



Real Estate Club

ดร.เอกชัย สุมาลี

ผู้อำนวยการศูนย์วิจัย Smart City Research center สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

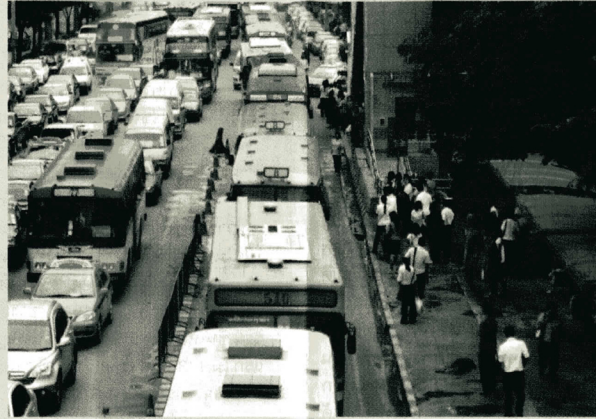
ตั้งโจทย์ปฏิรูปรถเมล์ไทย ตอนที่ 1

สร โดยสารประจำทางหรือที่เรียกกันสั้นๆ ว่า รถเมล์เป็นรูปแบบการเดินทางสำคัญสำหรับประชาชนในเขตกรุงเทพฯ และปริมณฑล โดยประมาณการว่ามีผู้โดยสารเฉลี่ยอยู่วันละ 3 ล้านเที่ยว ระดับการให้บริการและคุณภาพของรถเมล์นั้นเป็นที่รู้กันว่าอยู่ในระดับที่ไม่น่าพึงพอใจมากนัก โดยมีปัญหาทั้งในเชิงการให้บริการ เช่น คุณภาพของตัวรถ ความปลอดภัย ความสะดวกรวดเร็วในการให้บริการ และการอำนวยความสะดวกอื่นๆ ต่อผู้เดินทาง และยังมีปัญหาในการจัดการทั้งในระดับองค์กรและระดับกระทรวง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพหรือ ขสมก. เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ ให้บริการในบางสายทางที่ ขสมก. ไม่สามารถให้บริการได้ตามความต้องการของประชาชนเนื่องจากข้อจำกัดด้านทรัพยากรและบุคลากร กลุ่มนี้เรียกว่า รถร่วมบริการ

การแก้ไขปัญหาก็อยู่ระดับการให้บริการ ขสมก. นั่นถือว่าเป็นประเด็นหลักๆ ที่ทางกระทรวงคมนาคมให้ความสำคัญและเร่งรัดในการจัดการหลาย ด้าน ทั้งการเร่งรัดในการจัด

ซื้อรถโดยสาร NGV และรถโดยสารไฟฟ้า นอกจากนี้ยังมีการเร่งรัดในการจัดทำแผนในการปฏิรูปการให้บริการของ ขสมก. เพื่อยกระดับการให้บริการที่มุ่งเน้นไปที่ความมีประสิทธิภาพในการจัดการของ ขสมก.

ในภาพใหญ่กว่านั้น ขสมก. เป็นรัฐวิสาหกิจที่ถือว่าอยู่ในกลุ่มที่ขาดทุนและจำเป็นต้องมีการปฏิรูปการดำเนินการในหลายๆ ด้าน ในมิตินี้คณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ (คนร.) ได้พยายามผลักดันให้ ขสมก. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดการเพื่อลดภาระการขาดทุนขององค์กร โดยที่ในปี 2557 ขสมก. ขาดทุนกว่า 5 พันล้านบาท ส่งผลให้ขาดทุนรวมแล้วกว่า 9 หมื่นล้านบาท รถโดยสารประจำทางนั้นเป็นการให้บริการสาธารณะเพื่อให้ประชาชนทุกระดับรายได้สามารถเดินทางได้ และในหลายๆ ประเทศการให้บริการก็อยู่ในลักษณะที่ขาดทุนเช่นเดียวกัน แต่ในภาวะการขาดทุนมาจากการสนับสนุนของภาครัฐเพื่อให้ได้ระดับการให้บริการในระดับที่สูงเพื่อให้รายได้สารประจำทางสามารถเป็นทางเลือกหลักในการให้บริการได้ หากหน่วยงานที่รับผิดชอบไม่มีประสิทธิภาพหรือความสามารถในการจัดการแล้ว เงินสนับสนุนจากภาครัฐก็จะไม่ส่งผลต่อการยกระดับการให้บริการ วิเคราะห์ในรายละเอียดจากข้อมูลล่าสุดในปี 2557 แล้วเกือบ 50% ของต้นทุนการเดินรถของ ขสมก. เป็นต้นทุน



ด้านบุคลากร อีกประมาณ 35% เป็นต้นทุนเชื้อเพลิง และที่เหลือเป็นค่าซ่อมบำรุงอีก 15% โดยในส่วนบุคคลนั้นกว่าร้อยละ 75% เป็นพนักงานจัดเก็บค่าโดยสารและขสมก. ใช้พนักงานเฉลี่ย 4.4 คนต่อรถ 1 คันในการให้บริการ ถือว่าเป็นตัวชี้วัดที่บ่งชี้ถึงความจำเป็นอย่างเร่งด่วนในการปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารและการใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในการให้บริการ ภาครัฐจำเป็นต้องจัดการแบบคู่ขนานในด้านนี้คือ จำเป็นที่จะต้องอัดฉีดงบประมาณเข้าไปเพิ่มเพื่อให้ ขสมก. สามารถปรับปรุงรูปแบบการจัดการโดยใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วย และเพิ่มระดับการให้บริการ ในขณะที่เดียวกันต้องกำกับการเพิ่มประสิทธิภาพอย่างใกล้ชิดเพื่อไม่ให้เม็ดเงินที่ใส่เข้าไปลงผลระยะยาวในการปฏิรูปองค์กร ประเมินคร่าวๆ เม็ดเงินที่

จำเป็นต้องใช้ในการปฏิรูปอย่างจริงจังประกอบไปด้วยการรับภาระหนี้ที่คงอยู่ของ ขสมก. (9.5 หมื่นล้านบาท) จำนวนรถเก่าที่ต้องปรับเปลี่ยน 3,000 คัน (1.2 หมื่นล้านบาท) จำนวนรถร่วมบริการที่ต้องซื้อสิทธิ์คืนและต้องปรับปรุงตัวรถ 4,800 คัน (2.5 หมื่นล้าน) การพัฒนาระบบจัดการและจัดเก็บ (1 พันล้านบาท) การปรับปรุงจุดเชื่อมต่อและรับส่งต่างๆ (1 พันล้านบาท) รวมทั้งหมดโดยประมาณ 1.3 แสนล้านบาท

ตัวเลขดังกล่าวคงดูน่าตกใจ แต่ถ้าวัดคุณภาพการให้บริการเป็นตัวตั้งในสมการปฏิรูปก็จะสามารถเห็นถึงนัยที่สำคัญในการลงทุนดังกล่าวมากกว่าการเอาตัวเลขทางการเงินมาเป็นตัวตั้ง ในกรณีการปฏิรูปในหลายๆ ประเทศที่ผ่านมาเช่นเกาหลีใต้ก็ผ่านการลงทุนขนาด

ใหญ่มาแล้วเช่นกันในช่วงปี ค.ศ. 2000 โดยที่กรุงโซลซื้อสิทธิ์และทรัพย์สินของจากภาคเอกชนรายย่อยทั้งหมดเพื่อจัดระเบียบปรับเปลี่ยนตัวรถและนำเทคโนโลยีเข้ามาช่วยจัดการรวมถึงการสร้างโครงสร้างการให้บริการที่สอดคล้องกับปริมาณผู้โดยสาร และจัดให้มีช่องทางพิเศษเพื่อเพิ่มความสะดวกของการใช้รถประจำทางเมื่อเปรียบเทียบกับรถยนต์ส่วนบุคคล หากเทียบกับงบประมาณในการลงทุนของรถไฟฟ้าสายสีส้ม (ประมาณ 1.7 ล้านล้านบาท) โดยที่มีปริมาณการวิ่งจะมีจำนวนผู้โดยสารประมาณ 5 แสนเที่ยวต่อวัน ซึ่งน้อยกว่าจำนวนผู้เดินทางโดยระบบรถโดยสารประจำทาง หากเรามองในมิตินี้อาจจะสามารถมองถึงความคุ้มค่าของการยกระดับรถโดยสารประจำทางโดยใช้งบประมาณที่เทียบเคียงกับการก่อสร้างรถไฟฟ้าเพียงสายเดียวแต่สามารถส่งผลต่อผู้ใช้ได้มากกว่าถึง 6 เท่า

ในการปฏิรูปภาคนโยบายนั้นอาจจำเป็นต้องมองถึงบทบาทของ ขสมก. ควบคู่ไปด้วย โดยที่ทิศทางในการแยกระหว่างหน้าที่ในการเป็นผู้กำกับ (regulator) และการเป็นผู้ให้บริการ (operator) ควรถูกแยกออกจากกันตามแนวทางการปฏิรูปรัฐวิสาหกิจในภาพรวม ดังนั้นการที่ ขสมก. เป็นผู้รับใบอนุญาตหลักแต่เพียงผู้เดียวโดยที่ยังสามารถอนุญาตให้รถร่วมบริการเข้ามาให้บริการในเส้นทางต่างๆ ได้ โดยในบัจจุบันมีรถของขสมก. เองประมาณ 3,000 คัน และมีรถร่วมบริการกว่า 4,600 คัน และมีมีรถตู้โดยสาร

อยู่ภายใต้การกำกับอีกกว่า 4,800 คัน ซึ่งจะเห็นว่าบทบาทของ ขสมก. ในการเป็นผู้กำกับคุณภาพของรถร่วมบริการไม่มีความชัดเจน นอกจากนี้ในแง่ของการเป็นผู้ประกอบการเองยังมีปัญหาในด้านประสิทธิภาพอีกด้วย ทางออกหนึ่งคือ การปรับสภาพขสมก. ให้กลายเป็นผู้ให้บริการแต่เพียงอย่างเดียวเพื่อให้ออกมาในการปรับปรุงประสิทธิภาพ แล้วดำเนินการถ่ายโอนความรับผิดชอบในการกำกับรถร่วมบริการ รวมถึงการกำกับการให้บริการของ ขสมก. เองไปยังหน่วยงานอื่น เช่น กรมการขนส่งทางบก หน่วยงานท้องถิ่น (กทม.) หรือองค์กรมหาชนแห่งใหม่ การบริหารจัดการรถร่วมบริการอาจจะเป็นในรูปแบบจ้างวิ่ง (gross cost model) เหมือนของกรุงโซลหรือเปิดทางให้ภาคท้องถิ่นเข้ามาให้บริการเพิ่มเติม ไม่ว่าจะเป็นรูปแบบใด ภาครัฐยังมีอำนาจเต็มในการกำหนดราคาและกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน

นอกเหนือจากการปรับเปลี่ยนในเชิงโครงสร้างการจัดการและนโยบายต่างๆ แล้วยังมีประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปรถโดยสารประจำทางที่จำเป็นต้องพิจารณาอีกหลายประการ เช่น การบูรณาการความรับผิดชอบของผู้ให้บริการประจำทางและผู้รับผิดชอบโครงการขายนถนนและจุดรับส่งผู้โดยสาร การปรับโครงสร้างสายทางการให้บริการเพื่อให้เชื่อมโยงกับการพัฒนาระบบรถไฟฟ้า การปรับใช้เทคโนโลยีเพื่อกำกับดูแลการให้บริการและจัดเก็บค่าบริการ หรือแม้แต่กระทั่งโครงสร้างของราคาค่าโดยสาร โดยประเด็นเหล่านี้ผมขอทยอยอดไปในตอนที่ 2 ของบทความนี้ครับ

เอกชัย สุมาลี. ตั้งโจทย์ปฏิรูปรถเมล์ไทย. สุสานเศรษฐกิจ. 3-5 มีนาคม 2559, หน้า 35- 37.