้านบาทเรื่อยมาจนทุกวันนี้

<u>วัตถุประสงค์และขอบเขตของการศึกษา</u>

1. เพื่อศึกษาการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยจะพิจารณาเฉพาะการให้บริการส่วนที่เป็นรถยนต์โดยสารธรรมดา เนื่องจากเป็นกิจการพื้นฐานขององค์การฯ

2. เพื่อศึกษาถึงโครงสร้างของต้นทุนดำเนินงาน และความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับต้นทุนดังกล่าวในการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทาง

3. เพื่อคำนวณต้นทุนโดยประมาณในการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางธรรมดา โดยอาศัยข้อมูลรายได้และต้นทุนข้างต้น และเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงการดำเนินงานบริการ

เนื้อหาสาระในการศึกษาจะแบ่งออกได้เป็น 4 ส่วน ดังนี้คือ

1. วัตถุประสงค์ นโยบาย การจัดหน่วยงาน และลักษณะการดำเนินงานโดยทั่วไปของการบริการรถยนต์โดยสารประจำทางธรรมดา

2. การจำแนกประเภทต้นทุนดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางขององค์การฯ และการวิเคราะห์ต้นทุนดังกล่าว

3. ต้นทุนโดยประมาณในการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางธรรมดา

4. สรุปและข้อเสนอแนะ

<u>วิธีการวิจัยและค้นคว้า</u>

1. ศึกษาข้อมูลเบื้องต้นและตัวเลขจากเอกสาร รายงานการเงินและการบัญชีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

2. สัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพและบุคคลอื่นที่เกี่ยวข้อง

3. ศึกษาข้อมูลอื่น ๆ จากเอกสารขององค์การฯ และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมการขนส่งทางบก รวมทั้งเอกสารทางวิชาการอื่นที่เกี่ยวข้อง

4. จัดกลุ่มของต้นทุนเพื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับต้นทุน

5. คำนวณต้นทุนโดยประมาณในการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางธรรมดา

6. เสนอแนะแนวทางปรับปรุง

ความสำคัญหรือประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัยนี้

1. เป็นประโยชน์ต่อบุคคลทั่วไปที่สนใจ เพราะจะได้ทราบและเข้าใจถึงสภาพการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทางธรรมดาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

2. ทำให้ทราบโครงสร้างค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในการดำเนินงานบริการรถยนต์โดยสารประจำทาง เพื่อที่จะช่วยให้สามารถวิเคราะห์ได้ว่าผลขาดทุนที่เกิดขึ้นสืบเนื่องมาจนถึงปัจจุบันนี้เป็นเรื่องที่มีเหตุผลหรือไม่

3. เป็นประโยชน์ต่อฝ่ายบริหารและผู้รับผิดชอบ ในการที่จะนำต้นทุนโดยประมาณไปใช้เป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินประสิทธิภาพการทำงานของตน

4. ทำให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการดำเนินงาน เพื่อที่จะได้พิจารณาหาทางแก้ไขได้ถูกต้อง อันจะเป็นผลทำให้ระดับการบริการดีขึ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย