เมื่อท้องถิ่นเดินรถเมล์

คู่มือการจัดทำระบบขนส่งสาธารณะ
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่าน





คู่มือการจัดทำระบบขนส่งสาธารณะ
โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่าน

คณะผู้จัดทำ

ที่ปรึกษา
สารี อ๋องสมหวัง
สุภาพร ถิ่นวัฒนากูล

ผู้เขียน
อดิศักดิ์ สายประเสริฐ

กองบรรณาธิการ
คงศักดิ์ ชื่นไกรลาส
แววดาว เขียวเกษม

ออกแบบและจัดรูปเล่ม
มุมีนะห์ เจะแว

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย
โครงการสานพลังความร่วมมือท้องถิ่นเพื่อการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะไร้รอยต่อ ที่ปลอดภัย เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม และทุกคนเข้าถึงได้

ภายใต้การสนับสนุนของ
สภาองค์กรของผู้บริโภค (สภาผู้บริโภค) และสำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.)

หน้า

1. ทำไมท้องถิ่นต้องให้บริการระบบขนส่งสาธารณะ? 1

1.1 ระบบขนส่งสาธารณะท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่าน 1

1.2 ผู้บริโภคในฐานะประชาชนจะได้ประโยชน์อะไร? 3

1.3 อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้านขนส่ง 4

1.4 รายได้จากภาษีรถยนต์ 5

2. สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมการ 6

2.1 หลักการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ตามมาตรา 250 6

2.2 การเตรียมความพร้อมด้านเส้นทางรถโดยสาร 7

2.3 การสำรวจความต้องการการเดินทางของประชาชน 8

2.4 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: แผนระบบรถโดยสารสาธารณะ 9

3. กระบวนการขอเดินรถโดยสารประจำทาง 11

3.1 การขอใบอนุญาตการขนส่งประจำทาง 11

3.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาให้คะแนน 13

3.3 สถานที่จอดรถโดยสารประจำทาง 16

3.4 เงื่อนไขใบอนุญาต 17

3.5 การกำหนดหรือแก้ไขเส้นทาง 20

3.6 การเดินรถโดยสารชั่วคราว 21

4. การจัดหารถโดยสารประจำทางโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 22

4.1 การซื้อรถโดยสารประจำทาง 22

4.2 การจัดหาและให้บริการเดินรถโดยสารโดยการจ้างเอกชน 24

5. ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารรถโดยสารประจำทาง 26

5.1 ข้อบัญญัติ อบจ.ภูเก็ต เรื่อง การดำเนินกิจการขนส่งประจำทาง พ.ศ. 2549 26

5.2 ข้อบัญญัติ อบจ.กาญจนบุรี เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง พ.ศ. 2568 27

6. สิ่งที่ท้องถิ่นต้องการในการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ 28

6.1 เจตจำนงทางการเมือง 28

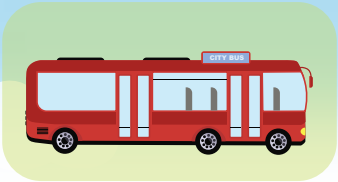
6.2 องค์ความรู้และบุคลากรที่ชำนาญด้านการขนส่ง 29

6.3 แหล่งเงินลงทุนและโครงสร้างทางการคลัง 30

6.4 แหล่งเงินสำหรับการเดินรถโดยสาร 31

6.5 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วงเริ่มต้นของระบบ (1–3 ปี) 32

ภาคผนวก 34



1 ทำไมท้องถิ่นต้องให้บริการระบบขนส่งสาธารณะ?

"คู่มือนี้ไม่ได้เป็นเพียงแนวทางทางเทคนิค แต่เป็นกรอบคิดใหม่ในการมองระบบขนส่งสาธารณะ ในฐานะสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน"

ระบบขนส่งสาธารณะระดับท้องถิ่นเป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่เชื่อมโยงโดยตรงกับความปลอดภัย คุณภาพชีวิต และความเป็นธรรมในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะในบริบทของเมืองและพื้นที่เศรษฐกิจที่มีการพึ่งพาการเดินทางในชีวิตประจำวันอย่างเข้มข้น ระบบขนส่งสาธารณะจึงไม่อาจถูกพิจารณาในฐานะกิจการเชิงพาณิชย์ที่ต้องเลี้ยงตัวเองได้เพียงลำพัง หากแต่ควรถูกมองเป็นบริการสาธารณะที่รัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ต้องมีบทบาทในการจัดให้มีอย่างเพียงพอและเป็นธรรม โดยเฉพาะในเส้นทางหรือพื้นที่ที่ภาคเอกชนไม่สามารถให้บริการได้อย่างคุ้มทุน

อย่างไรก็ดี แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบขนส่งสาธารณะ แต่ในทางปฏิบัติยังคงเผชิญข้อจำกัดที่สำคัญ เช่น อำนาจในการอนุญาตประกอบการยังคงอยู่ในระดับส่วนกลาง กระบวนการพิจารณามีความซับซ้อนและใช้ระยะเวลานาน รวมถึงการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในโครงสร้างการตัดสินใจยังมีข้อจำกัด สะท้อนให้เห็นว่า แม้ อปท. มีอำนาจตามกฎหมาย แต่การดำเนินการจริงยังต้องอาศัยการปรับโครงสร้างการกำกับดูแล การจัดสรรอำนาจ และกระบวนการอนุญาตให้เอื้อต่อการจัดบริการในพื้นที่

1.1 ระบบขนส่งสาธารณะท้องถิ่นในระยะเปลี่ยนผ่าน

ต้องทำความเข้าใจร่วมกันว่า "ระบบขนส่งสาธารณะ" เป็นบริการสาธารณะที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (right to basic needs) ในการเข้าถึงการเดินทาง การทำงาน การศึกษา และบริการสาธารณสุข การขาดระบบขนส่งสาธารณะที่เพียงพอ จะส่งผลให้ประชาชนจำนวนหนึ่งถูกจำกัดโอกาสทางเศรษฐกิจและสังคมโดยปริยาย ซึ่งเป็นประเด็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญในฐานะผู้จัดบริการสาธารณะในพื้นที่ในการเปลี่ยนผ่านประเทศไทยไปสู่สังคมที่คนส่วนใหญ่หันมาใช้ระบบขนส่งสาธารณะให้มากกว่าการใช้รถยนต์ส่วนบุคคลในชีวิตประจำวันนั้น มักมีความเข้าใจผิดที่ต้องทำความเข้าใจตั้งต้นร่วมกันระหว่างผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ประชาชน ภาคเอกชน และผู้ขับเคลื่อนนโยบายร่วมกัน ดังนี้

ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ≠ สัมปทานรถโดยสารประจำทาง

ใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 (และที่แก้ไขเพิ่มเติม) หมายถึง การอนุญาตให้ผู้มีสิทธิขอรับใบอนุญาตประกอบกิจการขนส่งโดยสารประจำทางภายใต้เงื่อนไขของรัฐ และสามารถอนุญาตหลายรายได้ ต่างจาก "สัมปทาน" ซึ่งเป็นสัญญาทางปกครองระหว่างรัฐกับเอกชน โดยปกติจะเป็นการให้สิทธิในทางธุรกิจหรือบริการของรัฐและอยู่ภายใต้กฎหมายอื่น เช่น พระราชบัญญัติการร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชน พ.ศ. 2562 ที่อาจมีการแบ่งรายได้ส่วนหนึ่งให้กับรัฐหรือการอุดหนุนเงินบางส่วนโดยงบประมาณภาครัฐ

ระยะเวลาการอนุญาตเดินรถ 7 ปี ≠ การผูกขาดเส้นทางให้บริการ

การกำหนดอายุใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง 7 ปี เป็นเพียงการกำหนดระยะเวลาในการใช้สิทธิในการให้บริการตามเงื่อนไขที่กำหนด ไม่ใช่การรับรองสิทธิผูกขาดในเส้นทางรถโดยสารที่ผู้ได้รับใบอนุญาตรายเดิมจะได้รับใบอนุญาตใหม่เสมอไป เมื่อเกิดปัญหาระหว่างที่ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ขนส่งจังหวัดในฐานะนายทะเบียนประจำจังหวัดมีอำนาจสั่งให้ผู้รับใบอนุญาตจัดการแก้ไขให้ถูกต้องภายในระยะเวลาที่กำหนด แต่ถ้าผู้รับใบอนุญาตไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ นายทะเบียนประจำจังหวัดสามารถยื่นเรื่องให้คณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกกลางอนุมัติการเพิกถอนใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางได้

เส้นทางรถโดยสารประจำทาง ≠ 1 ผู้รับใบอนุญาต

พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ให้อำนาจคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกหรือคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด แล้วแต่กรณี อนุมัติเห็นชอบให้มี "หลายผู้ประกอบการ" ในเส้นทางเดียวกันได้ โดยเฉพาะในเขตเมืองหรือพื้นที่ที่มีความต้องการใช้บริการสูง

การคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาต ≠ การแข่งขันเพื่อให้ได้ใบอนุญาต

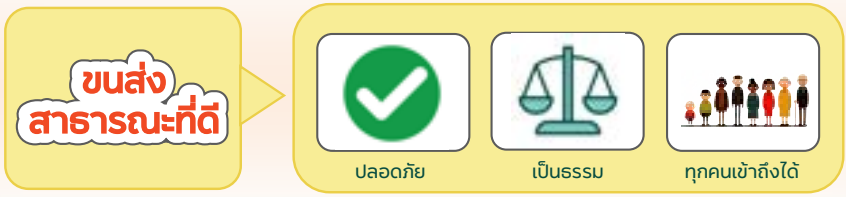
การคัดเลือกผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางดำเนินการผ่านการยื่นคำขอและพิจารณาตามหลักเกณฑ์ที่กรมการขนส่งทางบกกำหนด ไม่ได้ใช้รูปแบบ "การแข่งขัน" เช่น การประมูลจัดซื้อจัดจ้าง การเปิดให้ยื่นคำขอตามกรอบเวลาและเกณฑ์การพิจารณา เช่น ความพร้อมของรถ ความปลอดภัย แผนการให้บริการ จึงเป็นไปตามหลักการอนุญาตทั่วไป ไม่ใช่กระบวนการแข่งขันทางธุรกิจ

ทั้งนี้ หากไม่มีการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในระดับพื้นที่อย่างจริงจัง จะส่งผลให้ประชาชนต้องแบกรับต้นทุนการเดินทางด้วยตนเอง ไม่ว่าจะเป็นค่าน้ำมัน ค่าผ่อนชำระรถยนต์ หรือค่าบำรุงรักษา ซึ่งในเชิงโครงสร้างถือเป็นการผลักภาระจากภาครัฐไปสู่ประชาชน นอกจากนี้ ยังอาจนำไปสู่ปัญหาหนี้ครัวเรือนที่เพิ่มขึ้น ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงโอกาสทางเศรษฐกิจ และการพึ่งพารถยนต์ส่วนบุคคลในระดับสูง (car dependency) ซึ่งจะเพิ่มภาระงบประมาณของรัฐในระยะยาวจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานด้านถนนและการจัดการจราจร

1.2 ผู้บริโภคในฐานะประชาชนได้ประโยชน์อะไร?

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้เข้ามาให้บริการรถโดยสารสาธารณะในพื้นที่ต่างๆ จะทำให้ประชาชนเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะได้มากขึ้น โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่อาจไม่ได้ทำกำไรเป็นกอบเป็นกำหรือเป็นเส้นทางที่เอกชนไม่คุ้มทุน แต่เป็นเส้นทางรถโดยสารที่มีความสำคัญต่อการเดินทางในชีวิตประจำวันและประชาชนในพื้นที่ยังได้รับประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะนั้น

ในมุมมองของผู้บริโภค ระบบขนส่งสาธารณะที่ดีควรยึด**เป้าหมายหลัก 3 ประการ คือ ความปลอดภัย ความเป็นธรรม และการทำให้ทุกคนเข้าถึงได้** กล่าวคือ ระบบรถโดยสารต้องมีมาตรฐานด้านความปลอดภัยและการให้บริการ ทั้งตัวรถโดยสาร จุดพักคอย และพฤติกรรมการขับขี่ โดยที่ค่าโดยสารต้องไม่เป็นภาระเกินสมควร ซึ่งสภาองค์กรของผู้บริโภคเสนอให้ค่าโดยสารทั้งวันไม่เกิน 10% ของค่าแรงขั้นต่ำ และการบริการต้องออกแบบให้ประชาชนทุกกลุ่มเข้าถึงได้จริง โดยเฉพาะนักเรียน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้มีรายได้น้อย และประชาชนที่ไม่มีรถยนต์ส่วนบุคคล



นอกจากนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ยังสามารถกำหนดราคาค่าโดยสารที่ไม่เป็นภาระต่อประชาชนมากเกินไป โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบางที่มีรายได้น้อยให้เข้าถึงรถโดยสารสาธารณะได้ เช่น นักเรียน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ ซึ่งถือเป็นสิทธิที่ผู้บริโภคจะเข้าถึงความต้องการขั้นพื้นฐาน (right to basic needs) ในด้านการเดินทางในเมือง หากไม่มีระบบขนส่งสาธารณะที่เพียงพอ ประชาชนจำนวนมากจะถูกตัดออกจากสิทธิขั้นพื้นฐานและระบบเศรษฐกิจโดยปริยาย ซึ่งถือเป็นความล้มเหลวของรัฐในระดับพื้นที่ อีกทั้งการไม่ลงทุนในขนส่งสาธารณะ ไม่ได้แปลว่าประหยัดงบ แต่เป็นการผลักต้นทุนไปให้ประชาชนจ่ายเอง

ในทางปฏิบัติ ผลกระทบดังกล่าวมีความชัดเจนต่อกลุ่มประชาชนหลากหลายกลุ่ม เช่น นักเรียนที่ต้องมีค่าใช้จ่ายในการเดินทางเป็นรายวัน ผู้สูงอายุที่ไม่สามารถขับขี่ยานพาหนะส่วนบุคคลได้ และแรงงานรายได้น้อยที่มีภาระค่าเดินทางในสัดส่วนสูงของรายได้ โดยในบางกรณี ค่าใช้จ่ายด้านการเดินทางอาจคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 20–30 ของรายได้ครัวเรือน การมีระบบขนส่งสาธารณะที่เข้าถึงได้และมีราคาที่เหมาะสม จึงเป็นกลไกสำคัญในการลดภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว และเพิ่มโอกาสในการเข้าถึงงานและบริการสาธารณะ

ฉะนั้น ระบบขนส่งสาธารณะยังเป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนใช้งานในชีวิตประจำวันอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นนโยบายที่สะท้อนประสิทธิภาพของการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างเป็นรูปธรรม และสามารถสร้างความเชื่อมั่นและการยอมรับจากประชาชนในระยะยาว

1.3 อำนาจหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ด้านการขนส่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ทุกรูปแบบ ทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อื่นที่มีกฎหมายกำหนด มีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นด้านการขนส่งและการวิศวกรรมจราจร ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พ.ศ. 2542 มาตรา 16 (26) มาตรา 17 (21) ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถเลือกแนวทางในการดำเนินการได้หลายรูปแบบตามความเหมาะสมของพื้นที่ เช่น

1. การให้บริการเดินรถโดยตรง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้ขอรับใบอนุญาต จัดหารถ จัดบุคลากร และบริหารการเดินรถด้วยตนเอง
2. การจัดจ้างเอกชนให้บริการเดินรถภายใต้เงื่อนไขที่กำหนด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) อาจเป็นผู้ขอรับใบอนุญาต กำหนดมาตรฐานบริการ ตัวชี้วัดคุณภาพบริการ เงื่อนไขด้านความปลอดภัย และค่าโดยสาร แล้วจัดจ้างเอกชนเป็นผู้เดินรถภายใต้กรอบที่ อปท. กำหนด
3. การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานสนับสนุน เช่น ป้ายหยุดรถ ศาลาพักคอย และสถานีขนส่งผู้โดยสาร แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)จะไม่ได้เป็นผู้ขอรับใบอนุญาตการเดินรถ แต่ก็สามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้ระบบขนส่งสาธารณะใช้งานได้จริง เช่น ป้ายหยุดรถ ศาลาพักคอย ทางเท้าเชื่อมต่อ จุดจอดรับ–ส่งที่ปลอดภัย ระบบข้อมูลเส้นทาง ตารางเวลา ช่องทางร้องเรียน และสถานีขนส่งผู้โดยสาร

อบจ.ภูเก็ต ยืนยันการมีอำนาจด้านการขนส่งด้วยการจัดทำข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ภูเก็ต เรื่อง การดำเนินกิจการขนส่งประจำทาง พ.ศ. 2549 ส่วน อบจ.กาญจนบุรี ได้ผ่านความเห็นชอบข้อบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อปท.) กาญจนบุรี เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง พ.ศ. 2568 และอาศัยอำนาจตามข้อบัญญัติดังกล่าวออกประกาศองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กาญจนบุรี เรื่อง การยกเว้น/การลดหย่อนค่าโดยสารให้แก่ผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง แม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดระบบขนส่ง แต่ในทางปฏิบัติ การดำเนินการยังเผชิญข้อจำกัดสำคัญ เช่น อำนาจอนุญาตยังอยู่ที่ส่วนกลาง กระบวนการพิจารณาล่าช้า การประชุมคณะกรรมการมีความถี่ต่ำ ตัวแทนท้องถิ่นมีสัดส่วนน้อย

1.4 รายได้จากภาษีรถยนต์

กฎหมายกำหนดให้ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ในจังหวัดนั้นถือเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 80% ส่วนที่เหลืออีก 20% ให้มีการแบ่งตามจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 10% และแบ่งตามสัดส่วนจำนวนประชากรของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) 10% ฉะนั้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับส่วนแบ่งภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ในจังหวัดระดับสูงมาก ถือเป็นหนึ่งในรายได้ที่มีความสำคัญ เช่น



อบจ.ขอนแก่น มีภาษีรถยนต์ที่รับจริงในปีงบประมาณ 2567 อยู่ 631 ล้านบาท คิดเป็น 31% ของรายได้ทั้งหมด ขณะที่ อบจ.เชียงใหม่ มีภาษีรถยนต์ที่รับจริงในปี งบประมาณ 2567 อยู่ที่ 901 ล้านบาท คิดเป็น 44% ของรายได้ทั้งหมด ส่วน อบจ.สงขลา มีภาษีรถยนต์ที่รับจริงในปีงบประมาณ 2567 อยู่ที่ 612 ล้านบาท คิดเป็น 45% ของรายได้ทั้งหมด

ภาษีรถยนต์ของ อบจ. ถือเป็นรายได้ที่สำคัญต่อการจัดระบบบริการสาธารณะด้านการขนส่งที่จะนำเงินดังกล่าวมาจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ทั้งในการยกระดับปรับปรุงสถานีขนส่งผู้โดยสาร ป้ายจุดจอด ศาลาพักคอย รวมถึงการให้บริการรถโดยสารประจำทาง

รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ดังกล่าวมีความเชื่อมโยงโดยตรงกับผลกระทบจากการใช้รถยนต์ส่วนบุคคล ทั้งในด้านการจราจร มลพิษ และภาระโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น การนำรายได้ส่วนนี้กลับมาลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะจึงเป็นการจัดสรรทรัพยากรที่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม (fairness) และเป็นการคืนประโยชน์ให้กับประชาชนผู้เสียภาษี การลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะจึงไม่ใช่ภาระงบประมาณเพิ่มเติม แต่เป็นการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพื่อแก้ไขปัญหาเชิงโครงสร้างของพื้นที่อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป ระบบขนส่งสาธารณะเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่มีความสำคัญต่อความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคม หากไม่มีการลงทุนอย่างเหมาะสม ประชาชนจะต้องแบกรับต้นทุนในรูปแบบอื่นที่สูงกว่า ทั้งค่าใช้จ่ายส่วนบุคคล ความเหลื่อมล้ำ และคุณภาพชีวิตที่ลดลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการขับเคลื่อนระบบดังกล่าวเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะได้อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

2 สิ่งที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเตรียมการ

2.1 หลักการจัดบริการสาธารณะของ อปท. ตามมาตรา 250

มาตรา 250 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในพื้นที่ โดยต้องคำนึงถึง “ความต้องการของประชาชน” เป็นสำคัญ การจัดบริการระบบรถโดยสารสาธารณะจึงต้องตั้งอยู่บนหลักการสำคัญ ดังนี้

1 ยึดประชาชนเป็นศูนย์กลาง การกำหนดรูปแบบบริการ เส้นทาง หรือค่าโดยสารต้องอ้างอิงจากความต้องการของประชาชนในพื้นที่ ไม่ใช่การกำหนดจากมุมมองของผู้ให้บริการเพียงฝ่ายเดียว

2 เป็นบริการสาธารณะ ไม่มุ่งแสวงหากำไรสูงสุด แต่สามารถใช้กลไกเอกชนร่วมดำเนินการได้ ระบบรถโดยสารสาธารณะเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องจัดให้มี แม้บางเส้นทางจะไม่คุ้มทุนทางการเงิน แต่มีความจำเป็นต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและสามารถใช้การประเมินผลตอบแทนทางสังคม (Social return on investment: SROI) หรือการลดการเกิดอุบัติเหตุทางถนนได้

3 ความเป็นธรรมในการเข้าถึง (Equity) ประชาชนทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น นักเรียน ผู้สูงอายุ ผู้พิการ และผู้มีรายได้น้อย ต้องสามารถเข้าถึงบริการได้

4 ความต่อเนื่องและความน่าเชื่อถือของบริการ การให้บริการต้องมีความสม่ำเสมอ ตรงเวลา และไม่หยุดชะงัก ซึ่งเป็นหัวใจของระบบขนส่งสาธารณะ

ในมุมมองของการคุ้มครองผู้บริโภค ระบบรถโดยสารสาธารณะถือเป็นบริการที่เกี่ยวข้องกับสิทธิขั้นพื้นฐานของประชาชน (right to basic needs) โดยประชาชนมีสิทธิได้รับบริการที่ปลอดภัย เข้าถึงได้ และมีราคาที่เป็นธรรม ดังนั้น การสำรวจความต้องการและการออกแบบระบบเป็นกลไกคุ้มครองสิทธิของผู้ใช้บริการโดยตรง



2.2 การเตรียมความพร้อมด้านเส้นทางรถโดยสาร

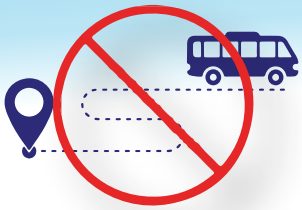
ก่อนดำเนินการสำรวจและจัดทำแผน อปท. ควรแยกเส้นทางรถโดยสารออกเป็น 2 กรณี เพื่อกำหนดกระบวนการทำงานให้เหมาะสม

กรณี 1



มีเส้นทางรถโดยสารประจำทางที่กำหนดโดยคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดไว้แล้ว แต่ไม่มีผู้รับใบอนุญาตหรือไม่มีการให้บริการจริง ในกรณีนี้ อปท.ควรประเมินช่องว่างของบริการ สำรวจความต้องการเดินทางของประชาชน ประสานสำนักงานขนส่งจังหวัด และพิจารณาว่าจะขอรับใบอนุญาตเองหรือจัดจ้างเอกชนให้เดินรถภายใต้เงื่อนไขที่ อปท. กำหนด

กรณี 2



ยังไม่มีเส้นทางเดิม หรือ อปท. ต้องการกำหนดเส้นทางใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับรูปแบบการเดินทางของประชาชน ในกรณีนี้อปท.ต้องจัดทำข้อมูลเชิงประจักษ์เช่นแผนที่เส้นทางต้นทาง–ปลายทางปริมาณความต้องการเดินทาง จุดเชื่อมต่อสำคัญ ผลกระทบต่อผู้ประกอบการเดิม และประมาณการงบประมาณก่อนยื่นข้อเสนอผ่านสำนักงานขนส่งจังหวัดเพื่อนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด



2.3 การสำรวจความต้องการการเดินทางของประชาชน

การสำรวจความต้องการของประชาชน (transport demand survey) เป็นขั้นตอนสำคัญในการวางแผนการจัดบริการรถโดยสาร และเป็นเงื่อนไขโดยตรงของมาตรา 250 เพื่อให้เข้าใจรูปแบบการเดินทางของประชาชนอย่างเป็นระบบ ความต้องการเดินทางไปที่ใด และเพื่อให้ทราบปัญหาและอุปสรรคในการใช้บริการ และนำไปสู่การออกแบบระบบขนส่งที่สอดคล้องกับความต้องการจริง โดย อปท. อาจขอช่วยเหลือเชิงเทคนิคจากสำนักงานขนส่งจังหวัด สำนักนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) สถาบันการศึกษา หรือสถาบันวิจัยในการออกแบบการสำรวจ การตรวจทานแบบสำรวจ และการวิเคราะห์ข้อมูล

1 ข้อมูลที่ต้องสำรวจอย่างน้อย **4** ด้านหลัก

1. ข้อมูลพื้นฐานของประชาชน เช่น ที่อยู่อาศัย รายได้ กลุ่มเปราะบาง
2. พฤติกรรมการเดินทาง เช่น ใช้รถยนต์ส่วนบุคคล มอเตอร์ไซค์ เดิน รถโดยสาร หรือเรียกรถผ่านแอปพลิเคชัน
3. รูปแบบการเดินทางจริง (Origin–Destination) เดินทางจากที่ใด → ไปที่ใด ช่วงเวลาเดินทาง และวัตถุประสงค์ เช่น หากพบว่าประชาชน 60% เดินทางจากชุมชน → โรงพยาบาล ในช่วง 06.00–08.00 น. อปท. ควรกำหนดเส้นทางหลักเชื่อมจุดดังกล่าว และเพิ่มความถี่รถในช่วงเวลาดังกล่าว
4. ปัญหาและความต้องการ เช่น การไม่มีรถโดยสาร เส้นทางในปัจจุบัน

2 วิธีการสำรวจ อปท. ควรใช้หลายวิธีร่วมกันในการสำรวจความต้องการเดินทางของประชาชน เพื่อให้ข้อมูลครอบคลุมทุกกลุ่ม โดยเฉพาะกลุ่มที่อาจถูกมองข้าม เช่น ผู้สูงอายุหรือผู้มีรายได้น้อย วิธีหลักประกอบด้วย แบบสอบถามภาคสนามซึ่งช่วยเข้าถึงประชาชนจริงในพื้นที่ แบบสอบถามออนไลน์ที่ช่วยเพิ่มจำนวนข้อมูลอย่างรวดเร็ว และการเก็บข้อมูลเชิงพื้นที่ เช่น พิกัดการเดินทาง เพื่อให้เข้าใจรูปแบบการเดินทางได้อย่างแม่นยำ ดังนั้น การผสมผสานหลายวิธีจะช่วยให้ได้ข้อมูลที่ครบถ้วนทั้งเชิงปริมาณและเชิงพฤติกรรม ซึ่งเป็นพื้นฐานสำคัญในการออกแบบระบบขนส่งสาธารณะที่ตอบโจทย์การใช้งานจริงของประชาชน

3 การนำข้อมูลสำรวจไปใช้ ข้อมูลที่ได้จากการสำรวจต้องถูกนำมาวิเคราะห์และแปลงเป็นแผนที่ความต้องการเดินทาง (Demand Map) เพื่อให้เห็นภาพรวมว่าประชาชนเดินทางจากที่ใดไปที่ใด และเส้นทางใดมีความต้องการสูง ซึ่งจะช่วยระบุ “เส้นทางหลัก” ของการเดินทางในพื้นที่ และใช้เป็นฐานในการออกแบบเส้นทางรถโดยสารให้สอดคล้องกับพฤติกรรมจริง ขณะเดียวกัน การวิเคราะห์ต้องมุ่งระบุช่องว่างของบริการ (Service Gap) เช่น พื้นที่ที่ไม่มีรถโดยสารให้บริการ หรือมีค่าใช้จ่ายและระยะเวลารอที่ไม่เหมาะสม เพื่อให้ อปท. สามารถกำหนดแนวทางแก้ไขได้อย่างตรงจุด โดยข้อมูลทั้งหมดต้องนำไปสู่การตัดสินใจเชิงนโยบายที่ชัดเจน

2.4 การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: แผนระบบรถโดยสารสาธารณะ

เมื่อได้ข้อมูลจากการสำรวจแล้ว อปท. ต้องนำข้อมูลไปวิเคราะห์ปัญหาและความต้องการในการเดินทาง การจัดลำดับความสำคัญของเส้นทาง แล้วจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นและประมาณการงบประมาณรายจ่ายอย่างเป็นระบบ โดย**การวางแผนระบบขนส่งสาธารณะสามารถแบ่งออกเป็น 3 ระดับหลัก** ได้แก่ การวางแผนโครงข่าย (Network Planning) การวางแผนการให้บริการ (Service Planning) และการวางแผนการดำเนินงาน (Operation Planning) ซึ่ง อปท. ต้องจัดทำแผนให้สอดคล้องกับข้อจำกัดด้านงบประมาณ ศักยภาพองค์กร และบริบทพื้นที่ ดังนี้

1 แผนโครงข่ายเส้นทาง (network plan) เป็นขั้นตอนการออกแบบโครงสร้างของระบบ ว่าจะมีเส้นทางใดบ้าง และเชื่อมโยงพื้นที่สำคัญอย่างไร แผนระบบรถโดยสารสาธารณะควรระบุเส้นทางและจุดจอดรถ ดังนี้

1. เส้นทางหลัก (Trunk Route) เชื่อมสถานที่สำคัญ เช่น ตัวเมือง ตลาด ย่านการค้า โรงพยาบาล สถานศึกษา สถานที่ราชการ สถานีขนส่งผู้โดยสาร สถานีรถไฟ สนามบิน
2. เส้นทางรอง (Feeder Route) เชื่อมชุมชนหรือทางย่อยเข้าสู่เส้นทางหลัก
3. จุดจอดรถโดยสารประจำทาง ต้องครอบคลุมพื้นที่สำคัญและเข้าถึงง่าย บางจุดอาจมีการก่อสร้างที่พักคอยผู้โดยสาร

ในการออกแบบโครงข่าย อปท. ควรเริ่มจากจำนวนเส้นทางที่จำกัดแต่มีความต้องการเดินทางสูง (high-demand corridor) แทนการกระจายเส้นทางจำนวนมาก โดยให้ความสำคัญกับเส้นทางที่เชื่อมโยงแหล่งกิจกรรมหลักของพื้นที่ และสามารถต่อเชื่อมกับระบบขนส่งอื่นได้ ระยะแรกจำนวนเส้นทางเริ่มต้นไม่ควรเกิน 2–4 เส้น และระยะเดินเข้าถึงจุดจอดไม่ควรเกิน 400–800 เมตร ทั้งนี้ อปท. ควรพิจารณาความสมดุลระหว่างการครอบคลุมพื้นที่ (coverage) และประสิทธิภาพของเส้นทาง (efficiency) โดยให้ความสำคัญกับเส้นทางที่มีความต้องการเดินทางสูงก่อน แทนการกระจายเส้นทางเพื่อครอบคลุมทุกพื้นที่ในระยะแรก

2 แผนการให้บริการ (service plan) ต้องกำหนดรายละเอียดและมาตรฐานการให้บริการอย่างชัดเจน เช่น จำนวนรถโดยสารที่จะให้บริการ ขนาดรถโดยสาร ความถี่การเดินรถในช่วงชั่วโมงเร่งด่วนและชั่วโมงปกติ ช่วงเวลาการให้บริการ ราคาค่าโดยสารแต่ละกลุ่มคน เพื่อให้ระบบสามารถตอบโจทย์การเดินทางในชีวิตประจำวัน โดย อปท. ควรกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของการให้บริการ เช่น ระยะเวลารอรถในช่วงเวลาเร่งด่วนไม่ควรเกิน 15 นาที และในช่วงเวลาปกติไม่ควรเกิน 20–30 นาที รวมถึงควรให้บริการครอบคลุมช่วงเวลาอย่างน้อย 06.00–20.00 น.

มาตรฐานการบริการ เป็นกลไกสำคัญในการกำหนดคุณภาพขั้นต่ำของระบบรถโดยสารสาธารณะที่ประชาชนควรได้รับอย่างสม่ำเสมอ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควรกำหนดมาตรฐานให้ครอบคลุมอย่างน้อย 6 ด้าน ได้แก่

1. ความตรงต่อเวลาและความถี่ กำหนดระยะเวลารอรถที่แน่นอน
2. ความปลอดภัย รถและการให้บริการต้องได้มาตรฐาน มีการทำประกันภัยภาคบังคับ
3. การเข้าถึงรถโดยสาร ต้องรองรับทุกกลุ่ม โดยเฉพาะผู้สูงอายุและผู้พิการ
4. ข้อมูลและความโปร่งใส มีข้อมูลเส้นทาง เวลา ค่าโดยสารและช่องทางร้องเรียนชัดเจน
5. คุณภาพบริการ รถสะอาด พนักงานสุภาพ ไม่เลือกปฏิบัติ
6. ความสามารถในการจ่าย ราคาค่าโดยสารต้องเหมาะสม และมีมาตรการช่วยเหลือกลุ่มเปราะบาง

ตัวอย่างเช่น แผนกำหนดให้ระยะเวลารอรถในช่วงเวลาปกติไม่เกิน 20–30 นาที และในช่วงเวลาเร่งด่วนไม่เกิน 15 นาที หากเกินกว่าที่กำหนด ถือว่าไม่ผ่านมาตรฐาน

มาตรฐานการบริการดังกล่าวควรถูกนำไปใช้เป็นตัวชี้วัด (KPI) ในการกำกับผู้ให้บริการ และเป็นเกณฑ์ในการติดตามประเมินผลอย่างต่อเนื่อง โดย อปท. ควรกำหนดกลไกการตรวจสอบและช่องทางรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน เพื่อให้สามารถปรับปรุงคุณภาพบริการได้อย่างเป็นรูปธรรม และควรเชื่อมโยงกับเงื่อนไขในสัญญาจ้างผู้ให้บริการ รวมถึงบทลงโทษหรือแรงจูงใจทางการเงิน เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามมาตรฐานอย่างเป็นรูปธรรม

3. **แผนการดำเนินงาน (operation plan)** ในแผนพัฒนาท้องถิ่น อปท. ต้องระบุว่าจะเลือกรูปแบบการดำเนินงานใด เช่น การจัดซื้อรถโดยสารและดำเนินการเอง การจัดซื้อรถโดยสารแล้วจ้างเอกชนเดินรถ หรือการจ้างเอกชนจัดหาและเดินรถโดยสาร ในกรณีที่ อปท. เลือกจ้างเอกชนดำเนินการ ต้องกำหนดเงื่อนไขในสัญญาอย่างชัดเจน เช่น จำนวนเที่ยววิ่งขั้นต่ำ ความตรงต่อเวลา มาตรฐานสภาพรถ และบทลงโทษในกรณีที่ไม่เป็นไปตามเงื่อนไข เพื่อให้สามารถควบคุมคุณภาพบริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

- **การทดลองเดินรถ (Pilot/Sandbox)** ในกรณีที่ อปท. ต้องการทดลองเดินรถ ควรเริ่มจากการทดลองในระยะ 3–6 เดือน เพื่อประเมินจำนวนผู้โดยสาร ความเหมาะสมของเส้นทางและตารางเวลา รวมถึงความปลอดภัยในการให้บริการ โดยควรกำหนดเกณฑ์ความสำเร็จ เช่น จำนวนผู้โดยสารขั้นต่ำ ความตรงต่อเวลา หรือระดับความพึงพอใจของผู้ใช้บริการ เพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจในการขยาย ปรับปรุง หรือยุติการให้บริการ

3 กระบวนการขอเดินรถโดยสารประจำทาง

เมื่อพิจารณากรอบกฎหมายและขั้นตอนทางปกครองในการขออนุญาตประกอบการขนส่งรถโดยสารประจำทางแล้ว การพิจารณาการให้บริการควรตั้งอยู่บนหลักการคุ้มครองผู้บริโภค (consumer protection) โดยให้ความสำคัญกับคุณภาพ ความปลอดภัย ความเป็นธรรมด้านราคา และการเข้าถึงบริการของประชาชน ดังนั้น องค์ประกอบต่างๆ ของแผนประกอบการเดินรถโดยสารประจำทางเป็นเครื่องมือในการคุ้มครองผู้ใช้บริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถใช้กำกับมาตรฐานบริการได้

3.1 การขอใบอนุญาตการขนส่งประจำทาง

1. แผนประกอบการเดินรถโดยสารประจำทาง

ผู้ยื่นขอใบอนุญาตการขนส่งประจำทางจะต้องจัดทำแผนประกอบการเดินรถโดยสารประจำทางตามที่กรมการขนส่งทางบก**กำหนดอย่างน้อย 6 องค์ประกอบ** ได้แก่



ด้านตัวรถ ในมุมมองของผู้บริโภค มาตรฐานด้านตัวรถเป็นปัจจัยสำคัญที่สะท้อนความปลอดภัยในการเดินทาง และความเชื่อมั่นในการใช้บริการ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ผู้โดยสารไม่มีทางเลือกอื่นในการเดินทาง ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งต้องจัดหารถโดยสารที่มีความมั่นคงแข็งแรง และปลอดภัย พร้อมทั้งจัดให้มีระบบตรวจสอบและบำรุงรักษาอย่างเป็นระบบ โดยต้องแสดงให้เห็นถึงมาตรการตรวจสอบความพร้อมของตัวรถ เครื่องอุปกรณ์ และส่วนควบที่เกี่ยวข้องกับความปลอดภัยก่อนนำไปใช้งาน รวมถึงการตรวจสภาพรถอย่างน้อยปีละ 2 ครั้ง การบำรุงรักษาตามระยะ การตรวจสอบความสึกหรอของอุปกรณ์สำคัญ เช่น ยางรถยนต์ ระบบเบรก ตลอดจนมีแผนการพัฒนาและปรับปรุงสภาพรถอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับมาตรฐานความปลอดภัยในการให้บริการ ในอนาคตอาจมีการติดตั้งระบบ Telematics เพื่อตรวจสอบสภาพรถแบบเรียลไทม์ และใช้ Digital Checklist ตรวจความพร้อมรถก่อนออกให้บริการ



ด้านผู้ประจำรถ คุณภาพของบุคลากรมีผลโดยตรงต่อประสบการณ์ของผู้ใช้บริการ ทั้งในด้านความปลอดภัย มารยาท และความน่าเชื่อถือของระบบขนส่ง ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต้องจัดให้มีผู้ประจำรถที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย และมีระบบควบคุมกำกับดูแลอย่างเหมาะสม โดยผู้ขับรถต้องมีใบอนุญาตขับรถยนต์สาธารณะ มีการตรวจสุขภาพร่างกายและสุขภาพจิตประจำปี กำหนดแผนการทำงานเพื่อให้มีการพักผ่อนอย่างเพียงพอ และต้องมีมาตรการป้องกันการใช้สารเสพติดหรือแอลกอฮอล์ก่อนและระหว่างปฏิบัติหน้าที่ รวมถึงการตรวจวัดระดับแอลกอฮอล์ก่อนปฏิบัติงานทุกครั้ง นอกจากนี้ ต้องกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบอย่างชัดเจน มีระบบตรวจสอบความพร้อมของผู้ขับรถ การจัดเก็บข้อมูลประวัติ และมีแผนพัฒนาศักยภาพบุคลากรอย่างต่อเนื่อง เช่น การฝึกอบรมด้านความปลอดภัยและการบริการ เพื่อสร้างจิตสำนึกและมาตรฐานในการปฏิบัติหน้าที่ เช่น หลักสูตรผู้จัดการความปลอดภัยทางถนน (Transport Safety Manager) การใช้ระบบตรวจจับความง่วงของผู้ขับ (Driver Monitoring System) และระบบ e-Learning สำหรับการฝึกอบรมพนักงานขับรถ



ด้านการบริการ องค์ประกอบด้านการบริการถือเป็นหัวใจของการคุ้มครองผู้บริโภค เนื่องจากเกี่ยวข้องโดยตรงกับการเข้าถึงข้อมูล ความสะดวกในการใช้งาน และความสามารถของผู้โดยสารในการวางแผนการเดินทางอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต้องจัดให้มีระบบการให้บริการที่มีประสิทธิภาพและคำนึงถึงผู้โดยสารเป็นสำคัญ โดยต้องจัดพื้นที่รองรับผู้โดยสารระหว่างรอรถอย่างเหมาะสม มีการประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสาร ตารางเดินรถ และเหตุขัดข้องผ่านช่องทางที่ผู้โดยสารเข้าถึงได้โดยสะดวก พร้อมทั้งต้องมีแผนพัฒนาคุณภาพการให้บริการอย่างต่อเนื่องในลักษณะที่สามารถยกระดับมาตรฐานและสร้างความยั่งยืนในการให้บริการ เช่น การใช้แอปพลิเคชัน เช่น ViaBus เพื่อให้ผู้โดยสารติดตามตำแหน่งรถแบบเรียลไทม์ และการรับฟังความคิดเห็นผ่าน QR Code



ด้านการจัดการเดินรถ ความสม่ำเสมอและความตรงเวลาของการให้บริการ เป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ใช้บริการ หากไม่สามารถคาดการณ์เวลาเดินทางได้ จะลดแรงจูงใจในการใช้ขนส่งสาธารณะ ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต้องมีระบบบริหารจัดการการเดินรถที่สามารถควบคุมและตรวจสอบการให้บริการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยต้องมีการบันทึกเวลาออกรถจากต้นทางและปลายทาง การจัดทำข้อมูลและแผนปฏิบัติการเดินรถให้เป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด รวมถึงการติดตั้งระบบติดตามตำแหน่ง (GPS) เพื่อควบคุมการใช้ความเร็วและติดตามการปฏิบัติงานของพนักงานขับรถ ตลอดจนสามารถนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้ในการวิเคราะห์และปรับปรุงประสิทธิภาพการให้บริการเพื่อสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ใช้บริการ เช่น แผนจัดตั้งศูนย์ควบคุมการเดินรถ (Control Center) ที่ใช้ GPS และระบบแจ้งเตือนความเร็วเกิน พร้อมการวิเคราะห์ข้อมูลเพื่อปรับความถี่รถในช่วงเวลาเร่งด่วน



ด้านการจัดการ ระบบบริหารจัดการที่โปร่งใสและตรวจสอบได้ จะช่วยให้ผู้ใช้บริการสามารถติดตามคุณภาพการให้บริการ และสร้างแรงจูงใจให้ผู้ประกอบการรักษามาตรฐานอย่างต่อเนื่อง ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต้องจัดทำแผนปฏิบัติงานประจำปีที่แสดงถึงแนวทางการบริหารจัดการระบบรถโดยสารประจำทางอย่างเป็นระบบ ครอบคลุมการวางแผนการเดินรถ การบริหารทรัพยากร การพัฒนาคุณภาพบริการ และการบริหารความเสี่ยง เพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ เช่น การใช้ Dashboard บริหารจัดการองค์กรเพื่อติดตามตัวชี้วัด เช่น ความตรงเวลา อัตราการร้องเรียน และอุบัติเหตุ



ด้านการควบคุมกำกับดูแล ระบบรับเรื่องร้องเรียนและการกำกับดูแลภายในเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองผู้บริโภค โดยทำให้ผู้ใช้บริการสามารถสะท้อนปัญหา และได้รับการแก้ไขอย่างเป็นธรรมและทันท่วงที ผู้ยื่นคำขอรับใบอนุญาตต้องมีระบบกำกับดูแลภายในที่ชัดเจน โดยกำหนดมาตรฐานการให้บริการและความปลอดภัย ครอบคลุมทั้งด้านตัวรถ ผู้ประจำรถ การให้บริการ และการจัดการเดินรถ รวมถึงแนวทางการบรรทุกผู้โดยสาร สัมภาระ และสิ่งของอย่างเหมาะสม ตลอดจนต้องมีระบบรับเรื่องร้องเรียน กระบวนการสอบสวนข้อเท็จจริง และการกำหนดบทลงโทษที่ได้สัดส่วนและเป็นธรรม เพื่อให้สามารถควบคุมคุณภาพการให้บริการและสร้างความเชื่อมั่นแก่ผู้ใช้บริการได้อย่างต่อเนื่อง เช่น การใช้ระบบรับเรื่องร้องเรียนออนไลน์แบบครบวงจร (Complaint Management System) ผ่านแอปพลิเคชัน Traffy Fondue ที่สามารถติดตามสถานะเรื่องร้องเรียนได้แบบเรียลไทม์

3.2 หลักเกณฑ์การพิจารณาให้คะแนนผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งรถโดยสารประจำทาง

ระบบการให้คะแนนทำหน้าที่สองด้าน คือ คัดเลือกผู้ประกอบการและกำหนดมาตรฐานเชิงนโยบายด้านความปลอดภัย คุณภาพบริการ และความน่าเชื่อถือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถใช้กรอบการให้คะแนนดังกล่าวเป็นเครื่องมือในการกำกับมาตรฐานบริการในพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชน ดังนี้

1. โครงสร้างและหลักการให้คะแนน

การพิจารณาคัดเลือกผู้ขอรับใบอนุญาตประกอบการขนส่งรถโดยสารประจำทาง กำหนดให้ใช้ระบบการให้คะแนนโดยแบ่งออกเป็น **2 ส่วนหลัก** ได้แก่

ส่วนที่ 1 การพิจารณาคุณภาพการให้บริการ กำหนดคะแนนรวม **100 คะแนน**

ส่วนที่ 2 การสนับสนุนผู้ประกอบการที่มีประสบการณ์และประวัติการประกอบการที่ดี กำหนดคะแนนรวม **20 คะแนน**

ทั้งนี้ การประเมินในส่วนที่ 1 จะพิจารณาจากคุณภาพการให้บริการใน 5 ด้านหลัก และมีการปรับสัดส่วนคะแนนให้เหมาะสมตามระยะทางของเส้นทางเดินรถ เพื่อให้สอดคล้องกับลักษณะความเสี่ยงและรูปแบบการให้บริการในแต่ละประเภทเส้นทาง



2. ด้านที่ใช้พิจารณาคุณภาพการให้บริการ (5 ด้านหลัก) การให้คะแนนในส่วนคุณภาพการให้บริการ (100 คะแนน) ประกอบด้วย 5 ด้าน ดังนี้

1

ด้านรถ สถานที่เก็บ ซ่อมบำรุงรักษารถ และจุดพักรถ

2

ด้านแผนการ ให้บริการ

3

ด้านแผนการจัด การเดินรถ

4

ด้านแผนด้าน ความปลอดภัยที่เกี่ยว กับรถและผู้โดยสาร

5

ด้านฐานะความ มั่นคงของผู้ขอรับ ใบอนุญาต

3. การปรับน้ำหนักคะแนนตามระยะทาง เส้นทางระยะทางไม่เกิน 100 กิโลเมตร ให้ความสำคัญกับ "ความพร้อมของยานพาหนะและโครงสร้างพื้นฐาน" เป็นหลัก โดยมีการจัดสรรคะแนนดังนี้

70 คะแนน
ด้านรถ สถานที่เก็บ ซ่อมบำรุงรักษารถ และจุดพักรถ

20 คะแนน
ด้านแผนการ ให้บริการ

15 คะแนน
ด้านแผนการจัด การเดินรถ

5 คะแนน
ด้านแผนด้าน ความปลอดภัย

ไม่เกิน 15 คะแนน
ด้านฐานะความ มั่นคงของ ผู้ประกอบการ

4. รายละเอียดองค์ประกอบการพิจารณาในแต่ละด้าน

4.1 ด้านรถ สถานที่เก็บ ซ่อมบำรุง และจุดพักรถ
พิจารณาจากองค์ประกอบย่อย ดังนี้



- อายุการใช้งานเฉลี่ยของรถโดยสาร
- การถือกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองรถ
- แผนด้านมลพิษและสิ่งแวดล้อม
- ความพร้อมของสถานที่เก็บ ซ่อม และบำรุงรักษารถ
- ความเหมาะสมของจุดพักรถต้นทางและปลายทาง



4.2 ด้านแผนการให้บริการ พิจารณาความครบถ้วนและคุณภาพของแผนการให้บริการ ได้แก่

- สิ่งอำนวยความสะดวกก่อนการเดินทาง
- สิ่งอำนวยความสะดวกระหว่างและหลังการเดินทาง



4.3 ด้านแผนการจัดการเดินรถ พิจารณาความสามารถในการบริหารจัดการการเดินรถอย่างมีประสิทธิภาพ ได้แก่

- การวางระบบบริหารจัดการและควบคุมการเดินรถ
- การพัฒนาพนักงานขับรถและรูปแบบการให้บริการ



4.4 ด้านความปลอดภัย พิจารณามาตรการด้านความปลอดภัยอย่างครอบคลุม ได้แก่

- ความปลอดภัยเกี่ยวกับตัวรถ
- ความปลอดภัยเกี่ยวกับผู้โดยสาร



4.5 ด้านฐานะความมั่นคงของผู้ประกอบการ พิจารณาความพร้อมทางการเงินและความสามารถในการดำเนินธุรกิจอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถให้บริการได้อย่างมีเสถียรภาพ

3.3 สถานที่จอดรถโดยสารประจำทางของ อปท.

การขอใบอนุญาตประกอบการขนส่งโดยสารประจำทางจำเป็นต้องแสดงให้เห็นถึงความพร้อมของสถานที่จอดรถโดยสารประจำทาง ต้องเป็นสถานที่ที่มีที่ตั้งชัดเจน มีสิทธิในการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้องตามกฎหมาย และมีขนาดพื้นที่เพียงพอรองรับจำนวนรถที่ขออนุญาต รวมถึงรถสำรอง ทั้งนี้ เพื่อให้มั่นใจว่าผู้ขอใบอนุญาตมีศักยภาพในการให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง และไม่เกิดปัญหาการขาดแคลนรถในระบบ นอกจากนี้ สถานที่ดังกล่าวต้องไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนหรือการจราจรโดยรอบ เช่น การกีดขวางทางสาธารณะหรือก่อให้เกิดมลภาวะทางเสียงและสิ่งแวดล้อม รวมถึงต้องมีทางเข้า–ออกที่ปลอดภัยและเหมาะสม เพื่อป้องกันความเสี่ยงด้านอุบัติเหตุ รวมถึงมีระบบสาธารณูปโภคที่จำเป็น เช่น ไฟฟ้า น้ำ และระบบระบายน้ำ ทั้งนี้ ในกรณีที่ใช้รถโดยสารไฟฟ้า (EV Bus) จำเป็นต้องมีโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มเติม เช่น สถานีอัดประจุไฟฟ้า เพื่อรองรับการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพ

ในการยื่นขอใบอนุญาต ผู้ขอรับใบอนุญาตต้องแสดงรายละเอียดของสถานที่จอดรถอย่างชัดเจน โดยอย่างน้อยต้องประกอบด้วยแผนที่ตั้ง แผนผังพื้นที่ เอกสารแสดงสิทธิในที่ดิน ความสามารถในการรองรับจำนวนรถ และมาตรการด้านความปลอดภัยหรือสิ่งแวดล้อม เพื่อให้หน่วยงานกำกับสามารถประเมินความเหมาะสมและความพร้อมของผู้ขอรับใบอนุญาตได้ การกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องมีสถานที่จอดรถที่ได้มาตรฐานเป็นกลไกสำคัญในการคุ้มครองผู้ใช้บริการ เนื่องจากช่วยให้มั่นใจได้ว่ารถโดยสารได้รับการดูแลรักษาอย่างเหมาะสม มีความพร้อมในการให้บริการ และสามารถให้บริการได้อย่างต่อเนื่อง



3.4 เงื่อนไขใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง

มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 กำหนดว่า ในการออกใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทาง ให้นายทะเบียนโดยอนุมัติของคณะกรรมการกำหนดเงื่อนไขไว้ในใบอนุญาตเกี่ยวกับ

1 จำนวนรถที่ต้องใช้ในการประกอบการขนส่งตามเส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง

ควรกำหนดจำนวนรถขั้นต่ำให้สอดคล้องกับความต้องการเดินทางในแต่ละเส้นทาง โดยใช้ข้อมูลเชิงประจักษ์ เช่น ปริมาณผู้โดยสารและความหนาแน่นของพื้นที่ เพื่อป้องกันปัญหาการขาดแคลนเที่ยวรถหรือระยะเวลารอคอยที่ยาวนาน ซึ่งส่งผลกระทบโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของผู้ใช้บริการ

2 สิทธิในรถที่ใช้ประกอบการขนส่งของผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง

ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการมีสิทธิในรถอย่างชัดเจน ไม่ว่าจะเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย เพื่อป้องกันการใช้รถที่ไม่ได้มาตรฐานหรือไม่มีความมั่นคงในการดำเนินงาน ซึ่งอาจนำไปสู่ความเสี่ยงด้านความปลอดภัยและความต่อเนื่องของบริการ

3 ลักษณะ ชนิด ขนาดและสีของรถ และเครื่องหมายของผู้ประกอบการขนส่งที่ต้องให้ปรากฏประจำรถทุกคัน

ควรกำหนดมาตรฐานของรถโดยสารให้ชัดเจน ทั้งในด้านประเภท ขนาด และอัตลักษณ์ของผู้ให้บริการ เพื่อให้ผู้โดยสารสามารถจดจำและเชื่อมั่นในบริการ ได้รวมถึงควรส่งเสริมให้มีการออกแบบรถที่รองรับผู้พิการและผู้สูงอายุเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการเข้าถึง

4 จำนวนที่นั่ง เกณฑ์น้ำหนักบรรทุกและวิธีการบรรทุก

ควรควบคุมจำนวนผู้โดยสารและน้ำหนักบรรทุกอย่างเคร่งครัดเพื่อป้องกันการบรรทุกเกินซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญของอุบัติเหตุ และกำหนดมาตรฐานการให้บริการ เช่น การจัดที่นั่งหรือการยืนในรถโดยสาร ให้สอดคล้องกับประเภทของรถและความปลอดภัยของผู้โดยสาร

5 จำนวนผู้ประจำรถเช่นคนขับที่มีใบอนุญาตขับขี่รถโดยสารสาธารณะพนักงานเก็บค่าโดยสาร

ควรกำหนดจำนวนผู้ประจำรถให้เหมาะสมกับลักษณะของบริการ เช่น การมีพนักงานเก็บค่าโดยสารหรือพนักงานอำนวยความสะดวกในบางประเภทของรถ เพื่อยกระดับคุณภาพบริการและลดภาระของผู้ขับขี่

6 เส้นทางที่ใช้ในการประกอบการขนส่ง

ควรกำหนดเส้นทางให้ชัดเจนและสอดคล้องกับความต้องการของประชาชน รวมถึงควรมีความยืดหยุ่นในการปรับปรุงเส้นทางตามบริบทของพื้นที่ เพื่อให้ระบบสามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงของเมืองและพฤติกรรมการเดินทางได้

7 อัตราค่าขนส่งและค่าบริการอย่างอื่นในการขนส่ง

ควรกำหนดค่าโดยสารในระดับที่เหมาะสมและเป็นธรรม โดยคำนึงถึงความสามารถในการจ่ายของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มรายได้น้อย พร้อมทั้งควรมีมาตรการช่วยเหลือหรืออุดหนุนสำหรับกลุ่มเปราะบาง เช่น นักเรียน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ

8 สถานที่หยุดและจอดเพื่อขนถ่ายคน สัตว์ หรือสิ่งของ

ควรกำหนดจุดจอดรับ–ส่งให้เป็นระบบ มีความปลอดภัย และไม่สร้างผลกระทบต่อการจราจร โดยควรจัดให้มีป้ายรถโดยสารที่ชัดเจนและเข้าถึงได้ง่ายสำหรับประชาชน

9 ที่ที่รถจะต้องหยุดในระหว่างเส้นทาง

ควรกำหนดจุดหยุดที่สำคัญระหว่างเส้นทาง เช่น สถานพยาบาล สถานศึกษา หรือตลาด เพื่อให้บริการครอบคลุมและตอบสนองต่อความจำเป็นของผู้โดยสารในชีวิตประจำวัน

10 มาตรฐานบริการในการประกอบการขนส่ง

ควรกำหนดมาตรฐานบริการอย่างชัดเจน เช่น ความสะอาดของรถ ความตรงต่อเวลา ความปลอดภัย และการให้บริการที่ไม่เลือกปฏิบัติ รวมถึงควรกำหนดตัวชี้วัด (KPI) เพื่อใช้ในการติดตามและประเมินผล

11 เวลาและจำนวนเที่ยวของการเดินรถ

ควรกำหนดความถี่ของการให้บริการให้เหมาะสมกับความต้องการของผู้โดยสารในแต่ละช่วงเวลา เพื่อให้เกิดความสะดวกและลดเวลารอคอย

12 เวลาทำงานประจำวันในการประกอบการขนส่ง

ควรกำหนดช่วงเวลาการให้บริการให้ครอบคลุมความต้องการของประชาชน เช่น ช่วงเช้าและเย็นสำหรับการเดินทางไปทำงาน และควรหลีกเลี่ยงการให้บริการเฉพาะช่วงเวลาที่มีความต้องการเดินทางสูง

13 สถานที่เก็บ ซ่อม และบำรุงรักษารถ

ควรกำหนดให้ผู้ประกอบการมีสถานที่เก็บและซ่อมบำรุงรถที่ได้มาตรฐาน เพื่อให้มั่นใจว่ารถอยู่ในสภาพพร้อมใช้งานและปลอดภัย

14 การประกอบกิจการอื่นนอกจากการประกอบการขนส่งประจำทาง

ควรกำหนดขอบเขตการใช้รถโดยสารให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการนำรถไปใช้ในกิจการอื่นที่อาจกระทบต่อคุณภาพหรือความพร้อมในการให้บริการ

15 เงื่อนไขอื่นที่กำหนดในกฎกระทรวง

ควรเปิดช่องให้สามารถกำหนดเงื่อนไขเพิ่มเติมได้ตามบริบท เช่น การใช้เทคโนโลยีใหม่ ระบบตั๋วอิเล็กทรอนิกส์ การเข้าร่วมระบบตั๋วร่วม หรือมาตรฐานด้านสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ระบบมีความทันสมัยและยืดหยุ่น

ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งประจำทางต้องจัดให้มีประกาศเงื่อนไขตาม (6) (7) (8) (9) และ (10) ณ ที่ซึ่งอธิบดีกำหนด

เงื่อนไขต่าง ๆ ในใบอนุญาตดังกล่าวมีผลโดยตรงต่อผู้ใช้บริการ ไม่ว่าจะเป็นอัตราค่าโดยสาร ความถี่ในการเดินรถ เส้นทาง และมาตรฐานบริการ ดังนั้น การกำหนดเงื่อนไขใบอนุญาตจึงควรคำนึงถึงผลกระทบต่อผู้บริโภคเป็นสำคัญ ในทางปฏิบัติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท>สามารถมีบทบาทในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ เพื่อให้เงื่อนไขใบอนุญาตสอดคล้องกับบริบทการใช้งานจริง

3.5 การขอกำหนดหรือแก้ไขเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทาง

การกำหนดหรือแก้ไขเส้นทางเดินรถโดยสารประจำทางในประเทศไทย เป็นกระบวนการทางปกครองที่มีลักษณะ แยกบทบาทระหว่างผู้รับคำขอและผู้มีอำนาจตัดสินใจ โดยเฉพาะในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นผู้เสนอคำขอ ซึ่งแม้จะมีบทบาทสำคัญในการสะท้อนความต้องการของประชาชนในพื้นที่ แต่ก็ยังต้องดำเนินการภายใต้กรอบอำนาจของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และแนวปฏิบัติของกรมการขนส่งทางบกในการกำหนดหรือแก้ไขเส้นทางเดินรถถือเป็นเรื่องสำคัญที่มีผลกระทบในวงกว้าง ทั้งต่อโครงสร้างการแข่งขัน ผู้ประกอบการรายเดิม การจราจร และการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น อำนาจในการพิจารณาจึงไม่ได้อยู่ที่นายทะเบียนเพียงลำพัง แต่เป็นอำนาจของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด

แม้ว่ากระบวนการดังกล่าวจะช่วยให้เกิดการพิจารณาอย่างรอบด้าน แต่ในทางปฏิบัติอาจทำให้การพัฒนาระบบขนส่งในระดับพื้นที่ใช้ระยะเวลานาน ซึ่งอาจไม่ทันต่อความต้องการของประชาชน ดังนั้น การเตรียมข้อมูลเชิงประจักษ์ เช่น ปริมาณผู้โดยสาร ความต้องการเดินทาง และผลกระทบทางเศรษฐกิจในพื้นที่ จะเป็นปัจจัยสำคัญที่ช่วยสนับสนุนการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการ

ในทางปฏิบัติ เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีความประสงค์จะกำหนดเส้นทางใหม่หรือแก้ไขเส้นทางเดิม จะต้องจัดทำข้อเสนอพร้อมเหตุผลและข้อมูลประกอบยื่นคำขอต่อสำนักงานขนส่งจังหวัด (นายทะเบียน) ซึ่งทำหน้าที่เป็นหน่วยงานรับคำขอ ตรวจสอบ และกลั่นกรองข้อมูลในเบื้องต้น จากนั้น นายทะเบียนจะเสนอเรื่องเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัด ซึ่งเป็นผู้มีอำนาจ “อนุมัติหรือไม่อนุมัติ” การกำหนดหรือแก้ไขเส้นทางดังกล่าว

กรณีศึกษาในทางปฏิบัติ เช่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ตที่มีความพยายามผลักดันการให้บริการรถโดยสารสาธารณะด้วยรถ EV Bus เส้นทาง ท่าอากาศยานนานาชาติภูเก็ต – ห้าแยกฉลอง ซึ่งเป็นเส้นทางหลักของจังหวัดที่เคยศึกษาว่าจะลงทุนก่อสร้างระบบราง โดย อบจ.ภูเก็ตได้เสนอเรื่องการกำหนดเส้นทางต่อกรมการขนส่งทางบก แต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ทันที เนื่องจากต้องได้รับการเห็นชอบเส้นทางจากคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกประจำจังหวัดเสียก่อน

3.6 การขอเดินรถโดยสารประจำทางชั่วคราว

มาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ระบุว่า ในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน หรือมีความจำเป็นที่จะแก้ไขสถานการณ์เพื่อให้การขนส่งได้รับความสะดวกหรือให้มีรถเพียงพอแก่การขนส่ง นายทะเบียนมีอำนาจที่จะสั่งเปลี่ยนแปลงเส้นทางการเดินรถ เวลา และจำนวนเที่ยวของการเดินรถหรือให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่ง ผู้ใดส่งรถที่ตนได้รับอนุญาตไปช่วยเหลือเป็นการชั่วคราวตามควรแก่กรณีแล้วให้รายงานคณะกรรมการโดยเร็ว

การขอเดินรถโดยสารประจำทางชั่วคราวตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 เป็นกลไกทางกฎหมายที่ออกแบบมาเพื่อรองรับสถานการณ์ที่มีลักษณะ “เร่งด่วนและจำเป็น” โดยมีจุดมุ่งหมายเพื่อให้ระบบขนส่งสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างทันท่วงที และลดผลกระทบจากเหตุการณ์ที่อาจทำให้การให้บริการขนส่งหยุดชะงักหรือไม่เพียงพอ สาระสำคัญของมาตรา 41 คือ การให้อำนาจแก่นายทะเบียนในการสั่งการ กล่าวคือ ในกรณีที่เกิดเหตุฉุกเฉินหรือมีความจำเป็นเพื่อให้การขนส่งได้รับความสะดวก หรือมีจำนวนรถเพียงพอต่อความต้องการ นายทะเบียนสามารถใช้อำนาจสั่งให้มีการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขของการเดินรถได้โดยตรง ไม่ว่าจะเป็นการเปลี่ยนแปลงเส้นทาง เวลา หรือจำนวนเที่ยวของการเดินรถ รวมถึงสามารถสั่งให้ผู้ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งรายใดนำรถที่ได้รับอนุญาตไปช่วยให้บริการในเส้นทางอื่นเป็นการชั่วคราวตามความเหมาะสมของสถานการณ์ ทั้งนี้ เมื่อมีการใช้อำนาจดังกล่าวแล้ว นายทะเบียนมีหน้าที่ต้องรายงานต่อคณะกรรมการควบคุมการขนส่งทางบกโดยเร็ว เพื่อให้เกิดการกำกับดูแลและถ่วงดุลการใช้อำนาจในภายหลัง

ในทางปฏิบัติ การใช้มาตรา 41 มักใช้ในสถานการณ์ที่ระบบขนส่งต้องเผชิญกับความต้องการที่เพิ่มขึ้นหรือข้อจำกัดด้านการให้บริการอย่างฉับพลัน เช่น ช่วงเทศกาลสำคัญที่มีการเดินทางจำนวนมาก การเกิดเหตุขัดข้องของระบบขนส่งหลัก หรือเหตุการณ์ที่ทำให้เส้นทางเดิมไม่สามารถใช้งานได้ตามปกติ ในกรณีดังกล่าว นายทะเบียนอาจสั่งให้เพิ่มจำนวนเที่ยวรถ หรือให้ผู้ประกอบการนำรถจากเส้นทางอื่นมาช่วยให้บริการชั่วคราว เพื่อบรรเทาปัญหาและรักษาความต่อเนื่องของระบบขนส่งสาธารณะ

กลไกตามมาตรา 41 จึงสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการทดลองให้บริการ (pilot) ในพื้นที่ ก่อนการกำหนดเส้นทางถาวร โดยเฉพาะในกรณีที่มีความต้องการเร่งด่วนหรือยังไม่มีข้อมูลเพียงพอ การใช้กลไกดังกล่าวอย่างเหมาะสม จะช่วยลดความเสี่ยงในการตัดสินใจเชิงนโยบาย และเปิดโอกาสให้มีการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการให้สอดคล้องกับพฤติกรรมของผู้ใช้บริการจริง

4 การจัดหารถโดยสารประจำทาง โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ได้รับใบอนุญาตประกอบการขนส่งรถโดยสารประจำทางจากนายทะเบียนแล้ว จะต้องจัดหารถโดยสารมาให้บริการภายใน 180 วัน ซึ่งการเลือกรูปแบบการจัดหารถโดยสารประจำทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่ควรพิจารณาเฉพาะวิธีการได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือภาระงบประมาณเท่านั้น แต่ควรพิจารณาควบคู่กับผลต่อคุณภาพบริการ ความต่อเนื่องในการให้บริการ ความปลอดภัยของผู้โดยสาร ความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการ และความคุ้มค่าในระยะยาวจากมุมมองของประชาชนผู้ใช้บริการ ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหารถโดยสารประจำทางใน 2 รูปแบบ

4.1 การซื้อรถโดยสารประจำทาง



การจัดหารถโดยสารประจำทางโดยวิธีการจัดซื้อ เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ลงทุนในทรัพย์สินโดยตรง โดยใช้งบประมาณของตนเองในการจัดซื้อรถ และถือครองกรรมสิทธิ์ในรถโดยสารดังกล่าว ซึ่งสะท้อนแนวคิดของการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการขนส่งในลักษณะรัฐเป็นเจ้าของทรัพย์สิน (asset ownership model) รูปแบบนี้เป็นกรณีของ อบจ.ภูเก็ต ซึ่งสภา อบจ.ภูเก็ต เห็นชอบการใช้เงินสะสมในการยกระดับระบบขนส่งสาธารณะโดยการจัดหารถโดยสารพลังงานไฟฟ้า (EV Bus) และโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง เช่น สถานีอัดประจุไฟฟ้า

จากกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต (อบจ.) พบว่า การจัดซื้อรถโดยสารไฟฟ้าช่วยเปลี่ยนโครงสร้างต้นทุนของระบบขนส่งในระยะยาว โดยรถโดยสารเดิมหรือรถโพถ้องเป็นรถร้อนไม่มีแอร์และมีอายุการใช้งานเกิน 10 ปี ส่งผลให้เกิดค่าใช้จ่ายในการซ่อมบำรุงสูง ความไม่ปลอดภัย และต้นทุนเชื้อเพลิงที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การลงทุนในรถโดยสารไฟฟ้าจึงมีลักษณะเป็นการลดต้นทุนรวม (total cost of ownership) ในระยะยาว พร้อมทั้งลดมลพิษและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งถือเป็นต้นทุนทางสังคมที่ภาครัฐต้องรับผิดชอบ

ลักษณะสำคัญของรูปแบบการจัดซื้อ คือ **อปท. เป็นเจ้าของทรัพย์สินและมีอำนาจในการกำหนดคุณลักษณะของรถโดยสารให้สอดคล้องกับนโยบายของพื้นที่** เช่น การกำหนดให้เป็นรถไฟฟ้าเพื่อลดมลพิษ การออกแบบให้รองรับผู้พิการ หรือการกำหนดขนาดและมาตรฐานความปลอดภัย อย่างไรก็ดี การเป็นเจ้าของทรัพย์สินย่อมมาพร้อมกับภาระหน้าที่ในการบริหารจัดการ ไม่ว่าจะเป็นการบำรุงรักษา การจัดการอายุการใช้งานของรถ ตลอดจนการบริหารบุคลากรและระบบปฏิบัติการ หาก อปท. เลือกที่จะดำเนินการเดินรถเอง ในทางปฏิบัติของประเทศไทย แม้บางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จะมีการจัดซื้อรถโดยสาร แต่การดำเนินการเดินรถไม่ได้เกิดขึ้นโดยอิสระทั้งหมด เนื่องจากยังต้องอยู่ภายใต้กรอบของพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดให้การประกอบกิจการขนส่งและการกำหนดเส้นทางต้องได้รับอนุญาตจากหน่วยงานกำกับ ดังนั้น จึงมักเกิดรูปแบบแยกบทบาท กล่าวคือ **อปท. เป็นเจ้าของรถโดยสาร ขณะที่การเดินรถ อบจ. ภูเก็ต จัดจ้างให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ**

ในมุมมองของสภาผู้บริโภค รูปแบบการจัดซื้อรถโดยสารโดย อปท. **มีข้อได้เปรียบสำคัญคือทำให้รัฐท้องถิ่นสามารถกำหนดมาตรฐานของยานพาหนะได้โดยตรง** เช่น การออกแบบให้รองรับผู้พิการ ผู้สูงอายุ เด็กนักเรียน หรือการกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัยและสิ่งแวดล้อมที่สูงกว่าขั้นต่ำตามกฎหมาย ซึ่งจะส่งผลโดยตรงต่อคุณภาพชีวิตของผู้ใช้บริการในระยะยาว

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ การที่ **อปท. สามารถควบคุมทรัพย์สินและทิศทางการพัฒนาระบบขนส่งได้ในระยะยาว** สามารถกำหนดมาตรฐานบริการได้ตามนโยบาย และอาจมีความคุ้มค่าในระยะยาวเมื่อเทียบกับการเช่า เนื่องจากไม่มีภาระค่าเช่าต่อเนื่อง แต่ข้อจำกัดสำคัญคือความต้องการงบลงทุนเริ่มต้นจำนวนมาก (capital expenditure) รวมถึงความเสี่ยงด้านการบริหารจัดการ เช่น การซ่อมบำรุง การเสื่อมสภาพของทรัพย์สิน และความจำเป็นในการมีบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ

อย่างไรก็ดี หาก อปท. มีรถ EV Bus เป็นทรัพย์สินของตัวเอง แต่ไม่มีระบบบริหารจัดการที่ดีพอ ผลเสียจะตกอยู่กับประชาชนโดยตรง เช่น รถเสียบ่อย ความถี่การให้บริการไม่แน่นอน การซ่อมบำรุงล่าช้า หรือไม่สามารถนำรถออกให้บริการได้เต็มประสิทธิภาพ ดังนั้น ความสำเร็จของรูปแบบการจัดซื้อจึงไม่ได้อยู่ที่การมีรถเพียงอย่างเดียว แต่อยู่ที่ความสามารถในการรักษามาตรฐานบริการอย่างต่อเนื่อง โดยสรุป รูปแบบการจัดซื้อรถโดยสารประจำทางเหมาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีศักยภาพด้านงบประมาณและต้องการควบคุมระบบขนส่งในระยะยาว แต่ความสำเร็จของรูปแบบนี้ไม่ได้ขึ้นอยู่เพียงการมีทรัพย์สิน หากยังขึ้นอยู่กับความสามารถในการบริหารจัดการและการบูรณาการกับระบบกำกับดูแลของภาครัฐ

4.2 การจัดหาและให้บริการเดินรถโดยสารโดยการจ้างเอกชน



กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กาญจนบุรีสะท้อนรูปแบบที่ อปท. ใช้กลไกการจัดจ้างหรือสัญญาบริการเพื่อให้เกิดการเดินรถโดยสารในพื้นที่ โดย อปท. ทำหน้าที่กำหนดเงื่อนไขบริการ ค่าโดยสาร กลุ่มผู้มีสิทธิได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนค่าโดยสาร และมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ ขณะที่ภาคเอกชนหรือผู้รับจ้างเป็นผู้ดำเนินการในทางปฏิบัติ **รูปแบบนี้ทำให้ท้องถิ่นสามารถเริ่มบริการได้โดยไม่จำเป็นต้องถือครองทรัพย์สินทั้งหมดเอง แต่ความสำเร็จขึ้นอยู่กับคุณภาพของสัญญา การกำกับติดตาม และความสามารถของ อปท. ในการบังคับใช้ตัวชี้วัดด้านคุณภาพบริการ**

การจัดหารถโดยสารประจำทางด้วยการจ้างระยะยาว เป็นรูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ไม่ได้ลงทุนซื้อทรัพย์สินโดยตรง แต่ใช้วิธีทำสัญญากับภาคเอกชนเพื่อจัดหารถและให้บริการที่เกี่ยวข้อง โดยรูปแบบนี้มักอยู่ภายใต้แนวคิดการซื้อบริการ (service-based model) มากกว่าการถือครองทรัพย์สิน รูปแบบดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับโครงการภาครัฐหลายประเภทที่ใช้การจ้างเอกชนให้จัดหารถและให้บริการเดินรถภายใต้เงื่อนไขของรัฐ

ลักษณะสำคัญของรูปแบบนี้ คือ การที่ **อปท. ทำสัญญากับเอกชน โดยเอกชนเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดหารถโดยสารให้เป็นไปตามคุณลักษณะที่กำหนด** เช่น รถโดยสารพลังงานไฟฟ้า ระบบระบุพิกัดรถโดยสารประจำทาง (GPS) ระบบกล้องวงจรปิด (CCTV) รวมถึงมาตรฐานการให้บริการ เช่น ความถี่ของรถ (headway) และช่วงเวลาให้บริการ นอกจากนี้ สัญญามักครอบคลุมถึงการบำรุงรักษาและการบริหารจัดการรถ **ทำให้ อปท. ไม่ต้องรับภาระในส่วนของการดูแลทรัพย์สินโดยตรง**

ในมุมมองของผู้บริโภค จุดแข็งของรูปแบบนี้ **คือ หากออกแบบสัญญาได้ดี ประชาชนสามารถได้รับบริการที่มีมาตรฐานชัดเจนและตรวจสอบได้** เช่น ความถี่ขั้นต่ำของรถ เวลาให้บริการ ความพร้อมใช้งานของรถ ระบบติดตามตำแหน่งรถ และกลไกรับเรื่องร้องเรียน โดยรัฐท้องถิ่นสามารถใช้สัญญาเป็นเครื่องมือบังคับให้เอกชนรักษาคุณภาพบริการได้ หากไม่มีเงื่อนไขดังกล่าว อาจเกิดปัญหาคุณภาพบริการต่ำ ซึ่งเป็นความเสี่ยงต่อผู้บริโภคโดยตรง

ข้อดีของรูปแบบนี้ คือ การล**ดภาระการลงทุนเริ่มต้น** เนื่องจากไม่ต้องใช้เงินจำนวนมากในการซื้อรถ อีกทั้งยัง**ช่วยโอนความเสี่ยงด้านเทคนิคและการซ่อมบำรุงไปยังภาคเอกชน ทำให้ อปท. สามารถมุ่งเน้นไปที่การกำหนดนโยบายและกำกับดูแลคุณภาพบริการมากขึ้น** นอกจากนี้ ยังมีความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนจำนวนรถหรือเทคโนโลยีในอนาคต หากมีการออกแบบสัญญาอย่างเหมาะสม

อย่างไรก็ตาม รูปแบบนี้มีข้อจำกัดที่สำคัญในด้านต้นทุนระยะยาวที่อาจสูงกว่าการจัดซื้อ หากพิจารณาในระยะเวลานาน นอกจากนี้ ความสำเร็จของรูปแบบนี้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของสัญญาและความสามารถของ อปท. ในการกำกับดูแลผู้ให้บริการ หากสัญญาไม่รัดกุมหรือการติดตามประเมินผลไม่มีประสิทธิภาพ อาจส่งผลให้คุณภาพบริการไม่เป็นไปตามเป้าหมาย รูปแบบการจ้างบริการเดินรถโดยเป็นเวลาหลายปียังสะท้อนแนวโน้มของการนำกลไกตลาดเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ โดยรัฐทำหน้าที่เป็นผู้กำหนดมาตรฐานและผู้ซื้อบริการ ขณะที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการ

ด้วยเหตุนี้ รูปแบบการจ้างบริการจะได้ผลต่อเมื่อ อปท. มีความสามารถในการออกแบบและบริหารสัญญาอย่างเข้มแข็ง โดยควรกำหนดตัวชี้วัดที่ชัดเจน เช่น ความตรงต่อเวลา (on-time performance) จำนวนเที่ยววิ่งจริง อัตรารถเสียระหว่างให้บริการ ความสะอาด ความปลอดภัย และระยะเวลาในการแก้ไขข้อร้องเรียน รวมถึงควรกำหนดมาตรการจูงใจและบทลงโทษในสัญญาให้สัมพันธ์กับคุณภาพบริการที่ประชาชนได้รับ โดยสรุป การจ้างบริการเดินรถโดยเอกชนระยะยาวเป็นรูปแบบที่เหมาะสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่มีข้อจำกัดด้านงบประมาณและต้องการความคล่องตัวในการบริหารจัดการ แต่จำเป็นต้องมีการออกแบบสัญญาและระบบกำกับดูแลที่เข้มแข็ง เพื่อให้สามารถรักษาคุณภาพบริการและความคุ้มค่าในระยะยาวได้

เมื่อเปรียบเทียบทั้งสองรูปแบบ จะเห็นได้ว่า
"การซื้อรถ" เหมาะกับพื้นที่ที่มีศักยภาพทางการคลังสูง ต้องการบริหารทรัพย์สินและกำหนดทิศทางระบบขนส่งในระยะยาว

"การจ้างบริการเดินรถโดยเอกชน" เหมาะกับพื้นที่ที่ต้องการความคล่องตัว ลดภาระการลงทุนเริ่มต้น และสามารถบริหารผู้ให้บริการผ่านสัญญาได้อย่างมีประสิทธิภาพ





5 ข้อบัญญัติท้องถิ่นในการบริหารรถโดยสารประจำทาง

การจัดระบบรถโดยสารสาธารณะโดย อปท. ต้องมีเครื่องมือทางกฎหมายระดับท้องถิ่นรองรับ เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องและตรวจสอบได้ โดยเฉพาะในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดอัตราค่าโดยสาร การยกเว้นหรืออุดหนุนค่าโดยสาร ตลอดจนหลักเกณฑ์การให้บริการแก่ประชาชน ข้อบัญญัติท้องถิ่นจึงมีบทบาทสำคัญในฐานะ “กลไกเชิงสถาบัน” ที่ทำให้การให้บริการรถโดยสารสาธารณะไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจเชิงบริหารเพียงชั่วคราว แต่สามารถดำเนินการได้อย่างต่อเนื่อง โปร่งใส และตรวจสอบได้ สอดคล้องกับหลักการคุ้มครองผู้บริโภคในด้านความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณะ โดยขอหยิบยกข้อบัญญัติท้องถิ่นที่ อปท. ให้บริการรถโดยสารสาธารณะในปัจจุบัน ณ ปี 2569 เพื่อเป็นแนวทางในการจัดทำข้อบัญญัติใน อปท. อื่น

5.1 ข้อบัญญัติ อบจ.ภูเก็ต เรื่อง การดำเนินกิจการขนส่งประจำทาง พ.ศ. 2549

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ภูเก็ตได้จัดทำข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจการรถโดยสารประจำทาง เพื่อเป็นการจัดระเบียบระบบบริการสาธารณะด้านการขนส่งมวลชนให้ประชาชนได้รับความสะดวกปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ประหยัดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง โดยมิได้มุ่งหวังผลกำไร โดยอ้างอำนาจตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2546 มาตรา 45 (1) (9) และมาตรา 51 (1) ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) พ.ศ. 2542 มาตรา 17 (21) มีสาระสำคัญในการกำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรในการจัดให้มีระบบขนส่งมวลชนในพื้นที่ รวมถึงการบริหารจัดการในด้านการให้บริการ เส้นทาง และการกำกับดูแลมาตรฐานการให้บริการ อบจ.ภูเก็ต ได้ดำเนินการจัดระบบขนส่งสาธารณะอย่างต่อเนื่อง โดยเริ่มจากการให้บริการรถโดยสารในเส้นทางหลัก และมีการพัฒนาไปสู่การจัดหารถโดยสารไฟฟ้า (EV Bus) เพื่อยกระดับคุณภาพบริการและลดผกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

ข้อบัญญัติกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารกิจการรถขนส่งประจำทาง โดยมีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายบริหารงาน การกำกับควบคุมดูแล การกำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขและอัตราการเช่าช่วง การออกข้อบังคับและระเบียบ การวางแผน คณะกรรมการดังกล่าวประกอบด้วยรองนายก อบจ.ภูเก็ต เป็นประธานกรรมการ ปลัด อบจ.ภูเก็ต สรรพากรจังหวัดหรือผู้แทน ผู้บังคับการตำรวจภูธรจังหวัดภูเก็ตหรือผู้แทน ขนส่งจังหวัดภูเก็ตหรือผู้แทน ผู้แทนสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต จำนวน 3 คน ผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 3 คน เป็นกรรมการ

ข้อบัญญัติยังเปิดช่องให้องค์กรสามารถกำหนดรูปแบบการบริหารจัดการที่ยืดหยุ่น เช่น การจ้างเอกชนเข้ามาดำเนินการเดินรถ การกำหนดอัตราค่าโดยสาร รวมถึงการปรับปรุงรูปแบบการให้บริการให้สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่และความต้องการของประชาชน ข้อบัญญัติของ อบจ.ภูเก็ต สะท้อนให้เห็นว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) สามารถทำหน้าที่เป็นผู้จัดระบบ (system owner) ของบริการขนส่งสาธารณะ โดยไม่จำเป็นต้องดำเนินการทุกขั้นตอนด้วยตนเอง แต่สามารถออกแบบระบบให้ภาคเอกชนเข้ามามีบทบาทภายใต้กรอบที่ท้องถิ่นกำหนด เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและตอบสนองต่อประโยชน์สาธารณะสูงสุด

นายก อบจ.ภูเก็ต ยังได้ออกประกาศ เรื่อง หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการยกเว้นค่าโดยสารรถโดยสารประจำทาง ตามที่คณะกรรมการบริหารกิจการรถขนส่งประจำทางเห็นชอบให้แก่ 4 กลุ่มผู้มีสิทธิได้รับการยกเว้นค่าโดยสารรถโดยสารประจำทางของ อบจ.ภูเก็ต ได้แก่ 1) นักเรียนและนักศึกษาในเครื่องแบบ 2) พระภิกษุ สามเณร นักบวช 3) คนตาบอด 4) ผู้สูงอายุ

5.2 ข้อบัญญัติ อบจ.กาญจนบุรี เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง พ.ศ. 2568

ในกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) กาญจนบุรี ได้มีการออกข้อบัญญัติว่าด้วยการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง ซึ่งเป็นเครื่องมือสำคัญในการกำหนดโครงสร้างรายได้ของระบบขนส่งสาธารณะในระดับท้องถิ่น สาระสำคัญของข้อบัญญัติดังกล่าว คือ การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมหรือค่าโดยสาร รวมถึงการกำหนดเงื่อนไขในการยกเว้นหรือการลดหย่อนค่าโดยสารสำหรับประชาชนบางกลุ่ม ซึ่งสะท้อนบทบาทของท้องถิ่นในการดูแลความสามารถในการจ่าย (affordability) ของผู้ใช้บริการ ค่าโดยสารไม่ควรเกิน 10% ของรายได้ต่อวันของแรงงานขั้นต่ำ โดยเฉพาะกลุ่มเปราะบาง เช่น นักเรียน ผู้สูงอายุ หรือผู้มีรายได้น้อย

การมีข้อบัญญัติในลักษณะนี้ช่วยให้การกำหนดค่าโดยสารเป็นไปอย่างมีหลักเกณฑ์ โปร่งใส และสามารถตรวจสอบได้ ลดความเสี่ยงของการกำหนดราคาที่ไม่เป็นธรรม และทำให้การอุดหนุนหรือการช่วยเหลือประชาชนสามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ ข้อบัญญัติ อบจ.กาญจนบุรี แสดงให้เห็นว่า อปท. ทำหน้าที่ทั้งผู้ให้บริการและผู้กำกับดูแลค่าโดยสาร ซึ่งเป็นกลไกสำคัญของการคุ้มครองผู้บริโภคในระบบขนส่งสาธารณะ

นายก อบจ.กาญจนบุรี ยังได้ออกประกาศ เรื่อง การยกเว้น/การลดหย่อนค่าโดยสารให้แก่ผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง เส้นทางหมวด 4 สายที่ 6273 ลาดหญ้า-ท่าม่วง โดยอาศัยอำนาจของข้อบัญญัติ อบจ.กาญจนบุรี เรื่อง การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการรถโดยสารประจำทาง พ.ศ. 2568 ประกอบกับเงื่อนไขการยกเว้น-การลดหย่อนค่าโดยสารและหรือค่าธรรมเนียมสำหรับเส้นทางที่ระยะทางไม่เกิน 100 กิโลเมตร ของสำนักการขนส่งผู้โดยสาร กรมการขนส่งทางบก โดยยกเว้นค่าโดยสารให้แก่ผู้ตรวจการ ผู้ถือบัตรอนุญาตของผู้ประกอบการ และให้พระภิกษุ สามเณร เด็กที่มีความสูงไม่เกิน 130 เซนติเมตร ผู้ถือบัตรประจำตัวเหรียญสมรภูมิและทายาท บัตรประจำตัวเหรียญราชการชายแดน บัตรประจำตัวเหรียญพิทักษ์เสรีชน ทหารผ่านศึกนอกประจำการ คนพิการทั่วประเทศ แม่ซี ให้เสียค่าโดยสารตลอดสาย คนละ 10 บาท ทหารและตำรวจในเครื่องแบบให้เสียค่าโดยสารตลอดสาย คนละ 7 บาท

6 สิ่งที่ท้องถิ่นต้องการในการพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะ

ระบบขนส่งสาธารณะหรือรถเมล์ท้องถิ่น เป็นการจัดตั้งระบบบริการสาธารณะที่มีความซับซ้อนและต้องอาศัยความพร้อมในหลายมิติอย่างบูรณาการ ทั้งเจตจำนงทางการเมือง องค์ความรู้ของบุคลากร แหล่งเงินลงทุน กลไกทางการคลังสำหรับการดำเนินงาน และการสนับสนุนจากภาครัฐในช่วงเริ่มต้นของระบบ ปัจจัยเหล่านี้เป็นเงื่อนไขสำคัญที่กำหนดว่าประชาชนจะเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะที่มีคุณภาพ ปลอดภัย สม่ำเสมอ และเป็นธรรมได้เพียงใด หากองค์ประกอบใดองค์ประกอบหนึ่งขาดหาย ระบบที่จัดตั้งขึ้นย่อมมีแนวโน้มไม่ยั่งยืน และต้นทุนที่แท้จริงจะถูกผลักภาระไปยังผู้ใช้บริการในที่สุด

6.1 เจตจำนงทางการเมือง

การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะท้องถิ่นต้องเริ่มจากเจตจำนงทางการเมืองที่ชัดเจนของผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่น เพราะการจัดบริการรถโดยสารประจำทางเป็นภารกิจที่ต้องใช้ทั้งงบประมาณ บุคลากร การประสานงานกับหน่วยงานกำกับ และความรับผิดชอบต่อคุณภาพบริการในระยะยาว หากผู้บริหารท้องถิ่นมองว่ารถเมล์ท้องถิ่นเป็นเพียงโครงการทดลองระยะสั้นหรือภาระงบประมาณเฉพาะปี ระบบที่เกิดขึ้นย่อมมีความเสี่ยงที่จะขาดความต่อเนื่อง ขาดการบำรุงรักษา และไม่สามารถสร้างความเชื่อมั่นให้ประชาชนหันมาใช้บริการได้จริง

เจตจำนงทางการเมืองที่เพียงพอควรสะท้อนผ่านการบรรจุระบบขนส่งสาธารณะไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่น การจัดสรรงบประมาณต่อเนื่องหลายปี การกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบโดยตรง และการตั้งเป้าหมายบริการที่ตรวจสอบได้ เช่น จำนวนเส้นทาง ความถี่การเดินรถ ระยะเวลารอรถ ค่าโดยสารที่เหมาะสม มาตรฐานความปลอดภัย และกลไกรับเรื่องร้องเรียนจากประชาชน การกำหนดเป้าหมายเหล่านี้จะช่วยให้การเดินรถไม่ขึ้นอยู่กับการตัดสินใจเฉพาะหน้า และทำให้ประชาชนสามารถติดตามได้ว่า อปท. ดำเนินการตามพันธกิจด้านบริการสาธารณะอย่างจริงจังเพียงใด

ในมุมมองของผู้บริโภค เจตจำนงทางการเมืองมีผลโดยตรงต่อสิทธิในการเข้าถึงบริการขนส่งสาธารณะที่ปลอดภัย เป็นธรรม และทุกคนขึ้นได้ หากท้องถิ่นไม่มีนโยบายที่ชัดเจน ประชาชนจะต้องแบกรับต้นทุนการเดินทางด้วยตนเองผ่านค่าน้ำมัน ค่าผ่อนรถ ค่าซ่อมบำรุง หรือค่าเดินทางที่สูงเกินสมควร ดังนั้น การตัดสินใจลงทุนและสนับสนุนรถเมล์ท้องถิ่นจึงควรถูกมองเป็นการลงทุนเพื่อคุณภาพชีวิต ความเป็นธรรมทางสังคม และการลดภาระการเดินทางของประชาชนในระยะยาว ไม่ควรถูกประเมินจากรายได้ค่าโดยสารเพียงอย่างเดียว

6.2 องค์ความรู้และบุคลากรที่ชำนาญด้านการขนส่ง

การให้บริการรถโดยสารประจำทางเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยองค์ความรู้เฉพาะด้านอย่างบูรณาการ มิใช่เพียงการบริหารจัดการทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เท่านั้น ซึ่งต้องครอบคลุมตั้งแต่การวางแผนเส้นทางและความถี่ของรถ การบริหารสัญญากับผู้ให้บริการ การกำหนดมาตรฐานด้านความปลอดภัย การติดตามข้อมูลการเดินรถ การบริหารจัดการข้อร้องเรียน ตลอดจนการประเมินคุณภาพบริการอย่างต่อเนื่อง องค์ประกอบของการให้บริการรถโดยสารประจำทางสะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าระบบดังกล่าว**ต้องอาศัยความพร้อมในหลายด้านพร้อมกัน ทั้งด้านตัวรถ ผู้ประจำรถ การให้บริการ การจัดการเดินรถ การบริหารองค์กร และการกำกับดูแลคุณภาพบริการ กล่าวอีกนัยหนึ่งระบบขนส่งสาธารณะเป็นระบบบริการที่ต้องอาศัยความสามารถในการออกแบบและบริหารจัดการอย่างเป็นระบบ**

อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) จำนวนมากยังประสบข้อจำกัดด้านบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะทาง เช่น นักวิชาการขนส่ง นักวิเคราะห์แผนการขนส่ง นักวิชาการการจราจร ส่งผลให้แม้จะมีการลงทุนจัดหารถโดยสารแล้ว ก็อาจบริหารจัดการระบบให้มีประสิทธิภาพไม่ได้เต็มที่ เช่น การให้บริการที่ไม่สม่ำเสมอ การควบคุมคุณภาพบริการไม่ได้มาตรฐาน หรือการขาดระบบรองรับข้อร้องเรียนของผู้ใช้บริการ ในมุมมองของสภาผู้บริโภค การขาดองค์ความรู้และบุคลากรเฉพาะด้านดังกล่าว ย่อมส่งผลกระทบโดยตรงต่อประชาชนผู้ใช้บริการ ทั้งในด้านความปลอดภัย ความน่าเชื่อถือของระบบ และคุณภาพชีวิตในภาพรวม

ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ควรพิจารณาจัดให้มีโครงสร้างหน่วยงานหรือคณะทำงานด้านขนส่งสาธารณะโดยเฉพาะ รวมถึงส่งเสริมการพัฒนาบุคลากรในด้านที่เกี่ยวข้อง เช่น การวางแผนระบบขนส่ง การบริหารสัญญา การกำกับมาตรฐานบริการ และการคุ้มครองผู้บริโภค หรือในระยะเริ่มต้นอาจใช้กลไกความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นหรือการว่าจ้างผู้เชี่ยวชาญภายนอก เช่น สถาบันการขนส่ง หน่วยงานวิจัยเพื่อยกระดับขีดความสามารถในการดำเนินงาน

6.3 แหล่งเงินลงทุนและโครงสร้างทางการคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีเครื่องมือทางการคลังในการลงทุนด้านขนส่งสาธารณะหลายรูปแบบ ไม่ว่าจะเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินสะสม หรือเงินกู้ภายใต้กรอบที่กฎหมายกำหนด ซึ่งสามารถนำมาใช้ในการจัดหารถโดยสารหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องได้

อย่างไรก็ตาม ในมุมมองเชิงนโยบาย การมีแหล่งเงินลงทุนมิได้หมายความว่าท้องถิ่นมีความพร้อมในการดำเนินโครงการโดยสมบูรณ์ หากยังไม่มีการออกแบบโครงสร้างทางการเงินที่สอดคล้องกับลักษณะของรายจ่ายในระยะยาว โดยเฉพาะการแยกความแตกต่างระหว่างรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายดำเนินงาน รายจ่ายลงทุน เช่น การจัดซื้อรถโดยสาร การก่อสร้างสถานี หรือระบบสนับสนุนต่างๆ เป็นรายจ่ายที่ก่อให้เกิดทรัพย์สินและประโยชน์ในระยะยาว ซึ่งสามารถใช้เงินสะสมหรือเงินกู้เป็นแหล่งเงินได้อย่างเหมาะสม ในขณะที่รายจ่ายดำเนินงาน เช่น ค่าพลังงาน ค่าจ้างบุคลากร ค่าซ่อมบำรุง และค่าใช้จ่ายในการให้บริการประจำวัน เป็นรายจ่ายต่อเนื่องที่ต้องมีแหล่งเงินรองรับอย่างยั่งยืน

หากไม่มีการแยกโครงสร้างทางการเงินดังกล่าวอย่างชัดเจน อาจนำไปสู่สถานการณ์ที่ท้องถิ่นสามารถลงทุนจัดหารถได้ แต่ไม่สามารถดำเนินการเดินรถได้อย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ทรัพย์สินที่ลงทุนไปไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างเต็มที่ ในมุมมองของสภาผู้บริโภค การวางแผนทางการคลังจึงควรตั้งต้นจากคำถามว่า “จะทำให้ระบบให้บริการได้อย่างต่อเนื่องได้อย่างไร? เพื่อป้องกันไม่ให้ภาระต้นทุนถูกส่งต่อไปยังผู้ใช้บริการในรูปแบบของค่าโดยสารที่สูงขึ้นหรือการลดคุณภาพบริการ



6.4 แหล่งเงินสำหรับการเดินรถโดยสาร

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ที่รัฐจัดสรรให้ รวมถึงค่าธรรมเนียมจอดรถที่ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้ เป็นแหล่งรายได้ที่มีศักยภาพในการสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในระดับพื้นที่ รายได้ดังกล่าวควรถูกมองเป็นฐานรายได้เพื่อสนับสนุน มากกว่าจะถูกคาดหวังให้ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการเดินรถทั้งหมด โดยเฉพาะในระบบที่ต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการ เช่น การกำหนดค่าโดยสารในระดับที่ประชาชนสามารถจ่ายได้ หรือการจัดบริการในพื้นที่ที่มีความต้องการเดินทางแต่ไม่คุ้มค่าการลงทุนในเชิงพาณิชย์

หากกำหนดให้ระบบขนส่งสาธารณะต้องพึ่งพารายได้ของตนเองทั้งหมด ย่อมมีความเสี่ยงที่ท้องถิ่นจะต้องปรับเพิ่มค่าโดยสาร ลดจำนวนเที่ยววิ่ง หรือจำกัดพื้นที่ให้บริการ ซึ่งจะส่งผลกระทบโดยตรงต่อผู้บริโภค โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อย นักเรียน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ในมุมมองของสภาผู้บริโภค ภาษีและค่าธรรมเนียมที่เกี่ยวข้องกับการใช้รถยนต์ควรถูกนำมาใช้เป็นกลไกในการคืนประโยชน์ให้กับประชาชนในรูปของทางเลือกการเดินทางที่มีคุณภาพมากขึ้น ไม่ใช่เป็นข้อจำกัดที่ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะได้อย่างเพียงพอ

ตัวอย่างจากโครงการ Shuttle Bus ของกรุงเทพมหานคร พบว่า มีผู้ใช้บริการสะสมกว่า 300,000 คนในบางเส้นทาง และยังต้องได้รับการสนับสนุนงบประมาณอย่างต่อเนื่องเพื่อให้สามารถให้บริการได้ สะท้อนให้เห็นว่าระบบขนส่งสาธารณะ แม้จะมีความต้องการใช้งานจริง แต่ไม่สามารถพึ่งพารายได้จากค่าโดยสารเพียงอย่างเดียวได้ ดังนั้นการจัดบริการรถโดยสารสาธารณะจึงไม่ควรถูกออกแบบให้เป็นกิจการเชิงพาณิชย์ที่ต้องมีกำไร แต่ควรออกแบบให้เป็นบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่รัฐต้องอุดหนุนเพื่อให้ประชาชนสามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นธรรม



6.5 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วงเริ่มต้นของระบบ (1-3 ปี)

การเริ่มต้นระบบขนส่งสาธารณะใหม่ในระดับท้องถิ่นมักเผชิญกับความท้าทายหลายประการ เช่น จำนวนผู้โดยสารที่ยังไม่เต็มศักยภาพ ความจำเป็นในการทดลองและปรับปรุงเส้นทาง การสร้างความคุ้นเคยและความเชื่อมั่นของประชาชน รวมถึงการรักษามาตรฐานบริการในช่วงที่ระบบยังไม่เข้าสู่จุดคุ้มทุน เงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วง 1–3 ปีแรกจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งในฐานะกลไกสนับสนุนระยะเปลี่ยนผ่าน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถเริ่มให้บริการในมาตรฐานที่เหมาะสมได้โดยไม่ต้องผลักภาระต้นทุนทั้งหมดไปยังผู้ใช้บริการตั้งแต่เริ่มต้น

กฎหมายงบประมาณเปิดช่องให้ภาครัฐสามารถจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อดำเนินภารกิจเฉพาะได้ ดังนั้น การสนับสนุนระบบขนส่งสาธารณะในช่วงเริ่มต้นจึงมิใช่เรื่องนอกกรอบทางกฎหมาย หากแต่เป็นเรื่องของการกำหนดนโยบายและการจัดลำดับความสำคัญของรัฐ ในมุมมองของสภาผู้บริโภค การออกแบบเงินอุดหนุนดังกล่าวควรมีความชัดเจนและมีเงื่อนไข เช่น การกำหนดตัวชี้วัดด้านคุณภาพบริการ จำนวนผู้โดยสาร หรือการเข้าถึงของกลุ่มเปราะบาง เพื่อให้เงินอุดหนุนเป็นเครื่องมือในการยกระดับระบบ เงินอุดหนุนควรทำหน้าที่ยกระดับคุณภาพบริการและสร้างการเข้าถึงของประชาชน ไม่ใช่ใช้เพื่ออุดช่องว่างทางการเงินเท่านั้น

เงินอุดหนุนช่วงเริ่มต้นเป็นเงื่อนไขเชิงโครงสร้างที่ช่วยให้ประชาชนปรับพฤติกรรมการเดินทางและทำให้ระบบขนส่งสาธารณะตั้งตัวได้ หากไม่มีการอุดหนุนในระยะเริ่มต้น ระบบขนส่งสาธารณะจะไม่สามารถแข่งขันกับรถยนต์ส่วนบุคคลได้ และจะไม่เกิดการเปลี่ยนผ่าน (transition) ไปสู่ระบบขนส่งที่ยั่งยืน

บทสรุป

การพัฒนาระบบขนส่งสาธารณะในระดับท้องถิ่นต้องอาศัยความพร้อมใน **5 มิติสำคัญ** ได้แก่ **เจตจำนงทางการเมือง บุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญ แหล่งเงินลงทุนที่เหมาะสม แหล่งเงินสำหรับการดำเนินงานที่ยั่งยืน และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในช่วงเริ่มต้นของระบบ** ในมุมมองของสภาผู้บริโภค ปัจจัยเหล่านี้เป็นเงื่อนไขที่จะกำหนดว่าประชาชนจะได้รับบริการขนส่งสาธารณะที่มีคุณภาพและเป็นธรรมหรือไม่ หากรัฐและท้องถิ่นไม่ออกแบบระบบสนับสนุนให้เพียงพอ ต้นทุนที่แท้จริงจะไม่ได้หายไป แต่จะถูกผลักไปยังผู้บริโภคในรูปแบบของค่าโดยสารที่สูงขึ้น คุณภาพบริการที่ลดลง หรือการขาดทางเลือกในการเดินทาง

ดังนั้น การลงทุนในระบบขนส่งสาธารณะจึงเป็นการลงทุนเพื่อสร้างระบบการเข้าถึงโอกาสให้กับประชาชนในระยะยาว ซึ่งเป็นหัวใจของการพัฒนาเมืองและความเป็นธรรมทางสังคม

ภาพผนวก

เอกสารที่เกี่ยวข้องทั้งงานวิจัย กฎหมาย ประกาศ
ระเบียบที่เกี่ยวข้อง ข้อบัญญัติท้องถิ่น

