

คำใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ

ร้อยตำรวจตรี หญิง นัยนา เกิดวิชัย

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐศาสตรมหาบัณฑิต

ภาควิชาการปกครอง

บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

พ.ศ. 2529

ISBN 974-566-934-2

013198

I155A4937

**PUBLIC ENTERPRISE PERSONNEL COST : THE BANGKOK MASS TRANSIT AUTHORITY CASE**

**Pol. Sub. Lt. Naiyana Girdwichai**

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Arts

Department of Government

Graduate School

Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีการ  
ขนส่งมวลชนกรุงเทพ

โดย

ร้อยตำรวจตรี หญิง นัยนา เกิดวิชัย

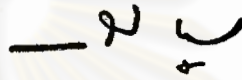
ภาควิชา

การปกครอง

อาจารย์ที่ปรึกษา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณผล

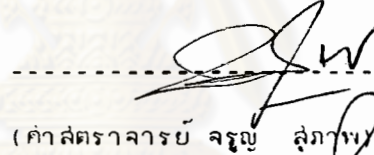
บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้บัณฑิตวิทยาลัยฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการ  
ศึกษาตามหลักสูตรปริญญามหาบัณฑิต



-----  
(รองศาสตราจารย์ ดร.สรชัย พิศาลบุตร)

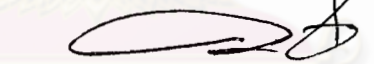
รักษาการในตำแหน่งรองคณบดีฝ่ายวิชาการ

ปฏิบัติราชการแทน รักษาการในตำแหน่งคณบดี บัณฑิตวิทยาลัย



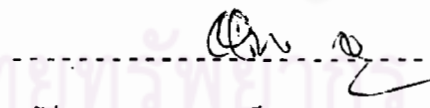
-----ประธานกรรมการ

(ศาสตราจารย์ จรุง สุกาน) -----



-----กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิภพ ไทยอารี)



-----กรรมการ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อิสระ สุวรรณผล)

ศูนย์วิทยพัฒน์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ลิขสิทธิ์ของบัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อวิทยานิพนธ์	ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนของรัฐวิสาหกิจ : ศึกษาเฉพาะกรณีองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ
โดย	ร้อยตำรวจตรี หญิง นัยนา เกิดวิชัย
อาจารย์ที่ปรึกษา	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. วิสัระ สุวรรณผล
ภาควิชา	การปกครอง
ปีการศึกษา	2528

บทคัดย่อ

ในปัจจุบัน องค์การรัฐวิสาหกิจหลายแห่งในประเทศไทย เป็นที่เฟื่อง เล็งและถูกวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างกว้างขวางว่า เป็นการล้มครืนและคุ้มค่าหรือไม่ในการดำเนินงานให้บริการด้านสาธารณูปโภคหรือด้านอื่น ๆ แก่ประชาชน เนื่องจากหลายแห่งประสบความล้มเหลวในการดำเนินงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทสาธารณูปโภค ที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการให้บริการด้านรถยนต์โดยสารประจำทาง ในกรุงเทพมหานคร และอาณาบริเวณใกล้เคียงอีก 5 จังหวัด โดยถูกต้องตามกฎหมายแต่เพียงผู้เดียว แต่การดำเนินงานขององค์การฯ ไม่สามารถบรรลุถึงเป้าหมายในการอำนวยความสะดวกด้านให้บริการแก่ผู้โดยสารให้ดีที่สุดและยังต้องประสบกับภาวะการขาดทุนอย่างหนักมา โดยตลอด

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ประสงค์ที่จะศึกษาถึงค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ อันเป็นค่าใช้จ่ายประเภทหนึ่งในการดำเนินงานขององค์การฯ ซึ่งอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างสูง อันเป็นสาเหตุที่ทำให้้องค์การฯ มีรายได้ไม่คุ้มค่ากับค่าใช้จ่าย และประสบการขาดทุนอย่างหนักดังกล่าว / ในการศึกษาได้รวบรวมข้อมูลจากหนังสือ วารสาร เอกสารทางวิชาการ ข้อมูลตัวเลขและเอกสารต่าง ๆ ขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ และสัมภาษณ์พนักงานผู้ปฏิบัติงาน ตลอดจนการสังเกตการณ์และประสบการณ์ด้วยตนเองมาประกอบการพิจารณาและวิเคราะห์ ผู้เขียนได้ตั้งสมมติฐานในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ว่า ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นองค์ประกอบสำคัญที่ทำให้้องค์การฯ ประสบการขาดทุนในการดำเนินงาน

ผลจากการวิจัยพบว่า

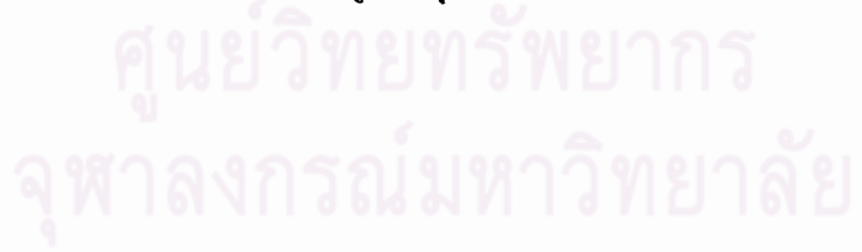
1. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน มีระบบการบริหารงานบุคคลที่ล้มเหลว และมีการบริหารค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนที่ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลถึงภาวะการขาดทุนอย่างมหาศาลมาโดยตลอด

2. ภาวะการขาดทุนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ เป็นผล จากปัญหาอันเกิดจากสภาพแวดล้อม และปัญหาการบริหารภายใน ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

- ก. ความไม่พร้อมของการก่อตั้งองค์การ
- ข. การบริหารอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง
- ค. อัตราค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุน
- ง. การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหาร
- จ. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนอยู่ในอัตราที่สูง

3. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพเป็นองค์ประกอบสำคัญที่สุดอย่างหนึ่งที่ทำให้้องค์การประสบการขาดทุนในการดำเนินงาน

4. องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขจากระดับบน คือผู้กำหนดนโยบายขององค์การฯ โดยให้เอกชนเข้าร่วมเป็นคณะกรรมการบริหารหรือร่วมลงทุนกับรัฐบาลในระดับองค์การฯ ควรมีการเปลี่ยนแปลงระบบการบริหารที่สำคัญ โดยเฉพาะการบริหารงานบุคคลด้วยการนำระบบที่เหมาะสมกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบันมาใช้



8

Thesis Title            Public Enterprise Personnel Cost : The Bangkok  
                                 Mass Transit Authority Case

Name                      Pol. Sub. Lt. Naiyana Girdwichai

Thesis Advisor         Assistant Professor Issara Suwannabol, Ph.D.

Department             Government

Academic Year         1985

#### ABSTRACT

Many Thai public utility enterprises have been widely criticized for their inefficiency, mismanagement, financial losses, and inability to provide adequate and convenient services to the public. The Bangkok Mass Transit Authority, which provides bus services in the capital city and five adjacent provinces, is one among them. The Authority, since its establishment in 1976, has accumulated losses of more five thousand million baht.

There are many factors which contribute to public enterprise inefficiency. Among them are high operation costs, particularly, personnel cost. In the BMTA case, personnel cost had amounted to around 40% of total expenditures. This thesis, therefore, attempts to investigate into BMTA's personnel cost because the writer believes that such cost is one of most important factors contributing to the losses and BMTA has been unable to cut down this fixed cost.

The study is carried out through extensive library research and field study. A large number of BMTA personnel of different levels and outsiders involved were interviewed. The writer was also a former BMTA personnel, so that she has acquired some experiences and been able to gather some in-depth information.



The main findings are as follows :

1. BMTA has failed to establish an effective personnel management system. This, in effect, has contributed to heavy losses in its operation.

2. There are several factors contributing to BMTA's efficiency and effectiveness;

(a) political interference in its policy-making processes and its internal management,

(b) unplanned establishment,

(c) unreasonable low fares,

(d) managerial inefficiency, and

(e) high personnel cost

3. Unless there is great improvement in the BMTA personnel management system, personnel cost would continue to increase still be a main contributor to the losses.

4. There should be immediate and drastic reform of BMTA., The organization should be restructured and the managerial system be improved. The private participation should also be allowed.

ศูนย์วิทยุโทรพยากรณ์  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงมาได้ด้วยความอนุเคราะห์และความช่วยเหลือจากผู้มีพระคุณหลายท่าน ท่านแรกคือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.วิไลระ ลูวรรณผล อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ ที่ได้กรุณาละเวลาอันมีค่ามาให้คำแนะนำปรึกษาและตรวจแก้วิทยานิพนธ์ ด้วยความเต็มใจ ซึ่งผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ศาสตราจารย์ จริญญา ลูภาพ ที่ได้กรุณาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ พิพัฒน์ ไทยอารี ที่ได้กรุณาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ชัยโชค ลุลศิริวงศ์ ที่ช่วยกรุณาตรวจแก้บทคัดย่อภาษาอังกฤษวิทยานิพนธ์นี้ให้ พนักงานองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพทุกท่านที่ได้ให้ความเป็นกันเอง ความช่วยเหลือ และความสะดวกเป็นอย่างดี ในการให้สัมภาษณ์ และให้ข้อมูลต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง คุณบรรยง คุโรวาท รองผู้อำนวยการฝ่ายอำนวยการ และคุณอ่อน เรือน ปุควะนิช หัวหน้ากองพัฒนาบุคคลากร ผู้เคยเป็นผู้บังคับบัญชาที่ให้ความอบอุ่นในการทำงานแก่ผู้เขียน และเมื่อผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์ก็เป็นผู้ให้คำปรึกษาแนะนำ และให้กำลังใจตลอดมา

ร.ต.อ.พงษ์สันต์ คงตรีแก้ว มิตรแท้ผู้ให้กำลังใจ และเป็นผู้สนับสนุนให้ความช่วยเหลือในการทำวิทยานิพนธ์ ร.ต.อ.มรกต ไคละบาท คุณจุฑาทิพย์ ลูยรังสรรค์ คุณเรียม กิตติพงษ์ธนกิจ และเพื่อน ๆ ชาวรัฐศาสตร์ จุฬาฯ ที่คอยให้กำลังใจและเป็นแรงผลักดันให้ผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จทันตามกำหนดเวลา คุณสุภาภรณ์ ตรงกิจวิโรจน์ ที่ช่วยกรุณาพิมพ์วิทยานิพนธ์ให้จนสำเร็จ

พ่อ แม่ พี่น้อง และสมาชิกทุกคนในครอบครัวที่เข้าใจถึงภารกิจของผู้เขียน คอยให้กำลังใจ และให้ความช่วยเหลือดูแลในขณะและผู้เขียนทำวิทยานิพนธ์นี้ด้วยความยากลำบาก

ผู้มีพระคุณที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ จะถูกจารึกไว้ในความทรงจำของผู้เขียนตลอดไป

หากว่าวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาค้นคว้าของผู้สนใจทั้งหลายบ้าง ผู้เขียนขอขอบเป็นสักการะคุณแต่พ่อแม่ผู้มีพระคุณล้นฟ้า คณาจารย์ทุกท่านที่ประสิทธิ์ประสาทวิชาความรู้ รวมทั้ง ร.ต.ต. ภาสกร ลูบรรณ ณ อยุรยา ผู้เป็นกำลังใจอันสำคัญยิ่ง

ร.ต.ต. หลิง นัยนา เกิดวิชัย

20 พฤษภาคม 2529



สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	ฉ
กิตติกรรมประกาศ.....	ช
สารบัญตาราง.....	ฉ
สารบัญแผนภูมิ.....	ฉ
บทที่ 1 บทนำ.....	1
ความสำคัญของปัญหา.....	1
วัตถุประสงค์.....	4
แนวความคิดและทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง.....	4
ลุ่มมุดิฐาน.....	31
ขอบเขตการวิจัย.....	31
✓วิธีการศึกษาวิจัย.....	32
ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	32
บทที่ 2 การจัดการองค์การและการดำเนินงานขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	34
ประวัติความเป็นมา.....	34
การจัดการองค์การ.....	36
ลักษณะการดำเนินงานบริการรถโดยสารโดยสายประจำทาง.....	52
พนักงาน.....	56
บทที่ 3 สาเหตุที่ทำให้้องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพประสบการขาดทุนในการดำเนินงาน ความไม่พร้อมของการก่อตั้งองค์การ.....	66
การบริหารอยู่ภายใต้อิทธิพลทางการเมือง.....	70
อัตราค่าโดยสารต่ำกว่าต้นทุน.....	82
การขาดประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหาร.....	84
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนอยู่ในอัตราที่สูง.....	90

	หน้า
บทที่ 4 ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	101
การจำแนกประเภทค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน.....	101
การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานขององค์การ.....	103
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนโดยตรง.....	112
ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนโดยอ้อม.....	148
✓ วิเคราะห์ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคน.....	150
บทที่ 5 สรุปลงและข้อเสนอนโยบาย.....	161
บรรณานุกรม.....	176
ภาคผนวก ก. สิทธิผลประโยชน์ตอบแทนพนักงานบางประเภท.....	179
ตารางที่ 1 สิทธิผลประโยชน์ตอบแทนผู้จัดการฝ่าย ผู้ช่วยผู้จัดการฝ่าย	179
ตารางที่ 2 สิทธิผลประโยชน์ตอบแทนนายตรวจ นายท่า	181
ตารางที่ 3 สิทธิผลประโยชน์ตอบแทนพนักงานขับรถและพนักงานเก็บ	
ค่าโดยสาร (พนักงานประจำรายเดือน).....	183
ตารางที่ 4 สิทธิผลประโยชน์ตอบแทนพนักงานขับรถและพนักงานเก็บ	
ค่าโดยสาร (พนักงานประจำรายวัน).....	186
ตารางที่ 5 สิทธิประโยชน์ในวันลา (พนักงานประจำวันมีสิทธิได้รับค่าจ้าง	
ในวันลา).....	189
ภาคผนวก ข. สภาพการจ้างในรัฐวิสาหกิจประเภทการขนส่งและบริการเสริมการขนส่ง	190
ตารางที่ 1 การจัดตั้งและจำนวนพนักงาน.....	191
ตารางที่ 2 วันทำงาน สิทธิในการลาหยุด.....	192
ตารางที่ 3 อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าครองชีพ และรายได้อื่น.....	193
ตารางที่ 4 เงินช่วยต่าง ๆ.....	194
ตารางที่ 5 เงินโบนัส ค่าล่วงเวลาและค่ารักษาพยาบาล.....	195
ตารางที่ 6 เงินช่วยและสวัสดิการ.....	196
ตารางที่ 7 สวัสดิการเกี่ยวกับการกุศล.....	197
ตารางที่ 8 ระบบแรงงานสัมพันธ์.....	198
ภาคผนวก ค. การคำนวณต้นทุนในการเดินรถของคณะกรรมการพิจารณาอัตราค่าโดยสาร	
รถยนต์ประจำทางขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	199
ประวัติผู้เขียน.....	204

สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
1.	วัตถุประสงค์ของการบริหารค่าจ้างเงินเดือน.....	22
2.	จำนวนพนักงาน ณ วันที่ 30 กันยายน ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2526- ปีงบประมาณ พ.ศ. 2528 และปัจจุบัน.....	60
3.	จำนวนพนักงานแยกตามคุณวุฒิ ณ วันที่ 30 กันยายน 2528.....	62
4.	เปรียบเทียบยอดขาดทุนสุทธิในการดำเนินงานระหว่างปีงบประมาณ 25 20 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2528.....	64
5.	รายชื่อคณะกรรมการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตั้งแต่ชุดที่ 1 ถึงปัจจุบัน	73
6.	รายชื่อผู้อำนวยการองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ตั้งแต่คนที่ 1 ถึงปัจจุบัน..	80
7.	อัตราค่าเช่า เนื้อที่โฆษณาท้ายรถและข้างรถขององค์การขนส่งมวลชน กรุงเทพ.....	97
8.	เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างรายได้กับค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทตั้งแต่ปี งบประมาณ พ.ศ. 2526 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2528.....	104
9.	เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายแต่ละประเภทกับค่าใช้จ่ายรวม ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2526 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2528.....	105
10.	ค่าเช่าและค่าเหมาซ่อมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารประจำทาง (รุ่น 1,200 คัน).....	108
11.	ค่าเหมาซ่อมบำรุงรักษารถยนต์โดยสารประจำทาง รุ่น 2,300 คัน ..	109
12.	เปรียบเทียบความสัมพันธ์ระหว่างค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนกับค่าใช้จ่าย รวมขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ ระหว่างปีงบประมาณพ.ศ. 2520 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2528.....	111
13.	จำนวนเงินค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับกำลังคนโดยตรงแยกแต่ละประเภท ของปีงบประมาณ พ.ศ. 2526 ถึงปีงบประมาณ พ.ศ. 2528.....	113
14.	บัญชีมาตรฐานอัตราเงินเดือนพนักงานรัฐวิสาหกิจ 1 มกราคม 2525 ....	115
15.	บัญชีมาตรฐานอัตราเงินเดือนพนักงานองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ 1 มกราคม 2525.....	119

ตารางที่	หน้า
16	อัตราเงินเดือนพนักงานองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ..... 123
17	อัตราค่าจ้างพนักงานประจำรายวัน ตำแหน่ง พयर . พกล. ยามและ พนักงานเติมน้ำมัน..... 124
18	หลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยเลี้ยงตามตำแหน่ง ..... 129
19	หลักเกณฑ์การจ่ายเบี้ยขยันตามตำแหน่ง ..... 132
20	หลักเกณฑ์การจ่ายค่าล่วงเวลาตามตำแหน่ง ..... 134
21	หลักเกณฑ์การจ่ายค่าพาหนะเหมาจ่าย..... 144
22	หลักเกณฑ์การจ่ายเปอร์เซ็นต์สำหรับพนักงานขับรถและพนักงานเก็บค่าโดยสาร . .146
23	สวัสดิการที่เป็นตัวเงินขององค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....149
24	รายได้เฉลี่ยต่อคนต่อเดือนพนักงานองค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....153

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## สารบัญแผนภูมิ

แผนภูมิที่		หน้า
1.	ภารกิจกาารจัดการบุคคล.....	8
2.	รูปแบบค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับทรัพยากรมนุษย์.....	14
3.	ค่าใช้จ่ายเพิ่มเติมในกรณีพนักงานลาออกไป .....	15
4.	รูปแบบตัวกำหนดประ โยชน์ของพนักงานต่อองค์กร .....	18
5.	รายงานการบ่ง คับบัญชา องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	40
6.	รายงานการบ่ง คับบัญชา ส่วนงานปฏิบัติการ .....	42
7.	รายงานการบ่ง คับบัญชา เขตการ เตินครถ (รถโดยสารธรรมดา).....	44
8.	รายงานการบ่ง คับบัญชา องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	45
9.	โครงสร้างองค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	47
10.	โครงสร้างเขตการ เตินครถ องค์กรขนส่งมวลชนกรุงเทพ.....	49

ศูนย์วิทยทรัพยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย