

การขนส่งที่ยั่งยืน  
คู่มือของผู้กำหนดนโยบาย  
ในเมืองซึ่งกำลังพัฒนา



หน่วยที่ 3C  
การกำกับดูแล และการวางแผนบริการ  
รถโดยสารประจำทาง



## ภาพรวมของคู่มือ

### การขนส่งที่ยั่งยืน : คู่มือสำหรับผู้กำหนดนโยบาย ในเมืองที่กำลังพัฒนา

#### คู่มือคืออะไร?

คู่มือการขนส่งท้องถิ่นอย่างยั่งยืนมีเนื้อหาหลักเกี่ยวกับกรอบนโยบายการขนส่งที่ยั่งยืน สำหรับเมืองที่กำลังพัฒนา ซึ่งในคู่มือนี้ประกอบด้วย 20 หน่วย

#### คู่มือนี้จัดทำขึ้นเพื่อใคร?

คู่มือนี้ได้จัดทำขึ้นเพื่อผู้กำหนดนโยบายท้องถิ่นที่กำลังพัฒนา และที่ปรึกษา โดยที่คู่มือได้รวบรวมเครื่องมือทางนโยบายที่เหมาะสมจะนำไปประยุกต์ใช้กับเมืองที่กำลังพัฒนา

#### จะมีแนวทางการใช้คู่มืออย่างไร?

คู่มือสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้หลายทาง ควรจะจัดเก็บคู่มือไว้ในที่เดียวเพื่อให้เจ้าหน้าที่ ที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการขนส่งท้องถิ่นสามารถนำหน่วยที่ต้องการมาใช้ได้ คู่มือนี้สามารถที่จะนำไปปรับใช้เพื่อให้เหมาะสมกับการจัดฝึกอบรมระยะสั้น หรือสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาหลักสูตร หรือโครงการฝึกอบรมในด้านที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งท้องถิ่น

#### อะไรคือลักษณะสำคัญบางประการ?

ลักษณะสำคัญบางประการของคู่มือ ได้แก่

- การดำเนินการที่มีความเป็นไปได้โดยเน้นไปที่การปฏิบัติที่ดีที่สุดด้านการวางแผนและการกำกับดูแล โดยยกตัวอย่างประสบการณ์ความสำเร็จของเมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่ง
- ผู้เขียนคู่มือนี้เป็นกลุ่มผู้เชี่ยวชาญชั้นนำในสาขาต่างๆ
- รูปแบบสี่สี สบายตา ง่ายต่อการอ่าน
- ไม่มีการใช้ภาษาวิชาการ (ใช้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้) โดยมีกรอบอธิบายความหมายของศัพท์วิชาการที่ใช้
- มีการปรับปรุงเนื้อหาให้มีความทันสมัยผ่านอินเทอร์เน็ต

#### ท่านจะสามารถมีคู่มือได้อย่างไร?

โปรดศึกษาที่เว็บไซต์ [www.sutp-asia.org](http://www.sutp-asia.org) หรือ [www.gtz.de/transport](http://www.gtz.de/transport) เพื่อทราบรายละเอียดเกี่ยวกับการสั่งซื้อข้อมูล ทั้งนี้คู่มือนี้ไม่ได้จัดจำหน่ายโดยมีเป้าหมายเพื่อแสวงหากำไร แต่จะมีการเก็บเงินเพียงเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการพิมพ์และจัดส่ง

#### แสดงความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะ

คณะผู้จัดทำมีความยินดีที่จะได้รับทราบความคิดเห็นหรือข้อเสนอแนะของท่านที่เกี่ยวข้องกับคู่มือนี้ โดยท่านสามารถ e-mail มาได้ที่ [sutp@sutp.org](mailto:sutp@sutp.org) หรือส่งจดหมายเจ้าหน้าที่ของถึง

Manfred Breithaupt  
GTZ, Division 44  
Postfach 5180  
65726 Eschborn  
Germany

## เนื้อหาหน่วยต่างๆ และผู้เขียน

คำแนะนำการใช้คู่มือ และประเด็นสำคัญต่างๆ ของการขนส่งท้องถิ่น (GTZ)

### การดำเนินการด้านสถาบัน และการดำเนินนโยบาย

- 1a. บทบาทของการขนส่งในนโยบายการพัฒนาเมือง (Enrique Penalosa)
- 1b. องค์กรในการจัดการ การขนส่งท้องถิ่น (Richard Meakin)
- 1c. การมีส่วนร่วมของภาคเอกชนในการ ให้บริการในระบบโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการขนส่ง (Christopher Zegras, MIT)
- 1d. เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ (Manfred Breithaupt, GTZ)
- 1e. การสร้างความตระหนักของสังคมเกี่ยวกับการขนส่งที่ยั่งยืน (Karl Fjellstorm, GTZ)

### การวางแผนการใช้ที่ดิน และการจัดการอุปสงค์

- 2a. การวางแผนการใช้ที่ดิน และการขนส่งท้องถิ่น (Rudolf Petersen, Wuoortal Institute)
- 2b. การจัดการการเดินทาง (Todd Litman, VTPI)

### การเดินทาง การเดินเท้า และการขี่จักรยาน

- 3a. ทางเลือกต่างๆ ของการเดินทางสำหรับมวลชน (Lloyd Wright, ITDP, GTZ)
- 3b. รถโดยสารช่องทางพิเศษ (Lloyd Wright, GTZ)
- 3c. การกำกับดูแล และการวางแผนบริการ รถโดยสารประจำทาง (Richard Meakin)
- 3d. การอนุรักษ์ และส่งเสริมการเดินทางที่ไม่ใช้เครื่องยนต์ (Walter Hook, ITDP)

### ยานพาหนะ และเชื้อเพลิง

- 4a. เชื้อเพลิง และเทคโนโลยียานยนต์ที่สะอาด (Michael Walsh; Reinhard Kolke, Umweltbundesamt-UBA)
- 4b. การตรวจสภาพ การซ่อมบำรุง และความปลอดภัยของยานยนต์ (Reinhard Kolke, UBA)
- 4c. รถสองล้อ และรถสามล้อ (Jitendra Shah, World Bank; N.V. Iyer, Bajaj Auto)
- 4d. รถยนต์ซึ่งใช้ก๊าซธรรมชาติเป็นเชื้อเพลิง (MVV Inno Tec)

### สิ่งแวดล้อม และผลกระทบต่อสุขภาพ

- 5a. การจัดการด้านคุณภาพอากาศ (Dietrich Schwela, World Health Organisation)
- 5b. ความปลอดภัยของถนนในเมือง (Jacqueline Lacroix, DVR; David Silcock, GRSP)
- 5c. เสียง และการลดมลภาวะเสียง (Civic Exchange Hong Kong; GTZ; UBF)

### เครื่องมือ

6. เครื่องมือสำหรับผู้กำหนดนโยบาย (GTZ)

### หน่วย และองค์ความรู้เพิ่มเติม

หน่วยต่อไปจะมีเนื้อหาครอบคลุมในด้านการฝึกอบรมการขับขี่รถยนต์ การระดมทุนสำหรับการขนส่งท้องถิ่น Benchmarking และการวางแผนอย่างมีส่วนร่วมสำหรับองค์ความรู้เพิ่มเติม นอกเหนือจากนี้อยู่ระหว่างการพัฒนาชุดรูปภาพของการขนส่งทางบกจาก GTZ ซึ่งขณะนี้ได้เสร็จสมบูรณ์แล้ว

# หน่วยที่ 3 C

## การกำกับดูแล และการวางแผน บริการรถโดยสารประจำทาง

ข้อมูลที่น่าสนใจ การตีความ และบทสรุปต่างๆ  
ในเอกสารนี้ได้มีการรวบรวมโดย GTZ  
ที่ปรึกษาองค์กรพันธมิตรของ GTZ และ  
จากแหล่งข้อมูลที่น่าเชื่อถือ อย่างไรก็ตาม  
GTZ ไม่รับผิดชอบในความผิดพลาด  
การละเว้น หรือความสูญเสีย จากการนำข้อมูล  
ไปใช้ประโยชน์ได้

Richard Meakin ได้รับปริญญาทางกฎหมาย การวางแผน  
การขนส่ง และรัฐศาสตร์ Richard มีประสบการณ์การทำงาน  
ด้านการวางแผนการขนส่งมวลชนเป็นระยะเวลายาวนานถึง  
35 ปี โดยเริ่มต้นจากการเป็นผู้จัดการบริษัทรถโดยสาร  
ในประเทศอังกฤษ และจากนั้น Richard ได้ทำหน้าที่เป็น  
นักวางแผนและกำกับการขนส่งมวลชนของฮ่องกงเป็นระยะ  
เวลาอีก 20 ปี ในช่วงระยะเวลา 10 ปีมานี้ Richard ได้  
ประกอบอาชีพเป็นที่ปรึกษาระหว่างประเทศ โดยมีสำนักงาน  
ในกรุงเทพฯ ประสบการณ์หลักของ Richard ได้รับจากการ  
เป็นผู้มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชน  
ของฮ่องกงให้สามารถรองรับความต้องการของเมืองที่กำลัง  
มีการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและการเพิ่มขึ้นของประชากร  
อย่างรวดเร็ว โดยที่การขนส่งมวลชนสามารถรองรับการเดินทาง  
ได้มากกว่าร้อยละ 80 ของจำนวนเที่ยวการเดินทางทั้ง  
หมด

Richard ได้ทำหน้าที่เป็นที่ปรึกษาให้กับเมืองใหญ่ๆ ใน  
ประเทศต่างๆ มากกว่า 20 ประเทศในทวีปเอเชีย แอฟริกา  
ตะวันออกกลาง และแคริบเบียน โดยการศึกษาส่วนใหญ่จะ  
เกี่ยวข้องกับองค์กร การวางแผน และการกำกับการขนส่ง  
มวลชน โดย Richard ได้มีโอกาสร่วมงานกับองค์กรให้ความ  
ช่วยเหลือระหว่างประเทศ รัฐบาลของประเทศต่างๆ และ  
ภาคเอกชน

### โดย:

Richard Meakin

### บรรณาธิการ:

Karl Fjellstrom

### ผู้จัดการ:

Manfred Breithaupt

กลุ่มงานด้านการขนส่ง  
และการเดินทางของ GTZ ปี ค.ศ.2003

### ภาพปก:

ป้ายรถโดยสารประจำทางในเมืองนานจิง  
สาธารณรัฐประชาชนจีน  
มกราคม 2545

### ถ่ายโดย:

Karl Fjellstrom

<b>1. บทนำ</b>	<b>1</b>	<b>7. การให้สัมปทานโดยการประมูล</b>	<b>26</b>
1.1 ขอบเขตเนื้อหาของหน่วยนี้	1	7.1 การแข่งขัน : แรงผลักดันในการพัฒนาปรับปรุง	26
1.2 เกณฑ์ในการกำหนดระดับของการพัฒนานโยบายและกติกากำกับดูแล	2	7.2 การสร้างการแข่งขันโดยการประมูล	28
การขนส่งมวลชนในรูปแบบ	2	7.2.1 หลักการของการประมูล	28
การอุดหนุนอย่างเป็นระบบ	2	7.2.2 เงื่อนไขของการประมูลที่ประสบความสำเร็จ	29
1.3 จุดเน้นของหน่วยนี้	3	7.2.3 แนวปฏิบัติสำหรับการประมูล	30
<b>2. องค์ประกอบในการจัดการ</b>	<b>3</b>	<b>8. บทสรุป</b>	<b>31</b>
<b>3. นโยบายการขนส่งมวลชน</b>	<b>4</b>	<b>บรรณานุกรม</b>	<b>32</b>
3.1 ขอบข่าย และเนื้อหา	4		
3.2 กลยุทธ์	5		
<b>4. กระบวนการวางแผน</b>	<b>6</b>		
4.1 ข้อมูลเพื่อการวางแผน	6		
4.1.1 ตัวชี้วัดสมรรถนะ และมาตรฐานของการให้บริการ	8		
4.1.2 ดัชนีวัดคุณภาพของการบริการ	10		
4.2 กระบวนการวางแผน	11		
4.3 ผลผลิตของการวางแผน	12		
<b>5. โครงสร้าง และองค์ประกอบของอุตสาหกรรม</b>	<b>15</b>		
<b>6. หลักการกำกับดูแล</b>	<b>17</b>		
6.1 กลยุทธ์การกำกับดูแล	17		
6.2 เครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแล	17		
6.2.1 กฎหมาย	18		
6.2.2 ใบอนุญาต และสัมปทาน	18		
6.3 วิธีการกำกับดูแล	21		
6.4 ความสามารถขององค์กร	21		
6.5 อัตราค่าโดยสาร	23		
6.6 ช่องโหว่ในการกำกับดูแล	25		



# 1. บทนำ

## 1.1 ขอบเขตเนื้อหาของหน่วยนี้

ในบทนี้จะให้แนวทางในการวางแผน และการกำกับดูแล บริการรถโดยสารประจำทางสำหรับเมืองใหญ่ของประเทศ กำลังพัฒนา ซึ่งมักพบว่า มีระบบการขนส่งมวลชนที่ ‘ด้อยพัฒนา’

คำว่า ‘บริการรถโดยสารประจำทาง’ หมายถึง บริการขนส่ง ผู้โดยสารบนถนนในเส้นทางประจำอย่างต่อเนื่องด้วย รถโดยสารขนาดต่างๆ ตั้งแต่ รถโดยสารขนาดจิ๋ว 9 ที่นั่ง (บาห์ลี ประเทศอินโดนีเซีย) ไปจนถึงรถโดยสาร 2 ชั้น ความยาว 12 เมตร (ฮ็องกง ดักกา และบอมเบย์) และรถโดยสาร พ่วง 3 ตอน ซึ่งมีใช้ในคิวลิติบา ประเทศบราซิล ซึ่งกิจการรถโดยสารประจำทาง มีรูปแบบการดำเนินการหลายลักษณะ ตั้งแต่ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ภายใต้การจัดองค์กรอย่างไม่เป็นทางการ (เมืองต่างๆ ในประเทศอินโดนีเซีย ปากีสถาน บังคลาเทศ และฟิลิปปินส์) ไปจนถึงบริษัทรถโดยสาร ประจำทางขนาดใหญ่ซึ่งดำเนินการโดยภาคเอกชน (ประเทศ สิงคโปร์ และฮ็องกง) และการดำเนินการโดยภาครัฐ (เมืองต่างๆ ในประเทศจีน กรุงเทพมหานคร Damri ใน 14 เมืองของประเทศอินโดนีเซีย บริษัทขนส่งทางบก บังคลาเทศ (BRTC) ที่ดักกา) (ดูรูปที่ 1)

โดยทั่วไปแล้ว ระดับการพัฒนาของระบบรถโดยสารประจำ ทางในเมืองจะสะท้อนถึงระดับการพัฒนาเศรษฐกิจ แต่มีข้อยกเว้นที่หลากหลาย ในบางกรณีพบว่า มีระบบรถโดยสารบาง เมืองมีความทันสมัยมากกว่าระบบรถโดยสารของเมืองอื่นที่มีระดับรายได้ใกล้เคียงกัน และมากกว่าเมืองอื่นในประเทศ เดียวกัน (เช่น คิวริติบาในบราซิล และโบโกต้าในโคลัมเบีย) แต่ยังมีกรณีระบบรถโดยสารที่มีความก้าวหน้าน้อยกว่าระดับ การพัฒนาของเมือง (เช่น ที่กรุงกัวลาลัมเปอร์)

อย่างไรก็ตาม มีเหตุผลหลายประการในการเปรียบเทียบระดับ การให้บริการรถโดยสาร โดยสิ่งที่สำคัญสำหรับเมืองที่มี บริการรถโดยสารที่มีประสิทธิภาพ คือ รัฐบาลยึดมั่นใน นโยบายระยะยาวที่จะพัฒนาบริการขนส่งมวลชน นโยบาย เหล่านี้จะมีการดำเนินการควบคู่ไปกับการควบคุมการใช้ที่ดิน และการส่งเสริมการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่คำนึงถึงการเดิน ทาง และมาตรการที่จะจำกัดการใช้รถยนต์ส่วนตัว ความต่อ เนื่องในนโยบายของเมืองเหล่านี้ จะสะท้อนให้เห็นถึงความ ต่อเนื่องและฉันทานุมัติขององค์กร ปกครองท้องถิ่นหรือ รัฐบาลที่ปกครองประเทศ และบางกรณีจะเป็นการสะท้อน ให้เห็นถึงบารมีเฉพาะตัวของผู้นำ (โบโกต้า และคิวริติบา) รวมทั้งปัจจัยทางวัฒนธรรมและประวัติศาสตร์



**รูปที่ 1**  
ยานยนต์ภายใต้การกำกับดูแลรถโดยสาร มีขอบเขต ตั้งแต่การขนส่งแบบไม่เป็นทางการในชื่อ “คาร์มีลีโอส” ในฮาวานา ไมโครบัสในสุราบายา รถโดยสารสองตอนใน กรุงเทพฯ และ 4 ตอน (บรรทุกผู้โดยสาร 270 คน) ในคิวลิติบา



## 1.2 เกณฑ์ในการกำหนดระดับของการพัฒนา

ระดับการพัฒนาของระบบการขนส่งต้องถึงขั้นสามารถวัดได้ โดยอาศัยเกณฑ์ที่หลากหลาย ซึ่งสามารถแบ่งแยกระบบการขนส่งมวลชนที่มีระดับการพัฒนาต่ำจากระบบการขนส่งมวลชนที่มีระดับการพัฒนาสูงได้ดังเกณฑ์ต่อไปนี้

- มีกรอบนโยบายที่เป็นเอกภาพหรือไม่
- ระบบการขนส่งมวลชนในรูปแบบ (ภายใต้การกำกับดูแล) สามารถรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้นหรือไม่ หรือความต้องการส่วนมากได้รับการตอบสนองโดยระบบการขนส่งมวลชนนอกกรอบแบบ (ที่ไม่มีกำกับดูแล) และ
- มีระบบการอุดหนุนอย่างเป็นระบบหรือไม่

ซึ่งเกณฑ์ทั้งสามสะท้อนให้เห็นว่า

- รัฐบาลได้มีแนวทางการจัดการการขนส่งท้องถิ่นที่มีเอกภาพ มิใช่แก้ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นครั้งๆ ไปหรือไม่
- รัฐบาลมีขีดความสามารถทางการจัดการและทางวิชาการที่จะวางแผน และกำกับดูแลบริการขนส่งมวลชน อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่
- มีความกล้าหาญทางการเมืองที่จะเผชิญกับการตัดสินใจที่ยากหรือไม่ เช่น การรักษาระดับค่าโดยสารให้เพียงพอ ต่อต้นทุน หรือการดำเนินการมาตรการในการจำกัดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล

### นโยบาย และกติกากำกับดูแล

การมีนโยบายที่มีความชัดเจนเพื่อรองรับระบบการขนส่งมวลชน โดยมีการกำหนดลำดับความสำคัญสำหรับรูปแบบของการขนส่งต่างๆ และรองรับการกำหนดราคา เป็นลักษณะ ของระบบการขนส่งมวลชนที่พัฒนาแล้ว ซึ่งขีดความสามารถในการนำนโยบายไปปฏิบัติมีความสำคัญไม่น้อยกว่าการมี นโยบายที่ดี เพราะระบบขนส่งมวลชนที่พัฒนาแล้วมักจะ ผ่านการแก้ปัญหาการให้บริการขนส่งมวลชนโดยภาครัฐหรือภาคเอกชน

### การขนส่งมวลชนนอกกรอบแบบ

การขนส่งมวลชนนอกกรอบแบบ ประกอบด้วยรถโดยสารขนาดเล็ก ดำเนินการโดยผู้ประกอบการขนาดเล็ก หรือโดยผู้ขับเอง มักจะมีการกำกับดูแลกันเอง หรือมีการควบคุมโดยกลุ่มผู้มีอิทธิพลที่มักจะปล่อยให้เช่ารถโดยสารเป็นรายวัน ส่งผลให้การขนส่งมวลชนนอกกรอบแบบเกิดขึ้นโดยไม่มีแผน เพื่อตอบสนองความต้องการในการบริการ ก่อให้เกิดความไม่เหมาะสมในคุณภาพและราคาของการขนส่งในรูปแบบนั้นๆ ยกตัวอย่างเช่น รถตู้โดยสาร 5,000 คัน ในกรุงเทพมหานคร, Remise (รถเช่าพร้อมคนขับ) หลายพันคันในกรุงบัวโนสไอเรส และรถโดยสารประจำทางขนาดเล็กในฮ่องกง บางเมืองมีแต่การขนส่งมวลชนนอกกรอบแบบ การมีจำนวนรถโดยสารนอกกรอบแบบในเมืองจำนวนมากย่อม

ซึ่งเห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพของระบบการขนส่งในรูปแบบ แสดงให้เห็นถึงการไร้ความสามารถในการบังคับใช้กฎระเบียบ ที่ซึ่งอาจมาจากการมีกฎระเบียบไม่เหมาะสม ทำให้ระบบรถโดยสาร ‘ด้อยพัฒนา’ มีระบบขนส่งมวลชนนอกกรอบแบบเป็นหลัก (เช่น เมืองต่างๆ ในประเทศอินโดนีเซีย และ ปากีสถาน) ซึ่งการขนส่งนอกกรอบแบบสามารถลดขนาดหรือลดสัดส่วนลงได้เมื่อการพัฒนามีความก้าวหน้ามากขึ้น

### การอุดหนุนอย่างเป็นระบบ

ระบบการอุดหนุนสามารถเป็นเกณฑ์ชี้วัดการพัฒนาได้ เพราะแสดงถึงการมีพื้นฐานทางนโยบาย การมีขีดความสามารถในการจัดการ การมีการวิเคราะห์ในระดับสูงพอประมาณ และการมีข้อมูลต้นทุนการโดยสารและรายได้ที่มีความแม่นยำ (การอุดหนุนเป็นการรับรู้ความสำคัญทางสังคม และเศรษฐกิจ ของระบบการขนส่งมวลชนท้องถิ่น) ซึ่งผู้ดูแลการอุดหนุน และผู้รับการอุดหนุนจะต้องมีความรับผิดชอบทางการเมือง เนื่องจากเงินอุดหนุนเป็นเงินหลวง การได้รับเม็ดเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น จึงไม่ใช่เหตุผลที่ชี้ให้เห็นว่าระบบขนส่งมวลชน ท้องถิ่นนั้นๆ ขาดประสิทธิภาพการบริการ และสามารถ หยิบยกเป็นประเด็นทางการเมืองได้

เมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่ง มีกิจการรถโดยสารเป็นของภาครัฐ ซึ่งหากมีผลการดำเนินการขาดทุนก็จะได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ ‘โดยอัตโนมัติ’ การได้รับเงินจากภาครัฐในลักษณะนี้ถือว่าการอุดหนุนอย่างไม่เป็นระบบ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วสถานการณ์เช่นนี้เป็นเหตุการณ์ปกติที่เกิดขึ้นในระบบที่ด้อยพัฒนา และเป็นการยากที่จะสะท้อนถึงความลงตัวในนโยบายระหว่างการให้บริการสาธารณะกับการสร้างผลตอบแทนที่เหมาะสมกับทรัพยากรที่ได้ลงทุนไป เป็นที่น่าสังเกตว่าในหลายเมืองที่กำลังพัฒนา มีระบบรถโดยสารที่ไม่จำเป็นต้องได้รับการอุดหนุน อาทิ ระบบที่มีความก้าวหน้าของคิวริติบา และโบโกต้า

หากประเมินตามเกณฑ์สามประการข้างต้น (โดยมีข้อยกเว้นที่น่าสังเกตหลายเมือง) พบว่าเมืองใหญ่อย่างในเอเชียใต้ เอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รวมถึงโคลัมโบ จาร์กาตาร์ และเมืองใหญ่ระดับรองของอินโดนีเซีย ดั๊กกา เมืองในปากีสถาน ประเทศไทย และฟิลิปปินส์ (ยกเว้นสิงคโปร์) อัฟริกา อเมริกาใต้ และบางเมืองในตะวันออกกลาง มีระบบที่กำลังพัฒนา ส่วนเมืองในยุโรป อเมริกาเหนือ และออสเตรเลีย มีระบบที่พัฒนาแล้ว

เมืองบางเมือง ถึงแม้จะมีรถไฟขนส่งมวลชน อย่างเช่น กรุงเทพมหานคร กลับพบว่า มีระบบรถโดยสารที่ยังไม่พัฒนา ในขณะที่ฮ่องกงและสิงคโปร์ผ่านเกณฑ์ ‘พัฒนาแล้ว’ ตั้งแต่มิถุนายนปี 1970

### 1.3 จุดเน้นของหน่วยนี้

วัตถุประสงค์ของหน่วยนี้ เพื่ออธิบายหลักการ และขั้นตอนอันเป็นประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีระบบรถโดยสารด้วยพัฒนา องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้อง:

- ตระหนักถึงความสำคัญ และความจำเป็นของการคงไว้ซึ่งนโยบายที่เป็นเอกภาพ
- วางพื้นฐานสำหรับการวางแผน และการกำกับดูแลบริการขนส่งมวลชนอย่างเป็นระบบ
- เมื่อมีพื้นฐานมั่นคง มีนโยบายที่ก้าวหน้า มีงบประมาณที่เพียงพอ บุคลากรและองค์กรมีประสบการณ์เพิ่มขึ้นแล้ว ต้องมีการกำหนดขั้นตอนอื่นๆ เพื่อการพัฒนาต่อไป

#### การกำกับดูแลที่มากเกินกำลัง

##### ปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการกำกับดูแล

การกำกับดูแล คือระดับการทำงานเพื่อกระตุ้นให้ผู้ประกอบการดำเนินการบรรลุตามวัตถุประสงค์ ซึ่งวัตถุประสงค์ในการกำกับดูแลขึ้นอยู่กับองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- **องค์ประกอบของอุตสาหกรรม** ได้แก่ ใครที่จะถูกกำกับดูแล มีจำนวนผู้ประกอบการที่ราย เป็นภาคเอกชนหรือภาครัฐ สิ่งจูงใจใดที่มีผลต่อผู้ประกอบการ นโยบายการกำกับดูแลมีความสอดคล้องกับผลประโยชน์ของผู้ประกอบการ หรือมีการต่อต้านหรือมีความจำเป็นที่จะต้องมีการตรวจสอบและบังคับในระดับสูงหรือไม่
- **ขอบเขตและความลึกซึ้งของการกำกับดูแล** ได้แก่ มีตัวแปรที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานที่ตัวแปร (เส้นทาง ตารางการเดินรถ จำนวนและชนิดรถโดยสาร และตัวแปรอื่นๆ) การกำกับดูแลมีความเฉพาะเจาะจงเพียงใด ตัวแปรทุกตัวมีการกำหนดในรายละเอียดหรือมีการเปิดให้ผู้ประกอบการตอบสนองสภาวะการตลาดโดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบหรือไม่

## 2. องค์ประกอบในการจัดการ

การจัดการระบบการขนส่งมวลชนประกอบด้วย 5 ขั้นตอน โดยเรียงลำดับตามความสำคัญ ดังนี้

1. **จัดเตรียมนโยบายขนส่งระดับท้องถิ่น และกำหนดกลยุทธ์ที่จะนำนโยบายไปปฏิบัติ** ตามที่ได้อธิบายไว้ในหน่วยที่ 1a: การขนส่งระดับท้องถิ่น และนโยบายพัฒนาเมือง นโยบายการขนส่งที่ชัดเจนต้องกำหนดหลักการ วัตถุประสงค์ และลำดับความสำคัญในการใช้ถนน การขนส่งมวลชน และการขนส่งส่วนบุคคลในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการเดินทางเท้า และยานพาหนะที่ไม่ใช้เครื่องยนต์เป็นพื้นฐานที่สำคัญ นโยบายการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชนจะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นหากมีนโยบายด้านอื่นสนับสนุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกระตุ้นให้เกิดความหนาแน่นในพื้นที่ที่มีการขนส่งมวลชน และการใช้มาตรการจัดการความคล่องตัวในการเดินทางเพื่อลดความต้องการการใช้รถยนต์
2. **จัดให้มีระบบวางแผนที่มีประสิทธิภาพ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขีดความสามารถที่จะตรวจสอบระบบการขนส่ง ต้องสามารถวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อคาดการณ์ถึงแนวโน้มในอนาคต และต้องกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพเพื่อกระตุ้นการพัฒนาในอนาคตให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางนโยบาย
3. **กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของอุตสาหกรรม** การขนส่งมวลชนที่เหมาะสม องค์ประกอบของอุตสาหกรรมการขนส่งหมายถึง จำนวนรถโดยสาร ขนาดของรถโดยสาร และสัดส่วนของรูปแบบกิจการต่างๆ เช่น กิจการส่วนตัว บริษัท และกิจการภาครัฐ บ่อยครั้งองค์ประกอบของอุตสาหกรรมไม่สามารถเปลี่ยนได้ง่ายเนื่องจากผลประโยชน์ที่เกี่ยวข้อง โดยทั่วไปแล้ว เงินไขเบี่ยงต้นสำหรับการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ คือ การจัดการผู้ให้บริการรถโดยสารรายย่อยมีการรวมตัวกัน โดยอย่างน้อยในหนึ่งเส้นทางไม่ควรมีผู้ประกอบการเกินหนึ่งราย
4. **กำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลที่เหมาะสม** ในการกำกับดูแลจะต้องมีการอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระของทั้งองค์กรกำกับดูแลและผู้ประกอบการ ซึ่งมาตรบังคับและมาตรการจูงใจต้องผสมผสานอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้ผู้ประกอบการขนส่งสามารถสนองนโยบายและแผนงานภาครัฐได้ (โปรดอ่าน “การกำกับดูแลเกินกำลัง” ประกอบ)
5. **การจัดตั้งองค์กรวางแผน และกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ** รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรด้านการวางแผนและกำกับดูแลที่มีขีดความสามารถเต็มที่ในการจัดการกระบวนการวางแผนกำกับดูแล การที่องค์กรไม่สามารถวางแผนและกำกับดูแลได้ อาจเนื่องจากองค์ประกอบต่างๆ ของอุตสาหกรรมที่มีลักษณะกระจัดกระจายเกินควร เครื่องมือในการกำกับดูแลไม่เหมาะสมกับโครงสร้างอุตสาหกรรมและวัตถุประสงค์ทางนโยบาย หรือบางเมืองมีระบบการกำกับดูแลเป็น

## การกำกับดูแลเกินกำลัง - กลยุทธ์ในการสร้างความสมดุล

วัตถุประสงค์	กลยุทธ์
ลดจำนวนคู่ความ	จำกัดการติดต่ออยู่กับองค์กรระดับเส้นทาง (สมาคมผู้เดินรถ สหกรณ์ หรือบริษัท) แทนที่จะติดต่อผู้ประกอบการส่วนตัว 5,600 ราย
เพื่อลดระดับความลึกและขอบเขตของการกำกับดูแล	การกำกับดูแลควรจะเน้นไปที่การวางแผนยุทธศาสตร์ และนโยบายการกำกับดูแล - ทำบทบาทในการเป็นผู้นำ - ไม่เน้นรายละเอียดในการดำเนินการ ถ่ายโอนความรับผิดชอบด้านการประสานงานภายในเส้นทาง และการเดินรถไปยังองค์กรระดับเส้นทาง ให้อิสระแก่องค์กรระดับเส้นทางในการปรับปรุงระบบการบริการให้ตอบสนองความต้องการภายใต้กรอบแนวทางที่ได้กำหนด
การลดความซับซ้อนในการกำกับดูแล	ลดการแบ่งประเภทของรถโดยสารและเส้นทาง กำจัดกฎระเบียบที่ซ้ำซ้อน คัดเลือกผู้ประกอบการที่มีคุณสมบัติสูงสุดด้วยการประมูลเพื่อลดความจำเป็นการแทรกแซงโดยองค์กรกำกับดูแลในภายหลัง

ที่มา Dorsch Consultants, 1999

มรดกตกทอดและไม่เหมาะสมกับการกำกับดูแลภายใต้โครงสร้างอุตสาหกรรมในปัจจุบัน ในกรณีเช่นนี้ จะเกิด 'ภาระการกำกับดูแลเกินกำลัง' บ่อยครั้งที่สถานการณ์เช่นนี้นำไปสู่การปฏิบัติแบบลูปหน้าปะจมูก และเกิดการปฏิบัติมิชอบ เกิดช่องโหว่ในการกำกับดูแล และเปิดโอกาสให้กลุ่มอิทธิพลเข้ามาบีบบังคับมากขึ้น

**“ความบกพร่องของระบบไม่สามารถแก้ไขได้ โดยการใช้มาตรการที่ไม่มีเอกภาพ การลงทุนในถาวรวัตถุที่ไม่ใช่คำตอบ การปฏิรูปโครงสร้าง อุตสาหกรรมขนส่งมวลชน และระบบการกำกับดูแล และมาตรการในการจำกัดการขยายตัว และผลกระทบของการจราจรทางบก ต่างหาก เป็นสิ่งที่จำเป็น”**

ที่มา: Dorsch Consult, BUIP, 1999

รายละเอียดขั้นตอนทั้งห้าของการจัดการระบบขนส่งท้องถิ่น จะกล่าวถึงในบทต่อไป

## 3 นโยบายการขนส่งมวลชน

### 3.1 ขอบข่าย และเนื้อหา

การมีนโยบายการขนส่งมวลชนที่มีความเป็นเอกภาพ และมีความเป็นไปได้จริงในทางปฏิบัติภายใต้ข้อจำกัดของทรัพยากรนั้น เป็นพื้นฐานของการกำกับดูแลและวางแผนบริการรถโดยสาร

นโยบายการขนส่งมวลชนถือเป็น ส่วนหนึ่งของนโยบายการขนส่งท้องถิ่นซึ่งจะอ้างถึงนโยบายโดยรวมของการพัฒนาเมือง ที่มีความเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ในเชิงสังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

นโยบายการขนส่งมวลชนของเมืองต่างๆ ในประเทศหนึ่งอาจมีการใช้หลักการเดียวกัน ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายของประเทศ ในกรณีดังกล่าวจะมีนโยบายระดับประเทศที่ว่าด้วยการขนส่งมวลชนท้องถิ่น ซึ่งจะกำหนดวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ นโยบายการขนส่งท้องถิ่น ลำดับความสำคัญ และโครงการต่างๆ ไว้ ในกรณีกลับกัน นโยบายการขนส่งมวลชนของเมืองหนึ่งอาจมีความแตกต่างไปจากเมืองอื่นๆ อย่างชัดเจน (ตัวอย่างเช่น นโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขนส่งแบบบูรณาการของเมืองควิลติบาในบราซิล ซึ่งจะแตกต่างไปจากเซาเปาโล)

หลักการทางนโยบายที่ส่งผลให้นโยบายการขนส่งมวลชนของสิงคโปร์ และฮ่องกง ประสบความสำเร็จเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี นับเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีเยี่ยม และเหมาะที่จะนำไปแนะนำสำหรับเมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่น ซึ่งหลักการดังกล่าวได้แก่

- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการขนส่ง
- การปรับปรุงระบบการขนส่งมวลชน
- การจัดอุปสงค์ของการใช้ถนน



ในบางประเทศที่เมืองหลวงมีบทบาทสำคัญทางเศรษฐกิจ และมีขนาดใหญ่มาก มาตรการทางนโยบายบางประการจำเป็นต้องนำมาใช้ เช่น การบังคับใช้รถโดยสารขนาดใหญ่ มีการพัฒนารถไฟฟ้าขนส่งมวลชน และมีการจำกัดการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล เป็นต้น

นโยบายการขนส่งมวลชนควรจะได้กำหนดถึงประเด็นต่างๆ ต่อไปนี้

- ส่วนแบ่งระหว่างการขนส่งมวลชนกับการขนส่งส่วนบุคคล และระดับที่นโยบายลงทุน การคลัง และการจัดการจราจร จะให้ความสำคัญการขนส่งมวลชนมากกว่าการขนส่งส่วนบุคคล
- ขอบข่ายของการใช้กลไกตลาด (แทนการควบคุมจากภาครัฐ) ในการพัฒนาระบบการขนส่งมวลชน
- ความเหมาะสมของการควบคุมค่าโดยสารเพื่อให้อยู่ในกำลังซื้อของผู้มีรายได้น้อยหรือผู้ด้อยโอกาส และความเหมาะสมของการอุดหนุนเพื่อให้ค่าโดยสารต่ำ ในกรณีนี้ต้องคำนึงถึงวิธีดำเนินการที่ไม่ให้ส่งผลเสียต่อประสิทธิภาพและการตอบสนองความต้องการ

### “ นโยบายการขนส่งมวลชนที่มีความเป็นเอกภาพ และมีความเป็นไปได้ภายใต้ขีดจำกัดของทรัพยากร เป็นหัวใจสำคัญของการกำกับดูแล และวางแผนรถโดยสารประจำทาง ”

นโยบายเกี่ยวกับการขนส่งท้องถิ่นควรจัดพิมพ์และเผยแพร่ต่อสาธารณะ เพื่อการหารือร่วมกันของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในชุมชน รวมถึงการจัดประชุมสาธารณะ โดยควรมีการปรับเปลี่ยนนโยบายเมื่อมีความจำเป็น และจัดพิมพ์ขึ้นใหม่ทุก 2-3 ปี ทั้งนี้กระบวนการของการรับฟังความคิดเห็นสามารถทำให้ข้อเสนอของหน่วยงานภาครัฐมีน้ำหนักมากขึ้น ซึ่งหากการรับฟังความคิดเห็นสามารถสร้างให้เกิดฉันทามติในหลายๆ เรื่องที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งได้ ก็ควรนำประโยชน์ของคนกลุ่มน้อยมาพิจารณาเปรียบเทียบกับประโยชน์ที่จะเกิดกับสังคมส่วนรวมด้วยเช่นกัน

## 3.2 กลยุทธ์

กลยุทธ์จะสนับสนุนนโยบาย โดยกลยุทธ์เป็นมาตรการที่จะนำเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ ดังนั้นกลยุทธ์จึงควรมีการกำหนดเป้าหมาย และกรอบระยะเวลาดำเนินการ สำหรับเมืองที่กำลังพัฒนา คำว่ากลยุทธ์มักจะหมายถึงรวมถึง

- การจัดลำดับความสำคัญของการจัดแบ่ง พื้นที่ถนนระหว่างความต้องการที่ขัดแย้งกันของสาธารณูปโภค ช่องทางคู่ขนาน ทางเท้า ยานพาหนะซึ่งไม่ใช่เครื่องยนต์ รถยนต์โดยสารประจำทาง ป้ายจอดรถโดยสาร รถที่จอด และรถที่กำลังเคลื่อนที่

- การปรับปรุงความสามารถในการรองรับการจราจรของถนนโดยการจัดการการจราจร และการบังคับกฎจราจรอย่างเคร่งครัดเพื่อเพิ่มความเร็วเฉลี่ยของรถโดยสารให้ได้ 15-18 กิโลเมตรต่อชั่วโมง หากจำเป็นต้องจัดช่องทางพิเศษสำหรับรถโดยสารก็เป็นมาตรการที่ดี
- การจัดตั้งองค์กรที่มีประสิทธิภาพในการดำเนินนโยบายและแผน
- การลดบทบาทของการขนส่งนอกกรอบแบบ ให้อยู่ในระดับเป้าหมาย โดยจำกัดให้เดินรถในเส้นทางสายรอง โดยใช้ทั้งการแข่งขัน และมาตรการบังคับอย่างต่อเนื่อง และรวมผู้ประกอบการรายย่อยเข้าเป็นบริษัท หรือสหกรณ์เพื่อให้สะดวกต่อการควบคุม
- การทบทวนกฎหมายการจราจรและการขนส่ง และระบบการให้ใบอนุญาต เพื่อให้มีโครงสร้างอำนาจที่เหมาะสม
- การจัดให้มีบริการขนส่งมวลชนที่ปลอดภัย และครอบคลุมทุกพื้นที่ของเมือง การให้บริการที่มีคุณภาพหลากหลายและบริการพิเศษ (รถปรับอากาศ รถนั่งอย่างเดียว)
- การจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานของบริการ รถโดยสารอย่างเพียงพอ รวมทั้งจัดป้ายจอดรถประจำทาง ที่พักผู้โดยสาร ที่จอดรับ-ส่งผู้โดยสาร สถานีขนส่งผู้โดยสาร และจุดกลับรถ
- การให้ความสำคัญกับทางเท้าที่เชื่อมต่อกับป้ายจอดรถโดยสาร และสถานีขนส่งผู้โดยสาร

เป้าหมายที่นำไปสู่การปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับสถานการณ์ และสมรรถนะการบริการของรถโดยสาร ซึ่งการประเมินสมรรถนะอาจใช้เกณฑ์ต่างๆ ต่อไปนี้

- สมรรถนะในเมืองอื่นที่มีสภาพใกล้เคียงกัน
- เกณฑ์เชิงวัตถุประสงค์ (ตามรายการในข้อ 4.1.1)
- ความเห็นของผู้ใช้บริการหรือผู้ที่ใช้บริการในอนาคต ไม่ว่าจะป็นข้อร้องเรียนและข้อเสนอแนะ หรือจากการจัดให้มีการสำรวจทัศนคติอย่างเป็นระบบ

## 4. ขั้นตอนการวางแผน

เส้นทางเดินรถโดยสาร และการวางแผนการให้บริการไม่จำเป็นต้องมีความซับซ้อน หรือต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก แต่ควรจะมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่องเป็นระบบ และมีความเป็นไปได้ องค์กรกำกับหลายแห่งไม่มีแม้แต่การวางแผนงานอย่างง่าย ๆ และเป็นระบบ เนื่องจากขาดทักษะพื้นฐาน และเชื่อว่าการต่อต้านการเปลี่ยนแปลงไม่อยู่ในวิสัยที่จะจัดการได้

ในอุตสาหกรรมที่ประกอบด้วยผู้ประกอบการรายใหญ่จำนวนน้อย โดยเฉพาะในกรณีที่มีผู้ประกอบการมีเอกสิทธิ์การเดินทางในท้องถิ่นต่างๆ กติกาในการกำกับดูแล ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการมีความรับผิดชอบในการจัดให้มีการบริการที่เพียงพอในเขตพื้นที่รับผิดชอบ และอาจจะระบุให้ผู้ประกอบการจัดทำแผนการเดินทางด้วย

ส่วนในกรณีที่มีผู้ประกอบการขนาดเล็กจำนวนมาก โดยเฉพาะในกรณีที่มีผู้ประกอบการหลายรายให้บริการแก่ผู้โดยสารในเส้นทางเดียวกัน เป็นไปไม่ได้ที่ผู้ประกอบการจะเป็นผู้วางแผน ดังนั้นภาครัฐจึงควรเป็นผู้วางแผนโครงข่าย กำหนดเส้นทาง ความถี่ขั้นต่ำในการให้บริการ จำนวนชั่วโมงในการให้บริการ และอาจจะกำหนดค่าโดยสารด้วย ส่งผลให้เงื่อนไขการกำกับดูแลจำเป็นต้องรวมกลไกการจัดสรรเส้นทาง การเดินรถเส้นทางใหม่ และเปลี่ยนแปลงเส้นทางในปัจจุบันให้แก่ผู้ประกอบการ แต่แนวทางนี้ยังคงมีความยุ่งยากในการดำเนินการ

ในระบอบที่มีลักษณะผสม ภาครัฐอาจจะวางแผนเส้นทางเดินรถให้แก่ผู้ประกอบการขนาดเล็ก ในขณะที่ผู้ประกอบการรายใหญ่ และรัฐวิสาหกิจ จะต้องดำเนินการวางแผนเอง และเสนอแผนนั้นต่อรัฐบาลเพื่อขออนุมัติ ซึ่งรัฐบาลจะพิจารณาอนุมัติเมื่อมีความมั่นใจว่า แผนงานนำมาซึ่งการบรรลุวัตถุประสงค์โดยรวม และปรับแผนที่ขัดกันให้เข้ากันได้

การวางแผนบริการรถโดยสารเป็นกระบวนการที่เป็นวัฏจักร และต่อเนื่อง ตามที่แสดงในรูปที่ 2 หากองค์กรมีศักยภาพที่จะดำเนินการได้หรือระบบการขนส่งมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วก็จะมีรอบการดำเนินการ 1 ปี หรือมีรอบการดำเนินการ 2 ปี ในกรณีระบบมีการเปลี่ยนแปลงน้อย และองค์กรมีศักยภาพจำกัด

### ระยะเวลาของแผน

แผนควรจะมองไปข้างหน้า 2-3 ปี เพื่อให้ครอบคลุมถึงการเปลี่ยนแปลงที่จำเป็น เช่น การขยายการให้บริการไปยังพื้นที่ใหม่ของเมืองซึ่งต้องการโครงสร้างพื้นฐานใหม่ เช่น สถานีขนส่งผู้โดยสาร และอยู่จอดรถโดยสาร ซึ่งต้องใช้ระยะเวลาล่วงหน้า 2 ปี สำหรับการจัดหาสถานที่ และการก่อสร้าง โดยต้องตระหนักถึงความต้องการโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญ และควรบรรจุไว้ในแผนการใช้ที่ดิน ระยะเวลาที่มี

ความเหมาะสมสำหรับการจัดการกับโครงข่ายที่มีการเปลี่ยนแปลง คือ 2 ปี เพราะต้องมีการซื้อ และการลงทุนในรถโดยสารขนาดใหญ่เป็นจำนวนมาก หรือแม้แต่การจัดหารถโดยสารในระบบสัมปทาน ก็อาจต้องใช้เวลาลงถึง 1 ปี

สำหรับโครงข่ายขนาดเล็กซึ่งดำเนินการโดยใช้รถโดยสารขนาดเล็ก และมีผู้ประกอบการขนาดเล็กจำนวนมาก การวางแผนล่วงหน้า ต้องใช้เวลา 1 ปี หรือ 6 เดือนจึงมีความเพียงพอ

ควรมีการจัดพิมพ์ร่างแผนงานประจำปี ส่วนการรับฟังความคิดเห็นควรเป็นเพียงส่วนหนึ่งของวัฏจักรการวางแผน

เป้าประสงค์กว้างๆ ของการวางแผนงาน คือการสนองตอบความต้องการของผู้ใช้บริการรถโดยสารในปัจจุบันและในอนาคต ซึ่งมีองค์ประกอบ 2 ส่วน คือ

- การประเมินว่ามีการให้บริการโดยอยู่บ้าง
- การตัดสินใจว่ามีบริการใดที่มีความจำเป็น ในการตอบสนองความต้องการ หรือ ตอบสนองวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย

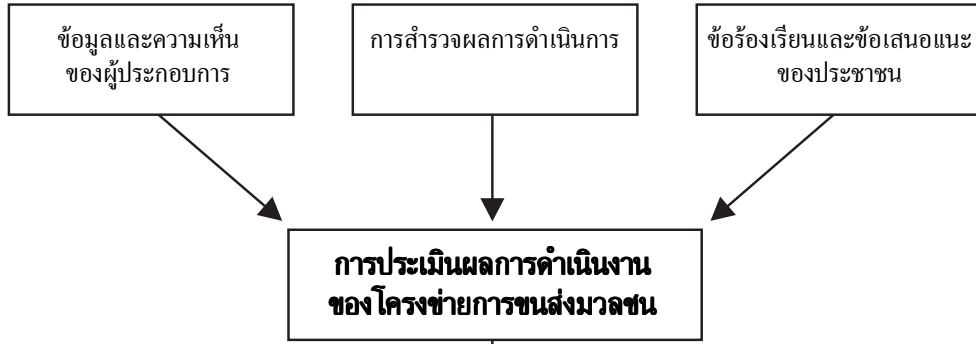
ภาพที่ 2 แสดงกระบวนการวางแผนโดยมองถึงข้อมูลกระบวนการ และผลลัพธ์ ซึ่งมีการอธิบายเพิ่มเติมในแต่ละส่วนดังนี้

## 4.1 ข้อมูลเพื่อการวางแผน

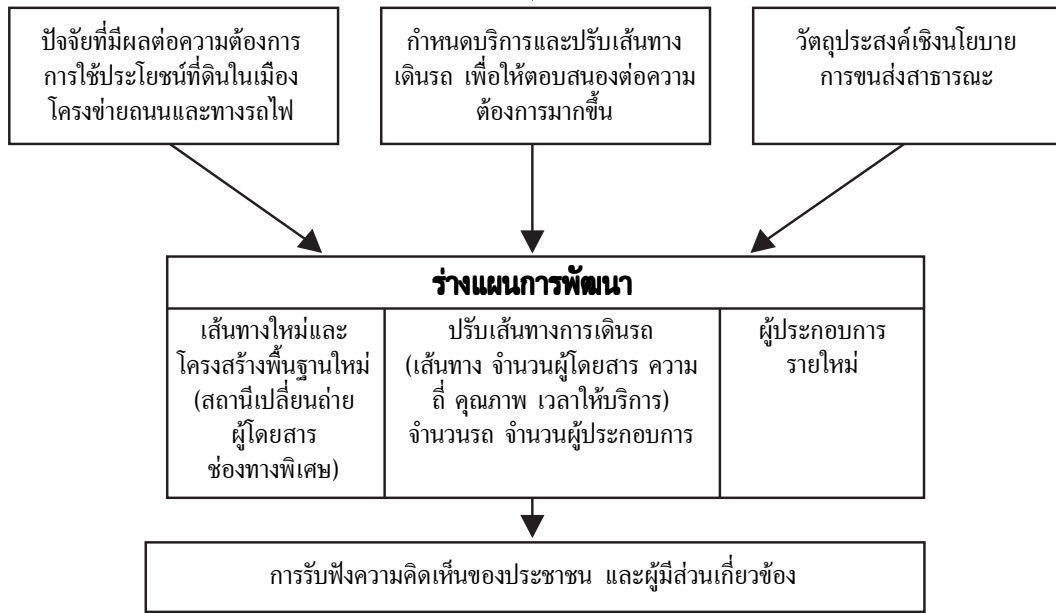
ข้อมูลเพื่อการวางแผน ได้แก่

- วัตถุประสงค์เชิงนโยบาย
- สถานภาพ และสมรรถนะของบริการ ด้านการขนส่งในปัจจุบัน ซึ่งจะมีการวัดในหลายมิติ ทั้งจากการติดตามประเมินผล และจากความเห็นของผู้ใช้บริการ และผู้เกี่ยวข้อง
- โครงสร้างพื้นฐานในการดำเนินงาน (ถนนสายใหม่ สถานีขนส่งผู้โดยสาร ระบบการจัดการจราจร ความคล่องตัวของ การจราจรที่เปลี่ยนแปลงไป ช่องทางพิเศษสำหรับรถโดยสาร
- ตลาด (ประมาณการความต้องการการขนส่งมวลชน การกระจายตัวของประชากร ที่เปลี่ยนแปลงไป การขยายตัวของเมือง ประมาณปริมาณรถยนต์ส่วนบุคคล ราคาของน้ำมันเชื้อเพลิง และค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนรถยนต์การควบคุมพื้นที่จอดรถ และการเก็บเงินการให้บริการที่จอดรถ ปริมาณการให้บริการ และราคาค่าโดยสารของการขนส่งรูปแบบอื่นที่ถูกลง และผิดกฎหมาย)
- ระดับรายได้ - เศรษฐกิจที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว มักจะส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนประชากรที่ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล หากบริการขนส่งมวลชนไม่ได้รับการพัฒนาให้สามารถตอบสนองต่อความคาดหวังของประชาชนในด้านความสะดวกสบายควรมีการเปิดตลาดบริการขนส่งรูปแบบใหม่ที่มีคุณภาพสูงแต่เน้นๆ

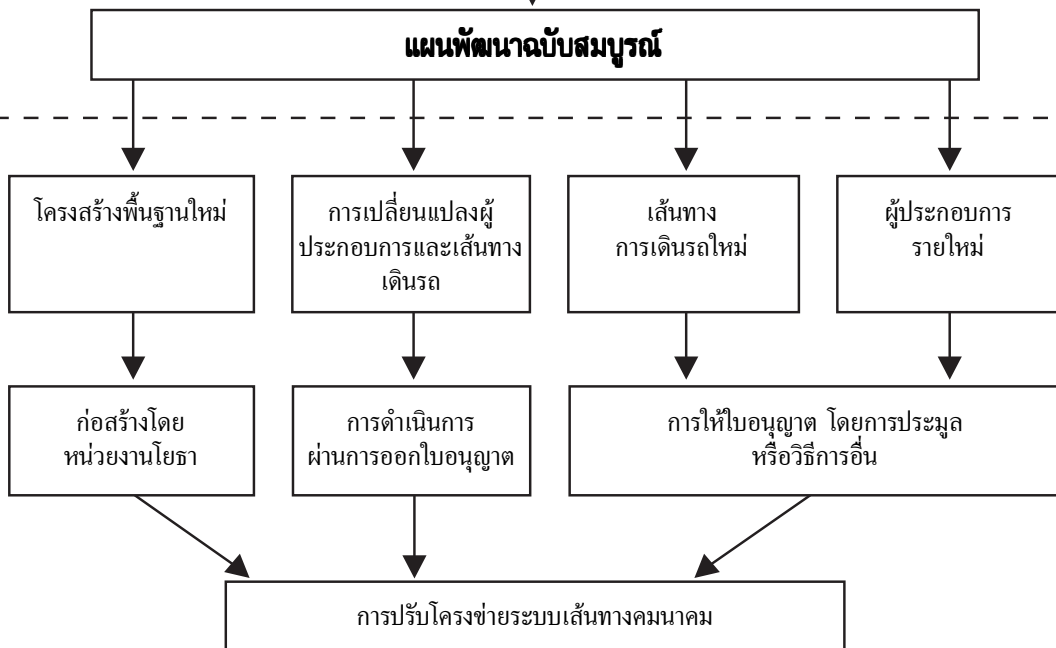
การประเมินผล



การวางแผน



การดำเนินการ



รูปที่ 2  
วัฏจักรการวางแผน

↪ กลับไปยังจุดเริ่มต้นของวัฏจักร

## รถโดยสารขนาดจิ๋ว ที่มีผลผลิตภาพต่ำ ในบาทลี

ระยะเวลาที่ใช้ในการรอรับผู้โดยสารในสถานีเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสาร มีผลต่อผลผลิตภาพของรถโดยสารเป็นอย่างมาก รถโดยสารขนาดจิ๋วในเดนปาสาร์ บาทลี มีการเดินทางเพียงประมาณ 60-80 กิโลเมตรต่อวันเท่านั้น โดยสามารถทำจำนวนเที่ยวไป-กลับ ประมาณ 4 เที่ยวต่อวัน รถโดยสารในเดนปาสาร์ใช้เวลาประมาณ 5 ชั่วโมงหรือร้อยละ 21 ของวันในการเดินทาง และอีก 5 ชั่วโมงในสถานีเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสารเข้าแถวรอให้บริการ (BUIP, 1999)

### ■ สภาพแวดล้อมด้านกฎหมาย และองค์กร

เนื่องจากการวางแผนเป็นกระบวนการ ที่เกิดขึ้นเป็นวัฏจักรอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงต้องมีการตรวจสอบ และประเมินข้อมูลเกี่ยวกับสภาพ และสมรรถนะบริการการขนส่งอย่างต่อเนื่อง โดยจะรวมถึงข้อมูลในเชิงปริมาณของตัวชี้วัดสมรรถนะ และตัวชี้วัดตอบสนองความต้องการทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพของการให้บริการ ซึ่งข้อมูลที่ต้องการได้แก่

#### 4.1.1 ตัวชี้วัดสมรรถนะ และมาตรฐานของการให้บริการ

ทรัพยากรซึ่งใช้ในการให้บริการ รถโดยสารควรจะถูกใช้ให้เกิดผลผลิตภาพ และ ประสิทธิภาพสูงสุด ด้วยเหตุนี้จึงมีความจำเป็น ที่จะต้องมีการประเมินสมรรถนะการดำเนินการ และมาตรฐานของการให้บริการแก่ผู้โดยสาร ตัวชี้วัดสมรรถนะที่เหมาะสมจะต้องสามารถชี้ จุดบกพร่องในการให้บริการการขนส่งมวลชนที่ต้องปรับปรุงได้

ตัวชี้วัดสมรรถนะอันเป็นส่วนหนึ่งของระบบติดตามประเมินผลสามารถบ่งชี้แนวโน้มของการให้บริการที่เปลี่ยนแปลงได้ ซึ่งเครื่องมือประเมินการปรับปรุง การเปลี่ยนแปลง และการติดตามประเมินผล ควรจะอาศัยข้อมูลที่สามารถจัดหาได้ไม่ยาก โดยไม่ต้องพึ่งพาข้อมูลจากผู้ประกอบการมากเกินไป เช่นการสำรวจภาคสนาม อย่างไรก็ตาม ตัวอย่างตัวชี้วัดสมรรถนะการดำเนินงาน บางตัวที่นำเสนอ ณ ที่นี้ เป็นตัวอย่างตัวชี้วัด ที่ธนาคารโลกได้เสนอแนะ (1987) ซึ่งมีดังต่อไปนี้

#### จำนวนผู้โดยสาร

ตัวชี้วัดผลผลิตภาพพื้นฐานได้แก่สัดส่วนปริมาณผู้โดยสารจริงต่อความสามารถการขนส่งผู้โดยสารของระบบ โดยจะใช้ค่าเฉลี่ยของจำนวน ผู้โดยสารที่มีการให้บริการต่อคันต่อวัน ตัวชี้วัดนี้สามารถใช้ได้กับทั้ง โครงข่าย ผู้ประกอบการแต่ละรายหรือบริการแต่ละประเภท บริการที่มีการจัดการที่ดีควรมีจำนวน ผู้โดยสารใช้บริการต่อวันประมาณ 1,000 - 1,200 คนต่อคันต่อวัน สำหรับ รถโดยสารชั้นเดียวซึ่งมีความจุผู้โดยสาร 80 คน รถโดยสารขนาดเล็กความจุ 12 - 25 คน ใน ไนโรบีมีจำนวนผู้โดยสารประมาณ 200 คน ต่อวัน และรถโดยสารขนาดจิ๋วความจุ 10 ที่นั่ง ในจาร์กาตาร์มีจำนวนผู้โดยสารจำนวนประมาณ 100 คนต่อวัน ในบาทลี ปี ค.ศ. 1999 มีจำนวน ผู้โดยสารเฉลี่ยประมาณ 70 คนต่อวัน

ตัวชี้วัดผลผลิตภาพอื่นๆ ได้แก่

- จำนวนผู้โดยสารต่อเที่ยวต่อคัน
- จำนวนเที่ยวต่อวันของรถโดยสารแต่ละคัน

#### การใช้รถประจำการ

จำนวนรถโดยสารที่สามารถนำมาให้บริการได้ในแต่ละวันเปรียบเทียบกับรถประจำการทั้งหมดชี้ให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการจัดซื้อ การซ่อมบำรุง และการมีจำนวนพนักงานที่เพียงพอ

ซึ่งผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพจะสามารถนำรถประจำการออกใช้งานได้ร้อยละ 80-90 สำหรับเมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่ง ผู้ประกอบการรายย่อยจะเป็นผู้ให้บริการ เพราะเป็นกิจการส่วนตัวที่ผู้ขับเป็นเจ้าของ นอกจากนี้การขาดการตรวจสอบ และแรงกดดันทางการเมืองมักจะส่งผลให้มีการออกใบอนุญาตขนส่งเกินความต้องการเดินทาง อีกทั้งไม่มีการควบคุมรถโดยสารที่ไม่ได้รับใบอนุญาต ซึ่งการที่มีจำนวนรถให้บริการมากเกินไป ส่งผลให้ต้องรอให้ผู้โดยสารขึ้นรถเต็มคันในสถานีขนส่งผู้โดยสาร (ดูข้อมูลในกรอบด้านข้างประกอบ)

#### ระยะทางการให้บริการของรถโดยสาร

ตัวชี้วัดผลผลิตภาพของรถโดยสารอีกประการหนึ่งคือ ระยะทางรวมที่รถโดยสารได้ให้บริการ ใน 1 วัน โดยจะใช้ค่าเฉลี่ยระยะทางต่อคันต่อวัน โดยผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพจะสามารถเดินทางประมาณ 210-260 กิโลเมตรต่อคัน

---

**“ เนื่องจากการวางแผนเป็นกระบวนการซึ่งต่อเนื่องเป็นวัฏจักร การเก็บข้อมูลสถานะ และประสิทธิภาพของระบบขนส่ง ต้องทำอย่างต่อเนื่อง ”**

---

ต่อวัน

ควรมีการติดตามประเมินความยาวของเส้นทาง และจำนวนเที่ยวไป-กลับของการเดินทางด้วย โดยปกติเส้นทางที่ยาวจะได้รับผลกระทบจากสภาพการจราจรที่ติดขัดมากกว่า อันเป็นอุปสรรคต่อกำหนดตารางการเดินทาง ดังนั้นจึงควรมีการติดตามประเมินความยาวของเส้นทาง และจำนวนเที่ยวไป-กลับของการเดินทางด้วย

#### รถเสีย

สัดส่วนของรถโดยสารที่เสีย และไม่สามารถนำมาให้บริการได้ชี้ให้เห็นอายุของรถโดยสาร การซ่อมบำรุง และมาตรฐานการขับ ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพจะมีรถเสียไม่เกินร้อยละ 8-10 ของจำนวนรถโดยสารที่นำมาให้บริการต่อวัน

#### อัตราการสิ้นเปลืองน้ำมันเชื้อเพลิง

อัตราการสิ้นเปลืองน้ำมันเชื้อเพลิงขึ้นอยู่กับขนาดและน้ำหนักบรรทุกของรถโดยสาร ชนิดของเชื้อเพลิง และเครื่องยนต์ ความลาดชันของเส้นทาง และสภาพการจราจร นอกจากนี้ การซ่อมบำรุง และมาตรฐานการขับ ยังมีผลกระทบต่ออัตราความสิ้นเปลืองเชื้อเพลิงด้วย ดังนั้น บริการรถโดยสารที่มีการบริการอย่างมีประสิทธิภาพ ควรมีอัตราความสิ้นเปลืองน้ำมันเชื้อเพลิงประมาณ 20 ลิตร ต่อระยะทาง 100



กิโลเมตร สำหรับรถโดยสารขนาดเล็ก

### อัตราพนักงาน

จำนวนเฉลี่ยของพนักงานในฝ่ายการเดินรถ การบริหาร และการซ่อมบำรุงต่อรถโดยสาร 1 คัน เป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพที่มีความสำคัญในระดับผู้ประกอบการ จำนวนพนักงานน้อยกว่า 4 คน ต่อรถโดยสาร 1 คัน จึงจะถือว่ามีประสิทธิภาพ ซึ่งการใช้ตัวชี้วัดนี้ต้องคำนึงถึงกิจกรรมที่ จ้างเหมาให้บุคคลภายนอกดำเนินการด้วย เช่น การซ่อมบำรุง

### อุบัติเหตุ

อัตราการเกิดอุบัติเหตุเป็นตัวชี้วัดให้เห็นถึงมาตรฐานการขับและการซ่อมบำรุงรถโดยสารแต่สภาพการจราจรโดยเฉพาะจำนวนคนเดินเท้าก็มีผลต่ออัตราการเกิดอุบัติเหตุเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ซึ่งควรที่จะมีการเปรียบเทียบกับรถยนต์ประเภทอื่นที่ดำเนินการในพื้นที่เดียวกันด้วย ผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพ จะมีอัตราการเกิดอุบัติเหตุ 1.5 - 3.0 ครั้งในระยะทาง 100,000 กิโลเมตร ภายใต้สภาพโดยเฉลี่ย แต่ในหลายประเทศไม่มีการรายงานผลการเกิดอุบัติเหตุที่น่าเชื่อถือ รวมทั้งไม่มีการวิเคราะห์ และการตีพิมพ์เพื่อเผยแพร่ข้อมูล ซึ่งเป็นการยากที่จะประมาณการสิ่งอัตราการเกิดอุบัติเหตุโดยไม่มีการจัดให้มีการสำรวจเป็นกรณีพิเศษขึ้น

### กิโลเมตรสูญเสีย

กิโลเมตรสูญเสียเกิดขึ้นเมื่อรถโดยสาร วิ่งโดยไม่มีผู้โดยสาร กิโลเมตรสูญเสียโดยทั่วไปเกิดจากการเดินทางระหว่างสถานีขนส่งผู้โดยสาร และอยู่ช้อมกับอุจาดรถ ในขณะที่ระบบ รถโดยสารขนาดเล็กส่วนบุคคลซึ่งจะไม่จอดรถโดยสารในอุจาดรถ จะวัดกิโลเมตรสูญเสียได้ยาก

### ค่าใช้จ่ายในการเดินรถ

ต้นทุนการเดินรถขึ้นอยู่กับค่าแรงงาน และราคาน้ำมันเชื้อเพลิงในท้องถิ่น แต่ก็ขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการเดินรถ การจัดการ และสภาพถนน รวมทั้งสภาพการจราจร สำหรับผู้โดยสารที่มีผู้ขับเป็นเจ้าของ ค่าใช้จ่ายรวมของการให้บริการรถโดยสารประจำทาง (ค่าใช้จ่ายในการเดินรถ ค่าเสื่อมราคา และดอกเบี้ย) ในสภาพการจราจรทั่วไป และในช่องทางพิเศษควรอยู่ประมาณ 0.02 ดอลลาร์สหรัฐอเมริกาต่อคนต่อกิโลเมตร

ส่วนสำคัญสำหรับการวางแผนการขนส่งที่สุดคือการเลือกประเภท และขนาดรถที่เหมาะสม โดยควรวิเคราะห์ที่ควรทำในระดับเส้นทาง โดยต้องมีการพิจารณา และติดตามประเมินผล เพื่อที่จะควบคุมให้เกิดต้นทุนที่เหมาะสม

- ความยาวของเส้นทางการบริการ

- ประเภทของรถ และลักษณะการเดินรถ
- จำนวนเที่ยวการเดินทางไปกลับแต่ละวัน ของรถโดยสาร
- จำนวนผู้โดยสารในรถโดยสารในแต่ละเที่ยว

### อัตราส่วนรายได้จากการดำเนินการ

รายได้ควรจะคุ้มต้นทุน และมีกำไร เล็กน้อยเพื่อนำไปใช้ในการลงทุน และรองรับ การขยายงาน อัตราส่วนรายได้จากการดำเนินการเท่ากับรายได้รวมหารด้วยต้นทุนการดำเนินงานซึ่งรวมค่าเสื่อมราคาและควรจะอยู่ที่ประมาณ 1.05-1.08

ในเมืองซึ่งประกอบด้วยผู้ประกอบการรายย่อยผู้ขับมัก จะเช่ารถขับรายวันทำให้เจ้าของรถมีรายได้ประจำ และคงที่เป็นผลตอบแทนการลงทุน คนขับจำเป็นต้องรับผู้โดยสารให้มากที่สุด เพื่อให้มีรายได้พอจ่ายค่าเช่ารถ ค่าเชื้อเพลิง และมีกำไร กรณีเช่นนี้ผู้ขับมักจะขับเร็ว และบรรทุกผู้โดยสารเกินความจุของรถเพื่อให้มีรายได้สูงสุด นอกจากนี้ผู้ขับจะหลีกเลี่ยงไม่ให้บริการในพื้นที่ และเวลาที่มีความต้องการต่ำเนื่องจากทั้งเจ้าของรถ และผู้ขับไม่มีภาระที่จะต้องรับผิดชอบต่อสภาพการบริการ การรักษาความปลอดภัย และคุณภาพของการบริการจึง มีเป็นประเด็นปัญหาที่รุนแรงระบบการดำเนินการโดยการเช่ารายวันเป็นรูปแบบต่างๆ ที่มีความต้องการการจัดการ และความรับผิดชอบน้อย ผู้ เจ้าของไม่สามารถที่จะประเมินอัตราส่วนรายได้จากการดำเนินการได้โดยง่ายเนื่องจากไม่ทราบถึงรายได้รวมจากการดำเนินการ บรรษัทขนส่งทางบึงคลาเทศ ในดักกาฟิงพาการให้ผู้ขับเช่ารถโดยสารเป็นรายวัน และระยะยาว (ผู้เช่าขับเป็นจำนวนมากไม่ได้เป็นพนักงานขององค์กร) เพื่อที่จะลดปัญหาด้านการรั่วไหลของรายได้ และปัญหาแรงงานสัมพันธ์

#### 4.1.2 ดัชนีวัดคุณภาพของการบริการ

ระดับของการบริการรถโดยสารประจำทางที่ยอมรับได้ จะมีความแตกต่างกันในแต่ละประเทศ และได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมากจากระดับรายได้ ค่าของเวลา ลักษณะทางภูมิศาสตร์ และสภาพภูมิอากาศ รวมถึงทางเลือกอื่นๆ ของรูปแบบการขนส่ง ประสิทธิภาพ และความคาดหวังของสังคม (โปรดดูคอลัมน์ซ้ายหน้า 10 ประกอบ)

ถึงแม้ว่าจะ ไม่มีการกำหนดมาตรฐานคุณภาพการให้บริการของรถโดยสารขึ้นเป็นการทั่วไป มิติต่างๆ ของคุณภาพก็สามารถที่จะวัดได้

#### ระยะเวลาการรอรถ

ระยะเวลาที่ ผู้โดยสารต้องรอรถโดยสาร เป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนถึง คุณภาพโดยรวมของการบริการ สำหรับประเทศกำลังพัฒนา ระยะเวลาที่ต้องรอรถโดยเฉลี่ยควรจะอยู่ที่

### การยอมรับการบริการของรถโดยสารขนาดใหญ่ในอินโดนีเซีย

ผลสำรวจความคิดเห็นต่อบริการรถโดยสารขนาดใหญ่ 12 แห่งในเมืองบันดุง ประเทศอินโดนีเซีย ได้แสดงถึงความพอใจในระดับต่ำจากการให้บริการรถโดยสารด้านความสบายของผู้โดยสาร อย่างไรก็ตาม เมื่อสอบถามถึงความพึงพอใจที่จะใช้บริการของรถโดยสารขนาดใหญ่ ปรากฏว่าจากจำนวนร้อยละ 70 ของตัวอย่าง ไม่ต้องการร้อยละ 33 ไม่เห็นความแตกต่างระหว่างบริการและร้อยละ 37 ชอบที่จะใช้บริการรถโดยสารขนาดใหญ่ ผลการสำรวจนี้สะท้อนถึงการที่ผู้โดยสารไม่เห็นความสัมพันธ์ระหว่างรถโดยสารขนาดใหญ่กับการบริการที่ดีกว่า รถโดยสารขนาดใหญ่ใน บันดุง การดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจ ที่ไม่มีการซ่อมบำรุงรถอย่างเพียงพอ ทำให้ไม่มีความแน่นอนและรถแน่นเป็นประจำ ซึ่งก่อให้เกิดความไม่สะดวกสบายของผู้โดยสาร และภาพลักษณ์ของบริการรถโดยสารในสุราบายา ก็มีลักษณะเช่นเดียวกัน รถโดยสารขนาดใหญ่จะถูกมองว่า นอกจากจะมีคุณภาพการบริการต่ำแล้วยังมีความไม่ปลอดภัยอีกด้วย

ประมาณ 5-10 นาทีหรือสูงสุดไม่เกิน 10-20 นาที โดยที่การเดินทางระยะสั้นควรมีระยะเวลาการรอที่น้อย และมีความถี่ของรถโดยสารสูง ในขณะที่การเดินทางระยะยาวนั้นจะมีระยะเวลาการรอ ที่นานกว่า

การมีบริการรถโดยสารในรูปแบบ แทนที่บริการนอกรูปแบบนั้น สามารถทำให้ระยะห่างระหว่างรถสม่ำเสมอขึ้น และลดระยะเวลาการ รอรถโดยเฉลี่ยลง โดยไม่ต้องเพิ่มจำนวนรถ และระยะเวลาที่ยาวผิดปกติก็จะหมดไป โดยไม่จำเป็นต้องวัดระยะเวลา รอรถโดยสารจากระยะเวลาจริง แต่สามารถประมาณได้จาก

- ระยะห่างระหว่างรถในสายเดียวกัน
- สัดส่วนผู้โดยสารต่อความจุของรถ ซึ่งสามารถบอกถึงการโดยสารเกินความจุ อันเนื่องมาจากระยะเวลาที่นาน

### ระยะทางเดินไปยังป้ายจอดรถโดยสาร

ระยะทางการเดินไปยังป้ายจอดรถโดยสารชี้ให้เห็นถึงความครอบคลุมของโครงข่ายการให้บริการรถโดยสาร ในพื้นที่เมืองที่มีบริการรถโดยสารที่ดี ผู้โดยสารควรที่จะสามารถขึ้นรถโดยสารได้โดยต้องเดิน 300-500 เมตรจาก ที่อยู่อาศัยหรือสถานที่ทำงาน หรือในบริเวณที่มีความหนาแน่นของประชากรต่ำ ระยะทางการเดินไปยังป้ายรถโดยสาร 500 เมตร ยังคงอยู่ในวิสัยที่ควรเป็น แต่ระยะสูงสุดไม่ควรเกิน 1 กิโลเมตร

### ระยะเวลาในการเดินทาง

ผู้โดยสารไม่ควรที่จะใช้เวลาในการเดินทางมากกว่า 2-3 ชั่วโมงต่อวัน เพื่อไป และกลับ จากที่ทำงานสำหรับเมืองที่มีขนาดใหญ่มาก ซึ่งในเมืองเล็กๆ ก็ควรจะมีน้อยกว่านี้ โดยความเร็วของรถโดยสารไม่ควรจะลดลงต่ำกว่า 10 กิโลเมตรต่อชั่วโมง ในเมืองที่มีความหนาแน่น และไม่มีช่องทางพิเศษสำหรับรถโดยสารประจำทาง ในขณะที่เมืองที่มีความหนาแน่นต่ำ ถึงหนาแน่นปานกลาง ความเร็วเฉลี่ยของ รถโดยสารควรอยู่ที่ประมาณ 25 กิโลเมตรต่อชั่วโมง

### การเปลี่ยนรถ

ความจำเป็นในการเปลี่ยนรถโดยสารหรือรูปแบบของการเดินทางส่งผลให้ระยะเวลาในการรอรถโดยสารเพิ่มขึ้น และอาจทำให้เกิดความไม่สะดวกต่อผู้โดยสาร และทำให้ผู้โดยสารต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้นเมื่อต้องจ่ายค่าโดยสารใหม่ทุกครั้งที่เปลี่ยนรถโดยสาร หรือรูปแบบการเดินทางในเมืองใหญ่ ผู้เดินทางอาจต้องมีการเปลี่ยนเส้นทาง หรือรูปแบบการเดินทางอย่างน้อย 1 ครั้ง แต่ผู้โดยสารที่ต้องมีการเปลี่ยนรถมากกว่า 1 ครั้ง ควรที่จะมีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 10

ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการทบทวน และปรับเปลี่ยนเส้นทางเป็นระยะๆ เพื่อจะลดจำนวนการเปลี่ยนรถ

อย่างไรก็ตาม แม้จะเป็นบริการขนส่งมวลชนที่ดีที่สุด การเปลี่ยนรถยังคงเป็นสิ่งที่ผู้โดยสารเห็นเป็นข้อเสียของบริการ ทั้งนี้ทางปฏิบัติแล้วก็เป็นสิ่งที่เป็นไปได้ที่จะไม่มีการเปลี่ยนรถเลย แต่การเดินทางในเส้นทางที่เชื่อมต้นทางหลัก และปลายทางหลักต้องทำได้โดยไม่มีการเปลี่ยนรถ

### ค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

ในขณะที่ความแน่นอนของบริการเป็นคุณภาพที่สำคัญที่สุดของการให้บริการขนส่ง ค่าใช้จ่ายในการเดินทางก็มีความสำคัญไม่แพ้กัน เพราะมีผลต่อการตัดสินใจในการเลือกรูปแบบของการเดินทางสำหรับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย หากค่าโดยสารมีราคาแพง จะส่งผลให้ผู้ที่จะใช้บริการเปลี่ยนไปใช้การเดินทาง แทน ดังนั้นความสามารถในการจ่ายค่ารถโดยสารจึงขึ้นอยู่กับระดับรายได้ของผู้ใช้บริการ ตัวอย่างเช่น ในประเทศที่กำลังพัฒนา ค่าใช้จ่ายของครัวเรือนที่มีขนาดเหมาะสมจะจัดสรรค่าใช้จ่ายในการเดินทางไม่เกินร้อยละ 10 ของรายได้ของครัวเรือน

ค่าใช้จ่ายเฉลี่ยในการเดินทางจะเพิ่มขึ้นตามจำนวนครั้งที่ผู้โดยสารต้องมีการเปลี่ยนรถ ซึ่งทำให้มีการจ่ายค่าโดยสารซ้ำ ค่าโดยสารเหมาตลอดการเดินทางหรือการเปลี่ยนรถโดยไม่เสียค่าโดยสารซ้ำ จะมีได้เฉพาะในระบบการขนส่งภายใต้การจัดการที่เป็นรูปแบบเท่านั้น จำนวนครั้งเฉลี่ยในการเปลี่ยนรถจะขึ้นอยู่กับจำนวนเส้นทางในโครงข่าย และความสอดคล้อง ระหว่างเส้นทางรถโดยสาร และเส้นทางรถโดยสารของ ผู้โดยสาร การปรับเปลี่ยนเส้นทางเดินทางเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการการพัฒนาด้านการบริการและการแข่งขันสามารถที่จะทำให้ราคาค่าโดยสารไม่เพิ่มขึ้น หรืออาจจะ ลดลงได้

### 4.2 กระบวนการวางแผน

ตัวชี้วัดประสิทธิภาพของโครงข่าย รถโดยสารที่สำคัญคือความสามารถในการตอบสนองความต้องการในการเดินทางของประชาชน การวางแผนเส้นทางรถโดยสารที่มีประสิทธิภาพเป็นพื้นฐานสำคัญต่อผลการเงินของกิจการ และมีความสำคัญต่อการให้สัมปทานโดยการประมูล อีกทั้งการวางแผนโครงข่าย อย่างเป็นระบบยังมีผลต่อต้นทุนของโครงข่าย อีกด้วย

ในเมืองที่กำลังพัฒนา จะมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ดังนั้น เมื่อสถานที่ทำงานและที่อยู่อาศัยแห่งใหม่ๆ ได้มีการพัฒนาขึ้น การกำหนดประเภทของรถโดยสารที่สอดคล้องกับระดับของความต้องการ ในขณะที่สามารถรักษาความถี่

ของรถโดยสารให้มีระดับที่น่าพอใจ มีความสำคัญต่อการพัฒนาความสามารถในการแข่งขันของบริการรถโดยสาร

การอาศัยประสบการณ์เพียงอย่างเดียวในการวางแผนนั้นจะได้โครงข่ายซึ่งตอบสนองความต้องการการเดินทางที่ไม่เต็มที่นัก แต่ก็ดีกว่าการไม่วางแผนเลย สำหรับเมืองขนาดใหญ่ การวิเคราะห์อย่างละเอียดจำเป็นต่อการกำหนดโครงข่ายที่มีประสิทธิภาพ และบริการที่ตรงต่อความต้องการ โดยทั่วไปการใส่ใจต่อการเก็บและวิเคราะห์ข้อมูลด้วยเทคนิคที่เหมาะสมจะมีผลโดยตรงต่อความคุ้มค่าของโครงข่าย

ข้อมูลอย่างละเอียดเกี่ยวกับต้นทางและปลายทางของผู้โดยสารนับว่าเป็นข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวางแผนระบบโครงข่ายการขนส่ง การที่ต้องใช้ข้อมูลเป็นจำนวนมาก และมีวิธีการคำนวณที่ยุ่งยากซับซ้อนจึงจำเป็นต้องอาศัยคอมพิวเตอร์ในการวิเคราะห์ข้อมูลการเดินทาง และประเมินทางเลือกโปรแกรมคอมพิวเตอร์จะกำหนดเส้นทางหลักที่พึงประสงค์และคาดการณ์จำนวนผู้โดยสาร ซึ่งจะนำไปกำหนดรูปแบบการขนส่งและขนาดของรถโดยสารที่จะนำมาให้บริการได้อย่างเหมาะสม

การวิเคราะห์นี้จะช่วยประเมินผลการเงิน และยังมีความเป็นไปได้ที่จะวิเคราะห์กลยุทธ์ การกำหนดค่าโดยสารวิธีต่างๆ โดยอาศัยฐานข้อมูลเดียวกัน ภายใต้สมมติฐานความสัมพันธ์ระหว่างความต้องการเดินทาง และราคาค่าโดยสารที่เหมาะสม

การประมาณการความต้องการที่แม่นยำของเส้นทาง มีความสำคัญต่อกระบวนการในการออกแบบเส้นทางที่จะให้สัมปทานโดยการประมูล และยังมีผลสำคัญในการกำหนดเกณฑ์ในการคัดเลือกผู้รับสัมปทาน ตัวอย่างเช่น เกณฑ์ที่ควรใช้ในการประเมินข้อเสนอที่มีความถี่ในการให้บริการสูง โดยใช้รถโดยสารขนาดเล็กเทียบกับข้อเสนอที่มีความถี่ในการให้บริการต่ำโดยใช้รถโดยสารขนาดใหญ่

เพื่อที่จะวัดถึงความต้องการที่แท้จริง จำเป็นที่จะต้องดำเนินการสำรวจความต้องการโดยทั่วไป การจำกัดขอบเขตการสำรวจแค่กลุ่มผู้โดยสารปัจจุบันจะทำให้ไม่ทราบความต้องการผู้ที่ยังไม่ได้ใช้บริการ ดังนั้นแทนที่จะทำการสำรวจทั้งเมืองอาจจะดำเนินการสำรวจ โดยกำหนดเป้าหมายไปที่พื้นที่ชานเมือง และย่านธุรกิจใหม่เพื่อสำรวจอย่างละเอียด เพื่อลดความยุ่งยากในการดำเนินการ นอกจากนี้ยังต้องใช้การ

สำรวจอื่นเพื่อเสริมข้อมูลที่ได้จากการสำรวจความต้องการโดยทั่วไปด้วย

**การนับรถ** ในจุดต่างๆ เป็นประจำก็มีประโยชน์ การนับรถเพียงหนึ่งครั้ง จะให้ภาพของบริการในจุดนั้นในขณะนั้น และหาก การนับรถหลายๆ ครั้ง ก็จะทำให้ข้อมูลอนุกรมเวลาสำหรับตรวจสอบผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงโครงข่ายได้ดียิ่งขึ้น ข้อมูลที่ได้ก็จะมีคุณค่ามากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะหากทำการนับในจุดที่มีจำนวนผู้โดยสารบนรถโดยสารมากที่สุดบนเส้นทาง อย่างไรก็ตามเพื่อให้ได้ข้อมูลสำหรับหลายเส้นทางพร้อมกันการนับรถอาจไม่ใช่จุดที่มีจำนวนผู้โดยสารบนรถโดยสารมากที่สุดบนเส้นทาง การนับรถ อย่างไรก็ตาม การสำรวจอื่นๆ ยังคงเป็นเพียงการประเมินผลการดำเนินงานและไม่สามารถทดแทนข้อมูลต้นทาง/ปลายทางได้ทั้งหมด

**การสำรวจในรถ** อาจจะทำให้เห็นถึงปริมาณการเปลี่ยนแปลงและประสิทธิภาพของโครงข่ายการขนส่งโดยรวม การบันทึกจำนวนผู้โดยสารที่ขึ้นและลงรถโดยสารระหว่างเส้นทางจะให้ข้อมูลสัดส่วนการบรรทุกผู้โดยสารต่อความจุของรถโดยสาร

**การสำรวจทัศนคติ** ของผู้โดยสาร มีประโยชน์ต่อการประเมินสมรรถนะของโครงข่ายการขนส่ง การสำรวจในวงจำกัดสามารถนำมาใช้เพื่อการปรับเปลี่ยนโครงข่ายเฉพาะพื้นที่

**ระบบการขายตั๋วอัตโนมัติ** สามารถให้ข้อมูลจำนวนผู้โดยสารได้เป็นรายวัน การเก็บข้อมูลอย่างต่อเนื่องเช่นนี้ เป็นประโยชน์อย่างมาก และทำให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงการเดินทางที่มีลักษณะเป็นวัฏจักร

### การเพิ่มความสามารถในการวางแผน

ในเมืองที่กำลังพัฒนามีหน่วยงานรัฐบาล และผู้ประกอบการไม่มากนักที่มีความสามารถด้านการวางแผนโครงข่ายการคมนาคมอย่างเป็นระบบ ความคิดริเริ่มในการปรับเปลี่ยนเส้นทางมักมาจากการร้องเรียนของประชาชน โดยผ่านช่องทางการเมืองหรือผ่านผู้ประกอบการ ความต้องการที่เปลี่ยนไป มักจะถูกตอบสนองด้วยการขยายเส้นทางที่มีอยู่ให้ยาวขึ้น การเปิดเส้นทางใหม่ก็ไม่เกิดขึ้น หน่วยงานด้านการขนส่งท้องถิ่นมักจะประสานงานผู้ประกอบการเพียงรายเดียว ซึ่งอาจเป็นรัฐวิสาหกิจหรือองค์กรที่คุมผู้ประกอบการนอกกรอบ การคัดเลือกผู้ประกอบการเพื่อดำเนินการมักจะไม่มีการคัดเลือกที่ชัดเจน และผู้ประกอบการบางราย ก็อาจได้รับการปฏิบัติที่เป็นพิเศษกว่ารายอื่นๆ ด้วย

การวางแผนโครงข่ายการขนส่งอย่างต่อเนื่องและเป็นมืออาชีพมีความจำเป็นสำหรับเมืองใหญ่ เพื่อให้ความต้องการ

ของประชาชนได้รับการตอบสนองด้วยการให้บริการขนส่งที่มีความเหมาะสม

ค่าใช้จ่ายในการจ้างที่ปรึกษาต่างชาติวางแผนระบบโครงข่ายการคมนาคมนั้น (รูปที่ 3) น้อยมาก เมื่อเทียบกับความเสียหายที่โครงข่ายการขนส่งไร้ประสิทธิภาพมีต่อเมือง อย่างไรก็ตาม ทุกเมืองก็ควรมีทักษะในการปรับปรุงโครงข่ายการขนส่งเป็นของตนเอง นักวางแผนเมืองจะสามารถเรียนรู้ได้อย่างรวดเร็วเมื่อมีโอกาสร่วมทำงานกับผู้เชี่ยวชาญชาวต่างชาติ และเมื่อความสามารถในเมืองหนึ่งๆ เพิ่มมากขึ้น อาจจัดตั้ง Center of Excellence ในรูปแบบของสถาบันวิจัยอิสระ บริษัทที่ปรึกษา หรือสถาบันวิจัยในมหาวิทยาลัย และอาจให้บริการแก่เมืองอื่นๆ ได้

แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าการศึกษาโครงข่ายการขนส่งส่วนใหญ่ยังไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางปฏิบัติ เนื่องจากอุปสรรคในการดำเนินการซึ่งเป็นผลมาจากกติกากำกับดูแลที่ไม่ชัดเจนและความสามารถในการดำเนินการที่ไม่เพียงพอ

### 4.3 ผลผลิตของการวางแผน

ผลผลิตของการวางแผน คือ การมีแผนพัฒนาการให้บริการใน 2-3 ปีข้างหน้า ซึ่งควรจะได้มีการปรับปรุงให้มีความ

ทันสมัยในทุกปี หรืออย่างมาก 2 ปี โดยที่แผนจะมีองค์ประกอบดังต่อไปนี้

- รายงานความสามารถในการตอบสนองความต้องการ
- บทสรุปข้อเสนอเส้นทางใหม่ และการเปลี่ยนแปลงการให้บริการ: โครงข่าย ปริมาณผู้โดยสารที่สามารถขนส่งได้ คุณภาพของการบริการ และอัตราค่าโดยสารแยกตามรูปแบบ ผู้ประกอบการ พื้นที่ หรือเส้นทาง สำหรับข้อเสนอที่จะดำเนินการใน 1 ปี หรือน้อยกว่า ควรระบุวันที่ในการดำเนินการให้ชัดเจน และข้อเสนอที่ดำเนินในปีถัดไปควรระบุเวลาดำเนินการเป็นรายไตรมาส หรือ ทุกๆ ครั้งปี
- รายงานผลการเงินของกิจการต่างๆ ในภาคการขนส่งมวลชนพร้อมประมาณการ การปรับค่าโดยสารที่จำเป็น

ควรที่จะมีการดำเนินการจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นอย่างกว้างขวางที่สุดในการจัดทำแผนพัฒนาการให้บริการบุคคลทั่วไป กลุ่มพลังในท้องถิ่น องค์กรการเมือง และผู้ประกอบการขนส่งมวลชน ควรจะได้มีส่วนร่วมในการวางแผนในท้องถิ่น องค์กรการเมืองและผู้ประกอบการขนส่งมวลชนควรจะได้มีส่วนร่วมในการวางแผนประจำปี และได้รับการเชิญให้เสนอเส้นทางเดินรถใหม่ หรือการปรับเปลี่ยนเส้นทางปัจจุบัน



รูปที่ 3  
การฝึกหัดใช้แบบจำลองคอมพิวเตอร์ในระหว่างการประชุม Bali Public Transport Study, Denpasar, 2000



## การปฏิรูปการขนส่งในฮานอย ประเทศเวียดนาม

โดย Dr. Walter Molt ที่ปรึกษาของเทศบาลกรุงฮานอย

### ความเป็นมา

เมื่อไม่กี่ปีที่ผ่านมาบริการขนส่งมวลชนในกรุงฮานอย แทบจะไม่มีเหลือ แม้ว่าบริการขนส่งมวลชนรองรับการเดินทางน้อยกว่าร้อยละ 2 ของการเดินทางทั้งหมด ดังครความช่วยเหลือระหว่างประเทศได้ทำการศึกษามากครั้งและมีข้อเสนอต่างๆ แต่ข้อเสนอเหล่านั้นไม่ได้ถูกนำไปปฏิบัติ

เมื่อ 2-3 ปีก่อน รัฐบาลเยอรมัน ได้รับการร้องขอความช่วยเหลือให้จัดหาผู้เชี่ยวชาญให้คำแนะนำแก่หน่วยงานวางแผนการขนส่งท้องถิ่นของกรุงฮานอย หลังจากผู้เชี่ยวชาญได้เริ่มดำเนินการในฤดูร้อนปี 2542 เทศบาลฮานอยก็ได้กำหนดวิสัยทัศน์การขนส่งมวลชนขึ้น

### ผู้โดยสารเพิ่มขึ้นอย่างมาก

เมื่อเริ่มต้นโครงการจำนวนผู้โดยสารในเส้นทางหลักสายหนึ่ง มีเพียงประมาณ 1,700 คนต่อวัน เส้นทางเส้นนี้ได้ถูกกำหนดให้เป็นเส้นทางต้นแบบในการพัฒนา ปัจจุบันพบว่า (กันยายน 2545) ผู้โดยสารในเส้นทางสายนี้เพิ่มขึ้นเป็น 32,000 คน ในขณะที่เมื่อ 2 ปีก่อน มีเพียง 30,000 คนต่อวัน และปัจจุบันผู้โดยสารได้เพิ่มขึ้นเป็น 189,000 คน เพราะเมื่อ 2 ปีก่อนไม่มีเส้นทางใดที่มีบริการสม่ำเสมอ ปัจจุบันหลายเส้นทางมีรถโดยสารทุก 10 นาที และมีสายหนึ่งมีรถโดยสารทุก 5 นาที และ 2 ปีก่อนมีผู้ถือบัตรโดยสารรายเดือนเพียง 500 คน แต่ในเดือนกันยายน 2544 มีการออกบัตรโดยสารรายเดือน 39,000 ฉบับ ซึ่งใช้ได้กับเส้นทางเดียว ในขณะที่บัตรโดยสารประจำเดือนชนิดใหม่ ซึ่งเริ่มใช้ในเดือนตุลาคม 2544 จะสามารถจะใช้ได้กับทั้งโครงข่าย และสามารถขายได้สูงถึง 14,000 ฉบับภายใน 3 สัปดาห์ และเมื่อ 2

ปีก่อน รถโดยสารเกือบทั้งหมดมีอายุการใช้งานมากกว่า 20 ปี ปัจจุบันรถโดยสารในเส้นทางสำคัญเป็นรถเดิวใหม่ และรถโดยสารเรโนลต์มีสองอีก 50 คัน ซึ่งได้รับการบริจาคจากเมืองปารีส

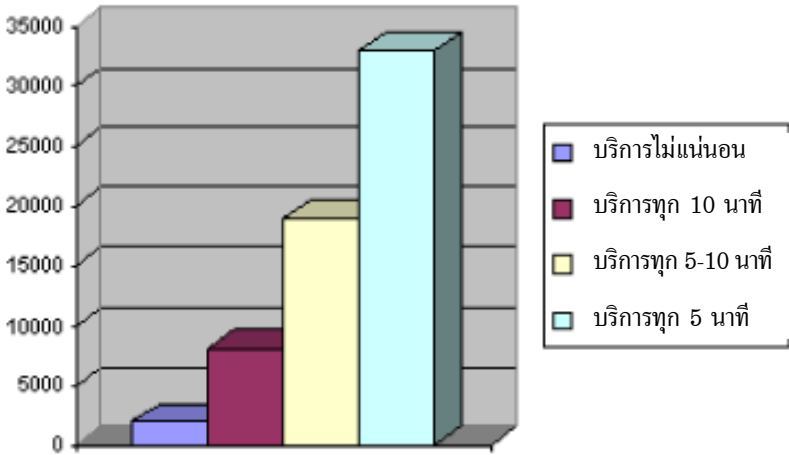
### มาตรการการปฏิรูประบบการขนส่งที่สำคัญ

ความสำเร็จข้างต้นเป็นผลมาจากหลายมาตรการ ซึ่งแต่ละมาตรการสำเร็จได้ด้วยการเปลี่ยนกระบวนทำงานอย่างมากมาย

1. **การบริการที่สม่ำเสมอไม่ต้องรอนาน** (รูปที่ 5) การดำเนินการในอดีตติดอยู่กับปัญหาทางในช่วงต้นทศวรรษ 1990 จำนวนจักรยานยนต์ในฮานอยเพิ่มขึ้นจากเดิมที่แทบไม่มีเลย เป็นจำนวนมากกว่า 1 ล้านคัน ประชากรประมาณ 2.5 ล้านคน การขี่จักรยานยนต์ในเวียดนามมีการซื้อถึง 3 คน ค่าเฉลี่ยผู้ซื้อจักรยานยนต์ อยู่ที่ 1.34 คนต่อคัน ในขณะที่เดียวกัน รัฐบาลลดการให้เงินอุดหนุนแก่บริการการขนส่งมวลชน ผู้ขับรถโดยสารถูกกำหนดให้ผู้โดยสารที่ต้องให้บริการในแต่ละวันเพื่อนำสำเนาได้ให้กับบริษัท โดยคนขับสามารถเก็บส่วนที่เกินเข้าเป็นรายได้ของตนเอง



รูปที่ 4  
รถโดยสารใหม่เป็นสาเหตุหนึ่งซึ่งทำให้ความต้องการใช้รถโดยสารในฮานอยเพิ่มขึ้น



รูปที่ 5  
ปริมาณผู้โดยสารสาย 32  
ที่เพิ่มขึ้นแบ่งตามความถี่  
ของบริการ

แม้ว่าแผนการดังกล่าวสามารถตอบสนองทางด้านการทำเงินให้กับบริษัทนั้นๆ แต่ก็ทำให้เกิดการแข่งขันเพื่อแย่งชิงผู้โดยสารบริเวณสถานีขนส่งผู้โดยสารระหว่างรถโดยสารสายต่างๆ ซึ่งมักจะมีเส้นทางทับซ้อนกัน แต่มีเวลาในการให้บริการไม่แน่นอน ส่งผลให้ไม่มีผู้โดยสารขึ้นรถในระหว่างเส้นทาง การจำหน่ายบัตรโดยสารรายเดือนถูกละเลย ไม่มีการประชาสัมพันธ์ให้ผู้โดยสารทราบว่าสามารถซื้อบัตรโดยสารนี้ได้จากที่ใด รถโดยสารถูกมองว่าเป็นสมบัติส่วนตัวของผู้ขับ ด้วยลักษณะการดำเนินการเช่นนี้ ทำให้การขนส่งมวลชน แทบจะหายไปจากท้องถนนของฮานอย

2. **ผู้จัดการใหม่**ของบริษัทรถโดยสารเล็กที่สุด ยอมที่จะเปลี่ยนแปลงรูปแบบการดำเนินงาน บริษัทนั้นมีเพียงรถโดยสารเรโนลท์เก่ารวม 15 คัน ซึ่ง 12 คันอยู่ในสภาพที่ใช้งานได้ ทั้งนี้ บริษัทสามารถเดินรถในเส้นทางระยะทาง 19 กิโลเมตรโดยใช้เวลาประมาณ 55 นาที ด้วยรถโดยสาร 12 คัน และรถโดยสารสำรองอีก 2 คัน บริษัทนี้สามารถที่จะเริ่มให้บริการรถโดยสารแก่ผู้โดยสารในทุกๆ 10 นาที บริษัทนี้ได้จ้างคนหนุ่มสาวมาช่วยขายบัตรโดยสารรายเดือน เมื่อมีจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้น รถโดยสารก็ต้องบรรทุกผู้โดยสารเกินพิกัด เทศบาลจึงจัดหารถโดยสารใหม่ให้และให้บริการทุก 5 นาทีในช่วงโมงเร่งด่วน ส่งผลให้มีจำนวนผู้โดยสารต่อวันสูงถึง 19,000 คน และเมื่อจัดให้มีการบริการทุก 5 นาทีตลอดทั้งวัน ก็ได้รับการตอบสนองเป็นอย่างดี โดยเฉพาะในช่วงตอนเย็น จำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นเป็น 32,000 คนต่อวัน ในขณะที่ความพยายามที่จะให้บริการสม่ำเสมอโดยรถโดยสารขนาดใหญ่ในอีกสายหนึ่ง ไม่ได้รับความร่วมมือจากบริษัทรถโดยสาร เมื่อผู้บริหารของบริษัทนี้ถูกย้ายไปอยู่บริษัทนำร่องบริษัทแรก จำนวนผู้โดยสารจึงเพิ่มเป็น 14,000 คนต่อวันจากการใช้รถโดยสารขนาดใหญ่บนเอง เส้นทางสองสายนี้มีสัดส่วนในการให้บริการแก่ผู้โดยสารรวมกันสูงถึงร้อยละ 37 ของผู้โดยสารทั้งหมด ทำให้

ในปัจจุบัน การขึ้นรถในระหว่างเส้นทางในสองสายนี้ก็ได้กลายเป็นเรื่องปกติแล้ว

- หลังจากได้เริ่มดำเนินโครงการนำร่องแล้ว เทศบาลก็ได้รวบรวมบริษัทรถโดยสารทั้งหมดเป็นบริษัทเดียว โดยมีการดำเนินการในรูปแบบเดียวกับกับบริษัทนำร่อง รถโดยสารใหม่จำนวน 250 คัน ที่มี**ขนาดมาตรฐาน 12 เมตร และอย่างน้อย 9 เมตร** ได้ถูกนำมาให้บริการรถโดยสารขนาดใหญ่เป็นพื้นฐานในการให้บริการแก่ผู้โดยสารจำนวนมาก ซึ่งรวมถึงผู้โดยสารที่ยืนก็ต้องได้รับความสะดวกสบายเช่นกัน ซึ่งไม่สามารถพบได้ในรถโดยสารขนาดเล็กที่ให้บริการในหลายเส้นทางในอดีต
- เส้นทางเดินรถได้ถูกเปลี่ยนไปโดยผู้มีอำนาจทางการเมืองไม่เข้ามามีส่วนร่วม **เส้นทางเดินรถระยะยาวในสายหลัก** มีความจำเป็นต่อการขนส่งผู้โดยสารจำนวนมาก การเดินรถในทางคู่ขนานเล็กๆ ทุก 15 นาที ด้วยรถโดยสารขนาดเล็ก ไม่สามารถตอบสนองความต้องการได้ เส้นทางเดินรถที่วิ่งผ่านเมืองมีความเหมาะสมมากกว่าเส้นทางเดินรถที่สั้นสุดในเมือง ระบบโครงข่ายที่เหมาะสมมีลักษณะเหมือนโครงข่ายรางหรือรถไฟฟ้า
- บัตรโดยสารสะดวกต่อการใช้** วัตถุประสงค์หลักของการเปลี่ยนไปใช้บัตรโดยสารรายเดือนคือ การลดการรื้อไหลของรายได้ เนื่องจากพนักงานเก็บเงินมักไม่ออกบัตรโดยสารให้ผู้โดยสาร วัตถุประสงค์ข้อที่สองคือการเปลี่ยนผู้โดยสารชาวกรเป็นลูกค้าประจำ ในขณะที่เดียวกันเมื่อบัตรโดยสารสามารถนำไปใช้ได้กับทุกเส้นทาง ค่าใช้บริการรถโดยสารจะถูกมากสำหรับผู้โดยสารด้านพนักงานเองก็ได้รับเงินเดือนสูงขึ้น เพื่อชดเชยกับการที่ไม่ยกยอกค่าโดยสาร
- ข้อมูลสำหรับผู้โดยสาร** เป็นครั้งแรกในประวัติศาสตร์ของฮานอยที่แผนที่เส้นทางรถโดยสารได้ถูกจัดพิมพ์ขึ้นและติดประกาศในทุกๆป้ายจอดรถโดยสารทั่วเมือง ซึ่งนับเป็นความก้าวหน้าที่สำคัญ แม้ว่าข้อมูลจะยังไม่สมบูรณ์นักก็ตาม เนื่องจากบนแผนที่ไม่ได้แสดงถึงป้ายจอดรถโดยสารไว้ด้วย การเปลี่ยนรถโดยสารก็ยังคงต้องการอาศัยความสามารถเฉพาะตัวของผู้โดยสาร แนวคิดเรื่องสถานีเปลี่ยนถ่ายผู้โดยสารจึงยังเป็นของแปลกในฮานอย

## ความร่วมมือภายใต้ Asia - URBS

เมื่อไม่นานมานี้สหภาพยุโรปได้อนุมัติโครงการ Asia - URBS (โครงการเมืองพี่น้องระหว่างเมืองในยุโรปและเมืองในเอเชียพร้อมการสนับสนุนทางการเงิน) โดยมีบรัสเซล และปารีส เข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้โครงการมีวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงคุณภาพสิ่งแวดล้อมและความปลอดภัยบนถนน การช่วยยกระดับคุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาสในสังคมรวมถึงผู้พิการโดยส่งเสริมให้มีการขนส่งมวลชนเพิ่มขึ้นร้อยละ 500

โครงการจะเน้นการจัดการฝึกอบรม ผู้บริหาร และพนักงานขับรถโดยสาร การจัดซื้อข้อมบารถโดยสารต้นแบบ การออกแบบและจัดการเส้นทางรถโดยสารต้นแบบ 3 สาย ซึ่งการปฏิรูปในหลายด้านได้ถูกเริ่มขึ้นแม้การเจรจาและเตรียมโครงการยังไม่แล้วเสร็จ

การปรับปรุงบางด้านได้รับการตอบรับอย่างรวดเร็วแต่ยังคงต้องอาศัยระยะเวลาเพื่อที่จะปรับปรุงบริการรถโดยสารให้ครบถ้วนทุกด้าน ตัวอย่างเช่นการเพิ่มพื้นที่ผิวการจราจร การเพิ่มจำนวนรถโดยสารบนถนนเพียงอย่างเดียวจะไม่สามารถเพิ่มประสิทธิภาพใดๆ ได้ ดังนั้นจึงต้องมีการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐาน และการบริการให้มีคุณภาพใกล้เคียงกับการบริการของรถไฟฟ้า ซึ่งมีความเป็นไปได้หากรถโดยสารมีโครงสร้างพื้นฐานของตนเองบนถนนสายหลัก แม้ว่าในปัจจุบันเทศบาลกำลังประสบปัญหาจากการลงทุนสูงเกินไปในรถโดยสาร และลงทุนต่ำเกินไปในโครงสร้างพื้นฐาน อย่างไรก็ตามประเด็นสำคัญที่สุดสำหรับการดำเนินการที่ดีคือการจัดการซึ่งต้องการการฝึกอบรมในทุกระดับ

บริการขนส่งท้องถิ่นของसानอยมีการพัฒนาขึ้นอย่างรวดเร็ว ผู้ที่ไม่ได้มาसानอยช่วงเวลานึงจะสังเกตเห็นความเปลี่ยนแปลงได้ด้วยตาเปล่า สำหรับผู้เดินทางที่ใช้บริการรถโดยสารเป็นทางเลือกที่พึงพาได้ โดยไม่ต้องใช้รถจักรยานยนต์ที่มีอันตราย และไม่สะดวกสบาย

ในเมืองโฮจิมินห์ แม้ว่าบริการรถโดยสารยังไม่ได้รับการปรับปรุงเช่นसानอย แต่ได้มีมาตรการเบื้องต้นที่จะเรียนรู้จากसानอยแล้ว

## 5. โครงสร้าง และองค์ประกอบของอุตสาหกรรม

โครงสร้างและองค์ประกอบของอุตสาหกรรมรถโดยสารจะมีผลในการจำกัดขอบข่ายทางเลือกสำหรับระบบการกำกับดูแล เช่น กลไกการแข่งขันเพื่อจูงใจให้เกิดการพัฒนา ด้านการบริการมากขึ้นเพียงใด เนื่องจากโครงสร้างของอุตสาหกรรมที่ไม่สามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยง่าย ทำให้ผู้ประกอบการขนส่งนอกรูปแบบมักมีอำนาจต่อรองสูง แต่ถึงแม้ว่าผู้ประกอบการเหล่านี้จะไม่ได้รับใบอนุญาต ก็มักมีสายสัมพันธ์กับเจ้าหน้าที่รัฐ ซึ่งผู้ประกอบการเหล่านี้มีจำนวนมาก และมีความสามารถในการสร้างความเคลื่อนไหวทางการเมืองอย่างมีประสิทธิภาพโดยการเดินขบวนประท้วง และสร้างแรงกดดันทางการเมือง เพื่อที่จะปกป้องผลประโยชน์ของพวกเขา

การควมรวมผู้ประกอบการรายย่อยเป็นสหกรณ์หรือบริษัทก็เพื่อให้สะดวกต่อการกำกับดูแล และเพื่อให้ผู้ประกอบการรับผิดชอบในการจัดระเบียบภายในเส้นทางของพวกเขาซึ่งเป็นวัตถุประสงค์เชิงนโยบายที่สำคัญ แต่การดำเนินการดังกล่าวมีปัญหาและอุปสรรคอยู่มาก เพราะผู้ขับรถโดยสารขนาดเล็กซึ่งเป็นเจ้าของรถเอง ไม่ต้องการที่จะสูญเสียอิสรภาพในการทำงานแลกกับการเป็นลูกจ้าง หรือความเสี่ยงของการเป็นผู้ถือหุ้น ผู้ประกอบกิจการส่วนตัวเหล่านี้ ส่วนใหญ่มีการศึกษาไม่สูงนัก และแทบไม่มีความเข้าใจต่อการมีส่วนร่วมในวิสาหกิจขนาดใหญ่ ดังนั้นการปฏิรูปหรือการปรับโครงสร้างสาขานอกรูปแบบจึงเป็นเรื่องยาก

ทางด้านรัฐวิสาหกิจเองก็ต่อต้านการปฏิรูปเนื่องจากเคยชินต่อการไว้วางเงินที่บ่อยครั้งที่จะเห็นรัฐวิสาหกิจขาดทุนอย่างต่อเนื่องจนกระทั่งหนี้สินกลายเป็นประเด็นทางการเมือง กว่าจะถึงระดับดังกล่าวรัฐวิสาหกิจเหล่านี้ก็อยู่ในสถานภาพที่ย่ำแย่เกินกว่าที่จะปฏิรูปได้ การล้มละลายและปิดกิจการกลายเป็นทางออกเดียว บ่อยครั้งที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มีวัตถุประสงค์การดำเนินการขององค์กรที่ขัดแย้งในตัวเอง เช่น การกำหนดที่ไม่ชัดเจนในการจัดให้มีโครงข่ายอย่างเพียงพอในอัตราค่าโดยสารที่ต่ำ เพื่อให้ผู้ที่มีรายได้น้อยสามารถเดินทางได้ วัตถุประสงค์นี้จะกลายเป็นความเพ้อฝันขึ้นเรื่อยๆ เมื่อต้นทุนสูงขึ้น การบริการและความแน่นอนลดลง และไม่สามารถที่จะดูแลรถโดยสารได้ (โปรดอ่าน “พันธกิจที่ไม่ชัดเจน และภาวะการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ” ประกอบ)

เป็นความจริงที่ว่ารัฐวิสาหกิจอาจมีบทบาทในการสร้างงานและพนักงานรัฐวิสาหกิจมักได้รับสวัสดิการเหมือนข้าราชการ ซึ่งอยู่ในระดับที่สูงกว่าภาคเอกชน แม้รัฐวิสาหกิจหลายแห่งได้ถูกปิดในไม่กี่ปีที่ผ่านมา (โปรดอ่าน “พันธกิจ





**รูปที่ 6**  
รถโดยสารของ Damri  
ได้รับการซ่อมบำรุงน้อย  
ถึงแม้จะไม่น้อยกว่าของ  
เอกชนในสุราบายา  
อินโดนีเซีย  
GTZ SUTP, 2001

ที่ไม่ชัดเจน และภาวะการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ” ประกอบ) แต่หลายแห่งก็ยังคงดำเนินการอยู่ รัฐวิสาหกิจเหล่านี้มักจะเป็ นอุปสรรคต่อการสร้างภาวะการแข่งขัน ที่เป็นธรรมในกิจการรถโดยสาร ทั้งในกรณีการแข่งขัน*เพื่อจะได้ตลาด* (โดยที่รัฐวิสาหกิจเหล่านี้สามารถเสนอราคาประมูลต่ำกว่าต้นทุน) และในกรณีการแข่งขัน*ในตลาด* (รัฐวิสาหกิจสามารถให้บริการด้วยอัตราค่าโดยสารที่ไม่คุ้มทุน และแย่งส่วนแบ่งการตลาดจากเอกชน และบ่อยครั้งจะได้รับจัดสรรเส้นทางที่สามารถทำรายได้ให้มากที่สุด)

การสร้างการแข่งขันที่เป็นธรรม จำเป็นที่จะต้องทำให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กลไกตลาด โดยการเปลี่ยนทุนเป็นหุ้น และกำหนดอัตราค่าโดยสารให้คุ้มต้นทุนการดำเนินงาน และรัฐก็ควรปฏิบัติต่อภาคเอกชนและรัฐวิสาหกิจ ด้วยความเท่าเทียมกัน ซึ่งอาจโดยวิธีให้การอุดหนุนโดยตรงกับผู้โดยสารในรูปแบบของบัตรโดยสารพิเศษหรือการจ่ายเงินสวัสดิการสังคม

**รูปที่ 7**  
ผู้ประกอบการเอกชน  
ในเบลเกรดไม่ได้รับเงิน  
อุดหนุน แต่รัฐวิสาหกิจ  
มีรายได้เพียงร้อยละ 35  
ของต้นทุน  
Karl Fjellstrom, Sept 2002



## พันธกิจที่ไม่ชัดเจน และภาวะการอุดหนุนรัฐวิสาหกิจ

**อินโดนีเซีย ปากีสถาน บังคลาเทศ ศรีลังกา  
และบาห์เรน**

Perum Damri (รูปที่ 6) เป็นระบบขนส่งมวลชนในอินโดนีเซีย เป็นรัฐวิสาหกิจภายใต้การกำกับดูแลโดยตรงของกระทรวงคมนาคม Damri ดำเนินกิจการรถโดยสาร โดยผ่านบริษัทลูกในเมืองใหญ่ที่สุด 14 เมืองของอินโดนีเซีย งานหลักของ Damri ตามกฎหมายจัดตั้งคือ การให้บริการขนส่งคนและสินค้า โดยก็มีมีความคาดหวังให้ Damri เป็นผู้สร้าง “ความมั่นคง” และ “พลวัต” ในสาขาการขนส่งมวลชน Damri ได้รับเงินชดเชยในผลการดำเนินงานที่ขาดทุน จากการเดินรถใน “เส้นทางบุกเบิก” ที่กฎกระทรวงที่ออกโดยกระทรวงคมนาคมในปี ค.ศ. 1987 ให้เอกสิทธิ์กับ Damri ในเส้นทางสายหลัก โดยรถโดยสารเอกชนมีสิทธิเดินเส้นทางสายรอง แม้ว่ากฎกระทรวงนี้จะไม่ มีผลบังคับใช้แล้วในปัจจุบัน แต่ Damri ก็ยังคงเป็นผู้เดินรถแต่ผู้เดียวในเส้นทางหลักหลายสาย

ในบังคลาเทศ บริษัทขนส่งทางบกบังคลาเทศ ซึ่งเป็นของ รัฐ ได้รับการยกเว้นจากกฎเกณฑ์การให้ใบอนุญาตทุกประเภท และได้รับเงินอุดหนุนเป็นจำนวนมาก บริษัทฯ จะเดินรถแข่งขันกับเอกชนในเส้นทางสายใดก็ได้ โดยคณะกรรมการการขนส่งกลางของศรีลังกาได้ถูกแปรรูป ในปี ค.ศ. 1993 หลังจากหนี้สินได้กลายเป็นประเด็นทางการเมือง บริษัทขนส่งทางบกบังคลาเทศ ปัญญา ถูกปิดกิจการในปี ค.ศ. 1998 เมื่อพนักงาน 10,000 คน สามารถเดินรถได้เพียง 27 คันจาก 850 คันที่มีอยู่ กรมขนส่งมวลชนของบาห์เรน ถูกปิดในปี ค.ศ. 2002 เมื่อรายได้จากค่าโดยสารมีเพียงร้อยละ 20 ของต้นทุน

### ผู้ประกอบการภาครัฐ และเอกชนในเบลเกรด

ในเบลเกรด ยูโกสลาเวีย (รูปที่ 7) GSP ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจผูกขาดการให้บริการรถรางและรถโดยสารไฟฟ้า และมีจำนวนรถโดยสารธรรมดาอีก 700 คัน ซึ่งใกล้เคียงกับจำนวนรถโดยสารของภาคเอกชน แต่มีส่วนแบ่งในตลาดการขนส่งมวลชนเพียงร้อยละ 55 และลดลงอย่างรวดเร็วในทศวรรษที่ผ่านมา อัตราค่าโดยสารถูกควบคุมอย่างเข้มงวด และมีระดับราคาต่ำมาก เพียง 10 ดินาร์ (ประมาณ 6 บาท) ตลอดสาย

รายได้ของ GSP เท่ากับร้อยละ 35 ของต้นทุน และการอุดหนุนอย่างต่อเนื่องมีระดับสูงถึงร้อยละ 70 ของบพัฒนา รายปีของเทศบาล แม้ว่าผู้ประกอบการภาคเอกชนคิดจะค้าโดยสารในอัตราเดียวกัน แต่กลับไม่ได้รับการอุดหนุนจากรัฐ (GTZ, การสัมภาษณ์ของเรื่องระบบการขนส่งท้องถิ่นที่ยั่งยืนสำหรับเบลเกรด กันยายน ค.ศ. 2002)



## 6. หลักการการกำกับดูแล

### 6.1 กลยุทธ์การกำกับดูแล

หลักการพื้นฐานของระบบการกำกับดูแล คือ ต้องมีความเหมาะสมกับโครงสร้างอุตสาหกรรม

‘การกำกับดูแล’ หมายถึงหนทางทุกทาง ซึ่งองค์กรกำกับดูแลใช้ในการบังคับและโน้มน้าวให้ผู้ประกอบการปฏิบัติตามมาตรฐาน นโยบาย และแผนงาน ซึ่งการกำกับดูแลหมายถึงรวมถึงอำนาจตามกฎหมายขององค์กรกำกับดูแล มาตรฐานจารีตและวิธีการ กฎหมายซึ่งบัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการเงื่อนไขใบอนุญาต และสัมปทานที่จะให้กับผู้ประกอบการ เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล

กลยุทธ์การกำกับดูแลจะอยู่ในระหว่างแนวทางสุดขั้ว 2 แนวทาง คือ

1. รัฐบาลเป็นผู้กำหนดโครงข่ายเส้นทาง และแผนการให้บริการ และให้ผู้ประกอบการเข้าดำเนินการ (เช่นเดียวกับในสิงคโปร์ ลอนดอน เมืองต่างๆ ในประเทศจีน และโบโกต้า)
2. รัฐบาลเป็นผู้กำหนดกฎเกณฑ์เงื่อนไขการแข่งขันด้านบริการ (เช่นเดียวกับในศรีลังกา หลังปี ค.ศ. 1995 และสหราชอาณาจักร นอกกรุงลอนดอน)

ซึ่งในระหว่างแนวทางสุดขั้วทั้งสองนี้ จะมีทางเลือกมากมาย

การวางแผน (การบังคับ) ← → การแข่งขัน (กลไกตลาด)

ในทางปฏิบัติระบบกำกับดูแลเกือบทั้งหมดจะไม่ได้อยู่ที่ขั้วใดขั้วหนึ่ง และผู้ประกอบการจะตอบสนองต่อการถูกบังคับ และแรงจูงใจในตลาด

การเลือกกลยุทธ์การกำกับดูแลขึ้นอยู่กับ

- วัตถุประสงค์เชิงนโยบายการคมนาคม เช่น ต้องการขยายหรือต้องการลดขนาดกิจการ
- บทบาทของการขนส่งมวลชน (ระดับการพึ่งพาของประชาชนต่อบริการรถโดยสาร)
- วัฒนธรรม (ชนบทนิยม และประวัติศาสตร์ โดยเฉพาะในเชิงกฎหมายและการกำกับดูแลที่ได้รับการถ่ายทอดมาจากอดีต)
- ระบบที่มีอยู่ (วิวัฒนาการนั้นง่ายกว่าการเริ่มใหม่)
- โครงสร้างของอุตสาหกรรม (จำนวนผู้ประกอบการขนาด และความเป็นเจ้าของระบบขนส่ง)
- บุคลากร และงบประมาณ ที่สามารถนำมาใช้ในการกำกับดูแล

น้ำหนักของการบังคับ และการจูงใจในการกำกับดูแลแตกต่างกันออกไปในแต่ละรูปแบบของการขนส่ง ตัวอย่างเช่น การกำกับดูแล ‘อย่างเต็มที่’ มักจะนำมาใช้กับผู้ประกอบการรถโดยสารขนาดใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่บริษัทนั้นผูกขาดการให้บริการ การกำหนดเส้นทาง อัตราค่าโดยสาร ตารางกำหนดการเดินทาง ซึ่งประเภทของรถโดยสารต้องถูกควบคุม ผู้ประกอบการจะมีอิสระเพียงเล็กน้อยในการปรับอัตราค่าโดยสารหรือการให้บริการ หากไม่ได้รับความเห็นชอบจากองค์กรกำกับดูแล

รถโดยสารขนาดเล็ก และการขนส่งนอกรูปแบบอื่นๆ อาจได้รับการกำกับดูแล ‘อย่างหลวมๆ’ ผู้ประกอบการจะมีอิสระในการกำหนดเส้นทาง และอัตราค่าโดยสารภายใต้ข้อห้ามและข้อจำกัดบางประการ

การกำกับดูแลรถโดยสารขนาดเล็กโดยเฉพาะที่เป็นการประกอบกิจการส่วนตัวทำได้ยาก เพราะผู้เดินรถเหล่านี้มักจะไม่มีความเสี่ยง และแสวงหารายได้สูงสุด แม้ว่าจะต้องมีการละเมิดเงื่อนไขของใบอนุญาตและการกำกับดูแล หากเงื่อนไขและการกำกับดูแลไม่ถูกบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพซึ่งแรงจูงใจเหล่านี้ทำให้การขนส่งนอกรูปแบบสามารถตอบสนอง ต่อความเปลี่ยนแปลงของตลาดได้อย่างรวดเร็ว แต่ด้วยเหตุผลเดียวกัน การขนส่งนอกรูปแบบนี้จะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของกลุ่มอิทธิพลนอกกฎหมายได้ง่าย การเดินรถในเส้นทางที่ทำรายได้สูง จะถูกควบคุมโดย ‘องค์กรกำกับดูแล’ (นอกกฎหมาย) ซึ่งจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมตามสถานีขนส่งและป้ายรถโดยสารที่มีผู้ใช้บริการมาก โดยใช้การข่มขู่ ซึ่ง การเปิดโปงและดำเนินคดีกับกระบวนการเหล่านี้ เป็นไปได้ ยากมาก

สำหรับรูปแบบการขนส่งที่ได้มีการกำกับดูแลอย่างหลวมๆ หรือจัดเว้นกฎระเบียบ การทำงานขององค์กรการกำกับดูแลจะมีความละเอียดอ่อน โดยอาศัยการเฝ้าระวังและใช้อำนาจเพียงเพื่อรักษาระดับคุณภาพและความปลอดภัย และป้องกันการกระทำที่ไม่เป็นธรรมในการแข่งขัน และการแทรกแซงของกลุ่มอิทธิพลนอกกฎหมาย

### 6.2 เครื่องมือที่ใช้ในการกำกับดูแล

กฎการกำกับดูแลจะให้อำนาจที่จำเป็นแก่องค์กรกำกับดูแล ที่จะนำนโยบายและแผนยุทธศาสตร์การขนส่งมวลชนไปสู่การปฏิบัติ และกำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการโดยคดีกานี้ มีองค์ประกอบ 2 ส่วน ได้แก่

- กฎหมาย (ตัวอย่างเช่น กฎกระทรวง ระเบียบ และประกาศซึ่งบังคับใช้กับผู้ประกอบการทุกราย)
- ใบอนุญาตหรือสัมปทานบัตร (ซึ่งบังคับใช้กับผู้ประกอบการเป็นรายๆ)

ซึ่งขอบข่ายของตราสารทั้งสองประเภท มีดังต่อไปนี้

### 6.2.1 กฎหมาย

กฎหมายจะกำหนดประเด็นต่างๆ ดังต่อไปนี้

- การจัดตั้ง และอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล
- หลักเกณฑ์ และวิธีการในการให้สิทธิประกอบการรถโดยสาร (ใบอนุญาตหรือสัมปทานบัตร)
- ลักษณะต้องห้ามของผู้รับสิทธิประกอบการ
- อายุสูงสุดของสัมปทาน
- เงื่อนไขพื้นฐานของสิทธิประกอบการ
- การอุทธรณ์ข้อวินิจฉัยขององค์กรกำกับดูแล
- มาตรฐานของการประกอบ และซ่อมบำรุง รถขนส่งมวลชน

### 6.2.2 ใบอนุญาต และสัมปทานบัตร

#### คำจำกัดความ

คำจำกัดความของคำว่า “ใบอนุญาต” และ “สัมปทานบัตร” นั้นไม่ตามตัว สำหรับในบทนี้จะใช้คำจำกัดความดังต่อไปนี้

**ใบอนุญาต** โดยทั่วไปหมายถึงสิทธิในการเดินรถชนิดหนึ่งในเส้นทางสายหนึ่ง เงื่อนไขต่างๆ ในใบอนุญาตสำหรับผู้ประกอบการทุกรายจะเหมือนกัน และเป็นไปตามกฎระเบียบที่ได้ออกไว้ โดยปกติแล้วใบอนุญาตแต่ละใบจะใช้กับรถแต่ละคันเฉพาะคัน หากเจ้าของรถมีรถ 10 คันก็จะได้รับใบอนุญาต 10 ใบ โดยทั่วไป ใบอนุญาตจะไม่กำหนดภาระหน้าที่ของผู้รับใบอนุญาต เช่น การประสานกับผู้รับใบอนุญาตอื่น เพื่อจัดระเบียบการเดินทางที่ได้รับอนุญาตร่วมกัน

**สัมปทานบัตร** อาจจะออกให้เมื่อรัฐบาลมีเอกสิทธิ์ที่จะให้บริการ แต่มอบสิทธิให้ผู้ประกอบการเอกชนดำเนินการแทน ทั้งนี้ ผู้ประกอบการจะเป็นผู้รับความเสี่ยงทางธุรกิจ และในบางกรณีภาระการลงทุนในบางด้าน รายละเอียดการเดินทางจะถูกกำหนดโดยหน่วยงานที่ให้สัมปทาน (ในยุโรป และสหรัฐ) ซึ่งอาจจะ (ในยุโรป และสหรัฐ) ยังรับผิดชอบการดำเนินการบางอย่างเอง เช่น การตลาด และการขายบัตรโดยสารซึ่งสามารถใช้ร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการหลายราย

สัมปทานให้สิทธิในการเดินรถในเส้นทางหนึ่งๆ กลุ่มของเส้นทาง หรือทุกเส้นทาง ภายในพื้นที่หนึ่งๆ ขอบข่ายของสัมปทานคือ เส้นทางคมนาคม ไม่ใช่ยานพาหนะ ซึ่งต่างจากใบอนุญาต ในหนึ่งสัมปทาน สัมปทานอาจจะครอบคลุมยานพาหนะหลายร้อยคัน และสัมปทานอาจจะเป็นเอกสิทธิ์หน่วยงานที่ให้สัมปทานจะไม่ให้สัมปทานบนเส้นทางเดียวกันแก่ผู้ประกอบการหลายราย และเอกสิทธิ์นี้มักจะมาพร้อมภาระหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน ที่จะต้องให้บริการเพียงพอ โดยทั่วไปสัมปทานจะมีเงื่อนไขที่มีความยืดหยุ่น เพื่อเปิดให้เจรจาประเด็นต่างๆ เป็นระยะๆ เช่น อัตราค่าโดยสาร การปรับเปลี่ยนเส้นทางใหม่ เส้นทางใหม่

นอกจากนี้ภาระหน้าที่ของผู้รับสัมปทาน อาจรวมถึงการวางแผน และการให้บริการทั้งในเส้นทางที่มีผลกำไร และไม่มีผลกำไร สัมปทานอาจจะเกี่ยวข้องกับการจ่ายเงิน อาทิ

- **จ่ายให้รัฐ:** ผู้รับสัมปทานจ่ายเงินให้รัฐบาล เป็นการตอบแทนสิทธิประกอบการ
- **จ่ายจากรัฐ:** รัฐบาลจ่ายเงินให้ผู้รับสัมปทาน เป็นการตอบแทนการให้บริการ

โดยปกติสัมปทานจะมีเงื่อนไขเฉพาะกับผู้ประกอบการแต่ละราย ซึ่งมักจะเป็นบริษัทหรือสหกรณ์ และสัมปทานจะมีลักษณะดังนี้

- มีลักษณะเป็นสัญญา
- แก้ไขได้เมื่อได้รับความยินยอม จากทั้งคู่ให้ และผู้รับสัมปทาน
- จะไม่ซ้ำซ้อนกับกฎหมาย

ทั้ง นี้ไม่ควรนำบทบัญญัติทางกฎหมายมาระบุในสัญญาสัมปทานเพราะอาจเกิดความขัดแย้ง และเกิดความสับสนได้ง่าย ซึ่งหากถ้าสัมปทานขัดกับกฎหมายก็ต้องยึดกฎหมายเป็นหลัก

เพื่อปฏิบัติตามภาระหน้าที่ในสัมปทานบัตรผู้ประกอบการต้องลงทุนอย่างมากในรถโดยสาร และในบางกรณีจะต้องลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานด้วย รถโดยสารใหม่จะมีอายุการใช้งานประมาณ 10-15 ปี ดังนั้นระยะเวลาของสัมปทานจึงควรมีอายุยาวพอสมควร อย่างน้อย 7 ปี เพื่อลดความเสี่ยงของผู้ประกอบการ และอาจต่ออายุของสัมปทานได้หากมีการให้บริการอย่างเพียงพอ

เนื่องจากระบบสัมปทานเป็นภาระการผูกพันระยะยาวกับผู้ประกอบการ จึงจำเป็นต้องมีวิธีการเลือกสรรผู้รับสัมปทานที่มีประสิทธิภาพ ซึ่งสามารถคัดผู้ประกอบการที่มีความเป็นไปได้มากที่สุดที่จะให้บริการอย่างมีประสิทธิภาพ ด้วยเหตุนี้จึงควรเลือกผู้รับสัมปทานด้วยการประมูล

เงื่อนไขของสัมปทานในบางกรณี จะกำหนดให้มีการประมูลใหม่ได้เมื่อครบกำหนดตามระยะเวลาการให้สัมปทานนั้นๆ และสามารถกำหนดให้มีการประมูลใหม่ได้ในกรณีที่ผู้ได้รับสัมปทานไม่สามารถบริหารงานได้อย่างมีประสิทธิภาพภายใต้กลไกการแข่งขันของตลาด แม้ว่าการแข่งขันในอนาคต จะมีสิ่งจูงใจให้ผู้รับสัมปทานดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ตาม ในบางกรณีสัมปทานจะกำหนดเงื่อนไขให้มีการประมูลใหม่หลังจากระยะเวลาหนึ่งซึ่งอาจเป็น 10 ปีหรือ 15 ปี โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเป็นสัมปทานที่ให้เอกสิทธิ์หรือการแข่งขันในตลาดอย่างมีประสิทธิภาพเป็นไปได้ การแข่งขันถึงแม้จะเป็นในอนาคตจะเป็นสิ่งจูงใจให้ผู้รับสัมปทานดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งจากประสบการณ์แสดงว่าเมืองใหญ่ควรใช้สัมปทานจำนวนน้อย (ตัวอย่างเช่น 2 ราย ที่สิงคโปร์ 5 รายที่ฮ่องกง และ 10 รายที่ควิลิตบา และ 39 รายที่กรุงลอนดอน) หากออกใบอนุญาตให้กับรถโดยสารแต่ละคันจำนวนผู้รับใบอนุญาตจะมีจำนวนหลายพันราย เช่น 5,500

รายที่บนดง 5,600 รายที่ปาทลี และ 4,600 รายที่สุราบายา ทั้งหมดนี้เฉพาะรถโดยสารขนาดจิ๋วเท่านั้น ยังไม่รวมรถโดยสารขนาดใหญ่อีกด้วย ภายใต้ระบบการกำกับดูแลปัจจุบัน องค์การกำกับดูแลจะต้องกำกับดูแลรถโดยสารแต่ละคันเป็นรายๆ ไป ซึ่งลักษณะเช่นนี้ก่อให้เกิดภาระการกำกับดูแลเกินกำลังขององค์การกำกับดูแล ในกรณีนี้ที่ตรงกันเหมือนกรณีระบบขนส่ง Trans Milenio ในโบโกต้า ที่มีผู้ประกอบการเพียง 4 รายซึ่งทำให้องค์การกำกับดูแล (Trans Milenio S.A.) สามารถวางแผนและกำกับดูแลได้อย่างใกล้ชิด โดยมีการประชุมที่เป็นทางการ และกึ่งทางการทุกสัปดาห์ กับผู้ประกอบการเพียง 4 รายนี้ แทนที่จะต้องกำกับดูแลยานพาหนะแต่ละคัน

### ความสำคัญของการแข่งขัน

สัมปทานอาจจะทำให้ผู้ประกอบการต้องแข่งขันใน 2 รูปแบบ

- **แข่งขันในตลาด** เมื่อสัมปทานไม่ให้เอกสิทธิ์หรือเส้นทางทับซ้อนกันในช่วงของเส้นทาง ผู้ประกอบการจะแข่งขันกันบนถนนเพื่อให้ได้ผู้โดยสาร โดยต้องมีกฎเกณฑ์บางอย่าง
- **แข่งขันเพื่อได้ตลาด** (ถึงแม้จะไม่มีการแข่งขันในตลาด) ภายใต้การประมูลสัมปทาน และสิทธิในการขยายพื้นที่บริการ วิธีการนี้เป็นการจัดทาบบริการหรือสถานีจากผู้ประกอบการรายเดียว (ตัวอย่างเช่น การให้ “อำนาจผูกขาด” การให้บริการบนเส้นทางสายหนึ่งแก่ผู้ประกอบการรายหนึ่ง) ภายในช่วงเวลาที่ยาวนาน โดยคัดเลือกผู้ประกอบการผ่านการแข่งขัน

รูปแบบการแข่งขันรูปแบบใดรูปแบบหนึ่งข้างต้น หรือทั้งสองรูปแบบ มีความจำเป็นต่อการที่ตลาดหรือรัฐบาลจะสามารถดำเนินการเพื่อส่วนรวมโดยสามารถคัดเลือกผู้ประกอบการที่มีประสิทธิภาพสูงสุด และผู้ประกอบการมีแรงจูงใจเพียงพอที่จะดำเนินการอย่างคุ้มค่าที่สุด เพราะการแข่งขันในอนาคตเพื่อรักษาสิทธิในสัมปทานสร้างแรงกดดันตลอดระยะเวลาที่มีเอกสิทธิ์

หากสิทธิผู้ประกอบการไม่เป็นเอกสิทธิ์หน่วยงานที่ให้สัมปทานอาจอนุญาตให้ผู้ประกอบการอีกรายหนึ่งดำเนินการในบางช่วง หรือตลอดสายของเส้นทางที่ให้สัมปทาน เพื่อสร้างความต่อเนื่อง และสร้างการแข่งขัน โดยเสนอทางเลือกแก่ผู้โดยสาร

การให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการมากกว่าหนึ่งราย อาจใช้เป็นกลยุทธ์ในการสร้างการแข่งขันในตลาด (รูปที่ 8) นี้ซึ่งมีความมุ่งหมายที่ชัดเจนของการให้สัมปทานแก่ผู้ประกอบการรายใหม่ในฮ่องกง และสิงคโปร์ เพื่อเป็นการยกเลิกการผูกขาดที่ยาวนานหลายทศวรรษโดย Kowloon Motor Bus และ China Motor Bus ในฮ่องกง และ Singapore Bus Services ในสิงคโปร์

การแข่งขันที่เป็นธรรมจะเกิดขึ้นได้ เมื่อผู้ประกอบการทุกรายมีการดำเนินการตามมาตรฐาน และกระบวนการกำกับดูแลเดียวกัน เพื่อที่จะสร้างภาวะการแข่งขัน โดยความแตกต่างของสัมปทานที่ให้กับผู้ประกอบการแต่ละราย ควรจะจำกัดอยู่เฉพาะในรายละเอียดเกี่ยวกับการดำเนินการเท่านั้น

เงื่อนไขที่ต้องแก้ไขบ่อยๆ เช่น อัตราค่าโดยสาร และระเบียบของรถที่ให้บริการควรแยกไว้ในภาคผนวกของสัมปทานบัตร

### การเตรียมตลาดเพื่อการแข่งขัน

ในกรณีของเมืองที่กำลังพัฒนา การปฏิรูประบบการขนส่งมวลชนมักจะเริ่มต้นด้วยการจัดให้มี ‘การแข่งขันอย่างมีระเบียบ’ ในอุตสาหกรรมที่มีการแข่งขันหน่วยที่มีผู้ประกอบการกิจการขนส่งส่วนตัวจำนวนมาก และบางที่มีรัฐวิสาหกิจขนาดใหญ่อยู่นอกโลกการแข่งขัน

ในสภาวะการณ์เช่นนี้ การลดจำนวนผู้ประกอบการ และการปรับโครงสร้างอุตสาหกรรมเพื่อสร้างบรรยากาศที่เหมาะสมกับการแข่งขันควรมีขั้นตอนดังต่อไปนี้ (Gwilliam et al, 2000)

**รูปที่ 9**  
การให้สัมปทานสร้างให้เกิดการแข่งขันในฮ่องกง  
Karl Fjellstrom, June 2001



## บริการรถโดยสารที่ฮ่องกง

เว็บไซต์ของรัฐบาลฮ่องกงให้ข้อมูลเกี่ยวกับสัมปทานบริการขนส่งมวลชนในฮ่องกง

เรียบเรียงจาก [www.info.gov.hk/info/franchis.htm](http://www.info.gov.hk/info/franchis.htm)  
เดือนตุลาคม 2545

การให้สัมปทานรถโดยสารด้วยการประมูล เริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1991 บริษัทรถโดยสารที่ได้รับสัมปทานต้องแข่งขันจากการขนส่งมวลชนรูปแบบอื่น ซึ่งรวมถึงจากรถไฟและรถโดยสารขนาดเล็ก ในช่วงครึ่งปีแรกของปี ค.ศ. 2002 บริษัทรถโดยสารสัมปทานให้บริการขนส่งมวลชน คิดเป็นร้อยละ 39.1 ของจำนวนเที่ยวโดยสารทั้งหมดในแต่ละวัน

มีบริษัทรถโดยสาร 5 บริษัท และบริษัทเรือเฟอร์รี่ 1 บริษัท ดำเนินการภายใต้ระบบสัมปทานได้แก่ KMB, NWFB, New Lantao Bus Company (1973) Limited (NLB), City Bus (ซึ่งได้รับสัมปทาน 2 โครงข่าย) LW และ “Star” Ferry Company Limited (SF) กรรมการสองคนของแต่ละบริษัทเหล่านี้ มาจากการแต่งตั้งโดยรัฐบาลฮ่องกง

เพื่อให้การดำเนินการของบริษัทเหล่านี้มีความโปร่งใสงยิ่งขึ้น รัฐบาลได้บังคับให้บริษัทเหล่านี้จัดทำหนังสือสารสนเทศทางการเงิน และการดำเนินงาน แสดงต่อสาธารณะเป็นระยะๆ โดยบริษัทเหล่านี้ยังจะต้องจัดส่งแผนการดำเนินงานห้าปี ให้ผู้อำนวยการฝ่ายการขนส่งของรัฐบาลอนุมัติทุกปี สำหรับบริษัทรถโดยสารนั้น แผนงานที่ส่งจะรวมถึงแผนพัฒนาเส้นทางในช่วง 2 ปีแรก และแผนจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อได้รับฟังความคิดเห็นจากสภาเขตที่เกี่ยวข้องก่อน นอกจากนี้ผู้ประกอบการที่ได้รับสัมปทานยังได้รับการผลักดันให้จัดพิมพ์คำมั่นที่จะให้บริการอย่างดี (Performance Pledge) และข้อกำหนดในการให้บริการ (Service Charter) ด้านการพัฒนาการบริการข้อมูลเส้นทาง และบริการลูกค้าสัมพันธ์ทุกบริษัทที่ได้รับสัมปทานได้มีจัดตั้งคณะทำงานเพื่อรับฟังความคิดเห็นของผู้โดยสารโดยตรงเพื่อประเมินผลการดำเนินงาน และปรับปรุงมาตรฐานการบริการ

1. หากจุดเริ่มต้นคือการผูกขาดโดยภาครัฐ การแข่งขันเพื่อให้ได้รับสัมปทานและประโยชน์ที่จะเกิดจากการแข่งขันจะมีขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีความมุ่งมั่นทางการเมืองที่จะปฏิรูป การประมูลจะไม่ทำให้เกิดผลดีขึ้นอย่างชัดเจน และอาจทำให้การปรับปรุงรัฐวิสาหกิจไร้ประสิทธิภาพ การที่ได้รับสิทธิผูกขาดเป็นไปได้อย่างขึ้นหากรัฐวิสาหกิจได้รับการปกป้องจากการแข่งขัน
2. ต้องแยกความรับผิดชอบด้านนโยบายและการกำกับดูแล ออกจากความรับผิดชอบในการประกอบการ
3. ควรผลักดันและจูงใจให้เกิดการพัฒนาภาคเอกชน ที่รวมถึงการควมรวมผู้ประกอบการรายย่อย

4. การปรับปรุงประสิทธิภาพรัฐวิสาหกิจ ที่ให้บริการรถโดยสารต้องการอาศัย (ก) การอบรวมการทำบัญชีแบบเอกชน และการบริหารระบบสารสนเทศเพื่อการจัดการ และ (ข) การเร่งรัดการแปรรูปซึ่งจะทำให้เกิดโอกาสและแรงจูงใจทางการเงินต่อการเปลี่ยนแปลง
5. การรวมผู้ประกอบการเป็นองค์กรขนาดใหญ่ เป็นกระบวนการเรียนรู้ที่ค่อยๆ เป็นค่อยๆ ไป และเพื่อเป็นการสร้างโอกาสในการเข้าร่วมประมูลสัมปทาน ควรพยายามที่จะ (ก) สร้างความมั่นใจให้ผู้ประกอบการต่อความเป็นกลางของการประมูล และ (ข) มีการเผยแพร่ข้อมูลไปยังผู้ประกอบการและสาธารณชน โดยผ่านสื่อและโครงการเผยแพร่ต่างๆ
6. ผู้ประมูลทุกราย ไม่ว่าจะเลือกรูปแบบองค์กรอย่างไร ควรมีโอกาสและหน้าที่ภายใต้สัมปทานเท่าเทียมกัน สิทธิและหน้าที่พิเศษโดยเฉพาะของรัฐวิสาหกิจควรถูกจำกัด
7. ไม่ควรใช้เกณฑ์ที่ไม่สามารถกำหนดเป็นเชิงปริมาณในการประเมินข้อเสนอ เนื่องจากจะทำให้จำเป็นต้องใช้ความรู้สึกหรือความเป็นส่วนตัวในการประเมิน ส่วนเกณฑ์ที่ไม่สามารถใช้เป็นเงื่อนไขในการประเมินแต่มีความสำคัญ ควรถูกนำมาเป็นเงื่อนไขในการดำเนินงาน
8. เทศบาลควรจัดให้มีองค์กรสำหรับวางแผนและบริหารสัญญาที่มีประสิทธิภาพ
9. ต้องมีการประเมินผลการดำเนินการของผู้รับสัมปทานอย่างเป็นระบบ เพื่อให้สัมปทานได้รับการยอมรับ และสร้างเกิดความมั่นใจในความเป็นกลางของการดำเนินการ
10. การกำหนดเงื่อนไขสัมปทานที่เหมาะสมมีความสำคัญ ซึ่งเงื่อนไขนี้รวมถึงความสมดุลระหว่างหน้าที่ต่อสังคมและอัตรภาพทางการตลาด



## ประโยชน์ของสัมปทาน

ประโยชน์ที่สำคัญที่สุดของสัมปทานคือมีการกำหนดหน้าที่ในการให้บริการที่ประสานกันอย่างเหมาะสมภายใต้มาตรฐานที่กำหนดโดยองค์กรกำกับดูแล ภายใต้ระบบใบอนุญาต เพราะมีผู้ประกอบการหลายรายได้รับใบอนุญาตให้บริการในเส้นทางสายเดียวกันแต่ไม่มีผู้รับใบอนุญาตรายใดที่สามารถรับผิดชอบคุณภาพบริการในเส้นทางสายนั้นได้

ในเมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่ง องค์กรกำกับดูแลไม่สามารถจะกำกับดูแลกิจการขนส่งซึ่งไม่มีองค์กรเพื่อกำหนดการแข่งขันที่แข็งแกร่ง เพราะระบบประกอบไปด้วยผู้ประกอบการรายย่อย และผู้เช่ารถรายวันหลายพันราย ซึ่งในระบบที่รถแต่ละคันเป็นศูนย์กำไร และผู้ขับต้องพึ่งพารายได้รายวันเพื่อการดำรงชีพ จะพบว่าไม่มีบริการในช่วงเวลาเช้านี้ และในช่วงเวลาตกซึ่งมีรายได้ไม่คุ้ม และไม่มีการศึกษาความถี่ของการให้บริการในพื้นที่ห่างไกล โดยปกติสำหรับภาวะการณ์เช่นนี้ องค์กรกำกับดูแลมักจะปล่อยให้ผู้มีอิทธิพลนอกกฎหมายดำเนินการควบคุมเส้นทาง และใช้ผู้มีอิทธิพลเหล่านี้เป็นเครื่องมือในการกำกับดูแล ดังได้กล่าวมาแล้วข้างต้นว่า ในภาวะการณ์เช่นนี้ กลุ่มอิทธิพลนอกกฎหมายจะมีอำนาจในการควบคุมมากกว่าองค์กรกำกับดูแลด้วยเหตุผลต่างๆ เหล่านี้ การเปลี่ยนจากระบบให้ใบอนุญาตเป็นระบบให้สัมปทานจึงเป็นกลยุทธ์สำคัญที่จะทำให้องค์กรกำกับดูแลสามารถควบคุมโครงข่ายรถโดยสารได้ และเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงนี้ผู้ประกอบการรายย่อยต้องรวมตัวเป็นบริษัทหรือสหกรณ์ การเปลี่ยนแปลงนี้จะช่วยลดจำนวนผู้อยู่ภายใต้การกำกับขององค์กรกำกับดูแล จากจำนวนหลายพัน เหลือสิบราย หรือน้อยกว่า

ตารางที่ 1 แสดงการสรุปเงื่อนไขที่มักจะพบในสัมปทานบัตร

## 6.3 วิธีการกำกับดูแล

วิธีการกำกับดูแลจะต้องมีความชัดเจน และควรมีการจัดทำคู่มือการกำกับดูแล ขึ้นเพื่อ

- ลดขอบเขตของการใช้ดุลยพินิจ ( และการฉ้อโกง) การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า และสร้างความต่อเนื่องในวิธีการกำกับดูแล แม้เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงของบุคลากร
- กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรกำกับ/องค์กรวางแผน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบายในภาพกว้าง และสร้างข้อผูกมัดให้ต้องปฏิบัติ ซึ่งในส่วนนี้มีความสำคัญโดยเฉพาะสำหรับรัฐบาลที่มีประสบการณ์น้อยเกี่ยวกับการกำกับดูแลที่ต้องใส่ใจต่อความต้องการของตลาด
- การขาดประสิทธิภาพ และการไม่ปฏิบัติตามเกณฑ์ขององค์กรกำกับดูแลจะถูกตรวจสอบได้โดยง่าย ซึ่งจะเป็นหลักประกันให้แก่ฝ่ายการเมือง ผู้โดยสาร และผู้ประกอบการ
- ช่วยให้มีมาตรฐานการดำเนินการสูงมีผลบังคับ
- ช่วยให้เกิดความมั่นใจในกระบวนการวางแผนต่อผู้โดยสาร ผู้ประกอบการ และประชาชน

- ช่วยให้สามารถใช้บุคลากรด้านกำกับดูแลที่หาได้ยากอย่างมีประสิทธิภาพ

วิธีการที่ต้องกำหนดอาจรวมถึงการประมูลการยื่นขอ และการให้ใบอนุญาต สิทธิและหน้าที่ของผู้ประกอบการ และองค์กำกับดูแล การยื่นคำร้อง และสิทธิพิเศษต่างๆ ภายใต้ใบอนุญาต และสัมปทาน รวมถึงการปรับเปลี่ยนเส้นทาง วิธีการทบทวนอัตราค่าโดยสาร และการกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดอัตราค่าโดยสาร ซึ่งคู่มือมีความเป็นทางการน้อยกว่าและง่ายต่อการเปลี่ยนแปลงมากกว่ากฎหมายหรือสัญญาสัมปทาน จำเป็นที่จะต้องแก้ไขคู่มือเป็นระยะๆ ไปตามประสบการณ์ และการเปลี่ยนแปลงในการดำเนินงาน และสภาพแวดล้อมด้านนโยบาย

## 6.4 ความสามารถขององค์กร

ในขณะที่ระบบการกำกับดูแลต้องมีความสอดคล้องกับองค์ประกอบของอุตสาหกรรม ความสามารถที่เพียงพอขององค์กรกำกับดูแลที่จะจัดการกระบวนการกำกับดูแลและวางแผนก็มีความสำคัญเช่นกัน

แม้ว่าการกำกับดูแลได้รับสัมปทานระยะยาวที่มีเพียงไม่กี่ราย แต่ก็จำเป็นต้องมีองค์กรกำกับดูแลที่มีความสามารถ เพราะผู้บริหารบริษัทรถโดยสารมืออาชีพจะอยู่ภายใต้ความกดดันจากนักลงทุนที่จะต้องสร้างผลตอบแทน การทำงานกับผู้บริหารเหล่านี้ต้องการอาศัยทักษะ และความเชี่ยวชาญที่แตกต่างออกไปจากการทำงานกับผู้ประกอบการรถโดยสารขนาดเล็กที่มีการศึกษาต่ำ ไม่มีระบบบริหารจัดการ และมองอนาคตในระยะใกล้ บุคลากรขององค์กรกำกับดูแลจะต้องมีทักษะทางวิชาการและทางการบริหารจัดการสูง และต้องทำงานเป็นระบบ เพื่อที่จะบริหารสัมปทานได้ประสบความสำเร็จ

หากปราศจากความสามารถเหล่านี้ องค์กรกำกับดูแลก็มักทำงานแบบตามแก้ปัญหา ในขณะที่ผู้ประกอบการมักจะสร้างและปกป้องการผูกขาดในรูปแบบการขนส่ง และในพื้นที่อำนาจผูกขาดนี้จะทำให้ผู้ประกอบการสามารถคัดค้าน และยับยั้งการดำเนินการใดๆ ขององค์กรกำกับดูแลซึ่งผู้ประกอบการเชื่อว่าจะทำให้ตนเสียประโยชน์ได้ สภาพเช่นนี้มักทำให้โครงข่ายและรูปแบบการขนส่งไม่มีการเปลี่ยนแปลง และนำไปสู่ความต้องการเดินทางที่ไม่ได้รับการบริการที่ดีขึ้น

ในกรณีที่มีปริมาณงานการกำกับดูแลได้ถูกกำหนดโดยนโยบายและกติกากำกับดูแล หรือจำนวนผู้ที่รับใบอนุญาตมากกว่าความสามารถขององค์กรกำกับดูแลและรองรับได้ “ความไม่พอเพียงของบุคลากรและงบประมาณ” อาจเกิดขึ้น ซึ่งเป็นเรื่องปกติ เช่น ที่ประเทศอินโดนีเซีย ระบบการให้ใบอนุญาตรายเส้นทางได้รับการออกแบบเพื่อกำกับดูแลผู้ประกอบการรายใหญ่ และรวมผู้ประกอบการรายย่อยเข้าเป็นองค์กร โดยองค์กรกำกับดูแลมีอำนาจในการจัดการกับตารางกำหนดเวลาการให้บริการในเส้นทางต่างๆ แต่ในทางปฏิบัติมีจำนวนผู้ประกอบการมากขึ้นไป อาทิ ในบางเส้นทางของเมืองบันดุง ได้มีการออกใบอนุญาตมากกว่า 1,000 ใบ ให้กับผู้ประกอบการรายย่อยมากกว่า 1,000 ราย

## ตารางที่ 1 เงื่อนไขที่มักจะพบในสัมปทานบัตร

มิติ	วิธีปฏิบัติโดยปกติสำหรับสัมปทานขนาดเล็ก
ขอบข่ายของสัมปทาน	เส้นทาง โคร่งข่าย หรือพื้นที่
อายุสัมปทาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 1-3 ปีสำหรับรถโดยสารขนาดเล็ก</li> <li>■ ไม่เกิน 10 ปี สำหรับรถโดยสารขนาดใหญ่</li> <li>■ 20 ปีในกรณีที่ผู้รับสัมปทานเป็นผู้ลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน</li> </ul>
ความเป็นเจ้าของ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ รถโดยสาร: ผู้รับสัมปทาน</li> <li>■ อุจฉัตร และอาคารต่างๆ: ผู้รับสัมปทานหรือรัฐบาล</li> <li>■ โคร่งข่าย: รัฐบาล</li> </ul>
รายละเอียดการให้บริการ	โดยรัฐบาล ระดับความละเอียดของรายละเอียดการให้บริการ (เส้นทาง ชนิด ประเภท และคุณภาพของรถโดยสาร อัตราค่าโดยสารสูงสุด ระยะเวลาการให้บริการ และความถี่ เป็นต้น) จะถูกปรับให้เหมาะสมกับสถานการณ์
อำนาจในการกำหนดอัตราค่าโดยสาร	<p>โดยการประมูลหรือโดยรัฐบาล ทั้งนี้การปรับอัตราค่าโดยสารจะอาศัย</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ ดัชนี</li> <li>■ เงื่อนไขที่กำหนดไว้ก่อน</li> <li>■ ต้นทุนบวกค่าธรรมเนียมการจัดการที่สมเหตุสมผล</li> <li>■ การยื่นคำร้อง และการพิจารณาทางการปกครอง</li> </ul>
ค่าธรรมเนียม	โดยปกติไม่มีค่าธรรมเนียม
เกณฑ์การประเมินข้อเสนอขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของรัฐบาล	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ คุณภาพการให้บริการ</li> <li>■ ระดับอัตราค่าโดยสาร</li> <li>■ มูลค่าค่าธรรมเนียม / เงินอุดหนุน</li> <li>■ มูลค่าการลงทุน</li> </ul>
การตรวจวัดการดำเนินงานขึ้นอยู่กับระดับความซับซ้อนของสัญญาสัมปทานและบทลงโทษ	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ ระบบการตรวจวัดที่ดำเนินการโดยรัฐบาล</li> <li>■ ระบบการรายงานผลโดยผู้รับสัมปทาน</li> </ul>
การวางแผนการลงทุน	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ รถโดยสาร: ผู้ได้รับสัมปทาน</li> <li>■ โครงสร้างพื้นฐาน: แล้วแต่สัญญา</li> </ul>
การวางแผนโคร่งข่ายขึ้นอยู่กับโคร่งสร้างตลาด	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ โดยรัฐบาล ในกรณีที่ผู้ได้รับสัมปทานเป็นรายย่อย</li> <li>■ ผู้ประกอบการ ในกรณีที่รัฐบาลไม่มีบุคลากรหรือผู้ได้รับสัมปทานมีขนาดใหญ่และมีจำนวนน้อย</li> </ul>
เอกสิทธิ์ขึ้นอยู่กับอำนาจผูกขาด	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ อาจใช้การเดินรถทับสายกันเพื่อสร้างการแข่งขัน</li> <li>■ ข้อจำกัด : การเข้าท่าจอดรถ ความสามารถในการรองรับของป้ายจอดรถโดยสาร</li> </ul>
หลักเกณฑ์ และขั้นตอน	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ การต่ออายุโดยอัตโนมัติ ก่อนสัมปทานหมดอายุลง จะเกิดขึ้นหากผลการดำเนินการเป็นที่ยอมรับ ซึ่งวิธีนี้จะทำให้ผู้รับสัมปทานสามารถวางแผนการลงทุนได้ต่อเนื่อง และประหยัดต้นทุนการจัดประมูลรอบใหม่</li> <li>■ การต่ออายุโดยการเจรจา แม้ว่าวิธีการนี้จะมีค่าใช้จ่ายอยู่บ้าง แต่ก็เป็นที่รัฐบาลสามารถกดดันให้ผู้รับสัมปทานพัฒนาประสิทธิภาพ เพื่อก่อให้เกิดการบริการได้อย่างต่อเนื่อง อีกทั้งยังประหยัดค่าใช้จ่ายที่ต้องหมดเปลืองไปได้มากเมื่อเทียบกับการจัดประมูลใหม่</li> <li>■ การจัดการประมูลใหม่ถ้าผู้รับสัมปทานไม่สามารถดำเนินการให้เป็นไปตามสัญญาหรือมีนโยบายให้มีการแข่งขัน ก็จะเปิดให้ผู้ประกอบการรายอื่นยื่นข้อเสนอเข้าประกวด วิธีนี้จะเสี่ยงต่อการมีบริการไม่ต่อเนื่องในช่วงเปลี่ยนผ่านผู้ประกอบการ</li> </ul>

การกำกับดูแลหรือเพียงการติดตามตรวจสอบผลการดำเนินงานของผู้ประกอบการจำนวนมากขนาดนั้น ต้องอาศัยบุคลากรมากกว่าที่มีอยู่ ด้วยเหตุนี้จึงทำให้มีการกำกับดูแลเกิดขึ้นเพียงบางส่วนกับบางกลุ่มและในบางเวลา การกำกับดูแลจึงมีลักษณะเฉพาะหน้าเฉพาะกาล และไม่มีความสะดวกคล่องกับวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย

ในกรณีเช่นนี้จะเป็นการดีที่จะถอนตัวออกจากระบบการให้ใบอนุญาตซึ่งทำให้เกิดภาระแก่องค์กรกำกับดูแลเกินความจำเป็นและเป็นจริง จะเป็นการดีที่ปรับระบบการกำกับดูแลให้ง่ายขึ้น และอยู่ในความสามารถขององค์กรกำกับดูแลแทนที่จะเพิ่มบุคลากร และงบประมาณเพื่อที่องค์กรกำกับดูแลจะสามารถจัดการกับระบบที่ไม่เหมาะสม

ดังนั้นกลยุทธ์การกำกับดูแลสำหรับเมืองต่างๆ ในอินโดนีเซียควรจะเป็น

- ลดจำนวนผู้ประกอบการ
- ปฏิรูประบบการให้ใบอนุญาต
- เพิ่มขีดความสามารถในด้านการกำกับดูแล

โดยสรุป ขนาดและความหลากหลายของภาคเอกชน จะเป็นตัวแปรที่สำคัญในการกำหนดความสามารถและประเภทของทักษะ ซึ่งเป็นที่ต้องการในการกำกับดูแล ยิ่งเอกชนมีบทบาทมากเท่าไร กลยุทธ์การกำกับดูแลโดยรัฐบาลยิ่งต้องมีความชัดเจนขึ้นเท่านั้น หน้าที่การบริหารจัดการระบบการให้ใบอนุญาต และการกำกับดูแลสัญญา และสัมปทาน และการตรวจสอบการดำเนินงาน และสภาพตลาดต้องการมีกรอบกฎหมายและกติกากาการบริหารจัดการที่ซับซ้อนขึ้น

องค์กรกำกับดูแลที่กำกับดูแลรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเทศบาลหรือรัฐบาลเป็นเจ้าของแต่ผู้เดียว หรือเป็นผู้ถือหุ้นใหญ่ (เช่นเดียวกับในประเทศจีน) จะทำหน้าที่เพียงเป็นองค์กรด้าน ‘แผนงานและมาตรฐาน’ ซึ่งจะมีหน้าที่แปลงวัตถุประสงค์การให้บริการของเทศบาลไปสู่แผนการดำเนินงาน และกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน องค์กรเช่นนั้นจะไม่ดำเนินการตรวจสอบประเมินผลการดำเนินงานอย่างจริงจัง และจะไม่ใช้อำนาจหรือมาตรการบังคับการดำเนินงานของรัฐด้วยกันเอง องค์กรเช่นนี้จึงไม่จำเป็นต้องมีขอบข่ายอำนาจที่ชัดเจน

ในทางตรงกันข้าม ในกรณีที่มีการแข่งขันในตลาดอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างผู้ประกอบการภาคเอกชน กลยุทธ์การกำกับดูแลจะต้องมีความสมดุลระหว่างการจูงใจและการบังคับ เพื่อให้เกิดผลตอบแทนที่เหมาะสมให้แก่ผู้ประกอบการ และมีการให้บริการที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพต่อผู้ใช้บริการ

## ความสำคัญของบริการและความแน่นอน

เรียบเรียงจาก BUIP, 1990b

อัตราค่าโดยสารไม่ใช่ประเด็นที่สำคัญที่สุดแม้แต่ในพื้นที่ซึ่งประชาชนมีรายได้น้อย ในการสำรวจทัศนคติที่นำร่องที่ได้ดำเนินการพร้อมกับการดำเนินการสำรวจความต้องการโดยทั่วไปสำหรับโครงการการศึกษาการขนส่งมวลชนของบาหลี ในปี ค.ศ. 1999 กลุ่มตัวอย่าง 356 ราย ซึ่งประกอบด้วยผู้ใช้รถจักรยานยนต์ รถยนต์ และบริการขนส่งมวลชน ได้ตอบคำถามเพื่อการกำหนดคุณลักษณะของการเดินทางซึ่งพวกเขาเห็นว่ามีความสำคัญ ซึ่งพบว่า ผู้ใช้บริการขนส่งมวลชนให้ความสำคัญในเรื่อง**ความแน่นอน** (ร้อยละ 70 ตอบว่าสำคัญมาก) **การมีที่นั่ง** (ร้อยละ 64) **อุบัติเหตุ** (ร้อยละ 60) **ความปลอดภัยส่วนบุคคล** (ร้อยละ 50) และ**ระยะเวลาการเดินทางไปป้ายจอดธรรมดาที่ระยะทางโดยสาย** ในอันดับต้นๆ และมีความสำคัญมากกว่า**อัตราค่าโดยสาร** (ร้อยละ 20) และ**ระยะเวลาเดินทางรวม** (ร้อยละ 20)

การที่รัฐบาลเน้นอัตราค่าโดยสารต่ำอาจเป็นการเน้นผิดประเด็น

ในขณะที่รัฐบาลใช้ความพยายามในการรักษาอัตราค่าโดยสารให้ต่ำ แต่ผู้โดยสารกลับให้ความสำคัญแก่ด้านความเพียงพอและคุณภาพของบริการ ทำให้ผลสำรวจนี้มีความสำคัญต่อคุณลักษณะต่างๆ ของบริการ ระยะห่างระหว่างรถที่ปรวนแปร (เท่ากับความแน่นอนต่ำ) รถออกจากท่าโดยมีผู้โดยสารเต็มรถ (เท่ากับมีที่นั่งว่างระหว่างเส้นทางน้อย) และความครอบคลุมของโครงข่ายต่ำ (เท่ากับระยะทางเดินไปป้ายจอดธรรมดา และเมื่อรวมกับระยะห่างระหว่างรถที่ปรวนแปรเท่ากับระยะเวลาคอยที่นาน)

## 6.5 อัตราค่าโดยสาร

นโยบายค่าโดยสารมีความสำคัญ แต่เป็นประเด็นการกำกับดูแลที่ยากเนื่องจากผลกระทบของค่าโดยสารมีผลกระทบต่อสังคมและการเมือง นโยบายการขนส่งมวลชนจะต้องชัดเจนว่า รายได้จากค่าโดยสารควรจะคุ้มต้นทุนในการให้บริการรถโดยสารทั้งหมด หรือควรจัดให้มีการอุดหนุนเป็นการทั่วไป หรือมีการอุดหนุนผู้โดยสารเฉพาะกลุ่ม

ในหลายเมือง กฎหมายได้กำหนดให้มีวิธีพิจารณาการปรับอัตราค่าโดยสาร (ไปรตอ่านคอลัมน์ข้างบนประกอบ) แต่ก็ไม่กำหนดหลักเกณฑ์ในการพิจารณาคำร้องขอปรับอัตราค่าโดยสาร และการกำหนดอัตราค่าโดยสาร กฎหมายมักไม่คุ้มครองสิทธิของผู้ประกอบการที่จะรายได้เพียงพอต่อต้นทุน ในสภาวะเช่นนี้การควบคุมอัตราค่าโดยสารจึงอิงกับผลการเมือง ทำให้อัตราค่าโดยสารเป็นประเด็นร้อนทางการเมืองโดยเฉพาะเมืองที่มีผู้มีรายได้ต่ำในสัดส่วนที่สูงจำนวนมาก นักการเมืองมีแนวโน้มที่จะให้รัฐบาลเล่นบทผู้พิทักษ์ประชาชนจากการขึ้นอัตราค่าโดยสาร แต่รัฐบาลมัก



### อันตรายจากการกำกับดูแล และการกำหนดอัตราค่าโดยสาร

การปรับอัตราค่าโดยสารเพิ่มขึ้นตามต้นทุนที่เพิ่มขึ้นเป็นสิทธิพื้นฐานหรือเป็นสิทธิพิเศษ? ความขัดแย้งในการตัดใจเมื่อกลางปี ค.ศ. 2001 (โปรดดูสำเนาหนังสือพิมพ์ด้านซ้ายประกอบ) แสดงให้เห็นถึงการขาดกลไกในการตรวจสอบต้นทุนดำเนินการและทบทวนอัตราค่าโดยสาร ผู้ประกอบการที่หยุดให้บริการและขึ้นอัตราค่าโดยสาร โดยไม่รอให้รัฐบาลอนุมัติ เพื่อเป็นการกดดันให้รัฐบาลหาข้อยุติของความขัดแย้ง รัฐบาลแก้ปัญหาโดยปรับลดอัตราค่าโดยสารที่เพิ่มขึ้น และยึดกำหนดเวลาบังคับใช้อัตราค่าโดยสารที่เพิ่มขึ้นออกไป ทั้งนี้การตัดสินใจของรัฐบาลไม่ได้อยู่บนข้อเท็จจริงใดๆ

ความไม่แน่นอนของความสามารถของรัฐบาลที่จะปรับอัตราค่าโดยสาร เป็นแง่มุมพื้นฐานของ อันตรายจากการกำกับดูแล และเป็นที่มาของวงจรอุบาทว์ ต้นทุนต่ำสุด ความเป็นระบบต่ำสุด คุณภาพต่ำสุด



จะขาดข้อมูลตลาด หรือข้อมูลต้นทุน และการต่อรองอย่างไม่ใช่ข้อเท็จจริงเป็นฐาน ผลที่เกิดขึ้นคือความขัดแย้ง 3 ฝ่าย ระหว่างประชาชน รัฐบาล และผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นจุดรวมความไม่พึงพอใจ ในสถานการณ์เช่นนี้ รัฐบาลควรหยุดบทบาทในการกำหนดอัตราค่าโดยสาร และประกาศใช้หลักเกณฑ์ที่เป็นกลางแทน การจำกัดอัตราค่าโดยสารอย่างเกินจริงจะส่งผลให้การบริการและความปลอดภัยลดลง ซึ่งเป็นผลเสียต่อคนจน เมืองซึ่งรวมถึงการจำกัดโอกาสการจ้างงานเพราะการเดินทางเป็นอุปสรรค

ผลวิจัยตลาดแสดงอย่างต่อเนื่องให้เห็นว่าความแน่นอนและคุณภาพ เป็นคุณลักษณะที่สำคัญที่สุดในการให้บริการรถโดยสาร และสำหรับผู้โดยสารส่วนใหญ่เห็นว่าสำคัญมากกว่าระดับอัตราค่าโดยสาร (โปรดอ่าน “ความสำคัญของการบริการ และความแน่นอน” ประกอบ)

ความเสี่ยงต่อการที่รัฐบาลจะไม่มีความสามารถทางการเมืองที่จะขึ้นอัตราค่าโดยสารให้สะท้อนต้นทุนที่เพิ่มขึ้นก็ตกอยู่กับผู้ประกอบการ ผลก็คือความล้มเหลวที่จะลงทุน และบริการที่เสื่อมโทรมอย่างรวดเร็ว ซึ่งพบได้ชัดเจนในเมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่ง

ในปากีสถานอัตราค่าโดยสารของรถโดยสารขนาดเล็กนอกแบบ ถูกควบคุมให้มีราคาต่ำมากเป็นเวลาหลายปี ผู้ประกอบการจึงจำเป็นต้องใช้กลยุทธ์การดำเนินการ ‘ต้นทุนต่ำสุด คุณภาพต่ำสุด และความจุผู้โดยสารต่ำสุด’ พาหนะที่ใช้เป็นรถตู้มือสองขนาด 1 คัน จากประเทศญี่ปุ่น รถเหล่านี้หมดสภาพแล้ว และบรรทุกเกินพิกัดอย่างมาก โครงข่ายมีความหนาแน่นเบาบาง ผู้ประกอบการในลาฮอร์ส่วนใหญ่สามารถดำเนินการให้คุ้มต้นทุนจากรายได้ที่ต่ำ โดยให้บริการ

ในคุณภาพต่ำ อัตราค่าโดยสารปัจจุบันไม่เพียงพอที่จะต่อกรรองรับต้นทุนการดำเนินการของรถโดยสารมาตรฐานที่ผลิตในประเทศ (ราคา 2,800,000 รูปีหรือประมาณ 2 ล้านบาท) นโยบายอัตราค่าโดยสารต่ำสุดของรัฐบาล ไม่ได้สร้างความพึงพอใจต่อทั้งผู้โดยสาร ที่ต้องการการขนส่งที่ปลอดภัยและเพียงพอ ในระดับราคาที่สามารถจ่ายได้ และ รวมทั้งผู้ประกอบการซึ่งต้องการได้รับผลตอบแทนในระดับที่สมเหตุสมผล และเพียงพอสำหรับการดำเนินการ และการบำรุงรักษา และรวมไปถึงการสำรองเงินทุนเพื่อจัดการทดแทนเมื่อรถที่ใช้หมดสภาพ

ประเทศอินโดนีเซียใช้นโยบายจำกัดอัตราค่าโดยสารเช่นเดียวกัน ซึ่งได้ผลลัพธ์ที่ใกล้เคียงกัน จะต่างกันตรงที่กลไกบังคับใช้กฎหมายในอินโดนีเซียอ่อนแอกว่า ผู้ประกอบการจึงมีการคิดอัตราค่าโดยสารสูงกว่าที่ได้รับอนุญาต และผู้โดยสารก็ยินยอมในอัตราค่าโดยสารที่ผู้ประกอบการคิดองค์กรกำกับดูแลจึงไม่แทรกแซงอัตราค่าโดยสาร ทำให้ยังคงมีระดับต่ำเนื่องจากข้อจำกัดด้านภาวะตลาดอื่นได้แก่ความสามารถในการจ่ายค่าโดยสารที่ต่ำ และการแข่งขันกับจักรยานยนต์รับจ้างต้นทุนต่ำ ตราใบที่ไม่มีการประท้วงของประชาชน องค์กรกำกับดูแลก็จะไม่ดำเนินการเพื่อบังคับให้มีการคิดอัตราค่าโดยสารตามที่กฎหมายกำหนด สถานการณ์เช่นเดียวกันเกิดขึ้นในดังก้า บังคลาเทศ ในปี ค.ศ. 2002 ระดับราคาที่เป็นทางการไม่ได้มีการปรับมาตั้งแต่ ปี ค.ศ. 1997 แม้ว่าราคาน้ำมัน และชิ้นส่วนของรถที่มีกรนำเข้าจะมีการเพิ่มขึ้น ผู้ประกอบการได้เพิ่มอัตราค่าโดยสารขึ้นเป็น 2 เท่าของอัตราทางการ แต่เนื่องจากรัฐบาลไม่ได้รับการร้องเรียนจากประชาชน จึงไม่มีการบังคับให้เป็นไปตามกฎหมาย



แต่ในปัจจุบันรัฐบาลกำลังประสบกับสถานการณ์ที่ยากลำบากในการตัดสินใจ 2 ด้าน คือ การที่จะกำหนดให้อัตราค่าโดยสารที่แท้จริงเป็นในอัตราทางการ และแต่เสี่ยงกับการต่อต้านทางการเมือง หรืออีกด้านหนึ่งคือ ไม่เข้ามาดำเนินการต่ออย่างไร ซึ่งจะมีผลทำให้องค์กรกำกับดูแลหมดความน่าเชื่อถือ

ทางออกที่ควรเป็นมีดังต่อไปนี้

- ผู้ประกอบการได้รับสิทธิตามกฎหมายหรือตามเงื่อนไขของใบอนุญาตหรือสัมปทานที่จะเก็บอัตราค่าโดยสาร ซึ่งคุ้มต้นทุน
- การพิจารณาการร้องขอปรับขึ้นอัตราค่าโดยสารจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่เป็นกลาง และไม่เป็นการตัดสินใจทางการเมือง
- ยกเลิกการควบคุมอัตราค่าโดยสารของบริการที่มีการแข่งขัน

วิธีที่จะกำหนดเงื่อนไขในการให้สิทธิผู้ประกอบการยื่นคำร้องขอปรับอัตราค่าโดยสารมีหลายวิธี แต่ไม่มีวิธีไหนที่ไม่มีจุดอ่อน ทุกวิธีต้องการการเก็บรวบรวมข้อมูลหรือความสามารถในการวิเคราะห์ขององค์กรกำกับดูแล

- i. ต้นทุนในอนาคตที่ประมาณการจากต้นทุนที่เกิดขึ้นจริงบวกค่าธรรมเนียมนการจัดการเหมาะสม
- ii. ตะกร้าดัชนีราคา ปัจจัยในการดำเนินการ
- iii. อัตราผลตอบแทนตายตัวต่อสินทรัพย์ที่ได้ลงทุนไป
- iv. อัตราผลตอบแทนตายตัวต่อยอดขาย

เนื่องจากในเมืองที่กำลังพัฒนาจะมีผู้ประกอบการรายย่อยจำนวนมากหรือ ผู้ประกอบการขนาดกลาง และรายย่อยปนกัน และผู้ประกอบการแต่ละรายจะมีโครงสร้างต้นทุนที่แตกต่างกัน กลไกการปรับอัตราค่าโดยสารที่เป็นมาตรฐาน จะมีผลให้อัตราค่าโดยสารของผู้ประกอบการแต่ละรายแตกต่างกัน หรืออัตราผลตอบแทนของผู้ประกอบการแต่ละรายแตกต่างกัน ส่งผลให้ผลลัพธ์แบบแรกเป็นที่ยอมรับได้มากกว่า เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการปรับอัตราค่าโดยสารข้างมีเพียงหลักเกณฑ์ (iv) เท่านั้นซึ่งทำให้ผู้ประกอบการมีแรงจูงใจที่จะปรับปรุงประสิทธิภาพ การที่อัตราค่าโดยสารที่มีความแตกต่างกันเล็กน้อย ระหว่างผู้ประกอบการแต่ละรายที่จะสามารถยอมรับได้ และจะส่งเสริมการให้เกิดการแข่งขัน จำเป็นต้องมีเงื่อนไขในกติกากำกับดูแล ป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขัน ด้านราคา ส่งผลต่อการลดลงของต้นทุนของผู้ประกอบการจนเป็นผลเสียต่อบริการขั้นพื้นฐานและความปลอดภัย

ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลขาดความสามารถในการวิเคราะห์และขาดความสามารถในการแข่งขันมีอย่างพอเพียง ทางเลือกเชิงนโยบายที่มีความเป็นไปได้ทางเลือกหนึ่งคือการเลิกการ

ควบคุมอัตราค่าโดยสาร

## 6.6 ช่องโหว่ในการกำกับดูแล

หากรัฐบาลไม่มีนโยบาย ไม่มีการลำดับความสำคัญ และหลักการที่ชัดเจน การตัดสินใจมักจะมีลักษณะเป็นเรื่องเฉพาะหน้า ซึ่งทุกประเด็นต้องมีการต่อรองกับกลุ่มผลประโยชน์หลายกลุ่ม

การขาดหลักการก่อให้เกิด ‘ช่องโหว่ในการกำกับดูแล’ ซึ่งผู้ประกอบการจะอ้างและแสวงหาสิทธิประโยชน์ในช่องโหว่นี้ๆ ซึ่งรวมทั้งผู้ประกอบการที่เกิดจากความไม่ยืดหยุ่นของระบบในการตอบสนองต่อความต้องการที่เปลี่ยนแปลงไปด้วยเช่นกันในภายหลังผู้ประกอบการพร้อมที่จะต่อสู้เพื่อปกป้อง แม้แต่ผู้ประกอบการซึ่งไม่ถูกต้องตามกฎหมายซึ่งเกิดขึ้นจากความไม่ยืดหยุ่นของระบบในการตอบสนองต่อ

### ช่องโหว่ในการกำกับดูแลส่งผลให้มีการเผชิญหน้าบ่อยครั้งระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้ประกอบการ และระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง

ความต้องการที่เปลี่ยนแปลงก็จะอ้างสิทธิ ช่องโหว่ในการกำกับดูแลยังกระตุ้นให้ผู้ประกอบการขนส่งรูปแบบต่างๆ รวมตัวเป็นกลุ่มภายใต้การนำของผู้มีอิทธิพลเพื่อปกป้องผลประโยชน์ของกลุ่มจากความพยายามใดๆ ของรัฐบาลซึ่งไม่เป็นประโยชน์ต่อกลุ่ม กลุ่มเหล่านี้มักจะควบคุมและเก็บค่าคุ้มครองผู้ประกอบการโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย

กลุ่มเหล่านี้อาจจะอ้างว่าเป็นกลุ่มผู้ปกป้องผลประโยชน์ที่ชอบธรรมของผู้ประกอบการ และในบางแง่มุม (เช่น การป้องกันไม่ให้เกิดการแข่งขันในรูปแบบ ในเส้นทาง หรือในพื้นที่) กลุ่มเหล่านี้ก็ปกป้องผลประโยชน์ของผู้ประกอบการจริงๆ ด้วยสมาชิกจำนวนมาก และความพร้อมที่จะใช้ความรุนแรง กลุ่มเหล่านี้มักมีอำนาจมากเป็นผู้มีอิทธิพลสูง และในระยะยาวอาจมากกว่าองค์กรกำกับดูแล อำนาจของกลุ่มเหล่านี้อาจเพิ่มขึ้นโดย “การครอบงำการกำกับดูแล” (ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่องค์กรกำกับดูแลได้รับเงินจากกลุ่มเหล่านี้ จึงมีส่วนได้ส่วนเสียที่จะคงระบบนอกกฎหมายนี้ไว้) ในระยะยาวผู้ประกอบการนั้นอาจมีอำนาจยับยั้งการตัดสินใจขององค์กรกำกับดูแลผ่านการนัดหยุดงาน และการเดินขบวน อำนาจนี้จะมีผลต่อการที่องค์กรกำกับไม่กล้าตัดสินใจหรือริเริ่มทำสิ่งใหม่

ช่องโหว่ในการกำกับดูแล ส่งผลให้มีการเผชิญหน้าบ่อยครั้งระหว่างองค์กรกำกับดูแล และผู้ประกอบการ และ รวมทั้งระหว่างผู้ประกอบการด้วยกันเอง การเจรจาหรือการหลีกเลี่ยงข้อขัดแย้ง จะต้องใช้เวลาของบุคลากรเป็นอย่างมาก ซึ่ง

## การกำหนดอัตราค่าโดยสารในปากีสถาน

กฎหมายในปากีสถาน (ม.45 แห่งระเบียบยานยนต์ ค.ศ. 1965) บัญญัติให้ขนส่งจังหวัด สามารถกำหนดอัตราค่าโดยสารรถโดยสารชั้นสูงหรือชั้นต่ำ โดยให้ประกาศในรัฐกิจจานุเบกษา และขนส่งจังหวัดจะต้องรับฟังความคิดเห็นจากองค์กรกำกับดูแล การขนส่งจังหวัด และองค์กรกำกับดูแลการขนส่งภาค และเพื่อบันทึกเหตุผลประกอบการกำหนดอัตราค่าโดยสารไว้เป็นลายลักษณ์อักษร ซึ่งวิธีการพิจารณาอัตราค่าโดยสารกำหนดไว้ดังนี้

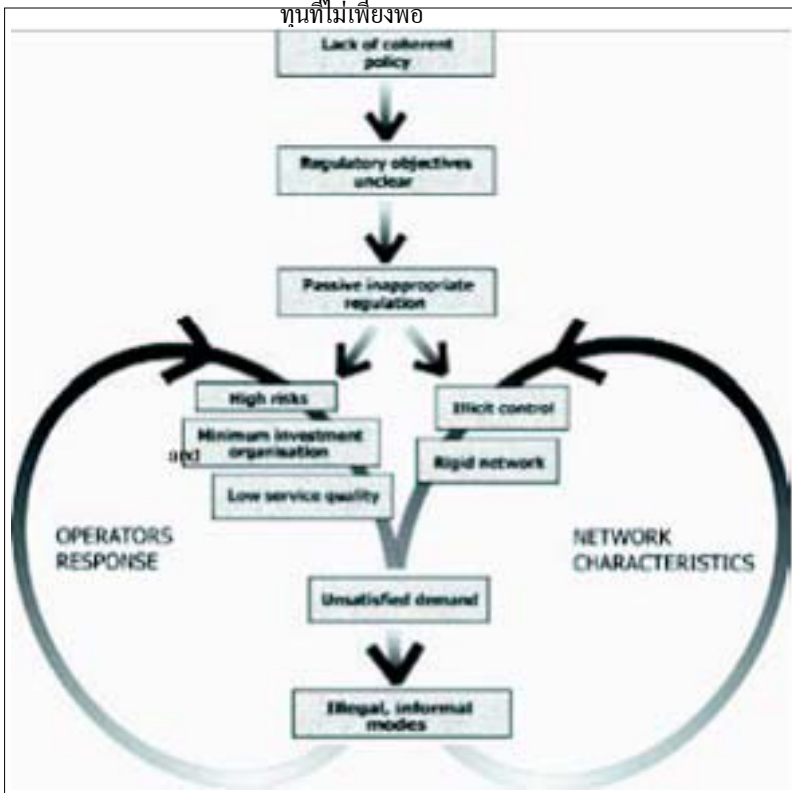
- ผู้ประกอบการยื่นคำร้องขึ้นอัตราค่าโดยสารต่อขนส่งจังหวัด
- ขนส่งจังหวัดจัดทำบทวิเคราะห์ทางการเงินประมาณการต้นทุนและรายได้
- สตีพิมพ์คำร้องและรับฟังข้อโต้แย้ง
- ขนส่งจังหวัดออกคำสั่งกำหนดอัตราค่าโดยสารพร้อมระบุเหตุผล

ทั้งนี้ ไม่มีหลักเกณฑ์การคำนวณอัตราค่าโดยสาร และผู้ประกอบการไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิที่จะมีรายได้คุ้มต้นทุน

อาจทำให้บุคลากรไม่มีเวลาติดตามตรวจสอบ และวางแผนในงานอย่างเป็นระบบ ช่องโหว่ในการกำกับดูแลหมายถึงเรื่องเล็กๆ (เช่น การเปลี่ยนแปลงเส้นทางที่มีผลกระทบต่อเส้นทางอื่น) มักต้องได้รับการพิจารณาจากเจ้าหน้าที่ระดับสูง ผลประโยชน์ของผู้โดยสารมักได้รับความสำคัญเพียงเล็กน้อยในการเจรจาระหว่างองค์กรกำกับดูแลกับผู้ประกอบการ

การกำกับดูแลเฉพาะหน้าเป็นการทำงานแบบตามแก้ปัญหา โดยประเด็นต่างๆ จะได้รับการดูแลก็ต่อเมื่อกลายเป็นเรื่องใหญ่หรือมีความไม่พอใจเป็นอย่างมากแล้ว ทางออกมักเป็นทางออกง่ายๆ และได้มาจากการประนีประนอม ซึ่งไม่ได้แก้ปัญหอย่างจริงจัง และทำให้การกำกับดูแลเฉพาะหน้าต้องดำรงอยู่ต่อไป การกำกับดูแลเฉพาะหน้าทำให้เกิดความเปลี่ยนแปลงขึ้นในอัตราที่ช้ามาก บ่อยครั้งผู้ประกอบการจะมีอำนาจต่อรองเหนือรัฐบาล รูปที่ 9 แสดงวัฏจักรของการขาดนโยบายกำกับดูแลที่ชัดเจน การกำกับดูแลที่ไม่เหมาะสม และอิทธิพลนอกกฎหมาย ซึ่งนำไปสู่ความถูกต้อง ที่ไม่ได้รับการรองรับ การเกิดรูปแบบการขนส่งนอกกฎหมาย และมีความต่อเนื่องของบริการในคุณภาพต่ำ และรวมทั้งการลง

**รูปที่ 9**  
“วงจรอุบาทว์” แสดงให้เห็นว่าองค์กรกำกับดูแลที่ไร้ประสิทธิภาพสามารถก่อให้เกิดกิจการขนส่งมวลชนที่มีความเสี่ยงสูง/ต้นทุนต่ำ/คุณภาพต่ำได้อย่างไร



## 7. การให้สัมปทานโดยการประมูล

### 7.1 การแข่งขัน: แรงผลักดันการพัฒนา

การพัฒนา ต้องการทั้งการแข่งขันและการกำกับดูแล เพราะการกำกับดูแลจะต้องเป็นผู้กำหนดกติกาการแข่งขัน ซึ่งการแข่งขันเป็นสิ่งจูงใจผู้ประกอบการให้มีบริการที่ดีขึ้น (ผู้โดยสารเพิ่มขึ้น รายได้เพิ่มขึ้น) และมีประสิทธิภาพมากขึ้น (ต้นทุนต่ำ)

ไม่ควรมีการใช้ใบอนุญาตพิเศษกับรถโดยสาร และไม่มีกรจ่ายค่าจดทะเบียนที่แตกต่างไปจากประเภทอื่นๆ รัฐบาลควรจะทำให้เกิดความเชื่อมั่นว่าได้รักษาให้ต้นทุนมีไว้ในระดับต่ำที่สุด การเก็บภาษีของรถโดยสารธรรมดาที่ได้ให้บริการควรจะมีระดับต่ำ ด้วยจากประสบการณ์แสดงพบว่าภาคเอกชนสามารถให้บริการรถโดยสารที่มีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการได้ในราคาพอสมควร หากผู้ประกอบการได้รับการจูงใจที่จะสามารถตอบสนองต่อความต้องการของผู้ใช้บริการได้ การแข่งขันจึงเป็นรูปแบบการจูงใจที่มีประสิทธิภาพมากที่สุด และมักจะสามารถนำมาซึ่งคุณภาพที่สูง ในอัตราค่าโดยสารที่ต่ำ แต่การจูงใจนี้ต้องได้รับการปรับแต่งอย่างระมัดระวังเพื่อคงไว้ซึ่งประสิทธิภาพ

### ในเมืองกำลังพัฒนาหลายแห่งการขาดกรอบนโยบาย และความหวั่นเกรงต่อการต่อต้านทำให้กระบวนการวางแผนโครงสร้างรถโดยสารไม่สามารถดำเนินไปได้

การแข่งขัน จะเกิดขึ้นกับกิจกรรมสนับสนุนต่างๆ เช่นระหว่างผู้รับเหมาซ่อมบำรุงภายในบริษัท ระหว่างหน่วยงานต่างๆ และระหว่างผู้บริหาร เพื่อกำไรและค้ายกย่องผ่านการเล่าขานหรือ Benchmarking

ตารางที่ 2 จะแสดงรูปแบบต่างๆ ของการแข่งขันพร้อมทั้งคุณลักษณะหลักของรูปแบบ

### ทำไมการแข่งขันในบริการรถโดยสารในเมืองที่กำลังพัฒนา ณ ปัจจุบัน จึงขาดประสิทธิภาพ?

เงื่อนไขที่ต้องมีสำหรับการแข่งขันรวมถึง

- นโยบายสนับสนุนของรัฐบาล
- วัตถุประสงค์ด้านการขนส่งที่ชัดเจน
- กฎหมายที่จำเป็นต่อการแข่งขันที่ เป็นธรรม
- ความสามารถที่จะส่งเสริม วางแนวทาง และการกำกับดูแลการแข่งขัน

ในเมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่งยังคงมีเงื่อนไขต่างๆ เหล่านี้ไม่ครบถ้วน ในเมืองเหล่านี้ รัฐบาลพึงมีการกำกับดูแลโดยไม่คำนึงถึงการแข่งขันเพื่อพัฒนาระบบขนส่งมวลชน แต่การกำกับดูแลโดยปราศจากแผน ทำให้นโยบายและความสามารถ

## การปฏิบัติการให้ใบอนุญาต และการกำกับดูแล

ปรับปรุงจาก GTZ SUTP, 2001

ระบบการให้ใบอนุญาตที่ขึ้นอยู่กับเมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่งซึ่งไม่มีผู้รับผิดชอบต่อความเพียงพอต่อความต้องการของให้บริการขนส่งมวลชนในเส้นทางแต่ละสาย เป็นปัญหาพื้นฐานของการขนส่งมวลชน

องค์กรกำกับดูแลควรจะจัดเว้นการกำกับดูแลบริการรถโดยสาร (ซึ่งไม่คาดว่าการกำกับดูแลจะไม่ทำ) หรือมีการวางแผน และกำกับดูแลอย่างมีประสิทธิภาพ การดำเนินการวางแผน และกำกับดูแลต้องการบุคลากร และทักษะในการตรวจสอบการดำเนินงานของบริการขนส่งมวลชน หากการบริการที่ให้กับประชาชนไม่เป็นที่ยอมรับได้ องค์กรกำกับดูแลต้องพร้อมที่จะผลักดันการเปลี่ยนแปลง ในกรณีเช่นนี้ควรจะยุติการมีผู้ประกอบการหลายรายที่ได้รับใบอนุญาตในเส้นทางเดียวกันโดยที่ใบอนุญาตที่ออกให้รถโดยสารโดยต้องระบุเส้นทาง และช่วงเวลาบริการ โดยในแต่ละเส้นทางควรที่จะมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวซึ่งต้องรับผิดชอบต่อบริการที่เป็นที่ยอมรับได้ในเส้นทางนั้น ดังนั้นวิธีการให้ใบอนุญาตจำเป็นต้องเปลี่ยนแปลงอย่างถอนรากถอนโคนโดยที่ผู้ประกอบการ ไม่ว่าจะรายย่อย บริษัท กิจกรรมร่วมค้า นิติบุคคลในรูปแบบใดๆ ต้องเป็นผู้รับใบอนุญาต

ผู้ประกอบการในแต่ละเส้นทางจะต้องรับผิดชอบต่อบริการ “ที่น่าพอใจ” ซึ่งต้องมีการกำหนดตัวชี้วัดการให้บริการต่างๆ ได้แก่

- กำหนดเวลาที่รถโดยสารคันแรกและคันสุดท้ายจะออกจากท่ารถ
- จำนวนรถที่น้อยที่สุด ที่จะนำมาให้บริการในช่วงเร่งด่วน
- ความจุผู้โดยสาร ของรถโดยสารที่จะใช้
- ระยะห่างระหว่างรถ ในแต่ละช่วงเวลาของวัน
- ความจุผู้โดยสารในชั่วโมงเร่งด่วนในแต่ละทิศทาง
- จำนวนเที่ยวในแต่ละวัน
- ความจุผู้โดยสารสูงสุด
- รายละเอียดของรถที่นำมาให้บริการ รวมถึงตำแหน่งของเครื่องยนต์ ที่นั่ง การปรับอากาศ ความสูงของพื้นห้องโดยสาร ความจุผู้โดยสารสูงสุดตามกฎหมาย รวมถึงความจุผู้โดยสารยืน ความกว้างทางเดิน ความสูงห้องโดยสาร และจำนวนประตู

ตัวชี้วัดข้างต้นนี้สะท้อนถึงคุณภาพบริการในทัศนะของผู้โดยสาร เป้าหมายของตัวชี้วัดแต่ละตัวอาจปรับเปลี่ยนไปตามความเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อมโดยความยินยอม

ร่วมกันระหว่างผู้ประกอบการและองค์กรกำกับดูแล การกระทำเช่นนี้มีความสำคัญมาก เนื่องจากวัตถุประสงค์คือการเพิ่มจำนวนผู้โดยสารในเส้นทางต่างๆ ดังนั้นการเพิ่มจำนวนรถโดยสารหรือการใช้รถโดยสารที่มีขนาดใหญ่ขึ้นเมื่อจำนวนผู้โดยสารเพิ่มขึ้นจึงมีความสำคัญ ผู้ประกอบการควรมีอิสระที่จะเพิ่มจำนวนรถโดยสาร トラบไคที่เงื่อนไขขั้นต่ำสุดได้ถูกปฏิบัติตาม และองค์กรกำกับดูแลควรมีสิทธิที่จะสั่งให้มีการปรับปรุงบริการ หากองค์กรกำกับดูแลเชื่อว่าผู้ประกอบการไม่มีการดำเนินการอย่างเพียงพอเพื่อรองรับความต้องการที่เพิ่มขึ้น

ในขณะที่ตัวชี้วัดข้างต้นจะเกี่ยวข้องกับหน้าที่ผู้ประกอบการเงื่อนไขใบอนุญาตก็จะต้องมีความชัดเจนว่า หากองค์กรกำกับดูแลควบคุมอัตราค่าโดยสาร อัตราค่าโดยสารจะต้องได้รับการอนุญาตให้มีการปรับสูงขึ้นตามต้นทุนดำเนินการ รวมถึงค่าเสื่อมราคา และค่าใช้จ่ายดอกเบี้ย และผลตอบแทนการลงทุนที่สมเหตุสมผล

**“ควรจะยุติการมีผู้ประกอบการหลายรายที่ได้รับใบอนุญาตในเส้นทางเดียวกันโดยที่ใบอนุญาตที่ออกให้รถโดยสารโดยระบุเส้นทาง และช่วงเวลาบริการ ในแต่ละเส้นทางควรที่จะมีผู้ประกอบการเพียงรายเดียวซึ่งต้องรับผิดชอบต่อบริการ ที่เป็นที่ยอมรับได้ในเส้นทางนั้น”**

ผู้ประกอบการต้องรายงานผลการดำเนินงานต่อองค์กรกำกับดูแลเป็นประจำ ใบอนุญาตจะต้องมีเงื่อนไขให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลดำเนินการกับผู้ประกอบการได้หากการบริการไม่เป็นไปตามข้อกำหนด มาตรการเหล่านี้ต้องเพิ่มความรุนแรงขึ้นตามลำดับ โดยที่การลงโทษการกระทำผิดครั้งแรกจะเป็นเพียงแค่การปรับเป็นเงินเล็กน้อย และการกระทำผิดที่ซ้ำซากหรือรุนแรงจะนำไปสู่การเพิกถอนไปใบอนุญาต

ไม่ควรมีใบอนุญาตต่างหากสำหรับรถโดยสาร และไม่ควรมีค่าธรรมเนียม นอกจากภาษียานยนต์ รัฐบาลควรใช้ความพยายามทุกประการเพื่อลดต้นทุนที่ไม่จำเป็น ภาษีธุรกิจเฉพาะสำหรับบริการขนส่งมวลชนควรมีอัตราต่ำที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้

## ความเสี่ยงจากการกำกับดูแล

ความเสี่ยงจากการกำกับดูแล หมายถึงความเสี่ยงเชิงพาณิชย์ที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับ อันเนื่องมาจากการใช้อำนาจขององค์กรกำกับดูแล เช่น การจำกัดอัตราค่าโดยสารให้อยู่ในระดับที่ไม่คุ้มทุน หรือการบังคับให้บริการในระดับที่ตลาดไม่ต้องการ ตารางที่ 3 จะอธิบายความเสี่ยงจากการกำกับดูแล และความเสี่ยงอื่นๆ พร้อมทั้งกลยุทธ์ในการจัดการความเสี่ยง

## ตารางที่ 2 ทางเลือกที่หลากหลายของรูปแบบการแข่งขันให้บริการรถโดยสาร

รูปแบบ	คุณลักษณะ
การผูกขาดโดยรัฐ การจ้างบริหาร การจ้างบริการ - gross cost - net cost การให้สัมปทาน การให้ใบอนุญาตโดยไม่จำกัดจำนวน การให้ใบอนุญาตโดยจำกัดจำนวน ตลาดเสรี	องค์การของรัฐเป็นเจ้าของ และดำเนินการระบบรถโดยสาร องค์การของรัฐเป็นเจ้าของระบบรถโดยสาร และจ้างผู้อื่นบริหาร รายได้เป็นของรัฐ ผู้ประมูลต้องแข่งขันที่ต้นทุนบริการ รายได้เป็นของผู้ประกอบการ ผู้ประมูลต้องแข่งขันที่ต้นทุน และรายได้ องค์การของรัฐอาจกำหนดข้อกำหนดการบริการบางประการ ผู้ประกอบการทุกรายที่สามารถปฏิบัติตามเกณฑ์คุณภาพมีสิทธิให้บริการ จำกัดจำนวนผู้ประกอบการให้เพียงพอเพียงพอต่อการแข่งขัน ไม่ต้องมีใบอนุญาต และมีกฎระเบียบเพียงเล็กน้อย

จะไม่มีประสิทธิภาพ การกำกับดูแลที่ไม่มีประสิทธิภาพ (เช่น กำกับดูแลไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่สม่ำเสมอ ไม่แน่นอน ไม่เหมาะสม) ทำให้เกิดการกำกับดูแลและเก็บค่าคุ้มครองที่ผิดกฎหมาย เช่น โดยเจ้าหน้าที่ตำรวจ แก๊ง และกลุ่มผู้ประกอบการ ผลประโยชน์ผิดกฎหมายเหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาการขนส่ง

ในระบบดังกล่าว ปัญหาการขนส่งมวลชนจะได้รับการดูแลแบบเฉพาะหน้า และการชี้ขาดโดยองค์กรกำกับดูแลจะยึดถือสิ่งต่างๆ เหล่านี้

- เสี่ยงที่ดั่งที่สุด
- อิทธิพลมากที่สุด (ความสัมพันธ์กับนักการเมือง ตำรวจ และทหาร)
- อำนาจต่อรองสูงที่สุด (เช่น การขู่ที่จะเดินขบวน โดยผู้ขับรถโดยสารขนาดเล็ก)

ผู้โดยสารมักไม่มีการรวมตัวเป็นองค์กร ดังนั้น ผลประโยชน์ของผู้โดยสาร จึงมักได้รับการพิจารณาแต่เพียงเล็กน้อย

โดยสรุปได้ว่าในเมืองกำลังพัฒนาหลายแห่ง การขาดกรอบนโยบายและความห่วงใยต่อการต่อต้าน ได้ทำให้กระบวนการวางแผนโครงข่ายรถโดยสารไม่สามารถดำเนินต่อไปได้ตามเป้าหมาย

ความสามารถในการแข่งขันได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องการความรู้เป็นอย่างดีเกี่ยวกับคู่แข่ง และความต้องการของตลาด อย่างไรก็ตามในระบบเช่าขับ (ซึ่งคนขับจ่ายค่าเช่าล่วงหน้ารายวัน รายสัปดาห์ หรือรายเดือน ให้แก่เจ้าของรถโดยสาร เพื่อเช่ารถโดยสาร) ซึ่งเป็นลักษณะปกติที่เกิดขึ้นในเมืองที่กำลังพัฒนา ไม่ใช่ผู้รับใบอนุญาต (เจ้าของรถโดยสาร) แต่เป็นคนขับที่มีความรู้ด้านการตลาด

## 7.2 การสร้างการแข่งขันโดยการประมูล

### 7.2.1 หลักการของการประมูล

หัวใจของการประมูลคือการสร้างการแข่งขันเพื่อที่จะได้รับสิทธิในการให้บริการรถโดยสาร โดยกระบวนการจะต้องสามารถจัดสรรเส้นทางได้อย่างยุติธรรม และเป็นกลางให้แก่

ผู้ประกอบการที่มีรูปแบบองค์กรแตกต่างกัน การดำเนินการควรมีความยุติธรรมและโปร่งใสมากที่สุดเท่าที่เป็นไปได้ การประเมินข้อเสนอ ควรกระทำต่อหน้าผู้ประมูล สื่อมวลชนและผู้สังเกตการณ์ นอกจากนี้ผลการคัดเลือกควรต้องได้รับการตีพิมพ์

วิธีการให้คะแนน (เกณฑ์การประเมิน และน้ำหนักแต่ละเกณฑ์) จะต้องมีกำหนดก่อนที่จะมีการเรียกประมูล เกณฑ์การประเมินทุกเกณฑ์ควรเป็นเชิงปริมาณ และควรความจำเป็นที่จะต้องใช้ดุลพินิจของสมาชิกคณะกรรมการพิจารณาการประมูลให้น้อยที่สุด ไม่ควรเปิดให้รู้ว่าผู้ประมูลเป็นใคร จนกระทั่งคัดเลือกผู้ชนะการประมูลแล้ว ผู้ยื่นข้อเสนอที่ได้คะแนนสูงสุดตามวิธีการให้คะแนน จะได้รับอนุญาต

เกณฑ์เบื้องต้นที่ใช้ในการประเมิน ได้แก่

- อัตราค่าโดยสาร (ในกรณีที่มีนโยบายอนุญาตให้กำหนดอัตราค่าโดยสารได้) และ/หรือ
- ระดับของการบริการ: ความสม่ำเสมอของเวลาที่ให้บริการ ความจุผู้โดยสาร และช่วงเวลาให้บริการในแต่ละวัน
- คุณภาพการบริการ: ความจุผู้โดยสาร รายละเอียด อายุสภาพของรถโดยสาร และอุปกรณ์ซึ่งใช้ในการให้บริการรถโดยสาร

■ มาตรฐานสิ่งแวดล้อม: มาตรฐานไอเสียของรถโดยสาร งานขององค์กรกำกับดูแลคือการนำพาการพัฒนาสาธารณะ โดยสาร การจัดการประมูล การตรวจสอบการดำเนินงานของผู้ประกอบการ และการดูแลให้ผู้ประกอบการรักษาคุณภาพรถโดยสาร และการบริการตามเกณฑ์ขั้นต่ำ และแข่งขันกันอย่างเป็นธรรม

ความเสี่ยงจากการกำกับดูแล (โปรดอ่านคอลัมน์ซ้ายประกอบ) ซึ่งผู้ประกอบการต้องแบกรับจะต้องถูกลดลงโดยการจำกัดอำนาจที่จะแทรกแซงให้มน้อยที่สุด โดยเฉพาะการแทรกแซงราคาค่าโดยสาร และกำหนดสิทธิและหน้าที่ของทั้งองค์กรกำกับดูแล และผู้ได้รับใบอนุญาตให้ชัดเจน



การให้ใบอนุญาตในระบบการให้บริการขนส่งมวลชนในเมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่งได้รับอิทธิพลเป็นอย่างมาก จากความสัมพันธ์ระหว่างเจ้าของรถโดยสารกับเจ้าหน้าที่ผู้ออกใบอนุญาต บางครั้ง ตัวแทนจำหน่ายรถจะเหมาซื้อใบอนุญาตเพื่อให้สามารถขายรถพร้อมใบอนุญาต เหตุการณ์เช่นนี้ส่งผลต่อการขาดการควบคุมจำนวนใบอนุญาต ทำให้ “ค่าธรรมเนียมน” สำหรับใบอนุญาตนี้จะไม่เท่ากันในแต่ละพื้นที่และความสามารถในการสร้างรายได้ของแต่ละเส้นทาง ผลของการมีการเก็บค่าธรรมเนียมนอกกฎหมายคือ ต้นทุนที่สูงขึ้นซึ่งจะถูกส่งผ่านไปยังผู้โดยสาร และทำให้มีการลงทุนและให้บริการลดลง

การเพิ่มประสิทธิภาพของบริการขนส่งมวลชนสามารถทำได้โดยการเปลี่ยนแปลงวิธีการให้ใบอนุญาต จากการให้ ที่ตั้งอยู่บนหลักเกณฑ์ที่ไม่ชัดเจนไปสู่การให้ใบอนุญาตที่ขึ้นอยู่กับวิธีการประมูล ที่ยุติธรรม และโปร่งใส ภายใต้วิธีการนี้ ไม่เพียงแต่ผู้ประกอบการที่ใกล้ชิดกับเจ้าหน้าที่เท่านั้นที่จะได้รับใบอนุญาต ผู้ประกอบการทุกรายที่สนใจก็จะได้มีโอกาสเสมอเท่าเทียมกัน

## 7.2.2 เงื่อนไขของการประมูลที่ประสบผลสำเร็จ

### สภาพของตลาดที่จะส่งผลให้การประมูลประสบ

#### ผลสำเร็จ

สภาพของตลาด ปัจจัยที่จะส่งผลให้การประมูลประสบผลสำเร็จได้แก่

- หลักเกณฑ์การประมูล (รวมถึงรายละเอียดเส้นทาง) ต้องสอดคล้องกับสภาพตลาด โดยเฉพาะประเภทและจำนวนของรถโดยสารที่นำมาให้บริการ และอัตราค่าโดยสารที่เหมาะสม
- จำนวนรถโดยสารที่มากกว่าความต้องการ
- ผู้ประมูล (ผู้ประกอบการ) จะต้องมีความเท่าเทียมกัน (ปัญหาจะเกี่ยวกับ “ฐานะพิเศษ” ของรัฐวิสาหกิจ)
- ความง่ายในการเข้า และออกจาก การให้บริการรถโดยสารโดยไม่มีค่าใช้จ่ายที่ไม่จำเป็นเกิดขึ้น
- ในสายตาของผู้ประกอบการ เส้นทางที่มีกำไรภายใต้อัตราค่าโดยสารที่กำหนด (มีความยืดหยุ่นในการกำหนดอัตราค่าโดยสารในเส้นทางที่มีความต้องการสูง)

การแข่งขันจะมีประสิทธิภาพได้ จำเป็นต้องมีจำนวนผู้ประมูลมากกว่าจำนวนใบอนุญาต แต่ถ้าหากผู้ประกอบการในปัจจุบันเท่านั้นเป็นผู้ประมูล กระบวนการประมูลอาจทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเส้นทางระหว่างผู้ประกอบการโดยมีเหตุจูงใจที่จะทำให้มีการพัฒนาการบริการเพียงเล็กน้อย ดังนั้น กระบวนการประมูลต้องสามารถดึงดูดการลงทุนใหม่ๆ เข้าสู่กิจการรถโดยสารได้

การจัดเส้นทางเป็นกลุ่มเล็กๆ เพียงกลุ่มละ 1-2 สาย จะเพิ่มระดับการแข่งขัน กลุ่มเส้นทางกลุ่มเล็กๆ จะทำให้บริษัทและกิจการร่วมค้าขนาดเล็กเข้าประมูลได้ ในขณะที่การประมูลหลายๆ รอบจะทำให้ผู้ที่ประมูลที่แพ้สามารถประมูลใหม่ได้

ผลเสียของการจัดกลุ่มเส้นทางกลุ่มเล็กๆ หลายๆ รอบอาจเป็นการลดความสนใจจากนักลงทุนรายใหญ่ที่มีรถโดยสารเป็นร้อยคัน และการขาดความเป็นเอกภาพของโครงข่าย

ปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญที่สุดที่จะเพิ่มความน่าสนใจให้กับการประมูลคือ การสร้างความมั่นใจให้กับผู้ประมูลผู้ประมูล ต่อความน่าเชื่อถือ และความโปร่งใสของขั้นตอนการประมูล

การประชาสัมพันธ์ และการประชุมผู้เกี่ยวข้องจะต้องสร้างความชัดเจนตั้งแต่ต้นว่าในท้ายที่สุดแล้วการออกใบอนุญาตของทุกเส้นทางจะขึ้นอยู่กับกระบวนการประมูล ภายหลังจากการประมูลรอบแรกผ่านไปเป็นระยะเวลา 6 เดือน ต้องมีการประกาศให้ทราบว่าจะไม่มีการต่ออายุใบอนุญาตใน เส้นทางใดในลักษณะ ‘ร่วมบริการ’ (คือ มีผู้ประกอบการหลายรายบนเส้นทางเดียวกัน) วิธีการนี้จะเป็นแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรวมตัวกันเป็นบริษัทหรือสหกรณ์ที่ใหญ่พอที่จะดำเนินการเพียงรายเดียวในแต่ละสาย เจ้าของรถโดยสารจะมีเวลามากพอที่จะจ้างผู้ขับรถ และพนักงานเก็บเงินเป็นลูกจ้าง (เนื่องจากการมีบุคลากรที่เพียงพอจะเป็นเงื่อนไขหนึ่งสำหรับการประมูล) และพัฒนาการบริหารงาน

### สภาพการกำกับดูแลที่จะทำให้การประมูลประสบความสำเร็จ

สภาพการกำกับดูแลที่จะทำให้การประมูลประสบความสำเร็จได้แก่

- ผู้ประกอบการจะต้องมีศรัทธา ในความน่าเชื่อถือของขั้นตอนการประมูล
- การประมูลทั้งหมดจะต้องมีการประกาศให้ทราบพร้อมกัน
- ความเสี่ยงที่ผู้ประกอบการต้องแบกรับ (ตารางที่ 3) ควรจะได้อัตราผลตอบแทนที่ต่ำสุด

### พื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการประมูลเส้นทางรถโดยสาร

เพื่อให้การประมูลมีขั้นตอนที่ชัดเจน และกระบวนการประมูลมีความถูกต้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรถูกกำหนดเป็นระเบียบ ระเบียบนี้จะพื้นฐานทางกฎหมายสำหรับการประมูลเส้นทางรถโดยสาร ระเบียบจะ

- กำหนดความรับผิดชอบตามกฎหมายให้องค์กรกำกับดูแลจัดเตรียม และดำเนินการประมูล
- กำหนดขั้นตอน และหลักเกณฑ์ประมูล และวิธีการประเมิน
- ผู้กมต้องมีศรัทธาในกำกับดูแลให้ปฏิบัติตามขั้นตอนการประมูล และการกำกับดูแลอย่างโปร่งใส เป็นธรรม และสม่ำเสมอ
- กำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตที่จะเปิดให้ประมูล
- กำหนดวิธีการเยียวยาให้ผู้ประมูลที่ได้รับความเสียหายจากขั้นตอนประมูลที่ไม่เป็นธรรมหรือไม่ถูกต้อง

### ตารางที่ 3 ความเสี่ยงของผู้ประกอบการ และกลยุทธ์ในการลดความเสี่ยง

ความเสี่ยง	กลยุทธ์ลดความเสี่ยง
การประมูลมีความไม่เป็นธรรม และไม่เป็นกลาง	- ความโปร่งใส - การปฏิบัติตามขั้นตอนการประมูลอย่างเคร่งครัด - ช่องทางการอุทธรณ์ผลการประมูล
ผลกระทบเชิงลบจากการกำกับดูแล ภายหลังจากให้ใบอนุญาต	- ลดข้อขัดแย้งการแทรกแซงขององค์กรกำกับดูแล - การกำกับดูแลภายใต้กรอบนโยบาย - กำหนดความรับผิดชอบ และอิสรภาพในการดำเนินการในใบอนุญาต
ข้อจำกัดของการขึ้นอัตราค่าโดยสาร	- กำหนดกระบวนการทบทวนอัตราค่าโดยสารในใบอนุญาต - กระบวนการอิงต้นทุน ไม่ใช่อิงการเมือง
การลดลงของความต้องการบริการขนส่งมวลชน	- นโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการใช้บริการขนส่งมวลชน
สภาพแวดล้อมการดำเนินการที่ไม่ดี	- การจัดการจราจรที่เอื้อต่อการขนส่งมวลชน - การจัดการสถานีขนส่งที่ดีขึ้น
ปฏิกริยาที่ไม่แน่นอนของผู้ประกอบการรถโดยสารขนาดเล็ก และผู้ประกอบการอื่นๆ	- การรับฟังความคิดเห็นของผู้ประกอบการอื่นๆ - การขยายการประมูลออกไปยังเส้นทางอื่นๆ
การจ่ายเงินนอกกฎหมาย	- กำจัดหรือทำให้ถูกกฎหมาย และโปร่งใส - ทดแทนการกำกับดูแลนอกกฎหมายด้วยการกำกับดูแลในกฎหมาย

เพื่อผลแห่งความสำเร็จ การประมูลควรถูกนำมาใช้ภายใต้สภาพแวดล้อมที่เหมาะสม การเปลี่ยนแปลงค่านโยบายและองค์กร*ก่อนการประมูลครั้งแรก* ตามลำดับต่อไปนี้ มีความจำเป็น

**นโยบาย**

- ทบทวนทิศทางการเมืองในวัตถุประสงค์เชิงนโยบาย จากผู้ประกอบการ และกลุ่มพลังอื่นๆ ที่จะได้รับผลกระทบ

**อำนาจ**

- กำหนดกรอบกำกับดูแล
- กำหนดอำนาจ และขั้นตอนในการจัดทำแผนงาน และการกำกับดูแลที่จำเป็น
- มอบอำนาจในการให้ใบอนุญาตแก่องค์กรกำกับดูแลระดับเมือง
- กำหนดองค์ประกอบขององค์กรกำกับดูแลซึ่งจะตั้งขึ้น
- ออกระเบียบให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลในการกำกับดูแล

**บุคลากรและงบประมาณ**

- ดำเนินการให้หน่วยงานด้านการจราจร และขนส่ง และหน่วยงานอื่นๆ ของเทศบาลมีงบประมาณ และบุคลากรที่เหมาะสม อย่างเพียงพอต่อการให้การสนับสนุนแก่องค์กรกำกับดูแล

**แผนงาน**

- ร่างแผนงานขนส่งมวลชน 3 ปี ฉบับแรก ซึ่งมีถ้อยแถลงนโยบายที่ชัดเจน
- ร่างวิธีการวางแผน ประมูล และติดตามตรวจสอบ สำหรับให้องค์กรกำกับดูแลปฏิบัติตาม

**รายการ**

- กำหนดเส้นทางที่จะประมูล
- รายการการประมูล

**การดำเนินการ**

- จัดทำรายการการประมูลฉบับละเอียด
- ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการในด้านการจัดการ แก่ผู้ประกอบการรถโดยสาร
- เริ่มปฏิบัติตามวิธีการ วางแผน ประมูล และติดตามตรวจสอบ

#### 7.2.3 แนวทางปฏิบัติสำหรับการประมูล

การประมูลต้องเผชิญกับอุปสรรคในทางปฏิบัติหลายประการตามที่แสดงไว้ในตารางที่ 4

หน้าที่ของผู้รับใบอนุญาตในระบบที่มีการปฏิรูปจะประกอบด้วย

- ให้บริการตามระดับ และคุณภาพขั้นต่ำที่ได้กำหนดในการประมูล
- ตอบสนองความต้องการในเส้นทาง
- สร้างความรับผิดชอบต่อร่วมกันของรถโดยสารทุกคันในเส้นทาง
- มีจ้างงานบุคลากรที่ชัดเจน

ใบอนุญาตจะให้สิทธิต่างๆ ต่อไปนี้

- อิสรภาพที่จะให้บริการมากกว่าการบริการขั้นต่ำ
- ความมั่นคงในการดำเนินการตราบเท่าที่การบริการเป็นที่น่าพอใจ
- สิทธิจอดในสถานีขนส่ง ในพื้นที่ที่กำหนด
- สิทธิในการยื่นคำร้องให้พิจารณาปรับอัตราค่าโดยสารชั้นประหยัดให้คุ้มทุน
- อิสรภาพในการปรับอัตราค่าโดยสารใหม่ ที่ไม่ใช่ชั้นประหยัด ให้ตอบสนองต่อสภาพตลาด

เฉพาะบริษัท กิจการร่วมค้า หรือสหกรณ์ ซึ่งมีระบบการจัดการและโครงสร้างความปลอดภัยที่ชัดเจนเท่านั้นที่มีสิทธิเข้าประมูล

หาชุดตัวอย่างคู่มือการจัดการประมูลสำหรับสุราบายา ซึ่งสามารถประยุกต์ใช้กับเมืองที่กำลังพัฒนาอื่นๆ ได้จาก [www.sutp.org](http://www.sutp.org)

## ตารางที่ 4 ปัญหาเกี่ยวข้องกับ การประมูล และกลยุทธ์ในการแก้ไข

ปัญหา	กลยุทธ์
มีผู้ประกอบการรายย่อยมากมาย (สถานการณ์ปกติของเมืองที่กำลังพัฒนา)	ต้องควบคุมก่อนเข้าประมูล
รัฐวิสาหกิจที่ได้รับการอุดหนุนมีบทบาทสูง เช่น Damri ในสุราบายามีรถโดยสารขนาดใหญ่ประมาณร้อยละ 60 ทั้งหมด	รัฐวิสาหกิจไม่มีสิทธิเข้าประมูล หากไม่มีต้นทุนที่โปร่งใส
ใบอนุญาตปัจจุบันมีอายุเฉลี่ยยาว	แจกจ่ายเล็กใบอนุญาต
การตั้งรถโดยสารจากทางที่มีผู้ประกอบการหลายรายมายังเส้นทางที่ประมูล	เจรจากับผู้ประกอบการ

## 8. บทสรุป

ขั้นตอนสำคัญ 5 ลำดับในการจัดระบบขนส่งมวลชนมีดังต่อไปนี้

1. **เตรียมนโยบายการขนส่งท้องถิ่นที่มีความเป็นเอกภาพ และร่างกลยุทธ์ที่นำนโยบายไปปฏิบัติ** รากฐานซึ่งการจัดการการขนส่งท้องถิ่นตั้งอยู่คือความชัดเจนของนโยบายซึ่งได้กำหนดหลักการ วัตถุประสงค์ และลำดับความสำคัญของการใช้ถนน และการขนส่งมวลชน และส่วนบุคคลในรูปแบบต่างๆ รวมถึงการเดินเท้า และพาหนะซึ่งไม่ใช่เครื่องยนต์

นโยบายการขนส่ง ควรจะได้รับการสนับสนุนจากนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการทางภาษี เพื่อลดความต้องการใช้รถยนต์ลง

หลักการทางนโยบาย 3 ประการที่ส่งผลให้นโยบายการขนส่งมวลชนของสิงคโปร์ และฮ่องกง ประสบความสำเร็จเป็นระยะเวลากว่า 30 ปี เป็นการให้จุดเริ่มต้นที่ดีเยี่ยม และเหมาะสมที่จะนำไปแนะนำสำหรับเมืองใหญ่ที่มีประชากรหนาแน่น ซึ่งหลักการดังกล่าวได้แก่

- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของการขนส่ง
- การปรับปรุงระบบการขนส่งมวลชน
- การจัดอุปสงค์ของการใช้ถนน

2. **จัดให้มีระบบวางแผนที่มีประสิทธิภาพ** องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีขีดความสามารถที่จะตรวจสอบระบบการขนส่งโดยสามารถวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อคาดการณ์ถึงแนวโน้มในอนาคต และกำหนดมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่จะกระตุ้นการพัฒนาในอนาคตให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ทางนโยบาย

3. **กำหนดโครงสร้างและองค์ประกอบของอุตสาหกรรม การขนส่งมวลชนที่เหมาะสม** ในเมืองที่กำลังพัฒนาหลายแห่ง อุตสาหกรรมการขนส่งประกอบด้วยผู้ประกอบการส่วนตัวจำนวนมาก และอาจจะมีรัฐวิสาหกิจด้วย โดยทั่วไปแล้วเงื่อนไขเบื้องต้นสำหรับการกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าจะให้เกิดการแข่งขันที่มีประสิทธิภาพคือ การจัดให้มีความเป็นธรรมในการแข่งขัน ซึ่งหมายความว่าต้องจัดการผู้ให้บริการรถโดยสารรายย่อยที่มีกรรมร่วมกันเป็นบริษัทหรือสหกรณ์ และจัดการให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้วินัยทางธุรกิจ กระบวนการทั้งสองอาจถูกต่อต้านเนื่องจากมีผลประโยชน์มากมายแฝงอยู่ในการไม่เปลี่ยนแปลง
4. **กำหนดโครงสร้างการกำกับดูแลที่เหมาะสม** การกำกับดูแลจะต้องมีความเหมาะสมต่อโครงสร้างของอุตสาหกรรม และจะต้องมีการอธิบายถึงอำนาจหน้าที่ และความเป็นอิสระของทั้งองค์กรกำกับ และผู้ประกอบการ มาตรฐานบังคับ และมาตรการจูงใจที่ต้องการผสมผสานอย่างมีประสิทธิภาพเพื่อให้ผู้ประกอบการขนส่งสนองนโยบาย และแผนงานของรัฐ
5. **การจัดตั้งองค์กรวางแผน และกำกับดูแลที่มีประสิทธิภาพ** รัฐบาลจำเป็นที่จะต้องจัดตั้งองค์กรด้านการวางแผน และกำกับดูแลที่มีขีดความสามารถเต็มที่ในการจัดการกระบวนการวางแผนกำกับดูแล หากข้ามขั้นตอนใดข้างต้น การกำกับดูแลก็จะไม่เกิดประสิทธิภาพ ตัวอย่างของการที่องค์กรไม่สามารถวางแผน และกำกับดูแลได้เนื่องจากองค์ประกอบต่างๆ ของอุตสาหกรรมมีลักษณะกระจัดกระจาย และลึกลับอลหม่านเกินควร หรือเครื่องมือในการกำกับดูแลไม่เหมาะสมกับโครงสร้างอุตสาหกรรม

ขั้นตอนทั้งห้านี้มีลักษณะของการพึ่งพากัน ถ้าหากขั้นตอนหนึ่งขาดหายไป ก็จะทำให้ไม่สามารถแก้ปัญหาการขนส่งมวลชนที่รุนแรง ส่งผลเสียต่อการเดินทาง และสภาพแวดล้อมของเมือง

## บรรณานุกรม

### เอกสารอ้างอิงในคู่มือหน่วยนี้

- Bali Urban Infrastructure Project (BUIP), Dorsch Consult (for The World Bank), “Bali Public Transport Study”, *Volume 1: Greater Denpasar*, 1999a.
- Bali Urban Infrastructure Project (BUIP), Dorsch Consult (for The World Bank), “Balid Public Transport Study”, Report TR03: Transport Deficiencies and Proposals, 1999b.
- Kenneth M. Gwilliam, Richard T. Meakin and Ajay Kumar, *Designing Competition in Urban Bus Passenger Transport - Lessons from Uzbekistan*. Discussion Paper TWU-41, Transport Division, TWU, The World Bank, April 2000, [www.worldbank.org/transport/publicat/pub\\_tran.htm](http://www.worldbank.org/transport/publicat/pub_tran.htm)
- GTZ SUTP, *Public Transport Reform through a Demonstration Route*, Draft Final Report, 2001a, available at [www.sutp.org](http://www.sutp.org)
- GTZ SUTP, *Technical Guideline on Bus Route Tendering*, Draft Final Report, 2001b, available at [www.sutp.org](http://www.sutp.org)
- Loius Berger Inc, et al, *Urban Public Transport Policies in Bandung*, Final Report, March 2000.
- World Bank, Technical Paper No. 68, *Bus Services - Raising Standards and Lowering Costs*, 1987.

### เอกสารอ่านเพิ่มเติม

- หน่วยที่ 3b ของคู่มือชุดนี้ *Bus Rapid Transit* อธิบายการวางแผนบริการรถโดยสารจากมุมมองของระบบ Bus Rapid Transit
- เว็บไซต์ของฝ่ายขนส่ง ธนาชาติโลกมีเอกสารอ้างอิงที่เป็นประโยชน์ต่อการกำกับดูแล และวางแผนบริการรถโดยสาร ตัวอย่างเช่น [www.worldbank.org/transport/pub\\_tran.htm](http://www.worldbank.org/transport/pub_tran.htm) และ [www.worldbank.org/transport/urbtrans/pubtrans.htm](http://www.worldbank.org/transport/urbtrans/pubtrans.htm)
- Institute of Transport Studies แห่ง University of Sydney เป็นเจ้าภาพจัด International Conference on Competition and Ownership in Land Passenger Transport เป็นประจำทุกปี ผลงานที่นำเสนอในการประชุม 2 ครั้ง (โอฮานเนสเบิร์ก ค.ศ. 1999 และ โมลด์ ค.ศ. 2001) ครอบคลุมถึงการกำกับดูแล และวางแผนบริการรถโดยสาร [www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo.asp](http://www.its.usyd.edu.au/conferences/thredbo/thredbo.asp)