

บทความที่ : **12**
Article :



การพัฒนารูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนของ
องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

*A Model Development for Solving to the Loss
of the Bangkok Mass Transit Authority*

ณรงค์ วงศ์สกุล* และ กฤษฎา ตันเปาว์*

Narong Wongsakul and Krisada Tanpao

* มหาวิทยาลัยเวสเทิร์น [Western University]

บทคัดย่อ

การวิจัยครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษา สภาพปัญหาการขาดทุน, พัฒนารูปแบบการแก้ไขปัญหการขาดทุน และ ประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบการพัฒนาแบบการแก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ใช้วิธีวิจัยแบบผสมผสานวิธี ในการดำเนินการวิจัยแบ่งออกเป็น 3 ระยะ ผลการวิจัยพบว่า 1. สภาพปัญหาการขาดทุน พบว่า 1) นโยบายและวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกัน 2) การสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐไม่เพียงพอ และ 3) ปัญหาคุณภาพการบริการและ 4) มีต้นทุนการประกอบการด้านบุคลากรสูง 2. การพัฒนารูปแบบการแก้ไขปัญหการขาดทุน ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) การกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ 2) การปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทาง และ 3) การลดจำนวนพนักงาน และ 3. การประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบโดยการจัดสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ พบว่ามีความเป็นไปได้และความเหมาะสมในการใช้แก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

คำสำคัญ: รูปแบบการแก้ไขปัญห; การขาดทุน; องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

Abstract

This research aimed to study: 1. a problem of loss; 2. a model development of loss solving; and 3. an assessment of model, for verification of solving model in the loss problem of Bangkok Mass Transit Authority (BMTA). The mixed research was divided into 3 phases along within the study steps of this purposes. The results found that: 1. The problems of loss was found that 1) the policy and objective were inconsistent; 2) the budgetary support from the government was insufficient; 3) the service qualities were problems; and 4) the personnel cost was high. 2. The model development in the problems' solution consist 3 elements as following: 1) debt financing for restructuring in the loss; 2) bus system reform and staff reduction. And 3. The assessment of the model from the experts found that it is possible and appropriate in demonstrating and implementation for verification of solving model in the loss problem of Bangkok Mass Transit Authority (BMTA).

Keywords: Solving Model; Loss; Bangkok Mass Transit Authority

บทนำ

เนื่องด้วยระบบขนส่งมวลชนเป็นการให้บริการที่ไม่แสวงหาผลกำไรและการให้บริการขนส่งมวลชนของรัฐที่มีอยู่ในปัจจุบันยังไม่เพียงพอต่อความต้องการและไม่สามารถสนองต่อความต้องการของผู้เดินทางได้ทำให้เกิดความล่าช้าในการเดินทางและเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจ (วุฒิชัย อารักษ์โพธิ์วงศ์, พรชัย เทพปัญญา และสมบูรณ์ ศิริสรหิรัญ, 2560) องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ในฐานะที่เป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีหน้าที่ในการดำเนินงานและควบคุมดูแลกิจการการเดินรถโดยสารซึ่งเป็นหนึ่งในระบบขนส่งมวลชนสาธารณะที่สำคัญของกรุงเทพมหานคร จึงจำเป็นต้องมีการจัดการการเดินรถให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความต้องการของผู้ใช้บริการ (ธีรยสภ์ ปานกลาง, 2548) ทั้งนี้ภารกิจขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพคือทำหน้าที่ดูแลและรับผิดชอบการให้บริการรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียงและประกอบการอื่นๆที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับการประกอบการขนส่งบุคคลนอกจากการให้บริการด้วยตนเองแล้วยังมีหน้าที่ในการเป็นผู้ควบคุมและดูแลสถานประกอบการเดินรถเอกชนที่ให้บริการรถประเภทรถโดยสารขนาดใหญ่ (ทั้งรถธรรมดาและรถปรับอากาศ) รถมินิบัสรถในซอยและรถตู้โดยสารปรับอากาศโดยมีนโยบายหลักคือบูรณาการด้านเส้นทางการเดินรถและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการเดินรถให้ประสานและสอดคล้องกับพัฒนาระบบขนส่งมวลชนสนับสนุนในการแก้ไขปัญหาการจราจรและสิ่งแวดล้อมภายในเมืองรวมถึงการส่งเสริมการนำพลังงานสะอาดมาใช้ในระบบขนส่งมวลชนพัฒนาระบบการจัดเก็บค่าโดยสารให้มีประสิทธิภาพในรูปแบบที่ทันสมัยและสามารถเชื่อมต่อกับระบบขนส่งสาธารณะอื่นๆ (องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 2560ก)

อย่างไรก็ตามเมื่อย้อนไปดูประวัติศาสตร์ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จะพบว่า “ขาดทุน” มาตั้งแต่ก่อตั้งในปี 2519 และสะสมพอกพูนขึ้นมาเรื่อยๆ จนถึงปัจจุบันกว่า 1 แสนล้านบาท จากการศึกษาพบว่าปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จากการรายงานของ Bangkok Mass Transit

Authority, “Annual Report 2011,” 2011 (in Thai) พบปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ แบ่งเป็นปัญหาจากปัจจัยภายนอกประกอบด้วย 1) นโยบายและวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างกระทรวงคมนาคมที่เน้นกิจการบริการสาธารณะและกระทรวงการคลังที่เน้นผลกำไรส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการวางแผนและดำเนินการ 2) การสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐไม่เพียงพอและให้มีการควบคุมอัตราค่าโดยสารให้ต่ำกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงส่งผลให้เกิดการขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง 3) ปัญหาการจราจรติดขัดส่งผลให้คุณภาพการบริการลดลงและต้นทุนด้านน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นรวมถึงสภาวะการแข่งขันเพิ่มมากขึ้นประชาชนจึงเปลี่ยนไปใช้บริการประเภทอื่นหรือใช้รถยนต์ส่วนตัวมากขึ้น 4) เส้นทางเดินรถและการประกอบการที่ไม่เป็นระบบและขาดประสิทธิภาพได้แก่ปัญหาเส้นทางเดินรถที่ยาวมากและปริมาณความต้องการใช้ในช่วงชั่วโมงเร่งด่วนเกิดขึ้นเฉพาะบางช่วงของเส้นทางอีกทั้งยังไม่ได้วางแผนเส้นทางอย่างเป็นระบบและไม่มีการปรับเปลี่ยนตามความต้องการของผู้โดยสารรวมทั้งปัญหาการจราจร (World Bank, 2007) ที่ศึกษาพบว่าปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มรุนแรงขึ้น เนื่องจากปริมาณรถยนต์ส่วนบุคคลเพิ่มขึ้นนับเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการศึกษาวิเคราะห์และแก้ไขอย่างถูกวิธีและเป็นระบบได้มีการศึกษาปัญหาของระบบขนส่งมวลชนอย่างกว้างขวางโดยองค์กรจากทั้งในและต่างประเทศและรายงานของธนาคารโลกยังระบุปัญหาและความท้าทายของการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครโดยสรุปได้ดังนี้คุณภาพของระบบขนส่งมวลชนในกรุงเทพมหานครยังล้าหลังเมืองสำคัญอื่นๆ ในภูมิภาคเดียวกันโดยโครงการระบบรางได้ถูกพัฒนาในลักษณะที่เป็นโครงการเดี่ยวขาดการเชื่อมต่อกับระบบรถโดยสารประจำทาง การเชื่อมต่อทั้งภายในเครือข่ายระหว่างระบบขนส่งมวลชนแหล่งกิจกรรมและแหล่งชุมชนขาดประสิทธิภาพชาวกรุงเทพมหานครใช้เวลาและค่าใช้จ่ายในการเดินทางมากโดยไม่สามารถคาดการณ์เวลาที่ใช้ในการเดินทางได้พื้นที่การจราจรถูกครอบครองโดยรถยนต์ส่วนบุคคลเป็นหลัก ระบบโลจิสติกส์ถูกละเลย และยังขาดความเข้าใจในการนำมาประยุกต์ใช้ในส่วน

ของปัญหาที่เกิดจากปัจจัยภายใน ประกอบด้วย ขสมก. ขาดแคลนเงินทุนในการดำเนินการตั้งแต่เริ่มก่อตั้ง มีโครงสร้างองค์กรขนาดใหญ่และลำดับชั้นแบบราชการ รวมถึงการค้างจ่ายค่าซ่อมบำรุงและค่าเช่าอู่จอดรถและสถานที่เช่าการจากเอกชน เป็นต้น จากสภาพปัญหาที่สั่งสมมาเป็นระยะเวลานาน จึงมีความสนใจที่จะศึกษาการพัฒนาารูปแบบการแก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เพื่อให้ได้โมเดลที่จะใช้ในการแก้ไขและลดปัญหารวมถึงแนวโน้มที่ควรศึกษา และพัฒนาต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)
2. เพื่อพัฒนารูปแบบการแก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)
3. เพื่อประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบการแก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) โดยการจัดสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

วิธีดำเนินการวิจัย

ระยะที่ 1 การศึกษาสภาพปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ผู้วิจัยดำเนินการโดยศึกษาและวิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสาร แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับสภาพปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เพื่อนำมากำหนดกรอบการแก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และองค์ประกอบของรูปแบบการแก้ไขปัญหการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ดังนี้

1. ศึกษาถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจ ค่านิยม ภารกิจขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) การบริการ และสรุปสถานภาพทั่วไปขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

2. ศึกษาปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดทุนของรัฐวิสาหกิจและองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

ระยะที่ 2 การพัฒนารูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ร่างรูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) โดยนำผลการศึกษาและวิเคราะห์ สังเคราะห์เอกสารแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ที่ได้จากระยะที่ 1 มาวิเคราะห์จัดทำร่าง และสร้างรูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)

ตรวจสอบคุณภาพเบื้องต้นของรูปแบบด้วยการประเมินความถูกต้องและความเหมาะสม ตามแนวคิดของมาดัส สไครเวน และสตัฟเฟิลบีม (Madaus, Scriben; & Stufflebeam 1983: 399-402) โดยผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ ที่มีความสามารถ และ/หรือ มีประสบการณ์ที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จำนวน 7 คน (ประสิทธิ์ เขียวศรี และคณะ. 2548: 159) โดยใช้การเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ คณะกรรมการบริหารกิจการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ระยะที่ 3 การประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) โดยการจัดสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ในการประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบตามแนวคิดของอีสนอร์ (Eisner. 1976: 50) และศิริชัย กาญจนวาสี (2550: 178-180) โดยการจัดสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ (Focus Group) จำนวน 17 คน (ทวีศักดิ์ นพเกษร. 2548: 161) กลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ผู้แทนองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำนวน 17 คน

การสร้างเครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

1. แบบสอบถามความถูกต้องและความเหมาะสมของรูปแบบสำหรับผู้ทรงคุณวุฒิและผู้เชี่ยวชาญ

2. แบบสนทนากลุ่มเพื่อประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบการแก้ไขปัญหา
การขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) โดยการจัดสนทนากลุ่ม
ผู้เชี่ยวชาญ

การเก็บรวบรวมข้อมูล

1. ผู้วิจัยนำหนังสือขอความร่วมมือจัดส่งไปยังผู้อำนวยการองค์การขนส่ง
มวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) โดยประสานงานกับคณะกรรมการบริหารกิจการองค์การ
ขนส่งมวลชนกรุงเทพ เพื่อขอความอนุเคราะห์ให้ช่วยดำเนินการรวบรวม
แบบสอบถาม และกำหนดวันขอรับแบบสอบถามคืน

2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

2.1 ผู้วิจัยขอหนังสือจากบัณฑิตวิทยาลัย เพื่อขอให้ทำหนังสือขอความ
ร่วมมือไปยังผู้เชี่ยวชาญ เพื่อร่วมประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบการแก้ไขปัญหการ
ขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ โดยการจัดสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ

2.2 การเก็บรวบรวมข้อมูล โดยการตัดสินใจของกลุ่มผู้เชี่ยวชาญ ผู้วิจัย
ดำเนินการดังนี้ 1) จัดบันทึกข้อคิดเห็นต่างๆ ของผู้เชี่ยวชาญ 2) บันทึกเสียงเกี่ยวกับ
ข้อคิดเห็นต่างๆ ของผู้เชี่ยวชาญ

3. สรุปการวิเคราะห์เนื้อหาจากข้อคิดเห็นต่างๆ ของผู้เชี่ยวชาญ เพื่อยืนยัน
ความเหมาะสม และความเป็นไปได้ของรูปแบบ

การจัดกระทำข้อมูลและการวิเคราะห์ข้อมูล

1. ข้อมูลเชิงปริมาณจากแบบสอบถามเป็นแบบเลือกตอบใช้วิธีการแจกแจง
ความถี่และค่าร้อยละ ส่วนที่เป็นแบบมาตราประมาณค่า 5 ระดับ (Rating Scale) ตาม
แบบมาตรวัดลิเคิร์ต (Likert Scale) ใช้ค่าเฉลี่ย ($\bar{X}$) และส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน
(S.D.) โดยผู้วิจัยเลือกใช้วิธีการของเบสต์ (Best. 1981: 181-185)

2. ข้อมูลเชิงคุณภาพจากสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ วิเคราะห์ด้วยการวิเคราะห์เนื้อหา
(Content Analysis)

สถิติที่ใช้ในการวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่ ค่าร้อยละ (Percentage) ค่าเฉลี่ย (Mean) ค่าความเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation)

ผลการศึกษา

1. สภาพปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) พบว่า 1) นโยบายและวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างกระทรวงคมนาคมที่เน้นกิจการบริการสาธารณะและกระทรวงการคลังที่เน้นผลกำไรส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการวางแผนและดำเนินการ 2) การสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐไม่เพียงพอ และมีการควบคุมอัตราค่าโดยสารให้ต่ำกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงส่งผลให้เกิดการขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง 3) ปัญหาการจราจรติดขัดส่งผลให้คุณภาพการบริการลดลงและเส้นทางการเดินรถและการประกอบรถที่ไม่เป็นระบบและขาดประสิทธิภาพ 4) มีต้นทุนการประกอบการด้านบุคลากรสูง

2. การพัฒนารูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) พบว่า ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบ ได้แก่ 1) องค์ประกอบที่ 1 ขสมก. กู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้โดยการไถ่ถอนพันธบัตรและชำระคืนเงินต้นเงินกู้ตามกำหนด 2) องค์ประกอบที่ 2 ปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยให้กรมการขนส่งทางบกเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ขสมก. และขสมก. เป็นผู้ประกอบการ (Operator) เช่นเดียวกับ การเดินรถของภาคเอกชน และ 3) องค์ประกอบที่ 3 แก้ไขปัญหาโดยการลดจำนวนพนักงาน

3. การประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบโดยการจัดสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ พบว่าผลการศึกษาแบบจำลอง (Model) รูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) จากที่ได้ดำเนินการพัฒนารูปแบบจำลอง (Model) ผู้วิจัยดำเนิน ดังนี้ 1) นำผลการศึกษาจากการวิเคราะห์ สังเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากศึกษา และเก็บข้อมูลจากวัตถุประสงค์ข้อที่ 1, 2 และ 3 มาวิเคราะห์สังเคราะห์

รวมกับการสร้างทฤษฎีจากข้อมูลพื้นฐาน (Grounded theory methodology) เพื่อหาข้อสรุปเชิงทฤษฎี 2) ยกย่องรูปแบบจำลอง (Model) รูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) มีความเป็นไปได้และความเหมาะสมตามภาพประกอบที่ 1

ภาพประกอบที่ 1: รูปแบบจำลอง (Model) การแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.)



อภิปรายผล

1. สภาพปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) พบว่า 1) นโยบายและวัตถุประสงค์ที่ไม่สอดคล้องกันระหว่างกระทรวงคมนาคมที่เน้นกิจการบริการสาธารณะและกระทรวงการคลังที่เน้นผลกำไรส่งผลให้เกิดความไม่ชัดเจนในการวางแผนและดำเนินการ 2) การสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐไม่เพียงพอ และมีการควบคุมอัตราค่าโดยสารให้ต่ำกว่าต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงส่งผลให้เกิดการขาดทุนสะสมอย่างต่อเนื่อง 3) ปัญหาการจราจรติดขัดส่งผลให้คุณภาพการบริการลดลงและเส้นทางการเดินรถและการประกอบรถที่ไม่เป็นระบบและขาดประสิทธิภาพ 4) มีต้นทุนการประกอบการด้านบุคลากรสูง ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่านโยบายของรัฐบาลที่ไม่สอดคล้องกับฐานะทางการเงินของ ขสมก. คือกระทรวงคมนาคมมีนโยบายให้ ขสมก. เพิ่มคุณภาพของการบริการให้ดีขึ้นแต่ค่าโดยสารให้ชะลอการขึ้นราคาไว้ก่อน นอกจากนี้ก็อาจเพราะเป้าหมายของ ขสมก. ที่มุ่งเน้นการให้บริการรถโดยสารประจำทางสำหรับประชาชนโดยไม่คำนึงถึงกำไร และเนื่องจากการเดินรถโดยสารประจำทางเป็นสาธารณูปโภคชนิดหนึ่งที่รัฐจัดเป็นบริการแก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและปานกลางเป็นหลัก การดำเนินงานจึงมุ่งสนองนโยบายรัฐบาลในการให้ความช่วยเหลือแก่ผู้มีรายได้น้อยโดยไม่หวังผลกำไร การจัดเก็บค่าโดยสารจึงอยู่ในอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุนจริง ตามที่รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย การให้บริการของ ขสมก. มุ่งหมายให้ประชาชนได้รับความสะดวก รวดเร็ว ปลอดภัย และประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินรถของผู้โดยสารเป็นหลัก การแก้ไขปัญหาดังกล่าวควรใช้หลักการบริหารตามกระบวนการบริหาร ซึ่งธงชัย สันติวงศ์ (2543: 7-8) ได้เสนอว่ากระบวนการบริหาร ประกอบหลักการบริหารจัดการ (4 Ms) มีเนื้อหาสำคัญ ดังนี้ 1) คน (Man) คือทรัพยากรที่ถือได้ว่าเป็นปัจจัยที่มีความสำคัญยิ่ง ที่จะก่อผลสำเร็จให้กับกิจการได้อย่างมากทั้งในแง่ของปริมาณงานและคุณภาพงาน 2) เงินทุน (Money) นับว่าเป็นปัจจัยที่สำคัญในการให้การสนับสนุนในการจัดหาทรัพยากรเพื่อหล่อเลี้ยงและเอื้ออำนวยให้กิจกรรมขององค์การดำเนินไปโดยไม่ติดขัด ซึ่งเงินทุนนี้มีทั้งระยะ

สั้นและระยะยาว รวมถึงราคาต้นทุนของเงินคือ ดอกเบี้ยอีกด้วย 3) วัสดุอุปกรณ์เครื่องจักร (Material) คือ เครื่องจักร อุปกรณ์ที่จัดหาและซื้ออย่างพิถีพิถัน เพื่อใช้ปฏิบัติงานให้เกิดประโยชน์สูงสุดและคุ้มค่า และ 4) การบริหารจัดการ (Management) คือการบริหารจัดการ คน เงินทุน วัสดุ อุปกรณ์เครื่องจักร ให้เกิดประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลต่อองค์กร

2. การพัฒนารูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) พบว่า ประกอบด้วยองค์ประกอบ 3 องค์ประกอบ ได้แก่

1) องค์ประกอบที่ 1 ขสมก. กู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้โดยการไถ่ถอนพันธบัตรและชำระคืนเงินต้นเงินกู้ตามกำหนด ทั้งนี้ก็เพราะ ขสมก. มีการกู้ยืมเงินหรือมีหนี้สินเพิ่มเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้ภาระหนี้ของประเทศสูงขึ้น การดำเนินการที่ผ่านมา ขสมก. ประสบปัญหาการขาดทุนมาโดยตลอดส่งผลให้หนี้สินจำนวนมากจึงจำเป็นต้องปรับโครงสร้างหนี้และพักชำระหนี้ โดยขอให้กระทรวงการคลังเป็นผู้รับภาระชำระหนี้แทน ขสมก. และ ขสมก. จะชำระคืนจากกำไรจากการดำเนินงานในแต่ละปี สอดคล้องกับงานวิจัยของพนิดา ทองสุข (2559) ที่ได้ศึกษาการวิเคราะห์ต้นทุนประกอบการขนส่งรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เปรียบเทียบกับรถเอกชนร่วมบริการ โดยมีข้อเสนอแนะว่าองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจำเป็นต้องขอกู้เงินจากสถาบันการเงินใหม่เพื่อชำระดอกเบี้ย ประกอบกับการประกอบการของแต่ละเดือนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ไม่สามารถชำระหนี้ค่าน้ำมันเชื้อเพลิงและค่าเหมาซ่อมได้จำเป็นต้องกู้เงินจากสถาบันการเงินมาชำระ ซึ่งแนวทางในการลดต้นทุนค่าใช้จ่าย คือจัดทำแผนการปรับปรุงเพื่อฟื้นฟูฐานะการเงินและสอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล. 2560) เมื่อวันที่ 14/03/2560 ที่ได้อนุมัติให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) กู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่จะครบกำหนดในปีงบประมาณ 2560 เพิ่มเติม จำนวน 6,206.660 ล้านบาท (ปรับโครงสร้างหนี้ โดยการไถ่ถอนพันธบัตรและชำระคืนเงินต้นเงินกู้ที่จะครบกำหนด) และให้กระทรวงการคลังเป็นผู้อำประกันเงินกู้ รวมทั้ง

พิจารณาวิธีการกู้เงิน เงื่อนไขและรายละเอียดต่าง ๆ ในการกู้เงินตามที่กระทรวงคมนาคมเสนอ และให้กระทรวงคมนาคมและขสมก. รับความเห็นของกระทรวงการคลัง สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่เห็นว่า ขสมก. มีผลการดำเนินงานที่ขาดทุนอย่างต่อเนื่องและการกู้เงินใหม่เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานจะส่งผลให้ ขสมก. ไม่สามารถชำระคืนต้นเงินกู้ได้ และมีแนวโน้มเป็นภาระของภาครัฐอย่างชัดเจนในอนาคต โดยให้ ขสมก. เร่งพิจารณาหาแนวทางในการบริหารจัดการหนี้สินคงค้างที่มีจำนวนมากไปพิจารณาดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัดต่อไป

2) องค์ประกอบที่ 2 ปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยให้กรมการขนส่งทางบกเป็นผู้กำกับดูแล (Regulator) ขสมก. และขสมก. เป็นผู้ประกอบการ (Operator) เช่นเดียวกับการเดินรถของภาคเอกชน ทั้งนี้การดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑลนั้น ถือเป็นจุดเริ่มต้นของการเปลี่ยนแปลงและยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้โดยสารและผู้ประกอบการ โดยกรมการขนส่งทางบกยึดหลักการดำเนินการแบบประชารัฐ มีการรับฟังความคิดเห็น และการสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง ด้วยการเปิดกว้างรับฟังความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนในระหว่างดำเนินการตามแผนปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล เพื่อมุ่งสู่เป้าหมายการยกระดับคุณภาพการให้บริการ สร้างความเชื่อมั่น ความพึงพอใจ ยกระดับคุณภาพชีวิต สอดคล้องกับคณะรัฐมนตรี (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล. 2560) ที่มีมติเห็นชอบยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเดิมเมื่อวันที่ 11 มกราคม 2526 ที่ให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เป็นผู้ประกอบการเดินรถแต่เพียงรายเดียว โดยให้กรมการขนส่งทางบกจัดทำแผนปฏิรูประบบรถโดยสารประจำทางในเขตกรุงเทพมหานครและปริมณฑล โดยยึดหลักระยะทางสั้นลง เข้าถึงแหล่งชุมชนมากขึ้น ลดการทับซ้อนเส้นทางเชื่อมต่อกับระบบขนส่งมวลชนประเภทอื่นๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนสูงสุดพร้อม

ศึกษาผลกระทบในการเดินทางจากการปรับเปลี่ยนเส้นทางตามแผนปฏิรูปเส้นทางฯ เพื่อประเมินผลการปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการและการให้บริการรถโดยสารประจำทางทั้งระบบ จากเดิมที่กำหนดหลักการให้ ชสมก. มีหน้าที่กำกับดูแลและเป็นผู้ให้บริการสาธารณะไปพร้อมกัน เป็นแยกหน้าที่การกำกับดูแล (Regulator) ให้กรมการขนส่งทางบก และให้ ชสมก. ดำเนินการในฐานะผู้ประกอบการ (Operator) ร่วมกับเอกชน

3) องค์ประกอบที่ 3 แก้ไขปัญหาโดยการลดจำนวนพนักงาน ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าเทคนิคทางการบริหารจัดการ ผู้บริหารองค์กรจะต้องให้ความสำคัญต่อการวางแผนทรัพยากรมนุษย์ โดยจะต้องดำเนินการอย่างเป็นระบบในการวิเคราะห์และพยากรณ์เกี่ยวกับอุปสงค์และอุปทานด้านกำลังคน เพื่อนำไปสู่การกำหนดกลวิธีที่จะให้ได้กำลังคนในจำนวนและสมรรถนะที่เหมาะสมมาปฏิบัติงาน โดยจะต้องมีแผนการใช้และพัฒนากำลังคนเหล่านี้อย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง ทั้งนี้ก็เพื่อธำรงรักษากำลังคนที่เหมาะสมไว้กับองค์กรอย่างต่อเนื่อง ผู้บริหารองค์กรจะต้องลดการสูญเสียจากการทำงานซ้ำซ้อน ลดความไม่แน่นอนและลดความความสับสนเปลืองของทรัพยากร ผู้บริหารองค์กรที่เป็นนักบริหารทรัพยากรมนุษย์ที่ดีจะต้องมีความสามารถจะต้องสร้างและรักษาสมดุลของทรัพยากรมนุษย์ภายในองค์กรให้อยู่ในระดับที่เหมาะสมและองค์กรจะมีบุคลากรที่มีคุณภาพตามที่ต้องการร่วมงานในปริมาณที่เหมาะสม โดยไม่เกิดสภาวะบุคลากรล้นงานหรือขาดแคลนแรงงานขึ้น ถ้าคนล้นงานหรือพนักงานมากเกินไปเกินกว่าความต้องการ จำเป็นต้องปรับลดพนักงาน ด้วยการเกษียณอายุก่อนกำหนด สอดคล้องกับงานวิจัยของพนิดา ทองสุข (2559) ที่ได้ศึกษาโดยมีข้อเสนอแนะว่า เนื่องจากต้นทุนการประกอบการขนส่งรถโดยสารขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สูงกว่าต้นทุนการประกอบการขนส่งรถโดยสารเอกชนร่วมบริการ ด้วยปัจจัยหลายประการ จึงเสนอให้มีการลดค่าใช้จ่ายด้านบุคลากร ซึ่งองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีต้นทุนการประกอบการด้านบุคลากรสูงเป็นอันดับหนึ่งของต้นทุนรวม ควรพิจารณาปรับโครงสร้างองค์การ โดยการปรับอัตรากำลัง

พนักงานโดยรวม จากอัตรา 4.21 คนต่อการบริหารการเดินรถ 1 คัน เป็น 2.4 คนต่อการบริหารการเดินรถ 1 คัน โดยนําระบบบัตรโดยสารอิเล็กทรอนิกส์มาใช้ และลดจำนวนพนักงานลงตามกรอบอัตรากำลังของโครงสร้างใหม่ แนวทางหนึ่งคือการเกษียณอายุก่อนกำหนดสำหรับพนักงานที่พร้อมและสมัครใจเข้าร่วมโครงการ และสอดคล้องกับหนังสือพิมพ์ฐานเศรษฐกิจ (2560ก) ที่เสนอแนวทางการลดต้นทุนด้านบุคลากรว่าปัจจุบัน ขสมก. มีบุคลากร รวม 12,900 คน ส่วนใหญ่เป็นพนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสาร ซึ่งปัจจุบันมีสัดส่วนพนักงานเก็บค่าโดยสาร 4.8 คน/คัน ถือว่าสูงมากจะต้องปรับลดให้เหลือ 2.4 คน/คัน ซึ่งตามแผนฟื้นฟูตั้งเป้าต้องปรับลดพนักงานเก็บค่าโดยสารรวม 2,000 คน ในปี 2562 เพื่อให้สอดคล้องกับระบบตัว โดย ขสมก.เตรียมเสนอขอจัดสรร งบประมาณ ปี 2561 วงเงินรวม 2,000 ล้านบาท เพื่อใช้ในโครงการเออร์ลี่ไทร์พนักงานเก็บค่าโดยสาร จำนวน 2,000 คน หรือเฉลี่ยคนละ 1 ล้านบาท

3. การประเมินตรวจสอบยืนยันรูปแบบโดยการจัดสนทนากลุ่มผู้เชี่ยวชาญ พบว่ามีความเป็นไปได้และความเหมาะสม จึงเป็นการยืนยันว่ารูปแบบการประเมินที่ใช้ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นเครื่องมือในการประเมินให้ความเชื่อถือว่าคุณประเมินซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒินั้นมีความเที่ยงธรรมและมีดุลพินิจที่ดี รูปแบบที่พัฒนาขึ้นสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และรูปแบบที่พัฒนาขึ้นได้รับการยอมรับจากผู้ปฏิบัติ และผู้เกี่ยวข้อง สอดคล้องกับแนวคิดของอิสเนอร์ (Eisner. 1976); มาดัส และสตัฟเฟิลบีม (Madaus, Seriven; & Stufflebeam. 1983: 399-402) เห็นว่าการประเมินความเหมาะสมความเป็นไปจะทำได้โดยพิจารณาของกลุ่มทรงคุณวุฒิเพื่อให้ได้ข้อสรุปเกี่ยวกับรูปแบบที่สร้างขึ้นของผู้วิจัย

ข้อเสนอแนะ

1. สำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร กรมการขนส่งทางองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ สำนักงานงบประมาณ สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจ และสังคมแห่งชาติ และสำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ ควรให้การส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการนำรูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ไปประยุกต์ใช้ในการแก้ไขปัญหาการขาดทุน

2. ควรมีการจัดทำคู่มือแนวทางการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เพื่อให้ผู้บริหาร พนักงานองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) และผู้เกี่ยวข้องทุกระดับได้ศึกษาสร้างความเข้าใจ

3. ควรมีการติดตาม ประเมินผลการใช้รูปแบบการแก้ไขปัญหาการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) เป็นระยะๆ เพื่อปรับปรุงพัฒนารูปแบบให้มีคุณภาพมีประสิทธิภาพและมีผลสำเร็จ

เอกสารอ้างอิง

ทวีศักดิ์ นพเกษร. (2548). **วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ เล่ม 1 คู่มือปฏิบัติการวิจัย**

ประยุกต์เพื่อพัฒนาองค์การสังคม. นครราชสีมา: โชคเจริญมาร์เก็ตติ้ง จำกัด
ธงชัย สันติวงษ์. (2543). **กลยุทธ์และนโยบายธุรกิจ.** กรุงเทพฯ: ไทยวัฒนาพานิช.

ธีรยสร์ ปานกลาง. (2548). **ปัจจัยที่มีผลต่อพฤติกรรมการใช้รถโดยสารประจำทางภายใต้การกำกับดูแลขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (ขสมก.) ในกรุงเทพมหานคร.** วิทยานิพนธ์ปริญญาเศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ประสิทธิ์ เชียวศรี. (2544). **การนำเสนอแบบจำลองการพัฒนาภาวะผู้นำของผู้บริหารโรงเรียนที่บริหารโดยใช้โรงเรียนเป็นฐาน,** วิทยานิพนธ์ปริญญาครุศาสตรดุษฎีบัณฑิต สาขาบริหารการศึกษา จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

พนิดา ทองสุข. (2559). **การวิเคราะห์ต้นทุนประกอบการขนส่งรถโดยสารประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเปรียบเทียบกับรถเอกชนร่วมบริการ**. วิทยานิพนธ์ปริญญาปรัชญามหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยศรีปทุม.

วุฒิชัย อารักษ์โพชนงค์ พรชัย เทพปัญญา และ สมบูรณ์ ศิริสรสิทธิ์. (2560). การประเมินและทบทวนสถานภาพการดำเนินงานขององค์การไม่แสวงหาผลกำไรประเภทศาลเจ้าในความปกครองของกระทรวงมหาดไทย, **วารสารการบริหารปกครอง** 6 (2)

ศิริชัย กาญจนวาสี. (2550). **ทฤษฎีการประเมิน**. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2560). **มติคณะรัฐมนตรีเรื่อง ขออนุมัติกู้เงินเพื่อปรับโครงสร้างหนี้ที่จะครบกำหนดในปีงบประมาณ 2560 เพิ่มเติมขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ**. (ออนไลน์), สืบค้นเมื่อ 14 มีนาคม 2560, https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99323404

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ. (2560). **บทบาทหน้าที่ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพจากรายงานประจำปี 2558**. กรุงเทพฯ: รายงานประจำปี องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.

อิทธิพงษ์ เขมะเพชร และลักขณา คิตบรรจง. (2557). “ปัญหาการดำเนินงานของระบบขนส่งมวลชนและแนวทางการแก้ไข”. **วารสารวิชาการพระจอมเกล้าพระนครเหนือ**, 24(2): 335.

Bangkok Mass Transit Authority, “*Annual Report 2011*,” 2011 (in Thai).

Cronbach, Lee J. (1970). *Essentials of Psychological Testing*. 3rded., New York: Harper and Row.

Eisner, E. (1976). “Educational Connoisseurship and Criticism: their form

and Function in Educational Evaluation”. *Journal of Aesthetic Education*, 10(3/4): 135-150.

Madaus, G.F., Scriven, M.S.; & Stufflebeam, D.L. (1983). *Evaluation Models Viewpoints on Educational and Human Services Evaluation*. 8thed., Boston: Kluwer-Nijhoff Publishing.

World Bank. (2007). “*Strategic Urban Transport Policy Directions for Bangkok*,” June. [site resources.
worldbank.org/.../2007june_bkk-urban-transport-directions.pdf]

Translated Thai References

Arakpothchong, W., Pornchai, D. and Somboon S. (2017). The Evaluation and Review of Operational Status of the Shrines, Nonprofit Organization under the Ministry of Interior’s Rule, *Governance Journal* 6 (2)

Bangkok Mass Transit Authority. (2017). *Role and Function of Bangkok Mass Transit Authority, Annual Report 2015*. Bangkok: Bangkok Mass Transit Authority

Kanjanawasi, S. (2007). *Evaluation Theory*. Bangkok: Chulalongkorn University

Khemaphet, I. and Lakkhala, K. (2014). Performance Problem and Solving Guideline of Mass Transportation System. *Journal of King Mongkut's University of Technology North Bangkok*, 24 (2): 335.

Kheawsri, P. (2001). *Model Presentation in Leadership Development*

of School Administrator Based on School Administration.

Dissertation of Doctor in Educational Administration,
Chulalongkorn University.

Panklang, T. (2005). ***Factors Affecting Bus Service User Behaviour Under Bangkok Mass Transit Authority (BMTA) in Bangkok Area.*** Thesis of Master of Economics in Business Economics Program, Kasetsart University.

Nobkesorn, T. (2005). ***Qualitative Research Methodology Volume 1 Operation Guideline in Applied Research for developing Social Organization.*** Nakhon Ratchasima: Chokcharoen Marketing Company Ltd.,

Santiwong, T. (2000). ***Business Policy and Strategic.*** Bangkok: Thaiwattana Phanich

Thongsuk, P. (2015). ***Comparison Cost Analysis of Bus Entrepreneurship Between Bangkok Mass Transit Authority (BMTA) and Service Joint Private Bus,*** Thesis of Master in Accounting, Sripatum University.

The Secretariat of Cabinet. (2007). ***The Cabinet Resolution, To Approve the loan to Restructure Dept as It Would be Due in the Fiscal Year 2017 of the Bangkok Mass Transit Authority.*** Accessed 14 March 2017, Retrieved form https://cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99323404