

บทที่ 3

สาเหตุที่ทำให้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประสพการขาดทุนในการดำเนินงาน

นับแต่องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพได้เริ่มก่อตั้งขึ้นมาตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2519

นั้น ผลการดำเนินงานขององค์การฯ ก็อยู่ในสถานะที่ขาดทุนมาโดยตลอด และยอดขาดทุนสุทธิในแต่ละปีก็เพิ่มสูงขึ้น จนมาถึงในปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 องค์การฯ มียอดขาดทุนสุทธิ 1,098,124 ล้านบาท ยอดขาดทุนสะสมมีจำนวนสูงถึง 5,333.341 ล้านบาท (ตารางที่ 4) การที่องค์การฯ ประสพการขาดทุนในการดำเนินงานอย่างหนักเช่นนี้ จึงเป็นเรื่องที่น่าศึกษาวิเคราะห์ว่าอะไรเป็นสาเหตุแท้จริงของปัญหาการขาดทุน เพื่อนำไปสู่การแก้ไขที่ถูกต้องและเหมาะสม

โดยเหตุที่องค์การฯ เป็นหน่วยงานที่ได้รับสิทธิให้ดำเนินกิจการเดินรถโดยสารประจำทางอันเป็นบริการสาธารณูปโภคที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของชาวกรุงเทพมหานคร และอาณาบริเวณใกล้เคียงซึ่งมีผู้ใช้บริการเป็นจำนวนมาก แต่เพียงผู้เดียว แต่ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุถึงเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกด้านให้บริการแก่ผู้โดยสารให้ดีที่สุดแล้วยังต้องประสพการขาดทุนอย่างหนักมาโดยตลอด องค์การฯ จึงได้รับการวิพากษ์วิจารณ์อย่างแพร่หลายจากบุคคลในวงการต่าง ๆ ในเรื่องการค้าดำเนินงานและสาเหตุต่าง ๆ ที่ทำให้้องค์การฯ ประสพการขาดทุนและได้มีนักวิชาการและคณะกรรมการต่าง ๆ เข้ามาศึกษาปัญหาอุปสรรคการค้าดำเนินงานและสาเหตุที่ทำให้้องค์การฯ ประสพการขาดทุนหลายครั้งหลายชุด ซึ่งคณะกรรมการแต่ละชุดก็ได้สรุปสาเหตุของปัญหาและเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาในลักษณะที่คล้ายคลึงกัน ในที่นี้จะได้หยิบยกผลการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งได้รับการแต่งตั้งให้ศึกษาปัญหาของ้องค์การฯ โดยคณะกรรมการเมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2525 มาเป็นตัวอย่างโดยสืบเชื้อสายสำคัญของผลการศึกษาในส่วนที่เกี่ยวข้องเรื่องสาเหตุที่ทำให้้องค์การฯ ประสพการขาดทุนสรุปได้โดยย่อดังนี้¹

¹ รายงานของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (24 กุมภาพันธ์ 2526) หน้า 16-17.

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบยอดขาดทุนสุทธิในการดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2520 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2528

	ยอดขาดทุนสุทธิ (ล้านบาท)	เฉลี่ยเดือนละ (ล้านบาท)
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2520	173.663	14.472
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2521	444.567	37.047
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2522	471.569	39.297
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2523	771.512	64.293
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2524	811.165	67.597
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2525	974.769	81.231
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2526	1,076.467	89.705
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2527	1,201.865	100.155
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2528	1,098.124	91.510

ที่มา : ตัวเลขจากงบกำไรขาดทุนประจำปี สำนักงานการคลัง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประการแรก องค์กรฯ ไม่สามารถเก็บค่าโดยสารได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ยังคงมีการรั่วไหลอยู่ จากการสำรวจภาคสนามพอจะประมาณทางสถิติได้ว่า สำหรับรถโดยสารธรรมดา องค์กรฯ ควรจะเก็บค่าโดยสารได้วันละ 7.591 ล้านบาท แต่องค์กรฯ เก็บได้จริงเพียงวันละ 6.551 ล้านบาท เก็บได้น้อยไปวันละ 1.040 ล้านบาท หรือเดือนละ 31.200 ล้านบาท ถ้า องค์กรฯ ปรับปรุงประสิทธิภาพการคัดเก็บค่าโดยสารให้ดีขึ้น จะสามารถเก็บค่าโดยสารได้เพิ่มขึ้น อีกร้อยละ 15 ซึ่งจะช่วยในการลดการขาดทุนได้ส่วนหนึ่ง

อนึ่ง จากการวิเคราะห์ภาคสนาม แสดงว่าการเพิ่มหรือลดค่าโดยสารทุก ๆ 1 สตางค์ จะทำให้องค์กรฯ มีรายได้ค่าโดยสารเพิ่มขึ้นหรือลดลงประมาณ 1 ล้านบาทต่อเดือน

ประการที่สอง ในด้านการใช้จ่ายพบว่าค่าใช้จ่ายในด้านต่าง ๆ สูงมาก และมีการ ใช้จ่ายโดยไม่ประหยัดหรือทำให้เกิดการสูญเสียเปล่ารวมตลอดจนมีการรั่วไหล ซึ่งทำให้ต้นทุนค่าใช้จ่าย ขององค์กรฯ สูงกว่าที่ควรจะเป็น กล่าวคือ คณะกรรมการได้คำนวณต้นทุนภายใต้สภาพการทำงาน ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันภายหลังจากตัดหักดอกเบี้ยส่วนที่รัฐบาลออกให้แล้ว พบว่า ต้นทุนต่อกิโลเมตร เฉลี่ยได้ กิโลเมตรละ 12.29 บาท ซึ่งถ้าหากได้มีการปรับปรุงประสิทธิภาพให้ดีขึ้นโดยเฉพาะ ควบคุมในเรื่องค่าใช้จ่าย ก็จะทำให้ลดต้นทุนได้อีกทางหนึ่ง

ประการที่สาม จากผลการดำเนินงานในปี 2525 ซึ่งมีการขาดทุนเฉลี่ยเดือนละ 72.451 ล้านบาท เมื่อนำเอารายได้ที่ควรจะได้รับเพิ่มได้เดือนละ 31.200 ล้านบาท และรายจ่าย ที่ควรลดลงได้ เมื่อมีการปรับปรุงประสิทธิภาพ มาหักออกแล้ว องค์กรฯ ควรจะมีผลขาดทุนลดลง

ประการที่สี่ จากการวิเคราะห์ข้อมูลของคณะกรรมการเพื่อคำนวณต้นทุนการเดินทางเฉลี่ย ต่อคนในระยะทาง 10 กิโลเมตร โดยใช้นักโดยสารเฉลี่ย 63 คน หักดอกเบี้ยที่รัฐบาลรับ ภาระแทนแล้ว พบว่า ต้นทุนโดยเฉลี่ยควรจะเป็น 1.95 บาท ซึ่งสูงกว่าอัตราค่าโดยสารที่องค์กรฯ คัดเก็บอยู่ในปัจจุบันในอัตรา 1.50 บาท

กล่าวโดยสรุปการขาดทุนขององค์กรฯ เนื่องมาจากการรั่วไหลและการขาดประสิทธิภาพ ในการทำงานเป็นส่วนใหญ่ การที่รัฐบาลกำหนดให้เก็บค่าโดยสารในอัตราที่ต่ำก็มีส่วนทำให้ขาด ทุนบ้าง แต่ไม่มากนัก ดังนั้น การปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงาน การคัดองค์กรและระบบการ ทำงานจึงเป็นหัวใจในการแก้ปัญหาขององค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ สำหรับการปรับค่าโดยสาร แต่เพียงอย่างเดียวจะไม่ช่วยแก้ปัญหาเท่าใดนัก และจะไม่เป็นการยุติธรรมต่อผู้โดยสารที่ต้อง แบกรับภาระความไม่มีประสิทธิภาพขององค์กรฯ ในรูปของค่าโดยสารที่เพิ่มขึ้น

ปัญหา เรื่องการประสับการขาดทุนในการดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จากรายงานการประชุมคณะรัฐมนตรี เรื่องโครงการแก้ไขปัญหาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2527 ได้กล่าวถึงสภาวะที่ก่อให้เกิดการขาดทุนอย่างมากขององค์การฯ ว่า โดยสรุปประกอบด้วย¹

1. ต้องเสียค่าใช้จ่ายในด้านการบริหารบุคคลสูงมาก เพราะได้ดำเนินการในรัฐวิสาหกิจที่แม้จะมีการขาดทุนก็ต้องปรับเป็นรายได้ของพนักงานให้ขึ้นทุกปี
2. ค่าใช้จ่ายด้านเชื้อเพลิงแพงมากกว่า เดิมเมื่อเทียบกับสมัยที่เอกชนเดินรถกว่า 700 เปอร์เซ็นต์
3. ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเข้าสถานีทุกแห่ง เป็นเงินจำนวนสูงมากแต่ละปี
4. ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเหมาซ่อมเป็นวงเงินจำนวนสูงมาก โดยหวังประโยชน์เพียงหลีกเลี่ยงการที่พนักงานจะถูกกล่าวหาว่าทุจริตในการซ่อม
5. การเก็บเงินค่าโดยสารกระทำไม่ได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพราะยังไม่มีระบบการเก็บค่าโดยสารที่จะทำให้เก็บได้โดยถี่ถ้วน ที่จะทำให้ผู้โดยสารทุกคนจ่ายค่าโดยสาร
6. มีการรั่วไหลเป็นส่วนหนึ่งของการสูญเสียรายได้จากการทำตัวปลอม และมีการรั่วไหลจากการควบคุมการใช้จ่ายเชื้อเพลิงยังไม่รัดกุมพอ

สาเหตุที่ทำให้้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประสับการขาดทุนในการดำเนินงาน ซึ่งได้จากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลและการดำเนินงานขององค์การฯ และจากการศึกษาผลงานของคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เข้ามาศึกษา เรื่องขององค์การฯ รวมทั้งจากประสับการณ์ที่เคยทำงานเป็นวิทยากรอยู่ในองค์การแห่งนี้เป็นเวลา 3 ปีเศษของผู้เขียนเอง อาจกล่าวได้ว่าสาเหตุที่ทำให้้องค์การฯ ประสับการขาดทุนในการดำเนินงานประกอบด้วยสาเหตุใหญ่ ๆ 5 สาเหตุ ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้คือ

1. ความไม่พร้อมของการก่อตั้งองค์การฯ

เมื่อแรกเริ่มที่มีการรวมกิจการเดินรถโดยสารประจำทางจากบริษัทผู้ประกอบการเดิมมาเป็นบริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด นั้น รัฐบาลมิได้มีการเตรียมการล่วงหน้าอย่างเพียงพอ กล่าว

¹ "โครงการแก้ไขปัญหาขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพฯ ข้าราชการประชุมคณะรัฐมนตรี (มกราคม 2527) หน้า 19-20.

คือ รัฐบาลให้บริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด ชื้อรถโดยสารจากเอกชนทั้งหมดจำนวน 2,703 คัน และให้จ่ายเงินชดเชยแก่พนักงานของผู้ประกอบการเดิมทั้ง 24 บริษัทเป็นเงิน 370 ล้านบาท แต่รัฐบาลให้เงินมาเพียง 329.20 ล้านบาท เป็นเหตุให้เงินทุนหมุนเวียนติดลบทันที 40.80 ล้านบาท ตั้งแต่แรกเริ่มจนกระทั่ง เป็นภาระมาถึงองค์การฯ เมื่อรับโอนกิจการมาจากบริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด สิ่งอาจกล่าวได้ว่าองค์การฯ ต้องประสบภาวะขาดทุนทั้ง ๆ ที่ยังไม่เริ่มดำเนินงาน การประกอบกิจการรถโดยสารประจำทางจำเป็นต้องอาศัยทุนดำเนินงานอย่างมาก แต่เมื่อรัฐบาลยังไม่พร้อมและไม่มีทุนเพียงพอแล้วได้เข้าประกอบกิจการนั้น ได้เป็นตัวที่สร้างปัญหาให้องค์การฯ ต้องประสบการขาดทุนมาจนถึงปัจจุบัน เพราะผลพวงของความไม่พร้อมเมื่อแรกเริ่มดำเนินงานนั้น นำมาซึ่งปัญหาต่าง ๆ อีกมากมายอันเป็นสาเหตุหรือองค์ประกอบที่ทำให้้องค์การฯ ประสบการขาดทุนในการดำเนินงาน ดังนี้คือ

1.1 ปัญหาการขาดเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงานทำให้ต้องมีการจ่ายดอกเบี้ยที่เกินกำหนด ในปี พ.ศ. 2520 เมื่อรัฐบาลอนุมัติให้องค์การฯ ชื้อรถยนต์โดยสารใหม่จำนวน 2,500 คัน มาทดแทนรถเก่าที่รับซื้อมาจากบริษัทผู้ประกอบการเดิมที่มีสภาพที่ไม่อาจใช้งานได้จำนวน 1,000 คันเศษ และเพื่อเพิ่มจำนวนรถให้เหมาะสมกับผู้ให้บริการที่เพิ่มขึ้นนั้น การซื้อรถยนต์โดยสารจำนวน 2,500 คันนี้ องค์การฯ ไม่มีเงินทุน ต้องกู้เงินจากธนาคารมาจำนวน 1,144.431 ล้านบาท อัตราดอกเบี้ย 10.25 ต่อปี องค์การฯ ภาระจ่ายค่าดอกเบี้ยอยู่ 2 ปี เป็นเงินประมาณ 208 ล้านบาท จนถึงปีพ.ศ. 2523 รัฐบาลโดยกระทรวงการคลังจึงได้รับจ่ายดอกเบี้ยและจ่ายคืนเงินต้นให้ รัฐบาลถือเป็นเงินเพิ่มทุนให้องค์การฯ สำหรับจำนวนเงินต้นที่ชำระในแต่ละปี¹ และจากการที่้องค์การฯ ขาดแคลนเงินทุนหมุนเวียนและรายได้ไม่พอรายจ่ายมาตั้งแต่เริ่มดำเนินการ ทำให้้องค์การฯ ต้องกู้เงินเบิกเกินบัญชีธนาคารมา เป็นทุนหมุนเวียนเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ โดยต้องรับผิดชอบจ่ายค่า

¹ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ "แผนงานแก้ไขปรับปรุงการบริหารงาน องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเพื่อเล่นต่อคณะรัฐมนตรี," 23 มิถุนายน 2525 (ฮัดสำเนา).

ดอกเบียเบิกเกินบัญชีนี้เอง และยังคงต้องจ่ายค่าดอกเบียตัวสัญญาใช้เงินและค่าดอกเบียจ่ายนี้เกินกำหนด ซึ่งในแต่ละปีเป็นจำนวนเงินที่สูงมากจนต้องแยกออกเป็นค่าใช้จ่ายประเภทหนึ่งขององค์กรฯ และเป็นค่าใช้จ่ายที่มีผลต่อการขาดทุนขององค์กรฯ อย่างมาก จำนวนเงินค่าใช้จ่ายประเภทดอกเบียจ่ายระหว่างปีงบประมาณ 2525 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 ปรากฏตามตารางที่

1.2. ปัญหาเรื่องอุบัติเหตุและสถานที่ทำการ การโอนกิจการรถโดยสารประจำทางของเอกชนมาให้องค์กรฯ ดำเนินการนั้น เอมมา เฉพาะรถและคนเท่านั้น อุปกรณ์เครื่องมือสถานที่จอดรถ ตู้ซ่อมรถไม่ได้เอามาด้วย องค์กรฯ จึงไม่มีอุบัติเหตุของตนเอง ไม่มีสถานที่ทำงานของตนเอง ต้องเช่าจากเอกชน ทำให้องค์กรฯ ไม่สามารถจัดตู้และลานจอดรถให้สัมพันธ์กับเส้นทางที่รถวิ่งได้ อันเป็นภาวะจ่ายอ้อมที่องค์กรฯ ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้ ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงขึ้น เพราะรถต้องวิ่งจากตู้เข้าท่าต้นทางหรือปลายทาง ระยะทางที่ว่างเหล่านี้ องค์กรฯ เรียกว่า กิโลเมตรสูญเปล่า คือไม่ได้ค่าโดยสาร นอกจากจะต้องเสียค่าใช้จ่ายสูงขึ้นดังนี้แล้ว องค์กรฯ ยังถูกบีบบังคับโดยปริยายจากผู้ให้เช่า โดยขอขึ้นค่าเช่าทุกปี บางรายขอขึ้นค่าเช่าถึงร้อยละ 50 จากราคาที่ให้เช่าเดิม บางรายก็จะไม่ให้เช่าต่อเป็นต้น ขณะนี้ องค์กรฯ จ่ายค่าเช่าสถานที่ทำการตู้ และลานจอดรถรวม 66 รายการ เป็นเงินเดือนละ 4.2 ล้านบาท หรือ 50.45 ล้านบาทต่อปี เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2527 ซึ่งมีค่าใช้จ่ายด้านค่าเช่า: ทรัพย์สิน 47.68 ล้านบาทถึง 2.77 ล้านบาท

1.3. ปัญหาเรื่องคนและระบบงาน การรวมบริษัทรถโดยสารประจำทางเข้าด้วยกัน โดยที่มิได้เกิดจากความยินยอมพร้อมใจจากเจ้าของบริษัท (โดยสภารประจำทางเดิมทุกบริษัทและพนักงาน ประกอบกับการที่พนักงานมาจากหลายบริษัท มีทัศนคติ ความต้องการ และวิธีการทำงานในงานเดินรถแตกต่างกันออกไปได้สร้างปัญหาให้กับองค์กรฯ ซึ่งเพิ่งก่อตั้งแต่มีพนักงานถึง 20,000 กว่าคนเป็นอันมาก และด้วยความไม่พร้อมและไม่มี การเตรียมการไว้ขององค์กรฯ เอง จึงไม่ได้มีการจัดวางระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีไว้รองรับ ทำให้ปัญหานี้มีความรุนแรงยิ่งขึ้น พนักงานที่องค์กรฯ จำต้องรับโอนมาจากบริษัทผู้ประกอบการเดิมนั้น ส่วนมากจะมีพื้นความรู้ โดยเฉลี่ยอยู่ในอัตราที่ต่ำ แต่มีประสบการณ์ในงานดีพอสมควร องค์กรฯ จึงประสบปัญหาพนักงานมีคุณสมบัติขั้นต้นไม่เหมาะสมกับหน้าที่ ตำแหน่ง และความรับผิดชอบ ทำให้เกิดปัญหาต่อเนื่องให้เกิดคนล้นงานในบางจุด เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และทำให้ประสิทธิภาพของงานไม่ดีเท่าที่ควร และยิ่งกว่านั้น ในขณะที่มีการรวมบริษัทรถโดยสารประจำทางนั้น ผู้ประกอบการเดิมได้เสนอข้อต่อรองที่จะให้พนักงานเดิมของตนซึ่งพื้นความรู้ต่ำได้รับ

ตำแหน่งสูง ๆ ในองค์กรฯ ผลจากกรณีทำให้องค์กรฯ มีพนักงานระดับผู้บริหารหลายตำแหน่ง เช่น ตำแหน่งผู้ช่วยผู้อำนวยการ (ปัจจุบันยกเลิกตำแหน่งนี้ไปแล้ว) ผู้จัดการเขต หรือหัวหน้ากอง ที่มีความรู้ความสามารถในการทำงานไม่ได้มาตรฐาน สืบเนื่องมาจากจนถึงปัจจุบัน

ทางด้านระบบงาน เมื่อมีการรวมเป็นองค์กรฯ ในระยะแรกนั้น องค์กรฯ ยังได้มีการวางระบบปฏิบัติงานแต่ประการใด พนักงานผู้ปฏิบัติงานปฏิบัติตามที่ตนเคยปฏิบัติมาอย่างสมัยที่เป็นบริษัทเอกชน ดังนั้นจึงเกิดปัญหาเรื่องงานอย่างเดียวกัน แต่มีวิธีการปฏิบัติหลายวิธีทำให้ยากแก่การตรวจสอบและควบคุม ประกอบกับผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่ไม่เข้าใจวิธีปฏิบัติอย่างราชการ จึงเป็นปัญหาต่อเมืองให้เกิดคนล้นงานในบางหน่วยงานเกิดความล่าช้า สิ้นเปลืองค่าใช้จ่าย และประสิทธิผลของงานไม่ดีเท่าที่ควร

1.4. ปัญหา เรื่องรถที่รับโอนมาสีสภาพเก่าทรุดโทรม เมื่อรับโอนรถจากเอกชนจำนวน 2,703 คันนั้น มีรถจำนวนหนึ่งที่มีสภาพทรุดโทรมมาก ต้องจ่ายค่าซ่อม ค่าอะไหล่สูง และในระยะต่อมาสีรถจำนวนกว่า 1,000 คันที่ไม่สามารถใช้งานได้ ทำให้ในระยะแรก ๆ องค์กรฯ มีออรรถออกบริการประชาชนได้น้อยมาก ไม่พอเพียงแก่ความต้องการของผู้ใช้บริการ จึงทำให้เกิดรถสองแถวจำนวนมากออกมาวิ่งบริการก่อให้เกิดปัญหาแก่องค์กรฯ ทางด้านการบริหารต่อเมืองมาถึงปัจจุบันจนยากที่จะแก้ไข แม้ว่าองค์กรฯ จะเพิ่มรถจำนวน 2,500 คัน ทดแทนแล้วก็ตาม นอกจากนี้การที่รถออกวิ่งบริการประชาชนได้น้อย แต่พนักงานที่รับโอนมามีจำนวนมาก ในระยะแรกนี้จึงมีพนักงานบางส่วนทำงานได้ไม่เต็มที่แต่องค์กรฯ ต้องจ่ายค่าจ้างเงินเดือนตามปกติ เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายโดยได้รับผลตอบแทนไม่คุ้มค่า

ต่อมารถเก่าที่องค์กรฯ รับโอนมาส่วนหนึ่งได้ขายไปในราคาที่ต่ำ โดยเฉลี่ยแล้วต้นทุนของรถที่โอนมาตกคันละประมาณ 60,000 บาท แต่องค์กรฯ ขายไปเพียงประมาณคันละ 10,000 บาท ทำให้ขาดทุนโดยเฉลี่ยคันละ 50,000 บาท การขาดทุนจากการขายรถเก่าไปมีจำนวน 86.254 ล้านบาท (ผู้บริหารในช่วงระยะเวลา เมษายน 2522 - ธันวาคม 2523)

1.5. ปัญหา เส้นทางเดินรถซ้ำซ้อน เส้นทางเดินรถของผู้ประกอบการเดิมนั้นซ้ำซ้อนและไม่เชื่ออำนาจต่อการบริการอย่างแท้จริง และทำให้องค์กรฯ ต้องเสียค่าใช้จ่ายเป็นจำนวนมาก โดยที่ไม่ทำให้การเก็บค่าโดยสารเพิ่มขึ้นเท่าไรนัก และยังทำให้การจราจรในเขตกรุงเทพมหานคร ติดขัดอีกด้วย

จากการพิจารณาสาเหตุด้านความไม่พร้อมของการก่อตั้งองค์การฯ ดังกล่าวมานี้ จะเห็นได้ว่าปัญหาต่าง ๆ ที่เป็นผลพวงมาจากความไม่พร้อมนี้ล้วนมีผลทำให้้องค์การฯ ประสบ การขาดทุนในการดำเนินงานทั้งสิ้น บางปัญหาเป็นสาเหตุโดยตรงที่เห็นได้ชัดเจนว่าทำให้้องค์การฯ ขาดทุนอย่างไร เช่น ปัญหาการขาดเงินทุนหมุนเวียนทำให้มีค่าใช้จ่ายด้านดอกเบี้ย ปัญหาเรื่องไม่มี อู่จอดรถและสถานที่ทำการทำให้เสียค่าเช่าสูง ปัญหาเส้นทางเดินรถเข้าช้อนทำให้ค่าใช้จ่ายในการ เดินรถสูง เกินไปกว่าที่ควรจะเป็น หรือปัญหาเรื่องรถเก่าทรุดโทรม ทำให้เสียค่าซ่อมสูง ออกวิ่ง บริการประชาชนได้น้อย เป็นต้น แต่บางปัญหาอาจเห็นไม่ชัดว่าเป็นสาเหตุที่ทำให้้องค์การฯ ขาด ทุนอย่างไร เพราะไม่สามารถคำนวณออกมาเป็นตัวเลขในทางบัญชีได้ แต่ก็มีผลโดยอ้อมที่ทา ให้้องค์การฯ ขาดทุนอย่างร้ายแรงได้ เช่น ปัญหาเรื่องคนและระบบงานดังที่ได้กล่าวมา อย่างไรก็ตาม ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดจากความไม่พร้อมเมื่อแรกเริ่มดำเนินงานนี้ เป็นปัญหาที่ได้เกิดขึ้นมา แล้วพร้อมกับการก่อตั้งองค์การฯ และเป็นปัญหาที่รอการแก้ไขที่ถูกต้องเหมาะสม อันเป็นการ ทำทาบความมีประสิทธิภาพในการบริหารงานของผู้บริหารในยุคแรกของ้องค์การฯ เพราะถ้าผู้ บริการ เข้าแก้ไข้ปัญหาเหล่านี้ได้อย่างส่วไวและเหมาะสม ปัญหาบางปัญหาก็จะหมดไปหรือไม่ก็ ทุเลาเบาบางลง ในทางตรงกันข้าม หากปัญหาเหล่านี้ไม่ได้รับการแก้ไข และปล่อยทิ้งนานเข้า ปัญหา ก็จะลุกลามใหญ่โตยากต่อการแก้ไขและเป็นสาเหตุทำให้้องค์การฯ ขาดทุนที่บวมมากยิ่งขึ้น ไปอีก

2. การบริหารอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง

วัตถุประสงค์ของการก่อตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นมุ่งสู่การบริหารและสาธารณะ หรือ อำนวยความสะดวกให้แก่ประชาชน โดยมีรัฐบาลเป็นผู้อุดหนุนบริการประชาชนจะต้อง เสีจุน อย่างใกล้ชิด เพราะไม่ว่ารัฐบาลใดก็ตามจะต้องเรียกร้องความนิยมจากประชาชนให้สนับสนุน รัฐบาลให้มีเสถียรภาพดำเนินการบริหารประเทศเป็นรัฐบาลต่อไปได้ การดึงคะแนนนิยมจาก ประชาชนก็โดยการบริการประชาชนผ่านทางรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปการต่าง ๆ¹

¹จำเริญ จวงตระกูล, ผ่ำรัฐวิสาหกิจ (กรุงเทพมหานคร : ศรส์สมปติการพิมพ์, 2526), หน้า 222-223.

นอกเหนือจากเหตุผลเกี่ยวกับผลประโยชน์ในรูปแบบต่าง ๆ ซึ่งทำให้รัฐวิสาหกิจถูกใช้เครื่องมือทางการเมืองมาโดยตลอด นโยบายของพรรคการเมืองหรือ รัฐบาลจึง เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจอย่างหลีกเลี่ยงไม่พ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่ง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภคที่มีหน้าที่ให้บริการที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันของคนส่วนใหญ่ในกรุงเทพมหานคร รูปแบบของการแทรกแซงทางการเมือง ซึ่งเป็นตัวชี้ให้เห็นได้ชัดเจนว่า การบริหารองค์การฯ อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง และมีผลเกี่ยวโยง เป็นสาเหตุของการขาดทุนในการดำเนินงานขององค์การฯ นั้น แยกพิจารณาตามประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

2.1 การแต่งตั้งคณะกรรมการและผู้อำนวยการองค์การฯ

เป็นที่ยอมรับกันทั่วไปว่าการดำเนินงานกิจการในรูปของรัฐวิสาหกิจได้แตกสลายเป็นรูปแบบของการแจกจ่ายผลประโยชน์ของกลุ่มอิทธิพลทางการเมือง นับตั้งแต่ปีพ.ศ. 2481 เป็นต้นมา กลุ่มผู้ปกครองประเทศได้ใช้วิธีแต่งตั้งสมัครพรรคพวกของตนเข้าไปเป็นประธานและกรรมการตลอดจนผู้บริหารระดับสูงของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ตลอดมา ตัวบ่งชี้ว่ารัฐวิสาหกิจเป็นแหล่งแจกจ่ายผลประโยชน์ให้แก่กลุ่มข้าราชการชั้นผู้ใหญ่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทหารและตำรวจก็คือ การเปลี่ยนแปลงกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น จะผันแปรไปตามการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผู้ปกครองประเทศ ซึ่งได้แก่ คณะรัฐมนตรีเสมอ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลแต่ละครั้งจะนำมาซึ่งการเปลี่ยนแปลงของผู้บริหารงานในรัฐวิสาหกิจด้วย การปรับเปลี่ยนในกรณีเช่นว่านี้ กล่าวได้ว่าเป็นการเปลี่ยนแปลงของกลุ่มผลประโยชน์ทางการเมืองกลุ่มใหม่ที่ก้าวขึ้นมาใช้อำนาจแทนที่กลุ่มผู้ปกครองกลุ่มเก่า ผลเชื่อมโยงจากการที่ทหารและตำรวจที่มีอิทธิพลทางการเมืองเข้าไปเป็นกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ทำให้เกิดการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพ นโยบายมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ไม่มีการวางแผนระยะยาวและอาจเกิดการคอร์ปชั่น

องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ก็เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ คือเป็นแหล่งผลประโยชน์สำหรับทหาร ตำรวจ และบรรดานักการเมืองที่กำลังทรงอิทธิพลทางการเมืองในระยะหนึ่ง ๆ กล่าวคือนับตั้งแต่ก่อตั้ง เป็นต้นมา รัฐวิสาหกิจแห่งนี้ได้กลายเป็นที่รองรับข้าราชการที่ครบเกษียณอายุ และเป็นที่พักบ่าเหน็ดให้แก่นายทหารตำรวจ หรือข้าราชการพลเรือนชั้นผู้ใหญ่ไป ทั้งที่เรื่องการแต่งตั้งฝ่ายบริหารระดับสูงขององค์การฯ ซึ่งได้แก่ประธานกรรมการ กรรมการ และผู้อำนวยการฯ นั้นเป็นเรื่องที่รัฐต้องให้ความสำคัญเป็นพิเศษ เพราะบุคคลเหล่านี้เป็นกลไก

สำคัญของการพัฒนาการบริหารและการบริการ การที่รัฐบาลแต่งตั้งบุคคลเหล่านี้มา โดยมีได้พิจารณาคุณสมบัติที่เหมาะสมในการบริหารรัฐวิสาหกิจ แต่พิจารณาเพียงว่าเป็นพวกพ้องของตน หรือหวังผลประโยชน์ทางการเมือง เพียงอย่างเดียวแล้วก็จะเกิดผลเสียหายอย่างใหญ่หลวงต่อองค์กรฯ เพราะผู้ที่เข้ามา เป็นผู้บริหารนี้จะต้อง เป็นผู้ที่มีความรู้ความสามารถทางการบริหารงานรัฐวิสาหกิจ เป็นอย่างดี และมีอุดมการณ์ในการทำงานสูง การที่รัฐแต่งตั้งคณะกรรมการองค์กรฯ มาจากข้าราชการประจำทั้งทหาร ตำรวจ และพลเรือน เป็นจำนวนมากแล้ว ก็อาจเป็นไปได้ที่คณะกรรมการเหล่านี้จะนำทัศนคติของข้าราชการมาใช้ในการบริหารงานองค์กรฯ ซึ่งมีลักษณะกึ่งธุรกิจ ทั้งที่สำคัญสาเหตุส่วนหนึ่งที่ทำให้จัดตั้งรัฐวิสาหกิจขึ้นมาแทนที่จะเป็นส่วนราชการก็เพราะต้องการหลีกเลี่ยงระบบราชการ การปฏิบัติจริง ๆ สิ่งส่วนทางกับวัตถุประสงค์ (ตารางที่ 5 รายชื่อคณะกรรมการองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตั้งแต่ชุดที่ 1 ถึงปัจจุบัน)

การที่รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการองค์กรฯ จากข้าราชการทหาร ตำรวจ หรือพลเรือน นี้ก็เป็นเช่นเดียวกับที่รัฐวิสาหกิจอื่น ๆ ประสบคือผู้บริหารนี้จะขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ (ไม่มี sense of belonging) ความรู้สึกผูกพันมีน้อย จะมีความรู้สึกเสมือนว่ากิจการเป็นของรัฐบาล หรือเป็นของหลวงซึ่งไม่ใช่ของตนเพียงคนเดียว ในด้านการดำเนินงานและการบริหารนั้น เมื่อผู้บริหารหรือผู้ปฏิบัติงานขาดความรู้สึกเป็นเจ้าของ เสียแล้วความเอาใจใส่หรือความเสียสละที่จะทุ่มเทส่งความรู้ความสามารถและการประพฤติปฏิบัติ อย่างเต็มที่ก็มีน้อย ส่วนใหญ่สิ่งมุ่งแสวงหาผลประโยชน์หรือคุ้มครองประโยชน์ หรือเพียงเพื่อรักษาตำแหน่งของตนไว้ โดยมีได้คิดหาทางปรับปรุงแก้ไขให้ดีขึ้น ผลงานที่ผ่านมา เป็นเครื่องชี้ให้เห็นถึงความเอาใจใส่และประสิทธิภาพในการบริหารองค์กรฯ ของผู้บริหารแต่ละชุดที่เข้ามาบริหารองค์กรฯ ได้เป็นอย่างดี ผลงานดังกล่าวนี้ก็มีตัวอย่างให้เห็น เช่น การตัดสินใจเช่ารถยนต์โดยสารประจำทางมา 1,200 คัน โดยที่ยังไม่มีการเตรียมการเรื่องอู่จอดรถ เส้นทางเดินรถ ทำให้รถที่เช่าแล้วยังไม่สามารถนำออกวิ่งบริการประชาชนได้และในขณะเดียวกันรถเก่าที่องค์กรฯ รับโอนมาจากผู้ประกอบการ เติมน้ำมันยังจอดอยู่ในอู่โดยมีได้นำออกใช้เป็นจำนวนมาก การทำสัญญาจ้างเหมารถยนต์โดยสารที่ค่อนข้างจะเสียเปรียบบริษัทผู้รับเหมา การเช่าอู่จอดรถและอาคารสถานที่ทำการองค์กรฯ ที่เก่าชำรุดทรุดโทรมแต่ราคาเช่าแพง การให้ประมูลราคาค่าโฆษณาข้างรถที่ค่อนข้างถูกกว่าท้องตลาด หรือ การที่องค์กรฯ รับโอนพนักงานเกือบทั้งหมดมาจากบริษัทผู้ประกอบการ เติมน้ำมัน โดยไม่ได้วางระบบการบริหารงานบุคคลที่ไว้รองรับจนเวลาผ่านไปเกือบ 10 ปี ก็ยังไม่มี การเปลี่ยนแปลงที่ชัดเจนในเรื่องการบริหารงานบุคคล ฯลฯ

ตารางที่ 5 รายชื่อคณะกรรมการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตั้งแต่ชุดที่ 1 ถึงปัจจุบัน

ชุดที่	รายชื่อ	ตำแหน่ง
<p>ชุดที่ 1 (31 สิงหาคม 2519)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายทวีป กลุ่มประทุม) 2. ปลัดกระทรวงคมนาคม (ดร. กัญจน์ นาคามดี) 3. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ดร. สัมภพ โหตระกิตย์) 4. อธิบดีกรมการขนส่งทางบก (นายมนัส คอวนิช) 5. ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล (พลตำรวจตรี วิเชียร แล่งแก้ว) 6. นายอุยงค์ เฟ่งศรี 7. นายมงคล สิมะโรจน์ 8. นายสุ่ม นวพันธ์ 9. นายสมบัติ อุทัยล่าง 10. ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (นายเจสียว สุวรรณกิตติ) 	<p>ประธานกรรมการ</p> <p>กรรมการ</p> <p>กรรมการ</p> <p>กรรมการ</p> <p>กรรมการ</p> <p>กรรมการ</p> <p>กรรมการ</p> <p>กรรมการ</p> <p>กรรมการ</p> <p>กรรมการและเลขานุการ</p>
<p>ชุดที่ 2 (21 ตุลาคม 2519)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (คุณหญิง เลอศักดิ์ สมบัติศิริ) 	<p>ประธานกรรมการ</p>

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ชุดที่	รายชื่อ	ตำแหน่ง
	10. นายวิชัย ศิริบุญวงศ์ (นายสุวิทย์ ยี่งวรพันธ์ แทนเมื่อ 11 ก.พ. 2520) 11. ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (นายเจสียว ลูวรรถกิตติ)	กรรมการ กรรมการและเลขานุการ
ชุดที่ 4 (31 มีนาคม 2521)	1. พลเอกประสาน อมาตยกุล 2. ปลัดกระทรวงคมนาคม 3. พลตรีทนก ชูณหะวัณ 4. อธิบดีกรมการขนส่งทางบก 5. ผู้แทนกระทรวงการคลัง 6. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ดร. สัมภพ โหตระกิตย) 7. ผู้บัญชาการตำรวจนครบาล 8. นายวันชัย คำรฑลพิฑ 9. นายสุวิทย์ ยี่งวรพันธ์ 10. นายมงคล สิมะโรจน์ 11. ผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ (นายเจสียว ลูวรรถกิตติ)	ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการ กรรมการ กรรมการ กรรมการ กรรมการ กรรมการ กรรมการ กรรมการและเลขานุการ
ชุดที่ 5 (9 ตุลาคม 2522)	1. พลเอกประสาร อมาตยกุล 2. เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา (ดร. สัมภพ โหตระกิตย) 3. รองปลัดกระทรวงคมนาคม (ฝ่ายบริหาร) (นายจำลอง คำสิคุปต์)	ประธานกรรมการ กรรมการ กรรมการ

ตารางที่ 5 (ต่อ)

ชุดที่	รายชื่อ	ตำแหน่ง
	7. พลตำรวจตรีวิมล เจริญศิริ	กรรมการ
	8. นายคู่ภชัย พิเศษรวาณิช	กรรมการ
	9. นายดีเรก อารยะโกศล	กรรมการ
	10. นายบรรเพ็ญ วัฒนศิริธรรม	กรรมการ
	11. นายพิเชษฐ สัทธิชวัล	กรรมการและเลขานุการ

ที่มา : แผนกประชาสัมพันธ์ สำนักงานธุรกิจกลาง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้อำนวยการองค์การฯ ซึ่งก้าวเข้ามาบริหารงานโดยอิทธิพลทางการเมืองและเพื่อหวังผลทางการเมืองนั้น แม้จะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถ แต่การที่จะทุ่มเทพลังความรู้ความสามารถให้กับการบริหารองค์การฯ ให้เจริญก้าวหน้าขึ้น ย่อมเป็นเรื่องรอง การสร้างและขยายฐานอำนาจของตน ผู้อำนวยการฯ สักขณะนี้จะใช้ระบบอุปถัมภ์ดึงเอาพรรคพวกของตนเข้าสู้องค์การฯ เป็นการสร้างงานเพื่อเลี้ยงคน ทำให้คนลังงาน มีการเอาใจใส่สภาพเพื่อหาเสียง ซึ่งทำให้การบริหารงานองค์การฯ โดยส่วนรวมเสียทิศทาง (ปรากฏการณ์เช่นนี้เห็นเด่นชัดมากในช่วงเดือนมีนาคม 2522 ถึงกุมภาพันธ์ 2524) และเมื่อหมดยุคสมัยของฝ่ายการเมืองที่แต่งตั้งตนเองเข้ามาอยู่องค์การฯ แล้ว และฝ่ายการเมืองกลุ่มใหม่ประสงค์จะนำบุคคลของตนเข้ามาบริหารองค์การฯ บ้าง ฝ่ายการเมืองนี้ก็ย่อมต้องมึนวิธีการที่แยบยลที่จะทำให้ผู้อำนวยการฯ คนเก่านั้นออกไป ผลที่ตามมาเมื่อผู้อำนวยการฯ นี้ออกไปก็คือพวกพ้องที่เข้ามาโดยระบบอุปถัมภ์ดังกล่าวก็จะอยู่ในองค์การฯ ต่อไปไม่ได้ เพราะถูกบีบคั้นกลั่นแกล้งจากผู้มีอำนาจกลุ่มใหม่ในองค์การฯ วนเวียนไปเช่นนี้ แทนที่จะเอา เวลาและพลังความสามารถมาบริหารองค์การฯ (ตารางที่ 6 รายชื่อผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตั้งแต่คนที่ 1 ถึงปัจจุบัน)

2.2 ความไม่แน่นอนของนโยบายของรัฐบาลในการบริหารองค์การฯ ทำให้ผู้บริหารขาดแนวทางที่จะปฏิบัติตาม

รัฐบาลมีนโยบายที่ไม่แน่นอนต่อการดำเนินกิจการรถยนต์โดยสารประจำทางมาตั้งแต่เริ่มมีการรวมกิจการว่าจะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีฐานะเป็นบริษัทมหาชน หรือเป็นองค์การของรัฐ กล่าวคือเมื่อรัฐบาลมีนโยบายให้รวมกิจการนั้น ได้รวมเอาบริษัทเดินรถโดยสารประจำทางของเอกชนทั้ง 24 แห่ง เข้าเป็นบริษัทมหาชนขนส่ง จำกัด มีฐานะเป็นบริษัทมหาชน ซึ่งรัฐบาลถือหุ้นอยู่ด้วย แต่ต่อมาก็เปลี่ยนเป็นองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ มีฐานะเป็นรัฐวิสาหกิจ คือเป็นองค์การของรัฐอย่างเต็มตัว กระนั้นก็ตามรัฐบาลก็ยังคงไม่มีความแน่ใจในการดำเนินกิจการรถยนต์โดยสารประจำทางในรูปนี้ ได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการต่าง ๆ มากมายหลายชุด เพื่อพิจารณาในเรื่องนี้ว่าจะให้หน่วยงานที่รับผิดชอบมีฐานะเป็นอะไร และขึ้นอยู่กับหน่วยงานใด หรือจะให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ และในขณะที่กิจการรถยนต์โดยสารประจำทางยังคงอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ อันเป็นองค์การของรัฐนี้ รัฐบาลก็ไม่มีนโยบายราคาที่เหมาะสมว่าจะให้ผู้ให้บริการเท่านั้นเสียค่าใช้จ่ายให้คุ้มกับต้นทุนทั้งในการดำเนินงานและบริหาร หรือ

ตารางที่ 6 รายชื่อผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตั้งแต่คนที่ 1 ถึงปัจจุบัน

รายชื่อ	เริ่มทำการ	พ้นจากตำแหน่ง
1. นายเฉลียว ลู่วรรณกิตติ	1 ตุลาคม 2519	1 มีนาคม 2522
2. นายมงคล สิมะโรจน์	2 มีนาคม 2522	9 กุมภาพันธ์ 2524
3. นายจำลอง คำสิคุปต์	10 กุมภาพันธ์ 2524 (รักษาการ)	2 กรกฎาคม 2524
4. พันเอกวัฒน์ กัลลพานันท์	3 กรกฎาคม 2524 (รักษาการ)	30 กันยายน 2524
5. นางวิมล ศิริใหญ่ชัย	1 ตุลาคม 2524	18 มกราคม 2527
6. นายบรรเทิง วัฒนศิริธรรม	19 มกราคม 2527 (รักษาการ)	31 สิงหาคม 2527
7. นายพิเชษฐ สัตินชวาล	1 กันยายน 2527	

ที่มา : แผนมประชาสัมพันธ์ สำนักงานธุรการกลาง องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ศูนย์วิทยุโทรพยากรณ์
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

จะให้ เป็นกิจการสาธารณะที่รัฐจำเป็นต้องให้บริการในราคาถูก ซึ่งหมายถึงรัฐต้องให้เงินอุดหนุน ตามสมควรแก่หน่วยงานที่รับผิดชอบ การที่รัฐบาลมีนโยบายที่ไม่แน่นอนต่อองค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพมหานครเช่นนี้ย่อมเป็นอุปสรรคต่อการบริหารและการวางแผนพัฒนาองค์การฯ ดังนั้นรัฐบาลในฐานะที่เป็นตัวแทนของประชาชน ท่าหน้าที่ควบคุมกำกับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งเป็นสมบัติส่วนรวมของประชาชาติ ให้เกิดประสิทธิผลและประสิทธิภาพในการบริหาร รวมทั้งส่งเสริมให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้ใช้ทรัพยากร ที่มีอยู่ให้เป็นประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติจึงควรที่จะ :-

(1) รัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและแผนงานที่แน่นอนเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบทบาทของรัฐวิสาหกิจในการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำหรับ รัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณะที่รัฐมุ่งให้บริการแก่ประชาชน ก๊าซ / ชาติทุนไม่ใช่เป็นเครื่อง วัตถุประสงค์ที่แท้จริง เพราะรัฐวิสาหกิจดังกล่าวมีวัตถุประสงค์ทางสังคมเป็นสำคัญ บริการที่มี ประสิทธิภาพ จึงน่าเป็นเป้าหมาย ดังนั้น เป้าหมายขององค์การฯ ซึ่งเป็นกิจการประเภทสาธารณะ จึงควร เน้นที่การบริการมากกว่าก๊าซ / ชาติทุน

(2) รัฐบาลต้องมีนโยบายราคาที่เหมาะสม โดยให้หลักการว่าผู้ใช้บริการเท่านั้น ที่ต้อง เสียค่าใช้จ่ายให้คุ้มกับต้นทุนทั้งในการดำเนินงานและการบริหาร อย่างไรก็ตาม เนื่องจาก องค์การฯ เป็นกิจการสาธารณะที่รัฐจำเป็นต้องให้บริการในราคาถูก เหมาะสมกับภาวะ การครองชีพของประชาชน รัฐก็อาจให้เงินอุดหนุนบ้างตามสมควรและอย่างมีเหตุผล

(3) รัฐบาลจะต้องรับเร่งดำเนินการให้หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ ให้ความร่วมมือกับทางองค์การฯ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การเร่งรัดหนี้สิน การปฏิบัติตามกฎหมาย อย่างเคร่งครัดกับรถที่ผิดกฎหมาย

(4) รัฐบาลต้องรับเร่งดำเนินการให้องค์การฯ ดำเนินการปรับปรุงระบบ การจัดการภายใน เพื่อให้สามารถเพิ่มรายได้ ลดค่าใช้จ่ายและปรับปรุงการให้บริการ ซึ่งอาจ กระทำได้อยู่แล้ว แม้ไม่มีการปรับราคาค่าบริการ รัฐบาลจะต้องเข้าควบคุมองค์การฯ ในเชิง เป้าหมายและข้อมูลการผลการจัดการมากกว่าควบคุมในรายละเอียดซึ่งทำให้เกิดความไม่คล่องตัวในการ จัดการดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งนี้โดยอาจเปลี่ยนแปลงบทบาทของหน่วยงาน ควบคุม เช่น กรมบัญชีกลาง สำนักงบประมาณ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน และกระทรวงเจ้าสังกัด ฯลฯ ให้เป็นไปในทางส่งเสริมสนับสนุนมาก

กว่าการกำกับควบคุม รัฐบาลจะต้องพิจารณาแก้ไขกฎหมาย ระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ที่ล้าสมัยไม่เหมาะสมกับการบริหารงานในรัฐวิสาหกิจ เช่นองค์การฯ ถึงแม้ว่ากฎหมายระเบียบข้อบังคับดังกล่าวอาจใช้ได้กับระบบราชการ ทั้งนี้เพราะองค์การฯ ไม่ใช่หน่วยราชการ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ระเบียบข้อบังคับเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี การจัดซื้อและพัสดุ

ดังนั้น ถ้ารัฐบาลมีนโยบายที่แน่นอนเกี่ยวกับเรื่องที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ จะช่วยทำให้องค์การฯ ในฐานะที่ต้องนำเอานโยบายของรัฐบาลมาปฏิบัติสามารถมองเห็นเป้าหมายและวัตถุประสงค์ที่รัฐบาลต้องการได้ชัดเจนขึ้น ซึ่งจะยังผลให้การวางแผนพัฒนาองค์การฯ เป็นไปได้ด้วยความสะดวกยิ่งขึ้น

3. อัตราค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุน

จากการคำนวณต้นทุนการเดินรถเฉลี่ยของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในปีพ.ศ. 2526 พบว่า ต้นทุนการเดินรถเฉลี่ยต่อคนในระยะทาง 10 กิโลเมตร เท่ากับ 1.95 บาท¹ ในขณะที่ช่วงเวลานั้น องค์การฯ เก็บค่าโดยสารในระยะ 10 กิโลเมตรแรกคนละ 1.50 บาท ซึ่งก็เท่ากับว่า องค์การฯ จะต้องขาดทุนอย่างแน่นอนแล้ว ในปัจจุบันขณะที่องค์การฯ เก็บค่าโดยสารคนละ 2 บาทตลอดสายนี้ อัตราค่าโดยสารที่คุ้มทุนจะเท่ากับ 1.75 บาท

ตั้งแต่ปีพ.ศ. 2519 จนถึงปัจจุบัน ปรากฏว่าค่าใช้จ่ายที่สำคัญ ๆ เช่น เงินเดือน ค่าแรง ค่าจ้าง เหมารถยนต์โดยสาร และค่าน้ำมันเชื้อเพลิงเพิ่มขึ้นทุกปี โดยเฉพาะค่าน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น มีการปรับราคาถึง 4 ครั้ง ในระยะปีพ.ศ. 2522 ถึง พ.ศ. 2524 จากราคาสิตรละ 2.52 บาท เป็นสิตร 7.39 บาท เพิ่มขึ้นถึงร้อยละ 192.09 บาท ของราคาเดิมและในปี พ.ศ. 2528 น้ำมันเชื้อเพลิงมีราคาสิตรละ 7.10 บาท แต่การปรับอัตราค่าโดยสารให้สูงขึ้นมีเพียง 2 ครั้งคือ

- ปีพ.ศ. 2521 ปรับจาก 75 สตางค์ เป็น 1 บาท

- ปีพ.ศ. 2524 ปรับจาก 1 บาทเป็น 1.50 บาท

- ปีพ.ศ. 2525 องค์การฯ ได้มีความพยายามที่จะขอปรับอัตราค่าโดยสารให้สูงขึ้น โดยเสนอขออนุมัติจากรัฐบาล แต่เมื่อรัฐบาลอนุมัติให้มีการปรับอัตราค่าโดยสารเพิ่มขึ้น

¹โปรดดูการคำนวณต้นทุนในการเดินรถของคณะกรรมการฯ ได้จากภาคผนวก ค.

โดยเล่นขออนุมัติจากรัฐบาล แต่เมื่อรัฐบาลอนุมัติให้มีการปรับอัตราค่าโดยสาร เพิ่มขึ้นจาก ระยะทาง 10 กิโลเมตรแรก 1.50 บาทเป็น 2.00 บาท เมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2525 แล้วได้มีการประท้วงและเรียกร้องจากนักศึกษาประชาชนทั่วไปให้รัฐบาลลดค่าโดยสารลงมา ให้อยู่ในอัตราเดิม ดังนั้นเมื่อองค์การฯ เก็บค่าโดยสารในอัตรา 2.00 บาทต่อ 10 กิโลเมตรแรก อยู่ได้เพียง 19 วัน รัฐบาลก็ได้สั่งให้ลดลงมาเหลือ 1.50 บาทตามเดิม

- ตั้งแต่วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2528 เป็นต้นมา องค์การฯ ได้เปลี่ยนระบบ การเก็บค่าโดยสารจากระบบ moving rate อัตรา 1.50 บาท สำหรับ 10 กิโลเมตรแรก และเก็บเพิ่มอีก 1.00 บาท สำหรับทุก ๆ ระยะ 10 กิโลเมตรถัดไป ตลอดเส้นทางเก็บ ไม่เกิน 4.50 บาท มาเป็นการเก็บในระบบ flat rate อัตรา 2.00 บาทตลอดสาย ซึ่งทำให้องค์การฯ ประหยัดค่าใช้จ่ายทางด้านค่าพิมพ์หัวและอื่น ๆ ลงได้บ้าง และทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากเดิมวันละประมาณ 1 ล้านบาท แต่อย่างไรก็ตามอัตราค่าโดยสาร 2.00 บาทนี้ก็ยังคง เป็นอัตราที่ต่ำกว่าต้นทุน

นอกจากนี้ยังมีปัญหาการลดหย่อนค่าโดยสารเพื่อบริการสังคม ทั้งที่องค์การฯ มี รายได้ไม่พอค่าใช้จ่าย แต่ยังคงสูญเสียรายได้ค่าโดยสารที่ควรจะได้จากการลดหย่อนอัตราค่า โดยสารให้แก่นักเรียน นิสิต และนักศึกษา คิดเป็นเงินปีละประมาณ 20,113 ล้านบาท และยัง ขาดรายได้ค่าโดยสารที่ควรจะได้จากการลดหย่อนราคาค่าโดยสารครึ่งราคาแก่ทหาร และ ครอบครัว ผู้มีบัตรลดหย่อนฮักรวมกับการที่มีผู้ได้รับยกเว้นค่าโดยสารตามระเบียบของนายทะเบียน กรมการขนส่งและจากการที่องค์การฯ ไม่สามารถจัดเก็บได้ เช่น วิทยุ สามแถว ทหาร และ ตำรวจในเครื่องแบบ บุรุษไปรษณีย์ คนพิการ เป็นต้น ประมาณการขาดรายได้ในส่วนนี้ถืออย่าง น้อยปีละประมาณ 3,625 ล้านบาท รายได้ส่วนที่ขาดหายไปทั้งหมดรวมปีละประมาณ 23,738 ล้านบาท¹ โดยไม่ได้รับเงินอุดหนุนชดเชยจากรัฐแต่ประการใด

¹ ประมาณการขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ในการขาดรายได้ในการลดหย่อนค่า โดยสารจากการสำรวจเดือนมกราคม 2525.

4. การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหาร

ในการรวมรถยนต์โดยสารจากบริษัทเอกชนหลาย ๆ บริษัทมา เป็นรัฐวิสาหกิจ โดยอยู่ในความรับผิดชอบขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นการรวมเอาระบบงานและวิธีบริหารหลายแบบหลายวิธีเข้าไว้ในองค์การเดียวกัน โดยไม่ได้รับความช่วยเหลือ หรือแนะนำจากผู้บริหารระดับสูงทางเดิม และมีได้มีการเตรียมการให้พร้อมเพียง ระบบงานต่าง ๆ ที่ใช้ในเขตการเดินรถทั้ง 11 เขต ในตอนนั้น จึงไม่เหมือนกัน สิ้นแล้วแต่ว่า เขตใดมาจากบริษัทใด ก็นำเอาระบบงานของบริษัทนั้นมาใช้ ทำให้เกิดความยุ่งยากในการบริหาร และปรากฏว่า เมื่อองค์การฯ ได้ดำเนินงานต่อมานั้น การบริหารงานองค์การฯ ก็ยังคงเป็นไปในประเพณีเก่าแก่ ยึดงานประจำวันเป็นหลักมากกว่าการมองการณ์ไกล เคยปฏิบัติกันมาอย่างไร ก็ปฏิบัติกัน ไปอย่างนั้น ระบบการบริหารงานที่ทันสมัยมิได้ถูกนำมาใช้ ต่อมาได้มีคณะที่ปรึกษาพิเศษ ตามโครงการแก้ไขปัญหาการจราจรในกรุงเทพมหานคร (บริษัท P.G. Pak-Poy & Associates Pty. Ltd.) ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์และแนะนำให้นำระบบบริหารที่ทันสมัยมาใช้รวม 3 ระบบ คือระบบบัญชี ระบบรายงานข่าวสารเพื่อการบริหาร (management information system-MIS) และระบบควบคุมโดยงบประมาณ ซึ่งองค์การฯ ได้เริ่มใช้ระบบบัญชี และระบบรายงานข่าวสารเพื่อการบริหารมาตั้งแต่ 1 ตุลาคม 2523 ส่วนระบบควบคุมโดยงบประมาณได้เริ่มใช้ในงบประมาณ พ.ศ. 2526 แต่อย่างไรก็ตามปัญหาการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงานก็ยังคงมีปรากฏอยู่ดังจะได้แยกพิจารณาในด้านต่าง ๆ ดังนี้

4.1 การขาดการวางแผนทั้งระยะสั้น/ระยะยาว ไม่มีการนำเอาหลักการจัดการสมัยใหม่มาใช้อย่างเต็มที่ แม้ว่าจะได้มีความพยายามนำระบบรายงานข่าวสารเพื่อการบริหารมาใช้ตามคำแนะนำของคณะที่ปรึกษาฯ ดังกล่าว แต่ปรากฏว่ายังมีได้มีการใช้กันอย่างครบถ้วนและทั่วถึง พนักงานผู้ปฏิบัติเองก็ไม่เข้าใจว่าทำไปแล้วจะใช้ประโยชน์อย่างไรได้ ฝ่ายผู้บริหารก็ไม่เห็นความสำคัญสักแต่จะทำให้เป็นไปตามคำสั่งองค์การฯ เท่านั้น แม้ว่าในตอนเริ่มแรกที่จะนำระบบนี้เข้ามาใช้ในองค์การฯ จะได้มีการอบรมพนักงานทั้งผู้ปฏิบัติและผู้ใช้ประโยชน์แล้วก็ตาม แต่ขีดความสามารถในการรับรู้ของพนักงานบางคนมีจำกัด การนำระบบการบริหารนี้มาใช้จึงยังไม่ได้ผลจริงจังในทางปฏิบัติ ทั้ง ๆ ที่เห็นได้ชัดเกี่ยวกับประโยชน์ของการใช้ระบบรายงานข่าวสารเพื่อการบริหาร เพราะจะทำให้ผู้บริหารทุกระดับสามารถทราบข้อมูลเกี่ยวกับการเดินรถอย่างถูกต้องและรวดเร็ว ทำให้สามารถวางแผนติดตาม ควบคุม วิเคราะห์ และแก้ปัญหาอย่างได้ผลและทันท่วงที ถ้าไม่มีระบบเช่นนี้จะไม่สามารถบริหารระบบรถโดยสารประจำทางขนาดใหญ่เช่นนี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ระบบดังกล่าวจะช่วยลดการร่วไหลได้ด้วย

งานเดินรถโดยสารประจำทาง นับว่าเป็นสิ่งจำเป็นในการบริหารที่จะให้ไปอย่างมีประสิทธิภาพด้วยการวางแผนปฏิบัติงานอย่างเหมาะสม แต่องค์กรฯ ก็ละเลยในเรื่องนี้ เช่น การใช้ระบบตารางเดินรถ ซึ่งเป็นแผนการปล่อยรถและกำหนดการปฏิบัติงานของพนักงานขับรถ และพนักงานเก็บค่าโดยสารโดยละเอียด ระบบตารางเดินรถนี้ บริษัทที่ปรึกษา Pak-Poy ได้แนะนำและได้ทดลองให้องค์กรฯ นำมาใช้ในเขตการเดินรถที่ 2 ซึ่งปรากฏว่าได้ผลดี กล่าวคือ สามารถให้บริการแก่ผู้โดยสารได้ตรงกับความต้องการมากขึ้น สามารถประหยัดการใช้น้ำมันเชื้อเพลิง โดยการปล่อยรถให้ห่างในช่วงเวลาที่ผู้โดยสารน้อยและปล่อยรถออกบริการในช่วงเวลาเร่งด่วนมากขึ้น ทั้งทำให้พนักงานประจำรถคือพนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสารรู้เวลาการเริ่มงานและเลิกงานในแต่ละวันที่แน่นอน ไม่ต้องเริ่มทำงานตั้งแต่ 04.00 น. ดังที่เคยปฏิบัติอยู่ แต่ทยอยกันเริ่มทำงานในช่วงเวลา 04.00 น. - 6.30 น. ตามที่กำหนดในตารางเดินรถ ซึ่งจะช่วยให้ค่าล่วงเวลาของพนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสารลดลงได้ด้วย ในปัจจุบันหลายเขตขององค์กรฯ ได้ใช้อยู่แล้ว แต่ยังไม่สมบูรณ์และไม่ทั่วถึง สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ก็เพราะขีดความสามารถของพนักงานที่จะรับไปบังคับใช้ให้เป็นผลคือผู้สัลดายและนายทำบางคนมีจำกัด เนื่องจากมีพื้นฐานความรู้ต่ำและไม่สามารพัฒนาตัวเองให้รับกับระบบการบริหารงานใหม่ ๆ ได้

4.2. ด้านการบริหารงานบุคคล

ตัวผู้ปฏิบัติงานในทุกระดับ นับตั้งแต่ระดับพนักงานเก็บค่าโดยสาร พนักงานขับรถเรื่อยตลอดไปจนถึงระดับผู้บริหารชั้นสูง ต่างก็มีบทบาทที่สำคัญอันจะทำให้งานขององค์กรฯ ดำเนินไปได้ด้วยดีตรงตามเป้าหมายหรือไม่ด้วยกันทั้งสิ้น ทั้งนี้เพราะตามหลักทั่วไปในการบริหารงานนั้น แม้ว่าจะมีงบประมาณได้อย่างพอเพียง มีการจัดองค์กรและการบริหารที่ดี มีอุปกรณ์และวัสดุต่าง ๆ พร้อมลสักเพียงใด ถ้าผู้ปฏิบัติงานไม่ดี ไม่มีความรู้ความสามารถ ขาดความซื่อสัตย์สุจริตและไม่ประพฤติอยู่ในระเบียบวินัยอันดีแล้วก็เป็นที่ยากที่การบริหารงานจะบรรลุผลสัมตามความมุ่งหมาย¹ จึงถือได้ว่าตัวบุคคลเป็นทรัพยากรที่สำคัญและมีค่ามากที่สุดในการบริหาร

¹ สมาน รังสิโยภักดิ์ และ สุธี สุทธิสมบูรณ์, หลักการบริหารเบื้องต้น, พิมพ์ครั้งที่ 6, หน้า 39.

งานขององค์กร แต่เป็นที่น่าเสียดายว่าทางองค์กรฯ ได้ละเลยมิได้ตระหนักถึงความจริงในข้อนี้ นับแต่องค์กรฯ ได้ก่อตั้งมาจากการรวมบริษัทผู้ประกอบการเดิมเข้าด้วยกันทั้ง 24 บริษัท และรับโอนพนักงานจากบริษัทเหล่านั้นมา เป็นพนักงานขององค์กรฯ เกือบทั้งหมดโดยมิได้มีการสำรวจระบบการบริหารงานบุคคลที่ดีไว้รองรับและได้ก่อให้เกิดปัญหาพนักงานมีคุณสมบัติไม่เหมาะสมกับตำแหน่งหน้าที่อยู่ในหลายหน่วย และมีอัตราค่าจ้างเกินปริมาณในหลายหน่วยงานเช่นกัน การบริหารงานบุคคลมากนัก ปัญหาต้นก้ำกึ่งคนยังคงมีอยู่หลายประการ อันเป็นผลทำให้ประสิทธิภาพและประสิทธิผลการทำงานของพนักงานและขององค์กรฯ เองอยู่ในขั้นที่ไม่น่าพอใจ กล่าวคือองค์กรฯ ไม่สามารถดำเนินงานให้บรรลุถึงเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกด้านให้บริการแก่ผู้โดยสารถูกที่สุดแล้วก็ยังประสบการขาดทุนในการดำเนินงานอย่างหนัก ซึ่งส่งผลในด้านลบต่อผลประโยชน์ส่วนรวมของประเทศชาติด้วย

จากการศึกษาถึงปัญหาด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรฯ พบประเด็นที่สำคัญคือเรื่องการบริหารงานบุคคลขาดความเป็นระบบ (system) โดยหน่วยงานที่ทำหน้าที่ต้นก้ำกึ่งคนมิได้ตระหนักถึงบทบาทหน้าที่ของตนเท่าที่ควร ประกอบกับทางองค์กรฯ เองก็มิได้ให้ความสำคัญกับด้านสำนักงานการเจ้าหน้าที่มากนัก ซึ่งทำให้ขาดนักวิชาการ และนักบริหารที่จะทำการวางแผนปรับปรุงระบบบริหารบุคคลให้ดีขึ้นกว่าเดิม งานที่ทำในด้านนี้ส่วนใหญ่เป็นงานประจำวัน (routine) ทำให้หันไปในวันหนึ่ง ๆ ขาดทิศทาง เป้าหมายและขาดการริเริ่มสร้างสรรค์ (creation and innovation) ซึ่งทำให้กระบวนการด้านการบริหารงานบุคคลขององค์กรฯ มีปัญหามากมายอันได้แก่

(1) ปัญหาด้านการวางแผนกำลังคน (manpower planning) ผลจากการศึกษาพบว่า ไม่เคยมีการจัดทำการวางแผนกำลังคนมาก่อนเลย ทำให้มีการใช้คนไม่เหมาะสมกับงานจำนวนเจ้าหน้าที่ไม่ได้สัดส่วนกับปริมาณงาน กล่าวคือ บางหน่วยงานมีคนมากเกินไป แต่บางหน่วยงานที่สำคัญกลับมีเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งด้านการพัฒนาบุคคลและฝ่ายวิเคราะห์และวางแผนงาน

นอกจากนี้พบว่า องค์กรฯ มิได้มีการจัดทำคู่มือ การปฏิบัติงาน (work manual) และใบพรรณนาหน้าที่งาน (job description) เลย อันทำให้เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานไม่ทราบขอบเขต หน้าที่ ความรับผิดชอบของตน และก่อให้เกิดผลเสียหายต่อกระบวนการบริหารงานบุคคลด้านอื่น ๆ อีกนานัปการซึ่งจะได้กล่าวต่อไป

(2) ปัญหาการสรรหาและคัดเลือกบุคคลเข้าทำงาน (recruitment and selection) แม้ในปัจจุบันนี้ทางองค์การฯ จะไม่มีนโยบายรับคนใหม่เพิ่มเข้ามาก็ตาม แต่จากการศึกษาและประสบการณ์ที่เคยทำงานอยู่ในองค์การฯ พบว่าการสรรหาคัดเลือกเท่าที่ผ่านมา มีการใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวก (spoils system) กันอยู่มาก เนื่องมาจากการขาดการวางแผนกำลังคนอย่างเป็นระบบ จึงทำให้ขาดการกำหนดคุณวุฒิ ความรู้ ความสามารถของพนักงานในแต่ละตำแหน่งอย่างเหมาะสม เปิดโอกาสให้มีการใช้อำนาจหน้าที่บรรจุเอาแต่พวกพ้องของตนเข้าไปทำงานโดยมิได้คำนึงถึงความเหมาะสมด้านคุณวุฒิ ความสามารถกับตำแหน่งหน้าที่การงานและความรับผิดชอบที่จำเป็นต้องมี อันเป็นผลให้การปฏิบัติงานของพนักงานไม่มีประสิทธิภาพ ผลงานไม่ได้มาตรฐานที่ควรจะเป็น เกิดลักษณะที่เรียกว่าคนล้นงานคือ มีคนมากเกินความจำเป็นกว่างานที่ทำ

โดยเหตุที่องค์การฯ ต้องรับโอนพนักงานจากบริษัทผู้ประกอบการเดิมมาเป็นพนักงานขององค์การฯ ซึ่งทำให้มีพนักงานที่ไม่มีความรู้ความสามารถเท่าที่ควรได้เข้ามาทำงานกับองค์การฯ ประกอบกับมีการใช้อิทธิพลทางการเมืองบรรจุพวกพ้องของตนเข้ามาทำงาน เพราะไม่มีระบบการสรรหาคัดเลือกและการวางแผนกำลังคน ปัจจุบันจึงพบว่าพนักงานในตำแหน่งหัวหน้างานหรือผู้บริหารในระดับต้นตลอดไปจนถึงผู้บริหารระดับกลางและสูง จำนวนไม่น้อยที่จบการศึกษาในระดับที่ไม่สูงนัก เช่น ผู้ช่วยผู้อำนวยการ ผู้จัดการเขต หัวหน้ากองเดินรถ บางคนมีความรู้แค่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 หัวหน้าแผนกเดินรถ ผู้จัดการสาย และผู้ช่วยผู้จัดการสาย ส่วนใหญ่ก็จะมีความรู้แค่ชั้นประถมศึกษาปีที่ 4 เช่นกัน จึงเป็นปัญหาว่า พนักงานเหล่านี้มีความรู้ด้านการบริหารและจิตวิทยาการบังคับบัญชาลูกน้อง เพียงพอหรือไม่ สามารถบริหารงานให้บรรลุผลตามเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพเพียงไร และมีความคิดริเริ่มสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ให้เกิดประโยชน์ต่อหน่วยงานและต่อองค์การฯ ได้มากน้อยเพียงใด ปัญหาดังกล่าวนี้ยากที่จะระบุคำตอบได้แน่นอน เพราะทางองค์การฯ มิได้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานแต่อย่างใด แต่จากการศึกษาและการสังเกตการณ์ของผู้เขียน เห็นว่าการที่พนักงานระดับหัวหน้างานและผู้บริหารขององค์การฯ บางคนมีความรู้พื้นฐานอยู่ในระดับต่ำนี้ เป็นอุปสรรคที่สำคัญยิ่งต่อการเรียนรู้และรับเอาระบบการบริหารใหม่ ๆ ไปใช้ได้ เพราะการทำงานเป็นระบบในรูปของรัฐวิสาหกิจย่อมต้องมีความแตกต่างโดยสิ้นเชิงจากการทำงานตามแบบบริษัทเดินรถเดิม ดังนั้นจึงสมควรที่จะต้องมีการปรับปรุงพัฒนาตัวบุคคลากรในองค์การฯ ในทุกระดับงานอย่างเป็นระบบถูกต้องตามหลักวิชาการ

(3) ปัญหาการเลื่อนตำแหน่ง (promotion) คือการมอบหมายงานให้บุคคลได้ทำงานในตำแหน่งที่สูงขึ้นโดยปกติตำแหน่งที่สูงขึ้นไปนี้บุคคลจะต้องรับผิดชอบมากขึ้นกว่าเดิม เป็นการเพิ่มสถานะ (status) ของบุคคลให้สูงขึ้น ในแง่ของการบริหารงานบุคคลถือว่า คนที่ได้ตำแหน่งสูงขึ้นนอกจากจะรับผิดชอบมากขึ้น มีหน้าที่มากขึ้นแล้ว งานจะต้องแตกต่างไปจากเดิม หรือแม้ว่าจะเป็นการงานในลักษณะเดียวกันก็จะต้องมีความสีกซึ้งมากกว่างานที่ปฏิบัติอยู่เดิม¹

การเลื่อนตำแหน่งนี้ นับว่าเป็นเครื่องจูงใจในการปฏิบัติงานอย่างหนึ่งและถือว่าเป็นการให้รางวัลตอบแทนคุณความดี เป็นการยอมรับนับถือในความสามารถของบุคคล และเป็น การเปิดโอกาสให้ข้าราชการปฏิบัติราชการอย่างเต็มความสามารถ เพื่อหวังผลในการเชิยฐานะในทางราชการให้สูงขึ้น² ดังนั้นจึงเป็นหน่วยงานต้องหาวิธีการที่จะเลื่อนฐานะของพนักงาน ให้เป็นธรรมที่สุด

ในการสรรหาเพื่อการเลื่อนตำแหน่ง (recruitment for promotion) นั้น ไม่มีอะไรจะทำลายขวัญผู้ปฏิบัติงานมากไปกว่าการสร้างบรรยากาศให้ผู้ปฏิบัติงานรู้สึกว่า เขาถูกกีดกันจากโอกาสที่จะมีสิทธิได้รับการเลื่อนขั้นตำแหน่ง หรือผู้ที่อยู่ในข่ายที่จะได้รับการเลือก ได้รับการคัดเลือกโดยไม่มีทั่วถึง ทั้งนี้เพราะหน่วยงานไม่พยายามแสวงหาผู้ที่อยู่ในข่ายที่มีความสามารถพอที่มีอยู่³

การที่องค์กรฯ ไม่ได้กำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบและคุณสมบัติของตำแหน่งไว้แน่นอนล่วงหน้า และชัดเจนทุกตำแหน่ง ซึ่งนอกจากทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่รู้ว่าตนเองมีหน้าที่ จะต้องปฏิบัติอย่างไรบ้างดังกล่าวแล้ว ยังเป็นช่องทางให้ฝ่ายบริหารเปลี่ยนเงื่อนไขของตำแหน่งเสียใหม่ตามคุณวุฒิของตัวบุคคลที่ต้องการจะบรรจุในตำแหน่งนั้น จากการศึกษพบว่า การเลื่อน

¹ เสนาะ ดิยาวี, การบริหารบุคคล (พระนคร : ทรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2516) หน้า 202.

² ผู้ลลดี สัตยมานะ, การบริหารงานรัฐกิจ (กรุงเทพฯ : มงคลการพิมพ์, 2517), หน้า 337.

³ John W. Jackson, "Planning and Constructing Promotional Examination" Recruitment and Selection in the Public Service, ed. J.J. Donovan (Chicago : Public Personnel Association, 1968), p.326.

ตำแหน่งหรือการแต่งตั้งขององค์กรฯ ก็เช่นเดียวกับกระบวนการบริหารงานบุคคลในด้านอื่น ๆ ที่มีความเหลวแหลกมาก จะเล่นพวกอย่างไร จะตั้งใครตามความพอใจส่วนตัวอย่างไรก็ได้ การจะตั้งแต่งตั้งใคร เหมาะสมอย่างไร ไม่มีแบบหรือมาตรฐานที่จะวัดความถูกต้อง เป็นธรรมแก่พนักงานงานทุกคน เพราะตำแหน่งต่าง ๆ ไม่มีการกำหนดหน้าที่และเงื่อนไขของตำแหน่งไว้ทุกตำแหน่งดังกล่าว และไม่มีข้อบังคับหรือระเบียบใด ๆ ขององค์กรฯ ที่กำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเลื่อนตำแหน่งไว้เลย การเลื่อนตำแหน่งในลักษณะนี้ นอกจากจะไม่ได้คำนึงถึงความสามารถเหมาะสมกับตำแหน่งนั้น ๆ อย่างแท้จริงแล้ว ยังก่อให้เกิดขวัญกำลังใจตกต่ำแก่พนักงานคนอื่น ๆ อย่างร้ายแรงอีกด้วย

(4) ปัญหาด้านลักษณะของงานที่ทำ พบว่ามีขั้นตอนการดำเนินงานล่าช้าไม่คล่องตัว ยืดเอาระบบวิธีการของทางราชการ เป็นหลัก ทำให้การดำเนินการไม่สามารถบริการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน และไม่สามารถแก้ปัญหาที่เกิดขึ้นได้อย่างเหมาะสมทันทั่วถึงต่อสภาพการณ์ที่เกิดขึ้น ประกอบกับสาเหตุของการขาดการสัปดาห์คู่มือ ปฏิบัติงานและใบพรรณานำที่งาน (work manual and job description) ทำให้ผู้ปฏิบัติงานไม่ทราบอำนาจหน้าที่ ขอบเขตของความรับผิดชอบในตำแหน่งของตนอย่างชัดเจน จึงเกิดการทำงานซ้ำซ้อน เหลื่อมล้ำ และความรับผิดชอบต่อกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในเรื่องอำนาจหน้าที่ของผู้บริหารระดับหัวหน้ากอง ซึ่งมีได้มีการกำหนดไว้อย่างแน่ชัด เป็นผลให้การตัดสินใจ พิจารณาอนุมัติการปฏิบัติงาน รวมถึงการเบิกจ่ายเงินล่าช้ากว่าที่ควรจะเป็น ไม่ทันกับสภาพการณ์ขณะนั้น ๆ

(5) ปัญหาการติดตามผลและการประเมินผลการทำงาน องค์กรฯ ละเลยในเรื่องหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ที่จะดำเนินการ เรื่องสำคัญดังกล่าว ผลเสียทำให้ไม่มีการติดตามและประเมินผลการปฏิบัติงานของพนักงานทุกระดับในแต่ละช่วงว่า ได้ทำงานในหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายถูกต้องมากน้อยเพียงใด มีความรับผิดชอบต่อผลงานของตนหรือไม่และสามารถทำงานได้บรรลุเป้าหมายอย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่ เมื่อไม่มีการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ทำให้พนักงานในทุกระดับขาดความกระตือรือร้น ไม่สนใจที่จะทำงานให้โตผลดีอย่างมีประสิทธิภาพและมีประสิทธิผล การพิจารณาผลงานขึ้นอยู่กับหัวหน้างานโดยตรง มีผลทำให้เกิดการใช้ระบบเล่นพรรคเล่นพวก การมีอคติถึงตัวบุคคลมากกว่าผลงาน ซึ่งจะส่งผลต่อขวัญและกำลังใจของผู้ปฏิบัติงานที่ดีด้วย

นอกจากนี้ทางองค์กรฯ ก็ไม่มีเจ้าหน้าที่ที่จะทำการติดตามและประเมินผลว่า การที่จะได้สิ่งพนักงานออกไปรับการฝึกอบรมจากภายนอก หรือแม้แต่การสัปดาห์อบรมภายในนั้น พนักงานผู้เข้ารับการอบรมได้สามารถนำเอาความรู้ เทคนิค หรือทักษะที่เป็นประโยชน์ที่ได้รับ จากการฝึกอบรมมาใช้ในการปฏิบัติงาน และเป็นประโยชน์ต่อหน่วยงานของตนมากเพียงไร ซึ่งถ้าหากผู้เข้ารับการอบรมมิได้นำประโยชน์ที่ควรจะได้รับในการอบรมมาใช้กับตนเองและ หน่วยงานของตนอย่างถูกต้องและเหมาะสมแล้ว ก็นับเป็นเรื่องที่น่าเสียดายอย่างยิ่ง เพราะ จะเป็นการสูญเสียเปล่าทั้งในด้านการเงิน เวลา และทรัพยากรในด้านอื่น ๆ ที่เสียไปด้วย

(6) ปัญหาเรื่อง การพิจารณาความดีความชอบ บทลงโทษ และกฎระเบียบ การควบคุม พนักงาน ปัญหาในข้อนี้สืบเนื่องมาจากปัญหาดังกล่าวข้างต้น กล่าวคือมีระบบเล่นพรรคเล่นพวก การขาดความรู้ความสามารถของหัวหน้างาน และการไม่มีระบบการติดตามและประเมินผล การปฏิบัติหน้าที่อย่างเต็มความสามารถ มุ่งประโยชน์ส่วนตัวและพวกพ้องมากกว่าจะมุ่งคำนึง ถึงผลประโยชน์ขององค์กรฯ และประเทศชาติเป็นสิ่งสำคัญ มีการพิจารณาความดีความชอบโดย คำนึงถึงตัวบุคคลแทนที่จะพิจารณาจากผู้มีความรู้ ความสามารถเหมาะสมทำให้ขาดความเสมอ ภาคและความยุติธรรม

(7) ปัญหาเรื่องขวัญและกำลังใจของพนักงานตกต่ำ ปัญหาในข้อนี้มีสาเหตุสืบทอดมา จากใน 6 ข้อข้างต้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการพิจารณาความชอบและการเลื่อนตำแหน่ง ที่ไม่เป็นธรรม พนักงานบางคนที่ทำดี กลับไม่ได้รับการส่งเสริมให้แรงสูงใจเท่าที่ควรจะเป็น มีการละเลยหรือลงโทษไม่เหมาะสมกับความผิดทางระเบียบวินัยที่กำหนดไว้ มีการถือเอา ประโยชน์ของตนและพรรคพวกของตนเป็นหลัก มีการแบ่งกลุ่ม แยกความลำเอียงคึกคักกัน สิ่งเหล่านี้ ทำให้พนักงานปฏิบัติงานอย่างขาดเป้าหมายไร้ทิศทาง ทำงานไปตามยถากรรมเพียงเพื่อให้ ผ่านไปวันหนึ่ง ๆ เท่านั้น ทั้งนี้ประกอบกับว่า สถานที่ที่ทำงานมิได้ช่วยเสริมสร้างให้เกิดแรง ูงใจในการทำงานแต่อย่างใด จากการสังเกตการณ์พบว่าทั้งที่สำนักงานใหญ่และที่ทำการ เขต การเดินทางต่าง ๆ มีสภาพการทำงานที่ไม่ดี เช่น มีกองเอกสารเก่า ๆ อยู่มากมาย ทางเดิน คับแคบ มีฝุ่นละออง ความสกปรก และกลิ่นอับ ๆ อยู่แทบทุกแห่ง ฯลฯ สภาพเหล่านี้มิได้เชิญ ชวนให้พนักงานตั้งใจที่จะปฏิบัติงาน หรือเกิดความคิดสร้างสรรค์ใหม่ ๆ แต่ประการใด ใน ทางตรงกันข้ามกลับเป็นการบั่นทอนสมรรถภาพการทำงานของผู้ปฏิบัติงานอย่างมากด้วย

นอกจากนี้จากการได้สัมภาษณ์พนักงานหลาย ๆ ระดับ ตั้งแต่พนักงานทำความสะอาด พนักงานขับรถ พนักงานเก็บค่าโดยสาร เจ้าหน้าที่แผนกธุรการ เรื่อยไปจนถึงระดับหัวหน้างาน พนักงานทุกท่านที่ให้สัมภาษณ์ต่างยอมรับเป็นเสียงเดียวกันว่า มีขวัญและกำลังใจในการทำงานที่ค่อนข้างตกต่ำ ขาดกำลังใจในการปฏิบัติงาน และต่างก็ทราบว่า ระบบการบริหารงานขององค์การมีปัญหามานานแล้ว จนถึงปัจจุบันนี้ แต่ก็ยังขาดการปรับปรุงแก้ไขปัญหาอย่างจริงจังในทุก ๆ ฝ่าย มีหม่าฮ้าย เลวร้ายกว่าเดิมอีก ต่อปัญหานี้ขององค์การฯ จะต้องเร่งรีบสร้างขวัญและกำลังใจของพนักงานให้สูงขึ้น ให้พนักงานมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงาน เกิดความรู้สึกเป็นส่วนหนึ่งขององค์การที่มุ่งแต่จะสร้างความเจริญ และความมั่นคงให้แก่ส่วนรวม แทนที่จะมุ่งแต่ประโยชน์ส่วนตัว หรือพวกพ้องเท่านั้น

(8) ปัญหาการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล ปัญหาหลักขององค์การฯ เป็นเรื่องเกี่ยวกับประสิทธิภาพของพนักงานเป็นส่วนใหญ่ ปัญหาทั้งหลายจะไม่มีทางแก้ไขได้สำเร็จถ้าหากองค์การฯ ไม่ทำการปรับปรุงประสิทธิภาพของพนักงานให้ดีขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งองค์การฯ มีพนักงานที่มีขีดความรู้ความสามารถต่ำไม่เหมาะสมกับตำแหน่งอยู่เป็นบางส่วน และพนักงานด้านปฏิบัติการ ซึ่งโดยปกติก็มีพื้นฐานความรู้ต่ำอยู่แล้วนั้นยังมีทัศนคติและการวางตัวไม่สัมพันธ์กับศักดิ์ศรีของการเป็นพนักงานในองค์การของรัฐอยู่เป็นจำนวนมาก อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากการรับโอนพนักงานมาจากบริษัทผู้ประกอบการ เดิมโดยไม่มีโอกาสจะเลือกสรรนั้น การฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลเป็นเรื่องสำคัญที่จะต้องให้ความสนใจและนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อพนักงานและองค์การฯ แต่ในทางตรงกันข้าม ปัจจุบันองค์การฯ กลับไม่ค่อยให้ความสนใจงานด้านฝึกอบรมและพัฒนาบุคคล จะเห็นได้จากหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบงานด้านการฝึกอบรมและพัฒนาบุคคลขององค์การฯ ซึ่งมีพนักงานกว่า 20,000 คน คือกองพัฒนาบุคคลากรนั้น มีฐานะเป็นเพียงกองส่งสังกัดอยู่ในสำนักงานการเจ้าหน้าที่ และเป็นกองที่ไม่มีการแบ่งส่วนงานออกเป็นแผนก มีอัตรากำลังและขีดความสามารถของพนักงานในกองพัฒนาบุคคลากรไม่ได้สัดส่วนกับงานในความรับผิดชอบ ทั้ง ๆ ที่ในเรื่องนี้ขององค์การฯ ได้เคยดำเนินการนโยบายถูกทางมาแล้วด้วยการจัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมมีฐานะเทียบเท่าสำนักงาน เพื่อรับผิดชอบงานด้านฝึกอบรมพัฒนาพนักงานขององค์การฯ ตามข้อเสนอแนะของคณะที่ปรึกษา P.G. Pak-Poy ขึ้นในช่วงปี 2523 และการดำเนินงานของศูนย์ฝึกอบรมก็ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ระบบงานใหม่ ๆ ที่บริษัทที่ปรึกษา P.G. Pak Poy ได้แนะนำ

ใช้ทั้งระบบตารางเดินรถ ระบบรายงานข่าวสารเพื่อการบริหาร ระบบบัญชี และระบบงบประมาณ ได้ถูกนำมาถ่ายทอด และฝึกอบรมพนักงานทุกระดับขององค์การฯ เพื่อให้มีความพร้อมที่จะทำงานในระบบใหม่ ๆ นี้ได้ โดยผ่านทางศูนย์ฝึกอบรม แม้ว่าการดำเนินงานจะเป็นไปด้วยความยากยิ่ง เพราะพื้นฐานความรู้ของพนักงานส่วนใหญ่ในองค์การฯ ไม่สอดคล้องกับการเรียนรู้ระบบงานหรือเทคนิคการบริหารงานใหม่ ๆ เลยก็ตาม นอกจากนี้ยังได้มีการฝึกอบรมพนักงานในระดับต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง โดยเฉพาะการอบรมเรื่องมารยาทและการให้บริการของพนักงานขับรถ และพนักงานเก็บค่าโดยสาร แต่เป็นที่น่าเสียดายที่เมื่อมีการปรับปรุงโครงสร้างองค์การฯ นั้นด้วยปัญหาส่วนตัวของผู้บริหารผู้มีอำนาจในขณะนั้น ศูนย์ฝึกอบรมก็ได้ถูกยุบฐานะลงมาเป็นกองพัฒนาบุคคลากร และในปัจจุบันก็มีบทบาทต่อการฝึกอบรมพัฒนาพนักงานขององค์การฯ น้อยมากด้วยข้อจำกัดดังกล่าว

(9) ปัญหาด้านการแรงงานสัมพันธ์และสภาพแรงงาน องค์การฯ ก็เช่นเดียวกับรัฐวิสาหกิจทั่วไปที่ต้องบริหารงานภายใต้กฎหมายแรงงาน ซึ่งโดยแท้จริงวัตถุประสงค์ของกฎหมายแรงงานนั้นมุ่งที่จะให้ความคุ้มครอง และให้ความเป็นธรรมแก่ลูกจ้างจากนายจ้างเอกชน ซึ่งดำเนินการโดยมุ่งหวังที่จะหาประโยชน์และผลกำไร เข้าบริษัทและผู้ถือหุ้นมากที่สุด แต่รัฐวิสาหกิจนั้นเนื่องจากรัฐบาลเป็นเจ้าของ และโดยหน้าที่ของรัฐบาลก็ย่อมต้องคำนึงถึงความผาสุกและประโยชน์ของประชาชน ตลอดจนถึงพนักงานในรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ อยู่แล้ว ด้วยเหตุนี้ทำให้รัฐวิสาหกิจอยู่ภายใต้กฎหมายแรงงาน เหมือนเช่น กิจการของเอกชน ทำให้สัมมาชิกและกรรมการสภาพแรงงานใช้ประโยชน์จากสิทธิตามกฎหมายแรงงานที่กำหนดไว้อย่างเต็มที่หรือเกินขอบเขต เป็นผลให้เกิดความเสียหายต่อการดำเนินงาน ถ้าฝ่ายบริหารจะพิจารณาโทษก็ได้รับการปกป้องคุ้มครอง จากสภาพแรงงาน ซึ่งทำให้สภาพแรงงานมีอิทธิพล ฝ่ายบริหารไม่สามารถปกครองบังคับบัญชา ได้เต็มที่ ในกรณีพนักงานไม่ทำงานจะเลิกจ้างก็กระทำได้ยาก เมื่อมีการเปลี่ยนตัวผู้บริหารสภาพแรงงาน ผู้เข้ามาใหม่ก็จะพยายามสร้างผลงาน โดยการหาผลประโยชน์ให้แก่สัมมาชิก เป็นการเอาใจสัมมาชิกและเลื่อมฐานะของตน ทำให้เกิดการแข่งขันกันระหว่างสภาพต่าง ๆ ในการที่จะเรียกร้องค่าตอบแทนสิทธิและผลประโยชน์ต่าง ๆ โดยไม่คำนึงถึงเหตุผลหรือสถานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ เลย¹ โดยเฉพาะอย่าง

¹ นุกูล ประจวบเหมาะ, "สภาวะปัญหาและแนวนโยบายของรัฐวิสาหกิจเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจ," รัฐาภิวัตน์ 22 (มกราคม-กุมภาพันธ์ 2523 : 27-28).

ยิ่งในกรณีขององค์การฯ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีพนักงานอยู่เป็นจำนวนมาก และเป็นกิจการประเภทสาธารณูปโภค การที่มีสหภาพมากถึง 14 แห่งนี้ทำให้สหภาพแต่ละแห่งแข่งขันกันสร้างผลงานด้วยการยื่นข้อเรียกร้องต่าง ๆ และอำนาจต่อรองระหว่างลูกจ้างพนักงานขององค์การฯ กับผู้บริหารนั้น ไม่อยู่ในฐานะเท่าเทียมกัน ผลของการเจรจา ก็มักจะปรากฏว่า ผู้บริหารจะยินยอมคล้อยตามข้อเรียกร้องของลูกจ้างพนักงานเสมอ ๆ เพราะผู้บริหารเองก็มิได้มีความรู้สึกของตัวเอง เป็นฝ่ายนายจ้างตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแรงงาน การยินยอมในข้อเรียกร้องต่าง ๆ นั้น นอกจากจะสร้างความนิยมให้กับผู้บริหารในบรรดาผู้อยู่ใต้บังคับบัญชาแล้ว ผลประโยชน์ต่าง ๆ ที่ลูกจ้างพนักงานของรัฐวิสาหกิจได้รับมากขึ้นนั้น ย่อมจะทำให้บรรดาพนักงานระดับบริหารได้รับผลประโยชน์ดังกล่าวเป็นเงาตามตัวด้วย ซึ่งไม่มีเหตุผลใดที่พนักงานระดับบริหารขององค์การฯ จะมีความกระตือรือร้นหรือกำสัจใจในการโต้แย้งข้อเรียกร้องของลูกจ้างพนักงานเพื่อรักษาผลประโยชน์ขององค์การฯ อย่างจริงจัง เช่น การเรียกร้องของฝ่ายสหภาพที่ให้เปลี่ยนเวลาทำงานของพนักงานประจำสำนักงานจากเวลาเลิกงานเดิม 17.00 น. เป็น 16.30 น. หรือการเรียกร้องให้เพิ่มสวัสดิการเรื่องค่ารักษาพยาบาลบุคคลในครอบครัวของพนักงานจากเดิมที่องค์การฯ จ่ายให้ในวงเงินจำกัด เป็นเท่าที่รักษาพยาบาลจริงโดยไม่จำกัดวงเงิน เป็นต้น

นอกจากนี้การที่องค์การฯ บริหารงานภายใต้กฎหมายคุ้มครองแรงงานและมีสหภาพแรงงานถึง 14 สหภาพนั้น ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการบริหารค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนเป็นอย่างมาก เช่น กรณีที่องค์การฯ มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนโดยตรงที่จ่ายให้พนักงานมากมาย ประเภทและจ่ายให้พนักงานแต่ละตำแหน่งต่างกัน หรือแม้แต่พนักงานที่ทำงานลักษณะเดียวกัน เช่น พนักงานขับรถ พนักงานเก็บค่าโดยสาร ก็มีระบบการจ้างและการจ่ายค่าตอบแทนที่ต่างกันไป ซึ่งฝ่ายบริหารก็ทราบดีว่าทำให้เกิดความยุ่งยากต่อการบริหารระบบค่าตอบแทนและการคิดคำนวณ แต่ก็ไม่สามารถเลือกระบบที่ไม่เหมาะสมได้ เพราะว่าแต่ละระบบเป็นสภาพการจ้างของแต่ละยุคแต่ละสมัย เมื่อทำมาแล้วเป็นสภาพการจ้างมาแล้ว ถ้าไม่ดีจะเลิกก็ไม่ได้ จะแก้ไขสหภาพก็ไม่ยอมก็ต้องคิดระบบใหม่ขึ้นมา องค์การฯ จึงมีทั้งระบบรายวัน รายเดือนขึ้นมา¹

¹ สัมภาษณ์ นายรณรงค์ คุโรวาท, รองผู้อำนวยการฝ่ายอำนวยการ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ, 29 เมษายน 2529.

จากการศึกษาสาเหตุที่ทำให้องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ ประสบความสำเร็จในการดำเนินงานว่ามีสาเหตุมาจากการขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารงาน โดยพิจารณาด้านการบริหารงานบุคคลนี้ เราจะเห็นได้ว่าปัญหาเรื่องการบริหารงานบุคคลขององค์กรฯ เป็นปัญหาใหญ่ที่ต้องการการแก้ไขอย่างเร่งด่วน แม้ว่าองค์กรฯ จะพยายามพัฒนาระบบการบริหารงานให้ทันสมัย หรือพยายามแก้ไขปัญหาการขาดทุน อย่างไรก็ตาม ปัญหาทั้งหลายก็จะมีทางแก้ไขได้สำเร็จถ้าหากองค์กรฯ ไม่ทำการปรับปรุงระบบการบริหารงานบุคคลและปรับปรุงประสิทธิภาพของพนักงานองค์กรฯ ให้ดีขึ้น

4.3. ปัญหาการรั่วไหลเนื่องจากการบริหารงานขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล

การรั่วไหลในองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นปัญหาใหญ่ปัญหาหนึ่ง ซึ่งเป็นสาเหตุให้องค์กรฯ ประสบความสำเร็จในการดำเนินงาน การรั่วไหลในองค์กรฯ ในขณะนี้เป็นการรั่วไหลทุกทิศทุกทาง มีช่วงโหว่เมื่อใดก็มีการรั่วไหลทางนั้น จนเป็นที่ทราบกันอยู่ทั่วไป โดยเฉพาะผู้บริหารระดับสูง ก็ดูเหมือนจะทราบถึงปัญหาเหล่านี้เป็นอย่างดีว่ามีบุคคลในองค์กรฯ ไม่มีอุดมการณ์ในการทำงาน พยายามหาผลประโยชน์ให้กับตนเอง ทำงานกันอย่างไม่ประหยัด ขาดความกระตือรือร้นและไม่มีความตั้งใจจริงที่จะทำงานให้บริษัทฯ ด้วยความเสียสละให้กับส่วนรวม โดยที่คนเหล่านั้นพยายามหาช่องทางที่จะนำมาซึ่งผลประโยชน์ของตน รวมทั้งมีการทำบัญชีที่ไม่ถูกต้อง นำบัญชีหลบเลี่ยงปกปิด และการปล่อยให้เครื่องมือเครื่องใช้ทรุดโทรมขาดประสิทธิภาพในการใช้งาน ไม่รู้สึกรู้สึกรักษา การใช้ทรัพยากรอย่างไม่ประหยัด เช่น การใช้ไฟฟ้า ใช้กระดาษ ใช้น้ำ เป็นต้น

สาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดปัญหาการรั่วไหลในองค์กรฯ นั้นก็สืบเนื่องมาจากการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพประสิทธิผล ซึ่งแยกพิจารณาได้ดังนี้

(1) การขาดระบบการควบคุมที่ดี จะทำให้เกิดการรั่วไหลของรายได้ ความสูญเสียเปล่าและสิ้นเปลือง ตลอดจนการทุจริต จ้อราษฎร์บังหลวง แม้ว่าไม่มีหลักฐานที่แน่ชัดก็ตาม โดยเฉพาะอย่างยิ่งเกี่ยวกับน้ำมันเชื้อเพลิง อะไหล่ และอุปกรณ์ต่าง ๆ การคัดซื้อ การแสวงหาผลประโยชน์จากร่วม

(2) การบริหารการเงินและการบัญชี เป็นระบบที่ซับซ้อน ยากต่อการปฏิบัติ ข้อมูลผิดพลาดหรือไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ที่ล้ำสมัยที่สุดคือ การค้นหาและการควบคุมพัสดุ ซึ่งเป็นจุดที่ทำให้เกิดความสูญเสียรั่วไหล และการทุจริตได้

(3) กฎระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ ล้าสมัย ซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือในการควบคุมอย่างหนึ่ง ถ้าเครื่องมือไม่มีประสิทธิภาพ การควบคุมก็ย่อมไม่เป็นผล

(4) การบริหารงานบุคคล ไม่มีความทันสมัย ยังคงมีการใช้ระบบอุปถัมภ์ค้ำจุน มีการเล่นพรรคเล่นพวก ใช้ระบบอาวุโสโดยไม่คำนึงถึงความสามารถขาดการวางแผนกำลังคนที่ทันสมัย ทำให้คุณภาพของบุคคลากรต่ำมาก นอกจากนี้ยังขาดการพัฒนากำลังคนและการฝึกอบรม เมื่อบุคคลากรไม่มีประสิทธิภาพ ก็ย่อมมีการทุจริต ฉ้อราษฎร์บังหลวง เกิดการรั่วไหลได้

(5) บริการยังไม่น่าเป็นที่พอใจของผู้โดยสาร ซึ่งทำให้ภาพพจน์ซึ่งไม่ดีอยู่แล้ว ต้องตกต่ำลงไปอีก ปัญหาคือ ความไม่กระตือรือร้นในการให้บริการประชาชนของพนักงาน ความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อย ความล่าช้าการบริการโดยล่าช้า การปล่อยรถที่ทิ้งระยะห่างเกินไป ทำให้ผู้โดยสารรอนาน เป็นต้น จะเป็นสาเหตุทางอ้อมที่ทำให้ผู้โดยสารต้องใช้บริการอย่างอื่น เช่นรถเมล์เล็ก รถยนต์โดยสารรับจ้าง รายได้ขององค์กรฯ ก็รั่วไหล

ลักษณะของการรั่วไหลในองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ลักษณะของการรั่วไหลในองค์กรฯ มีได้หลายลักษณะด้วยกัน ทั้งที่รั่วไหลโดยเจตนาหรือไม่เจตนา การรั่วไหลโดยไม่เจตนา หรือโดยพลั้งเผลอโดยที่คาดไม่ถึง ไม่ได้คาดล่วงหน้า นั้น เป็นไปในลักษณะของการทำงานที่ไม่มีประหยัดทั้ง เครื่องมือเครื่องใช้หรือการตัดสินใจ เสอหงายปฏิบัติงานผิดพลาด ส่วนการรั่วไหลโดยเจตนา นั้นเป็นการแสวงหาประโยชน์ส่วนตัว และไม่มีความตั้งใจทำงาน เป็นต้น

เพื่อให้เห็นได้ชัดเจนว่า ได้มีการรั่วไหลในทุกช่องทางที่สามารถรั่วไหลได้ ก็จะแบ่งการรั่วไหลออกเป็นทั้งรั่วไหลทางรายได้ และรั่วไหลทางด้านรายจ่าย

(1) การรั่วไหลในด้านรายได้ เป็นลักษณะที่รายได้ที่ควรจะได้มานั้นได้รั่วไหลไปซึ่งในประเด็นนี้มีหลายกรณีด้วยกันคือ

(ก) รายได้จากค่าโดยสารรั่วไหล เนื่องจาก :

- การเก็บค่าโดยสารไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย รายได้จากค่าโดยสาร เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุดขององค์กรฯ ปัญหาการขาดทุนขององค์กรฯ มีสาเหตุสำคัญประการหนึ่ง เนื่องจากเก็บค่าโดยสารได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย และมีการรั่วไหลมากพอสมควร จากผลการศึกษาของคณะกรรมการพิจารณาปัญหาอัตราค่าโดยสารรถยนต์ประจำทางขององค์กรขนส่ง

มวลชนกรุงเทพฯ เมื่อปีพ.ศ. 2525 สรุปได้ว่า ถ้ามีการควบคุมไม่ให้มีการรั่วไหลของรายได้จากการเก็บค่าโดยสารให้ดีกว่าที่เป็นอยู่ โดยเน้นการควบคุมการปฏิบัติงานของพนักงานเก็บค่าโดยสาร องค์กรฯ ควรจะเก็บค่าโดยสารจากรถธรรมดาเฉลี่ยได้วันละ 7.591 ล้านบาท แทนที่จะเก็บได้เพียงวันละ 6.551 ล้านบาท ซึ่งจะทำให้เก็บค่าโดยสารได้เพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องขึ้นค่าโดยสารวันละ 1.040 ล้านบาท เดือนละ 31.2 ล้านบาท หรือเก็บได้เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 15 จากที่เก็บได้อยู่ในปัจจุบัน

- การขยายบัตรเดืออน และบัตรลดมีแนวโน้มสูงขึ้น
- การทุจริตของพนักงานเก็บค่าโดยสาร เช่น ขยายตัวปลอม นำตัวเก่าที่ใช้แล้วมาขายให้กับผู้โดยสาร การเก็บเงินแต่ไม่เสกตัวให้ เป็นต้น
- ปัญหารถเมล์เล็กและรถอื่น ในปัจจุบันประมาณกันว่ามีรถเมล์เล็กออกวิ่งบริการในเขตกรุงเทพมหานครกว่า 8,000 คัน ทั้งที่จดทะเบียนไว้กับองค์กรฯ และที่ไม่จดทะเบียน ถึงแม้ว่ารถเมล์เล็กจะมีส่วนช่วยแบ่งเบาภาระขององค์กรฯ ในการขนส่งผู้โดยสารก็ตาม แต่ก็ก่อปัญหาและความไม่เป็นระเบียบในการบริการผู้โดยสารเป็นอันมาก และมีส่วนแย่งรายได้จากองค์กรฯ ในแต่ละวันประมาณกันว่าถึง 5 ล้านบาท นอกจากปัญหารถเมล์เล็กที่มีส่วนแย่งรายได้จากการเดินรถขององค์กรฯ แล้ว ก็ยังมีรถโดยสารบริการอื่น ๆ อีก เช่นรถรับส่งพนักงาน และรถของหมู่บ้านจัดสรร เป็นต้น ที่มีส่วนแย่งรายได้ไปจากองค์กรฯ ด้วย

ข. รายได้จากภาษีระั่วไหล เพราะราคาที่เหมาะสมได้ยังคงต่ำกว่าที่ควรจะเป็น (ตารางที่ 7 แสดงอัตราค่าเช่าเนื้อที่โฆษณาท้ายรถและข้างรถ)

ค. รายได้จากภาษีให้เข้ารถนอกจากการเดินรถตามปกติแล้ว น่าจะมีมากกว่านี้ถ้าองค์กรฯ จะจัดบริการให้เป็นที่แพร่หลาย เพราะรถสำรองขององค์กรฯ มีอยู่เป็นจำนวนมาก

(2) การรั่วไหลในด้านรายจ่าย เป็นลักษณะที่รายจ่ายนั้นสูงมากกว่าที่ควรจะเป็น ก็คือเป็นการรั่วไหลได้ มีหลายกรณีด้วยกันคือ

ตารางที่ 7 อัตราค่าเช่าเนื้อที่โฆษณาท้ายรถและข้างรถขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

	สัญญาท้ายตัวรถ อัตรา บาท : เดือน	สัญญาข้างตัวรถ อัตรา บาท : เดือน
ปีที่ 1	400,000.-	970,000.-
ปีที่ 2	460,000.-	1,115,000.-
ปีที่ 3	529,000.-	1,282,825
ปีที่ 4	608,350.-	1,475,249.-
ปีที่ 5	699,602.50	1,696,537.-
รวม 5 ปี เป็นเงิน ตามสัญญา	32,363,430.50	78,481,332.-

- หมายเหตุ
1. สัญญาโฆษณาด้านท้ายตัวรถมีเนื้อที่กว้าง 50 ซม. ยาว 120 ซม. จำนวนประมาณ 3,500 คัน ระบุสัญญา 5 ปี ค่าเช่าตั้งแต่วันที่ 12 กันยายน 2524
 2. สัญญาโฆษณาด้านข้างรถซ้ายขวา ซึ่งมีเนื้อที่กว้าง 50 ซม. ยาวด้านขวาตลอดตัวถังด้านซ้ายตลอดช่วงประตูหน้าถึงประตูหลัง จำนวนรถประมาณ 5,700 คัน เริ่มคิดค่าเช่าตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2525

ที่มา : สำนักงานแผนโครงการและงบประมาณ ฝ่ายอำนวยการ องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ก. การรั่วไหลในรายจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงรถโดยสาร การควบคุมการใช้ น้ำมัน เช่นตัว เลขข้อมูลการใช้ น้ำมันในแต่ละเขต แต่ละเที่ยววิ่ง การบันทึกระยะเวลาทางวิ่งในแต่ละวันและแต่ละคันและ เหตุผลทางจรรยาบรรณในแต่ละช่วง ข้าอู่จอดรถที่อยู่ในเส้นทางไม่เหมาะสม ก็ทำให้เกิดค่าใช้จ่ายที่สูญเปล่า

ปัจจุบันการใช้รถและน้ำมันเชื้อเพลิง เป็นตัว เลขที่แท้จริงหรือปลอมก็ไม่ สามารถวิเคราะห์ได้ และถ้ามีปัญหา เกี่ยวกับการขาดหายของน้ำมันก็ไม่สามารถหา ผู้รับผิดชอบได้ ปัญหา เรื่องการรั่วไหลในรายจ่ายค่าน้ำมันเชื้อเพลิงนั้น นอกจากการรั่วไหลเนื่องจากกิโลเมตร สูญเปล่าของการ เติมนรถ และ เส้นทาง เติมนรถเข้าอันแล้ว ส่วนมากจะปรากฏในการทุจริต ดัง เช่น :-

- การรับน้ำมันนอกจากปรากฏว่ามี การทุจริตในการรับทั้ง คัน กล่าวคือ มีหลักฐานการรับน้ำมันของพนักงานองค์การฯ แต่ไม่มีตัวน้ำมันแล้ว น้ำมันที่การปิโตร เลียมแห่งประเทศไทย (ปตท.) นำส่งแต่ละครั้งมักไม่ครบถ้วน นอกจากตั้งหรือเหล็กวัดมีสเกลไม่ถูกต้อง แล้ว เจ้าหน้าที่ผู้ตรวจรับไม่ปฏิบัติตามวิธีการ โดยเคร่งครัด ทำให้ผู้ขนส่งน้ำมันของ ปตท. ใช้เล่ห์เหลี่ยมทุจริตยกยอกน้ำมันได้

- มีการ เติมน้ำมันรถที่ปลดระวางแล้วขโมยดูน้ำมันไปขาย
- รถเหมาะซ่อมจะดูน้ำมันเพื่อล้าง เครื่องแต่ดูเกินความจำเป็น
- พนักงานเติมน้ำมันเอาน้ำมันค้างสายเทใส่ภาชนะละละล้มไว้อย่าง
- พนักงานขับรถบางคนขับรถออกนอกเส้นทางแล้วดูน้ำมันไปขาย
- พนักงานขับรถดูน้ำมันขณะรถจอดในอู่

ข. รายจ่ายในด้านซ่อมบำรุงและการสัดซื้อรั่วไหล รายจ่ายทางด้านซ่อม บำรุงนี้ยังสูงอยู่มากทีเดียว สภาพรทโดยทั่วไปก็มีได้สมบูรณ์เท่าที่ควร ส่วนทางด้าน การสัดซื้อต่าง ๆ รวมทั้ง เกี่ยวกับค่าอะไหล่ของรถ ถ้าไม่มีการควบคุมที่รัดกุม ก็อาจมีการคอร์รัปชันกันได้

ค. การเสียค่าเข้าอู่และสำนักงานในอัตราที่สูงเกินไป การรั่วไหลเกี่ยวกับการ เข้าสถานที่ยของสำนักงาน อู่จอดรถ โรงซ่อมบำรุง และท่ารถ ซึ่งมีอยู่ 66 รายการ องค์การฯ ต้องจ่ายค่า เข้าถึง เดือนละ 4.2 ล้านบาท หรือเท่ากับ 50.45 ล้านบาทต่อปี อัตราค่า เข้าส่วนใหญ่สูงเกินไปเมื่อเทียบกับการ เข้าของ เอกชน หรือรัฐวิสาหกิจอื่น ในสภาพการ เข้าที่คล้ายคลึงกัน อาคารสถานที่หลายแห่งมีลักษณะชำรุดทรุดโทรม จำนวนสถานที่ทำการ และอู่จอดรถที่องค์การฯ ต้อง เสียค่า เข้าในอัตราที่ค่อนข้างสูงนั้น ส่วนใหญ่มีสภาพชำรุด

ทุจริตโทรม ไม่เหมาะสมแก่การปฏิบัติงาน ทำให้พนักงานได้รับความไม่สะดวกในการทำงาน และทำให้
ให้รถขององค์การฯ ต้องเสื่อมสภาพหรือเสียหายมากกว่าที่ควรจะเป็น

ง. การขาดทุนจากการขายรถเก่าไปประมาณ 86.254 ล้านบาท เนื่องจาก
รถเก่าที่องค์การฯ รับโอนมาจากผู้ประกอบการ เดิมส่วนหนึ่งได้ขายไปในราคาที่ไม่ดี ประมาณคันละ
10,000 บาท ทั้งที่ซื้อมาราคาโดยเฉลี่ยตกประมาณคันละ 60,000 บาท ทำให้ขาดทุนโดยเฉลี่ย
คันละ 50,000 บาท

จ. การรั่วไหลในด้านรายจ่ายที่เกิดขึ้นจากอุบัติเหตุจากการปฏิบัติงานในการ
เดินรถ ปรากฏว่ามีความเสียหายที่เกิดจากอุบัติเหตุในอัตราที่ค่อนข้างสูง มียอดความเสียหายที่
องค์การฯ ต้องรับผิดชอบประมาณปีละ 3.2 ล้านบาท

5. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนอยู่ในอัตราที่สูง

องค์การฯ มีค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนในรูปของเงินเดือน ค่าตอบแทนต่าง ๆ
สวัสดิการ และบำเหน็จ อยู่ในอัตราที่สูงมาก ในปีงบประมาณพ.ศ. 2528 ค่าใช้จ่ายรายการ
นี้สูงถึง 1,413,237 ล้านบาท ในขณะที่องค์การฯ มีค่าใช้จ่ายรวม 4,544,282 ล้านบาท
และมีรายได้จากการดำเนินงานเพียง 3,446.160 ล้านบาท หรือคิดเป็นอัตราร้อยละ
31.10 ของค่าใช้จ่ายรวม และเป็นอัตราร้อยละ 41 ของรายได้ ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ
กำลังคนนี้เป็นค่าใช้จ่ายที่มีจำนวนเงินสูงที่สุดในบรรดาค่าใช้จ่ายทุกประเภทขององค์การฯ แต่
จำนวนเงินที่สูงมากนี้ยังมีใช้เครื่องชี้วัดเงินมากกว่า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การฯ อยู่ใน
ในอัตราที่สูง ถ้าหากผลงานที่ได้จากการลงทุนเสียค่าใช้จ่ายในเรื่องคนขององค์การฯ จะออกมา
เป็นที่น่าพึงพอใจ กล่าวคือได้ผลงานที่มีประสิทธิภาพจากคนขององค์การฯ แต่จากการศึกษาพบว่า
องค์การฯ ลงทุนเสียค่าใช้จ่ายด้านนี้ไปโดยได้ผลไม่คุ้มค่า เพราะผลงานหรือประสิทธิภาพของ
คนนั้นยังห่างไกลเป้าหมายที่ควรจะเป็นอยู่มาก ทั้งนี้เนื่องจากเหตุผลสำคัญ 2 ประการคือ
ประการแรก องค์การฯ เริ่มต้นด้วยการรับโอนพนักงานมาจากบริษัทผู้ประกอบการเดิม โดยไม่มี
มีโอกาสเลือกสรรและผู้ประกอบการเดิมยังอาศัยอำนาจต่อรอง เอาคนเก่าแก่ของตนที่มีคุณสมบัติ
ทางด้านทัศนคติความรู้ไม่ถึงระดับของการ เป็นผู้บริหารในองค์การของรัฐ เข้ามารับตำแหน่งระดับบริหาร
ขององค์การฯ อีกด้วย ซึ่งสิ่งผลสืบเนื่องมาจนทุกวันนี้ ตัวอย่าง เช่น มีผู้สัดการ เขตบางคนบางเขต
มีความรู้ความสามารถในการทำงานต่ำ และได้พยายามปรับปรุงตนเอง ผลก็คือ ได้พิจารณา
สั่งการในบางสิ่งบางอย่างให้ดำเนินการไปอย่างผิด ๆ และแต่ละเขตไม่สามารถลัดคั้งองประ
สานงานกันได้ และเมื่อมีคำสั่งหรือนโยบายจากส่วนกลาง ผู้สัดการ เขตที่มีความสามารถต่ำก็ไม่อาจ

ละรับรู้ ปฏิบัติตามหรือชี้แจงพนักงานในเขตของตนให้เข้าใจได้ ทำให้เกิดผลเสียหายแก่องค์กรฯ เป็นต้น ประการที่สองคือ การที่องค์กรฯ มีระบบการบริหารงานบุคคลที่เหลวแหลก ทั้งเรื่อง การวางแผนกำลังคน การสรรหาคัดเลือก การเลื่อนตำแหน่ง การพิจารณาความดีความชอบ ฯลฯ และที่สำคัญคือระบบการบริหรค่าตอบแทนที่ไร้ระบบทำให้เกิดความสับสน ยุ่งยาก และทำให้เสียค่าใช้จ่ายด้านนี้สูงขึ้นโดยไม่จำเป็นและไม่สมเหตุสมผล จนเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้องค์กรฯ ประสบการขาดทุนในการดำเนินงาน

จากการศึกษาสาเหตุที่ทำให้้องค์กรฯ ประสบการขาดทุนในการดำเนินงานแล้วจะเห็นว่าสาเหตุที่สำคัญอยู่ 5 ประการ คือ ความไม่พร้อมของการก่อตั้งองค์กร การบริหารงาน อยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง อัตราค่าโดยส่วนต่ำกว่าต้นทุน การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหาร และค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังอยู่ในอัตราที่สูง สาเหตุสำคัญทั้ง 5 ประการนี้ เป็น ปัญหาที่ได้รับการสั่งสมมานานนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งองค์กรฯ จนถึงการทำงานในปัจจุบัน ทุกสภาพปัญหามีความเกี่ยวโยงซึ่งกันและกัน และมีผลต่อสถานะการขาดทุนของ้องค์กรฯ ทั้งสิ้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย